

คอลัมน์ “อาหารสมอง”  
กรุงเทพธุรกิจ  
อังคาร 6 มี.ค. 2561

## กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

วรากรณ์ สามโกเศศ  
(รวม 3 หน้า)

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของบ้านเราเป็นที่กล่าวขานกันมานาน ได้มีความพยายามแก้ไขกันในหลายทางแต่ก็ดูจะไม่ดีขึ้นมากนัก ล่าสุดความพยายามแก้ไขในระดับประเทศครั้งใหญ่เกิดขึ้นเงียบ ๆ โดยการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2560

ความเหลื่อมล้ำที่ว่านี้มีตัวเลขสนับสนุนพอเป็นสังเขปดังนี้ (1) ในปี 2553 เรามีคนจนอยู่ประมาณ 5.1 ล้านคน (คนที่มีความใช้จ่ายเพื่ออุปโภคบริโภคไม่เกิน 1,678 บาท/คน/เดือน หรือ 56 บาท/คน/วัน) สำหรับ ‘คนเฉียดจน’ มีประมาณ 10 ล้านคน หรือ 1/6 ของประชากร (คนที่มีความใช้จ่ายไม่เกิน 2,014 บาท/คน/เดือน หรือ 67 บาท/คน/วัน)

(2) ร้อยละ 10 ของกลุ่มคนที่รวยที่สุดของประเทศรวมกันเป็นเจ้าของรายได้เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละเกือบ 40 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศ

(3) ร้อยละ 10 ของกลุ่มคนที่รวยที่สุดเป็นเจ้าของรายได้รวม 22.8 เท่าของร้อยละ 10 ของกลุ่มคนที่จนที่สุด (4) คนรวยสุด 65,000 คน จากประชากรทั้งประเทศ 65 ล้านคน มีเงินฝากธนาคารรวมกันเกือบร้อยละ 50 ของเงินฝากทั้งหมด หรือพูดอีกอย่างว่าแค่คน 65,000 คน มีเงินฝากธนาคารรวมกัน 5.51 ล้านล้านบาท ขณะที่ประชากรอีก 64.93 ล้านคน มีเงินฝากรวมกันเท่ากับ 5.69 ล้านล้านบาท

รัฐธรรมนูญมาตรา 261 ให้มีคณะกรรมการอิสระเพื่อปฏิรูปการศึกษา มีอายุทำงาน 2 ปี และภายใน 1 ปี ให้ดำเนินการตรากฎหมาย “เพื่อจัดตั้ง กองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษี..... กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว” (มาตรา 54)

มาตรา 54 นี้กล่าวถึงการรับการศึกษาของเด็กทุกคนเป็นเวลา 12 ปี การดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก การให้ประชาชนได้รับการศึกษาตลอดชีวิต และร่วมมือกันทุกฝ่ายในการจัดการศึกษาทุกระดับโดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ

รัฐธรรมนูญ 2560 เป็นฉบับแรกในประวัติศาสตร์ที่มีการกล่าวถึงมาตรการในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เพราะตระหนักดีว่าการศึกษาคือหัวใจของการมีรายได้และสร้างความมั่งคั่ง ในระบบทุนนิยมผู้มีความมั่งคั่งก็จะมีฐานะร่ำรวยยิ่งขึ้นโดยธรรมชาติ สำหรับคนยากจนนั้นตราบที่ไม่มีรายได้เพียงพอและไม่มีทรัพย์สิน ความมั่งคั่งที่เป็นตัวช่วยพยุงให้มีฐานะดีขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้นถ้าจะแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำให้อยู่หมัดได้ในระยะยาวก็ต้องใช้การเข้าถึงการศึกษา กองทุนช่วยเหลือคนยากจนนี้จึงมีความสำคัญมาก

ความเหลื่อมล้ำหากทิ้งไว้จะนำไปสู่ปัญหาสังคมที่รุนแรงอย่างมากในอนาคต การสูญเสียโอกาสของการใช้ทุนอันมีอยู่จำกัดของสังคมก็เป็นอีกเรื่องที่จะบั่นทอนศักยภาพของสังคมและเศรษฐกิจของเราในระยะยาว คอนกรีตและเหล็กจำนวนมากแทนที่จะถูกเอาไปใช้สร้างโรงงาน อุตสาหกรรม สร้างถนน ฯลฯ กลับต้องถูกนำไปใช้สร้างกำแพงคู สร้างรั้วบ้าน ฯลฯ และแรงงานจำนวนมากไม่ถูกใช้ในการผลิตสร้างสรรค์สิ่งที่มีประโยชน์ แต่กลับต้องเป็นแรงงานคุมคุก ปร่าบใจผู้ร้าย ค้าขายยาเสพติด ประกอบอาชญากรรม ดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ฯลฯ ประชาชนเดินทางไปทีใดก็จะมีแต่ความหวาดหวั่นในความปลอดภัย ไม่มีใครกล้ามาท่องเที่ยว ฯลฯ

ข่าวดีก็คือคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่มีศาสตราจารย์ นายแพทย์ จรัส สุวรรณเวลา เป็นประธาน ได้ร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วหลังจากทำงานหนักมาเกือบปีโดยร่างกฎหมายบนพื้นฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์ ไม่ใช่มายาคติ ความเอนเอียง หรือจินตนาการ บัดนี้ได้ผ่านการตรวจแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไปแล้วเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2561 ขณะนี้กำลังอยู่ใน สนช. โดยจะพิจารณาวาระที่หนึ่งถึงวาระที่สามซึ่งเชื่อว่าใช้เวลาอีกไม่นานก็จะเป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้ได้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษานี้ ได้แก่ (1) กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับและเข้าถึงการศึกษาและพัฒนาอย่างทั่วถึง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์จนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน และศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) มีสำนักงานกองทุนเป็นผู้ดำเนินงาน

สำหรับเงินนั้นโดยหลักแล้วจะมาจาก (1) ทุนประเดิม 1,000 ล้านบาท (2) เงินรายปีจากสลากกินแบ่งรัฐบาลตามที่ ครม. กำหนด (3) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และ (4) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีตามแผนการใช้เงินที่คณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว โดยให้รัฐบาลจัดสรรให้เพียงพอตามแผนการใช้เงิน

เนื้อหาที่คณะกรรมการอิสระร่างขึ้นไปนั้นรัฐบาลเห็นด้วยทุกประการ ยกเว้นข้อที่ (4) ที่ว่าขอให้จัดสรรเงินให้เป็นยอดร้อยละ 5 ของงบที่จัดสรรให้การศึกษาเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี ซึ่งหมายความว่าถึงงบประมาณประมาณ 25,000 ล้านบาทต่อปี (งบการศึกษา 500,000 บาทต่อปี) ดังนั้น

ร้อยละ 5 จึงตก 25,000 ล้านบาท) เพื่อดูแลเด็กเยาวชนผู้ยากจนตลอดจนครูที่ต้องยกคุณภาพรวมกว่า 4.3 ล้านคน

ถ้าพูดอย่างเป็นธรรมก็น่าเห็นใจฝ่ายเก็บภาษีและควบคุมการใช้งบประมาณ เงินเป็นเรื่องที่ต้องระวังเป็นอย่างมาก เพราะเราได้ใช้จ่ายเงินไปในด้านปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ การดูแลสวัสดิการผู้ยากไร้กว่า 11 ล้านคน เงินค่ารักษาพยาบาลที่พุ่งสูงขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น การดูแลให้เบียดบังชีพผู้สูงอายุ เงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา และสวัสดิการรัฐอีกมากมาย อย่างไรก็ตามในมุมตรงกันข้ามก็มีแง่คิดหลายประการดังนี้

(1) 25,000 ล้านบาท รวม 5 ปี ตก 125,000 ล้านบาท จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นสาเหตุของรายจ่ายมหาศาลในอนาคตไปได้มาก อีกทั้งเมื่อคนเหล่านี้ล้มตาอ้าปากได้ก็จะเป็นฐานภาษีที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นในอนาคตจะลดการเป็นภาระทางการคลังไปมาก

(2) การให้เงินอุดหนุนต่อเนื่องและเป็นสัดส่วนกับงบประมาณแสดงให้เห็นถึงความจริงจังและการประกันความต่อเนื่องของความพยายามลดความเหลื่อมล้ำซึ่งเหมาะกว่าการจัดสรรเป็นรายปีซึ่งอาจสะดุดในบางปี จนทำให้มีเงินไม่เพียงพอจนอาจทำให้ภารกิจทั้งหมดล้มเหลวก็เป็นได้

(3) การดูแลผู้ขาดแคลนจำนวน 4.3 ล้านคนให้มีการศึกษาที่ดีขึ้นด้วยจำนวนเงิน 25,000 ล้านบาท ต่อปีด้วยวิธีการที่ทำให้เงินถึงตัวโรงเรียนและเด็ก (ไม่ใช่เป็นเงินเดือนตอบแทนครู) จะมีผลอย่างสำคัญต่อการพัฒนาเด็กและจะมีผลต่อเนื่องไปถึงภาคเศรษฐกิจอื่นอย่างสำคัญ อีกทั้งจะช่วยลดปัญหานักเรียนออกกลางคัน ช่วยให้อัตราการเข้าเรียนและอัตราการจบสูงขึ้น วิธีการนี้ถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ

(4) การอาจมีเงินไม่เพียงพอและไม่มั่นใจในความต่อเนื่องทำให้ความเป็น “อิสระ” ของกองทุนซึ่งเป็นเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 54 หายไป หนึ่งต้องไม่ลืมว่าหากการจัดสรรเงินงบประมาณแต่ละปีต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีซึ่งแต่ละกระทรวงมีความจำเป็นในการใช้งบประมาณ ดังนั้นจึงเท่ากับต้องไป “แย่งชิง” เงินงบประมาณมาจากกระทรวงอื่น ๆ

คณะกรรมการสิทธิการอิสระได้เสนอหลักการหรือสโลแกน “เปลี่ยน 50 สตางค์สุดท้ายเป็น 5 บาทแรก” ไว้ค่อนข้างน่าสนใจ กล่าวคือจากที่เด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนเคยได้รับ “เศษสตางค์สุดท้าย” ร้อยละ 0.5 ของงบประมาณการศึกษามาเป็น “5 บาทแรก” คือพิจารณาให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกและจัดสรรให้ร้อยละ 5 ของงบประมาณทางการศึกษาแทน แนวคิดเช่นนี้แสดงความมุ่งมั่นของการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยใช้การทุ่มเทให้การศึกษาเป็นสำคัญ

เด็กที่เกิดในวันนี้ในครอบครัวหนึ่งพอจะบอกได้เลยว่าอนาคตจะมีอาชีพใด จะมีฐานะในสังคมอย่างไร และจะไปได้ไกลแค่ไหนเพราะฐานะของครอบครัวในปัจจุบันเป็นตัวกำหนดอย่างมาก ถ้ากองทุนนี้ได้ผลเราจะทายกันผิดอย่างน่าชื่นใจครับ

-----