

# ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ กับ มหาวิทยาลัยของรัฐ เมื่อการปฏิรูป

ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน

เพื่อเป็นการสืบเนื่องกับการสนทนากับท่านรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเสนอไปในฉบับเดือนกันยายน ๒๕๒๘ สารสภาคณาจารย์ได้สรุปการบรรยายเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อการปฏิรูป" ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เสนอต่อที่ประชุมชมรมสวนหลวง เมื่อวันที่อังคารที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๒๘ ณ ธรรมสถาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มาเสนอเพื่อที่ท่านผู้อ่านจะได้มองเห็นรูปแบบต่าง ๆ ที่อาจเป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยในอนาคตอันใกล้ เป็นการเสริมภาพของมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระจากระบบราชการมากยิ่งขึ้น ซึ่งท่านรัฐมนตรีทบวงฯ ได้เกริ่นเสนอไว้แล้ว

การศึกษานั้นเป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าจำกัดกรอบการมองเฉพาะในระดับมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่าในหลายประเทศ ราษฎรนำรัฐทางด้านการศึกษาระดับนี้ และในหลายประเทศ รัฐก็เป็นฝ่ายนำราษฎร ในประเทศที่มีระบบมหาวิทยาลัยมีทุนมักมีจุดกำเนิดมาจากฝ่ายเอกชนก่อน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ประเทศที่รัฐนำราษฎรมักจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา

เมื่อรัฐเห็นความจำเป็นที่จะอาศัยมหาวิทยาลัยเป็นเครื่องมือในการพัฒนา ก็จะทำให้เข้ามาทำ โดยปราศจากค่านิยมทางอุดมคติที่ดี ในที่สุดมหาวิทยาลัยก็ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีฐานะเป็นหน่วยราชการแห่งหนึ่ง ภายใต้การครอบงำของแบบแผนนี้ ประเทศไทยจะจัดอยู่ในกลุ่มที่ ๒ คือ เป็นแบบ รัฐนำราษฎร อย่างจุฬาลงกรณ์มาจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนอง ความต้องการของทางราชการ และมีฐานะในฐานะเป็นกรมหนึ่งในระบบราชการ สภาพการณ์ เช่นนี้ได้นำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาของมหาวิทยาลัยคือ ก. ถูกกำหนดฐานะในระบบ ราชการ และถูกจำกัดขอบเขตให้ต้องปฏิบัติตามภายใต้ฐานะนั้น กิจการตามภารกิจของ มหาวิทยาลัยไม่สามารถดำเนินการอย่าง เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ในระดับมหาวิทยาลัยเอง ต้องได้ รับการควบคุมสั่งการจากหน่วยเหนือภายนอก ข. อาจารย์ทั้งหลายก็ต้องมีฐานะเป็น ข้าราชการ ทำให้ต้องปฏิบัติให้เหมือนกับหน่วยราชการอื่น ๆ ในที่สุดก็ขาดเสถียรภาพทาง วิชาการ และขาดความเป็นอิสระ ยากที่มหาวิทยาลัยจะสามารถเจริญก้าวหน้าได้

ถ้าเราจะคิดปรับปรุง แก้ไข แนวทางที่พอจะเป็นไปได้คือ

๑. ยังคงให้มีฐานะเป็นหน่วยราชการแห่งหนึ่งในระบบราชการที่เป็นอยู่ มีฐานะ เป็นกรม และอาจารย์ก็ยังคง เป็นข้าราชการเหมือนเดิม แต่อาจจะต้องมีการปรับปรุงในด้าน ต่าง ๆ คือ ๑.๑ เพิ่มความเป็นอิสระและความคล่องตัวทางวิชาการให้มากขึ้น งานทาง ด้านวิชาการบางอย่างมหาวิทยาลัยควรมีอำนาจตัดสินใจได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจาก หน่วยเหนือ เช่น เรื่องการปรับปรุงหลักสูตร ๑.๒ การบริหารงานบุคคลควรได้เบ็ดเสร็จ ล้วนสุดในมหาวิทยาลัยเองตั้งแต่ระดับศาสตราจารย์ลงมา ๑.๓ ในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน จะต้องแก้ประเด็นในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน และความคล่องตัวทางการเงินให้ได้ โดยเฉพาะ ในส่วนที่เป็นเงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยเอง

ถ้าจะแก้ตามวิธีที่ ๑ นี้ อาจจะกระทบทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ แต่ก็เป็นการกระทบไม่กัหน่วย ซึ่งมีความหวังว่าจะทำได้เหมือนกัน ถ้า เราจะทำกันจริงจัง และเห็นร่วมกันเป็นเสียงเดียว ไม่ใช่มีทัศนคติแตกต่างกันเอง

๒. ถ้าจะให้สถาบันอุดมศึกษายังเป็นของรัฐอยู่ เราจะทำอะไรได้บ้าง เท่าที่ พิจารณาดูขณะนี้พบว่า มี ๘ รูปแบบในประเทศไทย คือ ๒.๑ Asian Institute of Technology (AIT) เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ บริหารของตัวเอง และอยู่ใต้ความกฏบัตรของตัวเอง อันนี้เป็นรูปแบบที่อุดมคติที่สุด

๒.๒ การศึกษาในมหาวิทยาลัยยังมี ตาม พ.ร.บ. ๑๐๒๗ มีคณะกรรมการการศึกษา คณะสงฆ์ ซึ่งมีสมเด็จพระสังฆราช เป็นประธาน จึงมีความเป็นอิสระสูงสุด ๒.๓ สถาบัน เพื่อส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ ศึกษาศาสตร์และเทคโนโลยี (ส.ส.วท.) เป็นฐานะ เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจจัดการและมีทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ ทำให้คล่องตัวมากเช่นเดียวกับ รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ๒.๔ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ว.ร.บ. ๒๕๒๒) จัดตั้งขึ้นโดยหลักการเดียวกับ ส.ส.วท.

หน่วยงานเหล่านี้มีภารกิจบางอย่างเหมือนมหาวิทยาลัย แต่มีรูปแบบการดำเนินงาน ที่คล่องตัวกว่า และก็ยังเป็นของรัฐอยู่ ขณะนี้ ในวิถีกองที่ ๒ นี้ มหาวิทยาลัยอาจมีรูปแบบ ที่สัมพันธ์กับรัฐ ในฐานะที่รัฐยังเข้ามากำกับดูแลและให้ความสนับสนุน แต่ไม่ใช่เข้ามา ดำเนินการ ปล่อยให้การบริหารงานอยู่ภายใต้สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด แล้วรัฐคอยดูเฉยๆ ว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่ รูปแบบนี้ถูกใจที่สุด เพราะมีอิสระในการทำงานระดับหนึ่ง และยังสามารถได้รับความสนับสนุนจากรัฐได้ อาจจะมีจัดในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจพิเศษ ซึ่งไม่หวังกำไร และออกเป็น พ.ร.บ. เพื่อไม่ให้เหมือนรัฐวิสาหกิจอื่น แต่ก็ต้องคำนึงถึง ประเด็นในแนวที่ ๑ ด้วย คือ ต้องให้มีอิสระทางวิชาการเต็มที่ มีอิสระในการบริหารบุคคล มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีความคล่องตัวทางการเงิน

สิ่งจำเป็นมากคือ จะต้องมีความเสี่ยงของการสร้างกองทุน (endowment ) เพราะมหาวิทยาลัยขณะนี้อยู่ในภาวะเสี่ยงมาก อย่างดูๆ ใช้งบปีละ ๗๐๐-๘๐๐ ล้านบาท เพียงมีเงินสะสมไว้ไม่เกิน ๓๐๐ ล้าน เท่านั้น ไม่พอจะทำอะไรก็ได้ ที่จริงถ้าจะมี endowment สัก ๘,๐๐๐ ล้านบาท แล้วเอาออกมาใช้ ถ้าทำได้แบบนี้ ถ้าจะ ไม่ไถ่ขบประมาณอะไรเราก็ไม่กลัว ถ้ามหาวิทยาลัยไปใช้ endowment เมื่อเกิดภาวะ ผันผวนทางเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยจะคงทน อย่างนี้เคยเกิดขึ้นแล้วในสหรัฐอเมริกา

โดยสรุปแล้ว ถ้าเราจะสร้างกวางสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ โดยที่ มหาวิทยาลัยยังเป็นหน่วยงานของรัฐ ก็อาจจะทำได้ ๓ แนวทางใหญ่ ๆ แนวที่เป็น ไปได้ยากที่สุดคือ ทำเหมือน AIT หรืออีกแนวทางหนึ่งทำโดยยังอยู่ในระบบราชการ แต่มี การปรับปรุง ๓-๔ เรื่อง เพื่อให้การดำเนินงานเบ็ดเสร็จลื่นสุดในมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น

และแนวทางที่ ๓ ก็คือ แยกรูปออก ไปจากระบบมหาวิทยาลัยในระบบราชการปัจจุบัน  
ไปเป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการกิ่ง รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะพิเศษ

ในช่วงของการชักถาม มีประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมคือ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต  
อธิการบดีคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาฯ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้เสนอ  
รูปแบบเพิ่มขึ้นคือ การอาศัยกฎหมายการจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ แต่รูปแบบที่จะสำเร็จได้  
ก็คือเมื่อคนที่เข้าไปทำเป็นคนใหม่ ๆ ที่ก้าวหน้า ไม่ถูกรอปรองว่าโดยระบบเก่า ในการ  
มองกิจการของมหาวิทยาลัย การมองที่คุณภาพของการทำหน้าที่มากกว่าที่จะมองเพียงว่า  
ต้องทำหน้าที่อะไรบ้าง จึงจำต้องคิดถึงว่า บทบาทค่านำสังคมควรมาก่อน เติมนสติ  
เป็นอันดับสอง และตอบสนองความต้องการเป็นอันดับ ๓ ถ้าจะดูในบทบาทค่านำ  
และการเติมนสติ รูปแบบต้องเป็นนิติบุคคลที่เป็นอิสระและเบ็ดเสร็จในตัวของมันเองพอสมควร  
แต่ถ้าจะเน้นในแง่สนองตอบ ก็ควรเป็นระบบนิติบุคคลซึ่งมีผู้อยู่ในมากอยควบคุม

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร เองได้เสนอว่า การจัดรูปแบบในลักษณะ  
รัฐวิสาหกิจพิเศษนั้น จุฬาฯ และสุโขทัยธรรมมาธิราช มีความเป็นไปได้สูง จุฬาฯ มีลักษณะ  
เกิน ๒ เรื่อง คือ หนึ่ง สามารถหาทรัพยากรเพื่อพึ่งตนเองได้มาก เช่น มีบริการที่จะ  
ขายได้มากกว่าที่อื่น เพราะมีคนเชื่อถือมากกว่า เป็นต้น และสอง มีการทดลองอะไรใน  
ในบางระบบของจุฬาฯ อยู่แล้ว เช่น มีระบบการจ้างลูกจ้างประเภทที่มีรายได้สูงมาทำงาน  
บางลักษณะ อาทิ โรงพิมพ์ สำนักงานจัดการทรัพย์สิน ศูนย์หนังสือ ถ้าเราสามารถพิสูจน์  
ให้กลุ่มอื่น ๆ เห็นว่า ระบบเหล่านี้สามารถทำขึ้นได้ และได้ผล เราอาจสามารถขยายไปสู่  
ส่วนอื่น ๆ ได้ทั้งหมด แต่การทำเช่นนี้ต้องสร้าง endowment เพื่อให้ความมั่นใจว่าจะมี  
เงินสนับสนุนโครงการของเขา และสามารถจ้างเขาทำงานได้โดยตลอด

ส่วนในกรณีที่อาจารย์บางท่านรู้สึกว่าเป็นการเสี่ยงถ้าจะไปอยู่ในระบบใหม่  
ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร มีความเห็นว่า อาจมีบทบาทเฉพาะกาลว่า ถ้าใครยังอยากอยู่ใน  
ในระบบราชการ ก็ให้ยุบต่อไปจนกว่าจะเกษียณ แต่คนเข้าใหม่ต้องเข้าอยู่ในระบบใหม่  
คนเก่าที่ต้องการจะโอนมาสู่ระบบใหม่ก็ให้ทำได้ ถ้าทำอย่างนี้รัฐบาลก็ไม่เดือดร้อน  
ยังจ่ายเงินเดือนตามเดิม แอมจะยังจ่ายน้อยลงด้วย

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนี้ มีผู้แสดงความเห็นอยู่มากว่า ไม่จำเป็นต้องรอให้  
พร้อมทุกมหาวิทยาลัยแล้วค่อยทำ เช่น รองศาสตราจารย์ นายสัตวแพทย์สุจินต์ ชลาชนนอุปถ  
อติตประธานสภาคณาจารย์ (๒๕๒๗) ก็ได้กล่าวตอบท้ายว่า ในกรณีของจุฬาฯ หากมีกลุ่มหนึ่ง  
ที่ศึกษาจริง และผู้บริหารมหาวิทยาลัยเห็นด้วย ก็สามารถเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็น-  
ค่อยไป และมีทางเป็นไปได้มากกว่ารอให้พร้อมทุกแห่ง

.....