



pbo  
Parliamentary Budget Office  
สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

รายงานการศึกษา  
ประสิทธิภาพระบบการศึกษา  
และการดำเนินงาน  
โครงการเรียนฟรี 15 ปี



สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร







รายงานการศึกษา

เรื่อง

ประสิทธิภาพระบบการศึกษา

และการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี



**เรื่อง** รายงานการศึกษา เรื่อง ประสิทธิภาพระบบการศึกษา และการดำเนินงานโครงการ  
เรียนฟรี 15 ปี

**ฉบับที่** 9/2564

**จัดพิมพ์ครั้งที่** 1/2564

**จำนวนหน้า** 102 หน้า

**จำนวนพิมพ์** 150 เล่ม

**จัดทำโดย** สำนักงานประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

**ที่ปรึกษา** นายนพรัตน์ ทวี ผู้บังคับบัญชากลุ่มวิเคราะห์งบประมาณ 2  
นายชูเกียรติ รักบำเหน็จ นักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ

**ผู้จัดทำ** นายภัทร ศิรินิรันดร์ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ

**พิมพ์ที่** สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300  
โทรศัพท์ 0-2242-5900 ต่อ 5421



รายงานการศึกษา เรื่อง ประสิทธิภาพระบบการศึกษา  
และการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี



แบบสำรวจความพึงพอใจต่อเอกสารวิชาการ  
ของสำนักงานประมาณของรัฐสภา (PBO)  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



## คำนำ

รายงานการศึกษา เรื่อง “ประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี” ฉบับนี้กำหนดระเบียบวิธีการศึกษาเป็นแบบผสมผสาน (Mixed Method) หรือการศึกษาที่มีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแบบผสมผสานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิ จากเอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการศึกษา และการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี และเก็บข้อมูลปฐมภูมิเพิ่มเติมในส่วนของ การสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาและเก็บแบบสอบถามจากผู้ปกครองนักเรียน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษานโยบายด้านการศึกษา ข้อมูลพื้นฐาน และการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี ศึกษางบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ได้รับในปีงบประมาณ 2563 – 2564 ผลดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานวิชาการฉบับนี้จะเป็นข้อมูลให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมาธิการด้านสังคม และเจ้าหน้าที่รัฐสภา นำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในวงงานรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เกี่ยวข้องกับด้านการศึกษา ต่อไป

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

พฤษภาคม 2564



## บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี” ฉบับนี้กำหนดระเบียบวิธีการศึกษาเป็นแบบผสมผสาน (Mixed Method) หรือการศึกษาที่มีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแบบผสมผสานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิ จากเอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการศึกษา และการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ศึกษาข้อมูลในส่วนงบประมาณรายจ่ายโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่ ปี 2563 – 2564 และเก็บข้อมูลปฐมภูมิเพิ่มเติมในส่วนของการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 23 แห่ง และเก็บแบบสอบถามจากผู้ปกครองนักเรียน จำนวน 126 รายและนำข้อมูลทั้งสองส่วนมาวิเคราะห์ สังเคราะห์และประมวลผลข้อมูล เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

### 1. ภาพรวมระบบการศึกษาในปัจจุบัน

ภาพรวมของระบบการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่าประสิทธิภาพของคุณภาพการศึกษา ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เมื่อพิจารณาจาก 1) คะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมพื้นฐาน (O-NET) มีค่าเฉลี่ยต่ำในทุกกลุ่มสาระ 2) ผลคะแนนจากการทดสอบโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (PISA) อยู่ในระดับต่ำกว่าอีกหลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน ที่เน้นการสอนเนื้อหาสาระและความจำมากกว่าการพัฒนาทักษะและสมรรถนะ สำหรับการบริหารจัดการของสถานศึกษา พบว่าเป็นการบริหารตามกฎ ระเบียบ มากกว่าการบริหารเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย การแยกบทบาทระหว่างผู้กำกับการศึกษา กับผู้จัดการศึกษายังไม่ชัดเจน ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา

ด้านงบประมาณ พบว่าค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากรซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายประจำ ทำให้งบประมาณสำหรับการพัฒนาคุณภาพศึกษามีน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพและมาตรฐานของโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนในเขตชนบทขนาดเล็ก มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งงบประมาณสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและครูผู้สอนที่มีคุณภาพยังกระจายไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ห่างไกล ทุรกันดาร

ด้านผู้เรียน พบว่าเด็กวัยเรียนส่วนใหญ่มี IQ ที่ต่ำกว่าค่ากลางมาตรฐานสากล ขณะที่ EQ มีคะแนนเฉลี่ยที่ต่ำกว่าระดับปกติ ส่วนเด็กปฐมวัยช่วงอายุ (3-5 ปี) ส่วนใหญ่จะอยู่ในสถานศึกษาเด็กปฐมวัยที่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐาน จากมาตรฐานที่หลากหลายของหลายหน่วยงาน รูปแบบการจัดการเรียนการสอน และมาตรฐานครูที่มีความแตกต่างกัน ส่งผลต่อพัฒนาการที่เหมาะสมกับแต่ละช่วงของเด็กปฐมวัย



ด้านผู้ปกครอง พบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่จะเข้าถึงสถานศึกษาขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมือง ทำให้โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาของประชาชนมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

## 2. ภาพรวมการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่เริ่มจนถึงปัจจุบัน

นโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งเป็นการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐบาลต้องใช้งบประมาณเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวค่อนข้างสูง และดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2552 สามารถตอบโจทย์เรื่องการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาส แต่ยังไม่สามารถตอบโจทย์เรื่องการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้

โครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายใต้ “โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน” โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อให้ นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ 2) เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับ ประถมศึกษาชั้นมัธยมศึกษาแก่ผู้เรียนอาชีวศึกษา 3) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักเรียน และ 4) เพื่อ สร้างโอกาสและขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กและเยาวชน อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเป็นธรรม

รายการงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกอบด้วย 1) ค่าจัดการเรียนการสอน 2) ค่า หนังสือเรียน 3) ค่าอุปกรณ์การเรียน 4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดย ปัจจุบันใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา ตามแนวทางการดำเนินงานฯ ของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2562) และตามคู่มือ “การ ปฏิบัติงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น, 2562) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายของโครงการฯ ที่กำหนดไว้เดิมตั้งแต่ปี 2552 พบว่า มีเพียงหมวดค่าหนังสือเรียนที่มีการเพิ่มเกณฑ์อัตราการจัดสรร และหมวดค่าเล่าเรียน/ค่าจัดการเรียนการสอน มีค่าใช้จ่ายรายหัวส่วนเพิ่ม (Top Up) สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

ทั้งนี้ สถานศึกษาได้จำแนกการใช้จ่าย 5 หมวดเงินอุดหนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นสอง ส่วน คือส่วนแรกเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้กับผู้ปกครอง/นักเรียนโดยตรงคือ “ค่าอุปกรณ์การเรียน” และ “ค่า เครื่องแบบนักเรียน” และส่วนที่สองเป็นค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาต้องนำไปบริหารจัดการ ได้แก่ “ค่าหนังสือ เรียน” “ค่าจัดการเรียนการสอน” และ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” โดยเกณฑ์เงินอุดหนุนภาพรวมของ โครงการฯ ในแต่ละปีต่อนักเรียน 1 คน แบ่งเป็นระดับการศึกษา (ในระบบ) ได้ดังนี้ 1) อนุบาล: 2,830 บาท 2) ประถมศึกษา: 3,477 – 3,710 บาท 3) มัธยมศึกษา: 5,810 – 5,989 บาท 4) มัธยมศึกษา: 6,473 – 6,870 บาท และ 5) ปวช.: 8,210 – 15,210 บาท (ค่าหนังสือเรียนแต่ละชั้นเรียนไม่เท่ากัน และค่าจัดการเรียนการสอนของ ปวช. แต่ละสาขามี ความต่างกัน)



จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งเป็นข้อมูลปริมาณนักเรียนของสถานศึกษา เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ ปี 2563 – ปี 2564 พบว่า 1) ปัจจุบันโครงการฯ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564) มีจำนวนนักเรียนเป้าหมาย 10,526,700 คน และได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการฯ เป็นจำนวนเงิน 84,200 ล้านบาท 2) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 จำนวนนักเรียนฯ กับวงเงินงบประมาณภายใต้โครงการฯ ไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีจำนวนนักเรียนฯ ลดลงจากปีก่อนหน้าเป็นจำนวน 482,788 คน แต่งบประมาณโครงการฯ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าประมาณ 450 ล้านบาท และ 3) ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนของสถานศึกษาแต่ละสังกัด มีความต่างกัน (โดยคำนวณจากผลรวมงบประมาณโครงการฯ หารด้วยค่าเป้าหมายจำนวนนักเรียนภายใต้โครงการฯ ของแต่ละสังกัด)

### 3. สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา

การบริหารงบประมาณ พบว่าสถานศึกษาทุกแห่งและทุกสังกัด ใช้หลักเกณฑ์ค่าใช้จ่าย ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ปี 2562 และใช้กลไกคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่ายเป็นหลัก โรงเรียนขนาดใหญ่ในสังกัดของ สพฐ. โรงเรียนเอกชน โรงเรียนสาธิตและโรงเรียนเทศบาลไม่มีปัญหาเรื่องการบริหารงบประมาณในภาพรวม ยกเว้นโรงเรียนขนาดเล็ก จะมีปัญหาการบริหารจัดการ เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนน้อยเงินที่ได้รับจัดสรรจึงน้อยไปด้วย ทำให้ไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการและส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร รวมถึงผู้ปกครองและชุมชนมีข้อจำกัดทางการเงิน นอกจากนี้รายการกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนด้าน ICT โรงเรียนที่อยู่ห่างไกล ทุรกันดาร จะมีปัญหาเรื่อง WIFI ไม่เสถียร รวมทั้งจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ ไม่เพียงพอและไม่รองรับระบบการเรียนการสอนเท่าที่ควร

คุณภาพการเรียนการสอน พบว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ในสังกัดของ สพฐ. โรงเรียนสาธิต และโรงเรียนเอกชน จะมีคุณภาพการเรียนการสอนที่ดีกว่าโรงเรียนขนาดเล็กสังกัด สพฐ. และ อปท. เนื่องจากมีความพร้อมด้านสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอน บุคลากรทางการศึกษา และหลักสูตร/รูปแบบการเรียนการสอนที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง/นักเรียนในการต่อยอดการศึกษาที่สูงขึ้นในระดับมหาวิทยาลัย ทำให้ผู้ปกครองที่มีเศรษฐฐานะดีเลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียน ถึงแม้ว่าจะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเพิ่มเติมก็ตาม

การติดตามประเมินผลโครงการเรียนฟรี 15 ปี พบว่าสถานศึกษาทุกแห่งและทุกสังกัด มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 แต่เป็นลักษณะรายงานประจำปีหรือรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งไม่ได้เป็นไปในลักษณะของการประเมินผล



#### 4. สรุปผลแบบสอบถามผู้ปกครองนักเรียน

การรับรู้เกี่ยวกับโครงการฯ พบว่า มีผู้ปกครองถึงร้อยละ 47 ยังไม่ทราบถึงสิทธิหรือหลักเกณฑ์ที่พึงจะได้รับต่อนักเรียนตามโครงการฯ ผู้ปกครองร้อยละ 33 ทราบจากการขอใบสำคัญรับเงินจากสถานศึกษา ผู้ปกครองร้อยละ 13 รับทราบจากการชี้แจงของสถานศึกษา และผู้ปกครองอีกร้อยละ 7 ทราบจากข้อมูลแหล่งอื่นๆ

เงินอุดหนุนการดำเนินการ 5 กิจกรรม พบว่าผู้ปกครองมากกว่าร้อยละ 50 ไม่ทราบข้อมูลการดำเนินงานของแต่ละกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเข้าใจหรือการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุน 1) กิจกรรมวิชาการ 2) กิจกรรมคุณธรรมจริยธรรม ลูกเสือ เนตรนารี 3) กิจกรรมทัศนศึกษา และ 4) กิจกรรมการให้บริการคอมพิวเตอร์แก่นักเรียน ซึ่งมีผู้ปกครองทราบเพียงร้อยละ 11

ค่าใช้จ่ายที่ผู้ปกครองต้องจ่ายเพิ่มเติมให้กับสถานศึกษา พบว่าผู้ปกครองนักเรียน ร้อยละ 93 ยังต้องชำระค่าบำรุงการศึกษาให้กับสถานศึกษา จึงสรุปได้ว่าการสนับสนุนเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักเรียนเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น

ปัจจัยสำคัญที่ผู้ปกครองเห็นว่าส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของนักเรียน พบว่า การจัดการเรียนการสอนที่ดีของสถานศึกษา เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้นของนักเรียน จึงสรุปได้ว่าผู้ปกครองส่วนมากจะให้ความสำคัญต่อสถานศึกษาที่มีปัจจัยความพร้อมด้านการเรียนการสอน ซึ่งรวมถึง หลักสูตรที่ตรงกับความต้องการ คุณภาพของครูผู้สอน ความพร้อมด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน สภาพแวดล้อม และความปลอดภัย เพื่อแลกกับคุณภาพการจัดการเรียนการสอนที่ดี ถึงแม้ว่าผู้ปกครอง จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมให้สถานศึกษาก็ตาม และขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองด้วยเช่นกัน

#### 5. ข้อเสนอแนะการสร้างประสิทธิภาพระบบการศึกษา

ด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม กระทรวงศึกษาธิการ ควรทบทวนนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาและปรับปรุงการสร้างคุณภาพการศึกษาระยะยาว โดยพิจารณาจากผลการประเมินด้านการศึกษาในปัจจุบัน ควรทบทวนนโยบายด้านการศึกษา โดยการสร้างศักยภาพเด็กไทยให้มีความต่อเนื่องตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนสำเร็จการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และทบทวนหลักสูตรแกนกลาง (หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน) โดยเน้นที่ผู้เรียนเป็นแกนหลักสำคัญ ปรับปรุงระบบการเรียนการสอน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะและสมรรถนะของนักเรียน มากกว่าที่เน้นการสอนเนื้อหาสาระและความจำ และสร้างช่องทางให้คนทุกกลุ่มวัยสามารถเข้าถึงสื่อการเรียนรู้ที่หลากหลาย บนฐานของนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัล

ด้านระบบบริหารการศึกษา ควรปรับปรุงระบบการบริหารจัดการศึกษาโดยเน้นการบริหารเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และแยกบทบาทระหว่างผู้กำกับการศึกษา กับผู้จัดการศึกษาให้ชัดเจน และเปิดโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา



ด้านการบูรณาการ กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการบูรณาการร่วมกันด้านการจัดการเรียนรู้ในกลุ่มเด็กปฐมวัย โดยเฉพาะการพัฒนาสถานศึกษาเด็กปฐมวัยคือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศ ให้มีคุณภาพและมาตรฐานการจัดการเรียนการสอนที่ใกล้เคียงกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเขตเมือง และโรงเรียนเด็กปฐมวัยของหน่วยงานในสังกัดอื่นๆ

ด้านการพัฒนาครูและสื่อการเรียนการสอน ควรพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพครูให้ตรงตามวิชาสาระหลักที่ขาดแคลนของแต่ละสถานศึกษา หรือจัดสรรบุคลากรครูให้ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา และหาแนวทางแก้ไขความไม่มั่นคงของครูอัตราจ้าง เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ ในการขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ต่อนักเรียน การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาและการแลกเปลี่ยนสื่อการเรียนการสอนที่เป็น Best Practice เพื่อสร้างโอกาสให้นักเรียนในพื้นที่ห่างไกล สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ รวมทั้งพัฒนาทักษะด้าน ICT ของครูผู้สอน เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการเรียนการสอนนักเรียนในยุค Digital Disruption

## 6. ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี

ด้านนโยบาย ควรมีการบูรณาการข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเชื่อมโยงการใช้งบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี กับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ให้มีความเกื้อหนุนกันและไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากมีเป้าหมายเดียวกันคือสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

การเพิ่มเกณฑ์การจัดสรร ควรจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาที่มีความจำเป็น/ขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอนเพิ่มเติมจากจัดสรรตามเกณฑ์รายหัว โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็กในพื้นที่ชนบทห่างไกล รวมถึงควรทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณทั้ง 5 กิจกรรมให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริงในปัจจุบัน

การปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดสรร ควรปรับปรุงระเบียบให้สถานศึกษาสามารถเบิกจ่ายงบประมาณเต็มจำนวน ทดแทนการวิธีการเบิกจ่ายครั้งละ 70:30 เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและลดภาระในการหาเงินจากแหล่งอื่นมาตรงจ่าย รวมถึงการปรับปรุงระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารงบประมาณในการถัวจ่ายข้ามระหว่างรายการงบประมาณภายใต้โครงการฯ อาทิ รายการ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” ไปถัวจ่ายกับรายการ “ค่าหนังสือเรียน” ในกรณีที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ และการปรับปรุงหลักเกณฑ์สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ในการปรับเปลี่ยนงบประมาณจากรายการ “ค่าจัดการเรียนการสอน” (งบรายหัว) ไปเบิกจ่ายในงบดำเนินงานของสถานศึกษา เพื่อให้ความคุ้มค่าของงบประมาณได้มากกว่า



การประชาสัมพันธ์โครงการฯ สถานศึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองทราบเกี่ยวกับการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ผ่านช่องทางเว็บไซต์ของสถานศึกษา หรือการประชุมผู้ปกครอง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณ

การประเมินโครงการฯ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาทุกแห่ง ควรมีการประเมินผลการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อสะท้อนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และสรุปข้อเสนอแนะให้ผู้บริหารในระดับนโยบาย นำไปปรับปรุงในการดำเนินโครงการในปีต่อไป



## สารบัญ

คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ช
สารบัญภาพ	ฅ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 ข้อสมมติฐานในการศึกษา	4
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 นิยามศัพท์	6
1.7 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ	6
<b>บทที่ 2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง</b>	7
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	7
2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	7
2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	8
2.1.3 การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	8
2.1.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	11
2.2 แผนและนโยบายที่เกี่ยวข้อง	11
2.2.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	11
2.2.2 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579	11
2.2.3 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	12
2.2.4 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่องให้จัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย	13



## สารบัญ (ต่อ)

2.3 ปัญหาและความท้าทายที่เกี่ยวข้อง	14
2.3.1 คุณภาพของคนไทยทุกกลุ่มวัย	14
2.3.2 คุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษา	14
2.3.3 การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา	15
2.3.4 โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา	15
2.4 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	16
2.5 การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562	19
<b>บทที่ 3 การดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี</b>	<b>21</b>
3.1 ที่มาของโครงการฯ	21
3.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในช่วงเริ่มต้นโครงการฯ	22
3.2.1 อัตราค่าจัดการเรียนการสอน	22
3.2.2 อัตราค่าหนังสือเรียน	23
3.2.3 อัตราค่าอุปกรณ์การเรียน	24
3.2.4 อัตราค่าเครื่องแบบนักเรียน	24
3.2.5 อัตราค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	25
3.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของโครงการฯ ในปัจจุบัน	26
3.4 หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการฯ	28
3.5 ความสอดคล้องระหว่างปริมาณเด็กนักเรียนกับการจัดสรรงบประมาณฯ	31
3.5.1 แนวโน้มอัตราการเกิดในประเทศไทย	31
3.5.2 การจัดสรรงบประมาณฯ เพิ่มขึ้นในขณะที่อัตราเกิดของประชากรลดลง	31
3.6 ภาพรวมรายการงบประมาณภายใต้โครงการฯ	32
3.7 จำนวนนักเรียนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการฯ	33
3.8 การดำเนินงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	37
<b>บทที่ 4 การติดตามการดำเนินงาน “โครงการเรียนฟรี 15 ปี”</b>	<b>38</b>
4.1 การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา	40
4.1.1 ด้านงบประมาณ	40
4.1.2 ด้านการประเมินโครงการฯ	44



## สารบัญ (ต่อ)

4.1.3	ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา	44
4.1.4	ข้อเสนอการบริหารงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี	45
4.1.5	ข้อเสนอด้านคุณภาพการศึกษา	46
4.2	การเก็บข้อมูลแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์จากผู้ปกครองนักเรียน	48
4.2.1	การรับรู้เกี่ยวกับโครงการฯ	48
4.2.2	ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองให้กับสถานศึกษา	49
4.2.3	ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา	49
4.2.4	ข้อเสนอแนะของผู้ปกครองต่อการดำเนินโครงการฯ	50
<b>บทที่ 5</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>52</b>
5.1	สรุปผลการศึกษา	52
5.1.1	ภาพรวมระบบการศึกษาในปัจจุบัน	52
5.1.2	ภาพรวมของการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่เริ่มจนถึงปัจจุบัน	54
5.1.3	จำนวนนักเรียนกลุ่มเป้าหมายภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี	56
5.1.4	การจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี	57
5.1.5	สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา	58
5.1.6	สรุปผลแบบสอบถามผู้ปกครองนักเรียน	60
5.2	ข้อเสนอแนะ	62
5.2.1	ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม	62
5.2.2	ข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี	63
บรรณานุกรม		65
ภาคผนวก		69
ภาคผนวก ก	กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารสถานศึกษาที่ตอบรับการสัมภาษณ์	70
ภาคผนวก ข	สรุปผลแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างผู้ปกครองนักเรียน	71
ภาคผนวก ค	ประเด็นสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง (บุคลากรทางการศึกษา)	79
ภาคผนวก ง	ประเด็นสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง (ผู้ปกครองนักเรียน/เครือข่ายผู้ปกครอง)	80



## สารบัญภาพ

ภาพที่		
1-1	การจัดอันดับกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	1
1-2	การจัดอันดับตามตัวชี้วัดด้านการศึกษาของ IMD (ปี 2556 – 2560)	2
1-3	การจัดอันดับตามตัวชี้วัดด้านการศึกษาของ IMD (ปี 2562 – 2563)	2
1-4	คะแนนการทดสอบ O-NET ระดับมัธยมปีที่ 3 ปีการศึกษา 2562	3
2-1	ระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์	18
3-1	อัตราค่าจัดการเรียนการสอน	22
3-2	อัตราค่าหนังสือเรียน	23
3-3	อัตราค่าอุปกรณ์การเรียน	24
3-4	อัตราค่าเครื่องแบบนักเรียน	25
3-5	อัตราค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	25
3-6	ภาพรวมเงินอุดหนุนของโครงการฯ ต่อนักเรียน 1 คน	26
3-7	การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ค่าใช้จ่ายจากปีเริ่มต้นโครงการฯ จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	27
3-8	หน่วยรับงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี	28
3-9	สัดส่วนหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรภายใต้โครงการฯ	28
3-10	การจัดสรรงบประมาณฯ จำแนกตามรายการของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	29
3-11	รายละเอียดงบประมาณฯ ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	29
3-12	การจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง	30
3-13	การจัดสรรจำแนกตามรายการงบประมาณของโครงการฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนครและเทศบาลเมือง	30
3-14	สถิติจำนวนการเกิดในประเทศไทย	31
3-15	ภาพรวมงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี	31
3-16	การจัดสรรรายการงบประมาณภายใต้โครงการฯ	32
3-17	การจัดสรรงบประมาณฯ จำแนกตามรายการของโรงเรียนในสังกัด สช. และ สพฐ.	33
3-18	จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี	34
3-19	คะแนน O-NET เฉลี่ยของนักเรียน ม.3	35
3-20	รายรับของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	37



## สารบัญญภาพ (ต่อ)

ภาพที่

4-1	สัดส่วนรูปแบบการรับทราบข้อมูลโครงการฯ	48
4-2	สัดส่วนอัตราค่าบำรุงการศึกษาต่อภาคเรียน	49
4-3	สัดส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการเรียน	50
4-4	การจัดอันดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกสถานศึกษาสำหรับบุตรหลาน	50
5-1	การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ค่าใช้จ่ายจากปีเริ่มต้นโครงการฯ	55
5-2	จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี	56
5-3	การจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี จำแนกตามหน่วยงาน	57

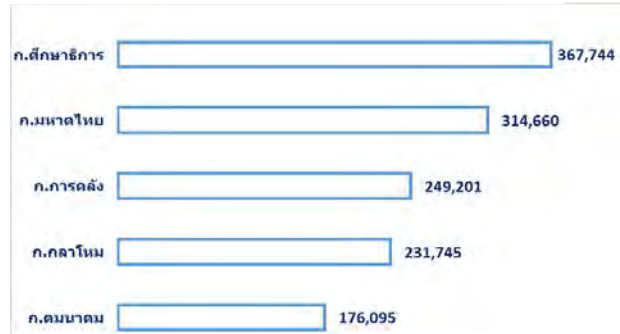


## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณต่อกระทรวงต่างๆ ที่ผ่านมาจะพบว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดสรรงบประมาณต่อกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อใช้ในการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน และการสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาอย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ทั้งนี้ จากเอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้แสดงข้อมูลงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสูงสุด ในวงเงิน 367,744 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.86 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ภาพที่ 1-1 การจัดอันดับกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

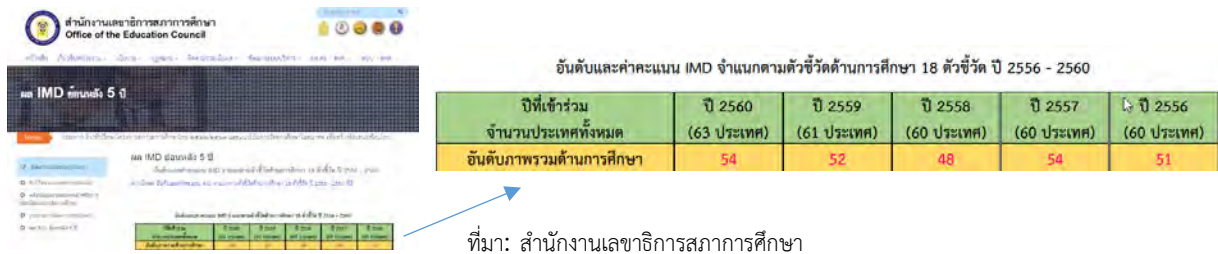
โดยรายการงบประมาณที่สำคัญของกระทรวงศึกษาธิการที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 ล้านบาท จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (เล่มที่ 10) งบประมาณรายจ่ายกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้แก่โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โครงการเรียนฟรี 15 ปี) ซึ่งได้รับการจัดสรรเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 76,165 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.71 ของงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตาม โครงการเรียนฟรี 15 ปี มิได้มีเพียงกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่ยังพบรายการงบประมาณของโครงการดังกล่าวปรากฏในหน่วยรับงบประมาณอื่น อาทิ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กองบัญชาการ ทชด.

ทั้งนี้ โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เริ่มดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552 จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่าย เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ปกครอง และ 2) เพื่อสร้างโอกาสและขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็ก เยาวชน และประชาชนอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ที่ระบุให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 ที่ระบุให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย



อย่างไรก็ตาม ในการสะท้อนประเด็น “การได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ” ตามรัฐธรรมนูญ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น หากพิจารณาจากตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดค่าเป้าหมาย “อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษา อยู่ในอันดับที่ 45 ในปี พ.ศ. 2564 (2021)” จากการประเมินของสถาบันเพื่อการพัฒนาการศึกษานานาชาติ (International Institute for Management Development, IMD) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันตามปัจจัยต่างๆ ของประเทศที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด 63 ประเทศ โดยความเป็นไปได้ของค่าเป้าหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับผลลัพธ์ที่ IMD จัดอันดับฯ ด้านการศึกษาของประเทศไทยที่ได้ อันดับที่ 55 ในปี พ.ศ. 2563 (2020)

ภาพที่ 1-2 การจัดอันดับตามตัวชี้วัดด้านการศึกษาของ IMD (ปี 2556 – 2560)



ภาพที่ 1-3 การจัดอันดับตามตัวชี้วัดด้านการศึกษา ของ IMD (ปี 2562 - 2563)



ที่มา: International Institute for Management Development



ภาพที่ 1-4 คะแนนการทดสอบ O-NET ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปีการศึกษา 2562



ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ประกอบกับ ผลลัพธ์ภาพรวมคะแนนการทดสอบ O-NET (การทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน) ของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปีการศึกษา 2562 ซึ่งเป็นนักเรียนที่กำลังจะเลือกศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอาชีวศึกษา มีผลการสอบในวิชาหลักทั้ง 3 วิชา ประกอบด้วยคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ โดยเฉลี่ยมีคะแนนต่ำกว่า 35 คะแนน (คะแนนเต็ม 100 คะแนน) ดังนั้น ผลลัพธ์จากการจัดอันดับของ IMD และคะแนน O-NET ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ได้สะท้อนคุณภาพการศึกษา และความคุ้มค่าของโครงการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โครงการเรียนฟรี 15 ปี) ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในการให้รัฐดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ

จากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าว ผู้ศึกษาในฐานะนักวิเคราะห์งบประมาณ สังกัดสำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office, PBO) ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ต้องสนับสนุนข้อมูลด้านการงบประมาณให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีความสนใจที่จะศึกษา “ประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี” เพื่อสะท้อนถึงประเด็นต่างๆ ต่อระบบการศึกษาในภาพรวม และการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปีในปัจจุบัน รวมถึงปัญหาอุปสรรค และผลกระทบต่างๆ ในการนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอแนะในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษานโยบายด้านการศึกษา และข้อมูลพื้นฐานโครงการเรียนฟรี 15 ปี
- 1.2.2 เพื่อศึกษางบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ได้รับในปีงบประมาณ 2563 – 2564 และศึกษาผลดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และผลกระทบของการดำเนินงานที่ผ่านมา
- 1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี



### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

#### 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) เพื่อศึกษาหลักการ ที่มาของนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการศึกษา และแนวทางการดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่เริ่มต้นในปี 2552 จนถึงปัจจุบัน ว่ามีการดำเนินการ และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับสถานศึกษาในสังกัดใดบ้าง และมีการบริหารงบประมาณอย่างไร รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบการศึกษาและการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้มีคุณภาพ

2) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการเรียนฟรี 15 ปี และจำนวนนักเรียนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการสนับสนุน ตั้งแต่ปี 2563 – ปี 2564

โดยนำข้อมูลทั้งสองส่วนมาวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นภาพรวมของระบบการศึกษาในปัจจุบัน ผลการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ ด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปีให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการในอนาคต

#### 1.3.2 ขอบเขตด้านเวลา

ระยะเวลาการศึกษา ตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2563 – พฤษภาคม 2564

### 1.4 ข้อสมมติฐานในการศึกษา

จากผลลัพธ์คะแนนการทดสอบ O-NET และผลการจัดอันดับ IMD ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น รัฐบาลหรือกระทรวงศึกษาธิการมีการรับทราบปัญหา และมีนโยบาย/แนวทางดำเนินงานที่ตอบสนองต่อปัญหาหรือความท้าทายในการพัฒนาประสิทธิภาพระบบการศึกษา/คุณภาพการศึกษา

ในส่วนของนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ระบุให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย สำนักงบประมาณของรัฐสภาจึงได้ตั้งข้อสมมติฐานของรายงานการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ประเด็น คือ 1) รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กับเด็กทุกคนได้รับการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ 2) การจัดสรรงบประมาณให้กับเด็กทุกคนของรัฐบาลไม่ได้สะท้อนถึงคุณภาพการศึกษาและการลดความเหลื่อมล้ำ ดังนั้นการจัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง “ประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี” ฉบับนี้ ผู้ศึกษาต้องการสะท้อนถึงผลลัพธ์ในการเข้ารับการศึกษาอย่างมีคุณภาพของเด็กตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการให้รัฐดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ และ 3) แนวโน้มอัตราการเกิดของประชากรที่ลดลง ส่งผลให้ปริมาณการจัดสรรงบประมาณลดลงด้วย



## 1.5 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาได้กำหนดระเบียบวิธีการศึกษาเป็นแบบผสมผสาน (Mixed Method) หรือการศึกษาที่มีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแบบผสมผสานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษา 2 ส่วน ได้แก่ 1) ศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี หนังสือ เอกสารวิชาการ รายงานประจำปี อินเทอร์เน็ต กฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการศึกษาและการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้น และ 2) นำมาประกอบการวิเคราะห์ร่วมกับการจัดเก็บเป็นข้อมูลปฐมภูมิ โดยการเก็บข้อมูลจากผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดต่างๆ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยใช้การสัมภาษณ์ผ่านระบบ Zoom Application และใช้แบบสอบถามเพื่อรับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากผู้ปกครองนักเรียน โดยมีขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

- 1) ศึกษานโยบายด้านการศึกษา และที่มาของนโยบายเรียนฟรี 15 ปี
- 2) ศึกษาแนวทางการดำเนินโครงการฯ จากเอกสารและรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้น และนำมาประกอบการวิเคราะห์ร่วมกับการจัดเก็บเป็นข้อมูลปฐมภูมิ
- 3) ศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของการดำเนินงานของสถานศึกษาแต่ละสังกัด จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) เก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ของผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและมหาวิทยาลัย จำนวน 23 แห่ง โดยคำนึงถึงมิติขนาดของสถานศึกษา มิติพื้นที่ และมิติการศึกษาพิเศษ (รายละเอียดตามภาคผนวก ก) และมีประเด็นสัมภาษณ์เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารงบประมาณโครงการฯ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอน การสะท้อนปัญหาและอุปสรรค และวิธีหรือรูปแบบการประเมินโครงการฯ (รายละเอียดตามภาคผนวก ค)
- 5) เก็บข้อมูลจากผู้ปกครองนักเรียนโดยการจัดทำแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์โดยประชาสัมพันธ์ผ่าน Line Application (ผู้ปกครองตอบกลับจำนวน 126 ราย) (รายละเอียดตามภาคผนวก ข) และมีประเด็นคำถามเพื่อศึกษาการรับรู้โครงการฯ การชำระค่าเทอม และปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกสถานศึกษา (รายละเอียดตามภาคผนวก ง)
- 6) วิเคราะห์ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายโครงการเรียนฟรี 15 ปี จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ปี 2563 – 2564
- 7) ดำเนินการวิเคราะห์ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี มาวิเคราะห์ผลร่วมกับข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 23 โรงเรียน และจากแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์ของกลุ่มตัวอย่างผู้ปกครองนักเรียนจากการสุ่มถาม (ผู้ปกครองตอบกลับจำนวน 126 ราย)
- 8) จัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี



## 1.6 นิยามศัพท์

- 1.6.1 ระบบการศึกษา คือระบบการบริหารจัดการศึกษาซึ่งส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา
- 1.6.2 โครงการเรียนฟรี 15 ปี คือ “โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน” หรือ “โครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ”
- 1.6.3 เอกสารงบประมาณ คือ เอกสารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 1.6.4 โรงเรียน สพฐ. คือ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 1.6.5 โรงเรียนขนาดเล็ก คือสถานศึกษาทุกสังกัดที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 300 คน
- 1.6.6 โรงเรียนขนาดใหญ่ คือสถานศึกษาทุกสังกัดที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่า 500 คน
- 1.6.7 โรงเรียนสาธิต คือสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้สังกัดสถาบันอุดมศึกษา
- 1.6.8 ผู้ปกครองกลุ่มเป้าหมาย คือผู้ปกครองนักเรียนที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เป็นข้อมูลให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมาธิการด้านสังคม และสมาชิกวุฒิสภาที่สนใจ นำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณด้านการศึกษาในอนาคตต่อไป
- 2) สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา มีข้อมูลวิชาการ เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้สนใจ นำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษา ค้นคว้า และอ้างอิง



## บทที่ 2

### กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง “ประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี” ได้ให้ความสำคัญกับการนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์และประเด็นข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา และการใช้จ่ายงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี รวมถึงการสะท้อนปัญหาและอุปสรรคต่างๆ จากการดำเนินงานโดยรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย และข้อมูลทุติยภูมิเชิงปริมาณจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 และแหล่งข้อมูลอื่นๆ เพื่อใช้ในการนำเสนอประเด็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องต่อสมาชิกวุฒิสภา ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีศึกษาแนวคิด ที่มาของนโยบาย และระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาและโครงการเรียนฟรี 15 ปี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49 ได้ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และต่อมานายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดย “ให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี โดยสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุกโรงเรียน จัดให้มีชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปีการศึกษา 2552 และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อชดเชยรายการต่างๆ ที่โรงเรียนเก็บจากผู้ปกครอง” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563) รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี โดยกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนที่เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นปีแรก

ในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญต่อสาระสำคัญตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23-24 สิงหาคม 2554 ได้กล่าวถึงการสร้างโอกาสทางการศึกษาโดย “สนับสนุนการจัดการศึกษาตามวัยและพัฒนาการอย่างมีคุณภาพ ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563) รวมถึง รัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ได้ให้ความสำคัญต่อมาตรา 49 ด้วยเช่นกัน โดยได้กล่าวถึง “การปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียน และลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา” ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557



สรุปได้ว่ารัฐบาลที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในการสนับสนุนค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ตามมาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยงานศึกษาจะนำประเด็น “การสร้างโอกาสทางการศึกษา” และ “คุณภาพทางการศึกษา” เป็นโจทย์สำคัญในการศึกษาครั้งนี้

### 2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ได้ระบุให้ “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งมีความต่อเนื่องในสาระสำคัญของประเด็น “การสร้างโอกาสทางการศึกษา” และ “คุณภาพทางการศึกษา” จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49 ประกอบกับ คำแถลงนโยบายของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ได้กล่าวถึงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา “โดยบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยจัดการศึกษากับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มุ่งเน้นกลุ่มเด็กโอกาสและกลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษา ปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา จัดระบบโรงเรียนพี่เลี้ยง จับคู่ระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพการศึกษากับโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อยกระดับคุณภาพศึกษา และการส่งเสริมให้ภาคเอกชน ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบการศึกษาในพื้นที่ สนับสนุนเด็กที่มีความสามารถ แต่ไม่มีทุนทรัพย์เป็นกรณีพิเศษ ตลอดจนแก้ไขปัญหาหนี้สินทางการศึกษา โดยการปรับโครงสร้างหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และทบทวนรูปแบบการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสม” ซึ่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีฯ ได้ให้ความสำคัญ “การสร้างโอกาสทางการศึกษา” และ “คุณภาพทางการศึกษา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับ เปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา และการนำกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาไปสนับสนุนการสร้างโอกาสทางการศึกษา และคุณภาพทางการศึกษามากขึ้น

ผู้ศึกษาได้นำนโยบายดังกล่าวเป็นประเด็นศึกษาว่างบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี สอดรับกับการสร้างประสิทธิภาพระบบการศึกษาหรือไม่ และตอบสนองกับกลุ่มนักเรียนที่ด้อยโอกาสและพื้นที่ห่างไกลหรือไม่ รวมถึงการเข้าถึงกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กับโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีความเชื่อมโยงกันอย่างไร

### 2.1.3 การปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 257 ได้ระบุถึงเป้าหมายการปฏิรูปประเทศ ดังต่อไปนี้

1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนา ด้านจิตใจ



- 2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ
- 3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา 258 (จ) ได้ระบุให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
- 2) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 ให้แล้วเสร็จ (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
- 3) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู
- 4) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด และปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปประเทศ (มาตรา 257) โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติ และระดับพื้นที่

ทั้งนี้ จากเนื้อหาที่ระบุตามมาตรา 257 และ 258 (จ) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (วาระการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา) ได้ให้ความสำคัญ “การขจัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา” และ “คุณภาพทางการศึกษา” ที่สะท้อนจากการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ประสิทธิภาพครู และการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอน

ซึ่งนำไปสู่การตั้งประเด็นศึกษาต่างๆ เช่น การเข้าถึงกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษากับโครงการเรียนฟรี 15 ปีมีความเชื่อมโยงกันอย่างไร บุคลากรครูได้จัดสรรตามประสิทธิภาพ/ความสามารถหรือไม่ (บุคลากรได้สอนตามวิชาที่ถนัดหรือไม่) และความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนตามความถนัดของผู้เรียนเป็นอย่างไร ประกอบกับ สภาพปฏิรูปแห่งชาติได้สรุปประเด็นปัญหาระบบการคลังด้านการศึกษายกเว้นกรอบแนวทางการปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (สภาพปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, น. 64) ได้แก่

- 1) การจัดงบประมาณปัจจุบันเป็นการจัดสรรงบประมาณแบบเน้นอุปทานรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง เมื่อจัดสรรไปยังหน่วยปฏิบัติตามจำนวนผู้เรียนรายหัวจะเกิดความล่าช้า งบประมาณรายหัวไม่เพียงพอ และไม่ตรงความต้องการในลักษณะสถานศึกษาที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน



2) ในการบริหารจัดการของสถานศึกษา หน่วยปฏิบัติ คือสถานศึกษาหรือผู้จัดการศึกษาไม่สามารถบริหารจัดการเงิน และงบประมาณในการสรรหาบุคลากรเพื่อแก้ปัญหาของตัวเองด้วยข้อจำกัดของระเบียบการใช้งบประมาณ

3) การจัดเงินอุดหนุนรายหัวที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการตามภูมิสังคมที่แตกต่างกัน ไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ส่งผลให้เกิดปัญหาขนาดชั้นเรียนและสถานศึกษาใหญ่เกินขนาดที่จะจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ ในขณะที่สถานศึกษาขนาดเล็กยังมีจำนวนผู้เรียนน้อยลงเป็นลำดับ เพราะเงินอุดหนุนรายหัวที่มีจำกัดจนไม่สามารถบริหารจัดการให้เกิดคุณภาพได้ ขณะที่สถานศึกษาขนาดใหญ่ รับผู้เรียนจำนวนมาก ทำให้จำนวนผู้เรียนต่อห้องมากเกินไปส่งผลต่อคุณภาพที่ลดลงทั้งระบบ

4) ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบอุปทานนั้น นอกจากเพิ่มภาระการเบิกจ่ายที่ซับซ้อนแล้ว ยังเป็นช่องทางของการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่างๆ เพราะขาดกลไกตรวจสอบติดตามประเมินผลที่เกิดขึ้นกับผู้รับการศึกษาโดยตรงด้วยแล้ว จึงทำให้การลงทุนเพื่อการศึกษาของรัฐบาลประสิทธิผลและสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่ขาดความรับผิดชอบในทุกระดับ

รวมถึง คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ได้กำหนดเป้าหมายการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, 2562) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี ดังนี้

1) เด็ก เยาวชน และประชาชน ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ทุกคนมีความเสมอภาคในโอกาสพัฒนาตนเองตามศักยภาพและเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ รวมถึงเสริมสร้างพัฒนาครูและสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพ ตลอดจนวิจัยพัฒนาองค์ความรู้ที่นำไปใช้ได้จริงเพื่อยกระดับความสามารถของคนไทยได้อย่างยั่งยืน

2) ครูและผู้เรียนในโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลและโรงเรียนขนาดกลางที่ต้องการยกระดับคุณภาพของการจัดการศึกษาอย่างเร่งด่วน ได้รับการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ และสามารถเข้าถึงการสนับสนุนทางวิชาการได้อย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ จากประเด็นปัญหาต่อระบบการคลังด้านการศึกษา และเป้าหมายการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่กล่าวไว้ข้างต้น ผู้ศึกษาจะนำไปกำหนดเป็นประเด็นศึกษาที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา และการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี อาทิ ความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณ งบประมาณรายหัวตามภูมิสังคมที่แตกต่างกันส่งผลให้ไม่สามารถบริหารจัดการให้เกิดคุณภาพทางการศึกษาได้ กลไกตรวจสอบประเมินผลเป็นอย่างไร การดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี สอดรับกับเป้าหมายการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในการให้นักเรียนมีความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพหรือไม่ และโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลางได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอหรือไม่



2.1.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ระบุว่า “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งจะเห็นว่าสาระสำคัญในการ “สร้างโอกาสทางการศึกษา” และ “คุณภาพทางการศึกษา” ระหว่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49 มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงานภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี

## 2.2 แผนและนโยบายเกี่ยวข้อง

### 2.2.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ได้กล่าวถึง “การเน้นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพที่เป็นมาตรฐานเสมอกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารและยากจน และกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ การจัดให้มีมาตรการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การสนับสนุนกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด การใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความรู้และนวัตกรรมของคนทุกกลุ่ม รวมถึงระบบการติดตามสนับสนุนและประเมินผลเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของประชาชน” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563) โดยสำนักงบประมาณของรัฐบาลจะดำเนินการศึกษาประสิทธิภาพระบบการศึกษาและแนวโน้มการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในการสะท้อนถึงผลลัพธ์การสร้างโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพที่เป็นมาตรฐานเสมอกันหรือไม่อย่างไร

### 2.2.2 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560, น.79-80)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ในการวางเป้าหมายและทิศทางการจัดการศึกษาของประเทศ โดยมุ่งจัดการศึกษาให้คนไทยทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาสและความเสมอภาคในการศึกษาที่มีคุณภาพ พัฒนาระบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ พัฒนากำลังคนให้มีสมรรถนะในการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้แก่ เป้าหมายด้านผู้เรียน และเป้าหมายของการจัดการศึกษา

1) เป้าหมายด้านผู้เรียน เป็นการมุ่งพัฒนาผู้เรียนทุกคนให้มีคุณลักษณะและทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ประกอบด้วย

- การอ่านออก การเขียนได้ และการคิดเลขเป็น
- การคิดอย่างมีวิจารณญาณและทักษะในการแก้ปัญหา



- ความสร้างสรรค์และนวัตกรรม
- ความเข้าใจต่างวัฒนธรรม ต่างกระบวนทัศน์
- ความร่วมมือ การทำงานเป็นทีม และภาวะผู้นำ
- ทักษะด้านการสื่อสารสารสนเทศ และการรู้เท่าทันสื่อ
- ทักษะคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- ทักษะอาชีพ และทักษะการเรียนรู้
- ความมีเมตตา กรุณา มีวินัย คุณธรรม จริยธรรม

## 2) เป้าหมายการจัดการศึกษา

- ประชากรทุกคนมีโอกาสได้รับบริการทางการศึกษาตั้งแต่ปฐมวัยถึงมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ที่มีคุณภาพและมาตรฐาน
- ผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมายได้รับบริการทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม
- มีระบบการจัดสรรและใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ก่อประโยชน์สูงสุด
- มีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน

ทั้งนี้ ภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี มีการดำเนินการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในกิจกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งในการตอบสนองประสิทธิภาพระบบการศึกษาและเป้าหมายด้านผู้เรียนและเป้าหมายของการจัดการศึกษาเพื่อเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐาน ซึ่งสำนักงบประมาณของรัฐสภาจะนำไปกำหนดประเด็นการศึกษาที่สำคัญ เช่น โครงการเรียนฟรี 15 ปี มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับการบรรลุเป้าหมายด้านผู้เรียนและเป้าหมายของการจัดการศึกษา และมีการดำเนินการให้ประชากรทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึง หรือไม่ อย่างไร

### 2.2.3 นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นางสาวตรีนุช เทียนทอง)

นอกจากความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภากับรัฐธรรมนูญฯ ด้านการศึกษาที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อข้างต้น ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2564 นางสาวตรีนุช เทียนทอง ได้มอบนโยบาย/แนวทางในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2564) โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

- 1) การปรับปรุงหลักสูตรและกระบวนกรเรียนรู้ให้ทันสมัย และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21
- 2) การพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูและอาจารย์ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษาให้มีสมรรถนะทางภาษาและดิจิทัล
- 3) การปฏิรูปการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ด้วยดิจิทัลแห่งชาติ และการส่งเสริมการฝึกทักษะดิจิทัลในชีวิตประจำวัน



- 4) การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา โดยส่งเสริมสถานศึกษามีอิสระ และคล่องตัว และใช้จังหวัดเป็นฐานในการกระจายอำนาจ
- 5) การปรับระบบการประเมินผลการศึกษาและการประกันคุณภาพ
- 6) การจัดสรรและการกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย
- 7) การนำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติมาผลิตและพัฒนากำลังคนในการพัฒนาประเทศ
- 8) การพัฒนาเด็กปฐมวัยด้านร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา
- 9) การสร้างอาชีพและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- 10) การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดการศึกษา
- 11) การเพิ่มโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา และผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ
- 12) ยึดหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิตในการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย

โดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา จะนำประเด็นนโยบาย/แนวทางการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา (คนปัจจุบัน) มาใช้ในการวิเคราะห์และเทียบเคียงกับข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารสถานศึกษา และจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการ รวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอแนะในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี

#### 2.2.4 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้อาศัยอำนาจในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ได้ออกคำสั่งให้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี ให้มีมาตรฐานและคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่า และให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” กำหนดอัตราค่าใช้จ่าในการจัดการศึกษาสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี เพื่อเสนอตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ สำนักงบประมาณของรัฐสภา เห็นว่านอกจากประเด็นเรื่องคุณภาพและการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น จากคำสั่งดังกล่าวทำให้สามารถตั้งข้อสันนิษฐานในเบื้องต้นว่า “เกณฑ์การจัดสรรรายได้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ต่อนักเรียน” จะมีการปรับให้เพิ่มสูงขึ้นจากช่วงเริ่มต้นโครงการฯ ตามเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป



## 2.3 ปัญหาและความท้าทายที่เกี่ยวข้อง

ภายหลังการศึกษาแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้แสดงให้เห็นภาพความสำเร็จของการจัดการศึกษาในเชิงปริมาณ อาทิ การเพิ่มอัตราการเข้าเรียนของผู้เรียนในระดับต่างๆ จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น การกระจายโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาผ่านนโยบายเรียนฟรี 15 ปี การผลิตและพัฒนากำลังคนที่เชื่อมโยงกับตลาดงานผ่านระบบการศึกษาแบบทวิภาคี อย่างไรก็ตาม ภายใต้แผนการศึกษาแห่งชาติฯ ได้สะท้อนถึงปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่องานศึกษาในการรับทราบมีประเด็นปัญหาและความท้าทายที่เกิดจากระบบการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผลลัพธ์ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยมีปัญหาและความท้าทายที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 2.3.1 คุณภาพของคนไทยทุกกลุ่มวัย

1) *กลุ่มเด็กเล็ก (0-3 ปี)* ยังมีปัญหาพัฒนาการไม่สมวัย และพัฒนาการล่าช้าโดยพัฒนาการที่ล่าช้าที่สุดคือพัฒนาการด้านภาษา สาเหตุส่วนใหญ่มาจากครอบครัวไม่มีความรู้และเวลาในการเลี้ยงดู ทั้งในช่วงวัย 0 - 3 ปี สมองจะมีพัฒนาการสูงสุด ปัญหานี้จะส่งผลกระทบต่อระดับสติปัญญา บุคลิกภาพ และความฉลาดทางอารมณ์ในระยะยาว

2) *กลุ่มเด็กปฐมวัยช่วงอายุ (3-5 ปี)* พบว่าเด็กส่วนใหญ่จะอยู่ในสถานศึกษาเด็กปฐมวัยที่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐาน จาก (1) มาตรฐานที่หลากหลาย ของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการจัดการเรียนการสอน และ (2) มาตรฐานครูที่มีความแตกต่าง ส่งผลต่อพัฒนาการที่เหมาะสมกับแต่ละช่วงของเด็กปฐมวัย

3) *กลุ่มเด็กวัยเรียน* ยังพบปัญหาด้านความสามารถทางเชาว์ปัญญา (IQ) และความฉลาดทางอารมณ์ (EQ) ทั้งนี้ เด็กวัยเรียนของไทยส่วนใหญ่มี IQ ที่ต่ำกว่าค่ากลางมาตรฐานสากล ขณะที่ EQ มีคะแนนเฉลี่ยที่ต่ำกว่าระดับปกติ เนื่องจากปัญหาภาวะโภชนาการของแม่และเด็ก ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม และการดูแลของครอบครัว นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการตั้งครรรภ์ก่อนวัยอันควร และปัญหายาเสพติดด้วยเช่นกัน

### 2.3.2 คุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษา

คุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เมื่อพิจารณาคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (O-NET) พบว่า มีค่าเฉลี่ยต่ำในทุกกลุ่มสาระและผลคะแนนจากการทดสอบโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (PISA) อยู่ในระดับต่ำกว่าอีกหลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน ปัญหาเหล่านี้เกิดจากข้อจำกัดเรื่องหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน ที่เน้นการสอนเนื้อหาสาระและความจำมากกว่าการพัฒนาทักษะและสมรรถนะ ส่งผลให้ผู้เรียนขาดความคิดสร้างสรรค์ ประกอบกับ ปัจจัยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและครูที่มีคุณภาพยังกระจายไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่



ห่างไกล ซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศ พ.ศ. 2562 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) ที่ระบุถึงข้อมูลด้านคุณภาพการศึกษาว่าเด็กกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศที่อายุระหว่าง 7-14 ปี ขาดทักษะความคล่องแคล่วในการอ่านคิดเป็นจำนวนร้อยละ 27 และขาดทักษะคิดคำนวณคิดเป็นจำนวนร้อยละ 31

ประกอบกับ คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ แม้ว่าอัตราการใช้อินเทอร์เน็ตของคนไทยจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้อ่านเพื่อหาความรู้ และอัตราการอ่านเฉลี่ยของคนไทยยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ แหล่งเรียนรู้ส่วนใหญ่เป็นเพียงแหล่งให้ความรู้ แต่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านการสื่อสารอย่างรวดเร็วจะนำสังคมไทยไปสู่สังคมดิจิทัลมากขึ้น ถือเป็นความท้าทายต่อระบบการศึกษา การจัดการเรียนการสอนและกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ต้องปรับให้อยู่บนฐานของนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัล รวมทั้งเอื้อต่อคนทุกกลุ่มให้สามารถเข้าถึงสื่อการเรียนรู้ที่หลากหลาย โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่

### 2.3.3 การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ระบบการบริหารจัดการศึกษาของไทย พบว่า 1) มุ่งเน้นการบริหารตามกฎ ระเบียบ (Rule Driven) มากกว่าการบริหารเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย (Management Driven) 2) ไม่เชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจตามหลักธรรมาภิบาล 3) การแยกบทบาทระหว่างผู้กำกับการศึกษา (Regulator) กับผู้จัดการศึกษา (Provider) ยังไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ อาจทำให้เกิดการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) และ 4) การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษาภายใต้การแข่งขันที่เป็นธรรมค่อนข้างน้อย ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบการศึกษา ดังจะเห็นได้จาก 1) จำนวนสถานศึกษาขนาดเล็กที่เพิ่มมากขึ้นตามโครงสร้างประชากรวัยเรียนที่ลดลง 2) อัตราส่วนนักเรียนต่อครู 3) จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และ 4) การให้บริการการศึกษาที่มีปริมาณเกินกว่าความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อเนื่องในอนาคต

### 2.3.4 โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา

1) ค่าใช้จ่ายที่มีอย่างจำกัดด้านการศึกษาส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากรซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายประจำ ทำให้งบประมาณสำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษามีน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพและมาตรฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนในเขตชนบท

2) มีความแตกต่างของผลการประเมินสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในเมืองและนอกเมือง และระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็ก รวมถึงมีโรงเรียนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมินจำนวนมาก

3) นโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งเป็นการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งผลให้รัฐต้องใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาค่อนข้างสูง

4) กลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีและมีคุณภาพ ส่วนใหญ่จะเข้าถึงสถานศึกษาขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมือง ยิ่งทำให้โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาของประชาชนมีความ



เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ทั้งนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติได้สะท้อนข้อมูลจากรายงานการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562 โดยพบว่ามีจำนวนเด็กร้อยละ 16 จากเด็กกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจนระดับมากที่สุด และจำนวนเด็กร้อยละ 22 ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อและแม่ที่มีชีวิตอยู่ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) ดังนั้นกลุ่มเด็กดังกล่าวอาจไม่มีโอกาสในการเข้าถึงสถานศึกษาขนาดใหญ่ของรัฐ ที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง ประกอบกับ เด็กพิการจำนวนร้อยละ 38 ไม่ได้รับโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษา ด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ยังมีอยู่ในประเทศไทย

## 2.4 ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณและคำนึงถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553) โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

1) มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน ดังนี้

1.1) เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลเป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ของรัฐบาลให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี และแปลงเป็นยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2) เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

1.3) เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงานจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงานซึ่งอาจเป็นบริการหรือสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงในหลายมิติ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย



2) เน้นหลักธรรมาภิบาล ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เป็นระบบที่เน้นหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

2.1) มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับไว้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและผู้นำกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ สู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

2.2) มีระบบการติดตามประเมินผลและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน และมีรูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผลการปฏิบัติงาน และรายงานด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2.3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับ เพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวงและหน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ ยังผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่าง ๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.4) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงิน และการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

2.5) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF) เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้า จากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบระดับนโยบายลงมาสู่ระดับหน่วยงาน (Top Down) และจากระดับหน่วยงานหรือส่วนราชการไปสู่ระดับนโยบาย (Bottom Up) โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบายโดยพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและ

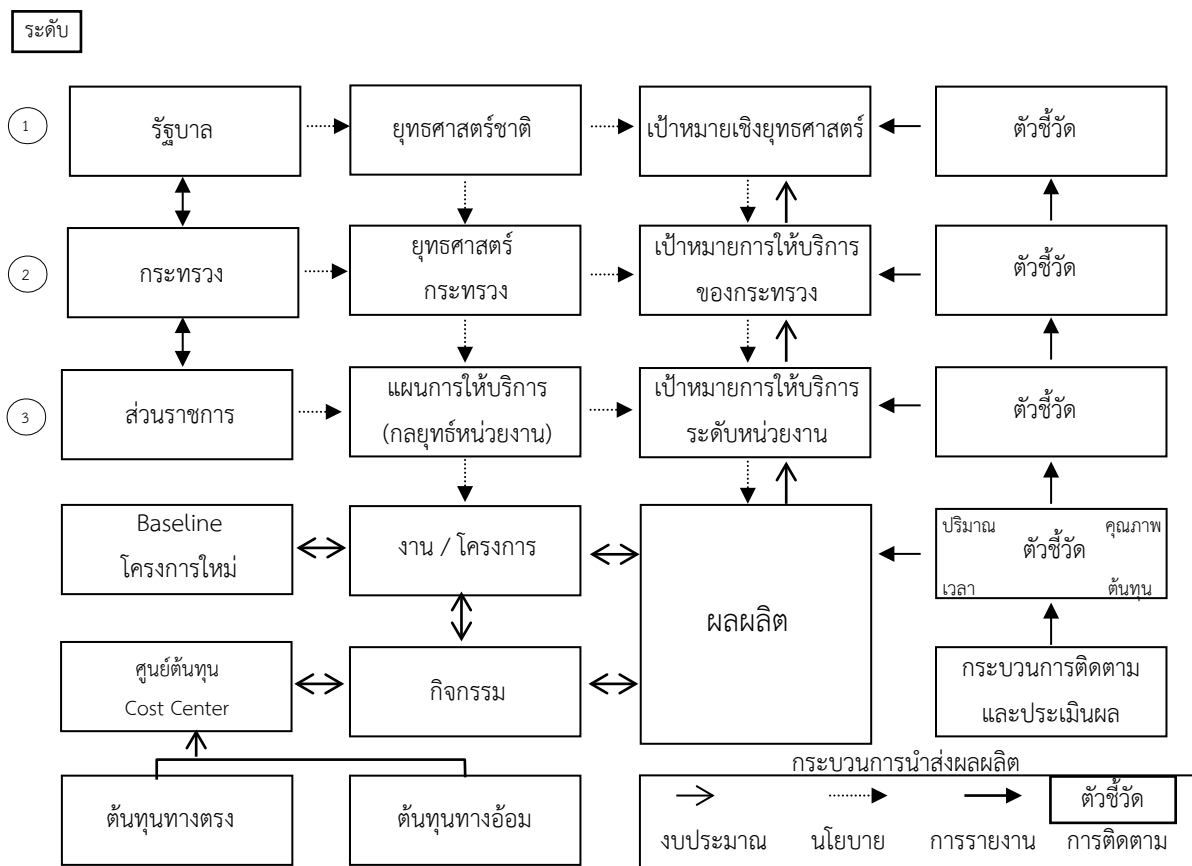


นโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1 - 3 ปี ซึ่ง MTEF ทั้ง 2 แบบ จะช่วยให้รัฐบาลทราบถึงตัวเลขพื้นฐานของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวได้ โดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการมาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ และเกิดการรักษาวินัยทางการคลัง

### 3) โครงสร้างระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะกำหนดโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการดำเนินงานไว้ 3 ระดับ คือ รัฐบาล กระทรวง และส่วนราชการ โดยใช้เป้าหมายและยุทธศาสตร์เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการ กระบวนการทำงานจะมีความเชื่อมโยง และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติงานภายใต้กระทรวง ซึ่งรับนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ และมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือเป้าหมายยุทธศาสตร์ โดยมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแต่ละระดับจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ตามภาพที่ 2.1 ดังนี้

ภาพที่ 2-1 ระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์



ที่มา : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553)



จากเนื้อหาข้างต้นได้กล่าวถึง “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์” ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด โดยภาครัฐจะใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการ ซึ่งสำนักงบประมาณมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดเป้าหมายนโยบายของรัฐบาลลงสู่ยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ในปัจจุบันสำนักงบประมาณมีนโยบายองค์การในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณให้เข้าสู่ “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง” เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล (สำนักงบประมาณ, 2564) ดังนั้น งานศึกษาภายใต้รายงานการศึกษา เรื่อง “ประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี” จะใช้แนวทาง “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์” เพื่อศึกษาข้อมูล กฎหมาย นโยบาย และแนวทางการดำเนินงานตามโครงการฯ ได้วางเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่จะใช้เป็นตัวนำไปสู่ความสำเร็จที่ต้องการหรือไม่ (ระดับผลลัพธ์) การจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดในการขับเคลื่อนโครงการฯ อย่างไร และมีระบบการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของโครงการเป็นอย่างไร

## 2.5 การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้นำเสนอรายงานผลสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562 จากครัวเรือนตัวอย่างจำนวน 40,660 ครัวเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) โดยพบประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาฯ ดังนี้

### ข้อมูลด้านความเหลื่อมล้ำ

- 1) จำนวนเด็กร้อยละ 16 อยู่ในครอบครัวที่ยากจนในระดับมากที่สุด
- 2) จำนวนเด็กร้อยละ 22 ไม่ได้อยู่กับทั้งพ่อและแม่ที่มีชีวิตอยู่
- 3) เด็กพิการอายุระหว่าง 5 – 17 ปี จำนวนร้อยละ 38 ไม่ได้รับโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา/ออกจากระบบการศึกษา

### ข้อมูลด้านคุณภาพการศึกษา

- 1) ทักษะการอ่านของเด็กอายุระหว่าง 7 – 14 ปี จำนวนร้อยละ 27 ยังขาดทักษะความคล่องแคล่วในการอ่าน ทั้งนี้ ข้อมูลได้แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่ร่ำรวยในระดับมากที่สุดจำนวนร้อยละ 22 มีทักษะการอ่านที่ต่ำกว่าเกณฑ์ประเมิน



- 2) ทักษะการคิดคำนวณของเด็กอายุระหว่าง 7 – 14 ปี จำนวนร้อยละ 31 ยังขาดทักษะการคิดคำนวณ โดยร้อยละ 22 ของเด็กที่อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะร่ำรวยในระดับมากที่สุด มีทักษะการคิดคำนวณต่ำกว่าเกณฑ์ประเมิน

ระบบการศึกษาและโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีเป้าหมายเพื่อตอบสนอง “การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ” อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรี (MICS) ในปี 2562 ได้สะท้อนข้อมูลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำและคุณภาพทางการศึกษา ซึ่งจะนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบในเชิงผลลัพธ์การดำเนินโครงการฯ และประสิทธิภาพระบบการศึกษาต่อไป



### บทที่ 3

#### การดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี

จากการศึกษาแนวคิด ที่มาของนโยบาย และระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาพรวมของระบบ การศึกษาและการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปีในบทที่ 2 ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลจาก แหล่งทุติยภูมิ เพื่อให้เห็นความเป็นมาตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่ปี 2552 จนถึงปัจจุบัน หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาขบประมาณรายจ่ายปี 2563 – 2564 ที่รัฐบาลสนับสนุน เพื่อดำเนินโครงการ จำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานด้าน การศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 3.1 ที่มาของโครงการฯ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ประกอบกับคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้แถลง นโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาด้านการศึกษา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดย “ให้ทุกคนมีโอกาสได้รับ การศึกษาฟรี 15 ปี โดยสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุกโรงเรียน จัดให้มีชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียน ฟรีให้ทันปีการศึกษา 2552 และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อชดเชยรายการต่างๆ ที่โรงเรียนเรียกเก็บจาก ผู้ปกครอง” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563) ต่อมา กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ ผู้แทนนักเรียน ครู ผู้ปกครอง ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ประกอบการ ภาคเอกชน กลุ่มแม่บ้านในชุมชนต่างๆ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานตาม “นโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” โดยยึดหลักประหยัดเงินงบประมาณแผ่นดิน ความโปร่งใส ปัญหา ในทางปฏิบัติที่น้อยที่สุด และการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายของสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552)

คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้กำหนดให้โครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการ ในปีแรกของคณะรัฐมนตรีฯ ทั้งนี้ โครงการเรียนฟรี 15 ปี เริ่มดำเนินการภายหลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการในขณะนั้นได้กล่าวชี้แจงต่อที่ประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2552 ในการอภิปราย “นโยบายโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” ซึ่งได้เริ่มขอตั้งและได้รับงบประมาณตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยมีความคาดหวัง 1) การหมุนเวียนเงินในระดับพื้นที่ 2) ลดภาระค่าครองชีพของประชาชน และ 3) ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาสทั่ว ประเทศ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552)



ประกอบกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องโดยยึดสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ของโครงการฯ มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีตัวอย่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดย “นโยบายเรียนฟรี 15 ปี” ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้ “โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน” โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อให้เด็กเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ 2) เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพแก่ผู้เรียนอาชีวศึกษา 3) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักเรียน และ 4) เพื่อสร้างโอกาสและขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กและเยาวชน อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเป็นธรรมตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ (สำนักงบประมาณ, 2563)

### 3.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในช่วงเริ่มต้นโครงการฯ

โครงการเรียนฟรี 15 ปี มีแนวทางการดำเนินงานสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ในการสนับสนุน 1) ดำรงในวิชาหลักให้แก่ทุกโรงเรียน 2) จัดให้มีชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรี และ 3) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อชดเชยรายการต่างๆ ที่โรงเรียนเรียกเก็บจากผู้ปกครอง ทั้งนี้ กิจกรรม/รายการงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกอบด้วย 1) ค่าจัดการเรียนการสอน 2) ค่าหนังสือเรียน 3) ค่าอุปกรณ์การเรียน 4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) โดยมีหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

#### 3.2.1 อัตราค่าจัดการเรียนการสอน (ค่าเล่าเรียน) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552, น.1)

การจัดสรรงบประมาณค่าเล่าเรียน ให้แก่ ผู้เรียนทั่วประเทศ ดำเนินการตามอัตราค่าใช้จ่ายต่อหัวที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในแต่ละระดับและประเภท ดังนี้

ภาพที่ 3-1 อัตราค่าจัดการเรียนการสอน

หน่วย : บาทต่อปี

ระดับ/ประเภทการศึกษา (ค่าเล่าเรียน)	การศึกษา ในระบบ	การศึกษา นอกระบบ
- อนุบาล	1,700	-
- ประถมศึกษา	1,900	1,100
- มัธยมต้น	3,500	2,300
- มัธยมปลาย	3,800	2,300
- ปวช.		4,240
(ช่างอุตสาหกรรม)	6,500	-
(พาณิชยกรรม)	4,900	-
(คหกรรม)	5,500	-
(ศิลปกรรม)	6,200	-
(เกษตรกรรมทั่วไป)	5,900	-
(เกษตรกรรมปศุสัตว์)	11,900	-

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ



ภายหลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นได้แถลงนโยบายด้านการศึกษาต่อรัฐสภาในการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2552 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เพิ่มเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มจากรายหัวที่ได้รับปกติ (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2562) ดังนี้

- 1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552
  - โรงเรียนประถมศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ให้เพิ่มเงินฯ 500 บาท/คน/ปี
  - โรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน ให้เพิ่มเงินฯ 1,000 บาท/คน/ปี
- 2) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553
  - โรงเรียนขยายโอกาสที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน ให้เพิ่มเงินฯ 1,000 บาท/คน/ปี

### 3.2.2 อัตราค่าหนังสือเรียน

การจัดสรรงบประมาณค่าหนังสือเรียนให้แก่สถานศึกษา สำหรับบริหารจัดการได้เองตามวัตถุประสงค์ โดยกำหนดวิธีการให้ถูกต้องตามระเบียบของราชการ และให้มีการจัดระบบหนังสือเรียนเพื่อส่งต่อให้นักเรียนในรุ่นต่อไปได้นำไปใช้ ทั้งนี้ การดำเนินการคัดเลือกหนังสือเรียนของสถานศึกษานั้น กำหนดให้จะต้องมีการพิจารณาตัดสินใจร่วมกันระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษากับภาคี 4 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย ครู ผู้ปกครอง กรรมการนักเรียน และผู้แทนชุมชน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552, น.2) โดยมีหลักเกณฑ์การจัดสรรเป็นค่าหนังสือเรียนตามรายหัวต่อภาคเรียน ดังนี้

ภาพที่ 3-2 อัตราค่าหนังสือเรียน

หน่วย : บาทต่อปี

ระดับ/ประเภทการศึกษา (ค่าหนังสือเรียน)	การศึกษา ในระบบ	การศึกษา นอกระบบ
อนุบาล	200.00	-
ประถมศึกษา		290
- ป.1	483.20	
- ป.2	347.20	
- ป.3	365.60	
- ป.4	580.00	
- ป.5	424.00	
- ป.6	496.00	
มัธยมต้น		360
- ม.1	739.20	
- ม.2	564.80	
- ม.3	560.00	
มัธยมปลาย		400
- ม.4	1,160.80	
- ม.5	805.60	
- ม.6	763.20	
ปวช.	1,000.00	500

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ



### 3.2.3 อัตราค่าอุปกรณ์การเรียน

การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาดำเนินการจัดทำบัญชีจ่ายเงินสดให้แก่ผู้ปกครองของนักเรียนตามเกณฑ์ค่าใช้จ่ายรายหัว โดยผู้ปกครองและนักเรียนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนด้วยตนเอง และให้นำใบเสร็จรับเงินที่มีมูลค่าไม่ต่ำกว่าเงินสด มาเป็นหลักฐานแสดงกับสถานศึกษา โดยมีการตรวจสอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา (ครู ผู้ปกครอง กรรมการนักเรียน และผู้แทนชุมชน) และภาคี 4 ฝ่ายอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ ตัวอย่างรายการของอุปกรณ์การเรียน ได้แก่ แบบฝึกหัด สมุด ดินสอ ปากกา ยางลบ ไม้บรรทัด เครื่องมือเรขาคณิต วัสดุฝึกด้านคอมพิวเตอร์ (แผ่น CD) กระดาษ A4 สีเทียน และดินน้ำมัน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552, น.4) ซึ่งมีเกณฑ์การจัดสรรเป็นค่าอุปกรณ์การเรียนตามรายหัว ดังนี้

ภาพที่ 3-3 อัตราค่าอุปกรณ์การเรียน

หน่วย : บาทต่อปี

ระดับ/ประเภทการศึกษา (ค่าอุปกรณ์การเรียน)	จำนวนเงิน
อนุบาล	200
ประถมศึกษา	390
มัธยมต้น	420
มัธยมปลาย	460
ปวช.	460

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ

### 3.2.4 อัตราค่าเครื่องแบบนักเรียน

การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาดำเนินการจัดทำบัญชีจ่ายเงินสดให้แก่ผู้ปกครองของนักเรียนตามเกณฑ์ค่าใช้จ่ายรายหัว โดยผู้ปกครองและนักเรียนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดซื้อเครื่องแบบนักเรียนด้วยตนเอง และให้นำใบเสร็จรับเงินมาเป็นหลักฐานแสดงกับสถานศึกษา โดยมีการตรวจสอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาและภาคี 4 ฝ่าย (ครู ผู้ปกครอง กรรมการนักเรียน และผู้แทนชุมชน) อีกชั้นหนึ่ง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552, น.6) ทั้งนี้ การจัดสรรค่าเครื่องแบบนักเรียน ได้กำหนดคนละ 2 ชุดต่อปี ตามราคามาตรฐานคุณภาพ ซึ่งมีเกณฑ์การจัดสรรเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียนตามรายหัว ดังนี้



ภาพที่ 3-4 อัตราค่าเครื่องแบบนักเรียน (หน่วย:บาทต่อปี)

ระดับ/ประเภทการศึกษา (ค่าเครื่องแบบนักเรียน)	จำนวนเงิน
อนุบาล	300
ประถมศึกษา	360
มัธยมต้น	450
มัธยมปลาย	500
ปวช.	900

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ

### 3.2.5 อัตราค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552, น.8)

การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษาสำหรับบริหารจัดการกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อดำเนินงาน 4 กิจกรรม ได้แก่

- 1) กิจกรรมวิชาการ โดยจัดอย่างน้อย 1 ครั้ง ต่อคนต่อปี
- 2) กิจกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรม เช่น ค่ายลูกเสือ ยุวกาชาด เนตรนารี โดยจัดอย่างน้อย 1 ครั้ง ต่อคนต่อปี
- 3) ทัศนศึกษาออกสถานที่ โดยจัดอย่างน้อย 1 ครั้ง ต่อคนต่อปี
- 4) บริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือคอมพิวเตอร์ โดยจัดอย่างน้อย 40 ชั่วโมง ต่อคนต่อปี โดยมีเกณฑ์การจัดสรรเป็นค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ดังนี้

ภาพที่ 3-5 อัตราค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

หน่วย : บาทต่อปี

ระดับ/ประเภทการศึกษา (กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน)	การศึกษา ในระบบ	การศึกษา นอกระบบ
อนุบาล	430	-
ประถมศึกษา	480	280
มัธยมต้น	880	580
มัธยมปลาย	950	580
ปวช.	950	1,060

ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ



ดังนั้น จากการรวบรวมข้อมูลเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของกิจกรรมต่างๆ ภายใต้โครงการฟรี 15 ปี ซึ่งประกอบด้วย 1) ค่าจัดการเรียนการสอน 2) ค่าหนังสือเรียน 3) ค่าอุปกรณ์การเรียน 4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ตามรายละเอียดตามหัวข้อ 3.2.1 – 3.2.5 ที่กำหนดไว้ในช่วงเริ่มต้นโครงการ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552) จึงสามารถสรุปเงินอุดหนุนของโครงการฯ ต่อจำนวนนักเรียน 1 คน ดังรายละเอียดที่ปรากฏตามภาพที่ 3-6

ภาพที่ 3-6 ภาพรวมเงินอุดหนุนของโครงการฯ ต่อนักเรียน 1 คน

หน่วย : บาทต่อปี

ระดับ/ประเภทการศึกษา (งบประมาณตามรายหัว)	การศึกษา ในระบบ	การศึกษา นอกระบบ
อนุบาล	2,830	-
ประถมศึกษา	3,477 - 3,710	2,420
มัธยมต้น	5,810 - 5,989	4,110
มัธยมปลาย	6,473 - 6,870	4,240
ปวช.	8,210 - 15,210	7,160

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ: ค่าใช้จ่ายหนังสือเรียนในแต่ละชั้นเรียนไม่เท่ากัน และค่าใช้จ่ายการจัดการเรียนการสอนของ ปวช. ของแต่ละสาขามีความต่างกัน

### 3.3 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของโครงการฯ ในปัจจุบัน

จากข้อมูลในหัวข้อที่ 3.2 ซึ่งได้นำเสนอข้อมูลการกำหนดรายละเอียดการจัดสรรตามรายงบประมาณภายใต้นโยบายเรียนฟรี 15 ปี ใน 5 หมวดกิจกรรม ได้แก่ หมวดค่าเล่าเรียน หมวดหนังสือเรียน หมวดอุปกรณ์การเรียน หมวดเครื่องแบบชุดนักเรียน และหมวดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งเป็นการกำหนดเกณฑ์ค่าใช้จ่ายตั้งแต่ปี 2552 (ปีเริ่มต้นโครงการฯ) ทั้งนี้ จากศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจาก 1) แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2562) และ 2) คู่มือ “การปฏิบัติงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำคำของบประมาณเงินอุดหนุน กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ” ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562) โดยได้เปรียบเทียบกับเกณฑ์ค่าใช้จ่ายโครงการฯ ที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2552 พบว่า มีเพียงหมวดค่าหนังสือเรียนที่มีการเพิ่มเกณฑ์อัตราการจัดสรร และหมวดค่าเล่าเรียน/ค่าจัดการเรียนการสอน มีค่าใช้จ่ายรายหัวส่วนเพิ่ม (Top Up) สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ดังข้อมูลที่ปรากฏตามภาพที่ 3-7



ภาพที่ 3-7 การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ค่าใช้จ่ายจากปีเริ่มต้นโครงการฯ จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

รายการงบประมาณ	การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ค่าใช้จ่าย (2563)																																																			
1. ค่าจัดการเรียนการสอน	1.1 เกณฑ์ค่าใช้จ่ายคงเดิม 1.2 ปรากฏรายการ “รายหัวส่วนเพิ่ม” (Top up) สำหรับ																																																			
2. ค่าหนังสือเรียน	1) โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน โดยได้รับการจัดสรรคนละ 500 บาทต่อปี 2) โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน โดยได้รับการจัดสรรคนละ 1,000 บาทต่อปี อัตราค่าหนังสือเรียนต่อคนต่อปี แบ่งตามระดับการศึกษาดังนี้ หน่วย : บาทต่อปี																																																			
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>ระดับการศึกษา</th> <th>2552</th> <th>2563</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ระดับอนุบาลศึกษา</td> <td>200</td> <td>200</td> </tr> <tr> <td>ระดับประถมศึกษา</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>    ป.1</td> <td>483.20</td> <td>625</td> </tr> <tr> <td>    ป.2</td> <td>347.20</td> <td>619</td> </tr> <tr> <td>    ป.3</td> <td>365.60</td> <td>622</td> </tr> <tr> <td>    ป.4</td> <td>580</td> <td>673</td> </tr> <tr> <td>    ป.5</td> <td>424</td> <td>806</td> </tr> <tr> <td>    ป.6</td> <td>496</td> <td>818</td> </tr> <tr> <td>ระดับมัธยมศึกษา</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>    ม.1</td> <td>739.20</td> <td>764</td> </tr> <tr> <td>    ม.2</td> <td>564.80</td> <td>877</td> </tr> <tr> <td>    ม.3</td> <td>560</td> <td>949</td> </tr> <tr> <td>    ม.4</td> <td>1,160.80</td> <td>1,318</td> </tr> <tr> <td>    ม.5</td> <td>805.60</td> <td>1,263</td> </tr> <tr> <td>    ม.6</td> <td>763.20</td> <td>1,109</td> </tr> <tr> <td>ระดับอาชีวศึกษา (ปวช.)</td> <td>1,000</td> <td>2,000</td> </tr> </tbody> </table>	ระดับการศึกษา	2552	2563	ระดับอนุบาลศึกษา	200	200	ระดับประถมศึกษา			ป.1	483.20	625	ป.2	347.20	619	ป.3	365.60	622	ป.4	580	673	ป.5	424	806	ป.6	496	818	ระดับมัธยมศึกษา			ม.1	739.20	764	ม.2	564.80	877	ม.3	560	949	ม.4	1,160.80	1,318	ม.5	805.60	1,263	ม.6	763.20	1,109	ระดับอาชีวศึกษา (ปวช.)	1,000	2,000
ระดับการศึกษา	2552	2563																																																		
ระดับอนุบาลศึกษา	200	200																																																		
ระดับประถมศึกษา																																																				
ป.1	483.20	625																																																		
ป.2	347.20	619																																																		
ป.3	365.60	622																																																		
ป.4	580	673																																																		
ป.5	424	806																																																		
ป.6	496	818																																																		
ระดับมัธยมศึกษา																																																				
ม.1	739.20	764																																																		
ม.2	564.80	877																																																		
ม.3	560	949																																																		
ม.4	1,160.80	1,318																																																		
ม.5	805.60	1,263																																																		
ม.6	763.20	1,109																																																		
ระดับอาชีวศึกษา (ปวช.)	1,000	2,000																																																		
3. ค่าเครื่องแบบนักเรียน	เกณฑ์ค่าใช้จ่ายคงเดิม																																																			
4. ค่าอุปกรณ์การเรียน	เกณฑ์ค่าใช้จ่ายคงเดิม																																																			
5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	เกณฑ์ค่าใช้จ่ายคงเดิม																																																			

ที่มา : - กระทรวงศึกษาธิการ (2552)

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2562)

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2562)



### 3.4 หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการฯ

หน่วยรับงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี หรือโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ปรากฏรายละเอียดใน “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ” (พ.ศ. 2563 – 2564) มีกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 5 กระทรวง รวม 332 หน่วยงาน โดยมีรายละเอียดตามภาพที่ 3-8 และภาพที่ 3-9

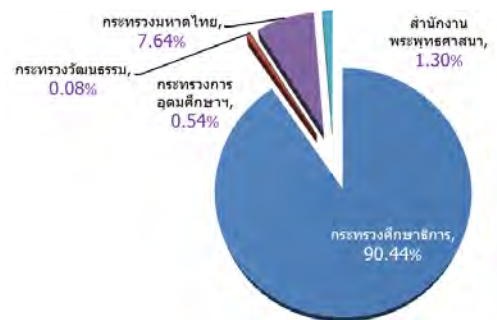
ภาพที่ 3-8 หน่วยรับงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยรับงบประมาณ	2563	2564	เพิ่ม/ลด
<b>กระทรวงศึกษาธิการ</b>			
โรงเรียนเอกชน	27,512	27,543	31
การศึกษานอกระบบ	3,155	3,061	-94
โรงเรียนในสังกัด สพฐ.	37,204	36,954	-250
สถานอาชีวศึกษารัฐ	4,568	4,396	-172
สถานอาชีวศึกษาเอกชน	4,188	4,211	23
<b>กระทรวงการอุดมศึกษา</b>			
มหาวิทยาลัย (ส่วนราชการ) (7 หน่วย)	106	111	6
มหาวิทยาลัยราชภัฏ (35 หน่วย)	112	127	15
มหาวิทยาลัยในกำกับ (15 หน่วย)	198	216	18
<b>กระทรวงวัฒนธรรม</b>			
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	73	68	-5
<b>กระทรวงมหาดไทย</b>			
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	3,756	2,358	-1,398
อปท.รูปแบบพิเศษ (2 หน่วย)	1,202	1,190	-12
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (59 หน่วย)	1,092	1,112	20
เทศบาลนคร (30 หน่วย)	0	674	674
เทศบาลเมือง (177 หน่วย)	0	1,101	1,101
<b>ส่วนราชการไม่สังกัดฯ</b>			
สำนักงานพระพุทธศาสนา	611	1,096	485
<b>รวม</b>	<b>83,776</b>	<b>84,220</b>	<b>444</b>

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563  
เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ภาพที่ 3-9 สัดส่วนหน่วยรับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรภายใต้โครงการฯ (2564)



ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

จากข้อมูลภาพที่ 3-8 และ 3-9 พบว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรภายใต้โครงการฯ สูงสุด คิดเป็นร้อยละ 90.44 หรือ 76,165 ล้านบาท และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นสูงสุดเป็นจำนวน 485 ล้านบาท (รายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อ 3.7.1)

ในส่วนการจัดสรรงบประมาณต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ลดลง 1,398 ล้านบาท เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงานงบประมาณกำหนดให้เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยรับงบประมาณ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562)



ตามที่ได้กล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณฯ ต่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นจำนวน 485 ล้านบาท ทั้งนี้ ภายหลังจากสืบค้นข้อมูลในระดับรายการของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พบว่า 5 รายการ ซึ่งประกอบด้วย ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ลดลงทั้ง 5 รายการ ดังปรากฏตามภาพที่ 3-10 ซึ่งมีนัยยะว่าจำนวนผู้เรียนมีปริมาณที่ลดลง แต่พบว่าในปี 2564 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยรับงบประมาณเพียงหน่วยงานเดียวที่ได้รับการจัดสรรในรายการ “เงินอุดหนุนสมทบ” ภายใต้อำนาจในการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ดังปรากฏตามภาพที่ 3-11 เป็นจำนวนเงิน 507 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 88.62 ของผลรวมงบประมาณทั้ง 5 รายการภายใต้โครงการฯ ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จึงเป็นสาเหตุให้งบประมาณรายจ่าย ปี 2564 โครงการเรียนฟรี 15 ปีของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญจากปี 2563

ภาพที่ 3-10 การจัดสรรงบประมาณฯ จำแนกตามรายการของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบประมาณ	2563	2564	เพิ่ม/ลด
1. ค่าจัดการเรียนการสอน	467.0224	449.7378	-17.2846
2. ค่าหนังสือเรียน	35.2470	33.9307	-1.3163
3. ค่าเครื่องแบบนักเรียน	61.1303	58.8761	-2.2542
4. ค่าอุปกรณ์การเรียน	15.5579	14.9864	-0.5715
5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	32.4404	31.2480	-1.1924
เงินอุดหนุนสมทบการจัดการศึกษาฯ	0.0000	507.4940	507.4940
<b>รวม</b>	<b>611.3980</b>	<b>1,096.2730</b>	<b>484.8750</b>

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563  
เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ภาพที่ 3-11 รายละเอียดงบประมาณฯ ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (พ.ศ. 2564)

รายละเอียดงบประมาณจำแนกตามงบรายจ่าย

โครงการ : โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา

ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1,096,273,000 บาท

1. งบเงินอุดหนุน

1,096,273,000 บาท

1.1 เงินอุดหนุนทั่วไป

1,096,273,000 บาท

1) ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนพระปริยัติธรรม

แผนกสามัญศึกษา

588,779,000 บาท

1.1) ค่าหนังสือเรียน

33,930,700 บาท

1.2) ค่าอุปกรณ์การเรียน

14,986,400 บาท

1.3) ค่าเครื่องแบบนักเรียน

58,876,100 บาท

1.4) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

31,248,000 บาท

1.5) ค่าจัดการเรียนการสอน

449,737,800 บาท

2) เงินอุดหนุนสมทบการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา

507,494,000 บาท

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

เล่มที่ 12 น.399

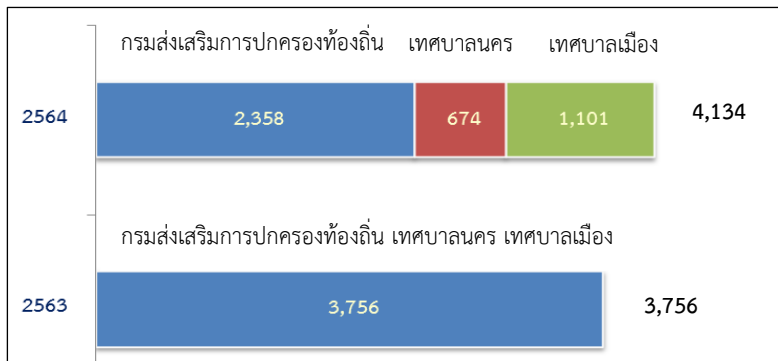
ในส่วนการจัดสรรงบประมาณฯ ของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นปีงบประมาณแรกที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนโดยตรงต่อสำนักงานงบประมาณ โดยมีเงื่อนไขว่าคำขอจัดตั้งงบประมาณดังกล่าวต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนเสนอสำนักงานงบประมาณ ซึ่งที่ผ่านมาในปีงบประมาณ 2563 เทศบาลนครและเทศบาลเมืองได้รับการจัดสรรงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยรับงบประมาณ โดยมีการจัดสรรงบประมาณภาพรวมปรากฏตามภาพที่ 3-12 ทั้งนี้ หากพิจารณาปริมาณงบประมาณฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจากฐานเดิม (ยังรวมงบประมาณเทศบาลนครและเทศบาลเมือง) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้รับการจัดสรรที่เพิ่มขึ้น เป็นจำนวน 378 ล้านบาท ซึ่งเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 มิได้นำเสนอข้อมูลงบประมาณที่สามารถตอบโต้ได้ว่าการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญดังกล่าว มาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเทศบาลนครและเทศบาลเมือง รวมถึง มิได้นำเสนอตัวชี้วัดเชิงปริมาณจำนวนนักเรียนที่ได้รับการ



สนับสนุนจากโครงการฯ ดังที่กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษาฯ ฯลฯ ได้นำเสนอ ใดๆก็ตาม หากพิจารณาจากภาพที่ 3-13 ที่งบประมาณทุกรายการได้รับการจัดสรรที่เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจมีนัยยะว่าจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนคร และเทศนครมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ประชากรแรกคลอดมีแนวโน้มลดลง

ภาพที่ 3-12 การจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ภาพที่ 3-13 การจัดสรรจำแนกตามรายการงบประมาณของโครงการฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบประมาณ	2563	2564	เพิ่ม/ลด
1. ค่าจัดการเรียนการสอน	2,475	2,505	30
2. ค่าหนังสือเรียน	381	416	35
3. ค่าเครื่องแบบนักเรียน	270	386	116
4. ค่าอุปกรณ์การเรียน	233	295	62
5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	397	531	134
<b>รวม</b>	<b>3,756</b>	<b>4,134</b>	<b>378</b>

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

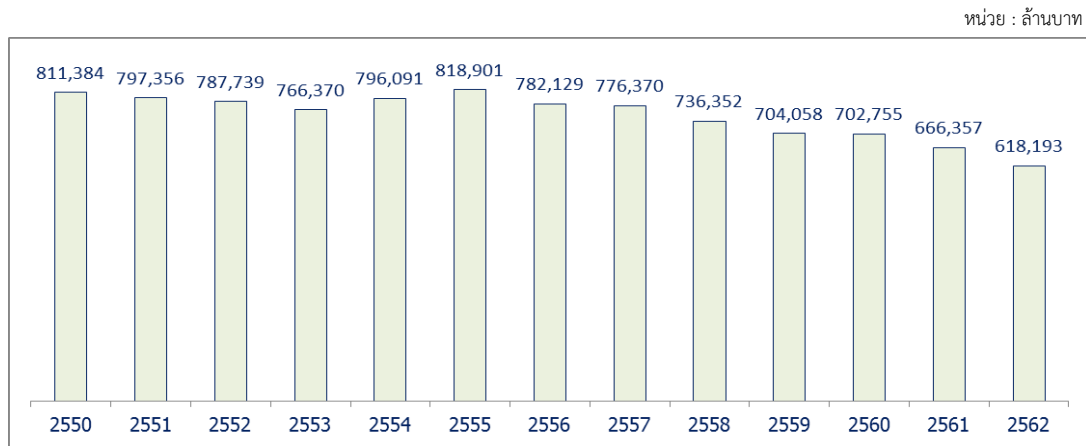
เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564



### 3.5 ความสอดคล้องระหว่างปริมาณเด็กนักเรียนกับการจัดสรรงบประมาณฯ

#### 3.5.1 แนวโน้มอัตราการเกิดในประเทศไทย

ภาพที่ 3-14 สถิติจำนวนการเกิดในประเทศไทย (ในปี 2550 – 2562)

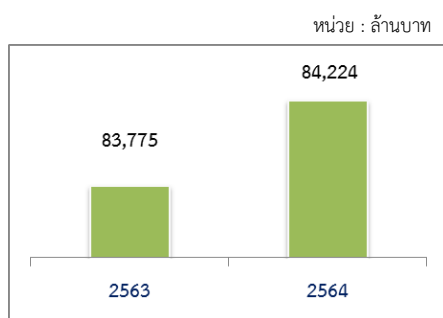


ที่มา: ระบบสถิติทางการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย  
หมายเหตุ: ข้อมูลสถิติจำนวนการเกิดใน พ.ศ. 2563 สถานะ n/a สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2564

ข้อมูลสถิติจำนวนการเกิดจากระบบสถิติทางการทะเบียนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปี 2550 – 2562 ซึ่งเป็นประชากรที่มีอายุระหว่าง 2 – 14 ปี และอยู่ในการดูแลและเข้ารับการศึกษาศึกษาจาก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ระดับชั้นอนุบาล ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์ตามนโยบาย “โครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ที่ระบุให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มีอัตราการเกิดเฉลี่ยประมาณ 750,000 คนต่อปี โดยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอัตราการเกิดฯ **ลดลงเฉลี่ยปีละประมาณ 16,000 คนต่อปี** จึงมีข้อสมมุติฐาน ในเบื้องต้นว่า “การจัดสรรงบประมาณต่อโครงการเรียนฟรี 15 ปี” น่าจะมีปริมาณที่ลดลงด้วยเช่นกัน

#### 3.5.2 การจัดสรรงบประมาณฯ เพิ่มขึ้นในขณะที่อัตราการเกิดของประชากรลดลง

ภาพที่ 3-15 ภาพรวมงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี (2563 – 2564)



ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (2563 และ 2564)

จากการรวบรวมข้อมูลงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี หรือโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และ 2564 พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โครงการฯ ได้รับการจัดสรร **เพิ่มขึ้นประมาณ 450 ล้านบาท** ในขณะที่ “อัตราการเกิดของประชากร” มีแนวโน้มลดลง ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงต้องศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไปว่ากระทรวงใด หรือรายการงบประมาณใดที่อยู่ภายใต้โครงการฯ ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ



### 3.6 ภาพรวมรายการงบประมาณภายใต้โครงการฯ

แนวทางการดำเนินงานตาม “นโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) และโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงบประมาณ, 2563) ได้ระบุรายการงบประมาณของโครงการฯ 5 รายการ ได้แก่ 1) ค่าจัดการเรียนการสอน 2) ค่าหนังสือเรียน 3) ค่าเครื่องแบบนักเรียน 4) ค่าอุปกรณ์การเรียน และ 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยมีข้อมูลงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 ดังปรากฏตามภาพที่ 3-16 ทั้งนี้ พบว่ามีเพียงรายการค่าจัดการเรียนการสอนเพียงรายการเดียวที่ได้รับการจัดสรรลดลง ในขณะที่รายการ ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำไปศึกษาเพิ่มเติมในหัวข้อที่ 3.7 ต่อไป

ภาพที่ 3-16 การจัดสรรรายการงบประมาณภายใต้โครงการฯ (พ.ศ. 2563 – 2564)

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบประมาณ	2563	2564	เพิ่ม/ลด
1. ค่าจัดการเรียนการสอน	58,827	58,394	-433
2. ค่าหนังสือเรียน	8,940	9,145	205
3. ค่าเครื่องแบบนักเรียน	4,557	4,621	63
4. ค่าอุปกรณ์การเรียน	4,039	4,075	36
5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	7,412	7,478	66

ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

จากข้อมูลที่ปรากฏตามภาพที่ 3-16 ซึ่งได้แสดงภาพรวมการจัดสรรภาพรวมระดับรายการประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี และแสดงให้เห็นทราบว่ารายการงบประมาณค่าหนังสือเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณที่สูงขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เป็นจำนวน 205 ล้านบาท ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลงบประมาณของทุกหน่วยรับงบประมาณภายใต้โครงการฯ พบว่ามีเพียง 2 หน่วยงาน ได้แก่ *โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน* ที่มีรายการงบประมาณค่าหนังสือเรียนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่รายการงบประมาณอื่นได้รับการจัดสรรลดลง ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ดังรายละเอียดที่ปรากฏตามภาพที่ 3-17



ภาพที่ 3-17 การจัดสรรงบประมาณฯ จำแนกตามรายการของโรงเรียนในสังกัด สข. และ สพฐ.

หน่วย : ล้านบาท

รายการงบประมาณ	โรงเรียนสังกัด สข.		เพิ่ม/ลด	โรงเรียนสังกัด สพฐ.		เพิ่ม/ลด
	2563	2564		2563	2564	
1. ค่าจัดการเรียนการสอน	23,609	23,571	-38.36	22,596	22,314	-282.17
2. ค่าหนังสือเรียน	1,297	1,367	69.93	5,062	5,199	136.49
3. ค่าเครื่องแบบนักเรียน	746	746	0.05	2,666	2,622	-44.03
4. ค่าอุปกรณ์การเรียน	713	714	0.69	2,562	2,541	-20.80
5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	1,147	1,145	-1.26	4,318	4,279	-39.08
<b>รวม</b>	<b>27,512</b>	<b>27,543</b>		<b>37,204</b>	<b>36,954</b>	

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หมายเหตุ: สข. คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ

สพฐ. คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

### 3.7 จำนวนนักเรียนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการฯ (2563 – 2564)

ตามที่ได้กล่าวถึงอัตราเด็กแรกคลอดระหว่างปี 2550 – 2562 ที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องโดยลดลงเฉลี่ยปีละประมาณ 16,000 คนต่อปี จากหัวข้อข้างต้นนั้น ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งเป็นข้อมูลปริมาณนักเรียนที่หน่วยรับงบประมาณกำหนดเป็นตัวชี้วัดของการดำเนินงานเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ ที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 รวมถึง ได้คำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัว โดยนำผลรวมค่าใช้จ่าย 5 รายการของโครงการฯ (ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน) หารด้วยจำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการฯ ที่หน่วยรับงบประมาณกำหนดเป็นตัวชี้วัดของการดำเนินงานตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 ดังข้อมูลที่ปรากฏตามภาพที่ 3-18



ภาพที่ 3-18 จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี (2563 – 2564)

หน่วยรับงบประมาณ	จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุน			ค่าใช้จ่ายโครงการฯ เฉลี่ยต่อคน (บาท)		
	2563	2564	เพิ่ม/ลด	2563	2564	เพิ่ม/ลด
<b>กระทรวงศึกษาธิการ</b>						
โรงเรียนเอกชน	2,007,653	2,002,955	-4,698	13,704	13,751	48
การศึกษานอกระบบ	953,045	926,054	-26,991	3,310	3,305	-5
โรงเรียนในสังกัด สพฐ.	6,721,318	6,628,561	-92,757	5,535	5,575	40
สถานอาชีวศึกษารัฐ	440,428	457,457	17,029	10,372	9,610	-762
สถานอาชีวศึกษาเอกชน	208,228	218,677	10,449	20,110	19,256	-854
<b>กระทรวงการอุดมศึกษา</b>						
มหาวิทยาลัย (ส่วนราชการ) (7 หน่วย)	14,523	15,372	849	7,292	7,252	-39
มหาวิทยาลัยราชภัฏ (35 หน่วย)	26,120	28,360	2,240	4,287	4,476	189
มหาวิทยาลัยในกำกับ (15 หน่วย)	38,345	40,654	2,309	5,154	5,309	155
<b>กระทรวงวัฒนธรรม</b>						
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	9,290	8,222	-1,068	7,845	8,312	467
<b>กระทรวงมหาดไทย</b>						
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	554,649	165,825	-388,824	4,117	3,392	-725
อปท.รูปแบบพิเศษ (2 หน่วย)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (59 หน่วย)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
เทศบาลนคร (30 หน่วย)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
เทศบาลเมือง (177 หน่วย)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>ส่วนราชการไม่สังกัดฯ</b>						
สำนักงานพระพุทธศาสนา	35,959	34,633	-1,326	17,003	17,001	-2
<b>รวม</b>	<b>11,009,558</b>	<b>10,526,770</b>	<b>-482,788</b>			

ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

- เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หมายเหตุ: - n/a คือ ข้อมูลที่มีได้ระบุตัวชี้วัดเชิงปริมาณของจำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการฯ

- ค่าใช้จ่ายโครงการฯ เฉลี่ยต่อคนคำนวณจากการนำผลรวมค่าใช้จ่าย 5 รายการของโครงการฯ ทหารด้วยจำนวนนักเรียนที่หน่วยรับงบประมาณกำหนดเป็นตัวชี้วัดของการดำเนินงานฯ

จากภาพที่ 3-18 ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นและลดลงข้อมูลปริมาณนักเรียนที่หน่วยรับงบประมาณ กำหนดเป็นตัวชี้วัดของการดำเนินงานเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และ 2564 ข้อมูลภาพรวมของปริมาณนักเรียนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีจำนวนลดลง 482,788 คน จากปีงบประมาณก่อนหน้า โดยมีประเด็นข้อสังเกตดังนี้



1) ปริมาณนักเรียนอาชีวศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนเพิ่มขึ้น 27,458 คน ในปี 2564 จากปี 2563 ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการเพิ่มสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีพให้มากกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนผู้เรียนสามัญและผู้เรียนสายอาชีพ (ไทยโพสต์, 2562) และความเชื่อมั่นนโยบายการพัฒนาศักยภาพแรงงานในเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อตอบสนอง Thailand 4.0

2) ปริมาณนักเรียนของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (โรงเรียนเอกชน และการศึกษานอกระบบ) และโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีจำนวนลดลงจากปีงบประมาณก่อนหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปริมาณนักเรียนของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ลดลงอย่างมีนัยสำคัญเป็นจำนวน 92,757 คน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลสถิติจำนวนการเกิดในระบบสถิติทางการทะเบียนของกรมการปกครอง ที่มีอัตราการเกิดลดลงเฉลี่ยปีละประมาณ 16,000 คนต่อปี (ในช่วงปี 2550 – 2562)

3) ปริมาณนักเรียนของโรงเรียนในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (มหาวิทยาลัย) มีแนวโน้มสูงขึ้น (ผู้ประกอบการมั่นใจด้านคุณภาพการศึกษา) ซึ่งสอดคล้องกับคุณภาพการจัดการเรียนที่สะท้อนจากผลการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐานที่มีคะแนนของ 3 แกนวิชาหลัก (คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ) สูงกว่าคะแนนค่าเฉลี่ยของนักเรียนทั่วประเทศ ดังปรากฏข้อมูลตามภาพที่ 3-19

ภาพที่ 3-19 คะแนน O-NET เฉลี่ยของนักเรียน ม.3 (2562)



ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

หมายเหตุ: คะแนนเต็ม 100

4) จำนวนนักเรียนของโรงเรียนในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีปริมาณลดลง 388,824 คน เนื่องจากโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มายื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนโดยตรงต่อสำนักงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นปีงบประมาณแรกในการดำเนินการดังกล่าว

5) หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และพัทยา) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง **ไม่ได้ระบุตัวชี้วัด**เป็นจำนวนนักเรียนฯ ในเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 จึงทำให้ไม่สามารถระบุภาพรวมของจำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายของโครงการเรียนฟรี 15 ปี



6) ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียน ที่อยู่สถานศึกษาต่างสังกัดมีความแตกต่างกัน (ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564) โดยมีประเด็นข้อสังเกต ดังนี้

6.1) โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ได้รับการจัดสรรเฉลี่ย 5,575 บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษาเอกชน ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับการจัดสรรเฉลี่ย 13,751 บาทต่อคนต่อปี และโรงเรียนในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรเฉลี่ย 3,392 บาทต่อคนต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนา ได้รับการจัดสรรเฉลี่ย 17,001 ต่อคนต่อปี

6.2) สถานอาชีวศึกษาของรัฐ ได้รับการจัดสรรเฉลี่ย 9,610 บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่สถานอาชีวศึกษาเอกชน ได้รับการจัดสรรเฉลี่ย 19,256 บาทต่อคนต่อปี

6.3) ควรมีการทบทวนการสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณระหว่างโรงเรียนภาครัฐและเอกชน ในประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่สะท้อนผ่านโครงการเรียนฟรี 15 ปี เนื่องจากข้อมูลงบประมาณได้แสดงให้เห็นว่าโรงเรียนเอกชนได้รับการจัดสรรสูงกว่าโรงเรียนภาครัฐโดยเฉลี่ยประมาณ 1 เท่า ซึ่งโรงเรียนเอกชนส่วนมากผู้ปกครองมีเศรษฐฐานะในการสนับสนุนบุตร/หลานที่ต่ออยู่แล้ว

6.4) โรงเรียนในสังกัดมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกัน โดยโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้รับการจัดสรรเฉลี่ย 7,252 บาทต่อคนต่อปี โรงเรียนในสังกัดมหาวิทยาลัยในกำกับ (มหาวิทยาลัยนอกระบบ) ได้รับการจัดสรร 5,309 บาทต่อคนต่อปี และโรงเรียนในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏได้รับการจัดสรร 4,476 บาทต่อคนต่อปี

7) การจัดสรรงบประมาณของบางหน่วยรับงบประมาณ ไม่สอดคล้องกับปริมาณนักเรียนที่เพิ่มขึ้น/ลดลง (ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564) โดยพิจารณาควบคู่กับงบประมาณโครงการฯ ของแต่ละหน่วยรับงบประมาณ ดังข้อมูลที่ปรากฏตามภาพที่ 3-18 โดยพบประเด็นข้อสังเกตดังนี้

7.1) สถานอาชีวศึกษาของรัฐ มีปริมาณนักเรียนเพิ่มขึ้นจำนวน 17,029 คน (จาก 440,428 คน เป็น 457,457 คน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564) แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ลดลงจำนวน 172 ล้านบาท (จาก 4,568 ล้านบาท เป็น 4,396 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564)

7.2) โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชน มีปริมาณนักเรียนลดลงจำนวน 4,698 คน (จาก 2,007,653 คน เป็น 2,002,955 คน) แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นจำนวน 31 ล้านบาท (จาก 27,512 ล้านบาท เป็น 27,543 ล้านบาท)

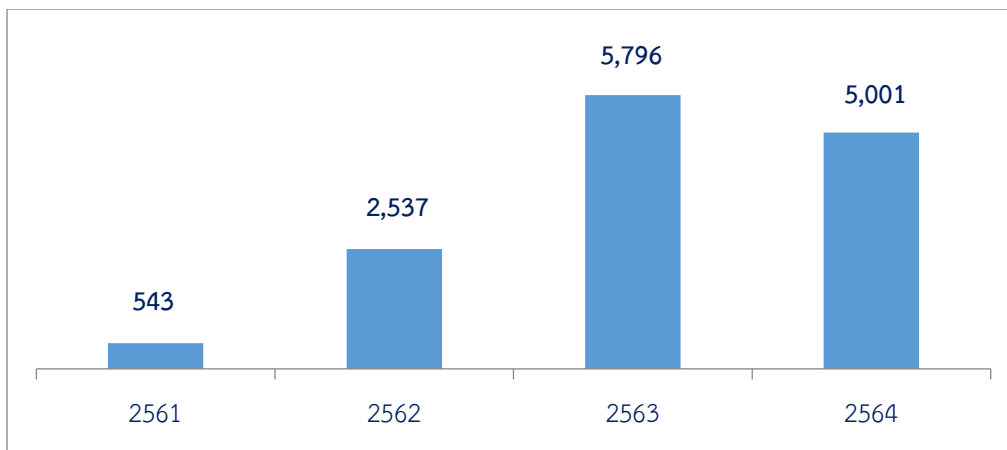
7.3) โรงเรียนในสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนา มีปริมาณนักเรียนที่ลดลงจำนวน 1,326 คน โดยได้รับการจัดสรรที่ลดลง 22 ล้านบาท ในขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงานพระพุทธศาสนาได้รับการจัดสรรในรายการ “เงินอุดหนุนสมทบ” ในการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา เป็นจำนวนเงิน 507 ล้านบาท นอกเหนือจาก 5 รายการของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ดังปรากฏตามภาพที่ 4-8



### 3.8 การดำเนินงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ภายหลังการเริ่มดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในปี 2552 พบว่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 วรรค 6 ระบุให้รัฐจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา “โดยการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานจัดการศึกษากับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มุ่งเน้นกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและกลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษา” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563) ในส่วนบทบาท/วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 (จำนวน 7 วัตถุประสงค์) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ 1) สนับสนุนเด็ก เยาวชน ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาสทางการศึกษาหรือการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาตามศักยภาพ 2) พัฒนาครู สถานศึกษา หรือกลไกความร่วมมือในพื้นที่เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ 3) ศึกษา วิจัย พัฒนาองค์ความรู้ด้านการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา จึงสรุปความเชื่อมโยงระหว่างโครงการเรียนฟรี 15 ปี และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาได้ว่ามีเป้าหมายเดียวกันคือการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยโครงการเรียนฟรี 15 ปี ดำเนินการอุดหนุนเงินงบประมาณต่อนักเรียนกลุ่มเป้าหมายทุกคน แต่กองทุนเพื่อความเสมอภาคมีจุดเน้นสำหรับนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ภาพที่ 3-20 รายรับของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2561 – 2564)

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หมายเหตุ : - รายรับของกองทุน ประกอบด้วย รายรับจากงบประมาณแผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ

- ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กองทุนฯ ได้รับการแปรญัตติเพิ่มงบประมาณ จาก 3,858 ล้านบาท เป็น 5,796 ล้านบาท
- ข้อมูลปี 2564 เป็นข้อมูลเฉพาะรายรับจากงบประมาณแผ่นดิน



## บทที่ 4

### การติดตามการดำเนินงาน “โครงการเรียนฟรี 15 ปี”

จากการศึกษาแนวคิด กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตามรายละเอียดที่ปรากฏใน**บทที่ 2** โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ที่ระบุให้ “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และจากการศึกษาการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงปัจจุบัน ทั้งในส่วนของแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดสรรหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายปี 2563 – 2564 ที่รัฐบาลสนับสนุนเพื่อดำเนินโครงการฯ ข้อมูลจำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับสิทธิ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ตามรายละเอียดที่ปรากฏใน**บทที่ 3** ทำให้ทราบว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้นโครงการในปี 2552 จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ในการขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 – 2564 เพื่อดำเนินการ 1) ให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ 2) สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพแก่ผู้เรียนอาชีวศึกษา 3) ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักเรียน และ 4) สร้างโอกาสและขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กและเยาวชน อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเป็นธรรม โดยมีสถานศึกษาที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณประกอบด้วยโรงเรียนในสังกัด สพฐ. โรงเรียนเอกชน โรงเรียนเทศบาล สังกัด อปท. โรงเรียนสังกัด กทม. โรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา โรงเรียนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน โรงเรียนสาธิตสังกัดมหาวิทยาลัย วิทยาลัยอาชีวศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ และโรงเรียนปริยัติธรรม สังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

ทั้งนี้ จากการศึกษาใน**บทที่ 3** ทำให้ทราบว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนการดำเนินงานภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกอบด้วย 5 กิจกรรม ได้แก่ 1) ค่าจัดการเรียนการสอน 2) ค่าหนังสือเรียน 3) ค่าอุปกรณ์การเรียน 4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา ตามแนวทางการดำเนินงานฯ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2562) และตามคู่มือ “การปฏิบัติงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562) อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายของโครงการฯ ที่กำหนดไว้เดิมตั้งแต่ปี 2552 พบว่า มีเพียงหมวดค่าหนังสือเรียนที่มีการเพิ่มเกณฑ์อัตราการจัดสรร และหมวดค่าเล่าเรียน/ค่าจัดการเรียนการสอนมีค่าใช้จ่ายรายหัวส่วนเพิ่ม (Top Up) สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา



จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี รวมทั้งข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ ปี 2563 – 2564 และจำนวนนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งความสอดคล้องกับนโยบายด้านการศึกษา และวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการฯ ดังที่กล่าวข้างต้น พบประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) งบประมาณรายจ่ายภาพรวมของการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี พบว่า งบประมาณปี 2564 จำนวน 84,224 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ประมาณ 450 ล้านบาท โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.53 ในขณะที่จำนวนนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย ปี 2564 จำนวน 10.52 ล้านคน ลดลงจากปี 2563 ประมาณ 0.48 ล้านคน โดยลดลงร้อยละ 4.38 ซึ่งไม่ไปในทิศทางเดียวกัน

2) ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนของสถานศึกษาที่ต่างสังกัด มีความแตกต่างกัน โดยพบว่าโรงเรียนเอกชนรวมทั้งโรงเรียนสาธิต ในสังกัดมหาวิทยาลัย ได้รับการจัดสรรสูงกว่าโรงเรียนในสังกัด สพฐ.

3) นักเรียนของโรงเรียนสาธิต ในสังกัดมหาวิทยาลัย และปริมาณนักเรียนอาชีวศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนมีแนวโน้มสูงขึ้น ในขณะที่จำนวนนักเรียนของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

4) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ได้นำเสนอข้อค้นพบว่าคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เมื่อพิจารณาคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ซึ่งมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์ 50 คะแนน (คะแนนเต็ม 100 คะแนน) ในทุกกลุ่มสาระ และผลคะแนนจากการทดสอบโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (PISA) อยู่ในระดับต่ำกว่าอีกหลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกันสะท้อนให้เห็นว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี สามารถตอบโจทย์เรื่องการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา แต่ยังไม่สามารถตอบโจทย์ในด้านคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษา

จากการสรุปสาระสำคัญจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิดังกล่าวข้างต้น ยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงานของสถานศึกษาในแต่ละสังกัดอย่างไร งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละปี สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ และการดำเนินโครงการสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายได้มากน้อยแค่ไหน รวมทั้งโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีส่วนทำให้เพิ่มประสิทธิภาพการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้จริงหรือไม่ จึงดำเนินการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิเพิ่มเติม โดยการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลจากสถานศึกษา และทำแบบสอบถามผู้ปกครองเพิ่มเติม เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น และเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการบริหารงบประมาณให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในอนาคตต่อไป



การกำหนดประเด็นปัญหาที่ต้องการศึกษาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่ได้ทำการศึกษาในบทที่ 2 ในส่วนของ ระเบียบ กฎหมาย หลักเกณฑ์แนวทางการจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี รวมทั้งข้อมูลจากการศึกษาแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 มาใช้ประกอบการศึกษาวิเคราะห์ในการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดต่างๆ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานส่งเสริมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันอุดมศึกษา (รายละเอียดสถานศึกษาปรากฏตามภาคผนวก ก) ผ่าน Zoom Meeting Application และใช้แบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากผู้ปกครองนักเรียนโดยการสุ่มถาม ด้วยการประชาสัมพันธ์ผ่าน Line Application โดยมีผลการประมวลผลข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา และจากการตอบแบบสอบถามของผู้ปกครอง ดังนี้

**4.1 การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา (จำนวน 23 แห่ง) โดยได้ประมวลและสรุปข้อมูล**  
ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของโครงการฟรี 15 ปี และคุณภาพการศึกษา ดังนี้

#### **4.1.1 ด้านงบประมาณ**

##### *1) การบริหารงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี*

- รัฐบาลได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณในส่วนของ 1) ค่าจัดการเรียนการสอน และ 2) ค่าหนังสือเรียน จะจัดสรรให้ในแต่ละปีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 งวด โดยงวดแรก จะจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนร้อยละ 70 ของงบประมาณที่แต่ละสถานศึกษาจะได้รับการจัดสรรในปีการศึกษานั้นๆ สำหรับงวดที่ 2 จะจัดสรรงบประมาณที่เหลือให้ร้อยละ 30 หลังจากทราบจำนวนนักเรียนของแต่ละสถานศึกษา ทั้งนี้ ในกรณีที่งบประมาณงวดแรกเพื่อการจัดซื้อหนังสือไม่เพียงพอ สถานศึกษามีขั้นตอนในการยื่นงบประมาณจาก “ค่าจัดการเรียนการสอน” (หมายเหตุ: แนวทางการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ภาคเรียนละ 2 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 จัดสรรร้อยละ 70 ของจำนวนนักเรียนในภาคเรียนก่อนหน้า และครั้งที่ 2 จัดสรรให้ครบร้อยละ 100 ของจำนวนนักเรียนที่มีตัวตนในสถานศึกษาในภาคเรียนปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2563, น.19)) ในส่วนของ 1) ค่าอุปกรณ์การเรียน 2) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ 3) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน สถานศึกษาจะดำเนินการบริหารงบประมาณต่อรายหัวตามจริง

- โรงเรียนเอกชนโดยปกติรัฐบาลจะจัดสรร “ค่าจัดการเรียนการสอน” ในสัดส่วนร้อยละ 70 และจะเรียนเก็บจากผู้ปกครองร้อยละ 30 แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วน 60:40 อย่างไรก็ตาม ในส่วนของโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กหรือมีนักเรียนไม่ถึง 200 คน จะได้รับการจัดสรรร้อยละ 100 ทั้งนี้ โรงเรียนเอกชนบางแห่งได้รับเงินบำรุงการศึกษาการช่วยเหลือ



จากภาคธุรกิจและผู้อุดหนุนอื่นๆ ทำให้โรงเรียนฯ สามารถดำเนินการจัดการเรียนการสอนภายใต้งบประมาณที่มีอยู่จำกัดได้

- สถานศึกษาได้จำแนกการใช้จ่าย 5 หมวดเงินอุดหนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ดังนี้ 1) ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้กับผู้ปกครอง/นักเรียนโดยตรงคือ “ค่าอุปกรณ์การเรียน” และ “ค่าเครื่องแบบนักเรียน” และค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาต้องนำไปบริหารจัดการ ได้แก่ “ค่าหนังสือเรียน” “ค่าจัดการเรียนการสอน” และ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” เพื่อส่งมอบประโยชน์ต่อผู้เรียนตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

- สถานศึกษาทุกกลุ่มที่สัมภาษณ์ ต่างบอกว่างบประมาณสำหรับโครงการเรียนฟรี 15 ปี ไม่เพียงพอต่อการสร้าง/พัฒนาคุณภาพการศึกษา

- สถานอาชีวศึกษาของรัฐไม่มีการเรียกค่าบำรุงการศึกษาใดๆ เพิ่มเติมจากผู้ปกครองและนักเรียน จากการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากรัฐบาลและโครงการเรียนฟรี 15 ปี

- โรงเรียนสาธิตในสังกัดสถาบันอุดมศึกษายังพบปัญหาเกี่ยวกับการได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ล่าช้า เนื่องจากกระบวนการของมหาวิทยาลัยต้นสังกัด อย่างไรก็ตาม โรงเรียนฯ ได้แก้ไขโดยการยืมงบประมาณจากส่วนอื่นมาใช้บริหารจัดการไปพลางก่อน ซึ่งเป็นการเพิ่มกระบวนการทำงาน และทำให้เกิดค่าเสียโอกาสจากการยืมงบประมาณดังกล่าว

## 2) การบริหารงบประมาณรายการค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และค่าเครื่องแบบนักเรียน

- โรงเรียนขนาดเล็ก โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ชนบท จะดำเนินการโดยให้ผู้ปกครองมอบอำนาจ ให้กับคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย 1) ผู้แทนครู 2) ผู้แทนผู้ปกครอง 3) ผู้แทนชุมชน และ 4) ผู้แทนนักเรียน ในการบริหาร “ค่าอุปกรณ์การเรียน” และ “ค่าเครื่องแบบนักเรียน” ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี

- ในส่วนของโรงเรียนขนาดใหญ่ คณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย จะดำเนินการเฉพาะในส่วนของ “ค่าหนังสือเรียน”

- สถานศึกษายังพบปัญหาเกี่ยวกับเอกสาร/หลักฐานที่นำมาใช้ในการอ้างอิงอย่างเป็นทางการ ในการซื้อค่าอุปกรณ์การเรียน และค่าเครื่องแบบนักเรียน

- รายการ “ค่าหนังสือเรียน” ได้รับการจัดสรรที่ไม่เพียงพอในส่วนของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในการจัดซื้อหนังสือเรียนให้ครบทุกกลุ่มสาระและวิชาเฉพาะ อาทิ ภาษาต่างประเทศ เคมี ฟิสิกส์ ชีวะ จึงเป็นภาระของผู้ปกครอง/นักเรียนที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากที่ได้รับการจัดสรรเงินตามสิทธิ/หลักเกณฑ์ที่กำหนดภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี

- รายการ “ค่าเครื่องแบบนักเรียน” วงเงินค่าเครื่องแบบนักเรียนที่จัดสรรตามโครงการฯ สามารถซื้อได้เพียง 1 คน ต่อ 1 ชุดเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับชุดอื่นๆ ตามระเบียบสถานศึกษา อาทิ ชุดลูกเสือเนตรนารี ชุดพลະ ชุดปฏิบัติกร จึงเป็นภาระของผู้ปกครอง/นักเรียน นอกเหนือจากเงินที่ได้รับการจัดสรรตามโครงการฯ



- ในกรณีที่ผู้ปกครอง/นักเรียนไม่ประสงค์จะรับเงินอุดหนุน “ค่าเครื่องแบบนักเรียน” และ “ค่าอุปกรณ์การเรียน” ทางสถานศึกษาจะดำเนินการทำเรื่องส่งคืนคลัง

### 3) การบริหารงบประมาณรายการค่าจัดการเรียนการสอน

- โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนนักเรียนที่น้อย ดังนั้นงบประมาณที่ได้การจัดสรรโดยคิดเป็นรายหัว จึงไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดการเรียนการสอน ต้องดำเนินการยืมงบประมาณจากรายการงบประมาณอื่น และดำเนินการระดมทุนผ้าป่าหรือการบริจาคของชุมชนเพื่อมาช่วยซื้อจำกัด้านงบประมาณในการจัดการเรียนการสอน ในส่วนโรงเรียนขนาดเล็กภายใต้ท้องที่การบริหารส่วนตำบล นอกจากการขอรับงบประมาณจากชุมชน จะขอความอนุเคราะห์งบประมาณจากนัการเมืองท้องถิ่นมาช่วยเหลือในส่วนที่สถานศึกษาไม่มีความจำเป็นและขาดแคลน

- โรงเรียนขนาดใหญ่มีการได้ยกระดับคุณภาพการเรียนการสอนและปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของนักเรียนและแนวทางการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ อาทิ การจัดการเรียนการสอนห้องเรียนพิเศษ โครงการห้องเรียนเกินมาตรฐานรัฐหลักสูตรพิเศษที่ตรงกับความต้องการและสามารถนำไปต่อยอดการศึกษาที่สูงขึ้น ความพร้อมของอุปกรณ์การเรียนการสอน ความพร้อมด้าน ICT การจ้างครูชาวต่างชาติ การจ้างบุคลากรทางการศึกษา และสภาพแวดล้อมในสถานศึกษา จึงทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นต่อผู้ปกครอง/นักเรียน จากสิทธิที่ได้รับงบประมาณจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ดังนั้น การเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาของโรงเรียนขนาดใหญ่สัมพันธ์กับคุณภาพการเรียนการสอนที่จะส่งมอบให้กับนักเรียน

- โรงเรียนเอกชน นอกจากจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเพื่ออุดหนุน “ค่าจัดการเรียนการสอนภายใต้โครงการฟรี 15 ปี” โรงเรียนเอกชนมีความจำเป็นที่ต้องเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากผู้ปกครอง/นักเรียน เพื่อนำมาบำรุงการศึกษาและพัฒนา/ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกับบริบทสังคมปัจจุบัน หรือสร้างหลักสูตร/รูปแบบการเรียนการสอนที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง/นักเรียนในการต่อยอดการศึกษาที่สูงขึ้น ประกอบกับโรงเรียนเอกชนต้องบริหารจัดการงบบุคลากร งบลงทุน และงบอื่นๆ ซึ่งไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ

4) การบริหารงบประมาณรายการค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน (หมายเหตุ: กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ประกอบด้วย 1) กิจกรรมวิชาการ 2) กิจกรรมคุณธรรมจริยธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ฯลฯ 3) กิจกรรมทัศนศึกษา และ 4) กิจกรรมการบริการ ICT)

- ทุกสถานศึกษาเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณในรายการค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ต้องดำเนินการครบ 4 กิจกรรมที่กำหนดไว้ ได้แก่ 1) กิจกรรมวิชาการ 2) กิจกรรมคุณธรรมจริยธรรมฯ (ลูกเสือ/เนตรนารี/ฯลฯ) 3) กิจกรรมทัศนศึกษา และ 4) กิจกรรมการบริการ ICT



- โรงเรียนขนาดเล็กประสบปัญหาเรื่องการใช้ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ที่ล่าช้าและเสื่อมสภาพ (อายุมากกว่า 10 ปี) และไม่สามารถจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์จากเงื่อนไขการใช้งานภายใต้กิจกรรมการบริการ ICT
- โรงเรียนขนาดเล็กยังประสบปัญหาสัญญาณระบบอินเทอร์เน็ตที่ไม่เสถียร โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล
- โรงเรียนขนาดเล็กยังประสบปัญหาความขาดแคลนครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณนักเรียน ประกอบกับปัญหางบประมาณในการบำรุงรักษาครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์
- โรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงการบริการ Internet และมีการใช้ DLIT สำหรับการสนับสนุนการเรียนการสอน
- โรงเรียนขนาดใหญ่ ทั้งรัฐ และเอกชน มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครอง/นักเรียน เพื่อใช้ในกิจกรรมเข้าค่ายลูกเสือเนตรนารี และกิจกรรมทัศนศึกษา เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามโครงการฯ ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานซึ่งต้องคำนึงคุณภาพการเรียนรู้และความปลอดภัย
- กิจกรรมการบริการ ICT ของโรงเรียนขนาดใหญ่มีการบริหารจัดการทรัพยากรคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้สามารถดำเนินกิจกรรมการบริการ ICT ด้วยความราบรื่น ด้วยการจัดสรรเวลาเรียนการใช้คอมพิวเตอร์ การบำรุงรักษาอุปกรณ์
- กลุ่มโรงเรียนสาธิตในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา มีข้อได้เปรียบในการขอใช้ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์จากทางมหาวิทยาลัยต้นสังกัดในการจัดกิจกรรมการบริการ ICT ซึ่งเป็นการบริหารครุภัณฑ์ฯ ให้เกิดความคุ้มค่า รวมถึงเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อและค่าบำรุงรักษาครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ของสถานศึกษาด้วยเช่นกัน

#### 5) รายการอื่นๆ ที่มาสมทบในด้านการสร้างโอกาสทางการศึกษา

- สถานศึกษาได้รับการจัดสรรจากงบดำเนินงานและงบลงทุน (ซ่อมแซม) จากการขอรับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ ทั้งนี้ ค่าขอรับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการซ่อมแซม บางโรงเรียนได้รับการจัดสรรตามความจำเป็น
- สถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณจากเงินอุดหนุนสำหรับค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองส่วนมากได้นำเงินอุดหนุนดังกล่าวมาใช้เป็นรายจ่ายของผู้ปกครอง ซึ่งบางโรงเรียนได้มีข้อตกลงกับทางผู้ปกครองในการเก็บเงินไว้ที่สหกรณ์ออมทรัพย์ของสถานศึกษาเพื่อรับการปันผล
- สถานศึกษาทราบว่ามีความเสี่ยงต่อความเสมอภาคทางการศึกษาในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครอบครัวนักเรียนที่ยากจน อย่างไรก็ตาม ยังพบว่าการประสานงานด้านธุรกรรมกับกองทุนฯ ต้องประสานผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และนักเรียนยากจนบางคนไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนดังกล่าว



- โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลไม่มีการเรียกเก็บค่าจัดการเรียนการสอนเพิ่มเติม ทั้งนี้ ในส่วนค่าประกันอุบัติเหตุขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ปกครอง
- โรงเรียนขนาดใหญ่ (สพฐ. ท้องถิ่น) บางโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนเอกชน โรงเรียนสาธิตในสังกัดมหาวิทยาลัยไม่ได้รับข้อมูลหรือแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาแก่นักเรียนยากจน หรือไม่มีการตระหนักรู้เกี่ยวกับกองทุนฯ
- ในปี 2562 กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ได้จัดทำ MOU ร่วมกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ในการดำเนินโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนแบบมีเงื่อนไข และพัฒนาคุณภาพครู โดยช่วงก่อนการลงนามใน MOU ดังกล่าวโรงเรียนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนไม่เคยได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนมาก่อน ในขณะที่สภาพความเป็นจริงนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะทางบ้านยากจนด้วยโอกาส อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการลงนาม MOU ยังมีจำนวนเด็กนักเรียนบางคนที่ไม่ได้การจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนฯ

#### 4.1.2 ด้านการประเมินโครงการฯ

- โรงเรียนขนาดเล็ก ไม่มีการมอบหมายให้รายงานผลการดำเนินงานโครงการฯ ในลักษณะงานประจำ จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือต้นสังกัด อย่างไรก็ตาม หากต้นสังกัดมีแบบสำรวจในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทางสถานศึกษาจะให้ความร่วมมือในการรายงานผล ในส่วนของโรงเรียนขนาดเล็กสังกัด อบต. จะรายงานผลการดำเนินงานต่อ อบต. เพื่อดำเนินการต่อไป
- โรงเรียนขนาดใหญ่ จะจัดทำสรุปโครงการโดยได้มีการระบุปัญหาและอุปสรรค รายงานผลการดำเนินงานของโครงการที่มีการเบิกจ่ายในช่วงสิ้นปีงบประมาณ หรือรายงานประจำปี เสนอต่อฝ่ายแผน และงบประมาณของโรงเรียน/กรรมการบริหารสถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### 4.1.3 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา

##### 1) บุคลากรทางการศึกษา

- บุคลากรครูในโรงเรียนขนาดเล็ก นอกจากการจัดการเรียนการสอน ยังต้องมีความรับผิดชอบในงานด้านอื่นๆ เช่น การประสานงานและการจัดทำงานเอกสารต่างๆ ตามโครงการ กิจกรรม และงบประมาณต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมถึง บุคลากรเดินทางในการประสานงาน และเข้าร่วมโครงการและกิจกรรมต่างๆ ส่งผลให้บุคลากรครูที่มีน้อยอยู่แล้ว ต้องออกนอกห้องเรียน
- บุคลากรครูในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ห่างไกล อยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เพียงพอในการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้ บุคลากรครูบางสถานศึกษาต้องทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนเกือบทุกวิชาของแต่ละระดับชั้น และรับผิดชอบ 3 ชั้นเรียน



## 2) ผู้ปกครองนักเรียน

- ความสงสัยของผู้ปกครองต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนขนาดเล็กยังมีอยู่ และยังพบกรณีที่นักเรียนมีที่พักอาศัยอยู่ใกล้เคียงโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ผู้ปกครองที่มีเศรษฐกิจฐานะให้นักเรียนเข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัยในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงที่อยู่ไกลจากที่พักอาศัย อย่างไรก็ตาม โรงเรียนที่อยู่นอกพื้นที่เทศบาลและอำเภอเมือง จะไม่ค่อยพบการย้ายนักเรียนข้ามเขตพื้นที่ นอกจากนักเรียนจะย้ายตามผู้ปกครองไปทำงานต่างภูมิลำเนา
- เศรษฐกิจครอบครัวและความใส่ใจของผู้ปกครอง มีผลช่วยสนับสนุนผลลัพธ์ทางการศึกษาของนักเรียนได้ ในทางกลับกัน นักเรียนที่ต้องช่วยเหลือครอบครัวหรือครอบครัวหย่าร้างส่งผลกระทบต่อเรียนอย่างมาก
- การดูแลเอาใจใส่ของผู้ปกครองในควบคุมการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อเข้าถึงเกมออนไลน์หรือสื่อออนไลน์ของนักเรียน
- ผู้ปกครองขาดความเข้าใจในความชอบหรือความสามารถแฝงของบุตรหลานตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่ให้นักเรียนเข้าเรียนในสายวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ เพื่อได้รับการศึกษาต่อในคณะแพทยศาสตร์ หรือวิศวกรรมศาสตร์ ซึ่งไม่ใช้ความชอบของนักเรียน จึงส่งผลกระทบต่อความใส่ใจในการเรียน

## 3) นโยบายการศึกษา

- ภายหลังจากที่รัฐบาลประกาศนโยบายพัฒนาคุณภาพการศึกษา อาจต้องใช้เวลาเพื่อแสดงถึงผลลัพธ์ของนโยบายนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สถานศึกษาต้องปรับตัวตามนโยบายใหม่ ซึ่งอาจไม่สะท้อนผลลัพธ์ภาพรวมจากนโยบายที่ผ่านมาได้

## 4) การบริหารงบประมาณ

- ความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น โครงการอาหารกลางวันและโครงการอาหารเสริม (นม) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา เนื่องจากต้องโยกงบประมาณในรายการอื่น มาสำรองจ่ายสำหรับโครงการดังกล่าว

### 4.1.4 ข้อเสนอการบริหารงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี

- โรงเรียนขนาดเล็ก มีความประสงค์ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในการเบิกจ่ายภายใต้โครงการฯ เต็มจำนวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการงบประมาณ “เงินอุดหนุนรายหัว” สำหรับค่าจัดการเรียนการสอน (โดยไม่แยกแบ่งจ่าย 70:30) เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ/การดำเนินงาน
- รัฐบาลหรือกระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบาย/แนวทางให้กับโรงเรียนในการสร้างความคุ้มค่าหรือสร้างประโยชน์จากหนังสือเรียนที่ไม่ใช้แล้วสภาพดี



- ควรมีแนวทางหรือระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารงบประมาณ โดยนำงบประมาณในส่วนของ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” เพื่อนำไปใช้จ่ายกับรายการ “ค่าหนังสือเรียน” กรณีที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ
- รัฐบาลควรทบทวนและมีความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาที่มีความจำเป็น/ขาดแคลนที่แท้จริงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงคุณภาพทางการศึกษา แทนการจัดสรรตามเกณฑ์รายหัวซึ่งทำให้โรงเรียนขนาดเล็กติดกับดักการขาดประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน จากข้อจำกัดด้านงบประมาณ (เช่นการจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอนพื้นฐานที่ทันสมัยและครอบคลุมทั้ง 8 สาระวิชา)
- ควรมีแนวทางหรือระเบียบต่อโรงเรียนขนาดใหญ่ที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยงบประมาณจาก “ค่าจัดการเรียนการสอน” (งบรายหัว) ไปเบิกจ่ายในงบดำเนินงานของสถานศึกษา จะทำให้เกิดความคุ้มค่าของงบประมาณในการสร้างคุณภาพการศึกษาได้มากกว่า
- ควรทบทวนหลักเกณฑ์หรือแนวทางความเป็นไปได้ในการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ภายใต้รายการ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” เพื่อให้การบริการ ICT มีประสิทธิภาพมากขึ้น จากครุภัณฑ์ฯ ที่ชำรุดหรือขาดแคลน เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” มีการกำหนดกิจกรรมการบริการ ICT โดยไม่สามารถนำเงินอุดหนุนดังกล่าวมาใช้ในการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์

#### 4.1.5 ข้อเสนอด้านคุณภาพการศึกษา

##### 1) บุคลากรทางการศึกษา

- ควรพัฒนาและปรับปรุงระบบประสานงานและการรายงานผลการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ เพื่อลดภาระงานบุคลากรครู (ครูออกนอกห้องเรียน) และสามารถสร้างแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ จากข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายระยะยาวในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา
- ควรพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพครูให้ตรงตามวิชาสาระหลักที่ขาดแคลนของแต่ละสถานศึกษา หรือจัดสรรบุคลากรครูให้ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา รวมถึงการส่งเสริมให้บุคลากรครูได้คุณวุฒิการศึกษาในระดับมหาบัณฑิต (ปริญญาโท)
- ควรทบทวนงบประมาณในการดูแลสวัสดิการและสวัสดิภาพครูอย่างเท่าเทียมและเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาหนี้สินครู และความไม่มั่นคงของครูอัตราจ้าง เพื่อสร้างขวัญกำลังใจครู การรักษาเจตนาธรรมของครู และจริยธรรมครูในการขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ต่อนักเรียน

##### 2) เทคโนโลยีการเรียนการสอน

- โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล ต้องการให้เนื้อหาการเรียนการสอนที่เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ DLIT มีการปรับปรุงในเนื้อหาการสอนเป็นข้อมูลปัจจุบัน



- ควรพัฒนาทักษะด้าน ICT ของบุคลากรทางการศึกษา เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการเรียนการสอนนักเรียนในยุค Digital Disruption โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงศึกษาธิการควรมีนโยบายที่เป็นรูปธรรมเพื่อเปิดกว้างและสนับสนุนการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาและการแลกเปลี่ยนสื่อการเรียนการสอนที่เป็น Best Practice เพื่อสร้างโอกาสให้นักเรียนในแต่ละพื้นที่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพจากข้อจำกัดด้านงบประมาณของทางโรงเรียนและเศรษฐกิจครอบครัวนักเรียน

- เทคโนโลยีของอุปกรณ์การเรียนการสอนพื้นฐานในการสร้างคุณภาพการศึกษาอย่างขาดแคลนและไม่ทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่ไม่ได้เรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาเพิ่มเติมจากผู้ปกครอง/นักเรียน จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างโรงเรียนในเมืองและชนบทยังมีอยู่

### 3) นโยบายการศึกษา

- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/กระทรวงศึกษาธิการ ควรทบทวนการวางนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาและปรับปรุงการสร้างคุณภาพการศึกษา ระยะยาว จากผลลัพธ์ของการประเมินด้านการศึกษาปัจจุบันจาก 1) ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดย International Institute for Management Development (IMD) 2) โปรแกรมประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล (Programme for International Student Assessment: PISA) โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) และ 3) การทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้พื้นฐาน (Ordinary National Educational Test: O-NET) โดยสถาบันทดสอบการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)

- ควรมีการทบทวนหลักสูตรแกนกลาง (หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน) โดยปรับปรุงและพัฒนาจากความสนใจของนักเรียน และการตระหนักถึงนักเรียนที่มีคุณภาพแฝงแตกต่างกัน รวมทั้งสอดแทรกให้เข้ากับบริบททางสังคมและแนวทางการพัฒนาประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

- ควรมีนโยบาย/กระบวนการในการศึกษา เพื่อการสร้างศักยภาพเด็กไทยให้มีความต่อเนื่องตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนสำเร็จการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ในการตอบสนองความต้องการการพัฒนาของประเทศ ทั้งนี้ อาจต้องพัฒนาควบคู่ไปกับการสร้างบุคลากรครูที่มีศักยภาพ และการสร้าง Best Practice ของสื่อการเรียนการสอนที่สามารถแลกเปลี่ยนระหว่างสถานศึกษาได้

### 4) คุณธรรมจริยธรรม

- นอกเหนือจากด้านงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร บุคลากรครูและนโยบายของสถานศึกษา ควรมุ่งเน้นที่ตัวนักเรียนเป็นสำคัญ ในการกระตุ้นและการสร้างความรับผิดชอบในด้านการเรียนและความรับผิดชอบต่อสังคม (คุณธรรมและจริยธรรม) ของนักเรียน ซึ่งถือเป็นความท้าทายที่สำคัญในปัจจุบัน

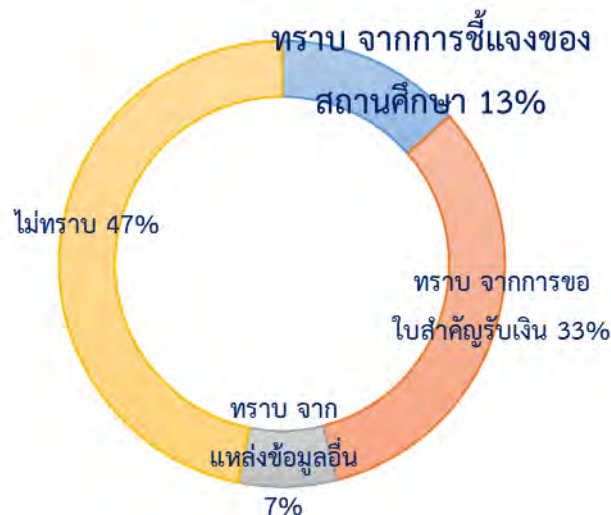


4.2 การเก็บข้อมูลแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์จากผู้ปกครองนักเรียน โดยกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล คือผู้ปกครองนักเรียนที่ด้วยวิธีการสุ่มถาม ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายได้ตอบกลับแบบสอบถามจำนวน 126 ราย ซึ่งได้สะท้อนในประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในประเด็นต่างๆ (ตามภาคผนวก ข) สรุปได้ดังนี้

#### 4.2.1 การรับรู้เกี่ยวกับโครงการฯ

รูปแบบของกิจกรรมภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกอบด้วย 1) ค่าจัดการเรียนการสอน 2) ค่าหนังสือเรียน 3) ค่าอุปกรณ์การเรียน 4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับสิทธิประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น อย่างไรก็ตาม ผลของแบบสอบถาม ทำให้ทราบว่าผู้ปกครองส่วนมากยังไม่ทราบถึงสิทธิหรือหลักเกณฑ์ที่พึงจะได้รับต่อนักเรียนตามโครงการฯ อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการดำเนินงานภายใต้โครงการฯ ที่ได้รับข้อมูลจากสถานศึกษาคิดเป็นร้อยละ 13 ของจำนวนผู้ปกครองฯ ที่ให้ข้อมูลต่อแบบสอบถาม ดังที่แสดงตามภาพที่ 4.1 ประกอบกับแบบสอบถามได้ถามถึงการรับทราบเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อ 5 กิจกรรมภายใต้โครงการฯ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ด้วยเช่นกัน โดยผลของแบบสอบถามบ่งชี้ว่าจำนวนผู้ปกครองมากกว่าร้อยละ 50 ไม่ทราบข้อมูลการดำเนินงานของโครงการแต่ละกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเข้าใจหรือการรับทราบข้อมูลของผู้ปกครองเกี่ยวกับ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุน 1) กิจกรรมวิชาการ 2) กิจกรรมคุณธรรมจริยธรรม ลูกเสือ เนตรนารี ฯลฯ 3) กิจกรรมทัศนศึกษา และ 4) กิจกรรมการให้บริการคอมพิวเตอร์แก่นักเรียนเพิ่มเติมจากการเรียนหลักสูตรปกติ มีจำนวนร้อยละ 11

ภาพที่ 4-1 สัดส่วนรูปแบบการรับทราบข้อมูลโครงการฯ



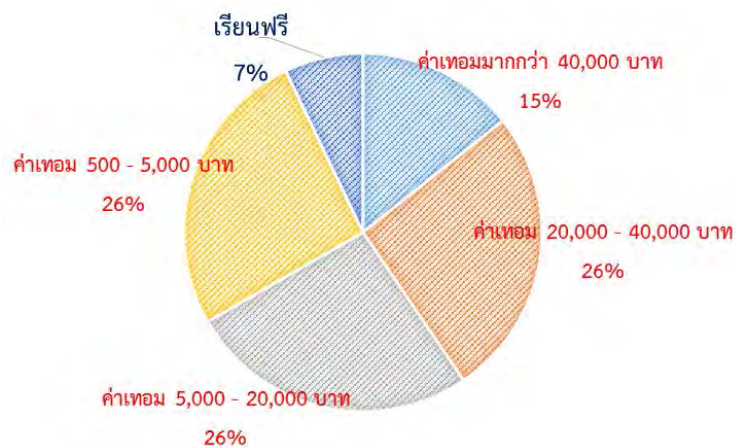
ที่มา : ผลการสำรวจจากแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์ฯ (n=126)



#### 4.2.2 ค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองให้กับสถานศึกษา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ระบุให้ “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” อย่างไรก็ตาม ผลของแบบสอบถามบ่งชี้ว่าผู้ปกครองฯ ร้อยละ 93 ยังต้องชำระค่าบำรุงการศึกษา (ดังที่แสดงตามภาพที่ 4-2) จึงอนุมานได้ว่าการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ส่วนมากเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักเรียนตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ประกอบกับสถานศึกษามีการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและยกระดับคุณภาพการศึกษา จึงมีความจำเป็นในการเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพิ่มเติมจากที่ได้รับเงินอุดหนุนของโครงการฯ

ภาพที่ 4-2 สัดส่วนอัตราค่าบำรุงการศึกษาต่อภาคเรียน (ค่าเทอม)



ที่มา : ผลการสำรวจจากแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์ฯ (n=126)

#### 4.2.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ยังได้กล่าวถึงประเด็น “การได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้จัดสรรเงินอุดหนุนในการสร้างโอกาสและคุณภาพทางการศึกษา ผ่านสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ภายใต้โครงการฯ เช่น ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นส่วนมากของผู้ปกครองฯ ที่มองว่า “การจัดการเรียนการสอนที่ดีของสถานศึกษา” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะส่งผลต่อ “คุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้นของนักเรียน” ดังที่แสดงตามภาพที่ 4-3 ถึงแม้ว่าความต้องการที่แท้จริงของผู้ปกครองฯ คือการให้บุตรหลานได้เรียนในสถานศึกษาที่สะดวกต่อการเดินทางมากที่สุดก็ตาม (ดังที่แสดงตามภาพที่ 4-4) จึงอนุมานได้ว่าผู้ปกครองส่วนมากจะให้ความสำคัญต่อสถานศึกษาที่มีปัจจัยความพร้อมด้านการเรียนการสอน ซึ่งรวมถึง หลักสูตรที่ตรงกับความต้องการ คุณภาพของบุคลากรทางการศึกษา ความพร้อมด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน สภาพแวดล้อม และความปลอดภัย ถึงแม้ว่าสถานศึกษาเรียกเก็บค่าใช้จ่าย



เพิ่มเติมก็ตาม และขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ปกครองในการรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้น การดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี อาจยังไม่สะท้อนมิติด้านคุณภาพได้ชัดเจนเท่าที่ควร แต่ตอบโจทย์สำหรับการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักเรียนที่มีข้อจำกัดด้าน เศรษฐฐานะของครอบครัว

ภาพที่ 4-3 สัดส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการเรียนรู้



ที่มา : ผลการสำรวจจากแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์ (n=126)

ภาพที่ 4-4 การจัดอันดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกสถานศึกษาสำหรับบุตรหลาน

- 1 ความสะดวกด้านการเดินทาง
- 2 คุณภาพและความปลอดภัย
- 3 ค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาเรียกเก็บ

ที่มา : ผลการสำรวจจากแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์

4.2.4 ข้อเสนอแนะของผู้ปกครองต่อการดำเนินโครงการฯ (ในส่วนข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของ สอบถามฯ) โดยได้สรุปข้อมูลเป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

1) การรับทราบข้อมูลของโครงการฯ

- สถานศึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรให้ข้อมูลรอบด้านเกี่ยวกับการดำเนินโครงการฯ และรวมไปถึงรายได้จากช่องทางอื่น โดยชี้แจงข้อมูลผ่านช่องทางเว็บไซต์ของสถานศึกษา หรือการประชุมผู้ปกครอง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสจากการบริหารงบประมาณ

2) โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

- ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของโครงการฯ ในการสนับสนุนด้านเทคโนโลยี/ อุปกรณ์การเรียนการสอนพื้นฐาน รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่เอื้อต่อการยกระดับความเสมอภาคการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานศึกษาที่มีข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่ายและอยู่ในพื้นที่ห่างไกล

- ควรทบทวนการจัดสรรงบประมาณของโครงการฯ ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริงในปัจจุบัน เพื่อสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง และเพื่อให้สถานศึกษามีงบประมาณที่จะนำไปใช้พัฒนาการเรียนการสอนที่มีคุณภาพมากขึ้น



3) ภาพรวมด้านคุณภาพการศึกษา

- ควรพัฒนาคุณภาพบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
- ควรมีระบบการประเมินบุคลากรทางการศึกษาในด้านคุณภาพและจริยธรรม เพื่อนำไปปรับปรุงแนวทางการใช้งบประมาณด้านการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาได้อย่างคุ้มค่า
- ควรปรับปรุงหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียนและสภาพทางสังคม รวมถึงการสร้างคุณธรรมจริยธรรมและความรับผิดชอบที่พึงมีของนักเรียน
- ควรให้นโยบายทางการศึกษาดำเนินการตามยุทธศาสตร์ (แผนระยะยาว) เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง และไม่ควรเปลี่ยนแปลงตามสมัยวาระการดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ควรทบทวนประเด็นเรื่องคุณภาพชีวิตของนักเรียนให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพระบบการศึกษาและการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี” ฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิจากเอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต ภูมิหาย ระเบียบ/คำสั่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นนโยบายด้านการศึกษา และการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี โดยศึกษาผลการดำเนินงานในปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด รวมทั้งผลกระทบของการดำเนินงาน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษานโยบายด้านการศึกษา และข้อมูลพื้นฐานโครงการเรียนฟรี 15 ปี 2) เพื่อศึกษางบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ได้รับในปีงบประมาณ 2563 – 2564 และศึกษาผลดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และผลกระทบของการดำเนินงานที่ผ่านมา และ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะด้านนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม และข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

##### 5.1.1 ภาพรวมระบบการศึกษาในปัจจุบัน

จากการศึกษาแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ได้สะท้อนให้เห็นภาพรวมของระบบการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐานในการจัดการศึกษา และส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และมาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1) คุณภาพการศึกษายังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เมื่อพิจารณาคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (O-NET) พบว่ามีค่าเฉลี่ยต่ำในทุกกลุ่มสาระและผลคะแนนจากการทดสอบโครงการประเมินนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (PISA) อยู่ในระดับต่ำกว่าอีกหลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน ที่เน้นการสอนเนื้อหาสาระและความจำมากกว่าการพัฒนาทักษะและสมรรถนะ

2) ผลการประเมินสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในเมืองและนอกเมือง และระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็ก มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งมีโรงเรียนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมินจำนวนมาก

3) งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาส่วนใหญ่เป็นงบบุคลากรซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายประจำ ทำให้งบประมาณสำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษามีน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพและมาตรฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนในเขตชนบท



4) การบริหารจัดการของสถานศึกษา มุ่งเน้นการบริหารตามกฎ ระเบียบ มากกว่าการบริหารเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย รวมทั้งการแยกบทบาทระหว่างผู้กำกับศึกษากับผู้จัดการศึกษายังไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบการศึกษา โดยจะเห็นได้อัตราส่วนนักเรียนต่อครู และจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และการให้บริการการศึกษาที่มีปริมาณเกินกว่าความต้องการของผู้รับบริการ

5) ปัจจัยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและครูผู้สอนที่มีคุณภาพยังกระจายไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ห่างไกลทุรกันดาร

6) เด็กวัยเรียน ส่วนใหญ่มี IQ ที่ต่ำกว่าค่ากลางมาตรฐานสากล ขณะที่ EQ มีคะแนนเฉลี่ยที่ต่ำกว่าระดับปกติ เนื่องจากปัญหาภาวะโภชนาการของแม่และเด็ก ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม และการดูแลของครอบครัว

7) เด็กปฐมวัยช่วงอายุ (3-5 ปี) ส่วนใหญ่จะอยู่ในสถานศึกษาเด็กปฐมวัยที่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐาน จากมาตรฐานที่หลากหลายของหลายหน่วยงาน ส่งผลต่อรูปแบบการจัดการเรียนการสอน และมาตรฐานครูที่มีความแตกต่าง ส่งผลต่อพัฒนาการที่เหมาะสมกับแต่ละช่วงของเด็กปฐมวัย

8) กลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่จะเข้าถึงสถานศึกษาขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมือง ทำให้โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาของประชาชนมีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น นอกจากนี้จากรายงานการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่ามีเด็กร้อยละ 16 จากกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจนระดับมากที่สุด เด็กร้อยละ 22 ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ และมีเด็กพิการจำนวนร้อยละ 38 ซึ่งเด็กทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าวอาจไม่ได้รับโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษา ซึ่งเป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ยังมีอยู่ในประเทศไทย

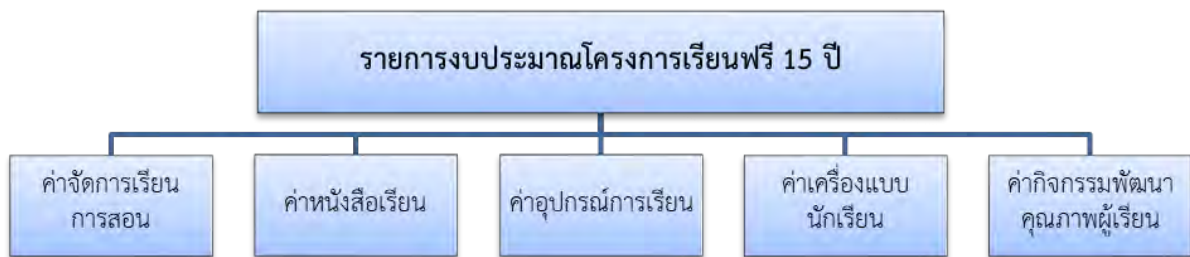
9) นโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งเป็นการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสิทธิที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐบาลต้องใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาค่อนข้างสูง ซึ่งตอบโจทย์เรื่องการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาส แต่ยังไม่สามารถตอบโจทย์เรื่องการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้



### 5.1.2 ภาพรวมของการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่เริ่มจนถึงปัจจุบัน

โครงการเรียนฟรี 15 ปี เริ่มดำเนินการในปี 2552 ภายหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นได้กล่าวชี้แจงต่อที่ประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2552 ในการอภิปราย “นโยบายโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” และได้รับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และได้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

โครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายใต้ “โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน” โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อให้ นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ 2) เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพแก่ผู้เรียนอาชีวศึกษา 3) เพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักเรียน และ 4) เพื่อสร้างโอกาสและขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กและเยาวชน อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเป็นธรรม



ทั้งนี้ รายการงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกอบด้วย 1) ค่าจัดการเรียนการสอน 2) ค่าหนังสือเรียน 3) ค่าอุปกรณ์การเรียน 4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยปัจจุบันใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษา ตามแนวทางการดำเนินงานฯ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2562) และตามคู่มือ “การปฏิบัติงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายของโครงการฯ ที่กำหนดไว้เดิมตั้งแต่ปี 2552 พบว่า มีเพียงหมวดค่าหนังสือเรียนที่มีการเพิ่มเกณฑ์อัตราการจัดสรร และหมวดค่าเล่าเรียน/ค่าจัดการเรียนการสอน มีค่าใช้จ่ายรายหัวส่วนเพิ่ม (Top Up) สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ดังข้อมูลที่ปรากฏตามภาพที่ 5-1

กล่าวโดยสรุป สถานศึกษาได้จำแนกการใช้จ่าย 5 หมวดเงินอุดหนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นสองส่วน คือส่วนแรกเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้กับผู้ปกครอง/นักเรียนโดยตรงคือ “ค่าอุปกรณ์การเรียน” และ “ค่าเครื่องแบบนักเรียน” และส่วนที่สองเป็นค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาต้องนำไปบริหารจัดการ ได้แก่ “ค่าหนังสือเรียน” “ค่าจัดการเรียนการสอน” และ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” โดยบริหารงบประมาณตามหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายฯ ปี 2562



ภาพที่ 5-1 การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ค่าใช้จ่ายจากปีเริ่มต้นโครงการฯ

รายการงบประมาณ	การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ค่าใช้จ่าย (2563)																																																			
1. ค่าจัดการเรียนการสอน	1.1 เกณฑ์ค่าใช้จ่ายคงเดิม 1.2 ปราบกฏรายการ “รายหัวส่วนเพิ่ม” (Top up) สำหรับ																																																			
2. ค่าหนังสือเรียน	1) โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน โดยได้รับการจัดสรรคนละ 500 บาทต่อปี 2) โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน โดยได้รับการจัดสรรคนละ 1,000 บาทต่อปี อัตราค่าหนังสือเรียนต่อคนต่อปี แบ่งตามระดับการศึกษาดังนี้ หน่วย : บาทต่อปี																																																			
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>ระดับการศึกษา</th> <th>2552</th> <th>2563</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ระดับอนุบาลศึกษา</td> <td>200</td> <td>200</td> </tr> <tr> <td>ระดับประถมศึกษา</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>    ป.1</td> <td>483.20</td> <td>625</td> </tr> <tr> <td>    ป.2</td> <td>347.20</td> <td>619</td> </tr> <tr> <td>    ป.3</td> <td>365.60</td> <td>622</td> </tr> <tr> <td>    ป.4</td> <td>580</td> <td>673</td> </tr> <tr> <td>    ป.5</td> <td>424</td> <td>806</td> </tr> <tr> <td>    ป.6</td> <td>496</td> <td>818</td> </tr> <tr> <td>ระดับมัธยมศึกษา</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>    ม.1</td> <td>739.20</td> <td>764</td> </tr> <tr> <td>    ม.2</td> <td>564.80</td> <td>877</td> </tr> <tr> <td>    ม.3</td> <td>560</td> <td>949</td> </tr> <tr> <td>    ม.4</td> <td>1,160.80</td> <td>1,318</td> </tr> <tr> <td>    ม.5</td> <td>805.60</td> <td>1,263</td> </tr> <tr> <td>    ม.6</td> <td>763.20</td> <td>1,109</td> </tr> <tr> <td>ระดับอาชีวศึกษา (ปวช.)</td> <td>1,000</td> <td>2,000</td> </tr> </tbody> </table>	ระดับการศึกษา	2552	2563	ระดับอนุบาลศึกษา	200	200	ระดับประถมศึกษา			ป.1	483.20	625	ป.2	347.20	619	ป.3	365.60	622	ป.4	580	673	ป.5	424	806	ป.6	496	818	ระดับมัธยมศึกษา			ม.1	739.20	764	ม.2	564.80	877	ม.3	560	949	ม.4	1,160.80	1,318	ม.5	805.60	1,263	ม.6	763.20	1,109	ระดับอาชีวศึกษา (ปวช.)	1,000	2,000
ระดับการศึกษา	2552	2563																																																		
ระดับอนุบาลศึกษา	200	200																																																		
ระดับประถมศึกษา																																																				
ป.1	483.20	625																																																		
ป.2	347.20	619																																																		
ป.3	365.60	622																																																		
ป.4	580	673																																																		
ป.5	424	806																																																		
ป.6	496	818																																																		
ระดับมัธยมศึกษา																																																				
ม.1	739.20	764																																																		
ม.2	564.80	877																																																		
ม.3	560	949																																																		
ม.4	1,160.80	1,318																																																		
ม.5	805.60	1,263																																																		
ม.6	763.20	1,109																																																		
ระดับอาชีวศึกษา (ปวช.)	1,000	2,000																																																		
3. ค่าเครื่องแบบนักเรียน	เกณฑ์ค่าใช้จ่ายคงเดิม																																																			
4. ค่าอุปกรณ์การเรียน	เกณฑ์ค่าใช้จ่ายคงเดิม																																																			
5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	เกณฑ์ค่าใช้จ่ายคงเดิม																																																			

ที่มา : - กระทรวงศึกษาธิการ (2552)

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2562)

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2562)



### 5.1.3 จำนวนนักเรียนกลุ่มเป้าหมายภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี (ปี 2563 – 2564)

จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ตามการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2564 พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีนักเรียนได้รับเงินอุดหนุนฯ จำนวน 10,526,700 ล้านบาท ลดลงจากปี 2563 จำนวน 482,788 คน ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มการลดลงของประชากรแรกคลอดของประเทศไทย โดยมีจำนวนนักเรียนจำแนกตามสังกัดของสถานศึกษา ตามภาพที่ 5-2

ภาพที่ 5-2 จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี

(หน่วย:คน)

หน่วยรับงบประมาณ	จำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุน		
	2563	2564	เพิ่ม/ลด
<b>กระทรวงศึกษาธิการ</b>			
โรงเรียนเอกชน	2,007,653	2,002,955	-4,698
การศึกษานอกระบบ	953,045	926,054	-26,991
โรงเรียนในสังกัด สพฐ.	6,721,318	6,628,561	-92,757
สถานอาชีวศึกษารัฐ	440,428	457,457	17,029
สถานอาชีวศึกษาเอกชน	208,228	218,677	10,449
<b>กระทรวงการอุดมศึกษา</b>			
มหาวิทยาลัย (ส่วนราชการ) (7 หน่วย)	14,523	15,372	849
มหาวิทยาลัยราชภัฏ (35 หน่วย)	26,120	28,360	2,240
มหาวิทยาลัยในกำกับ (15 หน่วย)	38,345	40,654	2,309
<b>กระทรวงวัฒนธรรม</b>			
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	9,290	8,222	-1,068
<b>กระทรวงมหาดไทย</b>			
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	554,649	165,825	-388,824
อปท.รูปแบบพิเศษ (2 หน่วย)	n/a	n/a	n/a
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (59 หน่วย)	n/a	n/a	n/a
เทศบาลนคร (30 หน่วย)	n/a	n/a	n/a
เทศบาลเมือง (177 หน่วย)	n/a	n/a	n/a
<b>ส่วนราชการไม่สังกัดฯ</b>			
สำนักงานพระพุทธศาสนา	35,959	34,633	-1,326
<b>รวม</b>	<b>11,009,558</b>	<b>10,526,770</b>	<b>-482,788</b>

ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

- เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หมายเหตุ: - n/a คือ ข้อมูลที่ไม่ได้ระบุตัวชี้วัดเชิงปริมาณของจำนวนนักเรียนที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการฯ



#### 5.1.4 การจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี (ปี 2563 – 2564)

รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 84,224 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงิน **444 ล้านบาท**จากปีงบประมาณก่อนหน้า โดยมีรายละเอียดตามภาพที่ 5-3

ภาพที่ 5-3 การจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี จำแนกตามหน่วยงาน

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยรับงบประมาณ	2563	2564	เพิ่ม/ลด
<b>กระทรวงศึกษาธิการ</b>			
โรงเรียนเอกชน	27,512	27,543	31
การศึกษานอกระบบ	3,155	3,061	-94
โรงเรียนในสังกัด สพฐ.	37,204	36,954	-250
สถานอาชีวศึกษารัฐ	4,568	4,396	-172
สถานอาชีวศึกษาเอกชน	4,188	4,211	23
<b>กระทรวงการอุดมศึกษา</b>			
มหาวิทยาลัย (ส่วนราชการ) (7 หน่วย)	106	111	6
มหาวิทยาลัยราชภัฏ (35 หน่วย)	112	127	15
มหาวิทยาลัยในกำกับ (15 หน่วย)	198	216	18
<b>กระทรวงวัฒนธรรม</b>			
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	73	68	-5
<b>กระทรวงมหาดไทย</b>			
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	3,756	2,358	-1,398
อปท.รูปแบบพิเศษ (2 หน่วย)	1,202	1,190	-12
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (59 หน่วย)	1,092	1,112	20
เทศบาลนคร (30 หน่วย)	0	674	674
เทศบาลเมือง (177 หน่วย)	0	1,101	1,101
<b>ส่วนราชการไม่สังกัดฯ</b>			
สำนักงานพระพุทธศาสนา	611	1,096	485
<b>รวม</b>	<b>83,776</b>	<b>84,220</b>	<b>444</b>

ที่มา: - เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

- เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564



### 5.1.5 สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา

สำนักงานประมาณของรัฐสภาได้ดำเนินการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา (จำนวน 23 แห่ง) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของโครงการฟรี 15 ปี และประเด็นอื่นๆ ด้านการศึกษา โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

#### 1) ด้านการบริหารงบประมาณ

1.1) สถานศึกษาทุกแห่งและทุกสังกัด ใช้หลักเกณฑ์ค่าใช้จ่าย ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ปี 2562 และใช้กลไกคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย เป็นหลัก โรงเรียนขนาดใหญ่ในสังกัดของ สพฐ. โรงเรียนเอกชน โรงเรียนสาธิตและโรงเรียนเทศบาลไม่มีปัญหาเรื่องการบริหารงบประมาณในภาพรวม

1.2) โรงเรียนขนาดเล็ก จะมีปัญหาการบริหารจัดการมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนน้อย งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจึงน้อยไปด้วย ทำให้ไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ ประกอบกับอยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร โดยฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองและชุมชนล้อมรอบสถานศึกษา มีข้อจำกัดทางการเงินในการสนับสนุนค่าบำรุงการศึกษา

1.3) จากกิจกรรม 5 รายการภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่รัฐบาลอุดหนุนสถานศึกษา พบว่ารายการที่มีปัญหาและไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ คือ

- รายการจัดหาหนังสือเรียน (เฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก) เนื่องจากได้รับจัดสรรงบประมาณ 2 ครั้ง โดยให้ครั้งแรกก่อน 70% ที่เหลืออีก 30% จะจัดสรรให้เมื่อทราบจำนวนนักเรียนจริง ทำให้โรงเรียนต้องจัดหาหนังสือให้ทันก่อนเปิดภาคเรียนโดยต้องหาแหล่งเงินอื่นสำรองจ่ายไปก่อน ในขณะที่โรงเรียนเอกชนจัดหาหนังสือเรียนเพิ่มเติมจากหลักสูตร หรือจัดหาเอกสารประกอบการเรียนให้กับนักเรียน และเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มจากผู้ปกครองได้

- รายการกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนด้าน ICT โรงเรียนที่อยู่ห่างไกล/พื้นที่ทุรกันดารจะมีปัญหาเรื่อง WIFI ไม่เสถียร รวมทั้งจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ ไม่เพียงพอและมีอายุการใช้งานเป็นเวลานาน รุ่นเก่า ไม่รองรับระบบการเรียนการสอน เท่าที่ควร รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อกิจกรรมดังกล่าว ไม่สามารถนำไปจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ได้ ในขณะที่โรงเรียนเอกชน โรงเรียนสาธิตและโรงเรียนขนาดใหญ่ ไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว



1.4) โรงเรียนสาธิต และโรงเรียนเอกชน จะมีคุณภาพการจัดการเรียนการสอนที่ดีกว่า โรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียนสังกัดเทศบาล เนื่องจากมีการพัฒนาหลักสูตรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีความพร้อมด้านสถานที่ และครูผู้สอน และนักเรียนสามารถต่อยอดไปสู่การเรียนในระดับมหาวิทยาลัย ทำให้ผู้ปกครองเลือกที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียน ถึงแม้ว่าจะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเพิ่มเติมก็ตาม โดยผู้ปกครองส่วนใหญ่มีความพร้อมในการสนับสนุนค่าบำรุงการศึกษา

1.5) โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน จะมีการบริหารงบประมาณที่แตกต่างจากโรงเรียนสังกัดอื่น โดยการบริหารงบประมาณจะสั่งการมาจากกองกำกับการฯ โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนแต่ละแห่ง เพียงแต่ส่งข้อมูลจำนวนนักเรียนให้กับกองกำกับการฯ เท่านั้น ประกอบกับโรงเรียนส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร/ห่างไกล และครูผู้สอนคือเจ้าหน้าที่ตำรวจฯ

## 2) งบประมาณอื่นๆ ที่มาสมทบในด้านการสร้างโอกาสทางการศึกษา

2.1) นอกจากงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี สถานศึกษาสามารถขอรับจัดสรรงบประมาณจากงบดำเนินงานและงบลงทุนในแต่ละปีงบประมาณ (ซ่อมแซมอาคารเรียนและจัดซื้อครุภัณฑ์) ทั้งนี้งบประมาณสำหรับการซ่อมแซมและการจัดหาครุภัณฑ์ โรงเรียนแต่ละแห่งจะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นผ่านต้นสังกัด

2.2) สถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณจากเงินอุดหนุนสำหรับค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองส่วนมากได้นำเงินอุดหนุนดังกล่าวมาใช้เป็นรายจ่ายของผู้ปกครอง โดยบางโรงเรียนได้มีข้อตกลงกับทางผู้ปกครองในการเก็บเงินไว้ที่สหกรณ์ออมทรัพย์ของโรงเรียน

2.3) สถานศึกษาส่วนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนขนาดเล็ก ได้รับความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครอบครัวนักเรียนที่ยากจน อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่าการประสานงานระหว่างสถานศึกษากับกองทุนฯ ต้องประสานผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และนักเรียนยากจนบางคนไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนดังกล่าว

2.4) โรงเรียนขนาดใหญ่ในสังกัดของ สพฐ. โรงเรียนสาธิต และโรงเรียนเอกชน สามารถเก็บเงินเพิ่มเติมเป็นค่าบำรุงการศึกษาจากผู้ปกครอง เช่นรายการครูสอนภาษาต่างประเทศ ห้องเรียนติดเครื่องปรับอากาศ เพื่อนำมาพัฒนา/ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐาน หรือสร้างหลักสูตร/รูปแบบการเรียนการสอนที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง/นักเรียนในการต่อยอดการศึกษาที่สูงขึ้น ประกอบกับโรงเรียนเอกชนต้องบริหารจัดการงบบุคลากร งบลงทุน และงบอื่นๆ ซึ่งไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ



### 3) การติดตามประเมินผลโครงการเรียนฟรี 15 ปี

สถานศึกษาทุกแห่งและทุกสังกัด มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 แต่เป็นลักษณะรายงานประจำปี ไม่ได้เป็นไปในลักษณะของการประเมินผลแต่อย่างใด จึงไม่ได้มีการสะท้อนข้อเสนอแนะที่ควรปรับปรุงในการดำเนินโครงการในปีต่อไป

### 4) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 23 แห่ง สรุปได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ที่สำคัญคือ

- 4.1) นโยบายด้านการศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้สถานศึกษาต้องปรับตัวตามตลอดเวลา
- 4.2) เศรษฐกิจรอบค้วและความใส่ใจของผู้ปกครอง มีผลช่วยสนับสนุนผลลัพธ์ทางการศึกษาของนักเรียนได้ ในทางกลับกัน นักเรียนที่ต้องช่วยเหลือครอบครัวหรือครอบครัวหย่าร้างส่งผลกระทบต่อเรียนอย่างมาก
- 4.3) จำนวนครูในโรงเรียนขนาดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกล อยู่ในเกณฑ์ขาดแคลน/ไม่เพียงพอในการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้ยังต้องมีความรับผิดชอบในงานด้านอื่นๆ อาทิ การเดินทางไปติดต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การเข้าร่วมโครงการต่างๆ ส่งผลให้ครูที่มีจำนวนน้อยอยู่แล้ว ต้องทำกิจกรรมอื่นๆ นอกห้องเรียน
- 4.4) งบประมาณไม่เพียงพอ โดยพบว่างบประมาณที่ได้รับผ่านโครงการเรียนฟรี 15 ปี ช่วยให้นักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดารมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาเท่านั้น แต่ยังไม่ตอบโจทย์ด้านการเรียนการสอนที่มีคุณภาพได้

#### 5.1.6 สรุปผลแบบสอบถามผู้ปกครองนักเรียน

จากการเก็บข้อมูลแบบสอบถามอิเล็กทรอนิกส์จากผู้ปกครองนักเรียน โดยกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูลคือผู้ปกครองนักเรียนทั่วไป และได้ตอบกลับแบบสอบถามจำนวน 126 ราย ซึ่งได้สะท้อนข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในประเด็นต่างๆ สรุปได้ดังนี้

##### 1) การรับรู้เกี่ยวกับโครงการฯ

จากการตอบแบบสอบถามของผู้ปกครองถึงการรับรู้เกี่ยวกับโครงการ พบว่า มีผู้ปกครองถึงร้อยละ 47 ยังไม่ทราบถึงสิทธิหรือหลักเกณฑ์ที่พึงจะได้รับต่อนักเรียนตามโครงการฯ ผู้ปกครองร้อยละ 33 ทราบจากการขอใบสำคัญรับเงินจากสถานศึกษา ผู้ปกครอง ร้อยละ 13 รับทราบจากการชี้แจงของสถานศึกษา และผู้ปกครองอีกร้อยละ 7 ทราบจากข้อมูลแหล่งอื่นๆ



นอกจากนี้ แบบสอบถามได้ถามถึงการรับทราบเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อ 5 กิจกรรมภายใต้โครงการฯ โดยผลการตอบแบบสอบถามของผู้ปกครอง บ่งชี้ว่าผู้ปกครองมากกว่าร้อยละ 50 ไม่ทราบข้อมูลการดำเนินงานของแต่ละกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเข้าใจหรือการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุน 1) กิจกรรมวิชาการ 2) กิจกรรมคุณธรรมจริยธรรม ลูกเสือ เนตรนารี 3) กิจกรรมทัศนศึกษา และ 4) กิจกรรมการให้บริการคอมพิวเตอร์แก่นักเรียนเพิ่มเติมจากการเรียนหลักสูตรปกติ

### 2) ค่าใช้จ่ายที่ผู้ปกครองต้องจ่ายเพิ่มเติมให้กับสถานศึกษา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ระบุให้ “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” แต่จากการประมวลผลการตอบแบบสอบถาม บ่งชี้ว่าผู้ปกครองนักเรียน ร้อยละ 93 ยังต้องชำระค่าบำรุงการศึกษาให้กับสถานศึกษา โดยร้อยละ 78 ของผู้ปกครองที่ตอบแบบสอบถามต้องจ่ายค่าบำรุงการศึกษาเพิ่มเติม ตั้งแต่ 500 - 40,000 บาท ต่อภาคเรียน และอีกร้อยละ 15 ต้องจ่ายค่าบำรุงการศึกษาเพิ่มเติม มากกว่า 40,000 บาท ต่อภาคเรียน จึงสรุปได้ว่ารัฐบาลให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักเรียนเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับสถานศึกษา โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดใหญ่ทั้งโรงเรียนภาครัฐและโรงเรียนเอกชน มีการปรับตัวให้สอดคล้องการเปลี่ยนแปลงตามบริบทของสังคมและเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา จึงสามารถเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพิ่มเติมจากที่ได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้

### 3) ปัจจัยสำคัญที่ผู้ปกครองเห็นว่าส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของนักเรียน

จากการประมวลผลการตอบแบบสอบถาม บ่งชี้ว่าผู้ปกครองฯ เห็นว่า “การจัดการเรียนการสอนที่ดีของสถานศึกษา” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะส่งผลต่อ “คุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้นของนักเรียน” ถึงแม้ว่าผู้ปกครองฯ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมให้สถานศึกษาก็ตาม จึงสรุปได้ว่าผู้ปกครองส่วนมากจะให้ความสำคัญต่อสถานศึกษาที่มีปัจจัยความพร้อมด้านการเรียนการสอน ซึ่งรวมถึง หลักสูตรที่ตรงกับความต้องการ คุณภาพของครูผู้สอน ความพร้อมด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน สภาพแวดล้อม และความปลอดภัย แต่อย่างไรก็ตามการเลือกสถานศึกษาขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ปกครองในการรับภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเพิ่มเติมด้วยเช่นกัน



## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากกรศึกษา นโยบายและแผนด้านการศึกษาแห่งชาติฯ ระเบียบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องจากข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งได้สะท้อนภาพรวมของระบบการศึกษาในปัจจุบัน และจากการศึกษาโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตั้งแต่เริ่มต้น ดำเนินโครงการในปี 2552 จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งผู้ศึกษาได้เก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 23 แห่ง และจากผลการตอบแบบสอบถามของผู้ปกครองนักเรียน จำนวน 126 ราย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะนโยบายและระบบการศึกษาในภาพรวม

1) กระทรวงศึกษาธิการ ควรทบทวนนโยบายหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาและปรับปรุงการสร้างคุณภาพ การศึกษาระยะยาว โดยพิจารณาจากผลการประเมินด้านการศึกษาในปัจจุบัน จากดัชนีขีดความสามารถในการ แข่งขันของประเทศ (ด้านการศึกษา) (IMD) ผลประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล (PISA) และผลการทดสอบ ทางการศึกษาในระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET)

2) กระทรวงศึกษาธิการ ควรทบทวนนโยบายด้านการศึกษา โดยการสร้างศักยภาพเด็กไทยให้มีความ ต่อเนื่องตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนสำเร็จการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และควรมีการทบทวนหลักสูตรแกนกลาง (หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ให้เข้ากับบริบททางสังคมและแนวทางการพัฒนาประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นที่ผู้เรียนเป็นแกนหลักสำคัญ สร้างความตระหนักรับผิดชอบในด้านการเรียนและความรับผิดชอบต่อ สังคม (คุณธรรมและจริยธรรม) ของนักเรียน ควบคู่ไปกับการสร้างบุคลากรครูที่มีศักยภาพ และสื่อการสอน การเรียนที่สามารถแลกเปลี่ยนระหว่างสถานศึกษาได้

3) กระทรวงศึกษาธิการ ควรทบทวนการปรับปรุงหลักสูตร ระบบการเรียนการสอน โดยให้ความสำคัญ กับการพัฒนาทักษะและสมรรถนะของนักเรียน มากกว่าที่เน้นการสอนเนื้อหาสาระและความจำ และสร้าง ช่องทางให้คนทุกกลุ่มวัยสามารถเข้าถึงสื่อการเรียนรู้ที่หลากหลาย บนฐานของนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัล

4) กระทรวงศึกษาธิการ ควรปรับปรุงระบบการบริหารจัดการศึกษาโดยเน้นการบริหารเพื่อให้ บรรลุผลตามเป้าหมาย และแยกบทบาทระหว่างผู้กำกับการศึกษา (Regulator) กับผู้จัดการศึกษา (Provider) ให้ ชัดเจน และเปิดโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

5) กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการบูรณาการร่วมกันด้านการจัดการเรียนรู้ ในกลุ่มเด็กปฐมวัย โดยเฉพาะการพัฒนาสถานศึกษาเด็กปฐมวัยคือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศ ให้มีคุณภาพและมาตรฐานการจัดการเรียนการสอนที่ใกล้เคียงกับโรงเรียนเด็ก ปฐมวัยในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือศูนย์ดูแลเด็กเล็กของกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์



6) กระทรวงศึกษาธิการควรพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพครูให้ตรงตามวิชาสาระหลักที่ขาดแคลนของแต่ละสถานศึกษา หรือจัดสรรบุคลากรครูให้ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายครูที่มีคุณภาพไปในโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ชนบทห่างไกล เพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพใกล้เคียงกับโรงเรียนในเขตเมือง และหาแนวทางแก้ไขความไม่มั่นคงของครูอัตราจ้าง เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ ในการขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ต่อนักเรียน

7) กระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดแนวทางการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาและการแลกเปลี่ยนสื่อการเรียนการสอนที่เป็น Best Practice เพื่อสร้างโอกาสให้นักเรียนในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพผ่านเว็บไซต์ DLIT รวมทั้งพัฒนาทักษะด้าน ICT ของครูผู้สอน เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการเรียนการสอนนักเรียนในยุค Digital Disruption

## 5.2.2 ข้อเสนอในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี

1) โครงการเรียนฟรี 15 ปี และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มีเป้าหมายเดียวกันคือการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยโครงการเรียนฟรี 15 ปี อุดหนุนเงินงบประมาณต่อนักเรียนกลุ่มเป้าหมายทุกคน แต่กองทุนเพื่อความเสมอภาคมีจุดเน้นสำหรับนักเรียนยากจนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ จึงควรมีการบูรณาการข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเชื่อมโยงการใช้งบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี กับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ให้มีความเกื้อหนุนกันและไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ

2) ควรทบทวนการจัดสรรงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริงในปัจจุบัน เพื่อสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองได้อย่างแท้จริง และเพื่อให้สถานศึกษามีงบประมาณที่จะนำไปใช้พัฒนาการเรียนการสอนที่มีคุณภาพมากขึ้น

3) ควรกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาที่มีความจำเป็น/ขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอนพื้นฐานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงคุณภาพทางการศึกษา โดยเฉพาะเครื่องคอมพิวเตอร์ให้มีเพียงพอสำหรับบริการนักเรียน ในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน โดยเฉพาะการบริการ ICT เพิ่มเติมจากจัดสรรตามเกณฑ์รายหัว ให้กับโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ชนบทห่างไกล ซึ่งได้รับงบประมาณน้อยตามจำนวนนักเรียนและไม่เพียงพอ เพื่อให้สถานศึกษามีงบประมาณที่จะนำไปใช้พัฒนาการเรียนการสอนที่มีคุณภาพมากขึ้น

4) ควรมีการทบทวนสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี ระหว่างโรงเรียนภาครัฐและเอกชนให้มีความเหมาะสม เนื่องจากข้อมูลงบประมาณแสดงให้เห็นว่าโรงเรียนเอกชนได้รับการจัดสรรสูงกว่าโรงเรียนภาครัฐค่อนข้างมาก ประกอบกับโรงเรียนเอกชนสามารถเรียกเก็บเงินบำรุงการศึกษาเพิ่มเติมจากผู้ปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่ผู้มีเศรษฐฐานะ สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้อยู่แล้ว



5) ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้กับสถานศึกษาสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก โดยเฉพาะรายการงบประมาณ “เงินอุดหนุนรายหัว” สำหรับค่าจัดการเรียนการสอน และรายการจัดหาหนังสือเรียน โดยจ่ายครั้งเดียวเต็มจำนวน ไม่แยกแบ่งจ่าย 70:30 เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนน้อย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นมาทดรองจ่ายได้

6) ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารงบประมาณ โดยนำงบประมาณในส่วนของ “ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน” เพื่อนำไปถัวจ่ายกับรายการ “ค่าหนังสือเรียน” กรณีที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ

7) ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือระเบียบสำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนงบประมาณจาก “ค่าจัดการเรียนการสอน” (งบรายหัว) ไปเบิกจ่ายในงบดำเนินงานของสถานศึกษา จะทำให้เกิดความคุ้มค่าของงบประมาณในการสร้างคุณภาพการศึกษาได้มากกว่า

8) สถานศึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี และรวมไปถึงรายได้จากช่องทางอื่น โดยชี้แจงข้อมูลผ่านช่องทางเว็บไซต์ของสถานศึกษา หรือการประชุมผู้ปกครอง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสจากการบริหารงบประมาณ และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปและผู้ปกครองรับทราบด้วย

9) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาทุกแห่ง ควรมีการประเมินผลการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 เพื่อสะท้อนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และสรุปข้อเสนอแนะให้ผู้บริหารในระดับนโยบาย นำไปปรับปรุงในการดำเนินโครงการในปีต่อไป



## บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง, สำนักบริหารงานทะเบียน. (2564). ระบบสถิติทางการทะเบียน. สืบค้น 15 มกราคม 2564 จาก <https://stat.bora.dopa.go.th/stat/statnew/statyear/#/>
- กรมการปกครองท้องถิ่น. (2562). การเตรียมความพร้อมจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 21 มกราคม 2564 จาก [http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2019/10/22518\\_1\\_1571107605101.pdf?time=1611549530168](http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2019/10/22518_1_1571107605101.pdf?time=1611549530168)
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). คู่มือ “การปฏิบัติงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำคำขอของงบประมาณเงินอุดหนุน กรณี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ”. สืบค้น 21 มกราคม 2564 จาก [http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2020/1/22905\\_1\\_1578477136145.pdf](http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2020/1/22905_1_1578477136145.pdf)
- กระทรวงศึกษาธิการ (2564). คำแถลงนโยบายการจัดการศึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นางสาวตรีนุช เทียนทอง). สืบค้น 19 เมษายน 2564 จาก [https://drive.google.com/file/d/1d03ukfyK\\_p-pxjk-LAKSh9d9gQafhubK/view](https://drive.google.com/file/d/1d03ukfyK_p-pxjk-LAKSh9d9gQafhubK/view)
- กระทรวงศึกษาธิการ (2552). การดำเนินงานนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ. สืบค้น 7 ธันวาคม 2563 จาก <https://www.moe.go.th/moe/upload/news20/FileUpload/8646-9873.pdf>
- คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2562). แผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา. สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2563 จาก <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2020/12/สรุปสาระสำคัญเล่มแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา.pdf>
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการกฤษฎีกาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 ลงวันที่ 15 มิถุนายน พุทธศักราช 2559. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2562 จาก <https://www.moe.go.th/คำสั่ง-หน-คสช-ที่-28-2559>
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม (2553). การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 -2580” (13 ตุลาคม 2561). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, น.1
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น.14-15.



- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). (2564). **สรุปผลการทดสอบทางการศึกษา ระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปีการศึกษา 2562**. สืบค้น 21 มกราคม 2564 จาก <http://www.newonetestresult.niets.or.th/AnnouncementWeb/Login.aspx>
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). **วาระปฏิรูปที่ 16 : การปฏิรูประบบการจัดการศึกษา วาระปฏิรูปที่ 17 : การปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) วาระปฏิรูปที่ 18 : การปฏิรูประบบการเรียนรู้**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงบประมาณ. (2560). **นโยบายและทิศทางการบริหาร**. สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=2681>
- สำนักงบประมาณ. (2563). **งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). **เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 10**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). **เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 3(1)**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). **เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 3(2)**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). **เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 3(3)**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). **เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 3(4)**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). **เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 9**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). **เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 12**. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). **เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 16**. กรุงเทพฯ.



- สำนักงบประมาณ. (2563). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เล่มที่ 8. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2563). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 10. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 3(1). กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 3(2). กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 3(3). กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 3(4). กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 9. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 12. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 16. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 8. กรุงเทพฯ.
- สำนักงบประมาณ. (2564). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เล่มที่ 8. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์. (2552). การดำเนินงานนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ. สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.moe.go.th/moe/upload/news20/FileUpload/8646-9873.pdf>



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). **แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579**. กรุงเทพฯ: พริก  
หวานกราฟฟิค.

สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561) **ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580**. สืบค้น  
5 พฤศจิกายน 2563 จาก [https://www.nesdc.go.th/download/document/SAC/NS\\_PlanOct  
2018.pdf](https://www.nesdc.go.th/download/document/SAC/NS_PlanOct2018.pdf)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). **การสำรวจสถานการณืเด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2562**. สืบค้น  
5 พฤศจิกายน 2563 จาก [http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/ด้านสังคม/แรงงาน/  
สถานการณืเด็กและสตรีในประเทศไทย.aspx](http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/ด้านสังคม/แรงงาน/สถานการณืเด็กและสตรีในประเทศไทย.aspx)

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2562). **แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุน  
ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ.  
2563**. สืบค้น 21 มกราคม 2564 จาก <https://www.obec.go.th/archives/278972>

สำนักวิชาการ, กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ. (2563). **การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา.  
สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://library2.parliament.go.th/giventake/statement.html>  
“อาชีวะ” มาแรง “ครูต้น” ปรับสัดส่วนคนเรียนเป็น 60% ส่วนสายสามัญลดเหลือ 40%. (19 ธันวาคม  
2562). **ไทยโพสต์**. สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/52837>**

UNICEF Thailand. (March, 2021). **The Situation of Children in Thailand and Social Policy  
Joint Programme of Cooperation 2022 – 2026**. National Partners Consultation  
Meeting. Royal Princess Hotel, Bangkok.



## ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารสถานศึกษาที่ตอบรับการสัมภาษณ์

ต้นสังกัด/สถานศึกษา	ประเภทการศึกษา	พื้นที่	ผู้ให้ข้อมูล	จำนวนนักเรียน	บุคลากรครู
<b>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน</b>					
1. โรงเรียนผ่านศึกสงคราม 1	ปฐมวัยและประถมศึกษา	เชียงราย	ผู้อำนวยการ	89	9
2. โรงเรียนศรีสังวาลย์ขอนแก่น	ศึกษาพิเศษ	ขอนแก่น	ผู้อำนวยการ	223	33
3. โรงเรียนวัดหินดาด	ปฐมวัยและประถมศึกษา	กาญจนบุรี	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ	250	15
4. โรงเรียนอนุบาลเชียงใหม่	ปฐมวัยและประถมศึกษา	เชียงใหม่	หัวหน้างานงบประมาณ	2,224	202
5. โรงเรียนสระบุรีวิทยาคม	ปฐมวัยและประถมศึกษา	พัทลุง	ผู้อำนวยการ	1,520	68
6. โรงเรียนอนุบาลพัทลุง	มัธยมศึกษา	สระบุรี	รองผู้อำนวยการ	3,850	172
7. โรงเรียนที่ปังกรวิทยาพัฒน์	มัธยมศึกษา	ปทุมธานี	ผู้อำนวยการ	2,259	132
<b>กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน</b>					
8. โรงเรียนในความรับผิดชอบของกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 33	ปฐมวัยและประถมศึกษา	ภาคเหนือตอนบน	ผู้กำกับฯ	2,753	238
<b>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>					
9. โรงเรียนเทศบาลวัดกลาง	ปฐมวัยและประถมศึกษา	ขอนแก่น	ผู้อำนวยการ	2,685	175
10. โรงเรียนองค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร	ปฐมวัยและประถมศึกษา	สุพรรณบุรี	นายกองค์การฯ	139	9
11. โรงเรียนเมืองพิทยา 5	ประถมศึกษา	พิทยา	รองผู้อำนวยการ	1,265	65
12. โรงเรียนฤทธิยะวรรณาลัย	มัธยมศึกษา	กรุงเทพฯ	ผู้อำนวยการ	4,000	214
13. โรงเรียนเทศบาลตะโหมด	มัธยมศึกษา	พัทลุง	ผู้อำนวยการ	904	31
14. วิทยาลัยอาชีวศึกษาศรีราชา	อาชีวศึกษา	ชลบุรี	ผู้อำนวยการ	306	13
<b>สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน</b>					
15. โรงเรียนเรยีนาเชลีวิทยาลัย	ปฐมวัย-มัธยมศึกษา	เชียงใหม่	ผู้อำนวยการ	1,882	236
16. โรงเรียนลาซาลจันทบุรี	ปฐมวัย-มัธยมศึกษา	จันทบุรี	ผู้อำนวยการ	1,051	75
17. โรงเรียนสายบุรีอิสลามวิทยา	ปฐมวัย-มัธยมศึกษา	ปัตตานี	ผู้อำนวยการ	3,630	320
18. โรงเรียนวรรมวิทย	ประถมศึกษา-มัธยมศึกษา	กรุงเทพฯ	รองผู้อำนวยการ	220	24
<b>สถาบันอุดมศึกษา</b>					
19. โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยนเรศวร	ปฐมวัยและประถมศึกษา	พิษณุโลก	หัวหน้างานฯ	300	21
20. โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี	มัธยมศึกษา	กาญจนบุรี	รองผู้อำนวยการ	347	11
21. โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	มัธยมศึกษา	สงขลา	ผู้อำนวยการ	1,000	50
22. โรงเรียนสาธิตเตรียมวิศวกรรมและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน	อาชีวศึกษา	สกลนคร	หัวหน้าสาขา	254	8
<b>สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา</b>					
23. วิทยาลัยเทคโนโลยีสว่างแดนดิน	อาชีวศึกษา	สกลนคร	รองผู้อำนวยการ	1,416	45



ภาคผนวก ข

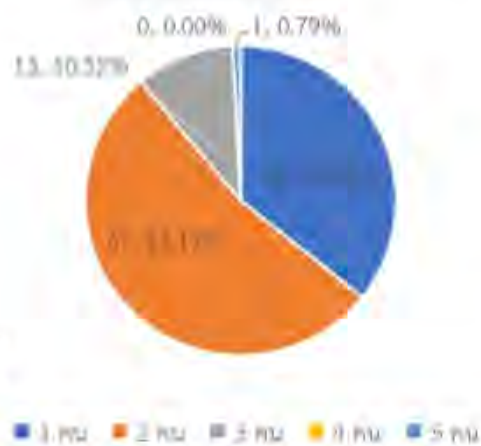
สรุปผลแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างผู้ปกครองนักเรียน

(ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 126 ตัวอย่าง)

ส่วนที่ 1

1.1 บุตร/หลาน ของท่าน มีจำนวนกี่คน

จำนวนบุตรหลาน	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ
1 คน	45	35.71
2 คน	67	53.17
3 คน	13	10.32
4 คน	0	0.00
5 คน	1	0.79
รวม	126	100.00



ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 126 คน ส่วนใหญ่มีบุตรหลาน 2 คน จำนวน 67 ตัวอย่าง คิดเป็น ร้อยละ 53.17 รองลงมา มีบุตรหลาน 1 คน และ 3 คน จำนวน 45 ตัวอย่าง และ 13 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 35.71 และร้อยละ 10.32 ตามลำดับ

ระดับการศึกษา	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ
ก่อนประถมศึกษา (อนุบาล)	40	31.75
ประถมศึกษา	38	30.16
มัธยมศึกษา/ปวช.	41	32.54
ปวส.	2	1.59
อุดมศึกษา	3	2.38
สำเร็จการศึกษา	1	0.79
ยังไม่ได้ศึกษา	1	0.79
รวม	126	100.00



1.2 บุตร/หลาน ของท่านกำลังศึกษาอยู่ในระดับใด

บุตรหลานส่วนใหญ่กำลังศึกษาในระดับมัธยมศึกษา/ปวช. จำนวน 41 คน คิดเป็นร้อยละ 32.54 รองลงมาคือระดับก่อนประถมศึกษา (อนุบาล) และระดับประถมศึกษา จำนวน 40 คน และ 38 คน คิดเป็นร้อยละ 31.75 และร้อยละ 30.16 ตามลำดับ



### 1.3 โรงเรียนของบุตร/หลานของท่านอยู่ในสังกัดใด

สังกัดของสถานศึกษา	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	โรงเรียนของบุตรหลาน
สถานศึกษาเอกชน	64	50.79	ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาเอกชน จำนวน 64 คน คิดเป็นร้อยละ 50.79 รองลงมาอยู่ในสังกัด สพฐ. จำนวน 44 คน คิดเป็นร้อยละ 34.92 และที่เหลืออยู่ในสังกัด อปท. มหาวิทยาลัย สنج.คกก.การอาชีวศึกษา กทม. และยังไม่ได้ศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาแล้ว รวมจำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 14.29
สพฐ.	44	34.92	
อปท.	5	3.97	
มหาวิทยาลัย	5	3.97	
سنง.คกก.การอาชีวศึกษา	3	2.38	
กทม.	3	2.38	
ยังไม่ได้ศึกษา/สำเร็จการศึกษาแล้ว	2	1.59	
<b>รวม</b>	<b>126</b>	<b>100.00</b>	



## ส่วนที่ 2

### 2.1 ท่านทราบข้อมูลเกี่ยวกับ “นโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” หรือไม่

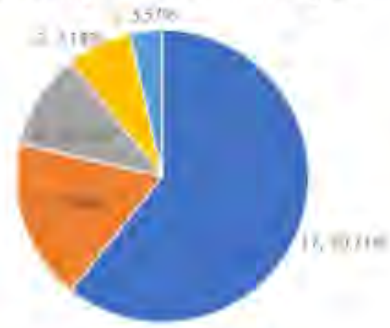
ทราบข้อมูลเกี่ยวกับ “นโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” หรือไม่	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ
ทราบ เนื่องจากสถานศึกษามีการแนะนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างชัดเจน	17	13.49
ทราบ เมื่อสถานศึกษาขอใบสำคัญรับเงินสำหรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง	41	32.54
ทราบจากแหล่งข้อมูลอื่น	9	7.14
ไม่ทราบ	59	46.83
<b>รวม</b>	<b>126</b>	<b>100.00</b>





2.1.1 ท่านทราบข้อมูลเกี่ยวกับ "นโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ" จากแหล่งข้อมูลใด

ทราบข้อมูลจากแหล่งข้อมูลอื่น	จำนวนผู้ตอบฯ	ร้อยละ
สื่อ โทรศัพท์ ข่าว Facebook	17	60.71
ผู้ปกครองคนอื่น ๆ	5	17.86
สืบค้นจากอินเทอร์เน็ต	3	10.71
รัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาล	2	7.14
การปฏิบัติงานประจำ	1	3.57
<b>รวม</b>	<b>28</b>	<b>100.00</b>

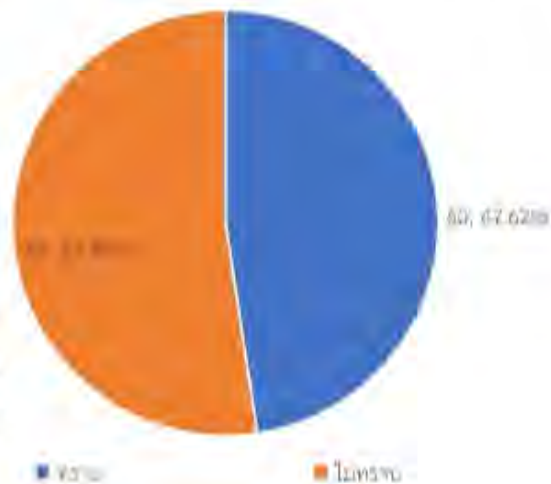


จากข้อ 2.1 ผู้ตอบแบบสอบถาม ที่ทราบข้อมูลจากแหล่งอื่น (รวมกับผู้ตอบแบบสอบถามคนอื่น ๆ) จำนวน 28 คน ส่วนใหญ่

ทราบข้อมูลจากสื่อ โทรศัพท์ ข่าว Facebook จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 60.71 รองลงมา ทราบข้อมูลจากผู้ปกครองคนอื่น ๆ ทราบจากการสืบค้นจากอินเทอร์เน็ต และทราบจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาล จำนวน 5 คน จำนวน 3 คน และจำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 17.86 ร้อยละ 10.71 และร้อยละ 7.14 ตามลำดับ

2.2 ท่านทราบหรือไม่ว่า ภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับค่าจัดการเรียนการสอน สำหรับบุตร/หลานของท่าน

ทราบหรือไม่	จำนวนผู้ตอบฯ	ร้อยละ
ทราบ	60	47.62
ไม่ทราบ	66	52.38
<b>รวม</b>	<b>126</b>	<b>100.00</b>

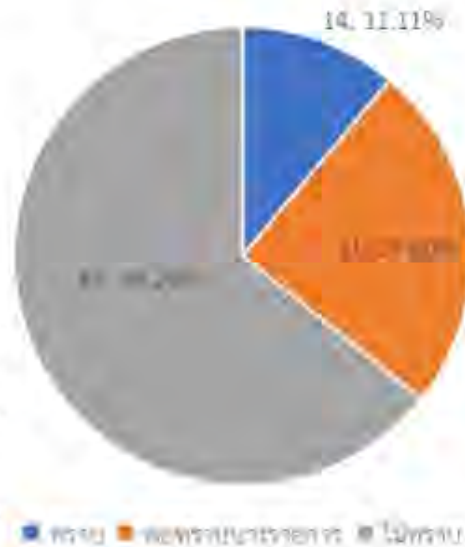


ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จำนวน 66 คน คิดเป็นร้อยละ 52.38 ไม่ทราบว่าภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับค่าจัดการเรียนการสอนสำหรับบุตร/หลาน ในขณะที่มีผู้ทราบ จำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 47.62



2.3 ท่านทราบหรือไม่ว่า โครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ได้แก่ 1) กิจกรรมวิชาการ 2) กิจกรรมคุณธรรมจริยธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด/ผู้บำเพ็ญประโยชน์ 3) กิจกรรมทัศนศึกษา และ 4) กิจกรรมให้บริการบริการคอมพิวเตอร์แก่นักเรียนเพิ่มเติมจากการเรียนหลักสูตรปกติ อย่างน้อย 40 ชั่วโมง/คน/ปี

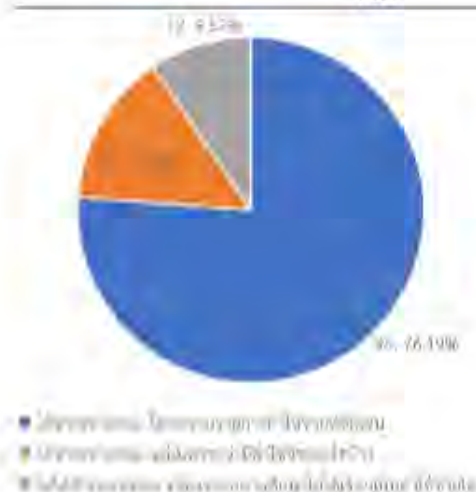
ทราบหรือไม่	จำนวนผู้ตอบฯ	ร้อยละ
ทราบ	14	11.11
พอทราบบางรายการ	31	24.60
ไม่ทราบ	81	64.29
<b>รวม</b>	<b>126</b>	<b>100.00</b>



ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 64.29 ไม่ทราบว่า โครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ได้แก่ 1) กิจกรรมวิชาการ 2) กิจกรรมคุณธรรมจริยธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด/ผู้บำเพ็ญประโยชน์ 3) กิจกรรมทัศนศึกษา และ 4) กิจกรรมให้บริการบริการคอมพิวเตอร์แก่นักเรียนเพิ่มเติมจากการเรียนหลักสูตรปกติ อย่างน้อย 40 ชั่วโมง/คน/ปี รองลงมาจำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 24.60 พอทราบบางรายการ และจำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 11.11 ทราบข้อมูลดังกล่าว

2.4 ในแต่ละภาคเรียนของปีการศึกษา ท่านต้องชำระค่าใช้จ่ายให้กับสถานการศึกษาหรือไม่

ต้องชำระค่าใช้จ่ายให้กับสถานการศึกษาหรือไม่	จำนวนผู้ตอบฯ	ร้อยละ
ได้ชำระค่าเทอม โดยทราบรายการค่าใช้จ่ายที่ชัดเจน	96	76.19
ได้ชำระค่าเทอม แต่ไม่ทราบว่ามีการใช้จ่ายอะไรบ้าง	18	14.29
ไม่ได้ชำระค่าเทอม เนื่องจากสถานศึกษาไม่ได้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายใด ๆ	12	9.52
<b>รวม</b>	<b>126</b>	<b>100.00</b>



ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ จำนวน 96 คน คิดเป็นร้อยละ 76.19 ได้ชำระค่าเทอม โดยทราบรายการค่าใช้จ่ายที่ชัดเจน รองลงมา จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 14.29 ได้ชำระค่าเทอม แต่ไม่ทราบว่ามีการใช้จ่ายอะไรบ้าง และจำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 9.52 ไม่ได้ชำระค่าเทอม เนื่องจากสถานศึกษาไม่ได้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายใด ๆ



2.5 ค่าเทอมที่ท่านต้องชำระเป็นจำนวนเงินประมาณเท่าไรต่อภาคเรียน

ค่าเทอม	จำนวนผู้ตอบฯ	ร้อยละ
ไม่ได้ชำระ	9	7.14
100 - 500 บาท	0	0.00
501 - 1,000 บาท	4	3.17
1,001 - 5,000 บาท	29	23.02
5,001 - 10,000 บาท	10	7.94
10,001 - 20,000 บาท	23	18.25
20,001- 40,000 บาท	33	26.19
มากกว่า 40,000 บาท	18	14.29
<b>รวม</b>	<b>126</b>	<b>100.00</b>



ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่

จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 26.19 มีค่าเทอมที่ต้องชำระเป็นจำนวนเงินประมาณ 20,001 -

40,000 บาท ต่อภาคเรียน รองลงมา ชำระเป็นจำนวนเงินประมาณ 1,001 - 5,000 บาท ประมาณ 10,001 - 20,000 บาท และมากกว่า 40,000 บาท จำนวน 29 คน จำนวน 23 คน และจำนวน 18 คน ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 23.02 ร้อยละ 18.25 และร้อยละ 14.29 ตามลำดับ

2.6 ท่านเห็นว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี สามารถลดค่าใช้จ่ายประมาณเท่าไรต่อภาคเรียน

ค่าใช้จ่ายที่สามารถลดได้	จำนวนผู้ตอบฯ	ร้อยละ
1 - 500 บาท	20	15.87
501 - 1,000 บาท	23	18.25
1,001 - 2,000 บาท	27	21.43
2,001 - 5,000 บาท	25	19.84
5,001 - 10,000 บาท	10	7.94
10,001 - 20,000 บาท	21	16.67
<b>รวม</b>	<b>126</b>	<b>100.00</b>



ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่

จำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 21.43 เห็นว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี สามารถลดค่าใช้จ่ายประมาณ 1,001

- 2,000 บาท ต่อภาคเรียน รองลงมา จำนวน 25 คน จำนวน 23 คน และจำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 19.84 ร้อยละ 18.25 และร้อยละ 16.67 เห็นว่าสามารถลดค่าใช้จ่ายประมาณ 2,001 - 5,000 บาท ประมาณ 501 - 1,000 บาท และ 10,001 - 20,000 บาท ต่อภาคเรียน ตามลำดับ



### ส่วนที่ 3

#### 3.1 ในการเลือกสถานศึกษาของบุตร/หลาน ท่านคำนึงถึงปัจจัยอะไรบ้าง

ปัจจัย	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ	ปัจจัยในการ
ใกล้ที่อยู่อาศัย/ที่ทำงานของผู้ปกครอง	82	65.08	เลือกสถานศึกษาของบุตร/หลาน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ จำนวน 82 คน คิดเป็นร้อยละ 65.08 คำนึงถึงระยะทางใกล้ที่อยู่อาศัย/ที่ทำงานของผู้ปกครอง รองลงมา จำนวน 76 คน จำนวน
เป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียง	21	16.67	
เป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมของอุปกรณ์การเรียนการสอน	54	42.86	
คุณภาพหลักสูตร/ครู	75	59.52	
สภาพแวดล้อมและความปลอดภัย	76	60.32	
มีค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม	23	18.25	
	331	100.00	

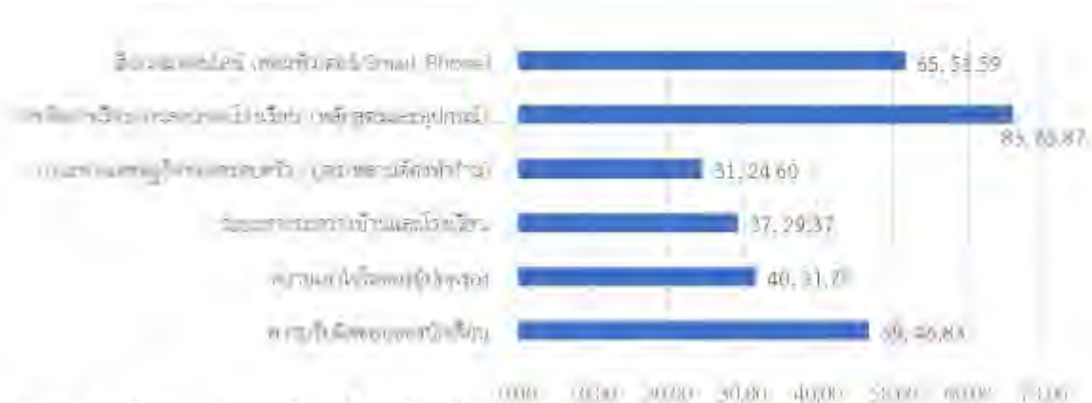


75 คน และจำนวน 54 คน คิดเป็นร้อยละ 60.32 ร้อยละ 59.52 และร้อยละ 42.86 คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความปลอดภัย คุณภาพหลักสูตร/ครู และเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมของอุปกรณ์การเรียนการสอน ตามลำดับ

#### 3.2 ปัจจัยอะไร ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนของบุตร/หลานของท่าน

ปัจจัย	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ
ความรับผิดชอบของนักเรียน	59	46.83
ความเอาใจใส่ของผู้ปกครอง	40	31.75
ระยะทางระหว่างบ้านและโรงเรียน	37	29.37
ภาวะทางเศรษฐกิจของครอบครัว (บุตร/หลานต้องทำงาน)	31	24.60
การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน (หลักสูตรและอุปกรณ์/คุณภาพครู)	83	65.87
สื่อ/เกมออนไลน์ (คอมพิวเตอร์/Smart Phone)	65	51.59
ครูไม่มีคุณภาพ/เพื่อนไม่ดี	1	0.79
	315	100.00

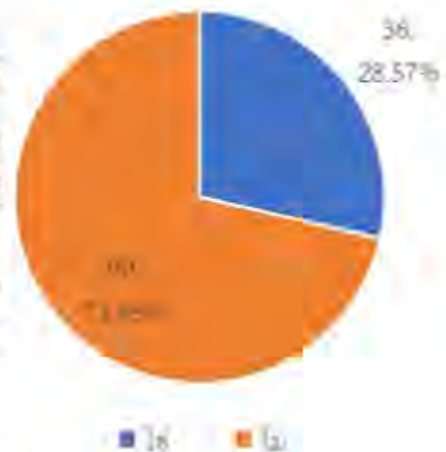
ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ จำนวน 83 คน คิดเป็นร้อยละ 65.87 เห็นว่าขึ้นอยู่กับจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน (หลักสูตรและอุปกรณ์/คุณภาพครู) รองลงมา จำนวน 65 คน จำนวน 59 คน และจำนวน 40 คน คิดเป็นร้อยละ 51.59 ร้อยละ



46.83 และร้อยละ 31.75 เห็นว่าขึ้นอยู่กับ สื่อ/เกมออนไลน์ (คอมพิวเตอร์/Smart Phone) ความรับผิดชอบของนักเรียน และความเอาใจใส่ของผู้ปกครอง ตามลำดับ

### 3.3 ท่านเห็นว่า คุณภาพการเรียนการสอนและสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา ขึ้นอยู่กับค่าเทอมที่สูงหรือไม่

ผู้ตอบ	ใช่หรือไม่	จำนวนผู้ตอบ	ร้อยละ
แบบสอบถามส่วนใหญ่	ใช่	36	28.57
	ไม่	90	71.43
จำนวน 90 คน คิดเป็น			
ร้อยละ 71.43 เห็นว่า	รวม	126	100.00



คุณภาพการเรียนการสอนและสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา ไม่ได้ขึ้นอยู่กับค่าเทอมที่สูง ในขณะที่จำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 28.57 เห็นว่าคุณภาพฯ และสภาพแวดล้อมฯ ขึ้นอยู่กับค่าเทอมที่สูง

### 3.4 ท่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ (เพิ่มเติม) ที่เกี่ยวข้อง กับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างไร

- นโยบายเรียนฟรี 15 ปี ควรดำเนินการในลักษณะยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากและต่อเนื่อง ไม่ควรอิงกับการเมืองเพราะที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย โดยภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น

- ด้านคุณภาพชีวิตของผู้เรียน ได้แก่ อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัย ฯลฯ

- ด้านการจัดการหลักสูตรการเรียนการสอน การพัฒนาคุณภาพครูและหลักสูตรให้เหมาะสมกับวัย มุ่งเน้นการสร้างเสริมลักษณะนิสัยผู้เรียนให้มีวินัย คุณธรรม จริยธรรม ใฝ่หาความรู้ด้วยตัวเอง และพัฒนาทักษะการเรียนการสอนที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตเมื่อเติบโตขึ้น เช่น ทักษะการอยู่ร่วมกับคนอื่นอย่างมีความสุข ทักษะการคิดวิเคราะห์เพื่อพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา โดยต่อยอดจากสิ่งที่มีอยู่มากกว่าการจดจำข้อมูลจำนวนมาก รวมถึงควรสนับสนุนเพิ่มเติมการเรียนรู้นอกห้องเรียนให้มากขึ้น และพัฒนาการออกกำลังกายในเวลาเรียน



นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับเด็กที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล รวมถึงแก้ไขปัญหาการเรียนการสอนและเทคโนโลยีที่เข้าถึงได้ยาก ควรให้การสนับสนุนอย่างทั่วถึง เสมอภาคกันทุกโรงเรียนทั่วทั้งประเทศ และเน้นสนับสนุนโรงเรียนเอกชนให้มากยิ่งขึ้น

- ควรวัดและประเมินผลคุณภาพและประเมินพฤติกรรมของครู เพิ่มการลงทุนของรัฐสภาเพื่อพัฒนาคุณภาพครู เทคโนโลยี อุปกรณ์การเรียนการสอน สภาพแวดล้อม ฯลฯ เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพ
- ควรมีการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี แก่ผู้ปกครองอย่างรอบด้าน มีการสื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ ให้ได้รับทราบอย่างทั่วถึง โดยภาครัฐควรต้องระบุชัดเจนเรื่องค่าใช้จ่ายให้แน่นอนและเหมือนกัน
- ควรเพิ่มเงินอุดหนุนหรือการสนับสนุนที่เหมาะสมและความเพียงพอมากยิ่งขึ้น เพื่อสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในปัจจุบัน รวมถึงการอุดหนุนในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เพียงค่าเทอมเท่านั้น โดยควรให้เงินอุดหนุนส่วนที่จำเป็นแบบเต็มจำนวน ไม่กระจายหลายหมวด เพราะเป็นภาระในการคำนวณค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ปกครองจะได้ทราบว่าแต่ละภาคเรียนจะต้องจัดการค่าเทอมอย่างไร



## ภาคผนวก ค

### ประเด็นสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง (บุคลากรทางการศึกษา)

1. การดำเนินการบริหารงบประมาณในภาพรวมเป็นอย่างไร
2. ปริมาณนักเรียนของสถานศึกษาของท่าน มีแนวโน้มเป็นอย่างไร
3. การกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายรายหัว 5 หมวด/รายการ ของโครงการฯ มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่
  - 1) ค่าจัดการเรียนการสอน
  - 2) ค่าหนังสือเรียน
  - 3) ค่าเครื่องแบบนักเรียน
  - 4) ค่าอุปกรณ์การเรียน
  - 5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน
4. สถานศึกษามีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายใดๆ กับนักเรียน/ผู้ปกครองนักเรียน เพิ่มเติมหรือไม่ มีรายการใดบ้าง และมีกฎหมาย/แนวปฏิบัติอะไร ที่สามารถดำเนินการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมดังกล่าวได้
5. ท่านคิดว่า เฉพาะงบประมาณภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี เพียงพอในการสร้างคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนและสร้างโอกาสในการเข้าถึงระบบการศึกษาอย่างทั่วหน้าหรือไม่
6. กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนด้าน ICT ของโรงเรียน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนขนาดเล็ก) มีอุปกรณ์ ICT หรือห้องปฏิบัติเพียงพอหรือไม่ (รวมถึงการเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ต)  
ทั้งนี้ กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน มีวัตถุประสงค์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ ดังนี้
  - 1) กิจกรรมวิชาการ
  - 2) กิจกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรม
  - 3) ทักษะศึกษานอกสถานที่
  - 4) การบริการด้าน ICT หรือคอมพิวเตอร์
7. นอกจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี สถานการศึกษาได้รับเงินอุดหนุนรายการอื่นหรือไม่ ในการลดความเหลื่อมล้ำ (อาทิ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมศักยภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส) และมีเกณฑ์ค่าใช้จ่ายต่อรายหัวหรือไม่ อย่างไร
8. มีปัญหาและอุปสรรค (ความไม่สบายใจ) เกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ ในการทำให้นักเรียนออกนอกระบบการศึกษา (ไม่เข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐาน) หรือไม่ (หากมีท่านจะเสนอแนวทางแก้ไขอย่างไร)
9. มีการติดตามประเมินผลโครงการอย่างไร และได้มีการสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการหรือไม่



### ภาคผนวก ง

#### ประเด็นสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง (ผู้ประกอบการนักเรียน/เครือข่ายผู้ประกอบการ)

1. ท่านทราบการสนับสนุนค่าใช้จ่ายของโครงการเรียนฟรี 15 ปี จากทางภาครัฐหรือไม่ ท่านได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายอะไรบ้างจากทางภาครัฐ
2. ท่านต้องชำระค่าใช้จ่ายให้กับสถานศึกษาหรือไม่ หากมีการชำระ จะเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับรายการอะไร และค่าใช้จ่ายที่เก็บเพิ่มเติมเป็นจำนวนเงินเท่าไร
3. ท่านเห็นว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี ลดภาระรายจ่ายครอบครัวได้มากน้อยเพียงใด
4. ท่านเห็นว่า “คุณภาพการจัดการเรียนการสอน” ของสถานศึกษาเป็นอย่างไร มีข้อเสนอแนะใดบ้าง
5. ท่านเห็นว่า อะไรคือปัจจัยสำคัญในการสร้างคุณภาพการเรียนการสอนของสถานศึกษา
6. ท่านเห็นว่า คุณภาพสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. กับ องค์กรปกครองท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล อบต.) อย่างไม่เห็นดีกว่ากัน เพราะเหตุใด
7. การจัดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนของโรงเรียน มีกิจกรรมดังนี้หรือไม่ และมีความเหมาะสมอย่างไร
  - 1) กิจกรรมวิชาการ
  - 2) กิจกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรม
  - 3) ทัศนศึกษานอกสถานที่
  - 4) การบริการด้าน ICT หรือคอมพิวเตอร์













สำนักงบประมาณของรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
[www.parliament.go.th/pbo](http://www.parliament.go.th/pbo)

**PBO วิเคราะห์งบประมาณอย่างมืออาชีพ เป็นกลาง และสร้างสรรค์**