การสัมมนาวิชาการประจำปี 2550

เรื่อง

จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร: แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ

กลุ่มที่ 2

การให้การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาของคนจน

บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

โดย

วิโรจน์ ณ ระนอง

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2550 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร v
1. บทนำ 1
2. โจทย์หลัก 3
3. เหตุผลในการแทรกแซงของรัฐกับการศึกษา: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง 4
โจทย์หลักข้อที่ 1: มีความล้มเหลวของกลไกตลาดในด้านการศึกษาหรือไม่ 4
โจทย์หลักข้อที่ 2: ผลลัพท์ที่ได้จากกลไกตลาดให้ผลที่พึงปรารถนาหรือไม่ 8
4. บทบาทของรัฐในด้านการอุดหนุนการศึกษา 15
โจทย์หลักข้อที่ 3: ถ้ารัฐจะเข้ามามีบทบาทในด้านการอุดหนุน จะทำอย่างไร จึงมีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม 15
5. บทบาทของรัฐในด้านการจัดการศึกษา 21
โจทย์หลักข้อที่ 4: รัฐควรมีบทบาทในด้านการจัดการศึกษาแค่ไหนอย่างไรบ้าง 21
เอกสารอ้างอิง 22

บทสรุปผู้บริหาร

เป็นที่เชื่อกันอย่างกว้างขวางว่าการแก้ปัญหาความยากจนในระยะยาวต้องอาศัยการศึกษามาสร้างคนที่มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและสามารถปรับตัวเพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ นอกจากนี้ การที่รายได้มักมีความสัมพันธ์กับการศึกษา ย่อมทำให้มีโอกาสที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการกระจายรายได้ของประเทศในระยะยาวอีกด้วย

ที่ผ่านมา นโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐในด้านการศึกษาได้ก่อให้เกิดคำถามหลายประการ แต่การตั้งคำถามและตอบคำถามเหล่านี้มักจะทำแบบแยกส่วน ทำให้บางครั้งนำไปสู่การเสนอแนวทางที่อาจแก้ปัญหาในภาพย่อยได้ (เช่น การดำเนินการนโยบายเรียนฟรี 12 ปีโดยอนุญาตให้โรงเรียน "ระดมทรัพยากร" เอง ซึ่งช่วยแก้ปัญหาที่โรงเรียนส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอได้) แต่ก็เป็นวิธีที่ขัดกับเป้าหมายใหญ่ของนโยบายที่ต้องการไม่ให้ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษากลายมาเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาของเยาวชน

บทความนี้ใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองมาเป็นกรอบในการตั้งโจทย์และเชื่อมโยงคำถามต่างๆ เข้าด้วยกัน มาประกอบกับคำตอบหรือคำทำนายจากทฤษฎีและ/หรือจากการศึกษาเชิงประจักษ์ต่างๆ โดยตั้งโจทย์หลักขึ้นมา 4 ข้อ ซึ่งตั้งคำถามเกี่ยวกับความล้มเหลวของกลไกตลาด ความไม่น่าพอใจของผลลัพท์ที่ได้จากระบบตลาด บทบาทที่ควรจะเป็นในการอุดหนุนการศึกษาของรัฐ และบทบาทในการจัดการศึกษาของรัฐ

จากการวิเคราะห์คำถามเหล่านี้ ผู้เขียนเสนอว่า ถึงแม้ว่าการศึกษาจะมีความเป็นสินค้าเอกชนและเป็นการลงทุนที่ประโยชน์ได้กลับไปสู่ผู้เรียนหรือผู้ลงทุนโดยส่วนใหญ่ แต่การศึกษาก็น่าจะมีผลกระทบภายนอกด้านบวกที่เป็นข้อสนับสนุนให้มีการอุดหนุนโดยภาครัฐ และมีปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลและตลาดสินเชื่อมากพอที่รัฐควรพิจารณาเข้ามาแทรกแซงในส่วนนี้ด้วย

แม้ว่าจะมีเหตุผลน่าเชื่อว่าการศึกษามีส่วนช่วยเพิ่มทุนมนุษย์และช่วยให้คนหลุดพ้นจากความยากจนได้ แต่ก็มีตัวอย่างที่ชวนให้คิดว่า การศึกษาอาจมีบทบาทเป็นเครื่องส่งสัญญาณเกี่ยวกับคุณภาพของคนให้กับตลาดแรงงาน ทำให้นายจ้างซึ่งมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์หันมาใช้ระดับการศึกษาเป็นเครื่องมือในการคัดกรองผู้สมัครที่มีสติปัญญาและความสามารถสูงและต่ำออกจากกัน ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีประจักษ์พยานมาสนับสนุนความเชื่อดังกล่าวอย่างเต็มที่ แต่ข้อมูลการกระจายตัวของคนจนตามระดับการศึกษาต่างๆ ก็บ่งชี้ว่าสัดส่วนของคนจนที่มีการศึกษาสูงกว่า ป.4 และ ป.6 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในระหว่างปี 2529-2549 ซึ่งไม่สอดคล้องกับคำทำนายของทฤษฎีทุนมนุษย์

แม้ว่านโยบายเรียนฟรี 12 ปีจะได้รับการยอมรับค่อนข้างมากในปัจจุบัน แต่ทั้งนโยบายเรียนฟรี 12 ปีและกองทุนเงินกู้ด้านการศึกษาที่มีการนำมาใช้อาจจะไม่เพียงพอที่จะลดช่องว่างระหว่างลูกคนจนและลูกคนรวย เพราะถึงแม้ว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จะมุ่งเป้าไปที่คนจน แต่ผู้ที่จะขอกู้มีความเสี่ยงกับการกู้ไม่ได้หรือได้น้อยกว่าที่จำเป็นต้องใช้ค่อนข้างมาก จึงอาจจะทำให้โครงการนี้ช่วยในด้านโอกาสการศึกษาของคนจนได้ไม่เต็มที่ สำหรับโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) นั้น แม้ว่าจะให้หลักประกันการกู้กับทุกคน แต่โครงการนี้อาจนำไปสู่การขยายช่องว่างมากกว่าการลดช่องว่างลง ดังนั้น ถ้ารัฐหวังที่จะใช้การศึกษาเป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ก็ควรจะหันไปใช้นโยบายตั้งราคาที่แตกต่างกันสำหรับคนรวยและคนจน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นนโยบายที่ไม่ใช่พึ่งพาเงินกู้แต่เพียงอย่างเดียว หากต้องมีองค์ประกอบที่เป็นทุนการศึกษาหรือเงินให้เปล่ารวมอยู่ด้วย

บทบาทของรัฐในด้านการศึกษา: โจทย์หลักและบทวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง*

ดร. วิโรจน์ ณ ระนอง*

"The stronger are the associations between household income and child schooling, the lower is intergenerational social mobility and the less equal is opportunity"

--Behrman & Knowles (1999)

"เมื่อก่อนไม่มีนโยบายเรียนฟรี ค่าเทอมลูกถูกเก็บครั้งเดียวจบ ตอนนี้รัฐบาลมีนโยบายเรียนฟรี 12 ปี แต่ฟรีไม่จริง หลอกลวง ไม่รู้ว่าฟรีอะไร เพราะโรงเรียนเก็บจุกจิก แถมบังคับให้ซื้อทั้งหนังสือและสมุดจากโรงเรียน ค่าเรียนเสริมครูก็มัดมือชก ไม่เรียนก็ไม่ได้ เราคนทำนาหาเช้ากินค่ำ ไม่มีความรู้พอที่จะสอนลูกได้ ต้องกู้เงิน 2 หมื่นบาทเพื่อให้ลูกได้เรียนหนังสือ"

--คำบอกเล่าของผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนแห่งหนึ่งใน จ. พะเยา

(คม ชัด ลึก 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2549)

In this world, people have to spend resources, sometimes considerable ones, "playing the game" in order to show signs of competence.

--Saitulaa Naranong. 2005. "How do we combat imperfect knowledge?"

1. บทนำ

นอกเหนือจากการแก้ปัญหาความยากจนด้วยนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ในขณะใดขณะหนึ่งแล้ว ในระยะยาวนั้น เป็นที่เชื่อกันอย่างกว้างขวางว่าการแก้ปัญหาความยากจนย่อมต้องอาศัยการศึกษามาสร้างคนที่มีความรู้และทักษะเพียงพอที่จะประกอบอาชีพและสามารถปรับตัวเพื่อรับกับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ด้วย นอกจากนี้ การที่รายได้มักมีความสัมพันธ์กับการศึกษา ย่อมทำให้มีโอกาสที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการกระจายรายได้ของประเทศในระยะยาวอีกด้วย

---

* บทความนี้พัฒนาขึ้นมาจากสื่อการสอนวิชา รศ. 630 การบริหารการเงินและการคลัง ของ รศ. ดร. อัญชนา ณ ระนอง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ผู้เขียนขอขอบคุณ ศ. ดร. อัมมาร สยามวาลา และคุณกุลภรณ์ อันนานนท์ ที่แบ่งปันข้อมูลเรื่องการศึกษากับความยากจนมาให้ และคุณอารียา มนัสบุญเพิ่มพูล ที่ช่วยติดตามข้อมูลเรื่องกองทุนให้เปล่า

** ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) 565 ซอยเทพลีลา ถนนรามคำแหง แขวง/เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร 10310 โทรศัพท์ 02-718-5460 ต่อ 338 โทรสาร 02-718-5461 E-mail: viroj@tdri.or.th หรือ naranong@econ.yale.edu

แต่นอกจากการศึกษาจะมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้ว การศึกษายังถูกใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม (socialization) ซึ่งเป็นการถ่ายทอดหรือสืบทอดค่านิยมและอุดมการณ์ทางสังคม และในสังคมที่รายได้และการเลื่อนชั้นทางสังคม (social mobility) ผูกติดกับการศึกษาค่อนข้างมากด้วยนั้น ถ้าประชาชนทั่วไปหรือคนยากจนมีปัญหาในการเข้าถึงการศึกษาด้วยแล้ว ก็ย่อมทำให้การศึกษากลายเป็นเครื่องมือที่รักษาความแตกต่างทางชนชั้นไปจนชั่วลูกชั่วหลานด้วย (intergenerational class preservation) เพราะการขาดการศึกษาของคนจนหรือชนชั้นล่างจะกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้คนเหล่านั้นไม่มีโอกาสที่เท่าเทียมกัน (equal opportunity) ในการเลื่อนชั้นขึ้นมาเป็นผู้นำในสังคม เมื่อเทียบกับกลุ่มชนชั้นนำทางสังคม (elite) ได้

การที่การศึกษามีบทบาทที่สำคัญหลายประการ มีส่วนที่ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ มักจะให้ความสนใจกับการลงทุนด้านการศึกษา การจัดการศึกษา และ/หรือ การควบคุมการจัดการศึกษา (ถึงแม้ว่าอาจจะด้วยวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน)[1] ในประเทศไทยเองนั้น ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีบทบาทต่อการศึกษาของเยาวชนในหลายด้าน โดยมีทั้งการออกกฎหมายบังคับ (เช่น กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ และขยายขึ้นมาเป็น 9 ปีในระยะหลัง)[2] การจัดการศึกษา (ผ่านโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ) และการจัดงบอุดหนุนให้สถาบันการศึกษาทั้งในภาครัฐและเอกชน (รวมทั้งนโยบายเรียนฟรี 12 ปี และโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษาในรูปแบบต่างๆ)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการด้านการศึกษาของรัฐที่ผ่านมายังทำได้ไม่เต็มที่ (เช่น ยังเรียนฟรีไม่จริง)[3] และยังมีอุปสรรคหลายประการ (เช่น ค่าใช้จ่ายในโครงการเรียนฟรี และปัญหาต่างๆ ที่เกิด

---

[1] ตัวอย่างเช่น ที่ผ่านมารัฐไทยได้เข้ามามีบทบาท (หรือพยายามเข้าไปมีบทบาท) ในการควบคุมการจัดการศึกษาในสาม(หรือสี่)จังหวัดภาคใต้ของไทยมาโดยตลอด (และจะเห็นได้ว่าฝ่ายกลุ่มผู้ก่อการ ซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์ในการช่วงชิงอำนาจรัฐในพื้นที่เหล่านั้น ก็มีจุดเน้นที่การขัดขวางหรือทำลายระบบการศึกษาจากส่วนกลางเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการเผาโรงเรียนหรือทำร้ายครู)

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 43 ระบุว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ฯลฯ" และ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มาตรา 10 ระบุว่า "การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย" และมาตรา 17 "ให้มีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี โดยให้เด็กอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่ 9 ของการศึกษาภาคบังคับ" และได้มีการออก พรบ.การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (สพฐ.) ขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้ในปี 2546 (โดยรวมกรมวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมวิชาการ และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอต่างๆ เข้ามาเป็น สพฐ.) อย่างไรก็ตาม งานของ สพฐ. ไม่ได้รวมอาชีวศึกษาเข้ามาด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะถูกฉีกจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ.2550) ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการศึกษามากนัก ดังปรากฏในมาตรา 49 ว่า

"มาตรา ๔๙ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่นการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน

การศึกษาทางเลือกของประชาชนการเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ"

[3] ดูตัวอย่างการศึกษาเรื่องนี้ใน วิโรจน์ และคณะ 2549

ขึ้นกับกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา)[4] ซึ่งรัฐบาลก็ได้พยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในรูปแบบต่างๆ (รวมทั้งการผลักดันให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา และเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐด้วย)

นอกจากนี้ นโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐในด้านการศึกษาได้ก่อให้เกิดคำถามหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นได้ทางการคลังของรัฐที่จะมารองรับนโยบายเรียนฟรี 12 ปี อีกทั้งยังมีคำถามตามมาว่ามาตรการยกระดับการศึกษาที่จะช่วยให้ลูกหลานคนจนได้มีหลักประกันที่จะได้เรียนจนจบชั้นมัธยม หรือการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบพร้อมพัฒนากองทุนกู้ยืมในรูปแบบต่างๆ ที่มีหลักประกันว่าคนจนหรือนักศึกษาทุกคนสามารถกู้ได้ แต่ในที่สุดแล้ว ลูกหลานคนจนอาจจะจบปริญญาตรีมาพร้อมกับหนี้สินจำนวนมาก ในขณะที่ลูกหลานคนรวยก็ถีบตัวขึ้นไปเรียนต่อปริญญาโทเป็นส่วนใหญ่ จะเป็นมาตรการที่เพียงพอที่ช่วยแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ในระยะยาวหรือไม่ และเป็นมาตรการที่พึงปรารถนาในมุมมองของสังคมที่มักจะเรียกร้องจิตสาธารณะและการเสียสละเพื่อสังคมจากนักศึกษาและบัณฑิตหรือไม่ รวมทั้งมีคำถามด้วยว่าการขยายการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (จนมีความกังขาในเรื่องคุณภาพอย่างกว้างขวาง) นั้น เป็นการลงทุนในด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่คุ้มค่าสำหรับสังคม หรือเป็นแค่ราคาที่ทั้งปัจเจกและสังคมจ่ายเพียงเพื่อส่งสัญญาณและสร้างโอกาสการเลื่อนชั้นทั้งในทางการงานและทางสังคมของกลุ่มที่มีเศรษฐานะดีเป็นส่วนใหญ่

ที่ผ่านมา การตั้งคำถามและการพยายามตอบคำถามเหล่านี้มักจะทำโดยแยกจากกัน ซึ่งแม้ว่าในหลายกรณีเป็นเรื่องที่จำเป็น แต่การพิจารณาแบบแยกส่วนก็ทำให้บางครั้งละเลยภาพใหญ่ และนำไปสู่การเสนอแนวทางที่อาจจะแก้ปัญหาในภาพย่อย (เช่น ให้โรงเรียน “ระดมทรัพยากร” เองเพื่อแก้ปัญหาการได้งบไม่เพียงพอ) แต่ไม่บรรลุเป้าหมายใหญ่ (ที่ต้องการไม่ให้ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษากลายมาเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษา) เป็นต้น

บทความนี้พยายามจะมองภาพรวมโดยใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองมาเป็นกรอบในการตั้งโจทย์และเชื่อมโยงคำถามต่างๆ เข้าด้วยกัน และในกรณีที่มีคำตอบ (หรือคำทำนาย) จากทฤษฎี และ/หรือ จากการศึกษาเชิงประจักษ์ต่างๆ ผู้เขียนก็พยายามจะนำเสนอประกอบกันไปด้วย[5]

2. โจทย์หลัก

ในการพิจารณาหาคำตอบเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในด้านการศึกษานั้น บทความนี้จะพยายามมองภาพใหญ่โดยใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมืองมาเป็นกรอบในการตั้งโจทย์และเชื่อมโยงคำถามต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยเริ่มจากการตั้งโจทย์หลักขึ้นมา 4 ข้อ แล้วค่อยๆ ไล่ประเด็นคำถาม และพยายามเสนอการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ เท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ โจทย์หลักที่จะนำมาพิจารณาทั้ง 4 ข้อได้แก่

[4] ดูสมเกียรติและอารียา 2550

[5] แต่ส่วนนี้ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของบทความนี้ จึงอาจจะนำเสนอได้ไม่ครบถ้วนนัก ผู้ที่สนใจการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันที่ละเอียดกว่านี้อาจดูเพิ่มเติมได้จาก วิโรจน์ และคณะ 2549 และ NaRanong 1998.

โจทย์หลักข้อที่ 1: มีความล้มเหลวของกลไกตลาดในด้านการศึกษาหรือไม่

โจทย์หลักข้อที่ 2: ผลลัพธ์ที่ได้จากกลไกตลาดให้ผลที่พึงปรารถนาหรือไม่

โจทย์หลักข้อที่ 3: ถ้ารัฐจะเข้ามามีบทบาทในด้านการอุดหนุน จะทำอย่างไรจึงมีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

โจทย์หลักข้อที่ 4: รัฐควรมีบทบาทในด้านการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ แค่ไหน เพียงใด

บทความนี้จะให้ความสำคัญกับโจทย์สามข้อแรกเป็นหลัก เนื่องจากเป็นโจทย์ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการสัมมนาของกลุ่มนี้โดยตรง โดยจะวิเคราะห์โจทย์สองข้อแรกในตอนที่ 3 และโจทย์ข้อที่ 3 ในตอนที่ 4 สำหรับโจทย์หลักข้อที่ 4 ซึ่งก็เป็นเรื่องใหญ่เช่นกัน (และครอบคลุมประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกันมากในปัจจุบันคือ การผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบ) นั้น บทความนี้จะเสนอเพียงโครงร่างของคำถามและประเด็นที่เกี่ยวข้องเอาไว้ในตอนที่ 5 (โดยผู้เขียนจะหาโอกาสพัฒนาบทความส่วนนี้ในภายหลัง)

3. เหตุผลในการแทรกแซงของรัฐกับการศึกษา: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

แม้ว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก (ซึ่งยังเป็นเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในปัจจุบัน) จะเน้นบทบาทของกลไกตลาดเป็นหลัก แต่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ (Economics of the Public Sector) ของค่ายนี้ ก็ตระหนักถึงความจำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐภายใต้สถานการณ์ต่างๆ เช่น (ก) เมื่อมีความล้มเหลวของกลไกตลาด (market failure) หรือ (ข) แม้กระทั่งเมื่อกลไกตลาดอาจจะทำงานได้ตามปกติ แต่ผลลัพธ์ที่ได้จากกลไกตลาดให้ผลที่ไม่พึงปรารถนาของสังคม (เช่น นำไปสู่การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันอย่างมาก)

โจทย์หลักข้อที่ 1: มีความล้มเหลวของกลไกตลาดในด้านการศึกษาหรือไม่

ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้น ความล้มเหลวของกลไกตลาดเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งที่สนับสนุนการเข้ามาแทรกแซงของรัฐ (ในกรณีที่รัฐไม่ได้ล้มเหลวมากเท่าหรือมากกว่า) ความล้มเหลวของกลไกตลาด (market failure) อาจเกิดได้ในหลายกรณี เช่น กรณีของสินค้าสาธารณะ การเกิดผลกระทบภายนอก (externality) การมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่ครบถ้วน (incomplete information) ในรูปแบบต่างๆ และการไม่มีตลาดที่ครบถ้วน (เช่น ในกรณีที่ไม่มีตลาดสินเชื่อ ตลาดประกันภัย และตลาดล่วงหน้า หรือในกรณีที่ตลาดเหล่านั้นมีข้อจำกัดในการทำงาน)

ความเป็นสินค้าสาธารณะ (public goods) ของการศึกษา?

ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ สินค้าสาธารณะ (public goods) คือสินค้าที่การบริโภคของบุคคลคนหนึ่งไม่ได้ทำให้ปริมาณและคุณภาพของสินค้านั้นลดลงไป (ตัวอย่างเช่น สัญญาณโทรทัศน์) คุณสมบัติประการนี้ทำให้กลไกตลาดมีข้อจำกัดในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากเมื่อมีการผลิตสินค้าประเภทนี้ออกมาแล้ว ผู้บริโภคทุกคนในพื้นที่นั้นก็สามารถบริโภคได้ โดยไม่จำเป็นต้องส่งสัญญาณที่

บ่งบอกถึงความต้องการของตนเองออกมาให้ตลาดรับรู้ ซึ่งต่างจากสินค้าทั่วไปที่กลไกตลาดสามารถบังคับให้ผู้บริโภคส่งสัญญาณออกมาว่ามีความต้องการหรือยินดีซื้อสินค้า ณ ราคาที่จำหน่ายอยู่ (ไม่เช่นนั้นก็จะไม่ได้สินค้ากลับไปบริโภค!) ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วรัฐจึงมักจะเข้ามามีบทบาทในการจัดหา ซื้อ หรือผลิตสินค้าสาธารณะ

ความรู้ (และข้อมูลข่าวสาร) เป็นตัวอย่างที่ดีของสินค้าสาธารณะ (เพราะการที่คุณถ่ายทอดความรู้ที่คุณมีอยู่ให้คนอื่นไม่ได้ทำให้ความรู้ที่คุณมีอยู่หดหายไป) แต่การศึกษา (ซึ่งเป็นกระบวนการถ่ายทอดความรู้ผ่านการจัดการเรียนการสอนต่างๆ) ไม่ใช่สินค้าสาธารณะ ทั้งนี้ มีผลการศึกษามากมายว่าจำนวนเด็กในห้องเรียนหรืออัตราส่วนจำนวนเด็กต่อครูมีผลกระทบต่อคุณภาพของการศึกษาค่อนข้างมาก และในประเทศไทยเองนั้น การที่นักเรียนต้องแย่งกันเข้ามหาวิทยาลัยกันอย่างเอาเป็นเอาตายก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการศึกษาไม่ได้มีคุณสมบัติที่เป็นสินค้าสาธารณะ—อย่างน้อยก็ในความหมายที่นักเศรษฐศาสตร์ใช้

อย่างไรก็ตาม การที่การศึกษา (และตัวอย่างที่คล้ายๆ กันคือการรักษาพยาบาล) จะมีความเป็นสินค้าเอกชน (private goods) ไม่ได้หมายความว่า กลไกตลาดจะทำงานได้อย่างดีหรือสมบูรณ์ในทั้งสองกรณีนี้ ซึ่งเราจะได้พิจารณาต่อไปว่า ในด้านการศึกษานั้น มีความล้มเหลวของกลไกตลาดในด้านอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร

ผลกระทบภายนอก (externality)

การที่กิจกรรมใดๆ ของปัจเจกหรือธุรกิจเอกชนไปมีผลกระทบต่อบุคคล หน่วยธุรกิจอื่น หรือสังคม โดยที่ตัวปัจเจกไม่ได้รับภาระต้นทุนหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของตนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ถือเป็นผลกระทบภายนอก (externality) ซึ่งเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่สนับสนุนการแทรกแซงของรัฐ

ตัวอย่างที่มักจะถูกยกขึ้นมาสำหรับเรื่องผลกระทบภายนอกมักจะเป็นในกรณีที่เกิดผลกระทบภายนอกด้านลบ เช่น การที่โรงงานหรือเครื่องยนต์ปล่อยมลพิษออกมาในสิ่งแวดล้อม แต่ผลกระทบภายนอกเกิดได้ทั้งทางด้านบวกและลบ ตัวอย่างเช่น โดยทั่วไปแล้ว การฉีดวัคซีนของปัจเจกแต่ละคนมีผลทำให้โอกาสที่จะเกิดการระบาดของโรคนั้นๆ ในชุมชนลดลง ในทางกลับกัน การที่ผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อทางเดินหายใจออกไปใช้บริการขนส่งมวลชนก็อาจทำให้เกิดการติดต่อไปยังบุคคลอื่นๆ หรือลุกลามเป็นโรคระบาดได้ หรือการใช้ยาปฏิชีวนะอย่างพร่ำเพรื่อก็มักทำให้เชื้อโรคดื้อยาเร็วขึ้นจนอาจกลายเป็นผลกระทบที่รุนแรงต่อสังคมได้

ผลกระทบภายนอกด้านบวกของการศึกษา

โดยทั่วไปแล้ว มักมีการกล่าวถึงผลกระทบด้านบวกของการศึกษาค่อนข้างมาก การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ถ้าผลกระทบด้านบวกนั้นได้กลับคืนกับผู้เรียนทั้งหมด (เช่น ในรูปของรายได้และเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น) และเป็นผลประโยชน์ที่คุ้มค่ากับการลงทุนอยู่แล้ว ในกรณีที่ตลาดสินเชื่อทำงานได้

ดีพอสมควร รัฐก็คงไม่จำเป็นต้องไปอุดหนุนการศึกษาด้วยเหตุผลนี้ (เหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดนี้ก็คือ มีผลการศึกษาการกระจายผลประโยชน์จากการอุดหนุนของรัฐในด้านระดับอุดมศึกษาในหลายประเทศที่พบว่ากลุ่มคนรวยได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มคนจน) หรือถ้าตลาดสินเชื่อทำงานได้ไม่ดี (ดูหัวข้อถัดไป) รัฐก็ควรพิจารณาแก้ปัญหาหรือแทรกแซงตลาดสินเชื่อ--แต่ไม่ใช่การแทรกแซงแบบที่เป็นการอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

แต่ในกรณีที่ประเทศหรือสังคมได้รับประโยชน์จากการศึกษามากกว่าส่วนที่ปัจเจกได้รับ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของผลผลิตของประเทศ*ในอัตราที่สูงกว่า*ค่าจ้างเงินเดือนที่ปัจเจกได้รับเพิ่มขึ้นจากการที่มีการศึกษาสูงขึ้น หรือการที่สังคมมีความน่าอยู่ขึ้นจากการที่ประชาชนมีการศึกษามากขึ้น (ถ้าเป็นความจริง) เป็น "สังคมอุดมปัญญา" ที่ทุกฝ่ายใช้สติปัญญาในการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธีมากขึ้น และสังคมเสียค่าใช้จ่ายกับกิจกรรมที่สูญเปล่าน้อยลง (ถ้ามองจากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ ส่วนนี้เป็นส่วนที่การศึกษา (ซึ่งปกติถือเป็นสินค้าเอกชนหรือ private goods) มีความเป็น "สินค้าสาธารณะ" (public goods) ด้วย) ก็เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่สนับสนุนให้รัฐบาลเข้ามาช่วยอุดหนุนการศึกษา

ผลกระทบภายนอกด้านลบของการศึกษา

แม้ว่าจะเป็นที่เชื่อกันว่า การศึกษาเป็นกิจกรรมที่ก่อประโยชน์ให้กับผู้เรียนและสังคม แต่คงจะไม่เป็นความจริงเสียทีเดียวถ้าเราจะบอกว่าการศึกษามีแต่ผลผลกระทบภายนอกในด้านบวกเท่านั้น ตัวอย่างเช่น มีความเชื่อ (หรือคำกล่าวหา) ที่แพร่หลายอยู่ไม่น้อยว่าการศึกษาทำให้คนเห็นแก่ตัวมากขึ้น! หรือเอาตัวเองเป็นศูนย์กลางมากขึ้น และถึงแม้ว่าจะไม่มีผลจากการการศึกษาเชิงประจักษ์ ก็คงจะไม่เป็นการสรุปที่เกินความจริงถ้าเราจะกล่าวว่า*มีความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษากับพฤติกรรมบางประการที่คนในสังคมจำนวนหนึ่งเชื่อว่ามีผลกระทบด้านลบ*[6] เช่น การเข้าร่วมการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธของปัญญาชน นักศึกษา นักเรียน กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) หลายระลอกในอดีต เหตุการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน[7] หรือแม้กระทั่งการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นกลางและสูงหลายกลุ่มในช่วงประมาณสองปีที่ผ่านมา ซึ่งมีส่วนที่ชักนำหรือเปิดทางให้เกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน 49 ขึ้น รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นต่างๆ ของกลุ่มชนชั้นกลางและสูงจำนวนไม่น้อยในแนวที่ว่าความเห็น (หรือแม้กระทั่งความเชื่อ) ของพวกตนควรค่ากับการรับฟังมากกว่าเนื่องจากพวกเขาเป็น "ปัญญาชน" ผู้ "มีการศึกษา" "ได้รับรู้ข่าวสาร" และ "รู้เท่าทัน" มากกว่าชาว "รากหญ้า" ที่แม้ว่าอาจมีจำนวนมากกว่า และมีความเห็นที่เห็นต่างออกไป แต่ก็ไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจกับเสียงของคนเหล่านั้นมากนัก เพราะพวกเขาเป็นกลุ่มชนที่ "ขาดความรู้" และ "ไม่รู้จักผลประโยชน์ของ

[6] แน่นอนว่า นั่นย่อมหมายความว่ามีคนในสังคมอีกจำนวนหนึ่งเห็นว่าเป็นพฤติกรรมทางบวก (หรือบวกเป็นบางส่วน) ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น หลายท่านเชื่อว่าการขยายตัวของ พคท. ในชนบททำให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทและสนใจเสียงของชาวชนบทมากขึ้น หรือมีส่วนช่วยในการรักษาป่าไม้ให้ถูกทำลายเร็วเกินไป ผู้เขียนไม่ได้พยายามจะหาข้อสรุปใดๆ ในเรื่องเหล่านี้ แต่ต้องการชี้ให้เห็นว่า "สังคม" ไม่ได้มีฉันทามติว่าสิ่งนี้เป็นพฤติกรรมทางบวกหรือลบ

[7] แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน แต่ก็มีความเป็นไปได้มากว่ากลุ่มผู้ก่อการน่าจะได้รับอิทธิพลจากการศึกษา (รวมทั้งการศึกษาด้านศาสนาหรือแม้แต่การศึกษาจากต่างประเทศ) ด้วยเช่นกัน

ตนเอง" จนยอมขายสิทธิ์ขายเสียงของตน และมัก "ถูกหลอก"[8] หรือ "ถูกมอมเมา" (หรือร้ายไปกว่านั้น คือ "เสพติด" นโยบาย "ประชานิยม" ไปเสียแล้ว) ฯลฯ

บทความนี้ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะอภิปรายหลายประเด็นที่กล่าวมาในย่อหน้าก่อนนี้ แต่ต้องการชี้ว่า *การศึกษามีโอกาสที่จะนำมาซึ่งพฤติกรรมที่อาจส่งผลกระทบด้านลบ—อย่างน้อยก็ในมุมมองของคนจำนวนหนึ่งในสังคมได้เช่นกัน* แต่เนื่องจาก "สังคมไทย" ไม่ได้มีฉันทามติในเรื่องเหล่านี้ และถึงจะมีเราก็คงไม่มี "ความรู้" พอที่จะบอกได้ว่าการศึกษาแค่ไหนถึงจะ "เพียงพอ" ที่จะทำให้เกิด "สังคมอุดมปัญญา" (และ/หรือ "เมืองไทยน่าอยู่") หรือแค่ไหนทำให้เราได้ "ปัญญาชนบนเขาควาย" มาแทน และถ้าศึกษาไปได้แค่ครึ่งทางหรือเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจะทำให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นหรือไม่ หรือในทางกลับกันจะช่วยลดพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนา (ซึ่งคงขึ้นกับว่าในสายตาของใครอีก) ได้หรือไม่ นัยเชิงนโยบายในส่วนของ***ผลกระทบภายนอกด้านลบของการศึกษา***จึงไม่ชัดเท่ากับนัยในส่วนที่เป็นผลมา***ผลกระทบภายนอกด้านบวกของการศึกษา***

ปัญหาข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์ (incomplete information) และความล้มเหลวของตลาดสินเชื่อ

ปัญหาข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์ (รวมไปถึง "ความไม่แน่นอน" uncertainty และ "ความเสี่ยง" risk ที่เกิดตามมา) เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษาหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ปัญหาความไม่แน่นอนของผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษา (return to education) ซึ่งมีอยู่อย่างน้อยสองส่วนคือ

- ความไม่แน่นอนว่าผู้เรียนจะเรียนไปได้ถึงระดับใด
- ความไม่แน่นอนของผลตอบแทนการลงทุนเมื่อเรียนไปถึงระดับที่กำหนดเอาไว้
- ความเสี่ยงที่ผู้กู้เพื่อการศึกษา (โดยไม่มีหลักประกันอื่น) จะบิดพลิ้วสัญญาในอนาคต

เมื่อคำนึงถึงความเสี่ยงทั้งสามประการ ประกอบกับระยะเวลาของการลงทุนเพื่อการศึกษา (ซึ่งมักจะมีช่วงที่ยาวนานหลายปีก่อนที่ผู้เรียนจะยังไม่มีศักยภาพในการจ่ายคืน) ทำให้ตลาดสินเชื่อเพื่อการศึกษาในหลายประเทศไม่ค่อยได้รับความสนใจจากภาคเอกชน (เช่น ธนาคารพาณิชย์) มากนัก ทั้งๆ ที่มีผลการศึกษาจำนวนไม่น้อยที่บ่งชี้ว่าการลงทุนเพื่อการศึกษาเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่ค่อนข้างสูง (เช่น ตั้งแต่ร้อยละ 8-10 ไปจนถึงร้อยละ 16[9] ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และบางครั้งสูงกว่า

---

[8] แม้ว่าจะมีความเป็นไปได้ว่า การศึกษาที่สูงขึ้นอาจจะมีส่วนช่วยให้คน "รู้เท่าทัน" ได้มากขึ้น และเสี่ยงกับการ "ถูกหลอก" น้อยลง แต่ก็มีข้อชวนสงสัยเช่นกันว่า ในสภาวการณ์ที่อาจมีการต่อสู้ทางการเมืองกันอย่างซับซ้อนซ่อนเงื่อนนั้น กลุ่มชนชั้นกลาง/สูงทั้งหลายมีภูมิคุ้มกันและรู้เท่าทันจริงหรือไม่ ดูตัวอย่างข้อสังเกตของผู้เขียนใน Nantiya Tangwisutijit. "Four Months After the Coup: Democracy or political irresponsibility," *The Nation*. January 19, 2005 และในบทความเรื่อง "ปัญญาชนบนเขาควาย?" (*มติชน* 10 เมษายน 2550 และบทความฉบับเต็มซึ่งเป็นบทความที่สองใน http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999661.html) ซึ่งผู้เขียนเสนอว่ามีกลุ่มชนชั้นกลางและนักวิชาการ "ปัญญาชน" จำนวนไม่น้อยที่ตกไปในกับดักความหลงผิดชนิดที่เรียกว่า "false dilemma/dichotomy"

[9] ตัวอย่างเช่น ในงานวิจัยของ Ashenfelter, Orley & Krueger, Alan B, 1994. "Estimates of the Economic Returns to Schooling from a New Sample of Twins," *American Economic Review*, vol. 84(5), pages 1157-73, December. ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบจากฝาแฝดเพื่อพยายามควบคุมตัวแปรอื่นๆ และประมาณการผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษาได้สูงเป็นสองเท่าของการศึกษาอื่นๆ ก่อนหน้านี้ในสหรัฐอเมริกา

นั้นในประเทศกำลังพัฒนา) ดังนั้น รัฐบาล (ซึ่งสามารถเฉลี่ยความเสี่ยงสำหรับคนจำนวนมาก และมีอำนาจรัฐที่อาจนำมาบังคับสัญญาได้ดีกว่า เช่น สามารถออกกฎหมายมากำหนดให้นายจ้างหักเงินเดือนเหมือนกับภาษี ณ ที่จ่าย) จึงมีศักยภาพที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้สินเชื่อด้านการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ*มากกว่าการใช้ธุรกิจเอกชน แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าโครงการสินเชื่อภาครัฐจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเสมอไป* (ตัวอย่างเช่น กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มีอัตราการชำระหนี้ที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งแม้ว่าจะมีสาเหตุหลายประการ แต่ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้กู้จำนวนไม่น้อยเชื่อ (หรือเคยเชื่อ) ว่ารัฐบาลจะไม่กล้าดำเนินคดีเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ และคงไม่ใช้กำลังหรืออิทธิพลบังคับเหมือนกับผู้ให้กู้นอกระบบบางราย หรือเผลอๆ อาจจะยกหนี้ให้ถ้าสามารถยื้อไม่จ่ายคืนเป็นเวลาหลายๆ ปี)

โดยสรุปแล้ว ถึงแม้ว่าการศึกษาจะมีความเป็นสินค้าเอกชนและเป็นการลงทุนที่ประโยชน์ได้กลับไปสู่ผู้เรียนหรือผู้ลงทุน (อาจจะเป็นส่วนใหญ่ด้วย) แต่การศึกษาก็น่าจะมีผลกระทบภายนอกด้านบวกที่อาจจะเป็นข้อสนับสนุนให้มีการอุดหนุนโดยภาครัฐ และมีปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลและตลาดสินเชื่อมากพอสมควรที่รัฐควรพิจารณาเข้ามาแทรกแซงในส่วนนี้ด้วย

โจทย์หลักข้อที่ 2: ผลลัพท์ที่ได้จากกลไกตลาดให้ผลที่พึงปรารถนาหรือไม่

นอกจากเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ในด้านความล้มเหลวของกลไกตลาดที่เป็นข้อสนับสนุนให้รัฐเข้ามาแทรกแซงตามโจทย์ข้อแรกแล้ว ***ยังมีเหตุผลอื่นทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุน (justify) การแทรกแซงของรัฐแม้กระทั่งเมื่อกลไกตลาดอาจจะทำงานได้ตามปกติ แต่ผลลัพธ์ที่ได้จากการทำงานของกลไกตลาดไม่เป็นที่น่าพอใจหรือ "พึงปรารถนา" สำหรับสังคม*** โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองบางตัว (เช่น การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันอย่างมาก หรือมีลักษณะชนชั้นวรรณะที่ปิดกั้นการเลื่อนชั้นทางสังคม (social mobility) ของคนจน จนทำให้เกิดสภาพที่คนจนมีแนวโน้มที่จะ "จนดักดาน" ไปชั่วลูกชั่วหลานแบบที่ไม่มีโอกาสลืมตาอ้าปากได้) นอกจากนี้ ก็ยังมีผู้คนอีกไม่น้อยในสังคมที่ไม่สู้จะพอใจผลลัพธ์ที่เป็นอยู่ในด้านที่นอกเหนือเศรษฐกิจ เช่น ผู้ที่ต้องการให้การศึกษามีบทบาทในด้านการผลิตซ้ำทางด้านอุดมการณ์ โดยทำหน้าที่ "สั่งสอน" และ "ปลูกฝัง" คุณธรรม จริยธรรม หรือคำสอนทางศาสนาให้มากขึ้น ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เป็นกระแสหลักในสังคมที่มักมีการกล่าวอ้างอยู่เนืองๆ ว่า ที่ "สังคมไทย" ประสบปัญหาต่างๆ มากขึ้น เพราะ "เด็กไทยสมัยนี้" ไม่ได้เรียนวิชาศีลธรรม (บางครั้งก็กล่าวถึงวิชาหน้าที่พลเมืองด้วย)[10] และฝ่ายที่ไม่ใช่กระแสหลัก (เช่น กลุ่มผู้ก่อการในจังหวัดชายแดนภาคใต้) ซึ่งก็ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่เชื่อมโยงกับศาสนา

[10] ซึ่งรัฐบาลนี้ (โดยกระทรวงศึกษาธิการ) ก็ได้ตอบสนองโดยการเพิ่มเติมเนื้อหาหลักสูตรด้านคุณธรรมจริยธรรมลงไปมากขึ้น

มากขึ้นเช่นกัน[11] และในกรณีของการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เราจะพบว่าทั้งสองฝ่าย (รวมทั้งฝ่ายที่ปกติแล้วมักจะสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดหลักสูตรการศึกษาตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น) ต่างก็ต้องการเป็นผู้กำหนดว่าจะให้เด็กที่นั่นเรียนอะไรบ้าง[12]

ในปัจจุบัน หลายสังคมมีความเชื่อเรื่องความเชื่อมโยงของการศึกษากับรายได้ (รวมไปถึงการเลื่อนชั้นทางสังคม หรือ social mobility) กันอย่างกว้างขวาง แนวคิดเรื่องทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) ที่สามารถสั่งสมและเพิ่มพูนขึ้นมาจากการศึกษา (และการเรียนรู้โดยวิธีอื่นๆ) เป็นแนวคิดที่ได้รับความยอมรับโดยทั่วไป นักเศรษฐศาสตร์คนหนึ่งที่ศึกษาเรื่องนี้มาเมื่อประมาณ 50 กว่าปีก่อน (Theodore W. Schultz) ก็ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์หลังจากที่เริ่มมีการให้รางวัลนี้ไม่นาน

ปัญหาที่สำคัญของการพึ่งกลไกตลาดในด้านการศึกษา (นอกเหนือจากประเด็นด้านความล้มเหลวของกลไกตลาดที่ได้กล่าวถึงในตอนที่แล้ว) ก็คือ ถ้าการศึกษามีส่วนที่สำคัญในการกำหนดรายได้ (และโอกาสการเลื่อนชั้นทางสังคม) **<u>และ</u>**โอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบตลาด) ขึ้นกับรายได้ของครัวเรือน (ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับ "ชนชั้น" ที่ครัวเรือนนั้นสังกัดอยู่ด้วย) ด้วยแล้ว การศึกษาก็จะกลายเป็นกระบวนการหรือเครื่องมือที่รักษาความแตกต่างทางชนชั้นไปจนชั่วลูกชั่วหลานด้วย (intergenerational class preservation) เพราะถ้าประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนหรือชนชั้นล่างคนยากจนมีปัญหาในการเข้าถึงการศึกษาแล้ว ก็จะกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้คนเหล่านั้นไม่มีโอกาสที่เท่าเทียมกัน (equal opportunity) ในการเลื่อนชั้นขึ้นมาเป็นผู้นำในสังคมเมื่อเทียบกับโอกาสของกลุ่มชนชั้นนำทางสังคม (elite) ทำให้เกิดสภาพที่สังคมมี "คนจนดักดาน" คู่กับ "คนรวยไม่เลิก" ไปจนชั่วลูกชั่วหลานอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

นอกเหนือจากปัญหาความไม่เสมอภาคที่จะเกิดจากช่องว่างทางด้านรายได้แล้ว ก็ยังมีช่องว่างด้านอื่นๆ อีกด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้ากลไกตลาดไม่ได้กระจายโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพไปสู่พื้นที่ต่างๆ (หรือคนที่มีถิ่นฐานเริ่มต้นในพื้นที่ต่างๆ) รวมทั้งผลตอบแทนต่อการศึกษา (ซึ่งย่อมขึ้นกับตลาดแรงงานในแต่พื้นที่ด้วย) ก็แตกต่างกันตามพื้นที่ด้วยแล้ว กลไกตลาดก็จะนำไปสู่โอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่แตกต่างกันตามพื้นที่อีกด้วย[13]

---

[11] บทความนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ประเด็นเหล่านี้ (ซึ่งหลายกรณีไปไกลกว่าเศรษฐศาสตร์การเมือง และคงไม่สามารถหาข้อสรุปได้จากวิธีวิทยาทางวิชาการ) ผู้เขียนขอเพียงตั้งข้อสังเกตด้วยความเห็นส่วนตัวเพียงสั้นๆ ว่า ในช่วงประมาณหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยน่าจะเป็นประเทศหนึ่งที่ประชาชนทุกระดับจะได้ยินได้ฟังคำอบรมสั่งสอนจาก "ผู้ใหญ่" "ผู้ทรงศีล" "ผู้มากคุณธรรม" ไปจนถึงผู้ที่มีชื่อเสียงและบารมีในวงการต่างๆ ผ่านสื่อโทรทัศน์และวิทยุอยู่เป็นประจำ ถ้าผลลัพธ์ที่ได้กลับไม่เป็นที่น่าพอใจ (หรือกลายเป็นสถานการณ์ที่ "แย่ลง" หรือ "เสื่อมลง" เหมือนกับที่คนจำนวนมากเชื่อ) ก็อาจจะถึงเวลาที่เราควรพิจารณาเปลี่ยนวิธีคิดที่ใช้สูตรสำเร็จในการแก้ปัญหาเหล่านี้ด้วยการวิธีเพิ่มเวลาและเนื้อหาที่จะไปอบรมพร่ำสอนนักเรียนและประชาชนคนไทยได้แล้ว นอกจากนี้ เราก็น่าจะได้เห็นบทเรียนจากบางประเทศ เช่น การปฏิวัติวัฒนธรรมในจีน ซึ่งนอกจากจะสร้างปัญหาและความทุกข์ทรมานให้กับคนจำนวนมากแล้ว เมื่อเวลาผ่านไป ก็ไม่มีประจักษ์พยานใดๆ ที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าได้ช่วยทำให้สังคมจีนหรือคนรุ่นหลังมีคุณธรรมจริยธรรมที่ดีกว่า (หรือมีการคอรัปชั่นที่น้อยกว่า) สังคมอื่นแต่อย่างใด ในทางกลับกัน เราจะเห็นประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ (โดยเฉพาะอเมริกา) แยกการศึกษากับศาสนาออกจากกันอย่างชัดเจน

[12] บางฝ่ายไปไกลถึงขนาดเผาโรงเรียน ทำร้าย/ฆ่าครู

[13] ในกรณีหลังนี้ บางครั้งไม่เพียงแต่กลไกตลาดจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงปรารถนาเท่านั้น กลไกรัฐเองก็มีส่วนขยายความไม่เท่าเทียมขึ้นมาด้วย ตัวอย่างเช่น การศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศพบว่าคนรวยมีแนวโน้มที่จะได้รับประโยชน์จากการลงทุนด้านการศึกษา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุดมศึกษา) ของรัฐมากกว่าคนจน

การลดความยากจนด้วยการศึกษา

ความเชื่อตามแนวคิดเรื่องทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) ที่เชื่อว่าการศึกษาเป็นการสั่งสมทรัพยากรมนุษย์ (หรือ "ทุนมนุษย์" ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่ต่างจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คลาสสิกที่มักจะมองมนุษย์ในฐานะ "ผู้ใช้แรงงาน (laborer)" ที่ขายแรงงาน (labor)[14] ในขณะที่มองทุน (capital)" เฉพาะเครื่องจักรกล (machinery)) ซึ่งทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีผลิตภาพ (productivity) สูงขึ้นเป็นเหตุให้ได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งถ้าแนวคิดนี้ถูกต้อง เราก็สามารถลดความยากจนได้ด้วยการลงทุนด้านการศึกษากับคนจน เพื่อสั่งสมและเพิ่มพูนทุนมนุษย์ของเขาจนทำให้มีผลิตภาพและรายได้สูงขึ้นจนหลุดพ้นจากความยากจนในที่สุด

ถึงแม้ว่าแนวคิดเรื่องทรัพยากรมนุษย์ (และการสั่งสมทุนมนุษย์ด้วยการศึกษา) จะเป็นแนวคิดที่ได้รับความยอมรับกันอย่างกว้าง แต่ก็มีปรากฏการณ์บางอย่างที่ก่อให้เกิดความกังขากับบทบาทของการศึกษาเช่นกัน ตัวอย่างเช่น เราจะเห็นได้ว่าในอดีต ซึ่งมีคนที่ได้มีโอกาสเรียนหนังสือไม่มากนักนั้น ผู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียน (อาจรวมทั้งบวชเรียน) มาในจำนวนปีที่เทียบได้กับมัธยมในปัจจุบัน มักจะสามารถเอาดีทางราชการ (ซึ่งในอดีตถือเป็นอาชีพที่มีรายได้ดีทีเดียว) ในยุคต่อมาซึ่งมีคนที่ได้มีโอกาสเรียนมหาวิทยาลัยยังไม่มากนักนั้น เราก็ได้เห็นว่าผู้ที่มี "ปริญญา" ก็สามารถไต่เต้าขึ้นไปรับตำแหน่งที่สูงทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เมื่อเวลาผ่านไปอีกช่วงหนึ่ง ผู้ที่จะได้รับตำแหน่งที่สำคัญในทางราชการมักจะต้องจบปริญญาโท ในขณะที่ผู้บริหารในภาคเอกชนก็ให้ความสำคัญกับปริญญาโทด้านบริหารธุรกิจ (MBA) มากขึ้น และในช่วงนั้น (ประมาณสิบถึงยี่สิบปีก่อนนี้) ธุรกิจต่างๆ แทบจะไม่สนใจรับผู้ที่จบปริญญาเอกเลย แต่ในระยะหลังที่มีผู้ที่เรียนปริญญาเอกกันมากขึ้น ธุรกิจจำนวนไม่น้อย (ไปจนถึงพรรคการเมืองต่างๆ) ก็หันมาเลือกคนที่จบปริญญาเอกไปรับตำแหน่งที่สำคัญ (หรือเป็น "จุดขาย") กันมากขึ้น

ไม่เพียงแต่การจ้างงานในระดับบนให้ความสำคัญกับการศึกษาเพิ่มขึ้นเท่านั้น การจ้างงานในระดับล่างก็มีแนวโน้มที่จะต้องการคนที่มีวุฒิการศึกษา "ขั้นต่ำ" ที่สูงขึ้น จากที่เคยรับคนงานที่มีวุฒิประถมต้นหรือประถมปลาย ในปัจจุบันหลายโรงงานก็ต้องการรับผู้ที่จบมัธยมต้นเป็นอย่างน้อย

คำอธิบายปรากฏการณ์ทำนองนี้ทางหนึ่งคือ ทั้งงานในภาคราชการและภาคธุรกิจมีความสลับซับซ้อนและต้องการคนที่มีความรู้เพิ่มขึ้น ซึ่งก็คงมีส่วนจริง และผู้ที่เชื่อแนวคิดเรื่องการศึกษากับการสั่งสม "ทุนมนุษย์" ก็มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่มาอธิบายได้ว่า การที่คนไทยมีการศึกษาและทุนมนุษย์เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงประมาณครึ่งศตวรรษที่ผ่านมานั้น ได้มีส่วนช่วยในการยกฐานะของคนไทยส่วนใหญ่ให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ จนในระยะหลังนั้น เหลือเพียงประชากรประมาณหนึ่งในสิบ (หรือไม่เกินหนึ่งในห้า) เท่านั้นที่ยังคงอยู่ในภาวะยากจน เทียบกับในอดีตที่คนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ใต้เส้นความยากจน

โดยทั่วไปแล้ว ในวงวิชาการนั้น นักวิชาการแทบทุกคนเชื่อโดยสุจริตใจ (หมายถึงไม่ใช่เสแสร้งทำเป็นเชื่อเพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อนในฐานะผู้ให้การศึกษา)[15] ว่าการศึกษาเป็นกิจกรรมที่มีประโยชน์

[14] หรือถ้ายึดตามเศรษฐศาสตร์แบบมากซ์ (Marxism) ก็จะเป็น "กำลังแรงงาน หรือ Labor Power)

[15] แต่ก็ไม่ได้มีหลักประกันใดๆ ว่าความเชื่อที่สุจริตจะต้องเป็นความเชื่อที่ถูกต้องเสมอไป

กับทั้งปัจเจกและสังคม แต่ก็มีผู้ที่ตั้งข้อสังเกตเช่นกันว่า บทบาทหนึ่งของการศึกษาคือเป็นเครื่องส่งสัญญาณ (signal) ของคุณภาพของคนให้กับตลาดแรงงาน ในสถานการณ์ที่ตลาดแรงงานมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์ (imperfect/incomplete information) ซึ่งทำให้นายจ้างส่วนใหญ่ (ที่มีปัญหาในการจำแนกผู้ที่มาสมัครงานออกจากกัน เพื่อหาคนที่มีคุณสมบัติที่ตนต้องการมากที่สุด) หันมาใช้ระดับการศึกษาเป็นเครื่องมือในการคัดกรอง/คัดเลือก (screening device) ผู้สมัครที่มีสติปัญญาและ/หรือความสามารถสูงและต่ำออกจากกัน นักเศรษฐศาสตร์คนหนึ่งที่เริ่มนำเสนอทฤษฎีนี้เมื่อประมาณ 30 กว่าปีก่อน (A. Michael Spence) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ด้วยผลงานในเรื่องนี้ในปี 2544

ตามทฤษฎีนี้ ถ้าผลิตภาพในการทำงานขึ้นกับสติปัญญาและความสามารถอื่นๆ ของตัวบุคคลซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ติดตัวมาตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับการศึกษา (เช่น ส่วนสำคัญอาจจะมาจากพันธุกรรมและการเลี้ยงดูในวัยเด็กตั้งแต่ก่อนเข้าโรงเรียน) ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น แม้กระทั่งในสังคมที่ทุกคนไม่ได้รับการศึกษา (ในแบบที่เราคุ้นเคย) คนกลุ่มที่มีสติปัญญาและความสามารถสูงก็มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานและมีรายได้สูงกว่าอยู่แล้ว

ในสังคมที่มีระบบการศึกษา กลุ่มคนที่มีสติปัญญาและความสามารถสูงส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นกลุ่มที่มี “ต้นทุน” ในด้านการศึกษาต่ำกว่า (เช่น ใช้เวลาและความพยายามน้อยกว่าในการเรียนรู้ เสียค่าเรียนพิเศษ/ติวน้อยกว่า รวมทั้งมีโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนด้านทุนการศึกษา และอาจได้รับการเอาใจใส่จากครูบาอาจารย์มากกว่า) ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงมักจะเรียนไปสูงสุดเท่าที่ระบบเปิดโอกาสให้ ตัวอย่างเช่น เมื่อประมาณสามถึงสี่ทศวรรษก่อน ซึ่งประเทศไทยมีแต่มหาวิทยาลัยปิดซึ่งจะสามารถรับนักศึกษาในแต่ละปีประมาณร้อยละ 2 ของจำนวนนักเรียนในรุ่นนั้นที่เริ่มเข้าเรียนเข้า ป.1 พร้อมกัน (ซึ่งหมายความว่าเด็กอีกร้อยละ 98 ไม่มีโอกาสเข้าเรียนในระดับปริญญาตรี!) ผู้ที่จะเรียนจบปริญญาตรีจึงถือได้ว่าเป็นกลุ่ม “หัวกะทิ” ของสังคมที่สามารถใช้ใบปริญญาเป็น “สัญญาณ” (หรือ “ใบเบิกทาง”) ที่สื่อให้กับนายจ้างในการเลือกลูกจ้างที่มี “คุณภาพ” ได้โดยไม่ยากนัก

แต่ในสามทศวรรษให้หลัง ซึ่งนักเรียนมากกว่าหนึ่งในสี่ที่มีโอกาสเรียนในระดับปริญญาตรี (ในขณะเดียวกัน เรามักจะได้ยินเสียงบ่นเกี่ยวกับคุณภาพของบัณฑิตปริญญาตรี และบริษัทเอกชนจำนวนไม่น้อยที่มีอัตราเงินเดือนที่แตกต่างกันสำหรับบัณฑิตปริญญาตรีสาขาเดียวกันที่จบจากมหาวิทยาลัยที่ต่างกัน) และมีนักศึกษา บัณฑิตจบใหม่ ไปจนถึงบัณฑิตที่ทำงานมาแล้วนับสิบปีและเริ่มขึ้นมาเป็นผู้บริหารในระดับต้นหรือระดับกลางจำนวนไม่น้อยที่ต่างก็ขวนขวายเพื่อเรียนต่อปริญญาโทกันมากขึ้น และเราได้เห็นความเปลี่ยนแปลงในด้านความคาดหวังของพ่อแม่จำนวนไม่น้อยในปัจจุบันที่ตั้งใจจะส่งลูกเรียนถึงระดับปริญญาโทเป็นอย่างน้อย (เทียบกับพ่อแม่ผู้ปกครองในอดีตที่ส่วนใหญ่มักตั้งเป้าสูงสุดที่จะส่งลูกเรียนจน “จบปริญญา”—ซึ่งหมายถึงปริญญาตรี--เท่านั้น)

ในขณะเดียวกัน การขยายการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (รวมทั้งวิธีการจัดการเรียนการสอนในระดับบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะภาคพิเศษในหลายสถาบันของรัฐ) ก็ก่อให้เกิดคำถามในเรื่องคุณภาพอย่างกว้างขวาง (ทั้งในสถาบันของรัฐและเอกชน) และในภาพรวมก็มีคำถามว่าการขยายการศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรีอย่างรวดเร็วเช่นนี้เป็นการลงทุนในด้านพัฒนาทรัพยากร

มนุษย์ที่คุ้มค่าสำหรับสังคม หรือกลายเป็นแค่ต้นทุน (หรือ "ราคา") ที่ทั้งปัจเจกและสังคมจ่ายเพียงเพื่อส่งสัญญาณและสร้างโอกาสการเลื่อนชั้นทั้งในทางการงานและทางสังคมของกลุ่มที่มีเศรษฐานะดีเป็นส่วนใหญ่ และถ้ากรณีหลังเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ ก็แสดงว่ารัฐกำลังมีบทบาทมากเกินไปในด้านการจัดการศึกษาหรือไม่[16]

ในฐานะของผู้ที่เคยมีประสบการณ์สอนในขั้นบัณฑิตศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนเชื่อว่า เมื่อพิจารณาจากพื้นฐานความรู้เดิมของบัณฑิตเหล่านี้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังที่การศึกษาในระดับปริญญาตรีได้ขยายออกไปมาก) พวกเขาน่าจะยังมีช่องว่างความรู้ที่น่าจะทำให้พวกเขาได้รับประโยชน์จากการมาศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาอยู่ไม่น้อย[17] และมีบัณฑิตจำนวนมากพอสมควรที่สนใจมาเรียนเพื่อหาความรู้จริงๆ แน่นอนว่า คงมีบัณฑิตจำนวนหนึ่งที่มาเรียนต่อด้วยเป้าหมายหลักที่จะเสาะหา "ศักดิ์และสิทธิ์" ที่ใบปริญญาอีกหนึ่งใบจะให้ได้ โดยไม่ได้สนใจเรียนรู้อย่างจริงจัง และอาจจะมีบัณฑิตจำนวนหนึ่งซึ่งอาจมีศักยภาพต่ำเกินกว่าที่จะได้รับประโยชน์จากการศึกษาต่อ หรือมีสถาบันการศึกษาบางแห่งที่อาจเปิดสอนในระดับต่างๆ โดยไม่มีคุณภาพเพียงพอ (ซึ่งย่อมเกิดความสูญเสียทั้งในด้านค่าใช้จ่ายและเวลาแก่ผู้ที่ตั้งใจมาเรียน) แต่เราไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ดีพอที่จะวัดขนาดของปัญหาหรือความสูญเสีย (หรือความสูญเปล่า) ของสังคมที่เกิดขึ้นจากกรณีเหล่านี้

แน่นอนว่า ถ้าบทบาทการเป็นเครื่องสื่อสัญญาณ (signaling) ของการศึกษากลายมาเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่จูงใจให้เกิดการลงทุนด้านการศึกษามากเกินไป ก็มีโอกาสทำให้การเรียนเพิ่มหรือการขยายการศึกษาได้ผลตอบแทนไม่คุ้มกับการลงทุน *แต่ในกรณีนี้ แม้ว่าปัจเจกที่ลงทุนอาจจะได้ผลตอบแทนกลับมาต่ำกว่าต้นทุนซึ่งตนเสียไป*[18] *ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐควรไปอุดหนุนในส่วนต่างนั้นแต่อย่างใด* เพราะความไม่คุ้มค่าของการลงทุนในกรณีนี้เป็นตัวบ่งชี้ในตัวเองว่ามีการขยายการศึกษามากเกินไป (ไม่ใช่น้อยเกินไปจนรัฐต้องเข้าไปอุดหนุน) และด้วยเหตุผลนี้ ถ้าพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนว่าหลักสูตรหรือโครงการใดเข้าข่ายนี้ รัฐอาจมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ในการเก็บภาษีจากการศึกษาในหลักสูตรเหล่านี้เสียด้วยซ้ำ!

อย่างไรก็ตาม แม้กระทั่งผู้ที่เชื่อว่าการศึกษามีส่วนที่เป็นเครื่องสื่อสัญญาณ (signal) กับตลาดแรงงานด้วย ก็มักจะไม่ได้เชื่อว่ามีการศึกษาในระดับใดที่มีบทบาทในด้านนี้แต่อย่างเดียว เพราะ ***ถ้าทฤษฎีนี้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้จริง ก็ย่อมแสดงว่าสัญญาณที่การศึกษาส่งให้ตลาดแรงงานเป็นสัญญาณที่เชื่อถือได้***! หมายความว่ากลุ่มที่มีสติปัญญาและความสามารถสูงจะ

[16] คำถามทำนองนี้ไม่ได้เกิดกับในระดับบัณฑิตศึกษาเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ศ.เมธี ครองแก้ว เชื่อว่าประเทศไทยมีการขยายตัวด้านการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากเกินไป และมีนักเรียนที่เรียนในสายอาชีพน้อยเกินไป (เก็บความจากอภิปรายในการการสัมมนาเรื่องกองทุนกู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต หรือ ICL)

[17] ซึ่งกรณีนี้น่าจะเป็นจริงสำหรับบัณฑิตที่เรียนในสถาบันอื่นๆ ด้วย

[18] เราไม่มีประจักษ์พยานว่ามีกรณีทำนองนี้เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่ก็มีตัวอย่างอยู่ไม่น้อยที่พ่อแม่ที่ลงทุนให้ลูกไปเรียนในมหาวิทยาลัยเอกชน (รวมทั้งในกรณีที่ลงทุนสูงกว่านั้นในการส่งลูกที่เข้ามหาวิทยาลัย "ดีๆ" ในเมืองไทยไม่ได้ไปเรียนต่างประเทศแทน) เพราะเห็นความสำคัญกับการที่ลูกควรได้เรียนจบปริญญาตรี ทั้งๆ ที่เชื่อว่าเงินเดือนที่ลูกจะได้เพิ่มขึ้นจากการเรียนจบปริญญาตรีอาจจะไม่คุ้มกับเงินที่ต้องลงทุนเพิ่ม ซึ่งแม้ว่ากรณีทำนองนี้อาจเป็นเพราะนอกจากพ่อแม่จะมองการศึกษาเป็นการลงทุนแล้ว ยังอาจมองการศึกษา (และอาจรวมถึง "ปริญญา") ของลูกเป็นสินค้าบริโภค (consumption goods) ด้วย จึงทำให้ยินดีจ่ายเงินเพิ่มเพื่อ "ซื้อ" สินค้าดังกล่าว ถึงแม้อาจจะเชื่อว่าจะได้รับไม่คุ้มกับการลงทุนก็ตาม

ประสบความสำเร็จในการศึกษามากกว่าจริง และถ้าเราเชื่อว่าหลักสูตรการศึกษานั้นมีองค์ประกอบที่เป็นประโยชน์ด้วย ก็เป็นไปได้มากว่ากลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการศึกษาได้เรียนรู้บางสิ่งบางอย่างที่เป็นประโยชน์จากการศึกษาเช่นกัน ทำให้ไม่สามารถสรุปได้ว่าการศึกษาเหล่านั้นไม่มีประโยชน์และควรหาทางห้ามหรือจำกัดเสีย[19]

ในทางกลับกัน ถ้าสัญญาณที่ส่งมาผิดเป็นส่วนใหญ่ เช่นในกรณีที่ผู้ที่จบหลักสูตรเหล่านั้นมีคุณสมบัติที่ไม่ได้ต่างไปจากผู้ที่ไม่ได้เรียน หลังจากที่เวลาผ่านไประยะหนึ่ง ตลาดแรงงานก็จะไม่เชื่อถือ "สัญญาณ" ที่ส่งมาอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ตลาดอาจจะไม่ได้เลิกเชื่อสัญญาณเหล่านั้นโดยไม่ได้แยกแยะ (เช่น ยังคงเชื่อสัญญาณจากสถาบันการศึกษาบางแห่งที่มีชื่อเสียงยาวนาน แต่จะไม่ค่อยเชื่อสัญญาณจากสถาบันที่นายจ้างพบบัณฑิตที่มีปัญหาคุณภาพค่อนข้างบ่อย) แต่ระดับการศึกษาเท่านั้นแต่ขึ้นกับว่า จบมาจากไหนด้วย

โดยสรุปแล้ว ทฤษฎีที่บอกว่าการศึกษาถูกใช้เป็นสัญญาณและเครื่องมือในการคัดกรองคนจะมีนัยว่ามีโอกาสที่เกิดการลงทุนในด้านการศึกษา (ทั้งโดยปัจเจกและสังคม) สูงกว่าที่ควรจะเป็น จนอาจก่อให้เกิดความสูญเปล่าในบางกรณี ซึ่งรัฐพึงระวังและกำกับดูแลในการขยายการศึกษาในระดับสูง (ซึ่งรวมไปถึงในด้านคุณภาพด้วย) แต่แม้กระทั่งในกรณีดังกล่าว ทฤษฎีนี้ก็ไม่ได้พิสูจน์ว่าการศึกษาในระดับสูงเป็นการลงทุนที่สูญเปล่าแต่อย่างใด และทฤษฎีนี้น่าจะมีนัยเชิงนโยบายต่อการศึกษาในระดับต้นไม่มากนัก

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ก็มีส่วนในการตั้งคำถามถึงบทบาทของการศึกษาในการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งปัจจุบันเรายังไม่มีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่หนักแน่นพอที่จะช่วยให้เราสรุปได้[20] (แม้ว่าหลายคนจะสามารถยกตัวอย่างที่เป็นกรณีเฉพาะหรือ anecdotal evidence มาสนับสนุนทฤษฎีนี้อยู่บ่อยๆ) ข้อมูลเชิงสำรวจที่เราพอมีอยู่บ้างคือในตารางที่ 1 ซึ่งเป็นข้อมูลการกระจายตัวของคนจนตามระดับการศึกษาต่างๆ ที่ได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic survey) ซึ่งบ่งชี้ว่าสัดส่วนของคนจนที่มีการศึกษาสูงกว่า ป.4 และ ป.6 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2529-2549 โดยในปี 2529 มีเพียงร้อยละ 21 ของคนจนที่มีการศึกษาสูงกว่า ป.4 แต่สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ในปี 2549 และในทำนองเดียวกัน สัดส่วนของคนจนที่มีการศึกษาสูงกว่า ป.6 ที่เคยอยู่ที่ร้อยละ 4.4-4.6 ในปี 2529 และ 2533 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10-11 ในระหว่างปี 2545-2549

[19] ในทางกลับกัน ถ้าสัญญาณที่ส่งมาผิดเป็นส่วนใหญ่ เช่นในกรณีที่ผู้ที่จบหลักสูตรเหล่านั้นมีคุณสมบัติที่ไม่ได้ต่างไปจากผู้ที่ไม่ได้เรียน หลังจากที่เวลาผ่านไประยะหนึ่ง ตลาดแรงงานก็จะไม่เชื่อถือ "สัญญาณ" ที่ส่งมาอีกต่อไป

[20] มีตัวอย่างการศึกษาในต่างประเทศที่พบว่าบัณฑิตที่จบปริญญาตรีหรือนักเรียนที่จบมัธยมปลายมีรายได้สูงกว่าคนที่เลิกเรียนเมื่อจบปี 3 หรือเกรด 11 (เท่ากับมัธยม 5 ของไทย) ค่อนข้างมาก ซึ่งความแตกต่างไม่น่าจะเกิดจากความรู้ที่ต่างกันเพียงปีเดียว อย่างไรก็ตามก็มีข้อโต้แย้ง (แต่ก็สามารถมองเป็นเหตุผลสนับสนุนทฤษฎีนี้ได้เช่นกัน) ก็คือ คุณสมบัติที่นายจ้างต้องการนั้นไม่ใช่ความรู้อย่างเดียว (หลายๆ งานต้องการแค่ความรู้เพียงส่วนน้อยจากที่เรียนมาในมหาวิทยาลัย หรือหลายองค์กรแทบจะต้องฝึกอบรมลูกจ้างของตนเองใหม่) ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว คนที่สามารถฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ไปจนจบการศึกษาน่าจะมีคุณสมบัติในด้านต่างๆ ที่นายจ้างต้องการ (เช่น ความสามารถในการเข้ากับเพื่อนร่วมงาน การตอบสนองกับคำวิพาษ์วิจารณ์ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การกำหนดลำดับความสำคัญของปัญหา ฯลฯ) มากกว่ากลุ่มที่เลิกเรียนกลางคัน (ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ทุกรายก็ตาม)

ตารางที่ 1 สัดส่วนการกระจายตัวของคนจนตามระดับการศึกษาต่าง ๆ 2529-2549

	เมือง						ชนบท						ทั้งประเทศ					
	2529	2533	2539	2545	2547	2549	2529	2533	2539	2545	2547	2549	2529	2533	2539	2545	2547	2549
ไม่ได้ศึกษาในระบบ	23.8	19.9	18.3	15.7	16.9	19.7	23.9	22.7	21.2	18.9	18.7	22.5	23.9	22.3	20.8	18.6	18.5	22.2
อนุบาล-ป.3	14.9	13.4	14.7	16.8	15.7	13.6	15.0	14.9	15.6	18.3	17.0	15.7	15.0	14.6	15.5	18.1	16.8	15.5
ประถม 4	37.5	36.9	35.2	33.7	33.6	34.3	40.4	38.9	35.8	31.7	33.9	31.6	40.0	38.6	35.7	31.9	33.9	31.8
ประถม 5-6	14.6	19.2	19.3	20.3	19.6	18.7	17.1	20.1	19.6	20.8	21.0	20.4	16.7	20.0	19.5	20.7	20.8	20.3
มัธยม 1-3	5.4	6.5	8.4	9.8	9.0	9.4	2.2	2.5	6.1	7.7	6.5	7.8	2.7	3.1	6.4	7.9	6.8	8.0
มัธยม 4-6	2.3	2.3	3.3	2.9	3.7	3.1	0.6	0.7	1.3	2.1	2.4	1.7	0.9	0.9	1.6	2.2	2.5	1.8
สูงกว่ามัธยม	1.3	1.4	0.7	0.7	1.4	1.0	0.3	0.1	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4
ไม่ทราบ	0.3	0.4	0.1	0.0	0.2	0.3	0.4	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.4	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
สูงกว่า ป. 4	***23.6***	***29.5***	***31.7***	***33.7***	***33.7***	***32.2***	***20.2***	***23.5***	***27.3***	***31.0***	***30.3***	***30.2***	***20.7***	***24.4***	***27.8***	***31.3***	***30.7***	***30.4***
สูงกว่า ป. 6	***9.0***	***10.6***	***12.5***	***13.3***	***14.3***	***13.8***	***3.6***	***3.5***	***7.8***	***10.3***	***9.4***	***9.8***	***4.4***	***4.6***	***8.4***	***10.7***	***10.0***	***10.2***

ที่มา: ประมวลผลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปีต่างๆ

4. บทบาทของรัฐในด้านการอุดหนุนการศึกษา

จากการวิเคราะห์โจทย์สองข้อแรกในตอนที่แล้ว เรามีแนวโน้มที่จะตอบว่ารัฐมีเหตุผลที่จะเข้ามาแทรกแซงโดยการอุดหนุนการศึกษาซึ่งมีผลกระทบภายนอกในด้านบวก และในการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เข้าถึงการศึกษาเพื่อที่เปิดโอกาสในการเลื่อนชั้นทางสังคมให้กับคนในทุกเศรษฐานะและในทุกพื้นที่อย่างทัดเทียมกัน ซึ่งในทั้งสองกรณีนี้บ่งชี้ว่ารัฐควรเข้ามามีส่วนในการอุดหนุนการศึกษา ซึ่งนำเรามาถึงโจทย์ข้อที่ 3 คือ

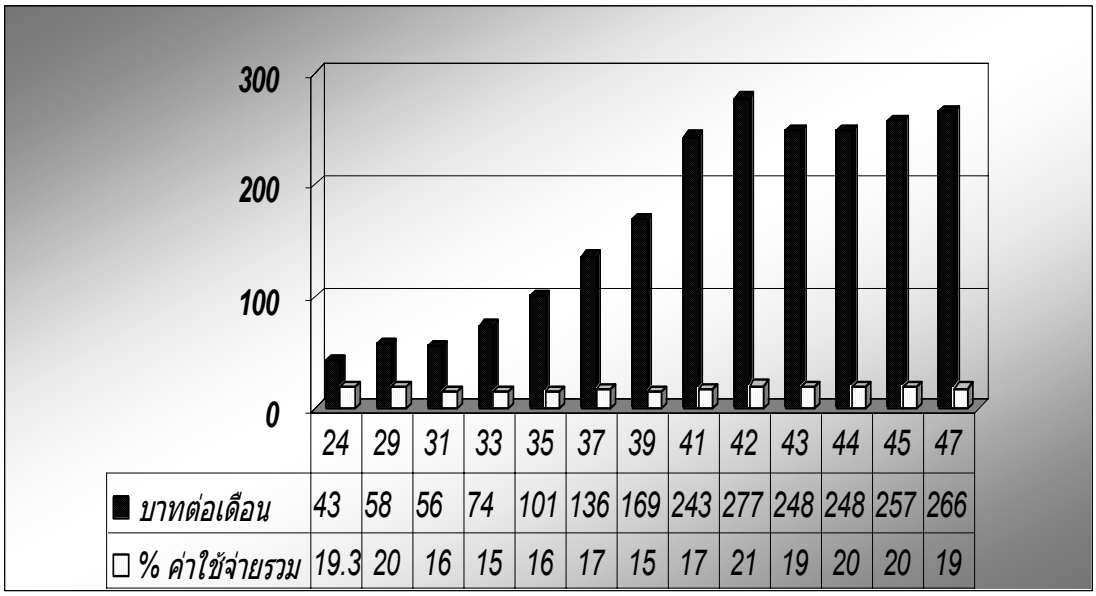
โจทย์หลักข้อที่ 3: ถ้ารัฐจะเข้ามามีบทบาทในด้านการอุดหนุน จะทำอย่างไรจึงมีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

คำถามเชิงนโยบายที่สำคัญคำถามหนึ่งที่ตามมาจากโจทย์ข้อนี้คือ ควรมีนโยบายเรียนฟรีหรือไม่ และถ้ามีควรฟรีถึงระดับใด

ที่ผ่านมานโยบายเรียนฟรี 12 ปี เป็นนโยบายที่เป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากนโยบายหนึ่ง (แม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็ตาม) และถึงแม้ว่านโยบายเรียนฟรี 12 ปีจะเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2546 แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้น การดำเนินมาตรการหรือโครงการเหล่านี้ของรัฐยังมีความลักลั่น เช่น รัฐบาลยังไม่ได้จัดสรรงบให้โรงเรียนเหล่านี้อย่างเพียงพอที่จะจัดการศึกษาฟรีได้จริง และในทางพฤตินัยรัฐบาลเองก็ยอมรับข้อเท็จจริงประการนี้ โดยอนุญาตให้โรงเรียนของรัฐ "ระดมทรัพยากร" เพื่อมาสมทบกับเงินอุดหนุนจากงบประมาณได้ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น "การระดมทรัพยากร" ของโรงเรียนเหล่านี้เป็นการระดมมาจากผู้ปกครองเป็นส่วนใหญ่ และในบางกรณีจำนวนทรัพยากรที่ระดมเพิ่มจากผู้ปกครองนั้นมีจำนวนมากกว่าค่าบำรุงหรือค่าเล่าเรียนที่ผู้ปกครองเคยต้องจ่ายก่อนหน้าที่รัฐประกาศใช้นโยบาย "เรียนฟรี" เสียด้วยซ้ำ ทำให้โดยภาพรวมแล้วค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนต้องจ่ายสำหรับการศึกษาหลังจากที่มีโครงการเรียนฟรีแทบจะไม่ต่างไปจากก่อนที่มีโครงการแต่อย่างใด (ดูรูปที่ 1)[21] ซึ่งเป็นปัญหาที่เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวาง (และคงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์หันมานำเสนอนโยบาย "เรียนฟรี 12 ปีต้องฟรีจริงๆ" ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งนี้) ทั้งนี้เนื่องจากการที่จะจัดการศึกษาฟรี 12 ปีให้ได้จริงนั้น จะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากในปัจจุบันมาก (ซึ่งเราจะกลับมาสู่ประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่งในช่วงท้ายของตอนนี้)

[21] และดูรายละเอียดการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของนักเรียนกลุ่มต่างๆ ในช่วงก่อนมีนโยบายนี้ จากการสำรวจเด็กและเยาวชนในปี 2545 กับข้อมูลในช่วงหลังที่มีการใช้นโยบายนี้ผ่านมาได้หนึ่งปี จากตารางที่ 3 ใน วิโรจน์ และคณะ 2549)

รูปที่ 1 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน (บาทต่อเดือน และร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม)



	24	29	31	33	35	37	39	41	42	43	44	45	47
■ บาทต่อเดือน	43	58	56	74	101	136	169	243	277	248	248	257	266
□ % ค่าใช้จ่ายรวม	19.3	20	16	15	16	17	15	17	21	19	20	20	19

ที่มา: วิโรจน์ และคณะ 2549 (ประมวลผลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2524 2529 2531 2533 2535 2537 2539 2541 2542 2543 2544 2545 และ 2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

แต่คำถามที่ไกลไปกว่านั้น และน่าจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันคือ ถ้านโยบายเรียนฟรีสามารถดำเนินการได้ตามที่มุ่งหวัง และสามารถช่วยให้ลูกคนจนได้เรียนจนจบมัธยมปลายกันทุกคน แต่ในขณะเดียวกัน กลุ่มผู้มีฐานะดีก็ถีบตัวขยับขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งคือหันมาส่งลูกหลานของตนเรียนจนถึงปริญญาโทกันโดยส่วนใหญ่ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว เราจะสามารถหวังพึ่งนโยบายเรียนฟรีในการสร้าง "โอกาสที่เท่าเทียมกันด้านการศึกษา" ได้จริงหรือไม่ และถึงที่สุดแล้ว ถึงแม้ว่าเราจะผลักดันให้รัฐทุ่มเททรัพยากรเพิ่มขึ้นเพื่อให้นโยบายเรียนฟรี 12 ปีดำเนินการได้จริง ๆ แล้ว นโยบายนี้จะช่วยแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศไทยในระยะยาวหรือช่วยลดช่องว่างทางสังคมที่เกิดจากความแตกต่างด้านการศึกษาให้เหลือน้อยลงได้หรือไม่เพียงใด

แน่นอนว่า ในขณะที่เรายังมีอุปสรรคอีกมากมายในการหาเงินมาให้โครงการเรียนฟรี 12 ปีให้เพียงพอ คงจะไม่มีใคร (หรือแม้แต่พรรคการเมืองใด) ในขณะนี้ที่จะเสนอนโยบายให้เรียนฟรีไปจนถึงระดับปริญญาโท! และปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องบทบาทของการศึกษาที่เป็นสัญญาณกับตลาดแรงงานก็ควรเป็นข้อเตือนใจสำหรับการขยายการลงทุนด้านการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาหรือแม้แต่อุดมศึกษาเพื่อไม่ให้เกิดสภาวการณ์ปริญญาเฟ้อโดยความรู้ความสามารถของบัณฑิตแทบจะไม่เพิ่มขึ้นเลย ***แต่ถ้าเรายังต้องการเห็นสังคมไทยเป็นสังคมเปิดที่เปิดโอกาสให้คนที่มีสติปัญญาและความสามารถได้มีโอกาสใช้สิ่งเหล่านี้ได้เต็มศักยภาพของตัวเอง และให้คนจนที่มีความสามารถมีโอกาสเลื่อนชั้นทางสังคมขึ้นมาด้วยความสามารถของตนด้วย เราก็จะต้องมีช่องทางที่ทำให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษาและบัณฑิตศึกษาสามารถเข้าถึงได้สำหรับทุกคนที่มีสติปัญญาและความสามารถเพียงพอ โดยไม่ขึ้นกับเศรษฐานะของปัจเจกแต่ละคน***

กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาของรัฐ

คำตอบหนึ่งที่พยายามแก้ปัญหาข้างต้นก็คือการมีนโยบายเงินกู้สำหรับการศึกษาขั้นสูง ซึ่งมีทั้งกองทุนที่ตั้งขึ้นมาเพื่ออุดหนุนการศึกษาของคนจน (ได้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือ กยศ. ซึ่งเป็นกองทุนเงินกู้ที่มีการอุดหนุนดอกเบี้ย โดยมีกลุ่มคนจนเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก และให้กู้ยืมในส่วนที่เป็นค่าครองชีพนอกเหนือจากค่าเล่าเรียนด้วย) และกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกคนกู้ยืมในส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียน และจ่ายเงินคืนพร้อมกับการจ่ายภาษี (ในลักษณะที่คล้ายกับภาษีที่หัก ณ ที่จ่าย) ตามรายได้ในอนาคต

ในทางปฏิบัตินั้น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ให้สิทธิ์ในการกู้กับนักเรียนมัธยมปลายหรือนักศึกษา โดยเน้นที่การให้คนจนกู้ได้ทุกคน และจะกู้ได้ก็ต่อเมื่อได้ลงทะเบียนหรือมาเรียนแล้ว อีกทั้งหลายสถาบันมีการ “ปันส่วน” (ration) เงินกู้[22] หรือไม่อนุมัติเงินกู้กับผู้กู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไข ทั้งนี้เนื่องจากในระยะหลังมีความต้องการกู้มากกว่าวงเงินที่สถานศึกษาได้รับ[23] ทำให้นักเรียนนักศึกษาที่หวังพึ่ง กยศ. มีความเสี่ยงกับการไม่ได้รับเงินกู้ (หรือได้น้อยกว่าที่ตนจำเป็นต้องใช้) ค่อนข้างมาก และอาจจะทำให้โครงการนี้ช่วยในด้านโอกาสการศึกษาของคนจนได้ไม่เต็มที่ เพราะคนจนจำนวนหนึ่งที่กลัวความเสี่ยงอาจจะไม่กล้าสมัครเข้ามาเรียนก่อนแล้วมาลุ้นกับ กยศ. ในภายหลัง[24]

กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) (หรือที่เรียกตามแนวคิดที่ยืมมาจากต่างประเทศคือ ICL หรือ Income-contingent Loan) ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกคนกู้ยืมในส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียนและจ่ายเงินคืนกับกรมสรรพากรในลักษณะเดียวกับการจ่ายภาษีในอัตราก้าวหน้าโดยผูกกับรายได้ในอนาคต ทั้งนี้ภายใต้สมมุติฐานที่ว่าผลตอบแทนทางการศึกษานั้นจะคุ้มกับเงินที่ผู้กู้ลงทุนไป ข้อเสนอของโครงการนี้ มีความเชื่อมโยงกับข้อเสนอที่ให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ด้วยความเชื่อที่ว่าจะทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสที่จะพัฒนาได้ดีขึ้น แต่ก็คงจะทำให้ค่าเรียนแพงขึ้นด้วย[25] จึงเสนอให้นักศึกษาทุกคนมีสิทธิ์กู้ได้

---

[22] จะเห็นได้ว่าวงเงินกู้เฉลี่ยของผู้กู้รายใหม่ลดลงมาอย่างต่อเนื่องในระหว่าง ปี 2539 -2545 จาก 27,594 เหลือ 10,440 บาทต่อราย (ดูตารางที่ 4.6 ในสมเกียรติ และ อารียา 2550)

[23] ในทางกลับกัน บางสถาบันก็ปล่อยเงินกู้ให้กับนักศึกษาที่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ที่ กยศ. กำหนดเอาไว้

[24] อีกทั้งในกระบวนการปล่อยเงินกู้ของ กยศ. นั้น นักศึกษาส่วนใหญ่จะได้รับเงินเมื่อเรียนไปแล้วเกือบหนึ่งภาคการศึกษา (ดูสมเกียรติ และ อารียา 2550)

[25] ทั้งนี้ กรอ. กำหนดวัตถุประสงค์เอาไว้สี่ข้อดังต่อไปนี้

1) เพื่อเพิ่มโอกาสกับผู้เรียนที่มีศักยภาพ แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ให้สามารถเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาได้ โดยไม่มีอุปสรรคทางการเงิน
2) เพื่อเพิ่มทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานในการจัดการศึกษาเข้าสู่ระบบอุดมศึกษา
3) เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน พัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ
4) เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาผลิตบัณฑิตได้ตรงตามความต้องการกำลังคนของประเทศ

ซึ่งเมื่ออ่านระหว่างบรรทัด โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ตั้งแต่ข้อสองถึงสี่ (ประกอบกับเก็บความจากการอภิปรายเรื่องนี้ของ ศ.เมธี ครองแก้ว) ก็จะได้ความตามที่สรุปมา

อย่างไรก็ตาม การที่ กรอ. ยอมให้กู้เฉพาะในส่วนของค่าเรียน จึงอาจเป็นอุปสรรคกับนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่จนมากๆ[26] ซึ่งทางผู้บริหาร กรอ. ได้พยายามแก้ปัญหานี้โดยตั้งกองทุนให้เปล่าขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือนักเรียนกลุ่มยากจนที่เคยกู้ กยศ. มาก่อน โดยในปีการศึกษา 2549 กองทุนให้เปล่าได้ให้เงินช่วยเหลือนักเรียน 76,000 คน คนละ 1,000 บาทต่อเดือน (หรือ 6,000 บาทต่อหนึ่งภาคการศึกษา โดยคิดว่าแต่ละปีมีสองภาคการศึกษา)[27] แต่กองทุนนี้ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือกับผู้กู้ที่เป็นนักศึกษา

แนวคิดหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังโครงการ กรอ. ของไทย (ซึ่งรวมถึงส่วนที่เชื่อมโยงกับการเสนอให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ) ก็คือแนวคิดที่ว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นเป็นสินค้าเอกชนที่ผู้เรียน (และครอบครัว) ควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง แทนที่จะพึ่งการอุดหนุนจากภาครัฐอย่างที่เป็นมาในอดีต ซึ่งไม่น่าเป็นธรรมสำหรับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาว่านักศึกษาส่วนใหญ่ในสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงของรัฐมาจากครอบครัวที่มีฐานะดีแทบทั้งสิ้น[28]

ปัญหาของโครงการแบบ กรอ. ก็คือ นอกจากจะไม่ได้เปิดโอกาสการเข้าถึงอุดมศึกษาสำหรับคนที่จนมากอย่างเพียงพอแล้ว ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงที่ว่า ถึงแม้ว่าลูกคนจนส่วนหนึ่งจะมีโอกาสเข้าเรียนในสถาบันอุดมศึกษา แต่การที่นักศึกษาแต่ละคนต้องรับภาระค่าเล่าเรียนที่เท่ากัน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ค่าเล่าเรียนจะถูกปรับเพิ่มขึ้นให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงด้วยแล้ว) พวกเขาก็จะจบปริญญาตรีออกมาพร้อมกับภาระหนี้จำนวนมาก ในขณะที่ลูกคนรวยสามารถเรียนจบปริญญาตรีหรือโทออกมาโดยไม่มีหนี้เลยนั้น จะเป็นมาตรการที่เพียงพอที่ช่วยแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ในระยะยาวหรือไม่ และถ้าผลลัพธ์ของระบบนี้คือลูกคนจนที่ได้มีโอกาสได้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษาจะทำได้สำเร็จพร้อมกับการแบกหนี้ติดตัวมาด้วยจำนวนมากแล้ว สังคมไทยจะได้บัณฑิตกลุ่มนี้ที่จบออกมาแบบที่เราปรารถนา (คือเป็นบัณฑิตมีจิตสาธารณะที่สนใจส่วนรวมและมีจิตใจเสียสละเพื่อสังคมและกลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ) หรือไม่ หรือว่าเราจะได้บัณฑิตที่ต้องให้ความสำคัญกับการแข่งขันกันไขว่คว้าหาเงินให้เร็วที่สุด ไม่ว่าจะเพื่อปลดหนี้ที่ติดตัวมามากมาย หรือจากการที่คิดว่าตนต้องเริ่มต้นชีวิตการทำงานในภาวะที่เสียเปรียบบัณฑิตคนอื่นๆ ที่มาจากกลุ่มประชากรที่มีฐานะดีกว่าตน

คำถามและข้อสังเกตข้างต้นคงจะแสดงให้เห็นว่า มาตรการสร้างโอกาสทางการศึกษาที่พึ่งแต่โครงการเงินกู้ล้วนๆ ไม่น่าจะเป็นวิธีที่ดีพอถ้ารัฐยังหวังที่จะใช้การศึกษาเป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (เช่น มีเป้าหมายที่จะนำไปสู่ความเท่าเทียม equality หรือความเป็นธรรม equity หรือแม้กระทั่งแค่การมีโอกาสที่เท่าเทียมกันหรือ equal opportunity) รัฐคงต้องอาศัยมาตรการอื่นที่นอกเหนือจากเงินกู้มาใช้แทน (หรือมาร่วมใช้ด้วย) เพื่อที่จะทำให้ภาระทางการเงิน (รวมหนี้ที่บัณฑิตต้องแบกเมื่อเรียนจบ) ไม่เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจเรียนต่อและ/หรือมาส่งผลในการกำหนดแนวทางการดำเนิน

[26] แม้กระทั่งในกรณีของ กยศ. ซึ่งผู้กู้สามารถกู้ในส่วนของค่าครองชีพได้ในระดับหนึ่ง นักศึกษาที่กู้ กยศ. ก็มีแนวโน้มที่จะต้องทำงานในช่วงปิดภาคเรียนสูงกว่านักศึกษาทั่วไป (สมเกียรติ และ อารียา 2550) ซึ่งคนกลุ่มนี้บางส่วนอาจจะหมดโอกาสเรียนต่อเพราะเกณฑ์ของ กรอ.

[27] แต่กองทุนนี้ดำเนินการไปได้ภาคการศึกษาเดียว ก็ยุบเลิกไปพร้อมกับ กรอ. และให้เด็กนักเรียนกลุ่มนี้กลับมากู้จาก กยศ. ใหม่

[28] งานวิจัยด้านการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐ (benefit incidence) ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศพบว่าคนรวยเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษา) มากกว่ากลุ่มอื่นๆ

ชีวิตในอนาคตของคนจนที่มีความสามารถที่จะเรียนในระดับอุดมศึกษาได้ ซึ่ง***การที่จะทำเช่นนั้นได้คงจะต้องมีระบบที่ตั้งราคาค่าเล่าเรียนที่ต่างกันระหว่างคนจนกับคนรวย***[29] ***หรืออีกนัยหนึ่งเป็นนโยบายที่ไม่ใช่พึ่งพาเงินกู้ (loan policy) แต่เพียงอย่างเดียว หากต้องมีองค์ประกอบที่เป็นทุนการศึกษาหรือเงินให้เปล่า (scholarship หรือ grant policy) ที่เป็นระบบและเป็นนโยบายที่ใช้สำหรับทุกคน (universal) ร่วมอยู่ด้วย***

ในเรื่องนี้ เราสามารถเรียนรู้จากตัวอย่างจากมหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้นโยบายรับสมัครนักศึกษาแบบ need blind admission (คือการเลือกรับนักศึกษาโดยไม่สนใจว่าผู้สมัครแต่ละคนจะมีปัญญาจ่ายค่าเล่าเรียนมากน้อยเพียงใด)[30] และหลังจากที่ได้ตัวผู้สมัครแล้ว ก็จะมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าจะเรียกเก็บค่าเล่าเรียน (และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น หอพักและอาหาร) จากแต่ละคนเท่าใด ซึ่งในส่วนนี้มักจะใช้วิธีตั้งราคาแบบ need based ซึ่งพิจารณาจากเศรษฐานะ (รวมทั้งปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น จำนวนพี่น้องที่กำลังเรียนอยู่ในมหาวิทยาลัย) ซึ่งในที่สุดแล้วมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็จะมีข้อเสนอว่าจะเก็บค่าใช้จ่ายจากนักศึกษาจำนวนเท่าใดและเสนอให้นักศึกษากู้จากแหล่งต่างๆ เป็นจำนวนเท่าใด (ซึ่งนักศึกษาอาจจะขอกู้น้อยกว่าวงเงินที่มหาวิทยาลัยเสนอก็ได้ และนักศึกษาจำนวนไม่น้อยจะได้รับข้อเสนอที่แตกต่างกันจากมหาวิทยาลัยต่างๆ และจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าจะรับข้อเสนอของมหาวิทยาลัยใด) ที่สำคัญก็คือ วงเงินกู้ (และวงเงินที่มหาวิทยาลัยประเมินไว้สำหรับให้นักศึกษาหางานทำเพื่อช่วยเหลือตัวเอง หรือที่เรียกว่า work-study)[31] ที่มหาวิทยาลัยเหล่านี้เสนอให้นักศึกษาแต่ละคนจะมีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน[32] ดังนั้น เราจะไม่ค่อยพบสถานการณ์ที่นักศึกษาที่ยากจนจบออกมาจากมหาวิทยาลัยเหล่านี้ด้วยหนี้ท่วมหัว หรือมีนักศึกษาที่ยากจนที่ต้องทำงานเพื่อจ่ายค่าเล่าเรียนจนไม่เป็นอันเรียน นอกจากนี้การตั้งราคาที่ต่ำสำหรับคนจนก็จะมีส่วนช่วยในการตัดสินใจเข้าเรียนของนักศึกษาจากครอบครัวที่จนซึ่งมีแนวโน้มที่จะตีค่าของเงินแต่ละบาทสูงกว่าครอบครัวที่รวย และอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการศึกษาน้อยกว่าลูกหลานคนรวยด้วย

แน่นอนว่า วิธีการข้างต้นก็มีปัญหาเช่นกัน ประการแรก การที่จะเก็บค่าเล่าเรียนตามเศรษฐานะนั้นอาจมีปัญหาเรื่องข้อมูล (แต่ในกรณีนี้ วิธีที่ กยศ. ใช้อยู่ในปัจจุบันก็คงมีปัญหาไม่ต่างกันมากนัก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยอาจได้ข้อมูลรายได้ที่ครบถ้วนน้อยกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วและประการที่สอง แม้ว่าในกรณีที่เราปล่อยให้มหาวิทยาลัยปรับอัตราค่าเล่าเรียนสำหรับให้สูงขึ้น วิธีนี้ก็ยังอาจทำให้รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายด้านอุดมศึกษาที่สูงขึ้นกว่าในปัจจุบัน

---

[29] มีความเป็นไปได้ด้วยว่าผลตอบแทนจากการศึกษาของคนรวยก็สูงกว่าคนจนด้วย เพราะคนรวยมักมีเครือข่ายและลู่ทางการประกอบอาชีพที่มากกว่าคนจน

[30] ที่จริงแล้ว ระบบการสอบเข้ามหาวิทยาลัย (ระบบ entrance) เดิมของไทยก็ถือได้ว่าเป็นระบบ need blind admission ที่คัดเลือกนักศึกษาโดยไม่สนใจว่าผู้สมัครแต่ละคนจะมีปัญญาจ่ายค่าเล่าเรียนมากน้อยเพียงใด แต่ระบบ entrance ไม่มีหลักประกันให้กับเด็กจนที่สอบได้ว่าจะสามารถเข้าเรียนได้ทุกคน แต่ที่ผ่านมาปัญหานี้ไม่ได้เป็นประเด็นใหญ่ในมหาวิทยาลัยของรัฐมากนัก เนื่องจากค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐตั้งไว้ค่อนข้างต่ำ

[31] ซึ่งมักมีการจำกัดเวลาที่นักศึกษาสามารถรับจ้างทำงานในมหาวิทยาลัยไม่ให้มากจนเกินไปด้วย

[32] ยกเว้นนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่รวยมาก ที่จะจบออกมาโดยไม่มีหนี้ เพราะมหาวิทยาลัยจะเก็บค่าเล่าเรียนจากนักศึกษากลุ่มนี้เต็มราคา (ซึ่งส่วนใหญ่จะตกประมาณ 1.6 ล้านบาทต่อปี) โดยไม่อนุญาตให้กู้จากเงินทุนของมหาวิทยาลัยหรือของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาของรัฐ

โจทย์ย่อยข้อ 3.1 รัฐบาลจะเอาเงินมาจากไหน?

คำถามหนึ่งที่ผู้เขียนถูกถามอยู่บ่อยๆ ก็คือ ถ้าจะให้รัฐบาลจัดให้มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีคุณภาพ และจัดการศึกษาที่เปิดโอกาสอย่างแท้จริงสำหรับทุกคน รัฐบาลจะมีเงินพอหรือ? ค่าใช้จ่ายในสองด้านนี้จะไม่ไปเบียดบังค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ ของภาครัฐ (ซึ่งก็มีหลายด้านที่ความสำคัญเช่นกัน) จนไม่เหลือหรือ? โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่งบด้านความมั่นคงกลับมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะหลัง (และอาจจะเพิ่มขึ้นต่อไปถ้าอำนาจทหารได้รับการเสริมจาก พ.ร.บ. ความมั่นคง ที่ยังมีโอกาสที่ออกมาในช่วงท้ายของ สนช. ชุดนี้ด้วย)

คำตอบที่ผู้เขียนมักจะตอบกลับไป ซึ่งเป็นคำตอบในเชิงหลักการก็คือ สิ่งที่รัฐมีเหนือผู้คนและองค์กรอื่นๆ คืออำนาจรัฐ แต่สิ่งที่รัฐไม่เคยมีเลยคือเงิน การใช้จ่ายจาก “งบ (ประมาณ)” ของรัฐล้วนแล้วแต่เป็นเงินที่มาจาก (หรืองอกเงยขึ้นมาจาก) เงินภาษีของประชาชนเท่านั้น[33] ดังนั้น ถึงแม้ข้อจำกัดในด้านงบประมาณของรัฐจะเป็นข้อจำกัดที่เป็นความจริงในขณะใดขณะหนึ่งของรัฐบาลหนึ่ง แต่ไม่ได้เป็นสัจจธรรมสัมบูรณ์ที่จะต้องอยู่คู่สังคมไทยไปตลอดกาล

แต่แน่นอนว่า การที่จะเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดประการนี้ย่อมหมายความว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีที่จะทำให้มีคนจำนวนหนึ่ง (ถ้าไม่ใช่ทุกคน) ต้องแบกรับภาระภาษีเพิ่มขึ้น เพื่อให้รัฐมีเงินไปใช้จ่ายในโครงการเหล่านี้มากขึ้น[34] ซึ่งการที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ย่อมไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะนอกจากจะไม่ค่อยมีผู้ที่ยินดีจ่ายภาษีเพิ่มแล้ว ยังมีคนไทยจำนวนมากที่ไม่ค่อยไว้เนื้อเชื่อใจกับการใช้จ่ายของภาครัฐหรือกับบริการของโครงการของรัฐ เพราะมีประสบการณ์ด้านลบกับพฤติกรรมของรัฐหรือกับโครงการเหล่านี้มาก่อน ทำให้***มีคนจำนวนมาก (โดยเฉพาะชนชั้นกลางถึงสูง) ต้องการที่เก็บออมเงินเอาไว้ซื้อบริการสาธารณสุขและการศึกษาด้วยตนเอง มากกว่ายินดีจ่ายภาษีเพิ่มให้รัฐไปพัฒนาโครงการประเภท 30 บาท ประกันสังคม หรือโครงการเรียนฟรี*** ในขณะเดียวกัน เมื่อพรรคการเมืองต่างๆ เสนอโครงการเหล่านี้ ก็มักจะเสนอโครงการในลักษณะที่พยายามเอาใจผู้มีสิทธิออกเสียง จึงมักเสนอแต่ด้านประโยชน์ที่โครงการจะให้ โดยหลีกเลี่ยงการแตะประเด็นว่าจะนำเงินจากไหนมาใช้กับโครงการเหล่านี้ และในที่สุดก็มักจะดำเนินโครงการไปแบบครึ่งๆ กลางๆ เช่น มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่คนจำนวนมากไม่เชื่อมั่นในบริการ และมีโครงการเรียนฟรีที่ไม่ฟรีจริง เป็นต้น[35]

ถ้าสังคมไทยต้องการที่จะก้าวข้ามให้พ้นกับนโยบายประชานิยมแบบฉาบฉวย (ที่พรรคการเมืองนำโครงการต่างๆ มาหาเสียงเป็นชิ้นๆ โดยไม่ต้องสนใจตอบคำถามว่าจะหาเงินมาใช้กับแต่ละโครงการอย่างไร) มาสู่นโยบายแบบสังคมประชาธิปไตย (social democrat) หรือรัฐสวัสดิการ (welfare state) แบบในยุโรปที่ยึดถือหลักสิทธิและความจำเป็นพื้นฐานสำหรับประชาชนทุกคน (ไม่ใช่แค่มีโครงการ

---

[33] ที่ร้ายไปกว่านั้นคือ การที่รัฐจะใช้จ่ายแต่ละบาท ก็ต้องเก็บภาษีจากประชาชนมากกว่าหนึ่งบาท เพราะนอกจากรัฐจะมีต้นทุนในการบริหารโครงการต่างๆ แล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีอีกด้วย

[34] ถ้าเราเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็จะพบว่าโดยเฉลี่ยประชาชนในประเทศเหล่านั้นจ่ายภาษีทั้งในจำนวนที่มากกว่าคนไทยมาก ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะประชาชนในประเทศเหล่านั้นมีรายได้สูงกว่าคนไทยแล้ว พวกเขายังจ่ายภาษีในอัตราเฉลี่ยที่สูงกว่าไทยด้วย (ดูอัญชนา 2550 หน้า 88)

[35] แต่ถ้าจะให้เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่ผลักดันนโยบายเหล่านี้ ก็ควรต้องระบุไว้ในที่นี้ด้วยว่าในอดีตมีพรรคการเมืองอีกมากต่อมากที่แทบจะไม่เคยนำโครงการที่หาเสียงมาแปรเป็นการปฏิบัติเลย (ถึงแม้ว่าอาจจะอ้างได้ว่าพวกเขามักจะอยู่ในรัฐบาลผสมก็ตาม)

คุณภาพต่ำสำหรับคนจน) แล้วไซร้ เราก็จะต้องตระหนักว่าการที่รัฐจะทำหน้าที่รับผิดชอบชีวิตของคน "จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน" (ซึ่งปรับมาจากแนวคิด "from cradle to grave") ได้ก็ต่อเมื่อ "สังคม" ส่วนใหญ่มีฉันทามติที่ยินยอมสละทรัพยากรที่เพียงพอให้ภาครัฐนำมาเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ซึ่งถ้ามองจากเศรษฐศาสตร์การเมืองของไทยแล้ว ผู้เขียนก็ยอมรับว่ายังมองไม่เห็นโอกาสที่สังคมไทยจะบรรลุซึ่งฉันทามติที่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มชนชั้นสูงและชนชั้นกลาง (ซึ่งคงจะต้องมีส่วนในการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย) ได้ในเร็ววัน ดังนั้น คงจะเป็นเรื่องที่ช่วยไม่ได้ที่ "พวกเขา/เรา" จะต้องมีชีวิตอยู่กับโครงการประชานิยมแบบฉาบฉวยที่พรรคการเมืองต่างๆ จะรุมนำมาขายให้กับประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศกันต่อไป

5. บทบาทของรัฐในด้านการจัดการศึกษา

ในตอนที่ 3 และ 4 เราได้กล่าวถึงเหตุผลที่รัฐควรเข้ามาแทรกแซงด้านการศึกษา และแนวทางการอุดหนุนการศึกษาของรัฐ แต่ยังมีบทบาทอีกด้านหนึ่งที่รัฐบาลในหลายประเทศมักจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการศึกษา คือเป็นผู้จัดการศึกษาและเป็นเจ้าของสถานศึกษาเสียเอง ซึ่งนำเรามาถึงโจทย์หลักข้อที่สี่ของเราคือ

โจทย์หลักข้อที่ 4: รัฐควรมีบทบาทในด้านการจัดการศึกษาแค่ไหนอย่างไรบ้าง

คำถามแรกในเรื่องนี้คือ รัฐควรจัดการศึกษาเองแค่ไหน ควรทำโดยทั่วไป หรือควรดำเนินการเองเฉพาะในพื้นที่ที่เอกชนไม่สนใจ (เช่น ในพื้นที่ทุรกันดาร ในชนบท และในจังหวัดที่ยากจน)

คำถามต่อมาคือสถาบันการศึกษาของรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุดมศึกษา และสายอาชีพ) ควรครอบคลุมทุกสาขาหรือเฉพาะสาขาที่เอกชนไม่ค่อยสนใจ (เช่น ประวัติศาสตร์) และควรแยกการจัดการศึกษาสาขาต่างๆ แยกออกจากกันหรือไม่ (รวมไปถึงการตั้งราคาค่าเรียนสำหรับสาขาที่ตลาดต้องการมาก หรือสาขาที่มีต้นทุนสูงให้สูงกว่าสาขาอื่น หรือการอุดหนุนสาขาที่ตลาดมีความต้องการน้อย)

คำถามที่สำคัญอีกข้อคือการอยู่ในหรือออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐ และนัยในด้านต่างๆ ของนโยบายนี้ ซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณาในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านประสิทธิภาพ (รวมทั้งการเสาะหา พัฒนา และรักษาบุคลากร) ด้านเป้าหมายและวิธีการจัดการศึกษา (ซึ่งในปัจจุบันหลายสถาบันได้กลายเป็น "หนึ่งมหาวิทยาลัย สองระบบ" ที่แบ่งแยกทั้งการศึกษาและรายได้จากการสอน "ภาคปกติ" และ "ภาคพิเศษ" ออกจากกันอย่างชัดเจน) ในด้าน accountability (ทั้งกับสังคม นักศึกษา อาจารย์ และเจ้าหน้าที่) และนัยที่มีต่อเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องมาตรการกำกับดูแลจากภาครัฐ (ซึ่งเมื่อพิจารณาว่ามหาวิทยาลัยเหล่านี้ได้ใช้เงินลงทุนที่มาจากภาษีอากรของประชาชนจำนวนมาก และมีโอกาสมากที่จะยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐต่อไป รัฐก็ย่อมมีสิทธิในการกำหนดกฎกติกาต่างๆ สำหรับมหาวิทยาลัยเหล่านี้มากกว่ามหาวิทยาลัยเอกชนทั่วไป)

นอกจากนี้ ไม่ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐจะออกนอกระบบหรือไม่ ก็มีคำถามเกี่ยวกับการหารายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การศึกษา ไม่ว่าจะเป็นจากอสังหาริมทรัพย์ หรือจากการหาประโยชน์อื่นๆ ซึ่งบางกรณีอาจจะเข้าข่ายของผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ตัวอย่างเช่น ในขณะที่มหาวิทยาลัยน่าจะมีหน้าที่ดูแลให้นักศึกษาได้มีน้ำสะอาดดื่มในโรงอาหาร บางมหาวิทยาลัยกลับผลิตน้ำดื่มใส่ขวดพลาสติกชนิดใช้แล้วทิ้งออกมาขายเพื่อหารายได้แทน ซึ่งนอกจากจะเป็นวิธีหากำไรที่อาจเข้าข่ายของผลประโยชน์ทับซ้อนแล้ว ยังน่าจะซ้ำเติมปัญหาสิ่งแวดล้อมให้เลวลงอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

วิโรจน์ ณ ระนอง. 2550. "ปัญญาชนบนเขาควาย?" *มติชน*รายวัน วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2550 (ดูบทความฉบับเต็มใน http://www.midnightuniv.org/midnight2544/0009999661.html บทความที่สอง)

วิโรจน์ ณ ระนอง, อัญชนา ณ ระนอง, และอรรถกฤต เล็กศิวิไล. 2549. *ผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อการศึกษาต่อของเยาวชนไทย*. (โครงการวิจัยการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ). มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (และบทที่ 5 ในสมเกียรติ 2550).

สมเกียรติ ตั้งกิจวาณิชย์. (บรรณาธิการ). 2550. *การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ.* มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมเกียรติ ตั้งกิจวาณิชย์, และ อารียา มนัสบุญเพิ่มพูล. 2550. "บทที่ 4 การประเมินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา" ในสมเกียรติ 2550.

อัญชนา ณ ระนอง. 2550. *การคลังสาธารณะ.* กรุงเทพฯ: แสงสว่างเวิลด์เพรส

Ashenfelter, Orley, and Krueger, Alan B, 1994. "Estimates of the Economic Returns to Schooling from a New Sample of Twins." *American Economic Review* vol. 84(5): 1157-73, December.

Behrman, J. R., and Knowles, J. C. 1999. "Household Income and Child Schooling in Vietnam." *The World Bank Economic Review 13* (2): 211-256.

Freeman, R. B. 1986. "Demand for education." In *Handbook of Labor Economics, Volume1*. North-Holland.

NaRanong, Viroj. 1998. "Gender, Credit Constraint, and Education in Rural Thailand." Yale University Economic Growth Center's Discussion Paper No. 792. New Haven: Yale University.

Saitulaa Naranong. 2005. *"How do we combat imperfect knowledge?"* First Year Seminar Paper, Middlebury College.