

สรุปรายงานการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ
ของการใช้จ่ายเพื่อการศึกษา

โครงการความร่วมมือระหว่างธนาคารโลกและกระทรวงศึกษาธิการ
ด้านการศึกษายั่งยืนได้กองทุน ASEM

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 43) บัญญัติว่าคนไทยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี ที่มีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ออกตามมา มาตรา 60 (1) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่อุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับการศึกษามากับระดับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่จัดโดยสถานศึกษาของรัฐและเอกชน

งานวิจัยซึ่งจัดทำขึ้นจากการสนับสนุนของธนาคารโลกประเมินว่าจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพและไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กทุกคนที่อยู่ในวัยเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา แนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อการศึกษา

องค์ประกอบที่หนึ่งของโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศทางด้านการศึกษา (Country Development Partnership Program in Education Component 1) สนับสนุนการปฏิรูปการเงินของรัฐบาลในรูปขององค์ประกอบย่อยสององค์ประกอบ องค์ประกอบย่อยแรกของโครงการเน้นที่การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของรัฐในประเทศไทย องค์ประกอบย่อยนี้ได้ทำการวิเคราะห์ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยอย่างละเอียด โดยเน้นในแง่ของความพอเพียง ความเท่าเทียม ข้อสรุปเกี่ยวกับความพอเพียง ความเท่าเทียม และประสิทธิภาพนี้เป็นฐานสำหรับการวิเคราะห์ต่อในองค์ประกอบย่อยที่สองที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณสำหรับโรงเรียน องค์ประกอบย่อยที่สองเน้นที่การออกแบบสูตรสำหรับให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในท้องถิ่นและเขตพื้นที่การศึกษา สูตรการจัดสรรงบประมาณที่พัฒนาขึ้นออกแบบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเพื่อทำให้เกิดการจัดสรรงบประมาณของรัฐสำหรับการจัดการศึกษาที่เท่าเทียมมากขึ้น

รายงานระยะสุดท้ายขององค์ประกอบย่อยแต่ละองค์ประกอบจัดทำแยกกัน รายงานฉบับนี้เป็นขององค์ประกอบย่อยที่หนึ่งหรือเป็นฉบับแรกของรายงานในโครงการทั้งหมด ในรายงานฉบับนี้คณะนักวิจัยได้จัดทำบทสรุปสำหรับผู้บริหารซึ่งเป็นข้อค้นพบจากงานวิจัยสำหรับผู้อ่านทั่วไปและผู้มีหน้าที่วางนโยบาย โดยบทสรุปสำหรับผู้บริหารจะไม่ลงลึกไปในเรื่องเฉพาะทางเท่ากับรายงานฉบับเต็มซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และวิเคราะห์ทางสถิติมากกว่า เพื่อให้ผู้อ่านทั่วไปเข้าใจได้ง่าย นักวิจัยได้แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้วิเคราะห์ในรายงานนี้เอาไว้ในบทนำ

รายงานฉบับนี้เน้นที่คำถามงานวิจัย 6 คำถาม คำถามแรก มีวัตถุประสงค์เพื่อประมาณการถึง
ทรัพยากรทั้งหมดในภาคการศึกษาของประเทศไทย คำถามที่สองและที่สาม ศึกษาถึงบทบาทของ
ภาครัฐและเอกชนในการมีส่วนร่วมในระบบการศึกษา คำถามที่สี่ ศึกษาภาพโดยรวมและประเมินผล
ของระบบการศึกษาในแง่ของคุณภาพ ประสิทธิภาพและความเท่าเทียม คำถามที่ห้า ศึกษาถึง
หลักฐานเชิงประจักษ์ในแง่ของความสำคัญของทรัพยากรของโรงเรียนในการยกระดับการได้รับ
การศึกษาของนักเรียน ซึ่งเรื่องนี้เป็นข้อถกเถียงเชิงนโยบายอย่างมากว่าการใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อ
การศึกษามีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ที่จะพัฒนาคุณภาพมาตรฐานตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
ต้องการให้เป็น ด้านสุดท้ายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาที่กระจายไปในกลุ่มประชากรต่างๆ
กล่าวโดยสรุปรายงานฉบับนี้เน้นที่ระดับและการกระจายงบประมาณทางการศึกษาของรัฐโดยประเมิน
ในแง่ของความเพียงพอ ความมีประสิทธิภาพ และความเท่าเทียม

สำนักงานฯหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหน่วยงานและบุคคลผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะได้นำสาระ
จากเอกสารนี้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์เพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศต่อไป



(นายออรุณ จันทวานิช)

เลขาธิการสภาการศึกษา

สารบัญ

การใช้จ่ายด้านการศึกษามีความเพียงพอหรือไม่ ?

การใช้จ่ายด้านการศึกษาก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการหรือไม่ ?

บทสรุป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทสรุปผู้บริหาร

1. การปฏิรูปการศึกษาของไทยตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา มีการดำเนินการไปพร้อมๆกันในหลายด้าน ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษา การกระจายอำนาจการจัดการให้แก่ท้องถิ่น และการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป้าหมายหลักข้อหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาคือ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรด้านการศึกษา เพื่อให้การศึกษาระดับขั้นพื้นฐานมีความทั่วถึงและมีคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวอันหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ จากเดิมที่เป็นผู้ผลิตหรือผู้จัดให้มีบริการทางการศึกษาให้กลายเป็นผู้อุดหนุนด้านการเงินหรือผู้ซื้อบริการเป็นหลัก ซึ่งอาจช่วยลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ให้บริการลงได้ในระดับหนึ่ง การขับเคลื่อนดังกล่าวจำเป็นต้องมีการชี้หน้าที่ชัดเจนจากภาครัฐ เหตุผลในการดำเนินการลำดับความสำคัญของงานที่เป็นหน้าที่หลักของรัฐ
2. การกำหนดบทบาทของภาครัฐด้านการศึกษาที่เหมาะสมมีความสำคัญ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวนั้นมีความเสี่ยง และขณะเดียวกันรัฐมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการเช่นกัน ความเสี่ยงนี้เกิดจากการที่ภาครัฐมักใช้ทรัพยากรอย่างขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกัน ภาครัฐมีความชอบธรรมในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้กับภาคการศึกษา เพื่อให้เกิดความเหมาะสม (ซึ่งจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากปล่อยให้กลไกราคาทำงานแต่เพียงลำพัง) อีกทั้งต้องดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาความเป็นธรรมในสังคม ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และพัฒนาระบบการศึกษาไปสู่เป้าหมายที่เป็นที่ต้องการของสังคมโดยรวม
3. ด้วยเหตุผลดังกล่าว การตรวจสอบบทบาทของรัฐในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาจึงมีความจำเป็น รวมถึงการวิเคราะห์เพื่อกำหนดขอบเขตงานที่เหมาะสมและทางเลือกทางนโยบายที่เป็นไปได้ในบริบทต่างๆ ภายใต้กระบวนการการปฏิรูปการศึกษาที่ดำเนินการอยู่นี้ ภาครัฐจำเป็นต้องทราบถึงปัญหาที่ดำรงอยู่และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตเพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาสามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้องและด้วยมาตรการที่เหมาะสม
4. รายงานฉบับนี้ เสนอผลการวิเคราะห์ระบบการเงินเพื่อการศึกษาของประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้น และผลที่ได้ช่วยเสริมการวิเคราะห์การพัฒนาแนวทางการพัฒนาสูตรการอุดหนุนเป็นรายหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ซึ่งเป็นงานวิจัยส่วนที่สองต่อจากงานวิจัยฉบับนี้) งานวิจัยฉบับนี้พยายามตอบคำถามหลัก 4 ข้อ คือ (ก) ทรัพยากรที่ใช้ในภาคการศึกษาเพียงพอหรือไม่? (ข) การใช้จ่ายของภาครัฐด้านการศึกษาขั้น

พื้นฐานมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความเป็นธรรมหรือไม่เพียงใด? (ค) ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินด้านการศึกษาของภาครัฐคือคนกลุ่มใดของสังคม? (ง) แนวทางการใช้จ่ายเงินที่เป็นอยู่ช่วยให้คุณภาพของการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นและเป็นไปตามคาดหรือไม่?

(ก) การใช้จ่ายด้านการศึกษา มีความเพียงพอหรือไม่?

5. บทที่ 1 ของงานวิจัย เสนอผลการประมาณการมูลค่ารายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมดที่เกิดขึ้นในประเทศ เพื่อให้เห็นบทบาทโดยเปรียบเทียบของภาคต่างๆที่สนับสนุนการจัดการศึกษา บทที่ 2 เสนอผลการวิเคราะห์การใช้จ่ายโดยภาครัฐ และให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีการใช้จ่ายด้านการศึกษาอยู่ในช่วงระหว่าง 286,000 ล้านบาท ถึง 389,000 ล้านบาท ในจำนวนรวมนี้ภาครัฐเป็นผู้ใช้จ่ายประมาณร้อยละ 60-80 คิดเป็น 225,000-229,000 ล้านบาท การใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมดนี้ คิดเป็นรายจ่ายโดยส่วนกลาง 223,000 ล้านบาท (รวมเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว) และรายจ่ายเพิ่มเติมโดยส่วนท้องถิ่นเองอีกประมาณ 200-600 ล้านบาท

หากคิดเป็นร้อยละของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศหรือ GDP พบว่า การใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 5.26-7.17 และสามารถจำแนกได้ดังนี้ ภาคครัวเรือนมีการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 20-30 ส่วนภาคธุรกิจเอกชนใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในทุกระดับรวม ประมาณร้อยละ 2-10 ส่วนสุดท้ายที่เหลือ เป็นการใช้จ่ายโดยองค์กรเอกชนที่ไม่ได้แสวงหากำไรและการอุดหนุนจากต่างประเทศ¹

6. การใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทยเพียงพอหรือไม่? หากพิจารณาโดยอาศัยการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยดูจากร้อยละของ GDP พบว่า ประเทศไทยใช้จ่ายต่ำกว่าเกาหลีใต้ และมาเลเซีย แต่ยังสูงกว่าประเทศญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย นอกจากนี้ การใช้จ่ายด้านการศึกษาของไทย (ที่เป็นการประมาณขั้นต่ำ) เมื่อพิจารณาจากร้อยละของ GDP ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD เพียงเล็กน้อยเท่านั้น
7. สำหรับประเทศไทย บทบาทของภาครัฐในการสนับสนุนด้านงบประมาณทางการศึกษา ไม่แตกต่างไปจากประเทศอื่นในภูมิภาคที่มีระดับรายได้และประวัติศาสตร์ใกล้เคียงกัน

¹ มีข้อสังเกตว่า ผลการประมาณค่าที่ได้มีช่วงห่างระหว่างค่าสูงสุดและต่ำสุดค่อนข้างมาก เนื่องจากข้อมูลใช้ในการประมาณการ เป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ และมีค่าแตกต่างกันมาก

บทบาทของภาครัฐในการจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศและปรัชญาความเชื่อของแต่ละประเทศ เนื่องจากประเทศในภูมิภาคนี้ใช้แนวทางการพัฒนาการศึกษาโดยให้ภาครัฐเป็นกลไกหลักในการผลิตบริการทางการศึกษาเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงสามารถนำมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบกันได้

ประเทศไทยมีรายจ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 3.6 ถึง 4.5 ของ GDP น้อยกว่าเกาหลี (ร้อยละ 4.9) และมาเลเซีย (ร้อยละ 7.9) แต่สูงกว่าอินโดนีเซีย (ร้อยละ 1.3) และฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 3.2)²

8. จากข้อมูลของ OECD พบว่า ประเทศไทยใช้จ่ายระดับก่อนประถมศึกษาประมาณร้อยละ 10 ของรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด รายจ่ายดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้จ่ายระดับก่อนประถมศึกษาต่ำกว่าร้อยละ 7 ของรายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษาทั้งหมด
9. การศึกษางบประมาณรายจ่ายต่อหัวของประเทศไทย พบว่างบประมาณรายจ่ายต่อหัวในระดับประถมศึกษาในปีการศึกษา 2545/46 คิดเป็นร้อยละ 16.5 ของรายได้ประชาชาติต่อหัว ค่าดังกล่าวใกล้เคียงกับของประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ หรืออังกฤษ (ร้อยละ 15.1 ของรายได้ประชาชาติต่อหัว) งบประมาณรายจ่ายต่อหัวในระดับประถมศึกษาของไทย จัดว่าอยู่ในระดับเดียวกับกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง แม้ว่าประเทศไทยจะอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำ (ตามวิธีการแบ่งกลุ่มประเทศของธนาคารโลก)
10. อย่างไรก็ตาม งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐในระดับมัธยมศึกษาของประเทศไทย มีสัดส่วนที่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ อยู่มาก ประเทศไทยใช้จ่ายสำหรับมัธยมศึกษาเพียงร้อยละ 20 ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ยกเว้นฟิลิปปินส์ ใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระดับนี้ ระหว่างร้อยละ 34 ถึง 47
11. หากวิเคราะห์ถึงงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษารัฐ โดยจำแนกตามองค์ประกอบเป็นงบดำเนินงานและงบลงทุน ซึ่งงบดำเนินงานยังสามารถแบ่งออกได้เป็นงบบุคลากรและงบดำเนินงานอื่นที่ไม่ใช่บุคลากร การวิเคราะห์ถึงงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาหลังวิกฤตเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบันพบว่า งบลงทุนมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและคุณภาพการศึกษาในระยะยาว นอกจากนี้แม้ว่างบดำเนินงานที่ไม่ใช่บุคลากรเพิ่มขึ้นในสัดส่วนสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของงบบุคลากร แต่งบดำเนินงานนี้ ส่วนมากเป็นงบกลางสำหรับการพัฒนาคุณภาพที่ส่วนกลางจัดสรร

² OECD (2004) *Education at a Glance*

ให้กับเขตพื้นที่การศึกษา และมีเพียงบางส่วนของงบประมาณส่วนนี้ที่มีการจัดสรรให้โรงเรียนโดยตรง ทำให้งบประมาณที่โรงเรียนสามารถใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษามีน้อย ข้อเสนอในภาพรวมนี้สอดคล้องกับผลการสำรวจในระดับโรงเรียน ปี 2546 ที่สำรวจโดยงานวิจัยฉบับนี้ ซึ่งพบว่างบประมาณที่ไม่ใช่งบบุคลากร โดยเฉลี่ยจากโรงเรียนตัวอย่างที่สำรวจ คิดเป็นร้อยละ 10 ของงบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียนทั้งหมด (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ในรายงานการศึกษาองค์ประกอบ 1B)

12. จากแบบแผนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐในด้านการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้ต้องตั้งคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณการศึกษาของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยหลักการแล้ววัตถุประสงค์ที่รัฐเข้ามามีบทบาทหลักในฐานะผู้ผลิตบริการทางการศึกษา เนื่องจากต้องการให้คนไทยทุกคนมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน คำถามคือรัฐได้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ และมีการใช้ทรัพยากรของประเทศไปอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึง การบรรลุเป้าหมายโดยใช้ทรัพยากรที่จำเป็นให้น้อยที่สุด หลีกเลี่ยงความสิ้นเปลืองที่ไม่จำเป็น และการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าว เป็นไปตามเป้าหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด³ ส่วนการหาข้อสรุปเรื่องความเพียงพอของทรัพยากรสำหรับศึกษา จำเป็นต้องวิเคราะห์ผลลัพธ์ด้านต่างๆ ที่เกิดจากการใช้งบประมาณรายจ่ายของรัฐ ประกอบกันเสียก่อน

(ข) การใช้จ่ายด้านการศึกษาก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการหรือไม่ ?

13. ผลลัพธ์ทางการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ด้านหลักๆ คือ (1) การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงาน (2) การสร้างความเป็นธรรม สร้างโอกาสในการได้รับการศึกษา (3) การจัดให้มีบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ⁴

(1) การเพิ่มขีดความสามารถของแรงงาน (Increased Capability of the Labor Force)

³ การจัดสรรทรัพยากรที่ให้ประโยชน์สูงสุดหมายถึง การจัดสรรทรัพยากร จนกระทั่งผลประโยชน์ส่วนเพิ่มของสังคม (marginal social benefit) เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มของสังคม (marginal social cost)

⁴ การวิเคราะห์จะไม่พิจารณาผลของประสิทธิภาพภายนอก (External Efficiency) เว้นแต่ เมื่อเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เรื่องอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษา

14. เมื่อพิจารณาจากขนาดการลงทุนด้านการศึกษา หรือการใช้จ่ายของประเทศในด้านการศึกษาที่กล่าวไปในหัวข้อที่แล้ว คำถามพื้นฐานคือการลงทุนดังกล่าวก่อให้เกิดผลตอบแทนต่อสังคมมากน้อยเพียงใด ผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาตามความหมายที่กว้างจะหมายถึง การมีสังคมที่มีการเรียนรู้ ผู้ได้รับการศึกษาสามารถนำความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่ได้รับมา นำไปพัฒนาคุณภาพของตนเอง รวมทั้งสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่สังคมได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาผลตอบแทนจากการศึกษาในลักษณะดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์หลายมิติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ประเมินได้ยาก ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้จึงได้จำกัดการวิเคราะห์ในมิติที่แคบลง กล่าวคือจะวิเคราะห์เฉพาะเรื่องผลตอบแทนของการลงทุนด้านการศึกษาในด้านการเพิ่มสมรรถภาพของกำลังแรงงานเท่านั้น
15. การวิเคราะห์อัตราผลตอบแทน (Rate of Return Analysis) เป็นวิธีที่ใช้กันโดยทั่วไปในการตัดสินใจเพื่อการลงทุน แม้ว่าวิธีดังกล่าวจะมีข้อจำกัดและปัญหาเกี่ยวกับแนวคิดอยู่บ้าง ถึงกระนั้นก็ตาม การวิเคราะห์ในลักษณะนี้ยังมีประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดนโยบาย การประมาณค่าอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษา ทำให้ทราบผู้กำหนดนโยบายถึงภาพกว้างๆ ว่าการศึกษาทำให้รายได้เพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด
16. ผลการวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลจากรายงานการสำรวจการมีงานทำของไทย (Labor Force Survey) ปี พ.ศ. 2543-2546 พบว่า ระดับการศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับรายได้เป็นอย่างมาก⁵ ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะเพศชาย หากเปรียบเทียบระหว่างแรงงานที่มีคุณสมบัติอื่นๆ เหมือนกัน แรงงานชายจะมีรายได้สูงกว่าแรงงานหญิง และแรงงานในกรุงเทพฯ จะมีรายได้สูงกว่าจังหวัดอื่นๆ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเฉพาะแรงงานในภาครัฐพบว่า แรงงานชายมีรายได้สูงกว่าแรงงานหญิง อย่างไรก็ตาม การมีวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะเพิ่มรายได้ให้แก่หญิงมากกว่าชาย ส่วนการศึกษาระดับอาชีวศึกษาเพิ่มรายได้ให้แก่หญิงและชายในระดับใกล้เคียงกัน
17. เมื่อพิจารณาจากอัตราผลตอบแทนที่ประมาณค่าได้ พบว่าอัตราผลตอบแทนระหว่างแรงงานหญิงและชายมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งอัตราผลตอบแทนระหว่างผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่างๆ มีความแตกต่างอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2546 อัตราผลตอบแทนของแรงงานชายที่จบประถมศึกษาปีที่ 4 มีค่าเท่ากับ

⁵ ในวงวิชาการ ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า การศึกษาเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสามารถในการผลิตและทักษะต่างๆ จริงหรือไม่ หรือการศึกษามีความสำคัญ เพราะเป็นเพียงเครื่องมือในการคัดเลือกแรงงานที่ความสามารถแตกต่างกัน ทำให้รายได้ที่แรงงานได้รับขึ้นอยู่กับวุฒิการศึกษา

8.32% ในขณะที่แรงงานหญิงได้ผลตอบแทนในอัตรา 5% แสดงให้เห็นว่าแรงงานชายที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 มีโอกาสหารายได้ได้มากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากงานสำหรับผู้จบการศึกษาในระดับนี้ส่วนมากเป็นงานซึ่งเหมาะกับเพศชายมากกว่า ในทำนองเดียวกัน สำหรับแรงงานที่จบประถมศึกษาปีที่ 6 อัตราผลตอบแทนของแรงงานชาย สูงกว่าแรงงานหญิง (ในปี พ.ศ. 2544-2546) ขณะที่ในปี พ.ศ. 2543 อัตราผลตอบแทนของแรงงานหญิงและชายที่จบการศึกษาระดับนี้มีค่าเท่ากัน ความแตกต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนสำหรับแรงงานชายและหญิงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนว่าระบบเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา

18. อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากรณีของผู้ที่จบมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย (สายสามัญ) ผลปรากฏว่า อัตราผลตอบแทนของแรงงานหญิงมีค่าสูงกว่า เนื่องจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับนี้ ส่วนใหญ่มักประกอบอาชีพเป็นพนักงานเก็บเงิน พนักงานขาย เสมียน หรือพนักงานโรงงาน งานเหล่านี้มักเปิดกว้างสำหรับแรงงานหญิงมากกว่าชาย จึงทำให้แรงงานหญิงมีรายได้สูงกว่าแรงงานชาย ณ ระดับการศึกษานี้
19. ส่วนผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายอาชีวศึกษา) ความแตกต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนของแรงงานหญิงและชายมีไม่มากนัก แม้ว่าอัตราผลตอบแทนของแรงงานหญิงยังคงมีค่าสูงกว่าเล็กน้อย ส่วนผู้ที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ผลปรากฏว่าอัตราผลตอบแทนของแรงงานชาย มีค่าสูงกว่าอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากผู้หญิงที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะมีทางเลือกมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาระดับต่ำกว่า มีผลให้การเข้าสู่ตลาดแรงงานมีความไม่ต่อเนื่อง อีกทั้ง แรงงานหญิงมีโอกาสเติบโตในหน้าที่การงานที่แคบกว่าผู้ชาย ทำให้อัตราผลตอบแทนของหญิงที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษา มีค่าต่ำกว่า
20. การมีวุฒิการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นส่งผลให้รายได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในทุกระดับ การศึกษากว่าคือผู้ที่ได้วุฒิปริญญาตรีจะได้ผลตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีวุฒิมัธยมศึกษา โดยผลตอบแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ไม่ได้เป็นเพียงผลมาจากการมีวุฒิมัธยมศึกษาที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่เกิดจากการลงทุนเพิ่มมากกว่าผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอีก 2 ปี จนได้วุฒิปริญญาตรี

(2) ความเป็นธรรม (Achievement of Equity)

21. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในระบบการศึกษาไทยเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน นับตั้งแต่วิธีการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ความแตกต่างระหว่างรายได้ของครัวเรือนที่มีรายได้สูง

และต่ำ การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐ รวมทั้งการที่ยังมีเด็กอีกบางส่วนที่ขาดโอกาสทางการศึกษา

22. ผลการวิเคราะห์ด้านงบประมาณรายจ่ายของรัฐ ปี พ.ศ.2545 พบว่า งบประมาณการศึกษาที่จัดสรรให้แต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งในแง่ของเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และความเป็นธรรมของวิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา กล่าวคือเมื่อพิจารณาผลการจัดสรรงบประมาณ สำหรับประถมศึกษา (โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หรือ สปช. เดิมในขณะนั้น) และสำหรับมัธยมศึกษา (โดยกรมสามัญศึกษาหรือ สศ. ในขณะนั้น) พบว่า จังหวัดที่จนที่สุดได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวของนักเรียนน้อยกว่าจังหวัดที่รวยที่สุด ทั้งที่จังหวัดที่รวยที่สุดนี้จะมีศักยภาพในการหารายได้ด้วยตนเองมากกว่า ในทำนองเดียวกัน การจัดสรรที่ไม่เป็นธรรมในระดับมัธยมศึกษาเช่นเดียวกัน รูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวแสดงว่า ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณการศึกษาที่ผ่านมา ไม่ได้นำประเด็นด้านความเป็นธรรมและหลักความจำเป็นมาใช้ในการพิจารณามากนัก
23. นอกจากนั้น ผลการวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลระดับโรงเรียนที่ได้จากการสำรวจ (บทที่ 5 และรายงานวิจัย 1B) ชี้ให้เห็นว่า รูปแบบการใช้จ่ายของรัฐบาลที่จัดสรรให้โรงเรียนขึ้นกับการจัดสรรจำนวนและคุณสมบัติของครูเป็นสำคัญ มีผลให้คุณภาพการศึกษาของประเทศมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันสูง ซึ่งตอกย้ำปัญหาความไม่เป็นธรรมที่มีอยู่เดิมให้เพิ่มมากขึ้นอีก ระบบการจัดสรรครูที่เป็นอยู่ไม่สามารถลดความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นได้ จังหวัดที่ร่ำรวยได้สูงมักจะดึงดูดครูที่มีวุฒิการศึกษาสูงได้ดีกว่า เห็นได้จากร้อยละของครูที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทหรือสูงกว่า จะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับรายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัด ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสองตัวนี้เท่ากับ 0.3 และในระดับมัธยมอย่างเดียวกันนี้เท่ากับ 0.6
24. ผลการวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจโรงเรียน ปี พ.ศ. 2547 จากการวิจัยฉบับนี้ชี้ว่า งบประมาณต่อหัว (ส่วนงบดำเนินงาน) สำหรับโรงเรียนที่มีขนาดเท่าๆกัน ในปีนี้สำรวจมีความแตกต่างกันอย่างมากโดยไม่มีรูปแบบแน่นอน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะโรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรจากชุมชนได้ดี สามารถจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ดีกว่าโรงเรียนที่ได้รับงบประมาณตามปกติ หากแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานเป็นไปในรูปแบบเดิม พอจะชี้ได้ว่าปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดการศึกษาจะยังคงอยู่ต่อไปและมีความรุนแรงขึ้น
25. ในปีงบประมาณ 2546 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เป็นหน่วยงานที่เกิดจากการรวมกันของ สปช. และ สศ.) ได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยการอุดหนุนเป็นรายหัว ให้แก่โรงเรียนผ่านเขตพื้นที่การศึกษา วิธีการจัดสรรโดยการอุดหนุนรายหัวช่วยให้ปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณบรรเทาลงไปบ้าง อย่างไรก็ตาม การที่ภาครัฐยกเว้นค่าเล่าเรียนพื้นฐานและค่าธรรมเนียมการเรียนสำหรับมัธยมศึกษา มีผลให้ภาระงบประมาณรายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้นอย่างมาก (แม้ว่าประโยชน์จากนโยบายบางส่วนตกแก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากจน) ภาระทางงบประมาณที่เพิ่มขึ้นนี้ เกิดจากนักเรียนระดับมัธยมศึกษา (รวมทั้งนักเรียนอาชีวศึกษา) ที่จะได้รับการอุดหนุนมีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่วนในระดับอุดมศึกษา งบประมาณรายจ่ายต่อหัวลดลง เนื่องจากมีจำนวนนิสิตนักศึกษาเพิ่มขึ้น ในขณะที่งบประมาณสำหรับการศึกษาระดับนี้มีแนวโน้มลดลง

26. ผลกระทบจากแนวทางการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ในมุมแคบที่วัดจากอัตราการรู้หนังสือและจำนวนผู้ที่ได้รับการศึกษาได้ข้อสรุปที่ยังไม่ชัดเจน ผลการศึกษาชี้ว่าความไม่เป็นธรรมจากการใช้จ่ายงบประมาณทางการศึกษาของภาครัฐ ไม่ได้ส่งผลทางลบหรือสะท้อนให้เห็นได้จากอัตราการรู้หนังสือ ตัวชี้วัดหลายๆ ด้านชี้ว่า อัตราการรู้หนังสือของคนไทย ที่วัดในปี พ.ศ.2545 จัดอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ (อายุ 15 ปีขึ้นไป) เท่ากับร้อยละ 95 สำหรับผู้ชาย และร้อยละ 91 สำหรับผู้หญิง ส่วนอัตราการรู้หนังสือของเยาวชน (อายุ 15-24 ปี) เท่ากับร้อยละ 98 ทั้งหญิงและชาย⁶ อัตราการรู้หนังสือโดยเฉลี่ยของประเทศไทยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ตามการจัดประเภทของธนาคารโลก
27. หากพิจารณาจากจำนวนปีการศึกษาที่คาดไว้ (Expected years of Schooling) พบว่าระดับการศึกษาที่คาดไว้ของไทย สำหรับเพศหญิงและเพศชายมีค่าเท่ากับ 13 ปี จำนวนปีการศึกษาที่คาดไว้มีค่าในระดับเดียวกับกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าค่าดังกล่าวจะอยู่ในระดับที่สูงเป็นที่น่าพอใจ แต่ยังคงอาศัยระยะเวลาอีกช่วงหนึ่งกว่าที่นักเรียนส่วนใหญ่จะจบการศึกษาในระบบปัจจุบัน ฉะนั้นแล้ว หากพิจารณาจากการศึกษาเฉลี่ยของกำลังแรงงานในปัจจุบันแทนจะพบว่า ระดับการศึกษาเฉลี่ยของไทยยังมีค่าต่ำอยู่มาก ในปี พ.ศ. 2547 ผู้มีงานทำที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามีสูงกว่าร้อยละ 60 ซึ่งแตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวในระดับเดียวกันเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ในประเทศเกาหลี และไต้หวัน ร้อยละ 49 และ 44 ของผู้มีงานทำ มีการศึกษาอย่างน้อยระดับประถมศึกษา มา

⁶ UNESCO (2004)

ตั้งแต่สองทศวรรษก่อนหน้านี้ ในขณะที่มาเลเซียและฟิลิปปินส์ ร้อยละ 60 ของกำลังแรงงานมีการศึกษาประถมศึกษาามาตั้งแต่มานานปี พ.ศ. 2523

28. อัตราการเข้าเรียน (Gross Enrolment Ratio) และอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment Ratio) ของไทยแม้จะอยู่ในเกณฑ์ดี แต่ยังสามารถพัฒนาให้ดีขึ้นได้อีก กล่าวคือ แม้ว่าอัตราการเข้าเรียนของไทยในระดับประถมอยู่ในระดับสูง แต่ยังมีค่าที่ต่ำกว่าอินโดนีเซีย นอกจากนี้ ดัชนีความเสมอภาคระหว่างเพศของประเทศไทย⁷ มีค่าเท่ากับ 0.97 ต่ำกว่าของอินโดนีเซียที่มีค่า 0.99 ในขณะที่นักเรียนหญิงของไทยสามารถทำคะแนนวิชาคณิตศาสตร์ได้ดีกว่านักเรียนชาย ตามผลการศึกษาของ PISA⁸
29. อัตราการเรียนต่อและอัตราการรู้หนังสือ ไม่สามารถใช้วิเคราะห์ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม เราสามารถวิเคราะห์ความไม่เสมอภาคโดยเชื่อมโยงข้อมูลทั้งสองนี้กับระดับการใช้จ่ายของครัวเรือนในแต่ละภูมิภาคได้ การศึกษารายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนไทย จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า หากแบ่งครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่มตามรายได้ กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดมีการใช้จ่ายด้านการศึกษา มากเป็น 8 เท่าของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุด ครัวเรือนในภาคเหนือ มีการใช้จ่ายน้อยกว่าครัวเรือนในกรุงเทพฯและปริมณฑลถึงร้อยละ 20 แต่รายจ่ายเพื่อการศึกษาของครัวเรือนในภาคเหนือนี้ เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้จะสูงกว่าครัวเรือนในกรุงเทพฯและปริมณฑล
30. ผลการศึกษาประเภทการใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนจำแนกตามระดับรายได้ พบว่า ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ใช้เป็นเงินค่าขนมคิดเป็นร้อยละ 57 ของรายจ่ายเพื่อการศึกษา สำหรับ ครัวเรือนกลุ่มที่รายได้ต่ำที่สุด แต่คิดเป็นร้อยละ 24 สำหรับกลุ่มครัวเรือนที่รายได้สูงที่สุด
31. รายการค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่สูงเป็นอันดับสองคือ ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการเรียน กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด มีการใช้จ่ายมากกว่าทั้งในแง่ของจำนวนเงินรวมที่ใช้จ่าย และเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้ โดยครัวเรือนกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดมีการใช้จ่ายเป็นค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมคิดเป็นกว่าร้อยละ 15 ของรายจ่ายด้านการศึกษา โดยเป็นการจ่ายในรูปค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน แตกต่างจากกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุด ซึ่งมีค่าใช้จ่ายส่วนนี้เพียงร้อยละ 1

⁷ ดัชนีความเสมอภาคระหว่างเพศ คำนวณจากการหาร GER ของหญิงด้วย GER ของชาย

⁸ The Programme of International Student Assessment (PISA) โดย OECD ทำการทดสอบความสามารถของนักเรียนอายุ 15 ปี ทุกๆ 3 ปี (2543, 2546) ในประเทศอุตสาหกรรมที่สำคัญ และประเทศที่เข้าร่วมโครงการบางประเทศรวมทั้งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินนักเรียนที่ใกล้จบการศึกษาภาคบังคับ ว่ามีความรู้และทักษะเพียงพอสำหรับการทำงานในสังคมหรือไม่

32. นอกจากนี้ ครั้วเรือนที่มีรายได้สูงและต่ำมีการใช้จ่ายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนในรายการค่าเรียนพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นดนตรี ศิลปะ เต้นรำ ฯลฯ ขณะที่ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำไม่มีการใช้จ่ายในด้านนี้ ใช้จ่ายเป็นค่าเรียนพิเศษของครั้วเรือนที่มีรายได้สูงมีมากถึงร้อยละ 7 ของค่าใช้จ่ายการศึกษารวม ค่าใช้จ่ายด้านนี้แสดงให้เห็นชัดเจนถึงโอกาสทางการศึกษาที่ไม่เสมอภาคกันอัน เป็นผลจากสถานะทางครอบครัว ครอบครัวที่มีรายได้สูงสามารถใช้จ่ายเพื่อเพิ่มคุณภาพการศึกษาเป็นสัดส่วนที่มากกว่า
33. ผลการวิเคราะห์โดยใช้สมการถดถอยพบว่า ปัจจัยที่มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครั้วเรือนลดลง ได้แก่ ครั้วเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การว่างงาน แรงงานที่ทำงานนอกภาคเกษตร จำนวนผู้พึ่งพิงในครอบครัว และพื้นที่นอกเขตกรุงเทพและปริมณฑล
34. แม้ว่านโยบายการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายนั้น จะทำให้ภาระของครอบครัวยากจนมีแนวโน้มลดลง แต่ความแตกต่างระหว่างค่าใช้จ่ายของครั้วเรือนที่มีรายได้สูงกับรายได้ต่ำก็ยังคงดำรงอยู่ เนื่องจากระดับการใช้จ่ายทางการศึกษาถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ครั้วเรือนที่มีรายได้สูงยังคงใช้จ่ายด้านการศึกษาสูงกว่า พ่อแม่ที่มีการศึกษาและมีหน้าที่การงานดีมีแนวโน้มจะใช้จ่ายด้านการศึกษามากกว่า ผลที่ได้มีนัยที่สำคัญทางนโยบาย คือ ภาครัฐสามารถระดมทรัพยากรจากครั้วเรือนที่มีรายได้สูงมาใช้เพิ่มเติมจากทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่ อีกทั้งมีผลดีทำให้รัฐสามารถใช้ทรัพยากรที่เหลืออยู่เพื่อให้บรรลุถึงกลุ่มเป้าหมายที่จำเป็นได้ดีมากขึ้น
35. การจัดการเพื่อให้บริการทางการศึกษาตถึงกลุ่มเป้าหมายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลอัตราการเข้าเรียน (School Participation Rate) ที่ได้จากข้อมูลการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมในระดับครั้วเรือน และจำนวนเด็กที่อยู่ในโรงเรียนและนอกโรงเรียนในช่วงอายุต่างๆ พบว่า อัตราการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา ยังไม่ครอบคลุมเด็กทั้งหมดในช่วงอายุ ข้อมูลนี้ให้ข้อสรุปที่ต่างออกไปจากการพิจารณาอัตราการเข้าเรียนโดยรวมทั้งประเทศ ที่ไม่ได้แยกพิจารณาอายุนักเรียนที่เข้าเรียน
36. ข้อมูลของครั้วเรือนในปี พ.ศ. 2545 แสดงให้เห็นว่า ประมาณร้อยละ 1.11 ของเด็กที่อยู่ในวัยเรียนระดับประถมศึกษายังไม่ได้เข้าเรียน หากใช้ข้อมูลนี้เป็นตัวแทนจะประมาณได้ว่า ในบรรดาเด็กประมาณ 9 ล้านคนที่อยู่ในวัยนี้ จะมีถึง 90,000 คน ที่ยังขาดโอกาสทางการศึกษา
37. ในปี 2545 ประมาณร้อยละ 3 ของเด็กในช่วงอายุ 6-14 ปี หรือการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ยังไม่ได้เข้าเรียน ทั้งๆที่อัตราเรียนต่อ (Enrolment rates) ในภาพรวมเพิ่มขึ้น เมื่อวิเคราะห์ลึกไปถึงอัตราการเข้าเรียนของนักเรียนในช่วงวัยนี้ในแต่ละภาคของประเทศ

พบว่า มีความแตกต่างกันแต่ไม่มากนัก และความแตกต่างนี้ไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย ภาครัฐที่มีความแตกต่างกันตามที่ไว้วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้

38. อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน (Poverty Line) พบว่า อัตราการเข้าเรียนของภาคต่างๆ มีความแตกต่างอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในภาคเหนือมีนักเรียนยากจนในช่วงอายุ 6-14 ปี ถึงร้อยละ 6.64 ที่ไม่ได้เรียน ส่วนในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่ยากจนมากที่สุด กลับไม่เสียเปรียบในด้านอัตราการ เข้าเรียนมากนัก มีเด็กในช่วงอายุเพียงร้อยละ 3.45 ในพื้นที่ยากจนที่ต้องออกจาก โรงเรียน เปรียบเทียบกับร้อยละ 5.96 ในภาคกลาง ร้อยละ 6.64 ในภาคเหนือ และ ร้อยละ 5.29 ในภาคใต้ ดังนั้น จึงพอจะสรุปได้ว่า ความแตกต่างของงบประมาณ รายจ่ายของรัฐแต่ละจังหวัด ไม่ได้มีผลโดยตรงต่อความแตกต่างของอัตราเข้าเรียน หรือ โอกาสในการเข้าถึงทางการศึกษา อย่างไรก็ตาม อัตราการเข้าเรียนที่วิเคราะห์จากข้อมูล การสำรวจครัวเรือนนี้อาจจะยังใช้อธิบายความจริงที่เกิดขึ้นได้ไม่ดีนัก
39. การเข้าถึงหรือการมีโอกาสได้รับการศึกษามีความสำคัญ เพราะตราบไต่ที่นักเรียนยังคง อยู่ในโรงเรียน พวกเขาสามารถตัดสินใจหรือได้ประโยชน์จากการมีบริการทางการศึกษาที่ รัฐเป็นผู้จัดหาให้⁹ สถิติทางการศึกษาชี้ว่าอัตราการคงอยู่ (Survival Rates) ของนักเรียน ในระดับต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (แม้ว่าจะลดลงเล็กน้อยใน พ.ศ. 2542 สำหรับระดับ อาชีวศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540) สำหรับระดับประถมศึกษา อัตราการคงอยู่ (คำนวณจากการนำจำนวนนักเรียนระดับชั้น ประถมศึกษาปีที่ 6 หารด้วยจำนวนนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เมื่อ 6 ปีที่แล้ว) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 81.5 ใน พ.ศ. 2541 เป็นร้อยละ 87.2 ใน พ.ศ. 2543
40. อย่างไรก็ตาม อัตราการคงอยู่ของนักเรียนในระดับศึกษามีค่าเพียงร้อยละ 85 แสดงว่า ร้อยละ 15 ของนักเรียนที่เข้าเรียนในระดับประถมศึกษา ไม่สามารถเรียนจนจบ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้ หากอัตราการคงอยู่มีค่าในระดับดังกล่าวต่อไป ย่อมแสดงว่า ยังมีนักเรียนที่ต้องออกจากการศึกษา ส่งผลให้อัตราการจบการศึกษามีค่าลดลงด้วย
41. ผลการคำนวณที่กล่าวไปข้างต้นนี้สอดคล้องกับการศึกษาของต่างประเทศ ที่แสดงให้เห็น ว่า ประเทศไทยมีอัตราการจบการศึกษาในระดับประถมศึกษาต่ำกว่าประเทศอื่นๆ โดยต่ำ ที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศ (ได้แก่ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์) อัตรานี้จัดว่าใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางและ แอฟริกาเหนือ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่น่ากังวล เนื่องจากอัตราการเข้าเรียนของ

⁹ไม่สามารถหาอัตราการคงอยู่ของแต่ละภาคได้

ประเทศไทยสูงกว่าค่าเฉลี่ย แต่อัตราการคงอยู่กลับมีค่าต่ำ ย่อมแสดงให้เห็นว่า นักเรียนไม่ได้เรียนจนจบการศึกษาระดับประถมศึกษาในอัตราที่น่าพอใจ อีกทั้ง สะท้อนปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ และความไม่เสมอภาคของระบบการศึกษาของไทย

42. เมื่อพิจารณาการกระจายประโยชน์ให้แก่คนกลุ่มต่างๆ ที่เกิดจากการใช้จ่ายด้านการศึกษา โดยใช้การวิเคราะห์แบบการกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) ผลการศึกษาพบว่า หากเปรียบเทียบเงินงบประมาณรายหัวที่รัฐใช้ไปในระดับการศึกษาต่างๆ ในปี พ.ศ. 2545 จะเห็นได้ชัดเจนว่า เงินงบประมาณต่อหัวที่รัฐจัดสรรให้แก่ระดับอุดมศึกษา มีค่าเป็น 3 เท่าเงินงบประมาณต่อหัวที่จัดสรรให้กับการศึกษาระดับประถมและก่อนประถมรวมกัน ส่วนเงินงบประมาณต่อหัวในระดับมัธยมศึกษา มีค่ามากกว่าก่อนประถมศึกษาเพียงเล็กน้อย ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ครอบครัวที่สามารถส่งเด็กจนเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้จะได้ประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐมากกว่าครัวเรือนที่ไม่สามารถส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อระดับอุดมศึกษาได้
43. การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ สมมติให้ประโยชน์ที่ครัวเรือนในแต่ละช่วงรายได้ได้รับ เป็นสัดส่วนกับสมาชิกของครัวเรือนที่อยู่ในระหว่างการศึกษา ในการวิเคราะห์ได้ จำแนกผลประโยชน์จากการใช้จ่ายออกตามระดับการศึกษาและตามภูมิภาคของประเทศ ผลการวิเคราะห์การใช้จ่ายทางการศึกษาในปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2545 พบว่า (ก) บริการการศึกษาของรัฐในระดับก่อนประถมและประถมศึกษา มีการกระจายดี และกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เป็นครอบครัวมีรายได้น้อย (ข) บริการในระดับมัธยมศึกษา มีลักษณะถดถอย เชื้อเพื่อคนรวยมากกว่าคนจน และยังไม่ถึงกลุ่มเป้าหมายได้ดึ้นัก (ค) ระดับอุดมศึกษา การกระจายประโยชน์มีลักษณะถดถอยมาก มีความเป็นธรรมน้อยที่สุด ประมาณร้อยละ 60 ของเงินงบประมาณการศึกษาในระดับนี้ตกกับครัวเรือนที่มีรายได้สูง (30% แรก) ทั้งสองปีที่ศึกษา และ (ง) หากพิจารณาการกระจายประโยชน์ของการใช้จ่ายด้านการศึกษาทั้งหมดทุกระดับการศึกษาพร้อมกันพบว่า ยังขาดความเป็นธรรม การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของรัฐนั้นคนรวยได้รับประโยชน์มากกว่า
44. การศึกษาฉบับนี้ยังได้วิเคราะห์ผลของรายจ่ายทางการศึกษาของรัฐว่า มีผลต่อการกระจายของรายได้เพียงใด โดยอาศัยการเปรียบเทียบการกระจายรายได้ก่อนและหลังการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษา ผลการศึกษาพบว่าค่าสัมประสิทธิ์ Gini (ค่าที่แสดงความไม่เป็นธรรมของการกระจายรายได้) ของทั้งสองปีลดลง หมายความว่า การใช้จ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐทำให้ความไม่เป็นธรรมของการกระจายรายได้ลดลง เมื่อพิจารณาผลของการใช้จ่าย จำแนกตามระดับการศึกษาต่างๆ พบว่า การใช้จ่ายในระดับก่อนประถมและประถมศึกษา ทำให้การกระจายรายได้เป็นธรรมมากที่สุด รองลงมาเป็น

ระดับมัธยมศึกษา ในขณะที่การใช้จ่ายในระดับอุดมศึกษา กลับทำให้การกระจายรายได้
มีความเป็นธรรมลดลง

45. เมื่อเปรียบเทียบความสำคัญของการใช้จ่ายภาครัฐต่อครัวเรือนในระดับรายได้ต่างๆ พบว่า การใช้จ่ายของภาครัฐมีความสำคัญต่อครัวเรือนที่มีรายได้น้อยมากที่สุด การใช้จ่ายของภาครัฐคิดเป็นร้อยละ 33 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดสำหรับครัวเรือนกลุ่มที่ยากจนที่สุด แต่คิดเป็นเพียงร้อยละ 8 สำหรับครัวเรือนที่มีรายได้สูงที่สุด
46. นอกจากปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วนั้น ความเป็นธรรมที่วัดจากผลลัพธ์หรือคุณภาพทางการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายต้องสนใจเช่นกัน ความเป็นธรรมในแง่นี้คือการที่นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ กลับชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียนของรัฐ ระหว่างโรงเรียนในเมืองและในชนบท ความแตกต่างด้านคุณภาพเห็นได้ชัดจากคะแนนผลการทดสอบระดับชาติเฉลี่ยแต่ละโรงเรียนที่มีความแตกต่างกันมาก ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาให้มีความเท่าเทียมกัน เป็นประเด็นที่ควรให้ความสำคัญควบคู่ไปกับการจัดให้มีการศึกษาอย่างทั่วถึง
47. ความแตกต่างเรื่องคุณภาพนี้สะท้อนได้จากผลการวิเคราะห์อัตราผลตอบแทน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้มีงานทำในต่างจังหวัดจะได้อัตราผลตอบแทนจากการศึกษาต่ำกว่าผู้มีงานทำในกรุงเทพฯ ตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้ว

(3) การบรรลุเป้าหมายด้านคุณภาพ (Achievement of Quality Goal)

48. คุณภาพการศึกษาของไทยเป็นปัญหาหนักใจสำหรับผู้กำหนดนโยบายมาเป็นทศวรรษ แม้ว่านักเรียนไทยบางส่วนมีคุณสมบัติและความสามารถมากพอที่จะเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยชั้นนำทั่วโลกได้¹⁰ แต่ผลการประเมินของต่างประเทศรวมทั้งคะแนนการทดสอบระดับชาติของไทยกลับชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องและความไม่เท่าเทียมกันในระบบการศึกษาไทย
49. เป็นที่ทราบกันดีว่าการใช้ผลการทดสอบหรือคะแนนสอบ (Test Score) ยังมีข้อบกพร่องในการเป็นเครื่องวัดผลการเรียนรู้ แรงจูงใจ บุคลิกภาพ และการเป็นผู้มีสติปัญญาอย่าง

¹⁰ ตัวอย่างของผู้มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับสูงและคะแนนได้จาก <http://www.ts47.org>

แท้จริงได้ อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบยังมีประโยชน์และสามารถใช้ในการเปรียบเทียบ และประเมินได้

50. หากใช้คะแนนผลการทดสอบมาตรฐานระดับชาติของนักเรียนเป็นตัวแทนของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ผลการศึกษาเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนกับรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละจังหวัด จำนวนนักเรียน จำนวนครู จำนวนห้องเรียน โดยใช้การวิเคราะห์แบบฟังก์ชันการผลิตทางการศึกษา พบว่า
51. นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ได้คะแนนเฉลี่ยในวิชาคณิตศาสตร์เพียง 12.15 คะแนน จากคะแนนเต็ม 40 คะแนน และจำนวนนักเรียนที่ได้คะแนนต่ำกว่ามาตรฐานและจัดอยู่ในระดับต้องปรับปรุง (ได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 50 ของคะแนนเต็ม) มีสูงถึงร้อยละ 81.1 ในปี พ.ศ. 2544 ถึงแม้ว่าร้อยละของนักเรียนที่ได้คะแนนต่ำกว่ามาตรฐานลดลงอย่างมากเหลือเพียงร้อยละ 48 ในปี พ.ศ. 2545
52. คะแนนของนักเรียนระดับประถมศึกษา (ประถมศึกษาปีที่ 3 และ 6) ในวิชาภาษาไทยและภาษาอังกฤษอยู่ในเกณฑ์พอใช้ทั้งสองปี จำนวนนักเรียน ป.6 ที่ได้คะแนนวิชาภาษาอังกฤษในระดับที่ต้องปรับปรุง มีร้อยละ 38.8 ส่วนวิชาคณิตศาสตร์จำนวนนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และ 6 ที่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องปรับปรุง คิดเป็นร้อยละ 31.9 และร้อยละ 47.4 ตามลำดับ ในภาพรวมคะแนนจากการทดสอบสะท้อนให้เห็นว่าผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาลดลงเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น
53. เมื่อพิจารณาประเด็นด้านความเป็นธรรมที่เกิดจากคุณภาพการศึกษาที่แตกต่างกัน พบว่าคะแนนดิบจากการทดสอบมีความแตกต่างอย่างมากในทุกวิชาและทุกระดับชั้น กล่าวคือนักเรียนในกรุงเทพและปริมณฑลจะได้คะแนนสูงกว่านักเรียนในภาคอื่นๆ ส่วนคะแนนของนักเรียนในภาคอีสานระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และ 6 ต่ำที่สุด และคะแนนของนักเรียนในภาคใต้ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และ 6 ต่ำที่สุด¹¹
54. คุณภาพของโรงเรียนซึ่งวัดจากผลคะแนนทดสอบระดับชาติชี้ว่า คุณภาพการศึกษาไม่เพียงแต่จะแตกต่างกันตามภาคเท่านั้นแต่ยังแปรผันแบบไม่เป็นเส้นตรงกับขนาดของโรงเรียนด้วย โดยโรงเรียนมัธยมของรัฐที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จะมีคะแนนเฉลี่ยสูงขึ้น และมีความแปรปรวนมากขึ้น

¹¹ เพื่อลดความลำเอียง (bias) ในการเลือกซึ่งเป็นสาเหตุของความแปรปรวนของคะแนนในภาคต่างๆ ค่าเฉลี่ยคะแนนของแต่ละจังหวัด จะถูกทำให้เป็นค่ามาตรฐานโดยการหารด้วยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานแล้วจึงนำคะแนนมาตรฐานนี้มาแบ่งตามวิชาและภาค ซึ่งพบว่า ผลคะแนนของนักเรียนในเขตกรุงเทพและปริมณฑลแม้ว่าจะมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด แต่ก็มีความแปรปรวนมากที่สุดเช่นกัน โดยสาเหตุมาจากสัดส่วนนักเรียนในเขตกรุงเทพและปริมณฑลที่เข้าร่วมทำการทดสอบมาก ทำให้นักเรียนที่มีผลคะแนนต่ำดึงค่าเฉลี่ยของนักเรียนทั้งเขตให้ต่ำลง ถ้าให้มีการคัดเลือกโรงเรียนที่ดีในจังหวัดอื่นๆมาเข้าร่วมการทดสอบด้วย คะแนนเฉลี่ยของจังหวัดก็จะสูงขึ้นและมีความแปรปรวนน้อยลง

55. ผลคะแนนจากการทดสอบระดับชาติของประเทศไทยโดยรวมที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำนี้ สอดคล้องกับผลคะแนนการทดสอบของต่างประเทศที่เรียกว่า PISA ของ OECD ซึ่งผลปรากฏว่า ประเทศไทยมีผลคะแนนอยู่ในระดับต่ำสุดในบรรดาประเทศที่เข้าร่วมโครงการ (บทที่ 4) เช่น นักเรียนไทยทำคะแนนวิชาคณิตศาสตร์ได้ต่ำกว่านักเรียนเกาหลีถึง 140 คะแนน และต่ำกว่านักเรียนตุรกีเกือบ 20 คะแนน จากคะแนนเต็ม 600 คะแนน
56. ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่แสดงนี้มีความสัมพันธ์กับการใช้จ่ายของรัฐบาลหรือไม่? ในทางทฤษฎีสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ ความสามารถเฉพาะตัว โอกาส ทักษะและความคาดหวังของนักเรียนแต่ละคน พื้นฐานครอบครัว รวมทั้งปัจจัยอื่นที่ได้รับจากระบบการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกรณีของประเทศไทยกับ อินโดนีเซียพบว่า ขนาดการใช้จ่ายของรัฐบาลเพียงประการเดียว ไม่สามารถใช้อธิบาย สัมฤทธิ์ผลของการศึกษาที่วัดเชิงปริมาณได้ดีนัก เนื่องจากอัตราการเข้าเรียนของ อินโดนีเซียสูงกว่าไทย ขณะที่มีการใช้จ่ายด้านการศึกษาต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ปรากฏว่านักเรียนอินโดนีเซียมี ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าไทย
57. ผลการทดสอบของ PISA ชี้ว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมมีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทาง การศึกษาของนักเรียนไทยอย่างชัดเจน ปัจจัยที่ส่งผลในด้านบวก ได้แก่ ปัจจัยแวดล้อม ของนักเรียน อาทิ อาชีพของผู้ปกครอง ระดับการศึกษาและฐานะของผู้ปกครอง ในขณะที่ ปัจจัยที่ส่งผลด้านลบ ได้แก่ เด็กที่มาจากครอบครัวที่มีพ่อหรือแม่เพียงคนเดียว และเมื่อใช้ การศึกษาของมารดาเป็นตัวแทนของพื้นฐานครอบครัวพบว่า มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการ เรียนในระดับสูงมาก ในกรณีของประเทศไทย ระดับการศึกษาของมารดามีผลกระทบต่อ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนไทยมากกว่าในหลายประเทศในทุกวิชาที่มีการ ประเมิน ได้แก่ คณิตศาสตร์ การอ่าน และวิทยาศาสตร์ และเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลมาก ที่สุด แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในศึกษาจะมีความลำเอียงอยู่บ้าง (Sample Selection Bias) เนื่องจากมารดาที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยนั้น มีสัดส่วนต่ำเมื่อเทียบกับ จำนวนประชากรทั้งหมด
58. การวิเคราะห์โดยใช้ฟังก์ชันการผลิตทางการศึกษา (Production Function Analysis) ชี้ว่า พื้นฐานครอบครัวส่งผลต่อคะแนนการทดสอบระดับชาติของไทย บทที่ 5 ได้วิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษากับปัจจัยนำเข้าทางการศึกษา 4 ประเภท ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ไม่ใช่เงินเดือนต่อหัว อัตราส่วนนักเรียนต่อครู คุณสมบัติของครู และปัจจัยแวดล้อมของผู้ปกครองและชุมชน การวิเคราะห์อาศัย

ฟังก์ชันการผลิต และใช้คะแนนผลสอบระดับชาติของนักเรียน เป็นตัววัดสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา

59. ผลการประมาณการพบว่า ทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับเป็นปัจจัยที่มีผลบวกต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การเพิ่มขึ้นของงบประมาณทางการศึกษา (นอกเหนือจากเงินเดือนครูและเงินชดเชย) มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของคะแนนการทดสอบโดยเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ ถ้างบประมาณต่อหัวของนักเรียนเพิ่มขึ้น 10,000 บาท คะแนนการทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (GAT) จะเพิ่มขึ้นประมาณ 3.2 คะแนน หากให้มีการใช้ปัจจัยนำเข้าอื่นๆที่ไม่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้มิได้ระบุว่าค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้มีผลให้สัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีขึ้นโดยผ่านช่องทางใด
60. การวิเคราะห์ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาพบว่า ขนาดชั้นเรียน (วัดจากอัตราส่วนนักเรียนต่อครู) ที่เล็กลงมีผลให้คะแนนสอบของนักเรียนเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับคุณภาพของครู (วัดจากร้อยละของครูที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทหรือสูงกว่า) ที่มีผลให้คะแนนสอบของนักเรียนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่มีนัยสำคัญทางสถิติ หากควบคุมปัจจัยด้านครอบครัวและชุมชนให้คงที่ไม่เปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ขนาดของโรงเรียนที่ใหญ่ขึ้นมีแนวโน้มทำให้ผลสัมฤทธิ์เฉลี่ยของนักเรียนเพิ่มขึ้น เมื่อปัจจัยอื่นๆที่เห็นได้จากโรงเรียนประถมศึกษขนาดเล็กลงและโรงเรียนขยายโอกาสของรัฐมีผลการเรียนโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำกว่าโรงเรียนประเภทอื่นๆ นอกจากนี้แล้ว หากควบคุมความแตกต่างในการใช้ทรัพยากรจะพบว่า โรงเรียนในภาคใต้มีคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุด รองลงมาเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคเหนือ และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ
61. ในระดับประถมศึกษา รายได้ของผู้ปกครองหรือการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของครัวเรือนที่สูงขึ้น มีผลให้คะแนน GAT เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหากปัจจัยอื่นๆคงที่ นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของครัวเรือนมีผลต่อคะแนนในทางเดียวกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ถ้าปัจจัยอื่นๆคงที่ การใช้จ่ายด้านการศึกษา 1,000 บาทต่อเดือน จะส่งผลให้คะแนน GAT เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ 3.7 คะแนน ผลที่ได้นี้ไม่น่าประหลาดใจ เนื่องจากครอบครัวที่รวยกว่าก็มีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายมากขึ้น เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการเรียนรู้ที่บ้าน รวมทั้งยังสามารถส่งบุตรหลานของตนไปเรียนในโรงเรียนรัฐที่มีคุณภาพดีกว่าได้อีกด้วย
62. การวิเคราะห์ชี้ว่า ผู้ปกครองที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มให้บุตรหลานของตนเรียนในโรงเรียนเอกชนมากกว่า โดยเหตุผลในการเลือกเรียนในโรงเรียนเอกชนหรือโรงเรียนรัฐบาลถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม ผลการศึกษาพบว่า เมื่อครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น 10,000 บาทต่อเดือน ความน่าจะเป็นที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน

จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 และถ้าโรงเรียนเอกชนสามารถให้การศึกษามีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนรัฐจริง ย่อมแสดงว่ามีความไม่เสมอภาคเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งผลนี้จะส่งผลต่อไปถึงคนรุ่นต่อไปอีกด้วย ปัญหานี้จะคงอยู่ ตราบใดที่เงินอุดหนุนของภาครัฐไม่สามารถจัดสรรโดยมีเป้าหมายเพื่อชดเชยหรือลดความไม่เท่าเทียมกัน คุณภาพของโรงเรียนเอกชนก็ยังคงจะมีสูงกว่า และทำให้ความไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้น

63. ผลการสอบ PISA ของ OECD ยังชี้ให้เห็นตัวแปรอื่นที่สำคัญ นอกเหนือจากพื้นฐานครอบครัว ได้แก่ เจตคติของนักเรียน และความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน กล่าวคือ เจตคติทางบวกและความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนดีขึ้น
64. นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่สัมพันธ์กับพื้นฐานครอบครัวมากและอาจมีผลต่อคะแนนการทดสอบ คือ ความคาดหวังต่ออาชีพในอนาคตของนักเรียน ในกรณีของประเทศไทย พบว่า นักเรียนชายที่หวังว่าจะได้ทำงานบริษัทและเป็นงานที่ต้องมีทักษะสูง เมื่อมีอายุ 30 ปี ได้คะแนนเฉลี่ย 440 และ 423 คะแนน ในวิชาคณิตศาสตร์และการอ่านตามลำดับ ในขณะที่นักเรียนที่คาดว่าจะทำงานที่ใช้ทักษะต่ำ ได้คะแนนเพียง 387 และ 367 คะแนน ฉะนั้น จากข้อมูลดังกล่าวแสดงว่า ความคาดหวังว่าจะได้อยู่บนบันไดอาชีพขั้นที่สูงขึ้น สัมพันธ์กับคะแนนสอบที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัจจัยนี้ยังสรุปไม่ได้ว่าจะอะไรเป็นเหตุหรือผล กล่าวคือ ผู้ที่คาดหวังสูงกว่า ได้คะแนนสอบสูงกว่า แต่ก็เป็นไปได้ว่าผู้ที่ได้คะแนนสูงก็จะมี ความหวังว่าสูงกว่า และผู้ที่ได้คะแนนต่ำก็จะมี การคาดหวังที่ต่ำกว่าด้วย

(ค) บทสรุป

ผลการศึกษสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

65. งานวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า รายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมดของประเทศไทยใน พ.ศ. 2545 อยู่ระหว่าง 286,000 ล้านบาท ถึง 389,000 ล้านบาท โดยเป็นการใช้จ่ายของภาครัฐ ประมาณร้อยละ 60-80 คิดเป็นเงินประมาณ 225,000 - 229,000 ล้านบาท ประกอบด้วย การใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง (รวมถึงส่วนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นเงิน 223,000 ล้านบาท และการใช้จ่ายจากรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อการศึกษาอีก ประมาณ 200-600 ล้านบาท เมื่อพิจารณาเป็นร้อยละของ GDP การใช้จ่ายเพื่อการศึกษา คิดเป็นร้อยละ 5.26 ถึง 7.17 ในขณะที่ภาคครัวเรือนมีสัดส่วนร้อยละ 20-30 ภาคธุรกิจ เอกชนร้อยละ 2-10 ส่วนที่เหลือเป็นส่วนขององค์กรเอกชนที่ไม่หวังผลกำไรและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

66. รายงานของภาครัฐด้านการศึกษาของประเทศไทยโดยรวมถือว่าเพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีรายได้ในช่วงเดียวกัน และไม่พิจารณาความแตกต่างด้านคุณภาพ แต่เมื่อพิจารณาคุณภาพทางการศึกษาร่วมด้วยกลับพบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (วัดจากคะแนนสอบมาตรฐานระดับชาติของนักเรียน) ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยยังต่ำมาก สอดคล้องกับผลการทดสอบ PISA ของ OECD ซึ่งประเทศไทยได้คะแนนต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศที่เข้าร่วมการทดสอบทั้งหมด
67. คำถามเกี่ยวกับความพอเพียงของทรัพยากรทางการศึกษาเป็นคำถามที่สำคัญ แต่ตอบได้ยาก เนื่องจากจำเป็นต้องใช้วิจรณ์ฐานประกอบ เพื่อที่จะสรุปว่าประเทศต้องใช้ทรัพยากรมากเพียงใดจึงเหมาะสมหรือเพียงพอ และจะกำหนดให้ความเพียงพอที่ต้องการนั้นอยู่ที่ระดับใด การตอบคำถามข้อหลังนี้เกี่ยวข้องกับคุณภาพของผลผลิตทางการศึกษาที่เป็นที่ต้องการของสังคม ในมุมแคบคือ สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนหรือคะแนนสอบในวิชาหลัก หรือผลสัมฤทธิ์ด้านอื่นๆ ผสมผสานกัน (ทั้งด้านการเรียนรู้และเศรษฐกิจ) โดยทั่วไป การกำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำที่จำเป็น สามารถช่วยกำหนดความเพียงพอด้านคุณภาพ ที่สังคมต้องการได้ระดับหนึ่ง และช่วยกำกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ที่โรงเรียนต้องรับผิดชอบให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนในด้านมาตรฐานที่จำเป็นดังกล่าว ส่วนคำถามข้อแรก ที่ต้องการระบุความเพียงพอของงบประมาณรวมสำหรับโรงเรียน (และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนที่พึงประสงค์) และความพอเพียงของงบประมาณที่จำเป็นสำหรับระบบการศึกษาโดยรวม เป็นคำถามที่อิงกับการเมือง (ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ และเป้าหมายการดำเนินนโยบายของประเทศ) และไม่สามารถตอบได้โดยใช้ผลวิจัยที่มีอยู่ในขณะนี้
68. จากข้อเท็จจริงที่ว่า การใช้จ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐของไทยอยู่ในระดับเดียวกับประเทศอื่นที่มีรายได้ในช่วงเดียวกันแต่ได้คุณภาพต่ำ ทำให้ต้องตั้งคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินด้านศึกษาของภาครัฐ ประกอบกับข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้
- สัดส่วนของงบลงทุนด้านการศึกษาของรัฐบาลลดลงอย่างต่อเนื่อง
 - สัดส่วนของงบบุคลากรเพิ่มขึ้น รวมทั้งงบประมาณส่วนที่ไม่ใช่บุคลากร เพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นกัน แต่การใช้จ่ายงบประมาณส่วนหลังนี้ ถูกจัดสรรเพื่อเป็นงบประมาณส่วนกลาง ซึ่งจัดสรรต่อให้กับเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ได้จัดสรรให้โรงเรียนโดยตรง ผลจากการสำรวจโรงเรียนพบว่า งบบุคลากรของโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐ คิดเป็นร้อยละ 90 ของงบประมาณที่ได้รับทั้งหมด

- การพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษายังมีอุปสรรคอีกมาก นับตั้งแต่ปัญหาการจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง (หรืออย่างน้อยระดับประถมศึกษา) ปัญหาการคงอยู่ของนักเรียน รวมทั้งปัญหาการจัดให้มีการศึกษามีคุณภาพโดยทั่วถึง
69. เมื่อพิจารณารายจ่ายของภาครัฐจําแนกระดับการศึกษา พบว่าประเทศไทยมีการใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับก่อนประถมและประถมศึกษามากกว่าประเทศอื่นที่มีรายได้ระดับเดียวกัน แต่ในระดับมัธยมศึกษาชั้นต้นกลับมีการใช้จ่ายอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางด้วยกัน
70. เนื่องจากงบประมาณของรัฐที่สามารถจัดสรรให้กับภาคการศึกษานั้นมีอยู่จํากัด ไม่ว่าจะพิจารณาจากเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์และเหตุผลทางการเมือง ฉะนั้น รัฐจําเป็นต้องตัดสินใจเลือกระหว่างการใช้จ่ายสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการใช้จ่ายสำหรับระดับอุดมศึกษา เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ผลการศึกษาชี้ว่า รัฐควรใช้งบประมาณส่วนใหญ่สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาให้มากขึ้นและลดสัดส่วนการใช้จ่ายในระดับอุดมศึกษาโดยภาครัฐลง
71. การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้จ่ายและคุณภาพการศึกษาโดยใช้ข้อมูลในระดับโรงเรียนช่วยให้มีข้อเสนอแนะทางนโยบายเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาได้ แม้ว่าจะงานวิจัยของต่างประเทศที่ผ่านมาในเรื่องนี้มีเป็นจำนวนมากแต่ก็ไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน เนื่องจากความหลากหลายของปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ข้อสรุปเกี่ยวกับบทบาทของทรัพยากรทางการศึกษาที่อาจมีต่อการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามีได้เป็นบทสรุปที่ใช้ได้ทั่วไป
- อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของประเทศไทย สำหรับปีพ.ศ.2545 ชี้ว่า ทรัพยากรของโรงเรียนที่ใช้ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า คุณภาพของครู ขนาดชั้นเรียน (หรืออัตราส่วนนักเรียนต่อครู) เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการรวมปัจจัยแวดล้อม เช่น การสนับสนุนจากผู้ปกครองและชุมชน เข้าไว้ในกรณีวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยอื่นๆ พบว่า งบประมาณการศึกษาต่อหัว เฉพาะที่ไม่ใช่เงินเดือน ไม่มีความสัมพันธ์กับสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
72. แม้ว่าผลการศึกษาจะชี้ว่าการลดขนาดห้องเรียนช่วยเพิ่มคุณภาพการศึกษาในระดับประถมศึกษา แต่การใช้นโยบายนี้เป็นนโยบายที่ขาดประสิทธิผล หรือไม่มีความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาต้นทุนในการใช้นโยบายดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากขนาดของห้องเรียนโดยเฉลี่ยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีขนาดค่อนข้างเล็กอยู่แล้ว ดังนั้น การลดขนาดห้องเรียน (เท่ากับการเพิ่มจำนวนครู) ไม่น่าจะเป็นแนวทางการใช้เพื่อเพิ่มคุณภาพของการศึกษาระดับประถมศึกษา นอกจากนี้ ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่าความไม่มีประสิทธิภาพของ

ทรัพยากรที่ใช้ในระบบการศึกษาไม่ได้เกิดจากปัญหาการขาดแคลนครู แต่เกิดจากปัญหาการจัดสรร หรือเกลี้ยครูไปจุดที่มีความจำเป็น ปัจจุบันครูที่มีคุณภาพจะกระจุกอยู่เฉพาะในเมืองและจังหวัดที่มีฐานะดีกว่า

73. เมื่อแยกโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กของรัฐและโรงเรียนขยายโอกาสออกจากการพิจารณา พบว่า โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีความได้เปรียบในการใช้ทรัพยากร มีการประหยัดที่เกิดจากใช้ปัจจัยการผลิต ทำให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพดีขึ้น
74. เมื่อพิจารณาโรงเรียนรัฐขนาดเล็ก (โรงเรียนที่มีครูน้อยกว่า 7 คน) และโรงเรียนขยายโอกาส ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 40 ของโรงเรียนรัฐทั้งหมด พบว่ามีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม อย่างไรก็ตามงานวิจัยนี้ไม่ได้ระบุถึงสาเหตุของความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของโรงเรียนขนาดเล็ก ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่อยู่ในระดับต่ำสำหรับนักเรียนในโรงเรียนที่ขยายโอกาสและประถมขนาดเล็กเหล่านี้พออธิบายได้ว่านักเรียนในโรงเรียนกลุ่มนี้มาจากครอบครัวที่ยากจนหรือชุมชนที่ยากจน ข้อเสนอที่ได้เห็นชี้ให้เห็นว่า การสนับสนุนด้านทรัพยากรของภาครัฐ เพื่อยกระดับคุณภาพของโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลและโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากยังไม่เพียงพอดังนั้น การเพิ่มคุณภาพของโรงเรียนประถมขนาดเล็กของรัฐเป็นเรื่องที่ผู้กำหนดนโยบายต้องให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วน
75. ปัจจัยด้านชุมชนและผู้ปกครองมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปัจจัยด้านชุมชนและผู้ปกครองที่ใช้ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ มักใช้สะท้อนปัจจัยอีกหลายปัจจัยที่อาจส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนได้ แต่ไม่สามารถวัดได้โดยตรง อาทิ ความสามารถดั้งเดิมของเด็ก (Innate Abilities) การสนับสนุนจากผู้ปกครอง เช่น การจัดหาสื่อหรือปัจจัยเพื่อการเรียนรู้ให้กับเด็กทั้งที่บ้าน รวมไปถึงการให้การสนับสนุนแก่โรงเรียน เป็นต้น แต่เดิมครอบครัวและชุมชนมีส่วนรับผิดชอบในการจัดหาและส่งเสริม เพื่อให้โรงเรียนมีทรัพยากรในการจัดการเรียนการสอนเพิ่มขึ้นไปจากงบประมาณที่ได้จากภาครัฐ แต่ นโยบายการศึกษาที่เน้นการเรียนฟรี 12 ปี ในปัจจุบันอาจมีผลให้ครัวเรือนลดการใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษาก็เป็นได้ (โดยเฉพาะการสนับสนุนแก่โรงเรียน) อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจในเรื่องการตอบสนองของครัวเรือน ต่อนโยบายเรียนฟรีนี้ยังไม่เป็นที่ทราบชัด จึงน่าจะมีการศึกษาต่อไป
76. ข้อเสนอที่ได้จากการวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพของทรัพยากรด้านการศึกษาที่สรุปไว้ข้างต้น อาศัยข้อมูลในระดับโรงเรียนเป็นหลัก มิได้มีรายละเอียดในระดับตัวนักเรียนดังนั้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในเรื่องปัจจัยที่ใช้ในการเพิ่มคุณภาพสมควรใช้อย่าง

ระมัดระวัง ผลการศึกษาไม่ได้สรุปว่าภาครัฐต้องเพิ่มทรัพยากรให้กับโรงเรียนเท่านั้น จึงจะทำให้มีคุณภาพการศึกษาดีขึ้น

77. การวิเคราะห์เพื่อให้ทราบลึกซึ้งว่าทรัพยากรของโรงเรียนถูกใช้ไปอย่างไร มีความสำคัญในเชิงนโยบายและมีประโยชน์ในทางปฏิบัติ ผลจากการสำรวจโรงเรียนพบว่าการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในด้านที่ยังขาดแคลนและที่จำเป็น สามารถเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนได้มากที่สุด อาทิ อุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนการสอน หนังสือ ตำรา สภาพห้องเรียน

78. ปัญหาความไม่เป็นธรรมที่มีอยู่ในระบบการศึกษาในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่รัฐจำเป็นต้องแก้ไข สามารถสะท้อนได้จากข้อค้นพบ ดังต่อไปนี้

- (i) รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนระบุว่า ร้อยละ 1.1 ของเด็กอายุตามเกณฑ์ที่ควรเข้าเรียนในระดับประถมศึกษายังไม่ได้เข้าโรงเรียน หรือคิดเป็น 90,000 คนโดยประมาณ เด็กที่ยังขาดโอกาสเหล่านี้ส่วนมากเป็นเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่ด้อยโอกาส
- (ii) อัตราการคงอยู่ในระดับประถมศึกษาค่อนข้างคงที่ ที่ร้อยละ 85 หมายความว่า มีเด็กประมาณ 1.2 ล้านคน ที่อายุระหว่าง 6-11 ปี ที่เคยเข้าโรงเรียนแต่ไม่สามารถเรียนจนจบประถมศึกษาปีที่ 6 สอดคล้องกับอัตราการเรียนจบของประเทศไทยที่รายงานโดยองค์การระหว่างประเทศว่าอยู่ที่ร้อยละ 85 เช่นเดียวกัน
- (iii) รายงานด้านการศึกษาของครอบครัวรวยและจน ยังมีความแตกต่างกันมาก ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมรุนแรงขึ้น หากไม่มีการแทรกแซงของรัฐ
- (iv) คุณภาพการศึกษาซึ่งวัดจากคะแนนสอบระดับชาติระหว่างนักเรียนกรุงเทพฯ กับจังหวัดอื่นๆ มีความแตกต่างกันมาก ซึ่งว่า การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาของรัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหลื่อมล้ำของคุณภาพผลผลิตที่เกิดขึ้นให้มากกว่าที่เป็นอยู่
- (v) ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการขาดโอกาสเข้าถึงคุณภาพการศึกษาที่ดีกว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการใช้จ่ายของครัวเรือนที่มีฐานะแตกต่างกัน ครัวเรือนที่มีฐานะดีจะใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นเพื่อเพิ่มคุณภาพของการศึกษา ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเพิ่มมากขึ้น
- (vi) อัตราผลตอบแทนจากการศึกษาระหว่างภาคต่างๆ มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก โดยผู้ที่อาศัยในกรุงเทพฯ ได้รับผลตอบแทนในอัตราสูงที่สุด
- (vii) การวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนจากการสอบในระดับนานาชาติ แสดงให้เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทาง

เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเจตคติของนักเรียนเป็นอย่างมาก และปัจจัยเหล่านี้เป็นผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมเพิ่มขึ้น

- (viii) ผลการวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ชี้ว่า การใช้จ่ายของรัฐในระดับอุดมศึกษาเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนรวยมากกว่า
- (ix) ผลการสำรวจครัวเรือนชี้ว่าครอบครัวที่มีรายได้สูงมักให้บุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน และเป็นที่น่าทึ่งที่ทราบว่านักเรียนในโรงเรียนเอกชนทำคะแนนในการสอบระดับชาติได้ดีกว่านักเรียนในโรงเรียนของรัฐ หรือคุณภาพของโรงเรียนเอกชนสูงกว่าของโรงเรียนรัฐ ซึ่งถ้าเป็นจริงตามนี้ ความไม่เป็นธรรมจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น

(ง) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 79. รายงานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความเข้าใจปัญหาของระบบการเงินเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่กล่าวถึงต่อไปนี้ ควรมีการทบทวนอย่างรอบคอบ และรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนที่มีส่วนได้เสีย
- 80. ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยประสบปัญหาเรื้อรังที่มีรากฐานมาจากปัญหาเชิงสถาบัน และปัญหาของการขาดแรงจูงใจในระบบราชการในการผลิตสินค้าบริการสาธารณะ ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความไม่เป็นธรรมที่รายงานในฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของนโยบายของรัฐที่เน้นการใช้ปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก (input-based policies) มาหลายทศวรรษ ถึงแม้ว่าปัญหาที่ดำรงอยู่จะอยู่ท่ามกลางบริบทที่เปลี่ยนไป และปัญหาบางอย่างกลายเป็นปัญหาในระดับพื้นที่ กระนั้นก็ตาม ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในงานวิจัยฉบับนี้หลายอย่างไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายหลายเรื่องที่จะเสนอต่อไปนี้มีส่วนที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะจากงานวิจัยก่อนหน้านี้ที่ทำการศึกษาในช่วงที่มีการปฏิรูปการศึกษา เช่น การศึกษาของ World Bank (2000a, 200b), Cresswell et al. (1999), ONEC (1998).

ด้านความพอเพียง

- 81. หากพิจารณามูลค่าการใช้จ่ายรวมของรัฐในด้านการศึกษาพบว่า ทรัพยากรที่มีใช้ในการจัดการศึกษาของไทยอยู่ในระดับที่เพียงพอ ยังไม่ใช่ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากระดับการใช้จ่ายดังกล่าวไม่แตกต่างจากประเทศที่มีการพัฒนาในระดับเดียวกันมากนัก อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะการใช้จ่ายรวมเพียงด้านเดียว อาจทำให้

ปกปิดปัญหาอีกหลายด้านที่ซ่อนอยู่ เช่น ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาของรัฐ ลักษณะการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เป็นอยู่ และแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เข้าถึงเด็กกลุ่มด้อยโอกาสในสังคม ให้ได้รับประโยชน์จากบริการทางการศึกษามากขึ้น

82. เนื่องจากทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด รัฐจึงต้องเลือกระหว่างวัตถุประสงค์ต่างๆที่ต้องการให้บรรลุภายใต้การปฏิรูปการศึกษา นโยบายหลายเรื่องที่กำลังกล่าวถึงในรายงานวิจัยฉบับนี้ โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม โดยทั่วไป การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นจะมีต้นทุนเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้นหากจำเป็นต้องใช้จ่ายเท่าที่มีงบประมาณอยู่ ภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพของวิธีการใช้จ่ายโดยรวม รวมทั้งเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณที่มีจำกัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
83. นอกจากงบประมาณที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนแล้ว รัฐสามารถลดข้อจำกัดของงบประมาณได้ โดย (ก) เพิ่มบทบาทของเอกชนให้มีส่วนร่วมในการผลิตบริการทางการศึกษามากขึ้น (ข) เร่งระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนและครัวเรือนมาใช้ในภาคการศึกษาให้มากขึ้น

ด้านประสิทธิภาพ

84. หากระบบการจัดการศึกษาในปัจจุบันยังมีการใช้จ่ายที่มากเกินไปจนความจำเป็น และมีความสูญเปล่าในระดับกระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษา ย่อมแสดงว่ารัฐสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายได้ด้วยการลดงบประมาณที่ใช้จ่ายเกินตัวลงโดยที่ไม่ทำให้คุณภาพการศึกษาลดลง ความจำเป็นที่ต้องเร่งปรับปรุง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายในระบบการศึกษาไทย ของการศึกษาฉบับนี้ ไม่ต่างจากข้อเสนอโดยการศึกษาที่ผ่านมา (World Bank 2000a; Cresswell et al.1999) ผลการวิเคราะห์โครงสร้างของรายจ่ายสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานแสดงให้เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายสามารถลดลงได้อีกมาก โดยการเพิ่มอัตราส่วนนักเรียนต่อครู เฉลี่ยรวมทั้งประเทศ โดยไม่ทำให้คุณภาพลดลง ผลการศึกษาแสดงว่าหากอัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย จะทำให้ประหยัดงบประมาณได้อย่างมาก โดยคุณภาพการศึกษาไม่ลดลงมากนัก นอกจากนี้ หากงบประมาณที่ประหยัดได้นี้สามารถนำไปใช้เพื่อจัดหาปัจจัยนำเข้าอื่นๆ ที่จำเป็นกว่าและมีประสิทธิผลมากกว่าจะทำให้คุณภาพการศึกษาสามารถเพิ่มขึ้นได้
85. ผลการศึกษาชี้ว่าการเพิ่มคุณภาพการศึกษาสามารถทำได้โดยการเพิ่มคุณภาพครู ดังนั้นแนวนโยบายที่เป็นไปได้คือ การฝึกอบรมครูเดิมให้มีความรู้ และการได้คนดี คนเก่งเข้ามาเป็นครู อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของต่างประเทศบางชิ้นชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาคุณภาพ

- การศึกษามักเกิดได้จากการรับครูใหม่ที่มีคุณภาพและการรักษาครูดีให้อยู่ ซึ่งจะมีประสิทธิภาพดีกว่าการพยายามฝึกรวมครูเก่า (Hanushek and Rivkin, 2004)
86. ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในระดับโรงเรียนสามารถเพิ่มขึ้นได้ หากเงินงบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียนสามารถโยกย้ายไปเพื่อซื้อปัจจัยที่จำเป็นหรือโดยการปรับปรุงการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าของโรงเรียนหรือกระบวนการจัดการเรียนการสอนเพื่อเพิ่มคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและอยู่นอกเหนือจากขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้
 87. การใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียนที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากกฎเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณแบบแสดงรายการที่เข้มงวดเกินไป นอกจากนี้โรงเรียนของรัฐยังมีแรงจูงใจต่ำในการใช้ทรัพยากรเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ทรัพยากรของโรงเรียนในที่นี้หมายถึงรวมถึงอัตรากำลังครูที่มีอยู่ในโรงเรียน ผลการสำรวจโรงเรียนชี้ให้เห็นว่าอัตรากำลังครูยังอยู่ในระดับที่ขาดประสิทธิภาพ การให้อิสระแก่โรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจว่า ควรใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างไร (รวมทั้งครู) น่าจะเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายได้มากขึ้น
 88. กล่าวโดยสรุป การเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรการศึกษาในระดับกระทรวงสามารถทำได้โดยเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรใหม่ ให้สามารถสะท้อนลำดับความจำเป็นในการใช้จ่าย นอกจากนี้ การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในระดับโรงเรียน ทำได้โดยการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ซึ่งมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่าโรงเรียนรัฐเป็นจำนวนมากที่มีการบริหารอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ด้านความเป็นธรรม

89. ความเป็นธรรมทางการศึกษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากความเป็นธรรมช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรและเพิ่มสวัสดิการสังคมโดยรวมอีกด้วย ระบบการเงินเพื่อการศึกษาในสวนการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิได้แก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ดำรงอยู่มาตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการศึกษาได้มากนัก
90. การเพิ่มความเสมอภาคทางการศึกษาหรือโอกาสในการได้รับการศึกษาจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณที่เจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กด้อยโอกาส อย่างไรก็ตาม มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่อยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังคงกล่าวถึงแนวทางการอุดหนุนเป็นรายหัวในจำนวนที่เท่ากันสำหรับนักเรียนทุกคน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคนี้ทำได้ก็ต่อเมื่อ การจัดสรรงบประมาณและการอุดหนุนราย

หัวข้อท้าย เป็นไปในอัตราที่ไม่เท่ากัน หากความเสมอภาคหมายถึงโอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพมีเท่าๆกัน

91. เนื่องจากการใช้จ่ายของครัวเรือนเพื่อการศึกษามีความแตกต่างกัน ภาครัฐบาลควรลดความแตกต่างที่เกิดจากการใช้จ่ายของครัวเรือนที่ยากจนและร่ำรวย โดยการเลือกใช้วิธีการจัดสรรเงินงบประมาณที่เหมาะสม ในงานวิจัยองค์ประกอบ 1B ได้เสนอแนะแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ
92. เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ทำให้จำนวนเงินอุดหนุนของรัฐเปลี่ยนแปลงไปด้วย ขณะเดียวกันครัวเรือนก็จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินอุดหนุนของรัฐเช่นเดียวกัน ส่งผลให้การใช้จ่ายของครัวเรือนด้านการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปด้วย และทำให้วิธีการจัดสรรใหม่นั้นอาจไม่ใช่นโยบายที่มีประสิทธิผลตามที่ตั้งใจ ดังนั้น เพื่อให้แน่ใจว่าวิธีการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านความเป็นธรรมได้ จึงควรมีการวิจัยเพื่อประเมินผลทางนโยบายประกอบการนำไปใช้

ด้านคุณภาพ

93. เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาในระดับโรงเรียนยังมีไม่เพียงพอ ทำให้การเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทำได้ไม่ดีนัก คณะกรรมการทดสอบมาตรฐานระดับชาติเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนสามารถตรวจสอบคุณภาพของโรงเรียนและคุณภาพของระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ได้ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องให้มีการจัดการสอบนี้ต่อไปในอนาคต การทดสอบที่อาศัยการสุ่มเพียงบางโรงเรียนแม้ว่าจะช่วยประหยัดงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการได้ แต่ประโยชน์ที่ได้รับจากข้อมูลคุณภาพของโรงเรียน ดูเหมือนว่าจะมากกว่าต้นทุนที่ต้องจ่าย
94. ถ้าหากกระทรวงศึกษาธิการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนและหลักสูตรการเรียนการสอนให้กับสาธารณชนได้รับทราบ นักเรียนและผู้ปกครองก็จะมีทางเลือกด้านการศึกษามากขึ้น และจะทำให้เกิดความต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายสามารถใช้ข้อมูลความแตกต่างระหว่างโรงเรียนเพื่อเป็นแนวทางให้ความช่วยเหลือได้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้ดีขึ้น หากเป็นไปได้ การจัดสรรงบประมาณของโรงเรียนควรสัมพันธ์กับผลการประเมิน ซึ่งบางส่วนเป็นผลมาจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างโรงเรียนต่างๆ

95. ความล่าช้าของข้อมูลทางการศึกษาเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขต่อไป รวมทั้งต้องมีการพัฒนาระบบการเก็บข้อมูลให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น การพัฒนาบัญชีประชาชาติด้านการศึกษาของประเทศ (National Education Account) เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อใช้เป็นแหล่งข้อมูลที่ต่อเนื่องสำหรับใช้ในงานวิจัยเชิงนโยบาย และสามารถใช้เป็นเครื่องมือติดตามความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งใช้กำหนดแนวทางการแทรกแซงของรัฐที่เหมาะสมอีกด้วย

ข้อเสนอแนะในอนาคต

96. ความสำคัญของการลงทุนในการศึกษาระดับปฐมวัย : รายงานฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับการลงทุนด้านการศึกษาระดับปฐมวัย ผลวิจัยที่ผ่านมาไม่นานชี้ว่าการใช้จ่ายของรัฐเพื่อการศึกษาปฐมวัยและผู้ด้อยโอกาสเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูงที่สุด ในบางประเทศการศึกษาระดับปฐมวัยถูกมองเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาวิจัยในจุดนี้ต้องการข้อมูลที่ทันสมัยในด้านจำนวนระดับของความแตกต่าง และพื้นที่ที่มีผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นประเด็นที่ไม่ได้รับความสนใจและสมควรให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นสำหรับในนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ถึงแม้ว่าประเทศไทยใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อการศึกษาปฐมวัย แต่งานวิจัยเรื่องนี้ยังมีน้อยเนื่องจากขาดข้อมูล หากมีข้อมูลและข้อเสนอแนะจากงานวิจัยมากขึ้นจะช่วยตอบปัญหาเชิงนโยบายว่า รัฐควรใช้จ่ายให้มากขึ้นเพื่อสนับสนุนการศึกษาปฐมวัยทั้งหมดทั่วประเทศหรือไม่ หรือควรให้เงินสนับสนุนโดยมีเป้าหมายเฉพาะเพื่อเด็กด้อยโอกาสหรือเด็กในกลุ่มเสี่ยงเท่านั้น
97. ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต : ตรรกะข้อหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาแบบค่อยเป็นค่อยไปคือ ลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบทันทีทันใดและไร้ทิศทาง จะยิ่งเพิ่มความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในแต่ละกลุ่มพื้นที่และกลุ่มรายได้ (World Bank 2000b) ความไม่เท่าเทียมนี้เกิดจากการที่ท้องถิ่นหรือจังหวัดที่ร่ำรวย มีข้อได้เปรียบและมีการใช้เงินเพื่อการศึกษา มากกว่าจังหวัดที่ยากจน ซึ่งเป็นการใช้จ่ายที่เพิ่มเติมจากส่วนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้
98. ควรมีการประเมินนโยบายอย่างสม่ำเสมอโดยเน้นที่ผลลัพธ์ : ในระหว่างการปฏิรูปการศึกษา ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องทราบว่านโยบายใดบ้างที่ได้ผลและไม่ได้ผล งานวิจัยเชิงนโยบายหรือการประเมินผลด้านการศึกษาที่ผ่านมา มักเน้นที่ปัจจัยนำเข้ามากกว่าผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนหรือผลลัพธ์ทางการศึกษา อาจเป็นผลจากข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนมีไม่เพียงพอ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เป็นผล

ของนโยบายควรมีการประเมินทั้งก่อนและหลังการดำเนินนโยบาย นโยบายหลายอย่าง
ที่ทำไปอาจไม่ใช่ นโยบายที่มีประสิทธิผลหรืออาจไม่มีผลเลย

99. การประเมินการปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษาในมุมมองกว้าง : เป็นความจริงที่ว่า การปฏิรูป
การศึกษาที่เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ไม่มีความคืบหน้ามากนัก โดยเฉพาะมิติด้าน
การเงิน ควรมีการวิเคราะห์สาเหตุของความไม่คืบหน้านี้ และควรให้เป็นหน้าที่ของ
องค์กรอิสระที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษา นอกจากนี้มี
ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านกล่าวว่า ปัญหาของการปฏิรูปการศึกษาเกิดจากการไม่จัดลำดับ
ความสำคัญ ในขณะที่บางท่านเห็นว่าต้องปฏิรูปพร้อมกันในหลายมิติขนานกันไป
โดยเฉพาะเรื่องที่ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขเวลาตามสวาระของพระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พ.ศ. 2542 กรอบวิเคราะห์ปัญหาของการปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษา
จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับมิติอื่นๆของการปฏิรูป (อาทิ กฎหมาย) ซึ่งเป็นหัวข้อวิจัยที่ทำทนาย
และเกินกว่าที่จะวิเคราะห์โดยใช้กระบวนการทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียว

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ดร. อ่ำรุ่ง จันทวานิช เลขาธิการสภาการศึกษา
ดร. นงราม เศรษฐสุพานิช ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
ดร. สุทธิศรี วงษ์สมาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา
ดร. วรชัยพร แสงนภาพวร นักวิชาการการศึกษา 8 ว
นายชาญ ตันดิตรวมถาวร นักวิชาการการศึกษา 8 ว

ผู้วิจัย จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร. ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์
รศ.ดร. ดาว มงคลสมัย
รศ.ดร. เพลินพิศ สัตย์สงวน
รศ.ดร. สิริลักษณ์ คอมนันตร์

ผู้แปลและเรียบเรียง

รศ.ดร. ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์
นางสาวจตุติมาดี อาพัทธนานนท์

ผู้ดำเนินการจัดพิมพ์

กลุ่มนโยบายทรัพยากรเพื่อการศึกษา
สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา