

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 สิงหาคม 2544

ทางสองแพร่งของการปฏิรูปการศึกษา

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การปฏิรูปการศึกษากำลังยืนอยู่บนทางสองแพร่ง

แพร่งหนึ่ง ได้แก่ การเดินต่อไปบนเส้นทางที่กำหนดโดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา
อีกแพร่งหนึ่ง ได้แก่ การทบทวนแผนการปฏิรูปการศึกษาที่เสนอโดยสำนักงานปฏิรูป
การศึกษา

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตราขึ้นโดยการผลักดันของสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เจตนารมณ์ในการตรากฎหมายฉบับนี้ในสาระสำคัญเป็นไปตาม
มาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง
รัฐ อันรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติอาจมีเจตนาดี
ในการผลักดันกระบวนการปฏิรูปการศึกษา แต่อาการเร่งรีบและฉวยโอกาสในจังหวะเวลาที่รัฐบาล
พรรคประชาธิปัตย์ต้องการสร้างผลงานได้รับการทัดทานจาก 'ผู้ใหญ่' ในวงการการศึกษาบางท่าน
แต่การทัดทานหาเป็นผลไม่

การบังคับใช้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังผลให้มีการจัดตั้งสำนักงาน
ปฏิรูปการศึกษา ซึ่งสามารถผลิตแผนการปฏิรูปการศึกษาภายในปีเศษ นับเป็นการทำงานที่มี
ประสิทธิภาพยิ่ง

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาต้องการทุ่มทรัพยากรในการปฏิรูปการศึกษาอย่าง
รอบด้าน และขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปไปพร้อมๆกัน การปฏิรูปครอบคลุมเรื่องสำคัญ 6 เรื่อง
อันได้แก่

- (1) หลักสูตรและการเรียนรู้
- (2) การประกันคุณภาพการศึกษา
- (3) การผลิตและการพัฒนาครูและยกระดับวิชาชีพครู

- (4) สื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา
- (5) ทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- (6) โครงสร้างและการบริหารการศึกษา

ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งนำเสนอโดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งต้องการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปไปพร้อมๆกันทุกๆด้าน อาจขนานนามว่า ยุทธศาสตร์ Shock Therapy อันเป็นวิธีการที่วงวิชาการวิทยาศาสตร์การแพทย์แต่โบราณใช้ในการรักษาผู้ป่วยเป็นโรคประสาท สำนักงานปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จในการสั่นคลอนระบบการศึกษาไทย บรรดาผู้มีอาชีพครูพากันปั่นป่วนและรู้สึกถึงความไม่มั่นคงแห่งอาชีพ บรรดาข้าราชการระดับสูงต่างๆ ไม่มั่นใจว่าจะมีเก้าอี้ที่นั่งต่อไปหรือไม่ ประชาชนคนไทยไม่แน่ใจว่า จะได้ประโยชน์อะไรบ้างจากกระบวนการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเป็นหัวหอกในการผลักดัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นกองหนุน ในขณะที่ผู้คนบางส่วนในหน่วยงานทั้งสองได้ประโยชน์จากการยึดกุมและ 'หากิน' ในองค์กรที่กำลังจัดตั้งขึ้นใหม่ในนามของการปฏิรูปการศึกษา

Shock Therapy เป็นยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ (Transformation of Economic System) ในประเทศสังคมนิยม รัสเซียเป็นตัวอย่างประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์นี้ แต่การใช้ Shock Therapy โดยมิได้ปรับเปลี่ยนและเตรียมปัจจัยด้านสถาบัน นำมาซึ่งภาวะจลาจลทางเศรษฐกิจเกินกว่าที่จะพรรณนาโดยที่รัสเซียเป็นกรณีตัวอย่างที่ดี

เมื่อนำ Shock Therapy มาใช้ในการปฏิรูปการศึกษา ความโกลาหลในระบบการศึกษาจะต้องเกิดขึ้นอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่อไม่มีการปรับเปลี่ยนและเตรียมปัจจัยด้านสถาบันก่อนเดินเครื่องปฏิรูป การพัฒนาด้านสถาบันมิได้มีความหมายเพียงการจัดองค์กรใหม่ (Re-organization) เท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่นเกมส์ (Rules of the Game) การสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) และการสร้างวัฒนธรรมใหม่อีกด้วย การผลักดันการปฏิรูปการศึกษาตามยุทธศาสตร์ Shock Therapy โดยมิได้ปรับเปลี่ยนและเตรียมปัจจัยด้านสถาบันย่อมก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคม (Social Cost) โดยไม่จำเป็น ลองนึกภาพความโกลาหลและต้นทุนสังคมที่เกิดจากการที่ครูจำนวน 500,000 คนถูกบังคับให้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อให้ได้ใบประกอบวิชาชีพครูตามแผนการปฏิรูปของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

ผู้คนบางภาคส่วนในสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำลังโพนทะนาและปาวประกาศว่า 'กูคือนักปฏิรูป' หากรัฐบาลไม่ดำเนินการ

ตามแผน 'การปฏิรูป' ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา แสดงว่า รัฐบาลไม่มีความจริงจังในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการศึกษา แนวความคิดว่าด้วยการปฏิรูปศึกษานั้นมีอยู่อย่างหลากหลายในวงวิชาการ สำนักงานปฏิรูปการศึกษามีอำนาจผูกขาดแนวความคิดในเรื่องเหล่านี้ แม้สำนักงานปฏิรูปการศึกษาอ้างว่าได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์แผนการปฏิรูปการศึกษาที่จัดทำขึ้น แต่กระบวนการประชาสัมพันธ์แผนก็เป็นเพียงกระบวนการผักชีโรยหน้าและทาหน้าปะแป้งเพื่อให้ได้ชื่อว่ามีประชาสัมพันธ์แล้วเท่านั้น หาได้ใช้กระบวนการประชาสัมพันธ์ในการแสวงหาแก่นของการปฏิรูปการศึกษาไม่

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี กล่าวเตือนว่า ทั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่แต่เพียงการเสนอและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการศึกษา มิใช่ผู้กำหนดและผู้บริหารยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล (เอกสาร "ยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษา" วันที่ 20 มิถุนายน 2544)

การจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเป็นแต่เพียงการจัดตั้งองค์กรใหม่ แต่หาได้มีการสถาปนากติกาการเล่นเกมส์และวัฒนธรรมใหม่ไม่ ในสหราชอาณาจักร เมื่อมีการแต่งตั้ง Royal Commission เพื่อจัดทำรายงานข้อเสนอในการปฏิรูปหรือแก้ปัญหาในเรื่องใด นอกจากจะมีรายงานของ Royal Commission ส่วนที่เป็นเสียงข้างมาก หรือ Majority Report แล้ว เสียงข้างน้อยที่มีความเห็นแตกต่างจากแนวทางของฝ่ายเสียงข้างมาก ก็สามารถเสนอรายงานของฝ่ายตนที่เรียกว่า Minority Report ได้ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว หาได้ปฏิรูปตนเองด้วยการสถาปนากติกาการเล่นเกมส์และวัฒนธรรมใหม่ไม่

เมื่อสำนักงานปฏิรูปการศึกษานำเสนอแผนการปฏิรูปการศึกษา สาธารณชนหลงเข้าใจว่า คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษามีความเห็นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับแผนดังกล่าว ข้อเท็จจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ดร.โกวิท วรพิพัฒน์ก่อนถึงมรณกรรมเพียงไม่กี่วัน เขียนจดหมายเปิดผนึกถึงสาธารณชนแสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปของสำนักงานปฏิรูปของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (มติชน ฉบับวันที่ 8 พฤศจิกายน 2543) ทั้งๆที่อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการท่านนี้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา หากสำนักงานปฏิรูปการศึกษา 'ปฏิรูป' ตนเองแต่เบื้องต้น เปิดโอกาสให้มี Minority Report สาธารณชนย่อมมีโอกาสได้พิจารณาแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่แตกต่างกัน และสามารถวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละแนวทางอย่างรอบคอบ ด้วยเหตุที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษามีได้คิด 'ปฏิรูป' ตนเองแต่เบื้องต้น จึงมุ่งยึดยึดแผนการปฏิรูปการศึกษาของตนเอง พร้อมทั้งป่าวประกาศว่า 'กูคือนักปฏิรูป' ใครก็ตามที่ไม่ทำตามแนวทางของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มิใช่ 'นักปฏิรูป'

ดร.โกวิท วรพิพัฒน์ เสนอยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา โดยให้เลือกดำเนินการเพียง 2-3 เรื่อง เรื่องที่เป็นหัวใจ ได้แก่ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ตามมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเรื่องการฝึกหัดครูและสวัสดิการครู โดยที่กล่าวเป็นนัยว่าไม่เห็นด้วยกับการจับครูไปฝึกอบรมเพื่อสอบใบประกอบวิชาชีพ

ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่เสนอโดย ดร.โกวิท วรพิพัฒน์ อาจขนานนามว่า Gradualism หรือยุทธศาสตร์การปฏิรูปชนิดค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งตรงกันข้ามกับ Shock Therapy หรือยุทธศาสตร์การปฏิรูปโดยฉับพลัน

Shock Therapy vs Gradualism เป็นวิวาทะอันเป็นที่รับรู้กันในวงวิชาการ เศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจของประเทศสังคมนิยม

หากรัฐบาลจะเดินตามแนวทางของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาต่อไป รัฐบาลจะต้องตอบคำถามให้ได้ว่า To Shock or Not to Shock เพราะการปฏิรูปการศึกษาตามยุทธศาสตร์ Shock Therapy มิเพียงแต่สร้างภาระการคลังอันใหญ่หลวงแก่รัฐบาลเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดต้นทุนมหาศาลแก่สังคมด้วย หากไม่มีการเตรียมความพร้อมและปรับเปลี่ยนปัจจัยด้านสถาบัน รัฐบาลจักต้องประเมิณอย่างเป็นทางการว่า ข้อเสนอในการปฏิรูปการศึกษาแต่ละเรื่องให้ประโยชน์แก่สังคมคุ้มกับต้นทุนที่สังคมต้องเสียหรือไม่ โดยที่ต้นทุนที่ตกแก่สังคมมิได้มีเฉพาะแต่ต้นทุนทางการคลังเท่านั้น ในบรรดาข้อเสนอทั้งหมดของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา การบังคับให้ครูสอบใบประกอบวิชาชีพเป็นเรื่องที่พึงพิจารณาทบทวนก่อนเรื่องใด

รัฐบาลมิได้มีหน้าที่เฉพาะแต่การปฏิรูปการศึกษาเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ทวยราษฎร์อีกด้วย หน้าที่ทั้งสองนี้หน้าที่ใดสำคัญกว่ากัน หากพิจารณาตามศักดิ์แห่งกฎหมาย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ที่สำคัญกว่า 'การปฏิรูป' การศึกษาทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีศักดิ์เหนือกว่า พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ราษฎร์มีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) ดังนั้น รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมมีโอกาสปฏิบัติได้ รัฐบาลจึงควรทุ่มทรัพยากรไปในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่ โดยที่ต้องอำนวยความสะดวก

การให้เด็กจากครอบครัวผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้ประโยชน์อย่างทั่วถึง ในการนี้ นอกจากจะไม่เก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาแล้ว ยังต้องจ่ายเงินอุดหนุน ซึ่งครอบคลุมค่าน้ำดื่มและอุปกรณ์การศึกษา ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าครองชีพ ค่าย้ายถิ่น และเงินเดือนที่ชดเชยการสูญเสียเงินได้อันเป็นผลจากการคงอยู่ในระบบโรงเรียนแทนที่จะออกสู่ตลาดแรงงานอีกด้วย

พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ร่างขึ้นโดยอ้างอิงมาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันรัฐบาลจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ ต่างจากมาตรา 43 ซึ่งอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งรัฐบาลมีอาจหลีกเลี่ยงการดำเนินการได้

รัฐบาลควรดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่ตามข้อเสนอข้างต้นนี้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษา อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปส่วนการปฏิรูปตามข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ควรเลือกดำเนินการในเรื่องที่ประเมินแล้วว่า ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมอย่างแน่นอน และควรจัดลำดับความสำคัญและกำหนดเวลาในการปฏิรูปเรื่องต่างๆ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดทางการคลังและเงื่อนไขสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ หากกระบวนการปฏิรูปมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว เพราะการแก้พระราชบัญญัติง่ายกว่าการแก้รัฐธรรมนูญ

บัดนี้ กระบวนการปฏิรูปการศึกษากำลังยืนอยู่บนทางสองแพร่ง ระหว่าง Shock Therapy กับ Gradualism ขึ้นอยู่กับว่า รัฐบาลจะเลือกเดินแนวทางใด