

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 17 มีนาคม 2538

บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สังคมโลกกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยที่ความเร็วในการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยมิได้ยิ่งหย่อนกว่ากันมากนัก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมของรัฐบาลไทย ทำให้สังคมไทยเชื่อมสัมพันธ์กับสังคมโลกอย่างแน่นแฟ้น ในขณะที่กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกดำเนินไปอย่างรวดเร็วนี้เอง ภาคการศึกษาของไทยกลับปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ระบบการศึกษาไม่สามารถผลิตกำลังคนสนองความต้องการของสังคมเศรษฐกิจ การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขาวิชา กำลังกลายเป็นปัญหาร้ายแรงมากขึ้น ในประการสำคัญ ระบบการศึกษาไม่เพียงแต่ไม่สามารถฝึกอบรมให้เยาวชน 'คิดเป็น' เท่านั้น หากยังทำลายความคิดเชิงสร้างสรรค์ของเด็กและเยาวชนอีกด้วย

ณ บัดนี้ กลุ่มคนผู้มีฐานะร่ำรวยหรือแม่แต่ชนชั้นกลางที่มีฐานะดีพากันส่งลูกหลานไปศึกษาต่างประเทศ มิเพียงเพื่อให้สามารถปรับตัวต่อกระแสโลกาภิวัตน์เท่านั้น หากยังเป็นเพราะเชื่อว่า ระบบโรงเรียนในอารยประเทศสามารถสร้าง 'ความเป็นมนุษย์' และความคิดเชิงสร้างสรรค์ได้ดีกว่าระบบโรงเรียนของไทย คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ทั้ทั้งที่กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนิดที่มีการวางแผนจากส่วนกลางได้ดำเนินมาสามทศวรรษ แต่เหตุใดกระแสการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศ แทนที่จะชะลอลงกลับขยายตัวมากขึ้น แต่เดิมการส่งนักเรียนทุนส่วนบุคคลไปศึกษาต่างประเทศจำกัดเฉพาะชนชั้นสูง บัดนี้ขยายสู่ชนชั้นกลางส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา ได้สร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจแก่ชนชั้นกลางเป็นอันมาก อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะความด้อยพัฒนาของระบบ การศึกษาของไทยเอง

ณ บัดนี้ สมควรที่ผู้รับผิดชอบนโยบายการศึกษาของชาติจักต้องหาคำตอบให้ได้ว่า เหตุใดคนไทยจึงไม่ไว้วางใจและดูแลระบบโรงเรียนของไทย จะมีก็แต่คนไทยที่ขาดกำลังทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่จำทนระบบโรงเรียนของไทย

คำตอบส่วนหนึ่งของคำถามพื้นฐานข้างต้นนี้อยู่ที่การกำหนดบทบาทในการจัดการศึกษาระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน

ในอดีตที่ผ่านมา ภาครัฐบาลมีฐานะเป็นผู้ผลิตบริการการศึกษารายใหญ่ อีกทั้งยังมีบทบาทในการควบคุมและกำกับภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษาด้วยการควบคุมและกำกับดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างเข้มงวด เพราะภาครัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงศึกษาธิการมีความไม่ไว้วางใจใจผู้ประกอบการโรงเรียนราษฎร์ ถึงจะไม่ถึงขั้นกล่าวหาผู้ประกอบการเหล่านั้นว่าเป็นนายทุนหน้าเลือด แต่ก็ไม่ต้องการให้มีการค้าหากำไรจากการจัดการศึกษา

การควบคุมและกำกับภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษามีตั้งแต่การควบคุมการจดทะเบียนโรงเรียนราษฎร์ การควบคุมคุณภาพของบริการการศึกษา การควบคุมอัตราค่าเล่าเรียน รวมถึงลดจนการควบคุมการผลิตแบบเรียน การควบคุมและกำกับอย่างเข้มงวดนี้เองยังผลให้ภาคเอกชนไม่มีบทบาทในการผลิตบริการการศึกษามากเท่าที่ควร การลงทุนในการประกอบการโรงเรียนเอกชนมีน้อยกว่าระดับอันเหมาะสม (optimal investment) ผลที่ตามมาก็คือบริการการศึกษาในระบบโรงเรียนของไทยอ่อนด้อยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

เมื่อกว่าสามทศวรรษที่แล้ว ภาคเอกชนยังไม่เติบโตใหญ่กล้าแข็ง ย่อมมีเหตุผลอันสมควรที่จะสนับสนุนให้ภาครัฐบาลครอบงำการผลิตบริการการศึกษา แต่บัดนี้เศรษฐกิจภาคเอกชนแข็งแกร่งกว่าภาครัฐบาลเป็นอันมาก ไม่เฉพาะในด้านการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เท่านั้น หากยังสามารถดูดซับกำลังคนที่ทรงสมรรถภาพทางปัญญาและก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมากกว่าภาครัฐบาลอีกด้วย ในประการสำคัญ ภาคเอกชนสามารถปรับตัวได้คล่องแคล่วในการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาครัฐบาลกลับถดถอยลงในทุกๆด้าน ในสภาวะการณ์ดังที่เป็นอยู่ การจำกัดบทบาทของภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษาดังที่เป็นมาย่อมเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสม กาลเวลาได้พิสูจน์แล้วว่า ความสำเร็จหรือประสิทธิภาพของภาครัฐบาลทำให้ระบบโรงเรียนของไทยไม่สามารถผลิตบริการการศึกษาได้อย่างพอเพียงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จนกลายเป็นปัญหาร้ายแรงในปัจจุบัน

บัดนี้ถึงเวลาที่จะทบทวนบทบาทในการจัดการศึกษาระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนเสียใหม่ โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น ในอดีตที่ผ่านมา ภาคเอกชนได้ประโยชน์จากการผลิตบริการการศึกษาราคาถูกของภาครัฐบาล เพราะภาคเอกชนมีส่วนว่าจ้างกำลังคนที่ผลิตโดยภาครัฐบาล โดยที่สัดส่วนการจ้างงานของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา เมื่อบริการการศึกษามีราคาถูก นายจ้างย่อมสามารถเสนอค่าจ้างหรือเงินเดือนในอัตราที่ต่ำลงได้ เมื่อภาคเอกชนเติบโตใหญ่ถึงปานนี้ และเคยได้รับประโยชน์จากการผลิตบริการการศึกษาของภาครัฐบาล จึงสมควรที่จะให้ภาคเอกชนแบกรับภาระการผลิตเพิ่มขึ้น

แต่การที่ภาคเอกชนจะมีบทบาทในระบบโรงเรียนในฐานะผู้ผลิตเพิ่มขึ้นได้ รัฐบาลก็ต้องผ่อนคลายการควบคุมและการกำกับลง การปลดปล่อยพันธนาการในด้านระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ (Deregulation) เป็นขั้นตอนอันจำเป็นในการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน หน้าที่ในการควบคุมการผลิตบริการการศึกษาของภาครัฐบาลคงไว้เฉพาะแต่การพิจารณา จดทะเบียน โรงเรียน/วิทยาลัยเอกชน และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำ ดังเช่นเกณฑ์เรื่อง พื้นที่ จำนวนนักเรียนต่อห้อง อัตราส่วนระหว่างจำนวนครูกับจำนวนนักเรียน และเกณฑ์คุณวุฒิ ของครู เป็นต้น หากโรงเรียน/วิทยาลัยเอกชนใดเข้าเกณฑ์เหล่านี้แล้ว ก็ต้องรับจดทะเบียน โดยอัตโนมัติ เมื่อพ้นไปจากข้อกำหนดขั้นต่ำดังกล่าวนี้ รัฐบาลก็ต้องปล่อยให้ผู้ประกอบการ โรงเรียน/วิทยาลัยเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการ เสรีภาพดังกล่าวนี้ครอบคลุมไปถึงเสรีภาพ ในการกำหนดและพัฒนาหลักสูตรเองด้วย

การที่รัฐบาลเข้าไปกำหนดและควบคุมหลักสูตรอย่างเข้มงวด ในด้านหนึ่งทำให้ ระบบโรงเรียนของไทยไม่สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ข้าราชการตามไม่ทันการเปลี่ยนแปลงทั้งในสังคมไทยและสังคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรับตัว ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ในอีกด้านหนึ่งมีผลในการทำลายความคิดสร้างสรรค์ใน โรงเรียน/วิทยาลัยเอกชน ด้วยเหตุนี้เอง บริการการศึกษาในระบบโรงเรียนของไทยจึงขาดความ หลากหลายลักษณะอันหลากหลายของบริการการศึกษาเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นในสังคม ที่กระแสดการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็ว การให้เสรีภาพแก่เอกชนในการกำหนดและ พัฒนาหลักสูตรจะช่วยให้บริการศึกษามีลักษณะหลากหลายได้ เพราะเอกชนมีสำนึก ที่จะสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลง และมีความคล่องตัวในการปรับตัวมากกว่าระบบราชการ

นโยบายการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนจกต้องยกเลิกไปโดยสมบูรณ์ เพราะการ ควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดปัญหาการเก็บเงินกินเปล่าเท่านั้น หากยังทำให้ การลงทุนของเอกชนในการผลิตบริการการศึกษามีน้อยกว่าที่ควรอีกด้วย หากต้องการให้เอกชน เข้ามาลงทุนในระบบโรงเรียนมากขึ้น ก็ต้องยอมให้เอกชนแสวงหากำไรจากการประกอบการ การควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนอย่างเข้มงวดจนผู้ประกอบการไม่สามารถหากำไรได้ ในด้านหนึ่ง ย่อมก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ดังเช่นการเก็บเงินกินเปล่า ในอีกด้านหนึ่ง ทำให้คุณภาพ โรงเรียนเอกชนโดยทั่วไปต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การป้องกันการค้ำกำไรเกินควรมิอาจกระทำ ได้ด้วยการควบคุมราคา หากแต่ต้องส่งเสริมส่งเสริมให้มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ (perfect competition) พลังการแข่งขันในตลาดจะลดทอนกำไรส่วนเกิน (excess profit) ของผู้ประกอบการได้ การ ปลดปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด ไม่เพียงแต่ช่วยขจัดปัญหาเงินกินเปล่า

โดยปริยายเท่านั้น หากยังทำให้ปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิตโดยภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอีกด้วย

การควบคุมการผลิตแบบเรียนจกต้องยุติลง นโยบายการควบคุมการผลิตแบบเรียน ก่อเกิดเมื่อหลายทศวรรษที่แล้ว ในขณะที่สำนักพิมพ์เอกชนยังอ่อนแอ แต่บัดนี้แบบเรียนกระทรวงศึกษาธิการมิได้มีคุณภาพโดดเด่นไปกว่าแบบเรียนสำนักพิมพ์เอกชน เนื่องจากกลุ่มคนที่เป็นผู้แต่ง แบบเรียนเป็นกลุ่มคนชุดเดียวกัน มีหน้าซ้ำยังมีแนวโน้มที่สำนักพิมพ์เอกชนสามารถว่าจ้างผู้ทรงคุณวุฒิที่เหนือชั้นกว่าเนื่องจากสามารถจ่ายเงินสมนาคุณที่ให่สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจมากกว่า แทนที่กระทรวงศึกษาธิการจะควบคุมการผลิตแบบเรียนอย่างเข้มงวดดังปางก่อน จะต้องพยายามส่งเสริมให้มีการผลิตแบบเรียนโดยเสรี พลังการแข่งขันในตลาดจะขับเคลื่อนให้คุณภาพของแบบเรียนดีขึ้น โดยที่ราคาลดลงในระยะยาวในอนาคต เมื่อสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเติบโตใหญ่กล้าแข็ง สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยอาจก้าวเข้าไปผลิตแบบเรียนดังเช่นที่เป็นอยู่ในอารยประเทศ กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องปรับตัวโดยการลดทอนบทบาทในการผลิตแบบเรียน ในเมื่อสำนักพิมพ์เอกชนและสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยในอนาคตสามารถทำหน้าที่นี้ได้ แทนที่กระทรวงศึกษาธิการจะผลิตแบบเรียนพ่นๆ ดังที่มีอยู่ในตลาด กระทรวงศึกษาธิการควรจะหันเข็มไปในด้านการพัฒนาแบบเรียนที่มีนวัตกรรมทางการศึกษาเพื่อเป็นแบบอย่างแก่ภาคเอกชน การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่เหมาะสมแก่กาลสมัยเท่านั้น หากทว่ายังช่วยจัดเหลือบในกรมวิชาการที่หากินและหาเศษหาเลยกับกระบวนการควบคุมการผลิตแบบเรียนอีกโสดหนึ่งด้วย

การปรับนโยบายการศึกษาไปสู่แนวทางเสรีนิยมดังกล่าวข้างต้นนี้ จักต้องดำเนินการควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายเงินอุดหนุนการศึกษา รวมตลอดจนการจัดการศึกษาของภาครัฐบาลด้วย

ในปัจจุบัน รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาในลักษณะที่แตกต่างกัน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกเป็นเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่ผู้ผลิต (producer subsidy) โดยจ่ายให้โรงเรียนเอกชนที่ไม่สามารถพึ่งตนเองทางการเงินเพื่อธำรงคุณภาพของบริการการศึกษาขึ้นต่าระดับหนึ่ง ลักษณะที่สองเป็นเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่ผู้บริโภค (consumer subsidy) หากแต่เป็นเงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝง (implicit subsidy) ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำกว่าต้นทุนการผลิตถัวเฉลี่ย นักเรียนนักศึกษาที่ได้รับบริการจากรัฐบาลจึงมีสภาพเสมือนหนึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะไม่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนถัวเฉลี่ย

เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนควรจะให้ต่อไปอีกหรือไม่ เป็นเรื่องซึ่งโต้เถียงกันได้ แต่นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำจักต้องปรับเปลี่ยนไป โดยให้ผู้รับบริการการศึกษาในระดับสูงขึ้นไปมีส่วนรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น การให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝงโดยไม่คำนึงถึงฐานะทาง

เศรษฐกิจมีนโยบายที่เหมาะสม นักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐที่ดี และนักเรียนระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนรัฐบาลที่มีชื่อเสียงและคุณภาพดีที่ดี ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและผู้ที่มีฐานะดีในสังคม การเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำในสถานศึกษาเหล่านี้จึงมีสภาพเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ซึ่งมีจำต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล การดำเนินนโยบายเงินอุดหนุนในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการซ้ำเติม ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ เงินอุดหนุนการศึกษาในอนาคตควรจะหันเพิ่มไปสู่กลุ่มนักเรียนที่ยากจนเป็นสำคัญ

นโยบายการส่งเสริมบทบาทการผลิตของภาคเอกชนในระบบโรงเรียน จำต้องดำเนินควบคู่กับการปรับบทบาทของภาครัฐบาล โรงเรียนรัฐบาลควรจะให้บริการแก่นักเรียนเพียง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนักเรียนยากจน และกลุ่มนักเรียนเรียนดี โดยผลักดันนักเรียนจากครอบครัวชนชั้นกลาง และชนชั้นสูงที่ไม่มีผลการเรียนอันดีเด่นไปสู่โรงเรียนเอกชน การที่รัฐควรจะคุ้มครองนักเรียนยากจนก็ด้วยเหตุผลความเป็นธรรมในสังคม ส่วนนักเรียนเรียนดีนั้นจำเป็นต้องพัฒนาเป็นมันสมอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในระบบสติปัญญาของชาติ

การทบทวนบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน เพราะกว่าจะปรากฏผลกินเวลาอีกยาวนาน