

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 23 กุมภาพันธ์ 2539

ผังประชาชนในระบบโรงเรียน กับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ระบบโรงเรียนในประเทศไทย ซึ่งนำเข้าจากต่างประเทศจนมีอายุกว่าศตวรรษ ในปัจจุบัน มีส่วนสำคัญในการกำหนดตำแหน่งแห่งหนของประชาชน ผู้ที่ประสบความสำเร็จ ในการไต่บันได้ขึ้นสู่ยอดปิรามิดการศึกษาจำนวนมากสามารถเลื่อนชั้นในสังคม และเชิบบฐานะทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น ประชาชนแต่ละหมู่เหล่าจะมีตำแหน่งแห่งหนเช่นไรในระบบโรงเรียน ขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว โครงสร้างอำนาจในสังคมนั้นเองที่กำหนดว่า ประชาชนแต่ละคนมีตำแหน่งแห่งหนใดในระบบโรงเรียน โดยที่บางคนสามารถเข้าโรงเรียนที่มีคุณภาพ บางคนรับบริการการศึกษาที่ด้อยคุณภาพ และบางคนถูกคัดออกนอกระบบโรงเรียน

ด้วยเหตุดังนี้ ระบบโรงเรียนจึงมีผังประชาชน (People Mapping) ซึ่งกำหนดพื้นที่ของประชาชนแต่ละหมู่เหล่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังประชาชนในระบบโรงเรียนจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายการศึกษา ดังนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนเป็นอาทิ

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายในการขึ้นอัตราค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษาในปีการศึกษา 2539 ที่จะถึงนี้ ในปัจจุบัน กรมสามัญศึกษากำหนดให้โรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนไม่เกินหน่วยกิตละ 100 บาท แต่เข็บบเป็นไม่เกินหน่วยกิตละ 200 บาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและอธิบดีกรมสามัญศึกษากล่าวถึงนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนลอยตัว ประหนึ่งว่าการกล่าวถึงการลอยตัวของอัตราค่าเล่าเรียนเป็นเรื่องโก้เก๋ บทสัมภาษณ์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างมาก หากอัตราค่าเล่าเรียนลอยตัวจริง อัตราค่าเล่าเรียนจักต้องเคลื่อนไหวตามสภาวะการณ์ในตลาด โดยไม่ต้องถูกควบคุมและกำกับ แต่แนวนโยบายที่กระทรวงศึกษาธิการกำลังดำเนินการนั้นหาใช่นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนลอยตัวหรือนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนเสรีไม่ หากแต่เป็นการเข็บบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนให้สูงขึ้นเท่านั้น โดยที่กรมสามัญศึกษายังคงควบคุมและกำกับอัตราค่าเล่าเรียนชั้นสูงของโรงเรียนรัฐบาล

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้ว่าอัตราค่าเล่าเรียนเดิมจะกำหนดไว้ไม่เกินหน่วยกิตละ 100 บาท แต่โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษาเกือบทั้งหมดเก็บในอัตราต่ำกว่าหน่วยกิตละ 100

บาทมาก ดังนั้น จึงเป็นที่เชื่อได้ว่า แม้จะเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนเป็นไม่เกินหน่วยกิตละ 200 บาท แต่อัตราค่าเล่าเรียนที่เก็บจริงจะยังต่ำกว่าเพดานมาก เพราะกระทรวงศึกษาธิการให้เสรีภาพแก่ผู้บริหารโรงเรียนในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามความเหมาะสมเอง ทั้งนี้อาจจะพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองนักเรียนโดยส่วนรวม และความต้องการทรัพยากรทางการเงินเพื่อพัฒนาโรงเรียน รายได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายเงินคงคลังไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน โรงเรียนจึงสามารถนำไปจ่ายเพื่อจัดการศึกษาได้ การให้เสรีภาพในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารโรงเรียนจึงเป็นนโยบายที่เหมาะสม เพราะเป็นนโยบายที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวอย่างสูง

แต่นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนใหม่นี้ หากได้ดำเนินการอย่างเสมอภาคไม่ หากแต่เป็นนโยบายที่มีการปฏิบัติอย่างลำเอียง กล่าวคือ นักเรียนที่อยู่ในเขตบริการและนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากจนจะได้รับลดหย่อนค่าเล่าเรียน

การเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนครั้งนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก แม้แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม) ยังกระโดดออกมาคัดค้านข้อคัดค้านมาตรฐานมีมาแต่บุรพกาล นั่นก็คือ ประชาชนคนยากคนจนจะเดือดร้อน ด้วยเหตุที่กระทรวงศึกษาธิการมุ่งแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินของโรงเรียนเป็นสำคัญ โดยมีได้ให้น้ำหนักในการกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากจน ข้อวิพากษ์วิจารณ์ข้างต้นนี้จึงสมควรแก่การรับฟังอย่างยิ่ง ในเมื่อกระทรวงศึกษาธิการปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชนที่ไม่ต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลอยตัว ประชาชนที่ยากจนย่อมไม่สามารถส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนเอกชนได้อยู่แล้ว เมื่อกระทรวงศึกษาธิการเขยิบอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล ประชาชนที่ยากจนย่อมต้องเดือดร้อนเป็นธรรมดา แม้กระทรวงศึกษาธิการจะให้เสรีภาพแก่ผู้บริหารโรงเรียนในการลดหย่อนค่าเล่าเรียนแก่นักเรียนยากจน แต่ก็เป็นเพียงการโยนภาระรับผิดชอบจากกระทรวงไปสู่โรงเรียน เพราะกระทรวงหาได้มีนโยบายที่ชัดเจนว่า จะช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนอย่างไร หากผู้บริหารโรงเรียนขาดสำนึกด้านความเป็นธรรม นักเรียนที่ยากจนอาจถูกทอดทิ้งเป็นจำนวนมาก แม้ในกรณีที่ผู้บริหารโรงเรียนมีสำนึกด้านความเป็นธรรม แต่ก็ไม่มีอำนาจและทรัพยากรที่จะช่วยเหลือนักเรียนยากจนได้มากนัก ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องมีนโยบายเกี่ยวกับนักเรียนยากจนที่เป็นรูปธรรมมากกว่านี้

ในประเด็นดังกล่าวนี้ รัฐบาลมีทางเลือกในการดำเนินนโยบายอย่างน้อย 2 แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดผังประชาชนในระบบโรงเรียนเสียใหม่ โดยให้โรงเรียนรัฐบาลรับเฉพาะนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ส่วนนักเรียนฐานะปานกลางและฐานะดีที่มีโชคนักเรียนเก่งผันไปสู่โรงเรียนเอกชน ซึ่งต้องเสียค่าเล่าเรียนตามอัตรา

ตลาด แนวทางดังกล่าวนี้มีเหตุผลรองรับอยู่เป็นอันมาก การส่งเสริมคนเก่ง นอกจากเป็นการพัฒนาชนชั้นมัธยมแล้ว ยังอาจมีผลต่อความก้าวหน้าทางวิทยาการในอนาคตอีกด้วย ส่วนการให้การศึกษาแก่คนจนก็ด้วยเหตุผลในด้านความเป็นธรรมในสังคม แต่แนวทางดังกล่าวนี้ย่อมต้องถูกคัดค้านจากชนชั้นกลางและผู้ที่มีฐานะดีในสังคม ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างสูง จึงเป็นแนวทางที่ยากจะเป็นจริงได้

แนวทางที่สอง ได้แก่ การยอมรับฝังประชาชนในระบบโรงเรียนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แล้วใช้ภาษีอากร เงินอุดหนุน และนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษา

เมื่อพิจารณาฝังประชาชนในระบบโรงเรียนดังที่อยู่ในปัจจุบัน มีข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

- (1) โรงเรียนที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียงในกรุงเทพฯ ถูกยึดกุมโดยชนชั้นกลางและกลุ่มคนที่มีฐานะดี ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม และมีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ
- (2) โรงเรียนในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาค ถูกยึดกุมโดยผู้ที่มีฐานะในจังหวัดนั้นๆ แต่อำเภอของแต่ละจังหวัดมีความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจไม่เท่ากัน ในการนี้อาจจำแนกกลุ่มอำเภอเมืองออกเป็น 2 กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน อำเภอขนาดใหญ่บางอำเภออาจจำแนกอยู่ในกลุ่มอำเภอเมืองด้วย รวมทั้งเขตรอบนอกของกรุงเทพฯ
- (3) โรงเรียนระดับมัธยมศึกษานอกเขตอำเภอเมืองที่มีใช้อำเภอขนาดใหญ่ยึดกุมโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยลงไป

นอกภาคตัวเมือง (Urban Sector) ออกไปไม่มี โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเด็กนักเรียนในภาคส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่สามารถไต่บันไดการศึกษาต่อไปได้ เนื่องจากความยากจน จึงต้องหลุดออกไปจากระบบโรงเรียน

หากเข้าใจฝังประชาชนในระบบโรงเรียนดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ก็จะได้เห็นว่าโรงเรียนที่มีคุณภาพถูกยึดกุมโดยกลุ่มผู้ที่ได้เปรียบในสังคม คุณภาพของโรงเรียนมีสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวเด็กนักเรียน ครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงมากเพียงใด ก็ยังมีโอกาสยึดพื้นที่ในโรงเรียนที่มีคุณภาพสูงมากขึ้นเพียงนั้น โรงเรียนที่มีคุณภาพด้อยลงมาตกอยู่ในการยึดครองของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้อยลงมา ส่วนกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมไม่มีพื้นที่ในระบบโรงเรียนที่จะยึดกุม

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผังประชาชนในระบบโรงเรียนดังที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นประโยชน์ ต่อนโยบายการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมด้วย แต่นโยบาย อัตราค่าเล่าเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดสำหรับปีการศึกษา 2539 นี้ มิได้คำนึงถึง ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้

ด้วยเหตุที่โรงเรียนที่มีชื่อเสียงและคุณภาพในกรุงเทพฯ ถูกยึดครองโดยกลุ่มคน ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม การเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนสำหรับโรงเรียนในกลุ่มนี้ จึงมีเหตุผลอันควรแก่การสนับสนุน เพราะเป็นไปตามหลักการที่ว่า ผู้ได้ประโยชน์จาก บริการสาธารณะที่ผลิตโดยรัฐบาลจักต้องร่วมรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการสาธารณะนั้น แต่เพดานอัตราค่าเล่าเรียนที่ปรับขึ้นนี้ยังต่ำกว่าต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยมากนัก นั้นย่อม หมายความว่า ผู้ปกครองมิได้รับภาระเต็มตามต้นทุน โดยที่สังคมมีส่วนร่วมรับภาระต้นทุน การผลิตในสัดส่วนสำคัญด้วย

เมื่อคำนึงถึงผังประชาชนในระบบโรงเรียน การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน ควรจะแตกต่างกันไปตามผังประชาชน ค่าเล่าเรียนในเขตในของกรุงเทพฯ ควรจะสูงกว่าเขตชายขอบ กรุงเทพฯ ค่าเล่าเรียนในเขตอำเภอเมืองและอำเภอขนาดใหญ่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีควรจะ ต่ำกว่ากรุงเทพฯ อำเภอเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยลงมาควรจะเก็บค่าเล่าเรียนต่ำกว่าอำเภอ ที่มีฐานะที่ดีกว่า นอกเขตอำเภอเมืองและอำเภอขนาดใหญ่ออกไป อาจไม่เก็บค่าเล่าเรียนเลย

การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามผังประชาชนโดยพื้นฐานแล้วเป็นการกำหนด อัตราค่าเล่าเรียนตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน หากมีความจำเป็นในการเขยิบ อัตราค่าเล่าเรียน การปรับกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามแนวทางเช่นนี้ไม่เป็นการพอเพียง ทำยที่สุดแล้วรัฐบาลต้องมีนโยบายเงินอุดหนุนสำหรับเด็กนักเรียนที่ยากจน ส่วนหนึ่งเพื่อตั้ง เด็กนักเรียนนอกระบบโรงเรียนเข้าสู่ระบบโรงเรียน อีกส่วนหนึ่งเพื่อให้เด็กยากจนที่อยู่ในระบบ โรงเรียนอยู่แล้วสามารถศึกษาเล่าเรียนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับเด็กยากจน ที่ไม่ต้องการเข้าสู่ระบบโรงเรียน รัฐบาลควรจะส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนด้วย

การปรับอัตราค่าเล่าเรียน โดยมิได้คำนึงถึงผังประชาชนในระบบโรงเรียนก็ดี มิได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณก็ดี และมิได้จัดระบบการอุดหนุนนักเรียนยากจนก็ดี รั้งแต่จะซ้ำเติมปัญหาของกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้เลวร้ายลงไปอีก