

## ประโยชน์ที่เกิดกับโรงเรียนของรัฐในการใช้คูปองการศึกษาในโรงเรียน (Public School Benefits of Private School Vouchers)<sup>1</sup>

โครงการทางเลือกเข้าเรียน (Scholl Choice Program) จะเป็นโครงการที่ช่วยทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างโรงเรียนของรัฐและเอกชน เนื่องจากโรงเรียนของรัฐจะต้องเผชิญกับการสูญเสียรายได้อันเนื่องจากการโยกย้ายโรงเรียนของนักเรียน หากไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพการศึกษาเพื่อแข่งขันกับโรงเรียนเอกชนได้ ซึ่งการแข่งขันระหว่างสถานศึกษานั้นจะช่วยให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษา อันส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในโรงเรียนของรัฐให้มีคุณภาพดีขึ้น

เมื่อพิจารณาผลการทดลองของโครงการทางเลือกเข้าเรียน (ในปี 2517) ซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างดีในเขตการศึกษาที่ 4 ของเมืองนิวยอร์ก ที่เริ่มอนุญาตให้โรงเรียนมัธยมศึกษาของ East Harlem สามารถออกแบบและจัดระบบโรงเรียนในรูปแบบใหม่ และอนุญาตให้ผู้ปกครองเลือกโรงเรียนให้เด็กเข้าเรียนได้ ซึ่งผลของโครงการดังกล่าวที่มีต่อโรงเรียนมัธยมต้นของ East Harlem ทำให้คะแนนการอ่านของนักเรียนของเขตการศึกษาที่ 4 จากทั้งหมด 32 เขตการศึกษา เพิ่มขึ้นจากลำดับสุดท้ายในปี 2516 เป็นลำดับที่ 15 ในปี 2530 หลังจากนั้นอีก 10 ปีต่อมา พบว่าผลการทดสอบคะแนนวิชาคณิตศาสตร์และการอ่านของเขตการศึกษาดังกล่าวสูงกว่าอีก 31 เขตการศึกษาที่เหลือ และพบว่าการเพิ่มจำนวนโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวในเขตการศึกษาที่ 4 มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มคะแนนผลการทดสอบวิชาคณิตศาสตร์และคะแนนการอ่านของนักเรียน

เมื่อนำโครงการดังกล่าวมาใช้กับโรงเรียนเอกชนก็ได้ผลเช่นเดียวกัน แม้ว่าจะเร็วเกินไปที่จะสรุปเช่นนี้ก็ตาม ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการโรงเรียนของรัฐในเมือง Milwaukee ได้ลงนามในหนังสือสัญญาหาทุนเพื่อให้การสนับสนุนโครงการ PAVE (Partners Advancing Values in Education) ซึ่งเป็นโครงการให้ทุนการศึกษาสำหรับเอกชน (Private Scholarship Program) เพื่อให้ครอบครัวมีโอกาสเลือกโรงเรียนเอกชนให้กับบุตรหลานของตน โดยที่ผู้ปกครองก็ต้องบริจาคเงินเข้าโครงการเพื่อช่วยเหลือเด็กในภาวะเสี่ยงนับพันคน และเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของรัฐ Milwaukee ทั้งนี้ เป็นที่เชื่อกันว่าโครงการนี้จะช่วยให้อาณาเขตการศึกษาของนักเรียนทุกคนใน Milwaukee ดีขึ้น

<sup>1</sup> ที่มา : Policy Review (Jan-Feb 1999) USA. (Internet ://http://www.policy review.com.80/jan99/rees.html)

โครงการ Albany's Brighter Choice เป็นโครงการในลักษณะเดียวกับโครงการ PAVE แต่เป็นโครงการที่ดำเนินงานกับโรงเรียนของรัฐแทนที่จะเป็นโรงเรียนเอกชน โดยในปี 2540 Virginia Gilder ได้ให้คูปองการศึกษาที่มีมูลค่าถึงร้อยละ 90 ของต้นทุนการสอนของโรงเรียนเอกชน (ประมาณ 2,000 เหรียญสหรัฐ ต่อปี) แก่ผู้ปกครองใน Albany ซึ่งมีบุตรเข้าเรียนใน Giffen Memorial Elementary School ทั้งนี้คูปองของ Gilder สามารถใช้ได้อย่างน้อย 3 ปี แต่ไม่เกิน 6 ปี เหตุผลที่ใช้โครงการนี้กับโรงเรียน Giffen เพราะโรงเรียนนี้มีผลคะแนนสอบต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับโรงเรียนอื่น ๆ (กว่าร้อยละ 50 ไม่สามารถอ่านได้ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำของรัฐ นอกจากนี้ ร้อยละ 96 ของนักเรียนเป็นผู้ที่ได้รับอาหารกลางวันฟรีจากรัฐบาลกลาง) โดยในเดือนกันยายน 2540 ประมาณร้อยละ 20 ของนักเรียนในโรงเรียนนี้ได้รับทุนเพื่อเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่านักเรียนที่ออกจากโรงเรียน Giffen ทั้งหมดจะได้เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนตามที่ผู้ปกครองเลือก (โรงเรียนเอกชนสามารถเลือกเด็กเข้าเรียนหรือไม่รับเด็กที่มีปัญหาเข้าเรียนได้ง่ายกว่าโรงเรียนของรัฐ) เพราะเด็กของโรงเรียนนี้ส่วนใหญ่มีผลการเรียนต่ำมาก และบางคนก็มีปัญหาอื่น ๆ ที่ทำให้โรงเรียนเอกชนไม่รับเข้าเรียน ดังจะเห็นได้จากจำนวนนักเรียน 11 คน ที่ถูกส่งกลับไปโรงเรียน Giffen มี 2 คน ที่โรงเรียนเอกชนไม่รับเนื่องจากเหตุผลทางวินัย และอีก 1 คน เนื่องจากนักเรียนขาดเรียนเกินกว่า 30 วัน

### หลักฐานที่สนับสนุนโครงการทางเลือกเข้าเรียน

Caroline Hoxby ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัย Harvard ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบสถานศึกษาในเมือง ระหว่างเขตการศึกษาที่ผู้ปกครองมีโอกาสในการเลือกโรงเรียนของรัฐกับผู้ปกครองที่มีทางเลือกจำกัด และเปรียบเทียบระหว่างเขตการศึกษาที่ผู้ปกครองสามารถส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนได้ง่าย (และมีโรงเรียนของรัฐและเอกชนจำนวนมากที่จะเลือกเข้าเรียน) กับเขตการศึกษาที่โรงเรียนของรัฐและเอกชนมีการแข่งขันกันน้อยหรือไม่มีเลย พบว่า นักเรียนในเขตการศึกษาที่โรงเรียนของรัฐแย่งรับนักเรียนกันมากมีคะแนนทดสอบสูงขึ้นจากเดิม 3 เปอร์เซนต์ไทล์ นอกจากนี้ เด็กที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนเหล่านี้ยังได้รับค่าจ้างหลังจากจบการศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 และมีโอกาสเรียนจบในระดับวิทยาลัยเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4

สำหรับเขตการศึกษาที่โรงเรียนของรัฐและเอกชนมีการแย่งรับนักเรียนกันมาก มีผลการวิจัยชี้ว่า คุณภาพของโรงเรียนในเขตการศึกษาดังกล่าวดีขึ้นจากเดิม ดังจะเห็นได้ว่านักเรียนที่ย้ายจากโรงเรียนของรัฐไปเรียนโรงเรียนเอกชน ประมาณร้อยละ 12 มีค่าจ้างที่ได้รับในอนาคตเพิ่มขึ้น และร้อยละ 12 มีโอกาสจบในระดับวิทยาลัย นอกจากนี้ยังพบว่านักเรียนในเขตการศึกษาที่ยังคงเรียนอยู่ในโรงเรียนของรัฐมีคะแนนทดสอบเพิ่มขึ้น 8 เปอร์เซนต์ไทล์ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า โรงเรียนของรัฐมีการตอบสนองที่ดีต่อการแข่งขันด้วยการปรับปรุงหลักสูตร

ปฏิริยาของโรงเรียนที่มีต่อโครงการทางเลือกเข้าเรียนดังกล่าวข้างต้น จะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเงินว่ามีความสัมพันธ์กับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่ โดยในเขตการศึกษาที่โรงเรียนของรัฐมีการแข่งขันกันรับนักเรียนในกลุ่มเดียวกันมาก และการจัดสรรเงินมีความสัมพันธ์กับจำนวนนักเรียน ค่าใช้จ่ายโดยรวมต่อนักเรียน 1 คน ได้ลดลงถึงร้อยละ 17

แต่ถ้าการแข่งขันของโรงเรียน ไม่มีผลทำให้โรงเรียนได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามจำนวนนักเรียน ดังกรณีของเขตพื้นที่ที่โรงเรียนของรัฐอาศัยรายได้จากการเก็บภาษีทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่นั้น โดยที่โรงเรียนไม่ได้รับผลกระทบทางการเงินที่เกิดจากการที่นักเรียนออกจากโรงเรียนของรัฐไปเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน ในกรณีดังกล่าวนี้ ค่าใช้จ่ายต่อหัวยังคงเท่าเดิม เพราะไม่มีแรงกระตุ้นให้โรงเรียนต้องปรับปรุงการดำเนินงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพดีขึ้น

ผลของโครงการทางเลือกเข้าเรียนที่มีต่อการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนของรัฐจะเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการจัดสรรเงินทุนที่ติดตามตัวเด็กหรือไม่ ในกรณีที่เด็กย้ายเข้าไปเรียนในโรงเรียนในกำกับของรัฐหรือโรงเรียนเอกชน ยังเป็นสิ่งที่ต้องดูกันต่อไป แต่จากผลการศึกษาของ Hoxby ได้มีหลักฐานที่พอจะยืนยันได้ว่า ผลที่เกิดขึ้นจะเป็นไปในทำนองเดียวกันกับที่กล่าวข้างต้น

### **“ความร่วมมือ” ไม่ใช่ “การแข่งขัน”**

ปัจจุบันผู้ที่ปกป้องการจัดการศึกษาของรัฐอย่างรุนแรงเริ่มที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยแก้ปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนของรัฐ ดังกรณีของ Rod Paige ศึกษาพิเศษของโรงเรียนในเมืองฮุสตัน มลรัฐเท็กซัส ซึ่งเป็นโรงเรียนของรัฐ ก็เป็นผู้หนึ่งเห็นว่า “โรงเรียนเอกชนสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในโรงเรียนของรัฐได้” โดย Paige ได้เสนอให้เขตการศึกษาแก้ปัญหาสำหรับเด็กนักเรียนที่ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐได้เพราะ

ไม่มีที่เรียนเพียงพอ ด้วยการให้เด็กเหล่านี้ไปเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน โดยเขตการศึกษา เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ช่วยให้เด็กที่มีที่เรียนโดยไม่จำเป็นต้องสร้างหรือขยายโรงเรียนของรัฐขึ้นมาใหม่ อันจะทำให้เกิดการสูญเสียเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนมีเสรีภาพและทางเลือกมากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดี เพราะ “ยิ่งประชาชนมีเสรีภาพมากเพียงใด ประชาชนก็จะมีคามกระตือรือร้นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของรัฐมากขึ้นเท่านั้น”

ถึงแม้ว่าจะมีคนกลัวว่าโครงการทางเลือกเข้าเรียนจะทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้น สีผิว ซึ่งจะเป็นการทำลายค่านิยมในเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรม รวมทั้งทำลายอุดมคติที่จะให้เด็กกลุ่มต่าง ๆ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันมาเรียนด้วยกัน แต่ก็มีตัวอย่างของโรงเรียนเอกชนหลายแห่ง โดยเฉพาะโรงเรียนแคทอลิกในเขตเมืองชั้นใน ที่แสดงว่าสามารถทำสิ่งที่เป็นอุดมคติดังกล่าวให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ โรงเรียนแคทอลิกไม่เพียงแต่มีการจัดการอุปกรณ์การเรียนที่ดีกว่า แต่ยังมีผลการเรียนการสอนที่ได้รับการยอมรับโดยใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่า อีกทั้งยังสามารถให้การศึกษาแก่เด็กกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทั้งในด้านเชื้อชาติและฐานะทางเศรษฐกิจอีกด้วย

จากผลการวิเคราะห์ของ Jay Greene ได้แสดงให้เห็นว่า โรงเรียนเอกชนสามารถจัดการเรียนการสอนให้กับนักเรียนที่มีเชื้อชาติแตกต่างกันได้ดีกว่าโรงเรียนของรัฐ ซึ่งสรุปเป็นตารางได้ ดังนี้

ร้อยละของจำนวนนักเรียนมัธยมปลายในชั้นเรียนที่มีการจัดห้องเรียน	โรงเรียนเอกชน	โรงเรียนรัฐ
- โดยรวมนักเรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อยในห้องเรียน (well-integrated classroom)	30	20
- โดยแยกชนกลุ่มน้อยออกจากห้องเรียน (highly segregated classroom)	37	30

\* well-integrated classroom หมายถึง การจัดชั้นเรียนที่มีจำนวนของชนกลุ่มน้อยอยู่ระหว่างร้อยละ 15-35 ในแต่ละชั้น (ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศเท่ากับร้อยละ 25.6)

highly segregated classroom หมายถึง การจัดชั้นเรียนที่มีจำนวนของชนกลุ่มน้อย น้อยกว่าร้อยละ 5 หรือมากกว่าร้อยละ 95 ในแต่ละชั้นเรียน

Jay Greene ยังทำการศึกษาค่านิยมของความเป็นพลเมืองระหว่างโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนของเอกชน และพบว่า โรงเรียนเอกชนมีส่วนทำให้เด็กมีส่วนร่วมทางการเมืองและทางสังคม อีกทั้งมีใจเปิดกว้างมากกว่าเด็กในโรงเรียนของรัฐ ดังที่แสดงในตารางต่อไปนี้

ประชาชนที่รับการศึกษา 12 ปี	โรงเรียนเอกชน	โรงเรียนที่ไม่ใช่เอกชน
- การใช้สิทธิเลือกตั้ง	70	55.7
- การมีส่วนร่วมในองค์กรสาธารณประโยชน์	30	22
- การยอมรับให้กลุ่มคนที่ตนเองชอบน้อยที่สุด เข้ามาร่วมกิจกรรมด้วยกัน การสมัครรับเข้าทำงานในองค์กรของรัฐ หรือสอนในโรงเรียน	50	40

ข้อค้นพบเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นที่โรงเรียนต่าง ๆ ทั่วประเทศกำลังดำเนินการอยู่ ไม่ใช่เพราะว่าประชาชนต้องการเลิกระบบการศึกษาของรัฐ แต่เป็นเพราะตระหนักในคำพูดของ Howard Fuller อดีตศึกษานิเทศก์ของโรงเรียน Milwaukee (โรงเรียนของรัฐ) ที่ว่า **“การที่โรงเรียนจะเป็นโรงเรียนของสาธารณชนได้นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นโรงเรียนที่บริหารและจัดการโดยรัฐเสมอไป”** ข้อมูลต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นก็ได้ชี้ให้เห็นว่า ความพยายามของโครงการในเรื่องนี้จะช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยรวมทั้งในโรงเรียนรัฐและเอกชน ทั้งนี้ผู้ที่สนับสนุนการศึกษาในระบบโรงเรียนของรัฐอย่างแข็งขันในขณะนี้ก็ไม่ได้คัดค้านโครงการทางเลือกเข้าเรียนอีกแล้ว