

การเมืองว่าด้วยการศึกษาระดับพื้นฐาน



จากท่าพระจันทร์
ถึงสนามหลวง

Rangsan@manager.co.th

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ชนชาวไทย มีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเวลาอย่างน้อย 12 ปี อย่างเสมอภาค และโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานปฏิรูปการศึกษานิยาม "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" ให้ครอบคลุมตั้งแต่ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการก็เตรียมการจัด "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" ภายในขอบเขตที่กำหนดโดยคำนิยามดังกล่าวนี้ แต่แล้วรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับปฏิบัติภารกิจใหม่ ทำใหม่ ด้วยการกำหนดคำนิยามใหม่ให้ "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" ครอบคลุมตั้งแต่ระดับอนุบาลศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 7 สิงหาคม 2544)

พลันที่แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาลปรากฏสู่สาธารณชน เสียงวิพากษ์รัฐบาลก็ดังระงม บรรดาขุนพลพรรคประชาธิปัตย์พากันคานค้านอก มาดสมรัฐบาล ทั้งๆ ที่พรรคประชาธิปัตย์ต้องมีส่วนรับผิดชอบในฐานะที่มีได้ผลักดัน กระบวนการปฏิรูปการศึกษาให้ขับเคลื่อนมาเท่าที่ควร ตลอดช่วงเวลาที่ียึดกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างปี 2540-2543 ความไม่พอใจแนวทางของรัฐบาลทักษิณปรากฏในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาย่างชัดเจน แต่ผู้นำสำนักงานทั้งสองมีอาจเปลี่ยนแปลง คัดค้านได้มากนัก ในเมื่อมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ร่างขึ้นด้วยความบกพร่องทางปัญญา และมีผลซ้ำเติมปัญหาความไม่ เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในโอกาสของการศึกษา ซึ่งดำรงอยู่ก่อนแล้ว

คำถามพื้นฐานเมื่อผู้ว่า รัฐบาลมีความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงคำนิยาม และขอบเขตของ "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" ให้แตกต่างจากข้อเสนอของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาหรือไม่

ในเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" อย่างรัดกุม รัฐบาลย่อมมีความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจในการตีความขอบเขต "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" อย่างไรก็ได้ เพราะการนิยามอย่างทำกรรมในกฎหมายทั้งสองฉบับ ย่อมบ่งบอกเจตนารมณ์ในการให้ฝ่ายบริหารมีความยืดหยุ่นในการ ดำเนินนโยบาย มิฉะนั้นก็ย่อมมีบทบัญญัติที่ให้คำนิยามอย่างกระจัด

คำถามพื้นฐานข้อต่อไปเมื่อผู้ว่า การเปลี่ยนแปลงขอบเขตของ "การศึกษา ขั้นพื้นฐาน" ตามแนวทางของรัฐบาล มีเหตุผลทางวิชาการรองรับหรือไม่ รัฐบาลทักษิณอ้างเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการในการเปลี่ยนแปลงขอบเขต

ของ "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" เหตุผลแรกว่าด้วยความสำคัญของอนุบาลศึกษา เหตุผลที่สองว่าด้วยความเป็นธรรมในการรับการศึกษาฟรีจากระบบมัธยมศึกษาตอนปลาย เหตุผลทั้งสองประการนี้แล้วหรือสนับสนุนทางทฤษฎีและข้อเท็จจริง ทั้งสิ้น

ความสำคัญของอนุบาลศึกษาเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเป็นเวลาร้านาน ทั้งในหมู่นักการศึกษาและนักวิทยาศาสตร์การแพทย์ช่วงเวลาสำคัญในการ พัฒนากล้ามเนื้อของทารกคือ ช่วงอายุ 4-5 ขวบแรก อนุบาลศึกษาจะมี ส่วน ต่อเติมการพัฒนาคลื่นสมองของทารกและเด็กเล็ก อันเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการพัฒนามันสมองของชาติ

หาก "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" ครอบคลุมระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จนถึงชั้นกลางและชั้นสูงในสังคมไทย ซึ่งยึดพื้นที่ในระบบโรงเรียนของรัฐบาล ย่อมได้ประโยชน์โดยทันที เพราะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ อีกต่อไป ส่วนคนจน จะได้ประโยชน์หรือไม่เป็นเรื่องไม่แน่นอน เพราะคนจนถูกคัดออกจากระบบ โรงเรียนไปแล้วเมื่อสำเร็จระดับประถมศึกษา ถึงจะออกกฎหมายบังคับให้คนจน เรียนหนังสือ 9 ปี นอกจากเป็นการประกอบอาชญากรรมทางการศึกษาแล้ว ยังมีอาจบังคับคนจนได้อีกด้วย ครอบงำที่อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกบุคคล

ตารางที่ 1

ประมาณการงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษา วัยพื้นฐาน 12 ปี ปี 2546-2550 (ล้านบาท)			
ปี	ระดับประถมศึกษา ถึงมัธยมศึกษา ตอนปลาย (1)	ระดับอนุบาลศึกษา ถึงประถมศึกษา ตอนต้น (2)	ผลต่าง (3) = (1)-(2)
2546	167,723	161,591	6,132
2547	171,322	167,571	3,751
2548	175,636	173,975	1,661
2549	180,249	180,563	-314
2550	186,096	186,860	-1,164
รวม	880,626	870,560	10,066

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
อ้างถึงในหนังสือฉบับพิเศษ ฉบับวันที่ 9 สิงหาคม 2544

ได้รับจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (Private Rate of Return) ยังอยู่ในระดับต่ำ และตราบเท่าที่รัฐบาลมิได้จ่ายเงินอุดหนุนหรือ เงินเดือน เพื่อชดเชยการ สูญเสียเงินได้ขั้นสูงที่ได้จากการออกสู่ตลาดแรงงานแทนการคงอยู่ในระบบโรงเรียน (Earnings Foregone)

ความอ่อนแอทางการคลังมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงขอบเขต ของ "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" โดยมีหักต้องสงสัย ถึงนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ จะปฏิเสธความข้อนี้ แต่ผู้ที่ติดตามฐานะทางการคลังของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ย่อมตระหนักดีถึงขีดจำกัดทางการคลังของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติเสนอประเด็นการให้เห็นว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ ครอบคลุมระดับอนุบาลศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ใช้จ่ายเงินอุดหนุนน้อยกว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา ตอนปลาย (ดูตารางที่ 1) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2546-2548)

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงคำนิยามที่กำหนดขอบเขตของ "การศึกษาขั้น พื้นฐาน" มิได้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมีข้อเสนอสนับสนุนทั้งทาง ทฤษฎีและข้อเท็จจริง คำถามพื้นฐานยังมีอีกว่า คนจนจะได้ประโยชน์จาก การเปลี่ยนแปลงคำนิยามดังกล่าวในมากน้อยเพียงใด

การผลิตบริการอนุบาลศึกษา แม้จะเสียต้นทุนต่ำกว่าการผลิตบริการ มัธยมศึกษา แต่ผู้ปกครองของเด็กนักเรียนก็ต้องมีการะในการรับส่งนักเรียน เพราะยังเป็นวัยที่ยังไม่อาจช่วยตัวเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเดินทางระหว่าง บ้านกับโรงเรียน โรงเรียนอนุบาลส่วนใหญ่อยู่ในเขตเมือง ส่วนที่อยู่ในชนบทมี เพียงส่วนน้อย และมีได้มีในทุกลำดับ การเดินทางข้ามหมู่บ้านไปโรงเรียนจึง สร้างภาระทั้งแก่บิดามารดาและตัวเด็กนักเรียน หากจะให้คนจนได้ประโยชน์จาก บริการอนุบาลศึกษา รัฐบาลก็ต้องทุ่มงบประมาณในการสร้างโรงเรียนหรือศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กให้ครบทุกหมู่บ้าน ในเมื่อรัฐบาลยังมิได้มีแผนงานเช่นที่กล่าวนี้ การเปลี่ยนแปลงขอบเขตของ "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" จึงมิได้มีหลักประกันว่า คนจนจะได้ประโยชน์จากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ อีกทั้งไม่มีหลัก ประกันว่าความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษาจะมีมากขึ้น

ไม่ว่ารัฐบาลจะตั้งมั่นเปลี่ยนแปลงคำนิยาม "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" อย่างไร ก็ล้วนแล้วแต่ต้องเผชิญข้อจำกัดทางการคลัง และต้องตอบคำถามให้ได้ว่าการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่คนจนมากน้อยเพียงใด อีกทั้งช่วยให้ ความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษาเพิ่มขึ้นหรือไม่

การผลักดันสิทธิของชนชาวไทยในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่าง เสมอภาคให้เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นไปตาม กระบวนการรัฐธรรมนูญวิตร (Constitutionalization Process) นับเป็น เรื่องการเมืองอันมีอาจปฏิเสธได้ ในขณะที่การนิยามขอบเขตของการศึกษา ขั้นพื้นฐานก็เป็นเรื่องการเมืองเฉกเช่นเดียวกัน ในเมื่อรัฐมีบทบาทใน การจัดการศึกษาให้ชนชาวไทย การตัดสินใจในการจัดการศึกษาของรัฐโดย พื้นฐานย่อมเป็นการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ■