

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 มีนาคม 2545

## กองทุนประชาศึกษา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

คนยากจนเป็นชนต่ำชั้น (Underclass) ในสังคมไทย นอกจากมิได้รับการเหลียวแลจากรัฐ และไม่มีโอกาสไต่บันไดชนชั้นแล้ว ยังมีได้รับสวัสดิการด้านต่างๆจากรัฐเสมอด้วยชนชั้นอื่นอีกด้วย การเข้าถึงบริการการศึกษาที่จัดโดยรัฐนับเป็นปัญหาหนึ่งของประชาชนผู้ยากไร้ เมื่อมีโอกาสรับการศึกษาในระดับสูงได้ ย่อมหมดหนทางในการเลื่อนชั้นในสังคม

ในการจัดการศึกษา รัฐไทยยึดกุมนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนต่ำอย่างมั่นคง โดยหลงเชื่อว่า นโยบายเช่นนี้จะประโยชน์แก่คนยากจน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย กระนั้นก็ตาม ชนชาวไทยที่ยากจนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ เพราะการรับบริการการศึกษามีต้นทุนที่ต้องเสียแม้จะไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนก็ตาม ต้นทุนที่สำคัญ ก็คือ รายได้อันพึงได้ หากเข้าสู่ตลาดแรงงานแทนที่จะคงอยู่ในระบบโรงเรียน (Earnings Foregone) เด็กที่มาจากครอบครัวคนยากจน เมื่อจบการศึกษาระดับประถม มักจะไม่เรียนต่อระดับมัธยมศึกษา เพราะต้องออกสู่ตลาดแรงงานเพื่อหารายได้ เมื่อมีคนจนจำนวนน้อยในระดับมัธยมศึกษา จึงเกือบไม่มีคนจนเลยในระดับอุดมศึกษา

รัฐไทยเริ่มจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในปี 2539 และต่อมามีตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 โดยกำหนดเงื่อนไขเงินให้กู้ยืมที่ค่อนข้างผ่อนปรน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่นโยบายเช่นนี้ให้ประโยชน์แก่ชนชั้นกลางมากกว่าชนผู้ยากไร้ เพราะคนจนส่วนใหญ่ออกจากระบบโรงเรียนเมื่อสำเร็จประถมศึกษาแล้ว

การให้เงินกู้เพื่อศึกษามีอาจช่วยคนจนได้ เพราะเงินกู้ก่อให้เกิดภาวะการชำระหนี้ ในขณะที่ครอบครัวที่ยากจนมีภาระหนี้สินจำนวนมากอยู่แล้ว สิ่งที่น่าที่นักเรียนที่ยากจนต้องการมิใช่เงินกู้ (Loan) หากแต่เป็นทุนการศึกษาชนิดได้เปล่า (Grant)

รัฐไทยควรจะเปลี่ยนแปลงบทบาทในการจัดการศึกษาเสียใหม่ ความจำกัดของทรัพยากรทำให้รัฐไทยมีอาจจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทแก่ชนทุกหมู่เหล่าในสังคมได้

สมควรส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยที่รัฐจำกัดบทบาทในการจัดการศึกษาเฉพาะกลุ่มเป้าหมายเพียง 2 กลุ่มในสังคม อันได้แก่ กลุ่มคนจน และกลุ่มคนแก่

ในปัจจุบัน ระบบการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาของประเทศไทยเป็นระบบ Supply-side Financing กล่าวคือ เน้นการจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษา การปฏิรูปการศึกษาควรเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรทรัพยากรจาก Supply-side Financing มาเป็น Demand-side Financing โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับค่าบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อให้ผู้รับบริการอุดมศึกษาจากรัฐร่วมรับภาระต้นทุนการผลิตมากขึ้น เพื่อปลดปล่อยทรัพยากรมาให้ทุนการศึกษาแก่คนจนและคนแก่ ในเมื่อผู้ยึดพื้นที่ในระบบอุดมศึกษาของรัฐเกือบทั้งหมดเป็นกลุ่มชนผู้ได้เปรียบในสังคม

รัฐพึงพิจารณาจัดตั้งกองทุนประชาศึกษา เพื่อเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ด้าน ด้านหนึ่งเพื่อจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับคนจนและคนแก่ อีกด้านหนึ่ง เพื่อจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในภาคประชาชน

ในขณะเดียวกันที่มีการจัดตั้งกองทุนประชาศึกษา ก็ต้องมีการปฏิรูปกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาด้วย โดยที่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่โดยชัดเจน กล่าวคือ กองทุนประชาศึกษาให้ทุนการศึกษาชนิดให้เปล่าแก่คนจนและคนแก่ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้เงินกู้แก่ชนชั้นกลางระดับล่าง (Lower Middle Class) ในขณะเดียวกัน รัฐควรส่งเสริมให้สถาบันการเงินเอกชนจัดสรรสินเชื่อเพื่อการศึกษา ทั้งนี้โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนดอกเบี้ย (Interest Subsidy) เพื่อให้ภาครัฐและภาคเอกชนทำงานเสริมซึ่งกันและกัน

ทรัพยากรที่ใช้ในการจัดตั้งกองทุนประชาศึกษา ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งมาจากงบประมาณแผ่นดิน ด้วยการผันทรัพยากรจากระบบอุดมศึกษาของรัฐและจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา อีกส่วนหนึ่งมาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รัฐพึงจัดสรรงบประมาณและแบ่งปันกำไรจากสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่กองทุนประชาศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ความจำกัดของทรัพยากรอาจทำให้กองทุนประชาศึกษาต้องจำกัดบทบาทในเบื้องต้น เริ่มต้นจากเขตพื้นที่ยากจนและขยายสู่เขตอื่นๆ จนครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

นักเรียนทุนของกองทุนประชาศึกษา ทั้งนักเรียนยากจนและนักเรียนแก่ จะได้รับคูปองการศึกษา (Education Voucher) มูลค่าคูปองครอบคลุมค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา และค่าครองชีพ สำหรับนักเรียนยากจนจะได้รับเงินเดือนต่างหาก เงินเดือนนี้ต้องมากพอที่ชดเชยเงินได้อันพึงได้หากออกจากโรงเรียนและเข้าสู่ตลาดแรงงาน

นักเรียนทุนของกองทุนประชาศึกษามีเสรีภาพในการเลือกโรงเรียน ทั้งโรงเรียนราษฎร์และโรงเรียนหลวง โรงเรียนที่นักเรียนทุนเหล่านี้เลือกเข้า เมื่อได้รับคูปองการศึกษา ก็นำไปเบิกเงินจากกองทุนประชาศึกษา ด้วยวิธีการเช่นนี้ การจัดสรรทรัพยากรการศึกษาจะค่อยๆเปลี่ยนจาก Supply-side Financing มาเป็น Demand-side Financing

ก่อนที่จะให้กองทุนประชาศึกษาปฏิบัติการ จำเป็นต้องจัดระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพเสียก่อน และจำเป็นต้องเลือกระหว่างระบบการกระจายอำนาจกับระบบการรวมศูนย์อำนาจ ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงสมรรถนะและความเข้มแข็งขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเขตพื้นที่การศึกษา การกำหนดเขตพื้นที่นำร่องสำหรับการปฏิบัติการของกองทุนประชาศึกษาในเบื้องต้น และค่อยๆขยายเขตปฏิบัติการในเวลาต่อมา จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารกองทุนประชาศึกษา

ระบบกองทุนประชาศึกษาเป็นกลไกที่ไม่เพียงแต่ให้ประโยชน์แก่คนจนในด้านความเสมอภาคในโอกาสการศึกษาเท่านั้น หากยังเป็นกลไกในการเจียระไนเพชรจากชนบทเพื่อเป็นมั่งมีของชาติอีกด้วย หากการปฏิบัติการของระบบกองทุนประชาศึกษามีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นแบบอย่างของการจัดระบบสวัสดิการสำคัญอื่นๆ อีกด้วย