

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 สิงหาคม 2544

คำถามคำตอบเกี่ยวกับมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คำถามข้อที่ 1 จงกล่าวถึงสาระสำคัญของมาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คำตอบข้อที่ 1 มาตรา 43 มีบทบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ...” ด้วยเหตุที่มาตรา 43 อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) ดังนั้นรัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้จะต้องจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี จัดอย่างทั่วถึงและจัดอย่างมีคุณภาพแล้ว ยังไม่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนอีกด้วย

คำถามข้อที่ 2 ใครได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

คำตอบข้อที่ 2 กล่าวตามทฤษฎีหรือหลักการของรัฐธรรมนูญ ชนชาวไทยได้รับประโยชน์เสมอเหมือนกันจากการบังคับใช้มาตรานี้ เพราะการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของชนชาวไทย ซึ่งมีความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ กล่าวตามข้อเท็จจริง ชนชาวไทยที่มีฐานะยากจนมิได้รับประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรานี้ เพราะการมีสิทธิกับการได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีความหมายแตกต่างกัน แม้ชนชาวไทยทุกคนทุกหมู่เหล่ามีสิทธิรับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ แต่เฉพาะบางกลุ่มชนเท่านั้นที่ได้ใช้สิทธิและได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ กลุ่มชนที่มีที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาล ทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 โดยทันที เพราะเดิมต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ เมื่อมีการบังคับใช้มาตรา 43 แล้ว ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ อีกเลย

คำถามข้อที่ 3 เหตุใดการมีสิทธิจึงมิได้มีความหมายเท่ากับการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิ ในเมื่อรัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ชนชาวไทยอย่างเสมอภาคกัน เหตุใดชนชาวไทยต่างหมู่ต่างเหล่าต่างชั้นชนจึงได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แตกต่างกัน

คำตอบข้อที่ 3 การใช้สิทธิและการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิมีต้นทุนที่ต้องเสีย วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกต้นทุนนี้ว่า *Transaction Cost* ซึ่งบางคนแปลว่า *ต้นทุนธุรกรรม* อีกบางคนแปลว่า *ต้นทุนปฏิบัติการ* หากต้นทุนธุรกรรมหรือต้นทุนปฏิบัติการที่ต้องเสียนี้มีค่าสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสูงกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิ การใช้สิทธิย่อมไม่เกิดขึ้น เพราะประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการใช้สิทธิไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย

คำถามข้อที่ 4 ในเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติโดยชัดเจนว่า จะไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ผู้ที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐย่อมไม่มีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ต้องเสียมิใช่หรือ

คำตอบข้อที่ 4 ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษามีใช้ต้นทุนการศึกษาที่สำคัญ เพราะรัฐบาลยึดนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ในระดับประถมศึกษาไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน แต่มีการเก็บอยู่บ้างสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และเก็บในอัตราสูงขึ้นในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กระนั้นก็ตาม ยังเป็นอัตราค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตถั่วเฉลี่ยถึงชนชาวไทยที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแก่รัฐ แต่ก็ต้องรับภาระต้นทุนการศึกษาอย่างน้อย 2 ประเภท

ประเภทแรก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งบริการการศึกษา ต้นทุนประเภทนี้ประกอบด้วยค่านั่งเรือและอุปกรณ์การศึกษา เครื่องแต่งกายนักเรียน ค่าอาหาร และค่าครองชีพอื่นๆ ค่าเดินทาง รวมทั้งค่าที่อยู่อาศัยในกรณีที่ต้องย้ายถิ่นฐานเพื่อรับบริการการศึกษา

ประเภทที่สอง ได้แก่ เงินได้อันพึงได้ หากเข้าสู่ตลาดแรงงาน แทนที่จะยังคงอยู่ในระบบโรงเรียน วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกเงินได้ประเภทนี้ว่า *Foregone Earnings* เด็กนักเรียนที่ขึ้นสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสามารถหารายได้จากตลาดแรงงานได้ การคงอยู่ในระบบโรงเรียนย่อมมีค่าเสียโอกาส เพราะต้องสูญเสียเงินได้อันพึงได้ หากออกสู่ตลาดแรงงาน สำหรับครอบครัวยากจน ค่าเสียโอกาสดังกล่าวนี้อาจเป็นต้นทุนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสูงกว่าครอบครัวชนชั้นกลางและเศรษฐี

คำถามข้อที่ 5 ในเมื่อชนชาวไทยที่รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐต้องเสียต้นทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษาดังกล่าว คนจนย่อมไม่แตกต่างคนรวยมิใช่หรือ เพราะต่างต้องมีต้นทุนที่ต้องเสียเหมือนกัน

คำตอบข้อที่ 5 คนจนแตกต่างจากคนรวยในประเด็นความสามารถในการแบกรับภาระต้นทุนการศึกษาที่ปัจเจกบุคคลต้องเสีย ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจทำให้คนจนมีโอกาสได้ประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสมอด้วยคนรวย เพราะต้นทุนที่ต้องเสียไปเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสูงมากเมื่อเทียบกับเงินได้ของครัวเรือน ด้วยเหตุที่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงสามารถแบกรับภาระต้นทุนการศึกษาส่วนบุคคลได้ จึงอยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องการใช้สิทธิตามมาตรา 43 ได้ แต่คนจนเมื่อไม่อยู่ในฐานะที่จะรับภาระได้ ย่อมไม่เรียกร้องแม้แต่การใช้สิทธิตามมาตราดังกล่าว เพราะแม้แต่การเรียกร้องการใช้สิทธิยังมีต้นทุนที่ต้องเสีย

คำถามข้อที่ 6 จากบทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้เกิดอุปสรรคให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาและความเป็นธรรมในสังคม กระนั้นหรือ

คำตอบข้อที่ 6 คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่คนจนจะไม่ใช้สิทธิดังกล่าวนี้ ดังที่กล่าวแล้วว่า แม้แต่การเรียกร้องการใช้สิทธิยังมีต้นทุนการเรียกร้อง ในประการสำคัญ การรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐมีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสีย ต้นทุนเหล่านี้จะทบทวีเมื่อเด็กนักเรียนอยู่ในวัยที่สามารถหาเงินได้ในตลาดแรงงาน ความไม่สามารถในการแบกรับภาระต้นทุนส่วนบุคคลทำให้คนจนมิได้รับประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

คนจนยังเสียเปรียบชนชั้นกลางและคนรวยที่ต้องออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม ไม่มีพื้นที่สำหรับคนจนในระบบโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา แม้ในชนบทจะมีโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่บ้าง แต่สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแล้ว โรงเรียนระดับนี้ล้วนอยู่ในเขตเมืองและตัวอำเภอ ผังโรงเรียนดังที่เป็นอยู่ที่นี่ไม่เกื้อกูลคนจนในการรับบริการมัธยมศึกษา เพราะต้องเสียค่าย้ายถิ่น ค่าครองชีพ และค่าที่อยู่อาศัยเพิ่มเติมจากปกติอีกมาก มิหนำซ้ำยังต้องสูญเสียเงินได้อันพึงได้ หากออกสู่ตลาดแรงงานแทนที่ยังคงอยู่ในระบบโรงเรียนอีกด้วย

เจตนาดีของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ กลับซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจให้เลวร้ายลง ก่อนการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คนรวยและชนชั้นกลาง

ซึ่งยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐ มีส่วนรับประกันต้นทุนการผลิตบริการการศึกษาของรัฐ ภายหลังการบังคับใช้มาตราดังกล่าว ไม่ต้องรับประกันร่วมกับรัฐ ยกเว้นต้นทุนการศึกษาส่วนบุคคล ครอบครัวชนชั้นกลางและผู้มีฐานะดีมีฐานะดีขึ้น เพราะรับประกันน้อยลง แต่คนจนยังคงมีฐานะเหมือนเดิม เพราะไม่อยู่ในฐานะที่จะยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐได้

ดังนั้น การประโคม 'ความดี' ของมาตรา 43 ว่า เกื้อกูลให้คนจนมีโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากมิใช่เป็นเพราะอวิชา ก็เป็นเพราะความต้องการโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อปกปิดข้อเท็จจริงที่ว่า มาตราดังกล่าวนี้ช่วยผ่อนคลายภาระรายจ่ายของชนชั้นกลางและชนชั้นสูงโดยตรง

คำถามข้อที่ 7 ทำอย่างไรคนจนจะได้ประโยชน์เสมอด้วยชนชั้นกลางและชั้นสูงจากการบังคับใช้มาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

คำตอบข้อที่ 7 ดังได้กล่าวแล้วว่า การได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีต้นทุนที่ต้องเสีย อันเป็นต้นทุนที่คนจนมีอาจรับประกันได้ ในการที่จะเกื้อกูลให้คนจนได้ประโยชน์จากการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวนี้ รัฐต้องรับประกันต้นทุนปฏิบัติการหรือต้นทุนธุรกรรมแทนคนจน นอกจากการไม่เก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาแล้วยังต้องให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวคนยากคนจน โดยที่ปริมาณเงินอุดหนุนต้องมากพอที่จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการรับบริการการศึกษา ค่าครองชีพ ค่าเดินทาง ค่าที่อยู่อาศัย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินได้อันพึงได้หากออกสู่ตลาดแรงงานแทนการคงอยู่ในระบบโรงเรียน หากปริมาณเงินอุดหนุนน้อยเกินไป คนจนมีอาจรับประกันการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาได้

คำถามข้อที่ 8 หากรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ปัญหาของมาตรา 43 น่าจะหมดไป ใช่หรือไม่

คำตอบข้อที่ 8 ไม่เพียงแต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าใจเรื่อง Transaction Cost และ Earnings Foregone คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาก็หาไม่มีความเข้าใจอันถ่องแท้ไม่ หากคนเหล่านี้มีความเข้าใจเรื่องเหล่านี้อย่างถ่องแท้ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็คงไม่บัญญัติมาตรา 43 ดังที่ปรากฏ และคณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งแสดงความรักที่มีต่อคนจน และต้องการให้คนจนมีโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานเสมอด้วยคนรวย ก็ควรจะผลักดันเรื่องเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนเป็นด้านหลัก แต่ข้อเท็จจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งไม่ปรากฏแน่ชัดว่า คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการ ได้ศึกษา Earnings Foregone ของนักเรียนจำแนกตามช่วงอายุและภูมิภาคหรือไม่

การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจน มิได้ทำให้ปัญหาของมาตรา 43 หมดไป เพราะนักเรียนยากจนเมื่อได้รับเงินอุดหนุนแล้ว ยังมีปัญหาว่า จะเข้าโรงเรียนที่ไหนได้

คำถามข้อที่ 9 มาตรา 43 สร้างภาระการคลังแก่รัฐบาลมากน้อยเพียงใด

คำตอบข้อที่ 9 รัฐบาลมีภาระการคลังเพิ่มขึ้นโดยทันทีอย่างน้อย 3 ด้าน

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียนมัธยมศึกษาชดเชยที่สูญเสียรายได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ซึ่งมีอาจจัดเก็บต่อไปได้เมื่อมีการบังคับใช้มาตรา 43

ด้านที่สอง ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อขยายระบบโรงเรียนรองรับนักเรียนจากโรงเรียนเอกชน เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ หากรัฐบาลมีอาจขยายระบบโรงเรียนของรัฐดังกล่าวนี้ ก็ต้องให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนเพื่อศึกษาในโรงเรียนเอกชน

ด้านที่สาม ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อขยายระบบโรงเรียนรองรับนักเรียนยากจนที่ออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษาระดับประถม นอกจากนี้ ยังต้องจัดสรรเงินอุดหนุนแก่นักเรียนยากจนตามที่กล่าวข้างต้นอีกด้วย

ภาระการคลังอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 มีมากน้อยเพียงใดไม่เป็นที่ทราบกันอย่างแน่นอน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้เสนอประมาณการงบประมาณอย่างรอบด้านและสมจริง มีแต่การกระจายต่อหัวให้ต่ำ อันเป็นผักชีโรยหน้าที่ทำให้เข้าใจผิดว่า การปฏิรูปการศึกษายังเป็นเรื่องที่ฐานะการคลังรองรับได้ แต่ภาระการคลังที่เกิดจากการบังคับใช้มาตรา 43 ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาอย่างปราศจากข้อกั๊ก อุปสรรคดังกล่าวนี้ยิ่งทวีเมื่อฐานะการคลังเสื่อมทรุด

คำถามข้อที่ 10 อะไรคือบทเรียนจากมาตรา 43 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คำตอบข้อที่ 10 บทเรียนในกรณีนี้ก็คือ สิทธิตามรัฐธรรมนูญกับการได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสองเรื่องที่แตกต่างกัน เพราะการแสวงหาประโยชน์จากสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีต้นทุนปฏิบัติการหรือต้นทุนธุรกรรมที่ต้องเสีย ถึงรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ แต่คนจนจะมีได้ประโยชน์จากการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ หากคนจนมีอาจแบกภาระต้นทุนปฏิบัติการในการได้มาซึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน

หากเรายึดตรรกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และด้วยความรักที่มีต่อคนจน รัฐธรรมนูญกำหนดให้คนจนมีสิทธิเสมอด้วยคนรวยในการรับบริการอุดมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การกำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิได้รับบริการอุดมศึกษาจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จะเป็นประโยชน์แก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่ยึดพื้นที่ในระบบอุดมศึกษาของรัฐโดยทันที แต่คนจนจะ

มิได้รับประโยชน์ เพราะคนจนนอกจากจะถูกคัดออกจากระบบโรงเรียนไปแล้ว ยังมีอาจรับภาระรายจ่ายในการรับบริการอุดมศึกษาจากรัฐอีกด้วย

หากต้องการให้คนจนได้ประโยชน์เสมอด้วยคนรวยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐ รัฐต้องรับภาระต้นทุนปฏิบัติการหรือต้นทุนธุรกรรมแทนคนจนในการได้มาซึ่งบริการการศึกษาดังกล่าวนี้ การกำหนดผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost Burden Assignment) มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่า หรืออาจมากกว่าการกำหนดสิทธิในรัฐธรรมนุญ