

# ถึงเวลาแล้วหรือยัง? ปฏิรูปนโยบายเรียนฟรี ปรับทำไม ปรับอย่างไร

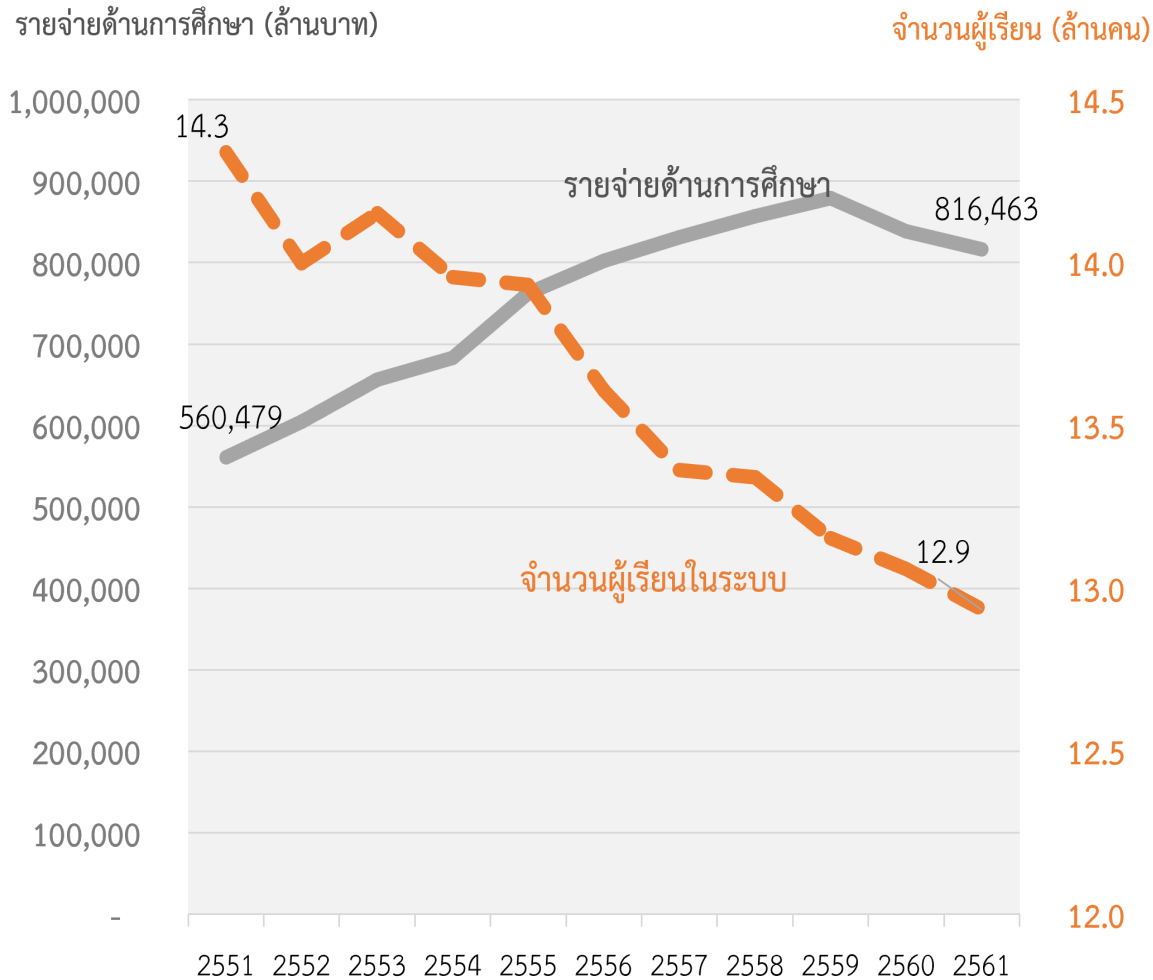
รศ.ดร. ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

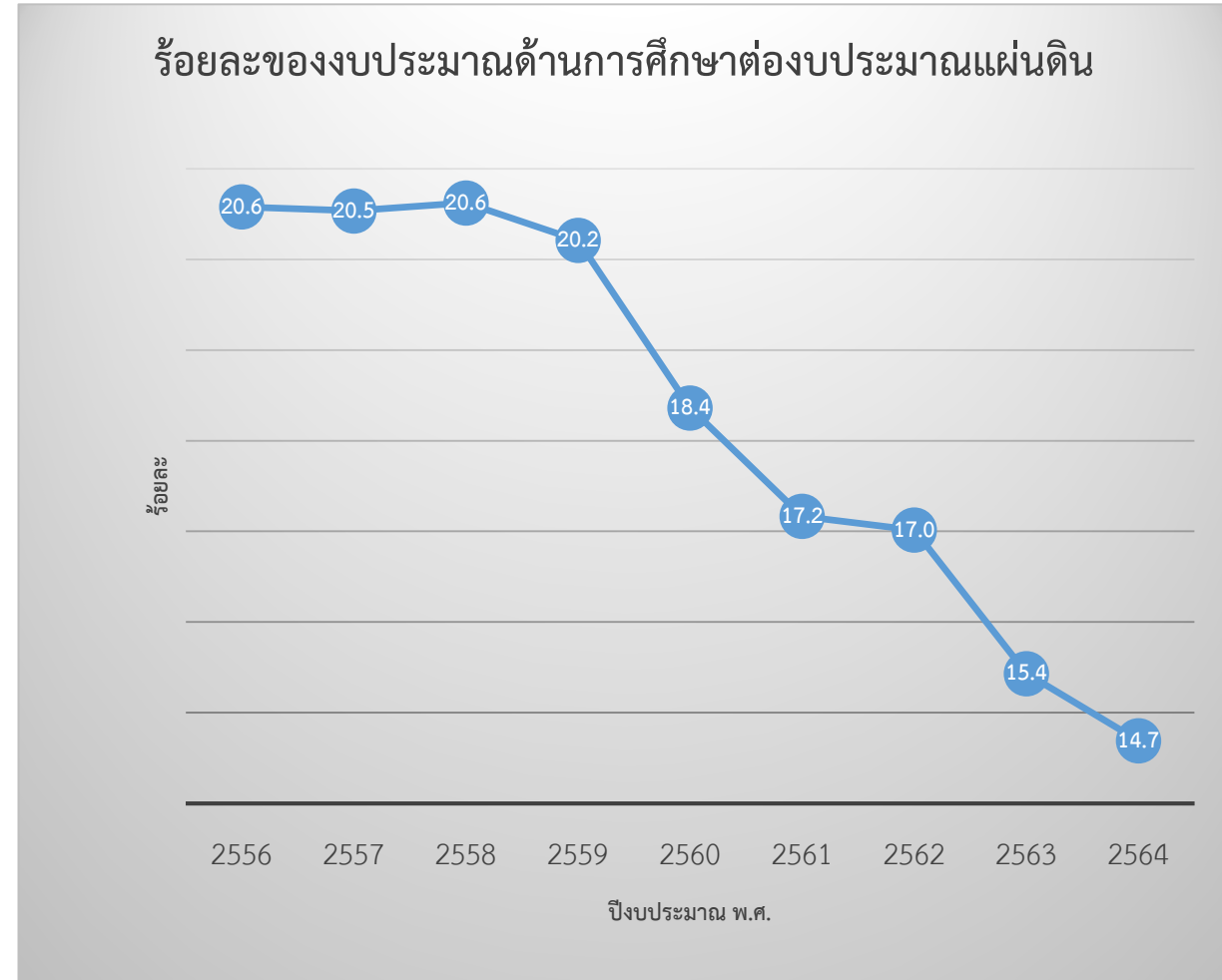
23 พฤษภาคม 2565

# ปรับทำไม...เกิดอะไรขึ้นในช่วงกว่าสิบปีที่ใช้นโยบาย

## ผู้เรียนลดลงต่ำกว่าแสนคน



## สัดส่วนของงบการศึกษาลดลง ตั้งแต่ปี 2559



# นโยบายเรียนฟรี หรือ โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

---

วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ

1. เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนจบการศึกษา อย่างมีคุณภาพซึ่งดำเนินการทั่วประเทศ

เงินอุดหนุนประกอบด้วย 5 รายการ

1. ค่าจัดการเรียนการสอน ได้แก่ เงินอุดหนุนรายหัว (และจัดให้มีเพิ่มเติมอีกแก่นักเรียนโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนขยายโอกาส) ค่าปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน และค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน
2. ค่าหนังสือเรียน
3. ค่าอุปกรณ์การเรียน
4. ค่าเครื่องแบบนักเรียน
5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

# งบประมาณตามนโยบายเรียนฟรี ของกระทรวงศึกษาธิการ

หน่วยงานและประเภทรายจ่าย	ปีงบประมาณ		
	2562	2563	2564
รวมงบประมาณทั้งสิ้น	75,989.033	76,610.780	76,165.356
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	30,847.802 (40.60)	30,651.254 (40.01)	30,604.149 (40.18)
เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในโรงเรียนเอกชน	*	27,496.647	27,543.360
เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายนอกระบบ	*	3,154.607	3,060.788
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)	36,517.188 (48.06)	37,203.764 (48.56)	36,954.188 (48.52)
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	8,624.043 (11.35)	8,755.761 (11.43)	8,607.020 (11.30)
เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในอาชีวของรัฐ	*	4,568.218	4,396.189
เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในอาชีวของเอกชน	*	4,187.544	4,210.831

ที่มา: 1. GFMIS (ข้อมูล ณ วันที่ 23 ตุลาคม 2563) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นยอดเบิกจ่ายจริงรวม

2. สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 – 2564

# อัตราการอุดหนุนรายหัวสำหรับโรงเรียนปกติ ตามนโยบายเรียนฟรี

ระดับการศึกษา	ก่อนประณม	ประณม	มัธยมต้น	มัธยมปลาย สามัญ
ค่าจัดการเรียนการสอน	1,700	1,900	3,500	3,800
หนังสือเรียน *	200	433	669	897
อุปกรณ์การเรียน	200	390	420	460
เครื่องแบบนักเรียน	300	360	450	500
กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	430	480	880	950
รวม	2,830	3,563	5,919	6,607
เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานยากจน		1,000	3,000	
อาหารนักเรียนประจำพักนอน		8,000	8,000	

- อัตราคงเดิม  
ตั้งแต่ปี 2553  
(ยกเว้นอาหาร)
- อัตราแตกต่างกัน/  
รร.ปกติ/ศึกษา  
สงเคราะห์/  
ศึกษาพิเศษ/โดย  
ครอบครัว

หมายเหตุ: \*ค่าเฉลี่ยของทุกชั้นเรียนในระดับนั้นๆ

# ปรับทำไม...ให้เพียงพอกับรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็นของโรงเรียน

---

- ผลการศึกษาของสภาการศึกษา ชี้ว่า
  - ค่าอุปกรณ์ ค่าเครื่องแบบ ไม่เพียงพอสำหรับผู้ปกครอง ทำให้มีภาระมากขึ้น
  - ค่าจัดการเรียนการสอน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียนไม่เพียงพอ เพราะค่าใช้จ่ายของโรงเรียนหลายด้านสูงขึ้น ในช่วงโควิด (ค่าน้ำไฟ ค่าเดินทาง ค่าป้องกันโรค) และราคาของที่เพิ่มขึ้นตามเงินเฟ้อ
- การปรับเพิ่มอัตราอุดหนุนให้เพียงพอสำหรับโรงเรียน นับเป็นหลักการสำคัญ เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ หากรัฐไม่ประสงค์ให้มีการเรียกเก็บเพิ่มเติมจากผู้ปกครอง
- อย่างไรก็ตาม ความขาดแคลนงบประมาณของโรงเรียนขึ้นกับหลายปัจจัย

# ปรับทำไ้ม...เพิ่มความเป็นธรรมให้มากขึ้น

- แม้ว่านโยบายเรียนฟรี จัดสรรเพิ่มเติมให้นักเรียนยากจนด้อยโอกาส โรงเรียนในพื้นที่ ก้นดาร์ห่างไกล
  - เงินปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน (1000/3000) เฉพาะ ประถม-ม.ต้น
  - เงินเพิ่มเติมสถานศึกษาขนาดเล็ก (500/1000)
  - เงินสำหรับโรงเรียนพักนอน
- รวมถึง กสศ.อุดหนุนเพิ่มนักเรียนยากจนพิเศษในสถานศึกษาทุกสังกัด ชั้นอนุบาล 4000 บาท ประถมถึงม.ต้น 3000 บาทต่อปี
- แต่ปัญหาการออกหลุดออกจากระบบการศึกษา ยังคงวิกฤตโดยเฉพาะช่วงโควิด
- ยังมีเด็กที่ตกหล่นหรือหลุดออกจากระบบการศึกษา นับแสนคน มีภาวะเรียนรู้ถดถอย
- ก.ศึกษาธิการ (ศธ.) ร่วมกับ 11 หน่วยงาน ดำเนินโครงการ “พาน้องกลับมาเรียน

# นักเรียนทุนเสมอภาค ทุกระดับชั้น ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2563 :

\*สังกัด สพฐ. อปท. บข.ตชด.

คิดเป็น 4.67% ของ นร. CCT ทั้งหมด  
หรือ 0.87% ของนร.ทั่วประเทศ

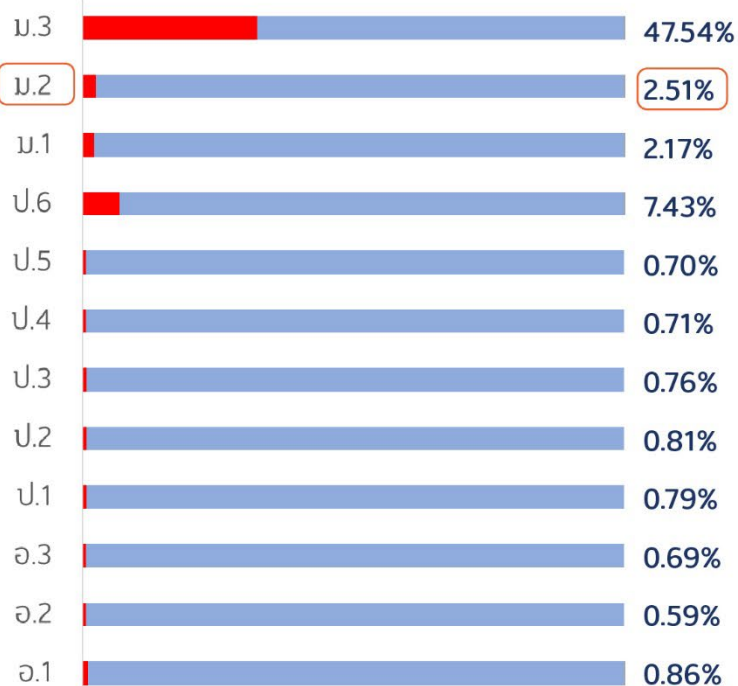
**1,173,752 คน**

**(4.67%)  
ไม่พบเรียนต่อ  
54,842 คน**

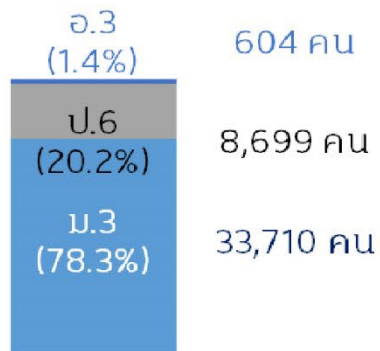
**(95.33 %)  
พบเรียนต่อ  
1,118,910 คน**

## แบ่งระดับชั้น

\* ยกเว้นระดับ ม.ปลาย ซึ่งไม่มีฐานข้อมูลการติดตาม



จัดปีนกลุ่มรอยต่อ  
**43,060 คน (3.67%)**



Top 3 จังหวัด ที่มี % นร. CCT ในจังหวัด  
ไม่พบเรียนต่อสูงสุด

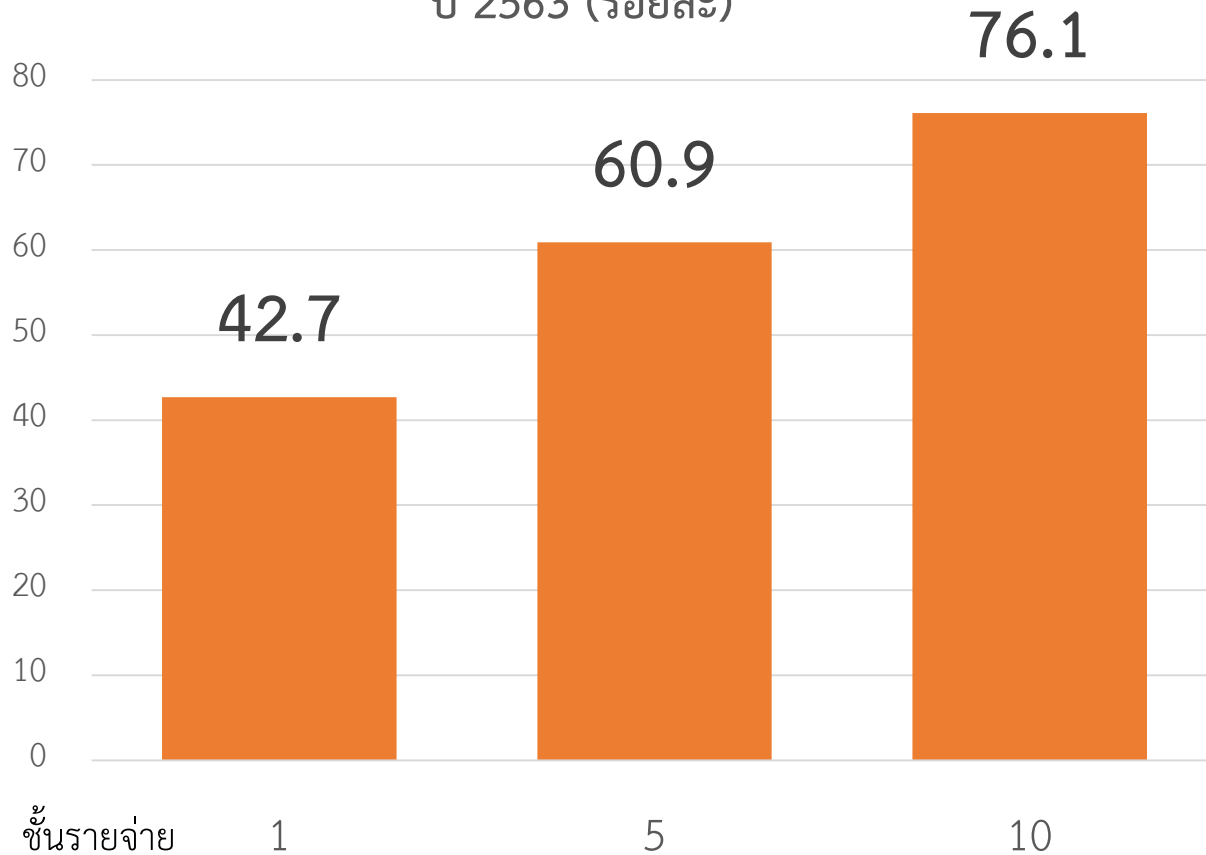




# นอการศึกษาภาคบังคับ นักเรียนยากจนมีโอกาเรียนต่อม.ปลาย ต่ำกว่า

อัตราการเข้าเรียนสุทธิชั้นม.ปลาย ตามชั้นรายจ่าย

ปี 2563 (ร้อยละ)



- ถ้าเรียนต่อ สายสามัญ ครั้วเรียนยากจนมีรายจ่ายสูงถึง ร้อยละ 24 ของรายจ่าย
- ถ้าเรียนต่อ สายอาชีพ ครั้วเรียนยากจนมีรายจ่ายสูงถึง ร้อยละ 40 ของรายจ่าย
- เด็กยากจนมีรายจ่ายเพื่อเรียนต่อ
  - สายสามัญ 41,545 บาท ต่อปี
  - สายอาชีพ 53,223 บาท ต่อปี
- ค่าใช้จ่ายจำเป็น หมายถึง ค่าธรรมเนียม ค่าชุดนักเรียน อุปกรณ์การเรียน หนังสือ กิจกรรม + ค่าเดินทาง + เงินไปโรงเรียน + ค่าใช้จ่ายไม่ประจำ

## เงินไม่มี ต้องกู้ญาติ หรือกู้ยศ. แต่ยังไม่ใช้ทางออก

---

- ปี 2563 นักเรียน ม.ปลาย ได้กู้จากยศ. 115,746 คน (95%) ในวงเงิน 2,525 ล้านบาท
- นักเรียนที่กู้ยศ. คิดเป็นเพียงร้อยละ 6 ของนักเรียนม.ปลาย ที่มีอยู่ 1,929,114 คน
- ส่วนที่กู้ไม่ได้ เพราะยื่นเอกสารช้า ข้อมูลไม่ครบ หรือคุณสมบัติไม่ตรงที่ กยศ. กำหนด
- กยศ. ให้กู้ 35,600 บาท/ปีการศึกษา
  - ค่าครองชีพ 1,800 บาท/เดือน ค่าเล่าเรียน 14,000 บาท/ปีการศึกษา
- เงินกู้ที่ได้ยังไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับนักเรียน ที่ต้องจ่ายค่าที่พัก
- คิดดอกเบี้ย ร้อยละ 1 ต่อ ปี โดยไม่ต้องใช้หนี้ 2 ปี (นับจากวันที่พ้นสภาพนร./นศ.)

# จุดอ่อนของนโยบายเรียนฟรี

---

- การกำหนดอัตราการอุดหนุนเท่ากัน ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างโรงเรียน ทำให้โรงเรียนที่มีนักเรียนน้อย ไม่สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ และเสียเปรียบมากขึ้นหากขาดครูหรือผู้อำนวยการโรงเรียน ขณะที่การดูแลนักเรียนในกลุ่มโรงเรียนเหล่านี้มักมีต้นทุนที่สูงกว่า โดยเฉพาะโรงเรียนในพื้นที่กันดารห่างไกล
- ให้ความสำคัญกับกลุ่มนักเรียนก่อนประถม และนักเรียนด้อยโอกาสน้อยกว่าที่ควร ขณะที่เป็กลุ่มที่มีความคุ้มค่าในการลงทุนสูง
- มิได้มีการวางระบบการทบทวนอัตราที่เหมาะสมเป็นระยะ
- ไม่ได้มีการติดตามประเมินผลโครงการที่เข้มงวด แม้ว่าเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณมาก และมีผลกระทบสูง
- ขาดบูรณาการข้อมูล ทำให้เกิดการรั่วไหล หรือความซ้ำซ้อน
- ขาดการวางแผนและการบริหารแบบกลุ่มโรงเรียน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณโดยทำให้โรงเรียนมีขนาดที่เหมาะสม
- การแย่งงบบุคลากรไว้ต่างหาก ทำให้การบริหารงบประมาณของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพทำได้ลำบาก

## 2. ปรับอย่างไร

---

- ประเด็นที่จำเป็นที่ต้องพิจารณา ตามข้อจำกัดทางการคลังของประเทศในขณะนี้
- การปรับอัตราอุดหนุนสำหรับค่าจัดการเรียนการสอน สามารถปรับขึ้นแบบขั้นบันได และการปรับวิธีการบริหารจัดการไปควบคู่กัน เพื่อให้เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ
  - ควรพิจารณาตามขนาด ไม่ควรปรับแบบใช้อัตราเดียวกันสำหรับโรงเรียนทุกขนาด ทำให้โรงเรียนขนาดใหญ่ได้รับงบประมาณเกินความจำเป็น
  - ควรแยกพิจารณาแยกกลุ่มโรงเรียน ตามสภาพภูมิประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรของงบประมาณ เช่น กลุ่มกันดารห่างไกล กลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กที่สามารถบริหารควบรวมเป็นโรงเรียนคุณภาพ
- สำหรับค่าอาหารกลางวัน ศึกษาวិจัยความเป็นไปได้ในการเกลี่ยงบประมาณรายหัวที่ได้จากสำนักงบประมาณ มาบริหารจัดการให้เหมาะสม
- การปรับอัตราอุดหนุนสำหรับเงินปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน ให้เหมาะสมสำหรับม.ต้น และให้ครอบคลุมนักเรียนระดับอนุบาล และนักเรียนกลุ่มรอยต่อ (เฉพาะ ม.4) เพื่อเพิ่มความเสมอภาคด้านโอกาส ลดผลกระทบจากโควิด สามารถปรับเพิ่มได้ทันที ใช้งบประมาณระหว่าง 500- 1000 ล้านบาท

## ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงนโยบายเรียนฟรี การจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน

1

ขยายกลุ่มเป้าหมายการให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนในโครงการเรียนฟรี 15 ปี

- เดิม จัดสรรเป็นรายบุคคล เฉพาะระดับประถมศึกษา – ม.ต้น
- ใหม่ จัดสรรเป็นรายบุคคล เพิ่ม อนุบาล และ ม.ปลาย (เฉพาะนักเรียนยากจนพิเศษ ม.4)

2

ปรับอัตราเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพในปัจจุบันเพื่อป้องกันการหลุดออกจากระบบการศึกษา (อัตราเดิมใช้มาตั้งแต่ 12 มิ.ย. 2550)

- เดิม ม.ต้น คนละ 3,000 บาท/ปี
- ใหม่ ม.ต้น คนละ 4,000 บาท/ปี ม.ปลาย คนละ 9,000 บาท/ปี (เฉพาะนักเรียนยากจนพิเศษ ม.4)

3

ปรับรูปแบบเป็นการจัดสรรเงินแบบมีเงื่อนไขแก่ครัวเรือน โดยกำหนดให้นักเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนต้องมาเรียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80-85 และติดตามพัฒนาการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง เพื่อติดตาม ช่วยเหลือ เด็กตกหล่นจากระบบการศึกษา

## ข้อเสนอเพื่อปรับปรุง การจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน

### แบบที่ 1 : การขยายกลุ่มเป้าหมาย (อนุบาล และ ม.ปลาย เฉพาะนักเรียนยากจนพิเศษ ม.4)

ระดับการศึกษา	จำนวนนักเรียน	อัตรา	จำนวนเงิน
อนุบาล (ใหม่)	240,553	1,000	240,553,000
ประถมศึกษา	1,070,073	1,000	1,070,073,000
ม.ต้น	584,620	3,000	1,753,860,000
ม.ปลาย (ม.4 เฉพาะยากจน) (ใหม่)	28,382	9,000	255,438,000
รวม	1,923,628		3,319,924,600

หมายเหตุ จำนวนนักเรียน คือจำนวนประมาณการของนักเรียนยากจนและยากจนพิเศษ สังกัด สพฐ. ประจำปีงบประมาณ 2566  
 - นักเรียนยากจน ร้อยละ 33 / นักเรียนยากจนพิเศษ ร้อยละ 64

## ข้อเสนอเพื่อปรับปรุง การจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน

### แบบที่ 2 : ขยายกลุ่มเป้าหมาย + ปรับอัตราอุดหนุน

ระดับการศึกษา	จำนวนนักเรียน	อัตรา	จำนวนเงิน
อนุบาล (ใหม่)	240,553	1,000	240,553,000
ประถมศึกษา	1,070,073	1,000	1,070,073,000
ม.ต้น	584,620	4,000	2,338,480,000
ม.ปลาย (ม.4 เฉพาะยากจน)(ใหม่)	28,382	9,000	255,438,000
<b>รวม</b>	<b>1,923,628</b>		<b>3,904,544,000</b>

หมายเหตุ จำนวนนักเรียน คือจำนวนประมาณการของนักเรียนยากจนและยากจนพิเศษ สังกัด สพฐ. ประจำปีงบประมาณ 2566  
 - นักเรียนยากจน ร้อยละ 33 / นักเรียนยากจนพิเศษ ร้อยละ 64