

สรุปผลสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ ๕  
เรื่อง

“เรียนฟรี ใครได้ ใครเสีย”

วันอังคารที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น.

ณ ห้องประชุมกำแพง พลังกูร อาคาร ๕๖ ปี สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จัดสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ ๕ เรื่อง “เรียนฟรี ใครได้ ใครเสีย” โดยเลขาธิการสภาการศึกษา (ดร.กมลรอดคล้าย) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดเสวนานี้ว่า เพื่อให้ที่ประชุมร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบทรัพยากรและการเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อนำข้อคิดเห็นที่ได้จากการเสวนาไปจัดทำแผนและนโยบายการศึกษาของชาติ และส่งข้อมูลต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยได้เชิญ ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ มาเป็นวิทยากรนำเสนอ และอภิปรายนำโดย รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ลิ้มสกุล อดีตอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

**ข้อเสนอของวิทยากร**

ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐด้านการศึกษา และการคลัง/ การงบประมาณ ว่าเมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา โดยเปรียบเทียบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๐ ที่กำหนดให้ “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงโดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย รัฐต้องดำเนินการหรือจัดให้มีการศึกษาก่อนวัยเรียนที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษา



ตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งการศึกษาตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพได้มาตรฐานสากล และดำเนินการให้ผู้ด้อยโอกาสได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน...” พบว่า มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

๑) ภาระของรัฐด้านการคลังและงบประมาณเพื่อการศึกษาอาจลดลง เนื่องจากกำหนดให้รัฐดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงโดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งปัจจุบันรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สามัญและอาชีพ) หรือโครงการเรียนฟรี ๑๕ ปี ดังนั้น ตามนัยของร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ จะทำให้รัฐสามารถลดภาระงบประมาณที่จัดสรรสำหรับการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับก่อนประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนปลายได้ หากการศึกษาภาคบังคับนับจากระดับประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น



๒) การลดภาระงบประมาณในระดับก่อนประถมศึกษาหรือระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จะทำให้รัฐมีงบประมาณเหลือบางส่วนเพื่อไปสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสหรือเด็กยากจนให้ได้รับการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถให้เต็มตามศักยภาพ ไม่เพียงแค่จบการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งส่งผลให้รัฐสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ โดยมีข้อเสนอเพื่อพิจารณา ดังนี้

๒.๑ จัดทำแผนที่คนจน (Poverty Mapping) ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่เด็กด้อยโอกาส และเด็กยากจนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ต้องกำหนดนิยามผู้ด้อยโอกาส เกณฑ์ความยากจนให้ชัดเจน เพื่อให้ความช่วยเหลือของรัฐสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการจำเป็นอย่างแท้จริง

๒.๒ จัดสรรเงินอุดหนุนครอบครัวของผู้เรียนที่ด้อยโอกาส ยากจน เพื่อให้เด็กสามารถเข้าเรียนได้เต็มเวลา โดยไม่มีเงื่อนไขและข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจ

และสังคมของครัวเรือน (Conditional Cash Transfer : CCT) โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายจำนวนเงิน และระยะเวลาของเงื่อนไขให้ชัดเจน เพื่อช่วยเหลือให้เด็กที่มีฐานะยากจนได้มีโอกาสเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา และอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น ซึ่งหลายประเทศในแถบลาตินอเมริกาได้ดำเนินงานสำเร็จแล้ว ทั้งนี้ มีการศึกษาวิจัยของธนาคารโลกที่พบว่ารูปแบบการจัดสรรเงินโอนให้ครอบครัวยากจนดังกล่าวสามารถช่วยให้เด็กยากจนได้เรียนต่อเพิ่มมากขึ้น



๒.๓ มีมาตรการส่งเสริมเด็กด้อยโอกาส ยากจน คงอยู่ในสถานศึกษา โดยไม่ออกจากสถานศึกษาก่อนวัยอันควร (Leaving School Early) จากข้อมูลการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี ๒๕๕๖ พบว่าอัตราการไม่ได้เรียนต่อในกลุ่มเด็กอายุ ๑๓ - ๑๘ ปี (๓,๓๐๐,๐๐๐ คน) ในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ ๑๕ (๕๐๐,๐๐๐ คน) โดยกลุ่มเด็กที่มีฐานะยากจนมีอัตราการไม่เรียนต่อสูงกว่าเด็กทั่วไป (ร้อยละ ๒๐)

๒.๔ มีมาตรการจูงใจให้เด็กที่มีฐานะยากจนหรือผลการเรียนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยได้รับทุนเรียนต่อในระดับอาชีวศึกษา

๓) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๕ ได้กำหนดให้ “รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาศิลปวิทยาการให้เกิดความรู้ การพัฒนาการ และนวัตกรรม เพื่อความเข้มแข็งของสังคมและเสริมสร้างความสามารถของคนในชาติ” ซึ่งประเด็นนี้ไม่ได้แตกต่างจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ที่ต้องการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยให้มีสัดส่วนที่สูงขึ้นจากปัจจุบันที่อยู่ในระดับต่ำมากเพียงร้อยละ ๐.๓ ของ GDP ซึ่งมีข้อเสนอว่าควรอยู่ที่ระดับร้อยละ ๒ ของ GDP

## การอภิปรายนำ

รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ลิ้มสกุล แสดงความคิดเห็นโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้



๑) รัฐบาลมีหน้าที่บริหารงบประมาณและประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการจ่ายภาษีเพื่อใช้ในการจัดบริการการศึกษา โดยรัฐต้องดำเนินการทั้งระบบเพื่อจัดสรรไปใช้ในส่วนต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและตรงกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

๒) สาเหตุประการหนึ่งของการออกจากสถานศึกษาก่อนวัยอันควร คือ ผู้ปกครองคิดว่าการเรียนมีต้นทุนสูง หากทำงานในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะได้รับผลตอบแทนจากการทำงานที่คุ้มค่ากว่าการเรียน ซึ่งเป็นการคิดผลตอบแทนในระยะสั้น ยังไม่ได้คำนึงอัตราผลตอบแทนทุนมนุษย์ตลอดชีพ (rate of return of income earning for gone)

๓) การที่สถานศึกษามุ่งผลิตบริการการศึกษาตามศักยภาพและขีดความสามารถของสถานศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา หรือกรณีโรงเรียนต่างจังหวัดที่มีปริมาณจำนวนเด็กนักเรียนลดลง ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการและคุณภาพของผู้จบการศึกษาในระดับพื้นฐาน และมีผลกระทบต่อเนื่องในระดับอุดมศึกษา

๔) สถาบันการศึกษาต้องมีมาตรฐานและต้องหมั่นพัฒนา โดยโรงเรียนที่มีมาตรฐานระดับสูงควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณมากกว่าโรงเรียนที่มีมาตรฐานต่ำกว่า ทั้งนี้ หากผู้เรียนต้องการศึกษาต่อในสถานศึกษาเอกชน ก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เอง โดยรัฐต้องลดบทบาทลงในการจัดการศึกษาของสาขาที่มีผลตอบแทนที่สูงและเข้าไปดำเนินการในสาขาวิชาที่ไม่มีผู้จัด เนื่องจากได้อัตราผลตอบแทนต่ำแต่ให้ประโยชน์แก่สังคมสูง

๕) การลงทุนในระดับอุดมศึกษา ผู้เรียนจะได้รับผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ที่ตกแก่สังคม โดยตามหลักเศรษฐศาสตร์พบว่า อัตราผลตอบแทนทุนมนุษย์ขึ้นกับสาขาการศึกษาและประเภทสถาบันการศึกษา ดังนั้น

ผู้เรียนที่ศึกษาในสาขาวิชาที่จบและได้รับผลตอบแทนที่สูง ควรต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าเล่าเรียนบางส่วนและรัฐช่วยสมทบในส่วนที่ขาด เพื่อให้รัฐนำงบประมาณส่วนที่เหลือไปจัดสรรให้แก่การศึกษาภาคบังคับได้

## การอภิปรายทั่วไป

ผู้เข้าร่วมประชุมสภาการศึกษาเสวนา ได้ร่วมกันให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ สรุปได้ดังนี้

๑) **เรียนฟรี ใครได้ ใครเสีย** มีความเห็นเป็นแนวทางดังนี้

๑.๑ แนวทางแรก เห็นว่า เรียนฟรีก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย กล่าวคือ นักเรียน ผู้ปกครอง โรงเรียน ได้รับประโยชน์ โดยได้งบประมาณสนับสนุน สำหรับรัฐบาลนั้น แม้รัฐจะต้องเสียงบประมาณซึ่งมาจากภาษีของประชาชน แต่ก็เป็นการใช้งบประมาณเพื่อสร้างคนให้มีคุณภาพ เพื่อเป็นทรัพยากรและกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะคืนประโยชน์กลับสู่ประเทศชาติในท้ายสุด

๑.๒ แนวทางที่สอง เห็นว่า สังคมเสียประโยชน์จากการที่รัฐนำรายได้จากภาษีมาใช้เพื่อการศึกษา แต่ไม่ได้คุณภาพมาตรฐาน ซึ่งนอกจากทำให้รัฐต้องรับภาระงบประมาณแล้ว สังคมมิได้มีส่วนร่วมในการระดมทุนและร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา เนื่องจากเข้าใจว่า การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดให้เปล่า

๒) **เรื่องประกอบการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ**

๒.๑ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... มาตรา ๕๐ ระบุว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ควรนิยามความหมายของ “ไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ให้ชัดเจน เช่น ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นการจัดการศึกษาที่ได้มาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำ (Lowest Quality) เพื่อกำหนดคุณภาพขั้นต่ำของสถานศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทสังคมโลก และผู้เรียนจ่ายเพิ่มสำหรับการรับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพสูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ





๒.๒) ระดับการศึกษาที่รัฐควรดำเนินการให้มีการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย คือ ก่อนวัยเรียนจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ เนื่องจากปฐมวัยเป็นวัยที่มีความสำคัญมากต่อพัฒนาการของเด็ก การศึกษาปฐมวัยจึงเป็นการสร้างพื้นฐานที่ดีและส่งผลกระทบต่อการศึกษาในระดับต่อไป

๒.๓) ควรจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพิ่มเติมนอกเหนือจากการบริจาคเงินเพื่อการศึกษา เช่น เก็บภาษีจากเงินได้สุทธิต่อปีละ ๑ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการจัดการศึกษา

### ๓) เรื่องที่ต้องศึกษาวิจัยเพิ่มเติม

๓.๑) การศึกษาก่อนวัยเรียนส่งผลดีต่อครอบครัวคนจนและเด็กยากจนเพียงใด (สัมฤทธิ์ผลการศึกษาลดชีวิต)

๓.๒) การจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวที่เน้นการสนองทุนผ่านด้านอุปทาน การให้ค่าใช้จ่ายรายหัวในจำนวนที่เท่ากัน ไม่ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันจริง



เนื่องจากมีความแตกต่างกันของสถานศึกษา และภูมิหลังของผู้เรียน โดยสถานศึกษาที่เป็นที่นิยมมีความได้เปรียบเนื่องจากมีความต้องการของจำนวนผู้เรียนจำนวนมาก และในส่วนของผู้เรียน พบว่าผู้ปกครองที่มีฐานะร่ำรวยมีความพร้อมที่จ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการศึกษา ในขณะที่ผู้ปกครองที่มีฐานะ

ยากจนไม่พร้อม ดังนั้น จึงควรปรับวิธีการและกระบวนการจัดสรรเงินรายหัวตามความต้องการจำเป็น เพื่อมิให้ผู้เรียนที่มีฐานะยากจนต้องออกจากระบบการศึกษาก่อนเวลาอันควร ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ และยกระดับคุณภาพ

๓.๓) มาตรการ/กลไกของภาครัฐในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการจัดสรรค่าใช้จ่ายโดยคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกัน เช่น ตามสภาพภูมิศาสตร์ ที่ตั้ง (โรงเรียนชนบท/โรงเรียนในเมือง) คุณภาพและมาตรฐานคุณลักษณะของผู้เรียน การผลิตกำลังคนเพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศ (สาขาขาดแคลน/สาขาที่มีต้นทุนสูง/สาขาที่มีผลตอบแทนสูง สาขาศิลปวัฒนธรรม) การพัฒนากลุ่มโรงเรียนเครือข่าย การจัดการเรียนร่วม การสะสมหน่วยกิต เป็นต้น

๓.๔ มาตรการส่งเสริมไม่ให้เด็กยากจนออกจากสถานศึกษาก่อนวัยอันควร (Leaving School Early) โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายเด็กอายุ ๑๓ - ๑๘ ปี ซึ่งมีอัตราการออกจากสถานศึกษาก่อนวัยอันควรสูง

๓.๕ การมีงานทำและอัตราผลตอบแทนของผู้จบอาชีวศึกษา เพื่อศึกษาว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษามีสภาพเป็นอย่างไรเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มปริมาณผู้เรียนสายอาชีวศึกษา

๓.๖ มาตรการจูงใจของภาครัฐเพื่อสนับสนุนให้คนเข้ามาเรียนอาชีวศึกษามากขึ้น และให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น เช่น การลดหย่อนภาษีหรือรัฐเน้นลงทุนในสาขาที่มีค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอนสูง และเน้นผลิตบัณฑิตที่ตรงกับความต้องการของตลาด

#### ๔. ประเด็นอื่นๆ

๔.๑ ควรให้ความสำคัญกับคุณภาพและความต้องการจำเป็นของรายการอุดหนุนฟรี ๕ รายการ ตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะเครื่องแบบนักเรียน หนังสือเรียน เนื่องจากผู้เรียนมีความต้องการที่แตกต่างกัน โดยอาจพิจารณาจัดสรรตามความต้องการจำเป็นของแต่ละบุคคล ตามความเหมาะสม

๔.๒ ควรปรับทัศนคติของผู้จ้างให้จ่ายผลตอบแทนโดยคำนึงถึงความสามารถของคนมากกว่าวุฒิการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสายอาชีวศึกษาได้แสดงความสามารถ และมีรายได้ที่เหมาะสม สอดคล้องกับทักษะและความสามารถของตน

๔.๓ การจัดการเรียนการสอนแบบทวิศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๔ - ๖ เน้นกลุ่มเป้าหมาย ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้เรียนที่มีผลการเรียนสายสามัญไม่ดี และกลุ่มผู้เรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เนื่องจากทั้ง ๒ กลุ่มนี้ เป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มว่าอาจไม่สามารถศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้ จึงได้เปิดหลักสูตรทางเลือกให้ได้เรียนสายอาชีพเพื่อการทำงาน โดยผู้จบจะได้รับวุฒิการศึกษาทั้งระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพและมัธยมศึกษาตอนปลายด้วย แต่ในทางปฏิบัติสถานศึกษาดำเนินการโดยจัดให้ผู้เรียนทุกคนได้เรียนทวิศึกษา จึงส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้เรียนต่อในสถาบันอาชีวศึกษา

๔.๔ ความหลากหลายทางเชื้อชาติของผู้เรียนในแต่ละสถานศึกษา เป็นบริบทที่ทำให้การบริหารจัดการการเรียนการสอนและหลักสูตรแตกต่างกันไป เช่น โรงเรียนนานาชาติควรปลูกฝังเรื่องวัฒนธรรมไทย ภาษาไทย ส่วนโรงเรียนชายขอบควรปลูกฝังเรื่องการสร้างความสัมพันธ์และการลดความขัดแย้งระหว่างประเทศ รวมทั้งการเรียนร่วมกันระหว่างผู้เรียนต่างเชื้อชาติ/ภาษา เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) รัฐควรจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตั้งแต่ระดับปฐมวัย เนื่องจากปฐมวัยเป็นวัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนามนุษย์ และเป็นการสร้างพื้นฐานเพื่อส่งผลต่อการศึกษาในระดับต่อไป

๒) รัฐควรจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพิ่มเติมนอกเหนือจากการบริจาคเงินเพื่อการศึกษา เช่น เก็บภาษีจากเงินได้สุทธิร้อยละ ๑ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการจัดการศึกษา

๓) รัฐควรให้ความสำคัญกับคุณภาพและความต้องการจำเป็นของรายการอุดหนุนฟรี ๕ รายการ ตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะเครื่องแบบนักเรียน หนังสือเรียน เนื่องจากผู้เรียนมีความต้องการที่แตกต่างกัน โดยอาจพิจารณาจัดเป็นรายกรณี/กลุ่ม และเกลี่ยรายการค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสม