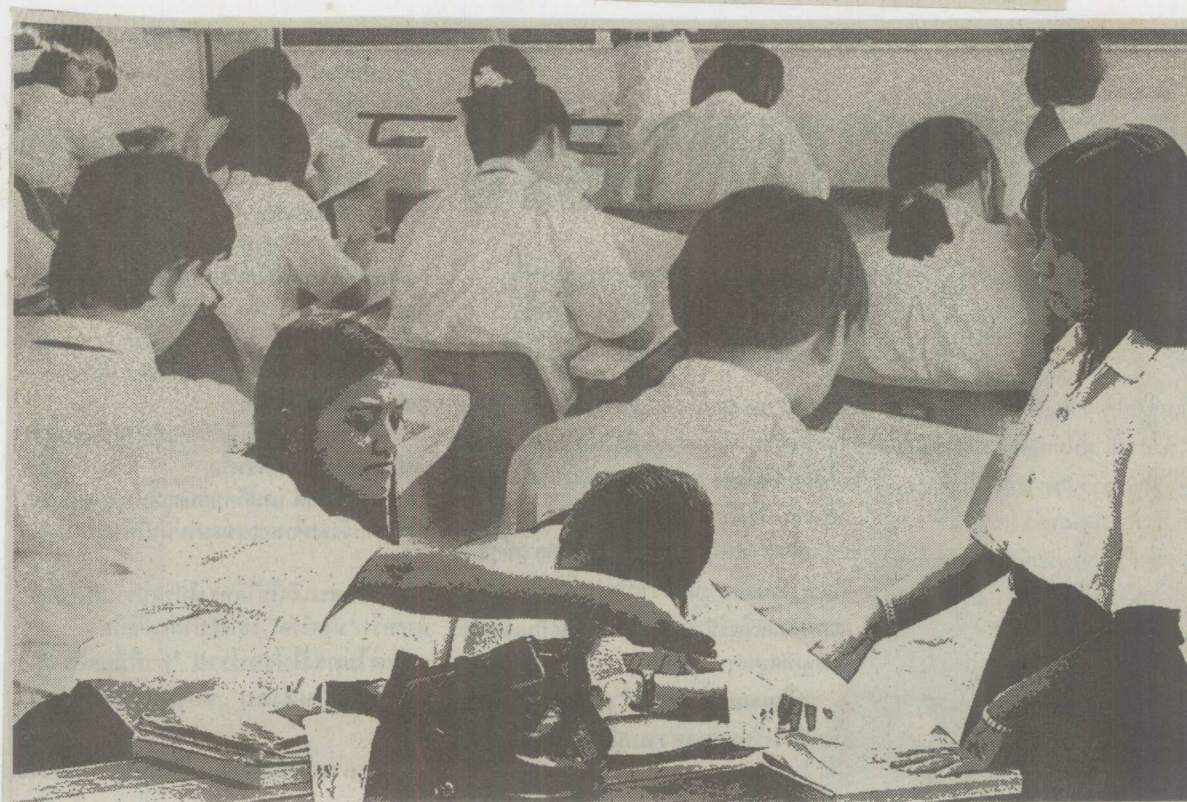


มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ใครได้อะไร?



หนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เพื่อปรับโครงสร้างทางสังคม (กระทรวงการคลัง, 26 ม.ค. 41) และรัฐบาลได้ลงนามในสัญญาแล้ว มีเงื่อนไขข้อหนึ่งคือ ภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน

ฉะนั้น การแปรรูปมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่มหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ จึงได้รับการเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น มหาวิทยาลัยนอกระบบ (นิติ เอชวีวีวี, มติชน. 12 มิ.ย. 41) บ้าง มหาวิทยาลัยอิสระ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, มติชน 17 มิ.ย. 41) บ้าง

ชื่อดังกล่าวอาจนำไปสู่ความเข้าใจว่า ต่อไปนี้มหาวิทยาลัยจะไม่เป็นส่วนราชการโดยสิ้นเชิง

ในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 4 ได้กำหนดให้มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลและเป็นนิติบุคคล โดยให้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย อยู่ในความหมายของคำว่า หน่วยงานอื่นใดของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 25 เม.ย. 41)

ดังนั้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงสื่อความหมายถึงมหาวิทยาลัยนอกระบบ และมหาวิทยาลัยอิสระนั่นเอง

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมักจะถูกอ้างกันว่าเป็นรูปแบบที่จะเกิดความคล่องตัวในการบริหารทุกด้าน มหาวิทยาลัยจะได้ประโยชน์สูงสุด และความเป็นเลิศทางวิชาการอย่างแท้จริง รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องน้อยลง ตามที่ผู้บริหารทุกมหาวิทยาลัยเรียกร้อง

การสนับสนุนจากรัฐยังเป็นหัวใจสำคัญมาก รัฐจะให้มหาวิทยาลัยรับผิดชอบด้วยตนเองเป็นสิ่งที่ไปไม่ได้ เพียงแต่มหาวิทยาลัยมีภาระที่จะต้องดูแลเรื่องรายรับรายจ่ายมากขึ้น

ส่วนนี้เป็นเสมือนสิ่งที่กดดันให้ผู้บริหาร ไม่หวังพึ่งงบประมาณอย่างเดียว จะต้องใช้ความคิดในการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย (ชวน หลีกภัย, 30 พ.ค. 41)

ผู้เขียนคิดว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องกล้าพูดสิ่งที่อยู่เบื้องหลังบางประการ เพื่อมิให้เกิดความสับสนและอึมครึมต่อการแปรรูปของมหาวิทยาลัยอีกต่อไปในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยไทยในอดีตเกิดจากความจำเป็นที่ประเทศจะหาคนที่มีความรู้ชั้นสูงไปบริหารราชการ อุทิศตนเพื่อไทยจึงเริ่มต้นจากการตั้งสำนักฝึกวิชาข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2442 การเรียนการสอนจึงเน้นครูเป็นศูนย์กลาง

เนื้อหาวิชาส่วนใหญ่ เป็นการเรียนเพื่อไปปฏิบัติราชการ ไม่เหมือนมหาวิทยาลัยในความหมายสากลที่เกิดจากจิตใจและประเพณีที่ใฝ่รู้ (spirit of inquiry and tradition of learning) ที่เน้นการสอนโดยสร้างคุณภาพทางภูมิปัญญา (intellectual quality) ให้กับนักศึกษา ด้วยการค้นหาและศึกษาด้วยตนเอง (เกษม สุวรรณกุล, 30 เม.ย. 36)

การแปรรูปมหาวิทยาลัยครั้งนี้ สิ่งที่รัฐได้คือการปรับระบบอุดมศึกษาไทย เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาอย่างรวดเร็วขององค์ความรู้ทั้งมวล

2. มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาไทยที่เป็นส่วนราชการ ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบันมีจำนวน 20 แห่งบุคลากรในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำ ส่วนลูกจ้างชั่วคราวมีไม่มากนัก โดยสภาพปัจจุบันรัฐบาลมีข้าราชการและลูกจ้างในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้นประมาณ 300,000 คน รัฐมีเป้าหมายที่จะลดจำนวนลงประมาณ 100,000-150,000 คน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 30 พ.ค. 41)

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำลังดำเนินการในการจัดองค์กรใหม่ โดยการยุบรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน อาทิ หน่วยงานเกี่ยวกับน้ำ ยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่มีความจำเป็น อาทิ โรงงานทอผ้า ข้าราชการวิสาหกิจ อาทิ การบินไทย

และจัดตั้งองค์กรรูปแบบใหม่ที่เรียกว่าองค์กรมหาชน อาทิ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็เป็นองค์กรมหาชนรูปแบบหนึ่ง

ดังนั้น สิ่งที่รัฐได้คือการลดจำนวนข้าราชการตามนโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

3. สถานะเศรษฐกิจตกต่ำ ปัจจุบันทำให้รัฐต้องปรับลดงบประมาณลงอย่างมาก ในปีงบประมาณ 2541 จากงบประมาณแผ่นดิน 800,000 ล้านบาท รัฐต้องนำไปจ่ายเงินเดือนประจำของข้าราชการลูกจ้างประจำและ

พนักงานถึงร้อยละ 41-42 (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 15 พ.ค. 41)

คิดเป็นเงินประมาณ 338,000 ล้านบาท ซึ่งปกติงบประมาณหมวดเงินเดือนไม่ควรเกินร้อยละ 40

เพราะยังงบเงินเดือนมากเท่าใด งบประมาณประเทศโดยรวมก็จะลดลงเท่านั้น

และแม้งบประมาณปี 2542 ซึ่งกำลังรอเข้าสภา จะตั้งเพิ่มอีก 25,000 ล้านบาท เป็น 825,000 ล้านบาท แต่เงินที่เพิ่มขึ้นก็เพื่อใช้แก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจและแรงงานเป็นหลัก

หากภายใน 5 ปีนี้ (2541-2545) สภาพเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัว และงบประมาณแผ่นดินคงที่ที่ 800,000 ล้านบาท จะมีงบเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 ต่อปี

หากมีการขึ้นเงินเดือนตามปกติ (โดยไม่ได้รับข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานเพิ่มเลย) งบประมาณหมวดเงินเดือนจะเกินร้อยละ 50 ของงบประมาณแผ่นดิน

เมื่อถึงจุดนั้นรัฐจะอึดไม่ไหวอีกต่อไป ดังนั้น สิ่งที่รัฐได้คือการลดงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือน ในระยะยาว

4. สภาพเศรษฐกิจปัจจุบันทำให้รัฐบาลต้องหาทางออกด้วยการกู้เงินแบบมีเงื่อนไขในการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (I.M.F.) โดยกู้เงินจากธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)

ในการนี้ ธนาคารดังกล่าวและกระทรวงการคลังได้จัดทำบันทึกความเข้าใจในรายละเอียดของมาตรการที่ต้องปฏิบัติ โดยได้ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประธานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวง

แรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานดังกล่าวไม่ขัดข้องที่จะดำเนินการตามมาตรการที่กำหนด

ไว้ในกรอบมาตรการดำเนินนโยบาย (Policy Matrix)

และเงื่อนไขดังกล่าว รวมทั้งภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน (กระทรวงการคลัง, 26 ม.ค. 41)

ดังนั้น สิ่งที่รัฐได้คือการกู้เงินเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางสังคม โดยต้องทำตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น

ความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักการ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 21 พ.ค. 41)

ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ และเป็นนิติบุคคล

มหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระในหลักการใหญ่ คือ ด้านนโยบาย งบประมาณ มาตรฐานการศึกษา และการประเมินผลการจัดการศึกษาโดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจการบริหารเบ็ดเสร็จ ทั้งด้านงบประมาณการบริหารงานบุคคลและวิชาการ

สิ่งที่จะได้นอกเหนือจากนั้นน่าจะมียู่อ แต่ไม่น่ามาพูดกันให้ชัดเจน ดังนี้

1. ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ผู้บริหารมักแต่สภามหาวิทยาลัยลงมาถึงอธิการบดีและคณบดีส่วนใหญ่มาจากการสรรหา ที่ใช้ระบบเลือกตั้งโดยอ้อมคือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง -

กระบวนการในการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย

เป็น "การผลักดันเลือก"

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงวนเวียนอยู่ในแวดวงจำกัด

แต่การบริหารมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ จะเปลี่ยนโฉมหน้าผู้บริหารเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บริหารมืออาชีพอย่างแท้จริง

โดยเฉพาะตำแหน่ง อธิการบดี ซึ่งถูกคาดหวังว่า จะต้องเป็นมืออาชีพในทุกด้าน ตั้งแต่การบริหารงบประมาณและการเงิน ที่ไม่หวังพึ่งงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว และไม่ตั้งหน้าตั้งตาขึ้นแต่ค่าหน่วยกิต

อธิการบดีจะต้องมีกลวิธีในการจัดหารายได้ที่เหมาะสม รวมทั้งจะต้องสามารถประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

ออสตินและแกมสัน (Austin and Gamson, 1983) กล่าวว่า ผู้บริหารเลือนใหม่ในมหาวิทยาลัย จะต้องเป็นนักวิชาการ นักการเมือง นักธุรกิจ หัวหน้าวงดนตรี ผู้ดูแลสวนสัตว์ และผู้จัดการระดับสูง

ดังนั้น สิ่งที่มีมหาวิทยาลัยได้คือ ผู้บริหารมืออาชีพ ที่จะต้องนำพามหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นสากล รูปแบบ

2. บุคลากรในมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ถูกจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่หนึ่ง มีความรู้ความสามารถสูง ทุ่มเทการทำงานให้แก่มหาวิทยาลัยและพัฒนางานวิชาการอย่างสม่ำเสมอ เป็นประโยชน์แก่มหาวิทยาลัยอย่างยิ่ง

กลุ่มที่สอง เป็นผู้มีมีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ทุ่มเทการทำงานให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่ควร มักรับเป็นที่ปรึกษา และทำงานพิเศษอื่น โดยบางครั้งถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชั่นเวลาราชการ

ส่วนกลุ่มที่สาม ไม่มีความรู้ความสามารถตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น การเป็นมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ จึงเป็นการคัดสรรบุคลากรในมหาวิทยาลัยไปในตัว เพราะทุกคนต้องผ่านการประเมินคุณภาพและบุคลากรก็มีทางเลือกที่จะทำงานเต็มเวลา หรือบางเวลา

ส่วนคนที่อยู่ในกลุ่มที่สามก็จะต้องพัฒนาตนเองเพื่อค

ดังนั้น สิ่งที่มีมหาวิทยาลัยรับคือบุคลากรที่มีคุณภาพ เพื่อร่วมกันพัฒนางานของมหาวิทยาลัย

3. การศึกษาในโลกยุคข่าวสารและเทคโนโลยี มีการแข่งขันกันสูง เนื่องจากความก้าวหน้าทางวิชาการเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีการจัดอันดับคุณภาพของมหาวิทยาลัย

ตัวอย่างเช่น Asia Week ได้จัดอันดับมหาวิทยาลัยในเอเชีย ปีนี้เป็นปีที่สอง ในปีแรกนั้นมีมหาวิทยาลัยไทยติดอันดับ 2 แห่ง คือธรรมศาสตร์อันดับที่ 37 และจุฬาลงกรณ์อันดับที่ 44

ส่วนในปีนี้ จุฬาลงกรณ์อยู่อันดับที่ 19 ส่วนธรรมศาสตร์และมหิดลอยู่อันดับที่ 41 และ 42

แม้การจัดอันดับดังกล่าวจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากทั้งในแง่บวกและลบ ในเรื่องของดัชนีที่นำมาใช้เป็นตัวชี้วัด แต่การจัดอันดับก็ส่งผลกระทบให้เกิดการตื่นตัวพอสมควร โดยทบวงมหาวิทยาลัยได้ประกาศนโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเมื่อ พ.ศ. 2539 โดยให้มีการประกันคุณภาพโดยองค์กรภายในมหาวิทยาลัยและองค์กรภายนอก

ดังนั้น สิ่งที่มีมหาวิทยาลัยได้คือ การเร่งรัดการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อชื่อเสียงและความยั่งยืนของมหาวิทยาลัยเอง

ผลกระทบจากการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐครั้งนี้ เกิดขึ้นกับประชาชนแน่นอน เพราะรัฐจะต้องไปจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, ม.43)

ดังนั้น การเรียนในระดับอุดมศึกษา ประชาชนจึงต้องรับภาระมากขึ้น แต่ก็ไม่ควรจะมากเกินไปจนเป็นการสกัดกั้นให้คนจนไม่มีโอกาสเข้าเรียน และรัฐควรจัดสรรเงินทุนการศึกษา และเงินกู้ยืม เพื่อคนยากจนด้วย

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงก็ทำให้เกิดผลดังนี้ 1. ค่านิยมของคนไทยแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือการรับราชการ ถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า "สิบพ่อค้า ไม่เท่าพระยาเลี้ยง"

การจัดการศึกษาจึงเป็นการเรียนเพื่อเข้าสู่ระบบราชการ แต่สภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน พระยาไม่เลี้ยงแล้วมหาวิทยาลัยจึงต้องปรับหลักสูตรเพื่อให้ผู้จบการศึกษาออกไปสร้างงาน ไม่ใช่มุ่งแต่เข้าสู่แหล่งงานอีกต่อไป หลักสูตรจะต้องมุ่งเน้นการประกอบอาชีพ และการเพิ่มคุณค่าทางด้านวิชาการ

และประชาชนก็จะได้เปลี่ยนค่านิยมในการเรียนในระดับอุดมศึกษา เพื่อการทำมาหากินโดยตรงต่อไป

2. ผลของการแปรสภาพมหาวิทยาลัย ทำให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและบุคลากร จะต้องขวนขวายและพัฒนาคุณภาพตลอดจนต้องใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการ เพื่อหารายได้มาบริหารมหาวิทยาลัย จึงน่าจะทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากกว่าปัจจุบัน

หลักสูตรในระดับอุดมศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพของสังคม ประชาชนจะมีทางเลือกมากขึ้น

ดังนั้น สิ่งที่มีประชาชนได้คือ ความหลากหลายทางวิชาการที่เป็นสากล เพื่อนำไปประกอบอาชีพหรือสร้างงานโดยตรง และเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมเป็นสำคัญ

มหาวิทยาลัยจะต้องเป็นศูนย์กลางทางวิชาการที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์ในการนำความรู้ไปพัฒนางานอาชีพ และคุณภาพชีวิตมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลไปสู่การเปลี่ยนแปลงค่านิยม ให้กลายเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ใฝ่เรียนต่อไป

การแปรสภาพมหาวิทยาลัยเป็นการดำเนินการที่รับใช้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจมาเป็นโอกาสในการพัฒนาการอุดมศึกษา

เพราะฉะนั้น รัฐจึงได้ทางตรงมากที่สุด ส่วนมหาวิทยาลัยและประชาชนจะได้ประโยชน์ทางอ้อมต่อการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้