



## รายงาน

# ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับสภาวะการศึกษาไทย

สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

กันยายน 2562

# ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับสถานะการศึกษาไทย

## 1. หลักการและเหตุผล

การศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการศึกษาเป็นพื้นฐานในการพัฒนา ศักยภาพและขีดความสามารถของคนทุกช่วงวัย แม้ที่ผ่านมาประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับการพัฒนา การศึกษามาโดยตลอด แต่ผลลัพธ์ที่ปรากฏกลับยังไม่น่าพึงพอใจในหลายมิติ ในด้านคุณภาพการศึกษา จากข้อมูลพบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนจากการทดสอบระดับชาติ อาทิ การทดสอบ O - NET และจากผลการจัดอันดับที่เกี่ยวข้องกับด้านการศึกษาในระดับนานาชาติของหน่วยงานในต่างประเทศ อาทิ PISA ยังอยู่ในระดับต่ำ ในด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มีเด็กอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถเข้าถึง การศึกษาที่มีคุณภาพด้วยข้อจำกัดหลากหลายประการ อีกทั้งโรงเรียนขนาดใหญ่ ได้รับการจัดสรรทรัพยากร เป็นตจำนวนมาก ขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลมีทรัพยากรไม่เพียงพอในการจัดการศึกษา ยิ่งเป็น ปัจจัยฉุดรั้งให้คุณภาพการศึกษาดดถอยลงไปอีก ในด้านประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ประเทศไทยลงทุน ทางการศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนกลับเป็นไปตามจํานวนงบประมาณที่ จัดสรรลงไป และสุดท้ายด้านการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง พบว่า บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาบางส่วนมี ทักษะและสมรรถนะไม่ตรงต่อความต้องการของสถานประกอบการ ปัญหาเหล่านี้ ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ และความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นอย่างมาก เห็นได้จาก ผลการจัดอันดับขององค์การระหว่าง ประเทศชื่อ International Institute for Management Development (IMD) จัดอันดับความสามารถใน การแข่งขันเฉพาะประเทศในกลุ่มรายได้สูงและปานกลาง ปี 2561 ไทยอยู่ที่ลำดับที่ 30 จาก 63 ประเทศ ตก อันดับจากปี 2560 ลงมา 3 อันดับ ประเทศในเอเชียที่ได้ลำดับสูงกว่าไทย คือ ฮองกง สิงคโปร์ ไต้หวัน มาเลเซีย เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สิ่งที่น่าห่วงเพราะมีผลต่อไปในอนาคตคือ เรื่อง การศึกษา ซึ่งอยู่ในหมวดโครงสร้าง พื้นฐาน ไทยได้คะแนนต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับด้านอื่นๆ เช่น ศักยภาพทางเศรษฐกิจ, ประสิทธิภาพการบริการ, ประสิทธิภาพทางธุรกิจ เมื่อแยกเฉพาะเรื่องสมรรถนะด้านการศึกษาไทยอยู่ที่อันดับ 56 และดัชนีด้าน สาธารณสุขและสภาพแวดล้อมอยู่อันดับที่ 58 จาก 63 ประเทศ<sup>1</sup> สิ่งเหล่านี้ ตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของ การศึกษา และความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาทางการศึกษา

จากปัญหาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการศึกษาเป็นระบบที่มีความซับซ้อนและมีพลวัต ปัญหา ในแต่ละด้านเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและต่อเนื่อง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาทางการ ศึกษาจึงต้องทำอย่างเป็นระบบ และอาศัยระยะเวลาในการแก้ไข ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2560 ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาทางการศึกษาเป็นอย่างมาก ในบทบัญญัติมาตรา 258 จ. กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา และมาตรา 261 กำหนดให้มีคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ คณะหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการศึกษา อันเป็นที่มา ของแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาไว้ 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา (Enhance quality of education)
- 2) ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (Reduce disparity of education)

<sup>1</sup> IMD World Competitiveness 2018 [www.imd.org](http://www.imd.org)

3) มุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Leverage excellence and competitiveness)

4) ปรับปรุงระบบบริหารจัดการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพิ่มความคล่องตัวในการรองรับความหลากหลายของการจัดการศึกษา และสร้างเสริมธรรมาภิบาล (Improve efficiency, agility and good governance)

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ทางการศึกษาให้มีความน่าเชื่อถือและตอบสนองต่อการพัฒนาการจัดการศึกษาหรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และแม่นยำ อีกทั้งขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลต้องอาศัยระเบียบวิธีที่ได้มาตรฐานและถูกต้องตามหลักวิชาการ ด้วยความจำเป็นดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงได้จัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ สำหรับเป็นข้อมูลในการติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการศึกษาของชาติ ในรูปแบบของการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับสถานการณ์ความเป็นจริงของการบริหารจัดการศึกษาของชาติ และประกอบการจัดทำนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา ทั้งนี้ ตัวชี้วัดของระบบข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา จำนวน 19 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

- 1) อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross Enrollment Rate)
- 2) อัตราการเข้าเรียนใหม่อย่างหยาบ (Gross Intake Rate)
- 3) อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Enrollment Rate) เปรียบเทียบระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย
- 4) อัตราการเข้าเรียนใหม่อย่างหยาบ (Intake Rate) เปรียบเทียบระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย
- 5) ร้อยละของจำนวนผู้เรียนชั้นต่างๆ ที่ผลการทดสอบมาตรฐานระดับชาติอยู่ในระดับดี
- 6) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร
- 7) ร้อยละของคะแนนเฉลี่ยของการทดสอบ O – NET ในแต่ละระดับการศึกษา
- 8) สัดส่วนผู้เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีพศึกษาต่อสามัญศึกษา
- 9) ผลการประเมินอัตราการรู้หนังสือของประชากรอายุ 15 – 60 ปี
- 10) สัดส่วนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อการเรียนรู้ต่อประชากร
- 11) ร้อยละของกำลังแรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป
- 12) สัดส่วนของนักเรียนปฐมวัย (3 – 5 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 3 – 5 ปี เพิ่มขึ้น
- 13) ประชากรอายุ 6 – 11 ปี ได้เข้าเรียนระดับประถมศึกษาทุกคน
- 14) ประชากรอายุ 12 – 14 ปี ได้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าทุกคน
- 15) สัดส่วนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า (15 – 17 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 15 – 17 ปี เพิ่มขึ้น
- 16) ประชากรวัยแรงงาน (15 – 59 ปี) มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้น
- 17) ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O - NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ ๕๐ ขึ้นไป
- 18) ความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O - NET) ของนักเรียนระหว่างพื้นที่/ภาคการศึกษาในวิชาคณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษ ลดลง
- 19) ร้อยละของนักเรียนในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่พิเศษที่มีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O - NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 ขึ้นไป เพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษายังได้นำข้อมูลที่ได้จากระบบฐานข้อมูลสารสนเทศดังกล่าว มาประกอบการจัดทำรายงานสภาวะการศึกษาไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำรายงาน คือ ศึกษาวิเคราะห์สภาวะการณ์และแนวโน้มการจัดการศึกษาให้สนองความต้องการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา สามารถพยากรณ์ทิศทางและแนวโน้มการจัดการศึกษาของประเทศในอนาคต รวมทั้งการติดตามความเคลื่อนไหวการศึกษา และสมรรถนะด้านการศึกษาของประเทศไทย เปรียบเทียบกับนานาชาติเป็นประจำต่อเนื่องทุกปี เป็นข้อมูลในการสะท้อนให้เห็นสภาวะการณ์ทางการศึกษาไทย และสภาพการพัฒนาการศึกษาของประเทศ รวมทั้งสมรรถนะความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาในรอบปีที่ผ่านมา เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสมรรถนะด้านการศึกษาของประเทศไทยในเวทีโลก และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาของประเทศให้สูงขึ้น

เพื่อเป็นการต่อยอดการจัดทำรายงานสภาวะการศึกษาไทย การสร้างความเข้มแข็งด้านการวิจัยและพัฒนาการศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ และพัฒนาระบบประเมินผลการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลสารสนเทศให้สามารถผลิตข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีคุณภาพนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศได้อย่างแท้จริง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงได้จัดทำรายงานข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับสภาวะการศึกษาไทย โดยได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาจากหน่วยงานต่างๆ เพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ครบถ้วน ทั้งในระดับภาพรวมของประเทศและในเชิงพื้นที่ ประกอบกับได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นร่วมสมัยต่างๆ และประเด็นที่สาธารณชนให้ความสนใจที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษา เพื่อให้รายงานฉบับนี้มีข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านและทันสมัย สามารถเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารและหน่วยงานที่กำหนดนโยบายทางการศึกษาใช้ประกอบการจัดทำนโยบายทางการศึกษาของหน่วยงานของตนต่อไป

## 2. บทวิเคราะห์ตัวชี้วัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้จัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดทางการศึกษาทั้งสิ้น 19 ตัวชี้วัด เป็นข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นสถานะการจัดการศึกษาในปัจจุบัน เมื่อนำมาจำแนกตามวัตถุประสงค์ของแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา จะสามารถวิเคราะห์ข้อมูลภาพรวมในการจัดการศึกษา และสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบาย ในแต่ละวัตถุประสงค์ได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา
- 2) ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
- 3) มุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- 4) ปรับปรุงระบบบริหารจัดการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพิ่มความคล่องตัวในการรองรับความหลากหลายของการจัดการศึกษา และสร้างเสริมธรรมาภิบาล

### 1) ยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ตัว ดังนี้

- ร้อยละของจำนวนผู้เรียนชั้นต่างๆ ที่ผลการทดสอบมาตรฐานระดับชาติอยู่ในระดับดี
- ร้อยละของคะแนนเฉลี่ยของการทดสอบ O - NET ในแต่ละระดับการศึกษา
- ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O - NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ ๕๐ ขึ้นไป
- ร้อยละของนักเรียนในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่พิเศษที่มีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O - NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 ขึ้นไป เพิ่มขึ้น

โดยแต่ละตัวชี้วัดมีผล ดังต่อไปนี้

#### ตารางที่ 1 ร้อยละของจำนวนผู้เรียนชั้นต่างๆ ที่ผลการทดสอบมาตรฐานระดับชาติอยู่ในระดับดี

รายวิชา	ระดับการศึกษา	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
คณิตศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	32.78	18.96	26.06
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	12.94	8.16	9.41
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	9.98	9.22	15.32
วิทยาศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	25.9	17.19	21.44
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	10.82	5.36	11.57
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	6.11	7.06	5.71
ภาษาไทย	ประถมศึกษาปีที่ 6	53.22	36.34	66.09
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	41.66	43.69	60.27
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	52.11	49.41	44.26
ภาษาอังกฤษ	ประถมศึกษาปีที่ 6	22.69	17.4	22.86
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	12.64	5.92	5.89
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	11.79	9.12	12.73

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 2 ร้อยละของคะแนนเฉลี่ยของการทดสอบ O - NET ในแต่ละระดับการศึกษา

รายวิชา	ระดับการศึกษา	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
คณิตศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	40.47	35.86	37.5
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	29.31	26.01	30.04
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	24.88	24.47	30.72
วิทยาศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	41.22	38.16	39.93
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	34.99	32.09	36.1
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	31.62	29.32	30.51
ภาษาไทย	ประถมศึกษาปีที่ 6	52.98	44.89	55.9
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	46.36	47.8	54.42
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	52.29	49.11	47.31
ภาษาอังกฤษ	ประถมศึกษาปีที่ 6	34.59	35.28	39.24
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	31.8	30.3	29.45
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	27.76	28.27	31.41

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 3 ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (O - NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ ๕๐ ขึ้นไป

รายวิชา	ระดับการศึกษา	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
คณิตศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	32.78	18.96	26.06
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	12.94	8.16	9.41
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	9.98	9.22	15.32
วิทยาศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	25.9	17.19	21.44
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	10.82	5.36	11.57
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	6.11	7.06	5.71
ภาษาไทย	ประถมศึกษาปีที่ 6	53.22	36.34	66.09
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	41.66	43.69	60.27
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	52.11	49.41	44.26
ภาษาอังกฤษ	ประถมศึกษาปีที่ 6	22.69	17.4	22.86
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	12.64	5.92	5.89
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	11.79	9.12	12.73

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ตารางที่ 4 ร้อยละของนักเรียนในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่พิเศษที่มีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O - NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ 50 ขึ้นไป เพิ่มขึ้น

รายวิชา	ระดับการศึกษา	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
คณิตศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	16.03	7.18	7.26
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	5.62	2.06	2.68
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	4.10	2.17	4.41
วิทยาศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	13.10	5.96	6.35
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	5.14	1.56	3.87
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	2.88	2.35	1.68
ภาษาไทย	ประถมศึกษาปีที่ 6	24.03	13.84	29.96
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	18.33	18.61	30.73
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	24.51	21.47	17.67
ภาษาอังกฤษ	ประถมศึกษาปีที่ 6	16.13	7.25	7.82
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	4.73	1.33	1.39
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	4.10	2.06	3.42

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

นอกจากนี้ ผู้เขียนรายงานได้เพิ่มเติมข้อมูลสถิติทางการศึกษาเพื่อให้การวิเคราะห์สภาวะการศึกษาไทยด้านการยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษามีความครบถ้วนสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 5 จำนวนและอัตราส่วนนักเรียนต่อครูที่สอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามระดับการศึกษาและรายสังกัด ปีการศึกษา 2556 - 2560

สังกัด	2556		2558		2560	
	จำนวนครู	อัตรา นร.: ครู	จำนวนครู	อัตรา นร.: ครู	จำนวนครู	อัตรา นร.: ครู
รวมทุกสังกัด	673,639	18.3	682,707	17.8	715,594	16.3
ศธ.	565,124	18.3	578,517	17.6	609,648	13.3
กก.	935	4.4	576	7.1	476	8.6
วธ.	958	9.2	958	9.3	866	8.6
มท.	88,260	18.2	84,577	19.1	88,984	6.4
กทม.	16,667	20.5	16,397	20.3	14,158	17
สตช.	1,641	14.3	1,628	14.1	1,456	13.1
พม.	54	7.7	54	7.3	6	15.3

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 6 จำนวนผู้สูงอายุ จำแนกตามการอ่านออกเขียนได้ ระดับการศึกษา ปี พ.ศ. 2550 - 2560

		2550	2557	2560
การอ่านออกเขียนได้	รวม	7,020,959	10,014,705	11,312,447
	ได้	5,343,231 (76.10)	8,462,179 (84.50)	9,469,440 (83.71)
	ไม่ได้	1,677,728 (23.90)	1,552,526 (15.50)	1,837,739 (16.25)
	ไม่ทราบ			5,268
ระดับการศึกษาที่สำเร็จ	รวม	7,020,959	10,014,705	11,312,447
	ไม่ทราบ		3,837	4,477
	ไม่มีการศึกษา	1,154,219	1,091,794	1,109,857
	ต่ำกว่าประถมศึกษา		5,613,733	7,770,093
	ประถมศึกษา	4,838,544	1,958,940	846,900
	มัธยมศึกษาตอนต้น	185,995	368,000	372,757
	มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.	217,650	343,797	455,522
	ปวส./ปวท./อนุปริญญา	49,280	122,267	147,287
	ปริญญาตรีและสูงกว่า	201,349	506,143	602,098
	การศึกษาอื่นๆ	363,923	6,194	3,455

ที่มา : รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากข้อมูลตัวชี้วัดเกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา จะพบว่า คะแนนเฉลี่ยของผลการทดสอบ O – NET ในทุกวิชาและทุกระดับชั้นอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า 50 คะแนน ยกเว้นวิชาภาษาไทยในบางปี แต่คะแนนไม่ต่างจากค่าเป้าหมาย 50 คะแนนมากนัก นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลการทดสอบ O – NET ตามพื้นที่และสังกัดของสถานศึกษา ยังพบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1) ความแตกต่างของผลการทดสอบ O-NET แยกตามสังกัดของสถานศึกษา เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ผู้กำหนดนโยบายควรต้องให้ความสนใจ ค่าเฉลี่ยของผลการทดสอบ O-NET แยกตามสังกัดของสถานศึกษาชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนเอกชนมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดในทุกๆ ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2554 การที่โรงเรียนเอกชนมีคะแนนสูงที่สุด ไม่ได้เป็นผลมาจากหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะ สพฐ. และ อปท. ต้องดูแลโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนในชนบทซึ่งมีทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ แต่อาจเป็นไปได้ว่า โรงเรียนเอกชนดูแลเอาใจใส่และมีนวัตกรรมการสอนที่ดีกว่า หรืออาจเป็นไปได้ว่านักเรียนที่เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาในโรงเรียนเอกชนมีพื้นฐานที่ดีกว่าตั้งแต่ต้น ซึ่งอาจเป็นเพราะครอบครัวมีศักยภาพมากกว่าก็เป็นได้

2) ผลการทดสอบ O – NET รายพื้นที่ ผลการทดสอบ O-NET ระดับ ป.6 ในวิชาคณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และภาษาไทยมีรูปแบบคล้ายกันคือ พื้นที่ที่มีค่าเฉลี่ยสูงจะอยู่ตามแนวกลางประเทศที่ลากจากภาคเหนือผ่านกรุงเทพฯ ลงไปยังภาคใต้ และใน ส่วนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนค่าเฉลี่ยของวิชาวิทยาศาสตร์นั้นมีความใกล้เคียงกันเกือบทุกพื้นที่ ยกเว้นพื้นที่ชายขอบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความแตกต่างระหว่างพื้นที่ของวิชาคณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และภาษาไทยนั้นมีความใกล้เคียงกัน แต่อยู่ในระดับที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับวิชาวิทยาศาสตร์ ส่วนผลการทดสอบ O-NET ในระดับ ม.3 ในวิชาคณิตศาสตร์ วิชาวิทยาศาสตร์ และ



วิชาภาษาอังกฤษ มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ส่วนวิชาภาษาไทยยังเป็นวิชาที่มีความแตกต่างค่อนข้างชัด โดยมีรูปแบบคล้ายคลึงกับผลการทดสอบระดับ ป.6 นอกจากนี้ยังจะเห็นได้ว่า ค่าเฉลี่ยของคะแนนในวิชาคณิตศาสตร์ วิชาวิทยาศาสตร์ และวิชาภาษาอังกฤษ ลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับระดับ ป.6

ส่วนผลการทดสอบระดับ ม.6 มีความคล้ายคลึงกับผลการทดสอบระดับ ม.3 แต่สิ่งที่ชัดเจนมากขึ้นคือ ระดับผลการทดสอบวิชาภาษาอังกฤษลดลงอย่างมากในทุกพื้นที่เมื่อเปรียบเทียบกับระดับ ม.3 อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องยากที่จะสรุปได้ว่าการลดลงของคะแนนเฉลี่ยในระดับ ม.6 เป็นผลมาจากคุณภาพการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่ลดลง เพราะสิ่งหนึ่งที่ยังไม่สามารถควบคุมได้คือ ระดับความยากง่ายของข้อสอบ แต่สิ่งหนึ่งที่สามารถดูได้ง่ายกว่า คือ การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพื้นที่ของผลการทดสอบ ซึ่งพบว่า วิชาภาษาอังกฤษและวิทยาศาสตร์มีความแตกต่างระหว่างพื้นที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับผลการทดสอบระดับ ม.3 ซึ่งน่าจะสะท้อนว่า ระดับคุณภาพของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่มากกว่าคุณภาพการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

**3) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ใช้ระดับคะแนนสัมบูรณ์ (Absolute) มาใช้แนวคิดระดับคะแนนสัมพัทธ์ (Relative) เป็นเกณฑ์ในการกำหนดตัวชี้วัด** รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2560/2561 ได้เสนอแนวคิดว่า ในอดีตที่ผ่านมา การนำเสนอผลการทดสอบ O-NET รายงานที่มักจะทำให้ความสำคัญเพียงคะแนนเฉลี่ยเป็นหลัก ซึ่งเป็นรูปแบบการนำเสนอที่ทำให้เข้าใจภาพรวมของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของแต่ละพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกัน ก็ขาดมิติของการกระจายตัวของคะแนนสอบในพื้นที่นั้น ๆ ไป ตัวอย่างเช่น สองจังหวัดที่มีคะแนน O-NET เฉลี่ยเท่ากัน อาจจะมีการกระจายหรือความเหลื่อมล้ำของคะแนนที่แตกต่างกัน ในกรณีนี้ ผู้กำหนดนโยบายควรสนใจจังหวัดที่มีการกระจายที่สูงกว่าเพราะเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนนักเรียนที่มีคะแนนในระดับที่ต่ำมากกว่า ยิ่งไปกว่านั้น อาจเป็นไปได้ว่าจังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่ามีจำนวนนักเรียนที่มีคะแนนในระดับที่ต่ำมากกว่า เพราะมีการกระจายหรือความเหลื่อมล้ำสูงกว่ามาก ตัวอย่างที่นำเสนอข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาจากคะแนนเฉลี่ยเพียงอย่างเดียวอาจทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนไปว่า จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าเป็นจังหวัดที่มีปัญหาที่ต้องแก้ไขมากกว่าเสมอ ทั้งที่จริงแล้วจังหวัดที่มีจำนวนนักเรียนที่มีคะแนนในระดับที่ต่ำมากกว่า ควรจะเป็นพื้นที่ที่ต้องได้รับการเอาใจใส่มากกว่า เพราะปัญหาของการศึกษาที่สำคัญที่สุดคือ การที่มีเด็กที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลัง (Left Behind) ไม่ใช่ความแตกต่างของคะแนนเฉลี่ยเพียงไม่กี่คะแนน ดังนั้น เพื่อให้สามารถช่วยเหลือได้ตรงจุดและกำหนดนโยบายที่จะช่วยลดจำนวนเด็กที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังได้ดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบในการนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ตัวชี้วัด “อัตราส่วนของนักเรียนที่ได้คะแนนสอบ O – NET ต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 รายจังหวัด” ซึ่งคำนวณได้โดยนำจำนวนนักเรียนที่ได้คะแนนสอบ O – NET ต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 มาหารด้วยจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่เข้าสอบในรายวิชานั้น ส่วนของการแปลผลนั้นต้องเริ่มจากหลักการที่ว่า หากเด็กที่ได้คะแนนสอบ O – NET ต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 กระจายตัวอยู่ในแต่ละพื้นที่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน จะพบว่าทุก ๆ พื้นที่จะมีระดับอัตราส่วนเท่ากับหรือใกล้เคียงกับระดับเกณฑ์ โดยในกรณีนี้จะหมายความว่า แต่ละพื้นที่สามารถดูแลเด็กได้ดีพอๆ กัน เพราะมีสัดส่วนของเด็กที่มีคะแนนต่ำหรือเด็กที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังใกล้เคียงกัน ในกรณีนี้อาจจะนำไปสู่ข้อสรุปเชิงนโยบายแบบเดียวทั่วประเทศเพราะไม่มีความแตกต่างของพื้นที่ แต่หากพบว่าพื้นที่ใดมีอัตราส่วนนี้ค่อนข้างมาก สะท้อนว่าพื้นที่ดังกล่าวมีเด็กนักเรียนที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังมากเป็นพิเศษ และควรได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิด

**4) อัตราส่วนนักเรียนต่อครู** เมื่อพิจารณาอัตราส่วนนักเรียนต่อครูของประเทศไทย พบประเด็นที่น่าสนใจ คือ เมื่อจำแนกอัตราส่วนนักเรียนต่อครู ในระดับประถมศึกษา จะมีค่าอยู่ที่ 15.39 : 1 และในระดับ

มัธยมศึกษา จะอยู่ที่ 29.54 : 1 (ข้อมูลจาก IMD 2017) ขณะที่อัตราการกำลังตามเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ในระดับประถมศึกษาจะอยู่ที่ 25 ต่อ 1 และในระดับมัธยมศึกษาจะอยู่ที่ 20 : 1 แสดงให้เห็นว่า ในภาพรวม อาจดูว่าประเทศไทยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอัตราการกำลังครู แต่ต้นความเป็นจริงประเทศไทยประสบปัญหาอย่างมากเกี่ยวกับอัตราส่วนนักเรียนต่อครูในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนไทย ซึ่งจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งสังเกตได้จากผลการทดสอบ PISA ที่วัดนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา และผลการทดสอบ O – NET ในระดับม.3 และม.6 ขณะที่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอัตราส่วนนักเรียนต่อครูในผลการจัดอันดับ IMD 2017 จะพบว่า ในระดับประถมศึกษา ไทยอยู่ในอันดับที่ 27 ซึ่งเห็นว่า ประเทศนิวซีแลนด์ สิงคโปร์ เกาหลี ญี่ปุ่น แต่เมื่อพิจารณาในระดับมัธยมศึกษา จะพบว่า ไทยอยู่ในอันดับที่ 63 ซึ่งเป็นอันดับสุดท้ายของการจัดอันดับ IMD 2017 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยกำลังประสบปัญหาอย่างมากเกี่ยวกับการบริหารจัดการอัตราการกำลังครูที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพเหมาะสมทั้งในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน

5) **คุณภาพของผู้สูงอายุ** ประเทศไทยมีสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุมากขึ้นทุกปี และประเด็นที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง คือ ทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต คือ การอ่านออกเขียนได้ จากตารางที่ 6 จะพบว่า จำนวนผู้สูงอายุที่สามารถอ่านออกเขียนได้อยู่ที่ร้อยละ 84.50 และ 83.71 ในปี 2557 และ 2560 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาประกอบกับระดับการศึกษาสูงสุดของผู้สูงอายุ จะพบว่า ในปี 2559 ร้อยละ 86.52 สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา หรือไม่ได้เข้ารับการศึกษ และต่ำลงเล็กน้อยในปี 2560 ที่ร้อยละ 85.98 สะท้อนให้เห็นว่า การอ่านออกเขียนได้ของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ เป็นการอ่านออกเขียนได้ในระดับพื้นฐานเท่านั้น ซึ่งเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้กำหนดนโยบายทางการศึกษาควรให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน

## 2) ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ประกอบด้วยตัวชี้วัด 12 ตัว ดังนี้

- อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross Enrollment Rate)
- อัตราการเข้าเรียนใหม่อย่างหยาบ (Gross Intake Rate)
- อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Enrollment Rate) เปรียบเทียบระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย
- อัตราการเข้าเรียนใหม่อย่างหยาบ (Intake Rate) เปรียบเทียบระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย
- จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร
- ผลการประเมินอัตราการรู้หนังสือของประชากรอายุ 15 – 60 ปี
- สัดส่วนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อการเรียนรู้ต่อประชากร
- สัดส่วนของนักเรียนปฐมวัย (3 – 5 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 3 – 5 ปี เพิ่มขึ้น
- ประชากรอายุ 6 – 11 ปี ได้เข้าเรียนระดับประถมศึกษาทุกคน
- ประชากรอายุ 12 – 14 ปี ได้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าทุกคน
- สัดส่วนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า (15 – 17 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 15 – 17 ปี เพิ่มขึ้น
- ความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O - NET) ของนักเรียนระหว่างพื้นที่/ภาคการศึกษาในวิชาคณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษ ลดลง

โดยแต่ละตัวชี้วัดมีผล ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross Enrollment Rate)

ระดับชั้น	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
อนุบาล 1 - 3	72.44	79.87	83.03
ประถมศึกษาปีที่ 1 - 6	100.55	102.6	100.37
มัธยมศึกษาปีที่ 1 - 3	94.55	113.94	111.29
มัธยมศึกษาปีที่ 4 - 6 และปวช. 1 - 3	69.31	102.8	101.68
อุดมศึกษา (ปี 1 - 4) /ปวส.1-3 ไม่รวม ม. เปิด	7.56	44.94	10.27

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สป.ศธ.

ตารางที่ 8 อัตราการเข้าเรียนใหม่อย่างหยาบ (Gross Intake Rate)

ระดับชั้น	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
อนุบาล 1	32.42	41.23	48.62
ประถมศึกษาปีที่ 1	105.12	100.81	102.09
มัธยมศึกษาปีที่ 1	95.99	100.59	99.05
มัธยมศึกษาปีที่ 4	76.81	84.9	85.07
อุดมศึกษา (ปี 1) /ปวส.1	14.39	61.22	21.19

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สป.ศธ.

ตารางที่ 9 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Enrollment Rate) เปรียบเทียบระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย

ระดับชั้น	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
ระดับประถมศึกษา	1	1	1
ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น	1.03	0.95	0.96
ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และปวช.	1.17	1.09	1.07
ระดับอุดมศึกษา อนุปริญญา และปวส.	0.71	1.47	0.79

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สป.ศธ.

ตารางที่ 10 อัตราการเข้าเรียนใหม่อย่างหยาบ (Intake Rate) เปรียบเทียบระหว่างเพศหญิงต่อเพศชาย

ระดับชั้น	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
ประถมศึกษาปีที่ 1	0.99	0.98	0.98
มัธยมศึกษาปีที่ 1	1.01	1	1.01
มัธยมศึกษาปีที่ 4 และ ปวช. 1	1.12	1.13	1.12
อุดมศึกษา (ปี 1) /ปวส.1	0.7	1.35	0.82

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สป.ศธ.

ตารางที่ 11 ผลการประเมินอัตราการรู้หนังสือของประชากรอายุ 15 - 60 ปี

	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
อัตราการรู้หนังสือของประชากรอายุ 15 - 60 ปี	99.58	99.34	65.64

ที่มา : ข้อมูล จปฐ. ของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 12 จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร

ช่วงอายุ	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
อายุ 15 – 39 ปี	10.54	10.52	10.65
อายุ 15 – 59 ปี	9.09	9.1	9.23
อายุ 15 ปีขึ้นไป	8.1	8.08	8.16
อายุ 18 – 24 ปี	10.68	10.63	10.79
อายุ 25 – 59 ปี	8.88	8.9	9.04
อายุ 25 – 64 ปี	8.51	8.53	8.65
อายุ 25 ปีขึ้นไป	7.79	7.78	7.87
อายุ 40 – 59 ปี	7.74	7.82	7.98
อายุ 60 ปีขึ้นไป	4.99	5.03	5.12

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 13 สัดส่วนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อการเรียนรู้ต่อประชากร

ช่วงอายุ	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่มีอายุ 11 ปีขึ้นไป	47.9	53.43	57.27
ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่มีอายุ 6 ปีขึ้นไป	47.5	52.89	56.82

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 14 สัดส่วนของนักเรียนปฐมวัย (3 – 5 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 3 – 5 ปี เพิ่มขึ้น

	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
สัดส่วนของนักเรียนปฐมวัย (3 – 5 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 3 – 5 ปี	72.44	79.87	-

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ตารางที่ 15 ประชากรอายุ 6 – 11 ปี ได้เข้าเรียนระดับประถมศึกษาทุกคน

	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
ประชากรอายุ 6 – 11 ปี ได้เข้าเรียนระดับประถมศึกษาทุกคน	100.55	102.60	-

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ตารางที่ 16 ประชากรอายุ 12 – 14 ปี ได้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าทุกคน

	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
ประชากรอายุ 12 – 14 ปี ได้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าทุกคน	94.55	113.94	-

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ตารางที่ 17 สัดส่วนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า (15 – 17 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 15 – 17 ปี เพิ่มขึ้น

	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
สัดส่วนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า (15 – 17 ปี) ต่อประชากรกลุ่มอายุ 15 – 17 ปี	69.31	102.80	-

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ตารางที่ 18 ความแตกต่างระหว่างคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมพื้นฐาน (O - NET) ของนักเรียนระหว่างพื้นที่/ภาคการศึกษาในวิชาคณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษ ลดลง

รายวิชา	ระดับการศึกษา	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
คณิตศาสตร์	ประถมศึกษาปีที่ 6	6.24	6.21	7.10
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	6.69	7.17	6.68
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	6.87	8.63	10.93
ภาษาอังกฤษ	ประถมศึกษาปีที่ 6	8.85	9.38	9.67
	มัธยมศึกษาปีที่ 3	6.49	5.34	5.25
	มัธยมศึกษาปีที่ 6	7.64	9.12	10.11

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

นอกจากนี้ ผู้เขียนรายงานได้เพิ่มเติมข้อมูลสถิติทางการศึกษาเพื่อให้เห็นการวิเคราะห์สภาวะการศึกษาไทยด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามีความครบถ้วนสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 19 จำนวนและร้อยละของนักเรียนออกกลางคัน จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2558 - 2560

ระดับการศึกษา		2558	2559	2560
จำนวนนักเรียน	ประถมศึกษา	3,244,395	3,204,176	3,144,689
	มัธยมศึกษาตอนต้น	1,767,833	1,737,508	1,736,030
	มัธยมศึกษาตอนปลาย	1,078,315	1,017,025	985,956
จำนวนนักเรียนออกกลางคัน (ร้อยละ)	ประถมศึกษา	1,313 (0.04)	1,247 (0.04)	930 (0.03)
	มัธยมศึกษาตอนต้น	2,837 (0.04)	2,788 (0.16)	2,063 (0.12)
	มัธยมศึกษาตอนปลาย	1,417 (0.13)	1,343 (0.13)	1,045 (0.11)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดทำข้อมูลโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 20 จำนวนนักเรียนที่ออกกลางคัน จำแนกตามระดับการศึกษาและสาเหตุ ปีการศึกษา 2558 – 2560

ระดับการศึกษา/สาเหตุ		2558	2559	2560
ประถมศึกษา	ยากจน	27	64	11
	ปัญหาครอบครัว	113	366	110
	สมรส	42	106	381
	ปัญหาในการปรับตัว	128	254	86
	ต้องคดีถูกปรับ	1	12	4
	เจ็บป่วยอุบัติเหตุ	27	72	35
	อพยพตามผู้ปกครอง	931	1,442	625
	หาเลี้ยงครอบครัว	44	168	41
มัธยมศึกษา ตอนต้น	ยากจน	181	222	112
	ปัญหาครอบครัว	677	1,580	542
	สมรส	371	742	220
	ปัญหาในการปรับตัว	686	1,216	538
	ต้องคดีถูกปรับ	14	24	11
	เจ็บป่วยอุบัติเหตุ	39	68	32
	อพยพตามผู้ปกครอง	481	1,130	359
	หาเลี้ยงครอบครัว	388	582	249
มัธยมศึกษา ตอนปลาย	ยากจน	79	148	34
	ปัญหาครอบครัว	314	618	229
	สมรส	223	344	143
	ปัญหาในการปรับตัว	339	544	256
	ต้องคดีถูกปรับ	6	14	6
	เจ็บป่วยอุบัติเหตุ	30	24	16
	อพยพตามผู้ปกครอง	200	486	125
	หาเลี้ยงครอบครัว	226	528	236

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดทำข้อมูลโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 21 จำนวนคดีที่เด็กและเยาวชนถูกจับกุมส่งสถานพินิจฯ ทั่วประเทศ จำแนกตามฐานความผิด ปี พ.ศ. 2559 - 2560

ฐานความผิด	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
รวม	33,121	30,355	26,115
ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน	7,027	5,960	4,652
ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย	4,296	4,170	3,108
ความผิดเกี่ยวกับเพศ	1,473	1,432	1,340
ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุข เสรีภาพ ชื่อเสียง	850	861	703
ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ	13,125	12,405	11,859
ความผิดเกี่ยวกับอาวุธและวัตถุระเบิด	2,864	2,248	1,529
ความผิดอื่นๆ	3,486	3,279	2,924

ที่มา : กลุ่มงานข้อมูลและสารสนเทศ สำนักพัฒนาระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ตารางที่ 22 อัตราการคงอยู่ของนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2558 - 2560

ระดับการศึกษา	เข้าเรียนชั้น ป.1 ปีการศึกษา 2546 ถึง ระดับ ม.ปลาย ปีการศึกษา 2558			เข้าเรียนชั้น ป.1 ปีการศึกษา 2548 ถึงระดับ ม.ปลาย ปีการศึกษา 2560		
	ปีที่เข้าศึกษา	จำนวน นร.	อัตราคงอยู่ (%)	ปีที่เข้าศึกษา	จำนวน นร.	อัตราคงอยู่ (%)
ป.1	2,546	1,061,949	100	2,548	896,500	100
ป.2	2,547	1,019,851	96	2,549	872,740	97
ป.3	2,548	1,014,222	96	2,550	871,313	97
ป.4	2,549	1,009,943	95	2,551	868,498	97
ป.5	2,550	1,008,157	95	2,552	856,648	96
ป.6	2,551	997,178	94	2,553	855,715	95
ม.1	2,552	949,929	89	2,554	838,985	94
ม.2	2,553	942,970	89	2,555	801,868	89
ม.3	2,554	894,964	84	2,556	777,757	87
ม.4/ปวช.1	2,555	791,001	74	2,557	684,204	76
ม.5/ปวช.2	2,556	697,287	66	2,558	617,034	69
ม.6/ปวช.3	2,557	705,023	66	2,559	617,209	69
ม.4	2,555	512,284	48	2,557	453,148	51
ม.5	2,556	482,985	45	2,558	429,006	48
ม.6	2,557	467,506	44	2,559	412,410	46
ปวช.1	2,555	278,717	26	2,557	231,056	26
ปวช.2	2,556	214,302	20	2,558	188,028	21
ปวช.3	2,557	215,395	20	2,559	204,799	23

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 23 งบประมาณกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้กู้ จำนวนเงินกู้ยืม หนี้ที่ครบกำหนดชำระ และ หนี้ที่ได้รับชำระ ปีงบประมาณ 2557-2559

	2557	2558	2559
งบประมาณกองทุน (ล้านบาท)	25,500	14,394	13,000
รวมจำนวนผู้กู้ (คน)	676,301	599,728	499,620
รวมสัญญาการกู้เงิน (ล้านบาท)	26,736	24,670	20,831
หนี้ที่ครบกำหนดชำระ (ล้านบาท)	87,815	104,072	119,470
หนี้ที่ได้รับการชำระ (สะสม) (ล้านบาท)	48,789	54,527	65,243

ที่มา : รายงานผลการจ่ายเงินและผลการชำระหนี้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ณ วันที่ 30 กันยายน 2559 โดย บจม. ธนาคารกรุงไทย

ตารางที่ 24 สัดส่วนผู้มีอายุ 6 ปีขึ้นไปที่ใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามเขต ภาค กลุ่มอายุ ปี พ.ศ. 2559 - 2561

		สัดส่วนผู้ใช้ต่อจำนวนประชากร		
		2559	2560	2561
จำแนกตามเขต	ในเขตเทศบาล	57.4	62.7	66.1
	นอกเขตเทศบาล	39.5	45	49.3
	รวม	47.5	52.9	56.8
จำแนกตามภาค	รวม	47.5	52.9	56.8
	กรุงเทพฯ	69.2	74.5	77.5
	ภาคกลาง	53	57.9	62.5
	ภาคเหนือ	41.4	45.4	49
	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	36	42.4	46.2
	ภาคใต้	46.3	52.2	56.1
จำแนกตามช่วงอายุ	รวม	47.5	52.9	56.8
	6-14 ปี	61.4	63.4	69.6
	15-24 ปี	85.9	89.8	91.4
	25-34 ปี	73.6	80.3	84.4
	35-59 ปี	36.7	45.2	51.2
	60 ปีขึ้นไป	6	8.6	10.3

ที่มา : การสำรวจการมีกรใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ตารางที่ 25 โครงสร้างคนจนเมื่อวัดด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (เฉพาะประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป) จำแนกตามระดับการศึกษา ปี พ.ศ. 2550 – 2560

การศึกษาสูงสุด	โครงสร้างของคนจน (ร้อยละ)		
	2559	2560	2561
ไม่เคยเรียน	11.7	10	9.64
ก่อนประถมศึกษา	3.7	3.1	3.1
ประถมศึกษา	65.5	66.4	66.27
มัธยมต้น	12.4	12.5	12.95
มัธยมปลาย	5.3	6.5	6.39
อนุปริญญา	0.5	0.8	0.65
ปริญญาตรี	0.5	0.5	0.69
ปริญญาโท	0	0	0.02
ปริญญาเอก	0	0	0
การศึกษาอื่นๆ	0.1	0.2	0.27
ไม่ทราบ	0.2	0	0
รวม	100	100	100

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : 1.การศึกษาอื่นๆ ประกอบด้วย หลักสูตรที่ไม่ได้วุฒิการศึกษา(เช่น การศึกษาปอเนาะ) การศึกษาที่เทียบระดับไม่ได้ (เช่น อิสลามศึกษา แผนกวิชาศาสนาอิสลาม)

จากข้อมูลตัวชี้วัดเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา จะพบว่า ในประเด็นเรื่องการเข้าถึงบริการทางการศึกษาของเด็กไทยอยู่ในระดับดี เด็กในช่วงวัยเรียนเข้าถึงบริการทางการศึกษาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการศึกษาภาคบังคับ แต่มีแนวโน้มลดลงในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลอัตราการเข้าเรียนอย่างละเอียด โดยอาศัยข้อมูลจาก หนังสือสถิติการศึกษาของประเทศไทยปีการศึกษา 2559 -2560<sup>2</sup> จะพบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การเข้าถึงการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา ปัญหาเด็กได้เข้าเรียนช้ากว่าเกณฑ์อายุในระดับการศึกษาต่างๆ ที่กำหนดไว้ ทำให้สถิติสัดส่วนผู้เข้าเรียนต่อจำนวนประชากรในวัยเดียวกันไม่ได้สะท้อนอย่างแม่นยำ ส่งผลถึงการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานในอนาคต เช่น มีข้อสังเกตว่าเด็กอายุ 12 ปี ซึ่งตามเกณฑ์ควรไปเข้าเรียนชั้นมัธยมศึกษาแล้ว ร้อยละ 40 ยังศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา ส่งผลให้การเข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือไม่เป็นไปตามเกณฑ์อายุในแต่ละระดับการศึกษา

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2559-2560

สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 47/2561 กันยายน 2561

**2. การเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น** อายุ 12-14 ปี มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิแบบปรับ (ANER)<sup>3</sup> อยู่ที่ร้อยละ 77.9 โดยที่มีเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา (OOSC)<sup>4</sup> ร้อยละ 22.1 ที่ประกอบด้วยเด็กที่เข้าเรียนช้า ร้อยละ 13.8 และเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาร้อยละ 8.3 หรือประมาณ 2.1 แสนคน มีจำนวนเด็กชายเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมต้นมากกว่าเด็กหญิงเล็กน้อย

ขณะที่ การเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อายุ 15 - 17 ปี มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิแบบปรับ (ANER) อยู่ที่ร้อยละ 55.3 โดยที่มีเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา (OOSC) ร้อยละ 44.7 ที่ประกอบด้วยเด็กที่เข้าเรียนช้า ร้อยละ 15.8 และเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาร้อยละ 28.9 หรือประมาณ 7.7 แสนคน มีจำนวนเด็กหญิงมากกว่าเด็กชายเล็กน้อย (1.01 ล้านคนกับ 9.10 แสนคน) และถ้าเทียบเฉพาะสายสามัญ เด็กผู้หญิงมีสัดส่วนสูงกว่าเด็กผู้ชายค่อนข้างมาก ผู้หญิง 7.59 แสนคน ต่อผู้ชาย 5.11 แสนคน อย่างไรก็ตาม แม้จำนวนเด็กออกกลางคันจะมีจำนวนไม่มากนัก แต่ก็ต้องกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการช่วยเหลือช่วยกลุ่มเด็กเหล่านั้นให้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษาศึกษาโดยเร็วด้วย เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ระดับการเข้าถึงการศึกษาของไทยจะอยู่ในเกณฑ์ดี แต่เมื่อพิจารณาจากอัตราการคงอยู่ของนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจะพบว่า ในช่วงการเปลี่ยนช่วงชั้นจากระดับประถมศึกษามายังระดับมัธยมศึกษา และจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีอัตราคงอยู่ลดลงอย่างมาก เมื่อถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีผู้สำเร็จการศึกษาเพียง ร้อยละ 66 เท่านั้น จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องทำการสำรวจว่า เด็กอีกประมาณร้อยละ 34 หายไปอยู่ที่ใด

ประเด็นต่อมา เมื่อพิจารณาประเด็นความเสมอภาคและเท่าเทียม จะพบว่า การเข้าถึงการศึกษาระหว่างเพศชายและเพศหญิง มีอัตราที่ใกล้เคียงกันในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ในระดับอุดมศึกษาสัดส่วนของเพศหญิงลดน้อยลงกว่าเพศชาย ขณะที่ ด้านการรู้หนังสือและการเรียนรู้โดยใช้อินเทอร์เน็ตยังมีอัตราไม่สูงมากนัก ซึ่งเป็นประเด็นที่ภาครัฐควรสนับสนุนให้คนไทยได้มีโอกาสพัฒนาตนเองอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ในรายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2560/2561 ได้วิเคราะห์ถึงปัจจัยฐานะทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่ออัตราการเข้าเรียนและความแตกต่างของคะแนน O - NET ไว้ที่น่าสนใจ โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้เฉลี่ยต่อหัวรายจังหวัดและค่าใช้จ่ายต่อหัวรายจังหวัดกับสัดส่วนของเด็กที่เรียนในแต่ละระดับและคะแนน O - NET ของแต่ละจังหวัด พบว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนไม่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาภาคบังคับอย่างเข้มงวด ฐานะทางเศรษฐกิจมีบทบาทมากขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาประชากรในช่วงอายุที่เป็นช่วงรอยต่อจากมัธยมศึกษาตอนปลายหรืออาชีวศึกษาและอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า

ฐานะทางเศรษฐกิจซึ่งวัดโดยใช้รายได้ต่อหัวเฉลี่ยมีผลต่อคะแนน O-NET ระดับ ป.6 อย่างชัดเจน กล่าวคือ จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัว (Income per capita) สูงกว่ามีแนวโน้มที่จะมีค่าเฉลี่ยของผลการ

<sup>3</sup> อัตราการเข้าเรียนสุทธิแบบปรับ (Adjusted Net Enrolment Ratio: ANER) หมายถึง อัตราส่วนระหว่างจำนวน นักเรียนที่เข้าเรียนในระดับการศึกษาตามช่วงอายุระดับการศึกษาและระดับที่สูงกว่ากับจำนวนประชากรตามช่วง อายุระดับการศึกษา โดยปรับฐานให้เป็น 100

<sup>4</sup> เด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา (Out of School Children: OOSC) คือ เด็กที่ไม่ได้เข้าถึงการจัดการศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด ที่แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือเด็กที่เคยเข้ารับการศึกษแต่ปัจจุบันไม่ได้รับการศึกษา (Drop Out: ออกกลางคัน) และเด็กที่ไม่เคยได้รับการศึกษาเลยและจะเข้าเรียนในอนาคต (Enter Late: เข้าเรียนช้า) หรือไม่เข้ารับการการศึกษา

ทดสอบ O-NET วิชาคณิตศาสตร์สูงกว่า ยิ่งไปกว่านั้น ข้อสรุปนี้ยังเป็นจริงในกรณีที่ว่าฐานะทางเศรษฐกิจโดยใช้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัว (Expenditure per capita) และในทุกวิชา และผลการวิเคราะห์ยังเป็นไปในลักษณะเดียวกับในการทดสอบ O-NET ระดับ ม.3 และ ม.6 ก็นำไปสู่ข้อสรุปเดียวกันคือ จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัว (Income per capita) สูงกว่า มีแนวโน้มที่จะมีค่าเฉลี่ยของผลการทดสอบ O-NET สูงกว่าในทุกวิชา นอกจากนี้เมื่อมองในมุมกลับ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจกับระดับการศึกษา จะพบความสัมพันธ์ที่ลักษณะที่เป็นไปในทางเดียวกัน คือ ผู้ที่มีฐานะยากจนมักมีระดับการศึกษาที่ต่ำ โดยเห็นได้จากในตารางที่ 25 ว่า ผู้ที่มีฐานะยากจนส่วนมีระดับการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำ ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาเพียงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปเป็นผู้มีฐานะยากจนเพียง ร้อยละ 6.6 เท่านั้น การส่งเสริมให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้เป็นอย่างดี โดยในการส่งเสริมให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมนั้น รัฐได้จัดให้มีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา แต่ผลการชำระหนี้ของกองทุนดังกล่าวน่าเป็นห่วงเป็นอย่างยิ่ง โดยใน ปี พ.ศ. 2559 หนี้ที่ครบกำหนดชำระหนี้ ได้รับการชำระหนี้เพียง ร้อยละ 54.61 เท่านั้น โดยมียอดการค้างชำระหนี้สูงถึง 54,227 ล้านบาท

โดยสรุป หลักฐานเกี่ยวกับความเท่าเทียมทางการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการสร้างความเท่าเทียมเชิงปริมาณในระดับการศึกษาภาคบังคับ โดยเด็กทุกคนมีโอกาสและสามารถที่จะเข้าสู่การศึกษาภาคบังคับได้ไม่ว่าจะมาจากครอบครัวที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมแบบใดและจากภูมิภาคหรือจังหวัดใดก็ตาม แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างความเท่าเทียมเชิงคุณภาพ ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ที่เด็กอาศัยอยู่และสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัวยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คะแนนทดสอบทางวิชาการซึ่งบ่งชี้คุณภาพการศึกษาที่เด็กได้รับ มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ผลการศึกษาดังกล่าวมานี้นำไปสู่ข้อสรุปว่านโยบายการศึกษาของไทยควรมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นนโยบายที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรก (Priority) ซึ่งจะช่วยผลักดันให้นโยบายและกระบวนการทำงานของภาคการศึกษามีความเป็นเอกภาพและยกระดับคุณภาพการศึกษาได้ในที่สุด

### 3) การมุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ตัว ดังนี้

- สัดส่วนผู้เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษาต่อสามัญศึกษา
- ร้อยละของกำลังแรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป
- ประชากรวัยแรงงาน (15 – 59 ปี) มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้น

โดยแต่ละตัวชี้วัดมีผล ดังต่อไปนี้

#### ตารางที่ 26 สัดส่วนผู้เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษาต่อสามัญศึกษา

ระดับการศึกษา	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
มัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ	73.45	73.69	73.27
มัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ	26.55	26.31	26.73

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สป.ศธ.

ตารางที่ 27 ร้อยละของกำลังแรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป

	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
ร้อยละของกำลังแรงงาน (อายุ 15 ปีขึ้นไป) ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป	52.41	52.92	44.35

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 28 ประชากรวัยแรงงาน (15 – 59 ปี) มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้น

	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
ประชากรวัยแรงงาน (15 – 59 ปี) มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้น	52.41	52.92	44.35

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

นอกจากนี้ ผู้เขียนรายงานได้เพิ่มเติมข้อมูลสถิติทางการศึกษาเพื่อให้การวิเคราะห์สภาวะการศึกษาไทยด้านการมุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศมีความครบถ้วนสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 29 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา จำแนกตามระดับและประเภทการศึกษา ปีการศึกษา 2557 - 2559

	ปี พ.ศ. 2557	ปี พ.ศ. 2558	ปี พ.ศ. 2559
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>2,508,305</b>	<b>2,440,206</b>	<b>2,398,209</b>
<b>ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน</b>	<b>2,097,908</b>	<b>2,008,389</b>	<b>1,953,424</b>
- ประถมศึกษา	780,501	785,598	791,815
- มัธยมศึกษาตอนต้น	707,653	667,128	657,273
- มัธยมศึกษาตอนปลาย	609,754	555,663	504,336
- สามัญศึกษา (ม.6)	423,519	427,650	381,732
- อาชีวศึกษา (ปวช.3)	186,235	128,013	122,604
<b>ระดับอุดมศึกษา</b>	<b>410,397</b>	<b>431,817</b>	<b>444,785</b>
- ต่ำกว่าปริญญาตรี	132,609	120,975	93,291
- ปริญญาตรี	249,359	267,741	308,422
- สูงกว่าปริญญาตรี	28,429	43,101	43,072
- ประกาศนียบัตรบัณฑิต	2,420	1,216	4,642
- ปริญญาโท	24,397	38,394	34,182
- ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง	195	751	259
- ปริญญาเอก	1,417	2,740	3,989

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ตารางที่ 30 ประมาณการผู้สำเร็จการศึกษาและประมาณการผู้เข้าสู่ตลาดแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2561 - 2563

	ปี พ.ศ. 2561		ปี พ.ศ. 2562		ปี พ.ศ. 2563	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ประมาณการผู้สำเร็จการศึกษารวมทุกชั้น	1,763,378	100	1,674,248	100	1,804,159	100
- มัธยมศึกษาปีที่ 3	725,572	41.15	693,905	41.45	730,118	40.47
- มัธยมศึกษาปีที่ 6	413,395	23.44	381,395	22.78	391,664	21.71
- ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	131,590	7.46	123,828	7.4	165,766	9.19
- ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง/ อนุปริญญา	106,909	6.06	115,689	6.91	115,689	6.41
- ปริญญาตรี	385,912	21.88	359,431	21.47	400,922	22.22
ประมาณการผู้เข้าสู่ตลาดแรงงาน	504,788	28.63	480,436	28.7	524,893	29.09
- มัธยมศึกษาปีที่ 3	75,532	10.41	70,640	10.18	74,326	10.18
- มัธยมศึกษาปีที่ 6	18,479	4.47	27,766	7.28	28,513	7.28
- ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	22,726	17.27	21,104	17.04	28,130	16.97
- ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง/ อนุปริญญา	67,011	62.68	75,071	64.89	75,071	64.89
- ปริญญาตรี	321,040	83.19	285,855	79.53	318,853	79.53

ที่มา : กองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ 31 กำลังแรงงานรวม (อายุ 15 ปีขึ้นไป) จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ปี พ.ศ. 2559 - 2561

		ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
จำนวน (พันคน)	ประถมศึกษาและต่ำกว่า	17,794.3	17,307.7	17,338.2
	มัธยมต้น	6,209.5	6,333.6	6,425.5
	มัธยมปลาย(สายสามัญ)	4,817.6	4,835.6	4,994.7
	อาชีวศึกษา	1,398.8	1,403.0	1,392.4
	วิชาชีพชั้นสูง	1,920.5	1,957.7	2,004.7
	อุดมศึกษา	6,125.9	6,262.2	6,278.1
	รวม	38,266.6	38,099.8	38,433.6
สัดส่วน (ร้อยละ)	ประถมศึกษาและต่ำกว่า	46.5	45.4	45.1
	มัธยมต้น	16.2	16.6	16.7
	มัธยมปลาย(สายสามัญ)	12.6	12.7	13.
	อาชีวศึกษา	3.7	3.7	3.6
	วิชาชีพชั้นสูง	5.	5.1	5.2
	อุดมศึกษา	16.	16.4	16.3
	รวม	100.	100.	100.

ที่มา : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 32 จำนวนผู้มีงานทำ (อายุ 15 ปีขึ้นไป) จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ปี พ.ศ. 2559 - 2561

		ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
จำนวน (พันคน)	รวม	37,692.7	37,458.3	37,864.6
	ประถมศึกษาและต่ำกว่า	17,575.9	17,078.5	17,140.8
	มัธยมต้น	6,108.3	6,219.2	6,325.7
	มัธยมปลาย(สายสามัญ)	4,743.6	4,750.4	4,916.4
	อาชีวศึกษา	1,374.1	1,373.3	1,366.9
	วิชาชีพชั้นสูง	1,887.7	1,910.	1,965.0
	อุดมศึกษา	6,003.0	6,126.8	6,149.7
สัดส่วน (ร้อยละ)	รวม	100.	100.	100.
	ประถมศึกษาและต่ำกว่า	46.6	45.7	45.3
	มัธยมต้น	16.2	16.5	16.7
	มัธยมปลาย(สายสามัญ)	12.6	12.8	13.0
	อาชีวศึกษา	3.6	3.5	3.6
	วิชาชีพชั้นสูง	5.0	5.1	5.2
	อุดมศึกษา	15.9	16.3	16.2

ที่มา : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 33 จำนวนผู้ว่างงาน จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ทัวราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2559 - 2561

		ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
จำนวน (พันคน)	รวม	377.5	450.7	404.3
	ประถมศึกษาและต่ำกว่า	77.6	93.4	81.6
	มัธยมต้น	78.7	87.9	78.4
	มัธยมปลาย(สายสามัญ)	54.	66.	62.1
	อาชีวศึกษา	21.9	27.2	22.2
	วิชาชีพชั้นสูง	29.2	45.3	37.2
	อุดมศึกษา	116.	130.8	122.8
สัดส่วน (ร้อยละ)	รวม	100.	100.	100.
	ประถมศึกษาและต่ำกว่า	20.6	20.8	20.2
	มัธยมต้น	20.8	19.5	19.4
	มัธยมปลาย(สายสามัญ)	14.3	14.6	15.4
	อาชีวศึกษา	5.8	6.	5.5
	วิชาชีพชั้นสูง	7.7	10.	9.2
	อุดมศึกษา	30.8	29.1	30.4

ที่มา : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 34 อัตราการว่างงานตามระดับการศึกษา ทัวราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2559 - 2561

	ปี พ.ศ. 2559	ปี พ.ศ. 2560	ปี พ.ศ. 2561
รวม	1.	1.2	1.1
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	0.4	0.5	0.5
มัธยมต้น	1.3	1.4	1.2
มัธยมปลาย(สายสามัญ)	1.1	1.4	1.2
อาชีวศึกษา	1.6	2.	1.6
วิชาชีพชั้นสูง	1.5	2.3	1.9
อุดมศึกษา	1.9	2.1	2.

ที่มา : การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากข้อมูลตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จะพบว่าการพัฒนากำลังคนสายอาชีพ เป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วนนักเรียนสายอาชีวศึกษาให้สูงขึ้นยังไม่ประสบความสำเร็จ สัดส่วนนักเรียนสายสามัญและสายอาชีพไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในปีการศึกษา 2559 - 2561 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสัดส่วนผู้เรียนมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษาต่อสามัญศึกษาย้อนหลังเป็นเวลานานขึ้นจะพบตัวเลขที่น่าสนใจ คือ ในช่วงแรกของการเก็บข้อมูลในปี พ.ศ. 2536 สัดส่วนดังกล่าวใกล้เคียงกัน คือ 47 : 53 จากนั้นสัดส่วนผู้เรียนสายสามัญเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จึงควรทำวิจัยศึกษาให้เห็นถึงสาเหตุของปรากฏการณ์ดังกล่าว อีกตัวเลขหนึ่งที่สวนทางกับนโยบายการพัฒนาากำลังคนสายอาชีพ คือ จำนวนผู้จบการศึกษาในระดับต่างๆ จะพบว่า ตัวเลขผู้สำเร็จการศึกษาในระดับการศึกษาต่างๆ ลดลงอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี ที่มีตัวเลขเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อพิจารณาสถิติจำนวนผู้ว่างงาน จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ ก็พบว่า ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เป็นกลุ่มที่มีจำนวนผู้ว่างงานสูงที่สุด ถึง ประมาณร้อยละ 30 ของจำนวนผู้ว่างงานทั้งหมด ทำให้ต้องหันกลับมาพิจารณาบทบาทและแนวทางการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับระดับการศึกษาของแรงงานไทย คือ แม้ไทยจะลงทุนเรื่องการศึกษาให้บริการเรื่องการศึกษาในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาค่อนข้างสูง แต่สัดส่วนของแรงงานที่ได้รับการศึกษาแค่ชั้นประถมและต่ำกว่า ที่สำรวจกลางปี 2561 เกือบครึ่งหนึ่งของผู้มีงานทำ<sup>5</sup> ขณะที่แรงงานของประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ แรงงานส่วนใหญ่จบในระดับชั้นมัธยมศึกษา ซึ่งโลกยุคปัจจุบันถือเป็นระดับการศึกษาที่พอจะเรียนรู้ทักษะสมัยใหม่เพิ่มเติมได้ดีกว่า แสดงว่าปัญหาเด็กเยาวชนไทย (ส่วนใหญ่คือยากจน) ไม่ค่อยได้เรียนหนังสือและ/หรือออกกลางคัน ยังเป็นปัญหาที่จะต้องหาทางแก้ไขที่สาเหตุต้นตออย่างเป็นระบบครบวงจรมากกว่าแค่ใช้วิธีการเพิ่มงบประมาณ เพิ่มโรงเรียน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2560 - 2561 ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการของตลาดแรงงานเอนเอียงไปทางผู้มีทักษะสูงและการกำหนดนโยบายอาชีวศึกษา มาวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนสายอาชีพไว้อย่างน่าสนใจ คือ ความต้องการของตลาดแรงงานเอนเอียงไปทางผู้มีทักษะสูง ระบุว่า คนที่มีการศึกษาสูงกว่าหรือผู้มีทักษะที่ไม่เจาะจง (General Skills) ซึ่งมักจะมีอยู่ในกลุ่มผู้ที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมากกว่ากลุ่มอื่น จะสามารถเรียนรู้ ปรับตัว และประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

<sup>5</sup> สัดส่วนนี้ดีขึ้นกว่าเมื่อ 10 ปีที่แล้วเพียงเล็กน้อย ปี 2552 แรงงานที่มีระดับการศึกษาระดับประถมและต่ำกว่า มีร้อยละ 54.2 ระดับมัธยมปลายร้อยละ 13.7 สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะการทำงานประชากรเดือนเมษายน 2552

มากกว่าคนที่มีการศึกษาต่ำหรือผู้ที่มีทักษะแบบเจาะจง (Firm-specific Skills) ในทางกลับกัน ผู้ที่มีการศึกษาต่ำหรือได้รับการฝึกฝนเพียงเทคโนโลยีที่เฉพาะเจาะจง (Specific Technology) แบบในอดีต แต่ขาดทักษะที่ไม่เจาะจงย่อมประสบปัญหาในการเรียนรู้และประยุกต์ใช้เทคโนโลยีใหม่ ตัวอย่างเช่น การประยุกต์ใช้คอมพิวเตอร์เป็นเรื่องยุ่งยากสำหรับผู้จบการศึกษาต่ำกว่ามหาวิทยาลัยเมื่อสี่สิบปีที่แล้ว ในขณะเดียวกัน บริษัทส่วนใหญ่ได้เลือกใช้คอมพิวเตอร์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งส่งผลให้ความต้องการหรืออุปสงค์ของแรงงานที่มีทักษะสูงเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะที่ความต้องการของแรงงานทักษะต่ำน้อยลงไป นโยบายการศึกษาควรมุ่งเน้นที่จะพัฒนาทักษะของผู้เรียนให้สามารถปรับตัวเข้ากับโลกในอนาคต ซึ่งยากที่จะคาดการณ์ได้ว่าเทคโนโลยีที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะต้องการแรงงานที่มีความสามารถแบบใด ประสบการณ์ในอดีต ชี้ให้เห็นว่า ทักษะที่ไม่เจาะจง (General Skills) ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของทักษะการคิดวิเคราะห์ การแก้ปัญหา และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เป็นทักษะที่ช่วยให้ผู้เรียนสามารถปรับตัวเข้ากับ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีได้ดีกว่าทักษะที่เจาะจง (Specific Skills) ดังนั้น นโยบายการศึกษาที่เหมาะสมจึงควรส่งเสริมและพัฒนาทักษะที่ไม่เจาะจง (General Skills) มากกว่าการพยายามที่จะวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) โดยกำหนดสัดส่วนระหว่างวุฒิการศึกษา ดังเช่นที่ดำเนินการในปัจจุบัน

**สรุป** ในการมุ่งสู่ความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจำเป็นต้องสร้างแรงงานที่มีทักษะเพิ่มมากขึ้น เพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ของแรงงานไทยให้สูงขึ้น แต่เมื่อพิจารณาจากสถิติด้านบน จะพบว่า ระดับการศึกษาของแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศยังเป็นระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา แสดงให้เห็นว่าแรงงานส่วนใหญ่ของไทยเป็นแรงงานที่ทักษะไม่สูง ประกอบกับความคาดหวังในแรงงานที่มีทักษะซึ่งจบในระดับอุดมศึกษากลับว่างงานเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นอย่างมาก ในขณะที่ประชากรวัยเด็กและเยาวชนลดลง โอกาสในการเข้าเรียนของเด็กวัยเรียนต่อประชากรโดยรวมไม่ได้เพิ่มขึ้น ระดับมัธยมปลายกลับลดลงด้วย สัดส่วนคนเรียนสายอาชีวศึกษาก็ยังต่ำกว่าสายสามัญ ผู้สำเร็จการศึกษาอาชีวศึกษาระดับ ปวช. ปวส. มีจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในปี 2559 ลดลง จากปีการศึกษาก่อนหน้านี้ การศึกษาจัดโดยเอกชนมีสัดส่วนต่ำกว่าของรัฐมาก ยกเว้นโรงเรียนนานาชาติที่มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น สัดส่วนผู้หญิงได้เรียนมัธยมปลายสายสามัญและอุดมศึกษาสูงกว่าผู้ชายอย่างน่าสังเกต ซึ่งยืนยันว่าไทยยังจัดการศึกษาให้ประชาชนในระดับมัธยมศึกษาโดยเฉพาะมัธยมปลาย (ทั้งสายสามัญและอาชีวศึกษา) ได้อย่างไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร

#### 4) การปรับปรุงระบบบริหารจัดการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพิ่มความคล่องตัวในการรองรับความหลากหลายของการจัดการศึกษา และสร้างเสริมธรรมาภิบาล ยังไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับด้านนี้

ระบบสารสนเทศทางการศึกษายังไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดในด้านนี้ ผู้เขียนรายงานจึงได้เพิ่มเติมข้อมูลสถิติทางการศึกษาเพื่อให้การวิเคราะห์สภาวะการศึกษาไทยด้านการปรับปรุงระบบบริหารจัดการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ มีความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้



ตารางที่ 35 จำนวนและร้อยละของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในสถานศึกษาของรัฐบาลและเอกชน จำแนกตามระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2557 - 2559

ระดับการศึกษา	2557		2558		2559	
	รัฐบาล	เอกชน	รัฐบาล	เอกชน	รัฐบาล	เอกชน
รวมทั้งสิ้น	10,686,340	2,676,173	10,573,894	2,767,537	10,509,464	2,645,062
ก่อนประถมศึกษา	1,112,333	580,305	1,106,437	632,383	1,121,793	630,665
ประถมศึกษา	3,839,402	1,031,176	3,790,229	1,076,848	3,759,586	1,067,184
มัธยมศึกษา	3,743,425	700,802	3,657,952	703,123	3,576,298	679,283
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,041,787	314,413	2,018,113	326,265	1,993,139	320,918
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1,701,638	386,389	1,639,839	376,858	1,583,159	358,365
อุดมศึกษา	1,991,180	363,890	2,019,276	355,183	2,051,787	267,930
รวมทั้งสิ้น	79.97	20.03	79.26	20.74	79.89	20.11
ก่อนประถมศึกษา	65.72	34.28	63.63	36.37	64.01	35.99
ประถมศึกษา	78.83	21.17	77.87	22.13	77.89	22.11
มัธยมศึกษา	84.23	15.77	83.88	16.12	84.04	15.96
มัธยมศึกษาตอนต้น	86.66	13.34	86.08	13.92	86.13	13.87
มัธยมศึกษาตอนปลาย	81.5	18.5	81.31	18.69	81.54	18.46
อุดมศึกษา	84.55	15.45	85.04	14.96	88.45	11.55

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำข้อมูลโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 36 งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาต่อ GDP และงบประมาณด้านการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดิน ปีงบประมาณ 2560 - 2562

	2560	2561	2562
งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา (ล้านบาท)	536,732	523,569.4	510,504.9
งบประมาณแผ่นดิน (ล้านบาท)	2,923,000	3,050,000	3,000,000
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) (ล้านบาท)	15,228,600	16,457,300	17,592,900
ร้อยละของงบประมาณการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดิน	18.4	17.2	17.0
ร้อยละของงบประมาณด้านการศึกษาต่อ GDP	3.5	3.2	2.9

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 สำนักงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 37 งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษากำแนกตามระดับการศึกษา ปีงบประมาณ 2560 -2562

เงินงบประมาณด้านการศึกษา (ล้านบาท)	2560	2561	2562
ระดับก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา	376,124	325,296	348,681
ระดับอุดมศึกษา	112,975	108,341	102,404
การศึกษาไม่กำหนดระดับ	3,117	3,780	2,785
การบริการสนับสนุนการศึกษา	15,220	47,466	10,495
การวิจัยและการพัฒนาการศึกษา	1,455	6,964	3,589
การศึกษาอื่นๆ	27,841	31,722	42,550
รวมงบประมาณ	536,732	523,569	510,505

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2562 สำนักงบประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 38 จำนวนผู้เรียนการศึกษานอกระบบโรงเรียน กำแนกตามระดับชั้น ประเภทการศึกษาและสังกัดปีการศึกษา 2558 - 2560

ระดับ/ประเภทการศึกษา	2558	2559	2560
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>5,678,835</b>	<b>4,834,861</b>	<b>5,675,342</b>
การส่งเสริมการรู้หนังสือ (กศน.)	301,473	302,175	83,996
การจัดการศึกษาบนพื้นที่สูง (ศศช.)	90,840	91,178	38,933
สายสามัญศึกษา (กศน.)	1,239,311	2,271,551	2,150,413
- ประถมศึกษา	116,117	173,115	154,373
- มัธยมศึกษา	1,123,194	2,098,436	1,996,040
- มัธยมศึกษาตอนต้น	478,896	881,369	836,285
- มัธยมศึกษาตอนปลาย	644,298	1,217,067	1,159,755
สายอาชีพ	4,047,211	2,169,957	3,402,000
- หลักสูตรพิเศษ (สอศ.)	1,065,485	219,077	282,991
- หลักสูตรพิเศษที่เอกชนขออนุมัติ (สช.)	1,065,715	38,213	
- หลักสูตรอาชีพระยะสั้น (กทม.)	19,776	6,494	19,392
- วิทยาลัยชุมชน (หลักสูตรระยะสั้น)	21,053	19,350	27,079
- กลุ่มการศึกษาอาชีพ (กศน.)	1,875,182	1,886,823	3,072,538

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

ในรายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2561/2562 ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า เมื่อพิจารณาสถิติงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาก่อนปีการศึกษาของประเทศไทยปีการศึกษา 2559 - 2560 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 เพิ่มขึ้นสูงมาตลอด จากงบ 2.2 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2545 เป็น 5.5 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2559 แต่หลังจากปี 2559 งบประมาณการศึกษาเริ่มลดลงบ้าง ปี 2561 อยู่ที่ 5.2 แสนล้านบาท เทียบเป็นร้อยละ 18.4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทั้งประเทศ และเทียบเป็นร้อยละ 3.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่งอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าหลายประเทศ

ข้อที่น่าสังเกตคือ ในปีงบประมาณการศึกษา 2560 ขณะที่งบการศึกษาประเภทอื่นลดลงบ้าง แต่สำหรับبودมศึกษายังคงสูงขึ้นเล็กน้อย อยู่ที่ 112,975.00 ล้านบาท เมื่อลองคำนวณจากจำนวนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ (ในปีการศึกษา 2560) 1,584,939 คน ลบออกด้วยจำนวนนักศึกษามหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ ซึ่งปีงบประมาณจากรัฐบาลน้อย จำนวน 283,030 คน จะเหลือ 1,301,909 คน<sup>6</sup> รศ.วิทยากร เชียงกุลได้คำนวณดูว่า โดยเฉลี่ยแล้วนักศึกษามหาวิทยาลัยรัฐแต่ละคนจะได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐในปี 2560 คนละราว 86,777 บาทต่อปี ในขณะที่นักศึกษามหาวิทยาลัยเอกชนไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเลย (ระดับการศึกษาพื้นฐาน มีโรงเรียนเอกชนบางส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อยได้รับการอุดหนุนจากรัฐบางส่วน แต่ได้การสนับสนุนเฉลี่ยต่อคนต่ำกว่าโรงเรียนรัฐบาล) กล่าวได้ว่า ประเทศไทยไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่พอเพียงของงบประมาณเพื่อการศึกษา แต่มีปัญหาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณและการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษา กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาในบางส่วนไม่ได้เป็นไปตามหลักความเสมอภาค หลักความเป็นธรรม และหลักความพอเพียง มีความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรทรัพยากร การใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ

อีกประเด็นที่น่าสนใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพิ่มความคล่องตัวในการรองรับความหลากหลายของการจัดการศึกษา คือ การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น และให้รัฐเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากผู้จัดการศึกษาเป็นผู้สนับสนุนการจัดการศึกษา ซึ่งหากพิจารณาตัวเลขสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนย้อนหลังไปตั้งแต่เริ่มเก็บข้อมูล คือ ในปี พ.ศ. 2533 จะพบว่า สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ 86.14 ต่อ 13.86 ซึ่งเป็นตัวเลขที่ไม่ต่างจากในปัจจุบันมากนัก แสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จในการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จึงเป็นอีกประเด็นนโยบายที่รัฐควรให้ความสำคัญ

นอกจากนี้ รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2560/2561 ยังได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาไว้ คือ ประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการศึกษาของไทยยังมีปัญหาเนื่องจากเน้น **การบริหารแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง** ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคส่วนอื่น ๆ ทำให้ขาดพลังในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา อีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน คือ **ระบบข้อมูลหรือสารสนเทศทางการศึกษา** ของประเทศไทยที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ในการวางแผนได้อย่างถูกต้องทันเวลา ในปัจจุบันมีหน่วยงานหลายแห่งที่จัดทำสถิติข้อมูลทางการศึกษา แต่ปัญหาคือข้อมูลไม่ตรงกัน ล้าสมัย อีกทั้งการขาดระบบสารสนเทศหรือไม่เปิดเผยข้อมูลก็เป็นสาเหตุให้เกิดการรั่วไหลในการจัดซื้อจัดจ้าง รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2560/2561 จึงได้นำเสนอแนวคิดการจัดการฐานข้อมูลด้านการศึกษา ใน 2 รูปแบบ คือ (1) การจัดการฐานข้อมูลให้มีลักษณะเป็นฐานข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงาน (Operational Database) โดยออกแบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพ ของการดำเนินงานด้านการศึกษา ที่เริ่มจากการให้สถานศึกษาทุกแห่งมีฐานข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงานที่เหมาะสม และสามารถให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียของการจัดการศึกษา ได้แก่ ครู พ่อแม่ ผู้ปกครองของนักเรียน โรงเรียน และผู้บริหารสถานศึกษา สามารถเข้าถึงการใช้งานและใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลนี้ได้ และ (2) การจัดการ ฐานข้อมูลให้มีลักษณะเป็นฐานข้อมูลด้านการศึกษาที่มีขนาดใหญ่ (Big Educational Data) ที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลการศึกษาเข้ากับฐานข้อมูลภาษี ฐานข้อมูลประกันสังคม และฐานข้อมูลมหาวิทยาลัย และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกันอย่างหลากหลาย เป็นข้อมูลที่มีความต่อเนื่องยาวนาน เริ่มต้นตั้งแต่เด็กอยู่ในช่วงปฐมวัย ในวัยเรียน ไปจนกระทั่งถึงวัยผู้ใหญ่ วัยทำงาน เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้กำหนดนโยบายในการวางแผนและกำหนดนโยบาย

<sup>6</sup> สกศ. สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2559-2560

### 3. บทวิเคราะห์รายงานสภาวะการศึกษาไทย

ในหัวข้อที่ผ่านมา ผู้เขียนรายงานได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ให้เห็นถึงสภาพที่เป็นจริงในการจัดการศึกษาของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ตัวเลขสถิติดังกล่าว ยังไม่สามารถแสดงถึงมูลเหตุ หรือที่มาที่ไปที่อยู่เบื้องหลังของข้อมูลสถิติดังกล่าว ในหัวข้อนี้จึงได้ทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงสาเหตุ ผลกระทบและสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยและระบบการศึกษา ผ่านรายงานสภาวะการศึกษาไทย ที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้จัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี เพื่อศึกษาวิเคราะห์บริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้นในรอบปีทั้งภายใน และภายนอกประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษา รวมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลสถิติด้านการศึกษา เพื่อประเมินสถานการณ์ทางการศึกษาในปัจจุบัน อันจะเป็นข้อมูลในการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาให้รอบรับและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยในปี 2561 ให้มีการวิเคราะห์บริบทต่างๆที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

#### 3.1) ปัจจัย/บริบทภายนอกที่ส่งผลต่อการศึกษาในปัจจุบัน

##### 1) สภาวะทางเศรษฐกิจ

การจะเข้าใจภาพที่แท้จริงของเศรษฐกิจไทย ต้องมองให้กว้างกว่าแค่สถิติการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม คือ ควรจะมองจากสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยด้วย ข้อมูลจากบทความเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย” โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ออกมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2562<sup>7</sup> ช่วยให้เราเข้าใจสภาพเศรษฐกิจไทยได้ชัดเจนขึ้น

สินทรัพย์ทางการเงินและการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนร่ำรวยจำนวนน้อยมาก ในปี 2561 บัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ของประชาชนที่มีวงเงิน 10 ล้านบาทขึ้นไป มี 111,517 บัญชี คิดเป็นร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด 84.11 ล้านบัญชี แต่คนที่รวยที่สุดราว 1 แสนคนนี้มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 52.8 ของเงินฝากธนาคารทั้งหมด บัญชีเงินฝากประชาชนส่วนใหญ่ 74 ล้านบัญชีนั้นแต่ละบัญชีมีเงินฝากต่ำกว่า 5 หมื่นบาท<sup>8</sup>

การศึกษาเรื่องการถือครองที่ดิน โดยดร.ดวงมณี เลหากุล (2556) พบว่า ในปี 2555 คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงสุดร้อยละ 10 แรก ถือครองที่ดินรวม 97.86 ล้านไร่ เป็นสัดส่วนร้อยละ 61.5 ของที่ดินที่มีการถือครองทั้งหมด ขณะที่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดร้อยละ 10 สุดท้าย ถือครองที่ดินรวมกัน 68,330 ไร่ เป็นสัดส่วนการถือครองที่ดินร้อยละ 0.1 ของที่ดินทั้งหมด คนกลุ่มที่รวยที่สุดถือครองที่ดินแตกต่างจากคนกลุ่มที่จนที่สุดถึง 853.6 เท่า

ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนที่ให้กับได้ มีภาระหนี้สินคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของพวกเขาสูงกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงถึง 2 เท่า ส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมเพื่อทำการเกษตร รองลงมาเป็นการกู้เพื่อการอุปโภคบริโภค

<sup>7</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทความเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย” ภาวะสังคมไทยไตรมาสที่ 4 และภาพรวม ปี 2561, 1 มีนาคม 2562 [www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th)

<sup>8</sup> สำนักข่าวอิสรา [www.isranews.org](http://www.isranews.org) 6 ธันวาคม 2561 30 ปี ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ “กอบศักดิ์” ชี้ไม่แก้ความเหลื่อมล้ำ คนจนไร้เงินออม เข้าไม่ถึงความมั่งคั่ง

**รายงานภาวะเศรษฐกิจไทยปี 2561** โดยฝ่ายวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กล่าวถึงปัญหาเศรษฐกิจไทยไว้บางส่วน เช่น ต้องติดตามประเด็นของทักษะแรงงานที่ไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ และแนวโน้มการนำเครื่องจักรมาใช้ทดแทนแรงงานต่อไป

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยเติบโตลดลงจากทศวรรษก่อนหน้านี้จากเฉลี่ย 4.8% ต่อปี เหลือเพียง 3.8% ต่อปี และต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลายด้าน โดยเฉพาะข้อจำกัดจากโครงสร้างประชากรที่คนวัยทำงานลดลง คนสูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเพราะคนอายุยืนขึ้น การจ้างงานของไทยที่หดตัวลง ทั้งยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่ฉุดรั้งศักยภาพของเศรษฐกิจไทยไว้ คือ

**1. ผลผลิตภาพ (ประสิทธิภาพการผลิตของไทย) ทรงตัวในระดับต่ำ** โดยสาเหตุเชิงโครงสร้างอย่างน้อย 4 เรื่องคือ 1) แรงงานจำนวนมากมีผลิตภาพต่ำ (โดยเฉพาะภาคเกษตรและภาครัฐ) ขาดการพัฒนาและไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปสู่ภาคการผลิตที่มีผลิตภาพที่สูงขึ้นได้สะดวก 2) แรงงานไทยมีทักษะไม่ตรงกับความต้องการของตลาด (Labor mismatch) เนื่องจากระบบการศึกษาไทยที่ไม่สามารถผลิตแรงงานออกมาตอบโจทย์ความต้องการของภาคธุรกิจได้ 3) การลงทุนที่แท้จริงของทั้งภาครัฐและเอกชนอยู่ในระดับต่ำกว่าทศวรรษก่อน การลงทุนภาคเอกชนในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อทดแทนเครื่องจักรเก่าที่เสื่อมลงไป ไม่ได้สร้างผลิตภาพเพิ่มขึ้นมากนัก 4) ผู้ประกอบการไทยต้องเผชิญกับความยากลำบากในการดำเนินธุรกิจจากกฎระเบียบข้อบังคับของทางการที่มีจำนวนมากและล้าสมัย

ในอนาคต คนไทยในวัยทำงานจะมีจำนวนลดลง ในขณะที่ผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้น ดังนั้น ทางเดียวที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทยได้ คือ ต้องเร่งพัฒนาผลิตภาพในทุกภาคของระบบเศรษฐกิจไทย เพื่อให้คนไทยเก่งขึ้น มีคุณภาพสูงขึ้น และสร้างรายได้ได้เพิ่มขึ้น

**2. ความเหลื่อมล้ำของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ยังกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนที่มีรายได้สูง** มีสินทรัพย์สูง โดยเฉพาะเจ้าของทุนขนาดใหญ่ ส่วนหนึ่งมาจากภาครัฐขาดประสิทธิภาพและความสามารถที่จะทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างภาษี โครงสร้างการใช้จ่ายภาครัฐ หรือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทั้งในภาคอุตสาหกรรมด้วยกันเองและระหว่างครัวเรือน ผลิตภาพของโรงงานระดับหัวแถวสูงกว่าโรงงานระดับปลายแถวมาก ทำให้กำไรและโอกาสขยายตัวและการจ่ายค่าตอบแทนคนงานแตกต่างกัน ครัวเรือนของไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินมากที่สุดในอาเซียน และอยู่ในลำดับที่ 97 จาก 106 ประเทศทั่วโลก (สถิติจาก World Economic Forum - WEF)

ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ไทยต้องปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างจริงจังและรอบด้าน นั่นก็คือ 1.การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การแข่งขันจากทั่วโลกรุนแรงขึ้น และจะมีผลกระทบต่อทั้งเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบการอย่างรุนแรง 2.การเปลี่ยนแปลงด้านภูมิอากาศ (Climate change) จากภาวะโลกร้อน ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติบ่อยครั้งขึ้น กระทบต่อภาคเกษตรและอื่นๆ 3. ความขัดแย้งระหว่างขั้วมหาอำนาจ ระหว่างประเทศและภายในประเทศต่างๆ จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ตลาดเงิน ตลาดทุน และราคาพลังงานทั่วโลก และกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมาก

## 2) สภาวะทางสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

รายงานภาวะทางสังคม ปี 2561 โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>9</sup> มีประเด็นสำคัญ คือ การจ้างงาน ในปี 2561 เพิ่มจากปี 2560 เล็กน้อย ทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร อัตราการว่างงานเท่ากับร้อยละ 1.1 มีผู้ว่างงานราว 4 แสนคน (ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษา รองลงมาคือ วิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และมัธยมปลายสายสามัญ) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ตรงกับความต้องการของการจ้างงานทั้งแรงงานที่มีทักษะและกึ่งทักษะ รวมทั้งแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมปริญาตรี และสูงกว่า ที่มีความรู้ ทักษะไม่ตรงกับตลาดแรงงาน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เสนอรายงานสถานการณ์ทางสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไตรมาสแรกของปี 2561 ต่อคณะรัฐมนตรี<sup>10</sup> มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้คือ

โครงสร้างประชากร ใน 17 ปีข้างหน้า สัดส่วนผู้สูงอายุ (วัย 60 ปีขึ้นไป) จะเพิ่มขึ้น สัดส่วนของประชากรวัยทำงาน (15 - 59 ปี) และเด็กวัย 0-14 ปี จะลดลงตามลำดับ ในปี 2560 คนสูงอายุมีสัดส่วนร้อยละ 17 จะเพิ่มเป็นร้อยละ 30 ในปี 2579 (17 ปีข้างหน้า) ขณะที่สัดส่วนคนวัยทำงานจะลดลงจากร้อยละ 65 เหลือเพียงร้อยละ 56 ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน (สัดส่วนของเด็กจากร้อยละ 18 เหลือร้อยละ 14) ซึ่งหมายความว่า อัตราการพึ่งพิงประชากรวัยแรงงานจะสูงขึ้น ประเทศจะมีกำลังแรงงานในการผลิตและหารายได้ลดลง<sup>11</sup> แต่รัฐบาลจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุ (รวมทั้งเด็ก) เพิ่มขึ้น

สถานการณ์คนพิการ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ได้ออกบัตรประจำตัวคนพิการทั่วประเทศจำนวน 1.9 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นคนสูงอายุ รองลงมาคือวัยทำงาน และวัยเด็กและวัยศึกษา (แรกเกิด-21 ปี) คนกลุ่มหลังนี้มี 143,814 คน และมีความพิการทางสติปัญญามากที่สุด

ผลการสำรวจความพิการ พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์กรยูนิเซฟ ประเมินว่า ไทยมีประชากรพิการประมาณ 3.7 ล้านคน หรือร้อยละ 5.5 ของประเทศ ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ ร้อยละ 55.6 ไม่ได้จดทะเบียนคนพิการและไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ประชากรเด็กพิการวัยเรียน 5-17 ปี มีถึงร้อยละ 37.8 ที่ไม่ได้รับการศึกษา

การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2558 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่ามีเด็กแรกเกิดถึง 14 ปี พิการจำนวน 93,129 คน คิดเป็นร้อยละ 0.87 ของกลุ่มประชากรในวัยนี้ดังกล่าว แม้รัฐบาลจะมีนโยบายให้การศึกษาเด็กพิการด้วย แต่ในทางปฏิบัติทำได้จำกัด เพราะขาดแคลนบุคลากรเฉพาะทางสำหรับเด็กพิเศษ โรงเรียนตั้งอยู่ห่างไกลจากบ้านไม่สะดวก การเรียนร่วมกับเด็กทั่วไปอาจทำให้เด็กพิการถูกล้อเลียน ถูกรังแก ไม่มีทุนทรัพย์เป็นค่าใช้จ่ายในการเรียน เด็กพิการที่ได้เรียนมีปัญหาไม่สามารถดูแลตนเองในชีวิตประจำวันได้<sup>12</sup>

<sup>9</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภาวะสังคมไทยไตรมาส 4 และภาพรวมปี 2561

<sup>10</sup> กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รายงานสถานการณ์ทางสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปี 2561 (มกราคม-มีนาคม) [www.tp504.m-society.go.th](http://www.tp504.m-society.go.th)

<sup>11</sup> บทความเรื่อง ประชากรไทยในอนาคต โดยปัทมา ว่าพัฒนางศ์ และปราโมทย์ ประสาทกุล ให้ภาพว่าในปี 2578 (16 ปีข้างหน้า) ผู้สูงอายุ อายุ 60 ปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้น เป็น 16 ล้านคน และประชากรวัยเรียน 6-21 ปี จะลดลงเหลือ 11 ล้านคน [www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr/annuac](http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr/annuac) conference

<sup>12</sup> [www.tcisthai.com/news/2019/4/scoop/8938](http://www.tcisthai.com/news/2019/4/scoop/8938) 7 เมษายน 2562

รายงานสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2559 โดยองค์กรยูนิเซฟ (องค์การเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ)<sup>13</sup>

มีเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึง 4 ปี ราว 7 แสนคน (หรือเกือบ 20% ของเด็กวัยเดียวกัน) ที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ ทั้งที่บุคคลทั้งสองยังมีชีวิตอยู่ ส่วนใหญ่คือเด็กในกลุ่มจนมากและจน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะพ่อแม่ย้ายถิ่นเพื่อหางานทำ ถ้ารวมเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึง 17 ปี มีเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ (ที่ยังมีชีวิตอยู่) มีถึง 3.1 ล้านคน ในทัศนะของผู้วิจัย นี่คือนโยบายทางสังคมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างสำคัญ ที่ไม่ค่อยมีใครสนใจกล่าวถึง เพราะสถานการณ์เช่นนี้ทำให้เด็กเศร้า ไม่ได้รับความอบอุ่น มีปัญหาทั้งสุขภาพกาย สุขภาพจิต การเรียนและพัฒนาการในชีวิต

ปัญหาความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางฐานะรายได้สร้างปัญหาให้กับเด็กมาจากครอบครัวยากจน เช่น ได้รับโภชนาการที่ไม่สมดุล น้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ได้เข้าเรียนการศึกษาปฐมวัยและมัธยมเป็นสัดส่วนน้อยกว่า เข้าเรียนประถมหนึ่งช้ากว่า พ่อแม่มีการศึกษาต่ำกว่าและมีความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถในการเลี้ยงดูมีน้อยกว่า มีหนังสือและของเล่นในบ้านน้อยกว่า มีโอกาสเรียนรู้จากการได้เข้าเรียนศูนย์การศึกษาปฐมวัยต่ำกว่าเด็กจากครอบครัวที่มีฐานะดีกว่า

ปัญหาของเด็กบางเรื่องก็เป็นเรื่องที่เกิดจากการที่พ่อแม่ขาดความรู้ ความเข้าใจ ความเอาใจใส่ หรือพ่อแม่ต้องใช้เวลาทำงานเพื่อหาเงินเป็นหลัก ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือจน พักอยู่เขตเทศบาลหรือนอกเขตเทศบาล ทำให้เด็กไทยมีปัญหาคล้ายๆ กัน และหลายเรื่องเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขได้ ถ้ามีการช่วยเหลือพ่อแม่ทั้งในเรื่องความรู้และค่าใช้จ่ายเพื่อการเลี้ยงเด็ก

เด็กแรกเกิดถึง 6 เดือน ที่ได้กินนมแม่ (ซึ่งดีต่อสุขภาพและพัฒนาการทางจิตใจสูงกว่านมวัวมาก) มีเพียงร้อยละ 10 ส่วนเด็กที่ได้กินนมแม่หลังอายุ 6 เดือนไปแล้ว ยิ่งลดลงอย่างมาก องค์กรยูนิเซฟเสนอให้แม่มีสิทธิลาคลอดได้ 6 เดือน และสถานที่ทำงานจัดให้มีห้องที่เลี้ยงเด็กในที่ทำงานเพื่อที่แม่ที่ทำงานจะได้แวะมาให้นมลูกได้

เด็กไทยอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่น้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานปานกลางและรุนแรงมีถึงราว 2.5 แสนคน (ราว 10.5% ของเด็กวัยเดียวกัน) จะมีผลเสียต่อทั้งเรื่องสุขภาพและการพัฒนาสมอง ขณะเดียวกันเด็กวัยเดียวกันที่มีภาวะอ้วน (น้ำหนักตัวสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานเมื่อเทียบกับส่วนสูง มีราว 10% พอกัน ภาวะโภชนาการไม่สมดุลนี้ จะมีผลเสียต่อพัฒนาการด้านสุขภาพของเด็กต่อไปมาก

**เด็กที่มีวัยควรได้เรียนชั้นมัธยมศึกษาแต่ไม่ได้เข้าเรียน มี 7 แสนคน (14.1%)** ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวยากจน การที่เด็กวัยนี้ไม่ได้เรียนถึงชั้นมัธยมศึกษาส่งผลถึงปัญหาอื่นตามมา เช่น การตั้งครุฑในวัยรุ่น การขาดความรู้ เช่น การป้องกันโรคเอดส์และเรื่องอื่นๆ เป็นแรงงานที่ผลิตภาพต่ำหรือว่างงาน เพิ่มปัญหาวัยรุ่น สถิติการตั้งครุฑในวัยรุ่น ซึ่งขาดแคลนความพร้อมที่จะเป็นแม่ที่มีคุณภาพ ของไทยสูงกว่าหลายประเทศ (สัดส่วนอยู่ที่ 51 คนต่อผู้หญิง 1,000 คน)

การเลี้ยงดูลูกอย่างไม่มีความรู้เรื่องจิตวิทยาพัฒนาการของเด็ก เป็นปัญหาของคนไทยทั่วไป กลุ่มพ่อแม่ที่ตอบสัมภาษณ์มีเกือบครึ่งหนึ่งที่เชื่อว่าการลงโทษทางร่างกายเป็นสิ่งจำเป็นในการเลี้ยงดูและสอนเด็ก และการสำรวจกลุ่มตัวอย่างเด็กอายุ 1-14 ปี พบว่า เด็กกว่าครึ่งเคยได้รับการอบรมโดยพ่อแม่ผู้ปกครองใช้วิธีทำร้ายร่างกายและถ้ารวมการใช้ความรุนแรงหรือการทำร้ายด้านจิตใจด้วย มีถึงร้อยละ 75.2 เด็กในช่วงวัย 3-9 ปี เป็นเด็กในช่วงวัยที่ถูกพ่อแม่ผู้ปกครองใช้ความรุนแรงเพื่อสร้างวินัยสูงกว่าช่วงวัยอื่น

<sup>13</sup> ยูนิเซฟ, รายงานสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2559 [www.unicef.org/thailand/tha/resources.html](http://www.unicef.org/thailand/tha/resources.html).

## สถานการณ์เด็กและเยาวชนที่มีปัญหา

นายสุรนาถ แป้นประเสริฐ แกนนำคนทำงานด้านเด็กและเยาวชน 30 องค์กร กล่าวในเวทีการประชุมเครือข่ายองค์กรด้านเด็กและเยาวชน 30 องค์กร วิชาการนโยบายพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2562 ว่า

เด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ก่อคดีเข้าสู่สถานพินิจฯ มากกว่า 30,000 คนต่อปี เกือบครึ่งหนึ่งเป็นคดียาเสพติด ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันอีกเกือบหมื่นคนต่อปี คดียาเสพติด 300,000 คนต่อปี มีนักดื่มหน้าใหม่ 250,000 คนต่อปี เสียชีวิตเพราะอุบัติเหตุปีละ 2,510 ราย เล่นพนัน 3.6 ล้านคนต่อปี ในรอบปีนี้มีข่าวความรุนแรงทางเพศในเด็กและเยาวชนกว่า 317 ข่าว ตลอดจนสถิติการท้องก่อนวัยอันควรที่สูงเป็นอันดับสองของอาเซียน ใช้เวลากับหน้าจอ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เป็นต้น<sup>14</sup>

ดร.สุปรีดา อุดุลยานนท์ ผู้จัดการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กล่าวในเวทีรับฟังความคิดเห็น “เสียงเล็กๆ จากเด็กถูกเท” วันที่ 18 กันยายน 2560 ว่า มีเด็กเยาวชนที่อยู่ในภาวะเปราะบาง (มีปัญหาต่างๆ) ไม่ต่ำกว่า 3.17 ล้านคน ทั้งเด็กเยาวชนที่มีความต้องการพิเศษทางการเรียนรู้ราว 10% ของประชากรเด็กไทย เด็กยากจนพิเศษ 476,000 คน ลูกแรงงานต่างด้าว 250,000 คน กลุ่มเด็กไทยที่ยังไม่ได้สัญชาติราว 200,000 คน แม่วัยรุ่น 104,289 คน (15% ของผู้หญิงที่ให้กำเนิด) กลุ่มเด็กเยาวชนที่ถูกดำเนินคดี 33,121 คน ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่พ่อแม่แยกทางและหลุดจากระบบการศึกษา<sup>15</sup>

นพ.บุญเรือง ไตรเรืองวรวัฒน์ อธิบดีกรมสุขภาพจิต กล่าวเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2562 ในจำนวนประชากรเด็ก (อายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์) ในประเทศไทยมีจำนวน 13,825,194 คน (กรมการปกครอง : มิ.ย. 2560) เป็นเด็กด้อยโอกาสอยู่ไม่ต่ำกว่า 5 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นเด็กยากจน ร้อยละ 80 เป็นกลุ่มเด็กหลายชาติพันธุ์ ที่ยังไม่มีการขึ้นทะเบียนสิทธิด้านสาธารณสุขทั้งหลักประกันสุขภาพและการรักษาที่ชัดเจนร้อยละ 6 กลุ่มเด็กที่มีความพิการทางสติปัญญาและออทิสติก จำนวน 220,842 คน ผู้มีความด้อยโอกาสในหลายด้านรวมอยู่ด้วยนั้น เข้าถึงระบบบริการทางสุขภาพ เพียงร้อยละ 5.59 และเข้าถึงระบบการศึกษา เพียงร้อยละ 25.33 ซึ่งเด็ก 2 กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงระบบบริการด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษามากที่สุด อันจะส่งผลถึงการเจริญเติบโตตามพัฒนาการอย่างสมวัยและประเทศชาติ ยังเสียโอกาสที่สำคัญในการมีบุคลากรที่มีคุณภาพในอนาคตอีกด้วย<sup>16</sup>

ในปี 2559 จากจำนวนเด็กที่คลอด 666,207 คน มาจากแม่วัยรุ่นอายุ 10-19 ปี คิดเป็นร้อยละ 15 ของการคลอดทั้งหมด เทียบสัดส่วนต่อประชากรผู้หญิงวัยเจริญพันธุ์คือ 42.5 รายต่อประชากร 1,000 คน แม้สัดส่วนแม่วัยรุ่นนี้จะลดลงมาจากปี 2556 เล็กน้อย แต่ก็ยังถือว่าสูงอยู่ (ปี 2560 สัดส่วน 39.6 รายต่อ 1,000 คน) ในปี 2556 นั้น สถิติแม่วัยรุ่นต่อประชากรผู้หญิงวัยเจริญพันธุ์สูงเป็นอันดับ 2 ในภูมิภาคอาเซียน คิดเป็น 13 เท่าของสิงคโปร์ แม้จะยังไม่มีตัวเลขที่แน่ชัดของจำนวนผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ทั้งหมดในประเทศไทย เนื่องจากส่วนหนึ่งยุติการตั้งครรภ์ด้วยการทำแท้ง ปัญหานี้ส่งผลต่อการเรียนต่อของแม่วัยรุ่น การเลี้ยงดูที่ไม่พร้อม คุณภาพของประชากรไทยในอนาคต<sup>17</sup>

<sup>14</sup> นสพ.ไทยรัฐ 15 มีนาคม 2562 หน้า 15

<sup>15</sup> สำนักข่าวอิสรา http://www.isranews.org เวที “เสียงเล็กๆ จากเด็กถูกเท” 18 กันยายน 2560

<sup>16</sup> https://www.hfocus.org/content/2018/01/15222 13 มกราคม 2561

<sup>17</sup> https://www.schoolofchangemakers.com/knowledge/11644 2 พฤษภาคม 2561



**กล่าวโดยสรุป** คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในหลายเรื่องที่ได้กล่าวมา โดยเฉพาะเรื่องการกระจายทรัพยากร รายได้ ระดับการศึกษา การได้รับบริการที่จำเป็นจากรัฐ ฯลฯ อย่างไม่ทั่วถึง ไม่เป็นธรรม ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเรื่องโอกาสในการได้รับการศึกษาของเด็กเยาวชนไทย ทำให้คนไทยเป็นจำนวนมากไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งสอดคล้องกันเป็นอย่างดีกับข้อมูลสถิติทางการศึกษาที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2 เป็นเหตุให้การพัฒนาคอนไทยไม่สามารถไม่อาจมองเฉพาะเรื่องการจัดการศึกษาแบบโดดๆ ได้ หากควรจะต้องทำความเข้าใจว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ นั้น ทั้งหมดเป็นเรื่องที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ดังนั้นในการคิดถึงเรื่องปัญหาและการปฏิรูปการศึกษาจึงควรจะต้องตระหนักถึงความจำเป็นของการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ให้คนไทยทั้งประเทศให้ได้รับความเสมอภาค และโอกาสในทางเศรษฐกิจ สังคม อย่างทั่วถึง เป็นธรรม เพื่อให้สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพ และเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป

### 3.2) วิเคราะห์สภาวะการศึกษาเชิงพื้นที่

การวิเคราะห์ข้อมูลในหัวข้อที่ผ่านมาเป็นการมองสภาวะการศึกษาไทยในระดับมหภาค ทำให้อาจมองเห็นปัญหาในการจัดการศึกษาไม่ชัดเจนนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความเหลื่อมล้ำในแต่ละพื้นที่ ในหัวข้อนี้ จึงได้รวบรวมข้อมูลทางการศึกษารายจังหวัด เพื่อศึกษา วิเคราะห์ความแตกต่างในการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ ซึ่งขอเริ่มต้นจากงานวิจัยของ Dr. Gerald W. Fry แห่ง University of Minnesota ที่ได้ทำการวิจัยในหัวข้อเรื่อง Impacts of Inequality on Education โดยได้บรรยายไว้ในการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ความเหลื่อมล้ำกับคุณภาพการศึกษา วันที่ 23 มกราคม 2562 ณ ห้องประชุมกำแหง พลางกูร อาคาร 56 ปี สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งจะเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการศึกษาจาก Education for All เป็น Quality Education for All อันหมายถึง การให้การศึกษาที่มีคุณภาพแก่ทุกคน ไม่ว่านับถือศาสนาอะไร มีภูมิฐานะอยู่ที่ไหน มีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร ต้องมีโอกาสได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่และเท่าเทียม ตามศักยภาพและความต้องการ อาทิ หากมีความต้องการหรือสนใจด้านดนตรี หรือกีฬา ก็ต้องได้รับการพัฒนาในด้านนั้นตามเต็มศักยภาพ เพื่อที่จะทำให้ภาพรวมของสังคมสามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่ งานวิจัยของ Dr. Fry เน้นการวิเคราะห์ข้อมูลของทุกจังหวัดในประเทศไทย ที่แสดงให้เห็นว่าสภาพการจัดการศึกษาของแต่ละจังหวัดเป็นอย่างไรและมีความแตกต่างกันอย่างไร และชี้ให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความแตกต่างของการจัดการศึกษาของแต่ละพื้นที่ แต่ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจกับบริบทที่เกี่ยวข้องด้านต่างๆ เสียก่อน ในรายงานการวิจัย ได้ชี้ให้เห็นว่า บริบททางวัฒนธรรมมีความสำคัญในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมสูงมาก ภาษาเป็นทุนทางวัฒนธรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของไทย คนไทยส่วนใหญ่พูดได้มากกว่า 1 ภาษา ในแต่ละท้องถิ่นมีภาษาถิ่นของตัวเองซึ่งรวมแล้วมีมากกว่า 70 ภาษา ขณะที่บริบททางเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง แต่ก็มี ความเหลื่อมล้ำสูงด้วยเช่นกัน และจากการจัดอันดับของ Global Wealth Report of Credit Suisse ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ในอันดับที่ 1 ในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางรายได้ โดยคนรวยที่สุด 500,000 คนแรก ครอบครองทรัพย์สินประมาณ ร้อยละ 66.95 ของทรัพย์สินรวมของทั้งประเทศ นอกจากนี้ Dr. Fry ชี้ให้เห็นว่า เราต้องแยกความแตกต่างระหว่างคำว่า ความเท่าเทียม (Equality) และความเสมอภาค (Equity) ให้ได้ ซึ่งทั้ง 2 คำนี้แตกต่างกันและผู้คนมักเข้าใจผิด ความเท่าเทียมสามารถวัดโดยใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ซึ่งสามารถวัดได้ง่ายกว่า ขณะที่ความเสมอภาคมีความเป็นนามธรรมมากกว่า วัดได้ยากกว่าความเสมอภาค และความเท่าเทียมอาจจะเป็นสิ่งเดียวกันหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละบุคคล

การวิจัยนี้มีข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย ข้อมูลผลการทดสอบ O – NET จากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ข้อมูลจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และข้อมูลจาก Alpha Research ซึ่งรวบรวมตัวชี้วัดทางสถิติของแต่ละจังหวัดเป็นจำนวนมาก การวิจัยครั้งนี้ได้จัดทำดัชนีวัดคุณภาพทางการศึกษาของแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตาม ดัชนีเหล่านี้ยังไม่สามารถวัดค่าที่เป็นทักษะบางอย่างได้ อาทิ ความคิดสร้างสรรค์ แต่เป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุดที่สามารถทำได้จากข้อมูลที่มีอยู่ ซึ่งข้อมูลเบื้องต้น พบว่า จังหวัดที่มีคุณภาพการศึกษาที่ดีมักจะเป็นจังหวัดใหญ่ หรือจังหวัดที่มีเศรษฐกิจดี อาทิ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต ส่วนจังหวัดที่มีคุณภาพการศึกษาไม่ดีจะเป็นจังหวัดห่างไกลความเจริญ ทุรกันดาร และบริเวณชายขอบของประเทศ และผลการวิเคราะห์พบตัวแปรต่างๆ ที่ส่งผลต่อค่าดัชนีคุณภาพการศึกษาดังนี้

กลุ่มตัวแปรทางการศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับดัชนีคุณภาพการศึกษามีความสำคัญ ประกอบด้วย

- คะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบ O – NET
- ร้อยละของสถานศึกษาที่ผ่านการรับรองคุณภาพจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความมั่งคั่งของจังหวัดที่มีความสัมพันธ์กับดัชนีคุณภาพการศึกษามีความสำคัญ ประกอบด้วย

- จำนวนรถยนต์ต่อจำนวนประชากร
- จำนวนเงินฝากในธนาคารต่อจำนวนประชากร
- ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวรายจังหวัด
- จำนวนรถจักรยานยนต์ต่อจำนวนประชากร

นอกจากนี้ยังมีตัวแปรอื่นที่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษาที่น่าสนใจอีกหลายตัวแปร อาทิ จำนวนโรงเรียนกวดวิชาต่อจำนวนประชากร ร้อยละของจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กในจังหวัด (สัมพันธ์ทางลบ) ระยะทางที่ห่างจากกรุงเทพมหานคร (สัมพันธ์ทางลบ)

ผลการวิจัยดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงคุณภาพทางการศึกษาของแต่ละจังหวัดดังนี้

#### ตารางที่ 39 ค่าดัชนีคุณภาพการศึกษารายจังหวัดสูงสุด 10 อันดับแรก และ 10 อันดับสุดท้าย

ที่	จังหวัด	ภูมิภาค	ค่าดัชนีคุณภาพการศึกษา
<b>10 อันดับแรก</b>			
1.	กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพ	11.6
2.	นนทบุรี	ปริมณฑล	7.1
3.	สมุทรปราการ	ปริมณฑล	4.3
4.	นครปฐม	ปริมณฑล	4.1
5.	ภูเก็ต	ภาคใต้	3.9
6.	จันทบุรี	ภาคตะวันออก	3.7
7.	ระยอง	ภาคตะวันออก	3.5
8.	ชลบุรี	ภาคตะวันออก	3.2
9.	สมุทรสงคราม	ภาคกลาง	2.7
10.	ปทุมธานี	ปริมณฑล	2.7

10 อันดับสุดท้าย			
1.	ยะลา	ภาคใต้	- 5.5
2.	ปัตตานี	ภาคใต้	- 5.2
3.	แม่ฮ่องสอน	ภาคเหนือ	- 4.6
4.	มุกดาหาร	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- 4.1
5.	เลย	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- 3.4
6.	นราธิวาส	ภาคใต้	- 3.3
7.	หนองบัวลำภู	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- 2.5
8.	ตาก	ภาคเหนือ	- 2.5
9.	อุบลราชธานี	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- 2.4
10.	นครพนม	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- 2.3

จังหวัดที่มีดัชนีคุณภาพการศึกษาสูงสุด 10 อันดับแรก ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ นครปฐม ภูเก็ต จันทบุรี ระยอง ชลบุรี สมุทรสงคราม และปทุมธานี ตามลำดับ

จังหวัดที่มีดัชนีคุณภาพการศึกษาต่ำสุด 10 อันดับสุดท้าย ประกอบด้วย ยะลา ปัตตานี แม่ฮ่องสอน มุกดาหาร เลย นราธิวาส หนองบัวลำภู ตาก อุบลราชธานี และนครพนม ตามลำดับ

ขณะที่ปัจจัยด้านต่างๆ ที่ส่งผลต่อดัชนีคุณภาพการศึกษามี ดังนี้

**ตารางที่ 40 ค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเชิงประจักษ์ด้านการศึกษากับดัชนีคุณภาพการศึกษา**

ตัวแปร	ค่าความสัมพันธ์ (Coefficient alpha = 0.84)
คะแนนเฉลี่ยของผลการสอบ O - NET แต่ละจังหวัด (ในทุก รายวิชา ทุกระดับการศึกษาที่เข้ารับการทดสอบ)	0.69
ร้อยละของสถานศึกษาในจังหวัดที่ผ่านการประเมินคุณภาพ ภายนอกจาก สมศ.	0.65

**ตารางที่ 41 ค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆกับดัชนีคุณภาพการศึกษา**

ตัวแปร	ค่าความสัมพันธ์กับดัชนี คุณภาพการศึกษา	ค่าสัมประสิทธิ์ความ แปรปรวน
จำนวนเงินฝากในธนาคารต่อจำนวนประชากร	0.73	1.9
ดัชนีความมั่งคั่งรายจังหวัด	0.70	N/A
จำนวนโรงเรียนกวดวิชาต่อจำนวนประชากร	0.62	0.84
ความเป็นกรุงเทพฯและปริมณฑล	0.59	3.46
จำนวนรถยนต์ต่อจำนวนประชากร	0.55	1.1
ร้อยละของจำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก	- 0.55	0.65
ผลิตภัณฑ์มวลต่อหัวรายจังหวัด	0.54	0.99
ระยะห่างจากกรุงเทพฯ	- 0.51	0.67
จำนวนประชากรรายจังหวัด	0.41	0.86
อัตราส่วนจำนวนรถยนต์ต่อจำนวนรถจักรยานยนต์	0.41	1.1
จำนวนรถจักรยานยนต์ต่อจำนวนประชากร	0.36	0.41

ตารางที่ 42 ค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรความมั่งคั่งของจังหวัดกับดัชนีคุณภาพการศึกษา

ตัวแปร	ค่าความสัมพันธ์ (Coefficient alpha = 0.84)
จำนวนรถยนต์ต่อจำนวนประชากร	0.68
จำนวนเงินฝากในธนาคารต่อจำนวนประชากร	0.54
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อประชากรจังหวัด	0.53
จำนวนรถจักรยานยนต์ต่อจำนวนประชากร	0.44

Dr. Fry ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นจากผลการวิเคราะห์ข้างต้นและการลงพื้นที่เก็บข้อมูล ทำให้ทราบปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างทางการศึกษา ดังนี้

- ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อความแตกต่างที่เกิดขึ้น
- การขาดเทคโนโลยีและสื่อการเรียนรู้ที่ดี ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขาดความรู้ภาษาอังกฤษในการใช้เทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้

- ครูขาดผู้ให้คำแนะนำผู้ให้คำปรึกษาที่ดี
- ครูขาดความตระหนักถึงความสำคัญของวิธีการสอนที่มีประสิทธิภาพ
- ครูใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนา/บริหารโรงเรียน ขณะที่ครูก็มีภาระงานอื่นนอกจากการสอนมากมาย เช่น การประชุม

สุดท้าย Dr. Fry ได้ให้ข้อเสนอแนะในการลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย

- การปรับเปลี่ยนระบบภาษีที่ดิน และภาษีความมั่งคั่ง และนำเงินที่ได้มาช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ
- โรงเรียนที่เสียเปรียบ อาทิ โรงเรียนห่างไกล และโรงเรียนขนาดเล็ก ควรได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ
- การเพิ่มทุนการศึกษาให้แก่นักเรียนที่อยู่ห่างไกล โรงเรียนทุน 1 ตำบล 1 ทุน มีประโยชน์มากสำหรับเด็กในชนบท

- เพิ่มประสิทธิภาพของการพัฒนาครูประจำการ (In – Service Education) ซึ่งควรเป็นการพัฒนาด้วยการลงมือปฏิบัติจริงภายในโรงเรียน

- ผู้บริหารส่วนกลางต้องรับฟังเสียงของผู้ที่อยู่ในที่ห่างไกลเพิ่มมากขึ้น
- ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องลงมือแก้ไขโดยด่วน
- ควรเก็บภาษีโรงเรียนกวดวิชา และนำรายได้มาแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ประเทศไทยทุ่มเทงบประมาณด้านการศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่ใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพ งบประมาณการศึกษาส่วนใหญ่ถูกใช้ในในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น การสร้างอาคารสถานที่ต่างๆ

- ควรมีการกระจายอำนาจที่แท้จริงไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจเองในการจัดการศึกษาสำหรับคนในท้องถิ่น การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางทำให้เกิดปรากฏการณ์ One sized fit all ซึ่งก่อให้เกิดความวุ่นวายในการจัดการศึกษาของแต่ละท้องถิ่น

Dr. Fry นำเสนอแนวคิดของ Prof. Henry George นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกา เกี่ยวกับแนวทางในการเก็บภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยรัฐควรเน้นการจัดเก็บภาษีที่ดิน เนื่องจากเมื่อเก็บภาษีที่ดินแล้ว ไม่ทำให้จำนวนที่ดินลดลงไปแต่อย่างใด แต่หากรัฐเน้นการจัดเก็บภาษีกับผู้ประกอบการ จะทำให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการทำงาน ทำให้ไม่เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ประเทศที่ใช้แนวคิดดังกล่าว คือ ประเทศญี่ปุ่น และไต้หวัน ซึ่งทำให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจไปได้ดีมาก สุดท้าย คนไทยไม่ว่าจะเชื่อชาติ ศาสนาใดอาศัยอยู่ ณ ที่ใด ควรมีสติได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมและเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน ซึ่งหากประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ก็จะทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ไม่สามารถก้าวผ่านไปเป็นประเทศรายได้สูงได้

นอกเหนือจากผลการวิจัยของ Dr. Fry ดังกล่าวแล้ว ในหัวข้อนี้จะขอนำเสนอข้อมูลด้านการศึกษาอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของสภาวะการจัดการศึกษาในแต่ละพื้นที่ ดังนี้

ตารางที่ 43 จัดอันดับคะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-Net ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ปี พ.ศ. 2558 - 2560

10 จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-Net ปี 58 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-Net ปี 58 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	คะแนนเฉลี่ย O-Net (%)	อันดับ	จังหวัด	คะแนนเฉลี่ย O-Net (%)
1	กรุงเทพมหานคร	40.55	77	ปัตตานี	28.57
2	ภูเก็ต	39.13	76	นราธิวาส	28.63
3	นครปฐม	38.33	75	ยะลา	29.52
4	นครนายก	38.24	74	บึงกาฬ	30.91
5	นนทบุรี	37.68	73	กาฬสินธุ์	31.14
6	ชลบุรี	37.25	72	นครพนม	31.31
7	แพร่	37.22	71	ชัยภูมิ	31.33
8	เชียงใหม่	37.14	70	หนองบัวลำภู	31.38
9	สงขลา	36.96	69	สระแก้ว	31.67
10	สมุทรสงคราม	36.91	68	แม่ฮ่องสอน	31.83
10 จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-Net ปี 59 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-Net ปี 59 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	คะแนนเฉลี่ย O-Net (%)	อันดับ	จังหวัด	คะแนนเฉลี่ย O-Net (%)
1	กรุงเทพมหานคร	40.62	77	นราธิวาส	27.57
2	นครนายก	38.84	76	ปัตตานี	28.19
3	ภูเก็ต	38.49	75	ยะลา	28.96
4	นครปฐม	38.25	74	กาฬสินธุ์	30.68
5	ชลบุรี	37.34	73	บึงกาฬ	30.86
6	เชียงใหม่	37.25	72	หนองบัวลำภู	30.94
7	แพร่	36.90	71	หนองคาย	31.13
8	สงขลา	36.78	70	สระแก้ว	31.32
9	นนทบุรี	36.73	69	นครพนม	31.34
10	ลำปาง	36.53	68	ชัยภูมิ	31.48

10 จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-Net ปี 60 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีคะแนนเฉลี่ยการทดสอบ O-Net ปี 60 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	คะแนนเฉลี่ย O-Net (%)	อันดับ	จังหวัด	คะแนนเฉลี่ย O-Net (%)
1	กรุงเทพมหานคร	40.35	77	นราธิวาส	26.50
2	นครนายก	38.37	76	ปัตตานี	27.10
3	นครปฐม	37.51	75	ยะลา	27.50
4	ภูเก็ต	37.47	74	นครพนม	28.71
5	สมุทรสงคราม	36.66	73	หนองบัวลำภู	28.72
6	ชลบุรี	36.56	72	กาฬสินธุ์	28.83
7	นนทบุรี	36.23	71	บึงกาฬ	29.04
8	เชียงใหม่	36.08	70	ชัยภูมิ	29.24
9	ระยอง	35.83	69	แม่ฮ่องสอน	29.37
10	สงขลา	35.78	68	สระแก้ว	29.64

ตารางที่ 44 จัดอันดับปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ปี 2558-2560

10 จังหวัดที่มีปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร ปี 58 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร ปี 58 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	จำนวนปี การศึกษาเฉลี่ย	อันดับ	จังหวัด	จำนวนปี การศึกษาเฉลี่ย
1	กรุงเทพมหานคร	11.10	77	แม่ฮ่องสอน	5.83
2	นนทบุรี	10.86	76	ตาก	6.53
3	ปทุมธานี	10.36	75	เชียงราย	6.62
4	ภูเก็ต	10.07	74	กำแพงเพชร	6.76
5	สมุทรปราการ	9.97	73	สุรินทร์	7.01
6	ชลบุรี	9.55	72	หนองบัวลำภู	7.01
7	สงขลา	9.36	71	อุทัยธานี	7.06
8	พระนครศรีอยุธยา	9.11	70	พะเยา	7.15
9	ระยอง	9.10	69	บึงกาฬ	7.15
10	สระบุรี	8.91	68	เลย	7.16

10 จังหวัดที่มีปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร ปี 59 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร ปี 59 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	จำนวนปี การศึกษาเฉลี่ย	อันดับ	จังหวัด	จำนวนปี การศึกษาเฉลี่ย
1	กรุงเทพมหานคร	11.03	77	แม่ฮ่องสอน	5.81
2	นนทบุรี	11.00	76	เชียงใหม่	6.52
3	ภูเก็ต	10.19	75	ตาก	6.61
4	ปทุมธานี	10.13	74	กำแพงเพชร	6.88
5	สมุทรปราการ	10.01	73	สุรินทร์	7.03
6	พระนครศรีอยุธยา	9.53	72	เลย	7.07
7	ชลบุรี	9.17	71	อุทัยธานี	7.12
8	ระยอง	9.10	70	ศรีสะเกษ	7.16
9	สิงห์บุรี	9.08	69	บุรีรัมย์	7.17
10	สงขลา	9.05	68	สกลนคร	7.18
10 จังหวัดที่มีปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร ปี 60 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร ปี 60 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	จำนวนปี การศึกษาเฉลี่ย	อันดับ	จังหวัด	จำนวนปี การศึกษาเฉลี่ย
1	กรุงเทพมหานคร	11.12	77	แม่ฮ่องสอน	5.56
2	นนทบุรี	10.88	76	เชียงใหม่	6.96
3	ปทุมธานี	10.32	75	ตาก	6.97
4	สมุทรปราการ	9.92	74	สุรินทร์	7.10
5	ภูเก็ต	9.91	73	อุทัยธานี	7.11
6	พระนครศรีอยุธยา	9.39	72	สุพรรณบุรี	7.19
7	สงขลา	9.37	71	ชัยภูมิ	7.21
8	ชลบุรี	9.22	70	กาญจนบุรี	7.22
9	ระยอง	9.17	69	ศรีสะเกษ	7.22
10	ปราจีนบุรี	8.97	68	ยโสธร	7.24

ตารางที่ 45 จัดอันดับอัตราการเข้าเรียนรวมระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอาชีวศึกษา (%)  
ปี พ.ศ. 2556 - 2558

10 จังหวัดที่มีอัตราการเข้าเรียนรวม ปี 56 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีอัตราการเข้าเรียนรวม ปี 56 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	อัตราการ เข้าเรียน (%)	อันดับ	จังหวัด	อัตราการ เข้าเรียน (%)
1	กรุงเทพมหานคร	112.53	77	นราธิวาส	45.08
2	นครนายก	110.22	76	บึงกาฬ	48.58
3	ลำพูน	96.84	75	สมุทรสาคร	53.12
4	ลำปาง	95.19	74	ตาก	55.60
5	ชลบุรี	92.82	73	ระนอง	57.28
6	เชียงใหม่	90.05	72	กำแพงเพชร	57.33
7	แพร่	89.23	71	แม่ฮ่องสอน	58.19
8	ลพบุรี	89.15	70	ยะลา	58.33
9	เพชรบุรี	88.50	69	กระบี่	58.59
10	ขอนแก่น	88.36	68	ชัยภูมิ	59.68
10 จังหวัดที่มีอัตราการเข้าเรียนรวม ปี 57 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีอัตราการเข้าเรียนรวม ปี 57 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	อัตราการ เข้าเรียน (%)	อันดับ	จังหวัด	อัตราการ เข้าเรียน (%)
1	กรุงเทพมหานคร	108.93	77	นราธิวาส	50.71
2	ชลบุรี	104.02	76	สมุทรสาคร	52.96
3	ลำพูน	101.63	75	กระบี่	57.91
4	ลำปาง	98.11	74	พังงา	58.61
5	แพร่	94.47	73	ระนอง	58.93
6	พะเยา	92.16	72	ตาก	59.08
7	นครนายก	91.97	71	แม่ฮ่องสอน	60.83
8	ขอนแก่น	91.67	70	กำแพงเพชร	61.01
9	ลพบุรี	91.32	69	หนองบัวลำภู	61.09
10	เพชรบุรี	89.99	68	สระแก้ว	61.68



10 จังหวัดที่มีอัตราการเข้าเรียนรวม ปี 58 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีอัตราการเข้าเรียนรวม ปี 58 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	อัตราการ เข้าเรียน (%)	อันดับ	จังหวัด	อัตราการ เข้าเรียน (%)
1	กรุงเทพมหานคร	112.91	77	นราธิวาส	50.53
2	ชลบุรี	105.79	76	สมุทรสาคร	53.98
3	ลำพูน	102.64	75	กระบี่	57.09
4	แพร่	96.59	74	ตาก	59.63
5	ลำปาง	95.46	73	สตูล	60.13
6	นครปฐม	94.69	72	กำแพงเพชร	60.14
7	สิงห์บุรี	93.67	71	พังงา	60.60
8	ขอนแก่น	92.89	70	ระนอง	60.69
9	เชียงใหม่	92.71	69	ยะลา	62.20
10	อ่างทอง	90.52	68	แม่ฮ่องสอน	64.09

ตารางที่ 46 จัดอันดับร้อยละของประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต (%) ปี พ.ศ.2557-2559

10 จังหวัดที่มีร้อยละของประชากรที่เข้าถึง อินเทอร์เน็ต ปี 57 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีร้อยละของประชากรที่เข้าถึง อินเทอร์เน็ต ปี 57 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	ร้อยละของ ประชากร (%)	อันดับ	จังหวัด	ร้อยละของ ประชากร (%)
1	กรุงเทพมหานคร	54.47	77	ยโสธร	17.93
2	นนทบุรี	54.12	76	เชียงราย	18.01
3	ภูเก็ต	53.87	75	หนองบัวลำภู	18.40
4	ชลบุรี	50.36	74	เลย	18.77
5	ปทุมธานี	47.97	73	อำนาจเจริญ	20.12
6	สงขลา	43.64	72	หนองคาย	21.84
7	ระยอง	42.70	71	บุรีรัมย์	22.12
8	เชียงใหม่	42.37	70	อุทัยธานี	22.20
9	พระนครศรีอยุธยา	41.56	69	สุพรรณบุรี	22.89
10	กระบี่	38.97	68	ศรีสะเกษ	23.00

10 จังหวัดที่มีร้อยละของประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต ปี 58 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีร้อยละของประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต ปี 58 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	ร้อยละของประชากร (%)	อันดับ	จังหวัด	ร้อยละของประชากร (%)
1	กรุงเทพมหานคร	60.60	77	นครสวรรค์	20.22
2	ภูเก็ต	58.22	76	เลย	21.12
3	นนทบุรี	56.73	75	หนองบัวลำภู	21.24
4	ชลบุรี	56.62	74	หนองคาย	22.23
5	ปทุมธานี	56.48	73	อำนาจเจริญ	22.78
6	พระนครศรีอยุธยา	50.31	72	ยโสธร	24.23
7	ระยอง	48.44	71	บุรีรัมย์	24.90
8	สงขลา	47.79	70	บึงกาฬ	24.98
9	สมุทรปราการ	43.70	69	แม่ฮ่องสอน	25.10
10	เชียงใหม่	43.38	68	กาฬสินธุ์	25.66
10 จังหวัดที่มีร้อยละของประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต ปี 59 สูงสุด			10 จังหวัดที่มีร้อยละของประชากรที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต ปี 59 ต่ำสุด		
อันดับ	จังหวัด	ร้อยละของประชากร (%)	อันดับ	จังหวัด	ร้อยละของประชากร (%)
1	ภูเก็ต	69.58	77	เลย	26.13
2	กรุงเทพมหานคร	69.16	76	สกลนคร	26.37
3	ปทุมธานี	65.20	75	นราธิวาส	27.61
4	ระยอง	65.13	74	มุกดาหาร	29.34
5	นนทบุรี	64.88	73	ยโสธร	29.63
6	พระนครศรีอยุธยา	62.18	72	นครพนม	30.12
7	ชลบุรี	61.99	71	บึงกาฬ	30.51
8	สมุทรปราการ	59.47	70	ศรีสะเกษ	30.84
9	สงขลา	55.24	69	แม่ฮ่องสอน	31.07
10	กระบี่	52.62	68	หนองคาย	31.50

ข้อมูลจากตารางที่ 43 – 46 ให้ผลที่สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Dr. Fry เป็นอย่างยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยจังหวัดที่อยู่ห่างไกลในพื้นที่ชนบทและจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายแดนจะเป็นจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำกว่าจังหวัดใหญ่และหัวเมืองต่างๆ ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การกำหนดนโยบายโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการศึกษาของประเทศไทย การกำหนดนโยบายจึงต้องมีความหลากหลายตามบริบทและความต้องการของแต่ละพื้นที่จึงจะทำให้ปัญหาทางการศึกษาทุเลาเบาบางลง

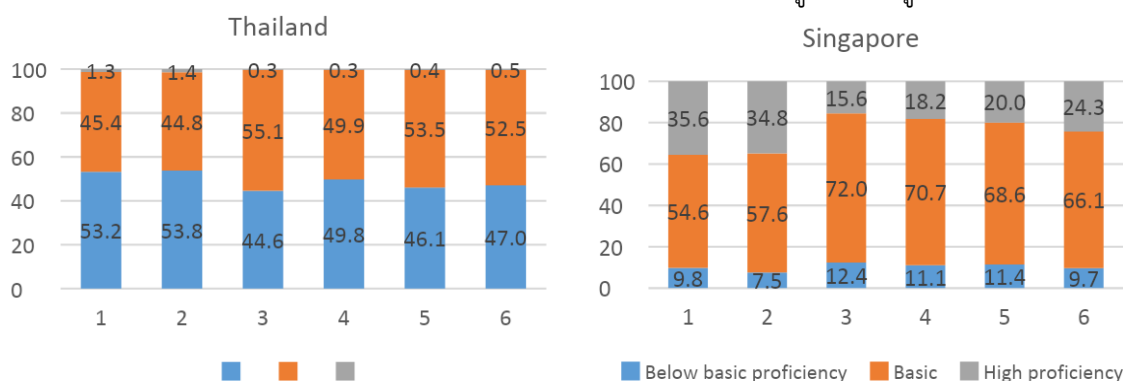
### 3.3) ประเด็นร่วมสมัยที่ส่งผลต่อการศึกษาในปัจจุบัน

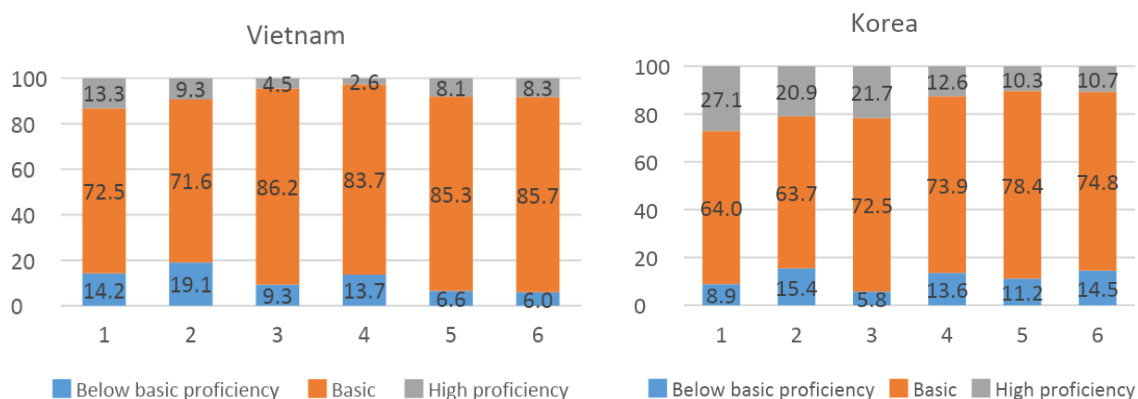
ในหัวข้อที่ผ่านมา รายงานฉบับนี้ต้องการนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ให้เห็นถึงสถานะการทางการศึกษาในปัจจุบันทั้งในเชิงมหภาค และเชิงจุลภาค เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดแนวนโยบายทางการศึกษาต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม สถานะการศึกษาไทยในบางประเด็นอาจไม่สามารถอธิบายได้ด้วยข้อมูลในเชิงปริมาณได้อย่างครบถ้วนทั้งหมด และในแต่ละช่วงเวลาจะมีความเร่งด่วนของแต่ละประเด็นไม่เหมือนกัน ดังนั้น ในหัวข้อนี้ จะพยายามนำเสนอประเด็นร่วมสมัยที่มีความสำคัญเป็นที่สนใจของประชาชน และส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษา เพื่อเป็นอีกข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑) โรงเรียนขนาดเล็ก

ประเด็นเรื่อง “ทำไมความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเกิดขึ้นจากโรงเรียนขนาดเล็ก” เป็นปัญหาที่มีการอภิปรายกันเป็นอย่างมากในปัจจุบัน เป็นความเหลื่อมล้ำทั้งในเชิงคุณภาพและประสิทธิภาพ ดร. ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ประจำประเทศไทย ได้อภิปรายไว้ในการประชุมทางวิชาการ เรื่อง ความเหลื่อมล้ำกับคุณภาพการศึกษา วันที่ 23 มกราคม 2562 ณ ห้องประชุมกำแหง พลางกูร อาคาร 56 ปี สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยระบุว่า สาเหตุของปัญหาการขาดประสิทธิภาพการจัดการศึกษาด้านงบประมาณการจัดการศึกษาของไทย สะท้อนได้จาก ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนเทียบกับผลการทดสอบ PISA ไทยอยู่ต่ำกว่าค่ามาตรฐานในระดับนานาชาติ ถ้าเทียบมาตรฐานโลกควรได้คะแนนประมาณ 450 แต่ไทยได้ประมาณ 420 แต่ที่น่าเป็นห่วงกว่านั้นคือ ค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่คุณภาพไม่ได้สูงขึ้น จะเห็นว่าแนวโน้มของคะแนนสอบ PISA จะลดลงเรื่อย ๆ คะแนนปี 2015 ล่าสุด ต่ำกว่าปี 2000 และ ช่องว่างการเรียนรู้ของเด็กไทยเทียบกับประเทศสมาชิก OECD และ EAP (East Asia Pacific) เฉลี่ยอยู่ประมาณ 2.5 - 3 ปี คือ เด็กไทยจบ ป.6 เท่ากับ ป.3 ของ OECD

ด้านคุณภาพ ประเทศไทย มีเด็กประมาณครึ่งหนึ่งได้คะแนนไม่ถึงระดับมาตรฐานขั้นต่ำ คือ ระดับ 2 สมรรถนะขั้นพื้นฐาน ทั้งวิชาคณิตศาสตร์ การอ่าน และวิทยาศาสตร์ ขณะที่เด็กที่สอบได้ในระดับสูง มีไม่ถึง 1% ส่วนสิงคโปร์ เกิน 1 ใน 3 ของนักเรียนที่เข้ารับการทดสอบ ได้คะแนนอยู่ในระดับสูง





ด้านความเหลื่อมล้ำ ประเทศไทยประสบปัญหาเหมือนกัน โดยในปี 2012 ความห่างระหว่างกลุ่ม คือ เด็กกลุ่มที่มีฐานะจนที่สุด 20% แรก กับกลุ่มเด็กที่มีฐานะรวยที่สุด 20% สุดท้าย มีช่องว่างของทักษะวิชาวิทยาศาสตร์อยู่ 1.6 ปี และเพิ่มเป็น 1.8 ปี ในปี 2015 และเมื่อมองจากมุมมองโรงเรียนที่อยู่ในเมืองใหญ่กับโรงเรียนในหมู่บ้าน ช่องว่างยิ่งห่างมากขึ้นอีก เด็กที่อยู่ในโรงเรียนในหมู่บ้านเล็กๆ กับโรงเรียนในเมืองใหญ่ ช่องว่างอยู่ประมาณ 2 ปี และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายรายหัวแล้ว จะพบว่าผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาไม่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายรายหัว โดยดูได้จากค่าใช้จ่ายรายหัวกระโดดขึ้นจากปี 2001 – 2013 ประมาณ 143 % (ปรับผลจากภาวะเงินเฟ้อแล้ว) แต่ที่น่าเป็นห่วง คือ ข้อมูล 3 ปีหลังสุดของ UNESCO 2010 – 2013 ค่าใช้จ่ายรายหัวกระโดดขึ้นมาเกือบ 50%

ความมีประสิทธิภาพของค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ในระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา เปรียบเทียบกับ GDP ต่อหัว ความไร้ประสิทธิภาพจะอยู่ที่โรงเรียนประถมเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดเป็นลำดับที่ 2 ภายในกลุ่ม East Asia และสูงสุดเป็นลำดับที่ 20 จาก 112 ประเทศที่มีการรายงานสถิติ ฉะนั้น ความไร้ประสิทธิภาพมีสูงมาก เมื่อเทียบกับระดับโลก

เมื่อเจาะลึกลงไปโรงเรียนประถม ประเทศไทยมีสัดส่วนนักเรียนต่อครูประมาณ 17 : 1 ซึ่งถ้าเทียบเคียงกับออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี แคนาดา อังกฤษ ก็อยู่ในกลุ่มที่ใช้ได้ เมื่อเทียบกับประเทศที่ hi-performing แต่เมื่อดูวิธีการจัดการ จาก 39 ประเทศที่มีข้อมูลเรื่อง Average class size ขนาดห้องเรียน ประเทศไทยมีโรงเรียนประถมที่มีขนาดห้องเรียนเล็กที่สุดในโลก จาก 39 ประเทศที่รายงานข้อมูล ถ้ามองภาพในระดับมหภาค ครูต่อนักเรียนของไทยใกล้เคียงกับประเทศชั้นนำ แต่เมื่อพิจารณาขนาดของห้องเรียนแล้วอยู่ที่ไม่ถึง 15 คนต่อชั้นเรียน ขณะที่ประเทศที่ได้กล่าวมาอยู่ประมาณ 23 – 25 คนต่อชั้นเรียน จึงเห็นได้ว่าประเทศไทย มีห้องเรียนมากเกินไป มีโรงเรียนมากเกินไป ห้องเรียนขนาดเล็กมากเกินไป ฉะนั้น ห้องเรียนขนาดเล็กของไทยไม่ได้สะท้อนว่าคุณภาพการศึกษาดี

จากนั้น ถ้าวิเคราะห์เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษา มีจำนวนห้องเรียนทั้งหมด ในปี 2016 มี ประมาณ 180,000 ห้องเรียน และประมาณ 60% ของห้องเรียน อยู่ที่โรงเรียนขนาดเล็ก และสัดส่วนครู : ห้องเรียน ส่วนใหญ่ไม่ถึง 1 คน ฉะนั้น อย่างว่าแต่จะมีครูภาษาอังกฤษ ครูคณิต ครูพลศึกษาให้ครบ แต่ครูที่เป็นประจำชั้น อย่างเดียวจะมีไม่เพียงพอเลย โรงเรียนขนาดเล็กเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ยากจน ต้องมีการไปจ้างครูอัตราจ้างเพื่อมาเสริมครูที่เป็นข้าราชการ ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่ไม่มีปัญหา จะเห็นได้ว่าโรงเรียนขนาดใหญ่มีครู : ห้องเรียน ประมาณ 1.5 1.6 1.7 และเมื่อเปรียบเทียบ ปี 2016 กับปี 2010 จะเห็นว่า ปี 2010 มีจำนวนห้องเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กประมาณ 100,000 ห้องเรียน และเมื่อปี 2016 เพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก โรงเรียนขนาดเล็กมีมากขึ้น จำนวนห้องเรียนและจำนวนนักเรียนน้อยลง จำนวนนักเรียนน้อยลงประมาณ

8 แสนคน แต่ห้องเรียนน้อยไปประมาณ 6,000 ห้องเท่านั้น แทบจะไม่มีจัดการให้โรงเรียนมีความสอดคล้องกับจำนวนนักเรียนเลย

ตารางที่ 47 จำนวนห้องเรียนของโรงเรียนแต่ละขนาด ในปี 2016

School Size Category	Primary			Opportunity expansion			Secondary		
	Average class size	Teacher per class	Total # Classes	Average class size	Teacher per class	Total # Classes	Average class size	Teacher per class	Total # Classes
<i>Less than 50</i>	<i>4.4</i>	<i>0.61</i>	<i>36,333</i>	<i>4.0</i>	<i>0.98</i>	<i>337</i>	<i>7.3</i>	<i>1.97</i>	<i>33</i>
<i>50 to 69</i>	<i>7.5</i>	<i>0.75</i>	<i>28,080</i>	<i>5.7</i>	<i>1.03</i>	<i>1,135</i>	<i>10.5</i>	<i>2.15</i>	<i>93</i>
<i>70 to 89</i>	<i>10.0</i>	<i>0.89</i>	<i>22,839</i>	<i>7.5</i>	<i>1.13</i>	<i>1,897</i>	<i>12.9</i>	<i>2.24</i>	<i>177</i>
<i>90 to 119</i>	<i>12.9</i>	<i>1.06</i>	<i>25,087</i>	<i>9.7</i>	<i>1.27</i>	<i>4,757</i>	<i>16.3</i>	<i>2.17</i>	<i>482</i>
120 to 149	16.6	1.28	18,747	12.3	1.42	9,600	18.5	2.15	698
150 to 199	20.9	1.39	14,522	15.8	1.47	16,519	20.5	2.00	1,486
200 to 279	25.6	1.47	9,013	20.6	1.52	20,859	22.5	1.83	2,920
280 to 499	26.1	1.39	9,990	24.3	1.45	23,418	26.6	1.89	5,853
500 to 749	30.4	1.48	5,250	27.0	1.41	8,453	30.0	1.98	7,631
750 to 1149	33.0	1.48	4,885	30.9	1.47	4,954	32.1	1.94	7,816
1150 to 1999	36.7	1.59	5,143	33.3	1.47	2,748	34.8	1.85	11,813
2000 or above	41.2	1.70	3,887	40.9	1.79	1,194	40.3	1.87	25,355
<b>Overall</b>	<b>14.7</b>	<b>1.04</b>	<b>183,776</b>	<b>20.5</b>	<b>1.44</b>	<b>95,871</b>	<b>34.0</b>	<b>1.90</b>	<b>64,362</b>

ตารางที่ 48 จำนวนห้องเรียนของโรงเรียนแต่ละขนาด ในปี 2010

School Size Category	Primary			Opportunity expansion			Secondary		
	Average class size	Teacher per class	Total # Classes	Average class size	Teacher per class	Total # Classes	Average class size	Teacher per class	Total # Classes
<i>Less than 50</i>	<i>4.6</i>	<i>0.52</i>	<i>28,010</i>	<i>3.8</i>	<i>0.72</i>	<i>71</i>	<i>7.3</i>	<i>2.14</i>	<i>14</i>
<i>50 to 69</i>	<i>7.6</i>	<i>0.65</i>	<i>25,926</i>	<i>5.6</i>	<i>0.79</i>	<i>301</i>	<i>9.9</i>	<i>1.58</i>	<i>12</i>
<i>70 to 89</i>	<i>10.1</i>	<i>0.78</i>	<i>25,740</i>	<i>7.6</i>	<i>0.92</i>	<i>679</i>	<i>14.9</i>	<i>1.88</i>	<i>49</i>
<i>90 to 119</i>	<i>13.0</i>	<i>0.92</i>	<i>27,717</i>	<i>9.7</i>	<i>1.07</i>	<i>2,011</i>	<i>17.7</i>	<i>1.87</i>	<i>195</i>
120 to 149	16.6	1.09	22,953	12.3	1.20	5,900	20.0	1.84	292
150 to 199	21.2	1.18	17,535	16.1	1.24	12,937	23.9	1.73	746
200 to 279	26.0	1.23	11,915	21.3	1.29	21,817	24.9	1.59	2,192
280 to 499	26.3	1.17	11,968	26.1	1.29	31,229	29.2	1.54	6,075
500 to 749	30.5	1.25	6,327	27.8	1.21	13,395	33.3	1.59	7,218
750 to 1149	33.1	1.32	4,579	31.8	1.21	4,346	35.2	1.57	8,967
1150 to 1999	36.6	1.38	4,645	34.4	1.20	2,983	38.6	1.57	12,342
2000 or above	41.9	1.55	3,160	40.0	1.46	1,484	43.3	1.70	27,468
<b>Overall</b>	<b>15.6</b>	<b>0.93</b>	<b>190,475</b>	<b>23.2</b>	<b>1.25</b>	<b>97,153</b>	<b>37.9</b>	<b>1.63</b>	<b>65,570</b>

ในปี 2010 โรงเรียนระดับประถมศึกษาที่มีขนาดน้อยกว่า 50 คน มีประมาณ 16 - 17 % ต่อมาในปี 2016 ขึ้นมาเป็น 24 % และอนาคตอีก 10 ปี เด็กตั้งแต่อนุบาล - ป.6 จะหายไปอีกประมาณ 2 ล้านคน ถ้าไม่ทำอะไรเลย จะยิ่งทำให้ประสิทธิภาพการจัดการศึกษาจะยิ่งลดลงไปอีก

OECD ได้แบ่งโรงเรียนเป็น 3 กลุ่ม Advantage เด็กที่มาจากครอบครัวร่ำรวย 25% กลุ่ม Disadvantage 25% ล่าง และกลุ่ม Average ตรงกลาง 50% ตามข้อมูลเด็กที่เข้าการทดสอบ PISA พบว่า ประเทศ กลุ่ม OECD ทุกประเทศมีความเหลื่อมล้ำหมด แต่ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงมาก โรงเรียน Disadvantage ซึ่งอยู่ที่พื้นที่ห่างไกลขาดแคลนครูมาก และไม่เพียงแต่ครูอย่างเดียว แต่ยังขาด Educational material index อื่นๆ อีกด้วย อาทิ คุณภาพตึก ห้องปฏิบัติการ ห้องน้ำ จากการคำนวณ Teacher Demand Model ทำแบบจำลองขึ้นมาว่าแต่ละห้องเรียนต้องใช้ครูเท่าไร โดยครูต้องมีภาระการสอนไม่เกิน 22 ชั่วโมง ต้องมีครูครบชั้น ครบกลุ่มสาระ ถ้าโรงเรียนยังมี 30,000 กว่าแห่ง โดยที่ไม่ได้จัดการโรงเรียนพวกนี้ เราต้องใช้ครูประมาณ 475,000 คน แต่ถ้าโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่สามารถควบรวมได้ หรืออาจไม่ใช้ควบรวม แต่ใช้วิธีการอื่นได้ อาทิ มีการทำแผนที่ (mapping) ขึ้นมา ให้โรงเรียนที่มีความพร้อมเป็น

hub school คือ เป็นศูนย์สำหรับโรงเรียนที่อยู่ห่างโดยใช้เวลาเดินทางถึงกันไม่เกิน 20 - 30 นาที เป็นเครือข่าย และจากการทำ Mapping พบว่า โรงเรียนที่ห่างโดยใช้เวลาเดินทางถึงกันเกิน 20 นาทีมีอยู่น้อยมาก ส่วนใหญ่เดินทางถึงกันได้ บางครั้งอยู่ฝั่งตรงข้ามถนนกัน ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ขาดแคลนครูทั้งคู่ วิธีการจัดการให้มีครูมากขึ้นง่ายมาก อาจแค่สลับจากสอน 6 ชั้น แบ่งไปที่ละ 3 ชั้น ก็เป็นอีกแนวทางที่จะง่ายขึ้น ที่จะทำให้ครูครบชั้นมากขึ้น เราดูระยะทางตาม google map โรงเรียนส่วนใหญ่อยู่ห่างโดยใช้เวลาเดินทางถึงกันแค่ 5 นาที จึงไม่มีเหตุผลที่เราจะมีห้องเรียนเป็นแสนห้อง ที่มีครูแค่ 1.6 ต่อชั้น

ต่อมาเมื่อทำการจำลองแบ่งโรงเรียน ดูตามชั้น ปัญหาอยู่ที่โรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนห้องเรียนเป็นแสนห้อง ซึ่งค่าเฉลี่ยขนาดชั้นเรียน อยู่ที่ 14 คนต่อห้องเรียน โดยนำเอาโรงเรียนที่ห่างโดยใช้เวลาเดินทางถึงกันไม่เกิน 10 นาที มาจัดใหม่ จะสามารถลดจำนวนห้องเรียนได้เป็นแสนห้อง และขนาดชั้นเรียนจะเพิ่มขึ้นมาประมาณ 25 คนต่อห้องเรียน คือ ขึ้นมาเท่ากับออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี หลังจากทำแบบจำลองแล้ว ยังเหลือโรงเรียนที่ขนาดเล็กและอยู่ห่างไกล ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้ ไม่สามารถรวบรวมได้ เพราะอยู่ห่างกันเกิน 20 นาที จะทำให้จำนวนห้องเรียนทั้งหมดจาก 180,000 ห้องเรียน ลดเหลือ 96,000 ห้องเรียนเท่านั้น และจำนวนห้องเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กจะเหลือห้องเรียนแค่หลักพันเท่านั้น การแก้ไขปัญหาต่างๆ ก็ทำได้ง่ายขึ้นและใช้งบประมาณที่ลดลง โดยสรุป ถ้าเราไม่ทำอะไรกับโรงเรียนเลย ต้องใช้ครู 475,000 คน แต่ถ้ามีการรวบรวมและห้องเรียนลดลงไป เราใช้ครูแค่ 370,000 ส่วนต่างประมาณแสนคน คำนวณเงินเดือนครูประมาณ 40,000 บาท จะประหยัดงบประมาณได้ประมาณ 50,000 ล้านบาทต่อปี เฉพาะค่าเงินเดือนอย่างเดียว 50,000 ล้านบาท คิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนประมาณ 7,000 บาท ตรงนี้สามารถมาสนับสนุน เรื่องอย่างอื่นได้มากมาย

งานวิจัยของธนาคารโลก ล่าสุด พบว่า การจัดเครือข่ายโรงเรียนใหม่ จะเป็นการปฏิรูปที่สำคัญที่จะลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มประสิทธิภาพของโรงเรียนในไทย มีการคำนวณจากโมเดลของธนาคารโลก ปัจจุบันมีครู 450,000 คน (จากข้อมูล สพฐ. ปี 2016) ถ้าจะทำให้ครูครบชั้นต้องมีครูประมาณ 470,000 คน แต่ถ้าเราทำการ school network organization จะลดจำนวนห้องเรียนลงจาก 340,000 ห้องเรียน เหลือ 259,000 ห้องเรียน จำนวนครูที่ต้องการเหลือ 370,000 คำถาม คือ ครูที่น้อยลงไป 100,000 คน จะทำอย่างไรซึ่งประเทศไทยค่อนข้างโชคดี เพราะการเกษียณอายุราชการของครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่ละปีจนถึงปี 2568 มีจำนวนมากเกินพอ ซึ่งถ้าวางแผนการรับครูเข้ามาดี ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องให้ครูออกจากราชการ ค่อยๆ รอให้ครูและผู้บริหารสถานศึกษาเกษียณอายุราชการไป และโรงเรียนที่ควรจะเป็นโรงเรียนเครือข่าย มาเรียนรวมกัน หรือแบ่งปันทรัพยากรกัน พอครูใหญ่เกษียณอายุราชการ ก็วางแผนไม่ต้องแต่งตั้งเพิ่ม ภายในเวลาไม่กี่ปี เราก็สามารถลดโรงเรียนได้ ภายในปี 2568 โรงเรียนก็จะหายไปประมาณ 12,000 โรง

## ๒) การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา

ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจกันทั้งในด้านการปกครอง การศึกษา และอื่นๆ ที่มากมาย ราชการส่วนกลางควรกระจายอำนาจให้พื้นที่บริหารจัดการกันเอง เนื่องจากคนในพื้นที่จะรู้ปัญหาและความต้องการในพื้นที่ของตนเองเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการศึกษาจะสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้จริงหรือไม่ ดร. ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก ประจำประเทศไทย ได้อภิปรายไว้ในการประชุมเดียวกันว่า การยกระดับคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยการปฏิรูประบบบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เน้นการกระจายอำนาจให้กับโรงเรียนควรเป็นอย่างไร โดยมีการตั้งแบบจำลองที่ใช้ในการทดสอบ ซึ่งมีการตั้งสมมติฐานว่า การกระจายอำนาจให้กับโรงเรียนไม่ได้แปลว่าโรงเรียน มีคุณภาพดีขึ้น มีการจัดการเรียนการสอนดี ยกเว้น การกระจายอำนาจนั้นมาพร้อมกับความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผู้มีส่วนได้เสีย

โดยครูต้องมีความรับผิดชอบต่อนักเรียน พ่อแม่ ผู้ปกครอง โดยใช้ข้อมูล PISA 2009 และแบบสอบถามที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นและลงพื้นที่เก็บข้อมูล โดยเก็บข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการโรงเรียน อาทิ อำนาจในการวางแผนและบริหารจัดการงบประมาณ การบริหารบุคคล การมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษาในการใช้งบประมาณ การวัดและประเมินผลนักเรียน ทั้งนี้ได้แบ่งความเป็นอิสระและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการโรงเรียนเป็น 3 กลุ่มประกอบด้วย

1) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล อาทิ การแต่งตั้ง คัดเลือกผู้อำนวยการและครู การให้ผลตอบแทน ตัวแปรเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อการบริหารงานบุคคล อาทิ การเปิดเผยผลการประเมินของโรงเรียนและนักเรียนให้สาธารณชนรับทราบ มีรายงานเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของโรงเรียนและนักเรียน

2) ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ อาทิ การวางแผนการใช้งบประมาณ ตัวแปรเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่องบประมาณที่ได้รับ อาทิ การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาในการจัดทำคำของบประมาณ อำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษาในการอนุมัติงบประมาณ การมีผู้ตรวจสอบบัญชีมาตรวจสอบการใช้งบประมาณ

3) ความเป็นอิสระในทางวิชาการ อาทิ โรงเรียนสามารถเลือกตำราเรียนเองได้หรือไม่ ตัวแปรเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่องบประมาณที่ได้รับ อาทิ การใช้ผลการเรียนของนักเรียนมาปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนและพัฒนาผู้เรียนรายบุคคล

โดยมีผลคะแนน PISA เป็นตัวแปรตามที่เกิดขึ้นจากความเป็นอิสระที่โรงเรียนได้รับและความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่โรงเรียนมี

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ

$$T_{si} = \alpha I_s + \beta_F F_{si} + \beta_S S_i + \varepsilon_{si}$$

$T_{si}$  หมายถึง คะแนนสอบ PISA

$I_s$  หมายถึง วิธีการบริหารจัดการของโรงเรียน ซึ่งเป็นตัวแปรที่รวมลักษณะของความเป็นอิสระของสถานศึกษาและความรับผิดชอบต่อสถานศึกษา ซึ่งเป็นตัวแปรที่ต้องการทดสอบ

$F_{si}$  หมายถึง ลักษณะครอบครัวของนักเรียน อาทิ ฐานะทางบ้าน ลักษณะของพ่อแม่

$S_i$  หมายถึง คุณลักษณะของโรงเรียน

การทดสอบกรอบแนวคิดนี้ จะเป็นการทดสอบว่า ความเป็นอิสระของสถานศึกษาส่งผลอย่างไรต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่มีความรับผิดชอบต่อ โดยมีผลการทดสอบ PISA เป็นตัวแปรที่แสดงคุณภาพการศึกษา ผลการวิเคราะห์พบว่า

- ผลของความเป็นอิสระของโรงเรียนต่อคุณภาพการศึกษา พบว่า การให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระ โดยไม่มีการกำหนดให้โรงเรียนต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียจะส่งผลในทางลบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อพิจารณาโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการโดยมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (อาทิ การเปิดเผยผลการประเมินโรงเรียนและนักเรียนแก่สาธารณะ) จะส่งผลทางบวกแก่คุณภาพการจัดการศึกษา และผลการวิเคราะห์ยังชี้ไปในทิศทางเดียวกันไม่ว่าจะเป็นความเป็นอิสระของโรงเรียนในด้านงบประมาณและด้านวิชาการ การเพิ่มความเป็นอิสระให้กับโรงเรียนไม่จำเป็นต้องทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น เพราะต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อโรงเรียนด้วย

- นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ยังชี้ให้เห็นว่า ควรสร้างกลไกให้พ่อแม่ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน หรือมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการสถานศึกษา

### 3) การผลิตและพัฒนาครู อาจารย์

การพัฒนาครู อาจารย์ เป็นประเด็นที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญในทุกยุคทุกสมัย เนื่องจากครู อาจารย์ เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเด็กนักเรียนมากที่สุด และเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำหลักสูตร การสอน และการวัดผล หากครู อาจารย์ และผู้บริหารการศึกษา มีคุณภาพแล้ว ย่อมทำให้เด็กนักเรียนมีคุณภาพตามได้ไม่ยาก ในรายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี2559/2560 ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของครูและอาจารย์ไว้ว่า ธนาคารโลก (World Bank 2012) เคยกล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนว่า ร้อยละ 49 คือตัวผู้เรียนเอง ร้อยละ 30 ขึ้นอยู่กับครู ร้อยละ 7 ขึ้นอยู่กับพ่อแม่และชุมชน ร้อยละ 7 ขึ้นอยู่กับโรงเรียน และร้อยละ 7 ขึ้นอยู่กับเพื่อน ดังนั้น ตัวผู้เรียนเองกับครูจึงเป็นสองปัจจัยที่สำคัญมากที่สุดที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน ธนาคารโลกระบุว่า เพื่อให้ได้ครูที่มีประสิทธิภาพหรือมีคุณภาพ การผลิตและพัฒนาครูจะต้องพิจารณา 8 ประเด็น คือ 1) ตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับครู 2) ดึงดูดคนดีคนเก่งเข้าสู่วิชาชีพครู 3) เตรียมครูด้วยการฝึกประสบการณ์ที่มีประโยชน์ 4) จัดครูให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียน 5) ผู้บริหารมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็งในการบริหารครู 6) มีการนิเทศติดตามการเรียนการสอน 7) สนับสนุนครูให้ปรับปรุงการสอน และ 8) สร้างแรงจูงใจให้ครูปฏิบัติหน้าที่อย่างดีที่สุด

**การผลิตครู อาจารย์** จากรายงานผลการศึกษาสถานภาพการผลิตและพัฒนาครูในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยยังประสบปัญหา การขาดแคลนครูในบางสาขาวิชา และครูส่วนใหญ่จะกระจุกอยู่ในโรงเรียน ขนาดใหญ่และในเขตเมือง แต่โรงเรียนในชนบทยังประสบปัญหา การขาดแคลนครูอยู่อีกมาก สาขาวิชาที่ขาดแคลนครูมากที่สุด 5 ลำดับแรก ได้แก่ คณิตศาสตร์ ภาษาต่างประเทศ ภาษาไทย วิทยาศาสตร์ และ สังคมศึกษา สาเหตุหลักของการขาดแคลนครูมี 2 ประการ คือ 1) นโยบาย เกษียณก่อนอายุและนโยบาย คืนอัตรากำลัง โดยในช่วงปีพ.ศ. 2543 - 2549 มีครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับเกษียณอายุจำนวน 74,784 คน แต่ได้รับการจัดสรรคืนอัตราเกษียณ เพียง 20,836 คน และหลังจากปี พ.ศ. 2556 การจัดสรรคืนอัตรากำลังเหลือเพียงร้อยละ 20 ของจำนวน อัตราครูที่เกษียณ และ 2) ยังไม่มีการวางแผนอัตรากำลังที่ต้องการและ การผลิตครูที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ทำให้การกระจายครูเป็นไป อย่างไม่ทั่วถึง ปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษามีส่วนสำคัญ อย่างยิ่งที่จะทำให้คุณภาพการจัดการศึกษาลดลง เนื่องจากครูมีภาระงาน อื่น ๆ เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากภาระงานสอน เช่น งานด้านการบริหาร งานธุรการ งานเอกสารวิชาการ งานกิจกรรมพิเศษที่ได้รับมอบหมายให้ จัดทั้งในโรงเรียนและในชุมชน นอกจากนี้ครูบางคนยังต้องสอนวิชาที่ไม่ตรง กับสาขาที่ตนเองจบการศึกษา

ขณะที่ สถาบันการผลิตครูไม่มีสถาบันเฉพาะทาง ที่ผลิตครูโดยเฉพาะ ดังเช่นในอดีตที่เคยมีวิทยาลัยครูและวิทยาลัยวิชาการ ศึกษาทำหน้าที่ผลิตครูโดยเฉพาะ การผลิตครูในปัจจุบันจะปรากฏในรูปแบบ คณะวิชาหรือหลักสูตรในสถาบันอุดมศึกษาปกติทั่วไปหรือในวิทยาลัยครูเดิม ที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัย โดยสมบูรณ์แบบ ดังนั้น การผลิตครู จึงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ที่มีคณะนี้อยู่ จากข้อมูลสารสนเทศอุดมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา พบว่ามีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาครุศาสตร์/ ศึกษาศาสตร์ประจำปีการศึกษา 2559 จำนวน 34,427 คน และจากข้อมูล ของคุรุสภาในปีพ.ศ. 2561 พบว่ามีมหาวิทยาลัยและสถาบันที่เปิดสอน หลักสูตรทางการศึกษาอยู่ในประเทศไทยจำนวน 131 แห่ง หลักสูตรการผลิตครูของไทยในปัจจุบันมี 3 ลักษณะ ได้แก่

1) หลักสูตรการผลิตครูการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับปริญญาตรี (หลักสูตร 5 ปี) เป็นหลักสูตรการผลิตครูที่ใช้เวลาศึกษาวิชาการ อย่างเข้มข้น เรียนในภาคทฤษฎีและฝึกประสบการณ์วิชาชีพ 4 ปีและ ฝึกปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาที่คุรุสภารับรองอีก 1 ปีรวมเป็น 5 ปีเมื่อ ผ่านการประเมินตามเกณฑ์จะมีคุณสมบัติและขอรับใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพได้หลักสูตรนี้จัดเป็นหลักสูตรหลักในการผลิตครู



2) หลักสูตรการผลิตครูการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับปริญญาตรี (หลักสูตร 2 ปี) รับผิดชอบปริญญาตรี สาขาวิชาอื่น และประสงค์จะเป็นครู เข้าศึกษาต่อวิชาชีพครู 1 ปีและฝึกปฏิบัติการในสถานศึกษาที่คุรุสภา รับรอง 1 ปีรวมเป็น 2 ปี

3) หลักสูตรการผลิตครูระดับปริญญาโททางการสอน (หลักสูตร 3 ปี) เป็นหลักสูตรที่เปิดสอนสำหรับผู้จบปริญญาตรีในสาขาวิชาการศึกษา หรือสาขาอื่น ๆ เข้าศึกษาในระดับปริญญาโท 2 ปีและฝึกปฏิบัติการสอน ในสถานศึกษาที่คุรุสภารับรอง 1 ปีรวมเป็น 3 ปีเมื่อผ่านการประเมิน ตามเกณฑ์แล้วจะมีคุณสมบัติขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพได้

**การพัฒนาครู** ในรายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2559/2560 ได้กล่าวถึงปัญหาการพัฒนาครูในอดีตที่ผ่านมา คือ ไม่กระจายโอกาสให้ครูอย่างทั่วถึง มีความซ้ำซ้อนในการอบรม ครูบางคนได้รับการอบรมจากหลายหน่วยงานในแต่ละปี ขณะที่ครูบางคนอาจไม่มีโอกาสเลย และหลักสูตรการอบรมอาจจัดขึ้นตามความต้องการของผู้จัด ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของครู เป็นการอบรมที่ดึงครูออกจากห้องเรียน ทำให้ครูละทิ้งเด็กและการสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการจัดทำผลงานเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครูกักตึงห้องเรียนไปทำผลงาน การพัฒนาครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น งบประมาณเพื่อการพัฒนาครูที่หน่วยงานต่างๆ จัดไว้ เมื่อนำมารวมกันมีจำนวนถึงกว่า ๑ หมื่นล้านบาท จึงมีแนวคิดให้ใช้แนวทางการปฏิรูปครูครบวงจร เชื่อมการพัฒนาครูกับวิทยฐานะ โดยวัดจากชั่วโมงการสอน โดยจัดงบประมาณเป็นระบบคุ้มครองมูลค่า ๑๐,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี รวมงบประมาณที่ใช้จำนวน ๔,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น จะสามารถประหยัดงบประมาณได้จำนวนมาก เพื่อเชื่อมโยงกับการจัดการเรียนรู้แบบ Active learning พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการอบรม "ชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ" (Professional Learning Community - PLC) ให้กับครู และผู้บริหารสถานศึกษาทั่วประเทศ ด้วยการนำบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวมาอบรมรวมกัน ให้เกิดการเรียนรู้และแบ่งปันความรู้กันระหว่างผู้เข้าร่วมอบรม จนกระทั่งเกิดการสะท้อนความคิดในด้านต่าง ๆ ที่จะเป็นแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ปัจจุบันจึงได้มีการนำระบบคุ้มครองพัฒนาครูมาใช้ในการพัฒนาครูของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ครูประจำการจะได้รับการสนับสนุนให้เข้ารับการอบรมเพื่อพัฒนาตนเอง ปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท โดยครูสามารถเลือกหลักสูตรการอบรมเพื่อพัฒนาตนเองและนำความรู้ไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน ซึ่งจะเชื่อมโยงกับหลักเกณฑ์การขอมีและเลื่อนวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์ใหม่ที่กำหนดให้ครูต้องเข้ารับการอบรมพัฒนาตนเองไม่น้อยกว่า ๑๒ - ๒๐ ชั่วโมงต่อปี โดยคุรุสภาได้กำหนดให้มีหน่วยงานครูพัฒนา ทำหน้าที่รับรองหลักสูตรพัฒนาครูที่เสนอโดยหน่วยงานหรือสถาบัน ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาครู สพล. ทั่วประเทศ ประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ คน หลักคิดการอบรมแนวใหม่ สรุปได้ดังนี้

๑. ให้เป็นไปตามสภาพปัญหาความต้องการของครูและโรงเรียน (bottom up)
๒. ครูทุกคนต้องได้รับการพัฒนา (ไม่ให้มีมือปิ่นรับจ้างอบรม)
๓. นำสิ่งที่ได้จากการพัฒนาหรืออบรม ไปใช้จริงในห้องเรียนกับนักเรียน
๔. การอบรมเชื่อมโยงกับการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้และพัฒนาการของนักเรียน รวมทั้งความก้าวหน้าทางวิชาชีพของครู (การขอมี ขอเลื่อน ขอคงวิทยฐานะ) ตามร่างหลักเกณฑ์และวิธีการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวิทยฐานะและเลื่อนวิทยฐานะใหม่ สายงาน การสอน

โดยสรุป การพัฒนาครูควรมีรูปแบบที่หลากหลาย ครูต้องพัฒนาตนเองตลอดเวลา การพัฒนาตามหลักสูตรการอบรมประจำปีในระบบคุ้มครองพัฒนาครูก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ครูมีโอกาสพัฒนาตนเองอย่างทั่วถึง แต่ครูต้องพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องจนเป็นวิถีชีวิต เพื่อเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ให้ก้าวทันโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่เรื่องสำคัญที่สุดสำหรับครูก็คือ การปรับปรุงการเรียนการสอนที่จะส่งผลให้เด็กมีผลสัมฤทธิ์ที่ดี

ขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการวิจัยในชั้นเรียนเพื่อดูแลเด็กเป็นรายคนให้ได้พัฒนาเต็มศักยภาพและเรียนอย่างมีความสุข สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้ค้นพบว่า การพัฒนาครูที่ดีที่สุดคือ การส่งเสริมให้ครูเรียนรู้ร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย โดยอาจแลกเปลี่ยนกับครูที่ได้รับการยอมรับเป็น “ครูแห่งชาติ” “ครูต้นแบบ” หรือครูที่ได้รับรางวัลอื่น ๆ ที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) และต้องระวังไม่ให้เป็นการดึงครูออกจากห้องเรียนหรือทำให้ครูละทิ้งเด็กและการสอน

นอกจากมีปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว ในรายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2557/2558 ได้ให้ข้อเสนอในการปฏิรูปครูไว้ว่า ครูไทยยังมีปัญหาต้องใช้เวลาในการสอน ในห้องเรียนมากเกินไป รวมทั้งบางส่วนต้องทำงานงานธุรการมากด้วย และปัญหาใหญ่อีกปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาหนี้สิน ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากลัทธินิยมการบริโภคสูงกว่าระดับรายได้ที่มีด้วย ดังนั้นการจะปฏิรูปยกระดับคุณภาพของครูส่วนใหญ่ได้ ต้องวิเคราะห์และแก้ปัญหาให้ถึงรากเหง้าของปัญหา จากประสบการณ์ของต่างประเทศ เรื่องการปฏิรูปครู ควรทำให้ครบวงจรทั้ง 4 ด้าน คือ

1. การดึงดูดและคัดเลือกคนเก่งคนเหมาะสมมาเป็นครู อาทิ โครงการครูพันธุ์ใหม่ คัดเลือกคนเก่งๆ ให้ทุนมาเรียนครู รวมทั้งให้สัญญาว่าจะมีงานให้ทำด้วย

2. การเตรียมความพร้อมและการพัฒนาครู ควรจะมีการประเมินคณะ และสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ ครูศาสตร์ ที่มีถึง 103 แห่งใหม่อย่างเป็นธรรม และปฏิรูปให้เป็นสถาบันฝึกหัดครูโดยเฉพาะที่เน้นคุณภาพและจัดการเรียนการสอนให้บัณฑิตที่จะไปเป็นครูมีความรู้ ทักษะ ที่จะไปพัฒนาพลเมืองสำหรับโลกศตวรรษ ที่ 21 ได้ และเมื่อมีการคัดเลือกนักเรียนครู และผลิตครูให้มีจำนวนน้อยลงและคุณภาพสูง ขึ้นแล้ว ก็ควรให้เงินเดือนครูขั้นต้นสูงขึ้น สาขาขาดแคลนก็ให้เงินเดือนสูงขึ้นกว่าสาขาที่ไม่ขาดแคลน ครูที่ไปสอนในท้องถิ่นห่างไกลหรือชุมชนแออัดก็ต้องให้เบี่ยกันดาร เบี่ย ทำงานหนักเพิ่มขึ้นกว่าครูทั่วไป ปฏิรูประบบบริหารการจัดการในโรงเรียนระบบราชการ รวมศูนย์ ให้เป็นประชาธิปไตยและครูมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพ ด้วยความสามารถ ความเอาใจใส่ของตนเอง ภาครัฐต้องปฏิรูปเรื่องการฝึกหัดคัดเลือกและการให้ผลตอบแทนครูในแนวทางที่กล่าวมาทั้งหมดเราจึงจะสามารถดึงดูด ให้คนเก่งๆ สนใจเลือกมาเรียนครูและทำงานเป็นครูเพิ่มขึ้น

3. การฝึกอบรมและพัฒนาการเรียนรู้ของครูอย่างต่อเนื่องเป็นเรื่องสำคัญ ที่ประเทศไทยทำน้อยและที่ทำอยู่บ้างส่วนใหญ่ คือ การทำแบบถูกกำหนดไปจากส่วนกลางเป็นสูตรสำเร็จ เช่น จัดฝึกอบรมด้วยการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิบรรยายเพียง 2 - 3 วัน ซึ่งเป็นวิธีการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพต่ำ การฝึกอบรมที่จะเกิดผลจริงต้องมีการเตรียมการ มีคณะผู้ฝึกอบรมที่เชี่ยวชาญจริง จัดแบบสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ฝึกภาคปฏิบัติ ให้ผู้เข้ารับการอบรมมีส่วนร่วมและเรียนรู้อะไรใหม่ๆ จริง และทางผู้จัดการฝึกอบรมต้องมีผู้เชี่ยวชาญติดตามผลลัพธ์ในการฝึกอบรมแต่ละครั้งอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหลักคือ คนไทยไม่ได้ฝึกและสร้างอุปนิสัยเป็นนักอ่าน สนใจใฝ่รู้ด้วยตนเอง ตลอดชีวิต การจัดการฝึกอบรมครูในประเทศอื่น ซึ่งมีผู้บริหารและครูที่มีคุณภาพสูงอยู่แล้ว ใช้วิธีให้ระดับเขตการศึกษาหรือกลุ่มโรงเรียน ประชุมวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการใช้จริงของครูที่ต้องการได้รับการฝึกอบรม และจัดการการฝึกอบรมภายในเขตการศึกษา หรือกลุ่มโรงเรียนได้โดยไม่จำเป็นต้องไปพึ่งส่วนกลาง มีการใช้ระบบครูอาวุโส ครูพี่เลี้ยง ครูชำนาญการ ฯลฯ และเครือข่ายชุมชนแห่งการเรียนรู้ ในหมู่เพื่อน (PLC) ร่วมงานมาช่วยกันจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ฝึกเรื่องทักษะความรู้ที่แก้ปัญหาและใช้งานได้จริง โดย ที่ครูไม่จำเป็นต้องเสียค่าเดินทางและเวลาไปอบรมถึงในเมืองหลวง นอกจากควรฝึกอบรม ครูแบบฝึกทักษะและปฏิบัติการให้สอดคล้องกับปัญหาจริงที่ครูและโรงเรียนเผชิญแล้ว ควรมีระบบติดตามและสนับสนุนให้ครูสามารถนำความรู้/ทักษะไปใช้งานได้จริงด้วย

4. การปฏิรูประบบบริหารการประเมิน การส่งเสริมความก้าวหน้าของครู ต้องแก้ไขปัญหาที่ระบบการให้ผลตอบแทนครูแบบเก่าที่ผู้บังคับบัญชาส่วนกลางตามลำดับชั้น เป็นผู้พิจารณาความดีความชอบ โดยอิงแค่ว่าถ้าครูตามระเบียบไม่ทำอะไรผิดก็จะได้เงิน เดือนขึ้น 1 ชั้นทุกคน และหรือใช้วิธีการสอบเลื่อนขั้นแบบท่องจำเนื้อหา ระบบวิธีการ บริหารบุคลากรในแนวเก่านี้ ไม่สร้างจูงใจหรือแรงผลักดันมากพอให้ครูต้องสนใจการอ่าน การเรียนรู้ พัฒนาตัวเอง เพราะแค่ครูสอนไปวันๆ ทำตามระเบียบ เชื่อฟัง เข้ากับผู้บังคับบัญชาให้ดีก็สามารถได้เลื่อนขั้นเงินเดือนไปปีละขั้นเหมือนกัน ทำให้ระบบการพิจารณา ความดีความชอบแบบนี้รักษาไว้ได้เฉพาะคนที่ทำงานแบบให้พอมานไปวันต่อวัน ไม่ต้อง คิดไม่ต้องทำอะไรใหม่ แต่ยากที่จะรักษาคนเก่งๆ คนที่อยากก้าวหน้า อยากเปลี่ยนแปลง ปฏิรูปการสอน การทำงานให้ดีขึ้นไว้ได้ คนที่เก่งมักจะมีโอกาสจะลาออกหรือขอเกษียณ ก่อนครบอายุเกษียณเพื่อไปหางานอื่นทำได้มากกว่าคนที่ไม่ค่อยเก่ง คนเก่งที่ยังอยู่ต่อก็มัก จะค่อยๆหมดไฟในการพัฒนาการทำงานของตัวเอง และปรับตัวเองให้ทำงานแบบพอมานไปวันๆ ในระบบราชการที่เน้นการทำตามระเบียบมากกว่าการเน้นผลงาน

#### 4) การพัฒนาเด็กปฐมวัย

การพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสำคัญมากที่สุดประเด็นหนึ่งของการจัดการศึกษา ในปัจจุบัน ประเทศไทยประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการปฐมวัย และความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการจั้ดบริการ ซึ่งก่อให้เกิดผลของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กปฐมวัยอย่างไม่เท่าเทียม จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเด็กตั้งแต่แรกเกิดที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ การลงทุนเพื่อพัฒนาปฐมวัยถือเป็นการลงทุนอย่างคุ้มค่า และได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าผลสัมฤทธิ์ของการลงทุนการพัฒนาเด็กให้ผลแก่ตัวเด็กเอง พัฒนาสมองให้เต็มศักยภาพ สร้างพื้นฐานที่ดีในการศึกษาขั้นที่สูงขึ้น สร้างงาน สร้างรายได้ในอนาคต และเกิดผลลัพธ์ทางสังคมเชิงบวก เช่น ลดภาระการแบกรับปัญหาทางสังคม สนับสนุนรายได้และเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยความสำคัญของการพัฒนาเด็กปฐมวัยจึงนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม เด็กปฐมวัยมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย บางประเทศ กำหนดให้เด็กปฐมวัยมีอายุจนถึง 8 ปี บางประเทศกำหนดอายุไว้ 6 ปี ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 ได้ให้ความหมายของเด็กปฐมวัย หมายถึง เด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าหกปีบริบูรณ์ และให้หมายความรวมถึงเด็กซึ่งต้องได้รับการพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาในระดับประถมศึกษา และการพัฒนาเด็กปฐมวัย หมายความว่า การดูแล การพัฒนา และการจัดการเรียนรู้สำหรับเด็กปฐมวัย หญิงตั้งครรภ์ หรือผู้ดูแลเด็กปฐมวัย

ช่วงปฐมวัยเป็นรากฐานของการพัฒนาทั้งปวง เป็นช่วงเวลาที่สำคัญและจำเป็นที่สุดในการพัฒนา สมองเป็นการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ที่ยั่งยืน และป้องกันปัญหาสังคมในระยะยาว โดยให้ครอบครัวเป็นแกนหลัก และให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วม การพัฒนาคนให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ควรเริ่มต้นพัฒนาตั้งแต่ช่วงแรกของชีวิต เนื่องจากเป็นช่วงที่สมองของมนุษย์มีการพัฒนามากที่สุด ซึ่งช่วงดังกล่าวคือช่วงปฐมวัย และจากการวิจัยของ ศ.ดร. เจมส์ เฮคแมน (James J. Heckman) จากมหาวิทยาลัยชิคาโก นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ปี 2542 ระบุว่า การลงทุนพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าให้ผลตอบแทนแก่สังคมที่ดีที่สุดในระยะยาว โดยให้ผลตอบแทนกลับคืนมาในอนาคต 7 – 10 เท่า (พัฒนาการเด็กปฐมวัย รากแก้วแห่งชีวิต (เอกสารอัดสำเนา), สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้, 2557)

การพัฒนาเด็กปฐมวัยของประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นจำนวนมาก ประกอบด้วย ประกอบด้วย 8 กระทรวง 35 หน่วยงาน

(1) กระทรวงศึกษาธิการ พัฒนารูปแบบการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ สร้างคุณลักษณะที่ดีแก่เด็กปฐมวัย สนับสนุนสื่อ หนังสือ การเรียน เครื่องแบบ และอุดหนุนเงินรายหัว 1,700 บาท ต่อปี

(2) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองสิทธิเด็กปฐมวัย ตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนประถมศึกษาปีที่ 1 ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพและพิทักษ์สิทธิในการได้รับการอบรมเลี้ยงดูอย่างองค์รวม และปราศจากความรุนแรง รวมทั้งจัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้กับกลุ่มเด็กปฐมวัย

(3) กระทรวงสาธารณสุข ดูแล ส่งเสริมสุขภาพเด็กในด้านโภชนาการ ด้านสุขอนามัย พัฒนาการสร้างเครื่องมือคัดกรอง

(4) กระทรวงมหาดไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียนอนุบาลให้ได้รับพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ และสังคม

(5) กระทรวงแรงงาน ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยบุตรของผู้ใช้แรงงาน จัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ

(6) กระทรวงยุติธรรม พัฒนาคุณภาพชีวิตของหญิงผู้ต้องขังที่ตั้งครรภ์และเด็กที่ต้องขัง สนับสนุนสื่อที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย

(7) กระทรวงอุตสาหกรรม พัฒนาเด็กปฐมวัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้รับไอโอดีนในอาหารอย่างพอเพียง

(8) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน จัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนในถิ่นทุรกันดาร ตามพระราชดำริสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โดยมีวัตถุประสงค์ 1) ส่งเสริมโภชนาการและสุขภาพอนามัยของเด็กฯ 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา และ 3) เสริมสร้างศักยภาพของเด็กและเยาวชนในการเรียนรู้ทางวิชาการ

สภาวะการพัฒนาเด็กปฐมวัยของประเทศไทยในปัจจุบันประสบกับสถานการณ์ต่างๆ ดังนี้

1. เด็กปฐมวัยมีพัฒนาการไม่สมวัย จากข้อมูลของกรมอนามัยพบว่า ในปี พ.ศ. 2558 มีเด็กปฐมวัยที่มีพัฒนาการสมวัยอยู่ร้อยละ 72.5 โดยพัฒนาการที่ล่าช้าสุด คือ พัฒนาการด้านภาษา สาเหตุส่วนใหญ่มาจากเด็กปฐมวัยไม่ได้รับสารอาหารที่ครบถ้วนและเพียงพอระหว่างอยู่ในครรภ์และหลังคลอด การดูแลเด็กปฐมวัยของพ่อแม่ ผู้ปกครองและผู้ดูแลเด็กไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของเด็กปฐมวัย ครอบครัวที่ไม่มีความรู้และเวลาในการเลี้ยงดู โดยที่ช่วงวัย 0 – 3 ปี สมองจะมีพัฒนาการสูงสุด และส่งผลต่อระดับสติปัญญา บุคลิกภาพ และความฉลาดทางอารมณ์ ซึ่งการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่จะเสริมสร้างการพัฒนาของสมองได้ร้อยละ 20 – 30 แต่มีแม่ที่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียว 6 เดือน เพียงร้อยละ 27.6 ขณะที่เด็กช่วงอายุ 3 – 5 ปี ที่ต้องเริ่มพัฒนาทักษะการอยู่ในสังคม พบว่า กว่าร้อยละ 76.3 จะอยู่ในศูนย์เด็กเล็ก/สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาพัฒนาการของเด็กดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการแจกถุงรับขวัญเด็กแรกเกิดสำหรับครอบครัว เพื่อช่วยกระตุ้นพัฒนาการทางสมองของเด็ก การจัดทำสื่อต้นแบบเพื่อพัฒนาทักษะและกระบวนการคิด การให้ความรู้พ่อแม่ ผู้ปกครองเกี่ยวกับพัฒนาการและการเรียนรู้ตามวัย นอกจากนี้ จากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2561 ในรายงานคุณภาพชีวิตของคนไทย พบว่า เด็กอายุ 3 - 5 ปี ได้รับบริการเลี้ยงดูเตรียมความพร้อมก่อนวัยเรียน ร้อยละ 99.91 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2560 คือ ร้อยละ 99.77

2. สุขภาวะของเด็กปฐมวัย การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยนั้น พบว่า ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมามีขนาดลดลง ครอบครัวที่ พ่อ แม่ ลูกอยู่ด้วยกันมีน้อยลง

ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการหย่าร้างที่มากขึ้น และครอบครัวที่เด็กอยู่กับปู่ย่าตายายมีมากขึ้น ทำให้เด็กมีปัญหาขาดความอบอุ่นขาดคนดูแลเรื่องการศึกษา รวมถึงครอบครัวเดี่ยวที่ต้องรับส่งลูกเข้าสถานรับเลี้ยงเด็ก ซึ่งนำมาสู่การที่เด็กไม่มีโอกาสได้กินนมแม่ โดยจากการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า เด็กอายุต่ำกว่า ๖ เดือน ที่กินนมแม่เพียงอย่างเดียวมีจำนวนน้อยมาก คือ มีประมาณ ร้อยละ ๑๒ และในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ มีร้อยละ ๒๓.๑ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการสร้างความเข้าใจถึงความสำคัญของการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ การส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียวนในช่วง ๖ เดือนแรก เพื่อสร้างให้เด็กได้รับอาหารที่เพียงพอต่อการพัฒนาการเติบโตตามวัย นอกจากนี้ ภาวะทุพโภชนาการยังเป็นสิ่งท้าทายในการพัฒนาเด็กปฐมวัย ถึงแม้ว่าในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาวะโภชนาการเด็กปฐมวัยได้รับการเอาใจใส่จากหลายภาคส่วน แต่ปัจจุบันยังพบปัญหาการทุพโภชนาการสองด้าน *ภาวะโภชนาการขาด* เช่น การที่เด็กปฐมวัยป่วยอันมีผลจากการขาดสารอาหารที่ครบถ้วน การขาดไอโอดีน น้ำหนักที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ และปัญหาสูงไม่สมส่วนตามเกณฑ์ (เตี้ย แคระแกรน) และ *ภาวะโภชนาการเกิน* เช่น การที่เด็กป่วยจากภาวะอ้วน และโรคข้างเคียงรวมถึงการที่เด็กบริโภคน้ำตาลมากเกินไป ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังรอการแก้ไข

3. พ่อแม่ ผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังขาดโอกาสเรียนรู้วิธีการเลี้ยงดูเด็ก มีความเข้าใจผิดในเรื่อง การเลี้ยงดูบุตร การดูแลบุตร การพัฒนา และการให้การศึกษากับบุตร โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นวิชาการและพัฒนาทางด้านสติปัญญาเป็นหลัก โดยไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะและพัฒนาการด้านอื่นๆ ทำให้เด็กได้รับการพัฒนาแบบแยกส่วน นอกจากนี้การที่พ่อแม่ใช้สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการเลี้ยงดูบุตรไม่ถูกวิธี ส่งผลให้เด็กมีความมั่นคงทางอารมณ์ต่ำ ไม่ค่อยมีความมุ่งมั่น ขาดปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น พัฒนาการด้านสังคมไม่ค่อยได้รับการพัฒนา ซึ่งทั้งหมดส่งผลให้เด็กไทย ขาดความคิดสร้างสรรค์ ไม่ค่อยมีคุณธรรม จริยธรรม มีพัฒนาการล่าช้า ด้านภาษา และการช่วยเหลือตนเอง นอกจากนี้ พ่อ แม่ ผู้ปกครองในปัจจุบัน ยังขาดเวลา ความรู้ เจตคติ และทักษะการดูแลเลี้ยงดูเด็กเพื่อที่จะดูแลเด็กตามความต้องการ กระตุ้นพัฒนาการตามวัย และส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยเจริญเติบโต แข็งแรงและสมบูรณ์ อีกทั้งยังขาดความเข้าใจถึงการเข้าถึง การใช้บริการปฐมวัย และทำงานร่วมกันกับบุคลากรทางปฐมวัยไม่ว่าเป็นผู้ให้คำแนะนำด้านสุขภาพ และการศึกษาเพื่อประสานการทำงานร่วมกับชุมชน ท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาเด็กแบบองค์รวม และสอดคล้องกับบริบท วัฒนธรรมและภูมิปัญญาพื้นบ้าน และให้การช่วยเหลือเด็กอย่างทันทั่วทั้งที่ หากพบความผิดปกติ

4. การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการเด็กปฐมวัยนั้น พบว่า ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมา คริวเรือนไทยมีขนาดลดลง โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2552 มีสมาชิกในครอบครัวเฉลี่ยเพียง 3.3 คน ซึ่งทิศทางการลดลงนี้ปรากฏให้เห็นเกือบจะทุกประเภทของครัวเรือน โดยเฉพาะครอบครัวที่ พ่อ แม่ ลูกอยู่ด้วยกันมีน้อยลง ซึ่งสาเหตุหลักมาจากการหย่าร้างที่มากขึ้น และครอบครัวที่เด็กอยู่กับปู่ย่าตายายกลับมีมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้เด็กมีปัญหาขาดความอบอุ่นขาดคนดูแลเรื่องการศึกษา โดยเฉพาะกรณีที่ ปู่ ย่า ตา ยาย ไม่รู้หนังสือ จากผลการศึกษาในต่างประเทศ ชี้ให้เห็นว่า เด็กที่ถูกเลี้ยงโดย ปู่ ย่า ตา ยาย จะประสบกับความเสียเปรียบด้านการศึกษาเมื่อเทียบกับเด็กที่อาศัยกับพ่อแม่ ในที่นี้รวมถึงครอบครัวเดี่ยวที่ต้องรับส่งลูกเข้าสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กด้วยเช่นกัน นั้นนำมาสู่การที่เด็กไม่มีโอกาสได้กินนมแม่<sup>18</sup> สาเหตุที่ทำให้พ่อแม่ต้องส่งลูกให้อยู่กับปู่ย่า ตายาย เนื่องจาก พ่อแม่ที่อยู่ในวัยทำงานมักจะอพยพไปทำงานในเมือง ซึ่งเป็นผลมาจาก

<sup>18</sup> แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.). ชีวิตคนไทยในสองทศวรรษของการพัฒนาสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๖

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีส่วนสนับสนุนการเจริญเติบโตของฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของชุมชนเมืองมากกว่าการพัฒนาภาคเกษตรและชนบท ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างชุมชนเมืองกับชนบทเพิ่มมากขึ้น ซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญทำให้มีการย้ายถิ่นของประชากรวัยหนุ่มสาวจากชนบทเข้ามาทำงานในเมืองอย่างมหาศาล โดยเฉพาะแรงงานหญิงที่พบว่า 9 ใน 10 ของผู้หญิงทำงานในเขตเมืองซึ่งอยู่นอกภาคเกษตร<sup>19</sup>

5. การจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัย ยังไม่สอดคล้องกับการทำงานของสมอง ซึ่งสมองจะพัฒนาได้ดี ถ้าเด็กได้เรียนรู้อย่างมีความหมาย ได้รับประสบการณ์ที่หลากหลาย ได้ลงมือปฏิบัติจริง ในบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่ดี แต่การจัดการศึกษาของไทย ส่วนใหญ่จะเน้นวิชาการ การอ่าน การเขียน การคำนวณเป็นหลัก ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาเด็กปฐมวัยสมรรถนะอย่างสมดุล 7 ด้าน คือ 1) การเคลื่อนไหวและสุขภาพทางกาย 2) พัฒนาการด้านสังคม 3) พัฒนาการด้านอารมณ์ 4) พัฒนาการด้านการคิดและสติปัญญา 5) พัฒนาการด้านภาษา 6) พัฒนาการด้านจริยธรรม และ 7) พัฒนาการด้านการสร้างสรรค์

6. ศูนย์เด็กเล็ก/สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย พบว่า ที่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพมาตรฐาน โดยมีมาตรฐานที่หลากหลายทั้งกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อรูปแบบการจัดการเรียนการสอนและครูที่จะมีผลต่อพัฒนาการที่เหมาะสมกับแต่ละช่วงของเด็กปฐมวัย อาทิ การเร่งสอนอ่าน เขียน โดยขาดจิตวิทยาและความเข้าใจพัฒนาการ/ปรัชญาพื้นฐานของการเรียนรู้ของเด็ก ซึ่งได้มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง คือ มีการจัดทำมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นมาตรฐานกลางให้ทุกหน่วยงานได้นำไปใช้เป็นแนวทางและเป็นหลักประเมินการดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน สามารถลดความเหลื่อมล้ำ และยกระดับการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัยไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7. ระบบข้อมูลสารสนเทศด้านเด็กปฐมวัยในปัจจุบัน ไม่บูรณาการเชื่อมโยงกัน มีความซ้ำซ้อน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ครอบคลุม ล้าสมัย และไม่รองรับการพัฒนาเด็กปฐมวัยเพื่ออนาคต เป็นระบบที่ใช้ในการรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานมากกว่าใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาเด็กปฐมวัย

การจัดประสบการณ์และการเตรียมความพร้อมเด็กปฐมวัยนั้นต้องทำตั้งแต่แรกเกิด และเชื่อมต่อไปยังระดับประถมศึกษาปีที่ ๑ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องจัดการศึกษาและประสบการณ์ให้สามารถกระตุ้นพัฒนาการ เตรียมความพร้อมรอบด้านให้เด็กปฐมวัยสามารถก้าวเข้าสู่การเรียนรู้ในระบบโรงเรียนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับเด็กทุกคนให้เป็นประสบการณ์สำคัญสำหรับเด็กที่จะเรียนรู้และปรับตัวเพื่อก้าวผ่านการเปลี่ยนแปลงนี้ไปได้ ด้วยความร่วมมือของพ่อแม่ผู้ปกครอง สถานศึกษา ชุมชน และ สังคม

### 3.5) ตัวอย่างความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นหลักการจัดการศึกษาที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ในรายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2559/2560 ได้นำเสนอแนวคิดในการต่อยอด และขยายผลตัวอย่างความพยายามในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาขององค์กร/หน่วยงานภายนอกกระทรวงศึกษาธิการมาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาการศึกษาของประเทศในด้านต่างๆ อาทิ

<sup>19</sup> การสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๗ (เอกสารอัดสำเนา)

## 1) มุลนิธิรางวัลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามาหัจกรี

มูลนิธืรางวัลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามาหัจกรี เป็นองค์กรที่สรรหาคครูที่มีคุณค่าเข้ารับ “รางวัลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามาหัจกรี” (Princess Maha Chakri Award) ซึ่งเป็นรางวัลเกียรติยศแห่งความเป็นครูที่ยิ่งใหญ่ในระดับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกเืองใ้ร่วมกันทั้ง 11 ประเทศ รางวัลดังกล่าวเกิดจากความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจด้านการศึกษาแก่ประชาชนชาวไทยตลอดมา โดยมีคุรุสภา กระทรวงศึกษาธิการ เจ้าภาพหลัก และสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน ซึ่งมีการลงพื้นที่ทำความเข้าใจกระบวนการคัดเลือกและคุณสมบัติครูผู้สมควรได้รับรางวัลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามาหัจกรี แก่คณะกรรมการคัดเลือกระดับจังหวัด 4 ภูมิภาค

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึงปัจจุบันประเทศไทยมีครูที่ได้รับ “รางวัลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามาหัจกรี” แล้ว 2 คน นอกจากนี้ ยังมีครูจำนวนหนึ่งที่ผ่านกระบวนการสรรหาและเสนอชื่อเข้ารับรางวัลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามาหัจกรี ซึ่งล้วนเป็นครูที่ดีในทัศนะของนักเรียนและเพื่อนครู ได้รับการยกย่องให้เป็น “ครูคุณากร” “ครูขวัญจิต” “ครูยิ่งคุณ” ครูเหล่านี้คือต้นแบบของความเป็นครูที่ดี จึงได้รับการสนับสนุนให้ทำงานร่วมกับเครือข่าย เพื่อจุดประกายและการขยายผลให้มีครูดีของแผ่นดินมากขึ้นต่อไป

นายจิรภัฏฐ์ แจ่มสว่าง ครูโรงเรียนสวนกุหลาบ นนทบุรี ผู้ได้รับรางวัลเจ้าฟ้ามาหัจกรี ปี 2560 ซึ่งมีผลงานโดดเด่นด้านการสอนเกี่ยวกับหุ่นยนต์มาเป็นเวลานาน ทำให้นักเรียนได้รับรางวัลระดับนานาชาติมาหลายรุ่น กล่าวว่า ครูต้องสอนด้วยใจ ใช้การสอนแบบตั้งคำถาม เพื่อกระตุ้นให้ผู้เรียนรู้จักคิดและแก้ปัญหา ครูสามารถเปลี่ยนเด็กที่เคยมีปัญหาให้เป็นคนดีได้ และสามารถสร้างแรงบันดาลใจให้เพื่อนครูมุ่งมั่นที่จะดูแลเด็กโดยเขาเองได้รับแรงบันดาลใจจากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงงานหนักเพื่อพสกนิกรของพระองค์

## 2) มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ

คุณหญิง ดร.กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา และ ดร. สมเกียรติ ชอบผล ได้เขียนบทความเล่าไว้ว่า ในช่วงปี 2556 - 2557 หน่วยงานต่าง ๆ ได้เตรียมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในวโรกาสมีพระชนมายุ 60 พรรษา เนื่องด้วยสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะทางด้านการศึกษาของเด็กและเยาวชนด้อยโอกาสในถิ่นทุรกันดารห่างไกลที่ได้ทรงกระทำอย่างต่อเนื่องมากกว่า 30 ปี ในคราวประชุมคณะกรรมการมูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ได้มีพระราชกระแสว่า “เป็นห่วงโรงเรียนขนาดเล็กที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ การอ่านเขียนมีปัญหา ขาดแคลนครู ครูไม่ครบชั้น ครูบางส่วนมีประสบการณ์ไม่มาก ครูย้ายบ่อย นักเรียนไม่ได้เรียนครบตามหลักสูตร ควรมีการพัฒนาสื่อที่ช่วยการเรียนของนักเรียน โดยที่ครูผู้สอนอาจไม่ต้องมีประสบการณ์มากนัก ลักษณะเป็นสื่อ RIT (Reduced Instruction Times) ที่ ดร. อาคม จันทสุนทร เคยเอามาให้ดูตอนที่เรียนปริญญาเอก ที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตั้งแต่ปี 2524”

คณะกรรมการได้น้อมนำแนวพระราชดำริมาเป็นแนวทางใน “การพัฒนาสื่อการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนขนาดเล็ก” และเป็นไปตามหลักวิชาการ โดยร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศึกษาหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2551 สื่อ RIT และรูปแบบสื่อการเรียนรู้ด้วยตัวเองของบางประเทศที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนวิธีการจัดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับศักยภาพและความแตกต่างของผู้เรียน และได้

กำหนดให้มีการพัฒนาสื่อการเรียนรู้อีก 5 กลุ่ม ประกอบด้วย ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และบูรณาการ สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 6 ในลักษณะของการจัดการเรียนการสอนแบบคละชั้น และนำไปทดลองระหว่างปี 2557 - 2558 ใน 8 เขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 40 โรงเรียน จากการติดตามและประเมินผลของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พบว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนสูงขึ้นอย่างชัดเจน พฤติกรรมการจัดการเรียนการสอนของครูก็มีความเปลี่ยนแปลง ครูมีความกระตือรือร้นในการทำงานร่วมกันมากขึ้น มีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักเรียน และนักเรียนก็มีการช่วยเหลือกันในการเรียนรู้ และสามารถปรับสัดส่วนครูต่อนักเรียนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้

การดำเนินงานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพระปรีชาของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงห่วงใยเด็กและเยาวชนด้อยโอกาสในถิ่นทุรกันดารห่างไกลอย่างแท้จริง และได้พระราชทานแนวทางการแก้ปัญหาที่แจ่มชัด เกิดคุณูปการต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยอย่างเป็นรูปธรรม

### 3) มูลนิธิสมาน คุณหญิงเบญจา แสงมลิ

มูลนิธิสมาน คุณหญิงเบญจา แสงมลิ เป็นองค์กรเอกชนเล็ก ๆ ที่ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยอาจารย์สมาน แสงมลิ อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กับคุณหญิงเบญจา แสงมลิ ปรมจารย์ด้านการอนุบาล โดยใช้ทรัพย์สินเงินทองที่สะสมไว้จากการรับราชการ เพื่อนำกลับไปทำประโยชน์ให้แก่วงการศึกษ โดยเฉพาะส่งเสริมสนับสนุนครูภาษาไทยให้มีกำลังใจทำงาน เนื่องจากเห็นว่าวิชาอื่น ๆ เช่น วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ มืองค์กรอื่น ๆ ให้ความสำคัญมากอยู่แล้ว โดยในการดำเนินงานให้มีคณะกรรมการสรรหาบุคคลดีเด่นทางการศึกษาสาขาต่าง ๆ เข้ารับรางวัลของมูลนิธิฯ มีการจัดทำหนังสือประวัติและผลงานของผู้ได้รับรางวัลเพื่อประกาศคุณงามความดีให้ปรากฏ มีการจัดสัมมนาทางวิชาการ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาบรรยายทางวิชาการ และกำหนดให้ผู้ได้รับรางวัลขึ้นกล่าวถึงการทำงานของตนจนทำให้ได้รับรางวัล เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาด้วย ต่อมาคณะกรรมการมูลนิธิฯได้กำหนดให้ครอบคลุมถึงครูผู้ทุ่มเท 6 สาขา คือ ผู้บริหารการศึกษา พระสงฆ์ผู้ทุ่มเทเพื่อการศึกษา ครูภาษาไทย ครูสังคมศึกษา การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการศึกษาก่อนประถมศึกษา บัดนี้ การดำเนินงานของมูลนิธิสมาน คุณหญิงเบญจา แสงมลิ ได้ผ่านมาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี มีผู้ได้รับรางวัลมูลนิธิฯ จนถึงปี 2557 จำนวนทั้งสิ้น 169 คน ผู้ได้รับรางวัลเหล่านี้เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา หลายคนได้รับเลือกให้เป็นผู้พัฒนาเครือข่าย “ครูต้นแบบ” “ครูแห่งชาติ” และ “ผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบ” และ “ครูภูมิปัญญาไทย” ที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้ริเริ่มดำเนินการไว้ในช่วงต้นของการปฏิรูปการศึกษาด้วย



#### 4. สถานะการศึกษาไทยในเวทีโลก

ในหัวข้อนี้จะมุ่งเสนอข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบสมรรถนะการศึกษาของไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ จากการวิจัยและจัดอันดับโดยองค์กรระหว่างประเทศองค์กรต่างๆ เพื่อให้ได้เห็นภาพในมุมมองที่กว้างขึ้นว่าประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกนั้น มีสถานภาพอย่างไรในเวทีแข่งขันระหว่างประเทศในโลกยุคปัจจุบัน มีประเด็นใดที่ไทยควรจะต้องแก้ไขปรับปรุง ปฏิรูป และเรียนรู้จากตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จมากกว่า

1) **องค์กร WORLD ECONOMIC FORUM** รายงานการจัดลำดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆในปี 2018 (พ.ศ.2561) โดยใช้เกณฑ์และวิธีคำนวณแบบใหม่ที่สะท้อนภาพของการปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 เพิ่มขึ้น ไทยได้ลำดับรวมอยู่ที่ 38 จาก 140 ประเทศ ซึ่งดีขึ้นจากปีก่อนเล็กน้อย และอยู่ระดับปานกลาง ส่วนหนึ่งเพราะไทยได้คะแนนและลำดับสูงในด้านระบบการคลัง การเงิน ขนาดของตลาดที่ค่อนข้างใหญ่ และการเติบโตทางธุรกิจ แต่ถ้าพิจารณาถึงลงไปถึงเฉพาะเรื่องที่สำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อในอนาคต เช่น เรื่องทักษะฝีมือแรงงานและความสามารถ การคิด ประดิษฐ์สร้างสรรค์ (นวัตกรรม) ไทยได้คะแนนลำดับที่ต่ำไปทางท้ายๆ คือ ความสามารถทางนวัตกรรม ลำดับที่ 51 การประยุกต์ใช้ ICT (เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)อันดับที่ 64 ทักษะ อันดับที่ 60<sup>20</sup> จาก 140 ประเทศ

2) **องค์กรระหว่างประเทศชื่อ International Institute for Management Development (IMD)** จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันเฉพาะประเทศในกลุ่มรายได้สูงและปานกลาง ปี 2561 ไทยอยู่ที่ลำดับที่ 30 จาก 63 ประเทศ ตกอันดับจากปี 2560 ลงมา 3 อันดับ ประเทศในเอเชียที่ได้ลำดับสูงกว่าไทย คือ **ฮ่องกง สิงคโปร์ ไต้หวัน มาเลเซีย เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น** สิ่งที่น่าห่วงเพราะมีผลต่อไปในอนาคตคือ **เรื่องการศึกษา** ซึ่งอยู่ในหมวดโครงสร้างพื้นฐาน ไทยได้คะแนนต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับด้านอื่นๆ เช่น ศักยภาพทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพการบริการ ประสิทธิภาพทางธุรกิจ เมื่อแยกเฉพาะเรื่องสมรรถนะด้านการศึกษาไทย **อยู่ที่อันดับ56** และดัชนีด้านสาธารณสุขและสภาพแวดล้อมอยู่อันดับที่ 58 จาก 63 ประเทศ<sup>21</sup>

ถ้าพิจารณาเฉพาะเรื่องความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษา ซึ่งเป็น 1 ใน 5 ของปัจจัยย่อยในปัจจัยหลักด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ IMD ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ ไทยมีอันดับด้านการศึกษาอยู่ในอันดับ 56 (จาก 63 ประเทศ) ลดลง 2 อันดับเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2560 เมื่อพิจารณา 18 ตัวชี้วัดย่อยพบว่า ตัวชี้วัดที่มีอันดับดีขึ้น มี 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ (1) งบประมาณด้านการศึกษาต่อประชากร (2) อัตราส่วนนักเรียนต่อครู 1 คน ที่สอนระดับมัธยมศึกษา (3) ความคิดเห็นจากผู้บริหารธุรกิจ เรื่องการสอนวิทยาศาสตร์ในโรงเรียน (4) ทักษะทางภาษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประกอบการ

ตัวชี้วัดที่มีอันดับเท่าเดิม มี 8 ตัวชี้วัด เช่น (1) งบประมาณด้านศึกษารายหัวต่อนักเรียนระดับมัธยมศึกษา (2) ร้อยละของผู้หญิงที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป (3) จำนวนนักศึกษาไทยที่ไปศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาต่อประชากร 1,000 คน

<sup>20</sup> World Economic Forum Global Competitiveness Report 2018 [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

<sup>21</sup> IMD World Competitiveness 2018 [www.imd.org](http://www.imd.org)

**ตัวชี้วัดที่มีอันดับลดลง มี 6 ตัวชี้วัด ได้แก่** (1) งบประมาณด้านการศึกษาต่อ GDP (2) อัตราส่วนนักเรียนต่อครู 1 คนที่สอนระดับประถมศึกษา (3) อัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษา (4) ผลสัมฤทธิ์ของการอุดมศึกษา (5) ความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ (TOEFL) (6) อัตราการไม่รู้หนังสือของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป

กล่าวโดยรวม สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากลยังอยู่ในระดับที่ไม่ดีนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มเอเชียแปซิฟิก รวมทั้งตัวชี้วัดด้านการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศไทยในปี 2561 มีแนวโน้มของอันดับและคะแนนที่ลดลงจากปี 2560 ทั้งด้านการยกระดับด้านคุณภาพการศึกษา ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ด้านการมุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งด้านการปรับปรุงระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น **ไทยจึงถูกจัดอันดับอยู่ในกลุ่มระดับล่างที่มีอันดับไม่เกินครึ่งจากประเทศที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด 63 ประเทศ**<sup>22</sup>

งบประมาณเพื่อการวิจัยและพัฒนาของไทยมีเพียงราว 0.35% ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำสุดในภูมิภาคแถบนี้ แม้ไทยจะลงทุนด้านการจัดการศึกษาโดยรวมเป็นสัดส่วนราว 4% ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศ **อยู่ในระดับสูงกว่าหลายประเทศ**

**องค์การความร่วมมือเพื่อเศรษฐกิจและการพัฒนา OECD วิเคราะห์เรื่องนวัตกรรมในประเทศ** เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และวิจารณ์ไทยว่า การที่ภาคธุรกิจเอกชนของไทยมีความต้องการนวัตกรรมและการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตต่ำ **ทำให้ประเทศไทยผลิตแรงงานมีฝีมือออกมาไม่สมดุลกัน** แรงงานมีฝีมือบางประเภทของไทยย้ายไปทำงานในต่างประเทศ ขณะที่ในประเทศไทยเองขาดแคลนแรงงานมีฝีมือบางประเภท สภาพปัญหาความไม่สมดุลนี้จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยในอนาคต<sup>23</sup>

**3) การจัดลำดับดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development INDEX) โดยโครงการพัฒนาสังคมแห่งสหประชาชาติ (UNDP) พิจารณาทั้งเรื่องเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านการศึกษาและสุขภาพอนามัย** จึงให้ภาพที่กว้างกว่าแค่เรื่องความสามารถในการแข่งขันเศรษฐกิจ ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของไทยถูกจัดลำดับค่อนข้างต่ำไปทางท้ายๆ ของประเทศสมาชิกสหประชาชาติกว่าร้อยประเทศมาตลอด ในปี 2018 **ไทยมีดัชนีการพัฒนามนุษย์อยู่ลำดับที่ 83(จาก 189 ประเทศ)** เป็นลำดับที่ต่ำกว่าบางประเทศที่เล็กและจนกว่าทางเศรษฐกิจกว่าไทยหลายประเทศเช่น คิวบา ศรีลังกา<sup>24</sup> ลำดับดัชนีพัฒนามนุษย์ของไทยที่ค่อนข้างต่ำนี้สะท้อนว่าการพิจารณาจากดัชนี/ลำดับความสามารถในการแข่งขันเศรษฐกิจด้านเดียวไม่ได้ให้ภาพที่ครบถ้วนการพัฒนาทางการศึกษาและสุขภาพอนามัย เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศโดยเฉพาะในระยะต่อไปอย่างสำคัญ **ที่คนไทยควรใส่ใจมากกว่าที่จะพิจารณาเฉพาะเรื่องความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว**

**4) ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนวัยจบการศึกษาภาคบังคับ** องค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) ซึ่งเป็นองค์กรของกลุ่มประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมได้ทำโครงการทดสอบนักเรียนอายุ 15 ปี (ซึ่งถือว่าได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่พลเมืองส่วนใหญ่ได้รับ) จากประเทศต่างๆ เพื่อวัดความรู้ทักษะในเชิงคิดวิเคราะห์ด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ที่เยาวชนผู้กำลังเติบโตเป็นแรงงานและพลเมืองสามารถนำไปใช้งานได้อานาคต โครงการที่มีชื่อย่อว่า PISA นี้ จัดทดสอบทุก 3 ปี ครั้งล่าสุดปี 2018 (พ.ศ. 2561) ขณะที่เขียนรายงานนี้ยังไม่ประกาศผล ที่ประกาศผลแล้วคือ พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)

<sup>22</sup>สกศ. สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล ปี 2561(IMD 2018)สิ่งพิมพ์สกศ. อันดับที่ 48/2561 ธันวาคม 2561

<sup>23</sup> OECD Innovation in Southeast Asia Thailand Innovation Priorities 2013

<sup>24</sup>[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) List of Countries by Human Development INDEX

นักเรียนไทย (กลุ่มตัวอย่างแบบคละหลากหลายนี้สะท้อนสภาพจริงของทั้งประเทศ) ได้คะแนนเฉลี่ยทั้ง 3 วิชา อยู่ลำดับค่อนข้างท้าย วิทยาศาสตร์ ลำดับที่ 52 คณิตศาสตร์ ลำดับที่ 54 และการอ่าน ลำดับที่ 57 จาก 70 ประเทศและเขตเศรษฐกิจโดยนักเรียนไทยกลุ่มที่เข้าสอบทำคะแนนเฉลี่ยได้ต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของนักเรียนในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD และต่ำกว่าประเทศ/เขตเศรษฐกิจในเอเชีย เช่น **เซี่ยงไฮ้ จีน สิงคโปร์ ฮังกัอง ไต้หวัน มาเก๊า ญี่ปุ่น เวียดนาม**

**5) ข้อมูลดัชนีทุนมนุษย์ (Human Capital Index: HCI) ปี 2018** ธนาคารโลกได้จัดทำดัชนีทุนมนุษย์ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ในการวัดทุนมนุษย์ของเด็กที่เกิดในปัจจุบันจนอายุ 18 ปี เพื่อสะท้อนให้เห็นผลผลิตภาพ (Productivity) ของแรงงานในอนาคตจากเด็กที่เกิดในปัจจุบันของประเทศต่างๆ โดย HCI มีองค์ประกอบในการพิจารณา 3 ส่วน คือ

**องค์ประกอบด้านการอยู่รอด (Survival)** สะท้อนให้เห็นถึงโอกาสของเด็กที่เกิดในวันนี้ว่าจะสามารถอยู่รอดโดยได้รับการพัฒนาให้มีทุนมนุษย์ผ่านการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยใช้อัตราการตายของเด็กอายุน้อยกว่า 5 ปี เป็นตัวชี้วัดในการคำนวณค่าดัชนีในองค์ประกอบนี้

**องค์ประกอบด้านการศึกษา (School)** ใช้ข้อมูลทางการศึกษา ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยทางด้านปริมาณจะใช้จำนวนปีการศึกษาที่เด็กได้รับตั้งแต่ 4 ปี จนถึงอายุ 18 ปี ดังนั้นในตัวแปรนี้ จำนวนปีการศึกษาสูงสุดที่เด็กพึงได้รับอยู่ที่ 14 ปี ส่วนทางด้านคุณภาพ ธนาคารโลกได้คิดค้นตัวแปร harmonize test score สำหรับวัดคุณภาพการศึกษาของแต่ละประเทศ โดยนำข้อมูลมาจากการทดสอบระหว่างประเทศ 3 แหล่งสำคัญ คือ TIMSS PISA และ PIRLS มาคำนวณเป็นตัวชี้วัดด้านคุณภาพการศึกษา

**องค์ประกอบด้านสุขภาพ (Health)** ใช้ข้อมูลทางด้านสาธารณสุข 2 ตัว คือ อัตราของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ที่มีภาวะแคระแกรน (The rate of stunting of children under age 5) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมทางสาธารณสุขของคนตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา หลังคลอด และพัฒนาการในช่วงปฐมวัย และอัตราการมีชีวิตรอดของผู้ใหญ่ (The adult survival rate) หมายถึงอัตราส่วนของผู้ที่มีอายุ 15 ปี แล้วสามารถมีชีวิตต่อจนถึง 60 ปี

HCI เป็นดัชนีที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของการศึกษาและสาธารณสุขของแต่ละประเทศ ซึ่งจะส่งผลต่อผลผลิตภาพของแรงงานในอนาคต ดัชนีดังกล่าวมีค่าตั้งแต่ 0 – 1 โดยในประเทศที่มีการสาธารณสุขที่มีคุณภาพเต็มที่ (ไม่มีเด็กที่มีภาวะแคระแกรน และอัตราการรอดชีวิตและเติบโตเป็นผู้ใหญ่ของเด็กมีค่าร้อยละ 100) และเด็กทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเต็มที่ (มีจำนวนปีการศึกษา 14 ปี เมื่ออายุครบ 18 ปี) จะได้คะแนน HCI เท่ากับ 1

ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับ HCI อยู่ในอันดับที่ 65 จากประเทศที่เข้าร่วมการจัดอันดับทั้งสิ้น 157 ประเทศ และมีค่าดัชนีเท่ากับ 0.60 ส่วนประเทศที่ได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในอันดับที่ 1 คือ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีค่าดัชนีเท่ากับ 0.90 ขณะที่ประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ประเทศมาเลเซียอยู่ในอันดับที่ 55 มีค่าดัชนีเท่ากับ 0.62 ประเทศเวียดนามอยู่ในอันดับที่ 48 มีค่าดัชนีเท่ากับ 0.67 และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้วจะพบว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 4 จาก 9 ประเทศที่เข้ารับการอันดับ (ประเทศบรูไนไม่ได้เข้ารับการจัดอันดับ) รายละเอียดตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 49 ผลการจัดอันดับดัชนีทุนมนุษย์

Economy	rank	HCI value	Probability of survival to age 5	Expected years of school	Harmonized learning outcome	Learning-adjusted years of school	Adult survival rate	Fraction of children under 5 not stunted
สิงคโปร์	1	0.88	1.00	13.9	581	12.9	0.95	-
เกาหลีใต้	2	0.84	1.00	13.6	563	12.2	0.94	0.98
ญี่ปุ่น	3	0.84	1.00	13.6	563	12.3	0.94	0.93
ฮ่องกง	4	0.82	0.99	13.4	562	12.1	0.95	-
จีน	46	0.67	0.99	13.2	456	9.7	0.92	0.92
เวียดนาม	48	0.67	0.98	12.3	519	10.2	0.88	0.75
มาเลเซีย	55	0.62	0.99	12.2	468	9.1	0.88	0.79
ไทย	65	0.60	0.99	12.4	436	8.6	0.85	0.89
ฟิลิปปินส์	84	0.55	0.97	12.8	409	8.4	0.80	0.67
อินโดนีเซีย	87	0.53	0.97	12.3	403	7.9	0.83	0.66
กัมพูชา	100	0.49	0.97	9.5	452	6.9	0.83	0.68
พม่า	107	0.47	0.95	9.9	425	6.7	0.81	0.71
ลาว	111	0.45	0.94	10.8	368	6.4	0.81	0.67

ที่มา: The human capital project, World Bank 2018

การพัฒนาค่า HCI ให้สูงขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องพัฒนาตัวชี้วัดที่ยังเป็นจุดอ่อนของประเทศไทย นั่นคือ ค่า Learning - adjusted years of school ซึ่งเป็นค่าที่คำนวณจาก Expected years of school และค่า Harmonized learning outcome จากข้อมูลแปลความหมายได้ว่า แม้ประเทศไทยจะมีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยเท่ากับ 12.4 ปี แต่คุณภาพการเรียนรู้ของคนไทยกลับเท่ากับการเรียนในโรงเรียนเพียงแค่ 8.6 ปี เท่าว่ามีช่องว่างในการเรียนรู้ในโรงเรียนถึงเกือบ 4 ปี

การเพิ่มปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยนั้น World Bank ใช้ในการคำนวณค่าปีการศึกษาเฉลี่ยโดยวัดในเด็กอายุตั้งแต่ 4 ปี จนถึง 18 ปีบริบูรณ์ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องส่งเสริมให้เด็กในวัยดังกล่าวเข้าสู่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น และรักษาเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษาไม่ให้ออกจากระบบการศึกษากลางคัน

ขณะที่ การเพิ่มค่าคะแนน Harmonized learning outcome ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเพิ่มคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาในระดับนานาชาติของประเทศไทย อาทิ PISA จำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เพิ่มมากขึ้น

สรุป คือ แม้ไทยจะเป็นประเทศที่มีประชากรและที่ดินที่ทำการเกษตรได้อยู่ในลำดับที่ค่อนข้างสูง และดัชนีความสามารถการแข่งขันทางเศรษฐกิจอยู่ในลำดับกลางๆ เมื่อเทียบกับประเทศทั่วโลก แต่สมรรถนะทางการศึกษาและการพัฒนาทางสังคมด้านต่างๆ อยู่ในลำดับต่ำค่อนข้างต่ำ ซึ่งสะท้อนภาพว่าคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ในอนาคตลำดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางสังคมของไทยมีแนวโน้มจะตกต่ำลงได้อีก เว้นเสียแต่ว่าไทยจะต้องเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษาให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง และการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจสังคมที่เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเพิ่มขึ้นอย่างมียุทธศาสตร์

## 5. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ในช่วงปี 2561 - 2562 ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงเชิงกฎหมายด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ. การพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2561 พ.ร.บ. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 (ร่าง) พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 แผนปฏิรูปประเทศ 11 ด้าน แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา กฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561 มาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ยุทธศาสตร์การพัฒนานวัตกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษาในรูปแบบโรงเรียนร่วมพัฒนา (Partnership School)

จากผลศึกษาวิเคราะห์รายงานสภาวะการศึกษาไทย และข้อมูลสถิติจากระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา รวมทั้งเป้าหมายด้านการศึกษาด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย 4 ด้านตามวัตถุประสงค์ของแผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ได้ดังนี้

### 1. ด้านการยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษา

1.1 เป้าหมายการศึกษาควรอยู่ที่การสร้างมนุษย์ที่สมบูรณ์ ไม่ใช่แค่มนุษย์เศรษฐกิจ การจัดการศึกษาจะได้ผลมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับตัวผู้เรียนเองด้วย ผู้ใหญ่ควรช่วยกันสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่ดีให้กับเด็ก ทำให้เด็กมีความสุข ความพอใจ ความอยากเรียนรู้ทั้งที่บ้านและที่โรงเรียน เป้าหมายการศึกษาควรถือความสุข ความพอใจ เป็นเป้าหมายที่สำคัญอันดับแรกก่อนเป้าหมายการเรียนเก่งและการเป็นพลเมืองดีจะเป็นไปได้มากขึ้น การวิจัยพบว่า เด็กที่มีความสุขจะเรียนและสอบได้ดีกว่าเด็กที่ไม่ค่อยมีความสุข พวกเขาจะกระตือรือร้นมากกว่า มีความมานะอดทนมากกว่า มีความคิดสร้างสรรค์มากกว่า มีสมาธิมากกว่า และเข้ากับทั้งเพื่อนและครู ได้ดีกว่าเด็กที่ไม่มีความสุข ปัจจัยที่จะทำให้คนเรามีความสุข ความพอใจอย่างแท้จริง หรืออย่างค่อนข้างยั่งยืน ประกอบด้วย ความฉลาดทางอารมณ์และความฉลาดหรือทักษะในทางสังคม (บางคนเรียกรวมๆ ว่าทักษะชีวิต) การมองโลกในแง่บวกหรือแง่ดีอย่างสมจริงและสร้างสรรค์ ไม่วิตกกังวลมากเกินไป การรู้จักปรับตัวกลับคืนสภาพเดิมได้เร็วหลังจากเผชิญปัญหา มีความสัมพันธ์ที่ดีกับคนอื่น รู้สึกรับการยอมรับจากเพื่อน (จากสังคม) มีความรัก เอื้ออาทร เมตตากรุณาต่อคนอื่น การมีทักษะในการสื่อสารที่ดี การมีกรอบคิดที่ตระหนักถึงการมองโลกปัจจุบันอย่างเป็นอยู่จริงมากกว่าจะเสียใจกับอดีต ขณะเดียวกันก็รู้จักมองออกไปไกลถึงอนาคตอย่างไม่ได้คาดหวังสูงเกินจริง

การจัดการศึกษาควรมีเป้าหมายหลักให้ผู้เรียนมีแรงจูงใจอยากรู้ อยากเห็น อยากเรียนรู้ และได้กำกับการเรียนรู้ด้วยตนเองเพิ่มขึ้น ครูควรเป็นผู้ส่งเสริม ผู้ช่วยชี้แนะมากกว่าการกำหนดวิธีการสอนการเรียนทุกอย่าง ที่สำคัญคือ การช่วยให้ผู้เรียนมีความสุขในการเรียนและรักการเรียนรู้อย่างแท้จริง ได้เรียนรู้เรื่อง ความฉลาดทางอารมณ์และความฉลาด (ทักษะ) ทางสังคม เพื่อที่จะเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์มากกว่าแค่มนุษย์เศรษฐกิจที่รู้จักการทำมาหากินเท่านั้น โดยแนวทางบูรณาการที่จะส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างมนุษย์ที่สมบูรณ์ คือ

- ส่งเสริมสร้างแรงจูงใจภายในให้เด็กเยาวชน ผู้ใหญ่ เกิดความรักในการอ่าน การอยากรู้ อยากเห็นอย่างต่อเนื่อง

- เปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินผลหรือสอบโดยไม่เน้นการจัดลำดับของนักเรียนในชั้นเรียน การประเมินผลที่ดีควรวัดพัฒนาการในการเรียนรู้ของผู้เรียนแต่ละคน เน้นการแข่งขันกับตัวเอง (พัฒนาตัวเอง) มากกว่าเน้นการแข่งขันกับคนอื่น

- เน้นการพัฒนาความสามารถหรือความฉลาดทางด้านสังคมและอารมณ์ของผู้เรียนควบคู่ไปกับความฉลาดทางปัญญาหรือความรู้/ทักษะทางวิชาชีพที่จะนำไปใช้ในการทำงานในโลกจริงได้อย่างถือเป็นเรื่องสำคัญ การสอนการเรียนรู้ควรจะใช้แนวทางการเรียนรู้จากการร่วมมือ (Collaborative Cooperative Learning) ที่ฝึกให้ผู้เรียนเรียนรู้ ทำงานร่วมกันเป็นทีม

- เลิกการสนับสนุนให้เด็กต้องเรียนพิเศษตอนเย็น/เสาร์-อาทิตย์ เพื่อมุ่งแข่งขันให้เรียนเก่งกว่าคนอื่นหรือเรียนได้เร็วกว่าเด็กอื่นตั้งแต่อายุน้อย รวมทั้งพ่อแม่ ผู้ปกครอง ไม่ควรคะยั้นคะยอให้ลูกหลานเลือกเรียนสาขาวิชาในระดับอุดมศึกษา ที่พ่อแม่ ผู้ปกครองชอบหรือคาดว่าจะเป็นที่ก้าวหน้า คนยกย่อง มีโอกาสทำรายได้สูง แต่ผู้เรียนไม่ได้ชอบและหรือไม่ได้ถนัดอย่างแท้จริงด้วย ควรส่งเสริมให้ลูกเรียนรู้จักตัวเอง และพัฒนาสิ่งที่เขาถนัดหรือชอบให้ดีที่สุดเท่าที่เขาจะทำได้ โดยไม่ต้องไปเน้นเรื่องการแข่งขันกับคนอื่น

1.2 ถอดบทเรียนครูที่สอนดี ซึ่งได้รับการยกย่องโดยองค์กรต่าง ๆ เช่น ครูรางวัลเจ้าฟ้ามหาจักรี ครูรางวัลมูลนิธิสยาม-คุณหญิงเบญจา แสงมณี ครูสอนดีของสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ครูต้นแบบ ครูแห่งชาติ และครูภูมิปัญญาไทยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เพื่อขยายผลในรูปแบบของชุมชนแห่งการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาวิชาชีพ (Professional Learning Community – PLC) รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชน และองค์กรอิสระ เข้ามามีบทบาทและส่งเสริมการยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนมากขึ้น

1.3 พัฒนาครูและผู้บริหารทั้งภาครัฐและเอกชน ให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในการสอนที่ยึดหลักผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ ทั้งการปฏิบัติ การกำกับติดตาม และการนิเทศแนะนำเพื่อปรับปรุงพัฒนา และควรพัฒนาครูโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBT : School-Based Training) เพื่อไม่ให้ครูทิ้งห้องเรียนและเรียนรู้นวัตกรรมการสอนร่วมกันจากสภาพจริง

1.4 ให้ลดเล็กลงการติวนักเรียนเพียงเพื่อสอบ O-NET แต่ให้นำข้อสอบที่เน้นการคิดวิเคราะห์ของ O-NET มาเป็นแนวทางในการจัดการเรียนการสอนและการวัดผลประเมินผลตามปกติ ให้ความสำคัญกับการนำผลการทดสอบของ O-NET, TIMSS, และ PISA มาใช้เพื่อการวิเคราะห์และปรับปรุงคุณภาพการศึกษา และต้องเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาในวิชาหลัก คือ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ เพราะเป็นวิชาที่ฝึกการคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมและค้นคว้าหาความรู้ใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) ให้มีบทบาทในการยกระดับคุณภาพการศึกษาด้านวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ตั้งแต่เรื่องหลักสูตร สื่อ เทคโนโลยี การพัฒนาครู การเรียนการสอนที่เน้นการคิดวิเคราะห์ ทดลอง และปฏิบัติจริง เพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้

1.5 ขับเคลื่อนการปฏิรูปการเรียนรู้อย่างจริงจัง ให้ครูสอนโดยยึดหลักผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยคำนึงความแตกต่างหลากหลายของผู้เรียนแต่ละคน ให้ผู้เรียนได้พัฒนาเต็มศักยภาพ ตามความถนัดและความสนใจ มีความรู้คู่คุณธรรม และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เป็นคนดี มีวินัย มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตอาสา ช่วยเหลือสังคม ตามพระราชดำริด้านการศึกษาของล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๙ และ รัชกาลที่ ๑๐

1.6 การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาลงสู่พื้นที่ จากงานวิจัยของ Dr. Fry ได้ข้อสรุปที่สำคัญประการหนึ่ง คือ แต่ละพื้นที่มีบริบทและความพร้อมในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน การให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ทุกพื้นที่จัดการศึกษาในรูปแบบเดียวกัน อาจทำให้บางพื้นที่ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้นได้ ดังนั้น ควรส่งเสริมสนับสนุนให้แต่ละพื้นที่ออกแบบนโยบายหรือแนวทาง

ในการจัดการศึกษาให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ด้วยตนเอง โดยมีหน่วยงาน ส่วนภูมิภาค อาทิ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการภาคเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อน

1.7 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาครูประจำการ (In service training) ด้วยการลงมือปฏิบัติจริงภายในโรงเรียน มากกว่าการฝึกอบรมนอกสถานศึกษา และส่งเสริมให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (Professional Learning Community: PLC) เพื่อให้ครูมีความรู้ และทักษะที่เพียงพอในการพัฒนา ผู้เรียนและสถานศึกษาให้มีคุณภาพ

## 2. ด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

### 2.1 ด้านการเข้าถึงการศึกษา

2.1.1 สำรวจประชากรกลุ่มวัยเรียนในพื้นที่ห่างไกล ทุรกันดาร และจัดให้มีระบบการ ส่งต่อผู้เรียน รวมทั้งใช้มาตรการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส (อาทิ เด็กพิการ ยากจน) เช่น ทุนการศึกษา ค่าเดินทาง เป็นต้น เพื่อให้เด็กในกลุ่มอายุไม่พลาดโอกาสที่จะได้รับสิทธิทางการศึกษาที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะชั้น มัธยมศึกษาตอนต้นซึ่งยังมีผู้ไม่ได้รับการศึกษาอีกเป็นจำนวนมาก

2.1.2 ส่งเสริมครูภูมิปัญญาไทย ประชาชนชาวบ้าน ผู้มีความรู้ความสามารถที่ เกษียณอายุแล้ว ที่อยู่มากมายในท้องถิ่นทุกหนทุกแห่งให้มีบทบาทในการถ่ายทอดความรู้ ให้มากขึ้น เพื่อจะได้มี ครูซึ่งเป็นผู้รู้จริงโดยการปฏิบัติและมีหลายอาชีพ และช่วยให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงการศึกษานอกระบบได้มากขึ้น

### 2.2 ด้านความเท่าเทียมทางการศึกษา

2.2.1 ส่วนกลางต้องจัดสรรบุคลากรและงบประมาณพิเศษให้กับโรงเรียนที่ ขาดแคลนและต้องการความช่วยเหลือ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ทางการศึกษาที่บรรลุตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

2.2.2 กำหนดมาตรฐานการศึกษาระดับปฏิบัติที่ครอบคลุมทั้งปัจจัยป้อน (Input) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Output) เพื่อความเท่าเทียมของสถานศึกษา เช่น จำนวนนักเรียนต่อ ห้อง จำนวนครู สิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับการเรียนการสอน เป็นต้น

2.2.3 นำเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมเรื่องโอกาสและคุณภาพการศึกษาระหว่างในเมืองกับชนบท และระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนขนาดเล็ก

## 3. ด้านการมุ่งความเป็นเลิศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

3.1 ควรปรับหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาให้ สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่เอนเอียงสู่ทักษะสูง (Skill-biased Technological Change) ที่ให้ความสำคัญกับการสอนวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษอย่างแท้จริงมากขึ้น เนื่องจาก รายวิชาเหล่านั้นเป็นทักษะที่ไม่เจาะจง (General Skills) ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนสามารถปรับตัวเข้ากับโลกที่มีการ เปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วได้

3.2 ภาครัฐควรพิจารณาใช้คูปองการศึกษา (Education voucher) เป็นเครื่องมือในการ จัดสรรงบประมาณระหว่างสายสามัญและอาชีวศึกษา โดยให้งบประมาณต่อหัวเท่ากันและครอบคลุมต้นทุน ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เพื่อเป็นการช่วยให้นักเรียนและผู้ปกครองตัดสินใจได้อย่างอิสระ และช่วยให้เกิดการ แข่งขันระหว่างการศึกษาทั้งสองรูปแบบ ซึ่งอาจจะช่วยให้คนสนใจเรียนอาชีวศึกษามากขึ้น โดยไม่ต้องกำหนด สัดส่วนจากส่วนกลางอย่างที่เป็นอย่าง

3.3 พัฒนาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นเครื่องยนต์หลักในการขับเคลื่อนประเทศ การที่ไทยใช้นโยบายแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่พึ่งพาการลงทุนและการค้ากับต่างชาติ ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชนของไทยนิยมสั่งซื้อความรู้และเทคโนโลยีจากต่างประเทศมากกว่าที่จะส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาความรู้และเทคโนโลยีจากภายในประเทศเอง นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแนวนี้นี้ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมเจริญเติบโต แต่ไม่ได้กระจายการพัฒนาความสามารถ/ประสิทธิภาพในการผลิตไปได้ทั่วทุกภาคส่วน ทำให้เศรษฐกิจภาคประชาชนยังคงมีปัญหา ประสิทธิภาพต่ำ ผลตอบแทนต่ำ และไม่สามารถพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ ยิ่งย่นนอกจากนี้ นักเรียนมัธยมส่วนหนึ่งที่เก่งด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ นิยมไปเรียนวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกรรมศาสตร์ บัญชี และคอมพิวเตอร์มากกว่า เพราะระบบเศรษฐกิจไทยมีการให้ผลตอบแทนและความก้าวหน้าในการทำงานมากกว่าการเป็นนักวิทยาศาสตร์ นักคณิตศาสตร์ เป็นครู อาจารย์ หรือนักวิจัยด้านนี้ การสำรวจระดับความรู้ของนักศึกษาปีที่ 3 ที่เรียนคณะครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์ เอกคณิตศาสตร์พบว่าพื้นฐานความรู้ค่อนข้างอ่อน<sup>25</sup> ดังนั้นการจะแก้ไขให้มีการวิจัยและการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น นอกจากจะแก้ปัญหาด้านการปฏิรูปการเรียนรู้ตั้งแต่โรงเรียนปฐมวัยดังได้กล่าวมาแล้ว ยังจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ และการจ้างงานให้ส่งเสริมให้คนอยากเรียนและทำงานเป็นครูและนักคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ไปพร้อมๆ กัน ทั้งในเรื่องการพัฒนาโรงเรียนคุณภาพด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี การจัดฝึกอบรมพัฒนาครู การให้ทุนเรียนด้าน STEM การผลิตตำรา, สื่อการสอน ฯลฯ เป็นแนวทางที่ควรเพิ่มการให้งบประมาณและกำลังคนเพื่อให้ขยายผลการทำงานได้แพร่หลายเพิ่มขึ้น

3.4 ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้โดยใช้ “การวิจัย” เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ และ “นวัตกรรม” ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ รวมทั้งพัฒนาครูให้สามารถทำการวิจัยปฏิบัติการในชั้นเรียน (CAR : Classroom Action Research) ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน และให้ผลงานการพัฒนาผู้เรียนจากการวิจัยของครูเป็นส่วนสำคัญของการเลื่อนวิทยฐานะ

3.5 ปรับปรุงระบบการแนะแนวการศึกษาต่อ ให้ผู้เรียนได้เลือกเรียนสายวิชาการหรือสายอาชีพที่สอดคล้องกับความสนใจและศักยภาพ รวมทั้งสร้างแรงจูงใจการเรียนอาชีพเพื่อการมีงานทำ

**4. ด้านการปรับปรุงระบบบริหารจัดการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพิ่มความคล่องตัวในการรองรับความหลากหลายของการจัดการศึกษา และสร้างเสริมธรรมาภิบาล**

4.1 ลดขนาดโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ดำเนินการควบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก และเร่งพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กให้มีคุณภาพ และเนื่องจากจำนวนผู้เรียนลดลงตามโครงสร้างประชากร ผู้บริหารโรงเรียนและครูต้องเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นรายบุคคล (Case Study) ให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึง

4.2 ปรับปรุงระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาให้มีความเป็นเอกภาพ ถูกต้อง ทันสมัยและเชื่อถือได้ เชื่อมโยงกันทั้งระบบ ตั้งแต่ระดับสถานศึกษาจนถึงระดับกระทรวง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา โดยแบ่งระบบฐานข้อมูลทางการศึกษาออกเป็น 2 ระบบ คือ

- ฐานข้อมูลระดับโรงเรียนที่มีรูปแบบเป็นฐานข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงาน (Operational Database) เพื่อใช้เป็นระบบสารสนเทศในการบริหารจัดการของสถานศึกษา ไม่ใช่เพียงแค่ฐานข้อมูลที่ใช้บันทึกและรายงานผลไปยังหน่วยงานส่วนกลาง (Reporting Database) เท่านั้น เพื่อทำให้ได้ข้อมูลที่เป็น

<sup>25</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ข้อเสนอการสร้างและคัดเลือกครูสอนดีรุ่นใหม่ด้วยการยกระดับคุณภาพการศึกษา 28 ธันวาคม 2559



“ความจริง” ซึ่งจะช่วยให้อาจบริหารจัดการศึกษาได้ดีขึ้น เช่น ขจัดปัญหารายชื่อนักเรียนซ้ำซ้อนระหว่างโรงเรียนซึ่งทำให้เกิดปัญหาการเบิกเงินอุดหนุนนักเรียนรายหัวซ้ำซ้อนและการได้รับเงินอุดหนุนเกินจริง เป็นต้น โดยระบบฐานข้อมูลระดับโรงเรียนนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการศึกษาทุกภาคส่วน เช่น ครู นักเรียน ผู้ปกครอง ผู้บริหารสถานศึกษา และหน่วยงานส่วนกลางสามารถใช้งานและใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม และมีข้อมูลที่เพียงพอและสามารถใช้งานได้อย่างทันการณ์ ทั้งสำหรับครูอาจารย์ใช้ในการจัดการเรียนการสอน พ่อแม่ผู้ปกครองใช้สำหรับดูแลบุตรหลาน และผู้บริหารการศึกษาใช้สำหรับการบริหารจัดการและการตัดสินใจ ซึ่งจะเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจทางการศึกษามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

- ฐานข้อมูลด้านการศึกษาที่มีขนาดใหญ่ในระดับชาติ (Big Educational Database) ควรจะต้องเชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการศึกษาเข้ากับฐานข้อมูลอื่นๆ เช่น ฐานข้อมูลประกันสังคม ฐานข้อมูลภาษี และฐานข้อมูลด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งมีไว้สำหรับผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายให้มีประสิทธิภาพ

4.3 กระจายอำนาจการจัดการศึกษา ลดความรับผิดชอบไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา โดยตรงเพิ่มมากขึ้น อย่างมีจังหวะขั้นตอนสำหรับท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาที่มีความพร้อม เพื่อทำให้เกิดการบริหารที่คล่องตัว ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพสูงกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และส่งการไปตามลำดับขั้น และที่สำคัญคือการปฏิรูปการบริหารบุคคล ให้ครูอาจารย์ได้พัฒนาความรู้ ความสามารถ อย่างเป็นอิสระประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น และได้ผลตอบแทนตามผลงานเพิ่มขึ้น

4.4 ควรทบทวนหรือปรับปรุงการใช้จ่ายและการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กและสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล หากได้รับสรรงบประมาณเหมือนกับสถานศึกษาที่อยู่ในเมืองที่มีความพร้อมมากกว่า ย่อมไม่สามารถพัฒนาสถานศึกษาเหล่านั้นให้มีคุณภาพเพิ่มมากขึ้นได้ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณสำหรับโรงเรียนประเภทดังกล่าวควรแตกต่างจากโรงเรียนทั่วไป ไม่ขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนของสถานศึกษา และจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมตามความต้องการจำเป็นของแต่ละสถานศึกษา

4.5 กระทรวงศึกษาธิการต้องเป็นต้นแบบและส่งเสริมค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต การใช้ชีวิตอย่างพอเพียง ยกย่องคนดีและลงโทษคนทุจริต จัดระบบการบริหารการศึกษาให้มีธรรมาภิบาลที่เน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยเปิดเผยข้อมูลการใช้งานงบประมาณเพื่อการศึกษาให้สาธารณชนทราบ

4.6 ควรส่งเสริมให้สถานศึกษาตระหนักถึงความสำคัญของความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ที่มีต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งอาจกำหนดไว้ในแผนพัฒนาสถานศึกษาหรือมาตรฐานสถานศึกษา เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของการประกันคุณภาพสถานศึกษา

4.7 เพิ่มประสิทธิภาพกองทุนทางการศึกษาต่างๆ อาทิ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ครอบคลุมถึงกลุ่มเป้าหมายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริง เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากเศรษฐกิจฐานนักเรียนให้สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาให้เท่าเทียมกัน

4.8 จัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของเด็กปฐมวัยรายบุคคลโดยใช้เลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเป็นฐานในการจัดทำ เป็นให้มีความเชื่อมโยง และบูรณาการข้อมูลครบถ้วนทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและการจัดการศึกษาปฐมวัย เพื่อให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับบริการ การเรียนรู้ โอกาสที่เหมาะสม เพื่อการพัฒนาศักยภาพสูงสุด

## 6. เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2561) รายงานผลการประเมินการอ่านออกเขียนได้ ปีการศึกษา 2559. สมุทรสาคร : บริษัท ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์ จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). สภาวะการศึกษาไทย ปี 2560/2561 “ฐานข้อมูลกับการบรรลุเป้าหมายแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579”. กรุงเทพมหานคร : บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). สภาวะการศึกษาไทย ปี 2561/2562. กรุงเทพมหานคร : เอกสารอัดสำเนา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). สภาวะการศึกษาไทย ปี 2559/2560 “แนวทางการปฏิรูปการศึกษาไทยเพื่อก้าวสู่ยุค Thailand 4.0”. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล (IMD 2018). กรุงเทพมหานคร : บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). ปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรไทย ปี 2560. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). สภาวะการณ์ศึกษาไทยในเวทีโลก พ.ศ. 2559/2560. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2559 - 2560. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). สภาวะการศึกษาไทย ปี 2558/2559 “ความจำเป็นของการแข่งขันและการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาไทย”. กรุงเทพมหานคร : บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2559). สภาวะการศึกษาไทย ปี 2557/2558 “จะปฏิรูปการศึกษาไทยให้ทันโลกในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างไร”. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2558). สถานภาพการผลิตและพัฒนาครูในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2557). แผนที่การพัฒนาจังหวัดของประเทศไทยด้านการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด

## สารบัญ

หัวข้อ	หน้า
1. หลักการและเหตุผล	1
2. บทวิเคราะห์ตัวชี้วัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ	4
3. บทวิเคราะห์รายงานสภาวะการศึกษาไทย	27
3.1) ปัจจัย/บริบทที่ส่งผลต่อการศึกษาในปัจจุบัน	27
3.2) วิเคราะห์สภาวะการศึกษาเชิงพื้นที่	32
3.3) ประเด็นร่วมสมัยที่ส่งผลต่อการศึกษาในปัจจุบัน	42
3.4) ตัวอย่างความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา	53
4. สภาวะการศึกษาไทยในเวทีโลก	56
5. ข้อเสนอเชิงนโยบาย	60
6. เอกสารอ้างอิง	65

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นายสุภัทร จำปาทอง	เลขาธิการสภาการศึกษา
นางวัฒนาพร ระงับทุกข์	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
นายสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
นางสาวสมรัชชนีกร อ่องเอิบ	ผู้ช่วยเลขาธิการสภาการศึกษา
นางศิริพร ศรีพันธุ์	ผู้อำนวยการสำนักประเมินผลการจัดการศึกษา

### รวบรวม ศึกษา ประเมินผล วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเขียนรายงาน

นายวีระพงษ์ อุ่เจริญ	นักวิชาการศึกษาคำนาถการพิเศษ
นางสาวรัตนาวดี ภูพันธ์เจริญสุข	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

### ผู้รับผิดชอบโครงการ

นายดุสิต ทองสลวย	ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์สภาวะการณ์ทางการศึกษา
นางสาวทิพวรรณ พงศ์ภานุมาศไพศาล	นักวิชาการศึกษาคำนาถการพิเศษ
นางณิชาภรณ์ ดวงมาลัย	นักวิชาการศึกษาคำนาถการ
นางจุฬารัตน์ เหมวรรณวงศ์กุล	นักวิชาการศึกษาคำนาถการ
นางสาวอุไรวรรณ พันธุ์สุจริต	นักวิชาการศึกษาคำนาถการ

## สารบัญ

หัวข้อ	หน้า
1. หลักการและเหตุผล	1
2. บทวิเคราะห์ตัวชี้วัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ	4
3. บทวิเคราะห์รายงานสภาวะการศึกษาไทย	27
3.1) ปัจจัย/บริบทที่ส่งผลต่อการศึกษาในปัจจุบัน	27
3.2) วิเคราะห์สภาวะการศึกษาเชิงพื้นที่	32
3.3) ประเด็นร่วมสมัยที่ส่งผลต่อการศึกษาในปัจจุบัน	42
3.4) ตัวอย่างความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา	53
4. สภาวะการศึกษาไทยในเวทีโลก	56
5. ข้อเสนอเชิงนโยบาย	60
6. เอกสารอ้างอิง	65

