

Public Expenditures and Thai Education : Some Significance in Public Finance to Allocate Budget for Thai Education Development

งบประมาณรายจ่ายภาครัฐกับการศึกษาไทย : นัยสำคัญบางประการทางการคลังว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทย

ชัยมงคล สุพรมอินทร์

ABSTRACT

Government has to spend budgets in different affairs such as economic, social, and political and others in order to develop the quality of life of people. If considering to the educational investment in Thailand allocated to ministries, it found that Thai government has given as the first priority which is much more than budget in public health, community, social welfare and religion. Trace back last ten years government budget in the fiscal year 2004-2014, it found that the tendency of public expenditure has been increasing annually because of the various missions of government stipulated in constitution, laws in social welfare and the policies of different governments. However the majority of increasing budget has been spending in operating expenditures while the investing expenditure has been decreasing. This signifies that the educational investment to develop the potential of Thai students is also low. Moreover results from educational assessment nationally and internationally, it found that though Thai government has spent much budget to education but the education quality of student is not standardized for

international level. Therefore the government must reevaluate public expenditures in order to take fiscal and educational reform for better and more efficiency in quality of education

Key Words: Public Expenditures, Education Development

บทคัดย่อ

รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในกิจการด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและด้านอื่นๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหากพิจารณาถึงการลงทุนทางการศึกษาของไทยโดยพิจารณาถึงงบประมาณที่จำแนกตามกระทรวง รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างมาก เช่น รัฐบาลได้ลงทุนเพื่อการศึกษาเป็นสัดส่วนมากถึง 1 ใน 4 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากกว่าการลงทุนเพื่อการสาธารณสุขและชุมชน การสังคมสงเคราะห์ การศาสนาอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาถึงรายจ่ายงบประมาณในภาพรวมย้อนหลังสิบปี ระหว่างปีงบประมาณ 2547-2557 พบว่าการใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะรัฐบาลมีภารกิจที่ต้องดำเนินการเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการประชาชน และจากนโยบายที่รัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้นเองเพื่อรณรงค์หาเสียงในการจัดตั้งรัฐบาล แต่รายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือนและค่าจ้างบุคลากรขณะที่งบประมาณด้านการลงทุนกลับมีสัดส่วนที่น้อยลงหมายความว่าความถึงการลงทุนทางการศึกษาเพื่อยกระดับความสามารถของผู้เรียนยังมีสัดส่วนที่น้อยประสิทธิภาพที่เกิดจากการลงทุนเพื่อยกระดับคุณภาพ

ชัยมงคล สุพรมอินทร์ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และอาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี โทรศัพท์: 089- 457 6557 Email: aramboyee@gmail.com

การศึกษาจึงยังไม่เห็นผลที่ชัดเจนจากข้อมูลการประเมินผลทางการศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ซึ่งว่า แม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญต่อการศึกษา และมีการลงทุนสูง แต่ผลการประเมินคุณภาพทางการศึกษา ยังไม่ได้คุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ ดังนั้น รัฐบาลไทยควรทบทวนถึงงบประมาณรายจ่ายที่ใช้กับการลงทุนทางการศึกษาเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปทางด้านการคลังและการปฏิรูปทางการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ: งบประมาณ, การศึกษา, การพัฒนา

1. บทนำ

รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐมีความกินดีอยู่ดีทั่วหน้าในระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลมีภาระหน้าที่สำคัญ 4 ประการ (Richard and Peggy Musgrave, 1989:216-217) ได้แก่ การจัดสรรการใช้ทรัพยากรสังคม การกระจายรายได้และความมั่นคงของสังคม รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และประสานงบประมาณของรัฐบาล การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการกิจดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จทั้งนี้การใช้จ่ายของรัฐบาล (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534:287) เป็นเครื่องมือทางการคลังควบคู่กับการหารายได้ของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการ ทั้งในด้านการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงที่ผ่านมาย่างงบประมาณรายจ่ายของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในหลายด้านต่างๆ และบทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของภาครัฐคือการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 80(3) “รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านสังคมการสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัด

การศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับ
ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม...”

จากภารกิจด้านการศึกษาของภาครัฐ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในภารกิจด้านการศึกษาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 80 และบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และนโยบายอื่นๆ ของรัฐบาลที่ได้ประกาศไว้ต่อรัฐสภา เป็นประจำทุกปี อย่างไรก็ตามจากการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐในทางด้านการศึกษาที่มีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นแต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษากลับพบว่ามีปัญหาในเรื่องคุณภาพทางการศึกษาอยู่หลายประการ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐไทยกับคุณภาพการศึกษาไทยโดยจะวิเคราะห์เปรียบเทียบและศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่ใช้จ่ายทางการศึกษากับคุณภาพทางการศึกษา ซึ่งรายจ่ายการลงทุนด้านการศึกษาเป็นรายจ่ายสาธารณะที่เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (productive expenditures) กล่าวคือเป็นรายจ่ายที่มุ่งพัฒนาทรัพยากรบุคคลของประเทศให้มีศักยภาพต่อการพัฒนาประเทศและจะช่วยให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร รวมไปถึงข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ บทความ รายงานการศึกษา และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วยข้อมูลระดับประเทศ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ และข้อมูลจากหน่วยงานระดับนานาชาติ เช่น International Management Development (IMD), World Economic Forum (WEF), ผลประเมิน PISA, ผลการประเมิน TIMSS เป็นต้น

2. แนวคิด ทฤษฎีรายจ่ายสาธารณะ

2.1 ความหมายและความสำคัญ

รายจ่ายสาธารณะ (public expenditure) หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อดำเนินงานของรัฐในด้านต่างๆ และเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

รายจ่ายสาธารณะมีความสำคัญ 3 ประการ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 489) คือ 1) การใช้จ่ายเพื่อรักษา ระดับการบริหารงานของรัฐบาล รายจ่ายที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลก็คือการใช้จ่ายต่างๆ เพื่อรักษาระดับการดำเนินงานขั้นพื้นฐานของรัฐบาลเพื่อให้สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหาร การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและการป้องกันประเทศ เป็นต้น รายจ่ายในส่วนนี้มักจะเป็นรายจ่ายจำนวนมากที่สุดของการใช้จ่าย 2) การใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมนอกจากการใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาระดับการบริหารของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังต้องใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ทั้งในด้านสังคมและในด้านเศรษฐกิจ เพื่อที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและ 3) การใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือต่างประเทศ ในปัจจุบันประเทศต่างๆ มักจะไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่จะมีการคบหาสมาคมกับประเทศต่างๆ เพื่อการแสวงหาอิทธิพลของประเทศ และเพื่อความสงบสุขของโลก รัฐบาลของประเทศที่สำคัญต่างๆ มักจะต้องใช้จ่ายเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศเป็นเงินจำนวนหนึ่งเป็นประจำ ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐบาล และการใช้จ่ายด้านนี้มักจะดำเนินไปโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศที่ใช้จ่ายเป็นสำคัญ

2.2 ลักษณะของรายจ่ายสาธารณะ

หากมองว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีกระทบอย่างไรต่อเศรษฐกิจสามารถแบ่งรายจ่ายสาธารณะได้ 2 ประเภท (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 291) คือ 1) รายจ่ายสาธารณะที่เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงและรายจ่ายที่มีได้เพิ่มทุนผลผลิตประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (productive expenditures) อาทิ (1) รายจ่ายที่เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงจะมีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลที่จะช่วยให้ประเทศมีจำนวนสินค้านำเข้า (capital stock) และมีความสามารถในการผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นอนาคต อันนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และจะช่วยให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เช่น การสร้างถนนหนทาง การสร้าง

ระบบชลประทาน การลงทุนทางการศึกษา เป็นต้น และ (2) รายจ่ายที่มีได้เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (unproductive expenditures) รายจ่ายประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายมีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (consumption) ของรัฐบาล ซึ่งมีได้มีส่วนเพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงของประเทศ เช่น การรักษาความสงบภายใน และการใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลต่างๆ เช่น ค่าจ้างเงินเดือน ค่าวัสดุครุภัณฑ์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามรายจ่ายแบบนี้ก็มีความสำคัญมากต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศและความอยู่ดีกินดีของประชาชนด้วย ทั้งนี้ เพราะเมื่อพิจารณาถึงประเทศโดยส่วนรวมแล้วจำนวนทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตต่างๆ ย่อมมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งปริมาณและคุณภาพ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลนำทรัพยากรไปใช้จ่ายในด้านที่ไม่ส่งเสริมการผลิตโดยตรงเป็นจำนวนมากก็ย่อมจะหมายความว่าจำนวนทรัพยากรที่นำไปใช้ในการเพิ่มทุนการผลิตย่อมมีเหลือน้อยลง เช่น ถ้ารัฐบาลใช้จ่ายด้านป้องกันประเทศเพิ่มขึ้น ก็ย่อมจะหมายความว่างบประมาณที่เหลือเพื่อใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจหรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนย่อมจะมีน้อยลง เป็นต้น

2.3 หลักการที่ดีเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะ

หลักเกณฑ์ที่ดีของการใช้จ่ายสาธารณะ (canons of expenditure) แบ่งออกได้เป็น 4 หลักสำคัญ ดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552: 295-496) คือ (1) หลักของการประหยัด (canon of economy) เนื่องจากทรัพยากรของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นการใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการเอกชนหรือในส่วนของรัฐบาลก็ตามจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ประหยัดหรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยจะต้องพยายามไม่ให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้ทรัพยากร (2) หลักของผลประโยชน์ (canon of benefit) ตามหลักนี้นอกจากจะพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้จ่ายแล้ว จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของการใช้จ่ายนั้นที่จะตกแก่สังคมด้วย กล่าวคือ จะต้องพิจารณาถึงทั้งประโยชน์ที่ประเมินออกมาเป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินได้ด้วย (3) หลักของการกลั่นกรอง (canon of sanction) เพื่อให้การใช้

จ่ายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด การใช้จ่ายต่างๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องผ่านการกลั่นกรองในระดับต่างๆ อย่างรอบคอบ ทั้งในระดับรัฐบาลและระดับรัฐสภา ตลอดจนถึงองค์การอิสระที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของภาครัฐ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้นและ(4)หลักของการสร้างส่วนเกิน (canon of surplus) ในการจัดทำงบประมาณรัฐบาลมักจะมีค่าใช้จ่ายมากกว่ารายได้เสมอ ทำให้เกิดงบประมาณขาดดุล การที่รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุลเป็นประจำอาจจะเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจ โดยรัฐบาลก่อนหน้าสาธารณะมากจนเกินไปอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดเงินเฟ้อได้และเป็นภาระของรัฐบาลในอนาคต รัฐบาลควรยึดหลักจัดการใช้จ่ายสาธารณะของตนเองเพื่อก่อให้เกิดส่วนเกินในระยะเวลาอันสมควร ส่วนเกินของงบประมาณที่รัฐบาลสะสมไว้นั้นสามารถที่จะนำออกมาใช้ในยามจำเป็น เช่น ในยามสงคราม หรือยามที่เศรษฐกิจซบเซา เป็นต้น

2.4 ทฤษฎีการใช้จ่ายของรัฐบาล

2.4.1 ทฤษฎีการใช้จ่ายของวากเนอร์ (Wagner)อดอล์ฟ วากเนอร์ (Adolf Wagner, 1882) เป็นนักวิชาการเศรษฐศาสตร์เยอรมนีคนแรกๆ ที่พยายามศึกษาถึงสาเหตุได้ทำการศึกษาถึงบทบาทเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาลเยอรมันจากประวัติศาสตร์และตั้งเป็นกฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ เรียกว่า Law of Increasing State Activitiesหรือที่เรียกกันว่า “Wagner’s Law”สรุปไว้ดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม,2552: 497-498)

รัฐบาลทั้งในรูปของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางมีแนวโน้มที่จะขยายบทบาท หรือการดำเนินการของตนอย่างจริงจังและกว้างขวางขึ้น ซึ่งวากเนอร์อธิบายถึงเหตุผลสนับสนุนหลายประการ เช่น (1) หน้าที่ต่างๆ ที่รัฐบาลเคยปฏิบัติตั้งแต่เดิม เช่นการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบ และการจัดระเบียบของสังคมนั้น จะมีการขยายขอบข่ายของการทำงานกว้างขวางขึ้นและจริงจังมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากเศรษฐกิจและสังคมได้เจริญเติบโตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายในการบริหารต่างๆ เหล่านั้นจะมีราคาแพงมากขึ้น ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลจำต้อง

เพิ่มขึ้นอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง(2) ขอบเขตของการบริหารงานของรัฐบาลทุกระดับมักจะขยายใหญ่ขึ้น ทำให้รัฐบาลจะต้องผลิตบริการใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น และเกิดขึ้นใหม่ตามสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น รัฐบาลใหม่ มักจะต้องให้สวัสดิการแก่ประชาชนมากขึ้น หรือจะต้องเข้ามาแก้ไขสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ หรือคอยป้องกันการเอารัดเอาเปรียบของธุรกิจ เป็นต้น (3) ในกรณีของประเทศที่วางแผนเร่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมยอมรับถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปมีส่วนลงทุนสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งทำให้บทบาทในทางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลขยายใหญ่ขึ้น และ (4)ยังมีปัจจัยอื่นอีกที่ทำให้รัฐบาลต้องขยายบทบาทการทำงานของรัฐบาล เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากร และการที่ประชาชนอพยพเข้ามาอยู่ในตัวเมืองมากขึ้น หรือการขยายตัวของแหล่งชุมชน ย่อมทำให้รัฐบาลจะต้องขยายการทำงานหรือบริการของตนมากขึ้น

2.4.2 ทฤษฎีการใช้จ่ายของไวส์แมนและพีค็อก (Wiseman- Peacock) (ค.ศ.1961) ไวส์แมนและพีค็อกได้ทำการศึกษากฎการใช้จ่ายของรัฐบาลอังกฤษในระหว่างปี ค.ศ.1890-1955 ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้จ่ายรัฐบาลว่ารายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลนั้นมีได้เพิ่มขึ้นตลอดเวลาอย่างราบรื่น มักมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นคล้ายขั้นบันได ซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มากระทบแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นดังกล่าวไวส์แมนและพีค็อก เห็นว่าโดยปกติแล้วรายจ่ายของรัฐบาลจะถูกกำหนดโดยความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล ขึ้นอยู่กับการยอมรับภาระภาษีของประชาชนเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเหตุการณ์สำคัญๆ ขึ้น เช่น สงครามทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่จะสามารถยอมรับระดับภาษีอากรที่สูงขึ้นกว่าที่ยอมรับได้ในสภาวะปกติ เพื่อชดเชยการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเหตุการณ์สงบลง ประชาชนก็จะยังคงยอมรับระดับภาษีอากรที่สูงขึ้นดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายในด้านอื่นๆ ได้เพิ่มขึ้นต่อไป (พลภัทร บุราคม, 2533: 47)

2.4.3 ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ(Public Choice)ในกลุ่มทฤษฎีนี้ Antony Downsได้นำเสนอทฤษฎีการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด (Vote-Maximizing Theory) ในบทความ “Why the government budget is too small in a democracy”(1960)(อ้างถึงใน พลภัทร บุราคม, 2556: 162-165) ได้กล่าวถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในการจัดสรรรายจ่ายสาธารณะไว้ว่า รัฐบาลโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง จะต้องพิจารณาว่าการจะทำกิจกรรมใด และใช้จ่ายเงินเพื่อกิจกรรมนั้นเป็นจำนวนเท่าใด ในขณะเดียวกันต้องคิดว่าเงินจำนวนที่จะจ่ายไปนั้นมาจากการเก็บภาษี ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในทางลบต่อรัฐบาล รัฐบาลต้องระลึกรู้เสมอว่าการทำกิจกรรมดังกล่าวจะสามารถเพิ่มจำนวนคะแนนเสียงสนับสนุนแก่รัฐบาลอย่างคุ้มค่าหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับคะแนนเสียงสนับสนุนที่เสียภาษีหาเงินมาทำกิจกรรมนั้น Downs สรุปว่า รัฐบาลเองก็ต้องวิเคราะห์ “ผลได้เสีย” ในเชิงคะแนนสนับสนุนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผลได้ผลเสียในเชิงฐานอำนาจทางการเมือง เช่นเดียวกับที่นักธุรกิจวิเคราะห์รายจ่ายในเชิงกำไร-ขาดทุน

3. คุณภาพชีวิตของประชาชนในด้าน

การศึกษาและสวัสดิการสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการศึกษาไว้ในมาตรา 80 (3) ดังนี้

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังนี้....พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม....จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก...

สำหรับดัชนีชี้วัดสำคัญที่จะนำมาพิจารณาในเรื่องของคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา คือ ดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตและดัชนีวัดความอยู่ดีกินดี (Well-Being

Index) เพื่อความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลไทย

ดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิต

คุณภาพชีวิต หมายถึง(สถาบันประชากรและสังคม: 2553) สภาพการดำรงชีวิตที่บุคคลแต่ละคนจะดำรงชีวิตในสังคมหนึ่งๆได้ โดยมีความสุขทางร่างกายและจิตใจได้รับการตอบสนองความต้องการ ทำให้มีความกินดีอยู่ดีเหมาะสมตามสภาพแวดล้อม

สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพของคนไทยในด้านการศึกษาในหมวดที่ 3 เรื่องฝึกฝนการศึกษา (คนไทยมีการศึกษาที่เหมาะสม) มี 5 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย 1) เด็กอายุ 3-5 ปี ได้รับการเลี้ยงดูเตรียมความพร้อมก่อนเรียน 2) เด็กอายุ 6-14 ปี ได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี 3) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ได้เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า 4) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปีที่ไม่ได้เรียนต่อและยังไม่มีงานทำ ได้รับการฝึกอบรมด้านวิชาชีพ 5) คนอายุ 15-60 ปีได้มอ่านเขียนภาษาไทย และคิดเลขอย่างง่ายได้ทุกคน

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำดัชนีความอยู่ดีมีสุขเพื่อใช้ประเมินผลกระทบจากการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 โดยคำว่า “อยู่ดีมีสุข” ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ การมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีความรู้ มีงานทำทั่วถึง มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีครอบครัวที่อบอุ่นมั่นคง อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข จึงประกอบด้วย 7 ดัชนี 18 องค์ประกอบและ 25 ตัวชี้วัด สำหรับดัชนีด้านการศึกษาก่อตั้งอยู่ในดัชนีเรื่องความรู้ มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ 1) การได้รับการศึกษาของคนไทยอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกับ กับ 2) คุณภาพการศึกษา โดยมี 3 ตัวชี้วัดได้แก่ 1) จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษาของประชาชน 2) อัตราการเข้าเรียนหนังสือของเด็กชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย 3) ผลคะแนนของการทดสอบวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

4. วิเคราะห์รายจ่ายประจำปีของไทย กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา

ในส่วนนี้จะเสนอรายจ่ายงบประมาณที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายในทางการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนทางการศึกษาเพื่อจะนำไปวิเคราะห์กับคุณภาพด้านการศึกษาของไทยโดยเปรียบเทียบกับผลการประเมินทางการศึกษา โดยในส่วนแรกจะเสนอข้อมูลรายจ่ายของรัฐบาลไทยในภาพรวมและรายจ่ายที่ได้นำไปใช้ในการจัดการศึกษาตลอดถึงงบประมาณที่จัดให้กับกระทรวงศึกษาธิการซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาของประเทศตั้งแต่การจัดการขั้นพื้นฐานถึงระดับอุดมศึกษา ต่อจากนั้นจะวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์หรือคุณภาพทางการศึกษาจากตัวชี้วัดต่างๆทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายงบประมาณและคุณภาพทางการศึกษาของไทย

4.1 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทย

การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล กล่าวคือนอกจากรัฐบาลจะใช้จ่ายเงินจากรายได้และการกู้ยืมของรัฐบาล เพื่อทำงานในหน้าที่ต่างๆของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังสามารถจัดสรรการใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยทั่วไปการใช้จ่ายของรัฐบาลจะทำในรูปของงบประมาณรายจ่าย และจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาตามหลักของรายจ่ายสาธารณะ

4.1.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ.2547-2557

การจำแนกงบประมาณตามลักษณะเศรษฐกิจ หมายถึงการจำแนกงบประมาณรายจ่ายเพื่อแสดงให้เห็นภาพในแต่ละปีว่าได้นำไปใช้จ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจในเรื่องใดบ้างโดยแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1. รายจ่ายประจำ (Operation Cost) หมายถึงรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงานประจำ เป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดซื้อบริการและสิ่งของที่ไม่เป็นสินทรัพย์ ประเภททุน

2. รายจ่ายลงทุน (Capital Cost) หมายถึง การใช้จ่ายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและรายจ่ายเพื่อการได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนของหน่วยราชการ

3. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้ในการชำระคืนเงินกู้ให้กับการกู้ยืมของรัฐบาลที่เรียกว่าหนี้สาธารณะจากสถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศ

หากพิจารณาถึงรายจ่ายของรัฐบาลย้อนหลัง 10 ปี จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายประจำ และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ซึ่งพบว่า รายจ่ายประจำของรัฐบาลไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2547 จากร้อยละ 71.9 จนถึงสูงสุดร้อยละ 84.5 และ 80.3

ในปีงบประมาณ 2553 และ 2554 ตามลำดับ และปัจจุบันงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2557 สูงถึงร้อยละ 79.9

หากพิจารณารายจ่ายด้านการลงทุน จากปีงบประมาณ 2547 ถึงปัจจุบัน ปีงบประมาณ 2557 พบว่ารายจ่ายงบประมาณด้านการลงทุนมีแนวโน้มลดลงจากปีงบประมาณ 2547 ร้อยละ 25.2 จนถึงต่ำสุดในปีงบประมาณ 2553 และ 2554 คือ ร้อยละ 12.5 และ 16.6 ตามลำดับ ปัจจุบันปีงบประมาณ 2557 ร้อยละ 17.5

ส่วนรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จากปีงบประมาณ 2547 -2557 จำนวนรายจ่ายประมาณเฉลี่ยอยู่ประมาณร้อยละ 3.15 ดังที่แสดงในตารางที่ 1

ตาราง 1 งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจปีงบประมาณ 2547-2557

ปีงบประมาณ	งบประมาณ (ล้านบาท)	รายจ่ายลงทุน		รายจ่ายประจำ		รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	
		จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ
2547	1,163,500	292,800.2	25.2	836,544.4	71.9	34,155.1	2.9
2548	1,250,000	318,672.0	25.5	881,251.7	70.5	50,076.3	4.0
2549	1,360,000	358,335.8	26.3	958,477.0	70.5	43,187.2	3.2
2550	1,566,200	374,721.4	24.0	1,135,988.1	72.5	55,490.5	3.5
2551	1,600,000	400,483.9	24.0	1,213,989.1	73.1	45,527.0	2.8
2552	1,835,000	407,514.5	22.0	1,336,269.2	74.0	63,676.1	4.0
2553	1,700,000	212,689.2	12.5	1,436,389.9	84.5	50,920.9	3.0
2554	2,070,000	344,495.1	16.6	1,662,604.2	80.3	30,346.1	1.5
2555	2,380,000	438,555.4	18.4	1,840,672.6	77.4	53,918	2.2
2556	2,400,000	450,373.8	18.7	1,900,476.7	79.2	49,149.5	2.1
2557	2,525,000	2,017,244	17.5	441,510.4	79.9	52,821.9	2.1

ที่มา : จากงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2547-2557, สำนักงบประมาณ

4.1.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของ กระทรวงศึกษาธิการปีงบประมาณ 2552-2557

หากพิจารณาถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้จัดสรรให้กับกระทรวงศึกษาธิการย้อนหลัง 7 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551-2557 สัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาที่ได้จัดให้กับกระทรวงศึกษาธิการต่ำสุดในปี 2555 คือร้อยละ 17.7 และสูงสุดในปี 2553 คือร้อยละ 20.4 หรือโดยเฉลี่ยกระทรวงศึกษาธิการจะได้รับงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 ของงบประมาณทั้งหมด ทั้งนี้ตามตารางที่ 2

4.1.3 งบประมาณการศึกษา จำแนกตาม ระดับการศึกษา ปีงบประมาณ 2553-2557

หากพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณจำแนกตามระดับการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จะตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553-2557 พบว่า การศึกษาในระดับ ก่อนวัยเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา กับระดับอุดมศึกษา จะได้รับงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึง ทั้งการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานและการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของไทยได้มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนการศึกษาไม่กำหนดระดับ และการศึกษาอื่นๆ จะได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นเช่นกัน แต่ในบางปีงบประมาณอาจจะถูกปรับสัดส่วนงบประมาณลดลง ทั้งนี้ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 2 งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ 2557

ปีงบประมาณ	งบประมาณทั้งหมด (ล้านบาท)	งบประมาณที่ได้รับ (ล้านบาท)	สัดส่วนต่องบประมาณทั้งหมด (ร้อยละ)
2551	1,566,200	301,437.4	18.2
2552	1,600,000	350,556.5	18.0
2553	1,835,000	346,713.1	20.4
2554	1,700,000	392,454.1	18.1
2555	2,070,000	420,490.1	17.7
2556	2,380,000	460,411.7	19.2
2557	2,400,000	481,337.8	19.1

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2552-2557, สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 3 งบประมาณการศึกษา จำแนกตามระดับการศึกษา ปีงบประมาณ 2553-2557

ระดับการศึกษา	2553	2554	2555	2556	2557
1.ก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา	303,965.3	311,529.0	341,316.1	368,163.2	518,568.4
2.ระดับอุดมศึกษา	63,830.5	71,806.6	72,734.5	82,551.6	88,724.0
3.การศึกษาไม่กำหนดระดับ	2,060.1	2,472.6	2,262.7	2,610.8	2,796.0
4.การบริการสนับสนุนการศึกษา	22,577.5	22,747.4	14,199.0	22,135.7	25,024.0
5.การศึกษาอื่น	10,548.1	15,006.4	13,971.2	18,465.5	21,221.8
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี	21.9	19.5	18.7	20.6	20.5

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2553-2557, สำนักงบประมาณ

4.2 งบประมาณการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติหรือ GDPของกลุ่มประเทศ ASIA-PACIFIC

งบประมาณทางการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ จีดีพี(GDP:Gross Domestic Product) เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงภาพรวมของงบประมาณทางการศึกษาซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการลงทุนทางการศึกษาต่อรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลโดยเปรียบเทียบกับประเทศไทยกับกลุ่มประเทศเอเชีย-แปซิฟิก (ตาราง 5) มีนัยสำคัญดังนี้ประการแรกเมื่อพิจารณาถึงงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาต่อ GDP ในประเทศ ASIA – PACIF ในปี 2011-2012 พบว่าประเทศไทย

ใช้งบประมาณด้านการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 4.1 ในปี 2011 และร้อยละ 3.8 ในปี 2012 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.95 ต่อ GDP ซึ่งมากกว่าประเทศในอาเซียนได้แก่ ลาว กัมพูชา อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และประเทศอื่นในเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น แต่ก็ถือว่าน้อยกว่าประเทศเวียดนาม มาเลเซีย เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ประการที่สองในด้านรายจ่ายด้านการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดินของไทยคิดเป็น ร้อยละ 20.3 ในปี 2011 และร้อยละ 22.3 ในปี 2012 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 21.3 ซึ่งถือว่ามากกว่าทุกประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก

ตาราง 5 รายจ่ายงบประมาณด้านการศึกษาต่อ GDP และต่องบประมาณแผ่นดินในประเทศ ASIA-PACIFIC

ประเทศ	รายจ่ายด้านการศึกษาต่อ GDP		รายจ่ายด้านการศึกษาต่อรายงบประมาณแผ่นดิน	
	ปี2011	ปี2012	ปี2011	ปี2012
นิวซีแลนด์	6.4	7.2	17.9	16.1
ออสเตรเลีย	4.4	5.1	12.9	12.9
เกาหลีใต้	4.8	5.0	15.8	15.8
ญี่ปุ่น	3.4	3.8	9.4	9.4
ฟิลิปปินส์	2.8	2.7	16.9	15.0
สิงคโปร์	3.3	3.3	10.3	10.4
อินโดนีเซีย	2.8	3.0	17.9	17.1
มาเลเซีย	4.1	5.8	17.2	18.9
ไทย	4.1	3.8	20.3	22.3
เวียดนาม	5.3	5.3	19.8	19.8
กัมพูชา	1.6	2.6	12.4	-
ลาว	2.3	3.3	12.2	13.2
พม่า*	-	-	-	-
จีน*	-	-	-	-

ที่มา: UNESCO Institute for Statistics, 2011-2012

หมายเหตุ: สำหรับบางประเทศในแหล่งสถิตินี้ไม่ได้ระบุไว้ได้แก่ จีนและพม่า

5. คุณภาพการศึกษาไทย

เมื่อพิจารณาถึงคุณภาพทางการศึกษาของไทยหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการศึกษาเป็นเวลากว่า สองทศวรรษ คือตั้งแต่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบัน จากตัวชี้วัดทางด้านคุณภาพที่หลากหลายทั้งในประเทศและระดับนานาชาติ มีทั้งส่วนที่มีความก้าวหน้าและส่วนที่ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคที่จะต้องมีการพัฒนาอีกต่อไปเพื่อให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ โดยจะพิจารณาจากตัวชี้วัด เช่น

5.1 ตัวชี้วัดคุณภาพทางการศึกษาในประเทศ

5.1.1 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน หากพิจารณาถึงคุณภาพทางการศึกษาจากตัวชี้วัดภายในประเทศจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน(ป.1-ม.6) หรือการสอบ O-NET ในภาพรวมพบว่า คุณภาพทางการศึกษาของไทยยังมีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าระดับ 50 โดยเฉพาะวิชาภาษาอังกฤษ วิชาคณิตศาสตร์และวิชาวิทยาศาสตร์

ผลคะแนนสอบปีการศึกษา 2556 ที่ผ่านมา ช่วงชั้นที่ 2 (ป.6) จำนวน 8 วิชา มีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 33.82 ถึง 61.69 วิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด คือ วิชาสุขศึกษาและ

พลศึกษา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 61.69 รองลงมาคือวิชาการงานอาชีพและเทคโนโลยี มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 53.16 และวิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดคือ วิชาภาษาอังกฤษ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 33.82 และมีคะแนนลดลงจากเดิมในปีก่อน ปี 2555 คือคะแนนเฉลี่ย 36.99

ผลคะแนนสอบปีการศึกษา 2556 ที่ผ่านมา ช่วงชั้นที่ 3 (ม.3) จำนวน 8 วิชา มีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 25.45 ถึง 58.30 วิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด คือ วิชาสุขศึกษาและพลศึกษา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 58.30 รองลงมาคือวิชาการงานอาชีพและเทคโนโลยี มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 44.46 และวิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดคือ วิชาคณิตศาสตร์ มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 25.45 และมีคะแนนลดลงจากเดิมในปีก่อน ปี 2555 คือคะแนนเฉลี่ย 26.95

ผลคะแนนสอบ ปีการศึกษา 2555 ในช่วงชั้นที่ 4 (ม.6) จำนวน 8 วิชา ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 22.12 ถึง 53.70 วิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด คือ วิชาสุขศึกษาและพลศึกษา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 53.70 รองลงมาคือวิชาภาษาไทย มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 47.18 และวิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดคือ วิชาภาษาอังกฤษ มีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 22.12 และถึงแม้ว่า

จะมีคะแนนเพิ่มขึ้นจากเดิมในปีก่อน ปี 2554 คือคะแนนเฉลี่ย 21.80 แต่คะแนนที่เพิ่มขึ้นไม่แตกต่างจากเดิมมากนักทั้งนี้จากตารางที่ 5 สรุปผลคะแนนเฉลี่ยแบบทดสอบ

ทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ(สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ หรือ สทศ.) (องค์การมหาชน) ดังนี้

ตารางที่ 6 ผลคะแนนเฉลี่ยแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET)

วิชา	ช่วงชั้นที่ 2 (ป.6)				ช่วงชั้นที่ 3 (ม.3)				ช่วงชั้นที่ 4 (ม.6)			
	ปีการศึกษา				ปีการศึกษา				ปีการศึกษา			
	2553	2554	2555	2556	2553	2554	2555	2556	2553	2554	2555	2556
1.ภาษาไทย	31.22	50.04	45.68	45.02	42.80	48.80	54.48	44.25	42.61	41.88	47.18	49.26
2.สังคมศึกษา	47.07	52.22	44.22	38.31	40.85	42.73	47.12	39.37	46.51	33.39	36.26	33.02
3.ภาษาอังกฤษ	21.52	38.37	36.99	33.82	16.19	30.49	28.71	30.35	19.22	21.80	22.12	25.35
4.คณิตศาสตร์	34.85	52.40	35.77	41.95	24.18	32.08	26.95	25.45	14.99	22.73	22.72	20.48
5.วิทยาศาสตร์	41.55	40.82	37.46	37.40	29.17	32.19	35.37	37.95	30.90	22.80	33.09	30.48
6.ศิลปะ	41.10	46.75	52.27	47.14	28.48	43.50	43.31	43.65	32.62	28.54	32.74	29.00
7.สุขศึกษาและพลศึกษา	54.31	58.87	54.84	61.69	71.97	50.87	56.67	58.30	62.86	54.61	32.74	62.03
8.การงานอาชีพและเทคโนโลยี	52.52	55.38	47.39	53.16	47.0	47.29	47.39	44.46	43.68	48.72	46.76	49.98

ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ(องค์การมหาชน) : สทศ (NIETS)

5.1.2 ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ.

การประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา เป็นการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาและเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสู่ความเป็นเลิศอย่างต่อเนื่องทั้งนี้ตามความมุ่งหมาย หลักการและแนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งระบุให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก 5 ปีโดยมีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงคือ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ.ซึ่ง สมศ. ได้ดำเนินการประเมินภายนอกมาแล้ว 3 รอบ คือ รอบแรกในปี พ.ศ.2544-2548 มีวัตถุประสงค์เพื่อยืนยันสภาพจริงของการดำเนินงานของสถานศึกษา รอบสอง ในปี พ.ศ. 2549-2553 มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา และนำผลไปใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนา

คุณภาพ ส่วนรอบที่สาม ดำเนินการในปี พ.ศ.2554-2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบยืนยันสภาพจริงในการดำเนินงานของสถานศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลและยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาต่อไป (สำนักงานทดสอบทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ,2556)โดยภาพรวม พบว่า คุณภาพและมาตรฐานการศึกษามีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปี พ.ศ.2554 – 2558 กล่าวคือ จำนวนสถานศึกษาที่มีผลการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษามีจำนวนเพิ่มขึ้น และได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษาเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังพบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ปฐมศึกษาและมัธยมศึกษา) สถานศึกษาส่วนใหญ่ มีผลการประเมินในระดับพอใช้ (ร้อยละ 53.14)ซึ่งถือได้ว่าจะต้องปรับปรุงเร่งด่วน

(1) ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. รอบแรก (พ.ศ.2544-2548)

จากการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอก

หรือ สมศ.รอบแรก พบว่า(พิณสุตา สิริธรงค์ศรี,2552:100-102)

1) ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประเมินในรอบแรกจำนวน 35,159 โรงเรียน ที่พิจารณามาตรฐานใน 3 ด้าน คือ ด้านผู้เรียน ครู และผู้บริหาร โรงเรียนที่ได้มาตรฐานระดับดีร้อยละ 36.61 และโรงเรียนที่ไม่ได้มาตรฐาน สมศ. ร้อยละ 65.39 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวมของโรงเรียนยังไม่เป็นที่น่าพอใจ โดยมีสถานศึกษาที่ได้มาตรฐาน ไม่ถึงร้อยละ 50 ในจำนวนที่ยังไม่ได้มาตรฐาน ส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาที่บริหารงานโดยภาครัฐหรือเป็นสถานศึกษาที่มีขนาดเล็ก นอกจากนี้คุณภาพของสถานศึกษาเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน คือ ด้านผู้เรียน ด้านผู้บริหาร และด้านครู ก็ยังพบว่า คุณภาพการศึกษายังไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก

2) ระดับอุดมศึกษา ผลการประเมินคุณภาพระดับอุดมศึกษาในรอบแรกเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ประเมินคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา ครอบคลุม 7 ด้าน คือ (1) คุณภาพบัณฑิต (2) การวิจัยและงานสร้างสรรค์ (3) การบริการวิชาการ (4) การทำนุบำรุงศิลปะ และวัฒนธรรม (5) การพัฒนาองค์กรและบุคลากร (6) การบริหารหลักสูตรและการเรียนการสอน (7) ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา โดยสถาบัน/มหาวิทยาลัยที่จะได้รับการรับรองต้องผ่านการประเมิน โดยได้คะแนนอยู่ในคุณภาพรวม 4 และ 5 จากทั้งหมด 5 ระดับ ในภาพรวมของผลการประเมินคุณภาพสถาบันอุดมศึกษารวม 260 แห่ง มีสถาบันที่ได้รับการรับรอง 124 แห่ง หรือร้อยละ 47.69 ได้รับการรับรองแบบมีเงื่อนไข 115 แห่ง และไม่ได้รับการรับรอง 21 แห่ง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า คุณภาพสถาบันอุดมศึกษาในภาพรวมของประเทศยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากมีสถาบันอุดมศึกษาที่ผ่านการประเมินไม่ถึงร้อยละ 50 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลการประเมินในรายละเอียดพบว่า มหาวิทยาลัยรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางอยู่ในระดับค่อนข้างดี

(2) ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. รอบสอง (พ.ศ.2549-2553)

จากการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอก รอบสอง พบว่า

1) ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประเมินในรอบสอง ประกอบด้วยโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา จำนวน 32,700 โรงเรียน โดยพิจารณามาตรฐานใน 3 ด้าน คือ ด้านผู้เรียน ครู และผู้บริหาร โรงเรียนที่ได้ระดับผลการประเมินระดับดีมากจำนวน 4,927 แห่ง หรือร้อยละ 15.1 ระดับดี 24,124 แห่ง หรือร้อยละ 73.8 ระดับพอใช้ 2,731 แห่ง หรือร้อยละ 8.4 และปรับปรุง 28 แห่ง หรือ ร้อยละ 0.1 ตามลำดับ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า คุณภาพการศึกษาโดยรวมมีการพัฒนาขึ้นจากรอบแรก มีผลการประเมินส่วนใหญ่อยู่ในระดับ ดี ร้อยละ 73.8

2) ระดับอุดมศึกษา การประเมินรอบสอง มีจำนวนสถาบันหรือมหาวิทยาลัย 872 แห่ง ผลการประเมิน พบว่า มีระดับคุณภาพดีมาก จำนวน 83 แห่ง หรือร้อยละ 9.5 มีระดับคุณภาพดี จำนวน 686 แห่ง หรือร้อยละ 78.7 มีระดับคุณภาพพอใช้ จำนวน 92 แห่ง หรือร้อยละ 10.6 และมีระดับควรปรับปรุงและต้องปรับปรุง จำนวน 8 แห่ง หรือร้อยละ 0.9

(3) ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. รอบสาม (พ.ศ.2554-2558)

การประเมินคุณภาพภายนอก รอบสาม ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีตัวบ่งชี้จำนวน 12 ตัวบ่งชี้ (สำนักทดสอบทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2556) โดยผลการประเมินคุณภาพภายนอก จำแนกตามการรับรองผลการประเมินของสถานศึกษาระดับการศึกษาปฐมวัย จำนวนทั้งหมด 6,066 แห่ง มีผลได้รับการรับรองจำนวน 5,558 แห่ง (ร้อยละ 91.64) ไม่ได้รับการรับรอง จำนวน 179 แห่ง (ร้อยละ 2.95) จำแนกตามคุณภาพ โดยภาพรวมส่วนใหญ่มีผลการประเมินคุณภาพอยู่ในระดับดี จำนวน 3,806 แห่ง (ร้อยละ 62.74) รองลงมา คือ ระดับดีมาก 2,178 แห่ง (ร้อยละ 45.91) ระดับพอใช้ 74 แห่ง (ร้อยละ 1.22) และระดับต้องปรับปรุง 8 แห่ง (ร้อยละ 0.13) สถานศึกษาในภาคตะวันออกได้รับการรับรองมาตรฐานสูงสุด (ร้อยละ 99.53) สถานศึกษาในภาคใต้มีสัดส่วนสถานศึกษาที่ไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานสูงสุด (ร้อยละ 4.85)

ส่วนผลการประเมินสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ปฐมศึกษาและมัธยมศึกษา) จำแนกตามการรับรอง จำนวนทั้งหมด 7,042 แห่ง มีผลได้รับการรับรองมาตรฐาน จำนวน 4,923 แห่ง (ร้อยละ 69.91) ไม่ได้รับการรับรอง จำนวน 2,119 แห่ง (ร้อยละ 30.09) ส่วนจำแนกตามคุณภาพ มีผลการประเมินคุณภาพอยู่ในระดับดี 6,274 แห่ง (ร้อยละ 89.09) รองลงมา คือ ระดับพอใช้ 475 แห่ง (ร้อยละ 6.75) ระดับดีมาก 288 แห่ง (ร้อยละ 4.09) ระดับต้องปรับปรุง 3 แห่ง (ร้อยละ 0.04) สถานศึกษาภาคกลางได้รับการรับรองมาตรฐานสูงสุด (ร้อยละ 71.18) สถานศึกษาภาคใต้มีสัดส่วนสถานศึกษาไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานสูงสุด (ร้อยละ 31.71) โดยตัวบ่งชี้ที่ 2 ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์มีสัดส่วนสถานศึกษาที่ได้รับการประเมินในระดับดีมากสูงสุด (ร้อยละ 87.32) ส่วนตัวบ่งชี้ที่ 5 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน สถานศึกษาส่วนใหญ่ มีผลการประเมินในระดับพอใช้ (ร้อยละ 53.14) และตัวบ่งชี้ที่มีจำนวนสถานศึกษาที่มีผลการประเมินในระดับต้องปรับปรุงเร่งด่วนสูงกว่าตัวบ่งชี้อื่นๆ คือ ตัวบ่งชี้ที่ 6 ประสิทธิภาพของการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและตัวบ่งชี้ที่ 12 ผลการส่งเสริมสถานศึกษาเพื่อยกระดับมาตรฐานและพัฒนาสู่ความเป็นเลิศที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา (ร้อยละ 0.28 เท่ากัน)

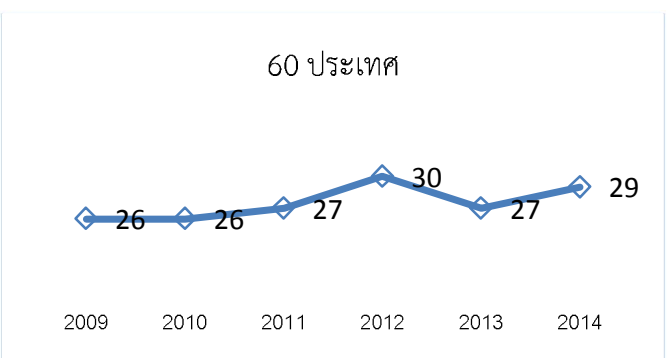
5.2 ตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาระดับนานาชาติ

5.2.1 การจัดอันดับของ IMD สะท้อนคุณภาพการศึกษาไทย

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาการจัดการ หรือ Institute for Management Development (IMD) ได้จัดทำรายงาน World Competitiveness Yearbook ประจำปี โดยในปี 2014 มีประเทศต่างๆ ทั้งหมด 60 ประเทศ ซึ่งวัดความสามารถในการแข่งขันเปรียบเทียบองค์ประกอบ 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ผลประกอบการทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพภาครัฐ ประสิทธิภาพภาคธุรกิจ และโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการศึกษา (education) เป็นปัจจัยย่อยในปัจจัยหลักด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในภาพรวมจะเห็นว่าแนวโน้มอันดับของไทยไม่แตกต่างกันนัก กล่าวคืออยู่ในช่วง 26-30 โดยในปี 2014 ประเทศไทยอยู่ที่อันดับ 29 จากทั้งหมด 60

ประเทศ โดยตกจากอันดับที่ 27 ในปี 2013 ซึ่งประเทศเอเชีย-แปซิฟิกที่มีอันดับที่ดีกว่าไทย ได้แก่ สิงคโปร์ (อันดับ 3) ,ฮ่องกง (อันดับที่ 3) มาเลเซีย (อันดับ 12) ญี่ปุ่น (อันดับที่ 21) ออสเตรเลีย (อันดับที่ 22) จีน (อันดับที่ 23) เกาหลี (อันดับที่ 26) ส่วนประเทศที่มีอันดับต่ำกว่าไทยคือ อินโดนีเซีย (37) และฟิลิปปินส์ (อันดับที่ 42) (สำนักงานสภาการศึกษา, 2557)

แผนภาพที่ 1 ความสามารถในการแข่งขันของไทย ปี 2009-2014



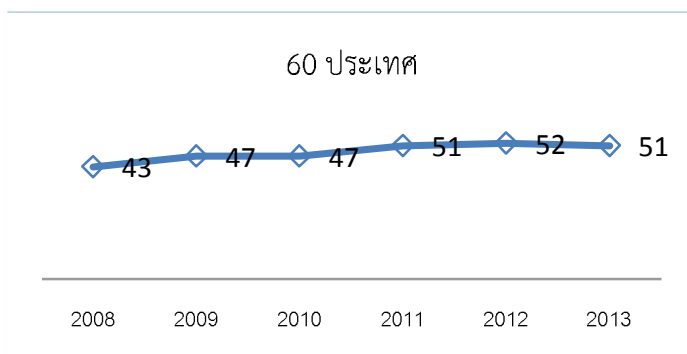
ที่มา: IDM World Competitiveness Yearbook 2009-2014

ส่วนแนวโน้มสมรรถนะด้านการศึกษา¹ ในปี 2013 ประเทศไทยมีทิศทางที่ดีขึ้น จาก 52 เป็น 51 แต่ยังไม่ถึง 43 เมื่อ 5 ปีที่แล้ว (แผนภาพที่ 2) โดยความสามารถในด้านโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา เมื่อมองจากงบประมาณด้านการศึกษา พบว่า สัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาต่อ GDP ประเทศไทยยังคง

1 IMD จัดอันดับสมรรถนะด้านการศึกษาโดยใช้เกณฑ์ชี้วัด 16 ตัว คือ 1) ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายการศึกษาต่อ GDP 2) งบประมาณรายจ่ายต่อหัว (US\$) 3) สัดส่วนนักเรียนต่อครู ระดับประถมศึกษา 4) สัดส่วนนักเรียนต่อครู ระดับมัธยมศึกษา 5) อัตราเข้าเรียนสู่ระดับมัธยมศึกษา 6) ร้อยละของประชากรที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา 7) จำนวนนักศึกษาต่างชาติที่เข้ามาเรียนระดับอุดมศึกษาในประเทศต่อประชากร 1,000 คน 8) จำนวนนักศึกษาที่ไปศึกษาระดับอุดมศึกษาต่างประเทศ ต่อประชากร 1,000 คน 9) การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (โครงการ PISA) 10) คะแนนความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ-คะแนนเฉลี่ย TOEFL 11) การตอบสนองความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของระบบการศึกษา 12) ความพอเพียงในการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ในโรงเรียน 13) การตอบสนองความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย 14) การจัดการศึกษาสาขาบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจ 15) อัตราการไม่รู้หนังสือของผู้ใหญ่ 16) ทักษะด้านภาษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประกอบการ

รักษาระดับอยู่ที่ร้อยละ 4.0 ต่อ GDP เท่ากับปีที่ผ่านมา ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา แต่อันดับลดลง 4 จากอันดับที่ 38 เป็น 42 ลดลง 4 อันดับ โดยอันดับต่ำกว่าออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี มาเลเซีย และสิงคโปร์ แต่สูงกว่าจีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ อินเดีย เป็นต้น ในขณะที่งบประมาณรายจ่าย ด้านการศึกษาต่อ (US\$) อยู่ในอันดับที่ 53 ลดลง 1 อันดับ กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาต่อหัว อยู่ที่ 193 US\$ แม้โดยจำนวนเงินจะเพิ่มขึ้น 4 US\$ เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา แต่อันดับลดลง 1 อันดับ จากอันดับที่ 52 เป็นอันดับที่ 53 และเป็นอันดับที่ 3 ของอาเซียนทั้งนี้อาจเป็นเพราะทุกประเทศก็พยายามจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้แก่ผู้เรียนเพิ่มขึ้น โดยประเทศสิงคโปร์มี งบประมาณด้านการศึกษาต่อหัวเพิ่มขึ้น 215 US\$ เป็น 1,647 US\$ มากกว่าทุกประเทศในอาเซียน และมากกว่า ไทยกว่า 8 เท่าในด้านสัดส่วนนักเรียนต่อครู ระดับ ประถมศึกษา ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 35 ลดลง 1 อันดับ ใกล้เคียงกับประเทศอินโดนีเซียที่อยู่อันดับ 34 และมีอันดับ สูงกว่าประเทศ สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ จีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ในขณะที่สัดส่วนนักเรียนต่อครู ระดับมัธยมศึกษาอยู่ อันดับที่ 54 เท่ากับปีที่ผ่านมาและถือว่าอยู่ในอันดับรั้ง ท้ายซึ่งมีอันดับสูงกว่าเพียงประเทศฟิลิปปินส์เท่านั้น (สำนักงานสภาการศึกษา, 2556ข)

แผนภาพที่ 2 สมรรถนะด้านการศึกษาของไทย ปี 2008-2013



ที่มา: IDM World Competitiveness Yearbook 2008-2013

5.2.2 ผลการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันโดย WEF

การจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันปี 2013-2014 จากรายงานของ The Global Competitiveness Report 2013-2014: World Economic Forum (WEF) เป็นการจัดอันดับ ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบด้วยตัวชี้วัดในแต่ละด้าน ทั้งหมด 12 สาขาหลัก ซึ่ง การศึกษาเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่อยู่ในสาขาหลักสุขภาพและการ ประถมศึกษา และสาขาหลักการอุดมศึกษาและการ ฝึกอบรม การจัดอันดับ WEF 2013 มีประเทศที่เข้าร่วม 148 ประเทศ ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจอยู่อันดับที่ 37 ต่ำกว่าประเทศในภูมิภาค เอเชีย ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลี มาเลเซีย บรูไนและ จีน แต่จากการจัดอันดับในภาพรวมนี้ ประเทศไทยดีขึ้น 1 อันดับ จากอันดับที่ 38 เป็น 37 และมีอันดับเหนือกว่า ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงคุณภาพการจัดการศึกษาระดับ ประถมศึกษา ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 86 แต่เป็น อันดับ 7 ของอาเซียนตามหลังสิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ขณะที่การสำรวจคุณภาพ ระบบการศึกษาและโอกาสเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษามี อันดับเท่าเดิมคือ 78 แต่เป็นอันดับที่ 8 ของอาเซียนซึ่ง ใกล้เคียงกับกัมพูชา(อันดับ 76) และมีอันดับเหนือเวียดนาม (อันดับ 95) (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ก)

5.2.3 ผลการประเมินความรู้ทักษะด้าน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่าน ของ PISA

ผลการประเมินความรู้ด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่าน ในโครงการการประเมินผล ผู้เรียนนานาชาติ (Program for International Student Assessment :PISA)²

ริเริ่มโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนา ทางเศรษฐกิจ หรือ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) โดย เริ่มประเมินครั้งแรกเมื่อปีค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) โดยมี เกณฑ์ครอบคลุม 3 ด้าน คือ ด้านคณิตศาสตร์ ด้าน วิทยาศาสตร์ และด้านการอ่าน เพื่อประเมินผลการเรียนรู้ และเปรียบเทียบศักยภาพในการแข่งขันของผู้เรียนใน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับผลสอบ PISA ของ ประเทศไทยในปี 2012 ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของนานาชาติ

(คะแนนเฉลี่ย OECD) ในทุกด้านซึ่งหมายถึงว่า การศึกษาไทยยังคงห่างไกลจากความเป็นเลิศและยังจะต้องปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษาอีกต่อไปแต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลการประเมิน PISA 2009 ที่ผ่านมา กลับพบว่า มีคะแนนเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทั้ง 3 ด้านโดยด้านการอ่านมีคะแนนเฉลี่ยเพิ่มขึ้นมากที่สุด 20 คะแนน รองลงมาคือวิทยาศาสตร์

และคณิตศาสตร์ คะแนนเฉลี่ยเพิ่มขึ้น 19 คะแนนและ 18 คะแนน ตามลำดับ (ตารางที่ 6) และข้อสังเกตอีกประการที่สำคัญคือประเทศไทยมีคะแนนสอบรวมทุกวิชามากกว่าประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย แต่ต่ำกว่าประเทศเวียดนาม

ตารางที่ 6 ผลการประเมินโครงการ PISA ของประเทศไทย ปี 2000-2012

ที่มา:สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556ง)

คะแนนเฉลี่ย	PISA 2000 (43 ประเทศ)			PISA2003 (41 ประเทศ)			PISA2006 (57 ประเทศ)			PISA2009 (65 ประเทศ)			PISA2012 (65 ประเทศ)		
	การอ่าน	คณิต	วิทย์	การอ่าน	คณิต	วิทย์	การอ่าน	คณิต	วิทย์	การอ่าน	คณิต	วิทย์	การอ่าน	คณิต	วิทย์
คะแนนเฉลี่ย OECD	492	498	500	494	500	500	492	498	500	493	496	501	496	494	501
คะแนนเฉลี่ย ของไทย	431	432	436	420	417	429	417	417	421	421	419	425	441	427	444

5.2.4 ผลการประเมินความรู้ทักษะด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ (TIMSS)

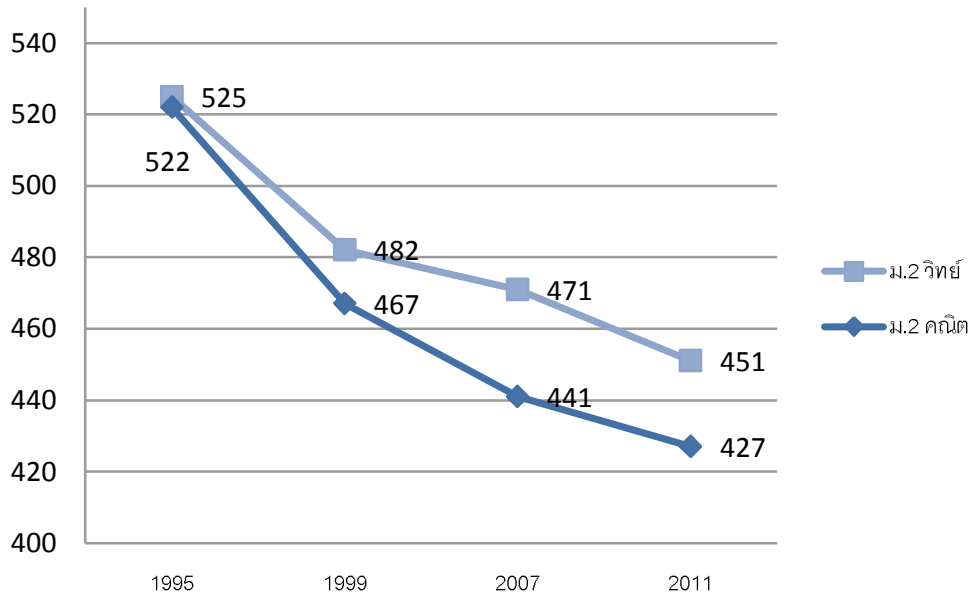
โครงการศึกษาแนวโน้มการจัดการศึกษาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ระดับนานาชาติ (Trends in International Mathematics and Science Study หรือ TIMSS) เป็นโครงการประเมินผลของสมาคมนานาชาติเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตามหลักสูตรของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 (Grade 4) และมัธยมศึกษาปีที่ 2 (Grade 8) ในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์เริ่มโครงการครั้งแรกในปี ค.ศ.1995 (พ.ศ.2535)ประเมินต่อเนื่องทุก 4 ปี ในปีล่าสุด คือ TIMSS 2011 มีประเทศสมาชิกเข้าร่วมโครงการในชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 จำนวน 52 ประเทศ และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 จำนวน 41 ประเทศ หากพิจารณา

เฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่เข้าโครงการ TIMSS 2011 ประเทศที่มกติด 1 ใน 5 คือ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน-ไทเป และจีน-ฮ่องกง

สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมการประเมินมาแล้ว 4 ครั้ง ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 เมื่อปี 1995,1999,2007 และ 2011 และเข้าร่วมการประเมินชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในปี 2011 เป็นปีแรก จากสถิติคะแนนเฉลี่ย TIMSS ในอดีตปี 1995 ถึงปัจจุบันพบว่า ผลสัมฤทธิ์วิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ของไทยในช่วงแรก

ของการเข้าร่วมโครงการปี 1995 คะแนนเฉลี่ยวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับนานาชาติ โดยมีคะแนนเฉลี่ย 522 และ 525 ซึ่งใกล้เคียงกันทั้งสองวิชา ตามลำดับ หลังจากนั้นคะแนนเฉลี่ยทั้งสองวิชาลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา,2556ง)

แผนภาพที่ 3 คะแนนเฉลี่ย TIMSS ของไทยวิชาคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ปี 1999-2011



ที่มาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556 ง)

5.2.5 ผลการประเมินความสามารถใช้ภาษาอังกฤษ (English Proficiency Index) และ TOEFL iBT

(1) การจัดอันดับทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษ (English Proficiency Index) โดยบริษัท Education First ซึ่งเป็นผู้นำด้านการเรียนต่อต่างประเทศ และการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมทั่วโลก ได้จัดกลุ่มอันดับโดยแบ่งระดับทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษเป็น 5 กลุ่ม ในการจัดอันดับทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษปี 2013 โดยทำการทดสอบผู้ใหญ่มากกว่า 750,000 คนทางระบบออนไลน์ จาก 60 ประเทศทั่วโลกที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก ผลปรากฏว่า ประเทศที่คนมีทักษะภาษาอังกฤษดีที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เอสโตเนีย และเดนมาร์ก ตามลำดับ ส่วนประเทศไทยได้อันดับที่ 55 จาก 60 ประเทศ อยู่กลุ่มทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษต่ำมาก ประเทศไทยมีอันดับที่เหนือกว่า 5 ประเทศ ได้แก่ ปานามา คาซัคสถาน อัลจีเรีย ซาอุดีอาระเบีย และอิรัก ตามลำดับ หากพิจารณาเปรียบเทียบในประเทศในภูมิภาคเอเชีย 13 ประเทศที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลัก พบว่า มาเลเซียและสิงคโปร์มีทักษะความสามารถด้าน

ภาษาอังกฤษอยู่ในระดับสูง เกาหลี อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเวียดนาม มีทักษะความสามารถอยู่ระดับปานกลาง จีนอยู่ในระดับต่ำ ส่วนไทยและอาซกสถานอยู่กลุ่มระดับทักษะต่ำมาก โดยไทยได้คะแนนเฉลี่ย 44.44 อยู่ในระดับเดิมคือต่ำมากเช่นเดียวกับปี 2012 คะแนนเฉลี่ย 44.36 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2557 ก))

(2) การจัดอันดับทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษ – TOEFL iBT

ในการจัดอันดับทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษ TOEFL iBT ในปี 2012 จำนวน 226 ประเทศ จากผู้เข้าสอบ TOEFL iBT ระหว่างเดือนมกราคมถึงธันวาคม 2012 ผลปรากฏว่าประเทศที่คนมีทักษะภาษาอังกฤษดีที่สุดเรียงลำดับ 1-5 (จากคะแนนเต็ม 120 คะแนน) ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ (100 คะแนน) ออสเตรเลีย (99 คะแนน) สิงคโปร์ (98 คะแนน) เบลเยียม (98 คะแนน) และเดนมาร์ก (98 คะแนน) ส่วนประเทศไทยได้คะแนน 76 อยู่อันดับที่ 114 หากพิจารณาเปรียบเทียบในภูมิภาคเอเชียจำนวน 17 ประเทศ พบว่าสิงคโปร์อันดับ 1 ตามด้วยอินเดีย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเทศที่มีคะแนนเฉลี่ยดีกว่าประเทศไทย เช่น

อินโดนีเซีย เวียดนาม และจีน แต่ประเทศไทยมีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าประเทศลาว ญีปุ่น และกัมพูชา(สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2557 ก)

6. วิเคราะห์ สรุป และข้อเสนอแนะ

ความสำคัญประการหนึ่งตามหลักของการใช้จ่ายรัฐบาลนอกจากจะเพื่อรักษาเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจแล้วรัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ในด้านสังคมเพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหากพิจารณาถึงงบประมาณของรัฐบาลในภาพรวมย้อนหลังสิบปี จากงบประมาณรายจ่ายปี 2547-2557 พบว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการเพิ่มมากขึ้นทั้งจากข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นๆ และจากนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเองเพื่อรองรับความเสี่ยงเพื่อจัดตั้งรัฐบาลในแต่ยุคของรัฐบาล อย่างไรก็ตามจากรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นนั้นส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายทางด้านประจำที่เพิ่มขึ้นจึงกล่าวได้ว่า รายจ่ายสาธารณะของไทยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำที่จะต้องใช้จ่ายในเรื่องเงินเดือน และค่าการจ้างบุคลากรในภาครัฐ ส่วนเงินที่จะนำไปใช้จ่ายในการลงทุนนั้นมีสัดส่วนที่ลดลงซึ่งหมายถึงรัฐบาลมีงบประมาณหรือทรัพยากรที่จำกัดในการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ

หากพิจารณาถึงการลงทุนทางการศึกษาของไทยในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2557 จำแนกตามลักษณะงาน จำนวน 2,525,000 ล้านบาท โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท 10 ด้าน งบประมาณที่ได้จัดสรรไปใช้ในการด้านการศึกษา จำนวน 518,568.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20.5 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น หรือมีสัดส่วนมากถึง 1 ใน 4 ของงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาดังแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษารวมทั้งการศึกษานอกโรงเรียน การจัดทุนการศึกษา และการวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษา รวมถึงเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการด้านการศึกษาอย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกงบประมาณที่รัฐลงทุนเพื่อการศึกษาทั้งหมดใน ปีงบประมาณ พ.ศ.2557 ตามประเภท

รายจ่าย พบว่า งบบุคลากรมากที่สุดถึงร้อยละ 53.67 รองลงมาคือ งบเงินอุดหนุนร้อยละ 32.16 งบดำเนินการร้อยละ 7.61 งบรายจ่ายอื่นๆ ร้อยละ 1.70 ขณะที่งบลงทุนมีเพียงร้อยละ 4.86 อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีการลงทุนทางการศึกษาของไทยค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณแผ่นดิน แต่งบประมาณส่วนใหญ่ใช้เป็นงบประมาณด้านบุคลากร ในขณะที่งบลงทุนเพื่อพัฒนามีสัดส่วนค่อนข้างน้อย ซึ่งหมายความว่าความการลงทุนในส่วนที่มุ่งยกระดับความสามารถของผู้เรียนจึงยังมีสัดส่วนที่น้อยประสิทธิภาพที่เกิดจากการลงทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวมจึงยังไม่เห็นผล

หากพิจารณาถึงงบประมาณทางการศึกษาต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ จีดีพี(GDP:Gross Domestic Product) ต่อรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลโดยเปรียบเทียบประเทศไทยกับกลุ่มประเทศเอเชีย-แปซิฟิก (ตาราง 5)สรุปได้ว่า งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาต่อ GDP ในประเทศ ASIA – PACIF ในปี 2011-2012 ประเทศไทยใช้งบประมาณด้านการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 4.1 ในปี 2011 และร้อยละ 3.8 ในปี 2012 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.95 ต่อ GDP ซึ่งมากกว่าประเทศในอาเซียนได้แก่ ลาว กัมพูชา อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และประเทศอื่นในเอเชีย ได้แก่ ญีปุ่น แต่ก็ถือว่าน้อยกว่าประเทศเวียดนาม มาเลเซีย เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ประการที่สอง ในด้านรายจ่ายด้านการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดินของไทยคิดเป็น ร้อยละ 20.3 ในปี 2011 และร้อยละ 22.3 ในปี 2012 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 21.3 ซึ่งถือว่ามากกว่าทุกประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก

เมื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับผลการประเมินผลการศึกษาทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติสามารถสรุปนัยยะสำคัญระหว่างงบประมาณรายจ่ายที่ลงทุนทางการศึกษากับคุณภาพการศึกษาของไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังนี้

ประการแรก จากภาพรวมผลการประเมินคุณภาพโดยองค์กรในระดับประเทศ คือ ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ.จากรอบแรก (พ.ศ.2544-2548)ถึงรอบที่สาม (พ.ศ.2554-2558) โดยรวม

สถานศึกษาส่วนใหญ่มีคุณภาพระดับดี และได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน(ประถมและมัธยมศึกษา) ที่ยังไม่ได้รับการรับรองมาตรฐานจาก สมศ. มากถึง 2,119 แห่ง (ร้อยละ 30.09)แสดงให้เห็นว่ายังมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยที่ยังไม่ได้มาตรฐานในการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนไทย และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนของสถานศึกษาส่วนใหญ่ มีผลการประเมินในระดับพอใช้ (ร้อยละ 53.14)สอดคล้องกับผลการประเมิน O-NET โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ หรือ สทศ.ชี้ว่า คุณภาพทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่มีมาตรฐานกล่าวคือคะแนนเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 50 และพบอีกว่า วิชาภาษาอังกฤษเป็นรายวิชาที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดเกือบทุกช่วงชั้นและเกือบทุกปี และหมายความว่า ปัญหาเรื่องภาษาอังกฤษเป็นอุปสรรคสำคัญของไทยต่อการแข่งขันในเวทีอาเซียนและเวทีโลก รองลงมาคือวิชาคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ที่มีคะแนนเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 50 ซึ่งจะส่งผลต่อการเรียนทางด้านวิทยาศาสตร์และการที่ไทยอาจจะไม่สามารถนวัตกรรมใหม่ๆ ออกมาเพื่อแข่งขันได้ในระดับเวทีโลก

ประการที่สอง จากตัวชี้วัดการจัดอันดับของหน่วยงานระดับนานาชาติ จึงสรุปคุณภาพทางการศึกษาไทยใน 3 ด้านสำคัญดังนี้ (1) ด้านการแข่งขัน จากผลการประเมินจากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษโดยสถาบันเพื่อการพัฒนาการจัดการ หรือ Institute for Management Development: IMDในปี 2014 มีประเทศต่างๆทั้งหมด 60 ประเทศ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยอยู่ที่อันดับ 29 ตกจากอันดับที่ 27 ในปี 2013 ซึ่งประเทศเอเชียแปซิฟิกที่มีอันดับที่สูงกว่าไทย ได้แก่ สิงคโปร์(อันดับ 3) ,ฮ่องกง (อันดับที่ 3) มาเลเซีย (อันดับ12) ญี่ปุ่น (อันดับที่ 21) ออสเตรเลีย (อันดับที่ 22) จีน (อันดับที่ 23) เกาหลี (อันดับที่ 26) ขณะที่ประเทศมีอันดับต่ำกว่าไทยคือ อินโดนีเซีย(37) และฟิลิปปินส์ (อันดับที่ 42)

ที่น่าเป็นห่วงที่สุดคือจากผลการประเมินคุณภาพทางการศึกษาของการประชุมเวทีเศรษฐกิจโลก(World Economic Forum : WEF) โดยรายงาน The Global Competitiveness Report 2013-2014 ประจำปี 2013

มีประเทศที่เข้าร่วม 148 ประเทศ ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจอยู่อันดับที่ 37 ต่ำกว่าประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลี มาเลเซีย บรูไนและจีน แม้การจัดอันดับในภาพรวมนี้ ประเทศไทยดีขึ้น 1 อันดับ จากอันดับที่ 38 เป็น 37 และมีอันดับเหนือกว่าประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงคุณภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 86 เป็นอันดับ 7 ของอาเซียนตามหลัง สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ขณะที่การสำรวจคุณภาพระบบการศึกษาและโอกาสการเรียนรู้ในระดับอุดมศึกษามีอันดับเท่าเดิมคือ 78 แต่เป็นอันดับที่ 8 ของอาเซียนซึ่งใกล้เคียงกับกัมพูชา (อันดับ76) และมีอันดับเหนือเวียดนาม (อันดับ95)

(2) ด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ จากผลการประเมิน PISA ปี 2012 ผลการประเมินของนักเรียนไทยสูงขึ้น โดยประเทศไทยมีคะแนนเฉลี่ยรวมทุกวิชา มากกว่าประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย แต่ยังมีคะแนนต่ำกว่าประเทศเวียดนาม และผลการประเมินของไทยยังมีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าของประเทศOECD ทุกวิชาหมายถึงว่าการศึกษาไทยยังคงห่างไกลจากความเป็นเลิศในระดับนานาชาติสอดคล้องกับผลการประเมิน ONET ที่ชี้ว่า ผู้เรียนมีคะแนนเฉลี่ยต่ำในรายคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

(3) ด้านทักษะภาษาต่างประเทศหรือภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษาสากลเพื่อการติดต่อสื่อสารจากผลการจัดอันดับทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษ (English Proficiency Index)ปี2013 ประเทศไทยได้อันดับที่ 55 จาก 60 ประเทศ อยู่กลุ่มทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษต่ำมากซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศในภูมิภาคเอเชียหลายประเทศ เช่นมาเลเซียสิงคโปร์ ที่มีทักษะภาษาอังกฤษอยู่ในระดับสูง ขณะที่เกาหลี อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเวียดนาม มีทักษะความสามารถอยู่ระดับปานกลาง ในขณะที่การจัดอันดับทักษะความสามารถด้านภาษาอังกฤษ – TOEFL iBTปี 2012 จำนวน 226 ประเทศ ประเทศไทยได้คะแนน 76 อยู่ อันดับที่ 114 ซึ่งประเทศไทยมีอันดับต่ำกว่าประเทศ สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย อินโดนีเซีย เวียดนาม

แต่ประเทศไทยมีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าประเทศลาว ญี่ปุ่น และกัมพูชา สอดคล้องกับผลการประเมิน ONET ที่ชี้ว่า ผู้เรียนมีคะแนนเฉลี่ยต่ำในรายวิชาภาษาอังกฤษ

กล่าวโดยสรุปถึงงบประมาณรายจ่ายภาครัฐไทยที่ได้จัดสรรเพื่อการบริหารจัดการและลงทุนในทางการศึกษาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาคือ 2547-2557 นั้น ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทยจะได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษามาก โดยได้จัดสรรงบประมาณอย่างสูงอย่างต่อเนื่องกล่าวคือ รายจ่ายด้านการศึกษาดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 20.3 ซึ่งถือว่ามากกว่าทุกประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก และน่าจะส่งผลต่อคุณภาพทางการศึกษาไทยให้มีคุณภาพสูงไปในทิศทางเดียวกัน แต่จากผลการประเมินทางการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ ชี้ให้เห็นว่า อันดับในการการแข่งขันของประเทศยังอยู่ในอันดับกลาง และคุณภาพของผู้เรียนยังไม่เป็นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะในด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษและยังไม่สามารถแข่งขันได้อย่างทัดเทียมในระดับเวทีอาเซียนและเวทีโลก ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเร่งปฏิรูปทั้งในด้านการคลังสาธารณะและด้านการศึกษาให้ทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐและพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยให้สูงขึ้นสามารถแข่งขันได้ในระดับอาเซียนและเวทีโลกต่อไป โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

1. ในด้านนโยบายทางการคลังจะต้องแสวงหารูปแบบวิธี แนวทาง และกลไกที่เหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อผู้เรียนให้มากที่สุด เพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐโดยควรพิจารณาขยายด้านภาษีที่สำคัญ เช่น ภาษีที่ดินภาษีมรดก ภาษีสิ่งแวดล้อม รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมในด้านการศึกษาที่เหมาะสมตามรูปแบบของท้องถิ่นด้วยและลดรายจ่ายภาครัฐลงโดยการบรรจุครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็น และสัดส่วนต่อผู้เรียนทั่วประเทศ

2. ในด้านนโยบายการศึกษาต้องมีนโยบายทางการศึกษาที่ต่อเนื่องและการกำหนดนโยบายควรจะต้องมุ่งไปที่หลักของควมมีประสิทธิภาพ ประหยัด และประโยชน์ของประชาชนคือผู้เรียน มิใช่เพื่อประชาานิยม

ของพรรคการเมืองหรือเพียงระยะสั้นๆ ชั่วคราวต้องสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถต่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาของไทย ไม่ควรมีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อยเกินไปไม่จำเป็น พิจารณาถึงการควบรวมโรงเรียนที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันและมีจำนวนนักเรียนที่น้อยเกินไปเพื่อให้มีครูเพียงพอกับสาระวิชาและสามารถพัฒนาคุณภาพผู้เรียนโดยจะต้องทำการศึกษาวิจัยอย่างรอบครอบและพิจารณาการจัดรูปแบบการศึกษาที่ประหยัดและเหมาะสมกับพื้นที่ เช่น พื้นที่ห่างไกล อาจจะใช้วิธีการจัดการสอนโดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย เน้นการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา และส่งเสริมกระจายอำนาจทางการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังในทุกด้าน ต่อมาสำคัญที่สุดคือต้องส่งเสริมและสร้างกลไกให้ทุกภาคส่วนของประเทศ ทั้งรัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรศาสนา และภาคประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประเทศอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม.(2552).การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิณสุดา สิริธรรังศรี.(2552).รายงานการวิจัยเรื่องภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10-20 ปี. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. หน้า 100-102.
- พลภัทร บุราคม.(2533).ทฤษฎีการคลังว่าด้วยรายจ่ายสาธารณะ: การวิเคราะห์ในเชิง Normative และ Positive. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พลภัทร บุราคม.(2556).รายจ่ายสาธารณะ: ประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสิทธิภาพระหว่างประเทศ.(พิมพ์ครั้งที่4).กรุงเทพฯ: ดี.เค.ปรี้นติ้งเวิลด์ จำกัด.

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
(2553).เอกสารรายงานการศึกษาโครงการ
พัฒนาระบบเงินเดือน ค่าตอบแทนสิ่งจูงใจและ
คุณภาพชีวิตข้าราชการ: การศึกษาเพื่อพัฒนา
เกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตข้าราชการ
เสนอต่อสำนักงานก.พ.นครปฐม.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556ก). มองสถิติ
และตัวชี้วัดทางการศึกษาเพื่อเพิ่มความสามารถ
ในการแข่งขัน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ตุลาคม2556.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556 ข). มองสถิติ
และตัวชี้วัดทางการศึกษาเพื่อเพิ่มความสามารถ
ในการแข่งขัน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2556.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556 ค). มองสถิติ
และตัวชี้วัดทางการศึกษาเพื่อเพิ่มความสามารถ
ในการแข่งขัน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 พฤศจิกายน
2556.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556 ง). มองสถิติ
และตัวชี้วัดทางการศึกษาเพื่อเพิ่มความสามารถ
ในการแข่งขัน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 ธันวาคม2556.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2557 ก). มองสถิติ
และตัวชี้วัดทางการศึกษาเพื่อเพิ่มความสามารถ
ในการแข่งขัน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 7 มกราคม2557.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2557ข). มองสถิติ
และตัวชี้วัดทางการศึกษาเพื่อเพิ่มความสามารถ
ในการแข่งขัน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 16 กันยายน 2557.

สำนักงานงบประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. งบประมาณ
โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557.
หน้า 54-56

สำนักทดสอบทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
(2556).สรุปผลการประเมินคุณภาพภายนอก
รอบสาม (พ.ศ. 2554-2558)ของสถานศึกษา
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น
พื้นฐานปี พ.ศ.2554. สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ.

Jack Wiseman and Allan T. Peacock.(1961). The
Growth of Public Expenditure in the
United Kingdom, Prince University Press.

Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave. (1989).
Public Finance in Theory and Practice.
(5th ed). Singapore: McGraw-Hill
International Editions. p. 216-217.