

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยมีมาตั้งแต่การก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกเมื่อ 84 ปีที่แล้วถึงแม้ว่าอุดมการณ์ของการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในระยะแรกจะมีวัตถุประสงค์หลักก็คือ การผลิตคนออกไปรับราชการ แต่แนวคิดในการก่อตั้งมหาวิทยาลัยก็มีกระแสขัดแย้งอยู่ 2 แนวคิด คือ ระหว่างแนวคิดมหาวิทยาลัยในระบบราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล(การออกนอกระบบราชการ)

แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องการให้เป็นมหาวิทยาลัยอิสระมีกฎบัตรคุ้มครองแบบอังกฤษและต้องเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ผู้นำความคิดคือสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาภรณ์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย ดังนั้นปี พ.ศ. 2477 จึงได้มีการจัดตั้ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งที่ 2 ของประเทศ เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ แต่ต่อมาปี พ.ศ. 2502 จากอิทธิพลทางการเมืองได้มีการผลักดันให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองเข้ามาเป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการพร้อมกันนั้นให้ตัดคำว่า“การเมือง”ออกเหลือไว้แต่เพียงชื่อมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์

สรุปแนวคิดมหาวิทยาลัยในระบบราชการนั้นเชื่อว่า มหาวิทยาลัยควรพัฒนาไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีฐานะเป็นกรม แนวคิดที่สองนี้ถือได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสหลักในการบริหารมหาวิทยาลัยใหม่ ดังจะเห็นได้จากในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระจายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยตั้ง มหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาคขึ้น 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ แต่มีปัญหาว่าถ้าจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในส่วนภูมิภาคจะใช้รูปแบบใด เนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งอยู่ในระบบราชการ ในที่สุดสภาการศึกษาที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลมหาวิทยาลัยมีมติให้มหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการระดับกรมเหมือนมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกรุงเทพฯ (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2541)

การเคลื่อนไหวเรื่อง “มหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ” ได้ปรากฏชัดขึ้นมาอีกใน พ.ศ. 2507 เมื่อมีการจัดสัมมนาเพื่อหารูปแบบและวิธีการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแบบใหม่ โดยการจัดสัมมนาครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจาก พลเอกเนตร เชมะโยธิน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเปรียบ

เสมือนที่ปรึกษาของจอมพลถนอม กิตติขจร และ ดร.กำเพง พลางกูร เลขานุการคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ ความพยายามเคลื่อนไหวครั้งนี้ต้องการให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระจากอิทธิพลเผด็จการ ต่อมาผู้นำมหาวิทยาลัยทั่วประเทศได้มีการจัดสัมมนาต่อเนื่องมาเป็นเวลาประมาณ 6 ปี (2507 – 2513) ในการสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดย ดร.เกษม สุวรรณกุล และ สมศักดิ์ ชูโต ได้เชิญตัวแทนจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เข้าประชุม ที่ประชุมมีมติสนับสนุนแนวคิดการออกนอกระบบราชการ แต่แนวคิดการออกนอกระบบราชการได้รับการคัดค้านจากประชากรในมหาวิทยาลัยต่างๆ จึงทำให้แนวคิดดังกล่าวตกไป ประกอบกับรัฐบาลและสถาบันอุดมศึกษายังไม่พร้อมที่จะดำเนินการจริง (วรภัทร ลักนทินวงษ์, 2542)

อย่างไรก็ดีผลจากการเคลื่อนไหวก็ส่งผลออกมาคือในปี พ.ศ.2515 ได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยให้ออกไปสู่ระบบอิสระ แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ จนในที่สุดในสมัยของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งขณะนั้นเศรษฐกิจของประเทศไทยเฟื่องฟูเป็นยุคทองได้ริ่ฟื้นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นอีก 5 แห่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ทบวงมหาวิทยาลัย ได้ศึกษาไว้ก่อนหน้านี้แล้วตั้งแต่ในปี พ.ศ.2527 แต่ในขณะนั้นเศรษฐกิจยังไม่ดีพอทำให้ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องเลิกล้มความคืบหน้า พอมาถึงสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้นำรัฐบาลเห็นว่ามหาวิทยาลัยในภูมิภาคที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ จึงได้สนับสนุน ให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคขึ้น 5 แห่ง โดย 2 ใน 5 แห่งคือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ได้รับความเห็นชอบให้จัดตั้งในรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2541)

ต่อมาในยุค “รศช.ในสมัยของนายอนันต์ ปันยารชุน” เป็นนายกรัฐมนตรีได้พยายามผลักดันให้มหาวิทยาลัย 16 แห่ง ออกนอกระบบ โดยการยกร่างพระราชบัญญัติกลางและนำเสนอ บรรจวาระพิจารณาสถานีวิทยุแห่งชาติในปี พ.ศ.2534 แต่มีการเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมสถานีวิทยุได้เพียงวาระที่ 1 เท่านั้น คือในวาระรับหลักการ เมื่อเข้าสู่วาระที่ 2 ได้เกิดมีการประท้วงจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยบางส่วน ส่งผลให้ต้องเลื่อนวาระออกไป ในที่สุดเมื่อขบวนการวิทยุได้เรื่องดังกล่าวนี้ก็ต้องยกเลิก (มติที่ประชุมสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ, 2542)

แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีการดำเนินอย่างจริงจังมากขึ้นตามแนวนโยบายการปฏิรูประบบบริหารการจัดการในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่ปี 2540 ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือของกู้เงินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF และ ธนาคารเพื่อพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADB เพื่อใช้ในการพัฒนาสังคมและการศึกษาตลอดจนด้านอื่น ๆ

องค์กรดังกล่าวในฐานะผู้ให้กู้เงินได้ให้คำแนะนำเชิงมาตรการให้รัฐบาลไทยปรับปรุงการบริหาร ตลอดจนการดำเนินงานกิจการต่างๆ ในประเทศเพื่อปรับปรุงและฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของชาติให้หลุดพ้นจากภาวะวิกฤตอันเลวร้าย ในมาตรการที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาชั้นอุดมศึกษานั้น ADB ให้คำแนะนำให้ทำการปรับเปลี่ยนอย่างชนิดพลิกผันเป็นตรงกันข้ามกับระบบที่ดำเนินกันมานาน โดยขอให้รัฐบาลไทยมีนโยบายให้มหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ต้องออกนอกระบบราชการภายใน 5 ปี และภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยอย่างน้อย 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ออกไปก่อน วัตถุประสงค์ของนโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในช่วงนี้ก็เพื่อให้รัฐบาลลดงบประมาณในด้านการบริการสังคมที่ไม่มีกำไรตอบแทนออกไป ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงของประเทศชาติ

การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดของระบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทย ดังนั้นย่อมจะต้องมีผลกระทบทั้งด้านบวก และด้านลบเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผลกระทบที่สำคัญประการแรก คือ ผลกระทบต่อโครงสร้างอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการศึกษาโดยจะยุบทบวงมหาวิทยาลัยไปอยู่ใน กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นรวดเร็วมากทำให้กระบวนการทำงานเปลี่ยนแปลงไป และกระบวนการจัดการศึกษาต้องเปลี่ยนไปด้วย ผลกระทบประการที่สองเป็นผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมบุคลากรที่ต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพจากความเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ระบบการบริหารบุคคลใหม่เป็นระบบที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้นเอง ส่วนผลกระทบประการสุดท้ายเป็นผลกระทบจากกระบวนการบริหารจัดการที่มีต่อสิ่งที่เรียกว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือหากมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องถูกนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบทางกฎหมายจาก 2 องค์กรคือ สำนักงานผู้ตรวจแผ่นดินรัฐสภา และศาลปกครอง (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2543)

เมื่อพิจารณามิติที่เป็นผลกระทบเชิงบวกนั้นผู้สนับสนุนการออกนอกระบบเชื่อว่าจะทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการบริหาร โดยจะมีอิสระมากขึ้นในการบริหารจัดการ และลดขั้นตอนในการทำงาน มหาวิทยาลัยจะสามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดรวมถึงการเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการให้สูงขึ้น แต่ในอีกมิติด้านหนึ่งที่มีความกังวลก็คือการออกนอกระบบจะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ยากจน

กล่าวคือในอดีตซึ่งมหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการจะพบว่าผู้ที่เข้ามาศึกษาในระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่ไม่ใช่คนยากจน เช่นที่ จามริก (2523) พบว่ามีร้อยละ 7 ที่เป็นเกษตรกรและ

ส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรที่ร่ำรวยด้วย แม้ว่าต่อมารัฐบาลจะสนับสนุนให้คนจนมาเรียนมากขึ้น โดยจัดสรรทุนอุดหนุนการศึกษา กองทุนกู้ยืมของรัฐบาล และเงินกองทุนโครงการต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาอย่างแท้จริง เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาเท่านั้น เพราะตัวเลขในปัจจุบันพบว่า ผู้กู้เงินมากกว่าร้อยละ 80 ไม่ได้ส่งเงินคืน ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมก็เบี่ยงเบนไป คือ ระบบทุนการศึกษาและการช่วยเหลือยังอยู่ในวงจำกัดไม่ทั่วถึง ดังนั้นมาตรการดังกล่าวจึงไม่มีประสิทธิผลเพียงพอที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคในอุดมศึกษา เพราะไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มนักศึกษาที่ยากจนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นผู้คัดค้านการออกนอกระบบจึงเห็นว่า การออกนอกระบบมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะบีบให้มหาวิทยาลัยต้องหารายได้เลี้ยงตนเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ซึ่งหมายความว่าในอนาคตมหาวิทยาลัยจะต้องเพิ่มค่าเล่าเรียนและส่งผลกระทบต่อคนจนอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามในฝ่ายที่สนับสนุนการออกนอกระบบกลับมองว่าเมื่อยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วสิทธิและโอกาสของคนจนจะไม่ลดลงแต่อาจจะเพิ่มขึ้นด้วยเพราะจะมีการจัดระบบทุนการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับสิทธิและโอกาสของคนจนดังกล่าวเป็นประเด็นข้อสงสัยที่ยังไม่ได้หาคำตอบให้กระจ่างชัด มีความไม่แน่นอน และมีการถกเถียงกัน ไม่มีข้อยุติ จึงจำเป็นต้องหาข้อสรุป เพื่อเป็นแนวทางในการหาข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายต่อไป ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าโอกาสที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง ภายหลังที่มหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สิทธิของนักศึกษาที่ยากจนที่เรียนในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง จะสูญเสียสิทธิและโอกาสอะไรบ้าง นักศึกษาที่ยากจนที่เข้ามหาวิทยาลัยได้จะจัดการกับผลกระทบเรื่องสิทธิดังกล่าวอย่างไร และรัฐควรมีนโยบายสวัสดิการช่วยเหลืออย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเปรียบเทียบโอกาสของคนจนในการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาก่อนและภายหลังอยู่ในกำกับของรัฐ
2. เพื่อเปรียบเทียบสิทธิของคนจนในระหว่างการศึกษาในระดับอุดมศึกษาก่อนและภายหลังที่มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ
3. เพื่อศึกษาผลกระทบการปรับตัวของนักศึกษาที่ยากจนที่มีต่อค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
4. เพื่อศึกษามาตรการนโยบายที่จะสนับสนุนสิทธิและโอกาสของคนจนในการศึกษาภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลจากการศึกษาทำให้เข้าใจสภาพปัญหา สภาพชีวิต การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมของคนจนเมื่อมหาวิทยาลัยอยู่ในกำกับของรัฐ ซึ่งจะช่วยตอบคำถามที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับ สิทธิและโอกาสของคนจนในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. ผลจากการศึกษาจะเป็นข้อมูลในการผลักดันนโยบายที่สนับสนุนสิทธิและโอกาสของคนจนในการศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะเมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. การศึกษาแนวทางเพื่อจะเป็นตัวอย่างให้กับผู้ที่ต้องการศึกษาในแนวทางที่ดีต่อไป

ขอบเขตการศึกษา

ผู้วิจัยเลือกศึกษาโดยให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นตัวแทนในการศึกษา เนื่องจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นมหาวิทยาลัยที่เคยอยู่ในระบบราชการและได้ออกนอกระบบราชการเมื่อปี พ.ศ.2541 ดังนั้นจึงสามารถเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีก่อนและภายหลังการออกนอกระบบได้ดี นอกจากนี้ปัจจุบันมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรียังมีนักศึกษาที่เข้ามาขณะที่ยังมหาวิทยาลัยบริหารงานโดยใช้ทั้งระบบราชการและนอกระบบราชการด้วย

คำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1. มหาวิทยาลัยของรัฐ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่บริหารงานภายใต้กฎระเบียบของทางราชการ
2. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแล ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีการตัดสินใจสิ้นสุดที่ระดับสภา มหาวิทยาลัยแยกการตัดสินใจและวินิจฉัยด้านการบริหารและวิชาการระดับสูงออกจากกัน มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง จากการเงินรูปเงินก้อน และมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษาใช้ การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวง การคลัง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น (การประชุมวิชาการ “สู่มหาวิทยาลัยนอกระบบฯ”, 2543)

3. คนจน หมายถึง ครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งได้พิจารณาจากเกณฑ์ของกระทรวงการคลังว่า มีรายได้ 120,000 บาทต่อปีต่อครอบครัว ระหว่างปี พ.ศ.2538 – ปี พ.ศ.2540 และมีรายได้ 150,000 บาทต่อปีต่อครอบครัว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นมา

4. สิทธิ หมายถึง ทุนการศึกษาที่นักศึกษาพึงได้รับซึ่งถือเป็นสวัสดิการส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยมหาวิทยาลัยได้จัดเตรียมไว้สำหรับนักศึกษาที่มีผลการเรียนดี มีความประพฤติเรียบร้อย แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อเป็นการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายให้นักศึกษาสามารถได้เล่าเรียนจนจบตามหลักสูตร

5. ทุนการศึกษา หมายถึง ทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท

5.1 ทุนการศึกษายกยอก(ให้เปล่า)

5.2 กองทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษา (จัดสรรจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย)

5.2.1 ทุนให้เปล่า

5.2.2 ทุนเงินยืมเพื่อการศึกษา

5.2.3 ทุนเงินยืมฉุกเฉิน

5.2.4 ทุนส่งเสริมนักศึกษาดีเด่น

5.2.5 ทุนจ้างงาน

5.3 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (จัดสรรจากโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมของรัฐบาล) (หน่วยทุนการศึกษามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2543)

6. โอกาส หมายถึง ความน่าจะเป็นที่นักศึกษาจะได้เข้าเรียน และจบการศึกษาในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีตลอดจนได้จบตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้