

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 กรกฎาคม 2544

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในฐานะอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษา

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 วรรคแรก มีบทบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ...”

มาตรา 43 อยู่ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันมีนัยสำคัญว่า ประชากรชาวไทยมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และรัฐต้องถือเป็นหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวอย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ หากมาตรา 43 อยู่ในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) รัฐบาลจะดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้หรือไม่ก็ได้ เพราะหมวด 5 เพียงแต่แนะนำนโยบายที่รัฐบาลพึงพิจารณาดำเนินการ มิได้มีผลในการบังคับรัฐบาล แต่ด้วยเหตุที่มาตรา 43 อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงและละเว้นการดำเนินการได้

ประชาสังคมไทยพากันแซ่ซ้องสรรเสริญสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเกื้อกูลให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย นักการศึกษาชั้นนำถือโอกาสในการผลักดันกระบวนการปฏิรูปการศึกษา โดยอาศัยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นกลไกสำคัญ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้โดยอ้างอิงมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นประดิษฐกรรมแห่งวิริกรรมทางการศึกษา หรือเป็นอนุสรณ์แห่งความอัปยศในวงการการศึกษา และสภาร่างรัฐธรรมนูญและนักการศึกษาผู้ผลักดันบทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นนักบุญหรือคนบาป ?

ก่อนที่มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผลบังคับใช้ นักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง เด็กนักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจนมีเป็นส่วนน้อย ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร

รวมตลอดจนอำเภอเมืองและอำเภอขนาดใหญ่ในจังหวัดต่างๆ เด็กนักเรียนที่ก้าวเข้าสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นกำลังย่างเข้าสู่วัยทำงาน ครอบครัวคนยากจนต้องการการแรงงานในการทำงานเพื่อหารายได้สำหรับการประทังชีวิต เด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจนจึงออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม เพราะการศึกษาต่อนอกจากทำให้มีภาระรายจ่ายในการศึกษาเล่าเรียนแล้ว ยังต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้จากการทำงานที่มิได้ออกสู่ตลาดแรงงาน (Earnings Foregone) หรือแม้แต่การใช้แรงงานประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในครัวเรือนอีกด้วย ในประการสำคัญ การศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาทั้งตอนต้นและตอนปลาย มิได้ให้ประโยชน์ในการเพิ่มพูนศักยภาพในการหารายได้ ดังงานวิจัยจำนวนมากคำนวณพบว่า อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกชนได้รับจากการศึกษาระดับนี้ (Private Rate of Return) อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ เพราะมัธยมศึกษาเป็นเพียงบันไดสำหรับการก้าวสู่ระดับอุดมศึกษา ผู้ที่ไม่สามารถไต่ขั้นสู่ยอดพีระมิดแห่งการศึกษา การเรียนครึ่งๆกลางๆในระดับมัธยมศึกษาสายสามัญย่อมหาประโยชน์อันใดมิได้

การที่ครอบครัวคนยากคนจนไม่นิยมส่งบุตรหลานให้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นประพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล ยังผลให้บริการมัธยมศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาลเป็นประโยชน์แก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงเป็นด้านหลัก โรงเรียนรัฐบาลจัดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับมัธยมศึกษา โดยที่มัธยมศึกษาตอนปลายเก็บในอัตราสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น แต่ค่าเล่าเรียนที่จัดเก็บต่ำกว่าต้นทุนการผลิตถ้วยเฉลี่ยเป็นอันมาก กระนั้นก็ตาม ครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่มีบุตรหลานในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาของรัฐบาลอยู่บ้าง

ในทันทีที่มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ ประชาชนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นั้นหมายความว่า โรงเรียนรัฐบาลมีอาจเก็บค่าเล่าเรียนได้ ครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง ซึ่งได้ประโยชน์จากบริการมัธยมศึกษาที่ได้รับจากรัฐบาล ได้ประโยชน์จากการได้รยยกเว้นไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ครอบครัวคนยากคนจนได้ประโยชน์เพียงส่วนน้อย เนื่องจากเด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจนออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จประถมศึกษาจนเกือบหมดสิ้น การยกเว้นค่าเล่าเรียนตามรัฐธรรมนูญจึงมิได้เป็นประโยชน์แก่คนยากคนจน

คำถามพื้นฐานข้อต่อไปมีอยู่ว่า การกำหนดสิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานในรัฐธรรมนูญเกื้อกูลให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาหรือไม่ ?

การตัดสินใจในการศึกษาต่อเป็นสิทธิโดยธรรมชาติของพลเมือง แม้ราษฎรมีสิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ แต่ราษฎรย่อมมีสิทธิในการตัดสินใจว่า จะใช้สิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานเกินกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือไม่ ค่าเล่าเรียนมิใช่ต้นทุนสำคัญ

ในการรับการศึกษาพื้นฐาน เพราะโรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำอยู่แล้ว ถึงจะยกเว้นไม่เก็บค่าเล่าเรียน ก็มีได้ช่วยลดต้นทุนของผู้เรียนมากนัก เพราะต้นทุนที่สำคัญก็คือ รายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่ยังคงอยู่ในระบบโรงเรียน แทนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ถ้าพึ่งแต่การยกเว้นไม่เก็บค่าเล่าเรียนมีอาจทำให้คนจนสามารถศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาเสมอด้วยคนรวย

หากต้องการให้คนจนสามารถศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาคู่เคียงกับเด็กนักเรียนจากชนชั้นกลางและชนชั้นสูง รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนการศึกษาแก่เด็กยากจน โดยที่เงินอุดหนุนต้องมีปริมาณมากพอที่จะครอบคลุมค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าครองชีพ ค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเสื้อผ้า และเงินได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่มีได้ออกสู่ตลาดแรงงาน หากมิได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่จูงใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไปเช่นนี้ ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษายากที่จะก่อเกิดได้

แต่การยกเว้นไม่เก็บค่าเล่าเรียนกระทบต่อการเงินของโรงเรียน เพราะค่าเล่าเรียนเป็นแหล่งรายได้ที่โรงเรียนนำไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาได้โดยตรง โดยมีต้องนำส่งคลังแผ่นดิน การไม่เก็บค่าเล่าเรียนย่อมทำให้โรงเรียนสูญเสียรายได้ ซึ่งกระทบต่อปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิต ความสำคัญของค่าเล่าเรียนในโครงสร้างรายได้ของโรงเรียนแตกต่างกันไปตามโรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่ที่สามารถระดมเงินบริจาคได้มาก ค่าเล่าเรียนมีความสำคัญไม่มากนักในโครงสร้างรายได้ของโรงเรียน แต่สำหรับโรงเรียนที่ไม่มีศักยภาพในการระดมเงินบริจาค ค่าเล่าเรียนย่อมเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญยิ่ง หากต้องการให้โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลดำรงปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิตในระดับเดิม รัฐบาลจึงต้องจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียนจำนวนมากพอที่จะชดเชยรายได้จากค่าเล่าเรียนที่สูญเสียไป

การกำหนดสิทธิของราษฎรในการรับการศึกษาพื้นฐานในรัฐธรรมนูญย่อมสร้างภาระการคลังแก่รัฐบาล ซึ่งต้องจัดสรรงบประมาณในการจัดสรรการศึกษาพื้นฐานอย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ การกำหนดการศึกษาพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี ย่อมมีนัยว่า รัฐบาลต้องมีบทบาทในการจัดสรรการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษา อำนาจในการจัดการศึกษาพื้นฐานแม้จะมีใช้อำนาจผูกขาดของรัฐบาล เพราะรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติห้ามเอกชนในการจัดการศึกษา แต่การกำหนดให้ 'รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ..' ย่อมมีผลลดบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการศึกษา เพราะเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายได้ มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน (Intersector Allocation of Resources) โดยที่รัฐบาลมีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น และเอกชนมีบทบาทน้อยลง

การเปลี่ยนแปลงบทบาทสัมพัทธ์ดังกล่าวนี้อาจมีผลต่อนวัตกรรมทางการศึกษา (Educational Innovation) เนื่องเพราะการแข่งขันระหว่างโรงเรียนรัฐบาลกับโรงเรียนเอกชนมีน้อยลง

คำถามพื้นฐานยังมีอีกด้วยว่า รัฐบาลมีจำเป็นต้องผลิตการศึกษาพื้นฐานเองได้หรือไม่

แม้ประชาชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการรับการศึกษาพื้นฐาน แต่รัฐบาลอาจไม่เป็นผู้ผลิตบริการการศึกษาพื้นฐานเอง หากแต่ให้เงินอุดหนุนเพื่อให้โรงเรียนเอกชนผลิตแทน หรือให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียน (ดังเช่นข้อเสนอว่าด้วยคูปองการศึกษา) เพื่อให้เสรีภาพในการเลือกโรงเรียน มาตรการเหล่านี้มีข้อดีในการธำรงภาวะการแข่งขันระหว่างโรงเรียนรัฐบาลกับโรงเรียนเอกชน แต่การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า 'รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ...' ทำให้มีประเด็นถกเถียงได้ว่า รัฐมีจำเป็นต้องผลิตบริการการศึกษาพื้นฐานเองได้หรือไม่ ความขัดแย้งในการตีความประเด็นนี้ ทำยที่สุดต้องขอคำวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่ว่ารัฐบาลเป็นผู้ผลิตบริการการศึกษาพื้นฐานเองหรือไม่ก็ตาม ภาวะการคลังในการจัดการการศึกษาพื้นฐานย่อมเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก เพราะประชาชนสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ รัฐบาลต้องเข้าไปมีบทบาทแทนภาคเอกชนในการจัดการมัธยมศึกษา มีหน้าที่ยังต้องมีภาระในการจัดสรรงบประมาณสมทบแก่โรงเรียน เพื่อชดเชยรายได้จากค่าเล่าเรียนที่มีอาจจัดเก็บได้ ทำยที่สุด หากต้องการให้เด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจนมีความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา และสามารถใช้สิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐานจากรัฐบาลตามความแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลก็ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนที่สามารถดูใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไป ประเด็นหลังนี้เป็นประเด็นที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษามีได้ให้ความสนใจแม้แต่น้อย

ภาวะการคลังอันเป็นผลจากการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีอยู่อย่างมหาศาล แม้ในภาวะเศรษฐกิจปกติ ก็เป็นภาระอันหนักหนาอยู่แล้ว เมื่อระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญภาวะถดถอยและภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจเสียเช่นนี้ รัฐบาลย่อมมีข้อจำกัดในการแบกรับภาวะการคลังดังกล่าวนี้ ความจำกัดของงบประมาณและขีดจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะ ทำให้รัฐบาลต้องเกลี้ยบบประมาณ พร้อมกับหารัดเข็มขัดงบประมาณรายจ่ายในการจัดการศึกษาพื้นฐานมีอาจเพิ่มขึ้นได้อย่างเต็มที่ ในเมื่อมีความจำเป็นต้องขยายปริมาณการรับนักเรียนผู้เรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ผลกระทบสำคัญย่อมเกิดแก่คุณภาพของบริการการศึกษา

ก่อนการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ภาคเอกชนมีบทบาทร่วมกับภาครัฐบาลในการผลิตบริการการศึกษา ทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงได้รับประโยชน์อย่างสำคัญจากบริการมัธยมศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาล โดยที่ผู้เรียนมีส่วนรับภาระต้นทุนการผลิตอยู่บ้าง ครอบครัวคนยากจนได้ประโยชน์ไม่มากนัก

ภายหลังการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้รับบริการมัธยมศึกษาจากรัฐบาลได้รับประโยชน์โดยทันทีจากการไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง คนยากคนจนที่ได้ประโยชน์มีเพียงส่วนน้อย คนจนมิได้มีโอกาสในการศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาดีขึ้น เว้นแต่ว่ารัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนที่จูงใจให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไป ซึ่งต้องครอบคลุมรายได้ที่ต้องสูญเสียไปจากการที่มีได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน บทบาทของภาคเอกชนในการจัดการศึกษาจะลดน้อยถอยลงเป็นอันมาก การขาดการแข่งขันระหว่างโรงเรียนเอกชนกับโรงเรียนรัฐบาลจะกระทบต่อนวัตกรรมทางการศึกษา ในอีกด้านหนึ่ง หากฐานะการคลังไม่ดีพอที่จะแบกรับภาระการคลังอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 รัฐบาลก็ต้องเกลี้ยบบประมาณ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของบริการการศึกษาพื้นฐานที่ผลิต

ผู้ที่ผลักดันมาตรา 43 เข้าสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาจมีเจตนาดี หากแต่เป็นเจตนาดีที่ห่อหุ้มด้วยอริชา ความเขลาทางปัญญาสร้างปัญหาและอุปสรรคแก่กระบวนการปฏิรูปการศึกษาโดยมิสมควร

ใครคือคนบาปผู้ผลักดันมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ?