

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 30 สิงหาคม 2544

รัฐบาลควรนิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างไร ?

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) แต่รัฐธรรมนูญมิได้ให้คำนิยามที่แน่ชัดว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นครอบคลุมการศึกษาระดับใด ความคลุมเครือดังกล่าวนี้ยังปรากฏต่อมาใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เสนอให้นิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รัฐบาล ‘คิดใหม่ ทำใหม่’ ทดลองโยนหินถามทาง ด้วยการเสนอคำนิยามใหม่ให้ครอบคลุมตั้งแต่ระดับอนุบาลศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

รัฐบาลควรนิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างไร ?

ผมได้เสนอบทวิเคราะห์และความเห็นส่วนบุคคล ซึ่งมีข้อสรุปอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลมีหน้าที่ปฐมนิยามในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มากกว่าการทำตามแผนการปฏิรูปที่นำเสนอโดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เพราะการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของชนชาวไทย รัฐบาลมีอาจละเว้นไม่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายได้ ส่วนแผนการปฏิรูปการศึกษามีพื้นฐานจาก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยอ้างอิงมาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญ อันอยู่ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ รัฐธรรมนูญย่อมมีศักดิ์แห่งกฎหมายเหนือกว่าพระราชบัญญัติ และบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยย่อมมีศักดิ์แห่งกฎหมายเหนือกว่าหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ

ประการที่สอง ไม่ว่ารัฐบาลจะนิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างไร คนจนยากที่จะได้ประโยชน์จากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาล เพราะในการได้มาซึ่งการศึกษา ประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) ที่ต้องเสีย โดยที่คนจนมีความสามารถในการรับภาระต้นทุนปฏิบัติการดังกล่าวนี้น้อยกว่าชนชั้นผู้มีฐานะในสังคม ความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษามีได้บังเกิดขึ้นเพียงด้วยการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เว้นแต่ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะรับภาระต้นทุนปฏิบัติการแทนคนจนเสียเอง

ผมเสนอเหตุผลและความเห็นในการสนับสนุนให้นิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานครอบคลุมตั้งแต่ระดับอนุบาลศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น เหตุผลสำคัญในการเสนอคำนิยามเช่นนี้ ก็เพราะต้องการใช้อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาเป็นเครื่องมือทางนโยบายหากรัฐบาลเลือกนิยามที่น่าเสนอโดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ ครอบคลุมประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย รัฐบาลต้องสูญเสียเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการศึกษาที่สำคัญ เพราะรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า รัฐบาลจะเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมิได้

การจัดการศึกษานิดให้เปล่า หรือเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาในอัตราเท่ากับศูนย์ ฟังยี่ดเป็นนโยบายเฉพาะการศึกษาประเภทและระดับที่ให้ประโยชน์แก่สังคมอย่างท่วมท้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราผลตอบแทนที่ตกแก่สังคม (Social Rate of Return) อยู่ในระดับสูงยิ่ง ประถมศึกษาอยู่ในข่ายนี้โดยมีพักต้องสงสัย แต่มัธยมศึกษาสายสามัญยังมีข้อกังขา ยิ่งมัธยมศึกษาตอนปลายด้วยแล้ว ไม่มีความชอบธรรมที่จะไม่เก็บค่าเล่าเรียน เพราะมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นเพียงทางผ่านของนักเรียนไปสู่ระดับอุดมศึกษา ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาระดับนี้เป็นประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าประโยชน์ของสังคม จึงไม่สมควรที่จะให้สังคมเป็นผู้รับภาระต้นทุนการผลิตบริการการศึกษาระดับนี้ทั้งหมด หากประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาเป็นประโยชน์ส่วนบุคคลยิ่งมากเพียงใด ผู้ได้ประโยชน์สมควรรับภาระต้นทุนการผลิตในสัดส่วนสูงมากเพียงนั้น

เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นธรรม ระบบโรงเรียนของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถูกยึดพื้นที่โดยกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นสูง เกือบไม่มีพื้นที่เหลือให้นักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจน และถึงรัฐธรรมนูญจะนิยามให้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน คนยากคนจนก็ยากที่จะแทรกตัวเข้าไปได้ เพราะเด็กนักเรียนยากจนออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จประถมศึกษาแล้ว การที่จะศึกษาต่อในระดับมัศึกษามีต้นทุนและค่าเสียโอกาสที่ต้องเสียสูงเกินกว่าที่จะรับภาระได้

หากมัธยมศึกษาตอนปลายมิได้อยู่ในนิยามของการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐบาลสามารถใช้อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมในระบบการศึกษา และปลดปล่อยทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ประโยชน์แก่นักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจนได้ หากมัธยมศึกษาตอนปลายอยู่ในนิยามของการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐบาลไม่เพียงแต่สูญเสียเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่สำคัญแล้ว ยังต้องมีภาระการคลังอันใหญ่หลวงในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอีกด้วย ในประการสำคัญ ไม่มีหลักประกันว่า คนจนจะได้ประโยชน์จากการนิยามเช่นนี้

ในสังคมที่ชนชั้นกลางเติบโตใหญ่ และส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติที่ตกแก่ชนชั้นสูงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ไม่มีเหตุผลและความชอบธรรมที่จะจัดบริการมัธยมศึกษาตอนปลายชนิดให้เปล่าแก่ชนกลุ่มนี้ ในเมื่อคนเหล่านี้สามารถรับภาระได้ และสมควรที่จะให้ช่วยแบ่งเบาภาระของสังคมด้วย รัฐบาลอาจพิจารณากำหนดนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาโดยพิจารณาถึงผังโรงเรียน (School Mapping) และผังประชาชน (People Mapping) ในระบบโรงเรียน หากกระทรวงศึกษาธิการมีการพัฒนาระบบสารสนเทศเชิงภูมิศาสตร์ (Geographical Information System) ย่อมนำระบบสารสนเทศดังกล่าวนี้มาใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปการศึกษาได้รวมทั้งนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนด้วย

ด้วยการกำหนดนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาตามผังโรงเรียนและผังประชาชนในระบบโรงเรียน เพื่อให้ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงร่วมรับภาระต้นทุนในการผลิตบริการมัธยมศึกษาตอนปลาย รัฐบาลสามารถปลดปล่อยทรัพยากรจำนวนหนึ่งสำหรับการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเป้าหมาย ในโลกปัจจุบัน รัฐบาลไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าแก่คนทุกคนได้ ควรจะจำกัดกลุ่มเป้าหมายเฉพาะคนจนและคนเก่ง การกำหนดให้คนจนเป็นกลุ่มเป้าหมายก็ด้วยเหตุผลด้านความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษา ส่วนคนเก่งจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อเป็นกำลังมันสมองของชาติ หากรัฐบาลไม่สามารถปลดปล่อยทรัพยากร ด้วยการให้ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงร่วมรับภาระต้นทุนการผลิตมัธยมศึกษาตอนปลาย หนทางในการปฏิรูปการศึกษาค่อนข้างตีบตัน เนื่องจากต้องติดขัดด้วยข้อจำกัดทางการคลัง

การจำกัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมิให้เกินระดับมัธยมศึกษาตอนต้น นอกจากจะเกื้อกูลให้รัฐบาลใช้อัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาเป็นเครื่องมือทางนโยบาย และปลดปล่อยทรัพยากรสำหรับการปฏิรูปการศึกษาแล้ว ยังสอดคล้องกับพันธะในการจัดการศึกษาภาคบังคับอีกด้วย ในเมื่อรัฐบาลขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี พันธะในการขยาย

การศึกษาภาคบังคับสร้างภาระการคลังอันใหญ่หลวงอยู่แล้ว เมื่อนิยามอนุบาลศึกษาให้อยู่ใน ปริมาณพลของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาระการคลังยิ่งเพิ่มขึ้นเป็นทวีตริคูณ

ไม่ว่ารัฐบาลจะยึดนิยามของการศึกษาขั้นพื้นฐานนิยามใด รัฐบาลต้องระลึก อยู่เสมอว่า เป้าหมายหลักของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ที่คนจน เพราะชนชั้นกลางและ ชนชั้นสูงสามารถช่วยตัวเองได้ อีกทั้งได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะนานาประเภทที่จัดสรร โดยรัฐบาล (รวมทั้งบริการการศึกษาด้วย) อย่างเหลือล้นแล้ว

ในการที่จะให้คนจนได้ประโยชน์จากอนุบาลศึกษาอย่างเต็มที่ รัฐบาลก็ต้อง อำนวยความสะดวกให้มีการผลิตบริการอนุบาลศึกษาในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งโรงเรียน ศูนย์ พัฒนาเด็กเล็ก และการสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาลต้องมีการวางแผน อย่างเป็นรูปธรรม กำหนดแผนเป็นขั้นเป็นตอนและมีเงื่อนไขอันแน่ชัด ระบบสารสนเทศ GIS จะเกื้อกูลการวางแผนในเรื่องนี้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่มีการวางแผนอันแน่ชัด ก็เป็นอันเข้าใจ ได้ว่า รัฐบาลต้องการขายผ้าเอาหน้ารอด โดยมีได้มีความจริงใจที่จะให้คนจนได้ประโยชน์จาก อนุบาลศึกษา

ในการที่จะเห็นคนจนได้ประโยชน์จากมัธยมศึกษาตอนต้น รัฐบาลต้องรับภาระ ต้นทุนปฏิบัติการในการรับบริการการศึกษาแทนคนจน ทั้งนี้ด้วยการจ่ายเงินอุดหนุน เงินอุดหนุน ต้องมีจำนวนมากพอที่จะครอบคลุมค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเครื่องแบบนักเรียนและ เครื่องแต่งกาย ค่าครองชีพ (รวมค่าเดินทาง) ค่าย้ายถิ่น และเงินได้อันพึงได้หากออกสู่ตลาด แรงงานแทนการคงอยู่ในระบบโรงเรียน นักเรียนที่สำเร็จประถมศึกษากำลังย่างก้าวเข้าสู่วัยทำงาน การเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ (Earnings Foregone) อันเป็น ค่าเสียโอกาสที่สำคัญของครอบครัวคนยากจน การจ่าย 'เงินเดือน' หรือ 'ค่าจ้าง' เพื่อให้คงอยู่ใน ระบบโรงเรียนจึงเป็นเรื่องจำเป็นในเมื่อรัฐบาลบังคับให้ประชาชนเรียนหนังสือ รัฐบาลจึงต้องมี หน้าที่ในการจ่ายเงินชดเชยค่าเสียโอกาสของประชาชนที่ถูกรัฐบาลบังคับให้เรียนหนังสือ กระทรวง ศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไม่คุ้นเคยกับแนวความคิดว่าด้วยการ จ่าย 'เงินเดือน' หรือ 'ค่าจ้าง' เพื่อให้คนจนเรียนหนังสือ มรดกของความรู้ที่ตกทอดสู่สำนักงาน ปฏิรูปการศึกษาในเวลาต่อมา องค์กรเหล่านี้คุ้นเคยกับการใช้อำนาจเป็นธรรมด้วยการบังคับให้ ประชาชนเรียนหนังสือ แต่ถึงจะบังคับอย่างเข้มงวดเพียงใด การศึกษาภาคบังคับจะขยายตัว ไม่มากเท่าที่ควร หากคนจนมิได้ประจักษ์ในอันประสงค์ของการเรียนต่อ หรือไม่อาจรับภาระต้นทุน ของการเรียนต่อได้

ในการดำเนินการเพื่อให้คนจนได้ประโยชน์จากการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยดังข้อเสนอข้างต้นนี้ ภาระการคลังของรัฐบาลต้องเพิ่มขึ้นเป็นอันมากอยู่แล้วอย่างน้อยที่สุดภาระการคลังของรัฐบาลจะสูงกว่าที่ประมาณการโดยกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เพราะองค์กรเหล่านี้มิได้ต้องการปลดปล่อยภาระต้นทุนปฏิบัติการของคนจนในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน