

ที่ TCC.นย.๗๙๗/๒๕๖๙

๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๙

เรื่อง ข้อเสนอนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคต่อประเด็น เรื่อง การทบทวนและปรับปรุงประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๔

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

อ้างถึง ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคต่อประเด็น เรื่อง การทบทวนและปรับปรุงประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๔ แผ่น

ด้วยสภาองค์กรของผู้บริโภค (สภาผู้บริโภค) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งนี้ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นบัญญัติให้สภาผู้บริโภคเป็นผู้แทนผู้บริโภคและมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในทุกด้าน รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการในการเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

สภาผู้บริโภคตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านการศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและเยาวชนในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ อันเป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาการเก็บเงินบำรุงการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งสร้างภาระแก่ผู้ปกครอง และอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงและสำเร็จการศึกษาของเด็ก โดยเฉพาะในครัวเรือนรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง

แม้ประกาศกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้การเก็บเงินเป็นไปโดยความสมัครใจ แต่ยังคงพบความคลาดเคลื่อนในการปฏิบัติ ทั้งด้านการสื่อสาร ความเข้าใจของผู้ปกครอง การกำหนดอัตราและรายการค่าใช้จ่าย ตลอดจนการเชื่อมโยงการชำระเงินกับการให้บริการทางการศึกษา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม สภาผู้บริโภคจึงได้รวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากผู้ปกครอง ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคการศึกษา เพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ภายใต้หลักการสำคัญว่า “ต้องไม่มีเด็กคนใดหลุดจากระบบการศึกษาเพราะปัญหาทางการเงิน”

.../จากข้อมูล

- ๒ -

จากข้อมูลดังกล่าว สภาผู้บริโภคได้จัดทำข้อเสนอนโยบายเพื่อทบทวนและปรับปรุงแนวทางการจัดเก็บเงินของสถานศึกษาสังกัด สพฐ. โดยยืนยันว่าการเข้าถึงการศึกษา การได้รับบริการทางการศึกษา การสำเร็จการศึกษา และการได้รับเอกสารทางการศึกษา ต้องไม่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขทางการเงิน จึงขอเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ และผลักดันสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างระบบการศึกษาที่ลดความเหลื่อมล้ำและคุ้มครองสิทธิเด็กอย่างแท้จริง

สภาผู้บริโภคจึงขอยื่นข้อเสนอดังกล่าวมายังท่านรัฐมนตรี เพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ และสนับสนุนการนำข้อเสนอไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านหน่วยงานหรือกลไกที่เกี่ยวข้องของกระทรวงศึกษาธิการ อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบการศึกษาที่คุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ลดภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นธรรม และสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงการศึกษาอย่างแท้จริง

จึงเรียนมาเพื่อยื่นข้อเสนอ และขอความกรุณาท่านรัฐมนตรีโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย
จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวสารี อ๋องสมหวัง)

เลขาธิการสำนักงานสภาองค์กรของผู้บริโภค

ฝ่ายนโยบายและนวัตกรรม

นางสาวจิรัชชยา คำมี โทร. ๐๘ ๑๐๓๙ ๙๙๓๓

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ Jiratchaya.K@tcc.or.th

**ข้อเสนอแนะนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคต่อประเด็น เรื่อง ขอให้ทบทวนและปรับปรุงประกาศ
กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๔**

หลักการและเหตุผล

การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและเยาวชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง เสมอภาคและมีคุณภาพโดยไม่เลือกปฏิบัติ นโยบาย “เรียนฟรี ๑๕ ปี” ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนทุกคน

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจข้อมูลและการเสวนาออนไลน์ของสภาองค์กรของผู้บริโภค พบว่าการดำเนินการในทางปฏิบัติยังมีความคลาดเคลื่อนจากหลักการดังกล่าว โดยสถานศึกษาหลายแห่งมีการเรียกเก็บเงินบำรุงการศึกษา หรือค่าใช้จ่ายอื่นเพิ่มเติม ซึ่งในบางกรณีได้เชื่อมโยงการชำระเงินกับสิทธิในการได้รับบริการทางการศึกษา หรือแม้กระทั่งการออกเอกสารสำคัญทางการศึกษา เช่น ใบแสดงผลการเรียน (ปพ.๑) ส่งผลให้สิทธิการศึกษา ซึ่งควรเป็นสิทธิที่ปราศจากเงื่อนไขทางการเงิน กลับกลายเป็นสิทธิที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายของครอบครัว สถานการณ์ดังกล่าวไม่เพียงเป็นปัญหาเชิงการบริหารจัดการของสถานศึกษา แต่สะท้อนถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการทบทวนกรอบนโยบาย กลไกคุ้มครองสิทธิเด็กและระบบสนับสนุนทางการเงินของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานลดความเหลื่อมล้ำ และคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็กและเยาวชนอย่างแท้จริง

สถานการณ์ปัญหา

๑. การกักเอกสารทางการศึกษาและการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

มีกรณีจำนวนไม่น้อยที่สถานศึกษาไม่ออกใบแสดงผลการเรียนหรือเอกสารจบการศึกษาเนื่องจากค้างชำระเงินบำรุงการศึกษา ส่งผลให้เด็กไม่สามารถสมัครเรียนต่อหรือสมัครงานในระบบได้ ดังเช่น กรณีศึกษาจากการติดตามของเครือข่ายสภาองค์กรของผู้บริโภคในพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งพบประเด็นปัญหาเชิงรูปธรรมโดยพบว่ามีเยาวชนที่จบชั้น ม.๓ (ปีการศึกษา ๒๕๖๗) ไม่ได้รับวุฒิการศึกษาเนื่องจากค้างชำระค่าเล่าเรียนเกือบ ๑๐,๐๐๐ บาท แม้ครอบครัวจะประสบภาวะยากลำบาก มารดาเป็นเสาหลักเพียงคนเดียวและบิดาป่วยเรื้อรัง

และกรณีศิษย์เก่าที่จบการศึกษามากกว่า ๑๐ ปี ยังคงไม่ได้รับวุฒิการศึกษาเนื่องจากภาระหนี้สินในอดีต และเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เอกสารเพื่อสมัครงาน กลับถูกตั้งเงื่อนไขให้ชำระเงินก่อนถึงหนึ่งจึงจะพิจารณาออกวุฒิการศึกษาให้ สถานการณ์นี้บังคับให้เยาวชนต้องเข้าสู่แรงงานนอกระบบหรือแรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่าศักยภาพของตน เพียงเพราะขาดเอกสารรับรองวุฒิการศึกษา

๒. ผลกระทบต่อศักดิ์ศรีและสภาพจิตใจ

กระบวนการทวงถามหรือกดดันให้ชำระค่าใช้จ่ายภายในโรงเรียน เช่น การประกาศในชั้นเรียนหรือเรียกผู้ปกครองมาตักเตือนก่อนมอบเอกสารจบการศึกษา สร้างความอับอาย ความเครียด และความรู้สึกด้อยคุณค่าแก่เด็กและครอบครัว ซึ่งเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และอาจกลายเป็นแรงผลักดันให้เด็กตัดสินใจออกจากระบบการศึกษากลางคัน

๓. วิกฤตเด็กหลุดจากระบบและความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรี

แม้นโยบายรัฐกำหนดให้มีการเรียนฟรี ๑๕ ปี แต่ในทางปฏิบัติยังมีค่าใช้จ่ายแฝงที่กลายเป็นอุปสรรคสำคัญ สอดคล้องกับผลการสำรวจเชิงลึกของโครงการ Thailand Zero Dropout (TZD) ปี ๒๕๖๘ ที่พบว่า จากกลุ่มตัวอย่าง ๘,๔๗๐ คน มีเด็กถึง ร้อยละ ๒๒.๒ ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้เนื่องจาก “ไม่มีเงินค่าเทอม” โดยกลุ่มนักเรียนระดับ มัธยมศึกษาตอนต้น ได้รับผลกระทบสูงสุดถึง ร้อยละ ๒๗.๐

ข้อมูลยังระบุอีกว่ามีเด็กและเยาวชนที่ไม่มีชื่อในระบบการศึกษา (ช่วงอายุ ๓-๑๘ ปี) สูงถึง ๘๘๐,๔๖๓ คน ตัวเลขนี้สะท้อนว่าสิทธิการศึกษาฟรีที่ปราศจากเงื่อนไขทางการเงินยังไม่เกิดขึ้นจริง และงบประมาณอุดหนุนรายหัวในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อภาระค่าใช้จ่ายจริงของสถานศึกษา

๔. การซ้ำเติมปัญหาความยากจนและวงจรหนี้สิน

ผู้ปกครองจำนวนมากต้องกู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อนำมาชำระค่าใช้จ่ายให้บุตรหลานได้รับใบจบการศึกษา ส่งผลให้ครอบครัวตกอยู่ในวงจรหนี้สิน และซ้ำเติมความเปราะบางทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในกลุ่มที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการช่วยเหลืออย่างทั่วถึง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องทบทวนและปรับปรุงกรอบนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บเงินบำรุงการศึกษา ควบคู่กับการวางระบบคุ้มครองสิทธิเด็กอย่างชัดเจน การจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรมและคำนึงถึงความแตกต่างของบริบทพื้นที่ เพื่อให้การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่เข้าถึงได้จริงสำหรับเด็กทุกคน ลดความเหลื่อมล้ำ และคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็กและเยาวชนในระบบการศึกษาไทยอย่างแท้จริง

ข้อเสนอนโยบายและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคต่อประเด็น เรื่อง ขอให้ทบทวนและปรับปรุงประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๔

สภาองค์กรของผู้บริโภค จึงขอเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการ ให้พิจารณาดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. การทบทวนและปรับปรุงประกาศกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๔

ขอให้กระทรวงศึกษาธิการเร่งปรับปรุงประกาศกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยแยกส่วนสิทธิทางการศึกษาออกจากภาระหนี้สินอย่างเด็ดขาด โดยที่สถานศึกษาต้องไม่มีอำนาจกำหนดวงเอกสารสำคัญไม่ว่ากรณีใด และให้ถือว่าวุฒิการศึกษาเป็นสิทธิพื้นฐานของผู้เรียนที่ไม่อาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือบังคับชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ รัฐควรยกระดับแนวทางดังกล่าวให้เป็นระเบียบที่มีผลผูกพันชัดเจน เพื่อสร้างมาตรฐานปฏิบัติที่สอดคล้องทั่วประเทศและปิดช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริงอย่างเป็นรูปธรรม

๒. การยกระดับมาตรการคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาในระดับชาติ

ขอให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดแนวปฏิบัติระดับชาติที่ชัดเจนในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กทางการศึกษา เพื่อพิทักษ์สิทธิเด็กและเยาวชนในการเข้าถึงและสำเร็จการศึกษาตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการรับรองสิทธิในวุฒิกการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่อาจละเมิดได้ พร้อมกันนี้ ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานต้นสังกัด ให้บูรณาการกลไกการดูแลช่วยเหลือเชิงรุกอย่างเป็นระบบ เพื่อขจัดอุปสรรคที่ขัดขวางโอกาสทางการศึกษาและสร้างหลักประกันในการพัฒนาศักยภาพของเด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมและมีเกียรติยศในความเป็นมนุษย์

๓. การปฏิรูปโครงสร้างงบประมาณเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

ขอให้กระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงกลไกการจัดสรรทรัพยากร โดยมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมตามเกณฑ์ความจำเป็นสำหรับสถานศึกษาที่มีสัดส่วนผู้เรียนในกลุ่มยากจนหรือเปราะบางสูง เพื่อลดการพึ่งพาเงินบำรุงการศึกษาจากผู้ปกครอง พร้อมทั้งพัฒนากลไกการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่และจัดตั้ง "กองทุนระดับจังหวัด" เพื่อรองรับค่าใช้จ่ายจำเป็นในการรักษามาตรฐานคุณภาพการศึกษาและสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็กเป็นกรณีพิเศษ

นอกจากนี้ ควรพิจารณาปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนรายหัวสำหรับสถานศึกษาในพื้นที่ห่างไกลหรือทุรกันดารให้สอดคล้องกับต้นทุนการจัดการศึกษาที่แท้จริง เพื่อยกระดับศักยภาพให้ทัดเทียมกับสถานศึกษาขนาดใหญ่ โดยในกรณีที่มีความจำเป็นสูงสุดในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ต้องดำเนินการภายใต้หลักการเรียกเก็บตามความจำเป็นจริง และมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาผู้เรียนโดยตรงเท่านั้น ทั้งนี้ ควรกำหนด "เพดานอัตราขั้นสูง" ในประกาศให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการกำหนดอัตราโดยพลการและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพระหว่างสถานศึกษา

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ ควรพิจารณาปรับโครงสร้างการใช้จ่ายให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยสามารถรวมหมวดงบประมาณที่มีลักษณะใกล้เคียงกันเพื่อบริหารจัดการร่วมกันได้ เช่น งบอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวัน ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ด้านโภชนาการและพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและลดข้อจำกัดเชิงระบบ โดยยังคงระบบกำกับติดตามและตรวจสอบที่เหมาะสม

รวมถึงงบประมาณตามโครงการเรียนฟรี ๑๕ ปี ที่ครอบคลุมค่าอุปกรณ์การเรียน หนังสือเรียน ชุดนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ควรเปิดให้สถานศึกษาสามารถยืดหยุ่นการใช้จ่ายรายการได้ ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์เดียวกัน และอาจกำหนดสัดส่วนการใช้จ่ายขั้นต่ำในแต่ละหมวด เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงบประมาณสอดคล้องกับบริบทจริงของแต่ละพื้นที่และแก้ปัญหาความจำเป็นเฉพาะจุดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔. การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและกลไกการช่วยเหลือเชิงรุก

ขอให้กระทรวงศึกษาธิการยกระดับ "ระบบคัดกรองและส่งต่อความช่วยเหลือ" สำหรับผู้เรียนกลุ่มเปราะบางตั้งแต่ต้นทาง โดยกำหนดเป็นมาตรฐานให้สถานศึกษาดำเนินกระบวนการติดตามและจำแนกนักเรียนที่มีความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและปัจจัยแวดล้อมอื่นอย่างต่อเนื่องตลอดปีการศึกษา และควรจัดตั้งระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภายในและเครือข่ายภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพื่อบูรณาการทรัพยากรและมาตรการเยียวยาให้เข้าถึงผู้เรียนได้อย่างทันท่วงที เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการหลุดออกจากระบบการศึกษา และสร้างหลักประกันความมั่นคงทางการศึกษาให้แก่เยาวชน

๕. การเสริมสร้างความโปร่งใสและกลไกการพิทักษ์สิทธิทางการศึกษา

ขอให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการสื่อสารสาธารณะอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย โดยมุ่งเน้นความเข้าใจที่ถูกต้องว่าการสนับสนุนเงินบำรุงการศึกษา และการระดมทรัพยากรต้องตั้งอยู่บนหลักการความสมัครใจ โดยปราศจากการบังคับหรือนำมาเป็นเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิ

นอกจากนี้ ควรพัฒนาช่องทางการร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงง่าย พร้อมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ร้องเรียน เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยจากการถูกเลือกปฏิบัติหรือผลกระทบเชิงลบจากการใช้สิทธิพิทักษ์ความเป็นธรรม และเพื่อเป็นการยกระดับหลักความโปร่งใสให้เป็นที่ประจักษ์ ควรมีการกำหนดในข้อบังคับฉบับใหม่ให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องเปิดเผยบัญชีรายรับ-รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับเงินบำรุงการศึกษาและการระดมทรัพยากรต่อสาธารณะและภาคีเครือข่ายผู้ปกครองในทุกภาคเรียน เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนได้อย่างโปร่งใส