

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 สิงหาคม 2544

การเมืองว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเวลาอย่างน้อย 12 ปีอย่างเสมอภาคและโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานปฏิรูปการศึกษานิยาม “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” ให้ครอบคลุมตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการก็เตรียมการจัด “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” ภายในขอบเขตที่กำหนดโดยคำนิยามดังกล่าวนี้ แต่แล้วรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กลับปฏิบัติภารกิจ ‘คิดใหม่ ทำใหม่’ ด้วยการกำหนดคำนิยามใหม่ให้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” ครอบคลุมตั้งแต่ระดับอนุบาลศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 7 สิงหาคม 2544)

พลังที่แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาลปรากฏสู่สาธารณชน เสี่ยงวิพากษ์รัฐบาลก็ดังขรม บรรดาขุนพลพรรคประชาธิปัตย์พากันดาหน้าออกมาถล่มรัฐบาล ทั้งๆที่พรรคประชาธิปัตย์ต้องมีส่วนรับผิดชอบในฐานที่ได้ผลักดันกระบวนการปฏิรูปการศึกษาให้ขับเคลื่อนมากเท่าที่ควร ตลอดช่วงเวลาที่ยึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างปี 2540-2543 ความไม่พอใจแนวทางของรัฐบาลทักษิณปรากฏในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาย่างชัดเจน แต่ผู้นำสำนักงานทั้งสองมีอาจเปล่งเสียงคัดค้านได้มากนัก ในเมื่อมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ร่างขึ้นด้วยความบกพร่องทางปัญญาและมีผลซ้ำเติมปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในโอกาสของการศึกษา ซึ่งดำรงอยู่ก่อนแล้ว

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลมีความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงคำนิยามและขอบเขตของ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” ให้แตกต่างจากข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาหรือไม่

ในเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 มิได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” อย่างรัดกุม รัฐบาลย่อมมีความ

ชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจในการตีความขอบเขต “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” อย่างไรก็ได้ เพราะการนิยามอย่างกำกวมในกฎหมายทั้งสองฉบับย่อมบ่งบอกเจตนารมณ์ในการให้ฝ่ายบริหารมีความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบาย มิฉะนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติที่ให้นิยามอย่างกระจ่างชัด

คำถามพื้นฐานข้อต่อไปมีอยู่ว่า การเปลี่ยนแปลงของเขตของ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” ตามแนวทางของรัฐบาลมีเหตุผลทางวิชาการรองรับหรือไม่

รัฐบาลทักษิณอ้างเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการในการเปลี่ยนแปลงขอบเขต “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” เหตุผลแรกว่าด้วยความสำคัญของอนุบาลศึกษา เหตุผลที่สองว่าด้วยความเป็นธรรมในการรับภาระการผลิตบริการมัธยมศึกษาตอนปลาย เหตุผลทั้งสองประการนี้ล้วนมีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงทั้งสิ้น

ความสำคัญของอนุบาลศึกษาเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเป็นเวลาช้านาน ทั้งในหมู่นักการศึกษาและนักวิทยาศาสตร์การแพทย์ ช่วงเวลาสำคัญในการพัฒนาคลื่นสมองของทารกคือ ช่วงอายุ 4 – 5 ขวบแรก อนุบาลศึกษาจะมีส่วนต่อเติมการพัฒนาคลื่นสมองของทารกและเด็กเล็ก อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนามันสมองของชาติ

หาก “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” ครอบคลุมระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ชั้นชั้นกลางและชั้นชั้นสูงในสังคมไทย ซึ่งยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐบาลย่อมได้ประโยชน์โดยทันที เพราะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆอีกต่อไป ส่วนคนจนจะได้ประโยชน์หรือไม่เป็นเรื่องไม่แน่นอน เพราะคนจนถูกคัดออกจากระบบโรงเรียนไปแล้วเมื่อสำเร็จระดับประถมศึกษา ถึงจะออกกฎหมายบังคับให้คนจนเรียนหนังสือ 9 ปี นอกจากเป็นการประกอบอาชญากรรมทางการศึกษาแล้วยังมีอาจบังคับคนจนได้อีกด้วย ตรวบเท่าที่อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกบุคคลได้รับจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (Private Rate of Return) ยังอยู่ในระดับต่ำ และตรวบเท่าที่รัฐบาลมิได้จ่ายเงินอุดหนุนหรือ ‘เงินเดือน’ เพื่อชดเชยการสูญเสียเงินได้อันพึงได้จากการออกสู่ตลาดแรงงานแทนการคงอยู่ในระบบโรงเรียน (Earnings Foregone)

ความอ่อนแอทางการคลังมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงขอบเขตของ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” โดยมีพิกัดต้องสงสัย ถึงโฆษกกระทรวงศึกษาธิการจะปฏิเสธความข้อนี้ แต่ผู้ที่ติดตามฐานะทางการคลังของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดย่อมตระหนักดีถึงขีดจำกัดทางการคลังของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสนอประมาณการให้เห็นว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมระดับอนุบาลศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้นใช้จ่ายงบเงินอุดหนุนน้อยกว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย (ดูตารางที่

1) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2546 – 2548

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงคำนิยามที่กำหนดขอบเขตของ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” ไม่ได้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมีข้อเสนอสนับสนุนทั้งทางทฤษฎีและข้อเท็จจริง คำถามพื้นฐานยังมีอีกว่า คนจนจะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงคำนิยามดังกล่าวนี้มากน้อยเพียงใด

การผลิตบริการอนุบาลศึกษาแม้จะเสียต้นทุนต่ำกว่าการผลิตบริการมัธยมศึกษา แต่ผู้ปกครองของเด็กนักเรียนก็ต้องมีภาระในการรับส่งนักเรียน เพราะยังเป็นวัยที่มีอาจช่วยตัวเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเดินทางระหว่างบ้านกับโรงเรียน โรงเรียนอนุบาลส่วนใหญ่อยู่ในเขตเมือง ส่วนที่อยู่ในชนบทมีเพียงส่วนน้อย และมีได้มีในทุกหมู่บ้าน การเดินทางข้ามหมู่บ้านไปโรงเรียนจึงสร้างภาระทั้งแก่บิดามารดาและตัวเด็กนักเรียน หากจะให้คนจนได้ประโยชน์จากบริการอนุบาลศึกษา รัฐบาลก็ต้องทุ่มงบประมาณในการสร้างโรงเรียนหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ครบทุกหมู่บ้าน ในเมื่อรัฐบาลยังมีได้มีแผนงานเช่นที่กล่าวนี้ การเปลี่ยนแปลงขอบเขตของ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” จึงมิได้มีหลักประกันว่า คนจนจะได้ประโยชน์จากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ อีกทั้งไม่มีหลักประกันว่า ความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษาจะมีมากขึ้น

ไม่ว่ารัฐบาลจะตั้งรณเปลี่ยนแปลงคำนิยาม “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” อย่างไร ก็ล้วนแล้วแต่ต้องเผชิญข้อจำกัดทางการคลัง และต้องตอบคำถามให้ได้ว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่คนจนมากน้อยเพียงใด อีกทั้งช่วยให้ความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสเพิ่มขึ้นหรือไม่

การผลักดันสิทธิของชนชาวไทยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาค ให้เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นไปตามกระบวนการรัฐธรรมนูญานุวัตร (Constitutionalization Process) นับเป็นเรื่องการเมืองอันมีอาจปฏิเสธได้ ในขณะที่การนิยามขอบเขตของการศึกษาขั้นพื้นฐานก็เป็นเรื่องการเมืองเช่นเดียวกัน ในเมื่อรัฐมีบทบาทในการจัดการศึกษาให้ชนชาวไทย การตัดสินใจในการจัดการศึกษาของรัฐโดยพื้นฐานย่อมเป็นการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ตารางที่ 1
ประมาณการงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี
ปี 2546 – 2550
(ล้านบาท)

ปี	ระดับประถมศึกษาถึง มัธยมศึกษาตอนปลาย (1)	ระดับอนุบาลศึกษาถึง มัธยมศึกษาตอนต้น (2)	ผลต่าง (3) = (1) – (2)
2546	167,723	161,591	6,123
2547	171,322	167,571	3,751
2548	175,636	173,975	1,660
2549	180,249	180,563	- 314
2550	185,696	186,860	- 1,164
รวม	880,525	870,460	10,065

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
 อ้างถึงในหนังสือพิมพ์ *ไทยโพสต์* ฉบับวันที่ 9 สิงหาคม 2544