

บทสรุปผู้บริหาร: การปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

สำหรับผู้บริหารระดับนโยบาย · เวลาอ่านประมาณ 12 นาที

ประเทศไทยไม่ได้ขาดเงิน ไม่ได้ขาดกฎหมาย และไม่ได้ขาดข้อมูล
— แต่ขาดสูตรที่จะส่งทรัพยากรไปยังจุดที่จำเป็นที่สุด

ข้อค้นพบแกนกลาง 3 ข้อ

1 ปัญหาที่ย้ายที่แล้ว แต่เครื่องมือยังไม่ย้ายตาม
ไทยแก้ปัญห “การเข้าถึง” ได้เกือบหมดแล้ว แต่ยังใช้เครื่องมือของยุคนั้น มาแก้ปัญหที่ปัจจุบันอยู่ที่ “คุณภาพการเรียนรู้” — เรียกว่า problem-instrument mismatch

2 ช่องว่าง 97 : 3 คือหัวใจของปัญหา
กลไกที่ออกแบบตามหลักความเสมอภาค (กสศ. + โครงการเฉพาะ) มีขนาดเพียง 2-3% ขณะที่ระบบหลัก 97-98% ยังจัดสรรแบบเท่ากันทุกหัว

3 หน้าต่างโอกาสกำลังเปิด และจะปิดใน 3-5 ปี
เด็กเกิดน้อยลงเร็ว หากคงกรอบงบเดิมไว้ งบต่อหัวจะเพิ่มเองโดยไม่ต้องขอเงินใหม่ — แต่หากปล่อยทิ้งจะถูกตัดตามจำนวนเด็ก โอกาสนี้จะหายไปถาวร

สัดส่วนการจัดสรรทรัพยากร

เงินอุดหนุนรายหัว + อัตราค่าเลี้ยงดู ≈ 97-98% (Equality)

กสศ. + โครงการเฉพาะ ≈ 2-3% (Equity)

ไม่ว่าจะทำ 3% ให้ดีเพียงใด ก็ไม่มีทางหักล้างแรงของ 97% ได้

การวินิจฉัย: ปัญหาอยู่ตรงไหนกันแน่

ความเหลื่อมล้ำ 4 ชั้นที่ซ้อนกัน

มิติ	สถานะ	คำวินิจฉัย
1. การเข้าถึง (Access)	ดีแล้ว	เหลือเพียงกลุ่มตกค้าง
2. การคงอยู่ (Retention)	วิกฤต	หน้าผาที่รอยต่อ ม.3 → ม.4
3. การเรียนรู้ (Learning)	วิกฤตที่สุด	จุดที่ต้องทุ่มทรัพยากร
4. การเปลี่ยนผ่าน (Transition)	อ่อน	การเลื่อนชั้นทางสังคมต่ำ

ตัวเลขสำคัญจากข้อมูล สพฐ.

6,172,840	348,047	14.6	32.3
นักเรียนทั้งสังกัด (คน)	ห้องเรียนทั้งหมด (ห้อง)	สพป. (คน/ห้อง)	สพม. (คน/ห้อง)

กับดักโรงเรียนขนาดเล็ก — วงจรที่หมุนเองได้

1	จำนวนเด็กในโรงเรียนลดลง
2	เกณฑ์อัตราค่าจ้าง “จำนวนนักเรียน” → ได้ครูน้อยลง
3	ครูควบชั้น / สอนไม่ตรงวิชาเอก
4	คุณภาพการเรียนการสอนลดลง
5	ผู้ปกครองที่มีทางเลือกย้ายลูกออก

จำนวนเด็กลดลงอีก — วงกลับสู่ขั้นที่ 1

การกลับรอบคำถาม

คำถามที่ถูกต้องไม่ใช่ “ควรควบรวมโรงเรียนเล็กหรือไม่” แต่คือ “ทำไมสูตรจัดสรรจึงลงโทษโรงเรียนตามขนาด แทนที่จะจัดสรรตามความจำเป็น”

หลักฐาน: ช่องว่างอัตรากำลังครูที่ถูกซ่อนไว้

คำนวณที่เกณฑ์อ้างอิง 1 : 20

หน่วย	นักเรียน	ห้องเรียน	นร./ห้อง	กฎเดิม	กฎใหม่ต่าง
ประถมศึกษา (สพป.)	3,843,825	263,359	14.6	192,191	263,359-192,191=71,168
มัธยมศึกษา (สพม.)	2,251,217	69,704	32.3	112,561	69,704-112,561=-42,857
การศึกษาสงเคราะห์	34,725	2,551	13.6	1,736	2,551-1,736=+815
การศึกษาพิเศษ	12,762	4,731	2.7	638	4,731-638=+4,093
ศูนย์การศึกษาพิเศษ	30,311	7,702	3.9	1,516	7,702-1,516=+6,186
รวมทั้งสิ้น	6,172,840	348,047	17.7		+39,405

71,168

อัตรา
ความขาดแคลนในระบบหลัก

42,857

อัตรา
ส่วนเกินใน สพม.

28,311

อัตรา
ตัวเลขที่ระบบมองเห็น

สิ่งที่ค่าเฉลี่ยรวมซ่อนไว้
ระบบหลักขาดสุทธิ 28,311 อัตรา — ขาด 71,168 ที่ สพป. ถูกกลบด้วยส่วนเกิน 42,857 ที่ สพม. (รวมพิเศษตามโมเดล 1:20
จะได้ขาดสุทธิ 28,311) หรือ “การกระจาย” ไม่ใช่ “จำนวน”

การจำลองจัดสรรใหม่ (โยกส่วนเกิน 100% ภายใน 8 ปี)

โยกได้ 42,857 อัตรา (เฉลี่ยปีละ 5,357 อัตรา) → ปิดช่องว่างของ สพป. ได้ 60% เหลือขาดอีก 28,311 อัตรา

ข้อเสนอและแผนที่นำทาง

หลักการ: เริ่มจากสิ่งที่ทำได้โดยไม่ต้องแก้ พ.ร.บ.

ข้อเสนอที่ให้ผลตอบแทนสูงสุดต่อความพยายาม

เปลี่ยนเกณฑ์อัตรากำลังครู

จาก “จำนวนนักเรียน” → “ห้องเรียน + ดัชนีความยากลำบาก”

เครื่องมือ: มติ ก.ค.ศ. · ต้องแก้ พ.ร.บ.: ไม่ต้อง · ต้องขอเงินเพิ่ม: ไม่ต้อง · ระยะเวลา: ภายใน 1 ปีงบประมาณ

ปีที่ 1 — ทำได้ทันที

เปลี่ยนเกณฑ์อัตรากำลังครู (มติ ก.ค.ศ.)

ผังการประเมินเชิงสาเหตุใน WSF Sandbox (กสศ. + ศธ.)

ประกาศมาตรฐานขั้นต่ำแห่งชาติ FSQI (มติ ครม.)

เปิด Equity Dashboard สาธารณะ · เปิดใช้ระบบ EWS จาก iSEE

ปีที่ 2-3 — สร้างหลักฐาน

ขยาย Sandbox ระดับจังหวัดแบบสุ่มลำดับ → หลักฐาน DiD

Cost Function Analysis → คำนวณต้นทุนเชิงประจักษ์

Benefit Incidence Analysis → ตัวเลขที่ไทยยังไม่มี

ประเมินย้อนหลังการควบรวมโรงเรียน 10 ปี (Matched DiD)

ปีที่ 3-7 — ปฏิรูปโครงสร้าง

แก้ไข ม.60 พ.ร.บ.การศึกษาฯ → Need-based Formula

ตรากฎหมายรองรับ Zero Dropout · แก้ ม.6 พ.ร.บ.กสศ.

Scale-up Clause (comply-or-explain) แก้ pilot trap

ม.39 Earned Autonomy · ขยายภาคบังคับ 9 → 12 ปี

ข้อโต้แย้ง ข้อจำกัด และสิ่งที่ขออนุมัติ

ข้อโต้แย้งที่จะเจอ และคำตอบ

“ต้องเพิ่มงบการศึกษา”	งบอันดับ 3 ของประเทศแล้ว — เพิ่มเข้าสู่สูตรมิดทิส = ขยายช่องว่าง
“ควรรวมโรงเรียนเล็กคือคำตอบ”	ต้นทุนแฝงยังไม่เคยถูกวัด — ต้องวิจัยก่อนขยายนโยบาย
“ครูไม่พอ ต้องบรรจุเพิ่ม”	ปัญหาคือการกระจาย ไม่ใช่จำนวน
“มี กสศ. แล้วเพียงพอ”	กสศ. = 2-3% และอาจสร้าง Shifting the Burden
“ให้งบไม่เท่ากัน = เลือกปฏิบัติ”	รธน. ม.27 วรรคท้าย ระบุชัดว่าไม่ใช่
“เด็กกลดแล้ว ควรลดงบ”	เด็กกลด = โอกาสยกคุณภาพต่อหัว — ตัดงบ = เสียโอกาสถาวร

ข้อวิพากษ์ที่เรายอมรับว่ายังไม่มีคำตอบที่ดีพอ

Fixed Cost Floor อาจสร้างแรงจูงใจให้คงโรงเรียนที่ไม่ควรคงไว้ → ต้องผูกกับเงื่อนไขระยะทาง
เงินที่เพิ่มในโรงเรียนที่ศักยภาพการบริหารต่ำอาจไม่เกิดผล → ต้องจับคู่กับการพัฒนาผู้บริหาร
สูตรที่แม่นยำเกินไปอาจอธิบายไม่ได้ → trade-off ระหว่างความแม่นยำ ความชอบธรรม

สิ่งที่ขออนุมัติ

1	ตั้งคณะกรรมการทบทวนเกณฑ์อัตราค่าจ้างครู เจ้าภาพ: ก.ค.ศ. + สพฐ.	แก้กฎหมาย: ไม่ต้อง ใช้เงินเพิ่ม: ไม่ต้อง
2	ผังการประเมินเชิงสาเหตุใน WSF Sandbox เจ้าภาพ: กสศ. + ศธ.	แก้กฎหมาย: ไม่ต้อง ใช้เงินเพิ่ม: ไม่ต้อง
3	อนุมัติงบวิจัย Benefit Incidence Analysis เจ้าภาพ: ศธ. + สกป.	แก้กฎหมาย: ไม่ต้อง ใช้เงินเพิ่ม: งบวิจัยขนาดเล็ก

ทุกปีที่เราไม่แก้สูตร ระบบจะผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำอีกหนึ่งรุ่นโดยอัตโนมัติ
— ไม่ใช่เพราะใครตั้งใจ แต่เพราะสูตรถูกเขียนไว้อย่างนั้น
และสูตร คือสิ่งที่แก้ได้ด้วยมติเดียว