

คอลัมน์ “เศรษฐกิจพรรคเจ้าพระยา”

ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนพฤษภาคม 2543

รัฐธรรมนูญกับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 วรรคแรก มีบทบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

บทบัญญัตินี้ นอกจากกำหนดการศึกษาขั้นพื้นฐานระยะเวลา 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพแล้ว ยังกำหนดอย่างชัดเจนว่า ต้องไม่เก็บค่าใช้จ่าย ความข้อนี้น่าจะมีนัยสำคัญว่า รัฐจักต้องไม่เก็บค่าเล่าเรียนสำหรับการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษา ด้วยเหตุที่บทบัญญัติในเรื่องนี้อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) รัฐมีอาจหลีกเลี่ยงในการให้สิทธิในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานชนิดได้เปล่าของชนชาวไทยได้

สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระยะเวลา 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายปรากฏต่อมาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังความในมาตรา 10 กฎหมายฉบับนี้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลจักต้องจัดสรรบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ (มาตรา 72)

กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมสามัญศึกษา ดำริที่จะเลิกเก็บค่าเล่าเรียนในปีการศึกษา 2543 ในทันทีที่ความดำริดังกล่าวปรากฏเป็นข่าว เสียงทักท้วงจากผู้บริหารโรงเรียนก็ดังขรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนขนาดใหญ่ เนื่องจากค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษา และค่าบริการอื่นๆ เป็นรายได้ของโรงเรียน ซึ่งไม่ต้องนำส่งคลัง รายได้เหล่านี้รวมกับเงินบริจาคเป็นทรัพยากรทางการเงินที่สำคัญของโรงเรียน ลำพังแต่งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอแก่การเพิ่มพูนคุณภาพของบริการการศึกษา

การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มีผลกระทบโดยตรงต่อภาครัฐบาล งบประมาณด้านการศึกษาจะต้องเพิ่มขึ้นอีกมาก อย่างน้อย

อีก 2-3 เท่าของระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในด้านหนึ่ง รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน รัฐบาลเพื่อชดเชยรายได้นอกงบประมาณที่ขาดหายไป มิฉะนั้นโรงเรียนรัฐบาลมีอาจอ้างการผลิต บริการการศึกษาในปริมาณและคุณภาพระดับเดิมได้ ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลต้องขยายระบบโรงเรียน เพื่อรองรับนักเรียนจากโรงเรียนเอกชน หรือมิฉะนั้นก็ต้องจ่ายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชน เพราะบัดนี้ราษฎรมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย มีผลกระทบต่อโรงเรียนเอกชนโดยตรง แม้ว่าโรงเรียนเอกชนจะมีชีวิตสืบต่อมาได้ หากรัฐบาลเลือกใช้วิธี จ่ายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชน กระนั้นก็ตาม หากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายอยู่ในระดับ ต่ำกว่าค่าเล่าเรียนที่โรงเรียนเอกชนจัดเก็บ บรรดานักเรียนที่อยู่ในโรงเรียนเอกชนย่อมเรียกร้องขอเข้า โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งสร้างแรงกดดันให้รัฐบาลต้องขยายระบบโรงเรียน บทบาทของภาคเอกชนในการ ผลิตบริการการศึกษาย่อมน้อยลงในอนาคต

คุณภาพของโรงเรียนรัฐบาลจะตกต่ำลงในอนาคต หากรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณชดเชยรายได้นอกงบประมาณที่ขาดหายไปอย่างพอเพียง ในทันทีที่กรมสามัญศึกษาผลักดัน เรื่องนี้ พรรคชาติไทยซึ่งยึดกุมการบริหารกระทรวงศึกษาธิการออกมาเหยียบเบรค โดยอ้างว่ายังไม่ถึง กำหนดเวลา บรรดาผู้บริหารโรงเรียนรัฐบาลออกมาคัดค้าน จนกรมสามัญศึกษาต้องล่าถอย โดยยอม ให้โรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าบำรุงและค่าบริการบางประเภทได้ รวมทั้งสามารถรับเงินบริจาคได้ด้วย

โรงเรียนรัฐบาลมีแหล่งรายได้สำคัญ 2 แหล่ง ได้แก่ รายได้ในงบประมาณ และรายได้ นอกงบประมาณ รายได้ในงบประมาณมาจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนรายได้นอกงบประมาณมี อย่างน้อย 2 องค์ประกอบ องค์ประกอบแรกก็คือ รายได้จาก การ ‘ขาย’ บริการการศึกษา อันได้แก่ ค่าเล่าเรียน (ค่าหน่วยกิต) ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าบำรุงการศึกษา และค่าบริการอื่นๆ องค์ประกอบ ที่สองก็คือ เงินบริจาค

โรงเรียนรัฐบาลในเขตอำเภอที่ด้อยความเจริญ รวมทั้งเขตอำเภอรอบนอกของ กรุงเทพฯ ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเป็นด้านหลัก โดยที่รายได้นอกงบประมาณมีความสำคัญ น้อย โรงเรียนรัฐบาลที่มีชื่อเสียง โดยเฉพาะในเขตอำเภอรอบในของกรุงเทพฯ และอำเภอเมืองใน จังหวัดที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ รายได้นอกงบประมาณมีความสำคัญมาก ในกรณีของบางโรงเรียน อาจ สำคัญยิ่งกว่างบประมาณแผ่นดินเสียอีก

โรงเรียนที่มีรายได้นอกงบประมาณในสัดส่วนสูงอยู่ในฐานะที่จะนำรายได้เหล่านั้นไป ใช้จ่ายในการพัฒนาห้องสมุด จัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ สร้างสระว่ายน้ำ สนามกีฬา หรือโรง ยิมเนเซียมได้ ความแตกต่างด้านทรัพยากรทางการเงินมีผลในการขยายความแตกต่างด้านคุณภาพ

ปมเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่ศักยภาพในการระดมเงินบริจาค โรงเรียนที่มีชื่อเสียงซึ่งสามารถระดมเงินบริจาคได้ มากกว่าโรงเรียนโดยทั่วไป สามารถใช้จ่ายในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (academic infrastructure) ได้

การห้ามโรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษาต่างๆมีผลกระทบต่อฐานะการเงินของโรงเรียนอย่างสำคัญ โดยที่กระทบต่อปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาอีกทอดหนึ่ง หากรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณชดเชยรายได้ของงบประมาณที่ขาดหายไป ข้อห้ามดังกล่าวนี้แทนที่จะลดทอนความแตกต่างด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียน อาจทำให้ความแตกต่างดังกล่าวนี้มีมากขึ้น

การไม่เก็บค่าเล่าเรียนช่วยลดภาระรายจ่ายของประชาชนไม่มากนัก เพราะโรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำอยู่แล้ว ในยามที่ประชาชนส่งลูกหลานเข้าโรงเรียน นอกจากต้องมีรายจ่ายในรูปค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษาต่างๆแล้ว ยังต้องมีรายจ่ายในการซื้อแบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา และเครื่องแบบนักเรียน รวมทั้งรายจ่ายในการครองชีพ (ค่าอาหารกลางวัน ค่าเดินทาง และค่าที่พัก) สำหรับนักเรียนที่อยู่ในวัยทำงาน รายจ่ายที่เป็นต้นทุนการศึกษาที่สำคัญที่สุดก็คือ รายได้อันพึงได้หากออกไปทำงานแทนการเป็นนักเรียน (foregone earnings) ต้นทุนประเภทหลังนี้เป็นต้นทุนแอบแฝง (implicit cost) ในขณะที่ต้นทุนกลุ่มแรกเป็นต้นทุนชัดเจน (explicit cost)

การไม่เก็บค่าเล่าเรียนมิได้ช่วยให้ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษามีมากขึ้น เพราะค่าเล่าเรียนมีความสำคัญน้อยในโครงสร้างรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษา ครอบครัวที่ยากจนอาจให้ลูกหลานออกจากโรงเรียน เมื่อจบการศึกษาระดับประถมหรือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เนื่องจากต้องการให้เข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อหารายได้ ดังนั้น มีเหตุผลน่าเชื่อว่า การไม่เก็บค่าเล่าเรียน มิได้ช่วยให้อัตราการศึกษาต่อเพิ่มขึ้น ฐานะทางเศรษฐกิจต่างหากที่กำหนดความต้องการศึกษาต่อ การไม่เก็บค่าเล่าเรียนจึงมิได้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มประชาชนที่ยากจน หากแต่เป็นประโยชน์แก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงในสังคม

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นโยบายการไม่เก็บค่าเล่าเรียนมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนหรือไม่ ?

นโยบายการไม่เก็บค่าเล่าเรียนมีนัยสำคัญว่า ผู้รับบริการการศึกษาไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน โดยที่ภาระตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร นโยบายดังกล่าวนี้จึงมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อบริการการศึกษาให้ประโยชน์มิเฉพาะแต่ผู้เรียน แต่ให้ประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวมด้วย การประณามศึกษาให้ประโยชน์แก่สังคมโดยปราศจากข้อกังขา ผลการศึกษาวิจัยในประเทศต่างๆล้วนพบว่า อัตรา

ผลตอบแทนที่สังคมได้รับการประถมศึกษา (Social Rate of Return) สูงกว่าที่ผู้เรียนได้รับ (Private Rate of Return)

ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งเป็นบันไดไปสู่ระดับอุดมศึกษา ผลตอบแทนที่ได้เป็นผลตอบแทนส่วนบุคคลมากกว่าผลตอบแทนสังคม การไม่เก็บค่าเล่าเรียนสำหรับบริการการศึกษา ระดับนี้จึงมีเหตุผลสนับสนุนน้อย โดยที่ข้อสนับสนุนการไม่จัดเก็บค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีมากกว่า