

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันราชภัฏ 36 แห่งกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ มีเพียง 6 สถาบันที่อยู่ในส่วนกลางกรุงเทพมหานคร ย่อมแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของพื้นที่และทรัพยากรท้องถิ่น

ความเป็นสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่นจึงพิจารณาได้จากประการแรก ชื่อของสถาบันบอกถึงความเป็นท้องถิ่น ประการที่สอง สถาบันได้พัฒนามาจากการเป็นโรงเรียนฝึกหัดครู/วิทยาลัยครู ซึ่งผลิตครูในสาขาวิชาต่างๆ เพื่อเป็นครูโรงเรียนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

ตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 กำหนดให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สปรก.) เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และให้สถาบันราชภัฏ 36 แห่งทั่วประเทศเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ แต่ละแห่งมีฐานะเทียบเท่ากอง

สถาบันราชภัฏจึงเป็นสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาแต่ไม่เป็นนิติบุคคล สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งจึงขาดสถานภาพความเป็นสถาบันอุดมศึกษาเช่นสถาบัน/มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัย การไม่เป็นนิติบุคคลทำให้สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งขาด

สถาบันราชภัฏกับฐานะ 'กรม'

ในกระทรวงการศึกษาฯ

ประการที่สาม สถาบันในปัจจุบันเปิดสอนสาขาวิชาหลากหลายตามความต้องการของสังคมและจัดเวลาได้เหมาะสมกับผู้เรียนทุกวัยและโอกาสที่สามารถเข้าศึกษาหาความรู้ได้ตลอดเวลา

ประการที่สี่ สถาบันใช้ท้องถิ่นและชุมชนเป็นห้องเรียน ส่งเสริมประสบการณ์การเรียนรู้ การวิจัย และจัดกิจกรรมร่วมกับท้องถิ่น

ประการสุดท้าย สถาบันจัดการศึกษาด้วยต้นทุนต่ำกว่าของมหาวิทยาลัยให้ผู้ด้อยโอกาสและผู้ขาดแคลนได้มีโอกาสเท่าเทียมกันเข้าศึกษาต่อระดับปริญญา จำนวนนักศึกษากว่า 80% มาจากกระบวนการคัดเลือกร่วมกับองค์กรท้องถิ่น

สถาบันราชภัฏเป็น "สถาบันที่ให้โอกาสความเสมอภาคทางการศึกษา" ที่ลดช่องว่างเสริมสร้างคุณภาพการพัฒนาสังคมไทย ด้วยการจัดการศึกษากระจายอยู่ทุกภูมิภาค ผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่นหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในอาชีพต่างๆ สามารถเข้าเรียนได้ตามกระบวนการเรียนที่เหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ สถาบันราชภัฏ 36 แห่งรวมกันจึงมีนักศึกษาภาคปกติประมาณ 172,000 คน และนักศึกษาภาคขยายโอกาส และภาค กศ.บป. ประมาณ 242,400 คน รวมจำนวนนักศึกษาทั้งระบบสถาบันราชภัฏประมาณ 414,400 คน จำนวนบัณฑิตสถาบันราชภัฏที่เข้าพิธีพระราชทานปริญญาบัตร ประจำปี 2543 รวมทั้งสิ้น 86,636 คน บัณฑิตเหล่านี้กระจายไปอยู่ทุกสังคมเมืองและท้องถิ่นทั่วประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี และอาจจะถึงปีละ 100,000 คน ในอีกไม่ช้า บัณฑิตสถาบันราชภัฏทุกคนมีศักดิ์และสิทธิ์ที่จะเป็นกำลังคนที่มีคุณภาพทางการศึกษาของสังคมและของประเทศ

ถ้าสถาบันราชภัฏได้รับการสนับสนุนจากรัฐด้านงบประมาณเพื่อพัฒนาความพร้อมและขีดความสามารถในระดับที่เท่าเทียมกับสถาบัน/มหาวิทยาลัยของรัฐแล้ว สถาบันราชภัฏจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถรับนักศึกษาทั้งระบบได้ปีละ 150,000 คน และจะเป็นสถานศึกษาของรัฐที่สำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาของชาติในท้องถิ่นชนบทเป็นไปตามเป้าหมาย

ความเป็นนิติบุคคล ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 นิติบุคคลหมายถึงองค์การหรือคณะบุคคลซึ่งกฎหมายสมมติให้เป็นบุคคลมีสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้

สิทธิและอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันที่ต่อบัญญัติไว้ในกฎหมาย สภาประจำสถาบัน (สปส.) ขาดอำนาจและหน้าที่อันพึงมีตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการ ทำให้สถาบันไม่อาจดำเนินกิจการได้โดยอิสระ ไม่สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง ขาดความคล่องตัว ขาดเสรีภาพทางวิชาการ จึงไม่สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ความเป็นนิติบุคคลของสถาบันราชภัฏ ด้วยศักยภาพบนความหลากหลาย ความแตกต่างของความต้องการของท้องถิ่น สถาบันราชภัฏทุกแห่งย่อมไม่เหมาะสมที่จะอยู่ภายใต้ความเป็นนิติบุคคล เดียวกันเช่นปัจจุบัน ซึ่งอำนาจความเป็นนิติบุคคลอยู่ที่สำนักงานสภาสถาบัน (สปรก.) ดังเช่นบัญญัติไว้ในมาตรา 13, 14, 15 และ 16 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538

ถึงแม้เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏจะมอบอำนาจให้อธิการบดีสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งปฏิบัติราชการแทนในหลายเรื่อง แต่ก็ตามถือว่าเป็นการมอบอำนาจชั่วคราว การจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้สถาบันราชภัฏ บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ ณ สถาบันแต่ละแห่งและการได้มาโดยการจัดซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสถาบันนั้นๆ ก็ยังอยู่ในอำนาจและเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ

คณะกรรมการสภาสถาบัน (คสส.) มีอำนาจและหน้าที่คล้ายกับสภามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ คสส. เป็นผู้วางนโยบายและกำกับแผนพัฒนาของสถาบันราชภัฏทั้ง 36 แห่งเหมือนเป็นสถาบันเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการ ศักยภาพ และความแตกต่างของแต่ละสถาบัน สภาประจำสถาบัน (สปส.) เป็นสภาถ่วงดุลเรื่องสำคัญเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสภาสถาบัน สถานะของสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งจึงไม่สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยเฉพาะมาตรา 36

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมอธิการบดีสถาบันราชภัฏและที่ประชุมนายกสภาประจำสถาบันราชภัฏจึงมีมติสอดคล้องกันว่า "สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งควรเป็น

นิติบุคคล"

คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ได้เสนอแนวทางการเป็นนิติบุคคล ตามความประสงค์ของสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งเป็น 3 แนวทางคือ (1) เป็นนิติบุคคลเอกเทศแต่ละแห่ง หรือ (2) เป็นนิติบุคคลภายใต้การดูแลของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏในระบบราชการ หรือ (3) เป็นนิติบุคคลและเป็นสถาบันในกำกับของระบบราชการ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) เป็นทางเลือก

สถาบันราชภัฏส่วนใหญ่เลือกแนวทางที่หนึ่งเป็นนิติบุคคลเอกเทศแต่ละแห่ง (มีความเข้าใจว่าแต่ละสถาบันจะต้อง

รศ.ดร.อานนท์ เทียงตรง

นายกสภาประจำสถาบันราชภัฏเชียงราย

เสนอร่างพระราชบัญญัติของตนเอง)

ส่วนทางเลือกที่สองเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (เป็นบุคคลในนิติบุคคล-กรมสถาบันราชภัฏ) กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2528 ไม่มีสถาบันราชภัฏแห่งใดเลือกแนวทางนี้ ทราบว่าคณะกรรมการได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.... (แก้ไขเพิ่มเติม) เสร็จเรียบร้อยแล้ว เป็นร่างกฎหมายฉบับเดียว มีการแก้ไข 36 มาตรา ตัดออก 21 มาตรา และมีบทเฉพาะกาล 8 ข้อ ถือว่าเป็นแก้ไขมาก ซึ่งโอกาสที่จะออกมาเป็นกฎหมายค่อนข้างยากมากเพราะร่างฉบับนี้ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญสำคัญเกือบทั้งหมด เพื่อให้สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคล มีสภาสถาบันและสภาวิชาการของตนเอง ไม่ทราบว่าคณะกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 จะเห็นชอบกับการแก้ไขด้วยหรือไม่

ส่วนทางเลือกที่สามเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น จะมีสถาบันราชภัฏ 4 แห่ง เลือกที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติของตนเองเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) จะไม่มีโอกาสได้เสนอแนะร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีได้ทันในปี 2545

เพราะฉะนั้นทางเลือกที่สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งจะเป็นนิติบุคคลได้เร็วคือ เป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ โดยทำเป็นกฎหมายฉบับเดียว

ความเป็นไปได้ที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ ... พ.ศ. ... (ฉบับเดียว) เป็นแนวทางใหม่ที่ได้จากโครงการราชภัฏพิหารณ์ ครั้งที่ 4 เรื่อง "อนาคตและทิศทางของสถาบันราชภัฏ" ณ ห้องประชุมซอแก้ว สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2543 สรุปว่า

เพื่อให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) มีโอกาสได้เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีได้ทันตามกำหนด ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏควรพร้อมและถึง สปศ.ภายในต้นปี 2544 และควรเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว (แทนการเสนอร่าง พ.ร.บ. 36 ฉบับ) ที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการและ

จะเป็นร่างของรัฐบาลต่อไป โดยกระทรวงศึกษาธิการต้องไม่เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ... ต่อคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นแต่ละสถาบันสามารถเสนอได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมราชภัฏพิหารณ์ ครั้งที่ 4 จึงเห็นสมควรให้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ใส่ชื่อราชภัฏ 36 แห่ง) พ.ศ. ... เป็นฉบับเดียว โดยมีหลักการสำคัญคือ "ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล" โดยไม่จำเป็นต้องระบุว่ามิใช่ฐานะเป็นกรม ในกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับของมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการ

การได้เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการเอกเทศ สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายที่ถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยที่สมบูรณ์แล้ว ส่วนการจะออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นให้เป็นไปตามแผนพัฒนายาระยะยาว

การใช้ชื่อ "มหาวิทยาลัยราชภัฏ" แทน "สถาบันราชภัฏ" ในหลักการศึกษาศาสตร์ถือว่า "สถาบัน" เป็นคำนำหน้าสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง สถาบันวิจัย และสถานศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรีที่เน้นการวิจัยเป็นหลัก ส่วนสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนหลายกลุ่มวิชาที่แตกต่างกันควรใช้ชื่อมหาวิทยาลัย เช่น สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้เป็นมหาวิทยาลัยแม่โจ้ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นต้น สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งเข้าลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ จะได้รับการยอมรับถึงสถานภาพความเป็น University อย่างเท่าเทียมกันเมื่อมีการลงนามความร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศ

ประเด็นคำถามที่ว่า ถ้าเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวใช้กับมหาวิทยาลัยราชภัฏ 36 แห่ง จะทำให้มีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยเหมือนกันทุกมหาวิทยาลัยหรือไม่

ตามความเป็นจริงและทางปฏิบัติแล้ว ถึงแม้จะมีโครงสร้างการแบ่งส่วนเหมือนกัน แต่จำนวนและชื่อคณะ สถาบัน สำนัก จะแตกต่างกันตามความพร้อม จุดแข็งและแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย กฎหมายรวมฉบับเดียวกัน แต่โครงสร้างการบริหารและจัดการแตกต่างกันชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2528 เป็นต้น

ส่วนประเด็นที่ว่าถ้าแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นนิติบุคคลและเป็นเอกเทศ จะทำให้เครือข่ายความสัมพันธ์ของสถาบันราชภัฏต้องสิ้นสุดลงหรือไม่ เชื่อว่าความเป็น "เครือข่ายราชภัฏ" จะยิ่งเข้มแข็งมากขึ้นเพราะกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏจะมีเอกลักษณ์เด่น เป็นเครือข่ายที่มีจำนวนนักศึกษามากที่สุดในประเทศและสามารถให้ความร่วมมือทางวิชาการและสังคมได้อย่างเต็มที่

ความเป็นเครือข่ายราชภัฏจะดำเนินอย่างต่อเนื่องโดยใช้องค์กรที่ไม่เป็นส่วนราชการคือ "ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ" และมี "หน่วยประสานงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ (โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏภูมิภาคร)" เป็นหน่วยงานพิเศษในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ท่าน ... คิดว่าจะเป็นไปได้ไหมครับ !