

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 พฤศจิกายน 2546

## เรียงความในฐานะดัชนีบ่งชี้ความยากจน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมเสนอบทวิเคราะห์และความเห็นมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า รัฐบาลควรจัดสรรบริการการศึกษาให้เฉพาะคน 2 กลุ่มในสังคมไทย อันได้แก่ กลุ่มคนจน และกลุ่มคนแก่

การจัดสรรบริการการศึกษาแก่กลุ่มคนจน ก็ด้วยเหตุผลในด้านความเป็นธรรมในสังคมและความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษา ส่วนการจัดสรรบริการการศึกษาแก่กลุ่มคนแก่ ก็เพื่อพัฒนาคนกลุ่มนี้ให้เป็นมันสมองของชาติในอนาคต

ความจำกัดของทรัพยากรทำให้รัฐบาลมีอาจจัดสรรบริการการศึกษาให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เท่าที่ผ่านมา ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงได้ประโยชน์จากการจัดสรรบริการการศึกษาของรัฐอย่างเป็นกอบเป็นกำ โดยที่ชนชั้นต่ำได้ประโยชน์น้อยมาก มีพักต้องกล่าวถึงชนต่ำชั้น (Underclass) ในสังคมที่มีได้รับประโยชน์เลย

ในการจัดสรรบริการการศึกษาให้แก่กลุ่มเป้าหมาย อันประกอบด้วยกลุ่มคนจนและกลุ่มคนแก่ มีเงื่อนไขในการดำเนินการอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

**เงื่อนไขประการแรก** ระบบการคลังเพื่อการศึกษา (Education Finance) จำต้องแปรเปลี่ยนจาก Supply-Side Financing ไปเป็น Demand-Side Financing แทนที่รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา ดังเช่นโรงเรียนและมหาวิทยาลัย รัฐบาลจัดสรรทุนการศึกษาและเงินกู้แก่นักเรียนนักศึกษา โดยให้เลือกสถานศึกษาเอง

**เงื่อนไขประการที่สอง** รัฐบาลจำต้องปลดปล่อยทรัพยากรที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคมมาให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนผู้เสียเปรียบในสังคม ในระบบการศึกษา รัฐบาลจำต้องปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับต้นทุนการประกอบการถัวเฉลี่ย (Average Operating Cost) เพื่อให้ผู้รับประโยชน์จากบริการอุดมศึกษาของรัฐรับภาระต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อยกย้ายทรัพยากรของแผ่นดินไปให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนจนและกลุ่มคนแก่ในสังคม

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำลังปรับเปลี่ยนระบบการคลังเพื่อการศึกษาจากระบบ Supply-Side Financing ไปสู่ระบบ Demand-Side Financing ในขณะเดียวกัน ก็กำหนดกลุ่มเป้าหมาย ทั้งกลุ่มคนจนและกลุ่มคนเก่ง

ในกรณีกลุ่มคนเก่ง ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร ซึ่งในปัจจุบันดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ทำงานชนิดปิดทองหลังพระมาเป็นเวลาช้านานในการคิดสรรและพัฒนาเด็กอัจฉริยะในสังคมไทย โดยที่รัฐบาลในอดีตมิได้สนใจและไม่มียุทธศาสตร์ที่เด่นชัด แต่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยตอบรับโครงการนี้อย่างดียิ่ง พร้อมทั้งมีนโยบายคัดสรรเด็กอัจฉริยะภายใต้โครงการ "หนึ่งอำเภอ หนึ่งเด็กอัจฉริยะ" เพื่อให้ทุนการศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา โดยต่อยอดถึงระดับปริญญาเอก

ในกรณีกลุ่มคนจน รัฐบาลพรรคไทยรักไทยริเริ่ม "โครงการเขียนเรียงความเพื่อรับทุนการศึกษา" โดยให้ผู้ต้องการทุนการศึกษาพรรณนาความยากจนขั้นแค้นและความขัดสนด้านการเงิน ผลปรากฏว่า มีผู้เขียนจดหมายเพื่อขอทุนการศึกษาถึง 395,733 ฉบับ กระทรวงศึกษาธิการว่าจ้างอาจารย์และนักศึกษาจำนวน 800 คน กลับกรองจดหมายเหล่านี้ และประกาศให้ทุนเมื่อปลายเดือนตุลาคม 2546 จำนวน 23,534 ทุน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 187.927 ล้านบาท

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แจกทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษายากจน เมื่อวันที่จันทร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2546 หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า นายกรัฐมนตรีถึงกับต่อม่น้ำตาแตกเมื่อพานพบความแร้นแค้นของนักเรียนนักศึกษาจำนวนมาก โดยที่มีการเผยแพร่เรียงความของผู้รับทุนบางคนก่อนหน้าแล้ว

การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาที่ยากจน เป็นนโยบายที่ควรแก่การสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ใจร้อนที่ต้องการเห็นผลของนโยบายโดยเร็ว จึงเลือกใช้วิธีการตลาดในการคัดสรรนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน ไม่ต้องสงสัยเลยว่า พ.ต.ท.ทักษิณได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกอึกไขจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

การใช้เรียงความเป็นกลไกในการคัดสรรนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน อาจจะใช้ได้ในปีที่จัดสรรทุนการศึกษา เพราะนโยบายผลิตรายชื่ออย่างฉับพลัน โดยที่อาจยังไม่มีผู้หาประโยชน์อันมิชอบจากนโยบายนี้ แต่ถ้ามองการเขียนเรียงความกลายเป็นกลไกถาวรในการคัดสรรนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้มีความสามารถในการเขียนเรียงความ แต่มิได้ยากจน อาจหลุดเข้ามาเป็นผู้รับทุน และการรับจ้างเขียนเรียงความเพื่อขอทุนการศึกษา อาจกลายเป็นอาชีพใหม่

นายกรัฐมนตรีตระหนักถึงช่องโหว่ของการใช้เรียงความเป็นดัชนีบ่งชี้ความยากจนอย่างดียิ่ง ในรายการวิทยุ "นายกฯ ทักซิณคุยกับประชาชน" เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2546 พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวย้ำเรื่องการไม่โกหกหลอกลวง (*ผู้จัดการ Online*, 19 ตุลาคม 2546)

แต่การปราชญ์ขอทุนไม่ให้โกหกหลอกลวงนั้นไม่เพียงพอ จำเป็นต้องจัดระบบให้รัดกุมครอบคลุมทั้งกลไกการคัดสรรนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน และกลไกการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

ในเมื่อรัฐบาลเริ่มจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนนักศึกษาที่ยากจนแล้ว จำเป็นต้องติดตามตรวจสอบว่า ผู้รับทุนมีฐานะยากจนจริงหรือไม่ ครูประจำชั้นสามารถให้ข้อมูลเบื้องต้นได้ และครูประจำชั้นอีกเช่นกันที่สามารถให้ข้อมูลว่า มีนักเรียนในชั้นคนใดบ้างที่ยากจนกว่าหรือยากจนใกล้เคียงกับนักเรียนที่ได้รับทุน แต่ยังมีได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาล

การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาที่ยากจน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาความยากจน หากพรรคไทยรักไทยสามารถกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินยาวนานถึง 20 ปี ดังที่ พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวอ้าง สมควรที่จะเพ่งพินิจการจัดระบบการปกป้องคนจนทางสังคม (Social Protection) รวมทั้งการจัดระบบกองทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนนักศึกษาที่ยากจนที่มีลักษณะยั่งยืนสถาพร

ทุนการศึกษาภายใต้โครงการการเขียนเรียงความฯ ที่รัฐบาลจัดสรรแก่นักเรียนนักศึกษาที่ยากจนครั้งนี้ มีมูลค่าไม่มากนัก เพราะให้ทุนเพียง 6,000 บาทต่อปีสำหรับระดับประถมศึกษา 10,000 บาทต่อปีสำหรับระดับมัธยมศึกษา และ 20,000 บาทต่อปีสำหรับระดับอุดมศึกษา

สำหรับคนยากคนจน ต้นทุนสำคัญของการรับบริการการศึกษามีค่าเล่าเรียนและค่าแบบเรียน หากแต่เป็นรายได้ที่ต้องสูญเสียไป เมื่อเข้าสู่ระบบโรงเรียน แทนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Earnings Foregone) การคงอยู่ในระบบโรงเรียนทำให้ไม่สามารถหารายได้จากการใช้แรงงาน หากเข้าสู่ตลาดแรงงาน ก็สิ้นโอกาสในการศึกษาเล่าเรียน เด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวที่ยากจน เมื่ออย่างเข้าสู่วัยทำงาน มักจะออกจากระบบโรงเรียน และไปผจญภัยในตลาดแรงงาน การสูญเสียรายได้ดังกล่าวนี้จึงเป็นต้นทุนสำคัญยิ่งของคนยากคนจนในการรับบริการการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูงกว่าประถมศึกษา

ค่าใช้จ่ายในการครองชีพเป็นต้นทุนสำคัญอีกรายการหนึ่งในการรับบริการการศึกษา เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายล้วนอยู่ในตัวอำเภอ และที่มีคุณภาพล้วนอยู่ในตัวจังหวัด ความข้อนี้เป็นจริงสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย เด็กและเยาวชนที่อยู่ห่างไกล หากต้องเข้าเมืองเพื่อรับบริการศึกษาระดับที่สูงขึ้น นอกจากต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางแล้ว ยังมีรายจ่ายในการครองชีพ รวมทั้งค่าเช่าหอพักอีกด้วย

ด้วยเหตุดังนี้ ผมจึงมีความเห็นว่า ทุนการศึกษาภายใต้โครงการการเขียนเรียงความฯ ที่แจกครั้งนี้ค่อยเกินไป และควรจะจำแนกระดับมัธยมศึกษาตอนต้นกับตอนปลายออกจากกัน เพราะค่าใช้จ่ายแตกต่างกันมาก ในทัศนะของคนยากคนจน การได้ทุนการศึกษาคือว่าการไม่ได้รับจัดสรรทุน ไม่ว่าจะจำนวนเงินทุนจะมีมากน้อยเพียงใด แต่ในเมื่อรัฐบาลมีเจตจำนงแน่วแน่ในการช่วยเหลือนักเรียนนักศึกษายากจน สมควรพิจารณาจัดสรรทุนการศึกษาอย่างดีเลิศ

รัฐบาลนำรายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาใช้จ่ายในด้านการศึกษามาก ทั้งการจัดสรรทุนการศึกษาเพื่ออาทรรระดับปริญญาเอกแก่อาจารย์มหาวิทยาลัย ทุนการศึกษาสำหรับเด็กอัจฉริยะ และทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนนักศึกษายากจน หากโครงการเหล่านี้ขยายสืบต่อไป ย่อมสร้างแรงกดดันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการหารายได้จากอบายมุขเพิ่มขึ้น ซึ่งสร้างต้นทุนแก่สังคมโดยไม่สมควร

ผมไม่ต้องการเห็นรัฐบาลประกอบกิจกรรมอบายมุขสืบต่อไป จึงใคร่เสนอว่า โครงการด้านการศึกษาเหล่านี้ควรผนวกเข้าสู่ระบบงบประมาณแผ่นดินตามปกติในปีต่อไป เพราะล้วนแล้วแต่เป็นโครงการที่ให้คุณประโยชน์แก่สังคม ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรปลดปล่อยทรัพยากรที่เคยให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคมมาใช้จ่ายในโครงการเหล่านี้

ประโยชน์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการผนวกโครงการด้านการศึกษาเหล่านี้เข้าสู่ระบบงบประมาณแผ่นดิน ก็คือ การทำให้โครงการเหล่านี้มีความโปร่งใส และฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบรัฐบาลได้ อันเสริมส่งให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## หมายเหตุ

1. ข้อเสนอในการกำหนดบทบาทของรัฐบาลในการจัดสรรบริการการศึกษาสำหรับคนจนและคนแก่ โปรดอ่าน รั้งสวรรค์ ธนะพรพันธ์ "ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร? ข้อพิจารณาว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา" ในพระธรรมปิฎกและคณะ ปฏิรูปการศึกษา การสร้างสรรค์ภูมิปัญญา (สำนักพิมพ์อัมรินทร์วิชาการ และมูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ 2539) หน้า 159-190
2. ข้อเสนอในการจัดตั้งกองทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจน โปรดอ่าน รั้งสวรรค์ ธนะพรพันธ์ "กองทุนประชาศึกษา" ผู้จัดการรายวัน (6 มีนาคม 2546)

**ตารางที่ 1**  
**จำนวนทุนการศึกษา**  
**โครงการเขียนเรียงความเพื่อรับทุนการศึกษาตามนโยบายรัฐบาล**  
**ตุลาคม 2546**

ระดับการศึกษา	มูลค่าทุน (บาทต่อปี)	จำนวนทุน	งบประมาณ (ล้านบาท)
ประถมศึกษา	6,000	14,697	88,182
มัธยมศึกษา	10,000	7,674	76,740
อุดมศึกษา	20,000	1,146	22,920
วิชาชีพ	5,000	17	0,085
-	-	23,534	187,927

ที่มา กระทรวงศึกษาธิการ