

การศึกษา กับ สังคมไทย ในรอบ 30 ปี

ผมมีความรู้เกี่ยวกับการศึกษาบ้าง โดยที่ถนัดเรื่องอุดมศึกษามากกว่าเรื่องอื่น ส่วนเรื่องสังคมไทย ผมไม่ค่อยรู้เพราะอยู่ในหอคอยางข้าง

ในการอภิปรายเรื่อง “การศึกษา กับ สังคมไทย ในรอบ 30 ปี” ผมตั้งใจแยกเป็น 2 หัวข้อย่อยคือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาคการศึกษา และการศึกษา กับ สังคมไทย ความจำกัดของเวลาทำให้ผมเน้นการอภิปรายเฉพาะหัวข้อแรก สิ่งที่ผมอยากพูดถึงมี 7 เรื่อง อันได้แก่

- (1) ความล้มเหลวของการปฏิรูปการศึกษาในรอบ 30 ปี
- (2) การเปลี่ยนแปลงปรัชญาการศึกษาในรอบ 30 ปี
- (3) การเติบโตของระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism)
- (4) มรดกกรรมของหน่วยวางแผนการศึกษา
- (5) ระบบการศึกษากับธรรมาภิบาล (Education Governance)
- (6) การเปลี่ยนแปลงระบบการคลังเพื่อการศึกษา (Education Finance)
- (7) กระแสสากลานุวัตรของการศึกษา

1. การปฏิรูปศึกษา

ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา มีความพยายามปฏิรูปการศึกษา 2 ครั้งคือ ปี 2517 และปี 2540 ถึงแม้จะพยายามปฏิรูปใหม่ แต่สิ่งที่เห็นในขณะนี้ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกับการปฏิรูปการศึกษาในปี 2517 นั่นคือความล้มเหลว

ทำไมการปฏิรูปการศึกษาในสังคมไทยจึงล้มเหลว ผมคิดว่า การปฏิรูปการศึกษาจะสำเร็จได้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ไม่ปรากฏในการปฏิรูปทั้งสองครั้งที่ผ่านมา

เงื่อนไขแรก การปฏิรูปการศึกษาต้องมีฉันทมติว่าด้วยคำถามและคำตอบพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูป อย่างน้อยต้องเป็นที่ยอมรับของสังคมส่วนรวม จะปฏิรูปอะไร จะปฏิรูปอย่างไร และจะปฏิรูปเพื่อใคร นี่คือการถามพื้นฐานของการปฏิรูป คำถามเหล่านี้ยังไม่มีคำตอบอันเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เมื่อไม่มีคำตอบ การผลักดันกระบวนการปฏิรูปจึงยากมาก

เงื่อนไขที่สอง การปฏิรูปการศึกษาจะต้องมีพลังของการปฏิรูป สิ่งที่เห็นในปี 2517 และปี 2540 คือ สังคมไทยยังขาดพลังนี้ ต่างจากการปฏิรูปการเมืองซึ่งเกิดผลผลิตคือรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะดีหรือเลวอย่างไร แต่มันเกิดจากพลังการปฏิรูป เพราะมีเป้าหมายชัดเจนว่า ไม่ต้องการให้กลุ่มยึดเอาไปโดยยึดอำนาจรัฐ เนื่องจากสังคมการเมืองไทยเป็น

ระบอบประชาธิปไตย อันเป็นระบอบการปกครองของพวกยี้ โดยพวกยี้ และเพื่อพวกยี้ เป้าหมายที่ชัดเจนนี้ทำให้การปฏิรูปการเมืองปี 2540 ประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง ตรงข้ามกับการปฏิรูปการศึกษาซึ่งขาดพลังผลักดัน

นอกจากนี้ การปฏิรูปการศึกษายังต้องการการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่ดี ระบบการศึกษาจะต้องมีการออกแบบเชิงสถาบันที่เหมาะสม เรื่องนี้เป็นเรื่องยาวที่ผมไม่อยากขยายความ แต่ถ้าไม่มี Optimal Institutional Design ก็ยากจะปฏิรูปสำเร็จ

กล่าวโดยสรุปก็คือ หากไม่มีฉันทมติว่า เราจะปฏิรูปอะไร ปฏิรูปอย่างไร และปฏิรูปเพื่อใคร รวมทั้งไร้พลังการปฏิรูป ตลอดจนขาดการออกแบบเชิงสถาบันที่เหมาะสมที่จะผลักดันกระบวนการปฏิรูปแล้ว การปฏิรูปการศึกษาจะไม่มีวันสำเร็จ

2. ประสิทธิภาพการศึกษา

ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกด้านหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพการศึกษา ประสิทธิภาพศึกษาในฐานะสาขาวิชามีความด้อยพัฒนามากในสังคมไทย ขณะที่ประสิทธิภาพศึกษาในระบบราชการก็แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า จะจัดการศึกษาอะไร จะจัดการศึกษาอย่างไร และจะจัดการศึกษาเพื่อใคร แต่การเติบโตของการศึกษาทางเลือกในภาคประชาชนสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญของประสิทธิภาพการศึกษาทางเลือกเสนอคำถามและคำตอบพื้นฐานของการศึกษาที่แตกต่างจากประสิทธิภาพทางการ

สังคมไทยในรอบ 30 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพการศึกษาที่สำคัญอย่างน้อย 3 กระแส คือ ประสิทธิภาพศึกษาทางการ ประสิทธิภาพศึกษาตลาด และประสิทธิภาพศึกษาทางเลือก

ประสิทธิภาพศึกษาทางการสามารถศึกษาได้จากความคิดของบรรดาเทคโนโลยีการศึกษาคณะและแนวความคิดพื้นฐานที่อยู่ในข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาปี 2517 และปี 2540 รวมทั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540

ผมใคร่ขอทบทวนความจำว่า หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 มีการชูประสิทธิภาพศึกษาเพื่อมวลชน อย่างน้อยนี้เป็นคำตอบต่อคำถามที่ว่า จะปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร คำตอบหลังตุลาคม 2516 คือ จะปฏิรูปการศึกษาเพื่อมวลชน แต่ประสิทธิภาพศึกษาเพื่อมวลชนถูกชูขึ้นท่ามกลางกระแสโลกที่ Keynesian Consensus หรือฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์กำลังเสื่อมอิทธิพล ภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516-2517 ฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์สำคัญที่ครอบงำสังคมการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจโลกตั้งแต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองถึงจุดเสื่อมถอย และอาจถึงแก่กรรมในป็นั้น

การเน้นบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาปรากฏชัดเจนทั้งในข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาปี 2517 และปี 2540 ต่างเพียงว่า ข้อเสนอปี 2540 ยอมรับบทบาทของภาคประชาชนในการจัดการศึกษา แต่เป็นการยอมรับแบบผิวเผิน รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 และฉบับปี 2540 เน้นบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยอมรับบทบาทของประชาชนและชุมชน แต่เป็นการยอมรับแบบค่อนข้างผิวเผินเช่นกัน กล่าวสรุปก็คือ ปรัชญาการศึกษาทางการได้รับอิทธิพลจาก Keynesian Consensus อย่างชัดเจน

ควบคู่กับปรัชญาการศึกษาทางการคือ ปรัชญาการศึกษาตลาด ขณะที่ปรัชญาการศึกษาทางการได้รับอิทธิพลจาก Keynesian Consensus ปรัชญาการศึกษาตลาดได้รับอิทธิพลจาก Washington Consensus นี่เป็นความแตกต่างสำคัญในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ปรัชญาการศึกษาตลาดมีส่วนเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าภาคการศึกษาไทยมากอย่างมีอาจปฏิเสธ ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม ปรัชญาการศึกษาตลาดเติบโตและแผ่ขยายอิทธิพลตามการเติบโตของระบบทุนนิยมและระบบทุนนิยมวิชาการ (Academic Capitalism)

ท่ามกลางกระแสปรัชญาการศึกษาทางการและปรัชญาการศึกษาตลาด ปรัชญาการศึกษาทางเลือกร่วมเกิดจากปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อปรัชญาการศึกษาทั้งสอง ปรัชญาการศึกษาทางเลือกมีคำถามและคำตอบพื้นฐานในการจัดการศึกษาแตกต่างจากปรัชญาการศึกษาทางการและปรัชญาการศึกษาตลาด ทั้งในเรื่องจะจัดการศึกษาอะไร จะจัดการศึกษาอย่างไร และจะจัดการศึกษาเพื่อใคร เท่าที่ผมเข้าใจ เป้าหมายสูงสุดของปรัชญาการศึกษาทางเลือกต้องการให้มนุษย์มีอิสระและเสรีภาพ

3. การเติบโตของระบบทุนนิยมวิชาการ

การเติบโตของระบบทุนนิยมวิชาการหรือ Academic Capitalism เกิดขึ้นจากกระบวนการแปรรูปสิ่งให้เป็นสินค้า (Commodification) ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้การศึกษา งานวิจัย และการให้คำปรึกษากลายเป็นสินค้า สิ่งเหล่านี้คือสาเหตุพื้นฐานของการก่อเกิดและเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนระบบทุนนิยมวิชาการ

Marketization เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ การผลิตบริการการศึกษาเพื่อขายปรากฏอย่างมากในระดับอุดมศึกษา แต่ในระดับการศึกษาที่ต่ำลงมาจะมีน้อยกว่า กระบวนการผลิตบริการอุดมศึกษาเพื่อขายเป็นกระบวนการที่เร่งเร้าการเติบโตของระบบทุนนิยมวิชาการ

และท้ายที่สุด คือ McDonaldization หรือกระบวนการแมคโดนัลด์ดานุวัตร์ ผมอาจใช้ศัพท์ที่ไม่ตรงตามหลักบาลีสันสกฤต แต่สมัยนี้บาลีสันสกฤตไม่สำคัญแล้วในโลกอินเทอร์เน็ต กระบวนการแมคโดนัลด์ดานุวัตร์คือ การให้บริการการศึกษาแบบแตกตัว ณ สถาบันอุดมศึกษาไทย ทั้งของรัฐและเอกชนต่างให้บริการลักษณะนี้ เป็นบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะ Fast Education

ทั้ง Commodification, Marketization และ McDonaldization มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นการเติบโตของระบบทุนนิยมวิชาการในสังคมไทย ผมคิดว่านี่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนมาก เพราะเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคมปี 2516 เราพูดไม่ได้เลยว่าระบบการศึกษาไทยขณะนั้นถูกครอบงำโดยระบบ Academic Capitalism แต่ตอนนี้ปี 2546 เราพูดได้ค่อนข้างชัดเจนว่า ระบบทุนนิยมวิชาการดำรงอยู่และมีพลวัตการเติบโตที่สูงยิ่ง

สังคมไทยสามารถหลีกเลี่ยงระบบทุนนิยมวิชาการได้หรือไม่ ผมไม่คิดว่า สังคมไทยซึ่งเลือกเส้นทางการพัฒนาแบบทุนนิยม และเดินตาม Washington Consensus จะหลีกเลี่ยงการเดินไปสู่ระบบทุนนิยมวิชาการได้ กระนั้นก็ตาม อิทธิพลของปรัชญาการศึกษาตลาดเป็นปัจจัยเร่งเร้าการเติบโตของระบบทุนนิยมวิชาการเกินกว่าระดับปกติ กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือ ปรัชญาการศึกษาทางเลือกมีอาจต่อกรกับปรัชญาการศึกษาตลาดได้

การเติบโตของระบบทุนนิยมวิชาการส่งผลกระทบต่อคนจนในระบบการศึกษา เมื่อบริการการศึกษาเป็นสินค้าที่มีการซื้อขายในตลาด คนที่จะบริโภคบริการการศึกษาได้คือคนที่มีอำนาจซื้อ ส่วนคนที่ไม่มียอำนาจซื้อก็ไม่สามารถบริโภคได้ สภาพการณ์ที่เป็นอยู่นี้ส่งผลกระทบต่อการกระจายรายได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ระบบทุนนิยมวิชาการยังทำให้การเปิดรับกระแสสากลานุวัตรของการศึกษามีมากกว่าปกติ

4. มรดกกรรมของหน่วยงานวางแผนการศึกษา

ประเด็นสำคัญที่ผมอยากเสนอในหัวข้อที่ 4 คือ มรดกกรรมของหน่วยเสนาธิการการศึกษา ในยุคปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการก่อตั้งหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เสนาธิการในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะ สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยที่ต่อมามีสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่เสนาธิการวางแผนด้านต่างๆ

เพียงช่วงเวลา 40 ปีต่อมา หน่วยราชการซึ่งทำหน้าที่เสนาธิการเหล่านี้ต่างมีอันเป็นไป บางกระทรวงจึงใช้วิธีการจัดตั้งสถาบันขึ้นใหม่ ดังเช่นการจัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังแยกออกจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งเวลานี้หมดศักยภาพในการทำหน้าที่เสนาธิการนำเสนอนโยบายการเงินการคลัง

ด้านการศึกษา สภาการศึกษาแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในเวลาต่อมาเป็นหน่วยเสนาธิการ ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการต่างก็มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายเช่นกัน ช่วงแรกหน่วยงานเหล่านี้ได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศทำให้มีพลวัตและศักยภาพในการชี้แนะนโยบายการศึกษาในบางเรื่องได้ แต่หลังตุลาคม

2516 เราได้เห็นการเสื่อมถอยของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่วิจัย ศึกษา และกำหนดนโยบายการศึกษา กระทั่งเวลานี้ก็ยังไม่เห็นทางออกและไม่มีการปรับตัว

ผมเชื่อว่า ความเสื่อมถอยของภาคการศึกษาในสังคมไทยส่วนหนึ่งเกิดจากความด้อยพัฒนาของหน่วยเสนาธิการ จริงอยู่ที่ความด้อยพัฒนาของภาคการศึกษาส่วนหนึ่งเกิดจากสมาชิกในภาคการศึกษาเอง แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีการวิจัยศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาที่ชี้ปัญหาของภาคการศึกษาและเสนอวิธีแก้ ดังนั้น สิ่งที่เราได้เห็นในวาระครบรอบ 30 ปี ตุลาคม 2516 ก็คือ มรดกกรรมของหน่วยเสนาธิการการศึกษา น่าเศร้ามากที่ยังไม่มีความพยายามแก้ปัญหาใน ขณะที่หน่วยราชการอื่นพยายามแก้ปัญหาด้วยการตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายออกจากระบบราชการ

30 ปีที่ผ่านมา เราได้เห็นความเสื่อมถอยของเทคโนโลยีด้านการศึกษา โดยความเสื่อมถอยที่สำคัญก็คือ การละเลยความสนใจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยด้านนโยบาย ผมคิดว่าบัดนี้ถึงจุดอับตันแล้ว เวลานี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติให้ความสนใจงานประชาสัมพันธ์มากกว่าการวิจัยด้านนโยบาย หากสถานการณ์ยังเป็นเช่นนี้ ผมไม่หวังว่าในระบบราชการจะมีใครมาชี้นำด้านนโยบายการศึกษาในอนาคตได้

5. Education Governance

ผมคิดว่า การบริหารจัดการระบบการศึกษายังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขาดความโปร่งใส (Transparency) ขาดการมีส่วนร่วม (Participation) และขาดความรับผิดชอบ (Accountability)

หลักธรรมาภิบาลไม่ปรากฏในข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาปี 2517 แต่ปรากฏบ้างในข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาปี 2540 ธรรมาภิบาลมีอาจก่อเกิดเพียงด้วยการร่างกฎหมาย แต่เป็นวัฒนธรรม ถ้าหน่วยงานที่ข้องเกี่ยวกับการศึกษาไม่มีวัฒนธรรม ธรรมาภิบาลก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

ธรรมาภิบาลเป็น Public Good ถ้าธรรมาภิบาลเกิดขึ้น สมาชิกของสังคมไทยทุกคนจะได้ประโยชน์จากธรรมาภิบาลด้วยกัน แต่ใครจะรับภาระต้นทุนในการผลักดันให้มันเกิดขึ้น เมื่อประโยชน์ที่ได้จากธรรมาภิบาลไม่ใช่ประโยชน์ในลักษณะ Private Benefit ของคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะ การสถาปนาธรรมาภิบาลในระบบการศึกษาเป็นเรื่องยาก ยิ่งระดับการศึกษาสูงมากเพียงใดก็ยิ่งยากมากขึ้นเพียงนั้น

ระบบการศึกษามีได้มีปัญหาการขาดธรรมาภิบาลเท่านั้น หากยังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) และความเป็นธรรม (Equity) ด้วย

6. Education Finance

ระบบการคลังเพื่อการศึกษาหรือ Education Finance ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นระบบการคลังที่เน้น Supply-side Financing มากกว่า Demand-side Financing รัฐจะจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้โรงงานที่ผลิตบริการการศึกษา ดังเช่นโรงเรียนและมหาวิทยาลัย มากกว่าการจัดสรรเงินให้ผู้เรียน แล้วให้ผู้เรียนเลือกโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยเอง

ระบบการคลังซึ่งเน้น Supply-side Financing ขาดกลไกขับเคลื่อนประสิทธิภาพในการผลิตบริการการศึกษา เพราะโรงเรียนและมหาวิทยาลัยเพียงแต่แบมือของงบประมาณแผ่นดิน โดยไม่มีกลไกกดดันให้หน่วยงานที่ผลิตบริการการศึกษาเหล่านี้ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในประการสำคัญ ระบบ Supply-side Financing ไม่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนมีเสรีภาพในการเลือก

สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งของระบบการคลังเพื่อการศึกษาในรอบ 30 ปีที่ผ่านมาคือ อิทธิพลของความเชื่อที่ว่า นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำเป็น Optimal Policy อิทธิพลนี้ดำรงอยู่และไม่เปลี่ยนแปลง ผู้บริหารนโยบายการศึกษาและสังคมไทยโดยทั่วไปเชื่อว่า นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำคือนโยบายในระดับอุดมภาพที่เหมาะสม โดยไม่ดูข้อเท็จจริงว่า ใครได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ สังคมไทยโดนล้างสมองอย่างผิดๆว่า นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำให้ประโยชน์แก่คนจน แต่ถามว่า มีคนจนมากน้อยเพียงใดในโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย มีคนจนมากน้อยเพียงใดในโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา หรือมีคนจนกี่คนในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คนจนถูกคัดออกตั้งแต่ระดับประถมศึกษา และไม่สามารถเข้าสู่การศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากติดขัดด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ พื้นที่ในระบบโรงเรียนในสัดส่วนสำคัญถูกยึดครองโดยชนชั้นกลางและชนชั้นสูง คนเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ

มนตรีหรือคาถาที่ว่า นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำเป็นนโยบายที่ดีเลิศ ยังฝังตัวในสังคมไทย ถ้าไม่ลบล้างมนตรีนี้ เราก็ไม่มีทางจะปฏิรูประบบการคลังเพื่อการศึกษาให้เป็นธรรมมากขึ้นได้ สิ่งที่คนจนต้องการคือทุนการศึกษา มิใช่ค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ แต่รัฐบาลไม่สามารถจัดระบบให้ทุนการศึกษาแก่คนจนอย่างทั่วถึงได้ หากยังมีได้ปลดปล่อยทรัพยากรที่ให้ประโยชน์แก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูง

ในระบบการศึกษาปัจจุบัน รัฐควรจัดสรรทรัพยากรแผ่นดินให้กลุ่มเป้าหมายเพียง 2 กลุ่ม คือ คนจนกับคนเก่ง สองกลุ่มนี้เท่านั้นที่มีเหตุผลให้รัฐจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ส่วนกลุ่มอื่นๆในสังคมควรรับภาระต้นทุนการศึกษาทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด

ในระบบการคลังเพื่อการศึกษาปัจจุบัน ผู้เรียนระดับบัณฑิตศึกษาและโครงการพิเศษ ต้องรับภาระเต็มหรือเกือบตามต้นทุนการประกอบการเฉลี่ย (Average Operating Cost) แต่ผู้

เรียนระดับต่ำลงมา สังคมต้องรับภาระตามสัดส่วนต่างๆ ระบบที่เป็นอยู่จึงไม่ได้ทำให้ตลาดการศึกษากลายเป็นตลาดที่แท้จริง

กระบวนการ Commodification, Marketization และ McDonaldization กำลังเติบโตอย่างมากในระดับอุดมศึกษา แต่กระบวนการที่กำลังเติบโตเหล่านี้กลับทำให้ตลาดบริการอุดมศึกษากลายเป็นตลาดครึ่งๆกลางๆ ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Quasi-Market

ในขณะที่การจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาและการศึกษาโครงการพิเศษ มหาวิทยาลัยของรัฐเก็บค่าเล่าเรียนเต็มหรือเกือบเต็มตามต้นทุนการประกอบการถัวเฉลี่ย แต่การจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีภาคปกติ มหาวิทยาลัยของรัฐยังแบมือของงบประมาณแผ่นดิน ตลาดบริการอุดมศึกษากลายเป็น Quasi-Market เนื่องจากโครงการที่มหาวิทยาลัยเก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนการประกอบการถัวเฉลี่ย มีการเบียดบังการใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน โดยที่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากโครงการเหล่านี้แบ่งปันในหมู่ผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัย กลไกราคามีอาจขยับดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เพราะกลไกราคาไม่สามารถทำงานอย่างเต็มที่ วิธีที่จะขจัดลักษณะ Quasi-Market และทำให้ตลาดทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ก็คือ ก.พ. ต้องเลิกรับรองปริญญามหาวิทยาลัยของรัฐ

7. กระแสสากลานุวัตรของการศึกษา

กระแสสากลานุวัตรของการศึกษาเกิดขึ้นพร้อมยุทธศาสตร์การพัฒนาเมื่อรัฐไทยเลือกเดินบนเส้นทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด ซึ่งเริ่มต้นในยุคสฤษดิ์ ธานินทร์ แต่อาจมีช่วงเบี่ยงเบนบ้าง เช่น ระหว่างปี 2515 ถึง 2519 เส้นทางหลักของสังคมเศรษฐกิจไทยก็คือยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด และเปิดมากขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดเกือบจะกลายเป็นกระแสสากลานุวัตรของการศึกษา

เราจะพบว่า ชนชั้นสูงเปิดรับกระแสสากลานุวัตรของการศึกษา โดยชนชั้นต่ำไม่คัดค้านชัดเจน ในอนาคตกระแสสากลานุวัตรของการศึกษาจะมีมากขึ้น เนื่องจาก General Agreement on Trade in Services ของ WTO กำลังกลายเป็นระเบียบการค้าใหม่ของโลก GATS ภายใต้ WTO จะทำให้กระแสสากลานุวัตรถาโถมสู่สังคมไทยมากกว่าเดิม ผมคิดว่านี่เป็นกระแสที่เราจำเป็นต้องสนใจศึกษา

หมายเหตุ บทความนี้ปรับปรุงจากบทอภิปรายเรื่อง “การศึกษากับสังคมไทยในรอบ 30 ปี” จัดโดยคณะกรรมการประสานงาน 30 ปี 14 ตุลาคม ภาคประชาชน ณ ห้องกำแหงพลางกูร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2546