

โครงการการสำรวจติดตาม **การใช้จ่ายภาครัฐ**
ของโครงการ **เรียนฟรี 15 ปี** ในประเทศไทย



unicef 
for every child



โครงการการสำรวจติดตาม **การใช้จ่ายภาครัฐ** ของโครงการ **เรียนฟรี 15 ปี** ในประเทศไทย



ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



องค์การยูนิเซฟ
ประเทศไทย



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
กระทรวงศึกษาธิการ

พฤษภาคม พ.ศ. 2557

- ร่างกายเจริญเติบโต

- เสริมสร้างพลังงาน

- ซ่อมแซม

คำนำ

ในปี พ.ศ. 2557 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และองค์การยูนิเซฟ-ประเทศไทย ดำเนินการศึกษาเพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทย โดยได้เลือกโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เรียนฟรี 15 ปี) เป็นการศึกษาสำรวจ การศึกษาอาศัยแนวคิดการสำรวจติดตามการใช้จ่ายภาครัฐ (Public Expenditure Tracking Survey: PETS) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำรวจที่ใช้กันหลายประเทศ เพื่อตรวจสอบว่าทรัพยากรหรืองบประมาณที่ใช้นั้นไปถึงมือผู้รับประโยชน์ตามที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด การสำรวจติดตามนี้ช่วยระบุข้อจำกัดการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทั้งด้านการเงินและการบริหารจัดการ ช่วยเพิ่มความโปร่งใสในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียน อีกทั้งช่วยให้ผู้ปกครองและภาคประชาสังคมมีบทบาทในการกำกับดูแลการใช้จ่าย

การติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี นับว่ามีความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินและคุณภาพการจัดการศึกษา เนื่องจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นโครงการที่ใช้งบประมาณจำนวนมากกว่า 9 หมื่นล้านบาท หรือร้อยละ 18 ของงบประมาณด้านการศึกษา การศึกษาระดับนี้เน้นเฉพาะการจัดการโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งใช้งบประมาณของโครงการนี้กว่า 4 หมื่นล้านบาท ครอบคลุมผู้รับประโยชน์กว่า 7 ล้านคน

ในการศึกษาครั้งนี้ องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย ให้การสนับสนุนทุนการวิจัยและผู้เชี่ยวชาญที่มาเป็นที่ปรึกษาโครงการ (Dr. Bernard Gauthier, HEC Montreal), สำนักนโยบายและแผน สพฐ. เป็นผู้สนับสนุนข้อมูล ดำเนินการร่วมวางแผนการวิจัย กำกับทิศทางและการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ โดยมีคณะที่ปรึกษาและคณะทำงานวิจัยเก็บข้อมูลภาคสนามในโครงการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา ดังปรากฏรายชื่อในภาคผนวกอีก 63 คน เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเพื่อการวิเคราะห์และประเมินผล และในคณะทำงานด้านวิชาการ กำกับทิศทางการวิจัย และให้คำปรึกษา ตลอดจนจัดทำรายงานการวิจัยเพื่อกำหนดนโยบาย ซึ่งดำเนินการโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมี รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นหัวหน้าคณะวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้ได้นำเสนอข้อค้นพบวิธีการดำเนินการของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทั้งในส่วนกลางและในระดับโรงเรียน ระบบธรรมาภิบาล และประเด็นที่มีความคาบเกี่ยวกัน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางนโยบาย และสิ่งที่ควรดำเนินการต่อไปในอนาคต



ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



องค์การยูนิเซฟ
ประเทศไทย



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
กระทรวงศึกษาธิการ

กิตติกรรมประกาศ

โครงการสำรวจติดตามการใช้ภาครัฐของโครงการเรียนฟรี 15 ปี นับว่าเป็นโครงการวิจัยขนาดใหญ่ มีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โครงการนี้ประสบความสำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์ และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ จากข้าราชการที่เกี่ยวข้องจำนวนมากของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้รับข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากการประชุมและสัมมนาอีกหลายวาระ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องมา ณ โอกาสนี้ และต้องขออภัยหากไม่สามารถเอ่ยนามได้ครบถ้วน

คณะผู้วิจัยต้องขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อ ดร.กมล รอดคล้าย เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ และ มร.แอนดรูว์ เคลย์โปล หัวหน้าฝ่ายนโยบายสังคมของยูนิเซฟ ประเทศไทย สำหรับการริเริ่มโครงการที่เป็นความร่วมมือในครั้งนี้ รวมทั้งการให้ทุนสนับสนุนงานวิจัยอย่างเต็มที่ ในส่วนของการประสานงานโครงการและการจัดเตรียมรายงาน คณะผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี จากทีมงานขององค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย ได้แก่ คุณคริสติน่า ไปปิวาโนว่า คุณฮิวจ์ เดลานีย์ ดร. รังสรรค์ วิบูลย์อุปลัมภ์ คุณลิมา เซเคเรีย ซีเอ็ด คุณเทมิกา สัตยะวิบูลย์ และคุณชญาณี หวังดี คณะผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งความช่วยเหลือที่ได้จากทีมงานของสำนักงานนโยบายและแผน สพฐ. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการประสานงาน และร่วมทำการวิจัยอย่างแข็งขัน ได้แก่ คุณพะโยม ชินวงศ์ คุณอำนาจ วิชยานุวัติ คุณณรี สุสุทธิ คุณลิลิน ทรงผาสุก คุณเบญจวรรณ ดวงใจ คุณไพรินทร์ สุขก่าปัง คุณพิพัฒน์ เพ็ชรพรหมศร คุณสองงค์ จงสวัสดิ์พัฒนา คุณสำเภาเงินชาติสารัญ และทีมงานจากสำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ ดร.ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค และ ดร.รับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาศ

คณะผู้วิจัยต้องขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ใช้ความวิริยะอุตสาหะอย่างมากในการสำรวจเก็บข้อมูลในภาคสนาม เพื่อใช้ในโครงการ จนกระทั่งการวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ขอขอบคุณเป็นพิเศษต่อ มร.เบอร์นาร์ต กอร์เทียร์ (HEC Montreal) สำหรับความทุ่มเทและความเชี่ยวชาญของท่าน ในการให้คำแนะนำตั้งแต่การออกแบบโครงการวิจัย รวมไปถึงการกำกับดูแลจนจบโครงการ รวมถึงการเตรียมเนื้อหาส่วนใหญ่ในรายงานฉบับนี้

สุดท้าย ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยของโครงการทุกท่าน ได้แก่ คุณสุดาพร ปานกลิ่น คุณดลภักดิ์ ชัยบุตร คุณณัฐชา ก่องแก้ว คุณพงศ์ทัศ วนิชานันท์ คุณยงยุทธ ละมุลมอญ และคุณนิสากร เลิศพัชรานนท์ และท้ายสุดขอขอบคุณ คุณอรุณี จิตตานนท์ ที่ช่วยแปลเนื้อหาในรายงานจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ

รศ.ดร.ชัชยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

คำนำ	iii
กิตติกรรมประกาศ	iv
สารบัญ	v
สารบัญตาราง	vii
สารบัญรูป	viii
อักษรย่อ	ix
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	xi
บทที่ 1: บทนำ	1
บทที่ 2: ระเบียบวิธีวิจัย	5
2.1 แนวทางและวิธีการของการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS)	5
2.2 แหล่งข้อมูลหลัก	6
2.3 การสุ่มตัวอย่าง	7
2.4 ขอบเขตการศึกษา	12
2.5 การเก็บข้อมูลและการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล	12
บทที่ 3: ภาคการศึกษาในประเทศไทย และโครงการเรียนฟรี 15 ปี	15
3.1 การจัดการระบบการศึกษาของประเทศไทยและงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา	15
3.2 โครงการเรียนฟรี: ความเป็นมา วัตถุประสงค์ และเหตุผล	19
บทที่ 4: การจัดสรร การเบิกจ่าย และการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการเรียนฟรีฯ	29
4.1 กระบวนการงบประมาณ: ความล่าช้าในการโอนงบประมาณ	29
4.2 ความล่าช้าในการส่งข้อมูลให้กับโรงเรียน	33
4.3 การจัดสรรงบประมาณ: อัตราการใช้งบประมาณในระดับส่วนกลางและการเบิกจ่ายโดยโรงเรียน	34
4.3.1 การใช้งบประมาณที่ระดับหน่วยงานส่วนกลาง	34
4.3.2 การเบิกจ่ายให้กับโรงเรียนต่างๆ	35
4.4 การรับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียน	36
4.5 การบริหารเงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรีฯของโรงเรียน	39
4.5.1 การใช้เงินอุดหนุนโดยรวมของโครงการเรียนฟรี 15 ปีในระดับโรงเรียน	39
4.5.2 เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับกิจกรรมการเรียนการสอน	43
4.5.3 หนังสือเรียน	45
4.5.4 อุปกรณ์การเรียน	50

4.5.5	เครื่องแบบนักเรียน	54
4.5.6	กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	57
4.6	การบริหารเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีในระดับโรงเรียน	60
4.6.1	เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	60
4.6.2	ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	65
4.7	การบริหารทรัพยากรอื่นๆ ของโรงเรียน: โครงการสนับสนุนอาหารกลางวันและอาหารเสริม(นม) โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	66
4.8	ทรัพยากรที่มีอยู่ในระดับโรงเรียน: ความไม่เสมอภาคและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย	68
4.9	การกำกับดูแลของโครงการเรียนฟรี	81
4.9.1	บทบาทและศักยภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	81
4.10	สภาพแวดล้อมของโรงเรียน: ครูผู้สอนและการบริหารจัดการของโรงเรียน	85
4.10.1	ปัญหาครูไม่อยู่ในชั้นเรียน	86
4.10.2	ผู้อำนวยการโรงเรียน	90
4.10.3	ผู้ปกครอง	91
4.11	ความเชื่อมโยงระหว่างโครงการเรียนฟรี 15 ปีกับผลการเรียนของนักเรียน	92
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย		103
5.1	บทสรุป	103
5.2	ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	108
5.3	งานสำรวจและวิจัยในอนาคต	111
5.4	บทเรียนที่ได้	112
ภาคผนวก		115
	ที่ปรึกษา	115
	คณะทำงาน	115

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1: จำนวนโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างแยกในแต่ละภาค แบ่งตามขนาดของโรงเรียน	8
ตารางที่ 2.2: ลักษณะของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง.....	9
ตารางที่ 2.3: ลักษณะของครอบครัวนักเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	10
ตารางที่ 2.4: ลักษณะหลักของครูผู้สอนและผู้บริหารโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง.....	11
ตารางที่ 2.5: ลักษณะหลักของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	11
ตารางที่ 3.1: งบประมาณด้านการศึกษา แบ่งตามระดับการศึกษา ช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2557 (ล้านบาท).....	17
ตารางที่ 3.2: งบประมาณด้านการศึกษาของ สพฐ. แบ่งตามหมวดรายจ่าย ปีงบประมาณ 2553-2557.....	18
ตารางที่ 3.3: การจัดสรรงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ปีงบประมาณ 2556 และปีงบประมาณ 2557	21
ตารางที่ 3.4: แสดงจำนวนและร้อยละของงบประมาณโครงการเรียนฟรีภายใต้สังกัด สพฐ. ปีงบประมาณ 2553-2557 (ล้านบาทและร้อยละ)	22
ตารางที่ 3.5: เงินอุดหนุนรายหัวภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ปีงบประมาณ 2557	26
ตารางที่ 3.6: เงินอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี...27	27
ตารางที่ 4.1: ความล่าช้าในการจัดทำคำร้องขอใช้งบประมาณโดยสำนักนโยบายและแผน.....	31
ตารางที่ 4.2: ความล่าช้าในการรับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียน.....	32
ตารางที่ 4.3: ความล่าช้าในการส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณจากสำนักนโยบายและแผน ไปถึง สพท. และไปถึงแต่ละโรงเรียน (จำนวนวัน).....	34
ตารางที่ 4.4: อัตราการใช้งบประมาณในระดับ สพฐ. ปีงบประมาณ 2557.....	35
ตารางที่ 4.5: เงินอุดหนุนต่อคนที่ได้รับการจัดสรร จำแนกตามประเภทของเงินอุดหนุน ขนาด ประเภท และที่ตั้งของโรงเรียน ปีงบประมาณ 2557	38
ตารางที่ 4.6: การใช้จ่ายของโรงเรียนตามรายการเงินอุดหนุน (จำนวนเงินและร้อยละ) ปีงบประมาณ 2557.....	40
ตารางที่ 4.7: การรับ-จ่าย และอัตราการใช้เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ปีงบประมาณ 2557	42
ตารางที่ 4.8: อัตราส่วนของเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่ยังคงเหลืออยู่ในระดับโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2556 และปีงบประมาณ 2557)	43
ตารางที่ 4.9: แสดงจำนวนและร้อยละการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแบ่งตามประเภทของกิจกรรมต่างๆ เฉลี่ยต่อโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557).....	44
ตารางที่ 4.10: แสดงค่าหนังสือเรียนต่อนักเรียน (ปีงบประมาณ 2557).....	47
ตารางที่ 4.11: การจัดส่งหนังสือเรียน	49
ตารางที่ 4.12: เงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบนักเรียน	55
ตารางที่ 4.13: การได้รับเงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบนักเรียนของครัวเรือน	56
ตารางที่ 4.14: จำนวนการใช้จ่ายเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนตามจริงต่อนักเรียน (บาท).....	62
ตารางที่ 4.15: การรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนของครัวเรือน.....	64

ตารางที่ 4.16: เงินอุดหนุนนักเรียนประจำพักนอน	65
ตารางที่ 4.17: แสดงจำนวนและร้อยละของทรัพยากรต่อนักเรียน จำแนกตามแหล่งที่มา.....	69
ตารางที่ 4.18: ทรัพยากรทั้งหมดต่อคน แบ่งตามระดับ ขนาด ที่ตั้งของโรงเรียน และแหล่งที่มาของทรัพยากรรวม (บาทต่อปี).....	71
ตารางที่ 4.19: แสดงค่าสัมประสิทธิ์จีนิ จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ประจำ (ไม่รวมเงินเดือน).....	76
ตารางที่ 4.20: ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ประจำ (ไม่รวมเงินเดือน)	80
ตารางที่ 4.21: แสดงจำนวนงบประมาณของ สพท. และการโอนให้โรงเรียนในกลุ่มตัวอย่าง.....	82
ตารางที่ 4.22: ความถี่ของการเข้าเยี่ยมโรงเรียนโดย สพท.	83
ตารางที่ 4.23: ความถี่ของการเข้าเยี่ยมที่เกี่ยวกับกิจกรรมของโครงการฯ โดย สพท. ในปีการศึกษา 2556/57 (จำนวนการเยี่ยมต่อโรงเรียน)	84
ตารางที่ 4.24: ลักษณะเฉพาะของครูที่ขาดสอนและเหตุผลในการขาดสอน	88
ตารางที่ 4.25: ความพึงพอใจในงานของครูผู้สอน ความต้องการย้ายจากโรงเรียน และอัตราการลาออก.....	90
ตารางที่ 4.26: ลักษณะเฉพาะของผู้อำนวยการโรงเรียน แบ่งตามขนาด ระดับและที่ตั้งของโรงเรียน	91
ตารางที่ 4.27: เงินสนับสนุนจากผู้ปกครอง (บาทต่อคนต่อปี).....	92
ตารางที่ 4.28: คะแนน O-NET เฉลี่ย 5 วิชาหลัก ของโรงเรียนตัวอย่าง จำแนกตามขนาดของโรงเรียนและพื้นที่บริการ ปีการศึกษา 2556/57.....	96
ตารางที่ 4.29: ค่าสถิติพรรณนาของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์สมการถดถอย	97
ตารางที่ 4.30: การวิเคราะห์ความถดถอยระหว่างผลคะแนนสอบกับปัจจัยกำหนดต่างๆ	100

สารบัญรูป

รูปที่ 3.1: งบประมาณด้านการศึกษา พ.ศ. 2542-2557 (ร้อยละ).....	19
รูปที่ 3.2: การส่งผ่านข้อมูลและงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี	24
รูปที่ 4.1: จังหวะเวลาของการเบิกจ่ายงบประมาณในโครงการเรียนฟรี 15 ปีตามที่เกิดจริง ในปีงบประมาณ 2557..36	
รูปที่ 4.2: งบประมาณที่จัดสรรโดยสำนักนโยบายและแผน เปรียบเทียบกับงบประมาณที่โรงเรียนได้รับ	37
รูปที่ 4.3: ร้อยละของโรงเรียนที่ได้รับการปรับปรุงจำนวนเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น ในปีงบประมาณ 2557	39
รูปที่ 4.4: แสดงร้อยละของการใช้เงินอุดหนุนรายหัวที่เกินกว่าเงินที่ได้รับจัดสรร แบ่งตามประเภทโรงเรียนและ สภาพที่ตั้งของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)	44
รูปที่ 4.5: อัตราการใช้เงินอุดหนุนค่าหนังสือมากกว่าที่ได้รับจัดสรร แบ่งตามประเภทและที่ตั้งของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557).....	46
รูปที่ 4.6: จำนวนหนังสือที่ซื้อให้ต่อคน จำแนกตามประเภท ที่ตั้ง และขนาดของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557).....	48
รูปที่ 4.7: อุปกรณ์การเรียน.....	51
รูปที่ 4.8: การรับเงินอุดหนุนอุปกรณ์การเรียนของครัวเรือน (ปีงบประมาณ 2557).....	53
รูปที่ 4.9: กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	58

รูปที่ 4.10:	เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน.....	61
รูปที่ 4.11:	ปัญหาของโครงการอาหารกลางวัน.....	67
รูปที่ 4.12:	ปัญหาหลักๆ ของโครงการอาหารเสริม(นม).....	68
รูปที่ 4.13:	แสดงทรัพยากรรวมต่อคน จำแนกตามแหล่งที่มา ภูมิภาค และประเภทของโรงเรียน.....	72
รูปที่ 4.14:	ทรัพยากรรวมต่อคน จำแนกตามแหล่งที่มา ภูมิภาค และขนาดของโรงเรียน.....	73
รูปที่ 4.15:	แสดงทรัพยากรรวมเฉลี่ยต่อคน จำแนกตามแหล่งที่มาและเขตพื้นที่การศึกษา.....	74
รูปที่ 4.16:	เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ความทั่วถึงของการได้รับ และความทั่วถึงของการใช้จ่าย	79
รูปที่ 4.17:	แสดงร้อยละของปัญหาที่เกิดขึ้น ในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตามที่รายงานโดย สพท. ปีการศึกษา 2556/57..	85
รูปที่ 4.18:	การไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูผู้สอน.....	87
รูปที่ 4.19:	สัดส่วนเวลางานในแต่ละสัปดาห์ที่ครูสละให้กับโครงการเรียนฟรีฯและงานบริหารอื่นๆ (ร้อยละของชั่วโมงการสอน).....	89
รูปที่ 4.20:	ทรัพยากรจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี และค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียน ปีการศึกษา 2556/57.....	93
รูปที่ 4.21:	ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดโรงเรียนกับค่าใช้จ่ายรายหัว จำแนกตามประเภทโรงเรียน.....	94
รูปที่ 4.22:	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนเงินอุดหนุนจากผู้ปกครองกับร้อยละของนักเรียนยากจน.....	95
รูปที่ 4.23:	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างคะแนน O-NET เฉลี่ยและค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียน.....	98

อักษรย่อ

สพท.	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
สพป.	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา
สพม.	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา
สพฐ.	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
สช.	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน
สศศ.	สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
GDP	Gross Domestic Product (มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ)
GFMIS	Government Fiscal Management Information System (ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์)
O-NET	Ordinary National Education Test (การทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน)
QSDS	Quality Service Delivery Survey (การสำรวจคุณภาพการส่งมอบบริการ)



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

หลายทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาและปรับปรุงคุณภาพบริการระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชน ในระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง 2557 งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาที่แท้จริงของภาครัฐ เพิ่มขึ้นมากกว่าสองเท่า ในแต่ละปีงบประมาณด้านการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 21 ของงบประมาณแผ่นดิน หรือร้อยละ 4.1 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) รัฐบาลไทยมุ่งเน้นที่จะปรับปรุงคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้เด็กทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ด้วยการใช้จ่ายงบประมาณผ่านโครงการเรียนฟรี 15 ปี (15-year Free Education Program - FEP) โครงการนี้ให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนในสังกัดตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา รวมทั้งการอุดหนุนแก่ครอบครัวของนักเรียนเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย

แม้ว่าอัตราการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กระนั้นก็ตาม การสร้างความเสมอภาคและคุณภาพทางการศึกษา ยังคงมีอุปสรรค อัตราการเข้าเรียนสุทธิต่อระดับประถมศึกษา ใน พ.ศ. 2555 แม้ว่าสูงถึงร้อยละ 90 แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสของนักเรียนด้อยโอกาส โดยเฉพาะที่มาจากครอบครัวยากจน ชนกลุ่มน้อย อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล นักเรียนที่มีปัญหาครอบครัว รวมถึงเด็กพิการและเด็กในครอบครัวแรงงานอพยพ นักเรียนประเทศใกล้เคียงที่เดินทางมาเรียนทั้งประเภทประจำและไป-กลับ นอกจากนี้ ผลคะแนนการทดสอบระดับชาติและระดับนานาชาติสะท้อนให้เห็นผลลัพธ์ทางการศึกษาที่ลดต่ำลง รวมถึงผลการทดสอบและระดับความรู้ที่แตกต่างกันเพิ่มขึ้นระหว่างนักเรียนกลุ่มต่างๆ

ในปี พ.ศ. 2558 องค์การยูนิเซฟประเทศไทยได้ร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ สนับสนุนให้มีการศึกษาเพื่อสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (Public Expenditure Tracking Survey - PETS) โดยเลือกโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการศึกษาสำรอง (ต่อไปเรียกโดยย่อว่า โครงการเรียนฟรี 15 ปี) ทั้งนี้เพื่อประเมินประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาที่ใช้จ่ายผ่านโครงการฯ รวมถึงประเมินผลของบริการที่จัดให้กับนักเรียน การศึกษาด้วยวิธีการสำรวจติดตามการใช้จ่ายฯ เน้นตรวจสอบว่าทรัพยากรภาครัฐไปถึงกลุ่มเป้าหมายมากน้อยเพียงใด โดยการติดตามเคลื่อนย้ายงบประมาณจากส่วนกลาง จนถึงสถานศึกษา และในส่วนที่ผ่านหน่วยงานรัฐถึง ครอบครัวนักเรียน นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาอุปสรรคในการดำเนินงาน ตั้งแต่การจัดสรร การเบิกจ่าย การบริหารงบประมาณโครงการ จนถึงการจัดให้มีการเสนอมาตรการที่จะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผลของโครงการ ระบบความรับผิดชอบ และการกำกับดูแล

โครงการเรียนฟรี 15 ปี เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2552 โดยมุ่งบรรเทาภาระทางการเงินของผู้ปกครองและเพื่อสนับสนุนนโยบายเรียนฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย งบประมาณของโครงการส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อใช้ในการจัดการเรียนการสอน (ไม่รวมงบบุคลากร) สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทุกสังกัดในปีงบประมาณ 2557 งบประมาณของโครงการฯ มีจำนวนถึง 91,700 ล้านบาท (ประมาณ 2,600 ล้านเหรียญสหรัฐ) คิดเป็นร้อยละ 17.7 ของงบประมาณด้านการศึกษา

รายงานฉบับนี้แสดงผลการวิจัยของการสำรวจติดตามการใช้จ่ายของโครงการเรียนฟรี 15 ปี โดยการเก็บข้อมูลระหว่างเดือนมกราคมถึงเมษายน พ.ศ. 2558 ประกอบด้วยข้อมูลโรงเรียนประถมศึกษา 190 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา 50 แห่ง และโรงเรียนศึกษาพิเศษ ศึกษาสงเคราะห์ 10 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ใน 24 เขตพื้นที่การศึกษา (จากทั้งหมด 225 เขตพื้นที่การศึกษา) รวมถึง ข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง ครู 1,863 คน และครัวเรือนนักเรียน 2,500 ครัวเรือน นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลอื่นๆ จากหน่วยงานในระดับเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานส่วนกลาง รวมทั้งข้อมูลจากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ แบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ซึ่งบริหารโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

การวิจัยชิ้นนี้ จำกัดเฉพาะโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่อยู่ภายใต้ความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในขณะที่โครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้ให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนเอกชน วิทยาลัยอาชีวศึกษา โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดอื่น ซึ่งเป็นการดำเนินการผ่านหน่วยงานอื่นๆ ที่มีใช้ สพฐ. ในปีงบประมาณ 2557 สพฐ. ให้การอุดหนุนนักเรียนก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาในสังกัดผ่านโครงการเรียนฟรี 15 ปี คิดเป็นร้อยละ 80 ของนักเรียนทั้งประเทศ งบประมาณของ สพฐ. ที่ใช้ในโครงการนี้ คิดเป็นร้อยละ 46 ของงบประมาณทั้งหมดของโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โครงการเรียนฟรี 15 ปี)

เป้าหมายการออกแบบโครงการและปัญหาการกำกับดูแลจากส่วนกลาง

โครงการเรียนฟรี 15 ปี นั้น ได้รับการออกแบบเพื่อเป้าหมายของการสร้างความเป็นธรรม ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ผ่านระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัว ค่าเครื่องแบบ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าแบบเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้กับสถานศึกษา

วัตถุประสงค์ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี คือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง และการบรรเทาปัญหาความยากจน การดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี อาศัยแนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบเหมาจ่ายรายหัว เป็นเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษาก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา เพื่อเป็นการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ประชากรทุกคนได้เข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ (ซึ่งนับเป็นความเป็นธรรมในแนวนอน) นอกจากนี้ ยังมีการจัดสรรเงินอุดหนุน “เพิ่มเติม” ให้กับนักเรียนยากจน, นักเรียนประจำพักนอน นักเรียนที่จัดการศึกษาโดยครอบครัว สถานประกอบการ และนักเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์และศึกษาพิเศษ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงและเพิ่มอัตราการเข้าเรียนของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และพิการ (เป็นความเป็นธรรมในแนวตั้ง) สพฐ. ให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมแก่นักเรียนยากจน (สพฐ. เรียกเงินส่วนนี้ว่า เงินปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน) มากน้อยแตกต่างกันไปตามสัดส่วนนักเรียนยากจนของโรงเรียน ตามหลักแล้วเงินอุดหนุนนี้จะช่วยชดเชยความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานศึกษาต่างๆ ในสังกัด

การดำเนินการของโครงการเรียนฟรี 15 ปี อาศัยแนวทางการจัดสรรงบประมาณผ่านสถานศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายโครงการ รวมถึงการลดความเหลื่อมล้ำของการจัดการศึกษา ในขณะที่เงินอุดหนุนบางส่วนโครงการเป็นเงินที่ตกถึงมือครอบครัวนักเรียน ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในโครงการรวม 5 รายการ สามรายการ ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เป็นการบริหารจัดการใช้จ่ายโดยโรงเรียน ขณะที่อีกสองรายการที่เหลือ ได้แก่ ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่าอุปกรณ์การเรียน โรงเรียนจะจ่ายให้กับผู้ปกครองเป็นเงินสด หรือจ่ายเป็นสิ่งของ นอกจากนี้ สพฐ. จัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนให้กับโรงเรียนตามอัตราส่วนนักเรียนยากจนที่โรงเรียนรายงาน เพื่อให้โรงเรียนดำเนินการแจกจ่ายไปยังครอบครัวนักเรียนในรูปแบบเงินสด สิ่งของ หรือรูปแบบอื่นๆ แนวทาง

ช่วยเหลือครอบครัวนักเรียนในทางอ้อมเช่นนี้ เป็นการมอบความรับผิดชอบให้กับโรงเรียนในการบริหารจัดการและดูแล ซึ่งอาจสะท้อนถึงความไม่ไว้วางใจว่าผู้ปกครองจะนำไปใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของลูกๆ ซึ่งเป็นเป้าหมายของการให้เงินอุดหนุน อย่างไรก็ตาม แนวทางดำเนินการที่กล่าวมาก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม และประสิทธิภาพของการใช้จ่ายหลายประการ โดยเฉพาะการใช้จ่ายที่บางส่วนไปไม่ถึงนักเรียนที่จำเป็นขาดแคลน รวมไปถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ส่งผลต่อความสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการฯ อีกด้วย

การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนเด็กยากจนในปัจจุบัน (ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน) สพฐ. ดำเนินการแบบปีนส่วน มีผลต่อความเป็นธรรม และผลลัพธ์ของโครงการ เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับมีจำกัด สพฐ. จัดสรรเงินส่วนนี้ให้กับสถานศึกษา ไม่เกินร้อยละ 40 ของจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษา และไม่เกินร้อยละ 30 สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษา ตอนต้น ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจสถานศึกษากลุ่มตัวอย่างพบว่า นักเรียนยากจนอีกประมาณร้อยละ 45 ไม่ได้รับเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณ 2557 โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนในพื้นที่ชนบท จะมีนักเรียนยากจนเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนนักเรียนยากจนทั้งหมดที่เข้าเรียนในปีงบประมาณเดียวกันนี้ ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน

การปีนส่วนเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนมีผลกระทบต่อความเป็นธรรมของโครงการฯ เนื่องจากระดับความยากจนของแต่ละโรงเรียนไม่ได้มีสัดส่วนเท่ากัน ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะที่ตั้งอยู่ในชนบท มีระดับความยากจนสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมของโรงเรียนทั่วประเทศ แต่กลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานยากจนในอัตราเท่ากัน

เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี แม้ว่าเป็นรายจ่ายประจำหลัก (ไม่รวมงบบุคลากร) ของสถานศึกษา แต่คิดเป็นสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเทียบกับทรัพยากรทั้งหมดที่สถานศึกษามี โดยเฉพาะในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ในปีงบประมาณ 2557 เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่จ่ายไปยังโรงเรียนต่างๆ นั้น คิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของทรัพยากรต่อนักเรียน เงินอุดหนุนจากโครงการฯ เป็นเพียงร้อยละ 8 ของทรัพยากรต่อนักเรียนระดับประถมศึกษา และเป็นร้อยละ 19 ของทรัพยากรต่อนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา

ในปีงบประมาณ 2557 เงินเดือนของครูในโรงเรียนสังกัด สพฐ. คิดเป็น 2 ใน 3 ของทรัพยากรทั้งหมดของโรงเรียน โรงเรียนประถมศึกษาของ สพฐ. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ อีกประมาณร้อยละ 12.5 เงินส่วนนี้มากกว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษา ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งรัฐอื่นๆ เป็นอัตราที่ต่ำกว่าร้อยละ 1 แต่ได้รับจากผู้ปกครองผ่านค่าบำรุงการศึกษา ถึงร้อยละ 6 ของทรัพยากรทั้งหมดสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา ในขณะที่การสนับสนุนจากผู้ปกครอง คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.3 สำหรับโรงเรียนประถมศึกษา

สาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรต่อนักเรียนแตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบตามประเภทโรงเรียน สถานที่ตั้ง และภูมิภาค

ทรัพยากรต่อหัวนักเรียนมีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อโรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้น ผลการศึกษาชี้ว่า ทรัพยากรต่อนักเรียน 1 คน ที่ใช้ในโรงเรียนประถมขนาดเล็ก มากเป็นสองเท่าของที่ใช้โรงเรียนประถมขนาดใหญ่ และมากกว่าที่ใช้ในโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่ประมาณหนึ่งในห้า นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า โรงเรียนของรัฐในชนบท ทั้งประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ได้รับทรัพยากรต่อคน สูงกว่าโรงเรียนในเขตเมือง

เมื่อเปรียบเทียบแต่ละภาค พบว่า ในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งอยู่ในภาคเหนือได้รับเงินสนับสนุนทั้งหมดต่อนักเรียนสูงสุด (65,119 บาทต่อคน) ซึ่งสูงกว่าที่นักเรียนในภาคใต้ได้รับถึงร้อยละ 36 โดยโรงเรียนประถมศึกษาในภาคใต้ได้รับเงินสนับสนุนต่ำที่สุด (47,963 บาทต่อคน) ในขณะที่โรงเรียนมัธยมที่ตั้งอยู่ในภาคใต้ก็เช่นกัน ได้รับเงินสนับสนุนทั้งหมดน้อยกว่านักเรียนที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 16 (33,210 บาทต่อคน เทียบกับ 39,661 บาทต่อคน)

ความแตกต่างด้านทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับ ส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายตัวของ ทรัพยากรบุคคล ไปตามที่ตั้งและขนาดของโรงเรียน ความแตกต่างที่เกิดขึ้นมาจากความแตกต่างของประสบการณ์ของครูโดยเฉลี่ยในแต่ละโรงเรียน ซึ่งมีผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษา นอกจากนี้ ความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรยังเป็นผลมาจากทรัพยากรที่โรงเรียนระดมได้จากภาคเอกชน (เงินบำรุงการศึกษาจากผู้ปกครอง และเงินบริจาคจากภาคธุรกิจ และชุมชนในท้องถิ่น) ซึ่งแตกต่างกันไปตามที่ตั้งและชุมชนรอบๆ โรงเรียนนั้นๆ

เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีปริมาณที่ไม่เพียงพอ และยังไม่ตรงเป้าหมายมากเพียงพอ ไม่สามารถชดเชยความแตกต่างของทรัพยากร ที่เกิดจากการจัดสรรครูและการสนับสนุนทางการเงินจากผู้ปกครอง แม้ว่าเงินอุดหนุนจากโครงการฯ จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องทรัพยากรทางการศึกษาได้ในระดับหนึ่ง แต่ผลการศึกษาพบว่า หากเพิ่มเงินอุดหนุนเป็นค่าจัดการเรียนการสอนและเงินช่วยเหลือนักเรียนยากจน เพียงร้อยละ 1 จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรต่อคน (โดยวัดจากค่าสัมประสิทธิ์จีนิ) ได้ประมาณร้อยละ 7 สำหรับโรงเรียนประถมศึกษา และร้อยละ 15 สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา

หากยกเลิกเพดานเกณฑ์การอุดหนุนนักเรียนยากจน (ร้อยละ 40 สำหรับระดับประถมศึกษา และร้อยละ 30 สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) มาเป็นการอุดหนุนนักเรียนยากจนทั้งหมดที่โรงเรียนแจ้ง ทำให้รัฐจำเป็นต้องอุดหนุนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยคนละ 1,437 บาท สำหรับนักเรียนยากจนระดับประถมศึกษา และ 2,147 บาท สำหรับนักเรียนยากจนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หากคำนวณจากสถิตินักเรียนยากจน ตามรายงานในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวน 3.7 ล้านคน การยกเลิกเพดานเกณฑ์การอุดหนุนฯ จะทำให้ภาระงบประมาณภาครัฐเพิ่มขึ้นอีก 5,900 ล้านบาท

ผลการศึกษาชี้ว่า การยกเลิกเพดานเกณฑ์การอุดหนุนนักเรียนยากจน จะช่วยเพิ่มความเป็นธรรมในแนวตั้ง ทำให้ทรัพยากรการศึกษาต่อคนเหมาะสมขึ้น การยกเลิกเพดานเงินอุดหนุนฯ จะส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญ ต่อนักเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษา จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรต่อหัว ลงประมาณร้อยละ 3.7 ในขณะที่ช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนประถมศึกษา ได้เพียงร้อยละ 1.2

ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการของโครงการใน ส่วนกลางและในระดับโรงเรียน

การให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ทำให้ความเป็นธรรมในแนวตั้งลดลง

ประมาณสามในสี่ของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างใช้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน โดยไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีการอุดหนุนในรูปสิ่งของแทนการให้เงินสด และเกลี้ยให้นักเรียนทุกคนทั้งที่ยากจนและไม่ยากจน ผลการศึกษาพบว่า เงินอุดหนุนนักเรียนยากจนถูกใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียน (ร้อยละ 44 ของโรงเรียนที่สำรวจ) ค่าอาหาร (ร้อยละ 19) และค่าเดินทาง (ร้อยละ 16) รูปแบบการให้เงินอุดหนุนนักเรียนยากจน มีลักษณะแตกต่างกัน ตามสภาพที่ตั้งของโรงเรียน และประเภทโรงเรียน โรงเรียนประถมศึกษาในชนบทมักจะใช้เงินอุดหนุนนี้ เพื่อซื้อเครื่องแบบ (รวมทั้งชุดพลศึกษา) แยกนักเรียน ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ ใช้สำหรับจัดอาหารกลางวันให้กับนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นหลัก

การเกลี้ยเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนให้นักเรียนทุกคนในโรงเรียน ทำให้ความเป็นธรรมในแนวตั้งลดลง แม้ว่า แนวปฏิบัติดังกล่าวของโรงเรียนอาจช่วยลดข้อพิพาทและความไม่เท่าเทียมกันในกลุ่มครอบครัวนักเรียนยากจน เพราะเป็นการให้กับทุกครอบครัว รวมถึงครอบครัวที่แต่เดิมอาจไม่ได้รับการช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท ซึ่งนักเรียนส่วนใหญ่จัดได้ว่ายากจน อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติดังกล่าวสะท้อนถึงข้อจำกัดหรือขีดความสามารถของโรงเรียนในการคัดกรองนักเรียนยากจนได้อย่างแท้จริง ทำให้การช่วยเหลือไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มนักเรียนที่ขาดแคลนจริงๆ นอกจากนี้แล้ว แนวปฏิบัติของโรงเรียนที่เป็นอยู่ สะท้อนว่า แนวทางการกำกับเพื่อให้โรงเรียนดำเนินการยังขาดความชัดเจน หากจำเป็นต้องเกลี้ยเงินที่ได้มาเพียงบางส่วน และที่สำคัญคือ การเกลี้ยเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน ไม่กำหนดผู้รับที่เจาะจง มีผลให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่น้อยอยู่แล้วตกถึงมือนักเรียนยากจนลดลงไปอีก การใช้เงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนยากจน แบบไม่กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการรั่วไหลของการใช้จ่าย เนื่องจากการเกลี้ยเงินอุดหนุนให้กับนักเรียนทุกคน รวมถึงครอบครัวที่มีรายได้เพียงพอ ส่งผลให้จำนวนเงินที่จัดให้กับนักเรียนยากจนแต่ละคนได้รับจริงลดลง

ประมาณหนึ่งในสี่ของโรงเรียนที่สำรวจ เลือกวิธีจ่ายเงินสดให้กับนักเรียนยากจน ผลการศึกษาพบว่า มีเพียงร้อยละ 15 ของครอบครัวนักเรียนยากจน ที่รายงานว่าได้รับเงินอุดหนุนยากจนเป็นเงินสด ซึ่งต่ำกว่าร้อยละ 25 ที่โรงเรียนรายงานว่าดำเนินการจ่ายเป็นเงินสด นอกจากนี้ จำนวนเงินที่ครอบครัวนักเรียนรายงานว่าได้รับ ต่ำกว่าจำนวนเงินอุดหนุนรายปีที่กำหนดอยู่ในคู่มือปฏิบัติ โดยสำหรับเด็กนักเรียนระดับประถมศึกษาได้รับเฉลี่ยเพียงร้อยละ 13 (133 บาทเทียบกับ 1,000 บาทต่อปี) และประมาณร้อยละ 55 สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น (1,703 บาทเทียบกับ 3,000 บาทต่อปี)

สถานศึกษาขาดคู่มือในการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อทำการคัดกรองและรายงานจำนวนนักเรียนยากจน ทำให้การคัดกรองต้องอาศัยดุลยพินิจของครูประกอบการพิจารณา มีผลให้เกณฑ์ที่โรงเรียนแต่ละแห่งใช้ เกิดความแตกต่างกัน การคัดกรองนักเรียนยากจนและการบริหารจัดการเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน เป็นงานที่ต้องอาศัยเวลา และก่อให้เกิดความลำบากสำหรับครูและบุคลากรของโรงเรียน ซึ่งนอกจากทำให้เกิดความล่าช้าในการเลือกผู้ได้รับประโยชน์ ยังทำให้เวลาที่จะใช้ในการสอนนักเรียนลดลงด้วย

เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนจำนวนมากที่โรงเรียนได้รับ ยังไม่ได้ถูกใช้จ่าย โดยถูกเก็บไว้ในบัญชีเงินฝากธนาคารของโรงเรียน หรือบัญชีเงินฝากของนักเรียนที่โรงเรียนเป็นผู้ดูแล ผลการศึกษาชี้ว่า ควรเพิ่มความโปร่งใส ในการดำเนินการของโรงเรียนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน เนื่องจากโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการอุดหนุนเด็กยากจนให้ผู้ปกครองได้รับทราบผลการสำรวจครัวเรือนนักเรียนยากจนพบว่าส่วนใหญ่ไม่ทราบเกี่ยวกับการอุดหนุนนักเรียนยากจน

คู่มือปฏิบัติงาน และเงื่อนไขเวลาที่ไม่ชัดเจน ส่งผลต่อการกระจายทรัพยากรของโครงการเรียนฟรี 15 ปี

การบริหารโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในส่วนกลาง ยังมีความล่าช้าในขั้นตอนการจัดตั้งงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งทำให้เงินอุดหนุนของโครงการฯ ไปถึงโรงเรียนและนักเรียนภายหลังเปิดภาคเรียน สพฐ. ใช้ระยะเวลาโดยรวมในการเตรียมการ เพื่อทำการโอนเงินอุดหนุนรายหัวงวดแรกให้กับโรงเรียน เพื่อใช้ในภาคเรียนที่สองของปีการศึกษา พ.ศ. 2557 ประมาณ 50 วัน ผ่านการโอนเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ ในขณะที่การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัว งวดที่สองใช้เวลาเฉลี่ย 72 วัน เพื่อใช้ในภาคเรียนที่หนึ่งของปีการศึกษา พ.ศ. 2558 ระยะเวลาเฉลี่ยในการเตรียมการเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ใกล้เคียงกันทั้งสองงวด ในช่วงภาคเรียนแรกของปีการศึกษา พ.ศ. 2558 พบว่า ความล่าช้าในการจัดเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนลดลง ยกเว้นเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนที่มีนักเรียนประจำพักนอน ที่ใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 2 เดือนในการดำเนินการ

สถานศึกษาใช้จ่ายเงินงบประมาณของโครงการฯ ด้วยดุลยพินิจ เมื่อแนวทางการดำเนินงานไม่ระบุแบบเจาะจง

เมื่อแนวทางการดำเนินงานของตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ไม่ได้ระบุแบบเจาะจง สำนักนโยบายและแผนฯ สพฐ. สามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้งบประมาณส่วนที่เหลือจากการจัดสรร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 งบประมาณส่วนที่เหลือ คิดเป็นร้อยละ 5.6 ของงบประมาณทั้งหมดของโครงการฯ หรือเป็นจำนวน 2,273 ล้านบาท งบประมาณที่เหลือจากการจัดสรรมีสาเหตุจากจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนลดลง และส่วนที่เหลือจากการจ่ายเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนตามเกณฑ์ ดังนั้นเมื่อแนวทางการดำเนินงานไม่ระบุแบบเจาะจง สพฐ. จึงตัดสินใจนำงบประมาณที่เหลือไปใช้สนับสนุนเป็นค่าสาธารณูปโภคของโรงเรียนบางแห่ง (ตามแนวปฏิบัติที่เคยใช้กันมาในอดีต)

ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงานที่แตกต่างกัน ทำให้รูปแบบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของโครงการ และการโอนเงินอุดหนุนไปยังผู้รับประโยชน์ มีความหลากหลาย แนวทางการดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในปัจจุบัน ยังขาดรายละเอียดที่เจาะจง และการบังคับใช้ไม่เข้มงวดเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับวิธีการใช้และการโอนเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือบรรเทาภาระของผู้ปกครองครอบครัวนักเรียน (สำหรับค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน และเงินสำหรับนักเรียนยากจน)

ผลการศึกษาพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 สถานศึกษาบางส่วนใช้จ่ายงบประมาณในโครงการบางรายการ ต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับ และบางรายการสูงกว่างบประมาณที่ได้ หากพิจารณารายละเอียดพบว่า มีการใช้จ่ายเกินในรายการค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน และเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ในขณะที่ มีการใช้จ่ายต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับในรายการ ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนประจำ (พักนอน)

เงินอุดหนุนที่สถานศึกษาใช้ต่ำกว่าวงเงินที่ได้รับอย่างเห็นได้ชัด คือ เงินค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ทั้งในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ในเขตเมือง และโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางที่อยู่ในชนบท มีการใช้จ่ายเพียงสองในสามของเงินอุดหนุนที่ได้รับในรายการดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2557 การใช้งบประมาณต่ำกว่าที่ได้รับนี้สะท้อนให้เห็นได้จากความครบถ้วนในการจัดกิจกรรม พบว่าร้อยละ 19.6 ของโรงเรียนทั้งหมด ยังไม่สามารถจัดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทั้งสี่ด้านได้ครบในรอบปีการศึกษา ผลการศึกษายังพบอีกว่า ผู้ปกครองในบางโรงเรียนจำเป็นต้องช่วยจ่ายเสริมสำหรับกิจกรรมต่างๆ ในหมวดนี้สูงถึง 1,500 บาทต่อปีการศึกษา สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่อยู่ในเขตเมือง

ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการ คือ วิธีการที่แต่ละโรงเรียนเลือกใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับครอบครัวนักเรียน ตัวอย่างเช่น หนึ่งในสี่ของโรงเรียนเลือกที่จะจัดสรรเงินค่าอุปกรณ์การเรียนแก่นักเรียน ในรูปสิ่งของ ขณะที่โรงเรียนที่เหลือเลือกใช้วิธีจ่ายเป็นเงินสดให้กับผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ผู้ปกครองรายงานว่าได้รับนั้น มีจำนวนที่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในแนวทางการดำเนินงาน โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา นอกจากนี้ ร้อยละ 60 ของผู้ปกครองนักเรียนในระดับประถมศึกษารายงานว่า ต้องจ่ายเงินเพิ่มสำหรับการซื้ออุปกรณ์การเรียน และเกือบร้อยละ 80 ของผู้ปกครองนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นในชนบท ต้องจ่ายเงินเพิ่มสำหรับอุปกรณ์การเรียนเช่นเดียวกัน

การใช้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าหนังสือเรียน มีความแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนที่อยู่ต่างพื้นที่ พบว่า โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท ใช้จ่ายเป็นค่าหนังสือเรียนต่อนักเรียนหนึ่งคน เป็นจำนวนที่ต่ำกว่าที่ใช้จ่ายโดยโรงเรียนในเขตเมือง ถึงร้อยละ 50 โรงเรียนมัธยมศึกษาในชนบทสั่งซื้อหนังสือเรียนต่อนักเรียน (จำนวน 11.5 เล่ม) น้อยกว่าเมื่อเทียบกับโรงเรียนในเมือง (จำนวน 14 เล่ม)

การจ่ายเงินอุดหนุนให้กับครอบครัวนักเรียนมีความล่าช้า เช่น เงินค่าอุปกรณ์การเรียนไปถึงมือครอบครัวนักเรียน ใช้เวลาเฉลี่ย 37 วันหลังเปิดภาคเรียนที่สองของปีการศึกษา 2557 และใช้เวลาน้อยลงในภาคเรียนที่หนึ่งของปีถัดไป (เฉลี่ย 17 วัน) อย่างไรก็ตาม โรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองใช้เวลามากถึง 42 วันในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยังพบความล่าช้าในการโอนเงินค่าเครื่องแบบนักเรียน ที่จ่ายเป็นเงินสดให้ครอบครัวนักเรียน หนึ่งในสามของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างใช้เวลา 23 วันหลังจากเปิดภาคเรียนแล้ว และเนื่องจากจำนวนเงินอุดหนุนที่ครัวเรือนได้นั้นต่ำ พบว่าร้อยละ 90 ของครอบครัวนักเรียนแจ้งว่าต้องใช้จ่ายเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียน มากกว่าวงเงินอุดหนุนที่ได้รับ

ข้อบกพร่องของระบบการโอนเงินและระบบบัญชีของสถานศึกษา

สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดข้อมูลที่เพียงพอในการแจกแจงรายการเงินงบประมาณที่ได้รับโอน ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นผลให้เกิดการใช้จ่ายข้ามรายการ สำนักการคลังและสินทรัพย์ของ สพฐ. โอนเงินอุดหนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ไปยังโรงเรียนต่างๆ นั้น ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จ่ายตรงไปยังบัญชีธนาคารของสถานศึกษาแบบเป็นเงินก้อน ข้อมูลที่ระบุให้ทราบถึงรายละเอียดของเงินก้อนนั้นบางครั้งถูกจัดส่งไปให้สถานศึกษาในภายหลัง ทำให้เกิดปัญหาในการแยกแยะรายการ และเพิ่มปัญหาของการใช้จ่ายข้ามรายการเงินอุดหนุนได้

สถานศึกษาขาดความพร้อมในการทำบัญชี และระบบการจัดการข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในระดับโรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่เข้มแข็ง การเก็บข้อมูลในด้านรายรับและรายจ่ายเงินงบประมาณของสถานศึกษา พบว่าเป็นงานที่มีอุปสรรค ทำได้ยาก ข้อมูลที่ได้มายังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เนื่องจากสถานศึกษาไม่มีบุคลากรด้านการบัญชี(มอบหมายให้ครูทำหน้าที่) ขาดระบบการเก็บบันทึกข้อมูลทางการเงินที่เป็นมาตรฐาน และขาดความเข้มงวดในการจัดเก็บ (ทั้งที่เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือเป็นกระดาษ) มีข้อผิดพลาดในการบันทึกบัญชี เนื่องจากบางโรงเรียนไม่ได้บริหารจัดการโดยแบ่งแยกประเภทของเงินอุดหนุน ระบบบัญชีของสถานศึกษาที่อ่อนด้อยทำให้การประเมินผลลัพธ์ และประสิทธิภาพของโครงการฯ ในระดับโรงเรียนเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ยังเพิ่มความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของการใช้จ่ายงบประมาณ การใช้เงินผิดประเภท หรือใช้เงินที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือหลักเกณฑ์ของโครงการฯ

ประมาณครึ่งหนึ่งของสถานศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง รายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง (ทั้งเกินและขาด) พออธิบายได้ว่าเกิดจากข้อผิดพลาดในการจัดทำบัญชี และการบันทึกการใช้จ่ายของสถานศึกษา เนื่องจากความแตกต่างของข้อมูลรายรับที่รายงานกับที่ส่วนกลางจัดสรรให้มีมาก งานวิจัยฉบับนี้จึงเลือกใช้ข้อมูลของงบประมาณที่โรงเรียนได้รับโอนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีการบันทึกโดยกรมบัญชีกลาง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ปริมาณของทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับผ่านโครงการเรียนฟรี 15 ปี

สถานศึกษามีงบประมาณจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่ยังใช้ไม่หมด มากถึงร้อยละ 20 ของเงินที่ได้รับ ณ สิ้นปีงบประมาณที่สองของโครงการ มีมูลค่ารวมถึง 8,600 ล้านบาท (240.6 ล้านบาทเหรียญสหรัฐ) ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการใช้จ่ายที่เกินงบประมาณของโครงการฯ ในช่วงปีงบประมาณ 2557 โดยหลักการ เงินอุดหนุนที่สถานศึกษาไม่ได้ใช้เหล่านี้ภายใน 2 ปี ต้องคืนเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ยังไม่ปรากฏเหตุผลที่ชัดเจนว่าส่วนเกินเหล่านี้มีที่มาอย่างไร สาเหตุที่เงินอุดหนุนตามโครงการไม่ได้ถูกใช้ออกไป อาจเชื่อมโยงกับความอ่อนด้อยและข้อจำกัดในหลายๆ ด้านของการบริหารการเงินของโรงเรียน เกิดจากระบบบัญชีที่อ่อนแอในระดับโรงเรียน การขาดประสบการณ์ในการบริหารจัดการทางการเงิน รวมทั้งระบบการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ระบบธรรมาภิบาล และประเด็นที่มีความคาบเกี่ยวกัน

ระบบที่ให้สถานศึกษาเป็นผู้ให้ข้อมูลเพื่อรับเงินจัดสรร แต่ขาดกลไกการดูแลที่เข้มงวด ก่อให้เกิดปัญหาด้านจริยธรรมในการทำงาน

ในระดับเขตพื้นที่การศึกษานั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีศักยภาพที่ค่อนข้างจำกัดในการควบคุมดูแลโรงเรียนต่างๆ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากร และบุคลากรด้านตรวจสอบภายใน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้ดำเนินการเยี่ยมโรงเรียนต่างๆ เพียง 1 ครั้งต่อปีสำหรับการตรวจสอบโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในส่วนของความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของโครงการฯ มีค่อนข้างน้อยเช่นกัน

เมื่อกลไกตรวจสอบไม่เข้มงวด สถานศึกษามีแรงจูงใจที่จะรายงานข้อมูลที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เพื่อเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณเงินอุดหนุนที่ได้จากโครงการฯ การดำเนินงานของโครงการฯ ในช่วงเริ่มต้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทเป็นผู้ดูแล ตรวจสอบข้อมูลนักเรียนที่จำเป็นใช้สำหรับการคำนวณเงินอุดหนุน ต่อมาเมื่อเปิดให้สถานศึกษามีอิสระในการทำงานมากขึ้น ข้อมูลที่สำคัญนโยบายและแผนฯ ใช้ในการคำนวณเงินอุดหนุน อาศัยข้อมูลที่โรงเรียนรายงานผ่านระบบ ทั้งในส่วนที่เป็นข้อมูลจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน และสถานะความยากจนของครอบครัวนักเรียน ทั้งนี้ยกเว้นสำหรับเงินอุดหนุนสำหรับนักเรียนประจำ (พักนอน) เท่านั้นที่ยังคงใช้ข้อมูลจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รวบรวม

ระบบสารสนเทศทางการศึกษา ที่ขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดปัญหานักเรียนซ้ำซ้อน และเกิดการรั่วไหลของงบประมาณ

ระบบการจัดการข้อมูลนักเรียน ที่ยังไม่สามารถบูรณาการเพื่อใช้ร่วมกัน ทำให้เกิดปัญหาการมีนักเรียนซ้ำซ้อน และการรั่วไหลของเงินงบประมาณ เนื่องจากปัจจุบันข้อมูลนักเรียนในระบบโรงเรียนรัฐ (สังกัด สพฐ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ไม่ได้บูรณาการร่วมกับข้อมูลในระบบโรงเรียนเอกชน (สังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน) ซึ่งล้วนมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี จึงมีความเป็นไปได้ของการมีรายชื่อนักเรียนซ้ำซ้อน (ไม่มีตัวตน) เกิดการรั่วไหลของเงินอุดหนุน นอกจากนี้ การที่ระบบฐานข้อมูลโรงเรียนทั้ง 3 ระบบไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลการเข้าเรียน และรายชื่อนักเรียน ได้อย่างเป็นปัจจุบันและพร้อมเพรียงกัน ก่อให้เกิดการนับซ้ำจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน ประกอบกับระเบียบและแนวปฏิบัติของโรงเรียนต่างๆ ยากต่อการจำหน่ายนักเรียนออก แม้พบว่าไม่ได้มาเรียน หรือย้ายไปที่อื่น (ไปเข้าเรียนในระบบโรงเรียนอื่น ไม่ว่าจะ เป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือย้ายกลับประเทศของนักเรียน)

ปัญหานักเรียนแบบซ้ำซ้อนแบบแฉวนลอย (มีชื่อ แต่ไม่มาเรียน) มีมากขึ้น เมื่อโรงเรียนไม่คัดชื่อนักเรียนที่เลิกเรียนแล้วออก และไม่ทราบว่านักเรียนอยู่หรือย้ายไปที่ใด โรงเรียนบางโรงเรียนให้เหตุผลที่ยังเก็บรายชื่อนักเรียนที่ไม่ได้มาเรียนเป็นเวลานานมากไว้และไม่มีการจำหน่ายออก เนื่องจากเด็กเหล่านั้นอาจกลับมาเรียนในภายหลัง แนวปฏิบัติดังกล่าวนำไปสู่การรายงานตัวเลขนักเรียนออกกลางคันที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ส่งผลให้อัตราการเข้าเรียนในระบบสูงเกินจริง ซึ่งช่วยอธิบายถึงอัตราการออกกลางคันของนักเรียนโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่ค่อนข้างต่ำมาก แตกต่างจากสถิติแหล่งอื่น โรงเรียนมีแรงจูงใจที่ปล่อยให้ปัญหานักเรียนซ้ำซ้อน โดยเฉพาะที่เป็นนักเรียนยากจน เพื่อเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนที่จะได้รับ การรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินจึงเกิดขึ้น เนื่องจากโรงเรียนได้รับเงินงบประมาณมากกว่าที่ควรจะได้รับ

กลไกความรับผิดชอบทางสังคมที่อ่อนแอ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

การรับรู้ของครัวเรือน เกี่ยวกับการช่วยเหลือนักเรียนยากจน ที่มีจำกัด ส่งผลต่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการทำงานของสถานศึกษา การรับรู้ที่จำกัดส่งผลให้อัตราการเข้าเรียน และอัตราการคงอยู่ลดลง การให้ข้อมูลแก่ชุมชนเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนในรูปของเงินสด และการสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ จะช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและเพิ่มอัตราการเข้าเรียนในกลุ่มครอบครัวนักเรียนยากจน การช่วยเหลือทางการเงินที่มุ่งเป้าไปที่ครัวเรือนที่ยากจนทั้งหมด โดยไม่จำกัดเฉพาะที่เข้าเรียน อาจจะช่วยเพิ่มอัตราการเข้าเรียนในกลุ่มครอบครัวยากจนได้มากขึ้น

การส่งเสริมให้ประชาชนรับรู้ ถึงผลประโยชน์และสิทธิที่จะได้รับจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นรากฐานที่ช่วยให้โครงการประสบผลสำเร็จมากขึ้น หากครัวเรือนเล็งเห็นประโยชน์จากการเข้าเรียนที่สูงขึ้น แนวโน้มที่จะเลือกส่งลูกเข้าเรียนย่อมมีมากขึ้น แม้ว่าอาจจะคาดเดาได้ยากว่า สิ่งใดบ้างสามารถจูงใจให้ครอบครัวของเด็กเปลี่ยนทัศนคติ และจำนวนเงินช่วยเหลือควรเป็นเท่าใด จึงจะเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการส่งเด็กเข้าเรียน ถึงกระนั้นก็ตาม การรับรู้ผลประโยชน์และโอกาสต่างๆ จากโครงการเรียนฟรีฯ มีสำคัญมากต่อการตัดสินใจของพวกเขา การเพิ่มการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ แน่ใจว่าช่วยเพิ่มผลลัพธ์ของโครงการฯ การรับรู้ข้อมูลดังกล่าวสำคัญต่อกลุ่มครอบครัวที่ยากจนเป็นพิเศษ เพราะเด็กยากจนมักเป็นกลุ่มแรกที่ออกกลางคัน หรือไม่ได้เข้าเรียนแต่แรก

ปัจจัยแวดล้อมของโรงเรียนหลายประการ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา และผลการเรียนรู้ของนักเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อครูขาดสอนมีอัตราสูง

ในพื้นที่ห่างไกลพบว่า อัตราการย้ายของครูและผู้อำนวยการสถานศึกษาค่อนข้างสูง ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา ในขณะที่การจัดสรรครูให้กับโรงเรียนทั่วประเทศเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ แต่กลับพบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาขาดแคลนครู บางส่วนมีครูเกิน โรงเรียนในพื้นที่ชนบทจำนวนมาก มีขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนค่อนข้างน้อย ในขณะที่มีครูเก่ายังทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้สัดส่วนนักเรียนต่อครูอยู่ในระดับต่ำ

ปัญหาครูไม่อยู่ในโรงเรียนเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ผลการศึกษาพบว่า ประมาณหนึ่งในสิบสองของครูผู้สอนในโรงเรียนของรัฐ ไม่อยู่ในโรงเรียนช่วงที่เปิดทำการ อัตราการไม่อยู่ในโรงเรียนและจากห้องเรียนของครู คำนวณจากการสำรวจครูที่สุ่มเลือกมา 12 คน จากกลุ่มโรงเรียนตัวอย่าง โดยการสำรวจแบบไม่แจ้งล่วงหน้า การขาดหายไปของครูผู้สอนนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึง เนื่องจากการขาดหายไปของครูจะทำให้ชั่วโมงการเรียนการสอนและคุณภาพการศึกษาลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลงานของโรงเรียนหรืออัตรการมีส่วนร่วมของนักเรียน

ปัญหาครูไม่อยู่ในชั้นเรียนในระดับโรงเรียนมัธยมศึกษา เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ในโรงเรียนมัธยมศึกษาในกลุ่มตัวอย่างพบว่า มีครูไม่เข้าสอนมากกว่า 2 ใน 3 ของวัน โดยที่ในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กในเขตเมือง ครูไม่เข้าสอนมากถึง 3 ใน 4 ของเวลาเรียน ส่วนโรงเรียนประถมศึกษาในกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ครูไม่เข้าสอนประมาณ 1 ใน 5 ของเวลา และ 1 ใน 4 ของเวลาเรียนสำหรับโรงเรียนในเมือง เนื่องจากในช่วงของการจัดเก็บข้อมูลเป็นช่วงเวลาของการสอบปลายปีและช่วงการจัดกิจกรรมนอกห้องเรียน เช่น กิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี กิจกรรมเข้าค่าย และกิจกรรมทัศนศึกษา เป็นต้น

มีปัจจัยหลายอย่างที่ส่งผลต่อปัญหาครูไม่อยู่ในชั้นเรียน รวมถึงความจำเป็นที่ต้องใช้เวลาในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี บุคลากรในโรงเรียนโดยเฉพาะครูผู้สอน ถูกคาดหวังให้สละเวลาส่วนหนึ่งในแต่ละสัปดาห์ มาใช้จัดการการดำเนินงานของโรงเรียน คือด้านการพัสดุ การเงิน การบัญชี การจัดการเงินอุดหนุนจากโครงการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินช่วยเหลือนักเรียนยากจน จะเกี่ยวข้องกับการเยี่ยมบ้าน เพื่อคัดกรองนักเรียนยากจน การตรวจสอบสถานะความยากจนในครัวเรือน การจัดสรรเงินอุดหนุนและการจ่ายเงิน งานเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจและคุณภาพในการสอนของครู การที่งานบริหารจัดการของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ถูกทิ้งไว้เป็นภาระของครูผู้สอน อาจทำให้ต้องแลกกับการที่ครูต้องเอาเวลาที่ใช้ในการสอน เพื่อมาทำงานธุรการของโครงการฯ ซึ่งจะมีผลต่อทำให้ครูไม่ได้อยู่ในชั้นเรียน

เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี และทรัพยากรอื่นๆ ของโรงเรียน ส่งผลกระทบต่อผลการเรียนของนักเรียน

ผลการศึกษาด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติ ชี้ว่า ความล่าช้าในการโอนเงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้กับโรงเรียน และการขาดหายไปจากห้องเรียนของครูผู้สอน มีผลให้ผลคะแนนการทดสอบของนักเรียนลดลง ผลการเรียนของนักเรียนวัดจากผลการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ในห้าวิชาหลัก ที่จัดสอบในชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 นั้น จะสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง และเพิ่มขึ้นตามขนาดโรงเรียน ยกเว้นในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดกลางจะมีผลคะแนนสอบต่ำสุด ผลคะแนนการทดสอบนักเรียนในทุกช่วงชั้น ลดลงสำหรับโรงเรียนที่มีความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรีฯ และมีปัญหาครูขาดสอน ยิ่งไปกว่านั้นยังพบอีกว่า ผลคะแนนทดสอบของโรงเรียนประถมศึกษาลดลง หากโรงเรียนมีนักเรียนยากจนเป็นสัดส่วนสูงที่สูงขึ้น สะท้อนถึงปัญหาการช่วยเหลือที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กยากจน และระดับของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่ยังไม่เพียงพอ

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย และสิ่งที่ควรดำเนินการต่อไปในอนาคต

การออกแบบโครงการ และการบริหารโครงการฯ จากส่วนกลาง

การปรับปรุงความเป็นธรรมในแนวตั้ง และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่าย

ศึกษาความเป็นไปได้ (ภายในกระทรวงศึกษาธิการ) ในการอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ให้แก่ครัวเรือนยากจนโดยตรง แบบระบุเจาะจง ผ่านเกณฑ์การคัดกรองครัวเรือนยากจน เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในแนวตั้ง สำนักนโยบายและแผนฯ จำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับระดับความยากจนในแต่ละโรงเรียนที่ดีกว่าเดิม เพื่อลดปัญหาในการจัดสรรทรัพยากร และเพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครัวเรือนยากจน

ควรยกเลิกเพดานการจัดสรรงบประมาณของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน หรืออย่างน้อยควรเพิ่มเพดานระดับการช่วยเหลือ ปัจจุบัน เพดานของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน คำนวณบนฐานของจำนวนนักเรียนของโรงเรียน ควรยกเลิก หรือเพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในแนวตั้ง

ปรับปรุงความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรของโครงการเรียนฟรี 15 ปี กระทรวงศึกษาธิการควรให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมสำหรับ (ก) โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กันดารห่างไกล ที่มีข้อจำกัดในการระดมทรัพยากรจากชุมชน และ (ข) โรงเรียนที่มีนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ และ/หรือโรงเรียนที่มีกิจกรรมเสริมตามหลักสูตรเพิ่มเติม มากกว่าหลักสูตรสำหรับนักเรียนทั่วไป

บูรณาการข้อมูลรายชื่อนักเรียนจากทั้ง 3 ระบบโรงเรียน เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพื่อใช้ในการตรวจสอบรหัสประจำตัวนักเรียน และการทำบัญชีรายชื่อนักเรียนที่เข้าเรียนที่ถูกต้อง เพื่อลดปัญหาการซ้ำซ้อน การใช้งบประมาณของโครงการฯ ที่มากเกินไป และลดโอกาสการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดินการตรวจสอบรายชื่อนักเรียนที่ไม่ตัวตน สามารถทำได้โดยตรวจสอบจากรายงานผลการเรียน ทั้งในการสอบภายในโรงเรียน และการสอบในระดับประเทศ ทำการเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนที่โรงเรียนรายงาน และได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากโครงการฯ

ทำการโอนงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้กับโรงเรียนในลักษณะแยกเฉพาะ สำนักการคลังและสินทรัพย์ของสพฐ. หากเป็นไปได้ ควรโอนเงินของโครงการเรียนฟรีให้แก่โรงเรียน พร้อมกับการแนบรายละเอียดของรายการจัดสรรไปพร้อมกับการโอนเงิน เพื่อให้โรงเรียนทราบว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับนั้นมาจากรายการใดบ้าง เพื่อเป็นประโยชน์ต่อวางแผนการใช้งบประมาณ

ควรส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการจัดซื้อหนังสือเรียนเพิ่มขึ้น การส่งเสริมให้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นในตลาดหนังสือเรียน ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค อาจจะช่วยลดปัญหาการที่โรงเรียนได้รับหนังสือล่าช้าและมีราคาแพง นอกจากนี้ควรมีการพิจารณาทบทวนข้อกำหนดในปัจจุบัน ที่ต้องจัดซื้อหนังสือเฉพาะจากรายการหนังสือที่ได้รับการรับรองเท่านั้น

ประเด็นปัญหาการดำเนินการของโครงการของหน่วยงานรัฐในส่วนกลางและในระดับโรงเรียน

การปรับปรุงวิธีคัดกรองนักเรียนยากจนในระดับโรงเรียน

ควรปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติที่ใช้ในการคัดกรองนักเรียนยากจนในระดับโรงเรียนในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นวิธีที่ขาดการติดตามตรวจสอบ และขาดการประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้ผลลัพธ์ของโครงการฯ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ควรมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อระบุตัวเด็กยากจน และบรรจุให้เป็นส่วนหนึ่งของดำเนินงานตามโครงการฯ การพัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับนักเรียน ให้ดีกว่าระบบในปัจจุบัน จะช่วยให้สามารถระบุรายชื่อนักเรียนที่ยากจนและระบุโรงเรียนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงกว่าที่อื่นๆ

การปรับปรุงการระบบการเคลื่อนย้ายทรัพยากร

ปรับปรุงการทำงานของส่วนกลางในเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณ และกำหนดให้มีกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการจัดการงบประมาณของเงินอุดหนุนรายการต่างๆ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานให้ชัดเจนไว้ในคู่มือแนวทางการดำเนินงานตามโครงการฯ สำหรับส่วนกลางและสำนักนโยบายและแผนฯ เกี่ยวกับการโอนเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ให้กับโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนมีทรัพยากรสำหรับการใช้จ่ายได้ทันเวลา และวางแผนการจัดการได้

ปรับปรุงคู่มือแนวทางการดำเนินงาน และกำหนดให้มีกรอบเวลาสำหรับการดำเนินงานของโครงการฯ ในระดับโรงเรียน แนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนสำหรับโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพื่อให้โรงเรียนบริหารเงินอุดหนุนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม นอกจากนี้ โรงเรียนควรได้รับทราบข้อมูลของแนวปฏิบัติที่เป็นทางการได้แต่เนิ่นๆ โดยอาจอยู่ในเอกสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือเป็นเอกสารปกติก็ได้ ทันทีเมื่อเริ่มมีการโอนเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียน

ปรับปรุงระบบบัญชีของโรงเรียน พร้อมทั้งความสามารถด้านการเงินและการจัดทำรายงาน ควรจัดให้มีระบบบันทึกบัญชีที่มีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกันในระดับโรงเรียน และมีระบบในการส่งผ่านข้อมูลเหล่านี้ไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือส่วนกลางที่กำกับดูแล ควรเชื่อมโยงกับระบบสารสนเทศเดิมของฝ่ายสารสนเทศ สพฐ. (DMC) เพื่อช่วยให้การติดตามตรวจสอบข้อมูล การรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินเป็นไปได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

จัดทำคู่มือแนวทางการดำเนินงานสำหรับการใช้เงินในระดับโรงเรียน และจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้เงินอุดหนุนให้กับผู้บริหารโรงเรียน เพื่อลดการตีความกฎเกณฑ์ข้อบังคับ และลดความแตกต่างของวิธีปฏิบัติของโรงเรียนต่างๆ ในการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้รับประโยชน์

ปัญหาธรรมชาติ และประเด็นอื่นที่คาบเกี่ยวกัน

การปรับปรุงสารสนเทศและเพิ่มความรับผิดชอบ

ยกระดับบทบาทและความรับผิดชอบในการกำกับดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ในปัจจุบัน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนรับผิดชอบที่ค่อนข้างจำกัด ในการติดตามและดูแลให้คำแนะนำโครงการเรียนฟรี 15 ปี สพท. ควรมีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี นอกจากนี้ สพท. ควรจะได้รับงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ รวมทั้งมีบุคลากรที่ผ่านการฝึกฝนด้านการติดตามและประเมินผล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้

เพิ่มความโปร่งใสของการจ่ายโอนเงินอุดหนุนให้กับครัวเรือน ในระดับโรงเรียนควรบังคับใช้ให้มีการออกเอกสารที่เป็นหลักฐานของการรับ-จ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินสดให้กับครอบครัวนักเรียน และต้องจัดทำบันทึกรายการโอนเงินอุดหนุนของโรงเรียน

ยกระดับความโปร่งใสและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเรียนฟรี 15 ปีแก่ครอบครัวของนักเรียน ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ข้อมูลกับครอบครัวนักเรียน โดยแจ้งให้ทราบวัตถุประสงค์ของโครงการ ข้อมูลพื้นฐานของผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุน และใครบ้างที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน การให้ข้อมูลที่ชัดเจนขึ้น แก่ครอบครัวนักเรียน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับโครงการฯ และเป้าหมายการให้เงินอุดหนุน รวมทั้งภาระผูกพัน จะช่วยปรับปรุงผลลัพธ์ของโครงการฯ

ยกระดับความรับผิดชอบในระดับโรงเรียน เมื่อโรงเรียนของรัฐมีอิสระเพิ่มขึ้นในการบริหารใช้จ่ายงบประมาณ และด้านบุคลากร โรงเรียนย่อมควรมีความรับผิดชอบมากขึ้นในเรื่องผลผลิตและผลลัพธ์ทางการศึกษา การกำหนดให้โรงเรียนต้องเปิดเผยข้อมูลงบประมาณและผลการเรียนของนักเรียนต่อชุมชนท้องถิ่นและผู้ปกครอง จะช่วยให้โรงเรียนและครูต้องแสดงความรับผิดชอบในผลการดำเนินงานของพวกเขา

จัดทำรายงานประจำปีของโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อรวบรวมข้อมูลกิจกรรมต่างๆ ในการใช้เงินอุดหนุน และผลลัพธ์ในระดับโรงเรียน รายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมของโครงการฯ จะช่วยสร้างให้เกิดความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น เพิ่มความโปร่งใสและเพิ่มระดับคุณภาพการศึกษา

เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเพิ่มการรับรู้ จะช่วยเสริมเพิ่มความเข้าใจให้แก่ครอบครัวนักเรียน และเพิ่มประสิทธิผลของโครงการ

ปรับปรุงกลไกที่ใช้ในการจัดสรรครู และลดปัญหาครูไม่อยู่ในโรงเรียน

ยกระดับการบริหารจัดการครูและการใช้ครู ผลการเรียนของนักเรียนโดยรวมของประเทศ ที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เป็นเรื่องทางนโยบายที่มีการถกเถียงกันอย่างมากรวมถึงคุณภาพการจัดการศึกษา นอกจากได้รับผลกระทบจากประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีแล้ว ยังได้รับผลกระทบจากปัจจัยอื่นๆ อีกด้วย โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพครูผู้สอน การจัดสรรให้ครูให้ไปทำงานในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานกลางในกระทรวงศึกษาธิการ เท่าที่ผ่านมาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในชนบทและพื้นที่ห่างไกลต้องประสบปัญหาครูขาด มีจำนวนครูที่ต่ำกว่าความต้องการ

เสมอ และครูมีการย้ายออกบ่อย เหล่านี้ล้วนมีผลต่อคุณภาพการศึกษา ดังนั้นการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจและกลไกต่างๆ ในการปรับเปลี่ยนให้การกระจายของครูทั่วประเทศมีความสมดุลมากขึ้น รวมทั้งทำอย่างไรจึงจะทำหน้าที่สอนอย่างเต็มตามบทบาทหน้าที่ จึงเป็นกุญแจดอกสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพการเรียนรู้

ลดปัญหาครูไม่อยู่ในโรงเรียนและปรับปรุงระบบค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน การบรรเทาปัญหาครูที่ไม่อยู่ในโรงเรียน นับเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยเพิ่มชั่วโมงการสอนในห้องเรียน ทำให้ผลการเรียนของนักเรียนดีขึ้น วิธีการหนึ่งที่จะจูงใจให้ครูเข้าสอนมากขึ้น คือ การเชื่อมโยงสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน รวมทั้งโอกาสในการโอนย้าย เข้ากับจำนวนชั่วโมงที่ครูเข้าสอน นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำขั้นตอนการทำงาน เพื่อช่วยลดเวลาที่ครูต้องใช้ในการทำงานธุรการต่างๆ ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี และภาระงานที่โรงเรียนได้รับมอบหมาย รวมถึงการพัฒนาครูที่ให้ครูออกจากห้องเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนในพื้นที่ซึ่งมีปัญหาความยากจนสูง

สิ่งที่ควรดำเนินการต่อไปในอนาคต

ผลที่ได้จากการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ชี้ว่า ยังมีขั้นตอนต่างๆ ที่สามารถดำเนินการต่อเพื่อช่วยปรับปรุงการวัดคุณภาพการจัดการศึกษาและผลงานของโรงเรียนให้ดีขึ้นอีก เริ่มต้นจากการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของระบบการศึกษาในประเทศไทย ดังเช่น

- การประเมินผลโครงการเรียนฟรี 15 ปีทั้งระบบพร้อมกัน โดยใช้วิธีการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) แบบขนานพร้อมกันสำหรับโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทั้ง 3 ระบบ (คือระบบโรงเรียนที่อยู่ภายใต้สังกัด สพฐ. สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสังกัด สช.) เพื่อประเมินปัญหาของประสิทธิภาพการใช้จ่าย ความเสมอภาคระหว่างระบบต่างๆ เปรียบเทียบคุณภาพของโรงเรียน และผลการเรียนของนักเรียน เพื่อค้นหากระบวนการจัดการการเรียนรู้ที่ดีที่สุด
- การพัฒนาหลักเกณฑ์ และแนวทางคัดกรองผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน รวมถึงแนวทางในการโอนเงินอุดหนุนโดยตรงให้แก่ครัวเรือนยากจน
- การพัฒนาหลักเกณฑ์การช่วยเหลือนักเรียนผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการจำเป็นของนักเรียน
- การศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบของระบบจัดการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ที่ระบุตัวบุคคลและการประเมินประสิทธิผลของโครงการให้การอุดหนุนทางการเงินกับครัวเรือน
- การประเมินคุณภาพการศึกษา การใช้ทรัพยากรต่างๆ ของโรงเรียน และระดับความพึงพอใจ โดยวิธีการสำรวจคุณภาพบริการที่เกิดขึ้น (Quantitative Service Delivery Survey - QSDS) หรือวิธีการสำรวจอื่นๆ ที่สอดคล้องกับกรอบการวัดด้วยดัชนีชี้วัดบริการที่เกิดขึ้น (Service Delivery Indicator - SDI)
- การวิเคราะห์เหตุปัจจัย ที่อธิบายปัญหาครูไม่เข้าสอน และผลกระทบที่มีต่อคุณภาพการศึกษา
- การวิเคราะห์วิธีบริหารจัดการในชั้นเรียนและเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาผ่านความเข้าใจในเรื่องการจัดสรรเวลาที่ใช้ในการสอนในชั้นเรียนต่างๆ ในโรงเรียน
- การวิเคราะห์ประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อค้นหาสิ่งที่เป็นแรงจูงใจและข้อได้เปรียบของการรวบรวมในระดับโรงเรียนและระดับชุมชน
- การวิเคราะห์นโยบายการจัดสรรเงินโครงการเรียนฟรี 15 ปี สำหรับนักเรียนต่างชาติดูที่เดินทางไป - กลับหรือพักนอนในสถานที่ที่โรงเรียนจัดหาให้ /มูลนิธิ หรือสถานที่อื่น เพื่อมาเรียนในประเทศไทย



บทที่ 1: บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ทุ่มทรัพยากรเป็นจำนวนมากเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปรับปรุงโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับปวงชน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ใช้จ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐที่แท้จริงได้เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 (World Bank, 2010, p. 22) ในปี 2557 หรือคิดเป็นร้อยละ 21 ของงบประมาณแผ่นดิน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.1 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) (สำนักงบประมาณฯ, 2557) และแม้ว่าอัตราการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่ยังคงมีอุปสรรคหลายประการในเรื่องความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของนักเรียน ในความเป็นจริงแล้วอัตราการเข้าเรียนสุทธิในโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ที่ร้อยละ 90 ใน พ.ศ. 2555 (ข้อมูลล่าสุด) ซึ่งเป็นผลจากความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจน ชนกลุ่มน้อย หรือที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล รวมทั้งเด็กที่มีความพิการและเด็กที่ครอบครัวอพยพเข้ามาในประเทศ (Tran Ringrose and Shaeffer, 2014, p. 5) นอกจากนี้เรื่องของคุณภาพการศึกษาก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ จากการพิจารณาผลของคะแนนการทดสอบระดับชาติและระดับนานาชาติสะท้อนถึงคุณภาพที่ต่ำลง และความแตกต่างระหว่างนักเรียนกลุ่มต่างๆ ที่เพิ่มขึ้น (Punyasavatsut, 2012, p. 290)

จากสภาพปัญหาดังกล่าว องค์การยูนิเซฟประเทศไทยภายใต้ความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้การสนับสนุนการดำเนินการโครงการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (Public Expenditure Tracking Survey - PETS) เพื่อประเมินประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมของการใช้จ่ายงบประมาณรัฐด้านการศึกษา ผ่านโครงการเรียนฟรี 15 ปี และการประเมินผลของบริการต่างๆ ที่ตกกับนักเรียน

โครงการเรียนฟรี 15 ปีเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2552 เพื่อลดภาระทางการเงินของผู้ปกครอง และการสนับสนุนนโยบายเรียนฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 งบประมาณของโครงการฯ มีจำนวน 91,659 ล้านบาท (ประมาณ 2.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ) หรือคิดเป็นร้อยละ 17.7 ของงบประมาณด้านการศึกษา งบประมาณของโครงการฯ นี้ เป็นเงินงบประมาณประเภทเงินอุดหนุน (ไม่รวมค่าจ้างเงินเดือน)¹ ที่รัฐจัดให้กับโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ด้วยการจัดสรรให้ตามจำนวนนักเรียน โรงเรียนจะรับผิดชอบการบริหารเงินอุดหนุนสามในห้าหมวดหลัก (ได้แก่ ค่ากิจกรรมการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน) ขณะที่อีกสองรายการนั้น (ได้แก่ ค่าเครื่องแบบนักเรียนและค่าอุปกรณ์การเรียน) โรงเรียนจะจ่ายโอนให้กับครอบครัวนักเรียนในลักษณะของเงินสดหรือรูปแบบอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนในโรงเรียนพิเศษ โรงเรียนประจำ (พักนอน) และนักเรียนยากจน เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนส่วนนี้โรงเรียนสามารถจ่ายโอนให้กับนักเรียนในรูปแบบเงินสด หรือจ่ายเป็นสิ่งของ

การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) เป็นเครื่องมือสำรวจที่ใช้กันทั่วโลก เพื่อตรวจสอบว่าทรัพยากรสาธารณะนั้นไปถึงมือของผู้รับประโยชน์ตามที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด สามารถระบุปัญหาในการดำเนินการของโครงการฯ รวมทั้งเพื่อวินิจฉัยปัญหาในการส่งมอบบริการ ด้วยการติดตามการเคลื่อนย้ายของทรัพยากร (ที่เป็นตัวเงินและรูปแบบอื่นๆ) ผ่านการบริหารภาครัฐระดับต่างๆ จนไปถึงโรงเรียนและครอบครัวนักเรียน การสำรวจฯ นี้ติดตามการจัดสรรทรัพยากรเพื่อค้นหาข้อจำกัดในการดำเนินงานของโครงการ ทั้งด้านการเงิน และข้อจำกัดในเชิงสถาบัน รวมถึงการประเมินว่าทรัพยากรเหล่านั้นได้ถูกใช้ตามที่ตั้งเป้าไว้หรือไม่ การสำรวจฯ นี้ยังมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียน และช่วยให้ผู้ปกครองและภาคประชาสังคมมีบทบาทในการกำกับดูแล เพื่อให้โรงเรียนเพิ่มความรับผิดชอบในการทำงาน

1 ยกเว้นการอุดหนุนโรงเรียนเอกชน

การศึกษาฉบับนี้ ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนรัฐที่อยู่ภายใต้ความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ) เท่านั้น ในขณะที่โครงการเรียนฟรี 15 ปี นั้นได้ให้เงินอุดหนุนกับโรงเรียนเอกชนและวิทยาลัยอาชีวศึกษาด้วย จำนวนนักเรียนก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีสิทธิ์ขอรับเงินอุดหนุนในสังกัดของ สพฐ. คิดเป็นร้อยละ 80 ของนักเรียนที่มีสิทธิ์ทั้งหมดทั่วประเทศ และใช้งบประมาณร้อยละ 46 ของงบประมาณทั้งหมดของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557

การสำรวจ ในครั้งนี้ดำเนินการระหว่างเดือนมกราคมถึงเมษายน พ.ศ. 2558 ใน 24 เขตพื้นที่การศึกษา (จากทั้งหมด 225 เขต) ทั่วประเทศ ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยโรงเรียนประถมศึกษา 190 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา 50 แห่ง และโรงเรียนศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ 10 แห่ง ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากครูและเจ้าหน้าที่ในโรงเรียนและกลุ่มตัวอย่างครู 1,863 คน ประกอบกับข้อมูลด้านการเงินและข้อมูลอื่นๆ จากหน่วยงานราชการที่อยู่ในส่วนกลางและระดับเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งข้อมูลจากระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือ GFMS (ซึ่งบริหารโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง) นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่ได้จากกลุ่มผู้ปกครองโดยเป็นการสอบถามเกี่ยวกับเรื่องเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลาน รวมทั้งเรื่องพฤติกรรมของครัวเรือน และข้อจำกัดต่างๆ โดยมีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 2,500 ครัวเรือน

การศึกษานี้ได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในช่วงปีงบประมาณ 2557 (ซึ่งเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2556 สิ้นสุด 30 กันยายน 2557) ซึ่งตรงกับภาคเรียนที่สองของปีการศึกษา 2556 และภาคเรียนแรกของปีการศึกษา 2557

การแบ่งเนื้อหาของรายงานฉบับนี้

รายงานฉบับนี้ประกอบไปด้วยเนื้อหาห้าบท บทที่ 2 นำเสนอระเบียบวิธีวิจัยและการสุ่มตัวอย่าง บทที่ 3 นำเสนอภาพรวมของภาคการศึกษาและโครงการเรียนฟรี 15 ปี บทที่ 4 นำเสนอผลการวิจัย ความล่าช้าที่เกิดขึ้น ปัญหาต่างๆ ในการดำเนินงานของโครงการฯ และประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ยังนำเสนอประเด็นที่ได้พบเกี่ยวกับการกำกับดูแลของโครงการฯ โดยมุ่งเน้นไปที่บทบาทของหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลางและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งประเด็นปัญหาครูไม่อยู่ในชั้นเรียน อีกทั้งยังได้ตรวจสอบความเชื่อมโยงระหว่างโครงการเรียนฟรี 15 ปี กับคุณภาพโรงเรียนและผลการเรียนของนักเรียน โดยใช้ผลของการทดสอบมาตรฐาน และบทที่ 5 นำเสนอข้อสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย



© UNICEF Thailand/2011/Athit



บทที่ 2: ระเบียบวิธีวิจัย

การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) เป็นระเบียบวิธีวิจัยที่ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก การสำรวจฯ นี้จำเป็นต้องได้รับการออกแบบและดำเนินการอย่างดี เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาและความรู้ประสิทธิภาพของโครงการที่สำรวจ นอกจากนี้ผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัยควรได้รับการเผยแพร่อย่างเหมาะสม เพื่อจะนำไปสู่ระบบความรับผิดชอบที่ดีขึ้น มีความโปร่งใสมากขึ้น และในที่สุดคือผลลัพธ์ของโครงการที่ดีขึ้นในท้ายที่สุด

2.1 แนวทางและวิธีการของการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS)

การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) เป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ใน 75 ประเทศทั่วโลกในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการระบุปัญหาต่างๆ ปัญหาของความรู้ประสิทธิภาพและความสูญเสียที่เกิดขึ้นในการส่งมอบบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของความล่าช้า การรั่วไหล การให้ข้อมูล การบันทึกรายการ ครูขาดสอน ความเป็นธรรม การกระจายอำนาจ ค่าธรรมเนียม และปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ (Gauthier and Hamed, 2012)

ในประเทศไทยการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) ภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกอบด้วย 5 เรื่องหลัก คือ

1. ทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) ที่ถูกใช้ไปในโครงการ: แหล่งที่มาและความสำคัญของทรัพยากรนั้น (รวมถึงเงินสนับสนุนจากผู้ปกครอง);
2. วิธีการ (กระบวนการ) ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ถูกจัดสรร: องค์ประกอบ เงินอุดหนุนและกลไกต่างๆ ที่ใช้ในการจัดสรรและโอนไปยังโรงเรียน;
3. วิธีการ (กระบวนการ) ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ถูกใช้ประโยชน์: หน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรและโอนงบประมาณทั้งในส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และในระดับโรงเรียน;
4. ความด้อยประสิทธิภาพและความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรของโครงการ;
5. ผลที่ได้รับจากทรัพยากรเหล่านี้: ผลลัพธ์ในระยะกลางและขั้นสุดท้าย และผลลัพธ์ทางการศึกษา

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เงินอุดหนุนแบบเหมาจ่ายรายหัวของโครงการเรียนฟรี 15 ปี จะถูกโอนจาก สพฐ. ให้กับโรงเรียนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทุกปี บางส่วนจะโอนไปเพื่อเป็นเงินสดให้โรงเรียนจ่ายให้กับครุเวรหรือนักเรียนเพื่อช่วยเหลือสิ่งที่เป็นของนักเรียนในเรื่องต่างๆ (เครื่องแบบและอุปกรณ์การเรียน) นอกเหนือจากเงินอุดหนุนพื้นฐานแล้ว นักเรียนยากจนและนักเรียนโรงเรียนประจำ (พักนอน) ยังได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากโรงเรียนด้วย

ในปัจจุบัน สพฐ. และ สพท. กำหนดให้โรงเรียนต่างๆ มีการรายงานข้อมูลเพียงเล็กน้อย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการรับเงินอุดหนุน การใช้เงินและการโอนเงินให้กับครุเวร การสำรวจฯ ครั้งนี้นำเสนอข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างในระดับต่างๆ ที่ได้รับเงินอุดหนุน ตลอดจนการใช้เงินอุดหนุนของโรงเรียนและของครุเวร ดังนั้นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในครั้งนี้จึงเป็นประโยชน์ต่อระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (EMIS) ที่มีอยู่ และต่อการประเมินผลภายในของระบบการศึกษา²

2 การสำรวจติดตามการใช้จ่ายภาครัฐ ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี (PETS) นี้มิได้เป็นรายงานการตรวจสอบ เนื่องจากไม่มีการกระหายอดการใช้จ่ายเงินทุน ไม่มีความพยายามที่จะติดตามหาทรัพยากรที่ขาดหายไป หรือพยายามระบุตัวผู้รับผิดชอบปัญหาต่างๆ

ในท้ายที่สุด การศึกษาครั้งนี้จะช่วยวินิจฉัยปัญหาที่อาจเกิดในการจัดสรรงบประมาณ และช่วยนำเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผล และความเป็นธรรมของการใช้ทรัพยากรภาครัฐ พร้อมทั้งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบันทึกและการรายงานในระดับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับโรงเรียน เพื่อปรับปรุงระบบการติดตามตรวจสอบ ความรับผิดชอบ และธรรมาภิบาลของการจัดสรรและการใช้จ่ายทรัพยากร

2.2 แหล่งข้อมูลหลัก

ข้อมูลสำหรับการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของโครงการเรียนฟรี 15 ปีนี้มาจากสองแหล่งหลัก: ข้อมูลอย่างเป็นทางการจาก สพฐ. และข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ สำหรับข้อมูลที่ได้จาก สพฐ. ครอบคลุมเรื่องขั้นตอนการวางแผนงบประมาณและการจัดสรรเงินงบประมาณให้กับโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในขณะที่ข้อมูลที่ได้จากโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และครอบครัวของนักเรียน ครอบคลุมเรื่องการได้รับเงินอุดหนุนและการใช้เงินอุดหนุนโดยโรงเรียนในสังกัด สพฐ. การได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบเงินสดหรือรูปแบบอื่นๆ ของครอบครัวนักเรียน ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจประกอบด้วยห้าส่วนหลักๆ ต่อไปนี้:

1. ข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียน (School module)
2. ข้อมูลเกี่ยวกับครูผู้สอน (Teacher module)
3. ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาครูที่ไม่อยู่ในชั้นเรียน (Absenteeism module)
4. ข้อมูลเกี่ยวกับครัวเรือน/ครอบครัวนักเรียน (Household module)
5. ข้อมูลเกี่ยวกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (District module)

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกของโรงเรียน ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของผู้อำนวยการสถานศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง การสำรวจในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับลักษณะของโรงเรียน โครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยการผลิต ทรัพยากรที่ได้จากโครงการเรียนฟรี 15 ปีและจากแหล่งอื่น ค่าใช้จ่ายต่างๆ ของโรงเรียน (รวมถึงเงินอุดหนุนส่วนที่ต้องจ่ายให้กับครอบครัวนักเรียน) การกำกับดูแล และปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการฯ และในระดับโรงเรียน

ส่วนที่ 2 เป็นการสำรวจเกี่ยวกับครูผู้สอน โดยจะสอบถามครูจำนวน 12 คนในแต่ละโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยรวมทั้งผู้อำนวยการสถานศึกษาด้วย เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะครู ครูเหล่านี้จะถูกสุ่มขึ้นมาจากรายชื่อครูทั้งหมดที่ทำงานสอน ข้อมูลที่สำรวจคือ ประสบการณ์ในการสอน ระดับการศึกษา เงินเดือน การฝึกอบรม ความพึงพอใจ การโยกย้าย

ส่วนที่ 3 เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาครูที่ไม่อยู่ในชั้นเรียน เพื่อคำนวณอัตราการขาดหายไปของครูจากโรงเรียนและจากห้องเรียน ด้วยการไปแวะเยี่ยมโรงเรียน (เป็นครั้งที่ 2) โดยไม่แจ้งล่วงหน้าในวันและเวลาที่โรงเรียนควรจะเปิดทำการ ช่วยตรวจสอบอัตราการไม่อยู่ในห้องเรียนของกลุ่มตัวอย่างของครูผู้สอน 12 คนต่อหนึ่งโรงเรียน พร้อมกับการเก็บรวบรวมเหตุผลในการขาดจากผู้อำนวยการโรงเรียน/ครูคนอื่น

ส่วนที่ 4 คือการสำรวจครัวเรือนซึ่งสอบถามจากผู้ปกครองที่สุ่มเลือกจากแต่ละโรงเรียน โรงเรียนละ 10 คน เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของผู้ปกครอง การรับและการใช้เงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในส่วนนี้ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับลักษณะของครัวเรือน รายได้ จำนวนเงินส่วนที่ได้รับจากโครงการฯ การใช้จ่ายของเงินเกี่ยวกับการศึกษาและความพึงพอใจต่อโครงการฯ

ส่วนที่ 5 เป็นแบบสอบถามระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งสอบถามกับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของเขตพื้นที่ฯ งบประมาณ ค่าใช้จ่ายและกิจกรรมการกำกับดูแล

2.3 การสุ่มตัวอย่าง

การสำรวจฯ ครั้งนี้ดำเนินการใน 24 เขตพื้นที่การศึกษา (จากทั้งหมด 225 เขต) กับกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนประถมศึกษา 190 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา 50 แห่ง และโรงเรียนศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ 10 แห่ง โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างถูกเลือกจากรายชื่อของโรงเรียนรัฐบาลสังกัด สพฐ. ของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนของ สพฐ. เป็นหน่วยสำรวจ (units of observation) การสุ่มตัวอย่างอาศัยการสุ่มแบบแบ่งกลุ่มสองขั้น (two-stage cluster) เพื่อเลือกโรงเรียน โดยแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศออกเป็นเขตที่จะทำการสำรวจ (โดยใช้ “เขตพื้นที่การศึกษา” ที่มีอยู่แล้ว) ประกอบด้วยเขตพื้นที่การศึกษาสองประเภท คือ เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) และเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) ในปี พ.ศ. 2557 มี สพป. ทั้งหมด 183 เขต และ สพม. ทั้งหมด 42 เขต ในการสุ่มตัวอย่างขั้นแรก ใช้การเลือกเขตพื้นที่แต่ละประเภทขึ้นมาร้อยละ 10 เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างของเขตพื้นที่จำนวน 24 เขต การสุ่มเลือกในขั้นที่สอง เป็นการเลือกโรงเรียนในแต่ละพื้นที่ที่สุ่มเลือกไว้จำนวน 10 โรงเรียนต่อหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยจะคำนึงถึงขนาดของโรงเรียนที่ต่างกัน ในภาพรวมแล้วกลุ่มตัวอย่างมีจำนวน 240 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของประชากรโรงเรียนในประเทศไทย ที่สังกัด สพฐ.

นอกจากนี้การสำรวจฯ ยังมุ่งเน้นไปที่โรงเรียนของรัฐประเภทอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ สพฐ. ได้แก่ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สำหรับผู้ด้อยโอกาส และโรงเรียนศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการ โรงเรียนเหล่านี้ไม่ได้กระจายเท่าเทียมกันทั่วทุกเขตพื้นที่การศึกษาหรือทุกจังหวัด ในปี 2557 มีโรงเรียนการศึกษาพิเศษเพียง 51 แห่งใน 43 จังหวัดและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ 43 แห่งใน 36 จังหวัด ดังนั้นจึงมีโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์และโรงเรียนพิเศษเพียง 13 แห่งที่ดำเนินงานในพื้นที่ สพท. ที่สุ่มเลือก (ครอบคลุมทุกประเภทที่จัดการศึกษาสำหรับผู้พิการ คือ สติปัญญา การได้ยิน การเห็น ร่างกาย และการเคลื่อนไหว) และเนื่องจากเป็นกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็ก ผู้วิจัยจึงคัดเลือกสิบโรงเรียนสำหรับหมวดหมู่นี้เพื่อให้แน่ใจว่าได้ตัวอย่างที่ครอบคลุม

โดยรวมการสำรวจฯ ครั้งนี้ครอบคลุมโรงเรียนตัวอย่างจำนวน 250 แห่งจากจำนวนโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ทั้งหมด 30,600 แห่งโดยกลุ่มตัวอย่างตั้งอยู่ใน 24 เขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย สพป. 19 เขต และ สพม. 5 เขต โดยเขตพื้นที่การศึกษาที่ถูกสุ่มเลือกขึ้นมาคิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนของโรงเรียนตัวอย่าง จำแนกตามขนาดของโรงเรียน (แบ่งตามจำนวนนักเรียน) และสังกัด พบว่าโรงเรียนในสังกัด สพป. ร้อยละ 52 เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก (มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน) ในขณะที่โรงเรียนขนาดกลาง (มีจำนวนนักเรียน 121-600 คน) และขนาดใหญ่ (นักเรียนมากกว่า 600 คน) คิดเป็นร้อยละ 45 และร้อยละ 3 ของกลุ่มตัวอย่างตามลำดับ สำหรับโรงเรียนในสังกัด สพม. มีโรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียนน้อยกว่า 500 คน) คิดเป็นร้อยละ 38 ของกลุ่มตัวอย่าง ในขณะที่โรงเรียนขนาดกลาง (มีนักเรียน 500-1,499 คน) และโรงเรียนขนาดใหญ่ (มีนักเรียน 1,500-2,499 คน) รวมทั้งโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (นักเรียนมากกว่า 2,500 คน) คิดเป็นร้อยละ 33 และร้อยละ 29 ตามลำดับ

ตารางที่ 2.1: จำนวนโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างแยกในแต่ละภาค แบ่งตามขนาดของโรงเรียน

(ก) เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

ภาค	ขนาดของโรงเรียน1			รวม
	เล็ก	กลาง	ใหญ่	
ภาคเหนือ	34	20	6	60
ภาคกลาง	20	24	6	50
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20	16	4	40
ภาคใต้	17	18	5	40
รวม	91	78	21	190

(ข) เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

ภาค	ขนาดของโรงเรียน2				รวม
	เล็ก	กลาง	ใหญ่	ใหญ่พิเศษ	
ภาคเหนือ	5	3	1	1	10
ภาคกลาง	5	7	4	4	20
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5	3	1	1	10
ภาคใต้	4	3	2	1	10
รวม	19	16	8	7	50

(ค) โรงเรียนศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

ภาค	จำนวนโรงเรียน
ภาคเหนือ	3
ภาคกลาง	2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3
ภาคใต้	2
รวม	10

หมายเหตุ: 1. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา: โรงเรียนขนาดเล็กจำนวนนักเรียน 1-120 คน; โรงเรียนขนาดกลางจำนวนนักเรียน 121-600 คน; โรงเรียนขนาดใหญ่จำนวนนักเรียน 601 คนขึ้นไป 2.เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา: โรงเรียนขนาดเล็กจำนวนนักเรียน 1-499 คน; โรงเรียนขนาดกลางจำนวนนักเรียน 500-1,499 คน; โรงเรียนขนาดใหญ่จำนวนนักเรียน 1,500-2,499 คน; โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษจำนวนนักเรียน 2,500 คนขึ้นไป ที่มา: การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) ในประเทศไทย พ.ศ. 2557

2.3.1 ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 2.2 ถึง 2.5 แสดงสถิติพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างทั้งในส่วนของโรงเรียน ครอบครัวนักเรียน ครูผู้สอน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.)

ตารางที่ 2.2: ลักษณะของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	รวม
ลักษณะพื้นฐาน			
จำนวนโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (โรง)	190	50	240
จำนวนโรงเรียนขนาดเล็ก (โรง)	91	19	110
จำนวนโรงเรียนประจำ(พักนอน) (โรง)	7	5	12
จำนวนนักเรียนเฉลี่ย (คน)	248.9	1,105.2	455.8
จำนวนเงินสนับสนุนจากผู้ปกครอง (บาท/โรง)	1,627	7,361	2,821
ระยะทาง			
ระยะทางเฉลี่ยจาก สพท. (กม.)	24.6	71.1	32.9
อุปกรณ์ไฟฟ้าและคอมพิวเตอร์			
มีไฟฟ้าเข้าถึง (%)	99.5	100.0	99.6
มีปัญหาการใช้ไฟฟ้า (%)	25.8	64.0	30.4
จำนวนเฉลี่ยของคอมพิวเตอร์ต่อจำนวนนักเรียน	0.1	0.1	0.1
จำนวนเฉลี่ยของเครื่องแท็บเล็ตต่อจำนวนนักเรียน	0.1	0.2	0.1
การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต (%)	97.4	98.0	98.3
มีอินเทอร์เน็ตที่รัฐจัดทำให้ (%)	58.4	58.0	58.3
สาธารณูปโภค			
มีปัญหาน้ำดื่ม (%)	52.1	44.0	50.4
มีห้องน้ำแยกเฉพาะหญิงในโรงเรียน (%)	50.6	60.9	52.8
นักเรียน			
นักเรียนยากจน (%)	29.2	16.0	26.4
นักเรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อย (%)	5.5	0.5	4.4
นักเรียนต่างชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย (%)	4.9	0.4	3.9
นักเรียนต่างชาติที่เข้าเมืองไม่ถูกกฎหมาย (%)	4.6	0.2	3.7
หนังสือเรียน			
โรงเรียนที่มีหนังสือพิมพ์ให้นักเรียนอ่าน (%)	67.9	92.0	74.6
จำนวนเฉลี่ยของหนังสือทั้งหมดในห้องสมุด (เล่ม)	2,980	16,913	5,883

	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	รวม
ห้องเรียนและชั้นเรียน			
จำนวนเฉลี่ยของห้องเรียน (ห้อง)	12.7	30.0	16.5
ขนาดชั้นเรียนของระดับก่อนประถมศึกษา (คน)	16.4		16.4
ขนาดชั้นเรียนของระดับประถมศึกษา (คน)	18.0		18.0
ขนาดชั้นเรียนของระดับมัธยมศึกษา (คน)		33.1	33.1
ครูผู้สอน			
จำนวนเฉลี่ยของครูผู้สอน (คน)	17.2	62.7	26.6
สัดส่วนนักเรียนต่อครู 1 คน	14.2	16.2	14.6
ครูไม่อยู่ในโรงเรียน (%)	8.8	5.0	8.0
ผู้อำนวยการโรงเรียน			
ระยะเวลาเฉลี่ยของการทำงานในโรงเรียนแห่งนี้ (ปี)	6.1	2.2	5.3
ระยะเวลาเฉลี่ยของการทำงานในตำแหน่งผู้อำนวยการ (ปี)	14.1	11.6	13.9
ระยะเวลาเฉลี่ยของการทำงานเป็นข้าราชการ (ปี)	30.4	31.8	30.7

ที่มา: การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) ในประเทศไทย พ.ศ. 2557

ตารางที่ 2.3 ลักษณะของครอบครัวนักเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

	ในชนบท	ในเขตเมือง	รวมทั้งหมด
จำนวนครอบครัวนักเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	1,420	1,080	2,500
เพศหญิง (%)	80	80	80
ชนกลุ่มน้อย (%)	6	6	6
ได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน (%)	53	53	53
อายุเฉลี่ยของหัวหน้าครอบครัว (ปี)	45	46	45.5
ขนาดครอบครัวเฉลี่ย (คน)	4.7	4.6	4.6
จำนวนเด็กที่ไปเรียน (คน/ครอบครัว)	1.7	1.6	1.68
ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง (ปี)	7.3	7.5	7.4
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (บาท)	8,520	8,911	8,660

ที่มา: การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) ในประเทศไทย พ.ศ. 2557

ตารางที่ 2.4: ลักษณะหลักของครูผู้สอนและผู้บริหารโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

	โรงเรียนประถมศึกษา	โรงเรียนมัธยมศึกษา	รวมทั้งหมด
จำนวนครูผู้สอนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	1,863	600	2,463
เพศหญิง (%)	70.4	29.6	70
อายุเฉลี่ย (ปี)	47.7	45.2	47
สมรสแล้ว (%)	73	64	71
จบปริญญาโท หรือสูงกว่า (%)	11.3	14.8	12
จำนวนปีของการทำงาน (ปี)	20.2	16.5	18.9
เงินเดือนเฉลี่ย (บาท)	36,535	34,739	35,657
จำนวนวันที่ไม่ได้สอน (วัน/ปี)	9	7.5	8
จำนวนชั่วโมงสอนต่อสัปดาห์ (ชม.)	15.4	14	15

ที่มา: การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) ในประเทศไทย พ.ศ. 2557

ตารางที่ 2.5: ลักษณะหลักของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

	ค่าเฉลี่ย(Mean)	สูงสุด(Max)	ต่ำสุด(Min)
จำนวนนักเรียน	31,760	119,544	10,571
- ก่อนประถมศึกษา	4,093	8,017	1,781
- ประถมศึกษา	15,209	30,941	7,499
- มัธยมศึกษาตอนต้น	8,906	61,456	1,137
- มัธยมศึกษาตอนปลาย	6,223	58,088	34
พื้นที่ให้บริการ (ตารางกิโลเมตร)	4,131	18,654	506
ระยะทางไกลที่สุดจากโรงเรียน (กิโลเมตร)	33.5	99	40
จำนวนโรงเรียนที่อยู่ในความดูแล			
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา	137	228	49
- สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา	54	67	27
งบประมาณรวมต่อหนึ่งเขตพื้นที่ (ล้านบาท)	8.4	9.2	7.8
- งบประมาณเพื่อการบริหาร	5.4	6.2	4.8
- งบประมาณเพื่อการพัฒนา	3	3	3

ที่มา: การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) ในประเทศไทย พ.ศ. 2557

2.4 ขอบเขตการศึกษา

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ในประเทศไทยครั้งนี้จะครอบคลุมเฉพาะโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในส่วนของโรงเรียนรัฐบาลสังกัด สพฐ. ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา รวมทั้งโรงเรียนศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ดังนั้นการสำรวจฯ ในครั้งนี้จะไม่รวมสังกัดเอกชน อาชีวศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โครงการเรียนฟรี 15 ปี มีการให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนสังกัดเอกชน อาชีวศึกษา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนผ่านหน่วยงานต้นสังกัด แต่มีวิธีการจัดสรรและกระบวนการดำเนินงานที่ต่างจากหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ สพฐ.³ การศึกษา ครั้งนี้เลือกขอบเขตที่จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะกับกลุ่มโรงเรียนที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ สพฐ. ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 ของโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีสิทธิ์ได้รับการช่วยเหลือจากโครงการฯ ทั้งหมดในประเทศไทย คิดเป็นร้อยละ 46 ของงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในปี พ.ศ. 2557

นอกเหนือจากการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของการถ่ายโอนและการใช้ทรัพยากรของโครงการเรียนฟรี 15 ปี แล้ว การศึกษาวิจัยฯ ครั้งนี้ยังครอบคลุมเรื่องการประเมินแรงจูงใจสำหรับครูผู้สอนและวัดการขาดหายไปของครูผู้สอนจากโรงเรียนและชั้นเรียน นอกจากนี้การศึกษา ครั้งนี้จะประเมินจำนวนเงินและระยะเวลาที่ครุเวรียนได้รับการช่วยเหลือ รวมทั้งการใช้จ่ายเงินอุดหนุนฯ ที่ได้รับ

การสำรวจฯ นี้ยังช่วยตรวจสอบความเชื่อมโยงระหว่างเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่ในระดับโรงเรียนกับผลคะแนนการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน แม้ว่าเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี จะเป็นแหล่งที่มาหลักของเงินทุนที่ได้เข้าทุกปี โดยไม่เกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง และเป็นเงินอุดหนุนที่บางส่วนจ่ายให้กับครอบครัวนักเรียน ทุกโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการยังคงได้รับงบประมาณสนับสนุนโรงเรียนค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำด้วย (เช่น ค่าจ้างครูและอื่นๆ) รวมทั้งบลงทุนอื่นๆ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะระบุว่าเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีผลกระทบโดยตรงกับผลผลิตของโรงเรียนหรือผลการเรียนของนักเรียน.

2.5 การเก็บข้อมูลและการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

การสำรวจฯ ครั้งนี้ดำเนินการตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2557 ในเขตพื้นที่การศึกษา 24 เขตทั่วประเทศ ทีมงานที่ทำหน้าที่เก็บข้อมูลประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจำนวน 50 คน ซึ่งผ่านการอบรมและเข้าร่วมในช่วงการทดสอบก่อนสำรวจจริง (pre-test) ก่อนที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูล เจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลกลุ่มนี้คือ บุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่ประสบการณ์ยาวนานกับโครงสร้างองค์กร และระบบการเงินของโรงเรียน ภายใต้สมมติฐานที่ว่าการใช้บุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่ฯ จะไม่เกิดการขัดแย้งทางผลประโยชน์โดยตรง เพราะการโอนเงินอุดหนุนของโครงการฯ นั้นโอนไปยังบัญชีธนาคารของโรงเรียนโดยตรง ยิ่งไปกว่านั้นประโยชน์ที่ได้จากการที่บุคลากรเหล่านี้มีความคุ้นเคยกับโครงสร้างของโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีมากกว่าปัญหาเรื่องความเที่ยงตรงของข้อมูล อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะช่วยลดปัญหาดังกล่าว ตัวอย่างเช่น การสุ่มตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่เก็บโดยทีมเก็บข้อมูลจากส่วนกลาง ด้วยการไปเยี่ยมโรงเรียนและครุเวรียนที่เกี่ยวข้องในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้น จะมีเจ้าหน้าที่สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจำนวน 2 คน รับผิดชอบการเก็บข้อมูลจากโรงเรียน 10 แห่งและครอบครัวนักเรียน 100 ครอบครัว โดยเจ้าหน้าที่ฯ ได้แวะเยี่ยมโรงเรียนและครุเวรียนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงประมาณ 3-5 ครั้งในช่วงระยะเวลา

3 โรงเรียนเอกชนมีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพิ่มจำนวน 100% บวกเพิ่มด้วย 70% ของเงินเดือนครูทั้งหมด เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ได้รับการจัดสรรและบริหารผ่านหน่วยงาน สช. สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้โรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินสนับสนุนบางส่วน สามารถเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียน ส่วนโรงเรียนรัฐบาลที่อยู่ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทย

การสำรวจตลอดสามเดือน ในการคัดเลือกครอบครัวนักเรียน เจ้าหน้าที่ฯ เป็นผู้ทำการสุ่มเลือกจากรายชื่อของโรงเรียน เจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลต้องรับผิดชอบการบริหารจัดการต่างๆ ในแต่ละส่วนของการสำรวจด้วยการเก็บข้อมูลในช่วงเวลาและแวะเยี่ยมโรงเรียนโดยมีนัดหมายล่วงหน้า ยกเว้นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับครูขาดสอน ซึ่งจะเป็นการไปเยี่ยมโรงเรียนโดยไม่แจ้งล่วงหน้า เพื่อวัดปัญหาครูผู้สอนไม่อยู่ในโรงเรียนและชั้นเรียน

ผู้วิจัยได้จัดให้มีการสุ่มเข้าตรวจเยี่ยมภาคสนาม (field monitoring visit) ในทุกภูมิภาค ทั้งในช่วงที่มีการดำเนินการสำรวจอยู่และภายหลังการสำรวจ ตัวอย่างเช่น การเข้าเยี่ยมโรงเรียนและครัวเรือนที่ทีมวิจัยในส่วนกลางได้สุ่มคัดเลือกไว้เป็นเวลาประมาณ 2-3 ชั่วโมง ทั้งนี้ในช่วงของการตรวจเยี่ยมได้มีการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงเรียนและครูผู้สอนที่รับผิดชอบโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพิ่มเติม ด้วยหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับหลักการและเหตุผลของโครงการฯ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ และกฎระเบียบของการใช้จ่ายงบประมาณของโครงการฯ ส่วนการเข้าเยี่ยมครอบครัวนักเรียนนั้นเกิดขึ้นต่อจากการแวะเยี่ยมโรงเรียน นอกจากนี้ในช่วงเดียวกันนี้ยังได้พบกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อสัมภาษณ์ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ สพท. ในการดำเนินงานและการกำกับดูแลโครงการเรียนฟรี 15 ปี การสุ่มเข้าตรวจเยี่ยมภาคสนามนี้ช่วยยืนยันและให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และช่วยให้ทีมวิจัยระบุปัญหาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับโอกาสที่อาจเกิดการรั่วไหลและการนำทรัพยากรของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล การป้อนข้อมูล และการคัดกรองข้อมูล

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในการสำรวจฯ ครั้งนี้เป็นเรื่องที่สำคัญและใช้เวลานาน เมื่อได้พบว่ามีข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกัน ทีมวิจัยต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ปัญหาหลักที่พบจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับยอดคงเหลือในบัญชีของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียนและการกรอกแบบสอบถามที่ไม่สมบูรณ์

เมื่อตรวจสอบข้อมูลได้แล้ว ข้อมูลจะถูกป้อนเข้าระบบโดยทีมงานที่ผ่านการฝึกอบรมมาโดยเฉพาะ ในแต่ละรายการที่ถูกป้อนไว้ในระบบจะได้รับการตรวจสอบซ้ำ เพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลมีความถูกต้อง จากนั้นจะเป็นขั้นตอนการกลั่นกรองข้อมูลโดยใช้โปรแกรมประมวลผลทางสถิติ ทั้งนี้คุณภาพและการเชื่อมโยงกันของข้อมูลที่จัดเก็บได้จากการสำรวจฯ ยังได้รับการตรวจสอบไขว้กับฐานข้อมูลกระทรวงศึกษาธิการ สำนักการคลังและสินทรัพย์ของ สพฐ. และข้อมูล GFMS จากกระทรวงการคลัง



บทที่ 3: ภาคการศึกษาในประเทศไทย

และโครงการเรียนฟรี 15 ปี

บทนี้นำเสนอภาพรวมของระบบการศึกษาในประเทศไทย และบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการโครงการเรียนฟรี 15 ปี สำหรับโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน จากนั้นเป็นการนำเสนอวัตถุประสงค์ ความสำคัญและวิธีการของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ภายใต้การบริหารจัดการของ สพฐ.

3.1. การจัดการระบบการศึกษาของประเทศไทยและงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยในกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ นั้นระบุว่าคนไทยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเป็นเวลาอย่างน้อย 12 ปี และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2553) ได้กำหนดภาระผูกพันสำหรับรัฐบาลให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับการจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียน ทั้งของภาครัฐและเอกชน การจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานฟรีนั้นครอบคลุมตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา โดยแบ่งเป็นการศึกษามัคบังคับจำนวนเก้าปีซึ่งต้องจัดการให้เด็กทุกคนได้เข้าเรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ในบรรดากระทรวงทั้งหลายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกัน (ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม) กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทหลักในการจัดให้มีการศึกษาของประชาชน โดยรับผิดชอบในการส่งเสริมและกำกับดูแลทุกระดับ และทุกประเภทการศึกษา การกำหนดนโยบายการศึกษา การกำหนดแผนงานและกำหนดมาตรฐานการศึกษา การขับเคลื่อนนโยบายและทรัพยากรต่างๆ ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผลของผู้จัดการศึกษา

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของภาครัฐอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของส่วนกลาง หน่วยงานในระดับท้องถิ่นและโรงเรียน ในส่วนกลางนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน การวางแผนงาน กำหนดมาตรฐานและหลักสูตรแกนกลาง การจัดสรรทรัพยากร การตรวจสอบและประเมินผล รวมทั้งนวัตกรรมของการสอน โดยมีสำนักนโยบายและแผนฯ (สนพ.) ของ สพฐ. เป็นผู้รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนในสังกัด

ในระดับท้องถิ่นมีสององค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในฐานะตัวกลาง คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการบริการการศึกษาในระดับที่เป็นการกระจายอำนาจ โดย สพท. แต่ละแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผลโรงเรียนที่ให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประสานงานและส่งเสริมโรงเรียนเอกชนในพื้นที่ การประสานงานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียนในสังกัด สพท. แต่ละแห่งบริหารงาน โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ผู้แทนองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพครู สมาคมผู้ประกอบการบริหารการศึกษา สมาคมผู้ประกอบการและ

ครู ในปี พ.ศ.2557 มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ดูแลการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา 183 แห่ง และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ดูแลการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 42 แห่ง

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็นสี่ประเภทคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ในระดับโรงเรียน โรงเรียนแต่ละแห่งจะเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานและการจัดการของโรงเรียนเอง งานที่รับผิดชอบ ได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยจะถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ครู องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ในส่วนของภาคเอกชนที่ให้บริการด้านการศึกษาในทุกกระดับและประเภทโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการบริหารและการจัดการ และการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของสถาบันการศึกษาเอกชน

(1) การไหลของเงินทุนและงบประมาณที่ได้รับของระบบการศึกษาพื้นฐาน

งบประมาณด้านการศึกษาที่จัดสรรให้เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสัดส่วนสูงที่สุด ครอบคลุมตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ในปี พ.ศ. 2557 งบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานคิดเป็นร้อยละ 74 ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด หรือร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยที่ประมาณร้อยละ 15 ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ได้จัดสรรให้กับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และส่วนที่เหลือเป็นงบสำหรับงานด้านการบริการและการสนับสนุนการศึกษา (ตารางที่ 3.1)

ในปีงบประมาณ 2557 งบประมาณของ สพฐ. มีจำนวน 307,211 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงการศึกษาธิการ ภายใต้งบประมาณสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานของ สพฐ. นั้น ร้อยละ 73 ได้รับการจัดสรรสำหรับเงินเดือนบุคลากร และร้อยละ 14 เป็นเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียน ส่วนของงบลงทุนอยู่ในระดับต่ำในช่วงปีงบประมาณนี้ คือ อยู่ที่ร้อยละ 2.5-5.5 (ตารางที่ 3.2)

สพฐ. มีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียนส่วนใหญ่ในโรงเรียนของรัฐ ซึ่งในปี 2557 มีนักเรียนจำนวนถึง 7.1 ล้านคน

เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการโดย สพฐ. โครงการเรียนฟรี 15 ปีนี้ นับเป็นโครงการที่มีความสำคัญมากที่สุด ในแง่ของการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการให้เงินอุดหนุนในรายการต่างๆ ครอบคลุมตั้งแต่ค่าใช้จ่ายประจำปีของการดำเนินงานในโรงเรียน (ไม่รวมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร) ไปจนถึงการโอนเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวให้กับครัวเรือนนักเรียน

ตารางที่ 3.1: งบประมาณด้านการศึกษา แบ่งตามระดับการศึกษา ช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2557 (ล้านบาท)

ปีพ.ศ.	งบประมาณด้านการศึกษา	การศึกษา ระดับพื้นฐาน	ร้อยละ	ระดับ อุดมศึกษา	ร้อยละ	งานบริการ และสนับสนุน	ร้อยละ	ไม่ระบุ และอื่นๆ	ร้อยละ
2542	207,317	140,724	67.88	35,543	17.14	22,541	10.87	8,509	4.1
2543	220,621	147,858	67.02	34,482	15.63	28,981	13.14	9,299	4.21
2544	221,592	150,926	68.11	32,762	14.78	28,092	12.68	9,812	4.43
2545	222,990	151,924	68.13	31,913	14.31	29,047	13.03	10,106	4.53
2546	235,444	162,998	69.23	33,348	14.16	28,868	12.26	10,231	4.35
2547	251,234	179,721	71.54	33,480	13.33	29,446	11.72	8,587	3.42
2548	262,722	184,405	70.19	40,132	15.28	30,705	11.69	7,480	2.85
2549	295,623	204,011	69.01	48,096	16.27	33,631	11.38	9,886	3.34
2550	355,241	245,489	69.1	58,444	16.45	39,942	11.24	11,366	3.2
2551	364,634	253,509	69.52	67,011	18.38	33,212	9.11	10,901	2.99
2552	419,233	281,571	67.16	72,059	17.19	53,667	12.8	11,937	2.85
2553	379,125	282,212	74.44	62,604	16.51	22,472	5.93	11,837	3.12
2554	422,240	310,330	73.5	71,750	16.99	22,747	5.39	17,413	4.12
2555	444,484	338,758.00	76.21	73,821	16.61	16,455	3.7	16,493	3.71
2556	493,893	367,010	74.31	83,326	16.87	22,276	4.51	21,280	4.31
2557	518,519	383,557	73.97	87,722	16.92	23,509	4.53	23,731	4.58

ที่มา: สำนักงบประมาณ, ข้อมูลประจำแต่ละปี

ตารางที่ 3.2: งบประมาณด้านการศึกษาของ สพฐ. แบ่งตามหมวดรายจ่าย ปีงบประมาณ 2553-2557

(ล้านบาท)

หมวดงบประมาณ	2553	2554	2555	2556	2557
งบบุคลากร	170,072 (75.56)	178,340 (71.18)	213,910 (74.60)	215,004 (73.06)	224,886 (73.20)
งบดำเนินงาน	8,927 (3.97)	15,504 (6.19)	17,347 (6.05)	25,109 (8.53)	25,470 (8.29)
งบลงทุน	5,751 (2.56)	13,708 (5.47)	14,002 (4.88)	10,164 (3.45)	13,132 (4.27)
งบเงินอุดหนุน (รวมทั้งของโครงการเรียนฟรี 15 ปี)	40,293 (17.90)	41,111 (16.41)	40,725 (14.20)	43,514 (14.79)	43,292 (14.09)
งบรายจ่ายอื่น	40 (0.02)	1,875 (0.75)	743 (0.26)	508 (0.17)	432 (0.14)
รวมงบประมาณ	225,083 (100.00)	250,539 (100.00)	286,727 (100.00)	294,299 (100.00)	307,211 (100.00)

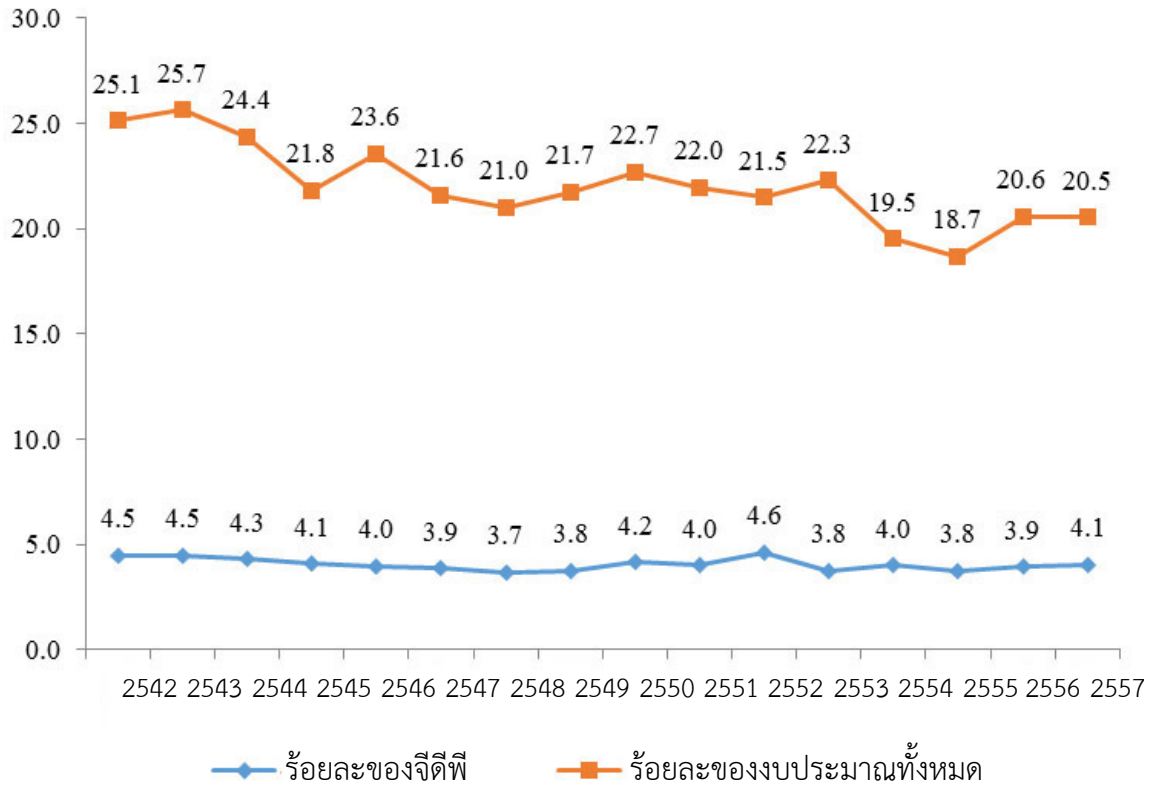
หมายเหตุ: วงเล็บ แสดงร้อยละ

ที่มา: สำนักงบประมาณ, ข้อมูลประจำแต่ละปี

(2) งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ

ระบบการศึกษาของไทยได้รับการสนับสนุนเงินทุนส่วนใหญ่จากงบประมาณของประเทศ งบประมาณด้านการศึกษาที่ได้รับมีสัดส่วนสูงสุด คิดเป็นกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณของประเทศ ตั้งแต่เริ่มมีการปฏิรูปการศึกษา ในปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา แม้จะมีข้อยกเว้นบ้างในบางปี งบประมาณการศึกษายังคงมีขนาดที่ใหญ่มากในตลอดหลายปีที่ผ่านมา คิดเป็นประมาณร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) (รูปที่ 3.1)

รูปที่ 3.1: งบประมาณด้านการศึกษา พ.ศ. 2542-2557 (ร้อยละ)



ที่มา: สำนักงบประมาณ, ข้อมูลประจำปี

3.2 โครงการเรียนฟรี: ความเป็นมา วัตถุประสงค์ และเหตุผล

ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 หมวด 3 มาตรา 49 กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ได้กำหนดวิธีปฏิบัติใหม่ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรา 60(1) กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดว่า การจัดสรรเงินนั้นต้องจัดสรรเป็นรายหัวและการบริหารเงินต้องกระทำในลักษณะกระจายอำนาจ การให้เงินสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนผ่านเงินอุดหนุนรายหัว เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 และมีกรขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในแง่ขนาดวงเงินงบประมาณ ระดับการศึกษา และวิธีบริหารจัดการด้านการเงิน โดยในขั้นต้นนั้นเงินอุดหนุนรายหัวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียนเท่านั้น ไม่รวมถึงงบประมาณในส่วนของบุคลากร จากนั้นในปี พ.ศ. 2552 รัฐบาลได้ริเริ่มนโยบายของโครงการเรียนฟรีอย่างมีคุณภาพ แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนชื่อของโครงการไปบ้าง แต่นโยบายของโครงการเรียนฟรี 15 ปียังคงอยู่เช่นเดิม

นโยบายของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้รับการขยายให้ครอบคลุมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระยะเวลา 12-15 ปี โดยเพิ่มเติมการอุดหนุนในสามปีแรกของการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ดังนั้นจึงเป็นโครงการที่สนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งในการเรียนด้านอาชีวศึกษา นักเรียนทุกคนทั้งที่เป็นชาวไทยและต่างชาติ มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเช่นเดียวกับทุกโรงเรียนทั้งของรัฐและเอกชน

เป้าหมายของการเรียนฟรี

นโยบายโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อช่วยสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) มีเป้าหมายสี่ประการ: เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษา เพื่อปรับปรุงคุณภาพการเรียนรู้ และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและจัดให้มีบริการการศึกษา

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, 2552

นโยบายของโครงการเรียนฟรี 15 ปี นั้นเจาะจงที่จะช่วยลดภาระของผู้ปกครอง ด้านการศึกษาสำหรับบุตรหลานของพวกเขา โดยครอบคลุมเรื่องของ (1) หนังสือเรียนในวิชาหลักตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย (2) เครื่องแบบนักเรียนและอุปกรณ์การเรียน และ (3) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบางโรงเรียนจะขอให้ผู้ปกครองจ่ายเพิ่มเติม เช่น กิจกรรมลูกเสือและเนตรนารี, ค่าอินเตอร์เน็ต, ค่าเรียนคอมพิวเตอร์, กีฬาและทัศนศึกษา

ในระยะแรก นโยบายของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ยังคงสับสน เพราะไม่มีความชัดเจนว่าโรงเรียนของรัฐสามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครองได้หรือไม่ เมื่อได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการฯ แล้ว ต่อมาจึงเป็นที่ชัดเจนขึ้นว่า รัฐบาลจะสามารถรับประกันมาตรฐานขั้นต่ำของการให้การศึกษาขั้นพื้นฐานฟรีเท่านั้น จุดมุ่งหมายของเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อให้บริการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานตามหลักสูตรแห่งชาติ ดังนั้นเพื่อให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการบริหารจัดการของโรงเรียน จึงอนุญาตให้โรงเรียนสามารถขอเก็บเงินบำรุงการศึกษาเพิ่มเติมได้ สำหรับบริการที่นอกเหนือจากหลักสูตรพื้นฐาน เช่น โปรแกรมภาษาอังกฤษหรือการเรียนรู้ทักษะพิเศษอื่นๆ ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเหล่านี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและได้รับอนุมัติจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก่อนและได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง ในทางปฏิบัติโรงเรียนจึงยังคงเรียกเก็บเงินเพิ่มเติมจากผู้ปกครองและชุมชนในจำนวนที่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรงเรียนในเขตเมือง

โครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นโครงการที่มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำหน้าที่บริหารจัดการ โดย สพฐ. จะบริการกิจกรรมที่มีเป้าหมายหลักเป็นนักเรียนในโรงเรียนรัฐบาล ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) ซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงฯ จะดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชน นอกจากนี้ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่สาธารณะ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม และหน่วยงานอิสระภาครัฐอื่นๆ การสนับสนุนงบประมาณให้กับโครงการเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งอยู่ภายใต้หน่วยงานต่างๆ อยู่บนพื้นฐานของการให้เงินอุดหนุนรายหัว โดยเงินอุดหนุนดังกล่าวจะมอบให้กับโรงเรียนของรัฐและเอกชนในอัตราเดียวกัน แต่แตกต่างกันไปตามระดับชั้นเรียน ของเอกชนเพิ่มเงินเดือนครูด้วย

ตารางที่ 3.3 แสดงการจัดสรรงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปีทั้งหมดในปีงบประมาณ 2557 จำนวนงบประมาณ และร้อยละที่ สพฐ. และหน่วยงานต่างๆ ได้รับ สพฐ. ได้รับงบประมาณสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 45.5 รองลงมา คือ สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ซึ่งรวมเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนทั่วไปและโรงเรียนอาชีวศึกษาของเอกชน ในส่วนของวิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐนั้นอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เนื่องจากรูปแบบการอุดหนุนสำหรับโรงเรียนเอกชนทั่วไปและอาชีวศึกษามีลักษณะที่แตกต่างกัน จึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบ

ตารางที่ 3.3: การจัดสรรงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ปีงบประมาณ 2556 และปีงบประมาณ 2557

(ล้านบาท)

แหล่งที่มา	ปีงบประมาณ 2556		ปีงบประมาณ 2557	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
กระทรวงศึกษาธิการ	82,859	93.22	85,544	93.33
สำนักงานปลัดกระทรวง ¹	35,879	40.37	38,697	42.22
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	41,893	47.13	41,731	45.53
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	4,694	5.28	4,721	5.15
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ²	18	0.02	16	0.02
กระทรวงมหาดไทย	4,616	5.19	4,601	5.02
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	3,268	3.68	3,319	3.62
กรุงเทพมหานคร	1,306	1.47	1,238	1.35
เมืองพัทยา	43	0.05	44	0.05
กระทรวงวัฒนธรรม	87	0.10	87	0.10
หน่วยงานอื่น	1,319	1.48	1,426	1.56
รวม	88,881	100	91,659	100
ร้อยละของงบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับ		18.0		17.7

หมายเหตุ:

1. โรงเรียนเอกชนทั่วไปและโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
2. สำหรับโรงเรียนสาธิตประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยต่างๆ

ที่มา: สำนักงบประมาณ, ข้อมูลประจำแต่ละปี

ตามที่ระบุข้างต้น ขอบเขตการสำรวจฯ ครั้งนี้จำกัดอยู่เฉพาะโรงเรียนรัฐบาลภายใต้สังกัด สพฐ. เนื่องจากครอบคลุมการใช้เงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรีฯ มากที่สุด (จำนวนเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษาพื้นฐานทั่วไปภายใต้การบริหารของ สพฐ. มีจำนวนรวม 7.1 ล้านคนในปี 2557 ซึ่งมากกว่าร้อยละ 80 ของนักเรียนทั้งหมดที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนฯ)

ตารางที่ 3.4 แสดงรายละเอียดของโครงการเรียนฟรี 15 ปีภายใต้การดูแลของ สพฐ. ในช่วงปีงบประมาณ 2552 ถึง 2557 โดยในปีงบประมาณ 2557 โครงการเรียนฟรีฯ ภายใต้ สพฐ. ได้รับงบประมาณจำนวน 41,730 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.6 ของงบประมาณทั้งหมดของ สพฐ. โครงการเรียนฟรีฯ ประกอบด้วยเงินอุดหนุนในห้ารายการ โดยโรงเรียนจะบริหารเงินอุดหนุนในสามรายการ คือ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียนและค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ในขณะที่เงินอุดหนุนของสองรายการที่เหลือ คือ ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่าอุปกรณ์การเรียนจะจ่ายเป็นเงินสดให้กับผู้ปกครอง ทั้งนี้ งบประมาณของโครงการฯ ส่วนของเงินอุดหนุนที่บริหารโดยโรงเรียนคิดเป็นร้อยละ 86 ของงบประมาณทั้งหมด

ตารางที่ 3.4: แสดงจำนวนและร้อยละของงบประมาณโครงการเรียนฟรีภายใต้สังกัด สพฐ.

ปีงบประมาณ 2553-2557 (ล้านบาทและร้อยละ)

หมวดเงินอุดหนุน	ปีงบประมาณ 2553	ปีงบประมาณ 2554	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2556	ปีงบประมาณ 2557
ค่าจัดการเรียนการสอน	25,1146	26,671	25,477	25,223	25,276
ร้อยละ	62	64	60	60	60
ค่าหนังสือเรียน	3,812	3,624	5,932	5,641	5,556
ร้อยละ	9	9	14	13	13
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	3,250	3,221	3,098	3,053	2,995
ร้อยละ	8	8	7	7	7.18
ค่าอุปกรณ์การเรียน	3,125	3,082	2,982	2,950	2,922
ร้อยละ	8	7	7	7	7
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	5,303	5,254	5,063	5,026	4,981
ร้อยละ	13	13	12	12	12
รวมทั้งสิ้น	40,605	41,855	42,553	41,893	41,731

ที่มา: สำนักนโยบายและแผน, สพฐ. คู่มือการปฏิบัติงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี

ก่อนปี พ.ศ. 2552 สพฐ. ดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับโรงเรียนโดยการจัดสรรงบประมาณผ่านไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) แต่ละแห่งตามจำนวนโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่ง สพท. จะโอนเงินให้โรงเรียนต่างๆ ตามจำนวนนักเรียน ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 จึงเริ่มใช้วิธีโอนเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรีฯ ให้กับบัญชีธนาคารของโรงเรียนโดยตรง ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังคงมีบทบาทของการควบคุมดูแล ในการตรวจสอบจำนวนนักเรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน และการดำเนินการของโครงการฯ ในการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณของโครงการฯ ไปยังโรงเรียนโดยตรงนั้น สพฐ. จำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนที่ได้รับการปรับปรุงปีละสองครั้งหลังจากเปิดภาคการศึกษา

การรวบรวมและตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนนักเรียน ในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทั่วประเทศนั้นเป็นงานที่ค่อนข้างยาก สำหรับสำนักนโยบายและแผนฯ ของ สพฐ. เนื่องจากมีจำนวนโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลค่อนข้างมาก และโรงเรียนบางส่วนยังไม่มีไฟฟ้าและมีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่จำกัด นอกจากนี้นักเรียนมักจะลาออกหรือโอนย้ายโดยไม่มีแจ้งให้โรงเรียนทราบว่าจะย้ายไปที่ใดหรือเหตุผลของการขาดหายไป อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่นานมานี้ทางสำนักนโยบายและแผนฯ ได้มีการปรับปรุงการบริหารข้อมูลนักเรียนเพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว ด้วยการพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อปรับปรุงความถูกต้องและความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ และเพิ่มประสิทธิภาพในการถ่ายโอนงบประมาณให้กับโรงเรียน โดยที่โรงเรียนจะสามารถส่งข้อมูลของนักเรียนผ่านระบบออนไลน์มายังกลุ่มสารสนเทศ ได้โดยตรง

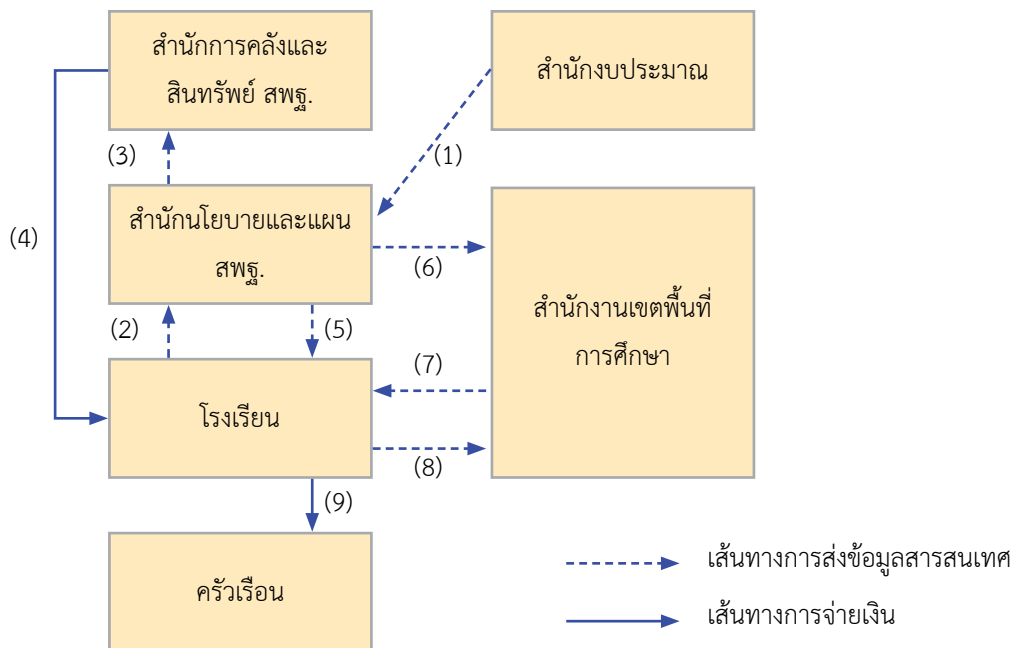
วัตถุประสงค์และเหตุผลของโครงการเรียนฟรี 15 ปี

นับตั้งแต่เริ่มดำเนินงานในปี พ.ศ. 2552 โครงการเรียนฟรี 15 ปี มุ่งเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาสำหรับประชากรทุกกลุ่ม รวมทั้งนักเรียนที่ยากจน นักเรียนด้อยโอกาสหรือมีความพิการ และนักเรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อย ด้วยการปรับปรุงความเท่าเทียมและความเสมอภาคด้านโอกาส นอกจากนี้โครงการยังมีบทบาทในการช่วยลดภาระของผู้ปกครอง โดยการช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านศึกษาของบุตรหลานของพวกเขา การปรับปรุงคุณภาพการเรียนรู้ และช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ผู้ปกครองทุกคนไม่ว่าเป็นคนรวยและคนจนจะได้รับการโอนเงินอุดหนุน (ในจำนวนที่เท่ากัน) จากรัฐบาลผ่านเงินอุดหนุนพื้นฐานของโครงการฯ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในชุดเครื่องแบบนักเรียนและอุปกรณ์การเรียน ในขณะที่โรงเรียนเป็นผู้บริหารเงินอุดหนุนในส่วนอื่นๆ ภายใต้โครงการฯ ซึ่งครอบคลุมเรื่องหนังสือเรียนและกิจกรรมการเรียนของนักเรียน นอกจากนี้โครงการฯ ยังช่วยดูแลสำหรับครัวเรือนที่ยากจน โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้กับครอบครัวที่ยากจน โดยสรุป เหตุผลสำหรับการสนับสนุนการจัดตั้งโครงการเรียนฟรี 15 ปี นั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพสำหรับทุกคนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การอำนวยความสะดวกโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของ สพฐ. ในระดับกระทรวง

การจัดสรรงบประมาณของโครงการฯ ให้กับโรงเรียนของรัฐภายใต้สังกัด สพฐ. เกี่ยวข้องกับฝ่ายต่างๆ ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนฯ ของ สพฐ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน งบประมาณจะถูกโอนเข้าบัญชีธนาคารของแต่ละโรงเรียนโดยตรง รูปที่ 3.2 แสดงให้เห็นถึงการส่งผ่านข้อมูลและงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี

รูปที่ 3.2: การส่งผ่านข้อมูลและงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ความสัมพันธ์ที่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในรูปที่ 3.2 มีดังนี้:

- (1) สำนักงานงบประมาณแจ้งอนุมัติจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้ สพฐ. (สำนักงานนโยบายและแผน)ทราบ
- (2) โรงเรียนแจ้งจำนวนนักเรียนที่มีสิทธิ์ได้รับการช่วยเหลือในแต่ละรายการ ให้สำนักงานนโยบายและแผนทราบ
- (3) สำนักงานนโยบายและแผนตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนนักเรียนแล้ว แจ้งจัดสรรงบประมาณไปสำนักงานคลังและสินทรัพย์ สพฐ.
- (4) สำนักงานคลังและสินทรัพย์ สพฐ. ตรวจสอบและเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อส่งให้โรงเรียนแต่ละแห่ง
- (5) งบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี โอนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังบัญชีธนาคารของแต่ละโรงเรียน ซึ่งรายละเอียดการจัดสรรสำนักงานนโยบายและแผนแจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบผ่านทางแฟ้มข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งสามารถเปิดดูได้ผ่านหน้าเว็บของ สพฐ.
- (6) สำนักงานนโยบายและแผน จะส่งหนังสือแจ้งรายละเอียดของงบประมาณที่แต่ละโรงเรียนได้รับไปยัง สพท. ที่เกี่ยวข้อง
- (7) สพท. แต่ละแห่งส่งต่อเอกสารที่มีรายละเอียดของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้แต่ละโรงเรียน
- (8) โรงเรียนต่างๆ ตรวจสอบความถูกต้องของรายละเอียดข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ แล้วส่งเอกสารการรับเงินกลับคืนไปยัง สพท.
- (9) โรงเรียนถอนเงินจากบัญชีธนาคารของโรงเรียน เพื่อใช้ในการดำเนินการของโรงเรียน และเพื่อจ่ายเงินอุดหนุนของโครงการฯ ให้กับครอบครัวนักเรียนในรูปแบบเงินสดหรือรูปแบบอื่นๆ

ภายใต้แนวปฏิบัติของการบริหารจัดการในปัจจุบัน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) มีความรับผิดชอบในการดำเนินการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องในการบริหารหรือการจัดสรรทรัพยากรของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้กับโรงเรียน ในระหว่างขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ สพท. แต่ละแห่งจะตรวจสอบความถูกต้องของงบประมาณที่โรงเรียนร้องขอ และดูแลการใช้เงินทุนของโรงเรียนภายในเขตอำนาจของตนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ในหมวดเงินอุดหนุนทั้งหมดของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ยังมีส่วนที่ สพท. เกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดตั้งและการจัดสรร

งบประมาณให้กับโรงเรียน คือ เงินอุดหนุนค่าอาหารสำหรับนักเรียนประจำพักนอน ในโรงเรียนในสังกัด สพฐ. (ที่มีนักเรียนพักนอน) มีอำนาจเต็มรูปแบบและมีความเป็นอิสระที่จะใช้จ่ายเงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรี 15 ปีภายใต้หลักเกณฑ์ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่กำหนด

หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ: เงินอุดหนุนรายหัวและเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน

เงินอุดหนุนสำหรับโรงเรียนในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนนั้น รัฐจัดสรรให้กับโรงเรียนของรัฐและเอกชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา เงินอุดหนุนรายหัวจัดสรรในอัตราที่เท่ากัน (flat rate) แตกต่างไปตามระดับชั้นเรียนและความจำเป็นของนักเรียน โดยคาดหวังว่าเงินอุดหนุนจำนวนนั้นๆ จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขั้นพื้นฐานของโรงเรียน นอกจากนี้รัฐยังอนุญาตให้โรงเรียนเอกชนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากนักเรียนได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้โดยกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนของรัฐสามารถเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมได้เช่นกัน เพื่อปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาและเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายของโรงเรียนบางอย่าง (ได้แก่ ค่าจ้างครูสอนภาษาต่างประเทศ, ค่าสอนคอมพิวเตอร์ และค่าสาธารณูปโภค) ทั้งนี้ อัตราเงินอุดหนุนนี้ได้รับการเพิ่มขึ้นเป็นระยะๆ ตั้งแต่เริ่มมีการดำเนินงานของโครงการ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ได้มีการปรับเปลี่ยนอัตรารายหัวสองครั้ง คือในปี พ.ศ. 2550 และ 2552 การปรับเปลี่ยนในปี พ.ศ. 2550 ปรับเพื่อให้สะท้อนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียนที่เพิ่มสูงขึ้น และการพัฒนาคุณภาพของการศึกษา ตัวอย่างเช่น การจัดซื้อจัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์ บริการสาธารณูปโภคต่างๆ และกิจกรรมการเรียนรู้ของนักเรียน

ในปี พ.ศ. 2552 (ซึ่งเริ่มมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี) โรงเรียนต่างๆ ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับการจัดซื้อตำราเรียน และสำหรับกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และมีการจ่ายเงินสดให้ผู้ปกครอง เพื่อใช้จ่ายเรื่องอุปกรณ์การเรียนและเครื่องแบบนักเรียนสำหรับลูกหลานของพวกเขา

ตารางที่ 3.5 อธิบายถึงเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกอบด้วยห้ารายการหลัก ซึ่งแตกต่างกันตามระดับการศึกษาและความต้องการเพิ่มเติม ได้แก่: ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เงินอุดหนุนโรงเรียนหลายๆ เหล่านี้ได้รับการออกแบบเพื่อให้แน่ใจว่าจะเกิดความเป็นธรรมในแนวนอน เพิ่มโอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็กๆ ทุกคนในประเทศ

นอกจากนี้ เงินอุดหนุนของโรงเรียนจะมีความแตกต่างกันตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นของนักเรียน ในลักษณะของเงินอุดหนุนเพิ่มเติม โดยเงินอุดหนุนเพิ่มเติมภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี นี้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายต่างๆ สำหรับโรงเรียนการศึกษาพิเศษ และโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนขนาดเล็ก ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน และค่าอาหารสำหรับนักเรียนในโรงเรียนประจำพักนอน (ดูตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.5: เงินอุดหนุนรายหัวภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ปีงบประมาณ 2557

(บาทต่อคน)

ระดับการศึกษา	ก่อนประถม ศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา ตอนต้น	มัธยมศึกษาตอน ปลายหลักสูตร ทั่วไป
เงินอุดหนุนรายหัว	1,700	1,900	3,500	3,800
หนังสือเรียน *	200	433	669	897
อุปกรณ์การเรียน	200	390	420	460
เครื่องแบบนักเรียน	300	360	450	500
กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	430	480	880	950
รวม	2,830	3,563	5,919	6,607
เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับ นักเรียนยากจน		1,000**	3,000***	
ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน		5,300	5,300	

หมายเหตุ: *ค่าเฉลี่ยของทุกชั้นเรียนในระดับนั้นๆ

**จำกัดไม่เกินร้อยละ 40 ของจำนวนนักเรียนประถมศึกษาทั้งหมดและ

***จำกัดไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งหมด

ที่มา: สำนักงบประมาณ



ตารางที่ 3.6: เงินอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี

ประเภท	รายการ	ก่อนประถมศึกษา				ประถมศึกษา				มัธยมศึกษาตอนต้น				มัธยมศึกษาตอนปลาย				
		ด้อยโอกาส		พิการ		ด้อยโอกาส		พิการ		ด้อยโอกาส		พิการ		ด้อยโอกาส		พิการ		
		ประจำ	ไป-กลับ	ประจำ	ไป-กลับ	ประจำ	ไป-กลับ	ประจำ	ไป-กลับ	ประจำ	ไป-กลับ	ประจำ	ไป-กลับ	ประจำ	ไป-กลับ	ประจำ	ไป-กลับ	
โรงเรียนศึกษาพิเศษและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์	อาหาร	18,000	5,500	18,000	5,500	18,000	5,500	18,000	5,500	18,000	5,500	18,000	5,500	18,000	5,500	18,000	5,500	
	เครื่องแบบ	1,200	0	1,200	0	1,200	0	1,200	0	1,200	0	1,200	0	1,200	0	1,200	0	
	ของใช้ส่วนตัว	500	0	500	0	500	0	500	0	500	0	500	0	500	0	500	0	
	ค่าใช้จ่ายพลังงาน	0	30	30	30	0	30	30	30	0	0	0	0	0	0	0	20	
	ค่าใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภค	200	590	590	590	200	590	590	590	0	0	0	0	0	0	0	380	
	ต่อปี	19,900	6,120	20,320	6,120	19,900	6,120	20,320	6,120	19,700	5,500	19,700	5,500	19,700	5,500	19,700	5,900	
	ต่อภาคการศึกษา	9,950	3,060	10,160	3,060	9,950	3,060	10,160	3,060	9,850	2,750	9,850	2,750	9,850	2,750	9,850	2,950	

ที่มา: สำนักนโยบายและแผน สพฐ. (หลายปี) แนวทางการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี



บทที่ 4: การจัดสรร การเบิกจ่าย และการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการเรียนฟรีฯ

บทนี้จะพิจารณาประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี และกระบวนการเบิกจ่ายให้กับโรงเรียน รวมถึงการใช้เงินอุดหนุนของโรงเรียน เริ่มต้นด้วย การตรวจสอบกระบวนการจัดทำงบประมาณระดับ สพฐ. ให้กับโรงเรียนในสังกัด ดำเนินการโดยสำนักนโยบายและแผน และสำนักการคลังและสินทรัพย์ จากนั้นจะเป็นการตรวจสอบระยะเวลาที่ใช้ในแต่ละขั้นตอน และโอกาสของการเกิดความล่าช้า รวมทั้งอัตราการใช้จ่ายงบประมาณ และสรุปท้ายของรายงานบทนี้จะมุ่งไปในเรื่องรายรับของโรงเรียน และการจัดการทรัพยากรของโครงการเรียนฟรี 15 ปี รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายของเงินอุดหนุนของโครงการฯ ใน 5 รายการ เพื่อตรวจสอบจำนวนที่ใช้ไปและการปฏิบัติตามคู่มือแนวทางการดำเนินงานของโครงการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับครัวเรือน

4.1 กระบวนการงบประมาณ: ความล่าช้าในการโอนงบประมาณ

ความล่าช้าในการโอนงบประมาณ

กรอบงบประมาณประจำปีของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้รับอนุมัติก่อนเริ่มปีงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้งบประมาณในกรอบใหญ่จะกำหนดขึ้นตามการประมาณการจำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา และจำนวนของเงินอุดหนุนรายหัวจะปรับเปลี่ยนตามระดับชั้นเรียนของนักเรียน

เมื่อได้รับทราบกรอบวงเงินรวมของงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้ว สำนักนโยบายและแผนของ สพฐ. จะกำหนดกรอบงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้กับโรงเรียนแต่ละแห่งในสังกัด จากนั้นสำนักนโยบายและแผน จะจัดทำบัญชีรายละเอียดจัดสรรงบประมาณจำแนกรายการเสนอขออนุมัติ สพฐ. แล้วส่งไปยังสำนักการคลังและสินทรัพย์ สพฐ. ปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมถึง 30 กันยายน เมื่อสำนักการคลังและสินทรัพย์ สพฐ. ได้รับบัญชีรายละเอียดการจัดสรรจากสำนักนโยบายฯ แล้วก็จะดำเนินการตรวจสอบกรอบวงเงินอุดหนุนของโครงการฯ จากนั้นจึงโอนให้กับแต่ละโรงเรียนโดยตรงผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

บัญชีรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณของสำนักนโยบายและแผน จะถูกแบ่งออกเป็นสองช่วงในระหว่างปีงบประมาณ ช่วงแรกของการจัดการงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปีจะครอบคลุมช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ (1 ตุลาคม-ธันวาคม) ซึ่งในการสำรวจฯ ครั้งนี้ตรงกับภาคเรียนที่สองของปีการศึกษา 2556 ส่วนช่วงที่สองครอบคลุมระยะเวลาที่เหลือของปีงบประมาณ (มกราคม-กันยายน) ซึ่งตรงกับภาคเรียนแรกของปีการศึกษา 2557

ในแต่ละภาคการศึกษา เงินอุดหนุนรายหัวทั่วไปสำหรับโรงเรียนปกติของโครงการเรียนฟรี 15 ปี จะถูกจัดสรรให้กับโรงเรียนแยกเป็นสองงวด คือ งวดแรก จัดสรรร้อยละ 70 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด และงวดที่สอง จัดสรรอีกร้อยละ 30 หลังจากมีการปรับปรุงข้อมูลจำนวนนักเรียนแล้ว ในส่วนของเงินอุดหนุนประเภทอื่นๆ ของโครงการฯ (เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน และเงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน) จะได้รับการจัดสรรและจ่ายให้เป็นงวดเดียวในแต่ละเทอม

เนื่องจากแนวปฏิบัติของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของสำนักนโยบายและแผน ไม่ระบุกรอบเวลาอย่างเป็นทางการสำหรับการบริหารงบประมาณ ในช่วงต้นของกระบวนการงบประมาณ รายงานฉบับนี้จึงใช้วิธีกำหนดเส้นสมมติ (threshold) ของ

กรอบเวลาโดยใช้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง เมื่อสำนักนโยบายและแผนได้รับข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้ประเมินโอกาสที่จะเกิดความล่าช้า ตารางที่ 4.1 แสดงข้อมูลของความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในแต่ละภาคการศึกษา แยกตามรายการของเงินอุดหนุน

ช่วงที่ 1: ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556

ในช่วงที่ 1 วันแรกที่สำนักนโยบายและแผน เริ่มต้นกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนที่เป็น 70% แรก คือ วันที่ 15 ตุลาคม 2556 ซึ่งเป็นวันที่สำนักนโยบายและแผน ได้รับทราบกรอบงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี จากสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับทราบตัวเลขงบประมาณแล้ว สำนักนโยบายและแผน ต้องใช้เวลา 28 วัน เพื่อจัดทำเอกสารบัญชีรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณของแต่ละโรงเรียน สำหรับวงเงิน 70% แรก ไปยังสำนักการคลังและสินทรัพย์ สพฐ. (ดูตารางที่ 4.1) เนื่องจากภาคเรียนที่ 2 เริ่มขึ้นในวันที่ 1 พฤศจิกายน ระยะเวลาที่สำนักนโยบายและแผน ใช้ในการส่งบัญชีรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนส่วน 70% แรกไปยังสำนักการคลังและสินทรัพย์นั้นว่าล่าช้าเกินไป เพราะบัญชีจัดสรร ส่งไปถึงในวันที่ภาคเรียนเริ่มต้นแล้วถึงสองสัปดาห์

วันแรกที่สำนักนโยบายและแผน เริ่มต้นการปรับปรุงตัวเลขของเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนที่เหลือร้อยละ 30 สำหรับภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556 คือ วันที่ 30 พฤศจิกายน ซึ่งเป็นวันสุดท้ายสำหรับโรงเรียนที่จะส่งรายงานการรับรองจำนวนนักเรียนให้ สพฐ. จากนั้นสำนักนโยบายฯ จะใช้เวลาประมาณหนึ่งสัปดาห์เพื่อตรวจสอบข้อมูลจำนวนนักเรียน เพราะอาจเกิดการซ้ำซ้อนของทะเบียนนักเรียน (ที่ปรากฏชื่อในโรงเรียนมากกว่าหนึ่งแห่ง) และใช้เวลาจากนั้นอีกหนึ่งสัปดาห์เพื่อส่งบัญชีจัดสรรไปยังสำนักการคลังและสินทรัพย์ สพฐ. แม้จะใช้เวลาถึงสองสัปดาห์แต่ขั้นตอนนี้ถูกมองว่าใช้เวลาได้เหมาะสม เพราะวงเงิน 30% นี้มีไว้เพื่อการปรับปรุงจำนวนเงินอุดหนุนให้ตรงกับจำนวนที่แท้จริงของจำนวนนักเรียนที่เรียนจริงในภาคการศึกษาที่สอง

สำหรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน สำนักนโยบายและแผน ใช้เวลาประมาณหนึ่งเดือนที่จะส่งบัญชีจัดสรรไปยังสำนักการคลังและสินทรัพย์ สพฐ. ถือว่าใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนาน สาเหตุเกิดจากสถานการณ์เฉพาะของปีนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักนโยบายและแผนฯ ต้องย้ายไปทำงานที่อื่นซึ่งไม่ใช่สำนักงานของพวกเขา

สำหรับเงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน วันที่เริ่มต้นของกระบวนการ คือ วันที่ 10 พฤศจิกายน ซึ่งเป็นวันที่กำหนดให้สำนักนโยบายฯ รับรายงานที่ผ่านการตรวจสอบแล้วจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานที่จัดทำและส่งมาจากแต่ละโรงเรียน ในช่วงที่ 1 นี้ นับว่ากระบวนการของสำนักนโยบายและแผนค่อนข้างทันเวลา พิจารณาจากการใช้เวลาเพียง 9 วันสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล และส่งคำร้องขอใช้งบประมาณไปยังสำนักการคลังและสินทรัพย์ สพฐ. เพื่อทำการโอนเงินอุดหนุน

ช่วงที่ 2: ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557

ในช่วงที่ 2 ซึ่งตรงกับภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557 วันแรกของการเริ่มต้นกระบวนการจัดทำของสำนักนโยบายและแผน คือ วันที่ 30 ธันวาคม ซึ่งเป็นวันที่สำนักงบประมาณฯ ประกาศกรอบงบประมาณ ณ สิ้นไตรมาสแรกของรอบปีงบประมาณ จุดนี้สำนักนโยบายฯ จำเป็นต้องใช้ตัวเลขประมาณการเข้าเรียนของนักเรียนในปีการศึกษาถัดไป และตัวเลขสมมติฐานการรับนักเรียนใหม่เข้าสู่ระบบเพื่อจัดทำบัญชีรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณวงแรกของเงินอุดหนุนทั่วไปของโครงการฯ ในช่วงนี้สำนักนโยบายฯ ใช้เวลา 32 วันเพื่อจัดทำบัญชีรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักการคลังและสินทรัพย์ ซึ่งนานกว่าในช่วงที่ 1 เล็กน้อย แต่ทั้งนี้ยังคงเป็นเวลาอีกหลายเดือนก่อนที่จะเริ่มต้นปีการศึกษาถัดไป ซึ่งโรงเรียนจะเปิดเรียนในเดือนมิถุนายน อย่างไรก็ตามแม้เงินอุดหนุนทั่วไปทั้งจำนวนอาจจะไม่ได้ถูกใช้ก่อนวันที่เปิดภาคเรียนใหม่ แต่โรงเรียนอาจจำเป็นต้องใช้เงินที่ได้จากโครงการฯ เพื่อใช้ในการจัดหาหนังสือเรียน เครื่องแบบนักเรียนและอุปกรณ์การเรียน

เพื่อให้ทันเวลาเปิดภาคเรียนในเดือนมิถุนายน โรงเรียนทั้งหลายมีแนวโน้มที่จะสั่งซื้อหนังสือเรียนในเดือนมีนาคม และจ่ายเงินมัดจำให้กับผู้จัดพิมพ์หนังสือในเดือนเมษายน มีโรงเรียนหลายแห่งที่รายงานว่ามีค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปของโครงการฯ ก่อนวันแรกของการเปิดภาคเรียน

สำหรับงวดที่ 2 ของการจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปของงบประมาณที่เหลืออีกร้อยละ 30 วันเริ่มต้นกระบวนการฯ คือ วันที่ 20 มิถุนายน โดยแต่ละโรงเรียนต้องจัดส่งตัวเลขจำนวนนักเรียนที่รับรองแล้วมายัง สพท. ในแต่ละพื้นที่ภายในวันที่ 10 มิถุนายน ตามแนวปฏิบัติของโครงการฯ และ สพท. มีเวลา 10 วัน ในการตรวจสอบความถูกต้องและนำส่งข้อมูลมายังสำนักนโยบายฯ หลังจากที่ได้รับตัวเลขจำนวนนักเรียนที่รับรองแล้วสำหรับภาคเรียนแรกของปี สำนักนโยบายฯ ใช้เวลา 12 วัน ในการส่งบัญชีรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณไปยังสำนักการคลังและสินทรัพย์

เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนจะถูกดำเนินการต่อจากขั้นตอนการจัดสรรวงเงิน 30% และสำนักนโยบายฯ และแผนฯ จะใช้ระยะเวลานานใกล้เคียงกันสำหรับการยื่นคำร้องฯ ส่วนสุดท้ายคือ เงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน ใช้เวลาประมาณ 40 วันในการดำเนินการในช่วงที่ 2 นี้ หลังจากได้รับข้อมูลจาก สพท. แล้ว ซึ่งพบว่าเป็นช่วงเวลาที่นานผิดปกติ

ตารางที่ 4.1: ความล่าช้าในการจัดทำคำร้องขอใช้งบประมาณโดยสำนักนโยบายและแผน

รายการของเงินอุดหนุน	ช่วงที่ 1 (ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556)			ช่วงที่ 2 (ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557)		
	วันที่เริ่มต้น	วันที่สำนักนโยบายฯส่งบัญชีจัดสรรงบประมาณไปยังสำนักการคลังฯ	ระยะเวลาจากวันเริ่มต้นถึงวันที่ส่งบัญชีจัดสรร (จำนวนวัน)	วันที่เริ่มต้น	วันที่สำนักนโยบายฯส่งบัญชีจัดสรรงบประมาณไปยังสำนักการคลังฯ	ระยะเวลา (จำนวนวัน)
รายหัวโรงเรียนปกติ 70%	15 ต.ค. 2556	12 พ.ย.2556	28	30 ธ.ค. 2556	31 ม.ค.2557	32
รายหัวโรงเรียนปกติ 30%	30 พ.ย. 2556	14 ธ.ค.2556	14	20 มิ.ย. 2557	2 ก.ค.2557	12
ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	30 พ.ย. 2556	13 ม.ค.2556	44	20 มิ.ย. 2557	2 ก.ค.2557	12
ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	10 พ.ย. 2556	19 พ.ย.	9	25 พ.ค. 2557	4 ก.ค.	40

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ความล่าช้าโดยรวมของการได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการฯ ในระดับโรงเรียน

ตารางที่ 4.2 แสดงระยะเวลาที่ใช้ในการโอนเงินอุดหนุนของโครงการฯ จากสำนักนโยบายและแผนไปยังโรงเรียน โดยวิธีการโอนเงินระบบอิเล็กทรอนิกส์จากสำนักการคลังและสินทรัพย์ สพฐ. ไปยังบัญชีธนาคารของโรงเรียนแต่ละแห่ง สำหรับขั้นตอนนี้ไม่มีการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนไว้ในแนวปฏิบัติของโครงการฯ วันที่เริ่มต้นดังที่แสดงในตารางที่ 4.2 คือ วันที่เริ่มต้นของกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนแต่ละรายการ และ “วันที่โรงเรียนได้รับเงิน” หมายถึง วันที่โรงเรียนได้รับการโอนเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

ในช่วงที่ 1 (ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556) พบว่าใช้เวลาเฉลี่ย 50 วันสำหรับเงินอุดหนุนรายหัวโรงเรียนปกติของโครงการฯ ที่เงินงวดแรกร้อยละ 70 จะไปถึงโรงเรียน ระยะเวลาโดยรวมของการจ่ายเงินอุดหนุนรายหัวโรงเรียนปกติงวดที่สองร้อยละ 30 ยิ่งใช้เวลานานกว่า คือ โดยเฉลี่ย 72 วัน โดยรวมพบว่ามีความล่าช้าในระดับเดียวกันสำหรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน สาเหตุความล่าช้าในปีนั้นเกิดจากสถานการณ์ทางการเมืองในกรุงเทพมหานคร ทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานโยธาฯ ต้องย้ายไปทำงานที่อื่นซึ่งไม่ใช่สำนักงานของพวกเขาและบางโรงเรียนไม่ได้นำสมุดไปปรับปรุงจึงลงบัญชีช้า

ในระหว่างช่วงที่ 2 (ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557) ความล่าช้าที่โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนต่างๆ ลดลง ยกเว้นสำหรับเงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอนที่ใช้เวลาเฉลี่ยนานถึงสองเดือนโรงเรียนจึงได้รับเงิน

ตารางที่ 4.2: ความล่าช้าในการรับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียน

รายการเงินอุดหนุน	ช่วงที่ 1 (ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556)			ช่วงที่ 2 (ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557)		
	วันที่เริ่มต้น	วันที่โรงเรียนได้รับเงิน	ระยะเวลาจากวันที่เริ่มต้นถึงวันที่โรงเรียนได้รับเงิน (จำนวนวัน)	วันที่เริ่มต้น	วันที่โรงเรียนได้รับเงิน	ระยะเวลา (จำนวนวัน)
รายหัวโรงเรียนปกติ 70%	15 ต.ค. 2556	4 ธ.ค. 2556	50	ก.พ. 2557	12 มี.ค. 2557	11
รายหัวโรงเรียนปกติ 30%	30 พ.ย. 2556	11 ก.พ. 2557	72	20 มี.ย. 2557	25 ก.ค. 2557	35
ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	30 พ.ย. 2556	10 ก.พ. 2557	72	20 มี.ย. 2557	25 ก.ค. 2557	35
ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	10 พ.ย. 2556	6 ธ.ค. 2556	26	25 พ.ค. 2557	21 ก.ค. 2557	57

ที่มา: รายงานในการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ประเทศไทย, 2557

4.2 ความล่าช้าในการส่งข้อมูลให้กับโรงเรียน

นอกเหนือจากเรื่องของการโอนเงินอุดหนุน การสำรวจฯ ครั้งนี้ได้ตรวจวัดความล่าช้าของการจัดส่งข้อมูลจากสำนักนโยบายและแผนไปให้โรงเรียน ในการที่โรงเรียนจะจัดการเงินอุดหนุนของโครงการฯ ได้อย่างเหมาะสม โรงเรียนจำเป็นต้องทราบจำนวนงบประมาณที่ชัดเจน พร้อมทั้งแนวปฏิบัติสำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนแต่ละประเภท ดังนั้นจึงต้องมีการจัดส่งข้อมูลรายละเอียดงบประมาณจากสำนักนโยบายฯ ไปถึง สพท. ที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งต่อให้โรงเรียนต่างๆ ในพื้นที่ ตารางที่ 4.3 แสดงความล่าช้าที่สำรวจพบในแต่ละภาคการศึกษา นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงระยะเวลาโดยรวมของการรับรู้กรอบวงเงินงบประมาณของโรงเรียน โดยวัดจากการเริ่มใช้เงินในบัญชีธนาคาร แม้ว่าโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัด สพฐ. ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรี 15 ปีในเวลาเดียวกัน แต่อาจมีโรงเรียนบางแห่งที่ไม่ทราบว่ามีกรอบเงินแล้ว และต้องใช้วิธีการไปตรวจสอบการรับเงินที่ธนาคารด้วยตนเอง วันที่เริ่มต้นที่ใช้สำหรับวัดความล่าช้านี้ คือ วันที่สำนักนโยบายและแผนฯ ส่งบัญชีจัดสรรงบประมาณและวันที่ สพท. ได้รับข้อมูล

ตามข้อมูลที่แสดงอยู่ในตารางที่ 4.3 ในระหว่างช่วงที่ 1 (ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556) การจัดส่งข้อมูลที่ล่าช้าที่สุดจากสำนักนโยบายฯ ไปยัง สพท. คือ ข้อมูลของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ซึ่งใช้เวลาประมาณ 43 วันกว่าที่รายละเอียดการจัดสรรงบประมาณจะถูกส่งไปถึง สพท. ส่วนที่ล่าช้าในลำดับต่อมา คือ ข้อมูลของเงินอุดหนุนรายหัวโรงเรียนปกติวงแรก ซึ่งใช้เวลาเกือบหนึ่งเดือน เหตุผลที่อธิบายความล่าช้าดังกล่าว คือ การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักนโยบายและแผนต้องทำงานนอกสำนักงานในช่วงเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในกรุงเทพฯ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนวิธีจัดเก็บแฟ้มข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และระบบการสื่อสารบนเว็บของ สพฐ. ในช่วงที่ 2 ของปีงบประมาณ 2557 พบว่า ข้อมูลของรายการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนได้รับการจัดส่งเร็วขึ้นมาก แต่ยังคงพบความล่าช้าของการจัดส่งข้อมูลรายการอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลของเงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอนที่ใช้เวลาถึง 39 วัน

บทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ในฐานะหน่วยงานระดับท้องถิ่น รับผิดชอบจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงความรับผิดชอบในการแจ้งโรงเรียนเกี่ยวกับกรอบงบประมาณเงินอุดหนุนในแต่ละรายการที่แต่ละโรงเรียนได้รับ ขั้นตอนการส่งข้อมูลนี้ใช้เวลานานเกือบหนึ่งเดือนในช่วงที่ 1 สำหรับรายหัวโรงเรียนปกติ 30% และเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน และในช่วงที่ 2 ความล่าช้าเกิดขึ้นกับเงินอุดหนุนอีกสองรายการ ได้แก่ รายหัวปกติ 70% และค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน

ระยะเวลาโดยรวมของกระบวนการส่งข้อมูลจากสำนักนโยบายและแผนไปถึงโรงเรียน (ผลรวมของสองคอลัมน์แรกในแต่ละช่วง) สำหรับเงินอุดหนุนบางรายการ จะน้อยกว่ารายการอื่นๆ เนื่องจากโรงเรียนสามารถรับรู้ได้จากเว็บไซต์ว่าโรงเรียนได้รับเงินโอนมาแล้ว ก่อนได้รับข้อมูลอย่างเป็นทางการจาก สพท. โรงเรียนต่างๆ สามารถตรวจสอบว่าได้รับเงินงบประมาณที่โอนผ่านระบบโอนงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ หรือด้วยการนำสมุดบัญชีธนาคารของโรงเรียนไปปรับยอดรายการเอง โดยเฉลี่ยโรงเรียนทั้งหลายจะรับรู้ได้รับการโอนงบประมาณมาแล้วก่อนที่ สพท. จะส่งข้อมูลรายละเอียดมาให้ (ตามที่ปรากฏเป็นตัวเลขที่แสดงเป็นค่าลบในคอลัมน์ที่สามสำหรับแต่ละช่วงในตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3: ความล่าช้าในการส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการโอนงบประมาณจากสำนักนโยบายและแผน ไปถึง สพท. และไปถึงแต่ละโรงเรียน (จำนวนวัน)

รายการเงินอุดหนุน	ช่วงที่ 1 (ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556)			ช่วงที่ 2 (ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557)		
	สำนักนโยบายและแผนส่งไปถึง สพท.	สพท. ถึงโรงเรียน	โรงเรียนรับรู้ได้รับงบประมาณแล้ว	สำนักนโยบายและแผนส่งไปถึง สพท.	สพท. ถึงโรงเรียน	โรงเรียนรับรู้ได้รับงบประมาณแล้ว
รายหัวโรงเรียนปกติ 70%	27	9.54	-0.95	31	27.25	2.28
รายหัวโรงเรียนปกติ 30%	13	24.17	-5.86	11	11.71	0.52
ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	43	23.17	-13.78	11	11.92	0.88
ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	8	15.36	4.18	39	26.64	-1.40

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.3 การจัดสรรงบประมาณ: อัตราการใช้งบประมาณในระดับส่วนกลางและการเบิกจ่ายโดยโรงเรียน

4.3.1 การใช้งบประมาณที่ระดับหน่วยงานส่วนกลาง

ตารางที่ 4.4 แสดงร้อยละของงบประมาณจากแผนงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ซึ่ง สพฐ. ได้รับการจัดสรรมาจากสำนักงบประมาณ เพื่อโอนไปยังโรงเรียนต่างๆ ในปีงบประมาณ 2557 โดยอ้างอิงจากข้อมูล GFMS ของกรมบัญชีกลาง (กระทรวงการคลัง) สำหรับปีงบประมาณ 2557 อัตราการใช้งบประมาณที่ได้รับสำหรับโครงการเรียนฟรี 15 ปีในระดับส่วนกลางอยู่ที่ประมาณร้อยละ 94.6 ซึ่งหมายความว่า ประมาณร้อยละ 5.6 ของงบประมาณโครงการฯ ตามแผนไม่ได้รับการจัดสรรโดยสำนักนโยบายและแผน

งบประมาณส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ในระดับของสำนักนโยบายและแผน เป็นจำนวนเงิน 2,273 ล้านบาท (ดูคอลัมน์สุดท้าย) โดยงบประมาณที่เหลือก้อนใหญ่ที่สุดเกี่ยวข้องกับส่วนของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน (ไม่ได้แสดงไว้) ซึ่งสาเหตุของความแตกต่างของการใช้งบประมาณ อาจเกิดจากกติกาการจัดสรรเงินอุดหนุนหมวดนี้ที่กำหนดเพดานไว้ที่ร้อยละ 40 และร้อยละ 30 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่เรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ตามลำดับ แม้ว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ปัญหาความยากจนรุนแรงกว่า ก็ไม่ได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนนักเรียนยากจนที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ อาจเป็นผลมาจากจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนน้อยกว่าการประมาณการ เนื่องจากมีอัตราการเกิดต่ำกว่าที่คาดไว้และอัตราการลาออกของนักเรียนสูงกว่าที่คาด ตามรายงานของสำนักนโยบายและแผน พบว่าเงินงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปีในปีงบประมาณ 2557 ที่เหลือบางส่วน ได้รับการจัดสรรเป็นค่าไฟฟ้าให้กับบางโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือก

ตารางที่ 4.4: อัตราการใช้งบประมาณในระดับ สพฐ. ปีงบประมาณ 2557

รายการเงินอุดหนุน	งบประมาณของโครงการ (ตั้งงบประมาณ) (1)	งบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียนต่างๆ (2)	สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียน (ร้อยละ) (2/1)	จำนวนเงินงบประมาณที่เหลือในระดับ สพฐ. (1)-(2)
	บาท		%	บาท
ค่าจัดการเรียนการสอน	25,276,194,400	24,010,643,455	95	1,265,550,945
ค่าหนังสือเรียน	5,556,187,700	5,246,352,250	94.4	309,835,450
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	2,994,966,900	2,809,461,562	93.8	185,505,338
ค่าอุปกรณ์การเรียน	2,922,399,800	2,749,151,706	94.1	173,248,094
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	4,981,146,300	4,642,040,928	93.2	339,105,372
ยอดรวมงบประมาณของโครงการที่ให้ สพฐ.	41,730,895,100	39,457,649,901	94.6	2,273,245,199

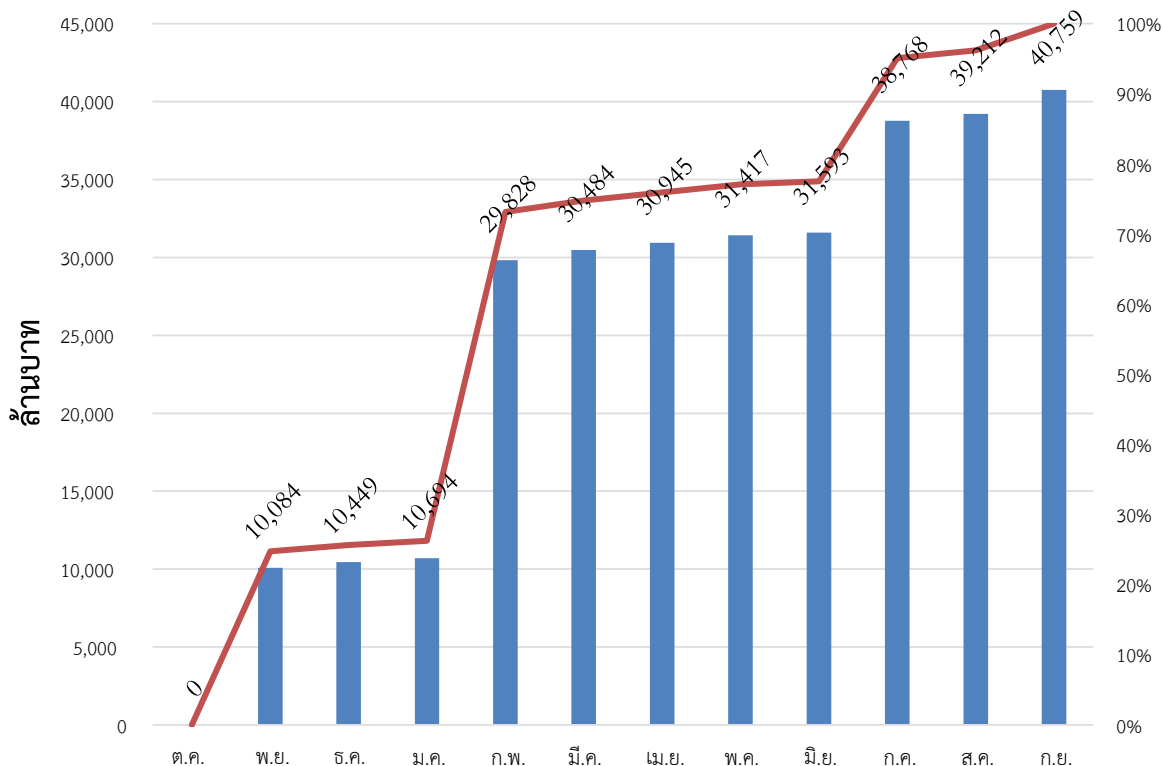
ที่มา: การคำนวณของผู้จัดทำรายงานโดยอ้างอิงจากข้อมูล GFMS ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

4.3.2 การเบิกจ่ายให้กับโรงเรียนต่างๆ

ภาพรวมการใช้งบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปี จากข้อมูล GFMS ของกรมบัญชีกลาง ดังในรูปที่ 4.1 แสดงถึงช่วงเวลาของการเบิกจ่ายงบประมาณของโครงการฯ โดยหน่วยงานการเงินของ สพฐ. เพื่อโอนให้กับโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตลอดปีงบประมาณ 2557

การเบิกจ่ายงบประมาณให้กับโรงเรียนที่เกิดขึ้นจริงมีความสอดคล้องกับรอบเวลาของการจัดการงบประมาณ ที่แสดงในตารางที่ 4.1 โครงการฯ เบิกจ่ายในไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ซึ่งตรงกับภาคเรียนที่สองของปีการศึกษา 2556 และอีกประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณทั้งหมดจ่ายออกในช่วงต้นไตรมาสที่สองของปีงบประมาณ (ช่วงเบิกจ่ายที่ 2) ซึ่งตรงกับช่วงเวลาก่อนเริ่มภาคเรียนที่หนึ่งของปีการศึกษา 2557 สำหรับส่วนสุดท้ายอีกร้อยละ 25 ของงบถูกจ่ายออกในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ ซึ่งตรงกับช่วงเริ่มต้นของภาคเรียนที่หนึ่งของปีการศึกษา 2557 จำนวนเงินที่จัดสรรให้กับโรงเรียนในรูปที่ 4.1 กับจำนวนการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงของโครงการฯ ที่ปรากฏอยู่ในตารางที่ 4.4 มีความแตกต่างเล็กน้อย เนื่องจากการปรับเปลี่ยนงบประมาณที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปีงบประมาณ

รูปที่ 4.1: จังหวะเวลาของการเบิกจ่ายงบประมาณในโครงการเรียนฟรี 15 ปีตามที่เกิดขึ้นจริง ในปีงบประมาณ 2557



ที่มา: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ข้อมูล GFMS

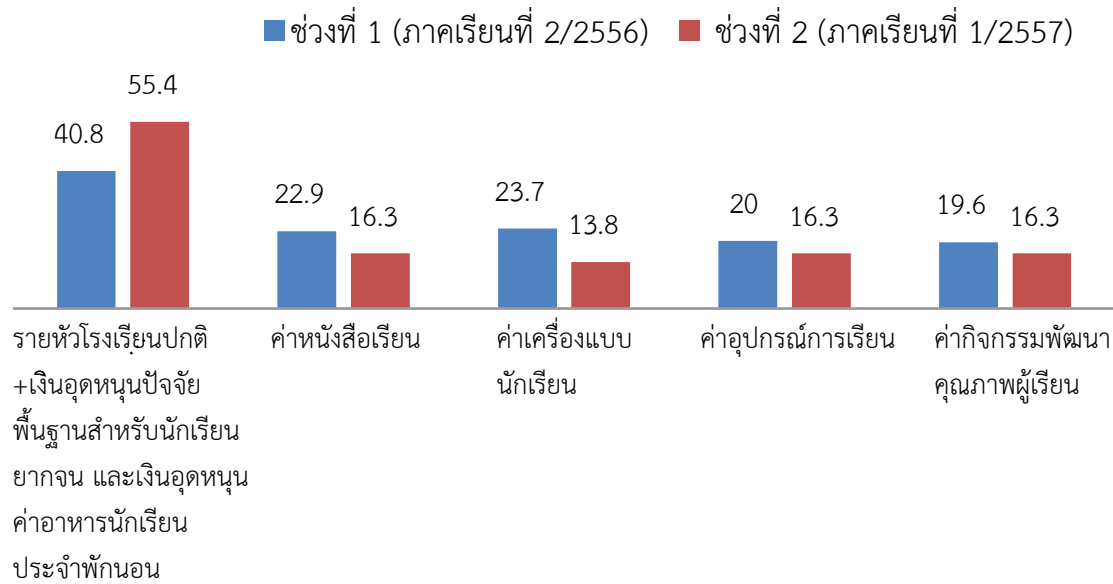
4.4 การรับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียน

เมื่อเปรียบเทียบรายงานทางการเงินของโรงเรียน (โดยยึดตามหลักฐานการรับโอนงบประมาณของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในช่วงปีงบประมาณ 2557) กับข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของสำนักนโยบายและแผน พบว่ามียอดการบันทึกไม่ตรงกัน ความแตกต่างของตัวเลขเหล่านี้ระหว่างต้นทางที่จัดสรรทรัพยากรกับปลายทางผู้รับบางครั้งเป็นผลบวก กล่าวคือ โรงเรียนรายงานจำนวนเงินที่ได้รับอุดหนุนจากโครงการฯ มากกว่าตัวเลขเงินโอนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่รายงานโดยหน่วยงานการเงินของ สพฐ. รูปที่ 4.2 สรุปจำนวนร้อยละของการรายงานที่ไม่ตรงกันของโรงเรียน (ทั้งที่เป็นบวกและลบ) จำนวนของตัวเลขที่ไม่ตรงกันพบบ่อยมากขึ้นในช่วงที่ 2 (ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557) ซึ่งเป็นช่วงที่โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนรายหัวโรงเรียนปกติพร้อมกับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนและเงินอุดหนุนนักเรียนประจำพักนอน โดยภาพรวม โรงเรียนรายงานการได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงกันในช่วงการเบิกจ่ายครั้งที่ 1 ประมาณร้อยละ 47 ในขณะที่โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีการรายงานการได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงกันในช่วงที่ 2 คิดเป็นร้อยละ 58 ข้อมูลการสำรวจที่เกี่ยวกับเรื่องการเงินมีแนวโน้มที่ได้รับผลกระทบจากข้อผิดพลาดและความด้อยคุณภาพของการทำบัญชีของโรงเรียน ยกตัวอย่างเช่น มีการป้อนข้อมูลรายการที่ผิดช่วงการเบิกจ่าย และสำหรับโรงเรียนหลายแห่งนำเงินอุดหนุนจากโครงการอื่นๆ มาใส่ไว้ในรายงาน

หากเชื่อว่าบันทึกข้อมูลการโอนงบประมาณผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานการเงินของ สพฐ. ว่ามีความถูกต้องและสอดคล้องตรงกับจำนวนเงินที่โอนไปยังบัญชีของแต่ละโรงเรียน และยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับรายงานการรับเงินใน

ระดับโรงเรียนได้ ซึ่งเกิดจากความผิดพลาดของผู้บันทึกบัญชี ในกรณีเช่นนั้นเราจะไม่สามารถประเมินโอกาสของการรั่วไหลของทรัพยากรที่อาจขึ้นในระหว่างการโอนเงินจากสำนักนโยบายและแผนไปยังระดับโรงเรียนได้

รูปที่ 4.2: งบประมาณที่จัดสรรโดยสำนักนโยบายและแผน เปรียบเทียบกับงบประมาณที่โรงเรียนได้รับ



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ตามข้อสมมติข้างต้น การวิเคราะห์ต่อไปนี้จะใช้ข้อมูลการโอนงบประมาณผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานการเงินของ สพฐ. เป็นฐานในการประเมินจำนวนเงินอุดหนุนจากโครงการฯ ที่โรงเรียนสามารถใช้ได้

ตารางที่ 4.5 แสดงจำนวนเงินอุดหนุนรายหัวของโครงการเรียนฟรี 15 ปี จำแนกตามประเภทของเงินอุดหนุนโดยยึดตามข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานการเงิน สพฐ. พบว่า เงินอุดหนุนรายหัวโรงเรียนปกติของโครงการฯ ประกอบด้วยเงินอุดหนุนห้าประเภท ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียนและค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ได้รับเงินอุดหนุนพื้นฐานสำหรับกิจกรรมการเรียนทั้งหมดเฉลี่ยที่ 4,608 บาทต่อคนตลอดปีงบประมาณครอบคลุมทั้งสองภาคการศึกษา ทั้งนี้เงินอุดหนุนรวมทั้งหมด ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 56 และได้รับการจัดสรรสำหรับหนังสือเรียน คิดเป็นร้อยละ 15 ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน คิดเป็นร้อยละ 13 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดของโครงการฯ ที่โอนให้โรงเรียน ในขณะที่ค่าเครื่องแบบนักเรียนและค่าอุปกรณ์การเรียน คิดเป็นร้อยละ 8 ของเงินอุดหนุนจ่ายให้กับผู้ปกครอง

เงินอุดหนุนรายหัวของโครงการเรียนฟรี 15 ปี โดยแยกตามขนาด ประเภทและสถานที่ตั้งของโรงเรียน พบว่า เงินอุดหนุนพื้นฐานรวมมีแนวโน้มที่จะแตกต่างกันไปตามขนาด และสถานที่ตั้งของโรงเรียน เนื่องจากความแตกต่างในเรื่ององค์ประกอบของนักเรียนและระดับชั้นเรียน เงินอุดหนุนพื้นฐานรวมต่อคนสำหรับกิจกรรมการเรียนของโรงเรียนมัธยมศึกษามากกว่าโรงเรียนประถมศึกษาประมาณร้อยละ 50 เนื่องจาก อัตราการให้เงินอุดหนุนรายหัวจะเพิ่มขึ้นตามระดับชั้นเรียนในเกือบทุกประเภทของเงินอุดหนุน

สำหรับเงินอุดหนุนส่วนที่เรียกว่า “เงินอุดหนุนเพิ่มเติม (top-up)” ในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนเฉลี่ยอยู่ที่ 1,501 บาทต่อคน ในขณะที่ เงินอุดหนุนที่โอนให้กับโรงเรียนที่มีนักเรียนประจำเฉลี่ยอยู่ที่ 4,896 บาทต่อคนต่อปี (จำนวนเงินอุดหนุนเฉลี่ยต่อคนจะเพิ่มขึ้นตามระดับชั้นเรียนและขนาดของโรงเรียน)

ตารางที่ 4.5: เงินอุดหนุนต่อคนที่ได้รับการจัดสรร จำแนกตามประเภทของเงินอุดหนุน ขนาด ประเภท และที่ตั้งของโรงเรียน ปีงบประมาณ 2557

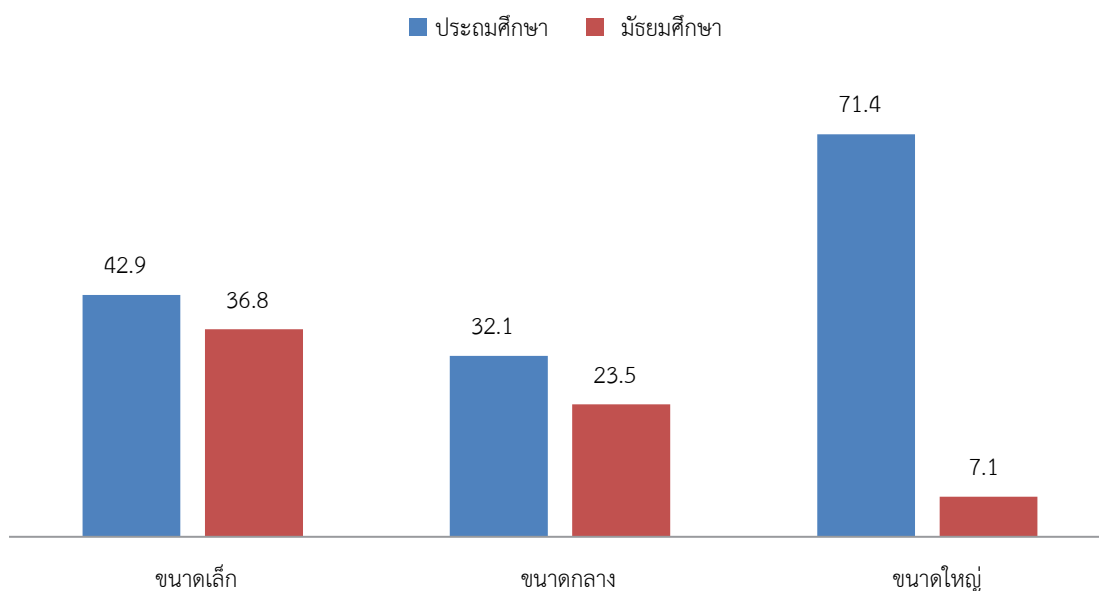
รายการ	โรงเรียนทั้งหมด (บาท)	ร้อยละ	ขนาด			ประเภท			ที่ตั้ง	
			เล็ก	กลาง	ใหญ่	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	โรงเรียนประจำ	ชนบท	เมือง
			(บาท)	(บาท)	(บาท)	(บาท)	(บาท)	(บาท)	(บาท)	(บาท)
รายหัวโรงเรียนปกติ	2,597	56	2,200	2,471	2,615	2,262	3,869	3,098	2,540	2,967
ค่านั่งเรียน	670	15	643	667	763	583	1,001	775	645	832
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	375	8	369	378	387	355	450	397	370	407
ค่าอุปกรณ์การเรียน	374	8	365	376	399	349	471	404	367	421
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	593	13	562	604	658	502	937	701	572	730
รวมเงินอุดหนุนพื้นฐาน	4,608	100	4,138	4,496	4,821	4,051	6,728	5,373	4,493	5,356
เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	1,501		1,366	1,538	1,825	1,115	2,971	2,043	1,413	2,074
เงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	4,896		4,692	4,979		5,346	4,179	4,860	4,860	

ที่มา: สำนักนโยบายและแผน ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ

การปรับปรุงตัวเลขของเงินอุดหนุนพื้นฐานสำหรับกิจกรรมการเรียน

ดังได้กล่าวมาแล้ว ในแต่ละภาคการศึกษาจะมีการปรับปรุงตัวเลขเงินอุดหนุนพื้นฐานในงวดการจ่ายร้อยละ 30 ให้ตรงกับจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนจริง ดังนั้นเมื่อได้รับข้อมูลที่เป็นปัจจุบันจากโรงเรียน (ซึ่งผ่านการตรวจสอบความถูกต้องโดย สพท.) แล้ว สำนักนโยบายและแผนจะดำเนินการปรับปรุงตัวเลขการจัดสรรเงินอุดหนุนพื้นฐาน ทั้งที่เป็นการปรับเพิ่มขึ้นหรือปรับลดลง ในรูปที่ 4.3 แสดงอัตราส่วนของโรงเรียนที่ได้รับการปรับจำนวนเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2557 ซึ่งหมายความว่า ในโรงเรียนกลุ่มนี้มีจำนวนนักเรียนที่สมัครเข้าเรียนเพิ่มขึ้นมากกว่าประมาณการ (ที่อิงจากตัวเลขการเข้าเรียนของนักเรียนในภาคการศึกษาก่อนหน้า) ในภาพรวมของโรงเรียนทั้งหมดโดยไม่คำนึงถึงขนาดโรงเรียน มีประมาณร้อยละ 40 ของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ที่จำนวนนักเรียนที่มาเข้าเรียนจริงเพิ่มขึ้น และในทางกลับกันมีประมาณร้อยละ 60 ของโรงเรียนตัวอย่าง ที่มีจำนวนนักเรียนเข้าเรียนน้อยกว่าที่คาด การปรับปรุงตัวเลขดังกล่าวมีความสอดคล้องกับการลดลงของจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในระบบการศึกษาของรัฐ อันเนื่องมาจากอัตราการเกิดของประชากรที่ต่ำลง

รูปที่ 4.3: ร้อยละของโรงเรียนที่ได้รับการปรับปรุงจำนวนเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น ในปีงบประมาณ 2557



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.5 การบริหารเงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรีของโรงเรียน

เพื่อให้เข้าใจถึงการใช้จ่ายทรัพยากรจากโครงการฯของโรงเรียน จะเริ่มด้วยการวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนของโรงเรียนในแต่ละรายการ และจากนั้นจะตรวจสอบเงินอุดหนุนจากโครงการฯที่ยังใช้ไม่หมดในระดับโรงเรียน

4.5.1 การใช้จ่ายเงินอุดหนุนโดยรวมของโครงการเรียนฟรี 15 ปีในระดับโรงเรียน

ตารางที่ 4.6 (ก, ข และ ค) แสดงการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในระดับโรงเรียน โดยแยกตามประเภทของเงินอุดหนุนในแต่ละภาคการศึกษา ตลอดทั้งปีงบประมาณ 2557 ของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ทั้งในส่วนที่เป็นโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยรวม พบว่า ส่วนใหญ่ใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมการเรียนการสอน (รายหัวโรงเรียน

ปกติ) คิดเป็นร้อยละ 55 ของเงินอุดหนุนจากโครงการฯ รองลงมา คือ ค่าใช้จ่ายสำหรับหนังสือเรียน คิดเป็นร้อยละ 14.9 ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน คิดเป็นร้อยละ 10.1 ค่าเครื่องแบบนักเรียน คิดเป็นร้อยละ 7.1 ค่าอุปกรณ์การเรียน คิดเป็นร้อยละ 6.5 ใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน คิดเป็นร้อยละ 5.9 และค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน คิดเป็นร้อยละ 0.5 เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายตามประเภทเงินอุดหนุนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา พบว่า แตกต่างกันค่อนข้างน้อยมาก

ตารางที่ 4.6: การใช้จ่ายของโรงเรียนตามรายการเงินอุดหนุน (จำนวนเงินและร้อยละ)

ปีงบประมาณ 2557

(ก) โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (n=240)

รายการของเงินอุดหนุน	ภาคเรียนที่ 2/2556		ภาคเรียนที่ 1/2557		ปีงบประมาณ 2557	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
พื้นฐาน: รายหัวโรงเรียนปกติ	166,456,667	64.3	183,597,240	48.6	350,053,906	55
ค่าหนังสือเรียน	11,965,268	4.6	82,728,345.00	21.9	94,693,613	14.9
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	701,287	0.3	44,446,320.00	11.8	45,147,607	7.1
ค่าอุปกรณ์การเรียน	20,623,162	8	20,843,800.00	5.5	41,466,962	6.5
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	40,246,400	15.6	24,257,298.00	6.4	64,503,698	10.1
ใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	17,073,035	6.6	20,314,934	5.4	37,387,969	5.9
ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	1,668,330	0.6	1,351,970	0.4	3,020,300	0.5
รวม	258,734,148.00	100	377,539,907	100	636,274,055	100

(ข) โรงเรียนประถมศึกษา (n=190)

รายการเงินอุดหนุน	ภาคเรียนที่ 2/2556		ภาคเรียนที่ 1/2557		ปีงบประมาณ 2557	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
พื้นฐาน: รายหัวโรงเรียนปกติ	63,198,335	64.6	61,832,763	43.5	125,031,097	52.1
ค่าหนังสือเรียน	941,104	1	33,323,891	23.4	34,264,995	14.3
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	251,187	0.3	19,435,335	13.7	19,686,522	8.2
ค่าอุปกรณ์การเรียน	9,322,413	9.5	9,565,427	6.7	18,887,840	7.9
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	15,796,441	16.2	7,370,199	5.2	23,166,640	9.7
ใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	7,027,017	7.2	9,734,507	6.8	16,761,524	7
ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	1,227,930	1.3	867,970	0.6	2,095,900	0.9
รวม	97,764,427	100	142,130,091	100	239,894,518	100

(ค) โรงเรียนมัธยมศึกษา (n=50)

รายการเงินอุดหนุน	ภาคเรียนที่ 2/2556		ภาคเรียนที่ 1/2557		ปีงบประมาณ 2557	
	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ	จำนวนเงิน	ร้อยละ
พื้นฐาน: รายหัวโรงเรียนปกติ	103,258,332	64.1	121,764,477	51.7	225,022,809	56.8
ค่าหนังสือเรียน	11,024,164	6.8	49,404,454	21	60,428,618	15.2
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	450,100	0.3	25,010,985	10.6	25,461,085	6.4
ค่าอุปกรณ์การเรียน	11,300,749	7	11,278,373	4.8	22,579,122	5.7
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	24,449,959	15.2	16,887,100	7.2	41,337,058	10.4
ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	10,046,018	6.2	10,580,427	4.5	20,626,445	5.2
ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	440,400	0.3	484,000	0.2	924,400	0.2
รวม	160,969,721	100	235,409,816	100	396,379,537	100

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

โรงเรียนต่างๆ มีอิสระในระดับหนึ่งในการใช้เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี เนื่องจากแนวทางปฏิบัติของโครงการฯ ไม่ระบุรายละเอียดที่ชัดเจน หลายโรงเรียนจึงเลือกที่จะใช้สิทธิ์ในความอิสระนี้ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 4.7 ที่นำเสนอร้อยละของการใช้ทรัพยากรจากโครงการฯ จากเงินที่ได้รับการจัดสรรแต่ละประเภท ของปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนต่างๆ มีการรายงานเกี่ยวกับการใช้เงินอุดหนุนบางประเภทมากกว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรายการค่ารายหัว ค่าหนังสือเรียน และปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ในขณะที่การใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่ได้ในประเภทอื่นๆ มีค่าต่ำกว่าที่ได้รับจัดสรร ซึ่งได้แก่ ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน ลักษณะการจัดสรรการใช้จ่ายของเงินอุดหนุนที่ข้ามรายการนี้ อาจจะอธิบายได้จากแนวโน้มที่โรงเรียนจะใช้จ่ายค่าหนังสือเรียน ค่ากิจกรรมการเรียน รวมทั้งปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน และค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน เป็นจำนวนมากในตอนต้นของภาคเรียนแรก โดยอาจยืมเงินอุดหนุนรายการอื่นมาใช้จ่ายไปก่อน จากนั้นจะใช้เงินอุดหนุนหลังการปรับปรุงข้อมูลอีกร้อยละ 30 มาใช้สำหรับกิจกรรมที่จำเป็นอื่นๆ สำหรับรายการเงินอุดหนุนที่มีการใช้จ่ายน้อยกว่าเงินที่ได้รับ เช่น ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน นั้นมีแนวโน้มที่จะใช้ในช่วงปลายปีการศึกษา

ตารางที่ 4.7: การรับ-จ่าย และอัตราการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ปีงบประมาณ 2557

	ยอดการใช้จ่ายเงินอุดหนุน (ล้านบาท)	ยอดเงินอุดหนุนที่ได้รับ (ล้านบาท)	อัตราการใช้จ่าย (ร้อยละ)
รายหัวโรงเรียนปกติ	350.1	318.6	109.9
ค่าหนังสือเรียน	94.7	88.1	107.5
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	41.5	44	94.3
ค่าอุปกรณ์การเรียน	45.2	45.1	100.2
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	64.5	78.4	82.3
ปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน	37.4	34.3	109
ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน	3	3.2	93.8
รวม	636.3	611.7	104.5

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ข้อมูลที่ได้จากโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ในปีงบประมาณ 2557 เงินอุดหนุนทั้งหมดจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่โรงเรียนได้รับ มีการใช้จ่ายมากกว่าที่ได้รับ โดยเฉพาะคิดเป็นร้อยละ 4.5 ของงบโครงการ ตามแนวทางการดำเนินการของโครงการฯ ระบุไว้ว่า งบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นโรงเรียนสามารถใช้ได้ภายในรอบระยะเวลาสองปีงบประมาณ ดังนั้นการที่โรงเรียนต่างๆ มีการใช้จ่ายที่สูงกว่างบประมาณที่ได้รับจากโครงการฯ สามารถอธิบายได้ว่าเป็นการที่โรงเรียนนำงบประมาณสะสมมาใช้ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 4.8 ซึ่งแสดงตัวเลขของงบประมาณจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ยังใช้ไม่หมดในระดับโรงเรียน ในปีงบประมาณ 2556 และ 2557 จะเห็นว่าในแต่ละปีจะมีเงินทุนสำหรับโครงการฯ ที่ยังคงค้างอยู่ในบัญชีของโรงเรียน แม้ว่าในปีงบประมาณ 2557 จะมีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีมากกว่าที่ได้รับการจัดสรร แต่เงินทุนของโรงเรียนที่ยังไม่ได้ใช้ในวงสิ้นสุดปียังมีเหลือมากกว่าร้อยละ 20 ของเงินอุดหนุนที่ได้รับทั้งหมด โดยหลักการแล้วเงินที่ไม่ได้ใช้จ่ายภายใน 2 ปีงบประมาณต้องส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดิน เหตุผลที่เป็นไปได้ว่าโรงเรียนยังคงเก็บเงินไว้ เพราะต้องสำรองเงินไว้ใช้ในกิจกรรมของโครงการฯ ที่ต้องดำเนินการต่อและยังไม่ได้รับเงินจาก สพฐ.

ในระดับโรงเรียน ณ เวลาที่สิ้นสุดปีงบประมาณสองปี มีเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่ยังไม่ได้ใช้เหลืออยู่ประมาณร้อยละ 20 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด หากรวมกันทั้งประเทศจะเป็นเงินประมาณ 8.6 พันล้านบาท (ทั้งที่ในปีงบประมาณ 2556 มีการใช้จ่ายเกินงบประมาณของโครงการฯ)

ตารางที่ 4.8: อัตราส่วนของเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่ยังคงเหลืออยู่ในระดับโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2556 และปีงบประมาณ 2557)

ปีงบประมาณ	ยอดยกมา	จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับ	จำนวนเงินอุดหนุนที่ใช้ไป	ยอดคงเหลือ	ร้อยละของเงินที่เหลืออยู่
2556	164,815,653	527,665,239	517,629,566	174,391,325	25.2
2557	174,391,325	577,066,033	595,865,784	155,620,613	20.7

หมายเหตุ: อัตราส่วนของเงินที่เหลืออยู่ = (ยอดคงเหลือ / (ยอดยกมา + ยอดที่ได้รับ)) x 100

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

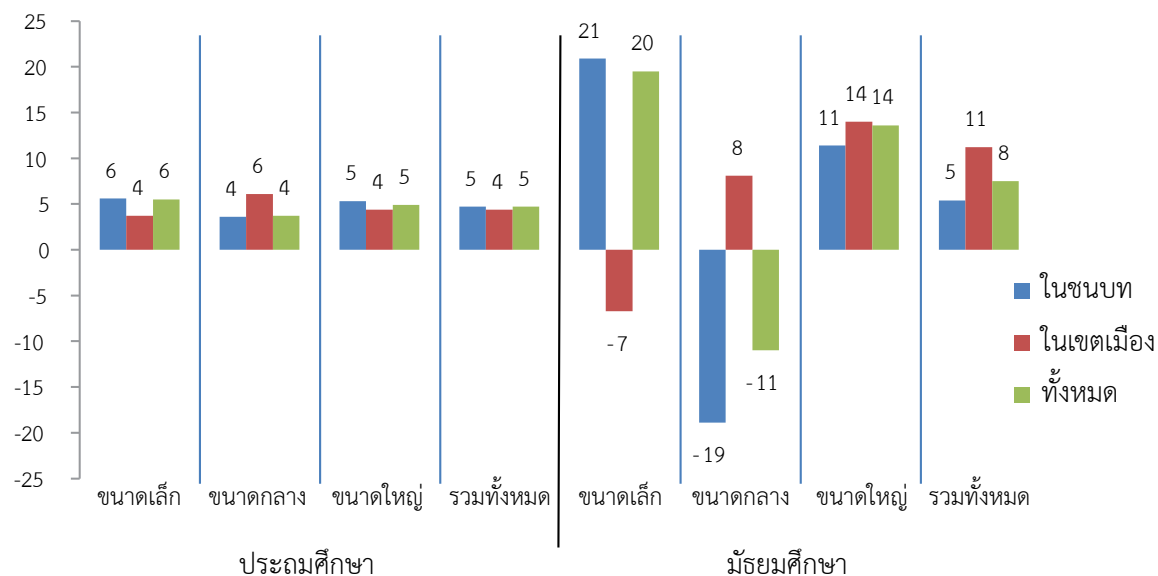
เนื้อหาส่วนต่อไปนำเสนอผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนแต่ละประเภทจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีของโรงเรียน เพื่อทำความเข้าใจการบริหารจัดการเงินอุดหนุนของโรงเรียน โดยทำการตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้เงินอุดหนุนด้วยการเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติของโครงการฯ โดยเฉพาะในเรื่องแบบแผนการใช้จ่าย และความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นในการถ่ายโอนเงินอุดหนุน (เป็นเงินสดหรือรูปแบบอื่นๆ) ให้กับนักเรียน และจำนวนเงินของการใช้จ่ายต่อคน

4.5.2 เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับกิจกรรมการเรียนการสอน

เงินอุดหนุนทั่วไปของโครงการเรียนฟรี 15 ปี สำหรับกิจกรรมการเรียนการสอน เป็นสัดส่วนที่มากที่สุดของเงินอุดหนุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของโรงเรียนในแต่ละปี โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ตามจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน โดยจำนวนเงินรายหัวที่ได้จะแตกต่างกันตามระดับชั้นเรียน (ดูแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนในตารางที่ 3.5) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับนักเรียนเป็นรายหัวนี้ มีจุดมุ่งหมายที่สนับสนุนความเป็นธรรมในแนวนอนของการจัดสรรทรัพยากรให้กับโรงเรียนต่างๆ และเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายของโรงเรียน สำนักนโยบายและแผนจึงกำหนดเพียงแนวทางกว้างๆ ในเรื่องแนวปฏิบัติการใช้จ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนไว้ โดยที่โรงเรียนรัฐบาลทุกแห่งยังคงต้องนำเสนอแผนปฏิบัติการประจำปีให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นชอบ เพื่ออธิบายว่างบประมาณที่ได้รับของโครงการเรียนฟรี 15 ปีจะถูกนำไปใช้อย่างไร

รูปที่ 4.4 แสดงให้เห็นร้อยละการใช้จ่ายเงินอุดหนุนรายหัวที่มากเกินไปกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร จำแนกตามขนาดของโรงเรียน และสภาพที่ตั้ง พบว่า ในภาพรวมโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (โดยไม่คำนึงถึงขนาดและที่ตั้งของโรงเรียน) มีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปจากโครงการฯ มากกว่าที่ได้รับ โดยเงินที่นำมาใช้จ่ายส่วนเกินในปีงบประมาณ 2557 อาจจะมาจกแหล่งอื่นๆ ได้แก่ เงินอุดหนุนสะสมที่ยังเหลืออยู่จากปีงบประมาณ 2556 การจัดสรรโยกมาจากเงินอุดหนุนประเภทอื่นๆ (โดยเฉพาะค่าอุปกรณ์การเรียน) และแหล่งทรัพยากรอื่นๆ (เช่น เงินสนับสนุนจากองค์กรเอกชนและหน่วยงานรัฐอื่นๆ)

รูปที่ 4.4: แสดงร้อยละของการใช้เงินอุดหนุนรายหัวที่เกินกว่าเงินที่ได้รับจัดสรร แบ่งตามประเภทโรงเรียนและสภาพที่ตั้งของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)



หมายเหตุ: อัตราการใช้เงิน = (ยอดที่ใช้จ่าย / ยอดที่ได้รับ) x 100

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

หากพิจารณาหมวดการใช้จ่ายที่เฉพาะเจาะจง(ดูตารางที่ 4.9) พบว่า ส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในการสนับสนุนการบริหารงานทั่วไป (ได้แก่ ค่าสาธารณูปโภค ค่าดำเนินงาน) ประมาณร้อยละ 40 ของเงินอุดหนุนทั่วไป รองลงมา คือ ค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมการเรียนการสอน (ได้แก่ ค่าอุปกรณ์การสอน ค่าหนังสือสำหรับห้องสมุด, ค่าใช้จ่ายเรื่องการทดสอบ) ค่าใช้จ่ายการบริหารบุคลากร (ได้แก่ การจ้างครูชั่วคราวและค่าตอบแทนสำหรับพนักงานที่ไม่ได้ทำหน้าที่สอน) และค่าใช้จ่ายลงทุน (ครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง) ซึ่งรูปแบบของการใช้จ่ายนี้จะแตกต่างจากแนวทางที่กำหนดไว้ของโครงการฯ ซึ่งระบุว่าโรงเรียนควรใช้เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับการบริหารวิชาการ ประมาณร้อยละ 60 และใช้เงินส่วนที่เหลือสำหรับกิจกรรมสนับสนุนอื่นๆ

ตารางที่ 4.9: แสดงจำนวนและร้อยละการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแบ่งตามประเภทของกิจกรรมต่างๆ เฉลี่ยต่อโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)

กิจกรรมของโรงเรียน	จำนวนเงิน (บาท)	ร้อยละ
การบริหารวิชาการ	94,770,088	27.1
การบริหารงานบุคลากร	65,920,375	18.8
การบริหารงบประมาณ	44,876,200	12.8
การบริหารทั่วไป	144,487,245	41.3
รวม	350,053,908	100

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.5.3 หนังสือเรียน

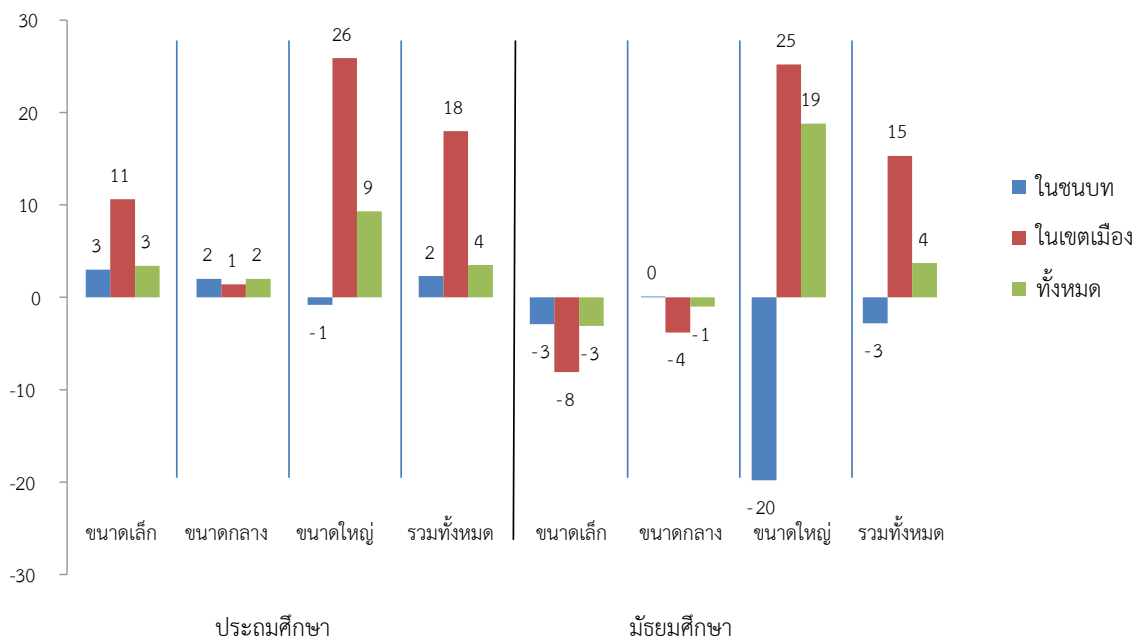
ในการสนับสนุนนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นค่าหนังสือเรียนให้กับนักเรียนทุกคน โดยเป็นส่วนหนึ่งของเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี เงินอุดหนุนค่าหนังสือเรียนนี้จะถูกจัดสรรตามจำนวนนักเรียน และแตกต่างกันตามระดับชั้นเรียน ตั้งแต่ 200 บาทถึง 1,109 บาทต่อคนต่อปี เมื่ออ้างอิงตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติ (พ.ศ. 2551) จำนวนเงินอุดหนุนค่าหนังสือนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายของหนังสือเสริมประสบการณ์ หนังสือเรียนใน 8 วิชาหลัก และหนังสือแบบฝึกหัด 3 เล่มที่ต้องใช้ในแต่ละปีการศึกษา

โรงเรียนสามารถเลือกใช้หนังสือเสริมประสบการณ์ หนังสือเรียนและหนังสือแบบฝึกหัดเล่มใดก็ได้ที่อยู่ในรายชื่อหนังสือที่ได้รับอนุมัติจาก สพฐ. โรงเรียนจะต้องจัดหนังสือเรียนพื้นฐานที่จำเป็นให้กับนักเรียน (วิชาหลักแปดเล่มและแบบฝึกหัดสามเล่ม) โดยมอบหนังสือเหล่านั้นให้เป็นทรัพย์สินของนักเรียน และโรงเรียนจะต้องใช้เงินอุดหนุนค่าหนังสือที่ยังไม่หมดในการซื้อหนังสือเล่มอื่นๆ หรือสื่อการสอน

การจัดซื้อหนังสือจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประหยัดค่าใช้จ่าย การจัดซื้อหนังสือต้องมีการวางแผนและดำเนินการให้เสร็จก่อนเริ่มต้นปีการศึกษา ซึ่งโรงเรียนควรจะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวค่าหนังสือเรียนก่อนสิ้นภาคเรียนที่สองของปีการศึกษาก่อนหน้า จากการสำรวจ พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุนค่าหนังสือทันเวลา และมีเวลามากพอที่จะเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดซื้อหนังสือก่อนเปิดภาคเรียน

รูปที่ 4.5 แสดงอัตราการใช้เงินอุดหนุนค่าหนังสือเรียน ที่มากเกินไปกว่าทรัพยากรที่ได้รับ จำแนกตามขนาด และที่ตั้งของโรงเรียน จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ พบว่า มีการใช้เงินอุดหนุนข้ามประเภท เพื่อนำมาใช้ในรายการค่าหนังสือเรียน ในภาพรวมโรงเรียนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนในเขตเมือง มีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายในส่วนของค่าหนังสือเรียนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ในปี 2557 เป็นค่าหนังสือเรียนเล็กน้อย (ที่ร้อยละ 4) โรงเรียนในเขตเมืองมีการใช้จ่ายเป็นค่าหนังสือเรียนสูงกว่างบประมาณที่ได้รับ คิดเป็นร้อยละ 17 อย่างไรก็ตาม โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กในเขตเมือง และโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่ในชนบทใช้งบประมาณน้อยกว่าที่ได้รับจัดสรร คิดเป็นร้อยละ 8 และร้อยละ 20 ตามลำดับ

รูปที่ 4.5: อัตราการใช้เงินอุดหนุนค่าหนังสือมากกว่าที่ได้รับจัดสรร แบ่งตามประเภทและที่ตั้งของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ตารางที่ 4.10 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนในเขตเมืองมีค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับค่าน้ำหนังสือสูงกว่าโรงเรียนในชนบท ประมาณร้อยละ 50 (963 บาทเทียบกับ 651 บาท) ค่าหนังสือต่อนักเรียน 1 คน ของโรงเรียนมัธยมศึกษา เท่ากับ 1,035 บาท ซึ่งมากกว่าโรงเรียนประถมศึกษาประมาณสองในสาม (603 บาท)

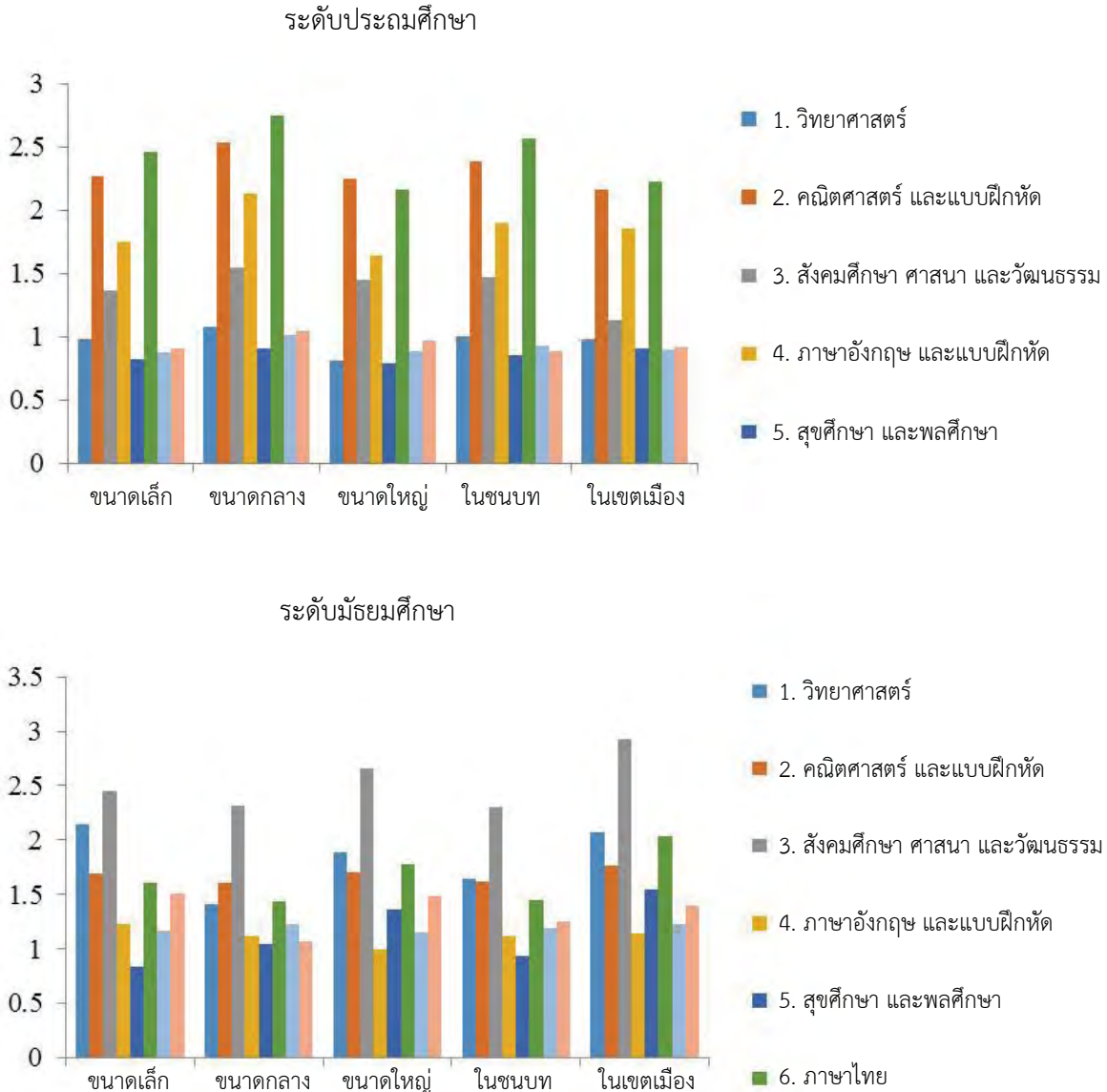
ตารางที่ 4.10: แสดงค่าน้ำหนังสือเรียนต่อนักเรียน (ปีงบประมาณ 2557)

ประเภทของหนังสือ		โรงเรียนในชนบท	โรงเรียนในเขตเมือง	เฉลี่ย
		(บาท)	(บาท)	(บาท)
หนังสือเสริมประสบการณ์ชั้นอนุบาล	ประถมศึกษา	212	243.2	214.2
	มัธยมศึกษา			
	เฉลี่ย	212	243.2	214.2
รายวิชาพื้นฐาน	ประถมศึกษา	560.1	612.9	563.9
	มัธยมศึกษา	909.1	1,167.30	1,002.00
	เฉลี่ย	613.7	924.7	655.2
แบบฝึกหัดสำหรับรายวิชาพื้นฐาน	ประถมศึกษา	154.1	176	155.7
	มัธยมศึกษา	0		0
	เฉลี่ย	150.6	176	152.5
หนังสืออื่นๆ	ประถมศึกษา	2	7.7	2.4
	มัธยมศึกษา	0.7	0	0.4
	เฉลี่ย	1.8	3.4	2
รวมหนังสือทั้งหมด	ประถมศึกษา	595.6	701.2	603.4
	มัธยมศึกษา	961.6	1,167.30	1,035.60
	เฉลี่ย	651.9	963.4	693.4

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

จากรูปที่ 4.6 พบว่า การที่โรงเรียนในเขตเมืองใช้จ่ายค่าหนังสือเฉลี่ยต่อคนสูงกว่าโรงเรียนในเขตชนบท สะท้อนได้จากจำนวนหนังสือที่ซื้อ โรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตเมืองซื้อหนังสือเรียน 14 เล่มต่อคน เทียบกับโรงเรียนในชนบทที่ซื้อ 11.5 เล่มต่อคน

รูปที่ 4.6: จำนวนหนังสือที่ซื้อให้ต่อคน จำแนกตามประเภท ที่ตั้ง และขนาดของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

การมีหนังสือเรียนและแบบฝึกหัดพร้อมใช้เรียนสำคัญต่อสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ในโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการซื้อหนังสือของโรงเรียนในแต่ละปี มักได้รับผลกระทบจากกระบวนการจัดซื้อ และการส่งมอบที่ล่าช้าจากผู้จัดพิมพ์และผู้จัดจำหน่าย ในปัจจุบันมีหนังสือเรียนในบางวิชาถูกผูกขาดโดยสำนักพิมพ์ที่อยู่ในส่วนกลาง ทำให้มีผลกระทบต่อความล่าช้าและค่าใช้จ่าย เมื่อสอบถามเกี่ยวกับความล่าช้าในการจัดส่งหนังสือเรียนใน พบว่า หนึ่งในสี่ของโรงเรียนในกลุ่มตัวอย่างประสบกับ

ปัญหาการได้รับหนังสือล่าช้าในปีการศึกษา 2557 (ดูตารางที่ 4.11) โดยวัดความล่าช้าจากจำนวนวันที่ใช้ในการส่งมอบตามกำหนดการของโรงเรียนแต่ละแห่ง นับจากวันที่เริ่มต้นของแต่ละภาคเรียน ความล่าช้าในการจัดส่งหนังสือนั้นส่งผลกระทบต่อเป็นอย่างมากในโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยโรงเรียนเกือบครึ่งหนึ่งมีการรายงานว่าได้รับการส่งมอบหนังสือที่ล่าช้า โดยเฉพาะในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ในเขตเมือง (สามในสี่ของโรงเรียนเหล่านี้ได้รับหนังสือเรียนล่าช้า)

โดยเฉลี่ยมีการจัดส่งหนังสือเรียนให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาล่าช้าเกือบ 23 วัน และมีการจัดส่งหนังสือเรียนให้แก่โรงเรียนมัธยมศึกษา ล่าช้าเกือบ 26 วัน ชั่วที่สุดที่พบ คือ โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางในชนบทล่าช้าสูงสุด 106 วัน (43 วันในเขตเมือง) เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนให้ความเห็นว่า การที่โรงเรียนได้รับหนังสือล่าช้าเกิดจากการจัดส่งที่ล่าช้าของผู้จัดจำหน่าย (ร้อยละ 68) และอุปสรรคในกระบวนการจัดซื้อ (ร้อยละ 30)

ตารางที่ 4.11: การจัดส่งหนังสือเรียน

(ก) ระยะเวลาของความล่าช้า ในปีงบประมาณ 2557 (จำนวนวัน)

ประเภทของโรงเรียน		ร้อยละของโรงเรียนที่ประสบความล่าช้า (ตามกำหนดการของโรงเรียนแต่ละแห่ง)			จำนวนวันเฉลี่ยที่ล่าช้า นับจากวันเปิดภาคเรียน		
		ในชนบท	ในเขตเมือง	ทั้งหมด	ในเขตเมือง	ในชนบท	ทั้งหมด
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	18.4	25	18.7	32		32
	ขนาดกลาง	19.7		19.2	17		17
	ขนาดใหญ่	30.8		19	6		6
	รวมทั้งหมด	19.9	7.1	18.9	23		23
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	33.3		31.6	26		28
	ขนาดกลาง	50	40	47.1	43	106	55
	ขนาดใหญ่	50	75	71.4		8	8
	รวมทั้งหมด	40.6	61.1	48	33	18	26
รวม		23.1	37.5	25	26	18	24

(ข) สาเหตุของความล่าช้า

สาเหตุของความล่าช้า	จำนวนโรงเรียน	ร้อยละ
1. งบประมาณล่าช้า	0	0
2. การจัดส่งล่าช้าโดยผู้ค้าหรือผู้จัดจำหน่าย	41	68.3
3. กระบวนการจัดซื้อจัดหาของโรงเรียน	18	30
4. อื่นๆ	1	1.7
รวม	60	100

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.5.4 อุปกรณ์การเรียน

เพื่อเพิ่มคุณภาพการเรียนรู้ของนักเรียนและลดภาระของผู้ปกครอง รัฐบาลให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ปกครองนักเรียน เพื่อใช้ซื้ออุปกรณ์การเรียนโดยการจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินสดให้ผู้ปกครอง/นักเรียน ภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี การสนับสนุนการเงินสำหรับเป็นค่าอุปกรณ์การเรียนเริ่มตั้งแต่ 200 บาทถึง 460 บาทต่อคนต่อปีการศึกษา การใช้จ่ายเงินอุดหนุนสำหรับอุปกรณ์การเรียนนี้ค่อนข้างมีความยืดหยุ่น และผู้ปกครองสามารถใช้จ่ายเงินส่วนนี้สำหรับเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียน/อุปกรณ์การเรียนได้หากจำเป็น

ถึงแม้การใช้จ่ายเงินในส่วนค่าอุปกรณ์การเรียนจะมีความยืดหยุ่น แต่การใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ของโรงเรียนยังคงต่ำกว่าจำนวนที่ได้รับการจัดสรรเล็กน้อย ไม่อาจจะเป็นโรงเรียนประเภทใดหรือสถานที่ตั้งใด (ดูรูปที่ 4.7(ก)) โดยเฉพาะแล้วพบว่า โรงเรียนมีการใช้จ่ายน้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรร ประมาณร้อยละ 1 และร้อยละ 8 สำหรับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตามลำดับ ทั้งนี้โรงเรียนประถมศึกษาขนาดกลางและโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองมีการใช้จ่ายน้อยกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรค่อนข้างมาก

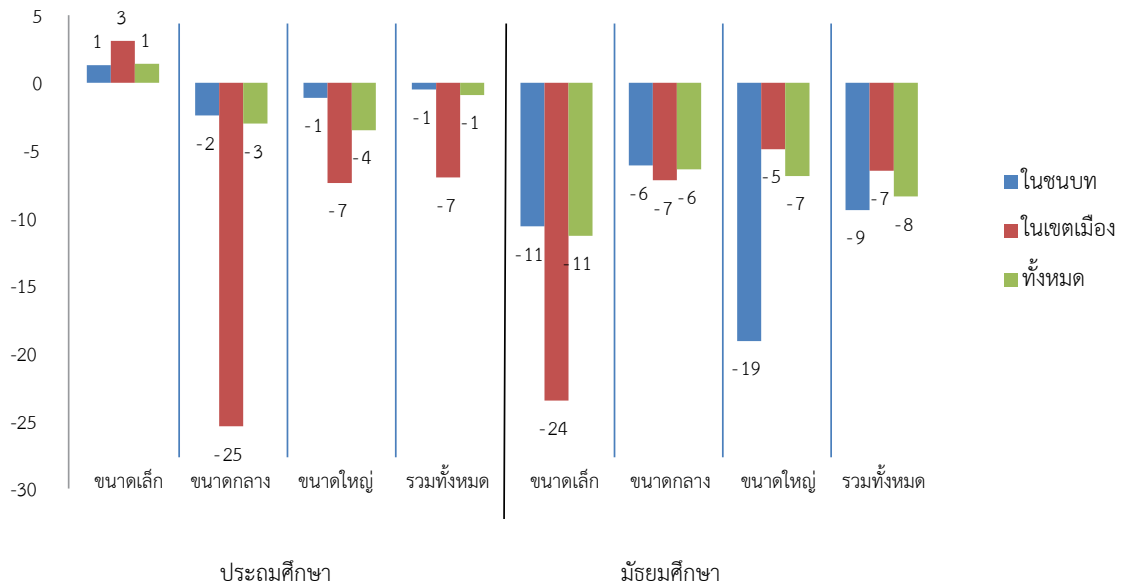
แม้ว่าแนวทางปฏิบัติของโครงการเรียนฟรี 15 ปี จะระบุว่าผู้ปกครองจะได้รับเงินอุดหนุนนี้ในรูปของเงินสด แต่มีบางโรงเรียนเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่ให้ไว้ (ดูรูปที่ 4.7(ข)) เกือบหนึ่งในสี่ของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเลือกที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนส่วนนี้ให้กับนักเรียนในรูปสิ่งของแทนที่จะเป็นเงินสด โรงเรียนในชนบทมีแนวโน้มที่จะให้ในรูปสิ่งของเช่นเดียวกับโรงเรียนขนาดเล็กในเขตเมือง

โรงเรียนขนาดใหญ่มีความได้เปรียบในการจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนได้ในราคาที่ต่ำกว่า เนื่องจากได้รับส่วนลดมากกว่าในกรณีที่มีการสั่งซื้อจำนวนมาก จึงอาจมีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการให้ในรูปแบบของสิ่งของ แต่สิ่งที่พบกลับกลายเป็นโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาขนาดเล็กเลือกให้เป็นสิ่งของมากกว่า และแม้ว่าจะมีการจ่ายเงินอุดหนุนให้กับผู้ปกครองเป็นเงินสดตามที่ระบุไว้ในแนวปฏิบัติของโครงการฯ โรงเรียนส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะกำหนดให้ผู้ปกครองซื้อชุดอุปกรณ์การเรียนกับสหกรณ์ของโรงเรียน หรือร้านค้าที่โรงเรียนเลือกให้

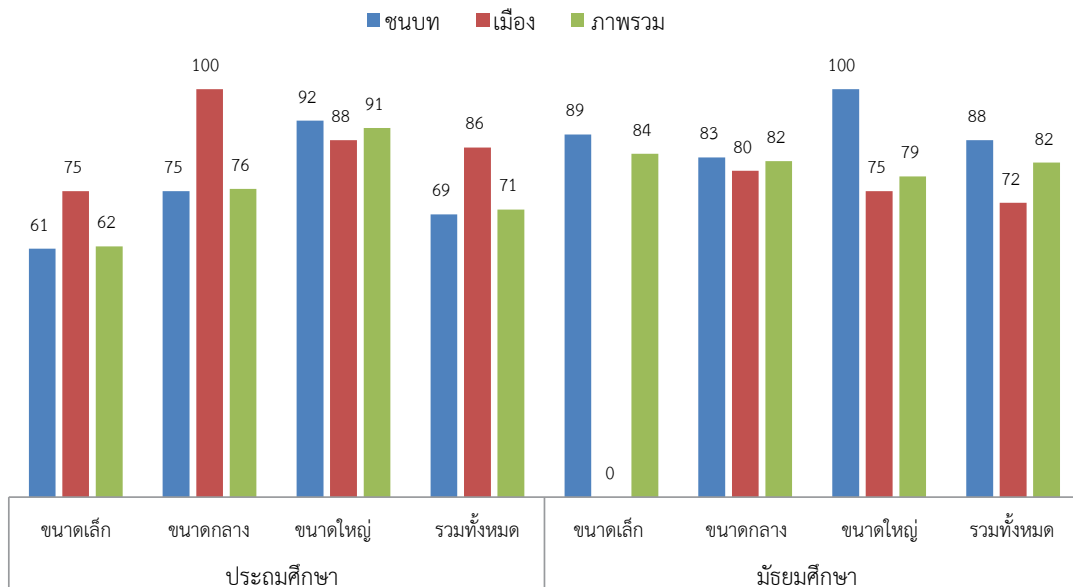
นักเรียนได้รับอุปกรณ์การเรียนเร็วหรือช้าขึ้นกับความล่าช้าในการจ่ายเงินสดให้กับผู้ปกครอง ในรูปที่ 4.7(ค) แสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองได้รับเงินสดเพื่อเป็นค่าอุปกรณ์การเรียน เฉลี่ยประมาณ 37 วันหลังวันเปิดภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556/57 และความล่าช้านั้นโดยเฉลี่ยลดลงสำหรับภาคเรียนแรกของปีการศึกษา 2557/58 (อยู่ที่ 17 วัน) แต่พบว่าสำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ในเขตเมืองยังคงได้รับล่าช้า สูงถึง 42 วัน

รูปที่ 4.7: อุปกรณ์การเรียน

(ก) อัตราการใช้เงินอุดหนุนค่าอุปกรณ์การเรียนต่ำกว่าเงินที่ได้รับ จำแนกตามประเภทและที่ตั้งของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)

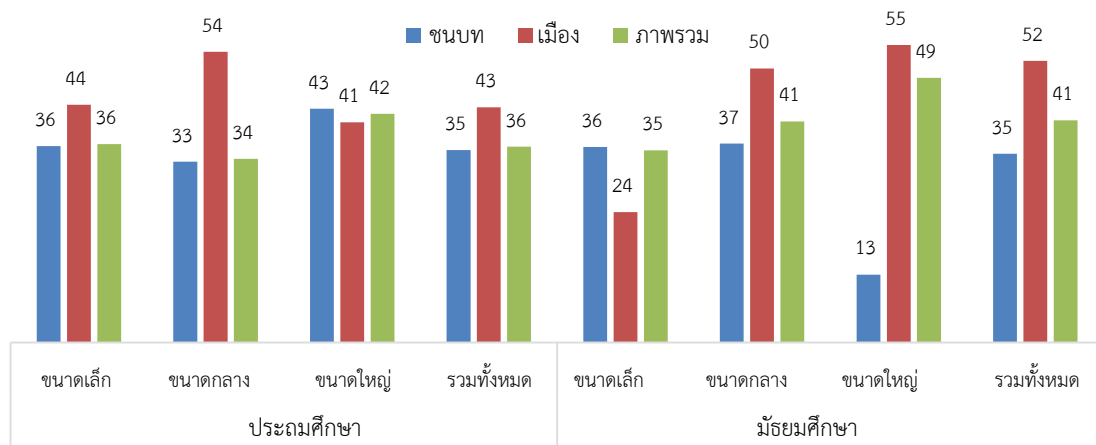


(ข) การโอนเงินสดให้กับครอบครัวนักเรียน (ร้อยละของโรงเรียน)

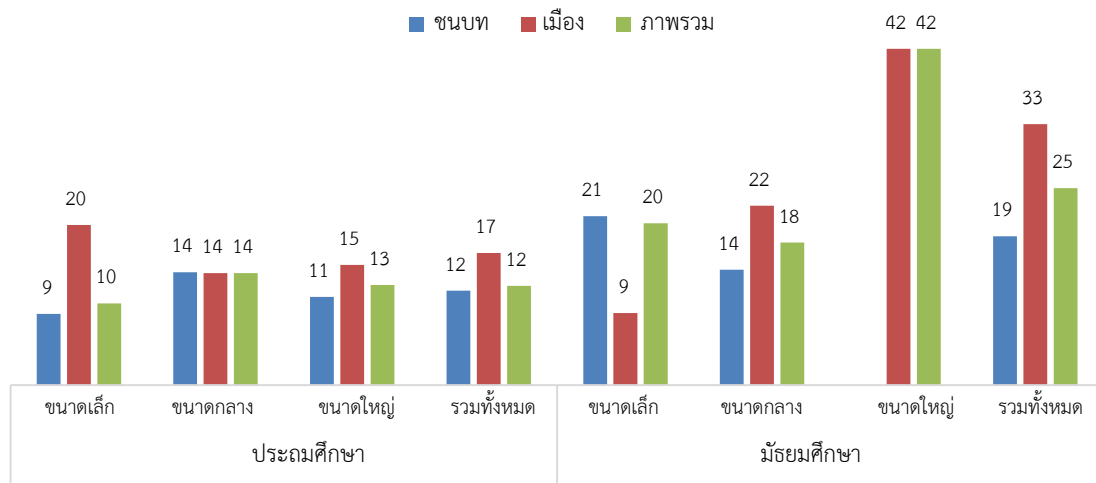


(ค) ความล่าช้า (จำนวนวัน)

ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556



ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

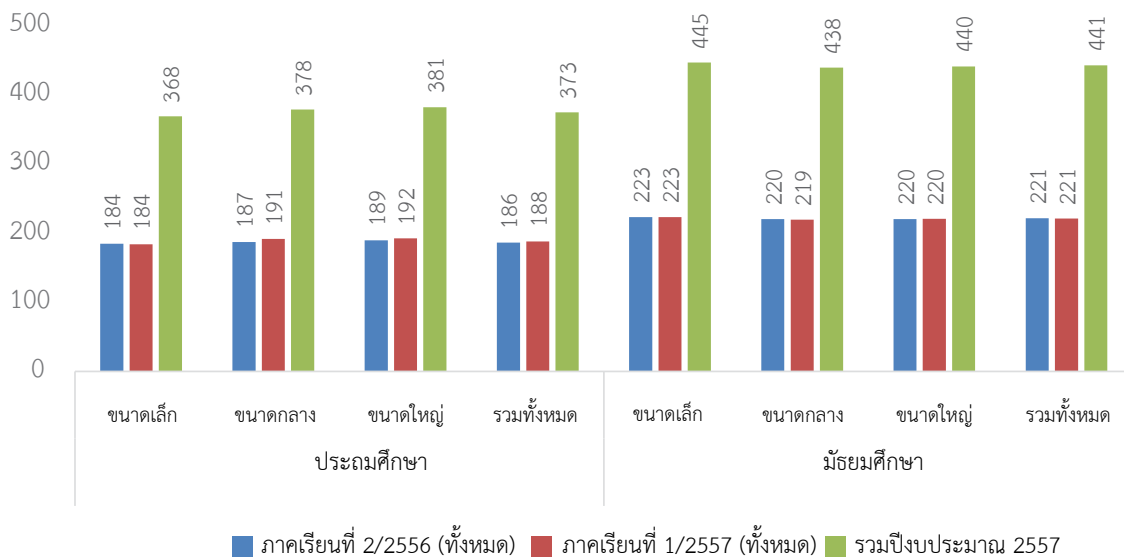
การได้รับเงินอุดหนุนค่าอุปกรณ์การเรียนของครัวเรือน

ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนที่ได้จากการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทยในครั้งนี้ ทำให้สามารถตรวจสอบไขว้ (triangulating) กับข้อมูลที่เก็บรวบรวมในระดับโรงเรียนได้ พบว่า ครัวเรือนที่สำรวจ ประมาณร้อยละ 73 รายงานว่าได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี จากโรงเรียน สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเรื่องอุปกรณ์การเรียนทั้งสองภาคการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่โรงเรียนรายงาน ในส่วนของจำนวนเงินที่ได้รับก็สอดคล้องกับข้อมูลที่โรงเรียนรายงาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการใช้จ่ายที่ต่ำกว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรมา กล่าวคือ การจ่ายเป็นเงินสดให้กับครัวเรือนนั้นน้อยกว่าจำนวนที่ระบุในแนวปฏิบัติของโครงการฯ ประมาณร้อยละ 30 (ดูรูปที่ 4.8(ก))

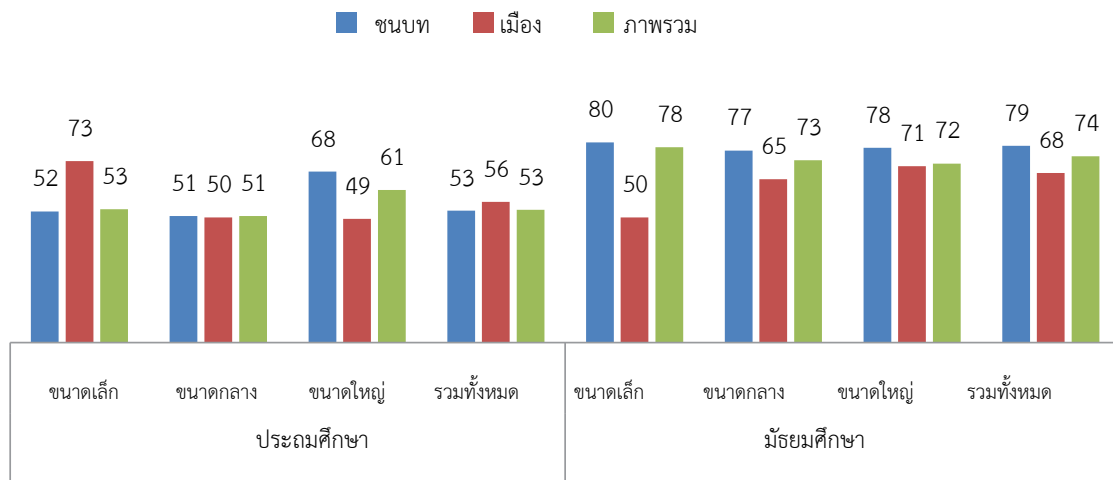
นักเรียนประถมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนค่าอุปกรณ์การเรียนเฉลี่ยต่อปี จำนวน 373 บาท เทียบกับที่กำหนดไว้ 390 บาทต่อคน ในขณะที่นักเรียนมัธยมศึกษาแจ้งว่าได้รับเงินอุดหนุนตรงตามที่กำหนด คือ 441 บาท อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนสำหรับค่าอุปกรณ์การเรียนที่ได้นั้นน้อยกว่าสิ่งที่ครอบครัวนักเรียนจำเป็นต้องใช้ ประมาณร้อยละ 60 ของผู้ปกครองรายงานว่าต้องใช้จ่ายเงินเพิ่มเติมเพื่อเป็นค่าอุปกรณ์การเรียน ในปีการศึกษา 2556/57 ในขณะที่เกือบร้อยละ 80 ของครอบครัวนักเรียนมัธยมศึกษาในชนบท ต้องมีการใช้จ่ายเงินเพิ่มเติม (ดูรูปที่ 4.8(ข)) ข้อมูลเกี่ยวกับความล่าช้าในการได้รับอุปกรณ์การเรียนของครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่ค่อนข้างสอดคล้องกับสิ่งที่โรงเรียนรายงาน กล่าวคือ การโอนเงินสดหรือให้ในรูปแบบอื่นล่าช้าประมาณหนึ่งเดือนหลังวันเปิดภาคเรียน โดยครัวเรือนของเด็กนักเรียนประถมศึกษาจะได้รับช้ามากกว่ากลุ่มอื่น (ดูรูปที่ 4.8(ค))

รูปที่ 4.8: การรับเงินอุดหนุนอุปกรณ์การเรียนของครัวเรือน (ปีงบประมาณ 2557)

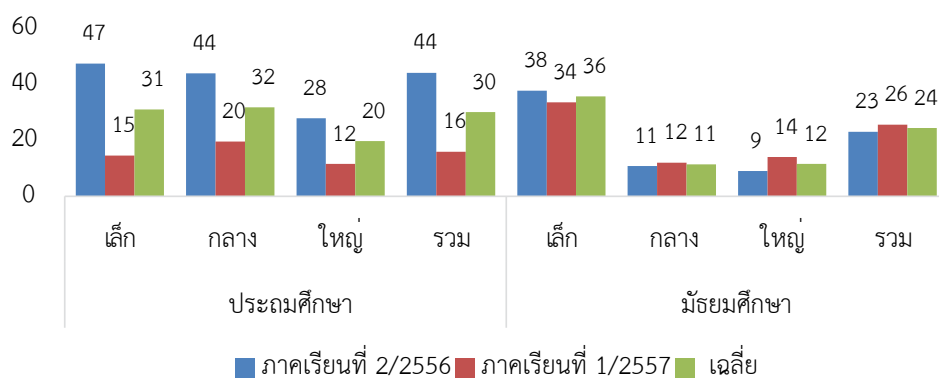
(ก) จำนวนเงินสดเฉลี่ยที่ครัวเรือนได้รับโอน (บาทต่อนักเรียน)



(ข) ร้อยละของครัวเรือนที่ต้องใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับอุปกรณ์การเรียน



(ค) ความล่าช้าในการโอนเงินอุดหนุน (จำนวนวัน)



หมายเหตุ: เปรียบเทียบความล่าช้าที่เกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นของแต่ละภาคเรียน จำนวนกลุ่มตัวอย่าง: 2,267 ครัวเรือน

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.5.5 เครื่องแบบนักเรียน

งบอุดหนุนเครื่องแบบนักเรียนของโครงการเรียนฟรี 15 ปี จะถูกจัดสรรให้กับโรงเรียนปีละหนึ่งครั้ง อัตราการอุดหนุนจะเพิ่มขึ้นตามระดับชั้นเรียน ตั้งแต่ 300-500 บาทต่อคนต่อปี เนื่องจากราคาของเครื่องแบบนักเรียนค่อนข้างสูง ซึ่งเงินอุดหนุนจะครอบคลุมได้เพียงบางส่วนของค่าใช้จ่ายสำหรับเครื่องแบบสองชุดต่อคนเท่านั้น ดังที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของโครงการฯ ดังนั้น โรงเรียนจึงมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั้งหมดที่ได้รับการจัดสรรในรายการนี้ จะเหลือเพียงร้อยละ 1 ของงบประมาณที่ไม่ได้ใช้ ซึ่งอาจเป็นเพราะจำนวนนักเรียนที่ลดลง (ดูตารางที่ 4.12)

เงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบมีจุดมุ่งหมายที่จะจ่ายเป็นเงินสดให้กับผู้ปกครอง โดยอนุญาตให้ใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าเครื่องแบบหรืออุปกรณ์การเรียน ผลจากการสำรวจ พบว่า ประมาณหนึ่งในสามของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง จ่ายเงินอุดหนุนให้กับครัวเรือนล่าช้า (ดูตารางที่ 4.12(ข)) โดยเฉลี่ยผู้ปกครองจะได้รับเงินอุดหนุนประมาณ 23 วันหลังจากวันเปิดภาคเรียน

ด้วยความเห็นชอบของผู้ปกครองและคณะกรรมการสถานศึกษา โรงเรียนอาจเลือกที่จะจัดหาเครื่องแบบให้กับนักเรียนมากกว่าการจ่ายเป็นเงินสด โรงเรียนส่วนใหญ่ในกลุ่มตัวอย่าง (ประมาณร้อยละ 95) ใช้วิธีจ่ายเงินสดตามที่กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติของโครงการฯ มีเพียงโรงเรียนไม่กี่แห่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ที่เลือกให้เป็นเครื่องแบบนักเรียนโดยตรง (ดูตารางที่ 4.12(ค)) ด้วยเหตุที่ราคาเครื่องแบบนักเรียนสูงขึ้นเรื่อยๆ โรงเรียนส่วนใหญ่จึงไม่มีแรงจูงใจที่บริหารเงินอุดหนุนหมวดนี้เอง

ตารางที่ 4.12: เงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบนักเรียน

(ก) อัตราการใช้เงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบนักเรียน แบ่งตามประเภทและที่ตั้งของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)

		ในชนบท	ในเขตเมือง	รวม
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	98.9	108	99.3
	ขนาดกลาง	99.3	75.8	98.7
	ขนาดใหญ่	104.6	98.9	102.4
	รวมทั้งหมด	99.5	98.2	99.4
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	87.4	75.7	86.8
	ขนาดกลาง	93.5	112.1	99
	ขนาดใหญ่	79.6	100.6	97.6
	รวมทั้งหมด	89.2	102.4	94
รวม	97.9	100.6	98.3	

(ข) ความล่าช้าในการจ่ายเงินอุดหนุน (ทั้งเงินสดและรูปแบบอื่น) (จำนวนวัน)

		ในชนบท	ในเขตเมือง	รวม
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	6.3	20	7.8
	ขนาดกลาง	14.8	14	14.8
	ขนาดใหญ่	13.3	14	13.6
	รวมทั้งหมด	11.1	15.7	11.8
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	26.8	9	25.5
	ขนาดกลาง	42.5	56	48.6
	ขนาดใหญ่		44.3	44.3
	รวมทั้งหมด	32.1	45.9	38.3
รวม	17.8	36.3	23	

(ค) การจ่ายเงินสดให้ครัวเรือน (ร้อยละของโรงเรียนทั้งหมด)

		ในชนบท	ในเขตเมือง	รวม
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	93.1	100	93.4
	ขนาดกลาง	93.4	100	93.6
	ขนาดใหญ่	100	100	100
	รวมทั้งหมด	93.8	100	94.2
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	100	100	100
	ขนาดกลาง	100	100	100
	ขนาดใหญ่	100	91.7	92.9
	รวมทั้งหมด	100	94.4	98
รวม		94.7	96.9	95

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

การรับเงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบของครัวเรือน

ในการสำรวจครั้งนี้ ได้สอบถามมุมมองของผู้ปกครองเกี่ยวกับการรับเงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบ และสิ่งนี้อาจเป็นปัญหาและอุปสรรค พบว่า ประมาณร้อยละ 98 ของครัวเรือนตัวอย่าง รายงานว่าได้รับเงินสดจากโรงเรียนสำหรับค่าเครื่องแบบ ในระหว่างปีการศึกษา 2557 ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่โรงเรียนรายงาน (ดูตารางที่ 4.13(ก)) อย่างไรก็ตาม กว่าร้อยละ 90 ของครัวเรือนตัวอย่าง รายงานว่าต้องมีการใช้จ่ายเป็นค่าเครื่องแบบมากกว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับ (ดูตารางที่ 4.13(ข)) เห็นได้ชัดว่าเงินอุดหนุนสำหรับค่าเครื่องแบบไม่เพียงพอที่จะซื้อเครื่องแบบได้ปีละสองชุดตามที่กำหนดไว้ในโครงการฯ

ตารางที่ 4.13: การได้รับเงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบนักเรียนของครัวเรือน

(ก) แสดงร้อยละของครัวเรือนตัวอย่างที่ได้รับค่าเครื่องแบบเป็นเงินสด

		ในชนบท	ในเขตเมือง	รวม
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	96.8	100	96.9
	ขนาดกลาง	97.3	100	97.3
	ขนาดใหญ่	99.2	100	99.5
	รวมทั้งหมด	97.2	100	97.3
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	99.3	100	99.4
	ขนาดกลาง	100	100	100
	ขนาดใหญ่	100	96.5	97.1
	รวมทั้งหมด	99.6	97.7	99
รวม		97.5	98.8	97.6

(ข) แสดงร้อยละของครัวเรือนตัวอย่างที่ต้องจ่ายเงินเพิ่มเติมสำหรับเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียน

		ในชนบท	ในเขตเมือง	รวม
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	91.1	92.3	91.1
	ขนาดกลาง	87	90	87.1
	ขนาดใหญ่	95.3	94.6	95
	รวมทั้งหมด	89.6	93.2	89.9
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	92.3	90	92.2
	ขนาดกลาง	90.5	100	93.3
	ขนาดใหญ่	90	99.2	97.8
	รวมทั้งหมด	91.5	98.9	94.2
รวม		89.9	96.4	90.8

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557 จำนวนกลุ่มตัวอย่าง: 2,267 ครัวเรือน

4.5.6 กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

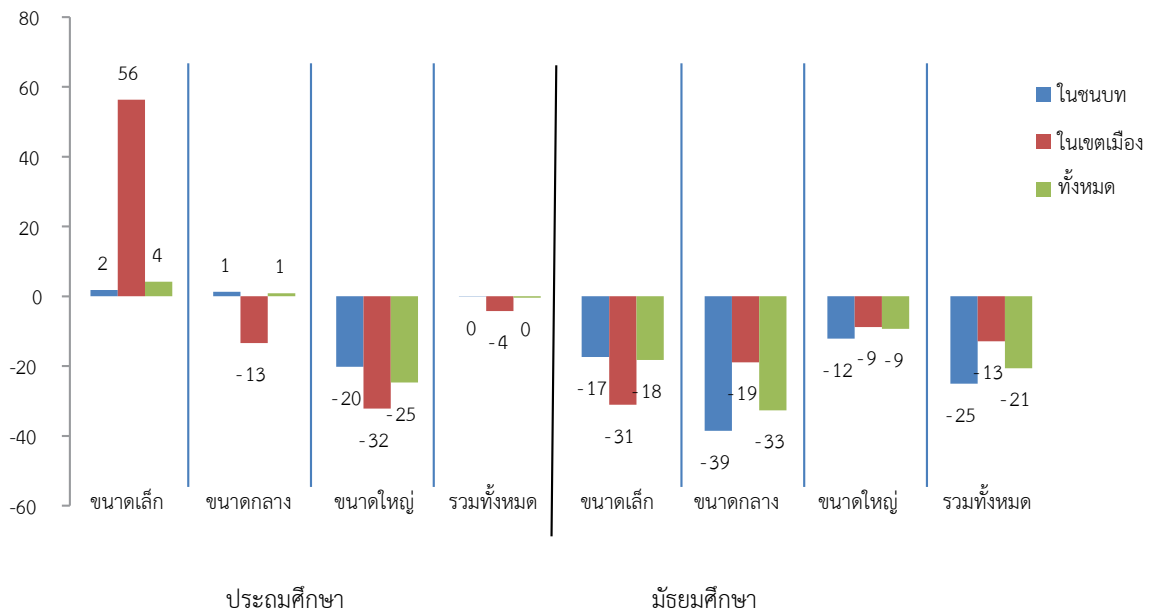
ตามแนวทางของโครงการเรียนฟรี 15 ปี โรงเรียนจะต้องใช้เงินอุดหนุนสำหรับกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยการจัดกิจกรรมสี่ประเภทต่อไปนี้ให้นักเรียนทุกคน คือ (1) กิจกรรมวิชาการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง (2) กิจกรรมคุณธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง (3) กิจกรรมทัศนศึกษาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และ (4) การบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ให้มีอย่างน้อย 40 ชั่วโมงต่อคนต่อปี เงินอุดหนุนประเภทนี้มีอัตราเพิ่มขึ้นตามระดับชั้นเรียนตั้งแต่ 430 บาทถึง 950 บาทต่อคนต่อปี

จากรูปที่ 4.9(ก) พบว่า เงินอุดหนุนหมวดนี้โรงเรียนมีการใช้จ่ายน้อยกว่าทรัพยากรที่ได้รับโอน คิดเป็นร้อยละ 0 และร้อยละ 21 ในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตามลำดับ โรงเรียนในเขตเมืองมีการใช้จ่ายต่ำกว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ในเขตเมืองและโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางในชนบทที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ใช้เงินอุดหนุนสำหรับกิจกรรมเหล่านี้เพียงประมาณสองในสามของเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรเท่านั้น

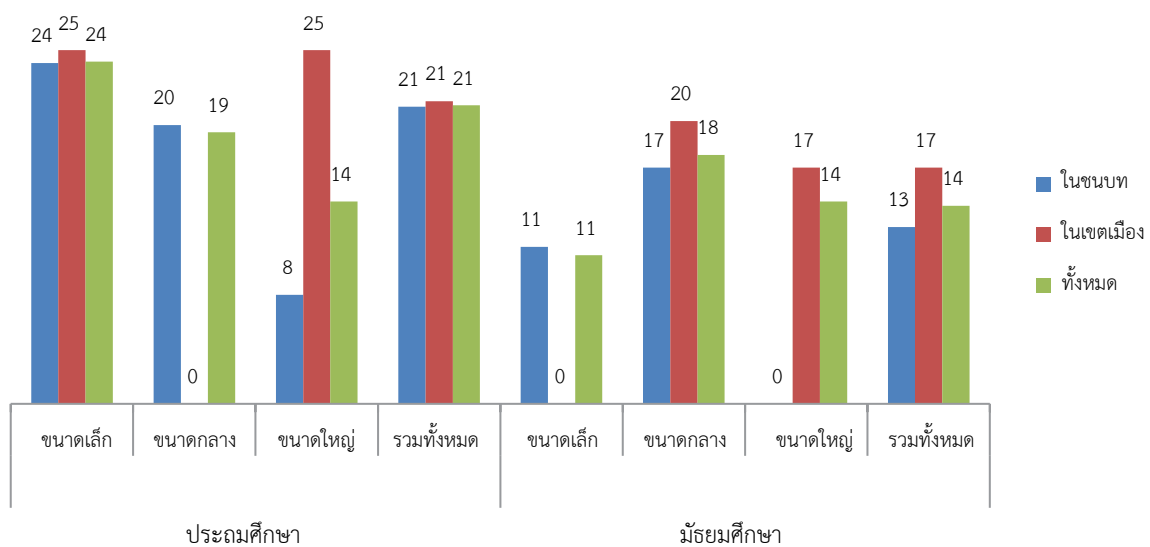
การใช้จ่ายที่ต่ำกว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับ สะท้อนให้เห็นว่าโรงเรียนมีการจัดกิจกรรมที่กำหนดไว้ค่อนข้างน้อย โรงเรียนที่สำรวจร้อยละ 19.6 จัดกิจกรรมที่กำหนดไม่ครบทั้งสี่กิจกรรมในระหว่างปีการศึกษา (ดูรูปที่ 4.9(ข)) โรงเรียนมีแนวโน้มที่จะขอเงินสนับสนุนเพิ่มเติมจากผู้ปกครองในการทำกิจกรรมเหล่านี้ โดยเฉพาะโรงเรียนในเขตเมือง (อยู่ที่ร้อยละ 15.6) ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลาง จะขอเงินสนับสนุนเพิ่มเติม ประมาณร้อยละ 20 และร้อยละ 25 ของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ในพื้นที่เขตเมือง (ดูรูปที่ 4.9(ค)) ในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่ในเขตเมืองมีผู้ปกครองรายงานว่าต้องช่วยสนับสนุนเงินเพิ่มเติมสูงถึง 1,500 บาทต่อปี สำหรับกิจกรรมเหล่านี้ (ดูรูป 4.9(ง))

รูปที่ 4.9: กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

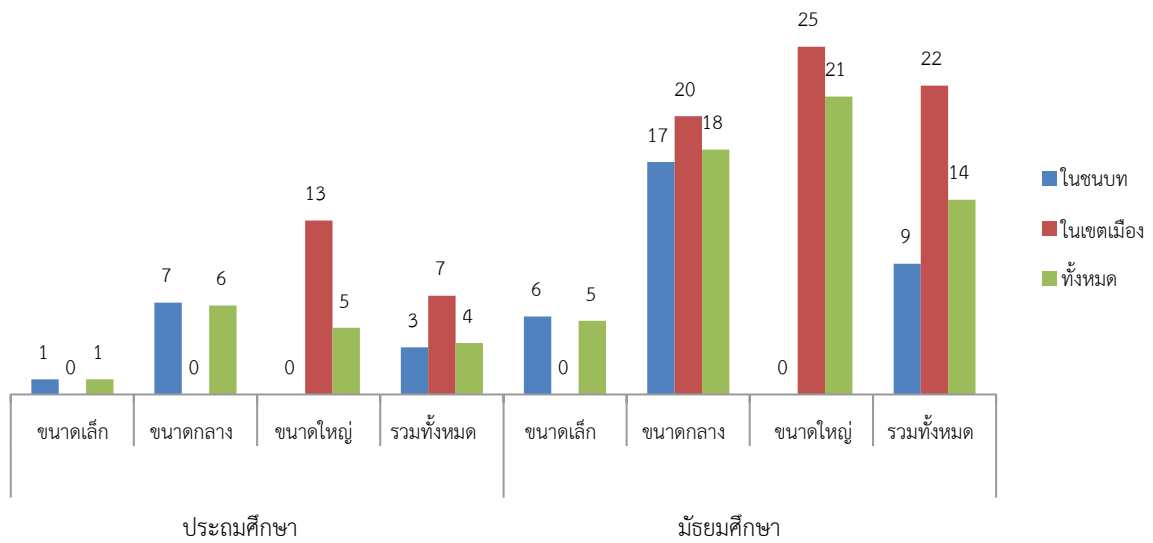
(ก) ร้อยละของการใช้เงินอุดหนุนค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน แบ่งตามประเภทและที่ตั้งของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)



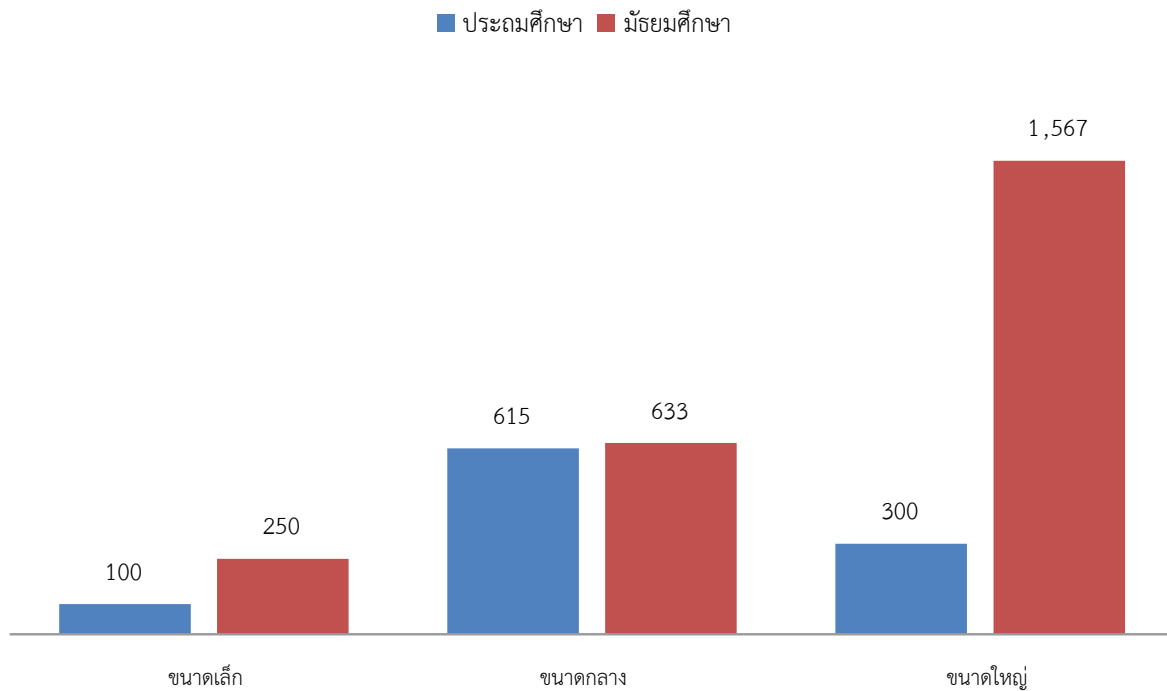
(ข) ร้อยละของโรงเรียนตัวอย่างที่จัดกิจกรรมไม่ครบ อย่างน้อยหนึ่งกิจกรรม



(ค) ร้อยละของโรงเรียนตัวอย่างที่ขอเงินสนับสนุนเพิ่มเติมจากผู้ปกครอง สำหรับกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน



(ง) จำนวนเงินที่ผู้ปกครองจ่ายเพิ่มให้กับกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเฉลี่ยต่อนักเรียนต่อปีการศึกษา



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.6 การบริหารเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีในระดับโรงเรียน

นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนรายหัวปกติที่จัดสรรให้แล้ว โครงการเรียนฟรี 15 ปี ยังให้เงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมอีกสองประเภท เพื่อสร้างความเป็นธรรม ได้แก่ เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน และเงินอุดหนุนนักเรียนประจำ พักนอนพักนอน

4.6.1 เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน

โครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้การสนับสนุนนักเรียนยากจนที่เข้าเรียนในการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เฉพาะระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน เป็นการโอนเงินสดโดยตรงให้กับนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อช่วยลดปัญหาทางการเงินของครอบครัวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของบุตรหลาน และเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนเข้าเรียนอย่างต่อเนื่อง เงินอุดหนุนต่อปีการศึกษา มีจำนวน 1,000 บาท สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษา และ 3,000 บาท สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น การกำหนดสถานะความยากจนของนักเรียนนั้นใช้เกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย คือ บิดามารดาหรือผู้ปกครองของนักเรียนมีรายได้ไม่เกิน 40,000 บาทต่อปี และไม่มีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์นี้สำหรับครัวเรือนที่มีขนาดแตกต่างกัน

ภายใต้แนวปฏิบัติของโครงการเรียนฟรี 15 ปี สถานศึกษามีความรับผิดชอบในการตรวจสอบสถานะรายได้ของครัวเรือนนักเรียน และการรายงานจำนวนนักเรียนยากจนในโรงเรียน การรายงานจะรายงานผ่านระบบการจดทะเบียนข้อมูลนักเรียนรายบุคคล (DMC) ซึ่งมีภาระบุสถานะของรายได้ไว้ในระเบียนนักเรียนแต่ละคน จากการสำรวจพบว่า การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลสถานะรายได้ของครัวเรือนที่โรงเรียนจัดทำและการกำกับดูแลของ สพท. มีแนวโน้มที่จะไม่เข้มงวด และบ่อยครั้งจะปล่อยให้ไปตามดุลยพินิจของครู (ครูเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครจะได้รับเงินอุดหนุน)

จากรูปที่ 4.10(ก) พบว่า ในปีงบประมาณ 2557 โรงเรียนตัวอย่างมีการรายงานการใช้จ่ายเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนมากกว่าที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานการเงินของ สพฐ. ประมาณร้อยละ 12 (ไม่แสดงในรูปภาพ) อย่างไรก็ตาม โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางในเขตเมืองใช้จ่ายน้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรร ร้อยละ 5 ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางในชนบทใช้จ่ายน้อยกว่าที่ได้รับการจัดสรร ร้อยละ 9

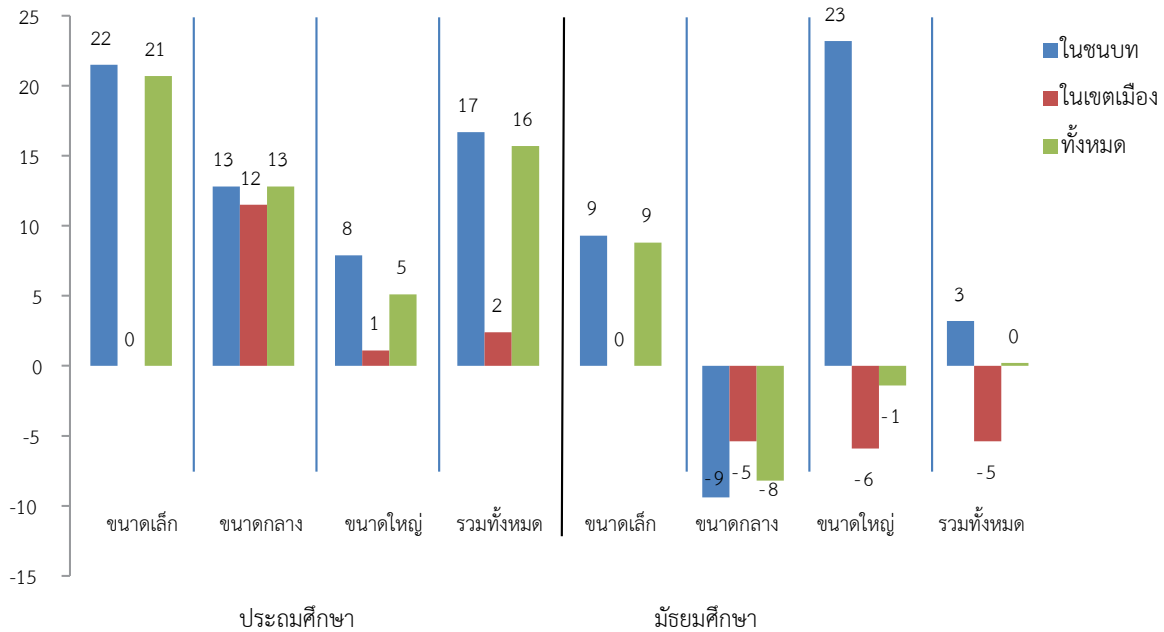
ตามแนวทางการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปี โรงเรียนมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน โรงเรียนสามารถเลือกที่จะจัดการเงินอุดหนุนโดยตรง หรือโอนเงินสดไปให้ครัวเรือน ในกรณีแรก โรงเรียนสามารถใช้เงินที่ได้รับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายทั่วไป เช่น ค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน ค่าเสื้อผ้าและเครื่องแต่งกาย ค่าอาหารกลางวันและค่าพาหนะในการเดินทาง ถ้าโรงเรียนเลือกที่จะจ่ายเป็นเงินสดให้กับผู้ปกครองโดยตรง จะต้องมีหลักฐานใบสำคัญรับเงินและการอนุมัติจากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างน้อยสามคน

จากรูปที่ 4.10(ข) พบว่า ประมาณหนึ่งในสี่ของโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างเลือกที่จะจัดสรรเป็นเงินสดให้กับครอบครัวนักเรียน (ซึ่งรวมทั้งที่จัดการบัญชีธนาคารของนักเรียนยากจนโดยตรง) ขณะที่โรงเรียนส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 44 ของโรงเรียนทั้งหมด) เลือกที่จะบริหารเงินอุดหนุนส่วนนี้เอง ใช้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนในรูปแบบการจัดการเครื่องแบบนักเรียนให้เด็ก ในขณะที่โรงเรียนตัวอย่างอีกร้อยละ 19 ใช้เป็นค่าอาหาร และมีโรงเรียนอีกร้อยละ 16 ใช้สำหรับการให้บริการรถรับ-ส่งนักเรียนทุกคน ทั้งที่ยากจนและไม่ยากจน ความแตกต่างที่สำคัญที่สังเกตได้ในการใช้เงินอุดหนุนประเภทนี้ เมื่อพิจารณาตามที่ตั้งของโรงเรียนและการนำไปใช้ คือ โรงเรียนประถมศึกษาในชนบทส่วนใหญ่จะใช้ในการ

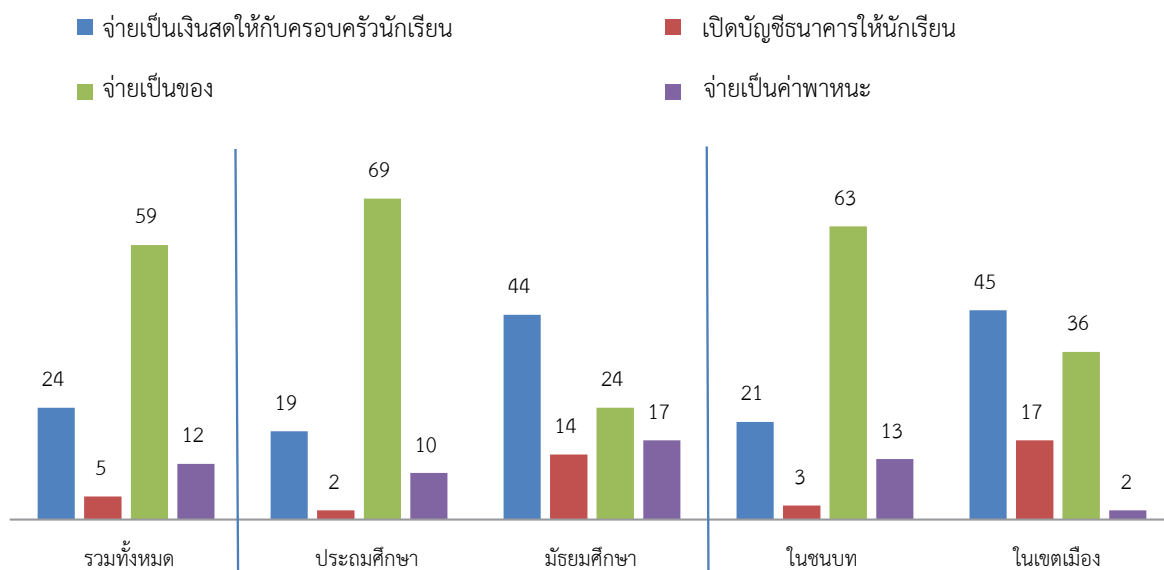
จัดหาเครื่องแบบให้เด็ก ขณะที่โรงเรียนในเขตเมืองส่วนใหญ่จะใช้เพื่อจัดหาอาหาร โรงเรียนประถมศึกษาจำนวนมากต้องการที่จะใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่ได้สำหรับเป็นค่าเครื่องแบบ เช่น ชุดกีฬาหรือชุดนักเรียน ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาใช้เพื่อจัดหาอาหารกลางวันให้แก่นักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น

รูปที่ 4.10: เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน

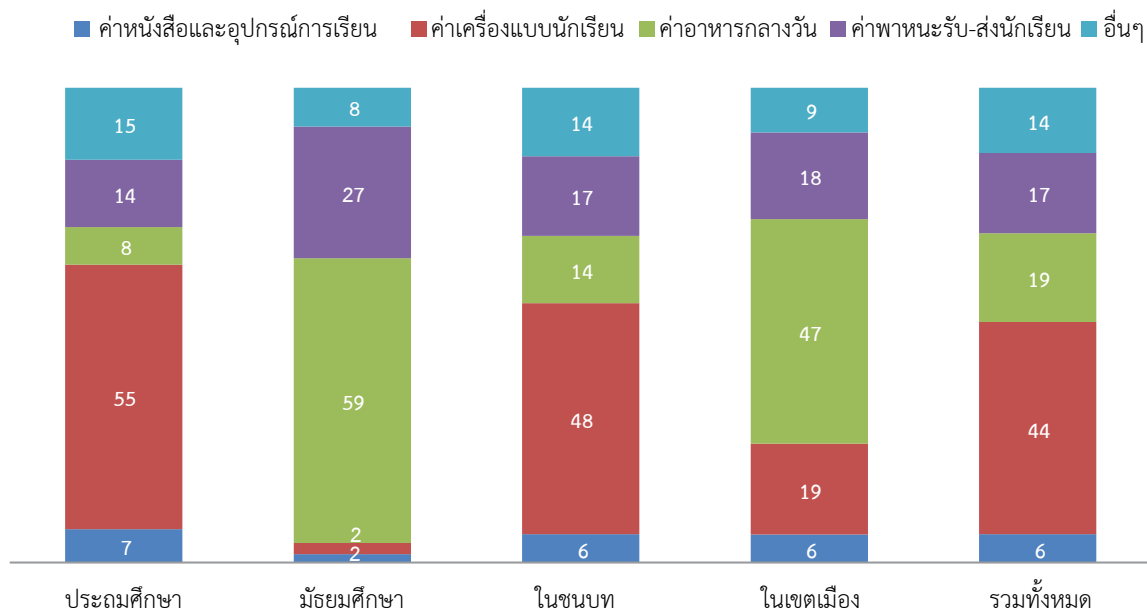
(ก) ร้อยละของการใช้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน แบ่งตามประเภทและที่ตั้งของโรงเรียน (ปีงบประมาณ 2557)



(ข) ร้อยละของรูปแบบการบริหารเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน แบ่งตามประเภทโรงเรียน



(ค) ร้อยละของประเภทการใช้จ่ายของโรงเรียน เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่ใช่เงินสด



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ตารางที่ 4.14: จำนวนการใช้จ่ายเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนตามจริงต่อนักเรียน (บาท)

(ก) ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556

ประเภทโรงเรียน	ขนาดโรงเรียน	ในชนบท	ในเขตเมือง	รวม
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	572	316	560
	ขนาดกลาง	533	303	527
	ขนาดใหญ่	348	513	418
	รวม	540	427	532
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	1,101	1,500	1,123
	ขนาดกลาง	1,301	1,247	1,285
	ขนาดใหญ่	1,148	1,509	1,453
	รวม	1,179	1,431	1,267
รวม		641	978	686

(ข) ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557

ประเภทโรงเรียน	ขนาดโรงเรียน	ในชนบท	ในเขตเมือง	รวม
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	781	456	767
	ขนาดกลาง	539	473	538
	ขนาดใหญ่	628	458	564
	รวม	665	460	650
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	1,464	1,500	1,466
	ขนาดกลาง	1,251	1,433	1,305
	ขนาดใหญ่	1,757	1,292	1,358
	รวม	1,402	1,343	1,381
รวม		779	956	803

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

การรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนของครัวเรือน

จากตารางที่ 4.15(ก) พบว่า ในปีงบประมาณ 2557 การโอนเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนสำหรับนักเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย สำหรับครัวเรือนที่มีลูกเรียนในระดับประถมศึกษา ได้รับเงินอุดหนุนยากจนในรูปแบบของเงินสดเพียงร้อยละ 11 ในขณะที่ครัวเรือนที่มีลูกเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รายงานว่าได้รับเงินอุดหนุนเป็นเงินสดถึงสองในสาม (ร้อยละ 85 ในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่) ทั้งในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีครัวเรือนได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนเป็นเงินสด คิดเป็นร้อยละ 15 ซึ่งต่ำกว่าตัวเลขที่โรงเรียนรายงานที่ร้อยละ 25 (ดูตารางที่ 4.15(ก)) เหตุผลหนึ่งที่พอจะใช้อธิบายได้ คือ ครอบครัวส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนไม่มากนัก และการบริหารเงินอุดหนุนส่วนนี้ ครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในระหว่างการตรวจสอบภาคสนามของการสำรวจนี้ พบว่า ครูของโรงเรียนบางแห่งรู้สึกไม่มั่นใจในการจ่ายเงินสดโดยตรงให้ครัวเรือนเกรงว่าจะถูกนำไปใช้ในด้านอื่น

ที่สำคัญกว่านั้น คือ จำนวนเงินที่ครัวเรือนรายงานที่ได้รับต่อปีนั้นอยู่ที่ประมาณร้อยละ 13 ของจำนวนเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ที่คาดว่าจะมีการจ่ายให้ครัวเรือนตามแนวทางที่กำหนดไว้ของโครงการฯ สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษา ครัวเรือนได้รับเงินจำนวนเท่ากับ 133 บาท เทียบกับจำนวนที่ควรได้รับ คือ 1,000 บาท สำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นนั้น จำนวนเงินที่ครัวเรือนได้รับมีจำนวนมากกว่า แต่ยังคงเป็นเพียงประมาณร้อยละ 55 ของจำนวนที่กำหนด คือ 1,703 บาท แทนที่จะเป็น 3,000 บาท (ดูตารางที่ 4.15(ข))

ตารางที่ 4.15: การรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนของครัวเรือน

(ก) ร้อยละของครัวเรือนที่ได้รับการจ่ายเป็นเงินสด

		ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556			ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557			เฉลี่ย 2556-2557
		ในชนบท	ในเขตเมือง	ทั้งหมด	ในชนบท	ในเขตเมือง	ทั้งหมด	
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	8.1	10.7	8.2	9.2	14.3	9.4	8.8
	ขนาดกลาง	10.1		10	10.6	0	10.5	10.2
	ขนาดใหญ่	19.6	34	26.7	23.5	36	29.7	28.2
	รวม	9.5	24.1	10.6	10.5	26.5	11.7	11.1
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	26.1	100	29.2	44.4	100	46.4	37.8
	ขนาดกลาง	60	100	76.5	59.1	100	75	75.7
	ขนาดใหญ่	33.3	87	80.8	33.3	95.8	88.9	84.8
	รวม	41.3	92.1	64.3	50	97.4	70.3	67.3
รวม		10.9	45.5	14.4	12.4	49.2	16.1	15.3

(ข) จำนวนเงินที่ครัวเรือนได้รับ กรณีที่ได้รับการจ่ายเป็นเงินสดต่อนักเรียน

		ภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2556			ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557			ยอดรวม 2556-2557
		ในชนบท	ในเขตเมือง	ทั้งหมด	ในชนบท	ในเขตเมือง	ทั้งหมด	
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	42.5	53.57	43.05	60.55	71.43	61.08	104.13
	ขนาดกลาง	55.05	0	54.42	63.36	0	62.64	117.06
	ขนาดใหญ่	137.25	210	173.27	176.47	220	198.02	371.29
	รวม	52.59	144.58	59.51	67.48	156.63	74.12	133.63
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	165.22	1500	220.83	437.04	1500	475	695.83
	ขนาดกลาง	576.5	1500	956.76	542.27	1500	914.72	1,871.48
	ขนาดใหญ่	133.33	1,304.35	1,169.23	133.33	1,437.5	1,292.59	2,461.82
	รวม	341.96	1,381.58	812.26	464.04	1,461.54	891.54	1,703.80
รวมทั้งสิ้น		65.07	533.06	112.73	86.53	573.77	135.91	248.6

หมายเหตุ: อ้างอิงตามที่ระบุไว้ในแนวปฏิบัติฯ เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนคือ 500 บาทและ 1,500 บาทต่อภาคการศึกษา สำหรับนักเรียนประถมและนักเรียนมัธยมตอนต้นตามลำดับ จำนวนกลุ่มตัวอย่าง: 1,880 ครัวเรือน

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.6.2 ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน

โรงเรียนที่มีนักเรียนประจำพักนอนอยู่ด้วย มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนเป็นค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน ตามจำนวนนักเรียน โดยจะจัดสรรให้หนึ่งครั้งในทุกภาคการศึกษา เพื่อสนับสนุนการจัดหาอาหารให้กับนักเรียนกลุ่มนี้ (พักนอนในโรงเรียนหรือในชุมชน โดยทั่วไปบ้านของนักเรียนกลุ่มนี้อยู่ห่างไกลจากโรงเรียน หรือการเดินทางมาโรงเรียนมีความลำบาก)

ในปีงบประมาณ 2557 เงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน ถูกกำหนดไว้ที่ 5,300 บาทต่อคนต่อปี ระดับเงินอุดหนุนจะขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายของการให้บริการอาหารเช้าและอาหารเย็นให้กับนักเรียนพักนอน สำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาโรงเรียนจะได้รับเงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น โรงเรียนจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการให้บริการอาหารสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เงินอุดหนุนค่าอาหารครอบคลุมเฉพาะนักเรียนที่เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนของรัฐ โรงเรียนที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการเรียนแบบอยู่ประจำจากผู้ปกครองแล้วไม่มีสิทธิ์ได้รับการอุดหนุนนี้

ในกลุ่มตัวอย่างมีเพียง 12 โรงเรียนที่อยู่ในชนบทที่จัดหาอาหารให้นักเรียนประจำ ในตารางที่ 4.16(ก) แสดงว่า ในปีงบประมาณ 2557 โดยรวมแล้วโรงเรียนใช้เงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอนต่ำกว่าทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร เฉลี่ยประมาณร้อยละ 11 อย่างไรก็ตาม โรงเรียนประถมศึกษาขนาดกลางใช้จ่ายเงินอุดหนุนน้อยกว่าอย่างมีนัยสำคัญเพียงแค่ 4,400 บาทต่อปี (ดูตารางที่ 4.16(ข))

โรงเรียนสามารถใช้เงินค่าอาหารประจำพักนอน โดยจ่ายเป็นเงินสดหรือสิ่งของให้ครัวเรือน พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของโรงเรียนในกลุ่มตัวอย่างเลือกที่จะจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินสดให้กับผู้ปกครองโดยตรง

ตารางที่ 4.16: เงินอุดหนุนนักเรียนประจำพักนอน

(ก) ร้อยละของการใช้เงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน แบ่งตามประเภทและที่ตั้งของโรงเรียน ในปีงบประมาณ 2557

ประเภทโรงเรียน	ขนาดโรงเรียน	ในชนบท
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	100
	ขนาดกลาง	79.4
	ขนาดใหญ่	
	รวม	82.9
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	100
	ขนาดกลาง	100
	ขนาดใหญ่	
	รวม	100
รวม		88.6

(ข) จำนวนเงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอนที่ได้รับจริงต่อคน (บาท)

ประเภทโรงเรียน	ขนาดโรงเรียน	ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2556	ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2557
ประถมศึกษา	ขนาดเล็ก	2,760	2,650
	ขนาดกลาง	2,431	2,011
	ขนาดใหญ่		
	รวม	2,525	2,193
มัธยมศึกษา	ขนาดเล็ก	2,707	3,781
	ขนาดกลาง	4,496	4,269
	ขนาดใหญ่		
	รวม	3,423	4,025
รวมทั้งหมด		2,899	3,039

หมายเหตุ: อ้างอิงตามแนวทางปฏิบัติฯ เงินอุดหนุนนักเรียนประจำพักนอนอยู่ที่จำนวน 2,650 บาทต่อนักเรียนต่อภาคเรียน

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

การรับเงินอุดหนุนนักเรียนประจำพักนอนของครัวเรือน

ในกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด มีเพียง 12 โรงเรียนที่ให้บริการอาหารสำหรับนักเรียนประจำ สำหรับโรงเรียนส่วนใหญ่ เลือกใช้วิธีจ่ายเงินสดให้กับผู้ปกครองเพื่อเป็นค่าอาหาร โดยในกลุ่มของครัวเรือนตัวอย่างที่มีนักเรียนประจำซึ่งสุ่มเลือกขึ้นมา 17 ครัวเรือน มีเพียงสองครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 5,300 บาทต่อนักเรียนต่อปี ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของโครงการฯ

4.7 การบริหารทรัพยากรอื่นๆ ของโรงเรียน: โครงการสนับสนุนอาหารกลางวันและอาหารเสริม(นม) โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

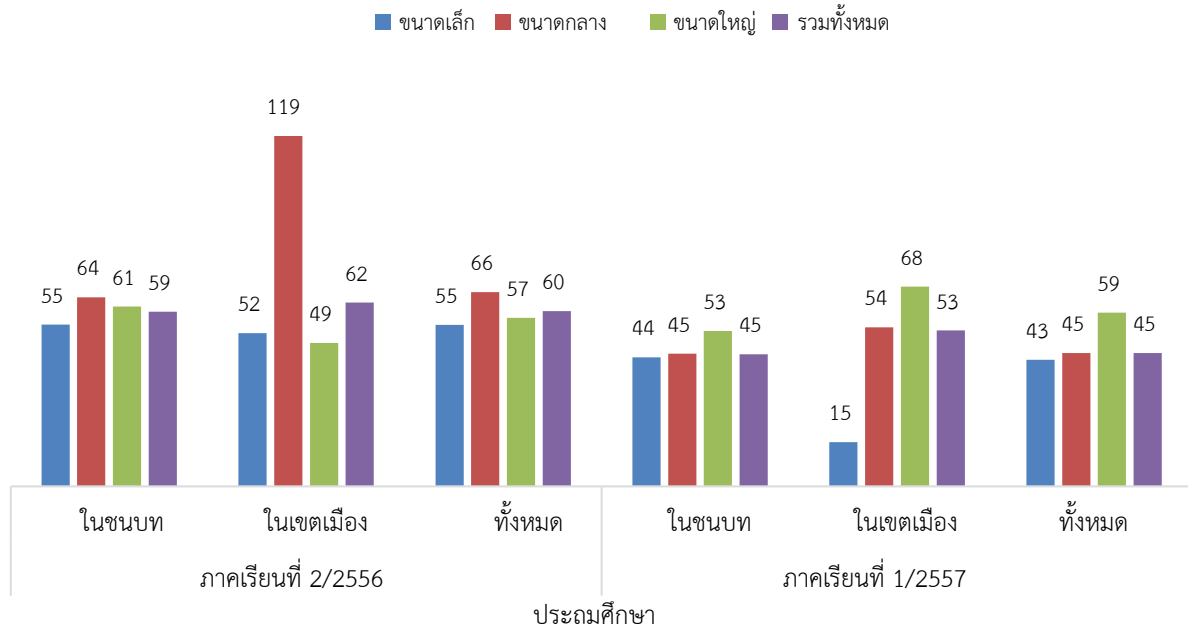
นอกเหนือจากทรัพยากรจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีแล้ว โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษายังได้รับการอุดหนุนจากแหล่งอื่นอีก โดยเฉพาะจากหน่วยงานท้องถิ่น โรงเรียนได้รับเงินทุนเพิ่มเติมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับโครงการอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ถึงแม้ว่าโครงการอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) เหล่านี้จะไม่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการเรียนฟรีฯ แต่ความล่าช้าของเงินอุดหนุนเหล่านี้มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียน ด้วยเหตุนี้ในการสำรวจครั้งนี้จึงมีการสอบถามเกี่ยวกับการโอนเงินอุดหนุนเหล่านี้เพิ่มเติม

การสนับสนุนอื่นๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การใช้จ่ายและปัญหา

ทั้งโครงการอาหารกลางวันและโครงการอาหารเสริม(นม) เป็นโครงการที่จัดให้นักเรียนทุกคนในโรงเรียนประถมศึกษา (กรณีโครงการอาหารเสริม(นม) จัดให้นักเรียนก่อนประถมศึกษาด้วย) บริหารจัดการโดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่าจะโอนเงินอุดหนุนจำนวนเท่าใด จากข้อมูลที่เก็บรวบรวมในระดับโรงเรียน เกี่ยวกับความล่าช้าในการรับโอนเงินอุดหนุนอาหารกลางวันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาให้โรงเรียน พบว่า ประมาณสองในสามของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง รายงานว่าได้รับเงินที่ล่าช้าประมาณสองเดือนหลังจากวันที่เริ่มต้นภาคเรียนในปีการศึกษา 2557 (ดูรูปที่ 4.11 (ก)) โรงเรียนในชนบทรายงานว่าได้รับล่าช้ากว่า (ดูรูปที่ 4.11(ข)) และประมาณหนึ่งในสี่ของโรงเรียนในเขตเมือง รายงานว่าเงินที่ได้รับไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการของโครงการ

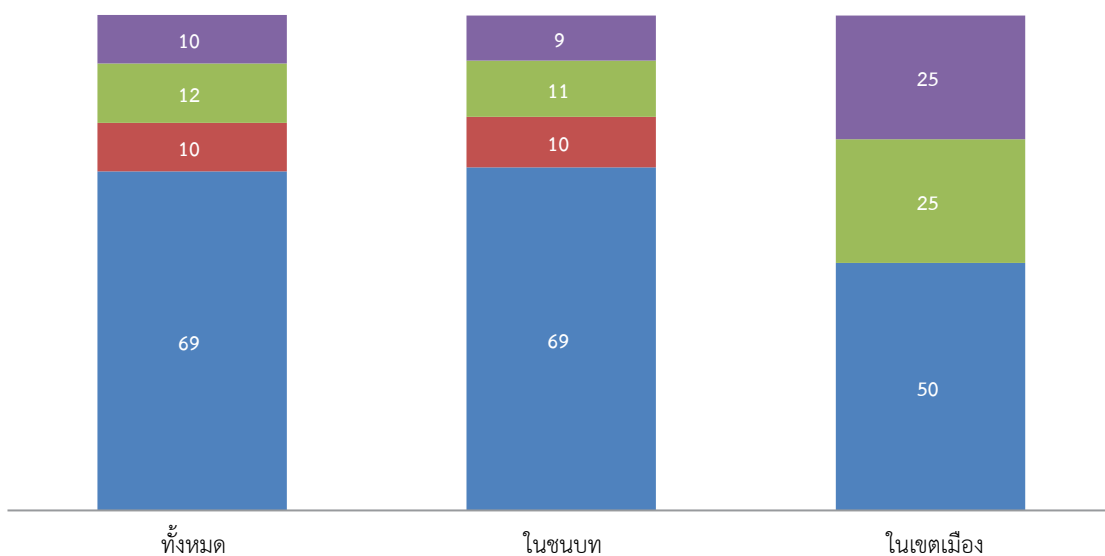
รูปที่ 4.11: ปัญหาของโครงการอาหารกลางวัน

(ก) ความล่าช้าของการโอนเงินอุดหนุน (จำนวนวัน)



(ข) ประเภทของปัญหาต่างๆ

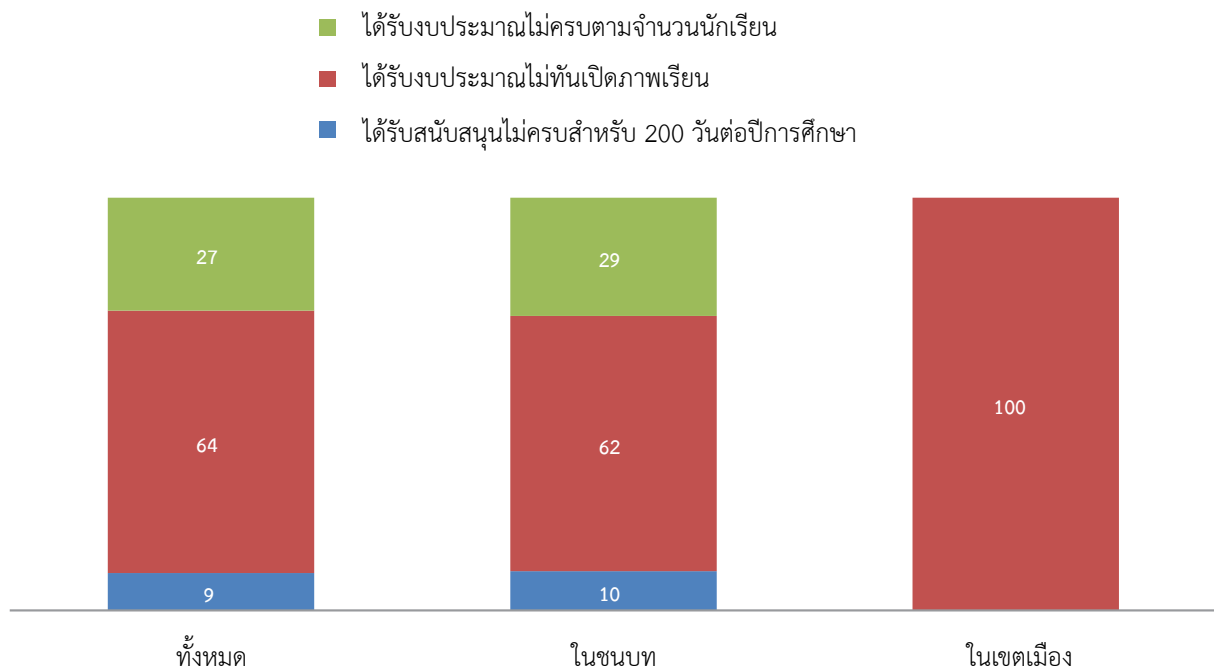
- ปัญหาอื่นๆ
- งบประมาณที่ได้ไม่เพียงพอ
- ได้รับงบประมาณไม่ครบตามจำนวนนักเรียน
- ได้รับงบประมาณไม่ทันเปิดภาพเรียน



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

สำหรับโครงการอาหารเสริม(นม) ของโรงเรียน พบว่า การจัดซื้ออาหารเสริม(นม)ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างตรงต่อเวลามากกว่า มีเพียงร้อยละ 7 ของโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ชนบทรายงานว่ามีความล่าช้าในการได้รับอาหารเสริม(นม) (ดูรูปที่ 4.12) และมีโรงเรียนตัวอย่างเพียง 9 แห่ง (ร้อยละ 3.7) ในเขตเมือง ที่รายงานว่าได้รับสนับสนุนไม่ครบสำหรับ 200 วันต่อปีการศึกษา สำหรับนักเรียนที่มีสิทธิ์ทั้งหมด

รูปที่ 4.12: ปัญหาหลักๆ ของโครงการอาหารเสริม(นม)



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.8 ทรัพยากรที่มีอยู่ในระดับโรงเรียน: ความไม่เสมอภาคและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

ทรัพยากรทั้งหมดในระดับโรงเรียน (รวมทั้งเงินเดือนและงบลงทุน)

งบประมาณที่โอนจาก สพฐ. เป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของโรงเรียน (ในรูปแบบของค่าจ้าง เงินเดือน งบลงทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี) คิดเป็นร้อยละ 85 ของงบประมาณรวมของโรงเรียน (ดูตารางที่ 4.17) ในจำนวนเงินทั้งหมดที่โอนมาจาก สพฐ. พบว่า ค่าตอบแทนครูมีสัดส่วนสูงที่สุด คิดเป็นประมาณสองในสามของทรัพยากรรวม ทั้งในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี คิดเป็นร้อยละ 10 ของทรัพยากรทั้งหมด โดยในโรงเรียนมัธยมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 18.7 และสำหรับโรงเรียนประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 8.3 งบประมาณที่ได้จากหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ สพฐ. ที่โรงเรียนประถมศึกษาได้รับ คิดเป็นร้อยละ 12.5 ของทรัพยากรทั้งหมด ซึ่งสูงกว่าเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี แต่สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา จะได้รับไม่มากนัก (น้อยกว่าร้อยละ 1)

โรงเรียนรัฐบาลในประเทศไทยไม่ได้รับอนุญาตให้เรียกเก็บเงินค่าเล่าเรียนจากผู้ปกครองนักเรียน แต่มีการเก็บเงินบำรุงการศึกษาจากผู้ปกครอง เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะหรือการดำเนินโครงการ ถ้าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและได้รับอนุมัติจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก่อน (เช่น การจ้างครูเพื่อสอนภาษาต่างประเทศและกิจกรรมเพื่อพัฒนาอื่นๆ ที่เกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนที่โรงเรียนได้รับทั้งจากเงินบำรุงการศึกษาที่เรียกเก็บจากผู้ปกครอง เงินบริจาคจากชุมชนและองค์กรธุรกิจในห้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 2 ของงบประมาณทั้งหมดของโรงเรียนในกลุ่มตัวอย่าง ขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาได้รับ คิดเป็นร้อยละ 6.5 ซึ่งสูงกว่าที่โรงเรียนประถมศึกษาได้รับ ร้อยละ 1.3 เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ไม่ใช่ค่าจ้างเงินเดือนของโรงเรียน พบว่า โรงเรียนมีเงินบำรุงการศึกษาที่เรียกเก็บจากผู้ปกครองและเงินบริจาคอื่นๆ จากภาคเอกชน คิดเป็นสัดส่วนที่ใหญ่มากโดยเฉพาะในกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา

ตารางที่ 4.17: แสดงจำนวนและร้อยละของทรัพยากรต่อนักเรียน จำแนกตามแหล่งที่มา

ประเภทโรงเรียน	ภาครัฐ						ภาคเอกชน			รวม
	สพฐ.						หน่วยงานที่ไม่ใช่ สพฐ. (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงอื่นๆ)	ผู้ปกครอง (เงินบำรุงการศึกษาและเงินสนับสนุนอื่นๆ)	ชุมชนและภาคธุรกิจ ในท้องถิ่น (เงินบริจาค)	
	งบประมาณ									
	โครงการเรียนฟรี 15 ปี	เงินเดือน	ค่าใช้จ่ายดำเนินการ	ค่าใช้จ่ายลงทุน	อื่นๆ	รูปแบบอื่นที่ไม่ใช่เป็นเงิน				
ประถมศึกษา	4,520	39,718	998	1,249	16	175	6,760	213	489	54,138
	(8.3)	(73.4)	(1.8)	(2.3)	(0.0)	(0.3)	(12.5)	(0.3)	(1.0)	(100)
มัธยมศึกษา	7,169	25,277	556	1,866	43	112	309	2,325	191	37,850
	(18.7)	(67.2)	(1.4)	(4.9)	(0.1)	(0.3)	(0.8)	(5.8)	(0.8)	(100)
รวมทั้งหมด	5,072	36,709	906	1,378	22	162	5,416	652	427	50,745
	(10.0)	(72.4)	(1.8)	(2.7)	(0.0)	(0.3)	(10.7)	(1.2)	(0.9)	(100)

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ความไม่เท่าเทียมกันของการจัดแบ่งทรัพยากรระหว่างโรงเรียน

จากตารางที่ 4.17 พบว่า มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนต่างๆ ในแง่ของทรัพยากรรวมที่ได้รับเป็นผลมาจากความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากรบุคคลในแต่ละโรงเรียน ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของครูที่แตกต่างในแต่ละโรงเรียนและสถานที่ตั้ง (พื้นที่ห่างไกลเทียบกับโรงเรียนในเขตเมือง) นอกจากนี้ ความไม่เท่าเทียมกันยังขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับจากภาคเอกชน (เงินบำรุงการศึกษาที่เรียกเก็บจากผู้ปกครองและเงินบริจาคจากธุรกิจและชุมชน) ตามสภาพที่ตั้งของโรงเรียนที่ต่างกัน

ขนาดของโรงเรียน

ทรัพยากรทั้งหมดต่อคนที่โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาได้รับลดลง เมื่อโรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้น (ดูตารางที่ 4.18) พบว่า จากกลุ่มตัวอย่าง ทรัพยากรทั้งหมดที่มีให้ในโรงเรียนประถมศึกษา ขนาดเล็กอยู่ที่ 65,386 บาทต่อคน เทียบกับโรงเรียนประถมศึกษา ขนาดใหญ่ เท่ากับ 33,256 บาทต่อคน (คอลัมน์ที่ 8) ส่วนโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็ก เท่ากับ 40,070 บาทต่อคน และโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ เท่ากับ 34,359 บาทต่อคน ความแตกต่างนี้แสดงถึงการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) ในการดำเนินงานของโรงเรียน ซึ่งช่วยให้ค่าใช้จ่ายของนักเรียนต่อคนในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ต่ำกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐในชนบท ได้รับทรัพยากรต่อคนสูงกว่าโรงเรียนในเมือง โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ในเขตชนบทมีขนาดขนาดเล็ก(นักเรียนน้อยกว่า 120 คน) มีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของโรงเรียนทั้งหมดในสังกัด สพฐ.

อย่างไรก็ตาม การที่โรงเรียนขนาดเล็กในชนบทมีทรัพยากรต่อคนมากกว่าไม่ได้แปลว่าผลลัพธ์ทางการศึกษาของนักเรียนจะดีกว่า ดังที่ระบุไว้ในหัวข้อที่ 4.11 ที่แสดงให้เห็นว่า โรงเรียนขนาดเล็กในชนบทที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีผลการเรียนของนักเรียนที่ต่ำกว่า



© UNICEF Thailand/2012/Jingjai N.

ตารางที่ 4.18: ทรัพยากรทั้งหมดต่อคน แบ่งตามระดับ ขนาด ที่ตั้งของโรงเรียน และแหล่งที่มาของทรัพยากรรวม (บาท ต่อปี)

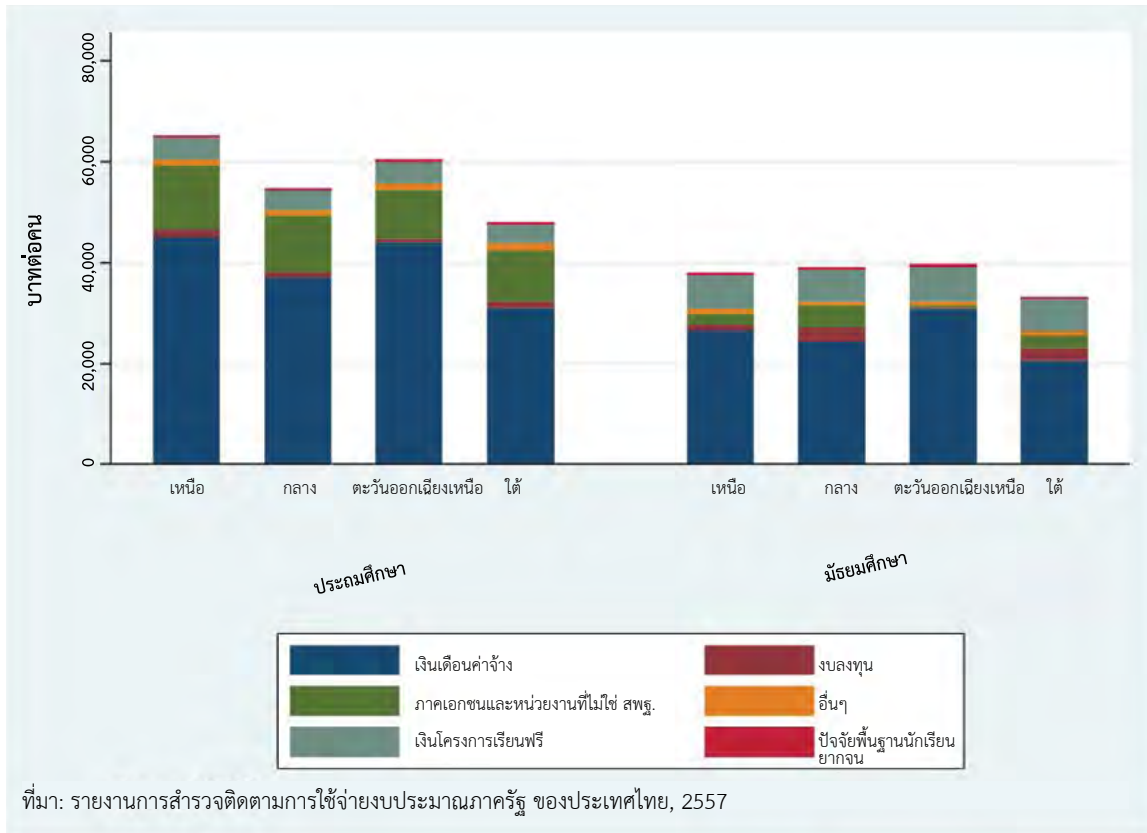
ประเภทโรงเรียน	สพฐ.			หน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่ สพฐ.	ผู้ประกอบการและชุมชนท้องถิ่น	ยอดรวมยกเว้นโครงการเรียนฟรี	โครงการเรียนฟรี (ปัจจุบันอยู่ที่ 40-30)	ยอดรวมที่มีทรัพยากรจากโครงการที่ 40-30 (8) = (6) + (7)	ยอดรวมที่มีโครงการฯ และเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่ 100 (9)	เงินอุดหนุนเพิ่มเติมของโครงการฯ สำหรับนักเรียนยากจน (10) = (7)-(6)
	เงินเดือน	งบลงทุน	อื่นๆของ สพฐ.							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
ประถมศึกษา	39,718	1,249	1,189	6,760	701	49,618	4,520	504,138	55,575	1,437
เล็ก	48,931	1,616	1,588	8,240	447	60,822	45,464	65,386	66,818	1,432
กลาง	34,032	954	907	5,491	658	42,041	4,597	46,638	48,199	1,561
ใหญ่	20,912	757	511	5,062	1,970	29,212	4,044	33,256	34,252	996
ในชนบท	40,364	1,270	1,232	6,873	535	50,274	4,549	54,824	56,311	1,488
ในเขตเมือง	31,595	989	653	5,343	2,795	41,376	4,147	45,523	46,318	795
มัธยมศึกษา	25,277	1,866	711	309	2,517	31,222	7,169	37,851	40,538	2,147
เล็ก	28,617	1,528	1,180	305	705	32,335	7,734	40,070	42,999	2,929
กลาง	26,494	3,362	519	405	2,114	32,894	6,941	39,835	42,091	2,256
ใหญ่	21,197	509	310	198	5,465	27,680	6,679	34,359	35,312	953
ในชนบท	27,709	2,090	807	301	751	31,657	7,292	38,950	41,645	2,695
ในเขตเมือง	22,455	1,469	542	324	5,657	30,447	6,950	37,397	38,569	1,172
รวม (เฉลี่ย ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา)	36,709	1,377	1,089	5,416	1,080	31,222	5,072	50,745	52,442	1,585

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ภูมิภาคและเขตพื้นที่การศึกษา

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจ ดังแสดงในรูปที่ 4.13 พบว่า ทรัพยากรต่อคนระหว่างเขตพื้นที่ต่างๆ และระหว่างภูมิภาค มีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งอยู่ในภาคเหนือที่มีการเข้าถึงทรัพยากรรวมเฉลี่ยต่อคน สูงที่สุด เท่ากับ 65,119 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36 ส่วนโรงเรียนในภาคใต้ได้รับทรัพยากรต่อคนน้อยที่สุด เท่ากับ 47,963 บาท สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ตั้งอยู่ในภาคใต้ยังคงได้รับทรัพยากรต่อคนในสัดส่วนที่น้อยกว่า เฉลี่ยเท่ากับ 33,210 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16 เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีทรัพยากรต่อคนเฉลี่ย 39,661 บาท

รูปที่ 4.13: แสดงทรัพยากรรวมต่อคน จำแนกตามแหล่งที่มา ภูมิภาค และประเภทของโรงเรียน

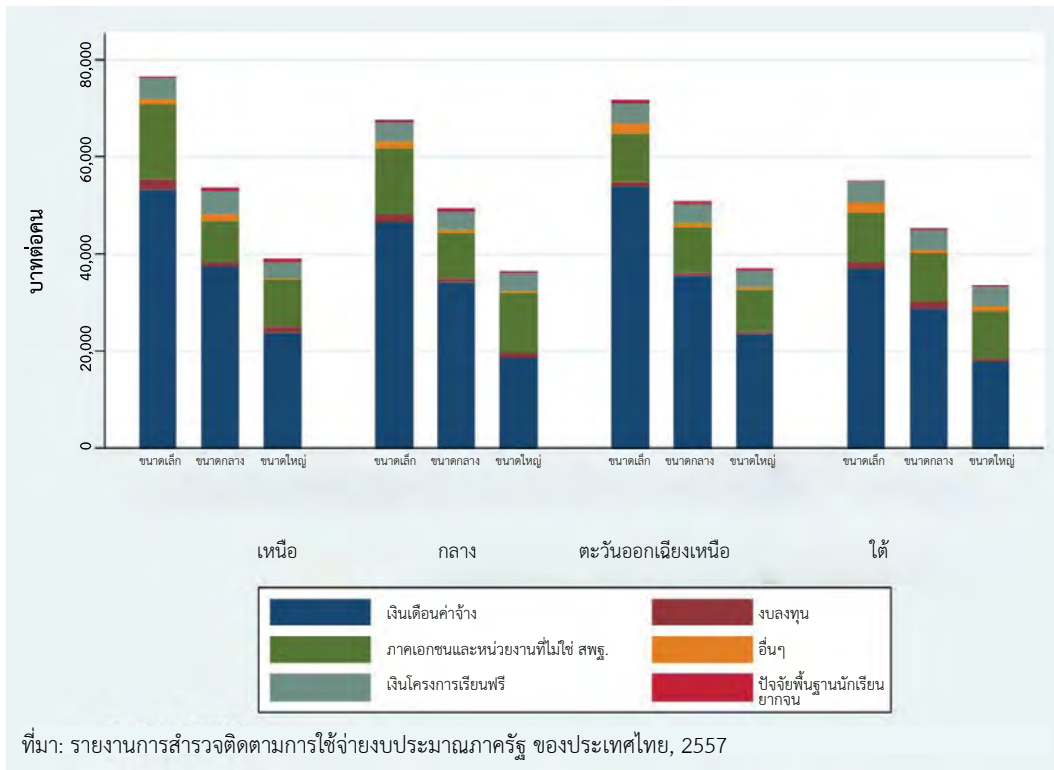


โรงเรียนแต่ละแห่งได้รับทรัพยากรที่ต่างกัน ส่วนหนึ่งเนื่องจากโรงเรียนมีขนาดที่ต่างกัน (ดูรูปที่ 4.14(ก)) กระนั้นก็ตาม สำหรับโรงเรียนขนาดเดียวกัน พบว่า โรงเรียนประถมศึกษาในภาคใต้ได้รับทรัพยากรต่อคนน้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับโรงเรียนในภาคอื่นๆ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับโรงเรียนประถมศึกษาในภาคเหนือ ซึ่งน้อยกว่าถึงร้อยละ 28 ในโรงเรียนขนาดเล็ก คิดเป็นร้อยละ 16 ในโรงเรียนขนาดกลาง และร้อยละ 14 ในขนาดใหญ่ ตามลำดับ

อีกประเด็นที่น่าสนใจ ดังที่นำเสนอในรูปที่ 4.14(ข) คือ ทรัพยากรรวมต่อคนในโรงเรียนมัธยมศึกษา ไม่ได้ลดลงตามขนาดสำหรับทุกๆ ภาค พบว่า โรงเรียนในภาคเหนือได้รับทรัพยากรรวมต่อคนเพิ่มขึ้นเมื่อโรงเรียนใหญ่ขึ้น แต่โรงเรียนมัธยมศึกษาที่ตั้งอยู่ในภาคใต้มีทรัพยากรต่อคนลดลงเมื่อขนาดใหญ่ขึ้น โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กในภาคใต้ มีทรัพยากรต่อคน เท่ากับ 33,372 บาท ต่ำกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กในเขตภาคกลางที่มีทรัพยากรต่อคน เท่ากับ 45,225 บาท สำหรับโรงเรียนขนาดกลางในภาคใต้รายงานว่ามีทรัพยากรต่อคน เท่ากับ 37,640 บาท ซึ่งต่ำกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีทรัพยากรต่อคน เท่ากับ 41,725 บาท และโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ในภาคใต้ รายงานว่ามีทรัพยากรต่อคน เท่ากับ 23,231 บาท น้อยกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ในภาคเหนือ ที่มีทรัพยากรต่อคน เท่ากับ 44,004 บาท

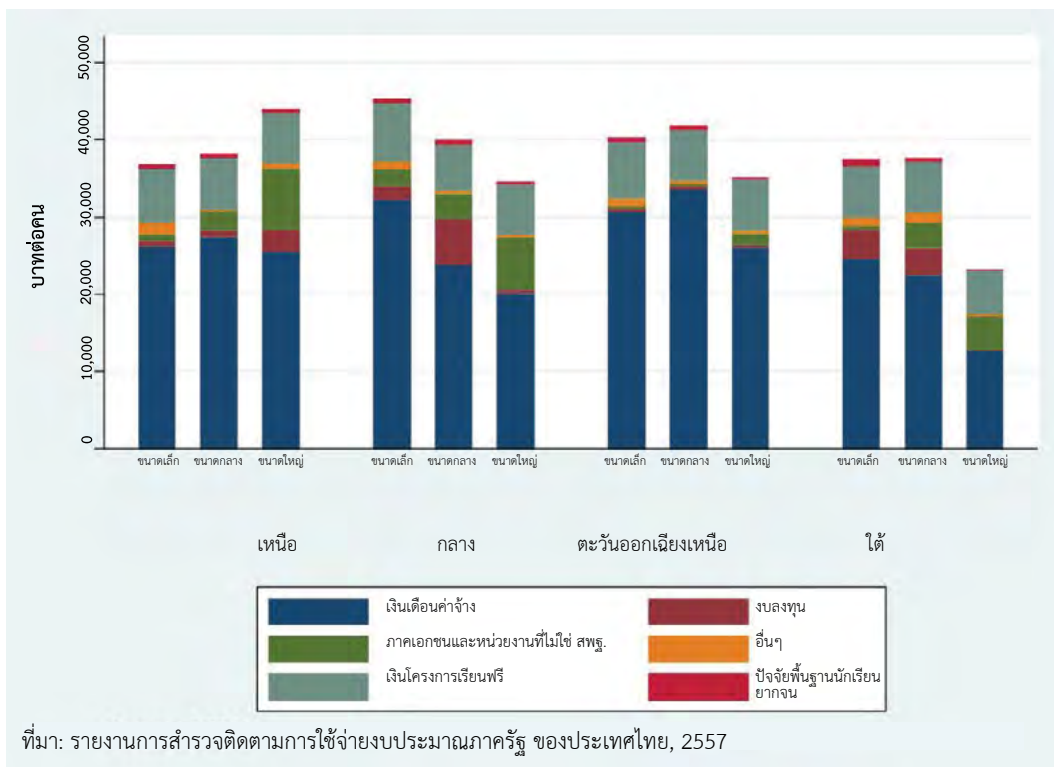
รูปที่ 4.14: ทรัพยากรรวมต่อคน จำแนกตามแหล่งที่มา ภูมิภาค และขนาดของโรงเรียน

(ก) โรงเรียนประถมศึกษา



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

(ข) โรงเรียนมัธยมศึกษา

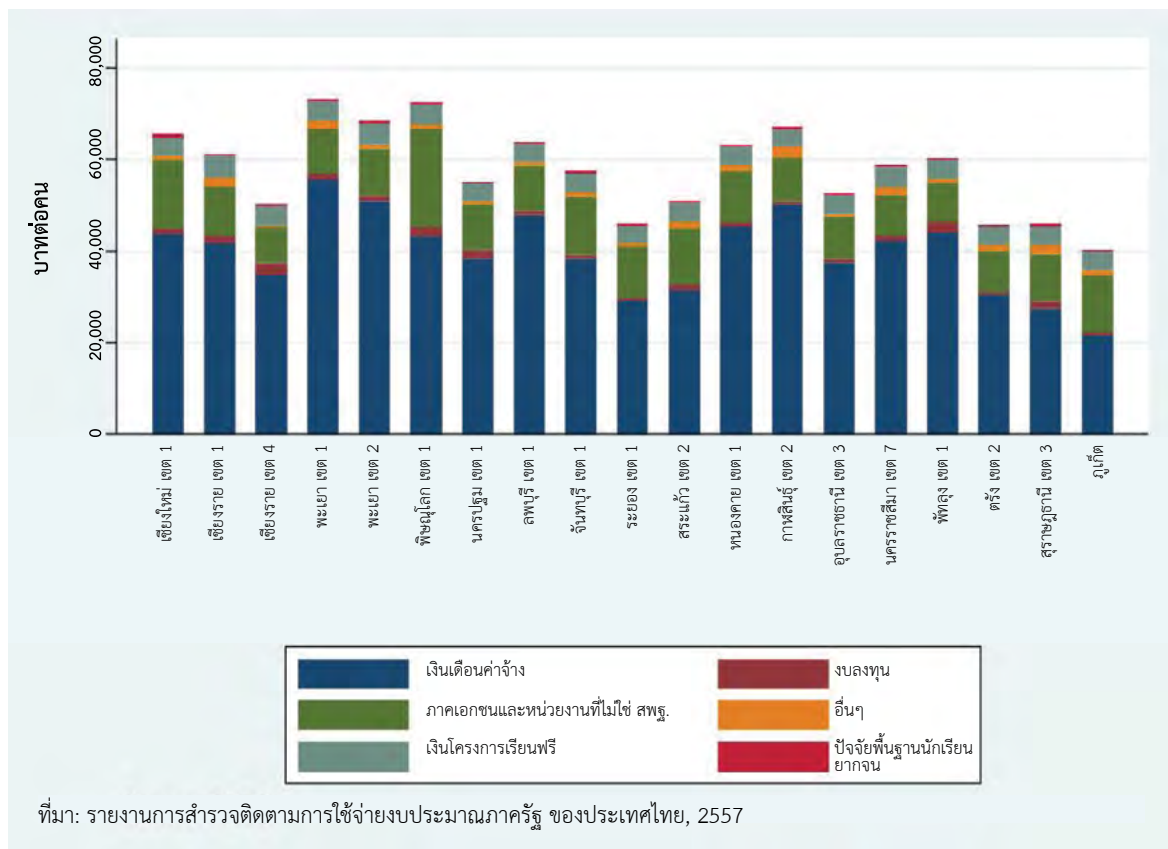


ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

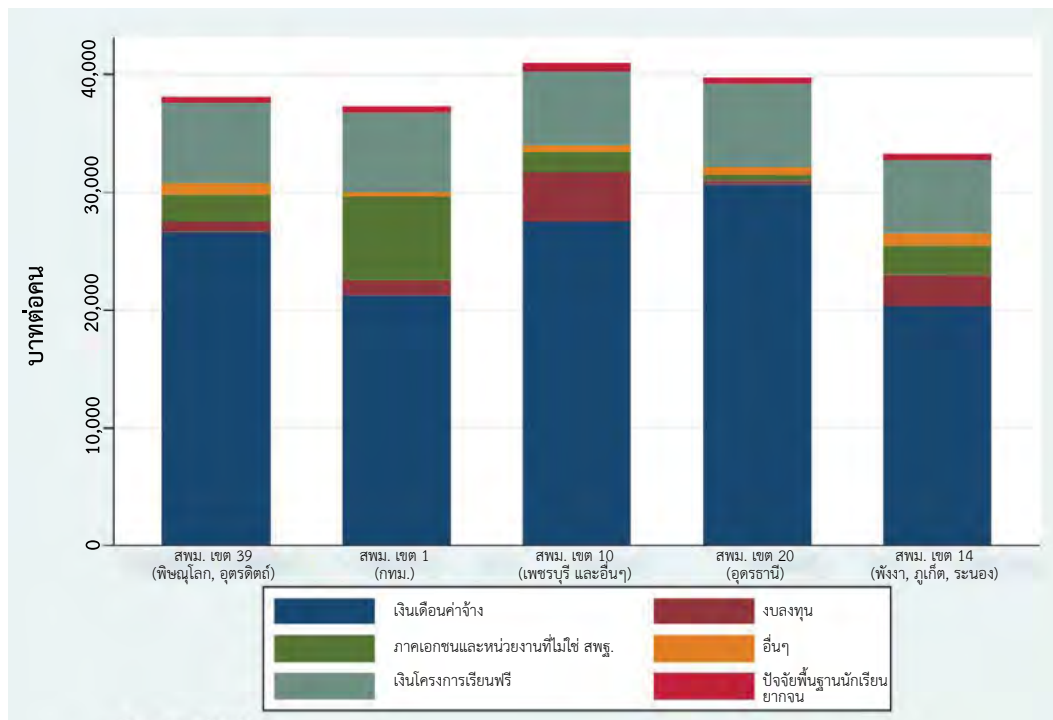
เมื่อพิจารณาตามระดับเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า จำนวนทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับต่อคนมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในโรงเรียนประถมศึกษา (ดูรูปที่ 4.15(ก)) และโรงเรียนมัธยมศึกษา (ดูรูปที่ 4.15(ข)) โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาในภาคใต้และภาคเหนือที่มีความแตกต่างที่มากที่สุด โดยโรงเรียนประถมศึกษาใน สพป. ภูเก็ต (ภาคใต้) ได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคนน้อยที่สุด เท่ากับ 40,041 บาท ในขณะที่โรงเรียนประถมศึกษา สพป. พะเยาเขต 1 ได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคนมากที่สุดที่ เท่ากับ 73,103 บาท ต่างกันถึงร้อยละ 45 ส่วนในระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนใน สพม. 14 (จังหวัดพังงา ภูเก็ตและระนอง) ได้ทรัพยากรเฉลี่ยต่อคนน้อยที่สุดที่ เท่ากับ 33,210 บาท เทียบกับโรงเรียนใน สพม. 10 (จังหวัดเพชรบุรีและอื่นๆ) ที่ได้ทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 40,918 บาท ต่างกันถึงร้อยละ 19

รูปที่ 4.15: แสดงทรัพยากรรวมเฉลี่ยต่อคน จำแนกตามแหล่งที่มาและเขตพื้นที่การศึกษา

(ก) โรงเรียนประถมศึกษา



(ข) โรงเรียนมัธยมศึกษา



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

เมื่อพิจารณาตามขนาดของโรงเรียน พบว่า ในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับเฉลี่ยต่อคนมีความแตกต่างกันมากที่สุดถึงร้อยละ 50 กล่าวคือ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กใน สพป. สุราษฎร์ธานี เขต 3 และ สพป. สระแก้ว เขต 2 โดยในเขตแรกได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 45,505 บาท ในขณะที่อีกเขตได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 91,445 บาท ความแตกต่างอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดกลางสังกัด สพป. ภูเก็ตได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 39,386 บาท ขณะที่โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเดียวกันใน สพป. พะเยา เขต 1 ได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 67,672 บาท ซึ่งต่างกันถึงร้อยละ 42 นอกจากนี้ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ใน สพป. ภูเก็ตได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 29,772 บาท ในขณะที่โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเดียวกันใน สพป. พิษณุโลก เขต 1 (ภาคกลาง) ได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 50,425 บาท ต่างกันถึงร้อยละ 41

สำหรับกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กใน สพม. 1 (กรุงเทพมหานคร) มีทรัพยากรเฉลี่ยต่อคนน้อยที่สุด เท่ากับ 32,314 บาท เมื่อเทียบกับโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเดียวกันใน สพม. 10 (จังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม) ได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 48,452 บาท ต่างกันคิดเป็นร้อยละ 33 ในกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดกลาง พบว่า โรงเรียนใน สพม. 10 (จังหวัดเพชรบุรี และอื่นๆ) ได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคน เท่ากับ 36,984 บาท ในขณะที่โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเดียวกันใน สพม. 1 (กรุงเทพมหานคร) ได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคนมากที่สุด เท่ากับ 43,874 บาท ต่างกันประมาณร้อยละ 16 ส่วนโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ใน สพม. 14 (พังงา ภูเก็ต และระนอง) มีทรัพยากรเฉลี่ยต่อคนน้อยที่สุด เท่ากับ 23,231 บาท ขณะที่โรงเรียนขนาดเดียวกันใน สพม. 39 (พิษณุโลก และอุตรดิตถ์) ได้รับทรัพยากรเฉลี่ยต่อคนสูงที่สุด เท่ากับ 44,004 บาท ต่างกันร้อยละ 47

ทรัพยากรที่ได้รับประจำปี (ไม่รวมเงินเดือน) ในโรงเรียน: ระดับและความไม่เท่าเทียม

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์เกี่ยวกับทรัพยากรที่ได้รับประจำปีเฉพาะส่วนที่ไม่รวมเงินเดือน ซึ่งมีการโอนโดยตรงไปยังครูผู้สอน ประเด็นที่จะพิจารณา ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันที่อาจเกิดขึ้นในโรงเรียน และความไม่เท่าเทียมของนักเรียนในแต่ละระดับ ทั้งที่มีเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี (ซึ่งพยายามมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในแนวตั้งมากขึ้น)

ผู้วิจัยจะทำการวัดความไม่เท่าเทียมในการกระจายของทรัพยากรที่ได้รับประจำทุกปี (ที่รวมค่าจ้างเงินเดือน) ด้วยค่าสัมประสิทธิ์จินีที่ใช้กันอย่างแพร่หลายเพื่อชี้วัดความไม่เท่าเทียมกัน สัมประสิทธิ์จินีจะมีค่าตั้งแต่ 0 (สะท้อนถึงความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์) ถึง 1 (สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมกันโดยสิ้นเชิง) นอกจากนี้ ยังพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์จินีจำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อค้นหาสาเหตุหลักของความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรในระดับโรงเรียน จากนั้นจะทำการประเมินผลกระทบของการยกเลิกเพดานเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน (ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 40 ในระดับประถมศึกษา และร้อยละ 30 ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) ต่อความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้น

ค่าสัมประสิทธิ์จินีของโรงเรียนประถมศึกษามีค่าสูงกว่าเมื่อเทียบกับโรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาที่มีค่าสัมประสิทธิ์จินีเท่ากับ 0.2030 ส่วนโรงเรียนมัศึกษามีค่าสัมประสิทธิ์จินีเท่ากับ 0.1738 แสดงว่า สำหรับทรัพยากรประจำต่อนักเรียนของโรงเรียนประถมศึกษา มีความไม่เท่าเทียมกันมากกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษา (ดูบรรทัดสุดท้ายของตารางที่ 4.19(ก), (ข))

ตารางที่ 4.19 แสดงค่าสัมประสิทธิ์จินี จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ประจำ (ไม่รวมเงินเดือน)

(ก) โรงเรียนประถมศึกษา

แหล่งรายได้	สัดส่วนรายได้	ค่าจินีของรายได้	สัดส่วนความไม่เท่าเทียมกัน	อัตราการเปลี่ยนแปลง
	(1)	(2)	(3)	(4)
สพฐ. อื่นๆ (ไม่รวมเงินเดือน)	0.0903	0.6259	0.1858	0.0955
หน่วยงานรัฐ (ไม่รวม สพฐ.)	0.5132	0.3057	0.6366	0.1233
เงินสนับสนุนจากภาคเอกชน	0.0533	0.8422	0.1514	0.0981
เงินอุดหนุนรายหัวปกติ	0.3148	0.0732	0.0264	-0.2883
เงินอุดหนุนนร.ยากจนในโครงการฯ	0.0284	0.2221	-0.0002	-0.0287
ค่า Gini (ทรัพยากรต่อนักเรียน)	0.2030			

หมายเหตุ: จำนวนกลุ่มตัวอย่าง=190 โรงเรียน

(ข) โรงเรียนมัธยมศึกษา

แหล่งรายได้	สัดส่วนรายได้	ค่าจินีของรายได้	สัดส่วนความไม่เท่าเทียมกัน	อัตราการเปลี่ยนแปลง
	(1)	(2)	(3)	(4)
สพฐ. อื่นๆ (ไม่รวมเงินเดือน)	0.0665	0.5458	0.0794	0.0129
หน่วยงานรัฐ (ไม่รวม สพฐ.)	0.0289	0.7477	0.0182	-0.0107
เงินสนับสนุนจากภาคเอกชน	0.2351	0.6529	0.7628	0.5278
เงินอุดหนุนรายหัวปกติ	0.6227	0.0747	0.1493	-0.4733
เงินอุดหนุนนร.ยากจนในโครงการฯ	0.0469	0.2205	-0.0097	-0.0567
ค่า Gini (ทรัพยากรต่อนักเรียน)	0.1738			

หมายเหตุ: จำนวนกลุ่มตัวอย่าง=50 โรงเรียน

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

การระบุที่มาของความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรที่ได้รับทำได้โดยการแยกค่าสัมประสิทธิ์เงินนี้ออกตามแหล่งรายได้ ดังแสดงในตารางที่ 4.19 คอลัมน์ที่ (1) คือ สัดส่วนของรายได้จากแหล่งต่างๆ เทียบกับรายได้ประจำทั้งหมด (ไม่รวมเงินเดือน) คอลัมน์ที่ (2) คือ ค่า Gini ของรายได้แต่ละแหล่ง คอลัมน์ที่ (3) คือ สัดส่วนความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ทั้งหมดในแต่ละแหล่ง ในขณะที่คอลัมน์สุดท้าย คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงของความไม่เท่าเทียมกันเมื่อรายได้ในแต่ละแหล่งมีการเปลี่ยนแปลงไปร้อยละ 1

ความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากรต่อนักเรียนในระดับโรงเรียน สามารถอธิบายได้ด้วย (1) สัดส่วนของแหล่งรายได้ของโรงเรียนแต่ละประเภทและภาคส่วน (คอลัมน์ 1) และ (2) ลักษณะการกระจายของทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับ (คอลัมน์ 2)

(1) สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในส่วนแหล่งที่มาของรายได้ โรงเรียนประถมศึกษาได้รับโอนเงินจากหน่วยงานรัฐอื่นๆ (นอกเหนือจาก สพฐ.) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 51 ของทรัพยากรที่ได้รับ แต่โรงเรียนมัธยมศึกษาได้รับน้อยกว่า คิดเป็นร้อยละ 3 (ดูคอลัมน์ 1)

เงินสนับสนุนจากภาคเอกชน (เงินอุดหนุนจากผู้ปกครองเพื่อเป็นเงินบำรุงการศึกษาและเงินสนับสนุนและเงินบริจาคจากชุมชนและธุรกิจเอกชน) พบว่า จัดเป็นจำนวนเกือบหนึ่งในสี่ของทรัพยากรที่โรงเรียนมัธยมศึกษาได้รับ แต่เป็นเพียงประมาณร้อยละ 5 ของโรงเรียนประถมศึกษา (ดูคอลัมน์ 1)

เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี พบว่า สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาจะได้รับสูงกว่าโรงเรียนประถมศึกษาเป็นสองเท่า คือ คิดเป็นประมาณสองในสามของทรัพยากรที่ทั้งหมดที่ได้รับ (สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 62 และสำหรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน คิดเป็นร้อยละ 5) ในขณะที่โรงเรียนประถมศึกษาได้รับการอุดหนุน คิดเป็นหนึ่งในสามของทรัพยากรที่ได้รับ (ร้อยละ 31 สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไป และร้อยละ 3 สำหรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน) (คอลัมน์ 1)

(2) ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ จำแนกตามแหล่งที่มา พบว่า จากการตรวจสอบค่าสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้แต่ละประเภท (Gk) แสดงให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันที่สำคัญในการกระจายตัวของแหล่งรายได้บางประเภทในแต่ละโรงเรียน (ดูตารางที่ 4.19(ก), (ข) คอลัมน์ 2) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายตัวของงบประมาณอื่นๆ ที่โอนจาก สพฐ. ให้กับโรงเรียนต่างๆ (ที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ 0.6259 สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาและ 0.5458 สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา) ทรัพยากรที่ได้รับจากหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่ สพฐ. ก็มีการกระจายตัวที่ไม่เท่าเทียมกันค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษา (ที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ 0.7477) แต่นับเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยสำหรับรายได้รวมของโรงเรียน เงินสนับสนุนจากภาคเอกชนที่ให้กับโรงเรียนมีการกระจายตัวที่ไม่เท่าเทียมกันค่อนข้างสูงทั้งในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา (ที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ 0.8422 สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาและ 0.6529 สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา) อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนรายหัวปกติจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีการกระจายอย่างเท่าเทียมกันค่อนข้างสูงในทุกโรงเรียน (ที่สัมประสิทธิ์จีนิ 0.07 สำหรับโรงเรียนประถมและมัธยม) ในขณะที่เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน แสดงว่ามีการจัดสรรที่ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นเล็กน้อย (ที่ค่าสัมประสิทธิ์ Gini 0.22 สำหรับโรงเรียนประถมและมัธยม) สะท้อนให้เห็นถึงการกระจายตัวที่ไม่สม่ำเสมอของนักเรียนยากจนในแต่ละโรงเรียนทั่วประเทศ

ในคอลัมน์ที่ 3 แสดงสัดส่วนในความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากร (ไม่รวมเงินเดือน) ต่อนักเรียน ของแต่ละแหล่งที่มาของรายได้ พบว่า ในกลุ่มของโรงเรียนประถมศึกษาเงินงบประมาณจากหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่ สพฐ. จัดเป็นแหล่งที่มาหลัก

ของความไม่เท่าเทียมกันด้วยค่าความไม่เท่าเทียมกันที่ร้อยละ 63 แต่กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา มีผลกระทบเพียงเล็กน้อย ในขณะที่การกระจายตัวที่ไม่สม่ำเสมอของเงินสนับสนุนจากภาคเอกชน (จากผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่น) สะท้อนเป็นค่าความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรที่ให้ต่อนักเรียน ในแต่ละโรงเรียนที่ร้อยละ 76 ในกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา ส่วนกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา เงินสนับสนุนจากภาคเอกชนมีส่วนน้อยกว่า คือ ความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรเป็นเพียงร้อยละ 15 ของความไม่เท่าเทียมกันทั้งหมดของทรัพยากรที่มีให้ต่อนักเรียน (ไม่รวมเงินเดือน)

เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีส่วนช่วยในการลดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายของทรัพยากรประจำต่อนักเรียน อีกทั้งยังช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันในทรัพยากรสำหรับแหล่งที่มาต่างๆ ได้ในบางส่วน (ดูคอลัมน์สุดท้าย) การเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี ร้อยละ 1 จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันประมาณร้อยละ 0.29 ในโรงเรียนประถมศึกษาและประมาณร้อยละ 0.47 ในโรงเรียนมัธยมศึกษา

แต่ผลกระทบของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ซึ่งเป็นความพยายามที่จะลดความไม่เท่าเทียมกัน กลับช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันเพียงเล็กน้อย การเพิ่มเงินอุดหนุน ร้อยละ 1 จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันได้เพียงร้อยละ 0.03 ในโรงเรียนประถมศึกษาและประมาณร้อยละ 0.06 ในโรงเรียนมัธยมศึกษา เงินอุดหนุนส่วนนี้เป็นเพียงประมาณร้อยละ 3 ของรายได้โดยรวมของโรงเรียนประถมศึกษาและร้อยละ 5 สำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา

การกำหนดเป้าหมายของนักเรียนยากจนของโครงการเรียนฟรี 15 ปี

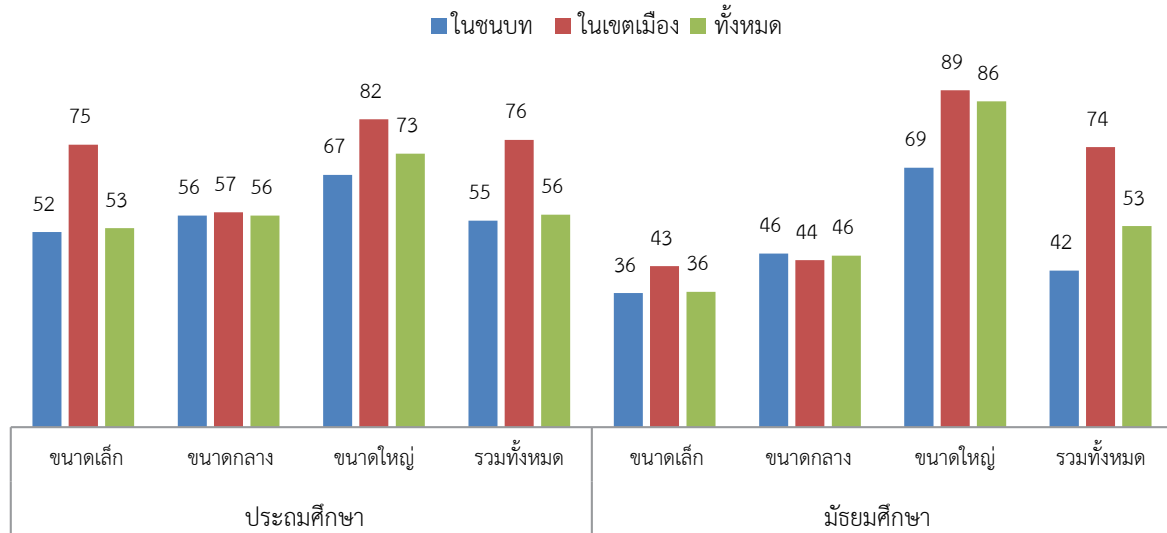
เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน เป็นเงินอุดหนุนประเภทเดียวของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ได้จัดสรรให้นักเรียนเป็นรายคนและแบ่งตามระดับการศึกษาและตามอัตราความยากจนของประชากรวัยเรียนในโรงเรียนนั้นๆ ดังนั้น จึงอาจจะช่วยลดความไม่เสมอภาคกันระหว่างโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันจำนวนเงินอุดหนุนนี้ยังมีไม่มากพอและไม่พอเพียงที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรที่มีให้แต่ละโรงเรียน เนื่องจากการกำหนดเพดานการจัดสรร และวิธีที่โรงเรียนเลือกใช้เงินอุดหนุนประเภทนี้ ในปัจจุบันเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนจะจัดสรรให้โรงเรียนสูงสุดไม่เกินร้อยละ 40 ของจำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษา และไม่เกินร้อยละ 30 สำหรับนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

การใช้ตัวเลขของนักเรียนยากจนที่โรงเรียนรายงาน ตามเกณฑ์ที่กำหนดในแนวปฏิบัติของโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อวิเคราะห์ร้อยละของนักเรียนยากจนที่ได้รับการดูแล เทียบกับจำนวนนักเรียนยากจนทั้งหมดในรายงานของโรงเรียน ผลที่ได้แสดงในรูปที่ 4.16 จะเห็นว่ายังมีนักเรียนยากจนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนตามที่จัดสรรอีกประมาณร้อยละ 45 ของประชากรนักเรียนยากจนทั้งหมดที่พบ ในปีการศึกษา 2557 โรงเรียนที่อยู่ในชนบทมีสัดส่วนของนักเรียนยากจนทั้งหมดซึ่งไม่ได้รับการช่วยเหลือ คิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของนักเรียนยากจนทั้งหมดที่เข้าเรียนในโรงเรียน

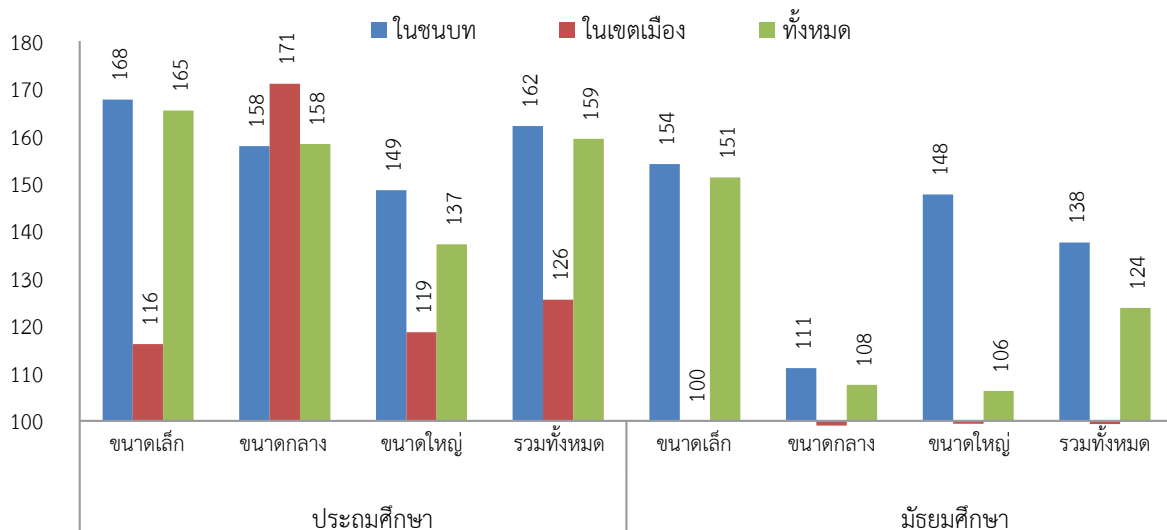
ปัจจัยที่ทำให้การช่วยเหลือไม่ตรงตามเป้าหมาย คือ วิธีปฏิบัติของโรงเรียนในลักษณะกระจายเงินอุดหนุนดังกล่าวให้นักเรียนทุกคนทั้งที่ยากจนและไม่ยากจน แทนที่จะจ่ายเงินสดหรือให้บริการในรูปแบบอื่นๆ เฉพาะเจาะจงนักเรียนยากจนแต่ละราย (หรืออีกทางเลือกหนึ่งคือให้กับประชากรนักเรียนยากจนทั้งหมด) ดังแสดงในรูปที่ 4.16(ข) จำนวนนักเรียนที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ในปีการศึกษา 2557 มีจำนวนมากกว่าเป็นสองเท่าของจำนวนนักเรียนที่ได้รับการจัดสรร ทั้งในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

รูปที่ 4.16: เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ความทั่วถึงของการได้รับ และความทั่วถึงของการใช้จ่าย

(ก) ความทั่วถึงของการได้รับ: จำนวนของนักเรียนที่ได้รับการจัดสรรเทียบกับจำนวนที่รายงาน ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557



(ข) ความทั่วถึงของการใช้จ่าย: จำนวนนักเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจริงเทียบกับจำนวนที่ได้รับการจัดสรร ภาคเรียนที่ 1 ของปีการศึกษา 2557



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

หากนักเรียนส่วนใหญ่ในโรงเรียนทั้งหมดยากจนจริงๆ (และหากเกณฑ์ที่กำหนดไว้สอดคล้อง) ย่อมเป็นไปได้ที่จะอนุมานว่า แนวปฏิบัติของโรงเรียนในการจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนในหมู่นักเรียนทั้งหมดจะส่งเสริมความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม เห็นได้ชัดว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวไม่สามารถใช้แทนที่กลไกการช่วยเหลือแบบกำหนดเป้าหมายเจาะจง

การกำหนดเพดานในปัจจุบันไม่สนับสนุนความเป็นธรรมโดยรวม เนื่องจากระดับของความยากจนไม่ได้กระจายอยู่อย่างสม่ำเสมอทั่วทุกโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนในชนบทที่มีอัตราความยากจนมากกว่าค่าเฉลี่ย การยกเลิก (หรืออย่างน้อยเพิ่มขึ้น) ของเพดานงบประมาณและการจัดทำข้อมูลที่ดีขึ้นเกี่ยวกับระดับความยากจนในแต่ละโรงเรียน (ซึ่งในปัจจุบันไม่มี) จะช่วยปรับปรุงการกำหนดเป้าหมายของนักเรียนยากจนและส่งเสริมความเป็นธรรมมากขึ้นในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่โรงเรียน

ผลลัพธ์ของการยกเลิกเพดานเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่มีต่อความไม่เท่าเทียมกัน

หากย้อนกลับไปตารางที่ 4.18 คอลัมน์ที่ 7 ซึ่งนำเสนอตัวเลขประมาณการของทรัพยากรที่ต้องใช้ทั้งหมดต่อคนนักเรียน ในแต่ละประเภทของโรงเรียน หากยกเลิกเพดานร้อยละ 40 และร้อยละ 30 ของเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนในโครงการเรียนฟรี 15 ปี เปลี่ยนเป็นการให้กับนักเรียนยากจนทุกคนตามรายงานของโรงเรียนโดยไม่ต้องมีเพดานเช่นในปัจจุบัน ทรัพยากรที่ต้องมีให้นักเรียนต่อคนจะเพิ่มขึ้น 55,575 บาทในโรงเรียนประถมศึกษา และ 40,538 บาท ในโรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวนเงินเพิ่มเติมต่อคนที่จำเป็นต้องใช้ในการยกเลิกข้อจำกัดด้านงบประมาณในปัจจุบันอยู่ที่ 1,437 บาทต่อคน ในโรงเรียนประถมศึกษา และ 2,147 บาทต่อคน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา (ดูคอลัมน์ 10 ซึ่งนำเสนอจำนวนทรัพยากรเพิ่มเติมต่อคนที่จำเป็นต้องใช้ เพื่อให้เงินอุดหนุนจากโครงการฯจะครอบคลุมนักเรียนยากจนทั้งหมด) หากพิจารณาจากจำนวนนักเรียนยากจนที่รายงานในระบบโรงเรียนของประเทศไทย จำนวน 3.7 ล้านคน การยกเลิกข้อจำกัดของงบประมาณจะหมายถึง งบประมาณที่ต้องใช้เพิ่มเติม 5,900 ล้านบาท สำหรับสำนักงบประมาณ

การยกเลิกเพดานของเงินอุดหนุนนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อระดับความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรที่จัดให้นักเรียนต่อคน ดังแสดงในตารางที่ 4.20(ก) และ (ข) โดยพบว่า ถ้านักเรียนยากจนทั้งหมดที่รายงานในระดับโรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนนี้ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของทรัพยากรประจำจะลดลงไปที่ 0.1888 ในโรงเรียนประถมศึกษา และ 0.1411 ในโรงเรียนมัธยมศึกษา การให้เงินอุดหนุนที่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง จะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันลดลง คิดเป็นร้อยละ 5.3 มากกว่าในโรงเรียนมัธยมศึกษาเล็กน้อย ซึ่งลดลงเพียงร้อยละ 4.4

ตารางที่ 4.20: ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ จำแนกตามแหล่งที่มาของรายได้ประจำ (ไม่รวมเงินเดือน)

(ก) โรงเรียนประถมศึกษา

แหล่งรายได้	สัดส่วนรายได้	ค่าจีนิของรายได้	สัดส่วนความไม่เท่าเทียมกัน	อัตราการเปลี่ยนแปลง
	(1)	(2)	(3)	(4)
สพฐ. อื่นๆ (ไม่รวมค่าจ้างเงินเดือน)	0.0814	0.6259	0.1743	0.0929
หน่วยงานรัฐ (ไม่รวม สพฐ.)	0.4628	0.3057	0.5891	0.1263
เงินบริจาคภาคเอกชน	0.0480	0.8422	0.1305	0.0824
เงินอุดหนุนรายหัวปกติ	0.2838	0.0732	0.0452	-0.2386
เงินอุดหนุนนร.ยากจนในโครงการฯ	0.0256	0.2221	0.0078	-0.0179
เพิ่มเงินอุดหนุนยากจน 100%	0.0983	0.2819	0.0532	-0.0451
ค่า Gini (ทรัพยากรต่อคน)	0.1888			

หมายเหตุ: จำนวนกลุ่มตัวอย่าง=190 โรงเรียน

(ข) โรงเรียนมัธยมศึกษา

แหล่งรายได้	สัดส่วนรายได้	ค่าจিনিของรายได้	สัดส่วนความไม่เท่าเทียมกัน	อัตราการเปลี่ยนแปลง
	(1)	(2)	(3)	(4)
สพฐ. อื่นๆ (ไม่รวมเงินเดือน)	0.0554	0.5458	0.1126	0.0573
หน่วยงานรัฐ (ไม่รวม สพฐ.)	0.0241	0.7477	0.0085	-0.0156
เงินบริจาคภาคเอกชน	0.1958	0.6529	0.6547	0.4589
เงินอุดหนุนรายหัวปกติ	0.5187	0.0747	0.1760	-0.3426
เงินอุดหนุนนร.ยากจนในโครงการฯ	0.0391	0.2205	0.0038	-0.0352
เพิ่มเงินอุดหนุนยากจน 100%	0.1670	0.3073	0.1219	0.0433
ค่า Gini (ทรัพยากรต่อนักเรียน)	0.1411			

หมายเหตุ: จำนวนกลุ่มตัวอย่าง=50 โรงเรียน

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557 และการคำนวณของผู้จัดทำรายงาน

4.9 การกำกับดูแลของโครงการเรียนฟรี

ในส่วนนี้เป็นการตรวจสอบบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในการจัดการและกำกับดูแลเงินอุดหนุนในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของโรงเรียน

4.9.1 บทบาทและศักยภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้สังกัดของ สพฐ. ในปีพ.ศ. 2545 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดำเนินงานในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจการจัดการการศึกษาในท้องถิ่นในระดับย่อยของจังหวัด สพท. มีความรับผิดชอบในการจัดบริการทางการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ของตน ในปีงบประมาณ 2557 มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) จำนวน 183 แห่ง และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) จำนวน 42 แห่ง ดำเนินการอยู่ใน 77 จังหวัด แต่ละ สพท. จะรับผิดชอบสถาบันการศึกษาประมาณ 200 แห่ง ที่มีนักเรียนประมาณ 300,000-500,000 คน

สพท. ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจาก สพฐ. ผ่านระบบงบประมาณที่ไม่เกี่ยวกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในปีงบประมาณ 2557 พบว่า งบประมาณทั้งหมด (ไม่รวมเงินเดือน) มีการจัดสรรให้กับ สพท. ต่างๆ รวมเป็นเงิน 797.5 ล้านบาท ทยอยละ 85 ของงบประมาณนี้ ถูกจัดสรรอย่างเท่าเทียมให้กับแต่ละ สพท. เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน สิ่งอำนวยความสะดวกและแผนการปรับปรุงคุณภาพ โดยรวมงบประมาณที่ได้รับนั้นเพียงพอสำหรับการบริหารและการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน ดังได้ตั้งข้อสังเกตไว้ก่อนหน้านี้ว่า เงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ส่วนใหญ่จะถูกโอนจากสำนักการคลังและสินทรัพย์ไปให้โรงเรียนโดยตรง ยกเว้นเงินอุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอนที่จะโอนผ่าน สพท. งบประมาณของ สพท. จะได้รับการจัดสรรแบ่งเป็นสองประเภท คือ ค่าใช้จ่ายบุคลากร และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในสำนักงาน โดยส่งผ่านระบบ GFMS ทั้งนี้ ระบบ GFMS ครอบคลุมบุคลากรด้านการสอนและเจ้าหน้าที่สนับสนุนในโรงเรียนและใน สพท. (สำหรับค่าจ้างเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานครอบคลุมบริการการศึกษา ตามปกติ (งานตามนโยบายกำกับดูแล และติดตามโรงเรียน) และการปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียน การเปลี่ยนแปลงขอบเขตของการใช้จ่ายงบประมาณนี้ มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อความพร้อมด้านงบประมาณ และข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณสูตรการจัดสรรงบประมาณ

สพท. มีการจัดสรรเงินให้กับโรงเรียนภายใต้การดูแล โดยใช้งบประมาณในการดำเนินงานของสำนักงานตามนโยบาย/แนวปฏิบัติที่คณะกรรมการของ สพท. กำหนด เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน ตารางที่ 4.21 แสดงให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวมีจำนวนไม่มาก โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 30 บาทต่อนักเรียน 1 คน ทั้งในโรงเรียนประถมศึกษา และมีธยมศึกษา รูปแบบการจัดสรรงบประมาณลักษณะดังกล่าวแยกแยะได้ยาก ส่วนใหญ่พบว่าการโอนงบประมาณนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของกรรมการของ สพท.

ตารางที่ 4.21: แสดงจำนวนงบประมาณของ สพท. และการโอนให้โรงเรียนในกลุ่มตัวอย่าง

สำนักงานเขตพื้นที่	จำนวนเงินที่ได้รับต่อโรงเรียน (บาท)	จำนวนเงินที่โอนให้แต่ละโรงเรียน (บาท)	จำนวนเงินที่โอนให้ต่อนักเรียน 1 คน(บาท)
สพท.			
เชียงใหม่ 1	86,204	20,467	96
เชียงราย 1	80,046	8,706	49
เชียงราย 4	55,829	3,801	27
พะเยา 1	86,109	0	0
พะเยา 2	59,277	7,097	59
พิษณุโลก 1	65,101	14,432	86
นครปฐม 1	69,323	8,898	34
ลพบุรี 1	48,872	0	0
จันทบุรี 1	102,015	5,814	26
ระยอง 1	76,698	13,998	37
สระแก้ว 2	65,107	1,613	9
หนองคาย 1	50,458	1,099	7
กาฬสินธุ์ 2	46,840	1,543	12
อุบลราชธานี 3	39,322	0	0
นครราชสีมา 7	34,320	1,140	7
พัทลุง 1	75,813	7,025	48
ตรัง 2	58,676	3,883	23
สุราษฎร์ธานี 3	55,573	0	0
ภูเก็ต	179,939	33,163	90
เฉลี่ย	70,291	6,983	32
สพม.			
39 (พิษณุโลก อุดรดิตถ์)	137,557	14,655	19
1 (กรุงเทพฯ)	123,856	2,015	1
10 (เพชรบุรีและอื่นๆ)	138,305	17,700	19
20 (อุดรธานี)	127,275	4,286	5
14 (พังงา ภูเก็ต ระนอง)	296,975	14,815	14
เฉลี่ย	164,794	10,694	12
ทั้งหมด	72,638	7,756	28

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

นอกจากนี้ สพท. ยังมีบทบาทในการตรวจสอบโรงเรียนต่างๆ โดยการนิเทศ ติดตามโรงเรียน ผลสำรวจที่ได้จากโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่า สพท. มาเข้าเยี่ยมชมโดยเฉลี่ยเพียงปีละครั้ง ซึ่งเป็นเรื่องไม่น่าแปลกใจเมื่อพิจารณาถึงจำนวนบุคลากรที่ค่อนข้างน้อยของ สพท. เทียบกับจำนวนของโรงเรียนภายใต้ความรับผิดชอบของแต่ละเขต ในตารางที่ 4.22 แสดงให้เห็นว่าการเข้าเยี่ยมโรงเรียนส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบโครงการเรียนฟรี 15 ปี และการกำกับดูแลทางวิชาการ

ตารางที่ 4.22: ความถี่ของการเข้าเยี่ยมโรงเรียนโดย สพท.

กิจกรรมการกำกับดูแล	จำนวนการเยี่ยม	จำนวนโรงเรียน	จำนวนการเยี่ยมต่อโรงเรียน
1. การเยี่ยมทั่วไป	1,323	5,543	0.24
2. ดูแลด้านวิชาการ	1,437	5,543	0.26
3. ตรวจสอบภายในและการเงิน	683	5,543	0.12
4. โครงการเรียนฟรีและอื่นๆ	2,390	5,543	0.43
5. ตรวจสอบอาคาร	106	5,543	0.02
6. การบริหารชั้นเรียน	334	5,543	0.06
รวมทั้งหมด	6,273	5,543	1.13

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

แม้ว่า สพท. จะไม่มีบทบาทในเรื่องงบประมาณในโครงการเรียนฟรี 15 ปี แต่ในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลโรงเรียนในสังกัด สพท. ในระดับพื้นที่ สพท. จัดเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการดำเนินงานของโครงการฯ ตามแนวปฏิบัติของโครงการเรียนฟรี 15 ปี โดย สพท. ในแต่ละพื้นที่มีหน้าที่ดังต่อไปนี้:

1. ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่โรงเรียนในพื้นที่ส่งให้กับกลุ่มสารสนเทศ (Data Management Centre)
2. ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและเสนอค่าของงบประมาณสำหรับค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน
3. แจ้งให้โรงเรียนรับทราบวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักนโยบายและแผน สพท.
4. กำกับดูแลการใช้งานเงินอุดหนุนของโรงเรียนในสังกัด ให้มีความเหมาะสม รวมถึงการจัดเก็บเอกสารใบสำคัญการรับเงินของโครงการฯ
5. ตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนผ่านการเข้าเยี่ยมทั่วไป การตรวจสอบภายในและการเงิน การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการกำกับดูแลทางวิชาการ

ในการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในระหว่างปีการศึกษา 2556/57 พบว่า สพท. มีการเข้าเยี่ยมโรงเรียนเพียงหนึ่งในสิบของโรงเรียนในเขตพื้นที่ของตน ในขณะที่ สพท. เข้าเยี่ยมประมาณสี่ในสิบของโรงเรียนที่อยู่ภายใต้การดูแล (ดูตารางที่ 4.23)

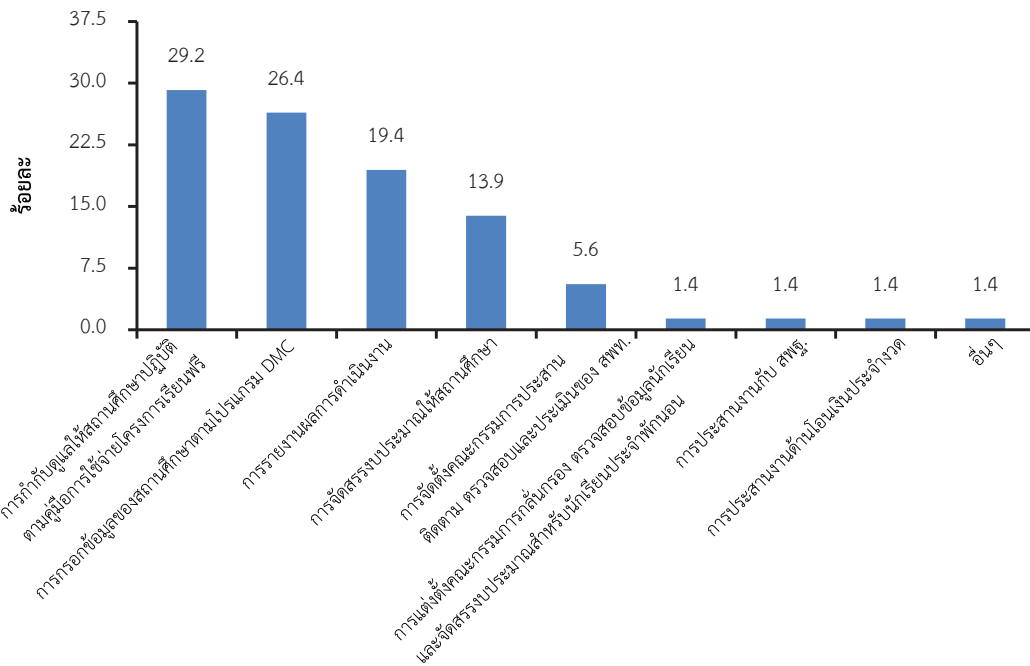
ตารางที่ 4.23: ความถี่ของการเข้าเยี่ยมที่เกี่ยวกับกิจกรรมของโครงการฯ โดย สพท. ในปีการศึกษา 2556/57 (จำนวนการเยี่ยมต่อโรงเรียน)

สพท. (ประถมศึกษา)	จำนวนการเข้าเยี่ยม	สพท. (มัธยมศึกษา)	จำนวนการเข้าเยี่ยม
เชียงใหม่ 1	0.54	39 (พิษณุโลก อุตรดิตถ์)	0.52
เชียงราย 1	0.02	1 (กรุงเทพ)	0.15
เชียงราย 4	0.01	10 (เพชรบุรี และอื่นๆ)	0.03
พะเยา 1	0.02	20 (อุตรธานี)	0.06
พะเยา 2	0	14 (พังงา ภูเก็ต ระนอง)	1
พิษณุโลก 1	0.02	เฉลี่ย	0.35
นครปฐม 1	0.14		
ลพบุรี 1	0.01		
จันทบุรี 1	0.02		
ระยอง 1	0.03		
สระแก้ว 2	0.02		
หนองคาย 1	0.15		
กาฬสินธุ์ 2	0.01		
อุบลราชธานี 3	0.09		
นครราชสีมา 7	0.11		
พัทลุง 1	0.11		
ตรัง 2	0.05		
สุราษฎร์ธานี 3	0.01		
ภูเก็ต	1		
เฉลี่ย	0.12		

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ในด้านการติดตามดูแล สพท. ได้รายงานเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ดังแสดงในรูปที่ 4.17 ปัญหาหลักที่ได้รับรายงานสำหรับปีการศึกษา 2556/57 สามเรื่อง ได้แก่ (1) ความยากของการติดตามการใช้งบประมาณของโรงเรียนให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติของโครงการฯ (2) การติดตามดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ป้อนเข้าในระบบ DMC และ (3) การรายงานเกี่ยวกับผลการดำเนินการของโครงการฯ

รูปที่ 4.17: แสดงร้อยละของปัญหาที่เกิดขึ้น ในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตามที่รายงานโดย สพท. ปีการศึกษา 2556/57



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

บทบาทการกำกับดูแลของ สพท. ในเรื่องกิจกรรมต่างๆ ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทำได้ค่อนข้างจำกัด โดยพบว่า ในช่วงต้นของโครงการฯ สพท. ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลนักเรียนที่จำเป็นสำหรับการคำนวณเงินอุดหนุนโครงการฯ และในไม่กี่ปีที่ผ่านมา โรงเรียนได้รับอิสระในการดำเนินการเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายความว่า ข้อมูลที่สำนักนโยบายและแผนใช้ในการคำนวณเงินอุดหนุนของโครงการในปัจจุบัน เป็นข้อมูลที่โรงเรียนดำเนินการรายงานเอง รวมถึงข้อมูลการเข้าเรียนและสถานะความยากจนของนักเรียน (มีเพียงการเก็บข้อมูลเพื่อใช้อุดหนุนค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอนเท่านั้นที่ สพท. จะทำการเก็บข้อมูลเอง) ดังนั้น บทบาทของ สพท. จึงลดน้อยลง ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดในเรื่องกำลังคน ในบริบทโรงเรียนจัดการรายงานข้อมูลเอง และกลไกการตรวจสอบที่ไม่เข้มงวด อาจเปิดโอกาสให้บางโรงเรียนจงใจรายงานข้อมูลนักเรียนไม่ตรงกับความจริง เพื่อให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากโครงการฯ เพิ่มขึ้น

4.10 สภาพแวดล้อมของโรงเรียน: ครูผู้สอนและการบริหารจัดการของโรงเรียน

ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ได้แก่ ลักษณะเฉพาะของแต่ละโรงเรียน ทรัพยากรที่มีอยู่ และองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการจัดการสถาบันภายในโรงเรียน ในขณะที่การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรี 15 ปีและสภาพแวดล้อมของโครงการฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของโรงเรียนและการเรียนรู้ ในการสำรวจฯ ยังได้พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทั่วไป และปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียน รวมทั้งการที่ครูไม่อยู่ในชั้นเรียน (แม้ว่าในช่วงเวลาของการสำรวจฯ จะตรงกับช่วงสอบปลายภาค ทำให้ไม่มีการเรียนการสอนในชั้นเรียน) เนื่องจากในการบริหารโครงการเรียนฟรี 15 ปีจำเป็นต้องใช้เวลาในการทำงานของครู ดังนั้นการที่ครูไม่อยู่ในห้องเรียนหรือไม่อยู่ในโรงเรียนจึงเป็นเรื่องหนึ่งที่น่ากังวล ในการสำรวจฯ ครั้งนี้ยังพิจารณาถึงทักษะการบริหารจัดการและประสบการณ์ของผู้อำนวยการโรงเรียนที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการใช้เงินอุดหนุนของโครงการเรียนฟรี 15 ปี

4.10.1 ปัญหาครูไม่อยู่ในชั้นเรียน

ในประเทศที่มีทรัพยากรที่จำกัด การไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูมีแนวโน้มจะเป็นปัญหาที่สำคัญ (Chaudhury et al., 2006; Bold et al., 2010) ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ พบว่า ระบบที่ยึดติดตัวบุคคลและรวมศูนย์อำนาจมีแรงจูงใจไม่เพียงพอ และความรับผิดชอบในท้องถิ่นน้อย ส่งผลให้ครูไม่อยู่ในชั้นเรียนมีจำนวนมาก ผลจากการศึกษาวิจัยขนาดใหญ่ที่ทำพร้อมกันในหลายประเทศ พบว่า อัตราการไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูผู้สอนมีตั้งแต่ร้อยละ 11 ถึงร้อยละ 27 หมายความว่า การบริการการศึกษามีคุณภาพต่ำ (Chaudhury et al., 2006) เนื่องจากการไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูผู้สอนนำไปสู่ชั่วโมงการเรียนการสอนที่ลดลงส่งผลกระทบต่อคุณภาพของโรงเรียนหรืออัตราการมาเรียน การไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูจึงเป็นประเด็นที่สำคัญ ยกตัวอย่างเช่น การสำรวจ Das et al. (2004) พบว่าอัตราการขาดหายไปของครูที่เพิ่มขึ้นทุกร้อยละ 5 มีผลทำให้อัตราการเรียนรู้อัตราลดลงร้อยละ 4-8

ในการสำรวจครั้งนี้ การไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูผู้สอนวัดจากสัดส่วนของครูที่ไม่ได้อยู่ในโรงเรียนจากการเข้าเยี่ยมโรงเรียน 2 ครั้ง ในครั้งแรกที่เป็นการเข้าเยี่ยมที่มีการแจ้งล่วงหน้า มีครูผู้สอน 12 คนที่ถูกสุ่มเลือกจากรายชื่อครูทั้งหมด จากนั้นเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจะตรวจสอบว่าพวกเขาอยู่ที่ไหนในช่วงการเข้าเยี่ยมโรงเรียนครั้งที่สอง ซึ่งไม่มีการแจ้งล่วงหน้า ผลการสำรวจจากหลายประเทศ พบว่า ครูไม่จำเป็นต้องกำลังสอนอยู่ (ในชั่วโมงการเรียนการสอนปกติ) ถึงแม้ว่าพวกเขาจะอยู่ในโรงเรียน ดังนั้นในการสำรวจนี้ขอบเขตของการวัดการไม่อยู่ของครูผู้สอนจะวัดว่าครูอยู่ในโรงเรียนและกำลังสอนอยู่ในห้องเรียนจริงเปรียบเทียบกับกำลังทำกิจกรรมอื่นอยู่ในโรงเรียน

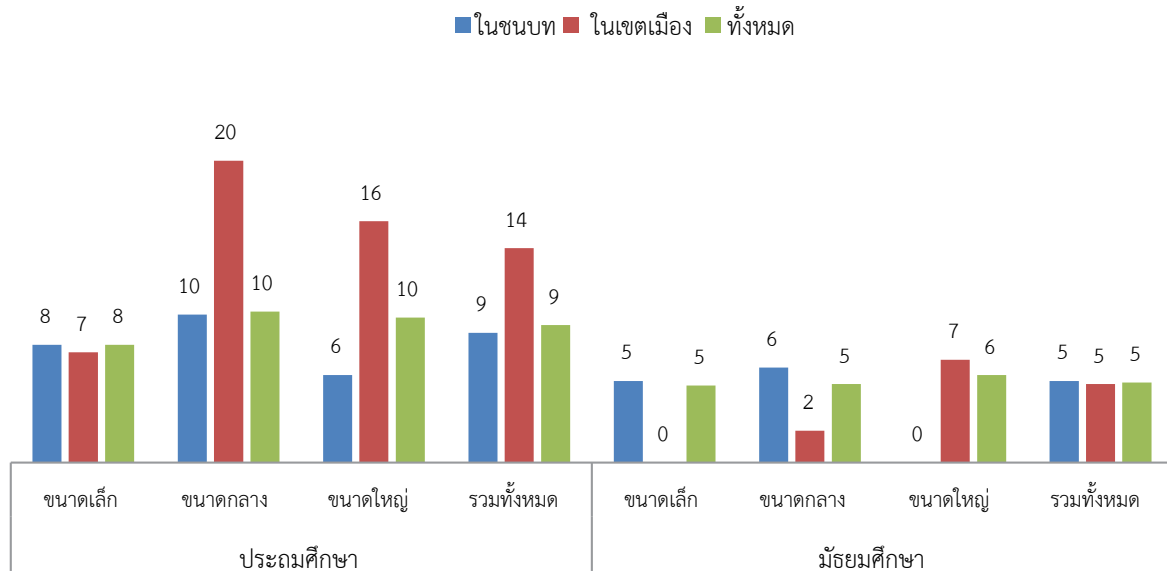
อัตราการไม่อยู่ในโรงเรียนและห้องเรียนคำนวณจากจำนวนการขาดทั้งหมดที่พบในช่วงเวลาที่เป็นไปเข้าเยี่ยมโรงเรียน ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้หยุดหรือไม่ แม้ว่าเจ้าหน้าที่สำรวจจะบันทึกเหตุผลการไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูตามที่ได้รับรายงานจากผู้อำนวยการโรงเรียน การศึกษาฉบับนี้บันทึกการไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูทุกคนโดยไม่คำนึงถึงแรงจูงใจ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก คือ เนื่องจากไม่มั่นใจว่าผู้อำนวยการโรงเรียนจะสามารถบอกหรือเต็มใจที่จะบอกสาเหตุของการที่ครูไม่อยู่ในชั้นเรียนได้ถูกต้อง ประการที่สอง คือ สิ่งที่สำคัญสำหรับการศึกษานักเรียนคือการที่ครูผู้สอนจัดให้มีกิจกรรมการเรียนหรือไม่ ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตหรือไม่ การไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูผู้สอนย่อมมีผลกระทบต่อให้บริการการศึกษา

ตามที่ระบุไว้ในรูปที่ 4.18 ประมาณหนึ่งในสิบสองของครูผู้สอนในโรงเรียน ไม่อยู่ในโรงเรียนในวันที่มีการเข้าเยี่ยมโรงเรียน โดยไม่แจ้งล่วงหน้า สิ่งที่น่าสนใจจากข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า อัตราการไม่อยู่ในโรงเรียนของครูในโรงเรียนประถมศึกษาสูงกว่าในโรงเรียนมัธยมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ และโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเมืองมีอัตราครูขาดมากกว่าโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท

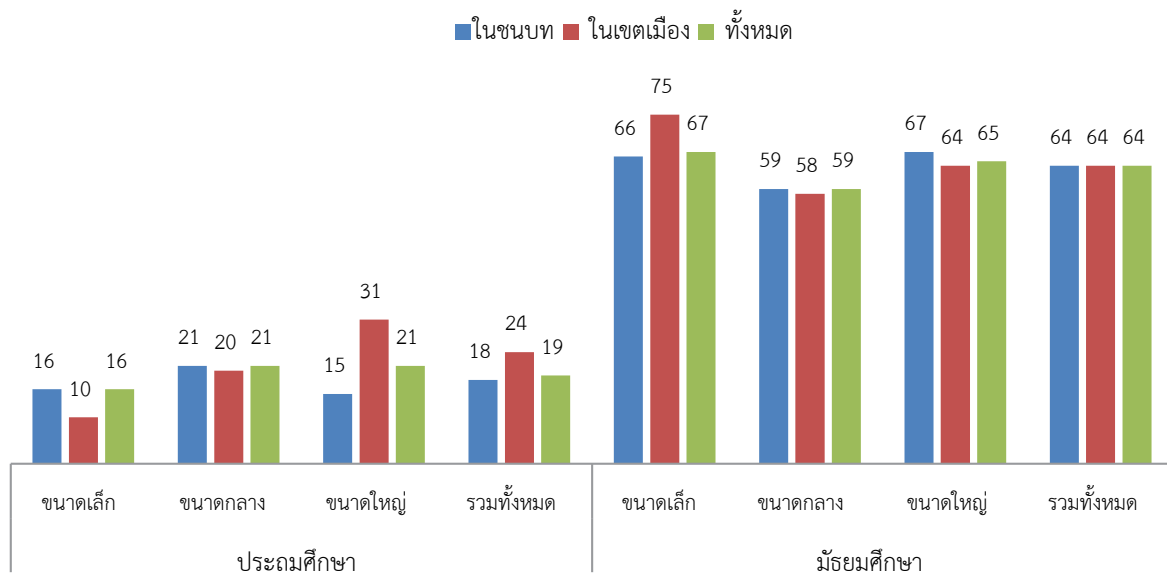
จากรูปที่ 4.18(ข) จากผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาในครุมีครูไม่อยู่ในห้องเรียนมากกว่าร้อยละ 60 ในวันที่เปิดเรียนปกติทั้งโรงเรียนในเมืองและชนบท ในขณะที่ครูในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กในเขตเมืองหายไปสูงถึงร้อยละ 75 ขณะที่ครูโรงเรียนประถมศึกษาที่หายไปจากห้องเรียนเพียงร้อยละ 18 สำหรับโรงเรียนในเขตชนบท และร้อยละ 24 สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเมือง ตามลำดับ อย่างไรก็ตามดังที่ได้หมายเหตุไว้แล้ว การสำรวจครั้งนี้จัดขึ้นในช่วงปลายปีการศึกษา ซึ่งกำลังเป็นช่วงของการสอบปลายภาค และไม่มีการเรียนการสอนในชั้นเรียน

รูปที่ 4.18: การไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูผู้สอน

(ก) การขาดหายไปจากโรงเรียน (ร้อยละของครู)



(ข) การหายไปจากโรงเรียนและห้องเรียน (ร้อยละของครู)



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ตารางที่ 4.24 นำเสนอผลการสำรวจเกี่ยวกับการขาดหายไปจากโรงเรียนและห้องเรียน จำแนกตามลักษณะครูและตามเหตุผลที่ได้รับรายงาน ครูผู้ชายไม่อยู่ในโรงเรียนและไม่อยู่ในห้องเรียนมากกว่าครูผู้หญิงเกือบสองเท่า ครูที่มีประสบการณ์การสอนน้อยกว่าไม่อยู่ในโรงเรียนและห้องเรียนเป็นสัดส่วนสูงกว่า

เหตุผลหลักๆ ของการไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูผู้สอนตามที่ได้รับรายงาน คือ ไปเข้าอบรม (ร้อยละ 14) รูปแบบอื่นๆของการลาที่ได้รับการอนุมัติ (ร้อยละ 13) มีภารกิจของโรงเรียนหรือไปเข้าประชุม (ร้อยละ 11) และลาป่วย (ร้อยละ 9) ดังได้กล่าวมาแล้ว เหตุที่ต้องนำการขาดสอนทุกประเภทมาพิจารณา เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบว่าเหตุผลที่จัดเก็บได้นั้นเป็นความจริง และที่สำคัญนักเรียนต้องการครูที่จะอยู่ในชั้นเรียนเพื่อจัดกิจกรรมการเรียนโดยไม่คำนึงถึงสาเหตุที่ครูไม่อยู่ในห้องเรียน

ตารางที่ 4.24: ลักษณะเฉพาะของครูที่ขาดสอนและเหตุผลในการขาดสอน

(ก) ลักษณะเฉพาะ

	จำนวนที่ขาดหายไปจากโรงเรียน	ร้อยละ	จำนวนที่ขาดหายไปจากห้องเรียน	ร้อยละของครู
ครูผู้หญิง	114	6.78	345	20.5
ครูผู้ชาย	81	11.25	267	37.1
รวม	195	18.03	612	25.4
ครูใหญ่	32	15.46	106	13
ครูปกติ	148	7.51	535	32.8
ครูอัตราจ้าง	5	3.82	17	28.6
ประสบการณ์น้อยกว่า 5 ปี	40	7.62	171	20.5
ประสบการณ์ขั้นต่ำ 5 ปี	157	8.35	535	37.1

(ข) เหตุผลของการขาดหายไปจากโรงเรียนและห้องเรียน

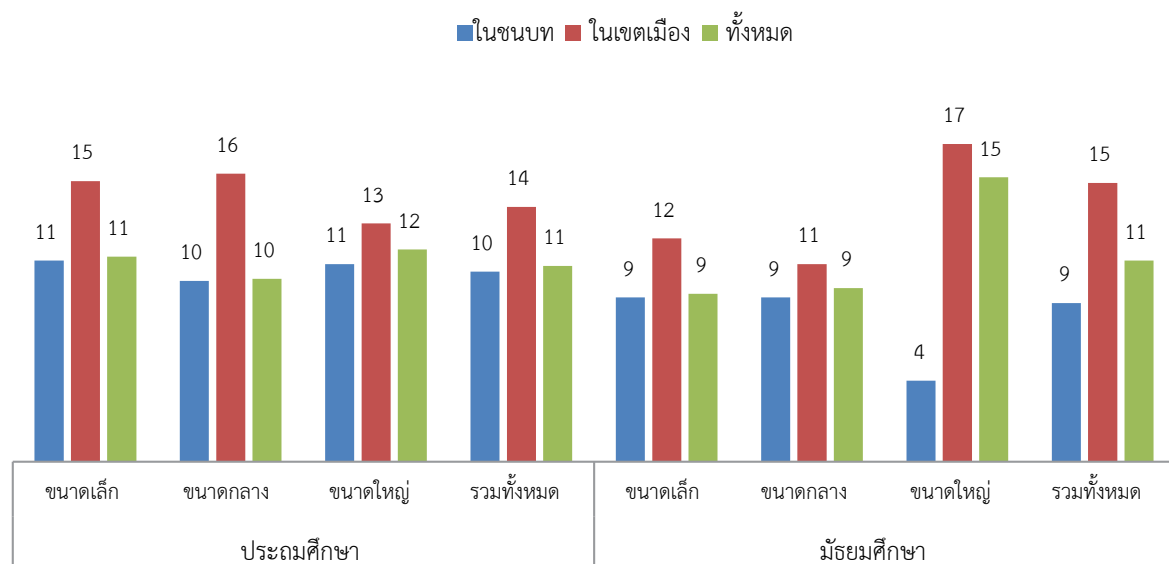
เหตุผล	ความถี่	ร้อยละ
ป่วย	18	8.61
เข้าอบรม	30	14.35
ภารกิจราชการ	24	11.48
ลาโดยได้รับอนุมัติ	27	12.92
ไปธนาคาร	8	3.83
อื่นๆ	102	48.8
รวม	209	100

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ปัจจัยอื่นมีผลต่อการไม่อยู่ในชั้นเรียนของครู รวมไปถึงความจำเป็นที่ต้องทำงานบริหาร/ธุรการที่เกี่ยวข้องกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี บุคลากรในโรงเรียนโดยเฉพาะครูผู้สอนถูกคาดหวังว่าจะอุทิศส่วนหนึ่งของชั่วโมงทำงานในระหว่างสัปดาห์มาใช้ในการจัดการโครงการฯ ยกตัวอย่างเช่น สำหรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ต้องมีงานของการระบุตัวนักเรียนยากจน การเยี่ยมบ้านนักเรียน รวมทั้งการเปิดบัญชีธนาคารและจัดการบัญชีธนาคารให้แก่นักเรียน

รูปที่ 4.19 แสดงให้เห็นสัดส่วนของเวลาทำงานต่อสัปดาห์ของครูที่สละให้กับการทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการเรียนฟรี 15 ปีและงานบริหารอื่นๆ พบว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารใช้เวลาร้อยละ 11 ของสัปดาห์การทำงานของครูในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้เวลามากขึ้นสำหรับครูที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเมือง คิดเป็นร้อยละ 14 ของสัปดาห์ทำงาน และสำหรับครูโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตเมือง คิดเป็นร้อยละ 15 ของสัปดาห์ทำงาน

รูปที่ 4.19 สัดส่วนเวลาทำงานในแต่ละสัปดาห์ที่ครูสละให้กับการเรียนฟรีและงานบริหารอื่นๆ (ร้อยละของชั่วโมงการสอน)



หมายเหตุ: จำนวนชั่วโมงสอนปกติ เท่ากับ 25 ชั่วโมงต่อสัปดาห์สำหรับครูประถมศึกษา และ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์สำหรับครูมัธยมศึกษา

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

มีเหตุผลอีกหลายอย่างที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการของโครงการเรียนฟรี 15 ปีซึ่งอาจมีผลต่อพฤติกรรมที่ไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูและคุณภาพการสอน ตารางที่ 4.25 นำเสนอระดับความพึงพอใจของครู ความปรารถนาที่จะย้ายไปอยู่ในพื้นที่อื่นๆ และอัตราการย้ายของครู พบว่า ครูที่ไม่พึงพอใจในการทำงานในโรงเรียน (ร้อยละ 6.9) โดยเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่เขตเมือง (ร้อยละ 11) ในขณะที่หนึ่งในสี่ของครูประถมศึกษาอยากย้ายไปยังพื้นที่อื่นๆ และสูงขึ้นเป็นถึงหนึ่งในสามในกลุ่มครูมัธยมศึกษา นอกจากนี้อัตราการย้ายออกยังสูงขึ้นในกลุ่มครูโรงเรียนมัธยมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 7

ตารางที่ 4.25 ความพึงพอใจในงานของครูผู้สอน ความต้องการย้ายจากโรงเรียน และอัตราการลาออก

(ก) ความพึงพอใจ

ระดับความพึงพอใจ	ความถี่	ร้อยละ	ชนบท	ในเขตเมือง	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา
ไม่พึงพอใจ	145	6.9	3.9	11.2	2.4	14.6
เฉยๆ	54	2.2	2.1	2.3	2	2.7
พอใจ	2,263	91.9	93.4	86.5	95.3	82.7
รวม	2,462	100	100	100	100	100

(ข) ความต้องการย้ายพื้นที่

คำตอบ	ความถี่	ร้อยละ	ชนบท	ในเขตเมือง	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา
ไม่ต้องการ	1,837	74.6	73.4	81	77.2	65.5
ต้องการ	624	25.4	26.3	19	22.5	34.5
รวม	2,462	100	100	100	100	100

(ค) อัตราการย้ายออกของครู

	ขนาดโรงเรียน	ในชนบท	ในเขตเมือง	รวมทั้งหมด
โรงเรียนประถมศึกษา	เล็ก	5.95	0	5.63
	กลาง	6.41	4.55	6.37
	ใหญ่	4.24	4.75	4.43
	รวม	6.02	3.47	5.81
โรงเรียนมัธยมศึกษา	เล็ก	8.55	3.85	8.3
	กลาง	7.69	6.02	7.2
	ใหญ่	6.01	6.5	6.43
	รวม	8.07	6.22	7.4
รวมทั้งหมด		6.4	5.07	6.2

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.10.2 ผู้อำนวยการโรงเรียน

คุณภาพของบริการการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับคุณภาพของผู้บริหารโรงเรียน ตำแหน่งงานนี้มีส่วนสำคัญต่อการสร้างประสิทธิภาพของการใช้เงินอุดหนุนในโครงการเรียนฟรี 15 ปี การสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ภายในโรงเรียน รวมทั้งในบทบาทของการกำกับดูแล การสร้างแรงจูงใจและเสริมสร้างกำลังใจให้กับครูผู้สอน ดังแสดงในตารางที่ 4.26 ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอายุเฉลี่ย 53 ปี (และเพิ่มขึ้นอีกประมาณสามปีสำหรับผู้ที่อยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่) มีจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย 18 ปี (เท่ากับจบปริญญาโท หรือคุรุศาสตร์) และอยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการมาแล้วเฉลี่ยที่ 14 ปี ผู้อำนวยการในโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้หญิง มีร้อยละ 18 กลุ่มโรงเรียนขนาดใหญ่และอยู่ในเขตเมืองจะมีผู้อำนวยการที่มีอายุมากกว่าและมีประสบการณ์การทำงานมากกว่าโรงเรียนกลุ่มอื่นๆ

ตารางที่ 4.26: ลักษณะเฉพาะของผู้อำนวยการโรงเรียน แบ่งตามขนาด ระดับและที่ตั้งของโรงเรียน

	เล็ก	กลาง	ใหญ่	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษา	ในชนบท	ในเมือง	ทั้งหมด
อายุ	52.89	53.21	55.85	53.5	52.92	53.2	54.84	53.4
ร้อยละของ ผอ.ที่เป็นผู้ หญิง	15.84	20.73	18.52	18.13	17.95	18.38	16	18.1
จำนวนปีของ การศึกษา	17.7	17.8	18.19	17.7	18.28	17.79	17.88	17.8
จำนวนปีที่อยู่ ในโรงเรียน แห่งนี้	5.87	5.2	3.67	6.08	2.03	5.56	3.56	5.33
จำนวนปีที่อยู่ ในตำแหน่งผู้ อำนวยการ	12.92	14.17	18.52	14.82	11.08	14.03	14.84	14.13
จำนวนปีของ ประสบการณ์ การทำงาน	30.08	31.54	35.03	31.24	31.46	30.84	34.59	31.28

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.10.3 ผู้ปกครอง

ในประเทศไทย ผู้ปกครองมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน และการจัดการโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในการสำรวจครั้งนี้ ผู้ปกครองรายงานว่ามีความพึงพอใจกับการสนับสนุนที่ได้รับจากโครงการเรียนฟรี แต่น่าเสียดายที่ในการสำรวจครัวเรือนครั้งนี้ไม่มีคำถามที่ครอบคลุมเรื่องระดับของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในโครงการฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่บ่งชี้เรื่องความโปร่งใสของโครงการฯ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นที่รับทราบกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ผู้ปกครองที่ตอบแบบสอบถามไม่ค่อยทราบเรื่องของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ต่างจากที่พวกเขาารู้เกี่ยวกับเรื่องเงินอุดหนุนเครื่องแบบและอุปกรณ์การเรียน ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่าโรงเรียนส่วนใหญ่เลือกที่จะบริหารเงินอุดหนุนประเภทนี้เอง ซึ่งเป็นทางเลือกดำเนินการของโครงการฯ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนเป็นสิ่งที่ควรสื่อสารให้มีรายละเอียดยิ่งขึ้นกับทั่วทุกชุมชนโรงเรียน

ตัวที่ช่วยวัดระดับความร่วมมือของผู้ปกครองวัดได้จากค่าเล่าเรียนที่ต้องจ่ายให้โรงเรียน บนสมมติฐานที่ว่าค่าที่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนจำนวนมากช่วยกระตุ้นให้พ่อแม่ผู้ปกครองต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น ดังแสดงในตารางที่ 4.27 ผู้ปกครองนักเรียนต้องจ่ายเพิ่มอีกโดยเฉลี่ย 11,712 บาทต่อคนต่อปีการศึกษา ส่วนใหญ่จ่ายเพิ่มเติมเป็นเงินบำรุงการศึกษา รองลงมาคือ ค่าใช้จ่ายในการเรียนพิเศษ และค่ารถโรงเรียน

ตารางที่ 4.27: เงินสนับสนุนจากผู้ปกครอง (บาทต่อคนต่อปี)

รายการ	จำนวน(บาท)	ร้อยละ
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	652	6
ค่าอุปกรณ์การเรียน	286	2
เงินบำรุงการศึกษา	5,169	44
สมาคมผู้ปกครอง	356	3
รถโรงเรียน	367	3
ค่าเรียนพิเศษ	4,086	35
อื่นๆ	795	7
รวม	11,712	100

ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

4.11 ความเชื่อมโยงระหว่างโครงการเรียนฟรี 15 ปีกับผลการเรียนของนักเรียน

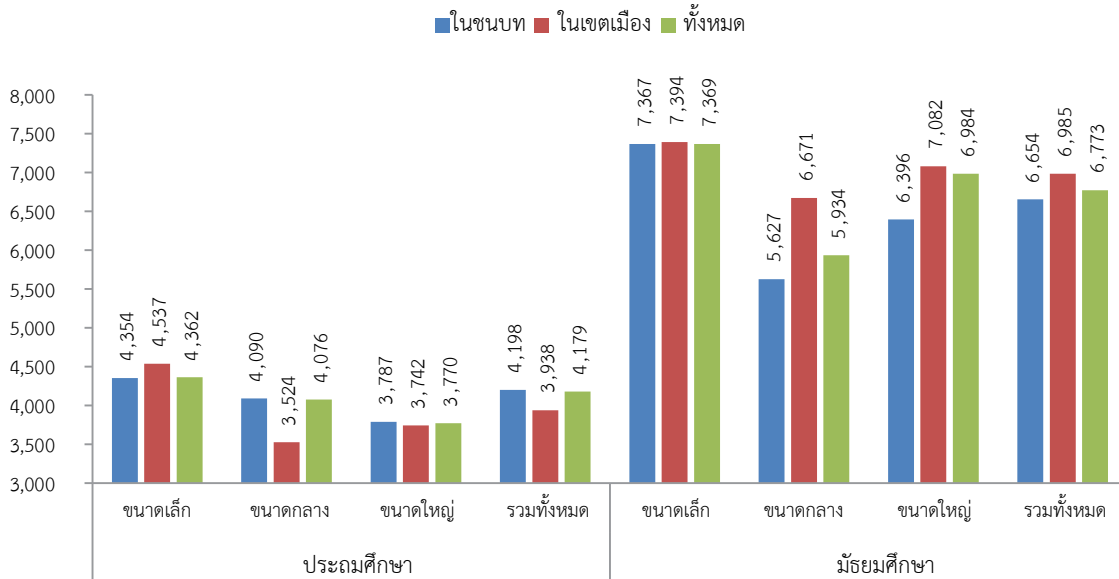
เป้าหมายของโครงการเรียนฟรี 15 ปีคือเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาและโอกาสการเข้าถึงการศึกษา และในท้ายที่สุดเพื่อปรับปรุงผลการเรียนของนักเรียน รายงานส่วนนี้จึงจะพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่เกิดจากการอุดหนุนทรัพยากรจากโครงการเรียนฟรีฯและแหล่งอื่นๆ ในโรงเรียนกับผลการเรียนของนักเรียน หากโรงเรียนใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไป คุณภาพการศึกษาและผลการเรียนของนักเรียนควรปรากฏผลเป็นบวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรโรงเรียนที่มากขึ้นควรเชื่อมโยงกับการเรียนรู้ที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามหลักฐานเชิงประจักษ์ของความสัมพันธ์นั้นในประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ มีลักษณะที่ผสมปนเปกัน (Hanushek 2010; Panyasavatsut, 2013) ข้อสรุปที่ยังหลากหลายเกิดจากความยากลำบากในการวิเคราะห์และบริบทของการศึกษายังมีความแตกต่าง

การศึกษาวិจัยส่วนใหญ่ในเรื่องผลของการใช้ทรัพยากรเพิ่มเติม ที่มีต่อผลการเรียนของนักเรียนส่วนใหญ่ มักไม่สนใจเรื่องประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในระดับโรงเรียน หากโรงเรียนไม่สามารถแปลงทรัพยากรให้ออกมาเป็นผลลัพธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่จะเกิดการเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรของโรงเรียนกับคุณภาพที่เป็นเชิงบวกได้ ในการสำรวจครั้งนี้มีข้อมูลที่สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดของความด้อยประสิทธิภาพหลายตัว เช่น ความล่าช้าในการถ่ายโอนงบประมาณ การรั่วไหลของทรัพยากร และการกำกับดูแลที่อ่อนด้อยหรือแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ชัดเจน

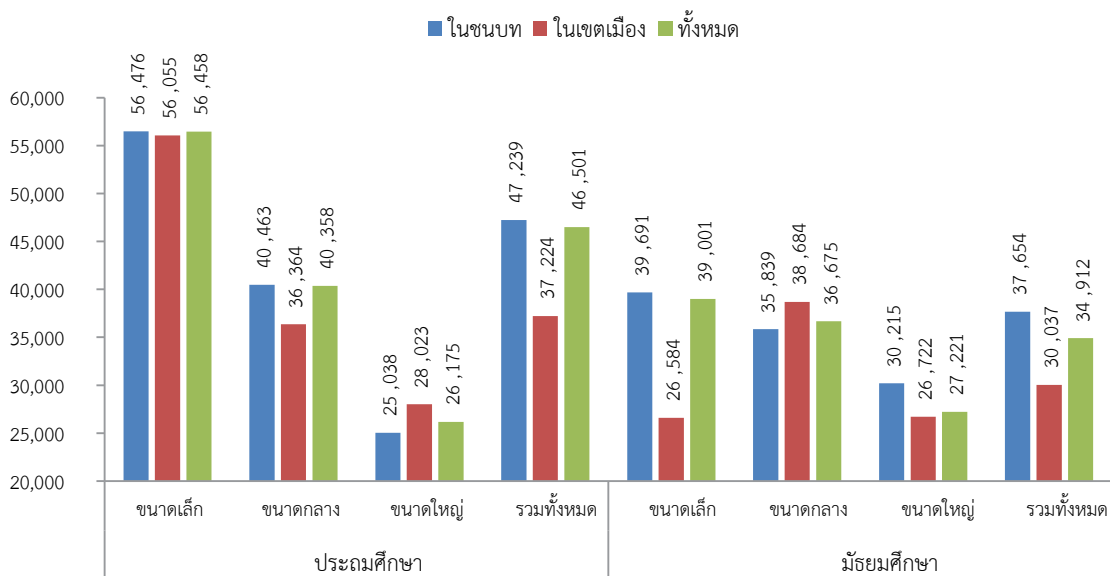
นอกเหนือจากการยกระดับผลการเรียนของนักเรียนแล้ว นโยบายการศึกษาอาจตั้งเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากรด้วยการเล็งเป้าหาโรงเรียนที่มีนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์มากกว่าโรงเรียนอื่นๆ โรงเรียนในชนบทไทยที่มีนักเรียนที่ยากจนมากกว่าควรได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวในโครงการเรียนฟรีฯจำนวนมากขึ้นผ่านเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน เพื่อให้รายจ่ายต่อหัวเพิ่มขึ้น โรงเรียนขนาดเล็กในชนบทมักมีปัญหาด้านนักเรียนต่อครูต่ำกว่ากลุ่มอื่น เนื่องจากอัตราการเข้าเรียนลดลงและทำให้ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนสูงกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่อย่างมีนัยสำคัญ (ดูรูปที่ 4.20) ในปีการศึกษา 2556/57 โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กใช้จ่ายประมาณ 56,458 บาทต่อคน เมื่อเทียบกับ 26,175 บาทต่อคนในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ ทำนองเดียวกันโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กก็มีการใช้จ่ายต่อหัวสูงกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่เช่นกัน

รูปที่ 4.20: ทรัพยากรจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี และค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียน
ปีการศึกษา 2556/57

(ก) ทรัพยากรจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี (บาท/คน)



(ข) ค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียน (บาท)

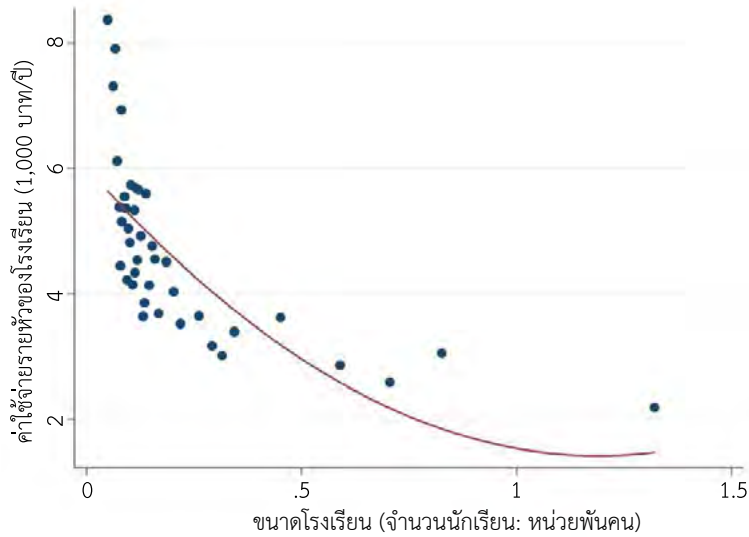


ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

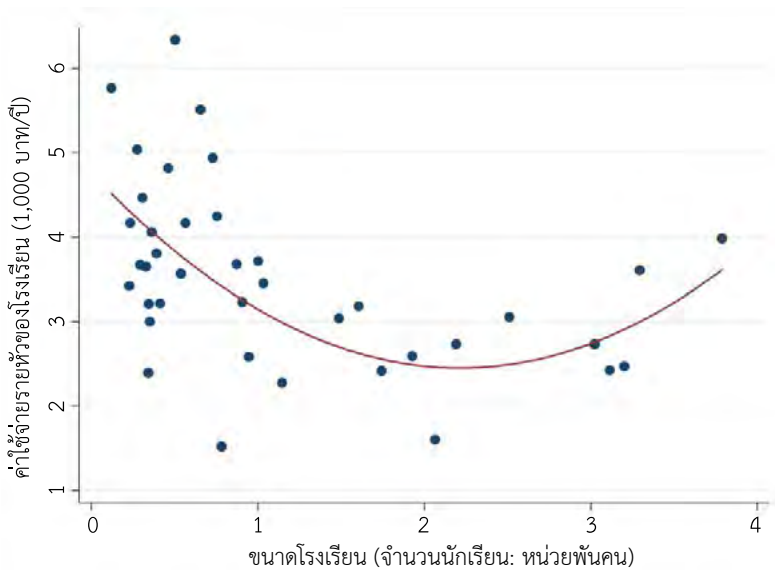
รูปที่ 4.21 พบว่า ค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียนลดลงเมื่อโรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียนที่สูงกว่าอาจไม่ได้แปลว่าผลการเรียนของนักเรียนจะดีกว่า เนื่องจากไม่ได้หมายความว่าคุณภาพของครูจะดีกว่า เนื่องจากต่อประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าจ้างครูที่สูงกว่า ในปีการศึกษา 2556/57 พบว่า มากกว่าครึ่งหนึ่งของโรงเรียนสังกัด สพฐ. เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก(มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน) อัตราส่วนนักเรียนต่อครูของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก มีค่าเท่ากับ 12:1 ขนาดกลาง เท่ากับ 15:1 และ ขนาดใหญ่ มีค่าเท่ากับ 22:1

รูปที่ 4.21: ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดโรงเรียนกับค่าใช้จ่ายรายหัว จำแนกตามประเภทโรงเรียน

(ก) โรงเรียนประถมศึกษา



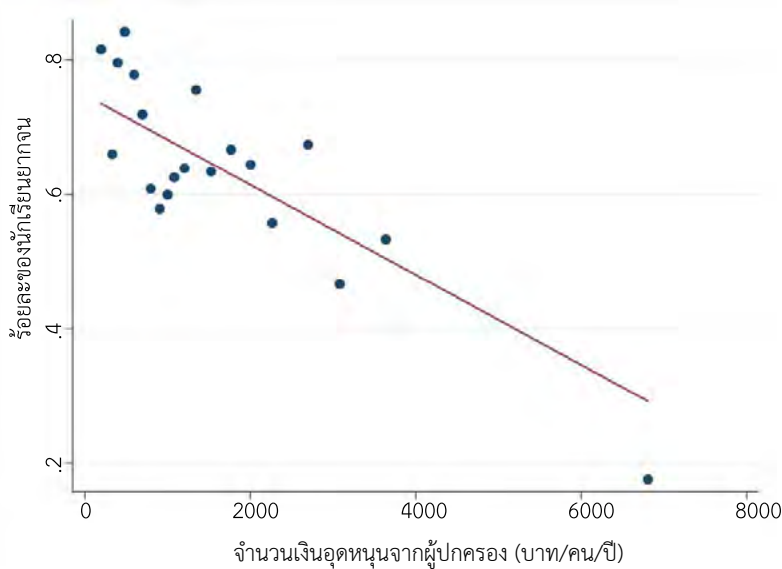
(ข) โรงเรียนมัธยมศึกษา



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

รายได้ของโรงเรียนที่มาจากเงินอุดหนุนของผู้ปกครองเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการเรียนรู้ของนักเรียน (Rothstein 2012) ผลจากการสำรวจในครั้งนี้ พบว่า โรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เศรษฐกิจดีกว่า (ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่) จะได้รับเงินอุดหนุนจากภาคเอกชนมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่มีสัดส่วนนักเรียนยากจนสูง (ดูรูปที่ 4.22 ประกอบ)

รูปที่ 4.22: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนเงินอุดหนุนจากผู้ปกครองกับร้อยละของนักเรียนยากจน



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า(inputs)ของโรงเรียน ซึ่งรวมทั้งเงินอุดหนุนที่ได้รับจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี และตัวชี้วัดเกี่ยวกับความไม่มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยใช้ผลการเรียนของนักเรียนมาเป็นตัวแทน(proxy) ระดับการเรียนรู้ของนักเรียน ผลการเรียนที่ใช้คือ คะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐานเฉลี่ย (O-NET) ซึ่งเป็นการทดสอบนักเรียนที่เป็นมาตรฐาน จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) การสอบ O-NET จัดขึ้นในระดับชั้น ประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ตารางที่ 4.28 แสดงคะแนน O-NET เฉลี่ยในห้าวิชาหลัก ได้แก่ คณิตศาสตร์, วิทยาศาสตร์, สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม, ภาษาอังกฤษ และภาษาไทย คะแนน O-NET เฉลี่ยของโรงเรียนทั้งหมดในกลุ่มตัวอย่างมีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับชาติเล็กน้อย ในทุกๆช่วงชั้นที่สอบ คะแนน O-NET เฉลี่ยของชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีค่าเท่ากับ 38.1 คะแนน โรงเรียนในเขตเมืองจะมีคะแนน O-NET เฉลี่ย เท่ากับ 43.1 คะแนน ค่อนข้างสูงกว่าโรงเรียนในเขตชนบทเล็กน้อย ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 37.7 คะแนน โรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีคะแนน O-NET เฉลี่ยในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เท่ากับ 34 คะแนน (โรงเรียนในเขตเมือง มีคะแนน O-NET เฉลี่ยเท่ากับ 38.4 คะแนน และโรงเรียนในเขตชนบทมีคะแนน O-NET เฉลี่ยเท่ากับ 33.1 คะแนน) ส่วนคะแนน O-NET เฉลี่ยในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 พบว่า คะแนนเฉลี่ยมีค่าลดลง เท่ากับ 30.1 คะแนน (โรงเรียนในเขตเมือง มีคะแนน O-NET เฉลี่ยเท่ากับ 34 คะแนน และโรงเรียนในเขตชนบทมีคะแนน O-NET เฉลี่ยเท่ากับ 27.9 คะแนน) มีปัจจัยหลายอย่างที่อาจส่งผลต่อคะแนนการทดสอบที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งรวมถึงวิธีปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการของโรงเรียนรัฐบาลในประเทศไทย ที่ไม่อนุญาตให้นักเรียนเรียนซ้ำชั้น

ตารางที่ 4.28: คะแนน O-NET เฉลี่ย 5 วิชาหลัก ของโรงเรียนตัวอย่าง จำแนกตามขนาดของโรงเรียนและพื้นที่บริการ ปีการศึกษา 2556/57

(ก) ประถมศึกษาปีที่ 6

	ขนาดโรงเรียน	ในชนบท	ในเขตเมือง	ทั้งหมด
ประถมศึกษา	เล็ก	37.93	39.93	38.02
	กลาง	36.96	36.68	36.95
	ใหญ่	40.71	46.29	42.83
	รวม	37.72	43.1	38.11

(ข) มัธยมศึกษาปีที่ 3

	ขนาดโรงเรียน	ในชนบท	ในเขตเมือง	ทั้งหมด
ประถมศึกษา	เล็ก	33.78		33.78
	กลาง	32.69		32.69
	ใหญ่	33.11	34.16	33.26
	รวม	32.96	34.16	32.98
มัธยมศึกษา	เล็ก	32.86	31.31	32.78
	กลาง	33.29	32.82	33.15
	ใหญ่	33.41	41.27	40.15
	รวม	33.06	38.37	34.97

(ค) มัธยมศึกษาปีที่ 6

	ขนาดโรงเรียน	ในชนบท	ในเขตเมือง	ทั้งหมด
มัธยมศึกษา	เล็ก	27.45	24.77	27.3
	กลาง	28.16	28.87	28.37
	ใหญ่	29.45	36.84	35.79
	รวม	27.85	33.96	30.1

หมายเหตุ: คะแนนเต็ม คือ 100 คะแนน คะแนนเฉลี่ยระดับชาติของแต่ละระดับชั้น คือ ประถมศึกษาปีที่ 6 เท่ากับ 42.4 คะแนน, มัธยมศึกษาปีที่ 3 เท่ากับ 35.5 คะแนน และมัธยมศึกษาปีที่ 6 เท่ากับ 33 คะแนน ตามลำดับ

ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ดังแสดงในตารางที่ 4.29 คะแนน O-NET เฉลี่ยรวม 5 วิชาหลัก ในทุกช่วงชั้นเพิ่มขึ้นตามขนาดของโรงเรียน ยกเว้นโรงเรียนประถมศึกษาที่ พบว่า ความสัมพันธ์ของคะแนนสอบเฉลี่ยและขนาดของโรงเรียนมีลักษณะเป็น U-shape โดยโรงเรียนขนาดกลางมีผลคะแนน O-NET เฉลี่ยต่ำที่สุด

การวิเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างผลการเรียนของนักเรียนกับทรัพยากรของโรงเรียนดำเนินการตามระเบียบวิธีที่ใช้กันในวงการวิชาการ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์การถดถอยของคะแนน O-NET เฉลี่ย กับทรัพยากรของโรงเรียน ลักษณะของโรงเรียนและปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น คุณภาพครู การขาดแคลนครู สัดส่วนนักเรียนยากจน เงินอุดหนุนจากผู้ปกครอง และประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรของโรงเรียน ในที่นี้ ผู้วิจัยใช้ตัวแปร ความล่าช้าในการถ่ายโอนทรัพยากร ความล่าช้าในการส่งข้อมูลงบประมาณและการไม่อยู่ในชั้นเรียนของครูในโรงเรียน เป็นตัวแทนในการวัดประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรของโรงเรียน เพื่อลดความเอนเอียงในการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ค่าใช้จ่ายของโรงเรียนที่เกิดจากการละทิ้งตัวแปรในสมการประมาณค่า ผู้วิจัยจึงได้เพิ่มคะแนน O-NET เฉลี่ยในครั้งก่อนหน้า ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกันกับนักเรียนที่ทำการสอบในปัจจุบัน เข้ามาในสมการถดถอย ตารางที่ 4.29 แสดงค่าสถิติพรรณนาของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์สมการถดถอย ตารางที่ 4.30 นำเสนอผลการประมาณค่าสมการถดถอย

ตารางที่ 4.29: ค่าสถิติพรรณนาของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์สมการถดถอย

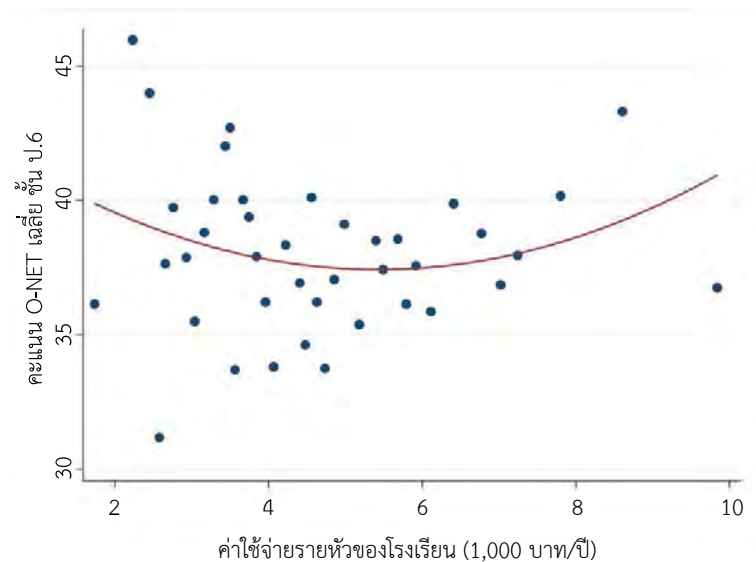
ตัวแปร	หน่วยการวัด	ประถมศึกษา		มัธยมศึกษา	
		ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
คะแนนสอบ	คะแนน	38.1	5.9	35	5.3
คะแนนสอบครั้งก่อนหน้า	คะแนน	46.4	8.6	35.6	6.2
ค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียน	บาท/คน/ปี	46,501	17,841	34,912	12,329
เงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรีต่อคน	บาท/คน/ปี	4,179	994	6,773	1,643
ร้อยละของนักเรียนยากจน	ร้อยละ	64	27	42	26
เงินเดือนครูเฉลี่ยต่อนักเรียน	บาท/คน/ปี	39,718	17,352	25,277	11,792
คุณภาพครู (ร้อยละของครูที่เรียนจบปริญญาโท)	ร้อยละ	12	10	15	8
เงินอุดหนุนจากผู้ปกครอง	บาท/คน/ปี	1,627	1,703	7,361	8,056
การจัดส่งข้อมูลเงินอุดหนุนล่าช้า	จำนวนวัน	74	17	71	22
ความล่าช้าของทรัพยากรอื่น (หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบ)	จำนวนวัน	2.4	10.6	25	41.9
ประสบการณ์ของผอ.โรงเรียน	จำนวนปี	30	8	32	6
อัตราส่วนจำนวนนักเรียนต่อครู	จำนวนนร.ต่อครู 1 คน	14.2	4.3	16.2	3.4
การขาดหายไปจากโรงเรียนของครู	ร้อยละของครู	8.8	14.1	5	7.5
จำนวนการไปเยี่ยมโรงเรียนของ สพท.	จำนวนครั้งต่อปี	8	4.8	6.4	4
ขนาดโรงเรียน	จำนวนนักเรียน	285	507	1,105	1,000
จำนวนกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนโรงเรียน	190		50	

ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ และรายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

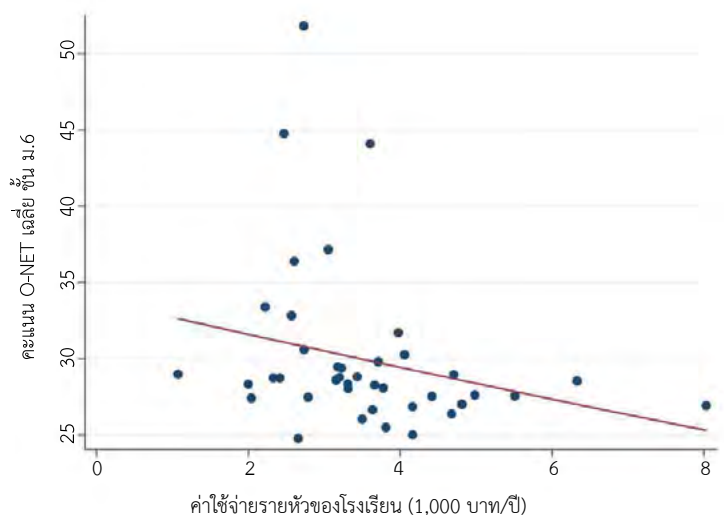
ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียนกับคะแนนสอบ พบว่า ในโรงเรียนประถมศึกษา มีความสัมพันธ์เป็นรูปตัว U (U-shaped relationship) และในโรงเรียนมัธยมศึกษา มีความสัมพันธ์เชิงผกผัน (ดูรูปที่ 4.23)

รูปที่ 4.23: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างคะแนน O-NET เฉลี่ยและค่าใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียน

(ก) โรงเรียนประถมศึกษา ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6



(ข) โรงเรียนมัธยมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6



ที่มา: รายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

ผลการวิเคราะห์ผลการถดถอยบ่งชี้ว่า คุณภาพของครูซึ่งวัดด้วยร้อยละของครูที่จบการศึกษาระดับปริญญาโทหรือสูงกว่า มีผลกระทบต่อผลการเรียนของนักเรียนในระดับประถมศึกษา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ดูตารางที่ 4.30(ก)) ภายหลังจากเมื่อมีการควบคุมตัวแปรของประสิทธิภาพในการใช้จ่ายแล้ว พบว่า ค่าใช้จ่ายรายหัวที่สูงแตกต่างกันมากไม่ได้มีผลต่อคะแนน (คอลัมน์ 4-6) คะแนนของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตชนบทและอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีค่าต่ำกว่าโรงเรียนประถมศึกษาในภาคอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ถึงแม้ว่าค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากการประมาณการผลการถดถอยของตัวแปรเรื่องประสิทธิภาพ จะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่มีความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับทฤษฎี ความล่าช้าของทรัพยากร ความล่าช้าของข้อมูล ครูที่ไม่อยู่ในชั้นเรียน และการขาดแคลนครู ล้วนส่งผลในเชิงลบต่อผลการเรียนของนักเรียนในระดับประถมศึกษา

จากตารางที่ 4.30(ข) ชี้ว่า ในระดับมัธยมศึกษาเงินอุดหนุนจากผู้ปกครองมีผลกระทบทางบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อผลการเรียนของนักเรียน แม้ว่าค่าใช้จ่ายในระดับมัธยมศึกษาของครัวเรือนมีจำนวนสูงกว่าค่าใช้จ่ายในระดับประถมศึกษา ค่าใช้จ่ายรายหัวที่เพิ่มขึ้นในระดับมัธยมศึกษาไม่มีผลต่อคะแนนสอบ ผลคะแนนสอบในโรงเรียนมัธยมในเขตชนบทต่ำกว่าโรงเรียนในเขตเมือง ในขณะที่เมื่อพิจารณาในระดับภูมิภาคไม่มีความแตกต่างในเชิงสถิติ แม้ว่าคุณภาพครูที่ดีกว่า อธิบายคะแนนสอบในระดับมัธยมศึกษาในเชิงสถิติไม่ได้ แต่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลการเรียนของนักเรียน ในทำนองเดียวกันตัวแปรด้านประสิทธิภาพส่งผลต่อคะแนนสอบ แต่ค่าสัมประสิทธิ์การประมาณค่าที่ได้ไม่ได้แตกต่างจากศูนย์

ผลการวิเคราะห์พบหลักฐานที่สำคัญหลายประการ คือ ประการแรก ในการศึกษาระดับประถมศึกษา คุณภาพของครูสามารถอธิบายผลการเรียนของนักเรียนได้อย่างมีนัยสำคัญ จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่าคุณภาพครูในโรงเรียนประถมไม่ขึ้นอยู่กับเงินเดือนหรือประสบการณ์ของครู ในระบบการศึกษาของไทย เงินเดือนครูจะเพิ่มขึ้นตามประสบการณ์ และอาจไม่ได้สะท้อนคุณภาพการสอนที่ดีกว่า ครูผู้สอนในระดับประถมศึกษาจะค่อนข้างมีอายุ อายุเฉลี่ยประมาณ 45 ปีขึ้นไป นโยบายที่มีเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพการเรียนจำเป็นต้องให้เน้นการฝึกอบรมครูระหว่างทำงาน เพื่อช่วยเพิ่มระดับความรู้และสมรรถนะการสอน ประการที่สอง ในโรงเรียนมัธยมศึกษา การขาดแคลนครูมีผลต่อคะแนนสอบของนักเรียนในเชิงลบ จากข้อมูลที่มีอยู่พบว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตชนบทส่วนใหญ่ขาดแคลนครูวิชาเอกเฉพาะ เช่น วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ นโยบายเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนนี้ ควรมีการสร้างแรงจูงใจให้คนเก่งมาเป็นครู และการจัดสรรครูโดยใช้แรงจูงใจที่เพียงพอสำหรับการทำงานในพื้นที่ที่ต้องการ ประการที่สาม ผู้ปกครองยังคงมีค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาของบุตรหลานเพิ่มเติมในรูปแบบของเงินบำรุงการศึกษา โดยเฉพาะในการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การวิเคราะห์การถดถอยบ่งชี้ว่าเงินอุดหนุนจากผู้ปกครองที่มากขึ้นนำไปสู่ผลคะแนนสอบที่สูงกว่า และประการที่สี่ ความสัมพันธ์ระหว่างผลคะแนนสอบกับการใช้จ่ายรายหัวของโรงเรียน (ดูรูปที่ 4.23) นั้นหายไปเมื่อมีการนำปัจจัยอื่นๆเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย เช่น ปัจจัยเรื่องประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และภูมิหลังของครอบครัวหรือการจ่ายเงินสนับสนุนของครอบครัว

ตารางที่ 4.30: การวิเคราะห์ความถดถอยระหว่างผลคะแนนสอบกับปัจจัยกำหนดต่างๆ

(ก) โรงเรียนประถมศึกษา: ตัวแปรตาม คือคะแนนสอบของชั้นประถมศึกษา 6 (N=190 โรงเรียน)

ตัวแปร	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ค่าใช้จ่ายรายหัว	0.553*	0.600*	0.524*	0.466	0.114	0.3561*
	(1.78)	(1.92)	(1.68)	(1.38)	(0.43)	(1.32)
คุณภาพของครู	0.0755*	0.0801**	0.0771*	0.0792*	0.0724*	0.0784*
	(1.91)	(2.03)	(1.95)	(1.94)	(1.77)	(2.01)
ขนาดโรงเรียน(in log)	1.380**	1.286*	1.124	1.115		
	(2.09)	(1.86)	(1.60)	(1.56)		
ตัวแปรหุ่นชนบท	-3.182*		-2.529		-3.055*	
	(-1.89)		(-1.41)		(-1.70)	
คะแนนสอบครั้งที่ผ่านมา	0.234**	0.230**	0.227**	0.212**	0.204**	0.195**
	(4.86)	(4.74)	(4.69)	(4.23)	(4.07)	(4.04)
ตัวแปรหุ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-2.769**	-2.478**	-2.585**	-2.628**	-2.673**	-3.051**
	(-2.45)	(-2.16)	(-2.26)	(-2.03)	(-2.06)	(-2.65)
ร้อยละของนักเรียนยากจน		-1.612		-1.620		
		(-0.90)		(-0.88)		
เงินอุดหนุนจากผู้ปกครอง		0.399	0.312	0.391	0.444	-0.2332
		(1.37)	(1.04)	(1.33)	(1.55)	(-0.69)
ความล่าช้าของทรัพยากร				-0.0352	-0.0380	-0.0354
				(-0.87)	(-0.94)	(-0.90)
ครูที่ไม่อยู่ในชั้นเรียน				-0.0169	-0.0161	-0.199
				(-0.58)	(-0.55)	(-0.72)
ประสบการณ์ของผู้บริหาร				0.0570	0.0660	
				(1.06)	(1.26)	
ร้อยละของการขาดแคลนครู				-0.0262	-0.0289	-0.0167
				(-0.78)	(-0.86)	(-0.49)
ความล่าช้าของข้อมูล				-0.0812	-0.0719	
				(-0.33)	(-0.29)	
อัตราส่วนนักเรียนต่อครู						
ขนาดของโรงเรียน (in 1,000)						4.2239
						(3.60)
ร้อยละของนักเรียนต่างชาติ						-0.0346
						(-1.42)
ปัญหากระแสไฟฟ้า (ตัวแปรหุ่น)						-1.4567
						(-1.58)
ปัญหาอินเทอร์เน็ต (ตัวแปรหุ่น)						-1.5157
						(-1.88)
ครูลาออก						-0.0339
						(-1.43)
ค่าคงที่	29.64**	26.87**	28.46**	27.88**	29.29**	31.47**
	(9.59)	(9.10)	(8.64)	(5.47)	(5.41)	(8.93)
R ²	0.208	0.208	0.213	0.222	0.219	0.286

(ข) โรงเรียนมัธยมศึกษา: ตัวแปรตาม คือคะแนนสอบชั้นมัธยมศึกษา 6 (N=50 โรงเรียน)

ตัวแปร	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ค่าใช้จ่ายรายหัว	0.234	0.467	0.197	0.189	0.172
	(0.65)	(1.47)	(0.56)	(0.50)	(0.49)
คุณภาพของครู	0.0449	-0.0270			
	(0.75)	(-0.49)			
ภาคกลาง	0.331	-2.281*	-1.102	-1.085	-1.565
	(0.27)	(-1.84)	(-1.00)	(-0.96)	(-1.36)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-2.043	-2.432*	-1.372	-1.371	0.651
	(-1.37)	(-1.85)	(-1.20)	(-1.19)	(0.34)
คะแนนสอบครั้งที่ผ่านมา	0.722**	0.609**	0.601**	0.600**	0.587**
	(9.97)	(8.82)	(8.80)	(8.47)	(8.55)
ตัวแปรหุ่นชนบท		-2.515**	-1.819*	-1.818*	-2.724**
		(-2.37)	(-1.76)	(-1.74)	(-2.19)
เงินอุดหนุนจากผู้ปกครอง		0.134*	0.160**	0.161**	0.170**
		(1.96)	(2.24)	(2.20)	(2.40)
ความล่าช้าของทรัพยากร			-0.00480	-0.00456	-0.00313
			(-0.53)	(-0.47)	(-0.35)
ประสบการณ์ของผู้บริหาร			0.0734	0.0732	0.0622
			(1.19)	(1.17)	(1.01)
ร้อยละของการขาดแคลนครู			-0.0639*	-0.0641*	-0.0578*
			(-1.91)	(-1.89)	(-1.72)
การกำกับติดตาม				0.00864	
				(0.08)	
ความล่าช้าของข้อมูล					-0.836
					(-1.28)
ค่าคงที่	2.969	9.417**	7.511**	7.512**	15.83**
	(0.90)	(2.80)	(2.13)	(2.11)	(2.15)
R ²	0.742	0.817	0.839	0.839	0.846

หมายเหตุ: ค่าในวงเล็บ คือ t statistics

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90,

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

ตัวแปรหุ่นภาคไม่ได้แสดงไว้ในตารางนี้

ที่มา: การคำนวณของผู้จัดทำรายงานจากข้อมูลที่ได้จากรายงานการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ของประเทศไทย, 2557

เนื่องจากข้อมูลนี้อยู่บนพื้นฐานของการเข้าเยี่ยมโรงเรียนโดยไม่แจ้งล่วงหน้าเพียงครั้งเดียว การประมาณการสำหรับแต่ละโรงเรียนมีแนวโน้มอาจไม่เที่ยงตรง อย่างไรก็ตามโดยการเฉลี่ยผลกับโรงเรียนทั้งหมดทำให้พบว่าปัญหาผิดพลาดของแนวทางการวัดในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ไม่น่ากังวล



บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

5.1 บทสรุป

โครงการเรียนฟรี 15 ปีเป็นโครงการที่สำคัญของสพฐ (กระทรวงศึกษาธิการ) ตามที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ได้รับการออกแบบมาเพื่อให้เด็กไทยทุกคนมีสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายใด อย่างน้อย 12 ปี ต่อมาได้รับการขยายให้ครอบคลุมการศึกษา ก่อนประถมศึกษาเพิ่มอีก 3 ปี

ผลการสำรวจโครงการฯ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในโครงการเรียนฟรี 15 ปี พบปัญหาในการดำเนินงานของโครงการหลายประการ ดังนี้

- การขาดกรอบเวลาที่เจาะจงในการบริหารโครงการ ทำให้การจัดการงบประมาณในส่วนกลางและการโอนงบประมาณโดยตรงให้กับโรงเรียนเกิดความล่าช้า ความล่าช้าดังกล่าวโดยเฉพาะในช่วงต้นปีงบประมาณทำให้เงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรีฯ ถึงโรงเรียนและนักเรียนหลังจากเปิดภาคเรียนแล้วค่อนข้างนาน
- งบประมาณของโครงการเรียนฟรีฯที่ไม่ได้จัดสรรให้โรงเรียน และยังมีเหลืออยู่ที่ส่วนกลาง ในปีงบประมาณ 2557 คิดเป็นร้อยละ 5.6 ของงบประมาณของโครงการที่ได้รับ สาเหตุเนื่องจากจำนวนนักเรียนเข้าใหม่ลดลง (ขณะที่ สพฐ. กำหนดงบประมาณโครงการไว้ล่วงหน้า 1 ปี) และการกำหนดเพดานอัตราอุดหนุนนักเรียนยากจน เป็นร้อยละของจำนวนนักเรียน เมื่อ สพฐ. ไม่ได้กำหนดแนวทางการใช้เงินอุดหนุนส่วนที่เหลือให้ชัดเจน ในทางปฏิบัติสามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะปีงบประมาณนั้นๆ (ซึ่งในอดีตมีการใช้เงินนี้เพื่อใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภคให้กับบางโรงเรียน)
- การโอนเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังบัญชีธนาคารของโรงเรียนแบบเป็นเงินก้อนรวม โดยไม่แยกรายการให้กับโรงเรียน และไม่มีข้อมูลรายละเอียดส่งไปพร้อมเงินที่โอน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการลงบัญชีแยกรายการ และปัญหาการใช้เงินอุดหนุนข้ามรายการ
- งานบัญชีและการเงินที่อ่อนแอในระดับโรงเรียน ส่งผลให้การรายงานข้อมูลให้หน่วยงานต้นสังกัดมีความคลาดเคลื่อน โดยทั่วไป โรงเรียนบางส่วนยังขาดศักยภาพในการจัดทำระบบบัญชีและการเงินที่ถูกต้อง เมื่อระบบการจัดเก็บข้อมูลของโรงเรียนและระบบบัญชียังไม่ดีพอ ทำให้การจัดเก็บข้อมูลรายรับ-รายจ่ายทำได้ยาก มีความคลาดเคลื่อนการส่งข้อมูลเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของโครงการฯ ทั้งที่เก็บอยู่ในโรงเรียนและที่นำส่งให้กับระดับบริหารที่สูงขึ้นไป ทั้งในส่วนที่เกิดจากระบบบัญชีไม่เป็นปัจจุบันและการที่หลายโรงเรียนไม่ได้บริหารงบประมาณเงินอุดหนุนที่ได้รับโอนมาตามรายการที่กำหนด ข้อมูลทางบัญชีที่อ่อนด้อยนี้ทำให้ยากที่จะประเมินผลลัพธ์ของโครงการและประสิทธิภาพของการใช้งบฯในระดับโรงเรียน รวมทั้งเพิ่มความเสี่ยงของการรั่วไหลของการใช้จ่ายงบประมาณ การโยกย้ายงบฯ เพื่อสลับไปใช้ในประเภทอื่น หรือการใช้จ่ายเงินไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือหลักเกณฑ์ของโครงการฯ
- แนวทางการดำเนินงานของโครงการเรียนฟรีฯ และการใช้เงินอุดหนุนของโรงเรียนบางส่วนยังไม่มี ความชัดเจน นำไปสู่การตีความที่แตกต่างโดยผู้บริหารโรงเรียน เกิดการใช้ดุลยพินิจและความแตกต่างในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ผู้รับผลประโยชน์ แนวทางปฏิบัติของโครงการเรียนฟรีฯ ในระดับโรงเรียนไม่มีรายละเอียดที่เจาะจง และมีกรบงคับใช้ไม่เข้มงวดเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับวิธีการใช้และระเบียบแบบแผนของการโอน

เงินอุดหนุนให้กับผู้ปกครองครอบครัวนักเรียน (สำหรับค่าเครื่องแบบ เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน และอุปกรณ์การเรียน) ผู้บริหารโรงเรียนมีแนวโน้มที่จะตีความกฎเกณฑ์ต่างกัน มีการใช้ดุลยพินิจและเลือกใช้แนวทางการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้รับผลประโยชน์ การที่กฎระเบียบไม่ชัดเจนนี้ทำให้เป็นเรื่องยากที่จะตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของโครงการฯ ที่กำหนดไว้สำหรับเงินอุดหนุนแต่ละประเภทหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่นแนวทางของโครงการฯ กำหนดให้ใช้เงินอุดหนุนในลักษณะ “การจ่ายเงินให้กับผู้ปกครอง ...” แต่กฎเกณฑ์ก็ไม่ระบุชัดเจนในทางปฏิบัติบางโรงเรียนจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่นักเรียนในรูปแบบอื่นๆ หรือใช้เงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ

- ระบบการติดตามและความรับผิดชอบที่ไม่เข้มแข็งในการดำเนินงานของโครงการฯ การให้โรงเรียนจัดทำรายงานด้วยตัวเองและการกำกับควบคุมดูแลของ สพท. ที่ขาดความเข้มงวด ก่อให้เกิดปัญหาด้านจริยธรรมในการทำงานของโรงเรียน ในช่วงแรก สพท. เป็นผู้ดูแลรวบรวมข้อมูลนักเรียนที่จำเป็นสำหรับการคำนวณเงินอุดหนุน แต่เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้เพิ่มอิสระให้กับโรงเรียนเป็นผู้รายงานเอง (ยกเว้นสำหรับเงินอุดหนุนนักเรียนประจำ (พักนอน) ที่ยังคงใช้ข้อมูลจาก สพท. เป็นผู้รวบรวม) ปัจจุบันข้อมูลที่สำนักนโยบายและแผนฯ ใช้ในการคำนวณเงินอุดหนุนจะอาศัยข้อมูลที่โรงเรียนรายงานผ่านระบบ ทั้งในส่วนที่เป็นข้อมูลจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนในแต่ละระดับชั้น และสถานะความยากจนของครอบครัวนักเรียน สพท. ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความสามารถที่จะกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดในด้านทรัพยากรและบุคลากรด้านตรวจสอบภายใน ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2557 โดยเฉลี่ยแล้ว สพท. ได้ดำเนินการเยี่ยมโรงเรียนต่างๆ เพียง 1 ครั้งต่อปีสำหรับการกำกับดูแลตามวัตถุประสงค์ของโครงการเรียนฟรีฯ ในส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินงานของโครงการฯ พบว่ายังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ในบริบทของการตรวจสอบที่ไม่เข้มงวดนี้เองพบว่า โรงเรียนมีแรงจูงใจที่จะรายงานข้อมูลที่ไม่ถูกต้องเพื่อที่จะเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนที่จะได้รับการจัดสรรจากโครงการฯ
- การจัดการศึกษาที่ดำเนินการโดยหน่วยงานหลายสังกัดแต่ขาดข้อมูลที่มีการบูรณาการเพื่อใช้ร่วมกัน (ประกอบกับแนวปฏิบัติของโรงเรียนต่างๆ ไม่ได้คัดนักเรียนออก แม้พบว่าไม่ได้มาเรียนหรือย้ายไปที่อื่นแล้ว) ทำให้เกิดโอกาสการนับซ้ำ (รายชื่อนักเรียนที่ไม่ได้เรียนในโรงเรียนระหว่างสำรวจ หรือนักเรียนไม่มีตัวตน) ซึ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการจัดสรรเงินอุดหนุนของโครงการฯ สถิติทางการศึกษา และการรั่วไหลของงบประมาณการมีรายชื่อนักเรียนซ้ำซ้อน (ไม่มีตัวตน) เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่ระบบการจัดการข้อมูลนักเรียนขาดการบูรณาการและขาดการใช้ข้อมูลร่วมกันอย่างเป็นระบบระหว่างโรงเรียนรัฐบาลสองระบบ (คือระบบที่อยู่ในสังกัด สพฐ. และระบบที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และโรงเรียนเอกชนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในสังกัด สช. ซึ่งล้วนมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี จึงมีความเป็นไปได้ของการมีรายชื่อนักเรียนซ้ำซ้อน (ไม่มีตัวตน) เกิดการรั่วไหลของเงินอุดหนุน นอกจากนี้ การที่ระบบฐานข้อมูลโรงเรียนทั้ง 3 ระบบไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลการเข้าเรียน และรายชื่อนักเรียน ได้อย่างเป็นปัจจุบันและพร้อมเพรียงกัน ก่อให้เกิดการนับซ้ำจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน ประกอบกับระเบียบ และแนวปฏิบัติของโรงเรียนต่างๆ ยากต่อการจำหน่ายนักเรียนออก แม้พบว่าไม่ได้มาเรียน หรือย้ายไปที่อื่น (ไปเข้าเรียนในระบบโรงเรียนอื่น ไม่ว่าจะป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือย้ายกลับประเทศของนักเรียน) ปัญหานักเรียนซ้ำซ้อนแบบแวนลอย (มีชื่อแต่ไม่มาเรียน) นี้มีมากขึ้นจากแนวปฏิบัติในบางโรงเรียนที่ไม่มีการจำหน่ายชื่อนักเรียนที่เลิกเรียนแล้วออก และไม่มีกรรายงานว่าเด็กเรียนอยู่หรือย้ายไปที่ใด เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนบางโรงเรียนให้เหตุผลของการที่ยังเก็บชื่อนักเรียนไว้ในทะเบียนนักเรียนและไม่มีการจำหน่ายออก ว่าเด็กเหล่านั้นอาจจะกลับมาเรียนในภายหลัง แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้นำไปสู่ปัญหาของการรายงานตัวเลขนักเรียนออกกลางคันที่ต่ำกว่าความเป็นจริง และตัวเลขจำนวนนักเรียนที่สูงกว่าความจริง ซึ่งช่วยอธิบายอัตรานักเรียนออกกลางคันของนักเรียนในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่ค่อนข้างต่ำมาก แตกต่างกับสถิติการศึกษาจากแหล่งอื่นๆ โรงเรียนมีแรงจูงใจที่ปล่อยให้ปัญหานักเรียนซ้ำซ้อน โดยเฉพาะที่เป็นนักเรียน

ยากจน เพื่อเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนที่จะได้รับ การรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินจึงเกิดขึ้น เนื่องจากโรงเรียนได้รับเงินงบประมาณมากกว่าที่ควรจะได้รับ

- การคัดกรองนักเรียนยากจนและการบริหารจัดการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนเป็นงานที่ต้องอาศัยเวลามาก และก่อให้เกิดความลำบากสำหรับครูและบุคลากรของโรงเรียน ซึ่งนอกจากทำให้เกิดความลำเอียงในการเลือกผู้ได้รับประโยชน์ ยังทำให้เวลาที่จะใช้ในการสอนนักเรียนลดลงด้วย การบริหารจัดการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนก่อให้เกิดปัญหาให้กับโรงเรียน การระบุด่วนนักเรียนยากจนที่เกิดจากระบบการปันส่วนเป็นร้อยละ ถึงแม้มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ก็ทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลยพินิจของครูและความหลากหลายของกฎเกณฑ์ที่ใช้ในแต่ละโรงเรียน การบริหารจัดการเงินอุดหนุนฯ ซึ่งได้แก่ การระบุด่วนนักเรียนยากจน การตรวจสอบสถานะความยากจนของครัวเรือน การบริหารจัดการเงินทุน และการจ่ายเงินให้กับนักเรียน ซึ่งในบางกรณีรวมถึงการจัดการบัญชีธนาคารให้กับนักเรียนด้วย โดยทั่วไปภาระงานทั้งหมดนี้ถูกทิ้งไว้เป็นหน้าที่ของครู จะเห็นได้ว่ากิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้เวลาและทำให้ครูอาจต้องแบ่งเวลาที่จะใช้ในการสอนมาทำหน้าที่บริหารงานในโครงการฯ ครูรายงานว่าอุปสรรคที่สำคัญต่อกิจกรรมการสอนของพวกเขาคือการใช้เวลาในการบริหารงานของโครงการฯ และไปอบรม อีกทั้งในพื้นที่ของโรงเรียนที่ค่อนข้างยากจน สภาพภูมิประเทศที่ยากลำบาก ครูต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในแต่ละสัปดาห์ไปกับการคัดกรองนักเรียนยากจนและการจัดการเงินอุดหนุนให้กับนักเรียน ซึ่งทำให้ครูไม่อยู่ในห้องเรียนและมีเวลาการสอนน้อยลง ภาระการบริหารจัดการของโครงการเรียนฟรีฯ ที่เพิ่มขึ้น ทำให้ครูใช้เวลาในห้องเรียนได้น้อยลง ซึ่งมีความรุนแรงมากในโรงเรียนขนาดเล็กที่มีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรอยู่แล้ว
- การปันส่วนเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนผสมกับแนวปฏิบัติที่โรงเรียนจัดสรรเงินอุดหนุนให้นักเรียนทุกคนในรูปสิ่งของ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่มีประสิทธิภาพ การกำหนดเพดานเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่ร้อยละ 40 และร้อยละ 30 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมดในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตามลำดับนั้น ทำให้งบประมาณของเงินอุดหนุนที่จะให้กับนักเรียนยากจนลดลง และไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย และในท้ายที่สุดก็มีผลกระทบต่อความเป็นธรรมในแนวตั้ง โรงเรียนส่วนใหญ่รายงานการใช้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่ได้รับการจัดสรรโดยการเฉลี่ยให้กับนักเรียนทุกคนในโรงเรียน จากคำบอกเล่าของผู้อำนวยการโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่า แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดข้อพิพาทและความไม่เท่าเทียมกันในกลุ่มครอบครัวเด็กยากจน เพราะเป็นการให้กับทุกครอบครัว รวมถึงครอบครัวที่แต่เดิมอาจไม่ได้รับการช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท ซึ่งนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างยากจน อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติดังกล่าวสะท้อนถึงข้อจำกัดหรือขีดความสามารถของโรงเรียนในการคัดกรองนักเรียนยากจนได้อย่างแท้จริง ทำให้การช่วยเหลือไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มนักเรียนที่ขาดแคลนจริงๆ นอกจากนี้ แนวปฏิบัติของโรงเรียนที่เป็นอยู่ยังสะท้อนให้เห็นถึงการขาดแนวปฏิบัติของโครงการฯ ที่ให้กับโรงเรียนในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ในท้ายที่สุด วิธีการใช้งบประมาณเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่บางโรงเรียนไม่ได้กำหนดผู้รับที่เจาะจง มีผลให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่น้อยอยู่แล้วตกถึงมือนักเรียนยากจนลดลงอีก นอกจากนี้ การใช้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนแบบไม่กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นการรั่วไหล เนื่องจากการเฉลี่ยเงินอุดหนุนให้กับนักเรียนทุกคน รวมถึงครอบครัวที่มีรายได้เพียงพอ ส่งผลให้จำนวนเงินที่จัดให้กับนักเรียนยากจนแต่ละคนได้รับจริงลดลง
- การบริหารจัดการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนกำลังเผชิญกับปัญหาของความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ซึ่งส่งผลต่ออัตราการเข้าเรียนและอัตราการคงอยู่ในโรงเรียนลดลง โรงเรียนต่างๆ มีรูปแบบการใช้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่หลากหลาย มีเพียงกลุ่มเล็กๆ เลือกที่จะโอนเงินช่วยเหลือเป็นเงินสดให้แก่เด็กนักเรียน กรณีเช่นนี้ตามแนวปฏิบัติของโครงการเรียนฟรี 15 ปีกำหนดให้โรงเรียนต้องเก็บบันทึก

ของการโอนเงินซึ่งได้รับการลงนามโดยคณะกรรมการอย่างน้อย 3 คนร่วมกันจ่ายเงิน โดยใช้ใบสำคัญรับเงินเป็นหลักฐาน โรงเรียนได้มอบหมายครูเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนให้กับนักเรียนโดยตรงหรือโอนเข้าสู่บัญชีเงินฝากธนาคารของนักเรียน นอกจากนี้ โรงเรียนยังสามารถให้เงินอุดหนุนในรูปแบบอื่นๆ ให้กับนักเรียนผ่านบริการต่างๆ (ค่าอาหารกลางวัน ค่าพาหนะในการเดินทาง ค่าเสื้อผ้าและวัสดุเครื่องแต่งกายนักเรียน) ซึ่งเป็นวิถีปฏิบัติที่ประมาทสามในสี่ของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเลือกใช้ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจฯ แสดงให้เห็นว่านักเรียนส่วนใหญ่ในกลุ่มตัวอย่างไม่ได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนเป็นเงินสด นอกจากนี้ พบว่า เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนบางส่วนยังไม่ได้ถูกใช้จ่ายและคงค้างอยู่ในระดับโรงเรียน ทั้งในส่วนที่เหลืออยู่ในบัญชีเงินฝากธนาคารของโรงเรียนหรือบัญชีของนักเรียนที่โรงเรียนเป็นผู้ดูแล ในภาพรวมดูเหมือนจะมีข้อจำกัดในเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินการของโรงเรียนเกี่ยวกับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน เนื่องจากโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการอุดหนุนนักเรียนยากจนให้ผู้ปกครองทราบ และผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่ทราบเกี่ยวกับการอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน การที่ครอบครัวที่ได้รับการจัดสรรเป็นเงินโอนมีเพียงจำนวนน้อยและการที่ครอบครัวนักเรียนส่วนใหญ่ขาดความรู้และขาดความโปร่งใสเกี่ยวกับโครงการฯ ทำให้มีผลต่ออัตราการเข้าเรียนและการคงอยู่ในระบบโรงเรียน

- **งบประมาณไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนโครงการฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์** โครงการเรียนฟรี 15 ปีได้รับการออกแบบมาเพื่อลดภาระของผู้ปกครองในเรื่องการศึกษาของบุตรหลาน และเพิ่มอัตราการเข้าเรียนผ่านบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แม้ว่าเมื่อเริ่มการดำเนินงานของโครงการฯ จะมีการยกเลิกการเก็บค่าเล่าเรียนหากแต่ยังอนุญาตให้โรงเรียนที่ได้รับการอนุมัติจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและจากผู้ปกครอง สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดสรรให้ เช่น การพัฒนาทักษะตามความถนัดของนักเรียนนอกเวลาเรียน การจ้างครูชาวต่างประเทศ โปรแกรมการเรียนพิเศษ ค่าสาธารณูปโภคสำหรับห้องเรียนปรับอากาศ และค่าสอนคอมพิวเตอร์ กรณีโรงเรียนจัดคอมพิวเตอร์ให้นักเรียนเกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้ ข้อมูลการสำรวจฯ ชี้ว่าโรงเรียนเก็บเงินบำรุงการศึกษาเพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนโปรแกรมเพื่อพัฒนานักเรียน ซึ่งมักต้องใช้ทรัพยากรมาก และพบว่า เงินรายได้ที่ระดมจากชุมชนและแหล่งอื่นๆ ของแต่ละโรงเรียนมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ บางโรงเรียนไม่สามารถจัดหารายได้เพียงพอทำให้ลดศักยภาพในการทำงานให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการเรียนฟรีฯ ระบบเงินอุดหนุนในโครงการเรียนฟรี 15 ปีไม่เปิดให้มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับโปรแกรมการเรียนต่างๆ ของโรงเรียนหรือสำหรับนักเรียนที่มีความจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุน ส่งผลต่อความสามารถของโรงเรียนและแรงจูงใจของครูที่จะพัฒนานวัตกรรมการเรียนการสอน หลักสูตร เฉพาะท้องถิ่น หรือการฝึกอบรมอาชีพ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะต้องใช้จ่ายสูงกว่ากิจกรรมเพื่อเสริมหลักสูตรแกนกลาง
- **ความแตกต่างด้านทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับ** ส่วนใหญ่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายตัวของทรัพยากรบุคคลไปตามที่ตั้งและขนาดของโรงเรียน โดยเฉพาะความแตกต่างของประสบการณ์ครูเฉลี่ยในแต่ละโรงเรียน (เปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนในชนบทห่างไกลกับในเขตเมือง) ทำให้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา นอกจากนี้ความไม่เท่าเทียมกันดังกล่าวยังเกิดจากทรัพยากรที่โรงเรียนระดมได้จากภาคเอกชนแตกต่างกัน (ผ่านเงินบำรุงการศึกษาจากผู้ปกครอง และเงินบริจาคจากภาคเอกชนและชุมชนในท้องถิ่น) ตามสถานที่ตั้งและชุมชนรอบโรงเรียนนั้นๆ จำนวนทรัพยากรทั้งหมดต่อนักเรียน 1 คนมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อโรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้น ทรัพยากรทั้งหมดต่อหัวสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กมีขนาดเป็นสองเท่าของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ และสูงกว่าทรัพยากรที่มีในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ ประมาณร้อยละ 18 โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของรัฐในพื้นที่ชนบทได้รับทรัพยากรต่อคนมากกว่าโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่เขตเมือง อย่างไรก็ตาม โรงเรียนขนาดเล็กในชนบทที่ใช้ทรัพยากรต่อคนสูงกว่าไม่ได้หมายความว่าทำให้ผลการเรียนดีกว่า โรงเรียนขนาดใหญ่มีโอกาสมากกว่าที่จะลดค่าใช้จ่ายสำหรับทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งทำให้มีความสามารถในการรักษาระดับคุณภาพการศึกษาได้คงที่กว่า

- ปัจจัยแวดล้อมของโรงเรียนหลายประการมีผลให้คุณภาพการจัดการศึกษา และผลการเรียนรู้ของนักเรียนแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็น จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้จากโครงการเรียนฟรีฯ และสภาพแวดล้อมอื่นของโรงเรียน โดยเฉพาะการจัดสรรจำนวนครู การกระจายตัวของโรงเรียนในพื้นที่นั้น และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน การสำรวจ ในครั้งนี้พบว่าความล่าช้าในการโอนเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนและปัญหาการขาดสอนของครูในโรงเรียนมีผลให้ผลคะแนนสอบของนักเรียนลดลง ทั้งนี้ผลคะแนนสอบของนักเรียนวัดจากผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินี้ขั้นพื้นฐาน (O-NET) ของนักเรียนในโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง นอกจากนี้ ยังพบว่าผลคะแนนทดสอบของโรงเรียนประถมศึกษาจะลดลง สำหรับโรงเรียนมีนักเรียนยากจนเป็นสัดส่วนที่สูงขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงการช่วยเหลือที่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กนักเรียนยากจน และปริมาณเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่ยังไม่เพียงพอ
- เมื่อเทียบกับปัจจัยอื่นๆ ในสภาพแวดล้อมของโรงเรียน การกระจายตัวที่ไม่เหมาะสมของครูผู้สอนระหว่างโรงเรียน นับเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคของทรัพยากรที่มีให้กับนักเรียน ต่อคุณภาพการศึกษา และต่อผลการเรียนของนักเรียน แม้ว่าการบรรจุเข้าทำงานของครูในโรงเรียนต่างๆทั่วประเทศเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลางในกระทรวงศึกษาธิการ แต่เมื่อผ่านไปแล้วสองปี ครูสามารถเลือกที่จะย้ายโรงเรียนได้ ทำให้เกิดปัญหาในการเก็บรักษาครูไว้ในโรงเรียนและในภูมิภาคที่มีความยากลำบากหรือไม่ใช่ภูมิภาคเป้าหมายของครู โรงเรียนยังมีความแตกต่างในประเด็นจำนวนครูที่มากหรือน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนใหญ่เกิดในโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท ซึ่งมีจำนวนนักเรียนลดลงและมีครูผู้สอนที่อายุค่อนข้างมากอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้อัตราส่วนของนักเรียนต่อครูหนึ่งคนค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ครูส่วนใหญ่เมื่อเริ่มมีทักษะและประสบการณ์สอนเพิ่มขึ้นหลังจากทำงานครบสองปีแรกของการเข้ารับตำแหน่งแล้ว มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปยังโรงเรียนที่อยู่ใกล้กับเมืองหรือย้ายกลับภูมิลำเนา อัตราการลาออก/ย้ายออกที่ค่อนข้างสูงของครูผู้สอนและผู้อำนวยการโรงเรียนในพื้นที่ดังกล่าวที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษา ต่อประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี
- ผลลัพธ์ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี จะดีขึ้นหากได้รับงบประมาณสนับสนุนที่มากขึ้นและจัดสรรตรงเป้าหมายได้ดีขึ้นสู่โรงเรียนและนักเรียนที่ขาดแคลน เงินอุดหนุนในปัจจุบันมีความสำคัญในแง่ของทรัพยากรโดยรวมของโรงเรียน โดยเฉพาะสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษาที่คิดเป็นร้อยละ 18 ของทรัพยากรทั้งหมด แต่เกณฑ์การจัดสรรปัจจุบันมีการกำหนดเพดานซึ่งไม่สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในภาพรวม ระดับของความยากจนไม่ได้กระจายตัวอย่างสม่ำเสมอในแต่ละโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบท โรงเรียนส่วนใหญ่มีระดับความยากจนเฉลี่ยที่สูงกว่า ดังนั้นเพื่อจัดการกับปัญหาการกระจายทรัพยากรและเพื่อให้ถึงมีนักเรียนยากจนมากขึ้น สำนักนโยบายและแผนควรมีข้อมูลเกี่ยวกับระดับความยากจนในแต่ละโรงเรียนที่สมบูรณ์กว่าปัจจุบัน นอกจากนี้ยังอาจต้องเพิ่มการจัดสรรงบประมาณสำหรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนโดยการยกเลิกหรืออย่างน้อยยกระดับเพดานที่เป็นเกณฑ์งบประมาณให้สูงขึ้น นอกจากนี้ปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข คือการที่โครงการเรียนฟรีฯ กำหนดเป้าหมายการช่วยเหลือเฉพาะกับนักเรียนยากจนในโรงเรียน แทนที่จะช่วยเหลือครัวเรือนยากจนทั้งหมดซึ่งจะช่วยเพิ่มอัตราการเข้าเรียนและการมาเรียนได้อีกทางหนึ่ง
- การยกเลิกเพดานของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันในด้านทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับ ผลกระทบจะเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา หากโครงการเรียนฟรีฯ จะจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนให้กับนักเรียนทุกคนที่อยู่ในรายชื่อของนักเรียนยากจนของโรงเรียนโดยไม่มีการจำกัดด้วยเพดานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในปัจจุบัน จำเป็นต้องใช้เงินอุดหนุนให้กับนักเรียนเพิ่มขึ้น 1,437 บาทต่อคนในโรงเรียนประถมศึกษา และ 2,147 บาทต่อคนในโรงเรียนมัธยมศึกษา หากพิจารณาจากตัวเลขนักเรียนยากจนในระบบโรงเรียนของประเทศไทยในปี 2557 จำนวน 3.7 ล้านคน การยกเลิกข้อจำกัดของเพดานเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนซึ่งงบประมาณเพิ่มเติม 5,900 ล้านบาทต่อปี

- โครงการเรียนฟรี 15 ปี มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ สร้างความเป็นธรรมและลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนของโครงการฯ กำหนดให้จ่ายเงินสามรายการผ่านระบบโรงเรียน อีกสองรายการผ่านครัวเรือน ด้วยความพยายามที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องของคุณภาพการศึกษาและโอกาสเข้าถึงการศึกษา(ความเสมอภาคในแนวนอน) โครงการเรียนฟรีฯได้แบ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นหลายรายการ และเพิ่มโอกาสสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสด้วยวิธีการให้เงินแก่นักเรียน (ความเสมอภาคในแนวตั้ง) โครงการเรียนฟรี 15 ปีเลือกใช้วิธีการแบบใหม่เพื่อสร้างความเป็นธรรมของการจัดสรรด้วยการโอนเงินอุดหนุนให้กับโรงเรียนซึ่งจะทำการจัดสรรต่อให้กับนักเรียนที่ครอบครัวยากจนตามเกณฑ์ แนวทางการโอนเงินอุดหนุนให้กับครัวเรือนโดยทางอ้อมซึ่งกำหนดให้โรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารและตรวจสอบเงินช่วยเหลือนี้สะท้อนความไม่ไว้วางใจต่อการตัดสินใจและทางเลือกของผู้ปกครองในการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตรหลานของพวกเขา
- เนื่องจากหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของโครงการเรียนฟรีคือการโอนเงินอุดหนุนให้กับนักเรียนยากจนหรือจัดหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตเพื่อบรรเทาปัญหาด้านการเงินของครัวเรือน การโอนเงินให้กับครอบครัวนักเรียนโดยตรงอาจให้ผลดีกว่า ถึงแม้ว่าครัวเรือนอาจนำเงินที่ได้ไปใช้จ่ายด้านอื่นๆ แต่จากมุมมองของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือแล้วการได้รับเงินอุดหนุนที่เป็นตัวเงินแทนที่จะเป็นความช่วยเหลือในรูปสิ่งของจะช่วยให้พวกเขาสามารถปรับเปลี่ยนการใช้จ่ายได้ตรงตามความต้องการของพวกเขา หากทำเช่นนั้นได้จะต้องมีระบบการจัดสรรที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคในแนวตั้งผ่านการจัดสรรตามเป้าหมายแบบเจาะจงให้กับครัวเรือนยากจนและนักเรียนที่ขาดแคลน
- การที่ในปัจจุบันครัวเรือนมีความรู้ที่ค่อนข้างจำกัดเกี่ยวกับเรื่องการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจนมีผลกระทบต่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น และลดอัตราการเข้าเรียนและการคงอยู่ของนักเรียนในระบบโรงเรียน การให้ข้อมูลแก่ชุมชนเกี่ยวกับการจ่ายเงินสดของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วม จะช่วยเพิ่มอัตราการเข้าเรียนของครัวเรือนที่ยากจน นักเรียนจากครอบครัวที่ยากจนมีแนวโน้มที่จะออกกลางคันหรือเลือกที่จะไม่เข้าเรียนหรือหยุดเรียนเพื่อประกอบอาชีพ หากครัวเรือนได้เห็นผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากการส่งลูกไปโรงเรียน ครัวเรือนจะเลือกให้บุตรหลานได้เข้าเรียนมากขึ้น แม้ว่าการคาดการณ์แรงจูงใจที่จะช่วยเปลี่ยนมุมมองของครัวเรือนทำได้ยาก แต่ถ้าเงินอุดหนุนที่จะได้รับเพียงพอสำหรับต้นทุนของการส่งเด็กไปโรงเรียน การรับรู้ดังกล่าวย่อมมีผลต่อการตัดสินใจ การเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และคุณสมบัติของการขอรับสิทธิ์จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะเพิ่มผลกระทบที่โครงการฯมุ่งหวังให้เกิดขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

การออกแบบโครงการเรียนฟรี 15 และการบริหารโครงการฯ จากส่วนกลาง

การปรับปรุงความเป็นธรรมในแนวตั้ง และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่าย

ศึกษาความเป็นไปได้ (ภายในกระทรวงศึกษาธิการ) ในการอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ให้แก่ครัวเรือนยากจนโดยตรง แบบระบุเจาะจง ผ่านเกณฑ์การคัดกรองครัวเรือนยากจน เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในแนวตั้ง สำนักนโยบายและแผนฯ จำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับระดับความยากจนในแต่ละโรงเรียน ที่ดีกว่าเดิม เพื่อลดปัญหาในการจัดสรรทรัพยากร และเพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครัวเรือนยากจน

ควรยกเลิกเพดานการจัดสรรงบประมาณของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน หรืออย่างน้อยควรเพิ่มเพดานระดับการช่วยเหลือ ปัจจุบัน เพดานของเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน คำนวณบนฐานของจำนวนนักเรียนของโรงเรียน ควรยกเลิก หรือเพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในแนวตั้ง

ปรับปรุงความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรของโครงการเรียนฟรี 15 ปี กระทรวงศึกษาธิการควรให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมสำหรับ (ก) โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กันดารห่างไกล ที่มีข้อจำกัดในการระดมทรัพยากรจากชุมชน และ (ข) โรงเรียนที่มีนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ และ/หรือโรงเรียนที่มีกิจกรรมเสริมตามหลักสูตรเพิ่มเติม มากกว่าหลักสูตรสำหรับนักเรียนทั่วไป

บูรณาการข้อมูลรายชื่อนักเรียนจากทั้ง 3 ระบบโรงเรียน เป็นเรื่องสมควรดำเนินการโดยเร่งด่วน เพื่อใช้ในการตรวจสอบรหัสประจำตัวนักเรียน และการทำบัญชีรายชื่อนักเรียนที่เข้าเรียนที่ถูกต้อง เพื่อลดปัญหาการรายชื่อนักเรียนซ้ำซ้อน การใช้งบประมาณของโครงการฯ ที่มากเกินไป และลดโอกาสการรั่วไหลของเงินงบประมาณแผ่นดินการตรวจสอบรายชื่อนักเรียนที่ไม่ตัวตน สามารถทำได้โดยตรวจสอบจากรายงานผลการเรียน ทั้งในการสอบภายในโรงเรียน และการสอบในระดับประเทศ ทำการเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนที่โรงเรียนรายงาน และได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากโครงการฯ

ทำการโอนงบประมาณของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้กับโรงเรียนในลักษณะแยกเฉพาะ สำนักการคลังและสินทรัพย์ของสพฐ. หากเป็นไปได้ ควรโอนเงินของโครงการเรียนฟรีให้แก่โรงเรียน พร้อมกับการแนบรายละเอียดของรายการจัดสรรไปพร้อมกับการโอนเงิน เพื่อให้โรงเรียนทราบว่าเงินอุดหนุนที่ได้รับนั้นมาจากรายการใดบ้าง เพื่อเป็นประโยชน์ต่อวางแผนการใช้งบประมาณ

ควรส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการจัดซื้อหนังสือเรียนเพิ่มขึ้น การส่งเสริมให้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นในตลาดหนังสือเรียน ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค อาจจะช่วยลดปัญหาการที่โรงเรียนได้รับหนังสือล่าช้าและมีราคาแพง นอกจากนี้ควรมีการพิจารณาทบทวนข้อกำหนดในปัจจุบัน ที่ต้องจัดซื้อหนังสือเฉพาะจากรายการหนังสือที่ได้รับการรับรองเท่านั้น

ประเด็นปัญหาการดำเนินการของโครงการของหน่วยงานรัฐในส่วนกลางและในระดับโรงเรียน

การปรับปรุงการคัดกรองนักเรียนยากจนในระดับโรงเรียน

ควรปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติในการคัดกรองนักเรียนยากจนในระดับโรงเรียน เนื่องจากปัจจุบันเป็นวิธีที่ขาดการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน และขาดการประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้ผลลัพธ์ของโครงการฯ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ควรมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อระบุตัวเด็กยากจน และบรรจุให้เป็นส่วนหนึ่งของดำเนินงานตามโครงการฯ การพัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับนักเรียน ให้ดีกว่าระบบในปัจจุบัน จะช่วยให้สามารถระบุรายชื่อนักเรียนที่ยากจนและระบุโรงเรียนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงกว่าที่อื่นๆ

การปรับปรุงการเคลื่อนย้ายของทรัพยากร (resource flows)

ปรับปรุงการทำงานของส่วนกลางในเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณ และกำหนดให้มีกรอบเวลาที่ชัดเจนในการบริหารงบประมาณเงินอุดหนุนรายการต่างๆ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานให้ชัดเจนไว้ในคู่มือแนวทางการดำเนินงานตาม

โครงการฯ สำหรับส่วนกลางและสำนักนโยบายและแผนฯ เกี่ยวกับการโอนเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ให้กับโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนมีทรัพยากรสำหรับการใช้จ่ายได้ทันเวลา และวางแผนการจัดการได้

ปรับปรุงคู่มือแนวทางการดำเนินงาน และกำหนดให้มีกรอบเวลาสำหรับการดำเนินงานของโครงการฯ ในระดับโรงเรียน แนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนสำหรับโครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพื่อให้โรงเรียนบริหารเงินอุดหนุนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม นอกจากนี้ โรงเรียนควรได้รับทราบข้อมูลของแนวปฏิบัติที่เป็นทางการได้แต่เนิ่นๆ ทันทีเมื่อเริ่มมีการโอนเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียน โดยอาจอยู่ในเอกสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือเป็นเอกสารปกติก็ได้

ปรับปรุงระบบบัญชีของโรงเรียน พร้อมทั้งความรู้ความสามารถด้านการเงินและการจัดทำรายงาน ควรจัดให้มีระบบบันทึกบัญชี ที่มีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกันในระดับโรงเรียน และมีระบบในการส่งผ่านข้อมูลเหล่านี้ไปสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือส่วนกลางที่กำกับดูแล ควรเชื่อมโยงกับระบบสารสนเทศเดิมของฝ่ายสารสนเทศ สพฐ. (DMC) เพื่อช่วยให้การติดตามตรวจสอบข้อมูล การรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินเป็นไปได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

จัดทำคู่มือแนวทางการดำเนินงานสำหรับการใช้เงินในระดับโรงเรียน และจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับการใช้เงินอุดหนุนให้กับผู้บริหารโรงเรียน เพื่อลดการตีความกฎเกณฑ์ข้อบังคับ และลดความแตกต่างของวิธีปฏิบัติของโรงเรียนต่างๆ ในการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้รับประโยชน์

แจ้งเตือนโรงเรียนเรื่องแนวทางและหลักเกณฑ์การส่งคืนเงินอุดหนุนของโครงการฯ ที่ใช้ไม่หมดเป็นเงินรายได้แผ่นดินเพื่อลดปัญหาการใช้จ่ายโดยดุลยพินิจของผู้อำนวยการโรงเรียน

ปัญหาธรรมชาติสากล และประเด็นอื่นที่คาบเกี่ยวกัน

การปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศและเพิ่มความรับผิดชอบ

ยกระดับบทบาทและความรับผิดชอบในการกำกับดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ในปัจจุบันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนรับผิดชอบที่ค่อนข้างจำกัด ในการติดตามและดูแลให้คำแนะนำโครงการเรียนฟรี 15 ปี สพท. ควร มีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี นอกจากนี้ สพท. ควรจะได้รับการประสานสนับสนุนที่เพียงพอ รวมทั้งมีบุคลากรที่ผ่านการฝึกฝนด้านการติดตามและประเมินผล เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้

เพิ่มความโปร่งใสของการจ่ายโอนเงินอุดหนุนให้กับครัวเรือน ในระดับโรงเรียนควรบังคับใช้ให้มีการออกเอกสารที่เป็นหลักฐานของการรับ-จ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินสดให้กับครอบครัวนักเรียน และต้องจัดทำบันทึกรายการโอนเงินอุดหนุนของโรงเรียน

ยกระดับความโปร่งใสและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการเรียนฟรี 15 ปีแก่ครอบครัวของนักเรียน ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ข้อมูลกับครอบครัวนักเรียน โดยแจ้งให้ทราบวัตถุประสงค์ของโครงการ ข้อมูลพื้นฐานของผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุน และใครบ้างที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน การให้ข้อมูลที่ชัดเจนขึ้นแก่ครอบครัวนักเรียน ทั้งที่เกี่ยวกับโครงการฯ และเป้าหมายการให้เงินอุดหนุน รวมทั้งภาระผูกพัน จะช่วยปรับปรุงผลลัพธ์ของโครงการฯ

ยกระดับความรับผิดชอบต่อระดับโรงเรียน เมื่อโรงเรียนของรัฐมีอิสระเพิ่มขึ้นในการบริหารใช้จ่ายงบประมาณ และด้านบุคลากร โรงเรียนย่อมมีความรับผิดชอบต่อมากขึ้นในเรื่องผลผลิตและผลลัพธ์ทางการศึกษา การกำหนดให้โรงเรียนต้องเปิดเผยข้อมูลงบประมาณและผลการเรียนของนักเรียนต่อชุมชนท้องถิ่นและผู้ปกครอง จะช่วยให้โรงเรียนและครูต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลการทำงานของพวกเขา

จัดทำรายงานประจำปีของโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อรวบรวมข้อมูลกิจกรรมต่างๆ ในการใช้เงินอุดหนุน และผลลัพธ์ในระดับโรงเรียน รายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมของโครงการฯ จะช่วยสร้างให้เกิดความรับผิดชอบต่อมากขึ้น เพิ่มความโปร่งใสและเพิ่มระดับคุณภาพการศึกษา

เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเพิ่มการรับรู้ จะช่วยเสริมเพิ่มความเข้าใจให้แก่ครอบครัวนักเรียน และเพิ่มประสิทธิผลของโครงการ

ปรับปรุงกลไกที่ใช้ในการจัดสรรครู และลดปัญหาครูไม่อยู่ในโรงเรียน

ยกระดับการบริหารจัดการครูและการใช้ครู ผลการเรียนของนักเรียนโดยรวมของประเทศ ที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เป็นเรื่องทางนโยบายที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก คุณภาพการจัดการศึกษา นอกจากได้รับผลกระทบจากประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีแล้ว ยังได้รับผลกระทบจากปัจจัยอื่นๆ อีกด้วย โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพครูผู้สอน การจัดสรรให้ครูไปทำงานในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เป็นความรับผิดชอบต่อหน่วยงานกลางในกระทรวงศึกษาธิการ เท่าที่ผ่านมาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในชนบทและพื้นที่ห่างไกลต้องประสบปัญหาครูขาด มีจำนวนครูที่ต่ำกว่าความต้องการเสมอ และครูมีการย้ายออกบ่อย เหล่านี้ล้วนมีผลต่อคุณภาพการศึกษา ดังนั้นการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจและกลไกต่างๆ ในการปรับเปลี่ยนให้การกระจายของครูทั่วประเทศมีความสมดุลมากขึ้น รวมทั้งทำอย่างไรจึงจะทำหน้าที่สอนอย่างเดียวตามบทบาทหน้าที่ จึงเป็นกุญแจดอกสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพการเรียนรู้อยู่

ลดปัญหาครูไม่อยู่ในโรงเรียนและปรับปรุงระบบค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน การบรรเทาปัญหาครูที่ไม่อยู่ในโรงเรียน นับเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยเพิ่มชั่วโมงการสอนในห้องเรียน ทำให้ผลเรียนของนักเรียนดีขึ้น วิธีการหนึ่งที่จะจูงใจให้ครูเข้าสอนมากขึ้น คือ การเชื่อมโยงสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน รวมทั้งโอกาสในการโอนย้าย เข้ากับจำนวนชั่วโมงที่ครูเข้าสอน นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำขั้นตอนการทำงาน เพื่อช่วยลดเวลาที่ครูต้องใช้ในการทำงานธุรการต่างๆ ของโครงการเรียนฟรี 15 ปี และภาระงานที่โรงเรียนได้รับมอบหมาย รวมถึงการพัฒนาครูที่ให้ครูออกจากห้องเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนในพื้นที่ซึ่งมีปัญหาความยากจนสูง

5.3 งานสำรวจและวิจัยในอนาคต

ผลที่ได้จากการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ชี้ว่า ยังมีขั้นตอนต่างๆ ที่สามารถดำเนินการต่อเพื่อช่วยปรับปรุงการวัดคุณภาพการจัดการศึกษาและผลงานของโรงเรียนให้ดีขึ้นอีก เริ่มต้นจากการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของระบบการศึกษาในประเทศไทย ดังเช่น

- การประเมินผลโครงการเรียนฟรี 15 ปีทั้งระบบพร้อมกัน โดยใช้วิธีการสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (PETS) แบบขนานพร้อมกันสำหรับโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทั้ง 3 ระบบ (คือระบบโรงเรียนที่อยู่ภายใต้สังกัด สพฐ. สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสังกัด สข.) เพื่อประเมินปัญหาของประสิทธิภาพการ

ใช้ง่าย ความเสมอภาคระหว่างระบบต่างๆ เปรียบเทียบคุณภาพของโรงเรียน และผลการเรียนของนักเรียน เพื่อค้นหากระบวนการจัดการการเรียนรู้ที่ดีที่สุด

- การพัฒนาหลักเกณฑ์ และแนวทางคัดกรองผู้มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน รวมถึงแนวทางในการโอนเงินอุดหนุนโดยตรงให้แก่ครัวเรือนยากจน
- การศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบของระบบจัดการเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ที่ระบุตัวบุคคล และการประเมินประสิทธิผลของโครงการให้การอุดหนุนทางการเงินกับครัวเรือน
- การประเมินคุณภาพการศึกษา การใช้ทรัพยากรต่างๆ ของโรงเรียน และระดับความรับผิดชอบ โดยวิธีการสำรวจคุณภาพบริการที่เกิดขึ้น (Quantitative Service Delivery Survey - QSDS) หรือวิธีการสำรวจอื่นๆ ที่สอดคล้องกับรอบการวัดด้วยดัชนีชี้วัดบริการที่เกิดขึ้น (Service Delivery Indicator - SDI)
- การวิเคราะห์เหตุปัจจัย ที่อธิบายปัญหาครูไม่เข้าสอน และผลกระทบที่มีต่อคุณภาพการศึกษา
- การวิเคราะห์วิธีบริหารจัดการในชั้นเรียนและเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาผ่านความเข้าใจในเรื่องการจัดสรรเวลาที่ใช้ในการสอนในชั้นเรียนต่างๆ ในโรงเรียน
- การวิเคราะห์ประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อค้นหาสิ่งที่เป็นแรงจูงใจและข้อได้เปรียบของการควรวรรวมในระดับโรงเรียนและระดับชุมชน

5.4 บทเรียนที่ได้

การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ด้านการศึกษาในประเทศไทยที่เริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรกนี้ ให้ข้อมูลที่มีประโยชน์เป็นจำนวนมาก รวมถึงบทเรียนที่จะเป็นประโยชน์สำหรับการทำการสำรวจในลักษณะเดียวกันนี้ในอนาคต ดังนี้

บทเรียนที่ 1 ช่วงเวลาที่ดำเนินการและบุคลากรที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลของการสำรวจจากโรงเรียนและครัวเรือนมีความสำคัญ

การเก็บรวบรวมข้อมูลควรดำเนินการในช่วงเวลาที่โรงเรียนเปิดดำเนินงานตามปกติ จากประสบการณ์ พบว่า ช่วงเวลาที่เหมาะที่สุดสำหรับการสำรวจคือในช่วงเริ่มต้นภาคการศึกษา ซึ่งเป็นเวลาที่โรงเรียนและครูผู้สอนยังไม่ต้องยุ่งกับงานสำคัญอื่นๆ นอกจากนี้พบว่า กิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนมัธยมศึกษาส่วนใหญ่จะลดลงในช่วงเดือนสุดท้ายของภาคเรียนที่สองหลังจากผ่านพ้นช่วงที่นักเรียนเข้ารับการทดสอบระดับชาติ ช่วงเวลาที่ใช้ในการสำรวจอาจมีผลต่อคุณภาพของข้อมูล ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาครูที่ไม่อยู่ในห้องเรียนอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอตลอดทั้งปีการศึกษาและอาจจะสูงขึ้นอย่างมากในช่วงไตรมาสสุดท้ายของรอบปีงบประมาณ

โดยทั่วไป การสำรวจข้อมูลจากโรงเรียนและจากครัวเรือนต้องอาศัยทักษะของเจ้าหน้าที่เก็บข้อมูล และจะดีที่สุดถ้าดำเนินการโดยทีมงานที่แยกต่างหากจากกัน ยกตัวอย่างเช่น การเก็บรวบรวมข้อมูลทางการเงินจากโรงเรียนต้องใช้เจ้าหน้าที่สำรวจที่คุ้นเคยกับข้อมูลทางการเงิน เพื่อให้สามารถตรวจสอบความคลาดเคลื่อนหรือการรายงานข้อมูลที่ผิดพลาด ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนอาจไม่ได้เปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงเสมอเกี่ยวกับรายได้และค่าใช้จ่ายโรงเรียน แม้ในการสำรวจครั้งนี้จะเลือกใช้เจ้าหน้าที่จาก สพท. ที่มีความคุ้นเคยกับการดำเนินงานของโรงเรียนอยู่แล้ว แต่การยืนยันข้อมูลและการทำความเข้าใจของข้อมูลก็ยังใช้เวลาค่อนข้างมาก และยังมีปัญหาอย่างมากเนื่องจากวิธีการทำบัญชีของโรงเรียนที่ยังไม่ดีเท่าที่ควร (เนื่องจากไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการเงิน-การบัญชีต้องมอบหมายให้ครูทำหน้าที่แทนจึงเกิดความด้อยประสิทธิภาพในระดับโรงเรียน) นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ สพท. ไม่ค่อยมีประสบการณ์ในการสัมภาษณ์ขอข้อมูลจากครัวเรือน ในอนาคตควรรจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้มาดำเนินการแทน

บทเรียนที่ 2 เตรียมการสำหรับความท้าทายของระบบบัญชีและข้อมูล

ภายหลังจากการดำเนินการจัดเก็บข้อมูล พบว่า ข้อมูลที่ไต่ยังมีปัญหาเชิงคุณภาพ ปัญหาที่พบมากคือการเก็บข้อมูลเงินอุดหนุนของโครงการที่โรงเรียนได้รับ และการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนในหมวดต่างๆ ปัญหาเรื่องนี้เห็นได้จากการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากโรงเรียนเปรียบเทียบกับข้อมูลที่จัดเก็บโดยกรมบัญชีกลาง (ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้รับการจัดการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสามารถเข้าถึงได้ผ่านอินเทอร์เน็ต)

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติโรงเรียนสามารถยืมเงินอุดหนุนบางรายการไปใช้ก่อน เช่น การยืมจากค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียนและค่าใช้จ่ายรายหัว เป็นต้น หากพิจารณาจากรายงานการใช้จ่ายของโรงเรียน โดยไม่ได้ทำการตรวจสอบทางบัญชีอย่างละเอียด (ซึ่งการสำรวจครั้งนี้ไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบเช่นนั้น) การยืนยันความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินทำได้ไม่สมบูรณ์

บทเรียนที่ 3 เวลาและทรัพยากรที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินการสำรวจให้สมบูรณ์ทั้งในส่วนของ การสำรวจติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ และการสำรวจเชิงปริมาณว่าด้วยการส่งมอบบริการ

ขอบเขตของการสำรวจที่กำหนดไว้ในตอนเริ่มต้นได้มีการขยายออกกว้างขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการศึกษา และเพิ่มเติมประเด็นที่อยู่ในขอบเขตของการสำรวจเชิงปริมาณว่าด้วยการส่งมอบบริการ (Quantitative Service Delivery Survey - QSDS) ประเด็นที่ต้องการสำรวจเพิ่ม คือ เรื่องปัญหาครูไม่อยู่ในห้องเรียนและโรงเรียน การได้รับและการใช้เงินอุดหนุนของครัวเรือน ระบบธรรมาภิบาล และความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสำรวจครัวเรือนถูกเพิ่มเข้ามาเพื่อให้สามารถติดตามการไหลของทรัพยากรไปสู่ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง สิ่งเหล่านี้ทำให้ต้องใช้เวลาและทรัพยากรมากขึ้นกว่าที่วางแผนไว้ในตอนแรก อย่างไรก็ตามเงินทุนของการสำรวจไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนตาม ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลต้องไปแวะเยี่ยมครอบครัวนักเรียนซ้ำอีกครั้ง และบ่อยครั้งจะอยู่ในพื้นที่ห่างไกล แต่เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม มีการสัมภาษณ์จำนวนมากที่ต้องไปพบผู้ปกครองที่บ้านในช่วงเย็น และผู้ปกครองที่อยู่ในเขตเมืองไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์



ภาคผนวก

คณะกรรมการวิจัยเก็บข้อมูลภาคสนามในโครงการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา โดยกระบวนการ PETS ดังนี้

ที่ปรึกษา

- | | |
|------------------------|---|
| 1. นายกมล รอดคล้าย | เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 2. นางรัตนา ศรีเธียร | รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 3. นายรังสรรค์ มณีเล็ก | รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 4. นายอำนาจ วิทยานุกู | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน |

คณะกรรมการ

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1. นางณรี สุธงษิ | ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 2. นายสมศุภย์ เจริญสุข | รองผู้อำนวยการ
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 4 |
| 3. นางสาวเสริมสุข ธรรมกิจไพโรจน์ | ผู้อำนวยการกลุ่มสารสนเทศ
สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 4. นางสาวลิลิน ทรงผาสุก | ผู้อำนวยการกลุ่มงบประมาณ 1
สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 5. นางสาวสอาด จงสวัสดิ์พัฒนา | ผู้อำนวยการกลุ่มแผนและงบประมาณ
สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ |
| 6. นางสุดาพร ปานกลิ่น | ข้าราชการบ้านาญ |
| 7. นายปณณวัฒน์ ช่างปั้น | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 |
| 8. นางเทียมจันทร์ สุขศิริ | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาระยอง เขต 1 |
| 9. นายประกอบ ทองคำ | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต 1 |
| 10. นายกุลจิตต์ รัชดาภิเษกุล | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต 1 |
| 11. นายพงกะพรรณ ตะกลมทอง | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 1 |
| 12. นางสาวสุนิษฐ์ ติประหลาด | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 |
| 13. นายสมจิต สมอ | ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 1 |

14.นางสาวสุภัทกมล ชินวงศ์	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 3
15.นางพระจิตต์ พลนรัตน์	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 4
16.นางวิจิตรา โคตรบัญชา	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
17.นายวิชัย ทองเกลี้ยว	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต 7
18.นายเซน บุญเฟื่อง	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1
19.นายขจรศักดิ์ สีเสน	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพะเยา เขต 1
20.นางสาวรณันท์ รวมสุข	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพะเยา เขต 2
21.นางสาวจิราพร วงษ์อุดม	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 2
22.นายอดิสร แก้วเซ่ง	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตรัง เขต 2
23.นายพิพัฒน์ เพ็ชรพรหมศร	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขต 1
24.นางพรพิมล ชินภักดิ์	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขต 20
25.นายสุรพงษ์ สาคเรศภักดิ์ธิรักษ์	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขต 10
26.นายภฤชดา วิวัฒนานนท์	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขต 14
27.นางพรปวีณ์ คงนันทิพัฒน์	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขต 39
28.นายประภัสสร อินทร์ประเสริฐ	ผู้อำนวยการกลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผล สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เขต 10
29.นายเสกสรร วรรณสุข	ผู้อำนวยการโรงเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาานครราชสีมา เขต 7
30.นางสมพร เมืองแป้น	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 1
31.นางบุญศรี กุลดำรงวิวัฒน์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาภูเก็ต
32.นางสาวกัญญลักษณ์ ทองเนื้อห้า	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตรัง เขต 2

33.นางบงกช อางองค์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาระยอง เขต 1
34.นางสาวกวิตา ทะวาผักแว่น	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 2
35.นางรติรัตน์ ปู่ซึ้ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39
36.นางสาวมณีกานต์ เต้านวม	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 20
37.นายสหัสรัฐ คงมานะ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต 1
38.นางประครอง แก้วดวงเล็ก	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต 1
39.นางนุช รัตนวิบูลย์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต 3
40.นางมารีสา ศรีวัฒนพงศ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 1
41.นางเสาวลักษณ์ ตีอินทร์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย เขต 1
42.นางนันทกัต จันทร์สา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพะเยา เขต 1
43.นางชลัษย์รัตน์ กระทุ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1
44.นางพรศิริ เจริญพร	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1
45.นางสาวนัฐชญารัตน์ อังการรัตน์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 1
46.นางสาวรัตชนก สุราฤทธิ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
47.นางการิตา เต็มราม	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพัทลุง เขต 1
48.นางเลิศลักษณ์ ขอลุล้วน	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 3
49.นางกมลมาลย์ ทิพย์รัตน์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาภูเก็ต
50.นางสาวจันทรา พงษ์ทิพย์พิทักษ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 14
51.นางสาวปานมนัส โปธา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพะเยา เขต 2

52.นางรัชนก บรมสถิต	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 1
53.นางวารุณี ผลเพิ่มพูน	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต 3
54.นางสวณันทพร พัฒน์วิชัยโชติ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1
55.นางสาวกัลยา ชูโชติ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
56.นางสาวเพ็ญศรี จิตสินธุนันท์	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
57.นางสุชาดา คล้ายทอง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
58.นางสาวนพศร พรหมณีพิสมัย	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
59.นางสาวสำเภาเงิน ชาติสำราญ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
60.นางสาวสุดารินทร์ ผาฤพล	พนักงานราชการ สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
61.นางวรรณมา จิตกระแสะ	เจ้าพนักงานสถิติชำนาญงาน สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
62.นางเบญจวรรณ ดวงใจ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
63.นางสาวไพรินทร์ สุขกำปัง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน



© UNICEF Thailand/2011/Athit

