

## บทสัมภาษณ์ : มองต่างมุม ปฏิรูปการศึกษา

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์เป็นนักเศรษฐศาสตร์ของไทยหนึ่งในจำนวนไม่กี่คนที่สนใจค้นคว้าวิจัยและติดตามประเด็นทางการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเงินการคลังเพื่อการศึกษา ดังมีผลงานข้อเขียนและการวิจัยในด้านนี้ออกมาจำนวนมาก

ในปี 2539 ก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน อาจารย์รังสรรค์ได้ฟันธงว่า รัฐควรจัดการศึกษาให้เฉพาะกับคนจนกับคนเก่งเท่านั้น เพื่อที่รัฐจะสามารถทุ่มเททรัพยากรไปยังกลุ่มคนที่ควรช่วยเหลือให้ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ แต่แล้วมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กลับผลักดันให้รัฐต้องแบกรับภาระทางการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ทุกคนพร้อมๆไปกับเสนอให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ

เป็นที่ทราบกันดีว่า ฐานะด้านการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ไม่อาจจัดสรรทรัพยากรเพื่อทุ่มเทให้กับการพัฒนาประเทศเพียงด้านใดด้านหนึ่งทั้งหมด อาจารย์รังสรรค์จึงเสนอแนวคิดเพื่อให้รัฐจัดลำดับความสำคัญให้กับการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่

สานปฏิรูปฉบับนี้ได้รับเกียรติจากอาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอมุมมองจากมิติทางเศรษฐศาสตร์ให้ประชาคมการศึกษาได้พิจารณา

### อาจารย์คิดอย่างไรกับการปฏิรูปการศึกษาที่หน่วยงานราชการกำลังผลักดันอยู่ในขณะนี้

ผมอยากจะเปรียบเทียบยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของไทยที่กำลังทำกันอยู่ในขณะนี้กับวิวัฒนาการของเศรษฐศาสตร์ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ หลังจากกำแพงเบอร์ลินพังทลายและสหภาพโซเวียตล่ม ประเทศสังคมนิยมส่วนใหญ่ต่างพากันปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจใหม่ แนวทางหนึ่งที่น่ามาใช้กันคือ ยุทธศาสตร์ Shock Therapy อันเป็นวิธีที่วงวิชาการวิทยาศาสตร์การแพทย์แต่โบราณใช้ในการรักษาผู้ป่วยเป็นโรคประสาท โดยการใช้ไฟฟ้าช็อต และเชื่อว่าทำให้อาการดีขึ้น แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว การใช้ยุทธศาสตร์นี้โดยมิได้ปรับเปลี่ยนและเตรียมปัจจัยด้านสถาบันนำมาซึ่งภาวะจลาจลทางเศรษฐกิจเกินกว่าที่จะพรรณนาโดยรัสเซียเป็นกรณีตัวอย่างที่ดี

เมื่อหันมามองยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาของไทย ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งต้องการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปไปพร้อมๆกัน 6-7 ด้าน เป็นแนวทางที่อาจขนานนามได้ว่า Shock Therapy เนื่องจากจะเห็นได้ชัดว่า ประสบความสำเร็จในการสั่นคลอนระบบการศึกษาไทย บรรดาผู้มีอาชีพครุพากันปั่นป่วนและรู้สึกถึงความไม่มั่นคงแห่งอาชีพ บรรดาข้าราชการระดับสูงต่างไม่มั่นใจว่าจะมีเก้าอี้ที่นั่งต่อไปหรือไม่ ประชาชนคนไทยไม่แน่ใจว่า จะได้ประโยชน์อะไรบ้างจากกระบวนการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเป็นหัวหอกในการผลักดัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นกองหนุน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษายืนยันว่า หากจะปฏิรูปการศึกษาให้สำเร็จจะต้องทำทั้ง 6-7 ด้านพร้อมๆกันไป บอกว่าทำด้านหนึ่งด้านใดไม่ได้ เขาไม่ยอม และจะบอกว่า รัฐบาลไม่จริงใจ ผมคิดว่าถ้าเดินแนวทาง Shock Therapy แบบนี้ วุ่นวายแน่นอนครับ

### ปัญหาที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายคือเรื่องใด

เรื่องที่ผมไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง คือ การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู เพราะระบบการมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นระบบเดียวกับ ISO เวลาที่สังคมไทยกำลังคลั่งเรื่อง ISO โดยไม่มีเหตุผล โรงเรียนหลายแห่งแสวงหา ISO ชนิดบ้าคลั่งกันใหญ่ หากใช้สำนักงานมาตรฐานต่างประเทศมารับรองก็ต้องเสียเงินมากมายครั้งละเป็นแสน ที่สำคัญคือ เสียเวลาการออกแบบฟอร์ม มีแต่งานเอกสารเต็มไปหมด ระบบแบบนี้กำลังนำมาใช้กับครูทั่วประเทศ

ลองนึกภาพดูว่า คุณจะจัดการยังไงกับครู 500,000 คน การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจะต้องวุ่นวายมาก ครูจะต้องรู้สึกไม่มั่นคงในอาชีพ ผมคิดว่าครูทุกคนจะต้องมีความรู้สึกเช่นนี้ และจะสร้างความโกลาหลในระบบการศึกษา ครูจะไม่เป็นอันสอนกัน เหมือนกับในสมัยหนึ่งที่ครูต้องสอบเลื่อนวุฒิ ผมคิดว่าต่อไปครูต้องใช้เวลาในสัดส่วนสำคัญไปกับการสอบให้ได้ใบประกอบวิชาชีพ ที่สำคัญใบประกอบวิชาชีพครูนี้ไม่เหมือนกับของนายควม วิศวกร หรือสถาปนิก ใบประกอบวิชาชีพเหล่านั้นได้แล้วได้เลย ยกเว้นแต่ว่าคุณทำผิดมีโทษมหันต์ แต่ใบประกอบวิชาชีพครูนั้นเขาจับครูมาสอบทุก 5-6 ปี ผมขอถามว่า วิธีการเช่นนี้คือการสร้างอาชีพใหม่ คือ ผู้ประเมินกับผู้จัดฝึกอบรมครูใช่ไหม

อาจารย์โกวิท (วรพิพัฒน์) ได้ตั้งคำถามขึ้นๆ แต่ผมคิดว่าตอบยากนะครับ คือ ท่านถามว่า วิชาชีพครูสามารถจะวัดความเป็นครูด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้หรือไม่ เพราะความเป็นครูนั้นไม่เหมือนกับวิชาชีพอื่นซึ่งมีเทคนิควิชาการเฉพาะอย่างนักกฎหมาย นายควม มีเทคนิควิชาการทางกฎหมายเฉพาะ สถาปนิกก็มีเทคนิควิชาการเฉพาะตน ซึ่งสามารถวัดได้ว่าจริงไหมในเรื่องนั้น แต่ความเป็นครูจะวัดได้อย่างไร ยังไม่มีมาตรวัดแบบวิทยาศาสตร์นะครับ ดังนั้นย่อมขึ้นอยู่กับคนประเมินว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร หากเป็นเช่นนี้

ผมว่าแย่ เพราะว่าเราไม่ได้ไปวัดตัวความรู้ของครูเพียงอย่างเดียวใช่ไหม การจะไปวัดคุณธรรม วัดจริยธรรม หรือแม้กระทั่งวัดทักษะในการสอน ผมคิดว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องเลอะเทอะที่สุด ที่ปรากฏ อยู่ในแผนปฏิรูปการศึกษา

### **อาจารย์มีข้อเสนออย่างไร หากจุดประสงค์ในเรื่องนี้คือเพื่อจะได้ครูคุณภาพดี มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง**

ผมคิดว่ายังมีวิธีอื่นอีกนะครับ ยกตัวอย่างเช่น คณะเศรษฐศาสตร์เคยไปอบรมครู ที่สอนวิชาเศรษฐศาสตร์ เราพบว่า ครูมีความกระตือรือร้นมาก คำถามเยอะเยอะเลย หากมีระบบ การฝึกอบรมครูให้ดี มีคนให้ความรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง ย่อมจะเป็นการพัฒนาครู โดยไม่จำเป็นต้อง เอาระบบแบบ ISO มาใช้กับครูที่บังคับให้ต้องไปอนุญาตกันเป็นระยะๆ

ความโชคร้ายของเมืองไทยอย่างหนึ่งคือ ที่ผ่านมากกระทรวงศึกษาธิการไม่เคยได้ ผู้นำที่เข้มแข็งเลย ผมเคยได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงการคลังให้ไปทำหน้าที่คล้ายๆกับผู้จัดการระดับ รัฐวิสาหกิจ สถาบันหนึ่งที่ผมเข้าไปดูคือ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือ สสวท. สถาบันนี้เขาตั้งโครงการเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครูคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ สามารถผลิตบัณฑิตในสาขาที่ว่านี้จนจบออกมาเรียบร้อย แต่ว่ากระทรวงศึกษาธิการไม่มีปัญญา ไปหาตำแหน่งให้ เด็กพวกนี้จำต้องไปทำงานอื่น โครงการนี้ก็เลยไม่ได้ประโยชน์อะไร เป็นเรื่อง น่าเศร้ามาก

ผมคิดว่าการอบรมครูนั้นไม่จำเป็นต้องทำกันขนานใหญ่ทั้งประเทศในทุกสาขา วิชา ที่ควรทำคือวางระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ หรือที่เรียกว่า GIS (Geographical Information System) เพื่อช่วยในการวางแผนว่า พื้นที่ไหนมีความขาดแคลนทั้งในเชิงปริมาณและ คุณภาพอย่างไร ฝ่ายวางแผนย่อมสามารถที่จะวางแผนในการอบรมและพัฒนาครูได้ โดยไม่ต้อง ใช้ระบบการออกไปประกอบวิชาชีพครอบคลุมทั่วประเทศ ซึ่งจะสร้างความยุ่งยากมาก หากยังขึ้น ทำกันต่อไป ผมคิดว่าเรื่องนี้จะจุดอ่อนมากที่สุดของแผนการปฏิรูปการศึกษา

### **แต่ถ้ามีคนแย้งว่าเป็นเรื่องที่ประสบความสำเร็จ ทำให้ครูทั่วประเทศตื่นตัวพัฒนาตนเอง อาจารย์จะว่าอย่างไร**

ผมคิดว่าไม่ใช่ครับ ครูไม่ได้ตื่นตัว แต่ผมคิดว่าเขามีความหวาดระแวง รู้สึกถึงความไม่มั่นคง ถ้าคุณมีลูกอยู่ในโรงเรียนในช่วงนี้แย่เลย เพราะครูจะต้องใช้เวลาในการสอบเอา ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจนไม่เป็นอันสอน

## ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์อาจารย์เห็นอย่างไรกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้

เป็นเรื่องเศร้าครับที่มีการกำหนดมาตรา 43 ไว้ในรัฐธรรมนูญ คือบอกว่า รัฐบาลต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เปล่า ต่อมาก็นำไปยกอ้างข้อเสนอนโยบายปฏิรูปการศึกษา ซึ่งแยกตัวอย่างเช่นเรื่องของการออกพันธบัตรการศึกษา ผมถามในที่ประชุมที่มีการระดมความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า พันธบัตรการศึกษาคืออะไร คือเงินกู้ใช่ไหมครับ เงินกู้เหล่านี้ทำยี่ห้ออะไร ใครจะเป็นคนชำระ ประชาชนผู้เสียภาษีเป็นผู้ชำระใช่ไหม ทำไมไม่ให้คนที่รับประโยชน์จากการศึกษาของรัฐเป็นผู้ชำระ เรื่องนี้ต้องย้อนกลับไปดูในมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญมาตรา 43 เป็นการมัดมือ ทำให้ไม่สามารถคิดนวัตกรรมทางการคลังการศึกษาได้

หากอ่านดูดีๆจะเห็นว่า ในรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่กระทั่งในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน กฎหมายการศึกษาก่อนจะส่งเสริมให้ทุกชุมชนเข้ามา มีบทบาทในการจัดการศึกษา แต่รัฐธรรมนูญมาตรา 43 บอกว่า ชนชาวไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ข้อความนี้หมายความว่ารัฐต้องเป็นคนจัดหรือเปล่า ให้คนอื่นจัดได้ไหม เช่น ให้คุณเอาคูปองไปเข้าโรงเรียนเอกชน แต่โรงเรียนเอกชนเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่ามูลค่าของคูปอง เช่น รัฐให้หัวละประมาณ 1,500 บาท แต่โรงเรียนเอกชนจะเก็บมากกว่านั้น แล้วคุณต้องจ่ายส่วนต่าง จะทำได้ไหม ผมคิดว่าทำไม่ได้ ทำที่สุดผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องที่จะไปถึงศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อเป็นเช่นนี้ เอกชนแทนจะไม่มีโอกาสในการแข่งขันกับรัฐ คือ รัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีข้อความที่ขัดกันเยอะมาก เป็นหมวดที่เลอะเทอะที่สุด ในด้านหนึ่งบอกว่า ส่งเสริมเสรีภาพในการประกอบการ แต่อีกด้านหนึ่งบอกว่ารัฐต้องทำอะไรเต็มไปหมด ไม่รู้ว่าจะเดินแนวทางเสรีนิยมหรือว่ารัฐสวัสดิการ

## กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจะมีส่วนช่วยเด็กที่ยากจนได้มากน้อยเพียงใด

นี่เป็นเรื่องที่น่าเศร้าอีกเรื่องหนึ่ง กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ละเลงกันอยู่ในขณะนี้เกิดขึ้นในรัฐบาลชวน หลีกภัย เริ่มต้นโดยรัฐบาลส่งคนไปดูงานที่ประเทศออสเตรเลีย แต่คนที่ไปดูงานกลับจับสาระสำคัญของกองทุนเงินกู้ไม่ได้

เรื่องของระบบเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือที่เรียกว่า Income Contingent Loan (ICL) นั้น เป็นระบบซึ่งริเริ่มในออสเตรเลีย ภายหลังมีประเทศอื่นๆนำไปลอกเลียนแบบ รวมทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก ความเป็นมาของกองทุนนี้ เนื่องจากในประเทศออสเตรเลียนั้น เช่นเดียวกับไทยที่รัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยเรียกเก็บค่าเล่าเรียนต่ำมาก ในสาระสำคัญ คือต่ำกว่าต้นทุนโดยเฉลี่ย การที่จะทำให้นักศึกษายากจน

ในทางการเงินได้ รัฐบาลออสเตรเลียจึงปฏิรูประบบการเงินของสถาบันอุดมศึกษา อนุมัติให้มหาวิทยาลัยขึ้นค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนการผลิต หมายความว่า นักศึกษาต้องจ่ายค่าเล่าเรียนแพงขึ้น แต่พร้อมๆกันนั้นรัฐบาลได้ตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อช่วยนักศึกษาที่มีฐานะยากจนให้สามารถเรียนในระดับอุดมศึกษาได้ โดยมีการกำหนดระดับรายได้เพื่อให้แน่ใจว่าเงินกู้ยืมนั้นจะไปถึงเด็กยากจนจริงๆ และไม่ต้องชำระคืนจนกว่าจะทำงาน และถึงแม้ว่าทำงานได้แล้ว ถ้ารายได้อาจไม่ถึงระดับขั้นต่ำขั้นหนึ่งยังไม่ต้องชำระคืน จะต้องมียาได้เกินกว่าระดับขั้นต่ำนี้จึงจะเริ่มต้นชำระคืน เป็นระบบซึ่งภาระความเสี่ยงตกอยู่กับรัฐบาล โดยนักศึกษาที่กู้เงินนั้นจะมีภาระความเสี่ยงน้อย เพราะว่า จะเริ่มต้นชำระเงินกู้คืนก็ต่อเมื่อเริ่มต้นทำงาน แล้วไม่ได้ชำระทั้งหมดทันที ให้ผ่อนตลอดชีวิตอะไรทำนองนี้

ที่นี้พอรัฐบาลชวนเอาแนวคิดของกองทุนนี้มาใช้ กลับไม่ได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการปล่อยให้มหาวิทยาลัยขึ้นค่าเล่าเรียน เป็นการเลือกทำเพียงด้านเดียว ทำที่สุดกลับกลายเป็นภาระการคลัง 2 ด้านไซ้ใหม่ครบ ปัจจุบันนี้มหาวิทยาลัยของเรายังต้องพึ่งพิงเงินรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลต้องมีภาระมาจัดสรรเงินกู้ให้กับนักศึกษา นอกจากนี้ ระบบการบริหารกองทุนแย่มากจนกระทั่งเรียกเอาเงินกู้กลับคืนมาไม่ได้

ประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือ หลักเกณฑ์การให้เงินกู้ยืม ให้ประโยชน์แก่ชนชั้นกลาง ผมจำได้ว่าปีแรกเขาเอา 2 คุณรายได้ประชาชนชาติถ้วนเฉลี่ยทั่วประเทศ ใครที่มีรายได้ไม่เกินนี้สามารถกู้ได้ แต่ในข้อเท็จจริงแล้วคนจนซึ่งเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้ หรือคนจนที่ไม่สามารถเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา ไม่สามารถกู้ได้ เราไปนำเอาระบบของต่างประเทศมาใช้โดยไม่เข้าใจ ทำจนละอะเทอะ เป็นเรื่องที่ล้มเหลวและแก้ไขลำบาก

### **ในเรื่องการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 43 อาจารย์มีข้อเสนออย่างไร**

ผมคิดว่า ขณะนี้รัฐบาลมีข้อจำกัดทางการคลัง การที่จะใช้แผนการปฏิรูปการศึกษาซึ่งทุ่มที่เดียว 5 - 6 แสนนั้น คงใช้เงินมาก วิธีที่ สปค.ทำให้อูเหมือนใช้เงินไม่มาก คือการลดเงินอุดหนุนต่อหัวนักเรียนให้ต่ำไว้ เป็นการหลอกกันด้วยตัวเลข ซึ่งจริงๆแล้ว ถ้าทำเต็มที่ต้องใช้เงินเยอะ นี่ยังไม่ต้องไปพูดถึงเรื่องว่าจะนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการศึกษา เช่นระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งต้องใช้เงินอีกมาก

ผมคิดว่า การจัดลำดับความสำคัญควรอยู่ที่ด้านการศึกษาพื้นฐาน เพราะเป็นงานที่รัฐบาลเลี้ยงไม่ได้แน่ครับ เนื่องจากมาตรา 43 นั้นอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ประชาชนทุกคนมีสิทธิและรัฐบาลจะต้องจัดให้ ถ้ารัฐบาลจะจัดให้ได้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะต้องให้คนจนได้รับประโยชน์ โดยการให้เงินอุดหนุน ซึ่งครอบคลุมถึงเงิน

อันพึงได้หากเข้าสู่ตลาดแรงงาน แทนที่จะยังคงอยู่ในระบบโรงเรียน วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ เรียกเงินได้ประเภทนี้ว่า Foregone Earnings กล่าวคือ รัฐต้องให้เงินเดือน ต้องจ่ายมาเรียน เพื่อให้เขาสามารถมาเรียนได้ เพราะคนจนถ้าต้องมาโรงเรียนนั้นเขาจะสูญเสียรายได้ที่พึงได้หากเข้าสู่ตลาดแรงงาน ไม่ใช่บอกว่าบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วก็บอกว่าคนจนจะได้รับประโยชน์ จริงๆนั้นไม่ใช่ คนจนมีต้นทุนในการที่จะเข้ามารับการให้บริการทางการศึกษา

ผมเห็นว่า แผนการปฏิรูปตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ 2542 ออกตามมาตรา 81 ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในหมวดนโยบายแห่งรัฐ หมายถึงรัฐบาลจะทำได้ ไม่ทำได้ แต่มาตรา 43 เรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องทำ เพราะนี่เป็นสิทธิของชนชาวไทย ใช้ไหมครับ ดังนั้น ถ้าหากมีข้อจำกัดในเรื่องต่างๆ รวมถึงเรื่องการคลังด้วย ควรจะจัดลำดับความสำคัญให้การศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน แล้วอย่าจัดอย่างฉาบฉวย ให้ท่วมเต็มที่เลย ให้คนได้ประโยชน์ ส่วนเรื่องแผนการปฏิรูปการศึกษาตามกฎหมายการศึกษา ถ้าเงินไม่พอ คุณแก้กฎหมายได้ การแก้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ง่ายกว่าการแก้รัฐธรรมนูญ ใช่ไหม

การปฏิรูปการศึกษานั้นไม่ควรใช้วิธี Shock Therapy แต่ควรใช้ Gradualism คือปฏิรูปทีละขั้นทีละตอน ปรับปรุงสถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้องให้มีความพร้อมเสียก่อน นี่คือข้อเสนอของอาจารย์โกวิท วรพิพัฒน์

### หากจะปฏิรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป ควรเลือกทำในเรื่องใดก่อน

อาจารย์โกวิทเสนอไว้ 2 เรื่อง อันแรกคือ ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ แต่เป็นเรื่องที่ผมไม่สามารถให้ความเห็นได้ ผมไม่ได้มีความสนใจในด้านนี้ เรื่องที่สอง คือ เรื่องการฝึกหัดครู รวมทั้งเรื่องการยกฐานะของครู สวัสดิการ และการฝึกอบรมเพิ่มเติมซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญ โดยเห็นว่า เรื่องการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษานั้นไม่ควรจะมาทำตอนนี้ เพราะจะสร้างความวุ่นวายและความขัดแย้งทางการเมือง

ส่วนในทัศนะของผม หากไม่มีข้อจำกัดที่ถูกรัดรั้งไว้ในมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญ ผมจะจัดเรื่องการเงินการคลังสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานให้เรียบร้อยก่อน โดยให้คนจนได้ประโยชน์ ส่วนคนชั้นกลางและชนชั้นสูงเป็นผู้รับภาระ ซึ่งเขาทำได้อยู่แล้ว แต่ปัญหาที่ติดขัดคือ มาตรา 43 ในรัฐธรรมนูญทำให้เราไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมในระบบการศึกษาได้ แต่ทางออกก็คือ หากรัฐบาลนิยามการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่รัฐจะให้การอุดหนุนใหม่มาให้จบแค่มัธยมต้น จะทำให้ภาวะและอุปสรรคลดน้อยลง เพราะว่าการจัดการศึกษาในระดับมัธยมปลายนั้นใช้งบประมาณสูงมาก

## แปลว่าอาจารย์เห็นด้วยที่ควรให้เริ่มนับตั้งแต่ระดับอนุบาล

เรื่องนี้มีเหตุผลทางทฤษฎีพัฒนาการเด็กรองรับ เป็นเรื่องที่ทราบกันมาตั้งแต่ 20-30 ปีที่แล้วว่า การพัฒนาของสมองนั้นเริ่มตั้งแต่ทารก ยิ่งเริ่มเอาใจใส่พัฒนาได้เร็วเท่าไรยิ่งดี แต่ประเด็นนี้ต้องกลับไปคำถามเก่าว่า คนจนได้ประโยชน์หรือเปล่า ข้อเท็จจริงก็คือ โรงเรียนอนุบาลนั้นไม่ได้มีในหมู่บ้านทุกแห่ง ยังไม่มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในทุกหมู่บ้าน ถ้ารัฐบาลเอาจริงเรื่องนี้ ควรต้องทุ่มไปให้ทุกหมู่บ้าน เพราะถ้ายังมีไม่ถึง พ่อแม่ผู้ปกครองจะมีต้นทุนการเดินทางสูง ต้องอุ้มลูกข้ามหมู่บ้านไปเรียนหนังสือ

หากรัฐบาลนิยามใหม่ว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานคือระดับอนุบาลถึงมัธยมต้น ระบบการเงินการคลังทางการศึกษาจะสามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับคนยากคนจนได้ แต่ถ้านิยามว่าหมายถึงระดับประถมไปจบมัธยมปลาย คุณทำอะไรไม่ได้แน่

## ในความเป็นจริงรัฐบาลสามารถนิยามใหม่ได้หรือไม่

เรื่องนี้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนไว้ กฎหมายการศึกษาแห่งชาติก็ไม่ได้เขียนไว้เช่นกัน ผมเคยสอบถามอาจารย์ธงทอง (จันทรางศุ) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า ทำไมไม่ระบุไว้ให้ชัดเจนเลยว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นหมายถึงระดับไหนถึงระดับไหน อาจารย์ธงทองก็บอกว่า ตอนร่างรัฐธรรมนูญมีการถกเถียงกันมากว่าจะนิยามไว้แค่ไหน แต่แล้วตกลงกันไม่ได้เลยเขียนไว้แบบกำกวม พอมาถึงตอนร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ผมก็สงสัยว่า ในเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องควรมีอิทธิพลในการผลักดันกฎหมายสูงขนาดนี้ ทำไมจึงไม่นิยามให้ชัดเจนไปเลยตั้งนั้น เมื่อนิยามไม่ชัดเจน ผมคิดว่ารัฐบาลสามารถใช้ดุลพินิจได้

## ในแง่ของการให้ผลตอบแทนต่อสังคม การที่ประชากรมีการศึกษาสูงขึ้นจะไม่ช่วยให้เศรษฐกิจโดยรวมของชาติดีขึ้นหรือ

จากการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์เรื่องอัตราผลตอบแทนของการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาชั้นนั้น ผลการวิจัยจำนวนมากพบว่า ให้อัตราผลตอบแทนต่ำ ทั้งนี้ไม่ต้องพูดถึงผลที่มีต่อสังคม พูดถึงแค่ตัวคนเรียนก็ต่ำแล้ว เพราะหากไม่เรียนต่อระดับมหาวิทยาลัย เด็กเหล่านั้นแทบจะไม่ได้ประโยชน์อะไร ถ้ายังไม่เปลี่ยนเนื้อหากการเรียนการสอนใหม่ให้เขาสามารถมีวิชาชีพได้เว้นแต่จะเรียนต่อทางอาชีวศึกษา ดังนั้น การที่คนจนไม่เรียนต่อระดับมัธยมศึกษาชั้นนั้นถูกแล้ว เป็นการตัดสินใจที่มีเหตุผล

ถ้าเป็นผม ผมจะจัดการเรื่องการเงินการคลังการศึกษาให้มีความเป็นธรรม เพื่อให้ให้มีเงินเหลือไปจัดการศึกษาให้กับคนด้อยโอกาสในสังคม แต่ระบบที่เป็นอยู่ในขณะนี้เป็นการ

อุดหนุนทางการศึกษาให้กับคนมีฐานะในสังคม หากยังเป็นเช่นนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรไปช่วยเหลือคนจนคนด้อยโอกาสในสังคมได้

### อาจารย์มองภาพอุดมศึกษาของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

คำว่า “อุดมศึกษา” นั้นในภาษาอังกฤษใช้ว่า Higher Education แต่ในเมืองไทยเวลานี้กำลังกลายเป็น Tertiary Education เป็นตติยศึกษา หรือการศึกษาที่ต่อยอดจากมัธยมศึกษา กรณีของสถาบันราชภัฏบางส่วนนี่ชัดเจน ปีมัธยมศึกษาปีที่ ๖ จบปริญญาตรีขายอย่างเดียว คือ ในหลายสาขาวิชาที่ให้ปริญญากันอยู่นั้น ผมไม่คิดว่ามีองค์ความรู้เพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นอุดมศึกษา

เวลานี้มหาวิทยาลัยที่เคยเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศกำลังลดตัวต่ำลงไปเรื่อยๆ ผมคิดว่า ในระดับปริญญาตรีแม้ว่ามหาวิทยาลัยปิดของรัฐหลายแห่งยังคงพยายามดำรงมาตรฐานในด้านคุณภาพอยู่ แต่ด้วยเกณฑ์การให้งบประมาณของสำนักงานงบประมาณ กำลังผลักดันให้มหาวิทยาลัยต้องมี Mass Production เพราะจ่ายงบประมาณเป็นรายหัวตามจำนวนนักศึกษา อย่างเช่นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์รับนักศึกษาใหม่มา 4,000- 5,000 คน จะจัดการศึกษาในขั้นพื้นฐานอย่างไร จัดลำบากมากนะครับ เพราะห้องหนึ่งมีนักศึกษา 200-300 คน ต้องบรรยายอย่างเดียว ไม่สามารถอภิปรายถกเถียงอะไรได้

ผมคิดว่า มหาวิทยาลัยในระบบปิดนั้นควรจะต้องรับนักศึกษาปริญญาตรีน้อยลง และหันมาเน้นเรื่องคุณภาพมากขึ้น ผลผลิตชั้นนำทางปัญญาให้กับสังคม หากทำไม่ได้ ทำยที่สุดผู้ปกครองที่มีฐานะดีต้องส่งลูกไปเรียนต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้

### ปัญหาความตกต่ำของสถาบันอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน อาจารย์วิเคราะห์ว่าเกิดจากสาเหตุอะไร และจะแก้ได้อย่างไร

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรในการผลิตความรู้ใหม่ๆ น้อยลงไปเรื่อยๆ นั้น เป็นเรื่องที่น่าห่วง มหาวิทยาลัยในเมืองไทยโดยรากเหง้าทางประวัติศาสตร์มิได้มีการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) เพื่อให้เป็นสถาบันผลิตองค์ความรู้ตั้งแต่ต้น ผิดกับพัฒนาการของมหาวิทยาลัยในยุโรปตะวันตก ที่มีการออกแบบเชิงสถาบันให้เป็นองค์กรผลิตความรู้ ดังนั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยในยุโรปตะวันตก รวมทั้งในสหรัฐอเมริกาจึงเป็น ‘สาร์จันท์’ มีเวลาที่จะคิด ที่จะไปมองดูแอปเปิ้ลร่วงจากต้น แต่มหาวิทยาลัยของไทยไม่ได้เป็นอย่างนั้น เพราะตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นโรงงานผลิตคนป้อนระบบราชการ ต่อมาในยุคสฤษดิ์ ธานะรัชต์ผลิตเพื่อป้อนขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ การออกแบบเชิงสถาบันจึงไม่เกื้อกูลต่อการผลิตองค์ความรู้



นอกจากนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยไทยยังต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด วังรอกสอน วังรอกทำวิจัย การผลิตและสร้างความรู้ใหม่เป็นเรื่องยากมาก ผมคิดว่า ในช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 2530 คุณภาพของอาจารย์ตกลงไปมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอยู่ในภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ อาจารย์มหาวิทยาลัยถูกภาคเศรษฐกิจการเงินดูดไป เสร็จแล้วก็ถูกภาคเศรษฐกิจการเงินนั้นเองทำลาย มหาวิทยาลัยจึงตกต่ำ ไม่สามารถผลิตองค์ความรู้ใหม่ได้ เรื่องนี้เป็นเรื่องน่าห่วงมาก ถ้ารัฐบาลไม่เห็นแนวโน้มอย่างนี้ ไม่รีบมาแก้ไข ในอนาคตสังคมไทยจะเป็นสังคมซึ่งต้องพึ่งพากรู้จากต่างประเทศเป็นหลัก ไม่มีการผลิตองค์ความรู้ของตัวเอง

การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันใหม่ที่ถูกต้อง จะต้องมีสิ่งจูงใจให้ทำสิ่งที่ถูกต้อง แต่โครงสร้างสิ่งจูงใจในมหาวิทยาลัยขณะนี้คือ หากคุณอยากได้ผลตอบแทนมาก ต้องทำงานบริหาร ถ้าไม่เป็นผู้บริหารก็ต้องไปดิ้นรนหาเงินรับจ้างวิจัย ซึ่งผมยังไม่เห็นทางออกในขณะนี้ เพราะสิ่งที่กำลังพูดถึงเรื่องการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบยังไม่ตอบโจทย์ปัญหาสำคัญที่จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถสร้างองค์ความรู้ใหม่ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยทุกแห่งยังคงต้องการให้รัฐบาลเป็นผู้อภิบาล