

คอลัมน์ “เศรษฐศาสตร์คนเจ้าพระยา”

นิตยสารผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนมิถุนายน 2546

## สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ระบบการศึกษาตกเป็นจำเลยของสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน ความเสื่อมทรามของระบบการศึกษาก่อผลกระทบอันเลวร้ายอย่างอเนกอนันต์ต่อสังคมไทย จนมีการขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นไปอย่างเชื่องช้าภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย

ผู้คนในสังคมไทยจำนวนน้อยนักที่จะมองเห็นว่า ความเสื่อมทรามของระบบการศึกษาไทยมีความสัมพันธ์กับความด้อยพัฒนาของงานวิจัยด้านนโยบายการศึกษา ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา งานวิจัยด้านนโยบายการศึกษามีจำนวนไม่มากนัก งานที่มีคุณภาพยิ่งน้อยลงไปอีก เมื่อมีความพยายามขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจัดสรรทุนวิจัยจำนวนมาก เพื่อศึกษาวิจัยประเด็นสำคัญสำหรับการปฏิรูปการศึกษา แต่เป็นเพราะขาดการสั่งสมและพัฒนาางานวิจัยมาเป็นเวลาช้านาน งานวิจัยเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็น Instant Research และเป็นงานโหลเสียโดยมาก งานที่มีคุณภาพมีเพียงส่วนน้อย นับเป็นเรื่องน่าเสียดายยิ่งที่มีการผลาญงบประมาณจำนวนมากโดยที่ได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า

สภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งต่อมากลายเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถาปนาขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' ในการวางแผนการศึกษา โดยที่ในกระบวนการทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' นั้นต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงว่าด้วยระบบการศึกษา วิเคราะห์ปัญหาของระบบการศึกษา และสังเคราะห์แนวนโยบายในการแก้ปัญหาและพัฒนา ระบบการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ย่างสู่ยุครุ่งเรืองเมื่อนายสิปปนนท์ เกตุทัต ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ มีความพยายามในการสร้างและพัฒนา 'เสนาธิการ' ภายในองค์กร และมีการส่งเสริมการศึกษาด้านการศึกษารองอย่างกว้างขวาง แต่แล้วเมื่อสิ้นยุคนายสิปปนนท์ องค์กรแห่งนี้เริ่มเข้าสู่ภาวะถดถอย บรรดานักวิชาการที่ควรมีบทบาทเสริมส่งการทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' พากันโยกย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่น มีหน้าซ้ำตำแหน่งเลขาธิการกลายเป็นที่รองรับผู้บริหารที่ถูกคัดออกจากกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้ผู้นำองค์กรเหล่านี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกลายเป็นสิ่งชำรุดทางวัฒนธรรม ไม่มีพลังในการชี้นำทิศทางการศึกษาของชาติ และไม่เป็นที่ยำเกรงทั้งของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย

กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยอยู่ในฐานะที่มีได้ดีกว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แม้กาลครั้งหนึ่งจะเคยมีบทบาทในการผลิตงานวิจัยด้านนโยบายการศึกษา แต่บทบาทดังกล่าวนี้ก็กลับเสื่อมทรุดตามกาลเวลา ในยุคสมัยที่กระทรวงศึกษาธิการมีโครงการเงินกู้จากธนาคารโลก ความกระฉับกระเฉงในการผลิตงานวิชาการด้านนโยบายการศึกษามีอยู่ในระดับหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดถูกจัดโดยผู้แทนธนาคารโลก แต่แล้วความกระฉับกระเฉงดังกล่าวนี้ลดน้อยถอยลงตามกาลเวลา ไม่มีรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงศึกษาธิการคนใดสนใจส่งเสริมการทำงานวิจัยด้านนโยบายการศึกษา หากจะถามว่า หน่วยงานใดทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' ให้กระทรวงศึกษาธิการก็คงหาคำตอบได้ยาก แม้จะมีความพยายามในการสถาปนาหน่วย 'เสนาธิการ' แต่ก็ไม่เห็นหน่วยงานใดสามารถทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' ได้อย่างแท้จริงและอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีอาจทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' ของกระทรวงศึกษาธิการได้ ด้านหนึ่งเป็นเพราะความเสื่อมภายในสำนักงานนั่นเอง อีกด้านหนึ่งเป็นเพราะกระทรวงศึกษาธิการไม่ยอม 'ฟัง' สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อีกทั้งมีความพยายามที่จะรวบสำนักงานดังกล่าวให้เป็น 'อาณานิคม' ของกระทรวงศึกษาธิการอีกด้วย

ทบวงมหาวิทยาลัยเคยผลิตงานวิชาการด้านนโยบายอุดมศึกษาในระยะต้น แต่เมื่อทบวงมหาวิทยาลัย 'ล้างมือ' ในอ่างทองคำ ปล่อยให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีความเป็นอิสระมากขึ้น ทั้งในด้านการอนุมัติหลักสูตรและการประสาทปริญญาบัตร รวมทั้งการลดการกำกับและควบคุมมหาวิทยาลัยของรัฐด้านอื่นๆ บทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยในการผลิตงานวิชาการด้านนโยบายอุดมศึกษาลดน้อยลงไปเป็นอันมาก โดยในช่วงหลังใช้วิธีการว่าจ้างคนนอกให้ผลิตงานวิจัย

ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) มีอาจทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' ในการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีความสนใจในการผลิตงานวิจัยด้านนโยบายอุดมศึกษาน้อย อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะติดขัดด้วยผลประโยชน์ทางธุรกิจของแต่ละมหาวิทยาลัยที่เป็นสมาชิก ทปอ.

ทปอ. เป็นองค์กรที่จัดตั้งเลียนแบบ CVCP แห่งสหราชอาณาจักร CVCP ย่อจาก Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the United Kingdom การพบปะกันในหมู่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรมีมาแต่ปี 2462 แต่เพิ่งจะมีการจัดองค์กรเป็น CVCP ในปี 2481 CVCP เป็น ที่ประชุมอธิการบดี ซึ่งพบปะเพื่ออภิปรายปัญหาในภาคการอุดมศึกษา แลกเปลี่ยนทัศนะและประสบการณ์ ประสานการดำเนินนโยบาย และผลักดันนโยบายอุดมศึกษา การผลิตงานวิจัยว่าด้วยอุดมศึกษาเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของ CVCP

นับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2543 เป็นต้นมา CVCP ยกเครื่องและเปลี่ยนชื่อเป็น UUK (Universities UK)

แม้ว่า ทปอ. เลียนแบบ CVCP แต่ ทปอ. มิได้สนใจผลิดงานวิชาการว่าด้วยนโยบายอุดมศึกษาเท่าที่ควร แม้ในชั้นหลังจะทำหน้าที่ในด้านนี้อยู่บ้าง แต่นับว่าน้อยนัก เพราะต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินที่ส่งผ่านจากทบวงมหาวิทยาลัย ทปอ. จึงมีอาจทำหน้าที่ 'เสนาธิการ' ในการกำหนดนโยบายอุดมศึกษา มีหน้าซ้ำอริการบดีจำนวนไม่น้อยที่เป็นสมาชิก ทปอ. กลับเป็นผู้ทำลายการอุดมศึกษาด้วยการเร่งแปรบริการอุดมศึกษาให้เป็นสินค้า และแปรมหาวิทยาลัยให้เป็น 'โรงพิมพ์ปริญาบัตร'

บรรดาคณะครุศาสตร์หรือคณะศึกษาศาสตร์ที่มีอยู่ในมหาวิทยาลัยต่างๆ มิอาจทำหน้าที่ชี้แนะนโยบายการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนักการศึกษาที่สนใจศึกษาวิจัยนโยบายการศึกษาอย่างจริงจังมีน้อย อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะเงินทุนวิจัยด้านนโยบายการศึกษามีจำกัดจำเขี่ยมาก

สภาพการณ์ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ ทำให้ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ความด้อยพัฒนาของงานวิชาการและงานวิจัยว่าด้วยนโยบายการศึกษา มีส่วนในการกำหนดความด้อยพัฒนาของระบบการศึกษา การส่งเสริมการศึกษาและวิจัยด้านนโยบายการศึกษาจึงเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการปฏิรูปการศึกษา การจัดตั้ง "สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษา" เป็นทางออกเพื่อการนี้

สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษาควรเน้นการทำหน้าที่จัดสรรเงินทุนวิจัยด้านนโยบายการศึกษา (Funding Agency) สร้างเครือข่ายนักนโยบายศึกษาด้านการศึกษา และจัดทำคลังข้อมูลว่าด้วยระบบการศึกษา สถาบันฯ ควรทำวิจัยเองหรือไม่ เป็นประเด็นที่ควรจะมีการถกอภิปราย เพราะมีตัวอย่างสถาบันวิจัยที่ทำงานวิจัยเอง แต่ประสบความล้มเหลวจำนวนไม่น้อย หากจะมี In-House Research มิควรเลือกมรรควิธีในการว่าจ้างนักวิจัยประจำสถาบันเป็นการถาวร แต่ให้เลือกตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ได้รับ Sabbatical Leave มาเป็นนักวิจัยประจำสถาบันชั่วคราว

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จะหาเงินทุนจากแหล่งใดมาใช้จัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายการศึกษา?

แหล่งเงินทุนที่เป็นไปได้มีอยู่อย่างน้อย 3 แหล่ง คือ

แหล่งที่หนึ่ง ได้แก่ การผันเงินจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพมาให้สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษา กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพได้รับจัดสรรเงินรายได้ 0.5 - 1.0% ของรายได้จากภาษีสุราและภาษียาสูบ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการ

สร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 (มาตรา 11) ปีหนึ่งๆได้รับจัดสรรเงินรายได้มากกว่า 1,000 ล้านบาท หากจัดสรรเงินรายได้ปีละ 100-200 ล้านบาทให้แก่สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษามีผลกระทบต่อฐานะการเงินของกองทุนไม่มากนัก แต่ได้ประโยชน์จากการปฏิรูปการศึกษา โดยที่การศึกษามีผลเชื่อมโยงต่อสุขภาพของประชาชน การผันเงินจากกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่ดำเนินการได้โดยทันที

แหล่งที่สอง ได้แก่ การจัดสรรเงินรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษา ปีละ 200 ล้านบาท ติดต่อกันเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี โดยนำไปใช้จ่ายในการวิจัย 100 ล้านบาท อีก 100 ล้านบาทนำไปจัดตั้งกองทุนคองยอดเงินต้น (Endowment Fund) เมื่อครบกำหนด 10 ปี สถาบันวิจัยนโยบายการศึกษาจะมีกองทุนคองยอดเงินต้น 1,000 ล้านบาท ซึ่งสามารถนำดอกผลไปใช้จ่ายในการวิจัยได้

แหล่งที่สาม ได้แก่ การจัดสรรเงินรายได้จากภาษีอันเกิดจากบาปกรรม (Sin Tax) มาใช้จัดตั้งและดำเนินการสถาบันวิจัยนโยบายการศึกษา ภาษีดังกล่าว ได้แก่ ภาษีสุรา และภาษียาสูบ เป็นอาทิ วิธีนี้เลียนแบบมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 การดำเนินการจะเป็นไปได้โดยสะดวกก็ต่อเมื่อกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ หากกระทรวงการคลังไม่เห็นชอบ เนื่องจากไม่ต้องการให้ถูกมัดมือชก ความขัดแย้งในระบบราชการย่อมเกิดขึ้นได้

การจัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายการศึกษาเป็นเรื่องจำเป็น เพราะรัฐขาด 'เสนาธิการ' ที่ทำหน้าที่ชี้แนะนโยบายและวางแผนการศึกษา ระบบการศึกษาจะยังคงล้าหลังต่อไป หากรัฐยังไม่มี 'เสนาธิการ' ด้านการศึกษา