คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาประเมิน "นโยบายเรียนฟรี 15 ปี" ต้องเร่งปรับปรุง

นำเสนอเมื่อ : 4 มิ.ย. 2565

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาประเมิน 13 ปี “นโยบายเรียนฟรี 15” ต้องเร่งปรับปรุง ชี้ยังมีช่องว่างงบประมาณไม่เพียงพอไม่สอดคล้องค่าครองชีพส่งผลเด็ก 2.4 ล้านคนเสี่ยงหลุดจากระบบการศึกษา
ขณะที่สภาพัฒน์พบครอบครัวคนจนเกินครึ่งยังขาดโอกาสการศึกษา เสนอ เพิ่มงบประมาณขยายการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี ครอบคลุมเด็ก 0-6 ปีและมัธยมปลาย

เมื่อวันที่ 29 พ.ค. 2565 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) จัดเสวนาหัวข้อถึงเวลาแล้วหรือยัง ปฏิรูปนโยบาย“เรียนฟรี” โดย รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้นำเสนอผลการศึกษานโยบายเรียนฟรี 15 ปี ระบุว่า ตลอดเวลาการดำเนินนโยบายประมาณ 13-14 ปีที่ผ่านมาพบว่า การสนับสนุนงบประมาณให้โรงเรียนอาจจะยังไม่เพียงพอ เนื่องจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปีเปรียบเสมือนเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงโรงเรียน เพราะโรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนค่ารายหัว เพื่อดำเนินการทั้งในเรื่องค่าอุปกรณ์การเรียนการสอน ค่าจัดการเรียนการสอน และค่ากิจกรรม

> “เมื่องบประมาณจัดสรรตามรายหัวนักเรียน ทำให้โรงเรียนต้องหานักเรียนเข้ามาเรียนเพื่อให้ได้เงินอุดหนุนหล่อเลี้ยงโรงเรียนจึงเป็นเรื่องน่าเศร้าเมื่อเห็นข่าวคุณครูโดดตึก เพราะไม่สามารถดึงนักเรียนเข้ามาเรียนได้ตามเป้าหมายได้”

รศ.ดร.ชัยยุทธ บอกว่า ผลการศึกษาของสภาการศึกษา ระบุว่าการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ แม้งบประมาณที่สนับสนุนในปี2564 จะมากถึง 7.6 หมื่นล้านบาทโดยกระจายให้ทั้งโรงเรียนรัฐและเอกชน แต่พบว่างบสนับสนุนการดำเนินการของโรงเรียนก็ไม่เพียงพอ เช่นค่าจัดการเรียนการสอน ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียนเนื่องจากค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ปรับเพิ่มตามภาวะเศรษฐกิจ ทำให้พบว่า ผู้ปกครองยังต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทั้ง ค่าอุปกรณ์ ค่าเครื่องแบบ

นอกจากนี้ยังพบว่าช่องว่างนโยบายเรียนฟรี 15 ปีไม่ครอบคลุมการเรียนการสอนก่อนเข้าเรียนอนุบาล และระดับมัธยมปลาย ทำให้ในช่วง 2-3 ปีมีนักเรียนด้อยโอกาส ต้องหลุดออกนอกระบบการศึกษานับแสนคน เนื่องจากเด็กกลุ่มนี้ยากจน ไม่ได้รับเงินอุดหนุน ดังจะเห็นข่าว น้องเรียนที่มีข่าว ฆ่าตัวตายที่จังหวัดสงขลา เพราะไม่มีเงินเรียนต่อ เนื่องจากนโยบายเรียนฟรีไม่ครอบคลุมการเรียนระดับมัธยมปลาย แม้ว่ารัฐจะมีเงินกู้จาก กยศ. แต่ส่วนใหญ่นักเรียนไม่ชอบกู้ และการกู้ต้องรอนาน 3-4 เดือนทำให้ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพจริงที่เกิดขึ้น

รศ.ดร.ชัยยุทธ เสนอให้ปรับแก้นโยบายเรียนฟรี ใน 2แนวทางคือ 1 เป็นการขยายกลุ่มเป้าหมายในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้จัดสรรเป็นรายบุคคล โดยเพิ่มระดับอนุบาล ในอัตรา 1,000 บาท ต่อคน รวม 240,553 คน ใช้งบประมาณ 240 ล้านบาท

และระดับม.ปลาย เฉพาะนักเรียนยากจนพิเศษ ม.4 หัวละ 9,000 บาท รวม 28,382 คน ใช้งบประมาณ

255 ล้านบาท ซึ่งเดิมจัดสรรเฉพาะระดับประถมศึกษาถึงม.ต้นเท่านั้น

ส่วนแบบที่ 2 เป็นการปรับอัตราอุดหนุนระดับ ม.ต้น เป็น 4,000 บาทต่อคน รวม 584,620 คน ใช้งบประมาณ 2,338 ล้านบาท จากเดิมอุดหนุนรายละ 3,000 บาทต่อปี

“การปรับเพิ่มอัตราอุดหนุนให้เพียงพอสำหรับโรงเรียนเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งแน่นอนว่าหากปรับเพิ่มทุกส่วนอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากอยากให้พิจารณาโรงเรียนขนาดกลาง ขนาดเล็กที่มีปัญหาในการจัดสรรงบระมาณเพิ่ม เนื่องจากปัจจุบันมีเด็กที่ตกหล่นหรือหลุดออกจากระบบการศึกษานับแสนคนและภาวะเรียนรู้ถดถอยลงเรื่อยๆ”

เงินอุดหนุนไม่สอดคล้องภาวะค่าครองชีพจริง

เช่นเดียวกับ รองศาสตราจารย์ วรากรณ์ สามโกเศศ ประธานกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา กล่าวว่า ที่ผ่านมาคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้พยายามแก้ไขปัญหาวามเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเพราะถือเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนประเทศ แต่ก็พบว่า นโยบายเรียนฟรี 15 ปี เงินอุดหนุนยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริงของผู้ปกครอง

อัตราเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนที่ ช่วยเหลือนักเรียนระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษาตอนตน ยังคงเป็นอัตราเดิมที่ไม่มีการปรับมาเป็นเวลากว่า 13 ปี นักเรียนประถมศึกษา ได้รับ 1,000 บาทต่อคนต่อปีสำหรับ หรือวันละ 5 บาท นักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 3,000 บาทต่อคนต่อปี หรือวันละ 15 บาท ไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพในปัจจุบันที่เพิ่มสูงขึ้น และในปี 2565 นี้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนต่างๆ คาดการณ์ว่าเงินเฟ้อจะสูงถึง 4-5% จากสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อ เด็กกลุ่มเสี่ยงกว่า 2.4 ล้านคนซึ่งอยู่กับครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจน ของสภาพัฒน์ฯ ที่ 2,700 บาทต่อคน/เดือน ที่มีความเสี่ยงหลุดออกจากระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่อง”

นอกจากนี้พบว่ายังมีช่องว่างในช่วงการเรียนการสอนก่อนประถม คือช่วงอายุระหว่าง 0-6ปี ซึ่งมีความสำคัญมากต่อพัฒนาการเรียนรู้ โดยมีงานวิจัยจำนวนมากที่ระบุว่าการลงทุนกับเด็กวัย 0-6 ขวบจะได้ได้ผลผลัพธ์มากถึง 13-14 % ดังนั้นถ้าเราต้องการเด็กที่มีคุณภาพจึงควรจะหันกลับมามองเด็กกลุ่มนี้

นอกจากนี้ควรจะขยายนโยบายการเรียนฟรีกับ นักเรียนมัธยมปลายซึ่งรวมถึงเด็กที่เข้าเรียนสายอาชีวะเพราะที่ผ่านมาพบว่านโยบายนี้ไม่ได้ทำให้คนเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษามากขึ้น เนื่องจากสะพานี่จะเชื่อมระหว่างการเรียนมัธยมไปสู่อุดมศึกษาขาดลง

“เราลงทุนด้านอุดมศึกษาประมาณ แสนล้านบาท แต่เรามีนักเรียนที่เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาเพียง 30 % ขณะที่อีก 70 %ไปไม่ถึงมัธยมปลายกลายเป็นว่าการลงทุนของเราอาจะสูญเปล่าเพราะมีนักเรียนไม่มีเงินเรียนมัธยมปลาย ข้ามสะพานไปใช้ประโยชน์จากแสนล้านบาทการอุดหนุนการเรียนในระดับอุดมศึกษาได้ เนื่องจากสะพานขาดในช่วงมัธยมปลาย”

รองศาสตราจารย์ วรากรณ์ กล่าวว่า ถึงเวลาปฏิรูปการศึกษา โดยการขยายการเรียนายังคับจาก 9 ปีให้เป็น 12 ปี เหมือนในประเทศที่พัฒนาแล้วหายประเทศ โดยขยายการเรียนฟรี ให้ครอบคลุมในส่วนที่เป็นช่องว่างคือ ระดับก่อนอนุบาลและมัธยมปลายเพื่อให้เด็กอยู่ในระบบการศึกษาได้นานขึ้น

สภาพัฒน์ชี้คนจนหมดโอกาสหลุดกับดักยากจน

ขณะที่ ดร.ปฏิมา จงเจริญธนาวัฒน์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ กองศึกษาและวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บอกว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 จึงตั้งเป้าหมายในการขับเคลื่อนประเทศด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี

ซึ่งมีหมุดหมายในเรื่องของการลดความเหลื่อมล้ำ และแก้ไขปัญหาความยากจนข้ามรุ่น
ทำอย่างไรจะทำให้โอกาสของทุกกลุ่มและทุกพื้นที่ให้สามารถก้าวข้ามความยากจนข้ามรุ่นได้

อย่างไรก็ตาม ดร.ปฏิมา พบว่า โอกาสที่คนยากจนในรุ่นพ่อแม่จะส่งต่อความยากจนให้กับรุ่นลูกมีสูงมาก จากการศึกษา โดยการสำรวจรายได้ เงินออมและหนี้สินของคนเดิมซ้ำทุกปีพบว่าคนยากจนในปี 2548 ผ่านไป7 ปีคือ ปี2555 ยังเป็นคนยากที่จนที่สุดเหมือนเดิม

“เราศึกษาพบว่า คนยากจนในรุ่นพ่อแม่ ส่งต่อความจนในรุ่นลูก โดยประมาณ 20 % หรือประมาณครึ่งหนึ่งของการศึกษายังยากจน ขณะที่คนที่เคยรวยที่สุด ยังคงเป็นคนรวยเหมือนเกือบ 53% จะเห็นว่าประเทศไทยโอกาสที่คนจนในปัจจุบันจะมีโอกาสเป็นคนรวยยากมากขึ้น”

ดร.ปฏิมา กล่าวว่า
การที่ครอบคครัวคนจนไม่หลุดพ้นจากกับดักความยากจนทำให้โอกาสการเรียนของนักเรียนในครอบครัวยากจนลดลงไปด้วยโดยพบว่าในปี2564 มี ครัวเรือนที่เป็นคนจนข้ามรุ่นประมาณ 6 แสนครัวเรือน
โดยในจำนวนนั้นเป็นครอบครัวที่มีเด็กอยู่ด้วย ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อครอบครัวมีปัญหาเรื่องรายได้ ทำให้การลงทุนการศึกษากับเด็กได้น้อยลงไปด้วย ทำให้โอกาสที่จะตัดวงจรความยากจนก็น้อยลงไปอีก

“สิ่งที่น่ากังวล คือ เด็ก อายุ 6-14 ปี
หรือเด็กที่ควรจะได้รับการเรียนภาคบังคับยังหลุดออกจากระบบการศึกษามากถึง 17 % เพราะปัญหาความยากจน ซึ่งในแผนฯ13 เราจจะโฟกัสกลุ่มนี้เป็นลำดับแรกๆ เพื่อตัดวงจรความยากจนข้ามรุ่นให้ได้”

ดร.ปฏิมา กล่าวว่า สภาพัฒน์ จะแก้ปัญหานี้โดยะแก้ไขปัญหาแบบพุ่งเป้าหมายไม่ใช้นโยบายตัดเสื้อโหลทุกคนได้ประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพออีกต่อไป โดยได้พัฒนาเครื่องมือที่เรียกว่า TPMAP ซึ่งจะสามารถค้นหาครอบครัวที่ยากจนว่ามีสาเหตุเกิดจากอะไรและเขาต้องการแก้ไขปัญหาอย่างไร

ดร.ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค รักษาการผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กล่าวว่า เรียนฟรีในความเป็นจริงยังมีคค่าใช้จ่ายจำนวนมากเพราะว่าศักยภาพของแต่โรงเรียนแตกต่างกัน แม้จะไม่มีการเก็บค่าเทอม
แต่โรงเรียนต้องใช้เงินในการดำเนินกิจการต่างๆทำให้พ่อแม่มีการเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเช่นเดิม

นอกจากนี้จากการสำรวจค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของเด็กนักเรียนที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ในพื้นที่กรุงเทพฯ พบว่า เด็กกรุงเทพฯมีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเฉลี่ย 37,257 บาทต่อคนต่อปี
ในจำนวนนี้เป็นค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาสูงถึง 26,247 บาท ที่เหลือเป็นค่าเสื้อผ้าและเครื่องแบบ 2,072 บาท ค่าหนังสือ เครื่องเขียน และอุปกรณ์ 2,175 บาท และค่าเดินทาง 6,763 บาท
ตัวเลขเฉลี่ยเหล่านี้สูงกว่าทุกพื้นที่ในประเทศไทย สูงกว่าเฉลี่ยของทั้งประเทศซึ่งมีค่าใช้จ่าย 17,832 บาทต่อคนต่อปี ถึง 2 เท่า

อย่างไรก็ตาม ดร.ภูมิศรัณย์ เห็นว่า สิ่งที่ต้องปรับปรุงในส่วนนโยบายเรียนฟรี 15 ปี คือการเงินอุดหนุนนักเรียนพื้นฐานยากจน แม้ว่าปัจจุบัน กสศ จะมีทุนเสมอภาคนักเรียนยากจนพิเศษ และสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานแต่ยังไม่เพียงพอ ทำให้มีเด็กประมาณ 60 % หรือประมาณ 4 แสนคนที่ยากจนแต่ไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับเงินอุดหนุน
ซึ่งหากต้องการขยายนโยบายให้ครอบคลุมเด็กกลุ่มนี้จะใช้งบประมาณ ปีละ 800 ล้านบาท

ที่มา กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา วันที่ 30 พฤษภาคม 2565