

ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร?

ข้อพิจารณาว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารวิชาการ เสนอต่อมูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์

มีนาคม ๒๕๓๙

สารบัญ

- ความเบื้องต้น
- ๑. หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการศึกษา
- ๒. ผู้ประชาชนกับผังโรงเรียน
- ๓. กลุ่มเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา
- ๔. ผู้ประชาชนกับบทบาทของรัฐบาลในการจัดการศึกษา
 - ๔.๑ นโยบายอัตราค่าเล่าเรียน
 - ๔.๒ การจัดสรรทุนการศึกษา
 - ๔.๓ นโยบายงบประมาณ
- ๕. การมีส่วนร่วมของสังคมทั้งหมดในการจัดการศึกษา
 - ๕.๑ การส่งเสริมภาคประชาชนในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้
 - ๕.๒ การส่งเสริมการลงทุนของธุรกิจเอกชนในภาคการศึกษา
 - ๕.๓ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษา
 - (ก) ค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษา
 - (ข) การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มรายจ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนา
 - (ค) เงินบริจาคเพื่อการศึกษา
- ๖. กองทุนประชาศึกษา
- ๗. ความลงท้าย

ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร?

ข้อพิจารณาว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา

● ความเบื้องต้น

ก่อนที่จะตอบคำถามว่า รัฐบาลควรจะปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร คงต้องตอบคำถามให้ได้ว่า ในปัจจุบันรัฐบาลจัดการศึกษาเพื่อใคร

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการได้บันไดดาราขึ้นสู่ยอดปิรามิดการศึกษาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้ที่ประสบความสำเร็จในการได้บันไดสู่ระบบอุดมศึกษาส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางและฐานะดี ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมและส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาในเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ ระบบการศึกษาที่จัดโดยรัฐบาลจึงเป็นประโยชน์แก่กลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคม ทั้งที่รัฐบาลมิได้จัดเก็บค่าเล่าเรียนในการศึกษาภาคบังคับและเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำสำหรับการศึกษาที่สูงขึ้น นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำมิได้ก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และมีได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม หากกลายเป็นการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่กลุ่มคนที่มีฐานะในสังคม

นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำในโรงเรียนรัฐบาลและการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ทำลายสิ่งจูงใจในการลงทุนในภาคการศึกษา เพราะอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในการประกอบการโรงเรียนเอกชนถูกกดให้ต่ำกว่าที่ควร ผลที่ตามมาก็คือ ภาคเอกชนมิได้มีบทบาทในการจัดการศึกษาเท่าที่ควร ระบบโรงเรียนปราศจากการแข่งขันในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา

ด้วยเหตุดังนี้ จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา เพื่อให้ผู้ด้อยฐานะในสังคมมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น เพื่อให้ผู้มีฐานะในสังคมร่วมรับภาระในการจัดบริการการศึกษามากขึ้น เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถพัฒนากระบวนการเรียนรู้ และเพื่อให้ภาคเอกชนแข่งขันกับภาครัฐบาลในการจัดการศึกษามากขึ้น

๑. หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาจักต้องมุ่งประโยชน์ของทวยราษฎร์ เมื่อมีการระดมความคิดเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเมื่อกว่าสองทศวรรษที่แล้ว มีผู้เสนอแนวความคิดการศึกษาเพื่อมวลชน แต่แล้วกระแสความคิดการศึกษาเพื่อมวลชนก็อ่อนตัวลงตามกาลเวลา และเกือบมอดดับลงในที่สุด ใน

เวลาต่อมา ก็มีนักการศึกษาเสนอแนวความคิด “การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Education for All

แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดของรัฐบาลในการจัดการศึกษา 'ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรทางการเงิน ข้อจำกัดด้านกำลังคน และขีดความสามารถของรัฐบาลเองย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลแต่โดยลำพังจะสามารถจัด “การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล” หากรัฐบาลยอมรับข้อจำกัดของตนเอง ก็สมควรที่จะพิจารณารับหลักการ “การมีส่วนร่วมของสังคมทั้งมวลในการจัดการศึกษา” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า All for Education รัฐบาลจะต้องเลิกผูกขาดการผลิตบริการการศึกษา โดยในขณะเดียวกันต้องส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วมด้วยมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การปฏิรูปการศึกษาโดยยึดหลักการ ‘การศึกษาเพื่อการศึกษา’ แต่เพียงอย่างเดียว มิอาจเกื้อกูลให้ประชากรราษฎรเห็นอานิสงส์ของการศึกษาได้ สมควรที่รัฐบาลจักต้องเน้นหลักการ ‘การศึกษาเพื่อชีวิต’ การศึกษาจักต้องเกื้อกูลให้ประชาชนมีชีวิตที่ดี สามารถจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ และสามารถแก้ปัญหาทุกด้านที่เผชิญในชีวิตปัจจุบันได้ ด้วยเหตุดังนี้ นักการศึกษาจึงเสนอหลักการ ‘การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาทั้งมวล’ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Education for All Problems

หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการศึกษา กล่าวโดยสรุปก็คือ

- (๑) หลักการ “การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล” (Education for All)
- (๒) หลักการ “การมีส่วนร่วมของสังคมทั้งมวลในการจัดการศึกษา” (All for Education)
- (๓) หลักการ “การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาทั้งมวล” (Education for All Problems)

๒. ผังประชาชน (People Mapping) กับผังโรงเรียน (School Mapping)

ก่อนที่จะลงมือปฏิรูปการศึกษา จำเป็นต้องเข้าใจ “ผังประชาชน” (People mapping) ในภาคการศึกษา

สังคมมนุษย์ทุกสังคมล้วนแล้วแต่มีการกำหนดผังประชาชน ผังประชาชนบ่งบอกตำแหน่งแห่งหนของประชาชนแต่ละหมู่เหล่าในสังคม บางครั้งปรากฏตัวตนในแผนที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีพื้นที่ทางกายภาพ ดังเช่นผังประชาชนที่แสดงการตั้งถิ่นฐาน ปัจจัยสำคัญที่กำหนดการตั้งถิ่นฐานของประชาชนมักจะเป็นปัจจัยทางด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และภาษา รวมตลอดจนนโยบายของรัฐในด้านต่างๆ ในบางกรณีผังประชาชนมิได้ปรากฏพื้นที่ทางกายภาพที่ชัดเจน ดังเช่นผังประชาชนในโครงสร้างอำนาจทางการเมือง

ในทุกภาคส่วนของสังคมมนุษย์ล้วนมีผังประชาชนในมิติต่างๆ ต่างกันเพียงความชัดเจนของโฉมหน้าทางกายภาพเท่านั้น ผังประชาชนมิได้มีเฉพาะแต่ในเรื่องการตั้งถิ่นฐานหรือในเรื่อง

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเท่านั้น หากยังมีผังประชาชนในภาคสาธารณสุข ผังประชาชนในภาคการศึกษาและผังประชาชนในมิติอื่นๆ

ว่าจำเพาะผังประชาชนในภาคการศึกษา นโยบายการศึกษาของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมามีส่วนสำคัญในการกำหนดตำแหน่งแห่งหนของประชาชนแต่ละหมู่เหล่าในสังคม นโยบายดังกล่าวนี้มีได้ให้โอกาสโดยเสมอภาคแก่ประชาชนในการรับบริการการศึกษาของรัฐ หากแต่เป็นนโยบายที่มีความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี มากกว่าผู้ที่มีฐานะยากจน ผังประชาชนในภาคการศึกษาก่อตัวขึ้นจากหลักการอันแฝงเร้นของนโยบายการศึกษาดังกล่าวนี้ ฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดผังประชาชนดังกล่าวนี้

ประชาชนที่ไม่มีโอกาสเข้าสู่ระบบโรงเรียนและอยู่นอกระบบโรงเรียน ส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่มีฐานะยากจนและอยู่ในชนบท โดยประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก หากปราศจากแรงกดดันทางการเมือง ประชาชนกลุ่มนี้ย่อมยากที่จะได้รับบริการการศึกษาจากรัฐบาล ฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่คัดคนเข้าสู่ระบบโรงเรียน

ภายในระบบโรงเรียน ผังประชาชนยังคงถูกกำหนดโดยฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองทางการเมือง ประชาชนที่มีฐานะยากจนและประชาชนในชนบทอย่างมากที่สุดก็ได้รับบริการการศึกษาภาคบังคับ ในระดับการศึกษาที่ยิ่งสูงขึ้นมากเพียงใด สัดส่วนของนักเรียนยากจนและนักเรียนที่มาจากครัวเรือนเกษตรจะยิ่งต่ำมากเพียงนั้น ในระดับอุดมศึกษา หากมิใช่เป็นเพราะมหาวิทยาลัยต่างๆ มีนโยบายรับนักเรียนจากชนบท มหาวิทยาลัยก็จะไม่มีพื้นที่สำหรับนักเรียนที่มาจากครัวเรือนเกษตร กระนั้นก็ตามเกือบไม่มีนักศึกษายากจนในมหาวิทยาลัยประเภทจำกัดการรับเข้าเลย เพราะนักเรียนยากจนถูกคัดออกไปแล้วตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา

ภายในระบบโรงเรียน อำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดคุณภาพของโรงเรียน โรงเรียนยังอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองมากเพียงใด ก็ยิ่งมีคุณภาพดีเพียงนั้น เพราะสามารถดูดซับทรัพยากรในการจัดการศึกษาเกินกว่าสัดส่วนอันพึงได้ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว โรงเรียนชั้นดีในกรุงเทพฯ มีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนชั้นดีในต่างจังหวัด ภายในกรุงเทพฯเอง โรงเรียนในเขตรอบในของกรุงเทพฯมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนเขตชานชบของกรุงเทพฯ ในส่วนภูมิภาค โรงเรียนในอำเภอเมืองมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนในอำเภอที่ห่างไกลตัวจังหวัด โรงเรียนที่อยู่นอกตัวอำเภอมีคุณภาพด้อยกว่าโรงเรียนในตัวอำเภอ แม้ในหมู่โรงเรียนในตัวจังหวัดด้วยกันเอง โรงเรียนในจังหวัดที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจมักจะมีคุณภาพดีกว่าจังหวัดที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของจังหวัดส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร แต่ส่วนสำคัญเป็นเพราะความเอาใจใส่ในการพัฒนาของรัฐบาล โดยที่ความเอาใจใส่ในการพัฒนามิได้เสมอเหมือนกันหมดทุกจังหวัด ทำยที่สุด โรงเรียนสาธิตในสังกัดมหาวิทยาลัยและสถาบันราชภัฏ

มีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนโดยทั่วไป เนื่องจากอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองนั่นเอง ด้วยเหตุ
 ดังนี้ ระยะห่างจากศูนย์อำนาจทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดตำแหน่งแห่งหนของ
 โรงเรียนในผังโรงเรียน (school mapping)

เมื่อพิจารณาผังประชาชนควบคู่กับผังโรงเรียนในภาคการศึกษา โดยให้นำหน้ากับปัจจัย
 ทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมืองมีข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

(๑) โรงเรียนที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียงในกรุงเทพฯ ถูกยึดกุมโดยชนชั้นกลางและกลุ่ม
 คนที่มีฐานะดี ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และรับราชการ ส่วนใหญ่
 มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ

(๒) โรงเรียนในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาคถูกยึดกุมโดยผู้มีฐานะ
 ในจังหวัดนั้นๆ

(๓) โรงเรียนนอกเขตอำเภอเมือง รวมทั้งโรงเรียนในเขตรอบนอกของกรุงเทพฯ ถูกยึดกุม
 โดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยลงไป

(๔) นอกภาคตัวเมือง (urban sector) ออกไป ไม่มีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา มีแต่
 ระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นสถานศึกษาของประชาชนในชนบท ส่วนใหญ่ยากจนและประกอบ
 อาชีพเกษตรกรรม

หากเข้าใจผังประชาชนและผังโรงเรียนดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ก็เห็นได้ว่า โรงเรียนที่มี
 คุณภาพซึ่งเป็นโรงเรียนที่อยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมือง ถูกยึดกุมโดยกลุ่มคนที่ได้เปรียบ
 ในสังคม คุณภาพของโรงเรียนมีสหสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัว
 นักเรียน ครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมากเพียงใด ก็ยังมีโอกาสยึดพื้นที่โรงเรียน
 ที่มีคุณภาพสูงมากเพียงนั้น โรงเรียนที่มีคุณภาพด้อยลงมาตกอยู่ในการยึดครองของกลุ่มคนที่มี
 ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้อยลงมา ส่วนกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมไม่มีพื้นที่ในระบบ
 โรงเรียนที่จะยึดกุม

๓. กลุ่มเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา

ดังได้กล่าวแล้วว่า หลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาก็คือ การ
 จัดการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล (Education for All) แต่ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีข้อจำกัดต่างๆ รัฐบาล
 แต่โดยลำพังมีอาจจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎรทั้งมวลได้ อีกทั้งไม่มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้
 รัฐบาลผูกขาดการจัดการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงสมควรยึดหลัก ‘การมีส่วนร่วมของสังคม
 ทั้งมวลในการจัดการศึกษา’ (All for Education) ในการนี้จำเป็นต้องมีการแบ่งงานที่เหมาะสม
 ระหว่างภาครัฐบาล ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

จากข้อพิจารณาว่าด้วยฝั่งประชาชนในภาคการศึกษา ประชาชนที่ยากจนและประชาชนในภาคเกษตรกรรมเป็นกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในการศึกษา ซึ่งมีได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจากการขยายตัวของระบบโรงเรียนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ยิ่งเมื่อลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งนโยบายการศึกษาด้วยแล้ว กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้มีแนวโน้มถูกทอดทิ้งโดยระบบตลาดและกลไกราคามากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงสมควรที่รัฐบาลจักต้องผันทรัพย์จากการศึกษามุ่งสู่กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนี้

ในอีกด้านหนึ่ง สังคมเศรษฐกิจไทยต้องการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต แต่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเกิดขึ้นได้ ก็ต้องมีการพัฒนาขั้นขั้นต้น มั่นคงในสังคมไทย และมีนโยบายการวิจัยและการพัฒนา (Research and Development) ที่แจ่มชัดและเอาจริงเอาจัง

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ทวยราษฎร์จะเป็นกลุ่มเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา แต่ขีดจำกัดของรัฐบาลทำให้รัฐบาลมีอาจจัดการศึกษาเพื่อประชาชนทั้งหมดโดยลำพัง ดังนั้น รัฐบาลจึงควรจำกัดเป้าหมายในการจัดการศึกษาเฉพาะ **คนจนและคนเก่ง** โดยที่ในขณะเดียวกัน ก็ต้องส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาด้วย

๔. ฝั่งประชาชนกับบทบาทของรัฐบาลในการจัดการศึกษา

เมื่อจำกัดบทบาทของรัฐบาลในการจัดการศึกษาสำหรับคนจนและคนเก่งแล้ว ขั้นตอนไปก็ต้องพิจารณาแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา หากพิจารณาจากฝั่งประชาชนในภาคการศึกษาเป็นหลักแล้ว แนวทางการปฏิรูปการศึกษามีอยู่อย่างน้อย ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดฝั่งประชาชนในระบบโรงเรียนเสียใหม่ โดยให้โรงเรียนรัฐบาลรับเฉพาะนักเรียนยากจนและนักเรียนเก่งโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ส่วนนักเรียนฐานะปานกลางและฐานะดีที่มีใ้ช่นักเรียนเรียนเก่ง ผันไปสู่โรงเรียนเอกชน ซึ่งต้องเสียค่าเล่าเรียนตามอัตราตลาด ยุทธวิธีของแนวทางนี้ ก็คือ การรื้อฝั่งประชาชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แล้วกำหนดฝั่งประชาชนขึ้นใหม่ตามกลุ่มเป้าหมายที่เลือก แต่ฝั่งประชาชนที่ดำรงอยู่ก่อเกิดจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในสังคม การรื้อฝั่งประชาชนตามยุทธวิธีนี้จึงขัดต่อโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและยากที่จะสำเร็จ เพราะจะถูกคัดค้านจากชนชั้นกลางและผู้ที่มีฐานะดีในสังคม ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างสูง

แนวทางที่สอง ได้แก่ การยอมรับฝั่งประชาชนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แล้วใช้มาตรการทางการคลังและการเงินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา โดยพยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงผังโรงเรียนเท่าที่จะเป็นไปได้

แนวทางที่สองมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่าแนวทางแรก ข้อเสนอต่อไปนี้เป็นไปตามแนวทางที่สอง มาตรการทางนโยบายที่ลำดับมีอยู่อย่างน้อย ๓ มาตรการ คือ

- (๑) นโยบายอัตราค่าเล่าเรียน
- (๒) การจัดทุนการศึกษา
- (๓) นโยบายงบประมาณ

๔.๑ นโยบายอัตราค่าเล่าเรียน

นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนต่ำเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลไทยมาเป็นเวลาช้านาน กระนั้นก็ตาม นโยบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่ไม่ก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และความเป็นธรรมในสังคมเท่านั้น หากยังซ้ำเติมให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ระบบโรงเรียนตามผังประชาชนในปัจจุบันถูกยึดกุมโดยกลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคม ประชาชนที่ด้อยฐานะถูกคัดออกจากระบบโรงเรียน ส่วนที่เล็ดลอดเข้าสู่ระบบโรงเรียนได้ มักจะไม่สามารถไต่บันไดการศึกษาไปสู่ยอดปิรามิดการศึกษาได้ โดยต้องตกบันไดการศึกษาเมื่อเข้าสู่ระดับมัธยมศึกษา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทบทวนนโยบายอัตราค่าเล่าเรียน ข้อที่พึงพิจารณามีอยู่อย่างน้อย ๓ ประการ

ประการแรก หากรัฐบาลยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมของสังคมทั้งหมดในการจัดการศึกษา (All for Education) รัฐบาลจะต้องไม่ควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันการศึกษาเอกชน เพื่อส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในภาคการศึกษา แต่การปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนลอยตัวเพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอในการดึงดูดเงินลงทุนเข้าสู่ภาคการศึกษา ตรวบเท่าที่รัฐบาลยึดกุมนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ความแตกต่างของอัตราค่าเล่าเรียนระหว่างสถาบันการศึกษาเอกชนกับสถาบันการศึกษาของรัฐ หากยังมีมากเกินไป ย่อมทำให้ความต้องการเข้าสถาบันการศึกษาของรัฐยังมีมากเพียงนั้น จนท้ายที่สุดความต้องการดำเนินนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำไม่สมประสงค์ เพราะจะมีการประมูลเพื่อเข้าสถาบันการศึกษาของรัฐด้วยการให้เงินบริจาค ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องละทิ้งนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ เพราะไม่เพียงแต่ไม่เกื้อกูลต่อการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในภาคการศึกษาเท่านั้น หากยังไม่สามารถบรรลุมิติวัตถุประสงค์ของนโยบายอีกด้วย

ประการที่สอง นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำที่ดำเนินมาแต่อดีตมิได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนบุคคล (private benefit) ที่นักเรียนนักศึกษาได้รับจากการศึกษา หากรัฐบาลมีทรัพยากรไม่จำกัด รัฐบาลย่อมอยู่ในฐานะที่จะจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำทุกระดับและทุกประเภทได้ แต่ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีทรัพยากรอันจำกัด การจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำจึงทำได้จำกัด ง่ายในการจัดการศึกษาของรัฐบาลเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ การขยายบริการการศึกษาและการเพิ่มพูนคุณภาพของบริการการศึกษาถูกจำกัดตามไปด้วย การเก็บอัตราค่าเล่าเรียนเป็นหนทางหนึ่งในการผ่อนคลายนโยบายจำกัดทางการคลังของรัฐบาล ทั้งนี้โดยยึดหลักการที่ว่าผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการการศึกษาของรัฐ จำต้องมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่าย แต่การศึกษามีได้ให้ประโยชน์เฉพาะบุคคลเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์ต่อสังคม (social benefit) ด้วย โดยที่มากน้อยแตกต่างกันไปตามระดับและประเภทของบริการการศึกษา การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนของรัฐบาลจึงควรพิจารณาจากสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลเทียบกับผลประโยชน์ของสังคม อัตราค่าเล่าเรียนควรผันแปรตามสัดส่วนดังกล่าวนี้ หากผลประโยชน์ส่วนบุคคลยังมีมากเพียงใด ก็ควรที่จะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราสูงมากเพียงนั้น ในทางกลับกัน หากผลประโยชน์ที่สังคมได้รับยิ่งสูงมากเพียงใด อัตราค่าเล่าเรียนก็ควรจะยิ่งต่ำมากเพียงนั้นหรือไม่มีการเก็บเลย การไม่เก็บค่าเล่าเรียนเลย ย่อมมีนัยว่าประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระในการจัดการศึกษาของรัฐบาล ในกรณีสุดโต่งอีกด้านหนึ่ง การเก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ย (Full-cost Pricing) ย่อมมีนัยว่า ผู้รับบริการการศึกษาเป็นผู้รับภาระรายจ่ายแต่เพียงผู้เดียว โดยที่สังคมมิได้มีส่วนร่วมรับภาระด้วย การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราดังกล่าวนี้ควรจะทำก็ต่อเมื่อการศึกษาระดับหรือประเภทนั้นมิได้ให้ประโยชน์แก่สังคมเลยมีเฉพาะแต่ประโยชน์ส่วนบุคคลเท่านั้น

ประการที่สาม การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลที่ผ่านมามีได้คำนึงถึงฝั่งประชาชนในระบบโรงเรียน ด้วยเหตุที่คุณภาพของโรงเรียนรัฐบาลแตกต่างกันมากและโรงเรียนที่มีคุณภาพถูกยึดครองโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคม ในขณะที่เดียวกันประชาชนที่ด้อยฐานะมีโอกาสได้เข้าเรียนโดยตลอดรอดฝั่งได้ จึงสมควรที่จะกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามฝั่งประชาชน หากยอมรับหลักการดังกล่าวนี้ อัตราค่าเล่าเรียนในเขตในของกรุงเทพฯ ควรจะสูงกว่าเขตชานชองกรุงเทพฯ อัตราค่าเล่าเรียนในต่างจังหวัดควรจะต่ำกว่ากรุงเทพฯ อัตราค่าเล่าเรียนในอำเภอเมืองและอำเภอที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจควรจะสูงกว่าอำเภอที่ห่างไกล ในเขตที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่ควรเก็บค่าเล่าเรียนทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

ด้วยการผสมผสานหลักการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับกับหลักการเก็บค่าเล่าเรียนตามผังประชาชน แนวทางในการปฏิบัติก็คือ การศึกษาในระดับที่สูงกว่าควรจะเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าระดับการศึกษาที่ต่ำกว่าทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์ การศึกษาสายวิชาชีพควรจะเสียค่าเล่าเรียนสูงกว่าสายวิชาการในระดับการศึกษาเดียวกัน

แนวทางปฏิบัติอีกประการหนึ่งก็คือ การยี่ดรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว (government current expenditure per student) เป็นตัวแปรนโยบาย (policy variable) หากค่าเล่าเรียนเท่ากับรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว ย่อมมีนัยว่ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนรายจ่ายในการลงทุน (government capital expenditure)

(๑) ในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยประเภทจำกัดจำนวนการรับเข้าควรจะเก็บค่าเล่าเรียนไม่น้อยกว่า ๑๐๐% ของรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว โดยในสาขาวิชาชีพอัตราค่าเล่าเรียนควรจะสูงพอที่จะครอบคลุมรายจ่ายในการดำเนินงานกับบางส่วนของรายจ่ายในการลงทุน

(๒) ในระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ โรงเรียนในเขตในของกรุงเทพฯ ควรเก็บค่าเล่าเรียนไม่น้อยกว่า ๗๕% ของรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว ในเขตที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่เก็บค่าเล่าเรียน

(๓) ในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับไม่เก็บค่าเล่าเรียน

๔.๒ การจัดสรรทุนการศึกษา

เมื่อรัฐบาลปล่อยให้ค่าเล่าเรียนลอยตัวในสถานศึกษาเอกชน และเขยิบอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล โดยยึดหลักการที่ว่าผู้ได้ประโยชน์จากการจัดการศึกษาของรัฐบาลจักต้องร่วมรับภาระรายจ่ายมากขึ้น การดำเนินนโยบายตามแนวทางดังกล่าวนี้ย่อมทำให้ประชาชนผู้ยากจนเดือดร้อน ดังนั้นจึงต้องวางระบบในการจัดสรรทุนการศึกษา และโดยที่คนจนและคนเก่งเป็นกลุ่มเป้าหมายตามข้อเสนอนี้ ทุนการศึกษาจึงมุ่งจัดสรรให้แก่คนจนและคนเก่ง การจัดระบบทุนการศึกษาจักต้องดำเนินการก่อนการปรับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียน

ทุนการศึกษาควรมีจำนวนเงินมากพอที่จะเกื้อกูลให้นักเรียน/นักศึกษาเล่าเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับข้อจำกัดทางการเงิน ทุนการศึกษาควรจะครอบคลุมรายการต่อไปนี้

- (๑) ค่าเล่าเรียน ทุนการศึกษาจะต้องให้ค่าเล่าเรียนในระดับสูงพอที่จะให้ผู้รับทุนเลือกเข้าสถานศึกษาเอกชนได้
- (๒) ค่าครองชีพ ซึ่งรวมค่าอาหารและค่าเดินทาง
- (๓) ค่าที่อยู่อาศัย

- (๔) ค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา
- (๕) ค่าเครื่องแต่งกาย
- (๖) ค่ารักษาพยาบาล โดยอาจจัดระบบการประกันสุขภาพสำหรับนักเรียน/นักศึกษาที่ได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาล

สำหรับนักเรียน/นักศึกษาที่ยากจน ทุนการศึกษาจำเป็นต้องครอบคลุมถึงค่าเสียโอกาสที่เกิดจากการเรียนหนังสือหรืออีกนัยหนึ่ง รายได้อื่นพึงได้หากเข้าสู่ตลาดแรงงาน แทนที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียน (earnings foregone)

ในการให้ทุนการศึกษารายการต่างๆ ให้จ่ายเป็นตัวเงินเฉพาะค่ารักษาพยาบาลจ่ายเมื่อเจ็บป่วย หรือจ่ายเข้าระบบการประกันสุขภาพ และเฉพาะค่าเล่าเรียนให้จ่ายเป็นคูปองการศึกษา (education voucher) ผู้รับทุนมีเสรีภาพในการเลือกสถาบันการศึกษา โดยไม่ถูกบังคับและไม่ถูกจำกัดให้เลือกเฉพาะสถานศึกษาของรัฐบาล สถาบันการศึกษาที่ได้รับคูปองการศึกษานักเรียนทุนก็จะนำคูปองนั้นเบิกเป็นเงินจากหน่วยงานของรัฐต่อไป เงื่อนไขสำคัญในการนี้ก็คือ สถานศึกษาของรัฐบาลจะปฏิเสธไม่รับนักเรียนทุนของรัฐบาลมิได้ แต่เงื่อนไขนี้ไม่ควรบังคับใช้กับสถานศึกษาเอกชน

๔.๓ นโยบายงบประมาณ

รัฐบาลจำเป็นต้องปรับนโยบายงบประมาณเพื่อเกื้อคุณภาพของโรงเรียน ในด้านหนึ่ง รัฐบาลควรผลักดันให้โรงเรียนที่มีคุณภาพขึ้นค่าเล่าเรียนและดูดซับเงินบริจาคจากผู้ปกครอง ประชาชนที่ยึดกุมโรงเรียนที่มีคุณภาพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จะได้มีส่วนรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลควรผันงบประมาณด้านการศึกษาจากเขตที่รุ่งเรืองไปสู่เขตที่ด้อยพัฒนา ด้วยการลดงบดำเนินงานต่อหัวในเขตที่รุ่งเรือง และเพิ่มงบดำเนินงานต่อหัวในเขตด้อยพัฒนา เขตที่ยิ่งด้อยพัฒนามากเพียงใด ควรจะได้รับจัดสรรงบดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น

การจัดสรรงบลงทุนก็ควรยึดหลักการเกื้อคุณภาพของโรงเรียนด้วย สำหรับสถานศึกษาในเขตที่รุ่งเรือง รัฐบาลควรจัดสรรงบลงทุนด้วยอาคารสถานที่เป็นหลัก ส่วนงบลงทุนในด้านครุภัณฑ์และอุปกรณ์การศึกษา ให้ยึดหลักเงินอุดหนุนสมทบ (matching grant) กล่าวคือ ผู้ปกครองต้องรับภาระรายจ่ายส่วนหนึ่ง โดยรัฐบาลรับภาระส่วนที่เหลือ สัดส่วนการรับภาระขึ้นอยู่กับนโยบายที่กำหนด โดยพิจารณาจากฐานะของผู้ปกครอง โรงเรียนที่ผู้ปกครองฐานะดีสัดส่วนการรับภาระงบลงทุนของรัฐบาลจะต่ำ และจะสูงในกรณีกลับกัน

การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้ มิได้มีผลในการเกื้อคุณภาพระหว่างโรงเรียนรัฐบาลด้วยกันเท่านั้น หากยังเป็นการเปลี่ยนแปลงผังโรงเรียนอย่างสำคัญอีกด้วย

โรงเรียนที่อยู่ห่างจากศูนย์อำนาจทางการเมืองแตกต่างกันจะได้มีความแตกต่างในด้านคุณภาพน้อยลง

๕. การมีส่วนร่วมของสังคมทั้งหมดในการจัดการศึกษา

ความจำกัดด้านทรัพยากรของรัฐบาลที่ดี และความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการที่ดี ทำให้การผูกขาดในการจัดการศึกษาของรัฐบาลไม่เป็นผลดีต่อสังคมโดยรวม สมควรที่จะระดมสรรพกำลังของคนในชาติมาใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาของสังคมอีกด้วย การดึงสังคมโดยรวมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม มาตรการที่พึงพิจารณามีอยู่อย่างน้อย ๓ ประการคือ

- (๑) การส่งเสริมภาคประชาชนในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- (๒) การส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจเอกชนในภาคการศึกษา
- (๓) การส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษา

๕.๑ การส่งเสริมภาคประชาชนในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้

รัฐบาลควรให้ความสนใจในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน (informal education) มากขึ้น เพราะประชาชนส่วนใหญ่อยู่นอกระบบโรงเรียน ในข้อเท็จจริงประชาชนมีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา เพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญในชีวิตประจำวัน ผลของการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวนี้ปรากฏในรูปของภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ความจำกัดและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนต่างท้องถิ่นมิได้เรียนรู้ภูมิปัญญาของกันและกัน และไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

ขอเพียงรัฐบาลไม่ดูถูกภูมิปัญญาท้องถิ่น รวบรวมและเผยแพร่ความรู้ที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดวางระบบเพื่อเชื่อมโยงประชาชนต่างท้องถิ่นเพื่อให้มีโอกาสแลกเปลี่ยนภูมิปัญญาระหว่างกัน และมีโอกาสเรียนรู้การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของกันและกัน รวมตลอดจนจัดวางระบบเพื่อส่งเสริมส่งการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชน แต่ทั้งนี้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงความคิดภายในภาครัฐบาลว่า การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรประชาชนเป็นเรื่องที่สามารถทำได้

๕.๒ การส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจเอกชนในภาคการศึกษา

รัฐบาลจักต้องลบล้างกระบวนการทัศน์ที่มีมาแต่ดั้งเดิมว่า รัฐบาลต้องผูกขาดในการจัดการศึกษา หากกระบวนการทัศน์พื้นฐานนี้ยังไม่เปลี่ยนแปลง การปรับเปลี่ยนบทบาทระหว่างภาค

รัฐบาลกับภาคเอกชนในการจัดการศึกษาเป็นเรื่องยากที่จะเป็นไปได้ การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลเลิกผูกขาดในการจัดการศึกษา แม้แต่ในการศึกษาภาคบังคับ

การเลิกผูกขาดในการจัดการศึกษาต้องดำเนินควบคู่กับการหยุดขยายการศึกษาภาคบังคับ เพราะนัยสำคัญของการศึกษาภาคบังคับก็คือ เป็นการศึกษาประเภทหรือระดับที่ให้ประโยชน์แก่สังคมอย่างเหลือล้น จนรัฐบาลยอมรับภาระรายจ่ายทั้งหมด โดยไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน ด้วยเหตุที่การศึกษาภาคบังคับมีนัยดังกล่าวนี้เอง ภาคธุรกิจเอกชนจึงยากที่จะเข้าไปประกอบการในการศึกษาภาคบังคับได้ การขยายการศึกษาภาคบังคับในที่สุดแล้วย่อมมีผลลดทอนบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการจัดการศึกษา

แต่การขยายการศึกษาภาคบังคับอาจไม่กระทบต่อบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนก็เป็นได้ หากรัฐบาลให้หลักประกันว่ารัฐบาลจะไม่เป็นผู้ผลิตบริการการศึกษาภาคบังคับแต่เพียงผู้เดียว การให้หลักประกันเช่นนี้กระทำได้ด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรบริการการศึกษาภาคบังคับ แทนที่รัฐบาลจะผลิตบริการการศึกษาชนิดให้เปล่าแก่ประชาชน ก็จัดสรรคูปองการศึกษาให้แทน โดยที่ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกโรงเรียนอย่างเต็มที่ เมื่อประชาชนเลือกเข้าโรงเรียนใดก็ชำระค่าเล่าเรียนด้วยคูปองการศึกษา โรงเรียนเมื่อได้รับคูปองการศึกษาก็นำไปขึ้นเงินจากหน่วยงานของรัฐ กระนั้นก็ตามมูลค่าของคูปองการศึกษาจะเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดภาคธุรกิจเอกชนให้เข้าไปลงทุนในภาคการศึกษา หากคูปองการศึกษามีมูลค่าต่ำเกินไป จนขาดทุนหรือได้ผลตอบแทนไม่คุ้มกับการลงทุนก็จะมีธุรกิจเอกชนเข้าไปลงทุน

ไม่เพียงแต่รัฐบาลจะต้องกำหนดและลดบทบาทในการจัดการศึกษาเท่านั้น หากยังต้องเลิกควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนอีกด้วย เพราะการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนทำให้อัตราผลตอบแทนในการลงทุนในภาคการศึกษาต่ำเกินกว่าที่จะจูงใจให้มีการลงทุน อีกทั้งการควบคุมก็หาประสิทธิภาพผลไม่ ฅ ระดับอัตราค่าเล่าเรียนที่ควบคุม ซึ่งต่ำกว่าอัตราตลาดย่อมมีอุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) จึงมีผู้เสนอซื้อด้วยการจ่ายเงินบริจาคหรือเงินกินเปล่า การปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนลอยตัวเป็นการเพิ่มสิ่งจูงใจในการลงทุน กลุ่มคนที่เดือดร้อนจากแนวนโยบายดังกล่าวนี้ก็คือ กลุ่มคนผู้ยากจน หากรัฐบาลจัดระบบทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจน ความเดือดร้อนดังกล่าวนี้ก็บรรเทาเบาบางลง

แทนที่รัฐบาลจะควบคุมอัตราค่าเล่าเรียน ควรจะหันไปควบคุมคุณภาพของการบริการการศึกษา ด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำ และกำกับตรวจสอบมิให้ผู้ประกอบการเอกชนเอาไรต์เอาเปรียบนักเรียนในด้านต่างๆ

รัฐบาลจะมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในภาคการศึกษาดูเดียวกับการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมต่างๆ ก็อาจทำได้แต่ควรมีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการ

ผลิตบริการการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการส่งเสริมการตั้งสถานศึกษาในส่วนภูมิภาค มาตรการที่ใช้ในการส่งเสริมการลงทุนประกอบด้วยสิ่งจูงใจด้านภาษีอากร ดังเช่นการกำหนดระยะเวลาปลอดภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income tax holiday) และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีการนำเข้าครุภัณฑ์และอุปกรณ์การศึกษา นอกจากนี้ ยังอาจช่วยจัดสรรปัจจัยการผลิตราคาถูกลง ดังเช่นการให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อจัดตั้งสถานศึกษาและการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ในการนี้รัฐบาลอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนต้องรับนักเรียนกลุ่มเป้าหมายของรัฐบาล

๕.๓ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษา

(ก) ค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษา

การใช้จ่ายในภาคการศึกษามีได้มีเฉพาะแต่รายจ่ายในการผลิตบริการการศึกษา หากยังมีรายจ่ายในการรับบริการการศึกษาด้วย ประชาชนที่รู้ซึ่งในคุณค่าของการศึกษาย่อมยินดีใช้จ่ายเงินด้านการศึกษาสำหรับลูกหลาน การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจคุณประโยชน์ของการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการ ขณะเดียวกันก็ควรที่จะใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเครื่องมือในการบรรเทาภาระรายจ่ายของประชาชน ตามปกติรายจ่ายด้านการศึกษาของบุตรธิดาสามารถนำค่าใช้จ่ายไปหักออกจากเงินได้พึงประเมิน ก่อนที่จะคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประมวลรัษฎากรในปัจจุบัน อนุญาตให้หักค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาสำหรับบุตรธิดาได้เพียงคนละ ๒,๐๐๐ บาท โดยหักลดหย่อนได้เพียง ๓ คนสำหรับบุตรธิดาที่เกิดขึ้นหลังปี ๒๕๒๒ บทบัญญัติดังกล่าวนี้กำหนดแต่ปี ๒๕๒๕ บัดนี้เวลาล่วงเลยมากกว่าทศวรรษความไม่เหมาะสมของค่าลดหย่อนปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ไม่เพียงแต่ค่าลดหย่อนจะต่ำเกินไปเท่านั้น หากยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริงอีกด้วย เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐบาลปล่อยให้ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชนลอยตัว และเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล ค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาจะต้องปรับตามสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป จึงจะเป็นการสมควรไม่เพียงแต่ต้องปรับค่าลดหย่อนให้สอดคล้องกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น หากยังควรที่จะใช้ค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้ประชาชนใช้จ่ายด้านการศึกษาด้วย

การจำกัดจำนวนบุตรธิดาที่หักค่าลดหย่อนตามประมวลรัษฎากรได้นั้นมีนัยว่า รัฐบาลใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเครื่องมือในการลดอัตราค่าเล่าเรียนของประชากร แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ประชาชนมิได้มีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับประมวลรัษฎากร จะมีประชาชนสักกี่คนที่เปิดอ่านประมวลรัษฎากรก่อนที่จะตัดสินใจมีบุตร ภาษีอากรมิใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิผลในการควบคุมจำนวนประชากร การจำกัดจำนวนบุตรธิดาที่หักค่าลดหย่อนตามประมวลรัษฎากรได้นั้น

จึงมีผลในการลงโทษผู้มีเงินได้ที่มียศบรรพตมาก ซึ่งมีได้มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การปรับค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นมิได้เป็นประโยชน์แก่คนจน เพราะผู้ที่ยากจนจริงๆ ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้อยู่แล้ว ประโยชน์ตกแก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูง หากค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาสูงมากพอที่จะลดชั้นเงินได้ (income class) ภาระภาษีเงินได้จะลดลงไปเป็นอันมาก เพราะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า ชั้นเงินได้ถึงสูงมากเพียงใด อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (marginal tax rate) จะยิ่งสูงมากเพียงนั้น ในกรณีเช่นนี้ การเพิ่มค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาจะเป็นประโยชน์แก่ผู้มีเงินได้สูงมากกว่าผู้มีเงินได้ต่ำ กระนั้นก็ตาม มีเหตุผลสนับสนุนให้ปรับค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาให้สอดคล้องกับรายจ่ายจริง อย่างน้อยที่สุดเพื่อผ่อนคลายภาระของชนชั้นกลางระดับล่าง (lower middle class) อันเป็นกลุ่มคนที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการศึกษาตามข้อเสนอนี้ เพราะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงขึ้น แต่มิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เช่น คนจน

(ข) การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มรายจ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนา (R&D)

ในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ภาคเอกชนมีบทบาทไม่ยิ่งหย่อนกว่าภาครัฐบาล ในกรณีทั่วไปมีบทบาทมากกว่าภาครัฐบาลในการพัฒนาเทคโนโลยีเสียด้วยซ้ำ การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มรายจ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนานับเป็นยุทธวิธีที่สำคัญ ในปัจจุบันรัฐบาลได้ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน อาทิเช่น การอนุญาตให้หักรายจ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนาเกินกว่ารายจ่ายจริง เพื่อลดภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล การคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง (accelerated depreciation) สำหรับเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัยและการพัฒนา รวมถึงลดจนการลดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรอุตสาหกรรม คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน เครื่องมือวัดและทดสอบ และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ยังจัดสรรเงินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำสำหรับการวิจัยและการพัฒนาอีกด้วย

กระนั้นก็ตาม รายจ่ายการวิจัยและการพัฒนาในภาคธุรกิจเอกชนยังมีอยู่น้อยมากสมควรที่รัฐบาลจะทบทวนมาตรการทั้งปวง และกำหนดกรอบมาตรการชุดใหม่เพื่อให้มีความรอบด้านและมีสิ่งจูงใจมากกว่าเดิม

ในขณะที่รัฐบาลมีมาตรการในการส่งเสริมการใช้จ่ายในการวิจัยและการพัฒนาในภาคธุรกิจเอกชน รัฐบาลต้องไม่ลืมภาคประชาชน และให้การส่งเสริมไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน

(ค) เงินบริจาคเพื่อการศึกษา

การระดมเงินบริจาคเพื่อการศึกษาเป็นหนทางหนึ่งในการผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงิน รัฐบาลพึงดำเนินการทั้งปวงเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนเพื่อให้มีการบริจาคเงินเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็ใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้มีการบริจาคเพื่อการศึกษา

ในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประมวลรัษฎากรมาตรา ๔๗ (๗) (ก) มีบทบัญญัติอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนสำหรับเงินที่บริจาคแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ โดยให้หักได้เท่าจำนวนที่บริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของเงินได้พึงประเมินที่หักค่าลดหย่อนอื่นๆแล้ว การหักค่าลดหย่อนรายการนี้ได้จำแนกเงินบริจาคการศึกษาออกจากเงินบริจาคด้านสาธารณสุข ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การบริจาคเงินให้แก่สถานศึกษาเอกชน จะนำมาหักค่าลดหย่อนเพื่อบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่ได้

ในกรณีภาษีเงินได้นิติบุคคล ประมวลรัษฎากรมาตรา ๖๕ ตี (๓) มีบทบัญญัติว่าเงินบริจาคเพื่อสาธารณกุศล เพื่อสาธารณประโยชน์ และเพื่อการศึกษา สามารถนำไปลดหย่อนภาระภาษีได้ โดยหักได้ไม่เกินร้อยละ ๒ ของกำไรสุทธิ แต่ทั้งนี้การบริจาคเงินแก่สถานศึกษาและสถาบันวิจัยเอกชนจะนำมาหักค่าลดหย่อนภาระภาษีมิได้

หากรัฐบาลยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมของสังคมทั้งหมดในการจัดการศึกษา ก็ต้องปฏิบัติต่อภาคเอกชนเสมอด้วยภาครัฐบาล ระบบราชการจักต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติในขั้นรากฐาน โดยปฏิบัติต่อเงินบริจาคสถานศึกษาและสถาบันวิจัยเอกชนเสมอด้วยหน่วยงานของรัฐ ในเบื้องต้นจักต้องยินยอมให้เอกชนจัดตั้งมูลนิธิเพื่อการศึกษาตามนัยแห่งประมวลรัษฎากรเช่นนี้แล้ว ก็เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร โดยกำหนดบทบัญญัติว่าเฉพาะเงินบริจาคที่ให้แก่มูลนิธิเท่านั้นที่ได้รับลดหย่อนภาระภาษี เงินที่บริจาคแก่สถานศึกษาและสถาบันวิจัยเอกชนโดยตรงจะมีได้รับลดหย่อน ทั้งนี้เพื่ออุดช่องโหว่ในการหลบเลี่ยงภาษี

นอกเหนือจากการปฏิบัติต่อภาคเอกชนเสมอด้วยภาครัฐบาลในกรณีเงินบริจาคเพื่อการศึกษาแล้ว อัตราค่าลดหย่อนก็เป็นมาตรการทางนโยบายที่พึงพิจารณาการเพิ่มอัตราค่าลดหย่อนทั้งในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล จะช่วยเพิ่มการบริจาคเงินเพื่อการศึกษาได้น้อยหรือไม่

๖. กองทุนประชาศึกษา

กองทุนประชาศึกษาจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์หลัก ๒ ด้าน ด้านหนึ่งเพื่อจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับคนเก่งและคนจน อีกด้านหนึ่งเพื่อจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในภาคประชาชน

รูปแบบการจัดองค์การของกองทุนเป็นเรื่องที่ตรงไปตรงมา ระหว่างระบบการกระจายอำนาจกับระบบการรวมศูนย์อำนาจ ในช่วงเวลาที่องค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง กองทุนอาจบริหารโดยคณะกรรมการกองทุนประชาศึกษาในส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการฯ เป็นผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น

กองทุนประชาศึกษามีโครงสร้างทางการเงินที่มีองค์ประกอบ ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นเงินทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินทุนจ่ายขาด เงินทุนคงยอดเงินต้นจะอ้างเงินต้นไว้ และนำเฉพาะดอกเบี้ยไปใช้จ่าย ส่วนเงินทุนจ่ายขาดมีจำกัดอ้างเงินต้น รัฐบาลต้องผูกพันในการจัดสรรงบประมาณให้กองทุนประชาศึกษา โดยให้กองทุนฯ สะสมเงินทุนคงยอดเงินต้นจำนวนมากพอที่จะให้ดอกเบี้ยพอเพียงแก่การดำเนินการในท้ายที่สุด ต่อจากนั้นไปก็มิจำกัดจัดสรรงบประมาณรายปี แต่ต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นครั้งคราว เพื่อให้กองทุนฯ มีเงินทุนคงยอดเงินต้นจำนวนมากพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ

คณะกรรมการกองทุนประชาศึกษาประจำท้องถิ่นมีหน้าที่คัดเลือกนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนในท้องถิ่นเพื่อให้ทุนการศึกษา ในกรณีนักเรียนเก่ง อาจกำหนดเป้าหมายให้คัดเลือกนักเรียนเก่งที่สุด ๕% แรกของจำนวนนักเรียนทุกชั้นปีในทุกอำเภอเพื่อให้ทุนการศึกษา สัดส่วนนักเรียนเก่งที่ให้ทุนการศึกษาในชั้นแรกขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินของกองทุนฯ โดยจะเขยิบเพิ่มขึ้นเมื่อกองทุนฯ มีเงินทุนเพิ่มขึ้น ในกรณีนักเรียนยากจน ให้ตัดจากครอบครัวที่มีรายได้ อยู่ใต้เส้นความยากจน (poverty line) เมื่อฐานะการเงินของกองทุนฯ ยังไม่ดี อาจต้องกดดันความยากจนลง แล้วจึงเขยิบขึ้นสู่ระดับที่เป็นจริงในภายหลัง

ในระยะแรก หากมีข้อจำกัดทางการเงิน ให้จำกัดจำนวนจังหวัดในการปฏิบัติการ โดยเลือกจัดสรรทุนการศึกษาแก่นักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนในจังหวัดที่ยากจนที่สุด ๕-๑๐ จังหวัดแรก ต่อเมื่อข้อจำกัดทางการเงินผ่อนคลายลงจึงขยายจำนวนจังหวัดที่ปฏิบัติการ จนครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร

นักเรียนทุนของกองทุนประชาศึกษา ทั้งนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจน จะได้รับแจกคู่มือการศึกษา นักเรียนเหล่านี้มีเสรีภาพในการเลือกโรงเรียนในระดับหนึ่ง โรงเรียนที่นักเรียนทุนเหล่านี้เลือกเข้า เมื่อได้รับคู่มือการศึกษาก็นำไปเบิกเงินจากกองทุนฯ ทั้งนี้ไม่จำกัดว่าต้องเป็นโรงเรียนรัฐบาล

การจัดสรรทุนการศึกษาผ่านกองทุนประชาศึกษามีผลในการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณ เพราะเป็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่นักเรียน แทนที่จะเป็นการจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียน โรงเรียนจะได้รับงบประมาณก็ต่อเมื่อนักเรียนทุนของกองทุนประชาศึกษาเลือกเข้าเรียน

ด้วยยุทธวิธีที่การขึ้นค่าเล่าเรียนในกลุ่มโรงเรียนที่ยึดกุมโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งระดมเงินบริจาคจากประชาชนกลุ่มนี้ รัฐบาลสามารถลดงบประมาณที่จัดสรรให้แก่โรงเรียนกลุ่มนี้ได้ โดยพยายามให้พึ่งพิงตนเองทางการเงินมากขึ้น งบประมาณที่จัดสรรให้แก่กองทุนประชาศึกษาส่วนหนึ่งเป็นงบประมาณที่ผันจากกลุ่มโรงเรียนที่ยึดกุมโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมนี้เอง

กองทุนประชาศึกษามีได้มีหน้าที่ในการจัดสรรทุนการศึกษาให้แก่แก่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชนอีกด้วย ดังนั้นจึงต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและองค์กรประชาชน

๗. ความลงท้าย

บทความนี้เสนอให้เลือกนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนเป็นกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษาของรัฐบาล แต่เมื่อพิจารณาฝั่งประชาชนในระบบโรงเรียนแล้ว ปรากฏว่าโรงเรียนที่มีคุณภาพถูกยึดกุมโดยกลุ่มคนที่มีฐานะทั้งทางเศรษฐกิจและ/หรือสังคม การเปลี่ยนแปลงฝั่งประชาชนโดยขับกลุ่มคนเหล่านี้ออกไปจากโรงเรียนที่มีคุณภาพ เพื่อให้แก่นักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนเข้ามาแทนที่เป็นเรื่องยากยิ่ง บทความนี้จะเสนอยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงฝั่งโรงเรียนแทนการเปลี่ยนแปลงฝั่งประชาชน

ยุทธวิธีสำคัญตามข้อเสนอในบทความนี้ก็คือ การเข้ามาตรึงการคลังและการเงินเพื่อให้กลุ่มคนที่มีฐานะรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการการศึกษาของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยที่กลุ่มคนที่ด้อยฐานะรับภาระน้อยลง

ด้วยการปรับค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐบาลตามผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับและตามฝั่งประชาชน โดยโรงเรียนในกรุงเทพฯ เขตในเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าโรงเรียนในต่างจังหวัด และไม่เก็บค่าเล่าเรียนในเขตด้อยพัฒนา พร้อมทั้งส่งเสริมให้ดูดซับเงินบริจาคจากประชาชนที่มีฐานะ โรงเรียนที่มีคุณภาพสามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้มากขึ้น ซึ่งเกื้อกูลต่อการผันงบประมาณไปสู่โรงเรียนในเขตด้อยพัฒนา การเกลี้ยคุณภาพของโรงเรียนทำได้ด้วยการลดงบประมาณต่อหัวในเขตที่พัฒนาแล้วและเพิ่มงบประมาณต่อหัวในเขตด้อยพัฒนา พร้อมกันนั้นก็จัดตั้งกองทุนประชาศึกษา เพื่อจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจน และเพื่อส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในภาคประชาชน

บทความนี้ยังได้เสนอให้เข้ามาตรึงการคลังและการเงินในการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนมีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของภาครัฐบาลในการทำหน้าทีนี้

การเปลี่ยนแปลงการจัดการการศึกษาตามข้อเสนอนี้ จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย ๗ ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนจะมีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น การปลดปล่อยพันธนาการ การควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนที่ดี และการส่งเสริมการลงทุนในภาคการศึกษาที่ดี เกื้อกูลต่อการมีบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชน เกื้อกูลต่อการมีบทบาทของภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคมทั้งหมดในการจัดการศึกษา การแบ่งบทบาทในการจัดการศึกษาระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน จะค่อยๆเปลี่ยนแปลงหลักการในขั้นพื้นฐาน แทนที่จะมีการแบ่งงานกันทำตามระดับและประเภทของบริการการศึกษา หลักการที่แปรเปลี่ยนไปก็คือ การยึดกลุ่มเป้าหมายเป็นหลักในการแบ่งงานกันทำ โดยรัฐบาลผันทรัพยากรไปสู่กลุ่มคนจนและกลุ่มคนเก่งเป็นสำคัญ

ประการที่สอง การศึกษานอกระบบโรงเรียน (informal education) จะมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากการผันทรัพยากรไปในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชน แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณของกองทุนประชาศึกษาและขึ้นอยู่กับการจัดองค์กรของคณะกรรมการกองทุนประชาศึกษา รวมตลอดจนการสร้างเครือข่ายองค์กรประชาชน

ประการที่สาม ระบบการศึกษามีความเป็นธรรมมากขึ้น เนื่องจากประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต้องรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการปรับค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับ และตามผังประชาชนในระบบโรงเรียน ตลอดจนการดูดซับเงินบริจาคจากประชาชนกลุ่มนี้ ส่วนประชาชนที่ด้อยฐานะจะรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาน้อยลง เนื่องจากการลดหรือไม่เก็บค่าเล่าเรียนในเขตด้อยพัฒนา นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงคุณภาพด้วยการผันงบประมาณจากเขตที่พัฒนาแล้วไปสู่เขตด้อยพัฒนาก็ช่วยสร้างความเป็นธรรมในระบบการศึกษาเพิ่มขึ้น

ประการที่สี่ ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาจะมีมากขึ้น เนื่องจากมีมาตรการทางนโยบายในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยตรง ทั้งนี้ด้วยการจัดตั้งกองทุนประชาศึกษาและจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจนในทุกอำเภอและทุกระดับการศึกษา ข้อเสนอนี้มีผลในการเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการจัดสรรงบประมาณการศึกษาในขั้นรากฐาน แต่เดิมรัฐบาลจัดบริการการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือราคาถูกแก่ประชาชน ในระดับการศึกษาภาคบังคับ ประชาชนที่ยากจนได้ประโยชน์จากบริการการศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาล แต่ในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไปประโยชน์ตกแก่กลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำมิได้เป็นประโยชน์แก่คนจน และมีได้ช่วยให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา หากแต่มีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่กลุ่มคนที่มีฐานะในสังคม การให้ทุนการศึกษาเป็นการให้เงินอุดหนุนที่แจ้งชัด (explicit subsidy)

แก่กลุ่มเป้าหมาย การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบายดังกล่าวนี้จึงมีผลในการแปรเปลี่ยนการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแอมแพงมาเป็นการให้เงินอุดหนุนที่แท้จริง โดยที่คนจนได้ประโยชน์มากขึ้น แม้จะยังไม่สามารถลดการให้บริการแก่กลุ่มคนที่มีฐานะ แต่กลุ่มคนเหล่านี้ต้องรับภาระรายจ่ายมากขึ้นจากการขึ้นค่าเล่าเรียนและการจ่ายเงินอุดหนุน

ประการที่ห้า ข้อเสนอนี้มีผลกระทบต่อการเงินของโรงเรียน โรงเรียนที่สามารถปรับอัตราค่าเล่าเรียนและดูดซับเงินบริจาคจะมีทรัพยากรทางการเงินเพิ่มขึ้น โรงเรียนเหล่านี้อยู่ในกรุงเทพฯ และตัวจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาค ส่วนโรงเรียนในเขตด้อยพัฒนาจะมีทรัพยากรน้อยลง เนื่องจากไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน หากรัฐบาลผันงบประมาณการศึกษาจากเขตที่เจริญแล้วไปสู่เขตด้อยพัฒนาตามข้อเสนอนี้ ปัญหานี้ก็จะบรรเทาเบาบางและหมดไปได้ ยิ่งรัฐบาลทุ่มงบประมาณสู่เขตด้อยพัฒนามากกว่าแนวโน้มปกติก็จะช่วยเกื้อคุณภาพของโรงเรียนได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่หก ประสิทธิภาพภายในระบบการศึกษาน่าจะดีขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการระดมทรัพยากรมาสู่ภาคการศึกษามากขึ้น ซึ่งเกื้อกูลต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแข่งขันที่มีมากขึ้นภายในระบบการศึกษา การส่งเสริมการลงทุนในภาคการศึกษาจะทำให้โรงเรียนเอกชนเข้ามาแข่งขันกับโรงเรียนรัฐบาลมากขึ้น มิใช่ต้องกล่าวถึงการแข่งขันระหว่างโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐบาลด้วยตนเอง การให้เสรีภาพในการเลือกแต่นักเรียนทุนของกองทุนประชาศึกษาโดยอาศัยระบบคูปองการศึกษา ก่อให้เกิดแรงกดดันที่โรงเรียนจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มพูนคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิต

ประการที่เจ็ด ชนชั้นกลางระดับล่าง (lower middle class) เป็นกลุ่มคนที่เผชิญความเดือดร้อนจากข้อเสนอนี้ เพราะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราสูงขึ้น โดยที่ไม่ได้อยู่ในข่ายที่จะได้รับทุนการศึกษา หากกองทุนประชาศึกษาได้รับจัดสรรงบประมาณมากพอ อาจพิจารณาขยายการจัดสรรทุนการศึกษาแก่ชนชั้นกลางระดับล่างต่อไปในอนาคต แต่ในระยะแรกเริ่ม ซึ่งอาจยาวนานนับทศวรรษ ชนกลุ่มนี้จะได้รับผลกระทบในทางลบ อย่างไรก็ตามการให้สินเชื่อกับการศึกษาอัตราดอกเบี้ยต่ำดังที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อาจช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้บางส่วน

ข้อเสนอในเอกสารนี้ มิได้กล่าวถึงเนื้อหาสาระหลักสูตร และกระบวนการเรียนรู้ มิใช่เพราะเรื่องเหล่านี้ไม่สำคัญ หากแต่เป็นเพราะอยู่นอกขอบเขตข้อเสนอ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบด้านต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาตามข้อเสนอ นี้จะเป็นจริงก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบายตามข้อเสนอในทุกด้าน การปรับนโยบายเพียงบางด้าน โดยปราศจากมาตรการเสริมในด้านอื่น แทนที่จะเป็นผลดี อาจก่อผลเสียอย่างมหันต์

อาทิเช่น การปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชนลอยตัวและการขึ้นค่าเล่าเรียนในโรงเรียน
รัฐบาล โดยมีได้จัดระบบการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนยากจน ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่
ประชาชนกลุ่มที่ด้อยฐานะ อีกทั้งซ้ำเติมปัญหาความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และ
ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม หรือการให้ทุนการศึกษาแก่คนจนโดยจำนวนเงินที่ให้ไม่เพียงพอ
ย่อมทำให้คนจนไม่สามารถเล่าเรียนอย่างมีประสิทธิภาพได้

หัวใจของข้อเสนอในเอกสารนี้ นอกจากการใช้มาตรการทางการคลัง มาตรการทางการเงิน
และนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการจัดตั้งกองทุนประชาศึกษา การบริหารและ
การจัดองค์การของกองทุนนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของข้อเสนอ
ตามเอกสารนี้