

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 7 มิถุนายน 2539

การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามประโยชน์ของการศึกษา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

กระทรวงศึกษาธิการมีดำริที่จะจัดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับประถมศึกษา นักการศึกษาบางท่านดังเช่นปลัดทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นสนับสนุนนโยบายดังกล่าวนี้ พร้อมทั้งกล่าวว่า ประชาชนจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติว่า การประถมศึกษาไม่ใช่บริการชนิดได้เปล่าอีกต่อไป

แนวนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุวิทย์ รังสิตพล) เกี่ยวกับการเก็บค่าเล่าเรียนในระดับประถมศึกษาดังกล่าวนี้ สมควรที่จะมีการถกอภิปรายอย่างลึกซึ้งก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบใดๆเดียวกับการเปลี่ยนแปลงวิธีการรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในปีการศึกษา 2539 นี้

ประถมศึกษาเป็นระดับการศึกษาภาคบังคับ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลจึงกำหนดการศึกษาภาคบังคับ คำตอบคงอยู่ที่ว่า การศึกษาภาคบังคับมิได้ให้ประโยชน์ส่วนบุคคลแก่ผู้เรียนเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์แก่สังคมอย่างมหาศาลอีกด้วย หากมิใช่เป็นเพราะเหตุว่า การศึกษาขั้นต่ำขั้นหนึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคมอย่างยิ่งยวด รัฐบาลย่อมไม่มีเหตุผลที่จะกำหนดการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาระดับนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้เด็กและเยาวชนของชาติอ่านหนังสือออก เขียนหนังสือได้ และคิดเลขเป็นเท่านั้น หากยังได้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางวัฒนธรรม และการอบรมระบบคุณค่าร่วมของชาติอีกด้วย การศึกษาขั้นต่ำระดับนี้จึงถือคุณให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างผสมกลมกลืนและอย่างมีศานติสุข อีกทั้งยังเอื้ออำนวยให้การสื่อสารระหว่างผู้ปกครองกับราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเหตุผลที่การศึกษาขั้นต่ำระดับหนึ่งให้ประโยชน์แก่สังคมเช่นนี้เอง รัฐบาลประเทศต่างๆ จึงกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ

ด้วยเหตุที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนเรียนหนังสือ รัฐบาลต้องถือเป็นหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับชนิดได้เปล่า การไม่เก็บค่าเล่าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับก็เป็นเพราะการศึกษาระดับนี้ให้ประโยชน์แก่สังคมอย่างท่วมท้น สังคมจึงควรเป็นฝ่ายรับภาระในการผลิตบริการการศึกษาระดับนี้ การไม่เก็บค่าเล่าเรียนยังมีเหตุผลในด้านความเป็นธรรมในสังคมอีกด้วย เพราะไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนที่ยากจน หากรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนในระดับ

การศึกษาภาคบังคับ ย่อมมีนัยว่า รัฐบาลบังคับให้ประชาชนใช้จ่ายเงินด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการลดรอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชน อันเป็นสิทธิพื้นฐานในสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังเป็นการซ้ำเติมปัญหาการครองชีพของประชาชนที่ยากจนอีกด้วย สำหรับประชาชนที่ยากจน ลำพังแต่การครองชีพเพื่อความอยู่รอดก็เป็นภาระอันแสนสาหัสอยู่แล้ว เมื่อต้องถูกบังคับให้เรียนหนังสือโดยต้องรับภาระรายจ่ายเอง ก็เป็นเรื่องเหลือวิสัยยิ่ง การเก็บค่าเล่าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ ยังสะท้อนความเชื่อที่ว่า การศึกษาภาคบังคับมิได้เป็นประโยชน์แก่สังคมอย่างท่วมท้น เมื่อมีความเชื่อเช่นนี้ ก็ไม่มีเหตุผลที่จะกำหนดการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ต้น เว้นเสียแต่ว่าความเชื่อเช่นนี้ไม่ถูกต้อง

เหตุใดรัฐบาลจึงไม่บังคับให้ประชาชนเป็นช่างตัดผมหรือช่างเสริมสวย คำตอบก็คงอยู่ที่ว่า วิชาชีพเหล่านี้ให้ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ไม่เพียงแต่จะไม่มี การบังคับเรียนวิชาชีพเหล่านี้เท่านั้น หากสังคมยังมีได้ร่วมรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการการศึกษาประเภทนี้ อีกด้วย

ประโยชน์ของการศึกษาขั้นต่ำขั้นหนึ่งเป็นเรื่องที่ปราศจากข้อกังขา ข้อที่เป็นประเด็นแห่งวิวาทะก็คือ การศึกษาภาคบังคับควรจะยาวนานเพียงใด ขณะนี้รัฐบาลกำลังขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี และ 12 ปี ในที่สุด ก่อนที่รัฐบาลจะขยายการศึกษาภาคบังคับไปสู่ระดับที่สูงขึ้น รัฐบาลจักต้องแน่ใจว่า สังคมโดยรวมจะได้รับประโยชน์จากการขยายการศึกษาภาคบังคับอย่างเหลือคณานับ มิฉะนั้นแล้วก็ไม่มีความจำเป็นให้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับ และเมื่อมีการขยายการศึกษาภาคบังคับ เพราะเหตุที่เชื่อว่าสังคมได้รับประโยชน์อย่างมหาศาล ก็ไม่มีเหตุที่จะสนับสนุนการเก็บค่าเล่าเรียน

การเก็บค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นหลักการที่สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ เพราะตามปกติ มนุษย์ในฐานะผู้บริโภคย่อมยินดีจ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง บริการการศึกษาระดับหรือประเภทใด หากยังให้ประโยชน์ส่วนบุคคลสูงมากเพียงใด ผู้รับบริการย่อมยินดีจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราสูงมากเพียงนั้น แต่การศึกษาบางระดับและบางประเภทมิได้ให้ประโยชน์แก่ผู้เรียนเท่านั้น หากยังให้ประโยชน์แก่สังคมด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้น สังคมจักต้องมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการการศึกษาประเภทหรือระดับนั้น ค่าเล่าเรียนควรจัดเก็บโดยพิจารณาถึงสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ที่สังคมได้รับ หากสัดส่วนนี้ยิ่งสูงมากเพียงใด ค่าเล่าเรียนจักต้องจัดเก็บในอัตรายิ่งสูงมากเพียงนั้น

ข้อพิจารณาอีกแนวทางหนึ่งก็คือ การเปรียบเทียบค่าเล่าเรียนกับรายจ่ายต่อหัวที่รัฐบาลใช้ไปในการผลิตบริการการศึกษา หากค่าเล่าเรียนเท่ากับรายจ่ายรัฐบาลต่อหัวพอดี ย่อมแสดงว่าผู้เรียนเป็นผู้รับภาระรายจ่ายแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่สังคมมิได้มีส่วนร่วมรับภาระด้วย ในกรณีตรงกันข้าม หากไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียนเลย ภาระรายจ่ายทั้งหมดตกแก่สังคม (หรืออีกนัยหนึ่งประชาชนผู้เสียภาษีอากร) รายจ่ายรัฐบาลประกอบด้วยรายจ่ายในการดำเนินงาน (current expenditure) กับรายจ่ายในการลงทุน (capital expenditure) หากค่าเล่าเรียนเท่ากับรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐบาลต่อนักเรียนหนึ่งคน ย่อมแสดงว่า สังคมเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการลงทุน

หากการเก็บค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นหลักการที่ยึดถือ ก็จะต้องไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ พ้นจากนั้นไป จึงเริ่มเก็บค่าเล่าเรียน อัตราค่าเล่าเรียนจักต้องเพิ่มตามระดับการศึกษา การศึกษาระดับอุดมศึกษาควรจะเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา ความแตกต่างของค่าเล่าเรียนมิได้มีเพียงความแตกต่างเชิงสัมบูรณ์ หากยังต้องมีความแตกต่างเชิงสัมพัทธ์ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จักต้องมีความแตกต่างในด้านสัดส่วนระหว่างค่าเล่าเรียนกับรายจ่ายต่อหัวของรัฐบาลด้วย อาทิเช่น หากค่าเล่าเรียนในระดับมัธยมศึกษาเท่ากับ 50% ของรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว ค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษาก็ควรจะสูงกว่า 50 % เป็นต้น

การอิงค่าเล่าเรียนกับรายจ่ายรัฐบาลต่อหัว ยังผลให้การกำหนดค่าเล่าเรียนคำนึงถึงต้นทุนการผลิตด้วย ผู้รับบริการการศึกษาไม่เพียงแต่จ่ายค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับเท่านั้น หากยังจ่ายค่าเล่าเรียนแตกต่างตามต้นทุนการผลิตด้วย

อาชีวศึกษาควรเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ เพราะไม่เพียงแต่ประโยชน์จะตกแก่ผู้เรียนโดยตรงแล้ว หากยังเสียต้นทุนการผลิตสูงกว่าอีกด้วย ในระดับอุดมศึกษาก็ควรยึดหลักการเดียวกัน มหาวิทยาลัยระบบปิดควรเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่ามหาวิทยาลัยระบบเปิดด้วยเหตุผลในด้านต้นทุนการผลิต การศึกษาวิชาชีพดังเช่นวิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ เภสัชศาสตร์ ฯลฯ ควรจะเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เพราะประโยชน์ตกแก่ผู้เรียนโดยตรง อีกทั้งยังเสียต้นทุนการผลิตสูงกว่าอีกด้วย

รัฐบาลมีนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำในทุกะดับชั้น โดยหวังว่าจะช่วยก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่คัดคนออกจากระบบโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยม

ศึกษาและอุดมศึกษา การสูญเสียรายได้อันพึงได้ หากออกสู่ตลาดแรงงาน แทนที่จะอยู่ในระบบโรงเรียน (earnings foregone) นับเป็นต้นทุนการศึกษาต่อที่สำคัญ ซึ่งครอบครัวยากจนมีโอกาสแบกรับต้นทุนนี้ได้ หากมิได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐบาล ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ผู้ที่ได้ประโยชน์อย่างเป็นกอบเป็นกำจากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำของรัฐบาลจึงเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคม กลุ่มผู้ด้อยฐานะมิได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

แทนที่รัฐบาลจะดำเนินนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำต่อไป สมควรที่จะพิจารณาปรับค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับและตามต้นทุนการผลิต ดังที่เสนอข้างต้นนี้ แล้วจัดสรรทุนการศึกษาอุดหนุนกลุ่มคนที่ด้อยฐานะในสังคม จะเป็นการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษาได้ตรงจุดมากกว่า

ในระดับอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยได้ 'ล้างมือ' ในอ่างทองคำ และประกาศให้เสรีภาพแก่มหาวิทยาลัยในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนเอง แต่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมักจะไม่กล้าปรับอัตราค่าเล่าเรียน เนื่องจากเกรงพลังการต่อต้านจากนักศึกษา ยิ่งผู้บริหารขึ้นมาดำรงตำแหน่งด้วยกระบวนการเลือกตั้งด้วยแล้ว ค่าเล่าเรียนก็กลายเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่แตะต้องมิได้

ด้วยเหตุดังนี้ ก่อนปีการศึกษา 2538 การศึกษาวิศวกรรมศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งเสียค่าเล่าเรียนไม่ถึง 10,000 บาทต่อปี ซึ่งต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนเอกชนเสียอีก ด้วยเหตุที่ภาระค่าเล่าเรียนของผู้เรียนต่ำมากเช่นนี้เอง ต้นทุนของการเปลี่ยนแปลงวิชาชีพจึงต่ำตามไปด้วย บัณฑิตวิศวกรรมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนมากเปลี่ยนไปเรียน M.B.A. วิศวกรรมศาสตร์จะยังคงเป็นสาขาวิชาที่ขาดแคลนต่อไป ตราบเท่าที่การเปลี่ยนแปลงวิชาชีพยังคงเสียต้นทุนต่ำกว่าความเป็นจริงเช่นนี้ และสังคมต้องสูญเสียทรัพยากรโดยมิได้ประโยชน์เท่าที่ควรจากการผลิตบัณฑิตที่เปลี่ยนวิชาชีพในภายหลังเหล่านี้

นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำไม่เพียงแต่มิได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสการศึกษาเท่านั้น หากยังมีผลบิดเบือนการใช้ทรัพยากรและทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย กรณีวิศวกรที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐเปลี่ยนวิชาชีพดังที่กล่าวข้างต้นนี้ นับเป็นอุทาหรณ์ของการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรที่เกิดจากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ นอกจากนี้ การเสียค่าเล่าเรียนต่ำเกินไป ยังเกื้อกูลต่อการไม่ตั้งใจเรียน เพราะต้นทุนของการไม่เอาใจใส่ในการเรียนอยู่ในระดับต่ำ

บัดนี้ ถึงเวลาที่รัฐบาลและผู้บริหารมหาวิทยาลัยจักต้องพิจารณาปรับค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ผู้เรียนได้รับ และตามต้นทุนการผลิตที่รัฐบาลต้องรับภาระ ทั้งนี้จะต้องมีการพิจารณาอย่างจริงจังว่า ในการจัดการศึกษาแต่ละระดับและแต่ละประเภท รัฐบาลสมควรรับภาระรายจ่ายในสัดส่วนเท่าใด และจะให้ผู้รับบริการรับภาระมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อมิให้นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนมีผลบิดเบือนการใช้ทรัพยากรมากเกินไป ทำยที่สุด หากรัฐบาลต้องการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ก็จัดสรรทุนการศึกษาเพื่อให้การอุดหนุนอย่างพอเพียงโดยตรง นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำได้พิสูจน์แล้วว่ามิได้เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม