

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 25 มิถุนายน 2536

การผลิตแบบเรียนบนเส้นทางเสรีนิยม

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

จนถึงวันที่ผมเขียนบทความเรื่องนี้ ลูกของผมยังได้แบบเรียนไม่ครบ ทั้งๆที่เปิดภาคการศึกษามาเป็นเวลากว่าหนึ่งเดือนแล้ว รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์บางฉบับบ่งบอกว่าการขาดแคลนแบบเรียนในปีนี้เป็นปัญหารุนแรงมากเป็นพิเศษ

การพิมพ์แบบเรียนไม่ทันใช้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปี ปัญหามีมากเป็นพิเศษสำหรับแบบเรียนกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนจะมีปัญหาที่รุนแรงก็เฉพาะในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษา

ปัญหาการพิมพ์แบบเรียนไม่ทันใช้มีพื้นฐานมาจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของระบบราชการ อีกด้านหนึ่งได้แก่นโยบายการควบคุมการผลิตแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชน

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายในการผลิตแบบเรียนวิชาบังคับทั้งในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาด้วยตนเอง นโยบายเช่นนี้มีใช้ในนโยบายที่ผิด เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ติดตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในวงวิชาการสาขาต่างๆ ตลอดจนพัฒนาหลักสูตรและพัฒนาแบบเรียนให้ตามทันความก้าวหน้าทางวิชาการ ความผิดพลาดอยู่ที่การให้อำนาจผูกขาดแก่องค์การค้ำครุสภาในการจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ โดยที่องค์การดังกล่าวไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สามารถรองรับภารกิจที่นับวันมีแต่จะขยายตัวมากขึ้น

องค์การค้ำครุสภามีหน้าที่จัดพิมพ์แบบเรียนกระทรวงศึกษาธิการ 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งเป็นแบบเรียนที่หน่วยงานในกระทรวงศึกษาฯสั่งให้พิมพ์ โดยจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ภาระหนักอยู่ที่การจัดพิมพ์แบบเรียนให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประเภทที่สองเป็นแบบเรียนที่จัดจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป

ความล่าช้าในการจัดพิมพ์แบบเรียนส่วนหนึ่งเป็นความผิดของกระทรวงศึกษาธิการ อีกส่วนหนึ่งเป็นความผิดขององค์การค้ำครุสภา ความผิดของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ที่ความไม่สามารถแจ้งยอดจำนวนพิมพ์แก่องค์การค้ำครุสภาให้ทันกาลได้ ปัญหานี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ความไม่แน่นอนของงบประมาณการพิมพ์

ที่แต่ละหน่วยงานได้รับ ทำให้กระทรวงศึกษาธิการไม่กล้าแจ้งยอดการพิมพ์ล่วงหน้า ซึ่งทำให้องค์การค้ำคຸຣຸສາไม่สามารถวางแผนการพิมพ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการพิมพ์แบบเรียนไม่ทันสมัยที่เกิดขึ้นในปีนี้มีสาเหตุพื้นฐานดังที่กล่าวนี้ เพราะกว่าที่งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2536 จะผ่านสภาผู้แทนราษฎรก็ตกเดือนมีนาคม 2536 ซึ่งปรากฏว่า งบประมาณการพิมพ์แบบเรียนที่จัดสรรให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเพิ่มจาก 3 ล้านชุด เป็น 6 ล้านชุด องค์การค้ำคຸຣຸສາจึงต้องนำแบบเรียนที่พิมพ์เพื่อขายมาให้ ส.ป.ช. ยังผลให้แบบเรียนที่พิมพ์เพื่อขายมีไม่เพียงพอแก่ความต้องการ

แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะต้องมีส่วนรับผิดชอบที่ไม่สามารถแจ้งยอดจำนวนพิมพ์ที่แน่นอนแก่องค์การค้ำคຸຣຸສາได้ แต่องค์การค้ำคຸຣຸສາก็มีปัญหาความด้อยประสิทธิภาพในการผลิตด้วย ระบบการผลิตซึ่งรวมศูนย์อยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้มีความจำเป็นต้องเร่งรัดการพิมพ์มากกว่าปกติ เพราะต้องเผื่อเวลาสำหรับการจัดส่งแบบเรียน องค์การค้ำคຸຣຸສາประกอบธุรกิจการพิมพ์ที่ใหญ่โตยิ่งกว่าสำนักพิมพ์เอกชนใดๆ แต่ไม่เคยผลักดันศูนย์การพิมพ์ออกสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อลดความอึดอัดในการประกอบกิจการ และเพื่อลดต้นทุนในการปฏิบัติการ (transaction cost) ระบบการจัดจำหน่ายแบบเรียนขององค์การค้ำคຸຣຸສາ ซึ่งผ่านศึกษาภัณฑ์เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพและไม่สามารถสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้ หากมิใช่เพราะอำนาจผูกขาดที่ทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก องค์การดังกล่าวนี้ย่อมยากที่จะอยู่รอดในทางธุรกิจได้

ณ บัดนี้ รัฐบาลกำลังยืนอยู่บนทางสามแพร่ง กล่าวคือ

แพรงที่หนึ่ง ได้แก่ การที่กระทรวงศึกษาธิการยังคงผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาและบางระดับ และองค์การค้ำคຸຣຸສາยังคงผูกขาดการจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

แพรงที่สอง ได้แก่ การล้มล้างอำนาจการผูกขาดในการผลิตแบบเรียนทั้งปวงโดยปล่อยให้ภาคเอกชนสามารถมีบทบาทในการผลิตแบบเรียนอย่างเต็มที่ หากกระทรวงศึกษาธิการจะยังคงมีบทบาทในการผลิตแบบเรียนต่อไป กระทรวงศึกษาธิการและองค์การค้ำคຸຣຸສາจะเป็นเพียงผู้ผลิตรายหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันค่อนข้างเสรีนี้

แพรงที่สาม ได้แก่ ทางเลือกระหว่างแพรงที่หนึ่งกับแพรงที่สอง ซึ่งจะมีทางเลือกย่อยหลายเส้นทาง ทางเลือกหนึ่งได้แก่ การที่กระทรวงศึกษาธิการยังคงผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาและบางระดับต่อไป แต่การจัดพิมพ์และการจัดจำหน่ายมิได้ผูกขาดโดยองค์การค้ำคຸຣຸສາ หากแต่ให้สัมปทานสำนักพิมพ์เอกชนในการจัดพิมพ์แบบเรียนบางวิชาและบางระดับ อีกทางเลือกหนึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการลดการผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาหรือบางระดับ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้น

การแหกคอกออกจากแพรงที่หนึ่งเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะกระทรวงศึกษาธิการ มีผลประโยชน์จากแนวนโยบายดังกล่าวนี้ ในเมื่อกระทรวงศึกษาธิการจะยังคงผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาและบางระดับก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่องค์การค้ำค้ำครุสภาจะยังคงมีอำนาจการผูกขาดการพิมพ์และการจัดจำหน่าย เพราะองค์การค้ำค้ำครุสภาเป็นแหล่งผลประโยชน์ของข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการเอง แต่ความพยายามที่จะอยู่ในคอกของแพรงที่หนึ่งนั้นก็ต้องอาศัยกำลังภายในหาน้อยไม่ เพราะความไร้ประสิทธิภาพของระบบปรากฏให้เห็นอยู่ทุกปี เมื่อประชากรและระบบการศึกษาขยายตัวมากไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ระบบการผูกขาดในการผลิตแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการจะยิ่งเผยโคมแห่งความไร้ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในที่สุดแล้ว องค์การค้ำค้ำครุสภาอาจต้องกระจายศูนย์การพิมพ์ออกไปสู่ส่วนภูมิภาค หรือมิฉะนั้นอาจต้องกระจายอำนาจให้แก่ละจังหวัดจัดพิมพ์แบบเรียนของตนเอง ดังข้อดำริของนายสัมพันธ์ ทองสมัคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (แนวหน้า ฉบับวันที่ 25 พฤษภาคม 2536) หรือท้ายที่สุดอาจต้องถ่ายโอนการผลิตไปให้แก่ภาคเอกชน (privatization) สำหรับแบบเรียนบางวิชาหรือบางระดับ กระนั้นก็ตามปัญหาการพิมพ์แบบเรียนไม่ทันสมัยจะยังคงดำรงอยู่ตราบเท่าที่ยังคงมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

มรรควิถีในแพรงที่สองเป็นหนทางในการทำลายผลประโยชน์ของกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การค้ำค้ำครุสภา ในอดีตกาลเมื่อภาคเอกชนยังอ่อนปวกเปียก ย่อมมีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลแทรกแซงการผลิตแบบเรียน แต่เมื่อภาคเอกชนเติบโตใหญ่และมีบุคลากรที่ทรงคุณวุฒิไม่ยิ่งหย่อนกว่าภาครัฐบาล เหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลผูกขาดการผลิตแบบเรียนบางวิชาและบางระดับและควบคุมการผลิตแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนย่อมอ่อนด้อยลงตามลำดับ

กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมวิชาการ ควบคุมการผลิตแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนอย่างเข้มงวด เริ่มตั้งแต่การตรวจตราเนื้อหาไปจนถึงการควบคุมการพิมพ์ ในปัจจุบันพลังการแข่งขันในตลาดแบบเรียนมีมากจนถึงขั้นที่สำนักพิมพ์ต่างๆพากันประมูลตัวอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิในมหาวิทยาลัยต่างๆมาเป็นผู้เขียน ในบางกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่กรมวิชาการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจแบบเรียน มีคุณวุฒิและความรู้ต่ำกว่าผู้เขียนแบบเรียนเสียด้วยซ้ำ แม้ว่าคุณภาพในการตรวจแบบเรียนโดยทั่วไปจะอยู่ในเกณฑ์ดี แต่การใช้ข้อวิสัยในการประเมินแบบเรียนยังคงปรากฏอยู่ทั่วไป บางครั้งผู้เขียนแบบเรียนจำใจต้องแก้ไขต้นฉบับตามข้อทักท้วงของผู้ตรวจ แม้ว่าจะไม่เห็นด้วยก็ตาม การตรวจตราต้นฉบับแบบเรียนไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดพิมพ์ ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแบบเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรเท่านั้น หากทว่ายังเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลได้อีกด้วย ดังปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆว่า สำนักพิมพ์เอกชนวิ่งเต้นจ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อให้แบบเรียนของตนผ่านการตรวจสอบ

กรมวิชาการไม่เพียงแต่ตรวจตราต้นฉบับแบบเรียนเท่านั้น แต่ยังก้าวไปควบคุมการพิมพ์ด้วย แบบเรียนที่กรมวิชาการรับรองมาตรฐานจักต้องมีตราประทับของกระทรวงศึกษาธิการ แต่หลายครั้งหลายคราก็เกิดเหตุอภัยยศ เมื่อสำนักพิมพ์บางแห่งสามารถนำตราประทับไปใช้กับแบบเรียนที่ยังไม่ผ่านการตรวจสอบได้ นอกจากนี้ การณ์ยังปรากฏด้วยว่า ในบางกรณีกรมวิชาการเข้าไปควบคุมจำนวนพิมพ์ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากแก่การเข้าใจ

รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการได้แทรกแซงตลาดแบบเรียนมาเป็นเวลาช้านาน แต่บัดนี้มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลลดการควบคุมและลดการกำกับตลาดแบบเรียน (deregulation) การที่กระทรวงศึกษาธิการผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาและบางระดับทำให้แบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากเอกชน สภาพการณ์ที่ไร้การแข่งขันนี้ทำให้ขาดพลังที่จะพัฒนาแบบเรียนเท่าที่ควร ในปัจจุบัน แบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนมีคุณภาพไม่ยิ่งหย่อนกว่าแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ ในบางกรณีมีคุณภาพดีกว่าเสียด้วยซ้ำ ดังนั้น จึงมีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเลิกผูกขาดการผลิตแบบเรียนบางวิชาและบางระดับ เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน และเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาแบบเรียนมากขึ้น

รัฐบาลควรจะเลิกควบคุมการผลิตแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชน ตลาดแบบเรียนเป็นตลาดที่มีศักยภาพในการแข่งขันอย่างสูง พลังในการแข่งขันย่อมผลักดันให้สำนักพิมพ์เอกชนผลิตแบบเรียนที่มีคุณภาพและน่าเชื่อถือ ไม่มีสำนักพิมพ์เอกชนใดๆที่จงใจพิมพ์แบบเรียนที่มีเนื้อหาที่ผิดหรือไม่สมบูรณ์ ความไม่น่าเชื่อถือของแบบเรียนย่อมทำลายธุรกิจของสำนักพิมพ์เอกชนนั่นเอง พลังการแข่งขันในตลาดจะผลักดันให้สำนักพิมพ์เอกชนต้องคัดเลือกผู้เขียนแบบเรียนที่ทรงคุณวุฒิและมีชื่อเสียงเกียรติคุณในวงวิชาการ

ข้อดำริของนายพนม พงษ์ไพบูลย์ อธิบดีกรมวิชาการที่จะให้สำนักพิมพ์เอกชนจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่กรมวิชาการให้ความเห็นชอบ เพื่อตรวจสอบแบบเรียนของตนเอง แล้วจึงส่งต้นฉบับผ่านไปให้กรมวิชาการตรวจในขั้นสุดท้ายนั้น (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 3 และ 7 มิถุนายน 2536) แม้จะเป็นข้อเสนอในแนวทางที่ต้องการให้ตลาดแบบเรียนเป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากขึ้น แต่การที่กรมวิชาการยังคงมีอำนาจในการตรวจต้นฉบับขั้นสุดท้าย ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาความล่าช้าในการตรวจแบบเรียนได้ และย่อมเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจในการตรวจแบบเรียนแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้น ดังที่เป็นมาในอดีต

บัดนี้ ถึงเวลาที่จะปลดปล่อยให้ตลาดแบบเรียนเป็นตลาดเสรี