

การนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ : ทิศทางสู่ธุรกิจอุดมศึกษาของไทย*

สัมฤทธิ์ ชัยสมศักดิ์, Ph.D.**

กล่าวนำ

การผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการเป็นความคิดริเริ่มของคณาจารย์มหาวิทยาลัยกลุ่มหนึ่งที่ได้เริ่มต้นสัมมนาเรื่องดังกล่าวขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๗ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่คณาจารย์กลุ่มดังกล่าวต้องการให้มหาวิทยาลัยของรัฐอยู่นอกระบบราชการเนื่องจากคณาจารย์ส่วนใหญ่พึงสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ และเห็นว่ามหาวิทยาลัยของรัฐมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการและอัตราเงินเดือนเช่นเดียวกับข้าราชการที่ทำงานในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ แม้อาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยจะถือว่ามีความเกียรติในสังคมไทยแต่ก็มีลักษณะงานที่แตกต่างจากข้าราชการทั่วไป หากไม่เป็นผู้บริหารแล้วก็ไม่มีความก้าวหน้า หรือมีอำนาจในการบังคับบัญชาผู้ใดเลย จึงควรที่รัฐบาลจะให้สิ่งจูงใจผู้ที่ต้องการเป็นอาจารย์ โดยการให้อาชีพอาจารย์มีความเป็นอิสระทางวิชาการ รวมทั้งมีเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการทั่วไปในระดับเดียวกัน วิธีการหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้คือการเสนอให้มหาวิทยาลัยของรัฐอยู่นอกระบบราชการ เพื่อจะได้ไม่ต้องอิงอัตราเงินเดือนข้าราชการ และมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระในเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐบาล โดยที่ไม่ต้องถูกทำโทษทางวินัย เนื่องจากเป็นข้าราชการและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งขณะนั้นรัฐบาลที่มีอำนาจในการปกครองบริหารประเทศก็เป็นรัฐบาลทหาร อธิการบดีของมหาวิทยาลัยมักแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจทางการเมือง

* ปาฐกถาในการประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑-๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ณ ศูนย์ประชุมไบเทค บางนา

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หัวหน้าภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

แม้เวลาได้ผ่านล่วงเลยมา ๔๐ ปี สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปมาก แต่ความพยายามผลักดันแนวนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการก็ได้ดำเนินการมาโดยตลอดและต่อเนื่องกลายเป็นนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย นโยบายดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จในปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในยุคของการปฏิรูประบบราชการ และสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ บทความนี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะอธิบายให้เห็นถึงสภาพปัจจุบันของมหาวิทยาลัยไทย ความเป็นมาของการนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ แนวคิดของการปฏิรูประบบราชการของไทยและแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชน ตลอดจนวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

รูปแบบปัจจุบันของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยอยู่ ๒ ประเภท คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นของเอกชน และมหาวิทยาลัยที่เป็นของรัฐบาล ซึ่งทั้ง ๒ ประเภทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยที่เป็นของเอกชนมีทั้งที่เป็นของคนไทยและเป็นของคนต่างชาติ

มหาวิทยาลัยเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในด้านธุรกิจ การศึกษา ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล ด้านมาตรฐานการศึกษาของรัฐบาลอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม มีมหาวิทยาลัยเอกชนหลายแห่งที่มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาไม่ด้อยกว่าคุณภาพมหาวิทยาลัยของรัฐ สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐมีการบริหารงานอยู่ ๒ รูปแบบ คือมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งในหลาย ๆ กรณีต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ขาดความคล่องตัว และอิสระในการบริหารงาน ส่วนที่เป็นข้อดี คือรัฐยังถือเป็นหน้าที่ในการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้คนยากจนและคนด้อยโอกาสในสังคมได้เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา อีกรูปแบบหนึ่งได้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐนอกระบบราชการ หรือที่เรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการอย่างเต็มรูปแบบ รัฐบาลเพียงกำกับดูแลเชิงนโยบาย มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดกฎเกณฑ์เงินเดือน ค่าจ้าง และการบริหารงานบุคคลได้เอง มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ (อุกฤษ มงคลนาวิน, ๒๕๔๕)

ความเป็นมาของการนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ

ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ประเทศไทยขณะนั้น มีมหาวิทยาลัยทั้งหมด ๕ แห่ง

กระจายสังกัดออกเป็น ๕ ลักษณะ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระจากระบบราชการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์สังกัดกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์สังกัดกรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กระทรวงเกษตรราธิการ และมหาวิทยาลัยศิลปากรสังกัดกรมศิลปากร สำนักนายกรัฐมนตรี ขณะนั้นได้เริ่มมีการพูดถึงการปฏิรูประบบบริหารอุดมศึกษาไทย โดยการรวบรวมมหาวิทยาลัยทั้ง ๕ แห่งเข้าด้วยกัน และต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงและขยายบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาออกไปสู่ภูมิภาค สภามหาวิทยาลัยแห่งชาตินี้ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการครั้งหนึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ แต่การรวมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เข้าด้วยกันก็ยังไม่เกิดขึ้น

หลังจากที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ จึงได้มีการรวมมหาวิทยาลัยของรัฐที่กระจัดกระจายอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำหรับการจัดการอุดมศึกษาขณะนั้น นอกเหนือจากมหาวิทยาลัยของรัฐรวม ๕ แห่งดังกล่าวแล้ว ยังมีวิทยาลัยวิชาการศึกษา และวิทยาลัยครูต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษา ที่ให้การศึกษาระดับ

ปริญญาตรี และประกาศนียบัตรอีกด้วย ฉะนั้น การอุดมศึกษาในประเทศไทยจึงอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงศึกษาธิการ จะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐเกิดขึ้นมาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ย่อมขาดความอิสระในการบริหารงานหลายด้านเท่าที่ควร จึงมีความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขึ้น ซึ่งมีเพียง ๕ มาตรา มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแยกระเบียบบริหารงานบุคคลสำหรับมหาวิทยาลัยออกมาเป็นการเฉพาะ โดยมีจุดมุ่งหมายแต่แรกจะให้มีการปฏิบัติต่ออาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นพิเศษ แต่เมื่อปฏิบัติจริง ๆ ข้าราชการมหาวิทยาลัยกลับเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเป็นผลเนื่องมาจากการวางระบบและขั้นตอนการทำงานของข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และปัญหาการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยเอง ดังนั้น ในทางปฏิบัติการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยของรัฐยังคงอิงระเบียบการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งใช้กับข้าราชการทั่ว ๆ ไป

สัญญาณเริ่มต้นแห่งการรวมพลังความคิดเพื่อการปฏิรูปอุดมศึกษา เกิดขึ้นที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยระหว่างวันที่ ๑-๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยมีการจัดสัมมนาเรื่อง “ปัญหาและบทบาท

มหาวิทยาลัยในประเทศไทย” ขึ้น เพื่ออภิปรายถึงรูปแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับธรรมชาติความต้องการของมหาวิทยาลัย ซึ่งในขณะนั้นมหาวิทยาลัยของรัฐมีเพียงไม่กี่แห่งและยังไม่มีมหาวิทยาลัยของเอกชนเลย

ต่อมา ได้มีการจัดสัมมนาอีก ๓ ครั้ง ด้วยการสนับสนุนของสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยจัดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ การสัมมนา ครั้งที่ ๑ ได้จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๖-๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ เริ่มมีการพูดถึงความสัมพันธที่เหมาะสมระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลอย่างจริงจัง และมีการสะท้อนความคิดที่ว่า มหาวิทยาลัยไม่ควรดำรงฐานะเป็นหน่วยราชการอีกต่อไป ในการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๒๕-๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารอุดมศึกษาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นครั้งแรกที่เริ่มใช้คำว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” สำหรับการสัมมนา ครั้งที่ ๓ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๔-๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๓ ได้ร่างหลักการสำคัญ ๆ ของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ๔ ประการ ซึ่งประกอบด้วย ๑) รูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ๒) ความมีอิสระของมหาวิทยาลัยในการปกครองตนเอง เสรีภาพในทางวิชาการของคณาจารย์ และการมีส่วนร่วมของประชาคม ๓) การบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นระบบราชการ และให้ผลตอบแทนสูงสามารถแข่งขันกับภาค

ธุรกิจเอกชน และ ๔) ความคล่องตัวในการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัย

การสัมมนาทั้ง ๓ ครั้ง ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยสภาการศึกษาแห่งชาติและที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติว่า มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการในการถ่ายทอดและแสวงหาความรู้ โดยถือหลักความเป็นเลิศทางวิชาการ จึงควรแยกมหาวิทยาลัยออกจากกระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ อย่างไรก็ตาม สำนักนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาซึ่งคณาจารย์ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และคณะปฏิวัติก็ยังไม่พร้อมที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางเช่นนั้น เรื่องจึงชะงักลง (ทินพันธุ์ นาคะตะ, ๒๕๔๖, หน้า ๑)

เมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาใน พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดแนวทางของอุดมศึกษาไว้ โดยให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มจัดทำแผนอุดมศึกษา ระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓-๒๕๔๗) ซึ่งได้มีการกำหนดนโยบายไว้ประการหนึ่งว่า

ส่งเสริมมหาวิทยาลัยของรัฐ พัฒนางค์กร และบุคลากรบางส่วนไปสู่สภาพที่ไม่เป็นส่วนราชการ จนถึงขั้นการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการอย่างสมบูรณ์ โดยมีมาตรการรองรับไว้ว่า พัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการ และไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดขึ้นใหม่ ให้มีการบริหารในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรก และต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลโดยการนำของ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้พยายามผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑๘ ฉบับ เข้าสู่สภานิติบัญญัติ โดยร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑๕ ฉบับ เป็นการปรับสถานภาพ มหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑ ฉบับ เป็นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งที่สอง และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอีก ๒ ฉบับ ปรากฏว่าสภานิติบัญญัติมีมติให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง สำหรับร่างพระราชบัญญัติอีก ๑๕ ฉบับ ที่ให้ปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐเป็น

มหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ มีมติให้เลื่อนการพิจารณาออกไป จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง ๑๕ ฉบับ ตกไปทั้งหมด

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เห็นชอบเงื่อนไขการกู้ยืมเงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และมีกรอบนโยบายสำคัญที่ทบวงมหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบ โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง จะต้องพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ในปีเดียวกันนี้ ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงขึ้น โดยมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และได้มีการเปลี่ยนสถานภาพสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ไปเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในขณะที่เดียวกัน มหาวิทยาลัยของรัฐแทบทุกแห่งได้ทำข้อตกลงกับทบวงมหาวิทยาลัยว่าจะร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐบาลได้มีนโยบายให้ครั้งรับข้าราชการเข้าทำงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ให้เข้ามาในสถานภาพพนักงานของรัฐ และทำสัญญาจ้างเป็นคราว ๆ ในปีเดียวกันนี้เอง ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยในมาตรา ๓๖ กำหนดว่า “ให้สถาบันศึกษาของรัฐ ที่จัดการศึกษาระดับ

ปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการ หรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา ๒๑ ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ”

คณาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้เคลื่อนไหวคัดค้านการนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ คณาจารย์ส่วนใหญ่ที่ไม่เห็นด้วยกับการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการได้เสนอความคิดเห็นผ่านช่องทางด้านสภาอาจารย์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่ตนเองสังกัดอยู่ ประธานสภาอาจารย์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ ๑๕ แห่ง และจากมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับอีก ๑ แห่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ ซึ่งได้มีการรวมกลุ่มกันอย่างหลวม ๆ ในชื่อว่า “ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย” หรือเรียกชื่อย่อว่า “ปอมท.”

กระแสของการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้เริ่มชัดเจนมากขึ้นในสมัยรัฐบาลที่นำโดยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้

ได้รับมอบหมายให้ดูแลการปฏิรูประบบราชการไทยและการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ได้มีมติชัดเจนว่า ให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องออกนอกระบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่ปรากฏว่าในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พรรคไทยรักไทยได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ ๒๓ ของประเทศไทย

จากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่กล่าวมาข้างต้น เป็นผลทำให้การนำมหาวิทยาลัยของรัฐ ๒๐ แห่งออกนอกระบบราชการชะงักงันไประยะหนึ่ง ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (ปอมท.) ได้พยายามขับเคลื่อนเสนอความเห็นคัดค้านการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการมาโดยตลอด แต่ที่ปรากฏชัดในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ได้แก่ การจัดสัมมนาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ในหัวข้อเรื่อง “มิติใหม่ของการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย : หัวใจแห่งการพัฒนาชาติ” ขึ้นที่โรงแรมอัมรินทร์ลากูน จังหวัดพิษณุโลก ระหว่างวันที่ ๕-๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อระดมสมองผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทุกฝ่ายให้เกิดความเข้าใจชัดเจนต่อนโยบายและแนวทางปฏิบัติของการปฏิรูปการศึกษา

ในทิศทางที่ถูกต้องของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ที่เพิ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เข้ามาบริหารประเทศ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ปอมท. ได้จัดการสัมมนาทางวิชาการขึ้นในหัวข้อเรื่อง “สถาบันอุดมศึกษาไทย : รูปแบบที่พึงประสงค์ เพื่อแก้วิกฤตชาติ” ขึ้นที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยแนวทางการต่อสู้ของ ปอมท. ได้เสนอรูปแบบการจัดการมหาวิทยาลัยในชื่อว่า “มหาวิทยาลัยอิสระของรัฐ” ซึ่งยังให้คงอยู่ในระบบราชการที่มีความอิสระคล่องตัวทั้งในการบริหารและในทางวิชาการ เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศในศาสตร์ต่าง ๆ ได้มาตรฐานสากล โดย ปอมท. ได้มีมติเห็นด้วยกับการพัฒนาและปฏิรูปมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพ และคล่องตัวในรูปแบบมหาวิทยาลัยอิสระที่บุคลากรมีสถานภาพเป็น “ข้าราชการมหาวิทยาลัย” และในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ปอมท. ได้จัดการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อเรื่อง “ปฏิรูปอุดมศึกษา...ทางรอดของชาติ” ขึ้นที่โรงแรมมิราเคิลแกรนด์กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ ๑๒-๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งยังคงยืนยันหลักการเดิมให้สถานภาพของอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย แยกตัวออกมาจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป (เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ) โดยเสนอให้สามารถแยกบัญชีเงินเดือนออกจากข้าราชการพลเรือนทั่วไปได้ และให้เหตุผลว่า การที่ให้บุคลากรมีสถานภาพ

มั่นคงพอสมควรด้วยการเป็นข้าราชการมหาวิทยาลัย จะทำให้อาจารย์กล้าพอที่จะแสดงความคิดเห็นทางวิชาการอย่างตรงไปตรงมาเพื่อชี้นำสังคม ชี้นำนโยบายของรัฐ

สำหรับการประชุมวิชาการในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ปอมท. ได้จัดการสัมมนาในหัวข้อเรื่อง “อดีต ปัจจุบัน อนาคต : บทบาทอุดมศึกษากับการแก้ปัญหาวิกฤตของสังคมไทย” ขึ้นที่โรงแรม ดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ ๑๐-๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการประชุมวิชาการครั้งนี้ ไม่ได้มีการนำเสนอแนวคิดคัดค้านการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการจากนักวิชาการเลย อีกทั้งประเด็นของการเป็นข้าราชการมหาวิทยาลัยก็ไม่ได้มีการนำมาอภิปรายถึงในที่ประชุมแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นี้เองที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ดำเนินการผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม โดยในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๓ วาระ เป็นที่เรียบร้อย และได้เข้าสู่การประชุมวุฒิสภาในวาระที่ ๑ เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่เหลือก็กำลังทยอยเข้าสู่กระบวนการในการพิจารณาออกเป็นพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในรัฐบาลชุดต่อไป

ปัญหาของระบบราชการไทย กับมหาวิทยาลัยของรัฐ

เฟรด ริกส์ (Fred Riggs, 1966) และ วิลเลียม ซิฟฟิน (William Siffin, 1966) ได้ศึกษาปัญหาของระบบราชการไทย โดย ริกส์ ได้เขียนหนังสือชื่อ Thailand : the Modernization of a Bureaucratic Polity ซึ่งให้เห็นว่าระบบราชการไทยมีอำนาจมากและเติบโตกว่าระบบการเมือง ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเล่นพรรคเล่นพวก และไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวข้าราชการเป็นสำคัญ ในขณะที่ ซิฟฟิน ได้เขียนหนังสือชื่อ The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development โดยกล่าวว่า ระบบราชการไทยไม่ยึดถือหลักเหตุผล ไม่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ มีการแบ่งชนชั้น และอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เป็นทางการ ต่อมาได้มีนักวิชาการชาวไทย ที่ทำการวิพากษ์วิจารณ์ระบบราชการไทย ต่อเนื่องกันมา โดยส่วนใหญ่มองว่าระบบราชการไทยขาดประสิทธิภาพ ทำงานซ้ำซ้อน ขาดการประสานงาน รวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ขาดการประเมินผล นอกจากนี้ ตัวข้าราชการยังขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณ ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ และรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี (ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ และอภิชาติ พันธเสน, ๒๕๓๕, หน้า ๔๐)

มักมีผู้กล่าวอ้างว่าวิกฤตการณ์ของการอุดมศึกษาไทยที่เป็นอยู่ เกิดขึ้นจากการที่สถาบันอุดมศึกษาผลิตบัณฑิตที่ไม่มีคุณภาพ เนื่องจากขาดความเป็นอิสระและคล่องตัวของมหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยยึดกฎระเบียบของทางราชการ ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถดึงดูดคนดี คนเก่งให้เข้าสู่มหาวิทยาลัยได้ อันเข้าลักษณะ “รักษาคนดีไว้ไม่ได้ คนเก่งภายนอกก็ไม่อยากเข้ามาร่วม คนไม่เหมาะสมก็เอาออกยาก” การกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมก็ไม่อาจกระทำได้เพราะยังคงความเป็นข้าราชการอยู่ ดังนั้น การออกนอกระบบจะสร้างความรวดเร็ว ยืดหยุ่นการเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัย หากมีการประเมินผลการพิจารณาที่ดีจะทำให้ทุกคนเก่งขึ้น ที่ผ่านมาระบบราชการไม่มีการประเมินผลเลย เป็นระบบที่มีหลักประกันมากที่สุด ไม่ต้องทำอะไรก็อยู่ได้จนถึงอายุ ๖๐ ปี ผลงานดีไม่ดี ก็ได้เลื่อนขั้นแน่ ๆ ๑ ขั้น ซึ่งหลักประกันเหล่านี้ ทำให้ประสิทธิภาพย่อหย่อนลง

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการกล่าวว่า มหาวิทยาลัยมีปัญหาอยู่ได้ระบบราชการแบบเดียวกับที่ใช้ในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ มาเป็นเวลานาน ทั้งด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งขัดกับลักษณะมหาวิทยาลัยที่ต้องการความเป็นอิสระในทุกด้านจากการแทรกแซงของอำนาจ และอิทธิพลภายนอกมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจึงมีอุปสรรคจากความล่าช้าไม่คล่องตัวจากการควบคุมดังกล่าว

จนยากที่จะก่อให้เกิดความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทางวิชาการขึ้นได้ เพราะการบริหารติดอยู่กับระเบียบราชการ ด้วยเหตุนี้ สาระสำคัญในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย จึงอยู่ที่การปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด ๒๐ แห่ง ให้พ้นจากความเป็นราชการ ไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (กฤษฎา จงจักรพันธ์, ๒๕๔๖, หน้า ๑๐-๑๑) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ จรัส สุวรรณเวลา (๒๕๓๗, หน้า ๒๐) ที่เสนอว่า “การที่สถาบันอุดมศึกษาอยู่ในระบบราชการ ทำให้มีระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่นเป็นผลให้การบริหารงานขาดความคล่องตัว ประสิทธิภาพของงานต่ำ มีการควบคุมการปฏิบัติแต่ไม่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ ระเบียบราชการยังมีข้อกำหนดและข้อห้ามที่ไม่เอื้อให้สถาบันอุดมศึกษาหารายได้เพิ่ม หรือดำเนินงานในลักษณะธุรกิจที่จะเป็นรายได้เสริม”

แม้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการถูกจัดอยู่ในระบบราชการตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ก็ควรระลึกไว้ว่า มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากระบบราชการทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ไม่ใช่องค์การที่มีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยมที่มีชั้นการควบคุมอย่างรัดกุม ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์การที่เหมาะสมกับงานที่ต้องการควบคุมอย่างใกล้ชิดและเด็ดขาด แต่เป็นองค์การแบบแนวนอน เป็นรูปแบบขององค์การที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจจากสมาชิกในองค์การทุกคน มหาวิทยาลัยอาจจัดได้ว่าเป็น

องค์การแบบวงกลมหรือแนวนอน การปฏิบัติงานมหาวิทยาลัยมีลักษณะที่ให้คณาจารย์และนักวิชาการทุกคนทำงานร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาวิชาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ ประเทศไทยได้มีการพัฒนารูปแบบและบรรยากาศของมหาวิทยาลัยไปสู่การบริหารแบบมีส่วนร่วมมาระยะหนึ่งแล้ว ซึ่งหมายความว่า มีการสรรหาหรือเลือกตั้งฝ่ายบริหารเข้ามาบริหารงานโดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย (อุทัย เลาหวิเชียร และ ร.ต.อ. วรเดช จันทรร, ๒๕๓๑, หน้า ๓)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการจัดการอุดมศึกษา

มีนักวิชาการไทยจำนวนมากที่ได้มีบทบาทและเสนอแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทยหลายท่าน อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างผลงานของนักวิชาการที่ได้นำเสนอแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กับการปฏิรูประบบราชการรวม ๓ ราย ได้แก่ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (๒๕๔๐) สุพจน์ ทรายแก้ว (๒๕๔๕) และเรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๔๕) โดย ทศพร ศิริสัมพันธ์ ที่ได้เสนอบทความเรื่อง “การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบตลาด การจัดการสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนิยม” โดยกล่าวว่า กระแสแนวความคิดในเชิงวิชาการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ของการบริหารปกครองไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการ

ภาครัฐ โดยมีแนวคิดพื้นฐานแบ่งออกได้ ๓ ส่วน กล่าวคือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิกและเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน แนวความคิดแบบจัดการนิยม และแนวคิดหลักการประชาธิปไตย

สำหรับ สุพจน์ ทรายแก้ว ได้เขียนหนังสือเรื่อง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้อ้างอิงการศึกษาของทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ ว่าแนวโน้มของการบริหารราชการในประเทศไทย ได้ปรับเปลี่ยนจากกระบวนทัศน์การพัฒนาระบบบริหารราชการแบบดั้งเดิมเป็นการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่ได้มีการบูรณาการกรอบแนวคิดเทคนิคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่หลากหลายมาเป็นกรอบในการดำเนินการ โดยประกอบด้วย ๒ กระบวนทัศน์ ได้แก่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) และการบริหารรูปแบบประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (new democracy)

ในส่วนของ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ ได้เขียนหนังสือเรื่อง การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และข้อวิพากษ์ เสนอแนวคิดการปฏิรูประบบราชการตามกระแสหลักที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐใหม่” โดยกล่าวถึงอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดแนวคิดการทำให้รัฐเป็นระบบตลาด แนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่และการนำไปปฏิบัติในที่ต่าง ๆ ทั้งสหรัฐอเมริกาและยุโรป รวมไปถึงข้อวิพากษ์และท้าทายในการยึดคุณค่าประชาธิปไตยเป็นหลักในการปฏิรูป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การดำเนินการปฏิรูประบบราชการมีอยู่มากมายหลายประการ ซึ่งปรากฏในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๔๔) อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาถึงการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ โดยแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ หลักการที่ ๑ วิธีการที่ ๑ ได้จัดกลุ่มภารกิจของรัฐออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการเอง ภารกิจที่รัฐอาจกระจายหรือร่วมดำเนินการกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่รัฐอาจมอบให้หรือร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น โภคิน พลกุล และชาญชัย แสงศักดิ์ (๒๕๔๑, หน้า ๕๒) ได้สรุปว่าภารกิจพื้นฐานของรัฐออกได้เป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเองโดยไม่สามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐได้ ซึ่งได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การคลัง การอำนวยความสะดวกและกลุ่มภารกิจลำดับรองของรัฐ ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การสื่อสารโทรคมนาคม การไฟฟ้า การประปา ในกรณีหลัง รัฐอาจเลือกดำเนินการได้ ๓ วิธี คือ วิธีแรก รัฐดำเนินการเองโดยมอบให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ วิธีที่สอง รัฐดำเนินการเองโดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินการ และวิธีที่สาม รัฐมอบให้เอกชน

เป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมดูแล
ของรัฐโดยการให้สัมปทานแก่เอกชน

แนวคิดในการจัดการอุดมศึกษา เพื่อการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติของไทยเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการวางแผน
ชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา แนวคิด
ที่ใช้ในการพัฒนาอุดมศึกษาไทยได้อาศัยวิธี
การศึกษาถึงที่สำคัญ ๓ แนวทางหลัก ดังนี้
(Watson, 1980)

๑. แนวการศึกษาที่เน้นแนวคิดด้าน ความต้องการของสังคม (social demand or formula approach)

แนวคิดนี้ได้แก่ ความพยายามคาด
คะเนความต้องการของสังคมในอนาคต โดย
พิจารณาถึงแนวโน้มประชากรและทิศทางของ
สังคม โดยมีสมมติฐานที่ว่า ระดับการ
ศึกษาของประชาชนที่เพิ่มขึ้น ย่อมเป็นผลดี
ต่อเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ดังนั้น
สังคมโดยรวมจึงควรที่จะเป็นผู้ลงทุนใน
เบื้องต้น หากเป็นวิธีการศึกษาในแนวทางนี้
จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่รัฐจะเป็นผู้กำหนด
ทิศทางของหลักสูตรการศึกษาด้านต่าง ๆ
เนื่องจากไม่มีผู้ใดสามารถประเมินถึงความ
ต้องการที่แท้จริงในอนาคตได้ เพราะสถาน-
การณ์ด้านต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
วิธีการศึกษาแนวทางนี้ มุ่งเพียงให้การศึกษา
และส่งเสริมสนับสนุนเครื่องอำนวยความสะดวก

ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้เพิ่มขึ้น เพื่อ
ที่จะตอบสนองความต้องการด้านบุคลากรของ
ประเทศในอนาคต

๒. แนวการศึกษาที่เน้นแนวคิดความ ต้องการกำลังแรงงาน (manpower require- ments approach)

แนวคิดนี้มุ่งที่การพัฒนาทรัพยากร
มนุษย์เพื่อให้เกิดสมรรถภาพสูงสุด โดยมี
สมมติฐานว่า ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ
ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการเพิ่มมูลค่ามาก
ที่สุด ในช่วงเวลาที่รวดเร็วที่สุด ซึ่งอาจจะ
มีการจำกัดทางเลือกอื่น ๆ ของประชาชนใน
ประเทศ เนื่องจากสังคมมีความต้องการความ
ทักษะและความชำนาญการในบางด้าน รัฐ
จึงควรเป็นผู้กำหนดทิศทางในการพัฒนา
อุดมศึกษาว่าต้องการความรู้ ความสามารถ
และชำนาญการในสาขาไหนบ้าง จำนวนเท่าไร
และทำการกำหนดทิศทางของหลักสูตรการ
ศึกษาด้านต่าง ๆ ว่าสาขาใดบ้างที่ควรได้รับการ
สนับสนุนส่งเสริม

๓. แนวการศึกษาที่เน้นในเรื่องของ ผลตอบแทนการลงทุน (the rate of return / cost benefit approach)

แนวคิดนี้เห็นว่า การศึกษาเป็นเพียง
รูปแบบหนึ่งของการลงทุนด้านการพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์ และควรได้รับการเปรียบเทียบกับ
การลงทุนด้านอื่น ๆ และจึงพิจารณาว่า
ควรลงทุนด้านการศึกษามากน้อยเพียงใด
ดังนั้น จึงควรมีการคำนวณต้นทุนของการ
ศึกษาในสาขาต่าง ๆ ว่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด

แล้วทำการเปรียบเทียบกับผลที่ได้รับว่าคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ เพียงใด การลงทุนทางการศึกษาจึงควรที่จะเน้นในสาขาหรือหลักสูตรที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด แนวคิดนี้ได้มีอิทธิพลต่อบรรดาผู้ที่มีความเชื่อว่าการศึกษาเป็นเพียงสินค้าอย่างหนึ่ง ที่มีการแข่งขันในท้องตลาด เพียงแต่ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องควรที่จะกำหนดระบบการตรวจสอบระบบการดำเนินงาน และการประเมินคุณภาพการศึกษาให้เป็นมาตรฐานที่ยอมรับ

แนวการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นมักจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน และเป็นเพียงกรอบที่ใช้ในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา โดยพิจารณาถึงปัจจัยนำเข้าและผลผลิตที่ได้รับ การที่ประเทศไทยประเทศหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ จะเน้นแนวคิดด้านหนึ่งด้านใดเป็นพิเศษ จึงขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ด้านการศึกษาของชาติ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศ และผลที่สังคมคาดหวังจากการศึกษา สำหรับประเทศไทย ในระยะแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เน้นแนวคิดที่สองที่ให้ความสำคัญกับความต้องการแรงงานในสาขาที่เห็นว่าจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เปลี่ยนแนวคิดให้ความสำคัญเรื่องผลตอบแทนการลงทุนเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลพิจารณาเห็นว่ากลุ่มผู้ที่ได้รับการศึกษาในมหาวิทยาลัยมีโอกาสมากกว่ากลุ่มประชาชน ที่ไม่ได้รับการศึกษาในระดับนี้ ดังนั้น มหาวิทยาลัย

ของรัฐจึงได้มีการเสนอหลักสูตรในสาขาที่มีความต้องการสูงโดยมีการเก็บค่าเล่าเรียนที่สูงกว่าหลักสูตรอื่นที่ไม่อยู่ในความต้องการภาคปกติ เช่นเดียวกับการที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีการเปิดหลักสูตรภาคพิเศษซึ่งเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าหลักสูตรภาคปกติ

หลักการที่ใช้สำหรับมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาล

หลักการที่ทบวงมหาวิทยาลัย (ในปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ) ได้กำหนดไว้สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลไทย อาจสรุปออกเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

๑. มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นนิติบุคคล และยังได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ โดยมีอิสระในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ของตัวเองตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย เว้นแต่เรื่องที่ต้องให้ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ จะต้องได้รับการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานในภายหลัง

๒. สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ ประการแรก กำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติการกิจที่สอดคล้องกับ

นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษา รวมทั้งความต้องการของ สังคม ประการที่สอง กำหนดระบบกำกับ และติดตามผลการดำเนินงานและการรายงาน ผล ที่พร้อมจะรับการตรวจสอบได้ ประการ ที่สาม กำกับติดตามให้การดำเนินการให้เป็น ไปตามนโยบาย แผน และเป้าหมายที่ กำหนดไว้ ออกระเบียบข้อบังคับในการบริหาร งานบุคคล งานวิชาการ การเงินและ งบประมาณ และอื่น ๆ และสภามหาวิทยาลัย รับผิดชอบผลการดำเนินงานต่อรัฐบาล

๓. การบริหารงานบุคคล การเป็น พนักงานมหาวิทยาลัย จะต้องผ่านการประเมิน ศักยภาพบุคคล ตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด บุคลากรไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายว่า ด้วยการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์

๔. การบริหารวิชาการ ให้เสร็จสิ้น ที่สภามหาวิทยาลัย แต่จะต้องสอดคล้องกับ นโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนด โดยหน่วยงานกลางเช่น สภามหาวิทยาลัยมี อำนาจอนุมัติหลักสูตรและเปิดการสอน อนุมัติ จัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานต่าง ๆ

๕. การบริหารงบประมาณและ ทรัพย์สิน มีหลักการดังนี้ คือ ประการแรก รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้เพียงพอที่ จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ ถือเป็น รายได้ของมหาวิทยาลัย ประการที่สอง มหาวิทยาลัยกำหนดระบบบริหารงบประมาณ

การเงิน บัญชี และทรัพย์สินของตนเอง โดย ส.ค.ง.จะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ภายหลัง ประการที่สาม รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ประการที่สี่ กรณีที่รายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่าย รัฐพึง จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เท่าที่จำเป็น ประการที่ห้า มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินและทรัพย์สินได้ จัดหาประโยชน์จากที่ ราชพัสดุและทรัพย์สิน และสามารถหาราย ได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้ด้วย ประการที่หก รัฐสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำใน ลักษณะค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา โดย มหาวิทยาลัยต้องนำรายได้อื่นมาสมทบ ส่วน ค่าใช้จ่ายในการลงทุน รัฐจัดสรรให้ตามโครงการ และตามความจำเป็น รวมทั้งรัฐให้การสนับสนุน การจัดตั้งกองทุนขอยอดเงินต้นด้วย

ความแตกต่างระหว่างการบริหารภาครัฐ กับการบริหารภาคเอกชน

การบริหารรัฐกิจ กับการบริหารธุรกิจ มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันหลาย ประการ ในส่วนที่มีคล้ายคลึงกันนั้นจะเห็น ได้ว่า ทั้งสองฝ่ายมีจุดร่วมที่ต่างฝ่ายก็มุ่งเน้น ในเรื่องการบริหารงาน ซึ่งเกี่ยวข้องในเรื่อง ของการร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติการ ของกลุ่มบุคคลที่มุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารรัฐกิจก็มีเอกลักษณ์ของตนเอง แตกต่างจากการบริหารธุรกิจในเรื่องสำคัญหลาย ประการ ดังเช่น โรเบิร์ต เพรสลีย์ และ

นีล สนอร์ทแลนด์ (Robert Pursley and Niel Snortland, 1980, pp. 19-28) ได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของการบริหารงานสาธารณะ (unique considerations in public sector administration) ในหัวข้อต่อไปนี้ คือ ๑) วัตถุประสงค์และความต้องการความชำนาญ (agency objectives and skill requirements) ๒) ความสัมพันธ์ระหว่างความอยู่รอดกับผลการปฏิบัติงาน (linkage between survival and performance) ๓) การขาดการวัดผลการปฏิบัติงาน (lack of performance measures) ๔) ข้อจำกัดต่าง ๆ ของการบรรลุวัตถุประสงค์ (constraints on the achievement of objectives) ๕) มาตรฐานการปฏิบัติงานและผลประโยชน์ที่ขัดกัน (performance standards and conflicting interests) ๖) การขาดความรับผิดชอบ (lack of accountability) ๗) ผลกระทบจากการขาดความเป็นมืออาชีพ (impact of nonprofessionals) และ ๘) เรื่องปลีกย่อยอื่น ๆ (miscellaneous considerations)

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (๒๕๔๐, หน้า ๒๔ - ๒๕) ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของภาคสาธารณะซึ่งเน้นในเรื่องของสาธารณะและโดยมากจะอยู่ในแวดวงของราชการ กับภาคเอกชนซึ่งเน้นในเรื่องส่วนตัวหรือส่วนบุคคลในประเด็นสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้ ๑) การเป็นไปตามกฎหมาย ๒) งบประมาณ ๓) ขอบเขต

และผลกระทบ ๔) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ๕) การตรวจสอบและสอดส่องดูแลทางสาธารณะ ๖) ความเกี่ยวข้องทางการเมือง ๗) ทักษะ ๘) ความมั่นคงและต่อเนื่อง และ ๙) ความคาดหวังของประชาชน

กอร์ดอน และ มิลาโควิช (Gordon & Milakovich, 1995, pp. 18-20) ได้อธิบายถึงความคล้ายคลึงและความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาคสาธารณะกับภาคเอกชน (public and private administration: similarities and differences) ความคล้ายคลึงกันได้แก่การบริหารงานที่มีการออกแบบและกำกับให้บรรลุวัตถุประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และก่อให้เกิดผลกระทบที่มีประสิทธิผล สำหรับความแตกต่างมีหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมการบริหารที่แตกต่างกัน การวัดผลการปฏิบัติงาน การคำนึงถึงแรงกดดันทางการเมืองและระเบียบราชการ ความรับผิดชอบในผลของการบริหารงาน การตรวจสอบและสอดส่องดูแลจากสาธารณชน ในความเห็นของกอร์ดอนและมิลาโควิช ทั้งภาครัฐและเอกชนเริ่มมีความสัมพันธ์เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากการที่ภาครัฐเริ่มที่จะมีการมอบหมายหรือจ้างภาคเอกชนให้ทำหน้าที่ในบางเรื่องแทน เช่น การรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาด เป็นต้น

มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล กับมหาวิทยาลัยเอกชน : ความคล้ายคลึงและแตกต่าง

ความคล้ายคลึงกันในการบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจอยู่ที่เรื่องการบริหารจัดการ ทรัพยากรขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของ องค์การที่ตั้งไว้ นักบริหารทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชนมีบทบาทคล้ายคลึง กัน กล่าวคือต้องใช้ความรู้และความชำนาญ ด้านการบริหาร เพื่อบริหารจัดการกิจการ มหาวิทยาลัยที่ตนดูแลให้บรรลุผลสำเร็จอย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิด ความพึงพอใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะได้อธิบายพอสังเขปถึง ความแตกต่างระหว่างการบริหารมหาวิทยาลัย ของรัฐกับการบริหารมหาวิทยาลัยเอกชนใน ภาพรวม โดยประมวลจากกรอบแนวคิด ความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาครัฐ กับการบริหารงานภาคเอกชนของผู้เขียน (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, ๒๕๔๗, หน้า ๓๑-๓๓) ดังนี้

๑. ข้อจำกัดเกี่ยวกับกฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับ

มหาวิทยาลัยของรัฐสร้างขึ้นมาจาก กฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดขึ้น กฎหมายที่จัดตั้งมหาวิทยาลัย ของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดตั้ง มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง และกฎข้อ

บังคับอื่น ๆ ที่อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว สำหรับมหาวิทยาลัยเอกชนจัดตั้งขึ้น ด้วยความยินยอมพร้อมใจของผู้ประสงค์จะ ลงทุนด้านธุรกิจการศึกษา แม้การจัดตั้งจะ ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน แต่มหาวิทยาลัย เอกชนก็สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ในการบริหารธุรกิจของตนเองได้ ซึ่งรวมถึง การกำหนดหรือปรับปรุงโครงสร้างของมหา- วิทยาลัยได้ไม่ยาก ในขณะที่มหาวิทยาลัย ของรัฐ หากเป็นส่วนราชการแล้วก็ต้องอิง กฎเกณฑ์ของระบบราชการไทย และในกรณี จะปรับปรุงโครงสร้างภายในของมหาวิทยาลัย เองก็ทำได้ยาก เพราะต้องออกเป็นพระ ราชกฤษฎีกา หรือประกาศกระทรวง หาก เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ก็จะมี ความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยมีสภา มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นองค์กรสูงสุดในการ กำหนดกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ในรูปของ คำสั่งข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ ซึ่ง สามารถปรับปรุงโครงสร้างภายในได้ง่ายขึ้นด้วย

๒. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

มหาวิทยาลัยของรัฐดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย วัตถุประสงค์หลักของการบริหารงานภาครัฐ คือการให้บริการสาธารณะกับชุมชน ไม่ใช่เพื่อ หาผลกำไร ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะ วัดผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยของรัฐ ในรูปของตัวเงิน ซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัย เอกชนที่มีจุดมุ่งหมายแสวงหาผลกำไร ยกเว้น

บางกรณีที่ตั้งอยู่ในรูปของมูลนิธิ โดยมหาวิทยาลัยเอกชนอาจมีการกำหนดเป้าหมายในการรับผลกำไรจากการประกอบการในแต่ละปี และสามารถปฏิบัติงานในรูปของตัวเงินได้ มหาวิทยาลัยเอกชนสามารถกำหนดนโยบายของตนเอง และผ่อนคลายเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้นได้ ซึ่งผิดกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่อาจจะต้องดำเนินการบางอย่างด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากอาจถูกแรงกดดันจากกระทรวงศึกษาธิการ กลุ่มผลประโยชน์ หรือการเรียกร้องจากสังคมให้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า มหาวิทยาลัยเอกชนมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่เข้มงวดกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ เนื่องจากความแตกต่างในกระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยและความรู้สึกของความเป็นเจ้าของ

๓. ความรับผิดชอบ

ผู้บริหารระดับสูงในมหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานกับสภามหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และยังจะต้องคำนึงถึงบุคคลฝ่ายต่าง ๆ เช่น นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนที่มาใช้บริการ และสาธารณชน สำหรับผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยเอกชนจะต้องรับผิดชอบต่อสภามหาวิทยาลัยซึ่งส่วนหนึ่งมาจากผู้ถือหุ้นที่มีเสียงข้างมาก แม้ว่าผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเอกชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับคณะหรือภาควิชา จะต้องคำนึงถึงความต้องการของนิสิต นักศึกษาบ้างก็ตาม

แต่ก็มีความรู้สึกรับผิดชอบน้อยกว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐที่ทำงานให้กับภาคสาธารณะ และยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ จากรัฐบาล

๔. การควบคุมการทำงานของผู้นำ บังคับบัญชา

เป็นที่ปรากฏชัดว่าผู้บริหารงานในมหาวิทยาลัยของรัฐ ทั้งที่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีข้อจำกัดในทางกฎหมายที่จะบังคับบัญชาคณาจารย์และบุคลากรได้น้อยกว่าผู้บริหารในมหาวิทยาลัยเอกชน เนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีกฎหมายคุ้มครองอยู่ แม้มหาวิทยาลัยของรัฐจะออกนอกระบบราชการแล้วก็ตาม มหาวิทยาลัยก็ยังคงถือเป็นองค์การมหาชนของรัฐซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองแตกต่างจากมหาวิทยาลัยของเอกชน

๕. ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน ของภาครัฐและภาคเอกชน

โดยทั่วไปมหาวิทยาลัยของรัฐได้รับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาล และได้รับเงินรายได้ที่เรียกเก็บจากนิสิตนักศึกษา ในขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนได้รับเงินค่าใช้จ่ายเริ่มต้นจากเงินลงทุนของบรรดาผู้ลงทุน เงินที่ได้รับจากการจัดบริการในรูปแบบต่าง ๆ และเงินรายได้ที่เรียกเก็บจากนิสิตนักศึกษา อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ รัฐบาลได้ให้เงินสนับสนุนช่วยเหลือมหาวิทยาลัยเอกชนเพิ่มขึ้น เช่น การให้เงินกู้เพื่อพัฒนาคณาจารย์ เป็นต้น ในขณะเดียวกันมหาวิทยาลัย

ของรัฐบาลเองก็สามารถขอรับเงินบริจาคสนับสนุนจากภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม หรืออาจมีการทำสัญญากับภาคเอกชนให้มาลงทุนทางการศึกษา เช่น การสร้างหอพัก การสร้างโรงอาหาร เป็นต้น

๖. ความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับกระบวนการทางการเมือง

มหาวิทยาลัยของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะมากกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งในการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และอาจมีบุคคลฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงานภายในหน่วยงาน ซึ่งได้แก่ประชาชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง ส่วนราชการอื่น ๆ ฉะนั้น ในการตัดสินใจเรื่องใด ๆ ของผู้บริหารในมหาวิทยาลัยของรัฐไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับ จึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากกว่าผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเอกชน

บทสรุป

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐจะออกนอกระบบราชการเป็นเรื่องที่ประชาชนโดยทั่วไปยังให้ความสนใจน้อย หรือแม้แต่คณาจารย์และบุคลากรของมหาวิทยาลัยเอง ในแวดวงของมหาวิทยาลัยของรัฐเอง ก็ยังแบ่งแยกความคิดออกเป็น ๒ ฝ่ายที่ค่อนข้างเห็นชัดเจน กล่าวคือมีฝ่ายผู้สนับสนุน ซึ่งได้แก่ฝ่ายผู้บริหารของมหาวิทยาลัยที่ต้องการให้มหาวิทยาลัย

ออกนอกระบบราชการและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายคัดค้านการออกนอกระบบ ซึ่งได้แก่ฝ่ายคณาจารย์ที่ยังประสงค์ให้คงสภาพของบุคลากรเป็นข้าราชการอยู่ ในมุมมองของฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยเห็นว่า มหาวิทยาลัยจะเป็นเลิศได้ต้องมีหลัก ๔ ประการด้วยกัน คือ เรื่องการบริหารโครงสร้างต้องมีความคล่องตัว การจัดทำหลักสูตรต้องมีความเป็นอิสระ การบริหารทางวิชาการต้องมีความเป็นอิสระ และการบริหารการเงินและทรัพย์สินต้องมีความเป็นอิสระหลัก ๔ ประการนี้ยังทำได้ยากหากมหาวิทยาลัยของรัฐยังมีสถานภาพเป็นส่วนราชการอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่มีอิสระมีกฎระเบียบมากมายทำให้เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัว นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังมีแนวคิดสำคัญคือการกำจัดอาจารย์ ๒ จำพวก ได้แก่ พวก “ไม้ตายซาก” และพวก “เดินสาย” และอาจรวมถึงอาจารย์อีกกลุ่มคือ พวก “นักวิจารณ์” หากมหาวิทยาลัยยังคงเป็นส่วนราชการอยู่ก็ยากที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น

ในมุมมองของฝ่ายคณาจารย์ที่ยังคงอยากให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นส่วนราชการอยู่นั้น ประเด็นสำคัญคงอยู่ในเรื่องสถานภาพของอาจารย์ที่เป็นข้าราชการ เพราะเห็นว่าการเป็นข้าราชการมีความมั่นคงในอาชีพ ความก้าวหน้า เกียรติยศ ศักดิ์ศรี ขวัญและกำลังใจ ในอดีตที่ผ่านมาระบบมหาวิทยาลัยไทยที่เป็นส่วนราชการก็ได้สร้างนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและความโดดเด่นทางวิชาการมากมาย

การเป็นอาจารย์ในระบบราชการทำให้อาจารย์กล้าที่จะแสดงความคิด ความเห็น กล้าที่จะชี้นำสังคม วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของฝ่ายบริหาร ทั้งระดับหน่วยงานและรัฐบาลเปรียบเสมือนกระจกส่องเงาให้กับมหาวิทยาลัย และประเทศชาติ

เหตุผลสำคัญที่เห็นว่าการนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการอาจมีผลเสียตามมา คือการที่มหาวิทยาลัยมีทิศทางที่มุ่งสู่ธุรกิจการศึกษา การให้มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสามารถกำหนดกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ ได้เองเป็นอิสระ อาจก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยส่วนกลางที่มีชื่อเสียงและทรัพยากรมากก็สามารถใช้กลไกตลาดดึงดูดคณาจารย์ที่มีคุณภาพให้ไหลออกจากมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคไปสู่มหาวิทยาลัยในส่วนกลาง นอกจากนี้การกำหนดระเบียบการเงินได้เองก็ก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันได้อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ “คอร์รัปชันในเชิงนโยบาย” เนื่องจากการกำหนดให้การดำเนินงานทุกอย่างสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด ถ้าหากสภามหาวิทยาลัยไม่เข้มแข็ง ก็จะทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเกิดปัญหาในระบบอุดมศึกษาภาพรวมได้ เช่น การนำมหาวิทยาลัยของรัฐมุ่งสู่ธุรกิจการศึกษา โดยเน้นการหารายได้เป็นสำคัญ

แม้ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งยังไม่ออกนอกระบบราชการก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้มีการเตรียมพร้อมในการออกนอกระบบ โดยการเปิดโครงการนอกระบบขึ้น หน่วยงานนอกระบบเหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยมติของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การจัดตั้งหน่วยงานนอกระบบทำให้เกิดการแข่งขันในการผลิตบัณฑิต โดยมหาวิทยาลัยจากส่วนกลางได้ออกไปเปิดสาขามากมายในภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันมหาวิทยาลัยของรัฐในภูมิภาคหลายแห่งก็ได้ทำการเปิดการเรียนการสอนในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะหลักสูตรภาคพิเศษระดับปริญญาโทในสาขาที่ได้รับความนิยมซึ่งสามารถหารายได้ได้อย่างดี มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเกิดการแข่งกันระหว่างสถาบันด้วยการใช้กลยุทธ์ในการแย่งชิงคณาจารย์ที่มีชื่อเสียง และลูกค้าคือผู้เรียน ตลอดจนมาตรการในการแข่งขันในการตัดราคาค่าเล่าเรียน ต่างฝ่ายต่างมองเป็นคู่แข่งทางการค้าแทนการร่วมมือเป็นพันธมิตร

ผู้เขียนขอสรุปบทความนี้โดยนำเสนอแนวคิดเชิงวิพากษ์ของนักวิชาการที่สะท้อนให้เห็นทิศทางธุรกิจอุดมศึกษาว่า “กระแสการขยายตัวอย่างบ้าคลั่งของสถาบันอุดมศึกษาในการเป็นศูนย์และวิทยาเขตสัญจรไปทั่ว เพื่อแย่งชิงผู้เรียนที่กระหายปริญญา เท่า ๆ กับมหาวิทยาลัยที่กำลังโหยหารายได้ จากสถิติพบ

ว่าปัจจุบันมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมทั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏได้เปิดอุดมศึกษานอกสถานที่แบบนี้ไปเกือบ ๓๐๐ แห่ง ด้วยหลักสูตรเกือบ ๑,๐๐๐ หลักสูตร และผู้เรียนหลายแสนคน

เฉลี่ยแล้วเราจึงมีอุดมศึกษาถึงจังหวัดละ ๔ แห่ง แต่จะเป็นอุดมศึกษาแห่งปัญญา หรืออุดมศึกษาแห่งเงินตรา สังคมและตลาดแรงงานย่อมเป็นผู้ตัดสิน”

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๕๖). มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : บวกหรือลบกับอุดมศึกษาไทย. กรุงเทพฯ : ดอกหญ้ากรู๊ป.
- จรัส สุวรรณเวลา. (๒๕๕๕). วิฤติการณ์สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย. ใน กมลพรรณ แสงมหาชัย (บรรณาธิการ), วิฤติอุดมศึกษาของไทยและทางออกของปัญหา (หน้า ๑๓-๒๕). กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.
- ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ และอภิชัย พันธเสน. (๒๕๓๕). ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิชัยพัฒนา.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (๒๕๕๑). การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบตลาดการจัดการสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนิยม. ใน การจัดการปกครองกับชนบทและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ ในวาระครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๕๖). มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. กรุงเทพฯ : สหยาปลือกและการพิมพ์.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๑). กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (๒๕๕๕). การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ปัทมการพิมพ์.
- สร้อยตระกูล (ดิยานนท์) อรรถมานะ. (๒๕๕๐). สาธารณบริหารศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุพจน์ ทราญแก้ว. (๒๕๕๕). การจัดการภาครัฐแนวใหม่. พระนครศรีอยุธยา : โรงพิมพ์เทียนวัฒนา.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (๒๕๔๗). หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์จิงเจริญการพิมพ์.

_____. (๒๕๔๕, ๑๖ กันยายน). มหาวิทยาลัยนอกระบบ : ความชัดเจนหรือสับสนของทิศทาง
อุดมศึกษาไทย. ใน *สยามรัฐ*, หน้า ๗.

_____. (๒๕๔๕, ๑๕ ธันวาคม). การปฏิรูประบบมหาวิทยาลัยของรัฐ : บทพิสูจน์การมีส่วนร่วม
ของประชาคมมหาวิทยาลัย. ใน *สยามรัฐ*, หน้า ๑๕.

อมรวิชัย นาคทรัพย์ และสมพงษ์ จิตระดับ. (๒๕๔๗, ๘ เมษายน). เรายังจะเป็นเสียงแห่ง
มนธรรมให้สังคมได้อยู่หรือ. ใน *ไทยโพสต์*, อ้างถึงใน จดหมายข่าวสภาอาจารย์
มหาวิทยาลัยบูรพา. ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑ ประจำเดือนเมษายน ๒๕๔๐.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (๒๕๔๕). การปฏิรูประบบมหาวิทยาลัยของรัฐ (มหาวิทยาลัยไร่เจมทิส :
วิกฤติของชาติ) ใน *สารสภาอาจารย์ มหาวิทยาลัยบูรพา*, ฉบับพิเศษ. ปีที่ ๑๒/๒๕๔๕

อุทัย เลาหวิเชียร และวรเดช จันทรศร, ร.ต.อ. (๒๕๓๑). *การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย*.
กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ

Gordon, G.J. & Milakovich, M. (1995). *Public administration in America* (5th ed).
New York : St.Martin' Press.

Purseley, R. D. & Snortland, N. (1980). *Managing Government Organizations*. Belmont,
CA : Duxbury Press.

Riggs, F. W. (1966). *Thailand : the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu : East-West
Center Press.

Siffin, W. J. (1966). *The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development*.
Honolulu : East-West Center Press.

Watson, K. (1980). *Education Development in Thailand*. Hong Kong : Heinemann Asia.



