

มุมมองหนึ่ง...การออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัย

จันทร์ เพชรานนท์

สืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 ทำให้รัฐเร่งใช้นโยบายการปฏิรูประบบบริหารและจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างจริงจัง ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลทำไว้กับธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ว่าจะต้องปรับปรุงฐานะของสถาบันอุดมศึกษาไม่ให้เป็นส่วนราชการภายในปี พ.ศ. 2545

กระแสความตื่นตัวต่อการเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการได้แพร่กระจายออกไปและมีการวิพากษ์วิจารณ์ไปต่างๆ นานา ด้วยข้อสงสัยว่าออกนอกระบบราชการแล้ว ใครจะได้ประโยชน์ จะทำให้มหาวิทยาลัยที่เคยเป็นของรัฐดีขึ้นอย่างไร และดีจริงอย่างที่คาดหวังไว้หรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็เกิดความหวาดหวั่นต่อสถานภาพของมหาวิทยาลัยและสถานภาพของการเป็นข้าราชการว่าจะถูกเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใด อนาคตในภายภาคหน้าจะดำเนินไปในทิศทางใด

จากการติดตามสถานการณ์การออกนอกระบบราชการเท่าที่ผ่านมาพอสังเขป และล่าสุดได้มีโอกาสร่วมประชุมทางวิชาการประจำปี 2541 ของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เรื่อง 'การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ' เมื่อวันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2541 ที่จังหวัดพิษณุโลก พอจับประเด็นที่สำคัญๆ ได้ดังนี้

1. การออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐ ก็คือ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่มีสถานภาพของการเป็นราชการ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ และก็ไม่เป็นเอกชนเช่นกัน เน้นแต่เพียงว่ามีการบริหารงานอิสระภายในกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย โดยรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินงบประมาณในความหมายเดิม แต่จะมีการพิจารณาจาก 'ศักยภาพความสามารถของมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบราชการที่จะมีรายได้จากภายนอก และค่านึงถึงค่าใช้จ่ายต่อนักศึกษาโดยเฉลี่ย เพื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามหลักการใหม่ของระบบความรับผิดชอบในการใช้งบประมาณ (Accountability) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น'¹

จะเห็นว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ก็คือ รัฐยังช่วยเหลืออยู่บ้างด้วยเงินงบประมาณ แต่เปลี่ยนไปใช้คำว่า 'เงินอุดหนุน' แทน โดยจะต้องมีการหารายได้เพิ่มขึ้นจากภายนอกด้วยเช่นกัน และพูดถึงต้นทุนการผลิตนักศึกษาที่เหมาะสมตามความเป็นจริงไม่ใช่ตัวเลขที่เกิดขึ้นตามระบบงบประมาณเดิม

2. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการและให้เกิดการพึ่งตนเองให้มากขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ท่านปลัดทบวงมหาวิทยาลัย รศ. ดร. วันชัย ศิริชนะ ได้กล่าวสรุปในการปิดประชุมทางวิชาการครั้งนี้ โดยย้ำเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่า เป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ก็คือ การพัฒนาระบบการบริหารการจัดการในมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้นด้วยการปกครองตัวเองให้มากขึ้น โดยมีแนวคิดของการพึ่งพาตัวเองเป็นหลัก และทบวงมหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหรือผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการมากกว่าระบบราชการที่เป็นอยู่ สรุปได้ว่าพยายามผลักดันให้มหาวิทยาลัยที่เคยเป็นของรัฐพยายามยืนอยู่ด้วยลำแข้งของตนเอง และทบวงมหาวิทยาลัยจะคอยเป็นพี่เลี้ยงในการทำงานให้สะดวกขึ้น ไม่ใช่ควบคุมอย่างในอดีต ซึ่งดูเสมือนว่าจะลดบทบาทความสำคัญของทบวงฯ ลง

3. ระบบใหม่ที่เกิดขึ้นในการบริหารการจัดการมหาวิทยาลัย จะต้องเป็นสิ่งที่มหาวิทยาลัยสร้างขึ้นเองภายใต้วัฒนธรรมและความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของตัวเอง ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับลักษณะของงานออกแบบที่กำลังพูดถึงกันมากในตอนนี้เป็นเรื่องของงานออกแบบที่เห็นลักษณะเฉพาะตัวขององค์กร (Corporate Identity) ไม่ใช่ใช้แนวคิดมาตรฐานมาสร้างกรอบ แล้วก็ได้รูปแบบมหาวิทยาลัยแบบเดียวกันทั่วประเทศ แต่ต้องมีความหลากหลาย และมีจุดเด่นเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยหนึ่งอาจเป็นแบบอนุรักษ์นิยม (Conservative) ส่วนอีกมหาวิทยาลัยเป็นแบบไฮเทค (Hitech หรือ High technology)

8

4. การสร้างระบบใหม่ที่ว่านี้ก็คือน มหาวิทยาลัยจะต้องสร้างพระราชบัญญัติขึ้นมาใช้เอง และมีผู้บริหารที่สำคัญเรียกว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบไปแล้วและที่กำลังดำเนินการเพื่อการออกนอกระบบก็มักจะมีกลุ่มผู้บริหารในภาคเอกชน (Private Sector) หรือผู้บริหารมีอาชีพต่างๆ เข้ามาเป็นกำลังสำคัญในกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตัวอย่างเช่นที่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เพิ่งออกนอกระบบไปได้ประมาณ 8 เดือน (นับถึงเดือนพฤศจิกายน 2541) มีนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้บริหารระดับสูงของภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายว่าความน่าเชื่อถือในสังคมของคนกลุ่มนี้จะช่วยเพิ่มความสามารถในการหารายได้ และการเพิ่มผลิตภาพ ในลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ระบบการบริหารจัดการแบบเอกชนมีความสำคัญต่อการบริหารและจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างมาก โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนหรือร่วมทุน หรือเป็นฐานรองรับในการหารายได้ เป็นประเด็นสำคัญต่อเนื่องถึงการทำวิจัยในสถาบัน ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการค้ามากขึ้น

5. ระบบใหม่ที่เกิดขึ้นเน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) สู่ระดับปฏิบัติการ ในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นในการกำหนดนโยบายและแนวทางของแผนงาน

โดยรวมของสถาบันในลักษณะรวมศูนย์ (Central Services and Authority) ก็คือต่อไปคณะหรือสำนักวิชาต่างๆ จะต้องสร้างกลไกในการบริหารและจัดการงานภายใต้วัฒนธรรมของตนเอง แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดรวบยอด (Concept) ของสถาบัน ซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยใช้หลักประชาธิปไตยตั้งแต่เริ่มต้นการร่างพระราชบัญญัติที่มีกรอบนโยบาย กฎเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยร่วมกัน

ตรงนี้มีหลักการที่สำคัญของการกระจายอำนาจคือ ปูพื้นฐานประชาธิปไตย ทุกคนจะต้องใช้สิทธิเสียงในการทำประชาพิจารณ์กันอย่างจริงจัง จะนอนหลับทับสิทธิ์ไม่สนใจว่าใครจะมาบริหาร หรือบริหารด้วยนโยบายอะไรไม่เกี่ยวกับตนเองไม่ได้อีกแล้ว เพราะนโยบายระบุชัดว่าให้ทุกคนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ถือว่าให้สิทธิและเสรีภาพแล้วจะบอกว่าจะไม่รู้ไม่เห็นไม่ยอมรับแล้วทำตามอำเภอใจอย่างที่เคยปฏิบัติไม่ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่าปัญหาของเรื่องนี้คงไม่อยู่ที่ปลายทาง แต่อยู่ที่ต้นทางที่จะต้องตอบให้ได้ว่าอะไรคือวัฒนธรรมที่สร้างสรรค์ (Culture) ของเรา ไม่ใช่เอจอตตา (Ego)

**สภาพภาพของข้าราชการ
ใหม่มหาวิทยาลัยจะต้อง
ถูกเปลี่ยนสภาพไป
เป็นพนักงานขององค์กร
มหาชนโดยมีการให้ผล
ประโยชน์ตามระบบเงิน
เดือนเอกชนและคิดตาม
ภาระงานและให้สวัสดิ-
การแบบสวัสดิการสังคม**

6. หลักการกระจายอำนาจได้นำไปใช้กับระบบการให้เงินงบประมาณตามคณะหรือสำนักวิชาหรือภาควิชา คือจะใช้แนวคิดเดียวกับกรอบที่รัฐบาลตั้งไว้ โดยรัฐบาลเน้นการดู input และ output ให้มหาวิทยาลัยจัดกลไกภายในเอง ซึ่งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเรียกตรงๆว่าเป็น 'black box concept'² วิธีการนี้ คณะ สำนัก และภาควิชาจะได้บอดหนุนที่แบ่งสรรจากมหาวิทยาลัยไปรับผิดชอบในการบริหารด้านรายรับรายจ่าย รวมถึงการหารายได้เพิ่มขึ้น ด้วยวิถีทางของแต่ละคณะ สำนัก หรือภาควิชา ภายใต้กรอบแนวคิดและเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ในพระราชบัญญัติ ตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงอุดมการณ์ในการสร้างระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญ นั่นหมายถึงว่าต้องคิดถึงการผลิตนักศึกษาที่มีคุณภาพเป็นหลัก ดังนั้นการบริหารการเงินในแนวความคิดนี้ต้องตระเตรียมแผนการณ้อย่างรอบคอบ เพราะเงินก้อนนี้คือต้นทุนที่ไม่ควรขาดทุน

7. หลักการที่สำคัญที่สุดของการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยก็คือ การสร้างประสิทธิภาพที่สูงขึ้นเทียบเท่ากับสากล เพราะปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) รุนแรงมาก และต้องมีระบบของการแข่งขันกันตลอดเวลา เพื่อก้าวไปสู่ข้างหน้า หรือสร้างความเป็นเลิศเป็นหนึ่งสุดแต่จะตั้งเป้าหมายอะไรไว้ก็ตาม ประสิทธิภาพที่ว่าเป็นของใครหรือของระบบ หรือมีระดับเป้าหมายสูงแค่ไหนก็จะต้องพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละกระบวนการ (Process) แต่ที่แน่ๆ กระบวนการที่สำคัญในการสร้างประสิทธิภาพก็คือ การประเมินประสิทธิภาพของคนและงานในมหาวิทยาลัยนั้นๆ โดยเฉพาะเรื่องของคนทำงานตั้งแต่กลุ่มผู้บริหาร อาจารย์ และพนักงานต่างๆ ทั้งหมด โดยเน้นว่าใครจะประเมินใคร แบบไหน อย่างไร โดยใคร จะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ยุติธรรม และโปร่งใส ตั้งแต่ต้น

และค่อนข้างชัดเจนว่าการประเมินประสิทธิภาพกำหนดได้ด้วยภาระงานต่างๆ ที่กำหนดของแต่ละหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยประสิทธิภาพตามภารกิจต่างๆ (Performance) ของแต่ละบุคคลหรือแต่ละงานจะเป็นดัชนีชี้วัดคุณภาพและผลประโยชน์ที่จะได้รับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเป็นมาตรฐานสากลในแต่ละระดับด้วย

8. การเน้นจุดเด่นของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นอกเหนือจากควมมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวแล้ว จะต้องมีบทบาทเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยด้วย เพราะถือว่าเป็นกิจกรรมที่เพาะความสามารถขึ้นในตัวอาจารย์ และผลงานวิจัยสามารถนำไปใช้นำสังคมหรือนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์หรือเพื่อบริการสังคมได้ ในขณะเดียวกัน การผลักดันงานวิจัยให้เกิดขึ้นจะนำไปสู่การประเมินประสิทธิภาพของอาจารย์ นอกเหนือจากภาระการสอนซึ่งจะมีผลต่อการวัดประสิทธิภาพ และเป็นผลต่อการพิจารณาผลประโยชน์ที่อาจารย์พึงได้รับ

และเมื่อตั้งเป้าว่าต่อไปมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย ก็จะมีผลตามมาว่ามีจุดเด่นของการวิจัยในด้านใด เช่น ด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ในภูมิภาค ด้านการส่งเสริมการผลิตทางอุตสาหกรรม ด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หรืออื่นๆ ทุกมหาวิทยาลัยต้องกำหนดไว้ตั้งแต่ต้น และพยายามสร้างสำนักวิจัย สถาบันพัฒนา สถาบันฝึกอบรม และศูนย์ต่างๆ ขึ้นมาเพื่อเป็นสถาบัน นอกกระบบราชการในลักษณะเป็นจุดติดต่อระหว่างมหาวิทยาลัยและเอกชน (Liaison Office) หรือเพื่อเป็นศูนย์กลางเพื่อการบริหารวิทยาการความรู้ในการบริการสังคมแล้วแต่จะกำหนดขึ้น โดยในแต่ละมหาวิทยาลัยอาจจะมีสำนัก สถาบัน ศูนย์ต่างๆ เท่าไรก็ได้ ขึ้นอยู่กับสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง และความเด่นเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย

9. สถานภาพของข้าราชการในมหาวิทยาลัยจะต้องถูกเปลี่ยนสถานะภาพไปเป็นพนักงานขององค์กรมหาชน โดยมีการให้ผลประโยชน์ตามระบบเงินเดือนเอกชนและคิดตามภาระงาน และให้สวัสดิการแบบสวัสดิการสังคม ตามลักษณะกฎหมายแรงงาน ซึ่งต้องสะสมโดยการหักไว้เป็นกองทุนต่างๆ จากเงินเดือนที่ได้รับ โดยเรื่องของเงินเดือนได้ถูกตั้งเป้าไว้ว่าจะต้องสูงกว่าเงินเดือนข้าราชการหรือไม่น้อยไปกว่าที่เป็นอยู่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ตั้งไว้ของแต่ละมหาวิทยาลัย และแต่ละรูปแบบวัฒนธรรมของแต่ละคณะภาควิชาด้วยเช่นกัน

จากประเด็นข้างต้นนี้ สามารถสรุปได้สั้นๆ ว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัย เน้นความคล่องตัวในการบริหาร การจัดการภายในมหาวิทยาลัยด้วยกลไกภายในเป็นสำคัญ โดยมีจุดมุ่งหมายว่า มหาวิทยาลัยจะมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วยความเป็นอิสระ และมีการพึ่งพาตนเองแบบกระจายอำนาจ แต่ยังคงได้รับการสนับสนุนด้วยเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ตามศักยภาพความสามารถของมหาวิทยาลัยว่ามีโอกาสของความเป็นไปได้ของการหารายได้มากน้อยเท่าไร กับต้นทุนจริงในการผลิตนักศึกษา โดยต้องมีการเปรียบเทียบความสามารถหรือประสิทธิภาพในระหว่างมหาวิทยาลัยประเภทเดียวกัน หรือรูปแบบเดียวกัน ในขณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องขยายวงของการทำวิจัยให้มากขึ้น เพื่อสร้างจุดเด่น

*เราควรออกนอกระบบ
อย่างสง่างาม...ไม่ใช่เวลา
ที่จะนั่งอยู่เฉยๆ เข้าขาม
เย็นขามอย่างที่เขาตรา
หน้าเราไว้ จะได้ไม่ต้อง
เสียใจเมื่อถึงปี 2545
เพราะ สจล. ถูกกวาด
ออกจากระบบราชการ
แบบตั้งตัวไม่ติด ตั้งรับ
ไม่ทัน*

พร้อมๆ ไปด้วยการใช้ในเชิงพาณิชย์มากขึ้น และใช้เป็นส่วนหนึ่งในการประกันคุณภาพ การศึกษา และประเด็นสุดท้ายที่สำคัญคือ **ข้าราชการจะถูกเปลี่ยนสถานะไปเป็น พนักงาน หรือถ้ารู้สึกตะขิดตะขวงใจอาจใช้คำว่า 'ข้าราชการ'** ตามที่อธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม รศ. ดร. ภาวิศ ทองโรจน์ ตั้งขึ้นในที่ประชุมครั้งนี้แทนก็ได้

ปัญหาต่อไปในอนาคตของมหาวิทยาลัยเราจะเป็นอย่างไร ในเวลานี้คงไม่ใช่เวลาที่จะมา ถกเถียงกันว่า จะออกหรือไม่ออกนอกระบบราชการแล้ว แต่เราต้อง**มีความพร้อมในการตอบรับกับสถานการณ์ข้างหน้า** ซึ่งอาจจะต้องออกนอกระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อถึงปี 2545 ถึงแม้ว่าปัจจุบันผู้บริหารระดับสูงของสถาบันจะยื่นกรณท่อนการเป็น มหาวิทยาลัยสุดท้ายที่จะออกนอกระบบราชการถ้าจำเป็นต้องออกก็ตาม แต่สิ่งที่ต้อง คำนึงถึงในเวลานี้ก็คือ เราควรออกนอกระบบอย่างสง่างาม มีการเตรียมแผนต่างๆ ไว้ รองรับในระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะการสร้าง**ความเข้มแข็งให้กับระบบการประกัน คุณภาพ** โดยใช้เวลาเท่าที่มีเหลืออยู่อีก 2-3 ปีนี้ในการติดตามสถานการณ์การ ออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องรู้เขารู้เรา ต้องมีพรรคพวก หรือมองหากลุ่มต่างๆ ที่จะมาสนับสนุนให้เกิดความคล่องตัว และสร้าง**ความเข้มแข็งให้กับองค์กร** ตั้งแต่ภายในภาควิชาและภายในคณะให้**แกร่งพอที่จะออกไปสู้หรือแข่งขันในความเป็นสากลให้ได้** ไม่ใช่เวลาที่จะนั่งอยู่เฉยๆ เข้าขามเย็นขามอย่างที่เขาตราหน้าเราไว้ จะได้ไม่ต้องเสียใจเมื่อถึงปี 2545 เพราะ สจล. ถูกกวาดออกจากระบบราชการ แบบ ตั้งตัวไม่ติด ตั้งรับไม่ทัน

อรรถาธิบาย

- ¹ ข้อ 4 หน้า 2 เอกสาร 'ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ของสภาผู้แทนราษฎร'
- ² ข้อ 2.2 หน้า 6 และ 7 เอกสารรายงานความก้าวหน้า ผลดี ปัญหา และอุปสรรค กรณี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดย รศ. ดร. ทริศ สุตะบุตร ในการประชุมทางวิชาการประจำปี 2541 ของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เรื่อง "การบริหาร การจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ" เมื่อวันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2541 ที่จังหวัด พิษณุโลก