

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 เมษายน 2539

นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ความคาดหวังกับความเป็นจริง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

มหาวิทยาลัยของรัฐมีนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำมาเป็นเวลาช้านาน นโยบายดังกล่าวนี้สร้างความเคยชินแก่ประชาชนว่า หากสามารถผ่านการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยจะต้องได้รับบริการอุดมศึกษาราคาถูก ผู้ที่สนับสนุนนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ล้วนแล้วแต่ได้ผลเลิศจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลในอดีตหวังผลอะไรบ้างจากนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ และความคาดหวังเหล่านี้ตรงกับความเป็นจริงหรือไม่

ข้อคาดหวังที่หนึ่ง นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำเป็นนโยบายที่เกื้อประโยชน์แก่นักศึกษาที่ยากจน การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราสูงจะเป็นทำนบกีดขวางการศึกษาต่อของนักเรียนมาจากครอบครัวยากจน

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้มหาวิทยาลัยของรัฐจะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ แต่เกือบจะไม่มีคนจนหลุดเข้าสู่มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยในส่วนกลาง หากมหาวิทยาลัยเหล่านี้ไม่มีนโยบายรับนักเรียนยากจนโดยตรง ก็เกือบจะไม่มีคนจนหลุดเข้าสู่รั้วมหาวิทยาลัย สถานะทางเศรษฐกิจนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่สกัดคนจนออกจากระบบโรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา การคัดคนจนออกจากระบบโรงเรียนเกิดขึ้นอีกระลอกหนึ่งในระดับมัธยมศึกษา เพราะนักเรียนที่จะศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา กำลังอย่างสู่วัยทำงาน การตัดสินใจเรียนต่อก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญ นั่นคือ รายได้ที่พึงได้หากตัดสินใจออกหางานทำแทนการเรียนหนังสือ (earning foregone) สำหรับคนจน ต้นทุนส่วนนี้สำคัญยิ่งกว่าค่าใช้จ่ายและค่าครองชีพในการเรียนหนังสือเสียอีก ด้วยเหตุนี้เอง คนจนที่หลุดไปถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจึงเหลือน้อยเต็มที ยิ่งเมื่อต้องผ่านระบบการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยด้วยแล้ว ก็ยิ่งต้องถูกคัดออกมากขึ้น เพราะระบบการสอบคัดเลือกเป็นระบบที่ต่อต้านคนจนพื้นฐาน เนื่องเพราะการสอบคัดเลือกเน้นการทดสอบโดยสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา (achievement tests) โดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและภูมิหลังของนักเรียนแต่ละคน

ยิ่งวิชาภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาภาษาอังกฤษ เป็นวิชาที่ขึ้นชื่อตายในการสอบคัดเลือกด้วยแล้ว ก็เป็นอันว่า คนจนมิได้อยู่ในฐานะอันเสมอภาคกับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ด้วยเหตุดังนี้ แม้มหาวิทยาลัยของรัฐจะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ แต่ก็ยังหาคนจนทำยากยิ่ง แท้ที่จริงแล้ว มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดถูกยึดครองโดยชนชั้นกลางและชนผู้มีฐานะดี

ข้อคาดหวังที่สอง นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า โอกาสในการรับบริการอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐระบบปิดเป็นไปอย่างไม่เสมอภาค และแท้ที่จริงแล้ว ความไม่เสมอภาคในโอกาสศึกษามีมาแต่ระดับประถมศึกษาแล้ว

ในขณะที่ครัวเรือนการเกษตรมีจำนวนถึงร้อยละ 55-60 ของจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศ หากการจัดบริการการศึกษาของรัฐเป็นไปด้วยความเสมอภาค ก็ควรที่จะมีนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดร้อยละ 55-60 ที่มาจากครอบครัวเกษตรกร แท้ที่จริงแล้วสัดส่วนดังกล่าวนี้มีไม่ถึงร้อยละ 5 และหากมหาวิทยาลัยของรัฐไม่มีโครงการรับนักศึกษาเรียนดีจากชนบท จำนวนนักศึกษาที่มาจากครอบครัวเกษตรกรจะยิ่งมีน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในขณะที่ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) มีจำนวนร้อยละ 15-25 ของจำนวนครัวเรือนทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่ในมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดเกือบจะไม่มีนักเรียนที่มาจากครอบครัวระดับนี้เลย

ในขณะที่กรุงเทพฯมีประชากรประมาณร้อยละ 15 ของจำนวนประชากรทั่วราชอาณาจักร หากการจัดบริการการศึกษาของรัฐเป็นไปด้วยความเสมอภาค ก็น่าจะมีนักศึกษาเพียงร้อยละ 15 ที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่านักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐระบบปิดประมาณมากกว่าร้อยละ 50 มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ

ด้วยเหตุดังนี้ ทั้งๆที่มหาวิทยาลัยของรัฐเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ แต่ความเสมอภาคในโอกาสศึกษายังหาไม่ นักเรียนที่มีภูมิลำเนาในชนบทที่มาจากครอบครัวเกษตรกร หรือมาจากครอบครัวที่ยากจน เป็นกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา

ข้อคาดหวังที่สาม นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ในเมื่อนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำไม่เกื้อกูลให้คนจนได้เข้ามหาวิทยาลัย และไม่ก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ นโยบายดังกล่าวย่อมไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ในปัจจุบัน นักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดส่วนใหญ่จ่ายค่าเล่าเรียนไม่เกินร้อยละ 15 ของงบดำเนินการต่อหัว โดยที่บางสาขาวิชาจ่ายไม่เกินร้อยละ 5 ของงบดำเนินการต่อหัวยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเล่าเรียนกับต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยด้วยแล้ว ตัวเลขจะต่ำกว่านี้เป็นอันมาก กระนั้นก็ตาม แม้เพียงพิจารณาเฉพาะรายจ่ายในการดำเนินการ (current expenditure) ก็ยังปรากฏว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องรับภาระมากกว่าร้อยละ 85-95 ของรายจ่ายในการดำเนินการผลิตบริการอุดมศึกษาของรัฐ ระบบการจัดบริการอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันให้นักศึกษาเป็นผู้รับภาระรายจ่ายเพียงส่วนน้อย โดยที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสรับบริการอุดมศึกษาลับต้องเป็นผู้รับภาระรายจ่ายส่วนใหญ่ ระบบการจัดบริการอุดมศึกษาเช่นนี้จะยกย่องว่าเป็นระบบที่เป็นธรรมอะไรได้

ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับปีละ 4,000-5,000 บาท สำหรับสาขาวิชาส่วนใหญ่ ในขณะที่นักเรียนโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐเสียค่าเล่าเรียนประมาณ 3,000 บาทต่อปี ความแตกต่างของค่าเล่าเรียนในสองระดับนี้น้อยเกินกว่าที่จะอธิบายได้จากความแตกต่างของต้นทุนการผลิต และความแตกต่างของผลประโยชน์ที่ได้รับ ในขณะที่นักศึกษามหาวิทยาลัยรับภาระไม่เกินร้อยละ 15 ของงบดำเนินการต่อหัว ภาระของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตกประมาณร้อยละ 20-30 สัดส่วนการรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาดังกล่าวนี้น่าจะไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับ เนื่องเพราะการศึกษาระดับสูงมากเพียงใด ผลประโยชน์ส่วนบุคคลยังมีมากเพียงนั้น หากคำนึงถึงข้อเท็จจริงนี้ สัดส่วนการรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยควรจะสูงกว่านักเรียนมัธยมศึกษา แต่ข้อเท็จจริงกลับตรงกันข้าม

ข้อคาดหวังที่ดี นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำช่วยให้การกระจายรายได้เป็นธรรมมากขึ้น

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มหาวิทยาลัยของรัฐระบบปิดถูกยึดกุมโดยชนชั้นกลางและชนชั้นผู้มีฐานะดี จำนวนนักศึกษายากจนน้อยกว่าสัดส่วนประชากรยากจนในโครงสร้างประชากรทั่วราชอาณาจักรมากนัก ระบบการอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันไม่เพียงแต่จะไม่เกื้อกูลให้มีความเป็นธรรมในการกระจายรายได้มากขึ้น กลับทำให้เลวลง การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ

ยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาการกระจายรายได้ เพราะผู้ที่ได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวนี้คือชนชั้นกลางและชนชั้นผู้มีฐานะดีหาใช่คนยากจนไม่

ข้อคาดหวังที่ห้า นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำช่วยสร้างสำนึกให้นักศึกษามีความรับผิดชอบต่อสังคม และทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นักศึกษาจำนวนมากมิได้ตระหนักแม้แต่ร้อยละน้อยว่า การเสียค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำมีสภาพเสมือนหนึ่งการได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) จากรัฐ เมื่อมิได้มีความตระหนักในประเด็นนี้เสียแล้วจะหวังต่อไปว่า การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำจะช่วยสร้างสำนึกต่อสังคมนั้นคงเป็นเรื่องवादิวิมานในอากาศ แต่ที่จริงแล้วนโยบายราคามีใช้กลไกที่มีความสำคัญแม้แต่ร้อยละน้อยในการสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม แม้ในสภาวะที่มีการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำดังที่เป็นมา ก็ยังมีบัณฑิตจำนวนไม่น้อยที่ทำตัวเป็น 'สวะสังคม' ความดีความเลวของมนุษย์ในสังคมหนึ่งสังคมใดมิได้ขึ้นอยู่กับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนในสังคมนั้น ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมหรือรัฐสวัสดิการก็มีคนชั่วช้าเลวทรามไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเทศทุนนิยม เมื่อพิจารณาถึงการหางานทำ แม้ในสภาวะที่มีการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ยังมีบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนน้อยนิดเท่านั้นที่อุทิศตนทำงานที่เป็นประโยชน์แก่สังคม สำหรับบัณฑิตส่วนใหญ่แล้ว การตัดสินใจเลือกงานมิได้ขึ้นอยู่กับว่า งานที่เลือกนั้นเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมหรือไม่ รายได้จากการทำงานต่างหากที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกงานสำหรับบัณฑิตส่วนใหญ่

ข้อคาดหวังที่หก นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำจะเป็นประโยชน์ต่อการจ้างงานในภาครัฐบาล ในข้อที่ทำให้รัฐบาลสามารถว่าจ้างบัณฑิตด้วยเงินเดือนอัตราต่ำได้

แม้ว่าในอดีตกาลความข้อนี้จะเป็นจริง แต่บัดนี้หาได้เป็นจริงไม่ ภาครัฐบาลเคยเป็นนายจ้างรายใหญ่ที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย บัณฑิตจากมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่เคยมุ่งรับราชการ แต่บัดนี้กลับเรียงแถวเข้าทำงานในภาคเอกชน โดยที่บุคลากรที่ภาครัฐบาลสามารถว่าจ้างได้มีคุณภาพเลวลงตามลำดับ นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำมิได้เป็นประโยชน์ต่อการจ้างงานในภาครัฐบาลเท่าที่ควร และประโยชน์ในส่วนนี้จะยิ่งลดลงตามกาลเวลา โดยที่ภาคเอกชนเป็นฝ่ายเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ปรากฏการณ์จึงกลายเป็นว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ซึ่งให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝงแก่นักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นฝ่ายให้เงินอุดหนุนโดยอ้อมแก่ภาคเอกชนในการว่าจ้างบัณฑิตมหาวิทยาลัยของรัฐ

ข้อคาดหวังที่เจ็ด นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำไม่ก่อผลกระทบต่อคุณภาพของบริการอุดมศึกษา ถึงจะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำเพียงใด มหาวิทยาลัยของรัฐก็ยังสามารถดำรงคุณภาพของบริการอุดมศึกษาในระดับเดิมได้

ความคาดหวังข้างต้นจะเป็นจริงก็ต่อเมื่อรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้อย่างเต็มที่ แต่ความคาดหวังนี้ไม่เป็นจริงเนื่องจากว่ารัฐบาลมิได้จัดสรรงบประมาณให้อย่างเต็มที่ มีหน้าซำยังพยายามกดดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐพึ่งพิงตนเองมากขึ้น ภายใต้สภาวะการณ์อันเกิดจากนโยบายงบประมาณดังกล่าว นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ โดยที่ไม่มีการปรับอัตราค่าเล่าเรียนเลย มีแต่จะทำให้คุณภาพของบริการอุดมศึกษาของรัฐเสื่อมทรามลงตามลำดับ

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ความเป็นจริงอันเกิดจากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำจึงแตกต่างจากความหวังเป็นอันมาก สมควรที่จะทบทวนนโยบายนี้อย่างจริงจัง