

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 1 มีนาคม 2539

## การบริจาคเงินเพื่อเข้าโรงเรียนรัฐบาล

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนบริจาคเงินด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรงเรียนที่มีคุณภาพและชื่อเสียงในกรุงเทพฯ และจังหวัดที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ

ตามแนวนโยบายดังกล่าวนี้ กรมสามัญศึกษาจัดทำบัญชีรายชื่อโรงเรียนที่มีคุณภาพและชื่อเสียง โดยอนุญาตให้โรงเรียนเหล่านี้รับนักเรียนที่มีคุณสมบัติพิเศษตามความต้องการของโรงเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของจำนวนนักเรียนรับเข้าทั้งหมด ส่วนอีก 60% ต้องรับนักเรียนในพื้นที่บริการ แต่โรงเรียนที่จะรับนักเรียนด้วยวิธีการพิเศษนี้ก็ต้องจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการรับนักเรียนและเหตุผล เพื่อให้กรมสามัญศึกษาพิจารณาเป็นรายๆ ไป (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 16 มกราคม 2539) นักเรียนที่เข้าด้วยวิธีการพิเศษนี้จักเสียค่าธรรมเนียมการศึกษาเต็มอัตรา ส่วนนักเรียนในเขตพื้นที่บริการและนักเรียนยากจนจะได้รับลดหย่อนค่าเล่าเรียน

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายส่งเสริมให้โรงเรียนรับเงินบริจาคอย่างเปิดเผย โดยมีเงื่อนไขว่า การรับเงินบริจาคจักต้องไม่มีเงื่อนไขในการรับลูกหลานของผู้บริจาคเข้าเรียน ทั้งนี้ห้ามรับเงินบริจาคในช่วงรับนักเรียนใหม่ แต่ให้รับในช่วงที่เปิดภาคการศึกษาแล้ว (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 26 มกราคม 2539) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวนี้ต้องการอ้างว่า นโยบายการรับเงินบริจาคมิได้เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการรับนักเรียนด้วยวิธีการพิเศษ แต่ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ บรรดามาตรการต่างๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการนำออกใช้ในปีการศึกษา 2539 นี้ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเพดานอัตราค่าเล่าเรียน การรับนักเรียนด้วยวิธีการพิเศษ และการรับเงินบริจาคทางการศึกษา ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการที่มุ่งผ่อนคลายเป็นลำดับจำกัดทางการเงินของโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนที่มีคุณภาพและชื่อเสียงเหล่านี้รอดหน้าต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเทคโนโลยี ดังนั้น มีเหตุผลน่าเชื่อว่า โควตานักเรียนที่รับเข้าด้วยวิธีการพิเศษจำนวนหนึ่ง จะใช้ไปในการแสวงหารายได้ ด้วยการเรียกเก็บเงินกินเปล่า (หรือแป๊ะเจี๊ยะ) หรือจะเรียกให้โก้หรูว่า ‘เงินบริจาค’ ก็ได้

การห้ามรับเงินบริจาคในช่วงรับนักเรียนใหม่นั้นเป็นมาตรการที่ไร้ประสิทธิภาพ เพราะผู้ปกครองนักเรียนสามารถทำข้อตกลงกับผู้บริหารโรงเรียนได้ ข้อตกลงดังกล่าวนี้อาจมี 2

ลักษณะ ลักษณะแรกได้แก่ การรับนักเรียนตามโควต้าพิเศษก่อน แล้วเรียกเก็บเงินบริจาค เมื่อเปิดเทอมแล้ว ข้อตกลงลักษณะนี้ทำให้ภาระการเลี้ยงตักแต่โรงเรียน เพราะอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อรับนักเรียนเข้าแล้ว ผู้ปกครองอาจละเมิดสัญญาด้วยการไม่จ่ายเงินบริจาคหรือจ่ายน้อยกว่าสัญญา ลักษณะที่สองได้แก่ การจ่ายเงินบริจาคมก่อนช่วงรับนักเรียนใหม่ โดยมีข้อแลกเปลี่ยนว่า โรงเรียนจะรับบุตรหลานของผู้บริจาคเข้าเรียนในภายหลัง ข้อตกลงลักษณะนี้ทำให้ภาระการเลี้ยงตักแก่ผู้ปกครองนักเรียน เพราะอาจเป็นไปได้ว่า โรงเรียนเมื่อได้รับเงินบริจาคแล้ว อาจละเมิดข้อตกลงไม่รับบุตรหลานของผู้บริจาคเข้าเรียน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การห้ามรับเงินบริจาคในช่วงรับนักเรียนใหม่ นอกจากจะไม่สามารถตัดขาดความเชื่อมโยงระหว่างการรับนักเรียนแลกกับเงินบริจาคได้แล้ว ยังสร้างปัญหาโดยไม่จำเป็นในข้อที่เปิดโอกาสให้มีการละเมิดสัญญาได้ หากกระทรวงศึกษาธิการยอมให้แลกที่นั่งในโรงเรียนกับเงินบริจาคโดยตรงไปตรงมา และด้วยวิธีการยื่นหมยยื่นแมว ปัญหาดังกล่าวยอมไม่เกิดขึ้น

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สมควรที่จะมีโควต้าที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาลสำหรับชายหรือไม่ ผู้คนที่ไม่ต้องการเห็นบริการการศึกษาเป็นสินค้ายอมต่อต้านนโยบายเช่นนี้ และเพราะโลกทัศน์เช่นนี้เอง กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องกระมิดกระเมี้ยนห้ามรับเงินบริจาคในช่วงรับนักเรียนใหม่

ในระบบดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กลุ่มคนที่มีฐานะดีในสังคมสามารถซื้อที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาลที่มีคุณภาพและชื่อเสียงได้อยู่แล้ว การซื้อที่นั่งดังกล่าวนี้กระทำได้หลายช่องทาง ช่องทางแรกด้วยการเจรจากับผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง หากโรงเรียนออกไปสำคัญการรับเงิน ก็เป็นที่มั่นใจได้ว่า เงินบริจาคถูกใช้ไปในการจัดการศึกษาของโรงเรียน แต่ก็มีกรณีอยู่น้อยไม่ที่โรงเรียนมิได้ออกใบเสร็จการรับเงินบริจาค บางกรณีมิได้มีเจตนาทุจริต หากแต่ต้องการหลีกเลี่ยงระเบียบการจัดจ้จ้งจัดซื้อของทางราชการที่มีข้อจำกัดมากเกินไป แต่บางกรณีเงินบริจาคทั้งหมดหรือบางส่วนเข้ากระเป๋าผู้บริหารโรงเรียน

ช่องทางที่สองผ่านสมาคมผู้ปกครองนักเรียนหรือสมาคมนักเรียนเก่า ในกรณีนี้โรงเรียนอาจให้โควต้าการรับนักเรียนแก่สมาคมฯจำนวนหนึ่ง สมาคมฯ ทำหน้าที่จัดสรรโควต้าแก่ผู้ที่สัมพันธ์สมาคมฯ บางกรณีมิได้รับเงินบริจาคเป็นผลต่างตอบแทน แต่บางกรณีก็ได้รับเงินบริจาคมดังกล่าวนี้ เงินบริจาคจะถูกส่งต่อให้โรงเรียนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องไต่สวน แต่ช่องทางนี้เปิดช่องให้ผู้บริหารสมาคมฯเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ แต่การที่โรงเรียนมอบหมายให้สมาคมฯรับเงินบริจาคแทนก็เพื่อหลีกเลี่ยงระเบียบการจัดจ้จ้งจัดซื้อของทางราชการโดย โรงเรียนมอบหมายให้สมาคมฯจัดจ้จ้งจัดซื้อสิ่งที่ต้องการ แทนที่จะส่งมอบเป็นตวงเงิน

ช่องทางที่สามผ่านนักการเมืองที่ทรงอำนาจ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ และข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานที่ทรงอิทธิพล ดังเช่นสำนักงานประมาทเป็นอาทิ ช่องทางนี้นับเป็นช่องทางที่โรงเรียนยากที่จะได้รับเงินบริจาค เพราะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจเป็นสำคัญ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในระบบดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีการนำที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาล แลกกับเงินบริจาคอยู่แล้ว หากจะกล่าวให้เข้าใจคำก็คือ มีการขายที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาลแลกกับเงินหรือแลกกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อยู่แล้ว มีหน้าซ้ำเงินบริจาคมักรั่วไหลไปสู่คนกลาง โดยที่โรงเรียนมิได้รับเงินบริจาคเต็มเม็ดเต็มหน่วยอีกด้วย

หากกระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินนโยบายการรับนักเรียนโควตาพิเศษแลกกับเงินบริจาคอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา ก็มีใช้เรื่องที่ต้องรู้สึกตะขิดตะขวงหรือเกรงต่อขอครหา เพราะนโยบายดังกล่าวนี้มีได้ทำให้ระบบโรงเรียนเลวร้ายไปกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีการ 'ขาย' หรือเก็บเงินกินเปล่าในโรงเรียนรัฐบาลอยู่แล้ว การดำเนินนโยบายอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมาเช่นนี้กลับมีข้อดีในการช่วยลดการรั่วไหลของเงินบริจาค และลดทอนคนกลางในระบบการรับนักเรียนรัฐบาล

การที่ผู้ปกครองยินดีจ่าย 'เงินกินเปล่า' หรือ 'เงินบริจาค' เพื่อให้บุตรหลานเข้าโรงเรียนรัฐบาลที่มีคุณภาพและชื่อเสียงนั้นก็เพราะประเมินแล้วว่า บริการการศึกษาที่ได้รับมีคุณภาพและมีประโยชน์คุ้มกับรายจ่าย 'เงินกินเปล่า' หรือ 'เงินบริจาค' ที่จ่ายจึงเป็นส่วนหนึ่งของราคาที่จ่ายเพื่อแลกกับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพ ราคาที่จ่ายนี้มีได้แตกต่างจากโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพทัดเทียมกัน

บริการการศึกษาในสังคมไทยได้แปรสภาพเป็นสินค้าเป็นเวลายาวนานแล้ว ผู้คนจำนวนมากไม่น้อยยังคงหลงละเมอต่อต้านการเป็นสินค้าของบริการการศึกษา ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม สรรพสิ่งจึงต้องแปรสภาพเป็นสินค้าที่มีมูลค่าการแลกเปลี่ยน สิ่งที่ไม่เคยเป็นสินค้าจะค่อยๆแปรสภาพเป็นสินค้า (Commodification) เมื่อของสิ่งหนึ่งสิ่งใดมีสภาพความหายาก (Scarcity) และมีความต้องการบริโภคหรือใช้ประโยชน์ของสิ่งนั้นเกินกว่าปริมาณของสิ่งนั้นจะสนองตอบได้ ผู้บริโภคเริ่มต้องประมูลซื้อของสิ่งนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในของนั้น กระบวนการแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้นโดยอาจจะเริ่มจากการแลกเปลี่ยนของกับของ (Barter Economy) และต่อมาแปรสภาพเป็นการแลกเปลี่ยนของกับเงิน (Exchange Economy)

การซื้อขายบริการการศึกษาในสังคมไทยมิได้จำกัดเฉพาะโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาเอกชน หากยังแพร่ขยายสู่โรงเรียนและสถาบันการศึกษาของรัฐบาลด้วย เพียงแต่กระบวนการแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายมิได้เป็นไปอย่างตรงไปตรงมา ในกรณีส่วนใหญ่มิได้มีการคิดราคาโดยตรง หากแต่เป็นการแลกบริการศึกษากับเงินบริจาค ในบางกรณีเป็นการแลกบริการ

การศึกษากับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โรงเรียนรัฐบาล ‘ชาย’ บริการการศึกษาดูเดียวกับโรงเรียนเอกชน หากแต่ด้วยวิธีการอันซ่อนเร้น และโรงเรียนรัฐบาลก็เรียกเก็บ ‘เงินกินเปล่า’ ไม่แตกต่างจากโรงเรียนเอกชน หากแต่ขนานนามให้ไพเราะว่าเงินบริจาค

หากไม่ต้องการให้บริการการศึกษากลายเป็นสินค้าก็ต้องเอาบริการการศึกษาออกไปจากระบบทุนนิยม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องลดทอนความเป็นทุนนิยมของสังคมเศรษฐกิจไทย กระบวนการแปรสภาพบริการการศึกษาให้เป็นสินค้าจึงชะลอความเร็วลงได้ แม้แต่ในประเทศสังคมนิยมเชื่อว่าบริการการศึกษาจะไม่กลายเป็นสินค้าเสียเลย เพียงแต่มิได้ใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเท่านั้น

เมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีโอกาสเปลี่ยนแปลงผังประชาชนในระบบโรงเรียนได้ เพราะติดขัดด้วยโครงสร้างอำนาจในสังคมที่มีการกระจุกตัวในศูนย์กลาง อันเป็นเหตุให้โรงเรียนที่มีคุณภาพและชื่อเสียงถูกยึดกุมโดยกลุ่มคนที่มีฐานะดี การกำหนดโควตาที่นั่งในโรงเรียนเหล่านี้เพื่อขายหรือแลกเปลี่ยนกับเงินบริจาคมักเป็นนโยบายที่สมเหตุสมผล เพราะอย่างน้อยที่สุดผู้ที่ได้ประโยชน์จากบริการการศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาลต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น ตราบใดก็ตามที่กระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถขจัดคนรวยออกจากโรงเรียนที่มีคุณภาพ และให้ลูกคนจนเข้าไปแทนที่ การกำหนดโควตาลูกคนรวยเพื่อรีดเงินบริจาค ถึงจะมีเช่นนโยบายที่เป็นเลิศ (First Best) แต่ก็มีความเป็นเลิศรองลงมา (Second Best) เมื่อพิจารณาจากสวัสดิการสังคมโดยรวม

ขอแต่ว่ารัฐบาลจักต้องมีนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน และนโยบายการจัดสรรงบประมาณการศึกษาเพื่อเกื้อคุณภาพของโรงเรียน มิฉะนั้นคุณภาพโรงเรียนชายขอบกรุงเทพฯ จะยังคงแตกต่างจากโรงเรียนชั้นในของกรุงเทพฯ โรงเรียนในส่วนภูมิภาคจะยังคงอ่อนด้อยกว่าโรงเรียนในส่วนกลาง และโรงเรียนในอำเภอที่ห่างไกลจะยังคงด้อยคุณภาพกว่าโรงเรียนอำเภอเมืองตราบนานเท่านั้น