

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาสิทธิและโอกาสของคนจนในการศึกษาค่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับอุดมศึกษา
 - 1.1 ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
 - 1.3 หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและโอกาสทางการศึกษา
3. แนวคิดเกี่ยวกับความยากจน
4. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับอุดมศึกษา

ความหมายอุดมศึกษา

จากการที่สำรวจแนวคิดเกี่ยวกับอุดมศึกษา พบว่ามีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างกันดังนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) ได้ให้ความหมายของ อุดมศึกษา หมายถึง การศึกษาในระดับหลังมัธยมศึกษาขึ้นไป อันได้แก่ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ระดับปริญญาตรี ระดับสูงกว่าปริญญาตรี

วิจิตร ศรีสะอ้าน (2518, หน้า 1) ความหมาย อุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับที่สาม (Tertiary Education) ระดับที่จัดหลังระดับมัธยมศึกษา (Postsecondary Education)

ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2524, หน้า 1) ได้ให้ความหมายอุดมศึกษาว่าเป็นการศึกษาสำหรับผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่แล้ว

ประกอบ กุปรัตน์ (2527, หน้า 1) อุดมศึกษาเป็นคำที่มาจากภาษาอังกฤษว่า Higher Education ซึ่งมีความหมายอย่างกว้างๆ ว่าจะไรก็ตามที่เป็นการเรียนการสอนในระดับที่เหนือมัธยมศึกษาบริบูรณ์

เสนอ เพียรธัญกรณ์ (2531, หน้า 4) ได้ให้ความหมายอุดมศึกษา หมายถึง การศึกษาที่จัดหลังระดับมัธยมศึกษา ซึ่งอาจจัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือ โรงเรียน ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน

วิจิตร ศรีสอ้าน (2519) อธิธิพลของแนวความคิดจากต่างประเทศ และความต้องการข้าราชการเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดสถาบันอุดมศึกษาในยุคก่อนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกขึ้นในประเทศไทย ยุคที่ประเทศไทยเริ่มรับอิทธิพลของแนวความคิดตะวันตก

สุธรรม อารีกุล (2540) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับอุดมศึกษาซึ่งจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้เกิดในสถาบันอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือระบบและปฏิรูปอยู่เสมอเพื่อแก้ไขวิกฤตต่าง ๆ โดยมีทางเลือกในการปรับเปลี่ยนไป 4 ทาง เพื่อการพัฒนาตนเอง และชาติบ้านเมือง

1. รื้อปรับระบบภายในสถาบันในระบบราชการ ซึ่งมีมาตรการหลายประการที่สามารถทำได้
2. การจัดระบบผสมผสานกับระบบราชการภายในสถาบัน
3. การจัดระบบคู่ขนานระหว่างระบบราชการกับระบบนอกราชการ
4. การปฏิรูปให้ออกนอกระบบราชการตามรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของ

รัฐบาล

อาภรณ์ แก่นวงศ์ (2535) ให้ความหมายสถาบันอุดมศึกษาหมายถึง สถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาเฉพาะสถาบันการศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐ

โดยสรุปแล้วความหมายที่นำมาใช้ในวิทยานิพนธ์ สิทธิและโอกาสของคนจนในการศึกษาต่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี หมายถึง การศึกษาระดับปริญญาตรี – โท – เอก รวมถึงการศึกษาในระดับหลังมัธยมศึกษา เช่น ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และระดับอนุปริญญา

รูปแบบอุดมศึกษา

รูปแบบ (Model) มีความหมายในภาษาไทยอีกความหมายหนึ่งคือ “แบบจำลอง” ดังนั้นจากการที่สำรวจรูปแบบอุดมศึกษา พบว่ามีผู้จำแนกไว้หลายลักษณะ ดังนี้

วิจิตร ศรีสอ้าน (2518, หน้า 2-3) รูปแบบอุดมศึกษาซึ่งจำแนกตามสถานภาพของสถาบัน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน กลุ่มวิทยาลัยของรัฐและเอกชน และกลุ่มเฉพาะกิจ ได้แก่ โรงเรียนทหาร ตำรวจ วิทยาลัยสงฆ์และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

พิจารณาสังกัดมี 5 กระทรวง คือ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงสาธารณสุข

คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ (2530, หน้า 4) ได้แบ่งรูปแบบสถาบันอุดมศึกษาไทยออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เปิดสอนระดับอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สถาบันวิชาชีพเฉพาะของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย แต่กรณีที่เป็นระบบแล้วมี 3 ระบบ คือ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และสถาบันวิชาชีพเฉพาะทาง กรณีที่เป็นระดับแล้วมี 3 ระดับ คือ ระดับปริญญาตรี ระดับที่ต่ำกว่าปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี

แฮเดอร์สัน แอน แฮเดอร์สัน (Handerson & Handerson, 1974, p. 28 อ้างอิงจาก เสนาะ เพียรธัญญณ์, 2531, หน้า 11) ได้แบ่งสถาบันอุดมศึกษาออกเป็น 3 กลุ่มคือ วิทยาลัยศิลปศาสตร์ (College of Liberal Arts) มหาวิทยาลัย (University and Complex Institution) และวิทยาลัยชุมชน (Community College)

สุชาติ เมืองแก้ว (2544) ได้กล่าวถึง รูปแบบที่เหมาะสม คือ การบรรยายถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจ โดยเป็นรูปแบบที่เป็นแผนภูมิ เช่นการเขียนรูปแบบโครงสร้างขององค์กรบริหารงาน

ประกอบ คุปรัตน์ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึง รูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบราชการ (Bureaucratic Model) กล่าวคือ จะมีผู้ตัดสินใจเพียงคนเดียว การทำงานมีสายการบังคับบัญชาขึ้นไปตามลำดับชั้น การตัดสินใจควรเป็นกลุ่มประสานงาน
2. รูปแบบคณาจารย์ (Collegial Model) กล่าวคือ ลักษณะสำคัญของการบริหารถือการประสานงานเป็นหลักสำคัญ การตัดสินใจเป็นเรื่องของคณะบุคคล ตำแหน่งทางวิชาการมีความสำคัญกว่าสายการบังคับบัญชา
3. รูปแบบการเมือง (Political Model) กล่าวคือภายในสถาบันอุดมศึกษาต่างมีกลุ่มทางการเมืองหรือกลุ่มสนใจเฉพาะ การดำเนินการบริหารนับตั้งแต่การวางแผนเพื่อกำหนดทิศทางของสถาบัน การกำหนดรายละเอียดจะต้องดำเนินไปในลักษณะที่แต่ละกลุ่มมีผลประโยชน์ร่วมกันโดยวิธีการทางการเมืองหรือวิธีการต่อรอง ถือว่าเป็นความแตกต่างกันหรือความขัดแย้งกัน การแก้ไขความขัดแย้งต้องดำเนินไปในทิศทางของการตกลงร่วมกัน การคัดเลือกผู้บริหารใช้การเลือกตั้ง ผู้บริหาร อาจารย์ นิสิตนักศึกษา ข้าราชการ มีสิทธิ์เท่าเทียมกันในการบริหารบทบาทและอิทธิพลภายนอกสถาบันก็จะเข้ามามีส่วนร่วมด้วยอย่างมาก

4. รูปแบบอนาธิปไตย (Organized Anarchy) กล่าวคือสถาบันอุดมศึกษามีวัตถุประสงค์และเป้าหมายไม่แน่นอน ไม่ชัดเจน และมีปัญหา มีเทคโนโลยีในการบริหารไม่ชัดเจน การมีส่วนร่วมในการบริหารไม่มีประโยชน์มากนัก

บอลด์ริดจ์ (Baldridge, 1971 อ้างอิงจาก เสนาะ เพียรชัยกรณ วิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย 2531 หน้า12) เห็นว่า ควรบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบการเมือง (Political Model) เพราะมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่จำลองแบบมาจากเมือง กล่าวคือ ในมหาวิทยาลัยมีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ที่เป็นไปตามทฤษฎีการขัดแย้ง (Conflict Theory) และทฤษฎีความมีอำนาจของชุมชน (Community Power Theory) ดังนั้น ในการบริหารจึงควรกำหนดนโยบายร่วมกัน โดยการพยายามแสวงหาข้อตกลง การประนีประนอมการผสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ การบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบการเมืองนี้ แม้ว่าสมาชิกแต่ละคนจะมีส่วนร่วมในการวางนโยบาย การเสนอข้อมูล การเสนอข้อคิดเห็น แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นเรื่องของ ผู้บริหาร

ไพฑูรย์ สีนลรัตน์ (2523) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไว้หลายรูปแบบ

1. การบริหารแบบสายการบังคับบัญชา การบริหารในรูปแบบนี้บางท่านเรียกว่า “แบบองค์กรและการบริหารในแนวดิ่ง” (Vertical Organization) หรือ “การบริหารแบบราชการ” (Bureaucratic Model) หรือการบริหารแบบสายการบังคับบัญชาสายเดียว ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบนี้คือ จะมีผู้ตัดสินใจคนเดียว การทำงานมีสายการบังคับบัญชาขึ้นไปตามลำดับชั้น ดังนั้น ตำแหน่งในการบังคับบัญชาจึงเป็นเรื่องสำคัญกว่าตำแหน่งวิชาการ การเลือกบุคคลเข้าประจำตำแหน่งจะแต่งตั้งมาจากเบื้องสูง คำสั่งทางเบื้องสูงถือเป็นเด็ดขาด ไม่มีการโต้แย้ง การบริหารในรูปแบบนี้ไม่เหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษา เพราะสถาบันอุดมศึกษามีความแตกต่างหลายอย่าง การที่จะมอบให้คนเดียวตัดสินใจปัญหานั้นไม่เหมาะสม อาจารย์ผู้สอนเป็นผู้มีคุณวุฒิ เป็นผู้มีความสามารถ ดังนั้นการสั่งงานตามสายการบังคับบัญชา หรือสั่งโดยตรงจึงไม่ถูกต้องนัก สถาบันมีความรับผิดชอบหลายสิ่งหลายอย่าง ดังนั้น หลักการบริหาร การตัดสินใจควรมาจากกลุ่มประสานงาน

2. การบริหารแบบประสานงาน การบริหารในรูปแบบนี้บางท่านเรียกว่า “การจัดองค์กรและการบริหารแบบแนวนร่วม” (Horizontal Organization) หรือ “การบริหารแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Administration) หรือ “การบริหารแบบเพื่อนร่วมงาน” (Collegial Model) ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบนี้ ถือการประสานงานเป็นหลักสำคัญ การตัดสินใจเป็นเรื่องของ

คณะบุคคล แต่ละกลุ่มควรมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการที่วางนโยบายและการตัดสินใจ ตำแหน่งทางวิชาการจะมีความสำคัญกว่าตำแหน่งสายการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป็นไปในแนวราบจึงจำเป็นต้องมีคนประสานงาน รูปแบบการบริหารแบบนี้จึงเหมาะกับสถาบันอุดมศึกษา เพราะเปิดโอกาสให้ความแตกต่างในสาขาวิชาและความคิดเกิดขึ้นได้ เปิดโอกาสให้มีอิสระใน แต่ละกลุ่มวิชาเกิดขึ้นได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของอุดมศึกษา

3. การบริหารแบบคานอำนาจ (Balance of Power) การบริหารในรูปแบบนี้บางท่านเรียกว่า “การบริหารแบบการเมือง” (Political Model) ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบนี้ ถือว่าภายในสถาบันอุดมศึกษาต่างมีกลุ่มทางการเมืองหรือกลุ่มสนใจเฉพาะทาง (Interest Group) การดำเนินกิจการบริหารนับตั้งแต่การวางนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางของสถาบัน การกำหนดรายละเอียดจะต้องดำเนินไปในลักษณะที่แต่ละกลุ่มมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยวิธีการทางการเมืองหรือวิธีการต่อรอง (Bargaining Method) เช่น การเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การบริหารแบบนี้ถือว่าความแตกต่างกันหรือความขัดแย้งกันเป็นเรื่องธรรมดา การแก้ไขข้อขัดแย้งต้องดำเนินไปในทิศทางของการตกลงร่วมกัน การคัดเลือกผู้บริหารใช้การเลือกตั้ง ผู้บริหาร อาจารย์ นิสิตนักศึกษา ข้าราชการ มีสิทธิเท่าเทียมกันในการบริหาร

จากการพิจารณารูปแบบอุดมศึกษา สรุปได้ว่ามีแนวคิดหลายรูปแบบ เป็นต้นว่า รูปแบบการเมือง รูปแบบระบบเปิด รูปแบบการมีส่วนร่วม รูปแบบคณะกรรมการ รูปแบบราชการ เป็นต้น บางรูปแบบสามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยบางประเภทได้ ทั้งนี้เพราะสถาบันสถาบันอุดมศึกษาของไทยมีหลายประเภท มีหลายสังกัดแล้วแต่ผู้แบ่งจะยึดถือแนวคิดรูปแบบใดเป็นฐานในการจำแนก แนวคิดรูปแบบที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือแนวคิดของ ประธานที่ประชุมประธานสภาอาจารย์แห่งประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของผู้วิจัยคือ เป็นส่วนราชการพิเศษ ที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล และเป็นนิติบุคคล

1. ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มีนักวิชาการและนักการศึกษาได้ให้ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

กฤษณพงศ์ กีรติกร (2546) ได้ให้ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า หมายถึงมหาวิทยาลัยที่ได้รับการดูแลเรื่องภายในได้เบ็ดเสร็จทางด้าน วิชาการ (หลักสูตร หน่วยงาน) ด้านระบบบุคคล (การวางระบบ การได้มา เงินเดือนและการตอบแทนสิทธิประโยชน์) และด้านการเงินทรัพย์สิน (การพัสดุ การบริหารงานงบประมาณ)

ทินพันธ์ นาคะตะ (2546) ได้ให้ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าที่จำเป็น ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย สถานมหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการทุก ๆ ด้านรวมทั้งมีอำนาจในการบริหารการเงินและทรัพย์สิน โดยไม่ต้องนำรายได้ส่งกระทรวงการคลัง แต่ต้องตรวจสอบได้ในภายหลัง

วิจิตร ศรีสอ้าน (2537) ได้ให้ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า หมายถึง มหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ แต่มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้มหาวิทยาลัยและนักวิชาการทำอะไรได้ตามอำเภอใจ

บัญชา สมบูรณ์สุข (2541) เห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึงมหาวิทยาลัยเป็นของรัฐที่ไม่ใช่เป็นส่วนราชการ คือไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการ บริหารจัดการจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถานมหาวิทยาลัย รัฐสรรจัดงบประมาณให้เพื่อดำเนินภารกิจได้ตามความจำเป็น และเป็นไปตามเป้าหมาย

อานันท์ ปันยารชุน (2537) ให้ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคลแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และการบริหารงานบุคคล วิชาการ การเงิน ทรัพย์สินที่เป็นอิสระโดยรัฐบาลควบคุมน้อยที่สุด

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (2541, หน้า 4 -10) ให้ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากขึ้น แลถูกควบคุมและการกำกับของรัฐบาลลดลง หรือมีน้อยที่สุด โดยรัฐบาลจะกำกับเพียงด้านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและคุณภาพเป็นหลัก และจะเน้นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน

จันทน์ เพชรานนท์ (2542) ให้ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึงมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย โดยไม่มีสถานภาพของการเป็นราชการ แต่รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนทั่วไป มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและให้เกิดการพึ่งตนเองให้มากขึ้น

วันชัย สิริชนะ (2542) ให้ความหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึงมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถทำนิติกรรมได้ สามารถออกกฎเกณฑ์บริหารตัวเองได้ทุกอย่าง โดยรัฐยังคงให้การสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอสำหรับประกันคุณภาพการศึกษา

เทียนฉาย กิระนันท์ (2542) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึงมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล มีความอิสระในการบริหารจัดการทางวิชาการ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และมีความอิสระทางการเงิน หมายความว่ารวมถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางแผนและดำเนินการจัดหา จัดสรร และใช้ทรัพยากรทุกประเภทรวมทั้งทรัพยากรทางการเงิน ดังนั้น ความเป็นอิสระในการงบประมาณและการบริหารงบประมาณ การจัดระบบการเงินและการวางแผนการเงินระยะยาว

เมื่อพิจารณาถึงความหมายต่าง ๆ ที่ผ่านมา ผู้วิจัยสามารถสรุปความหมาย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ หมายถึง มหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการแต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ โดยรัฐกำกับดูแลเรื่องนโยบายเท่านั้น ส่วนเรื่องของการบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีการตัดสินใจสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด แยกการตัดสินใจและวินิจฉัยด้านการบริหารและวิชาการระดับสูงออกจากกัน เน้นการบริหารในรูปคณะบุคคลในแต่ละระดับโดยใช้ระบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง (Post Auditing) จากเงินอุดหนุนก้อน (Block Grant) และมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีผู้นำเสนอลักษณะที่แตกต่างกันดังนี้

วิจิตร ศรีสอ้าน (2537) ได้นำเสนอลักษณะความเป็นอิสระมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. อิสระในการบริหารงานวิชาการให้สอดคล้องรองรับกับภารกิจของมหาวิทยาลัย ลักษณะการบริหารต้องเกื้อกูลต่อกระบวนการหาความรู้และสร้างความคิดโดยอิสระของวิชาการ รวมถึงการให้บริการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม อิสระในการดำเนินการเหล่านี้จะมีขึ้นไม่ได้ถ้าหากมหาวิทยาลัย นักวิชาการยังต้องรับคำสั่งบัญชาจากภายนอกและหากเป็นเช่นนั้น การศึกษาระดับสูงสุดซึ่งเน้นการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ และการเผยแพร่ความรู้ก็จะไม่ต่างจากศูนย์ฝึกอบรม

2. เมื่อการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจสำเร็จ โดยมีอิสระในตัวเองแล้วเครื่องมือและวิธีการอื่น ๆ โดยเฉพาะเรื่องรายได้ทรัพย์สินและการเงินต้องมีอิสระและถ้าไม่มีอิสระเสียแล้วภารกิจ

ประการแรกที่สำคัญที่สุดก็ไม่มีทางเป็นอิสระได้

3. อิสระในคณบดีวิชาการในมหาวิทยาลัยกล่าวเมื่อมีผลงานในการคิดค้นและเผยแพร่จนเป็นที่ยอมรับ ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยไม่ต้องคอยมองว่า องค์ความรู้ที่คิดค้นและเผยแพร่ขึ้นมา มีอิสระในการคิดค้น

4. อิสระที่จะจัดองค์กรและกระบวนการภายในมหาวิทยาลัยให้เกื้อกูลต่อการกิจให้มากที่สุด มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระที่จะจัดโครงสร้างองค์กรและระดมทรัพยากรมาดำเนินการกิจต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ เมื่อค้นคิดพบแล้ว ความจำเป็นขององค์กรบางแห่งก็อาจจะยุบเลิกได้ เรียกอิสระนี้ว่า อิสระในการจัดโครงสร้าง นอกจากนี้ความเป็น “เอกเทศ” (Autonomy) นั้นอาจเป็นเพียงอิสระตามกฎหมายซึ่งสามารถยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้

เทียนฉาย กิระนันท์ (2542) เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมีสถานภาพเป็นอิสระทางการบริหารอย่างน้อย 3 ด้านคือ

1. ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกแบบกำหนด หรือจัดวางระบบบริหารงานบุคคล การกำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง บัญชีเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่น การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ ความเป็นอิสระในการกำหนดเกณฑ์และการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งบริหาร และตำแหน่งอื่น ๆ ภายในองค์กร การจัดระบบปฏิบัติงาน และภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับระบบงานบริหารงานบุคคล

2. ความเป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกแบบ กำหนดและปรับปรุง แกไขหลักสูตร การบริหารจัดการด้านการเรียนการสอนและเครื่องมือ อุปกรณ์ งานวิจัย การสร้างองค์ความรู้ และการเผยแพร่ความรู้ และพันธกิจในกรอบปรัชญา และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมถึงทรัพย์สินทางปัญญา การให้ปริญญาบัตร ประกาศนียบัตร และหนังสือรับรองคุณวุฒิ และความอิสระในการจัดตั้ง ยุบรวม เปลี่ยนแปลง สถานภาพขององค์กร หรือหน่วยงานทางวิชาการ

3. ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการวางแผนการใช้งบประมาณ การจัดระบบการเงินและดำเนินการจัดหา จัดสรร และการใช้ทรัพยากรทุกประเภท การรายงานการเงิน การบัญชี การบริหารจัดการทรัพย์สิน และการตรวจสอบทางการเงิน (financial audit) การตรวจสอบภายใน (internal audit)

สรุปแนวความคิดเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยตามแนวคิดของ เทียนฉาย หมายถึง มหาวิทยาลัยมีอิสระจากอำนาจรัฐ ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการแต่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ซึ่งกำกับดูแลเรื่องนโยบายเท่านั้น ส่วนเรื่องของการบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย

แต่อย่างไรแล้วมหาวิทยาลัยจะได้รับการประเมินและตรวจสอบ เพื่อไม่ให้มหาวิทยาลัยและนักวิชาการ ผู้บริหารทำอะไรได้ตามอำเภอใจและไม่ชอบธรรม

องคร เดอ โลบาเดร์ (Audre de Laubadere อ้างจาก สุวรรณ นิมเจริญ, 2538 หน้า 9) ได้เสนอลักษณะความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ 4 ประการคือ

1. ความเป็นอิสระในการจัดองค์กร (I autonome statutaire) หมายความว่า มหาวิทยาลัยจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเอง และสามารถกำหนดรูปแบบขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนมีอำนาจจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ได้เอง มหาวิทยาลัยไทยมีความเป็นอิสระในเรื่องการจัดองค์กรค่อนข้างจำกัด เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะกำหนดการจัดตั้งคณะวิทยาลัย สถาบัน ศูนย์หรือหน่วยงานที่เทียบเท่า คณะจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและการแบ่งส่วนราชการที่มีขนาดเล็กกว่านั้นต้องทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่มหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจดำเนินการด้วยตนเองได้ทั้งสิ้น
2. ความเป็นอิสระในการบริหารงาน (I autonome administrative) ประเด็นของความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรในรูปมหาวิทยาลัยนั้น อยู่ที่ความสามารถบริหารกิจการได้ด้วยตนเอง ในรูปคณะกรรมการของมหาวิทยาลัยที่มาจากประชาคมมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ซึ่งมีลักษณะการบริหารงานในรูปของการตัดสินใจร่วมกัน และไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัย หากแต่ผู้ที่มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยมีสิทธิใช้อำนาจยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจดูแลโดยทั่วไปให้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปในกรอบเกณฑ์ที่มีกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย หรือแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดไว้เท่านั้น
3. ความเป็นอิสระในทางการเงิน (I autonome financiere) หลักเกณฑ์สำคัญที่สุดอันเป็นหัวใจของหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรกระจายอำนาจทุกรูปแบบรวมทั้งองค์กรมหาวิทยาลัยก็คือ หลักประกันในการที่จะต้องได้รับความสนับสนุนในทางการเงินจากรัฐ และการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นด้วยความคล่องตัว ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยย่อมเป็นแต่เพียงคำพูดที่เลื่อนลอย หากปรากฏว่ามหาวิทยาลัยไม่สามารถมีรายได้เป็นของตนเองโดยอิสระได้ ในกรณีที่เงินรายได้ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยมาจากเงินอุดหนุนของรัฐระดับความอิสระของมหาวิทยาลัยก็ขึ้นอยู่กับว่าเงื่อนไขในการให้และการใช้จ่ายเงินอุดหนุน

4. ความเป็นอิสระในทางวิชาการ (I autonomic pqdagogigie) สำหรับหลักประกันความเป็นอิสระทางวิชาการนั้น นับเป็นประเด็นที่มีปัญหาน้อยที่สุด เพราะโดยธรรมชาติแห่งการกำเนิดขึ้นขององค์กรในรูปมหาวิทยาลัย เรียกว่า “เสรีภาพทางวิชาการ” (academic freedom)

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่มีร่วมกันระหว่างนักวิชาการที่นำเสนอดังกล่าวข้างต้น คือ ความเป็นอิสระทางด้านการบริหารจัดการองค์การ ความเป็นอิสระทางด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานทางการเงิน และการบริหารด้านวิชาการ

3. หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

โดยหลักการและแนวทางที่ถือปฏิบัติ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสถานภาพและลักษณะการดำเนินการที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษา มีนักวิชาการ และนักการศึกษาได้ให้หลักการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

ทินพันธุ์ นาคะตะ (2546) ให้ความคิดเห็นเรื่องหลักการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

1. มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่ใช่วิสาหกิจ แต่เป็นนิติบุคคล และยังได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินอย่างเพียงพอ ที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ โดยมีอิสระในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ของตัวเอง ตาม พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย เว้นแต่เรื่องที่ต้องให้ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ และมีการตรวจสอบผลภายหลัง

2. สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ คือกำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติการกิจ ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งความต้องการของสังคม กำหนดระบบกำกับและติดตามผลการดำเนินงาน และการรายงานผล ที่พร้อมจะรับการตรวจสอบได้ มีการกำกับ ติดตามให้ดำเนินตามนโยบาย แผน และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ออกระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานบุคคล งานวิชาการ การเงินและงบประมาณ โดยสภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบผลการดำเนินงานต่อรัฐบาล

3. การบริหารงานบุคคล การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จะต้องผ่านการประเมินศักยภาพบุคคล ตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด บุคลากรไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์

4. การบริหารวิชาการ สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย แต่จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง เช่น สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตร และเปิดการสอน อนุมัติจัดตั้ง ขบ เลิกหน่วยงานต่าง ๆ

5. การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ให้เพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กำหนดระบบบริหารงบประมาณการเงิน บัญชี และทรัพย์สิน โดย ส.ต.ง. จะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายหลัง รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง แต่กรณีรายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่าย รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เท่าที่จำเป็น และมหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทรัพย์สินได้ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุและทรัพย์สิน และสามารถหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้ และรัฐสนับสนุนงบประมาณ ค่าใช้จ่ายประจำต่อหัวนักศึกษา โดยมหาวิทยาลัยต้องนำรายได้เข้ามาสมทบ ส่วนค่าใช้จ่ายในการลงทุน รัฐจัดสรรให้ตามโครงการ และตามความจำเป็น รวมทั้งรัฐให้การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนกอบกู้เงินต้น

วิจิตร ศรีสอาน (2518) อธิบายหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ดังนี้

1. การประสานงานภายนอกมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยนั้น จะมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเป็นสื่อกลาง และกันชน ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ฐานะของคณะกรรมการจะคล้ายธนาคารแห่งประเทศไทย คือเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หน้าที่หลักของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย คือ ประมวลความต้องการทางการเงินของมหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐบาล และนำเสนอนโยบายของรัฐบาลมาถ่ายทอดสู่มหาวิทยาลัย รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาการอุดมศึกษาต่าง ๆ

2. องค์การและการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย จัดเป็นระบบอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการ และส่งเสริมให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น โดยยึดหลักการบริหารโดยคณะบุคคลในรูปกรรมการ มีสภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์ และกรรมการประจำหน่วยงานภายในระดับต่าง ๆ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับหัวหน้าหน่วยงาน เช่น อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ศูนย์หรือสำนัก และหัวหน้าภาควิชา ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อเปิดโอกาสให้คณาจารย์ได้หมุนเวียนกันทำหน้าที่บริหาร

3. บริหารงานบุคคล จัดในรูปแบบไม่เป็นระบบราชการ เน้นการบริหารงานบุคคลที่จะสามารถดึงดูดให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมทั้งด้านความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจจริง บุคลิกภาพ ความประพฤติตลอดจนศรัทธาที่จะทำงานด้านวิชาการ เข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัย โดยมุ่งส่งเสริมให้บุคลากรได้ใช้ความรู้ ความสามารถ ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่และให้ได้เงินเดือนและผล

ประโยชน์สูงพอ มีนโยบายที่จะจัดผู้ที่ไม่เหมาะสมทั้งในตำแหน่งวิชาการและธุรการออกจากมหาวิทยาลัย แนวคิดของ วิจิตร ศรีสะอ้าน มองว่าเป็นการบริหารงานบุคคลที่ถือหลัก “เข้ายาก ออกง่าย”

4. การเงิน มีหลักการที่จะกำหนดนโยบาย ระบบ ระเบียบ และข้อบังคับทางการเงินให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเสนอการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยในรูปเงินก้อน (Block Grant) อาศัยวิธีการจัดทำงานประมาณในรูป Program Budgeting และมีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่รัดกุมเพื่อให้การใช้จ่ายเงินเกิดประโยชน์สูงสุด

สรุปหลักการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าเป็นกระบวนการควบคุมดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดเอาไว้ ใช้ระบบการรายงานกลับอย่างต่อเนื่อง ความพยายามของรัฐในการที่จะกำหนดทิศทาง และตรวจสอบกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและโอกาสทางการศึกษา

นักวิชาการ และนักการศึกษาได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและโอกาสทางการศึกษา ไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

วิชัย ศรีรัตน์ (2543) ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ สิทธิ (Rights) หมายถึง สิ่งที่ไม่มียุ่ปรำงซึ่งมีอยู่ในตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดหรือกำหนดขึ้น โดยกฎหมายให้ได้รับประโยชน์ และมนุษย์เป็นผู้เลือกใช้สิ่งนั้นเองโดยไม่มีผู้ใดมาบังคับได้ เช่นสิทธิในการกิน อยู่ หลับนอนเป็นสิ่งที่มียุ่มาตั้งแต่เกิด สิทธิบางอย่างกฎหมายกำหนดให้มีขึ้น เช่น สิทธิในการร้องทุกข์เป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นสิทธิประเภทใด ไม่มีการบังคับว่าต้องใช้สิทธินั้นเสมอไป จะให้หรือไม่ใช้สิทธิที่ตนเองมีอยู่ย่อมเป็นไปตามความสมัครใจของผู้ที่มีสิทธิ และไม่ถือว่าเป็นการผิดกฎหมายหรือได้รับโทษแต่ประการใด

มงคล ตั้งเจ็กเกี่ (2542) ได้อธิบายเกี่ยวกับสิทธิในการเปลี่ยนสถานภาพของบุคลากร พบว่าบุคลากรยังไม่พร้อมในการเป็นพนักงานของรัฐ บ้างก็อยากมีสิทธิ ในการเลือกเป็นข้าราชการต่อไป บ้างก็ขอให้สิทธิที่จะกลับมาเป็นข้าราชการต่อไปอีกในระยะเวลาที่กำหนดภายหลังการออกนอกระบบราชการ บ้างก็อาจขอย้ายสถานที่ทำงานเพื่อเป็นข้าราชการต่อไป ทำให้เกิดผลกระทบบ้างดังนี้

1. เกิดการแตกแยกของอาจารย์บางกลุ่ม ตามอายุการทำงานราชการ โดยกลุ่มที่ใกล้เกษียณหรือบำนาญมีความรู้สึกว่าถูกเอาเปรียบโดยรัฐ เนื่องจากสอบแข่งขันก่อนเข้ารับราชการและยอมที่จะได้รับเงินเดือนเริ่มต้นจากน้อยมาก เมื่อเทียบกับเอกชนเพื่อหวังผลสบายจากเงินที่ได้จาก

รัฐในบั้นปลายชีวิต ดังนั้นคิดว่าตัวเองมีสิทธิที่จะเลือกเข้ารับราชการต่อไปโดยอาจมีการวิ่งโยกย้ายที่ทำงาน หรืออาจขาดกำลังใจในการทำงาน

2. ข้าราชการเดิมถ้าจะเปลี่ยนทั้งระบบขอให้ปรับเป็นข้าราชการบำนาญ และจัดเข้าสู่ระบบใหม่ได้ทั้งหมดวิทยาลัยถึงเมื่ออายุราชการจะไม่ถึง 25 ปี เพราะผู้เข้ารับราชการนั้นมุ่งหวังสิทธิการเบิกค่าเล่าเรียน ค่ารักษาพยาบาลยามสูงอายุ ทั้งของตนเองและครอบครัว ถ้าทำจุดนี้ได้ข้าราชการทั้งหลายคงยินยอมออกนอกระบบพร้อมกันโดยไม่ต้องเลือก ซึ่งจะทำให้มีการพัฒนางานได้เร็วยิ่งขึ้น

3. น่าจะขอให้ราชการทุก ๆ ที่ออกจากระบบพร้อม ๆ กัน และมีการสร้างระบบสวัสดิการที่เทียบกันในฐานะของพนักงานของรัฐในทุก ๆ แห่ง เพราะไม่อย่างนั้นอาจมีสายการบริหาร หรือลำดับการบังคับบัญชาต่างกัน อาจก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานกันได้ทำให้เกิดการไม่คล่องตัวเมื่ออยู่กับคนละระบบ

จรัส สุวรรณเวลา (2540) ถือว่าแนวคิดเกี่ยวกับโอกาสในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่มหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญเนื่องจากความต้องการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยได้ทวีขึ้นตามลำดับ แม้ว่าปัจจุบันจะมีมหาวิทยาลัยของรัฐและของภาคเอกชนเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับปริมาณของนักเรียนที่ประสงค์จะเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา การศึกษาในมหาวิทยาลัยเปิด เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สามารถช่วยแก้ปัญหาได้ส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ความนิยมเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยปิด ซึ่งได้รับการดูแลแนะนำใกล้ชิดจากอาจารย์ก็ยังได้รับความนิยมอย่างยิ่ง จากสถิติการสมัครเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แสดงให้เห็นการแข่งขันที่สูงมาก โอกาสที่นักเรียนในท้องถิ่นห่างไกลจะเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาจึงค่อนข้างต่ำ เพราะไม่สามารถแข่งขันกับนักเรียนในกรุงเทพฯ หรือตัวจังหวัดที่มีโอกาสที่ดีกว่า โอกาสในการเข้าศึกษาคือระดับอุดมศึกษามีไม่เท่าเทียมกันในประเทศ สำหรับนักเรียนในชนบทที่มีความสามารถแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ จะมีโครงการของแต่ละมหาวิทยาลัยให้โอกาสเข้าศึกษาต่อโดยไม่เสียค่าเล่าเรียน ค่าที่พัก ค่าหนังสือ ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าอาหาร หรือค่าใช้จ่ายส่วนตัว การให้ทุนการศึกษาย่อมมีความจำกัดในเรื่องจำนวน เพราะต้องผูกพันอยู่กับกำลังเงิน ความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษาเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังในภาวะปัจจุบัน เมื่อนิสิตเข้ามาศึกษาต่อยังมีความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องทุนทรัพย์ นิสิตจำนวนไม่น้อย ซึ่งขัดสนแต่ไม่ประสงค์จะรับการช่วยเหลือแบบให้เปล่า มหาวิทยาลัยจึงจัดทุนเงินยืมสำหรับนิสิตที่ขาดแคลน และประสบกับภาวะขาดแคลนฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นครั้งคราว ทุนให้ยืมบัณฑิตจะใช้คืนเมื่อจบการศึกษาแล้ว โดยเสียดอกเบี้ยต่ำมากภายในระยะเวลาที่กำหนด มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องหาทางแก้ไขให้ทุนแบบให้เปล่ามากขึ้นเนื่องจากว่านิสิตต้องเสียค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงขึ้น การขึ้น

กำหนดวิถีและค่าธรรมเนียมในอัตราสูงเท่ากับเป็นการลดโอกาสของผู้ด้อยโอกาสที่ขาดแคลนทุนทรัพย์มากขึ้น

อภิชัย พันธเสน (2518) ถือว่าแนวคิดเกี่ยวกับโอกาสของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาในโครงสร้างปัจจุบันถือกันว่าเป็นจุดสุดยอดของการศึกษา เพราะถือว่าเป็นแหล่งที่รวมนักคิดและผู้ที่มีความสามารถในทางวิชาการแขนงต่าง ๆ มาไว้ด้วยกัน จึงเป็นเหตุให้ทุกคนพยายามจะมุ่งสู่การศึกษาจุดนี้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการศึกษาในระดับนี้เป็นการศึกษาสำหรับผู้ที่ดีอยู่แล้ว ผู้ที่เป็นชนส่วนน้อยในสังคม แต่จำนวนของกลุ่มคน นักศึกษามีอัตราส่วนที่สูงมากในการศึกษาระดับนี้ ทั้งนี้ได้สร้างเงื่อนไขที่จะแบ่งชนชั้นทางปัญญาไว้มากมาย ผู้ที่จะมีโอกาสจริง ๆ นั้น จะต้องผ่านกระบวนการในการคัดเลือกมาหลายขบวนการ นอกจากนั้น ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ที่จะเข้ารับโอกาสในการศึกษาก็กลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่จะสกัดกั้น โอกาสของผู้ที่ถูกกดขี่ให้ได้มีโอกาสได้รับการศึกษา การศึกษาในระดับอุดมศึกษาในรูปเดิม จึงเป็นการศึกษาของคนส่วนน้อย ที่มีฐานะในทางเศรษฐกิจสูงกว่าอัตราเฉลี่ยเป็นจำนวนมาก การศึกษาในระดับนี้เป็นการศึกษาของคนที่มีโอกาสได้เปรียบอยู่แล้วในสังคม และต้องการรักษาเงื่อนไขเหล่านั้นให้คงทนถาวรต่อไป หรืออาจจะเป็นการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมให้ผู้ที่ไม่มีโอกาสหรือมีโอกาสน้อยอยู่แล้วหมดโอกาสลงไป

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2518, หน้า 42-50) ได้แยกประเภทความเสมอภาคที่พึงประสงค์ไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. ความเสมอภาคด้านสิทธิ ในระดับการศึกษาภาคบังคับ รัฐจะต้องให้ทุกคนมีสิทธิจะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน โดยมีข้อยกเว้นให้แตกต่างกันในเรื่องเพศ เชื้อชาติ ฐานะทางเศรษฐกิจ และถิ่นที่อยู่เป็นข้อจำกัดแต่ประการใด
2. ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา การศึกษาที่สูงกว่าระดับมูลฐานนั้น รัฐจะต้องจัดให้ทุกคนมีโอกาสและมีเสรีภาพที่จะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน
3. ความเสมอภาคที่จะได้รับการสนับสนุน ในการจัดการศึกษานั้น จะต้องจัดให้ความสนับสนุนในอัตราส่วนที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำต่ำสูง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2520, หน้า 15) ชี้ว่าฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลต่อโอกาสได้เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาโดยผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยจะมีโอกาสเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษา ที่พบว่าจำนวนร้อยละของผู้สอบเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยจากอาชีพเกษตรกรรมได้โอกาสเพียงร้อยละ 6 ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีอาชีพรับจ้างได้โอกาสเพียงร้อยละ 13 ผู้ที่มาจากครอบครัวอาชีพรับราชการได้โอกาสร้อยละ 21 และผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีกิจการส่วนตัวได้โอกาสถึงร้อยละ 51

ลิปพนธ์ เกตุทัต (2518, หน้า 69) ในด้านการอุดมศึกษา คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้รายงานไว้ว่านักศึกษาที่มาจากกลุ่มเกษตรกรได้โอกาสศึกษาไม่เสมอภาคกับนักศึกษาที่มาจากกลุ่มอาชีพอื่น ๆ นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษา ได้จัดการศึกษาให้กับบุคคลส่วนน้อยเฉพาะที่สอบคัดเลือกได้เท่านั้น การเปิดโอกาสให้ทุกคนสอบรวม เป็นผลให้คนในท้องถิ่นที่เสียเปรียบทางการศึกษามากยิ่งขึ้นไปอีก โอกาสที่คนในท้องถิ่นจะได้ศึกษาในระดับอุดมศึกษาจึงมีจำนวนลดลง คนในท้องถิ่นที่พลาดโอกาสทางการศึกษาได้รับประโยชน์จากสถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่นนั้นน้อยมาก ทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษาในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการสร้างคนในท้องถิ่นให้มีความรู้

การศึกษาที่รัฐพึงจัดให้ประชาชน ทั้งระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสมอภาคตามกำลังเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ สถาบันการศึกษาจึงต้องพยายามเสริมสร้างพื้นฐานแห่งโอกาสและสิทธิของประชากร ในการรับบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมตามระบอบประชาธิปไตยของไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ม.ป.ป., หน้า 256) ได้ให้ความหมายของโอกาสทางการศึกษา หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กทุกคนได้รับการประกันที่จะได้เล่าเรียน และสภาวะการณ์ที่เด็กทุกคนได้พัฒนาทักษะและความสามารถที่มีอยู่ในเด็กให้มากที่สุด

สุพจน์ ประเสริฐศรี (2517, หน้า 87) ได้จำแนกลักษณะโอกาสทางการศึกษาว่าประกอบด้วยปัจจัยเรื่อง เวลา สิทธิ ความพร้อมของผู้เรียน คุณวุฒิของผู้สอน สภาพของห้องเรียน อัตราส่วนระหว่างผู้สอนกับผู้เรียน และประเภทของโรงเรียน

แผนการศึกษาแห่งชาติ (2520, หน้า 2-4) นโยบายการศึกษาของรัฐโดยให้สถานศึกษาพึงให้ความเสมอภาคแก่บุคคลเข้ารับการศึกษาตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ การศึกษาที่มีใช้ภาคบังคับ รัฐพึงจัดให้บุคคลมีโอกาสดำเนินการศึกษาโดยเท่าเทียมกัน ภายใต้ขอบเขตที่รัฐกำหนด และตามสติปัญญาความสามารถ โอกาสที่จะได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาจึงมีจำนวนลดลง

ป๊วย อึ้งภากร (2518, หน้า 5) การศึกษาของไทยไม่ให้ความเสมอภาคหรือโอกาสแก่คนส่วนใหญ่ เกี่ยวกับการศึกษาต่อ การเปรียบเทียบสภาพเศรษฐกิจสังคมและสภาวะส่วนตัวของนักเรียน

สมใจ หอมเย็น (2514, หน้า 166) ตัวประกอบที่มีอิทธิพลต่อความไม่เสมอภาคทางการศึกษามาจากความยากจน ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงจะมีโอกาสทางการศึกษามากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2519, หน้า 264 - 266) ให้นิยามความเสมอภาคทางการศึกษา โดยขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ต่าง ๆ ได้แก่ สภาวะการณ์ที่เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ เท่าเทียมกัน สภาวะการณ์ที่เด็กทุกคนได้รับการพัฒนาเพื่อความเป็นอยู่ ความอยู่รอดของชีวิต

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ม.ป.ป.) การศึกษาที่รัฐพึงจัดให้ประชาชนทั้งระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา จำเป็นต้องคำนึงถึงความเสมอภาคตามกำลังเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ สถาบันการศึกษาจึงต้องพยายามเสริมสร้างพื้นฐานแห่งโอกาสและสิทธิของประชากรในการรับบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ เท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมตามระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและโอกาสทางการศึกษา ผู้วิจัยสามารถสรุปเพื่อใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ว่า สิทธิ หมายถึง ทุนการศึกษาที่นักศึกษาพึงได้รับซึ่งถือเป็นสวัสดิการส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยได้จัดเตรียมไว้สำหรับนักศึกษาที่มีผลการเรียนดี มีความประพฤติเรียบร้อย แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อเป็นการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายให้นักศึกษาสามารถได้เล่าเรียนจนจบตามหลักสูตร และโอกาส หมายถึง ความน่าจะเป็นที่นักศึกษาจะได้เข้าเรียน และจบการศึกษาในมหาวิทยาลัยตลอดจนได้จบตามหลักสูตร

แนวคิดเกี่ยวกับความยากจน

ความรู้ “ความยากจน” เริ่มมาตั้งแต่ก่อนพุทธศตวรรษ 2500 อันเป็นผลจากความคิดประเทศตะวันตก ตามแนวทฤษฎีความทันสมัย (MODERNIZATION) และทฤษฎีการพึ่งพา (DEPENDENCY THEORY) ที่ยึดถือประเทศตะวันตกเป็นต้นแบบของการพัฒนา ประเทศอื่นๆจะต้องเลียนแบบ บทบาทของธนาคารโลกมีผลต่อการวางระบบ จัดประเภท สร้าง “พื้นที่” ของการพัฒนา เช่น ประเทศพัฒนา/ด้อยพัฒนา หรือประเทศยากจน เพื่อใช้ในการวางแผน “พัฒนา” หรือปรับเปลี่ยนสังคมนั้น ๆ ให้ทันสมัยหรือเหมือนสังคมตะวันตก ส่วนเกณฑ์การชี้วัดความยากจน ได้ถูกสร้างขึ้นมาและถ่ายทอดมาสู่สังคมไทย อันถือได้ว่าเป็นเทคนิควิทยาการภาคปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ นำมาใช้ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่เริ่มเก็บข้อมูลรายได้รายจ่ายของครัวเรือนไทยตั้งแต่ปี 2505-2506 ถึงปี 2535 หรือกรมการพัฒนาชุมชนได้จัดทำเกณฑ์ชี้วัดความยากจน โดยอาศัยปัจจัยด้านรายได้และวิถีทางกายภาพเป็นตัวแบ่งประเภทความยากจน หรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเกษตรโดยตรง ก็ได้ศึกษาการกระจายรายได้ทางด้านเกษตร นักวิชาการ และนักการศึกษาได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความยากจนไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

มิ่งสรรพ ขาวสอาด (2544, หน้า 2) ได้นิยามความยากจน อย่างกว้างหมายถึง การขาดแคลนรายได้และปัจจัยสี่ การเข้าไม่ถึงสินค้าสาธารณะของรัฐ ส่วนการนิยามความยากจน อย่างแคบ หมายถึงการมีรายได้หรือการบริโภคต่ำกว่าเกณฑ์

ประทีป วีระพัฒนนิรันดร์ (2544, หน้า 1) ให้แนวคิดเกี่ยวกับความยากจนด้านรายได้ และโอกาสด้านการศึกษา การมีงานทำ การรักษาพยาบาล ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความยากจน นิยามความหมาย “ความยากจน” และการสร้างเกณฑ์ชี้วัดความยากจนจากรายได้ ปัจจัยการผลิต และการกระจาย รายได้ การแบ่งประเภทตามสถานะทางเศรษฐกิจ และสร้างเส้นแบ่งหรือสร้างความเข้าใจ

เอื้อย มีสุข (2533) นักวิชาการเศรษฐศาสตร์ ที่ใช้รายได้และการบริโภคอาหารเป็นตัวชี้วัด ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้สรุปปัญหาความยากจนจากฐานคิดดังกล่าวไว้หลายกรณี อาทิ ปัญหาการใช้ทรัพยากรไม่เหมาะสม การขาดความรู้ ปัญหาประชากรเพิ่ม ปัญหาการกระจาย สิ้นเชื้อไม่ดีพอ ปัญหาราคาและการตลาด

เมธี ครองแก้ว (2518) นักเศรษฐศาสตร์ “ความยากจน” โดยสร้างเกณฑ์ชี้วัดเส้น ความยากจนขึ้นมา คือ ศึกษาการกำหนดระดับความยากจนในประเทศไทย (2518) ศึกษาความ ยากจนและการกระจายรายได้ของไทย ปี 2518-2519 เป็นต้น งานศึกษาของเมธี พยายามบ่งชี้เส้น ระดับความยากจน โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงรายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ย และเพิ่มปัจจัย ชีววัดอื่นๆประกอบด้วย จากการนิยาม “ความยากจน” ที่ยึดถือรายได้เป็นเกณฑ์ที่นำมาสู่การมอง ปัญหาความยากจน ทำให้แนวทางการแก้ปัญหาความยากจนตามแนวคิดของราชการที่อยู่ภายใต้ กระแสเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก อยู่ที่มีการปรับโครงสร้าง เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การควบคุม ประชากร การสนับสนุนเทคโนโลยี การแก้ปัญหาการตลาด

การศึกษา “ความยากจนสมบูรณ์” ซึ่งจะบอกขนาดของความยากจนในประเทศไทย ใช้ วิธีการศึกษา 3 วิธีด้วยกันคือ

1. การใช้ฟังก์ชันการบริโภค (Consumption Function)

คนที่ยากจนคือ คนที่มีระดับรายได้อยู่ต่ำกว่าจุดรายได้เท่ารายจ่าย (Break-even point) ทั้งนี้ จะต้องทราบแบบแผนของรายได้และรายจ่ายของครอบครัวโดยเฉลี่ย งานวิจัยโดยวิธีการนี้มี เพียง 1 ชิ้นคือ เมธี และจินตนา (2518) เพราะไม่ได้รับความนิยม เนื่องจากการกำหนดเส้นความ ยากจนในแต่ละครั้งจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามการสำรวจรายได้รายจ่ายของครอบครัว หรือประชา กร ซึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรฐานการครองชีพของคนในขณะนั้น

2. การใช้ความต้องการอาหารขั้นต่ำหรือความพอเพียงทางด้านโภชนาการ (Nutritional Adequacy) ซึ่งเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้วก็จะมีการแปลออกมาในรูปของประเภทและปริมาณอาหาร

169972

๖
๖๙ ๑
๖๙๗๕
๖

ที่ประชาชนบริโภคจริง ๆ และในรูปราคาของอาหารเหล่านั้น ซึ่งระดับความยากจนหรือเส้นความยากจน (poverty line) ที่คำนวณได้ก็คือ รายได้ที่เพียงพอที่จะซื้ออาหารและสินค้าหรือบริการอื่นที่จำเป็นในการดำรงชีพขั้นต่ำในทีนี้คนจนก็คือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้ระดับความยากจน วิธีการนี้ได้รับความนิยมมากกว่าเพราะสามารถใช้ดัชนีราคาปรับเส้นความยากจนในเวลาต่อมาได้สะดวก อีกทั้งข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งทำขึ้นทุก ๆ 2 ปี นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา จะสอดคล้องกับวิธีการนี้ ยิ่งไปกว่านั้น วิธีการนี้ดูจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก (World Bank)

3. การใช้เขตพื้นที่ (Area) เป็นหลัก แม้ว่าการประเมินขนาดของ “คนจน” โดยวิธีการทั้งสองข้างต้นจะเป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งในแวดวงของนักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เศรษฐศาสตร์แต่ในการแก้ไขปัญหา นั้น มักจะเสนอมาตรการที่เหมาะสมไม่ค่อยได้ เพราะไม่สามารถระบุสาเหตุของปัญหาได้ถูกต้อง เนื่องจากปัญหาความยากจนไม่ใช่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากยังเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันกับเรื่องสังคมการเมือง และวัฒนธรรมอีกด้วย

จึงได้มีการเสนอยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา “ความยากจน” จากเขตพื้นที่เป็นหลัก เพราะอาจกำหนดนโยบายที่สามารถแปรเป็นมาตรฐานที่เป็นรูปธรรมได้ชัดเจนกว่า โดยเริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา ซึ่งระบุได้ว่ามีหมู่บ้านยากจนที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาจำนวนทั้งสิ้น 12,555 หมู่บ้าน

วิทยากร เชียงกูล (<http://www.welfareforall.org/art.php3?num=10&p=1>) กรอบคิดเรื่องที่มาและความหมายของคนจน แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาความยากจน ที่มีการนำเสนอกันมากขึ้นในปัจจุบัน มีกรอบคิดเกี่ยวกับความหมายของคนจนไว้ล่วงหน้าอยู่แล้ว (ไม่ว่าจะรู้ตัวหรือไม่) เช่น กรอบคิดแบบเจ้าขุนมูลนาย คนจนคือคนที่เกียจคร้าน ขี้เกียจทำงาน หรือทำบาปกรรมไว้แต่ชาติก่อน กรอบคิดแบบคนจนคือคนที่มียาได้ต่ำกว่าที่จะใช้ยังชีพให้มีมาตรฐานได้ และการที่คนจนเนื่องจากพวกการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่มากพอ

กรอบคิดนิยามเรื่องคนจนโดยไม่ได้สำรวจหรือไม่ได้วิเคราะห์ว่าที่มาและความหมายของความยากจนที่ใช้กันอยู่นั้น

การที่เราจะสามารถทำความเข้าใจและวิเคราะห์ปัญหาความยากจนได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียงความจริง เราจะต้องวิเคราะห์ตั้งแต่ความยากจนก่อน ที่มาคนจนยุคใหม่ไม่เหมือน และไม่ได้สืบทอดความเป็นคนจนมาจากอดีตเสมอไป

คนจนหรือคนที่ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำกว่าคนอื่น ๆ ในสังคมเดียวกันมีมาตั้งแต่อดีต แต่ในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิมที่คนส่วนใหญ่เพื่อใช้เป็นสัดส่วนสูงนั้น คนในหมู่บ้านไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันมากนัก คนส่วนใหญ่มีมาตรฐานการดำรงชีพที่พออยู่พอกินโดยที่

พวกเขาไม่ค่อยจำเป็นต้องซื้อขายหรือใช้เงิน

คนที่ถูกจัดว่ายากจนในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิม ส่วนใหญ่จะมาจากความด้อยโอกาสทางสังคม และวัฒนธรรม เช่น มาจากชาติพันธุ์สังคมที่คนมองว่าเป็นพวกด้อยโอกาส, ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับ หรือกลายเป็นคนยากจนชัดเจนในสถานการณ์บางอย่าง เช่น เกิดมาพิการ หรือ ต่าง ๆ เป็นหม้าย แก่ชราโดยไม่มีลูกมีแต่เลี้ยงดู ฯลฯ มากกว่าเป็นเพราะว่าเขาเกิดมาและอยู่ในชนชั้นที่ยากจน คนยากจนในลักษณะเปรียบเทียบในสังคมเกษตรแบบดั้งเดิมนี้นักไม่ใช่ปัญหาใหญ่ ในบางชุมชนที่ค่อนข้างมีความเสมอภาคกันมาปัญหาคนยากจน หรือไม่มีแนวคิดเรื่องความยากจนนี้มาก่อนเลยด้วยซ้ำ

กรอบคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตก อธิบายว่าประเทศสังคมเกษตรแบบดั้งเดิม เป็นประเทศยากจนได้รับการสนับสนุนให้พัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตก ประเทศเหล่านี้จึงก้าวไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมั่งคั่งแบบเดียวกับประเทศอุตสาหกรรมได้

แต่ถ้าเราไม่ใช่กรอบที่มองความยากจนในเรื่องรายได้ต่ำหรือความไม่ทันสมัย หากใช้กรอบคิดที่มองในแง่ว่า คนมีปัจจัยพื้นฐานที่การดำรงชีวิตที่มีความสุขหรือไม่ เราอาจจะกล่าวในทางตรงกันข้ามได้ว่า การพัฒนาแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตกสำคัญในการทำให้คนส่วนหนึ่งยากจนลง หรือเป็นผู้สร้างความยากจนยุคใหม่ขึ้น เพราะการพัฒนาทุนนิยมในประเทศกำลังพัฒนาเป็นการพัฒนาทุนนิยมแบบบริวาร ที่มีการผูกขาด, การแข่งขันไม่เป็นธรรม ฟังการลงทุน การตั้งเข้าเทคโนโลยีจากประเทศร่ำรวย ฐานทางเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง การเติบโตทางเศรษฐกิจให้ประโยชน์กับทุนต่างชาติ และนายทุนใหญ่ในประเทศ มากกว่าสู่คนส่วนใหญ่ ยิ่งพัฒนาก็ยิ่งเกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงเกิดคนจนมากขึ้น

ประชาชนยังถูกทำให้จนลงโดยนโยบายพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมบริวาร ด้วยเหตุผลหลายอย่าง เช่น

1. การเปลี่ยนวิธีการทำเกษตรแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการเกษตรแบบผสมผสานเพื่อกินเพื่อใช้ ไป เพื่อขายหาเงินไปซื้อของกินของใช้ ทำให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองด้านอาหารและได้ลดลงจากเดิม และเปลี่ยนมาพึ่งพาการใช้เงินและระบบตลาดที่มีลักษณะผูกขาดมากขึ้นยุคตั้งแต่มีการพัฒนาการเกษตรแบบทุนนิยมต้องตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบ ต้องทำงานหาเงินย้ายพลัดพรากจากครอบครัว บ้านเกิดเมืองนอน มีรายได้เป็นตัวเงินสูงขึ้น แต่รายจ่ายกลับรายได้ทำให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบากขึ้น

2. ทำลายชีวิตชุมชนแบบยอมรับกรรมสิทธิ์ร่วมในเรื่องป่าไม้ ที่ทำกิน ทรัพยากรต่าง ๆ และการอยู่แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ไปเป็นแบบการแข่งขันทรัพยากรไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

เพื่อแสวงหากำไรสูงสุดและการบริโภคสูงสุด การช่วยเหลือเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันในสังคมดั้งเดิม ซึ่งนักวิชาการเรียกว่า ความมั่นคงหรือเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมหายไป ชีวิตเกษตรกรในระบบทุนนิยมมีความเสี่ยงแบบตัวใครตัวมันมากขึ้น

3. ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อม แหล่งทำมาหากินและยังชีพที่คนในชนบทเคยอาศัยทำมาหากินแบบเพียงพอ คนถูกกำหนดสู่ระบบผลิตทุนนิยมผูกขาดที่วิถีการผลิต, วิถีการบริโภคของคนขึ้นอยู่กับกลไกการตลาด, การจ้างงาน และการบริโภคที่ต้องหาเงินมาซื้อระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่คนในชนบทและคนงานในเมืองควบคุมไม่ได้หรือไร้อำนาจในการตัดสินใจ และทำให้พวกเขาเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

เมื่อประเทศกำลังพัฒนาเริ่มพัฒนาวิธีการผลิตและวิถีชีวิตแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม ในระยะแรก ๆ คุณเงิน ๆ เหมือนจะดีที่ทำให้ประเทศเป็นตัวเงินเพิ่มมากขึ้น มีสินค้าให้จับจ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้น แต่ยิ่งพวกเขาพัฒนาการเกษตรเป็นแบบการผลิตเพื่อขายมากขึ้น ประชาชนถึงหลังว่า รายจ่ายเพิ่มสูงเร็วกว่ารายได้ เกษตรกรต้องเป็นผู้เช่า, เป็นหนี้ ต้องซื้อแพคเกจถูก ทำงานหนักเพิ่มขึ้น เสี่ยงภัยและได้รับผลกระทบเป็นพิษคนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตลดลงกว่าวิถีชีวิตในยุคสมัยเกษตรยังชีพแบบดั้งเดิม

ความยากจนยุคใหม่หรือความยากจนแบบที่คนจำนวนมากมีรายได้ไม่พอที่จะดำรงชีพอย่างเหมาะสมเพิ่มมากขึ้น มักถูกเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมอุตสาหกรรมอธิบายว่า มาจากสาเหตุ

1. ประชากรเพิ่มขึ้นมาก ทรัพยากรมีจำกัด หรือไม่เอื้ออำนวยต่อการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพให้เพียงพอกับความต้องการของคน
2. โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศยากจนเป็นแบบเผด็จการและเจ้าขุนมูลนาย โดยอภิสิทธิ์ชนกลุ่มน้อย
3. คนจนคือคนที่ได้รับการศึกษาอบรมต่ำ ได้รับบริการทางสาธารณสุขต่ำ มีวิถีการผลิตและวิถีชีวิตที่ล้าหลัง ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ แข่งกับประเทศอื่นเขาไม่ได้

ธเนศ นรภูมิพิทักษ์ (2534) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความยากจนว่า เป็นการครองชีพในชนบทที่มีหลายกิจกรรมที่ไม่ได้พึ่งเงิน ดังนั้นการอาศัยปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรเดียวจึงคลาดเคลื่อนสูง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงานศึกษาด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา หรือด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองหลายชิ้นในเมืองไทย ก็ชี้ให้เห็นว่า เราไม่สามารถเข้าใจปัญหาความยากจนได้จากเรื่องรายได้เพียงประการเดียว แต่ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจของชาวบ้านว่าเป็นไปในลักษณะหาอยู่หากินพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติหรือพึ่งพิงกับกลไกตลาดมากน้อยเพียงใด กลุ่มชาวบ้านที่อยู่ชายขอบ (Periphery) ของกลไกตลาดจำนวนมาก ชุมชนในลักษณะนี้มีการพึ่งตนเองด้านปัจจัย 4 สูง แม้จะขาดเงินตรา การเอาเกณฑ์ชีวิตเรื่องรายได้มาจับทำให้ชุมชนเหล่านี้ถูกจัดอยู่ได้มาตรฐาน

ความยากจน

อภิชัย พันธเสน (2540) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความยากจนมาจากฐานคิดที่ว่าความอัตคัดขัดสนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะรายได้ คือสาเหตุของความยากจน อันนำมาสู่แนวคิดเรื่องการกระจายรายได้ และเสนอเรื่องการกระจายรายได้จึงไม่มีรูปธรรมชัด ที่สำคัญคือ ฐานคิดมีปัญหาตั้งแต่ เป็นไปได้หรือที่รัฐมีความตั้งใจจริงที่จะทำ หรือถ้ามีรัฐเป็นตัวแทนผลประโยชน์ผู้ด้อยโอกาส

กฤษฎา บุญชัย (ม.ป.ป.) ได้มีแนวความคิดเรื่อง “ความยากจน” ว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงกับแนวคิดเรื่อง “การพัฒนา” ซึ่งหมายถึง ระบบความคิด การจัดการของมนุษย์ในการเปลี่ยนแปลงบางสิ่งบางอย่าง ดังนั้นเมื่อเกณฑ์วัดการพัฒนาคือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ “ความยากจน” ในทัศนะของรัฐจึงถูกนิยามว่าเป็นปัญหาเรื่องการขาดแคลนรายได้ ทรัพยากร วัตถุดิบ แรงงาน และต่อมาขยายถึงเทคโนโลยี จึงเห็นได้ว่าแนวคิดการพัฒนาในยุคแรกเป็นเรื่อง น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ

วีระพล โสภาก (2539) มีแนวคิดเกี่ยวกับความยากจนโดยมองไปที่เกษตรกรเริ่มหลุดจากฐานทรัพยากร ประมาณการว่ากว่าครึ่งหนึ่งของเกษตรกรทั่วประเทศเป็นเกษตรกรไร้ที่ทำกิน อันเป็นผลจากการเก็งกำไรที่ดินที่นายทุนและชนชั้นนำเข้าไปกว้านซื้อที่ดินจากชนบท และผลจากปัญหาความล้มเหลวของการพัฒนา

กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2540) ได้เสนอแนวคิดความยากจนในทางเศรษฐศาสตร์มีการนิยามความยากจนไว้ถึง 5 ความหมายในขณะที่นักประวัติศาสตร์ นักสังคมวิทยา และนักรัฐศาสตร์ ต่างก็สร้างคำนิยามที่หลากหลายมากขึ้นไปอีก กรณินิยาม “ความยากจน” ที่ได้รับการยอมรับและมีฐานะครอบงำในวงการเศรษฐศาสตร์กระแสหลักก็คือการมีรายได้ที่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของตนเองได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541) จากการนิยามความยากจนโดยชี้ถึง “เส้นความยากจน” (poverty line) ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเกณฑ์ความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ก็พิจารณาได้ว่าบุคคลนั้นเป็นคนยากจน ความยุ่งยากประการต่อมา ซึ่งสร้างความสับสนไม่น้อยไปกว่าปัญหาเรื่องการนิยามก็คือ จะกำหนด “เส้นความยากจน” อย่างไร เมธี ครองแก้ว ได้กำหนดเส้นความยากจนขึ้นในปี 2518 และปรับตามดัชนีราคาเพื่อใช้วัดความยากจนในปีต่อๆมา ผลของการใช้เส้นความยากจนดังกล่าวในการวัดทำให้เขาพบว่า สัดส่วนของคนจนได้ลดลงจากร้อยละ 33 ในปี 2518/19 เหลือเพียงร้อยละ 13.7 ในปี 2535 เมื่อเทียบกับเส้นความยากจนอีกเส้นหนึ่งที่เมธีสร้างขึ้นใหม่ ซึ่งพบว่า คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนในปี 2535 มีถึงร้อยละ 36.5 นับว่าสูงกว่าการวัดด้วยเส้นความยากจนเส้นเดิมมาก

ชลิตา (2541) สะท้อนให้เห็นแนวคิดความยากจนว่า ความยากจนเป็นปัญหาที่ผูกพันอยู่กับเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง “คนจน” ไม่ใช่หมายความว่าความแก่เพียงเป็นบุคคลที่ขาดแคลนปัจจัยการผลิต ประสบปัญหาหาค่าพิชผลตกต่ำ หรือขาดอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมและเป็นธรรม ภายใต้ระบบเศรษฐกิจตลาดเท่านั้น แต่ “คนจน” ยังหมายความว่าเรื่องของการจนอำนาจ จนโอกาส ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการพัฒนาของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย

ณรงก์ เพ็ชรประเสริฐ และศิริพร ยอดกมลศาสตร์ (2541) ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับความยากจนว่าเป็นสถานภาพของคนจนในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ โดยได้เสนอความจนเมืองประกอบกรอบกลุ่ม 7 รายการ ได้แก่ (1) จนเงิน (2) จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) จนทางสังคม เช่น ขาดความรัก/ ความเอาใจใส่ ความล่มสลายของสถาบันครอบครัว/ชุมชน (4) จนทางการเมือง เช่น ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง/การปกครอง (5) จนทางการศึกษา (6) จนทางวัฒนธรรม และ (7) จนทางจิตวิญญาณ

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับความยากจน ผู้วิจัยสามารถสรุปเพื่อใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ว่า คนจน หมายถึง ผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ซึ่งเข้าเรียนมหาวิทยาลัยได้ในแต่ละปี โดยพิจารณาจากรายได้ “ความยากจน” ไม่ได้เป็นแค่การขาดรายได้ ขาดความรู้ หรือความเชื่อของประชาชน แต่เป็นปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม ความยากจน คือ ภาวะของผู้คนที่ไร้อำนาจไร้สิทธิ ต่อชะตาชีวิตของตนเอง ความยากจนและรายได้ต่ำมักจะใช้ในความหมายเดียวกัน วิธีที่ใช้มากที่สุดในการวัดระดับความยากจนในสังคม คือ การเลือกกระดับรายได้ขั้นต่ำหนึ่งเป็นเกณฑ์วัดความยากจน โดยคนที่มียาได้ต่ำกว่าระดับรายได้ที่เลือกถือเป็นคนยากจน เรียกเส้นความยากจน (Poverty Line)

หลักคิดหรือฐานคิดที่สำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์การศึกษาชุมชน การศึกษาสภาพความเป็นอยู่ ลักษณะการปรับตัว และการพัฒนาตนเองของชุมชนในภาคต่าง ๆ

หลักคิดเชิงโครงสร้าง การเรียนการสอนในระบบการศึกษาปัจจุบันมีจุดมุ่งหมายเพื่อตัวมันเอง (การศึกษาเพื่อการศึกษาหาความรู้) และเป็นการศึกษาเพื่อรับใช้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งความต้องการของตลาดแรงงานเป็นตัวกำหนดคุณสมบัติของผู้เรียน โดยผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาของรัฐจะวางแผนปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรไปตามความต้องการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งผลิบุคคลากรไปรับใช้ระบบ กระทั่งอิทธิพลของลัทธิเศรษฐกิจเสรีได้ซึมเข้าไปครอบงำระบบการศึกษา ทำให้เกิดภาวะการแข่งขันที่วัดอุปสงค์ทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายของชีวิตไปโดยปริยาย

สถาบันการศึกษาทุกระดับ ส่วนแล้วแต่มุ่งเรียนมุ่งสอนหรือพัฒนาองค์กรเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่

โครงสร้างเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง เป็นองค์ความรู้ที่หลากหลาย สมาชิกจะได้รับการถ่ายทอดเรียนรู้และปฏิบัติโดยตรง คนจนเพราะจนโอกาส หากสังคมให้โอกาสด้านทุกด้าน โอกาสทางการศึกษา การทำมาหากินที่ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนอื่นมากจนเกินไป หลายครั้งที่ไปทำงานทั้งในต่างจังหวัดและในเมืองเราพบว่าหลายคนไม่เห็นทางเลย ไม่เห็นจริง ๆ คือไม่รู้ว่าจะทำมาหากินอะไร เพราะเขาคิดไม่ได้ พอคิดแล้วก็จนปัญญา จนตรอก เพราะไม่มีโอกาส ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐไม่ได้สร้างโอกาสให้เขา รัฐและคนอื่นไม่ได้ให้โอกาสกับเขา

สรุปความยากจนผู้วิจัยเห็นสอดคล้องกับแนวคิดของ เมธี คือ “ความยากจนสัมบูรณ์” ซึ่งจะบอกขนาดของความยากจนในประเทศไทย การใช้ฟังก์ชันการบริโภค คนที่ยากจนคือ คนที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าจุดรายได้เท่ารายจ่าย (Break-even point) และคนจนก็คือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้ระดับความยากจน ซึ่งงานวิจัยนี้นักศึกษายากจน เป็นครอบครัวที่มีรายได้น้อย ความยากจนที่ไม่อดตาย จนแบบสัมพัทธ์

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรทิพย์ ดีสมโชค (2537) ทำการศึกษา เรื่อง แนวความคิดและพัฒนาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย จากการศึกษาพบว่า เป็นกระแสความคิดที่ต่อเนื่องกันมาตั้งแต่มหาวิทยาลัยเกิดขึ้นเป็นแห่งแรก และพยายามนำหลักการและแนวคิดจากตะวันตกมาประยุกต์ในการพัฒนามหาวิทยาลัยไทย แบ่งเป็น 2 แนวคิด คือ มหาวิทยาลัยในระบบราชการและมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ โดยแนวพระดำริของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ที่มีแนวความคิดเรื่องมหาวิทยาลัยนอกระบบ ส่วนแนวคิดมหาวิทยาลัยในระบบราชการคือสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าธานีนิวัติเรียกว่าเป็นยุคแรก ส่วนยุคสองมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ได้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบแต่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ผลักดันให้เข้าสู่ระบบราชการ และยุคสาม ตั้งแต่ พ.ศ.2500 – 2515 การผลักดันให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบก็ไม่สำเร็จอีก กระทั่งสุดท้ายยุคสี่ช่วง พ.ศ.2515 – 2517 ผู้นำความคิดคือ ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน ได้เสนอต่อ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และปฏิบัติตามแนวคิดในแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 – 2547 ต่อมารัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน ได้สานต่อความคิดโดยการนำมาเป็นต้นแบบของการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ แต่การผลักดันมหาวิทยาลัยให้ออกนอกระบบไม่ประสบความสำเร็จโดยหลักการและแนวคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในระบบราชการมาก่อนยังมีปัญหา

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2535) ศึกษาถึงความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม พบว่า ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยแทบทั้งสิ้นเห็นว่า สถาบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐขาดความเป็นอิสระด้านวิชาการ การบริหารการเงิน บุคคล ฉะนั้นจากการวิจัยได้มีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัยด้านการส่งเสริมการอุดมศึกษาของรัฐมากกว่าบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ภัทราวดี ผุคเหล็ก (2533) ทำการศึกษาเกี่ยวกับ การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ โดยศึกษาสำนักงานอธิการบดี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ทำให้ทราบว่า การจัดโครงสร้างองค์การและการแบ่งงานของสำนักงานอธิการบดี ในส่วนของ กองกิจการนักศึกษา กองบริการการศึกษา กองแผนงาน กองกลาง ในเรื่องของการแบ่งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน การปฏิบัติงานต้องอาศัยกฎระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จากการศึกษายังพบอีกว่าบางตำแหน่งกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานเฉพาะสำหรับตำแหน่งไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

นรเศรษฐ์ บุญชู (2540) ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พบว่า มีแนวทางที่จะต้องดำเนินการในเรื่องของการจัดโครงสร้างมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นนิติบุคคล โดยได้ศึกษาจากเอกสารและรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย 19 แห่ง ข้าราชการสายวิชาการ สายบริหารของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยแม่โจ้ จำนวน 1,450 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 55.9 เนื่องจากได้รับคืน 797 ฉบับ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารงานเบ็ดเสร็จทุกด้านสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี ควรจัดรูปแบบขององค์การให้มีส่วนประกอบของงานวิชาการ งานบริหารทรัพย์สิน งานบริหารทั่วไป และงานงบประมาณ ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยดูแลคุณภาพและมาตรฐาน และในเรื่องของการบริหารงานบุคคลแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มปฏิบัติงานวิชาชีพ และกลุ่มปฏิบัติงานวิชาการ ส่วนการจัดหาผลประโยชน์ควรกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับให้น้อยที่สุด ส่งเสริมให้หน่วยงานบริการมีความเป็นอิสระ และอาจตั้งกองทุนรับบริจาค ส่วนผลการสำรวจเรื่องการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พบว่าร้อยละ 75.8 เห็นด้วยมากที่สุดที่ต้องแบ่งส่วนราชการระดับคณะ สถาบัน ภาควิชา ส่วนการศึกษาโครงสร้าง ของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พบว่าร้อยละ 84.0 เห็นด้วยมากที่สุดว่า การปรับโครงสร้างตามนโยบายและมาตรฐานของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา

อภิสัทธา เวชชาชีวะ (2541) ได้กล่าวถึง การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาว่า แนวทางที่ต้องการคือ ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐบาลและเอกชนมีอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารจัดการให้เปิดเสรีได้ในตัวเอง ตามรัฐธรรมนูญ ภาระของรัฐเพิ่มขึ้นในการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ประกอบกับรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุด จึงทำให้บทบาทของภาครัฐต้องเปลี่ยนจากการเข้าไปจัดการเอง มาเป็นบทบาทในกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ประเมินผล รักษามาตรฐาน และสนับสนุนทรัพยากรในลักษณะมุ่งตรงไปยังกลุ่มเป้าหมายให้ดีที่สุด การกระทำเช่นนี้เป็นการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกระแสการเปลี่ยนแปลงมิใช่ปรากฏเป็นตัวหนังสือเท่านั้น วิธีการทำงานก็ต้องปรับเปลี่ยนด้วย กระทรวง ทบวง กรม ก็ต้องยอมรับบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นการควบคุมจะมีน้อย ยกเลิกการดำเนินการเอง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้หลายฝ่ายมองว่า บทบาทของรัฐลดลง ซึ่งก็ถูกต้องในมุมหนึ่ง แต่บทบาทมีความสำคัญมากกว่า คือ บทบาทของผู้ดูแลในฐานะเป็นผู้กำกับ วางกติกา ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินและให้การสนับสนุนทรัพยากร

จีระพร พรหมโลก (2545) ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของชุมชนต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ของมหาวิทยาลัยบูรพา พบว่า ด้านการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยจะต้องออกนอกระบบ หรืออยู่ในระบบเดิมการบริหารวิชาการไม่น่าจะมีปัญหา แต่ถ้ามหาวิทยาลัยต้องออกนอกระบบ จะทำให้มีการแข่งขันทางด้านวิชาการสูงมากขึ้น เพราะว่าแต่ละสถาบันต้องพยายามหาจุดยืนของตนเอง เพื่อสร้างสิ่งดึงดูดให้แก่ลูกค้าให้หันมาสนใจสถาบันของตน องค์กรจะต้องมุ่งสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการให้สถาบันมีจุดเด่นในสาขาหลัก ๆ ที่จะให้เป็นจุดขายทางด้านวิชาการให้มากยิ่งขึ้น ส่วนความคิดเห็นที่มีต่อผลกระทบจากการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยบูรพา ด้านการสอบเข้าเป็นนิสิตของมหาวิทยาลัย ระบบการสอบเข้าควรยึดระบบเดิมที่ดำเนินการอยู่ โดยนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสสอบเข้ามหาวิทยาลัย 2 ครั้ง คือ โควต้า และ Entrance สัดส่วนการรับประเภทร้อยละ 50 หรือมหาวิทยาลัยควรเพิ่มจำนวนรับเข้ามากขึ้น เพราะมหาวิทยาลัยจะต้องหารายได้เพื่อนำรายได้มาสนับสนุนกิจการของมหาวิทยาลัยในอนาคต ด้านค่าเล่าเรียนสำหรับนิสิต นิสิตจะต้องรับภาระในส่วนนี้สูงขึ้นกว่าเดิม เพราะว่ามหาวิทยาลัยถูกจำกัดด้วยงบประมาณที่รัฐบาลเคยสนับสนุน การที่รัฐบาลลดงบประมาณมีผลกระทบในการบริหารการศึกษาทำให้ประชาชนคนยากจนเสียเปรียบและปิดกั้นโอกาสที่จะเข้าเรียนในระบบมหาวิทยาลัยได้อีก ด้านค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนิสิต นักศึกษา ซึ่งมีผลจากการเปลี่ยนแปลงจากสภาพของเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ดังนั้น ค่าครองชีพจึงเปลี่ยนไปตามกระแสสังคม ที่ต้องปรับตัวตามตลอดเวลา จึงทำให้นิสิต นักศึกษาต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกด้วย ด้านการให้ทุนการศึกษา เมื่อมหาวิทยาลัยบริหารจัดการและมีงบประมาณเพิ่มขึ้นมหาวิทยาลัยควรจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับ

ส่งเสริมให้นักนิสิต นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็น กรรมการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย สามารถจัดเงินทุนเพื่อสนับสนุนได้มากขึ้น ด้านการให้ กู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษา มหาวิทยาลัยควรจัดสรรทุนกู้ยืมเพิ่มขึ้น ทุนส่วนนี้เป็นโครงการที่ รัฐบาลส่งเสริมให้กับนิสิต นักศึกษา ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยนิสิต นักศึกษาต้องใช้จ่ายเงิน ทุน เมื่อ สำเร็จการศึกษา และไปประกอบอาชีพมีรายได้เป็นของตนเอง ด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ควรจะเป็นลักษณะพึ่งพิงซึ่งกันและกัน มหาวิทยาลัยควรเปิดโอกาส ให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารให้มากขึ้น โดยเข้ามาเป็นตัวแทนในรูปคณะกรรมการ บริหารส่งเสริมกิจกรรมมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ช่วยเหลือด้านการระดมทุน หรือประสานสัมพันธ์กับ ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และให้บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถในการลงทุนจัดกิจกรรม ส่งผลให้มีเงินทุนเพิ่มขึ้น ด้านสถานประกอบการที่พักอาศัย มหาวิทยาลัยควรสำรวจรายชื่อของ ผู้ประกอบการในชุมชนที่ให้บริการที่พักอาศัยบริเวณใกล้เคียง เพื่อเข้าประชุมและปรึกษาถึงปัญหา เกี่ยวกับที่พักอาศัยสำหรับนิสิต นักศึกษา โดยให้ผู้ประกอบการสามารถดูแลนิสิต นักศึกษาแทน มหาวิทยาลัย ด้านการบริการชุมชน มหาวิทยาลัยควรบริการข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัจจุบัน ทันเวลา และให้ถึงกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด ควรมีหน่วยประชาชนสัมพันธ์ที่ติดต่อกับองค์กรในชุมชน โดยตรงเพื่อให้ทราบความต้องการของชุมชน

สุชาติ เมืองแก้ว (2544) ได้ทำการวิจัย เรื่องการพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ วัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและกลไกการกำกับ ดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศกับประเทศไทย โดยหารูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสมกับประเทศ ไทย โดยมีกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผลการศึกษา มหาวิทยาลัยของประเทศ อังกฤษ ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทย พบว่า หน่วยงานของรัฐได้ใช้รูป แบบและกลไกในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยคล้ายคลึงกัน โดยใช้นโยบายแผนพัฒนา กระบวนการ จัดสรรงบประมาณ การประกันคุณภาพการศึกษา การรายงานผลงานประจำปี และยังมีที่ประชุม อธิการบดีของมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรกลางในการประสานงานเชิงนโยบาย ระหว่างรัฐบาลกับ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ แลกเปลี่ยนประสบการณ์งานด้านวิชาการ งานวิจัย และ พัฒนาเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย รูปแบบและกลไกการ กำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่เหมาะสมกับประเทศไทย ตามแนวปฏิรูปการศึกษาจะมีสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ กำกับดูแลงานด้านอุดมศึกษาของประเทศแทนทบวง มหาวิทยาลัย และทำหน้าที่กำกับดูแล 5 ด้าน โดยเฉพาะด้านการจัดสรรทรัพยากร รัฐจะต้องมีการ ปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอน การปฏิบัติงานลง โดยให้มีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษารับผิดชอบในเรื่อง

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย(ปอมท.) (2546) ทำการศึกษา เรื่อง ขอให้มีการพิจารณาทบทวนการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐ ไปเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ โดยได้ผลการศึกษาถึงผลกระทบและข้อเปรียบเทียบซึ่งเกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ เรื่องผลกระทบและข้อเปรียบเทียบด้านสังคม และความมั่นคงของชาติ เมื่อพิจารณาเงื่อนไขในการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ถึงแม้รัฐบาลจะมีทรัพยากรสนับสนุนก็ตาม แต่ในความเป็นจริงผลกระทบด้านภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นการปิดโอกาสคนยากจนให้เรียนได้ถึงระดับอุดม เป็นการลดโอกาสทางด้านสวัสดิการศึกษากองประชาชน แทนการอุปถัมภ์ให้ประชาชนในชาติแสวงหาความรู้และให้เสรีภาพในการศึกษาเพื่อเสริมสร้างมาตรฐานการครองชีพ

การสำรวจ เรื่องสถานภาพของมหาวิทยาลัยและบุคลากรของมหาวิทยาลัยของรัฐ ครั้งที่ 2 จำนวน 15 แห่ง (วันที่ 14 ธันวาคม 2545 (ปรับข้อมูลครั้งที่ 2)) ตามเอกสารการประชุมสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 11/2545 เมื่อวันที่ 14 - 15 ธันวาคม 2545 ณ โรงแรมเทวราชธารรินทร์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการสำรวจ และวิเคราะห์แบบสอบถามพบว่า จากแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด 28,784 คน ได้รับคืน 14,547 คน หรือร้อยละ 50.54 มีจำนวน 12,750 คน หรือ ร้อยละ 87.65 ต้องการเลือกสถานภาพเป็นข้าราชการมหาวิทยาลัยในทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการและอัยการ และจำนวน 1,592 คน หรือร้อยละ 10.94 ต้องการเลือกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้สัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัย

ข้อสรุปของการศึกษาของสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและหลักกรรมมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (หรือมหาวิทยาลัยนอกระบบ) อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านสังคม และมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติ เห็นควรให้มีการทบทวนมติ ครม. ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยและสถานศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยทุกแห่ง จะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายในปี 2545 โดยขอให้ปฏิบัติตามพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตามหนังสือสำนักพระราชเลขานุการ ที่ รล 0009/220 ลงวันที่ 26 เมษายน 2543 ดังมีใจความสรุปตอนท้ายโดยย่อว่า “ สำนักพระราชเลขานุการ ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชกระแสว่า ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฯ ควรมีการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดก่อน (อาจารย์ นักศึกษา ผู้บริหาร ฯลฯ) และร่างกฎหมายประกอบทั้งหมดให้ครบก่อน การปรึกษาเป็นในทำนองปรึกษาหารือ เป็นการปรึกษาที่กว้างขวาง รวมทั้งประชาชนทั่วไป”

ข้อเสนอแนะการศึกษาของสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย

1. ในกรณีที่จะปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้ทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2539 และตามรัฐธรรมนูญมาตราที่ 59 และ 76 และตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตราที่ 36 ก่อน

2. มหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังไม่ออกนอกระบบให้คงไว้ตามเดิม

3. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด 4 แห่ง ให้ดำเนินการต่อไป และให้มีการประเมินผล ข้อดี ข้อเสีย เปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยปกติของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือ (มหาวิทยาลัยนอกระบบ) อย่างจริงจัง ให้ทราบผลภายใน 2 ปี โดยสำนักงานมาตรฐานการศึกษาหรือองค์กรที่เป็นกลางทางความคิด

4. ให้เร่งรัดการร่างกฎหมายของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง จนกว่าจะได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ และให้รัฐชะลอและทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 เรื่องการให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

5. ให้ยึดถือพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเคร่งครัด

มงคล ตั้งเจ๊ก (2542) ผลกระทบต่อสังคม พบว่ามีความกังวลต่อการตัดสินใจใช้ระบบที่อาจไม่สอดคล้องกับพื้นฐานความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ของประเทศ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างยากจน และประเทศอยู่ในช่วงกำลังพัฒนา ความจำเป็นสำหรับการมีประชากรที่มีความรู้ ความสามารถในการป้อนมากขึ้นเพื่อร่วมกันในการช่วยพัฒนาประเทศ แต่จากการปรับเปลี่ยนระบบทำให้มหาวิทยาลัยจะต้องพยายามทำให้ตัวเองอยู่รอด โดยมองว่าจะมีผลกระทบ ดังนี้

1. ผู้รับบริการจากมหาวิทยาลัยต้องจ่ายค่าบริการทางวิชาการแก่สังคมของมหาวิทยาลัยสูงขึ้น ไม่ว่าทางการศึกษาหรือการรักษาพยาบาลทำให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเป็นเรื่องของผู้มีฐานะเท่านั้น ค่าธรรมเนียมการศึกษาที่แพงขึ้นทำให้นักศึกษามีโอกาสในการเรียนน้อยลง

จากนั้นสถานอุดมศึกษาจะไม่ได้เป็นสถาบันหลักในการเป็นที่พึ่งของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในการเรียนน้อยลง จากนั้นสถาบันอุดมศึกษาจะไม่ได้เป็นสถาบันหลักในการเป็นที่พึ่งของประชาชน ผู้ด้อยโอกาสอีกต่อไป เพราะทุกอย่างต่อไปต้องเป็นธุรกิจหมด ผู้ที่มีฐานะยากจนมีโอกาสดำเนินการรักษาดูแลน้อยลงจากค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ต้องทนลำบากกับโรคจนกระทั่งเกิดภาวะแทรกซ้อนตามมาได้มากและยังทำให้การรักษาจะต้องใช้ค่ารักษาสูงขึ้น

2. กังวลผลกระทบต่อการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อของนักเรียน ซึ่งอาจมีเกณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐาน คุณภาพ ของนักศึกษา รวมถึงบัณฑิตที่จบอาจด้อยคุณภาพและอาจไม่ได้รับการปลูกฝัง

ให้นำความรู้ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากขาดจิตสำนึกต่อการรับใช้สังคม

3. การบริหารไม่ดีอาจส่งผลต่อการบริการนักศึกษา ยังมีการคิดต้นทุน – กำไร ทำให้คุณภาพการศึกษายังด้อยลง ผลประโยชน์ที่มีเข้ามาเกี่ยวข้องทุกระดับจะกลายเป็นธุรกิจการศึกษา อาจพบการแข่งขันระหว่างมหาวิทยาลัยในการดึงตัวบุคลากร เกิดระบบเส้นสาย หรืออุปถัมภ์มาก ขึ้นเกิดการเล่นพรรค เล่นพวก อาจทำให้ผู้มีอำนาจมีโอกาสโตกันได้มากขึ้น

4. การออกนอกระบบราชการน่าจะทำให้ระบบค่าหน่วยกิตหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ สูงขึ้นเทียบเท่าเอกชน ซึ่งคงไม่ดีแน่สำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน โอกาสคนจนในการศึกษาในมหาวิทยาลัยก็แทบไม่มีอยู่แล้ว ถ้าค่าใช้จ่ายสูงขึ้นมากจะเป็นการปิดโอกาสสำหรับประชาชนที่มีฐานะปานกลางไปด้วยอาจจะต้องหันไปพึ่งระดับมหาวิทยาลัย สถาบันราชภัฏ หรือสถาบันอื่นๆ ที่ค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ซึ่งเป็นการกีดกันทางการศึกษา อาจส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงปัญหา การคอร์รัปชัน การโกงกิน เพราะทุกคนจะต้องพยายามหาเงินมา ๆ เพื่อลูกหลานของตนได้ศึกษาในมหาวิทยาลัย

สมบัติ นพรัก (2541) ผลที่ได้รับจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล มีผลต่อ 3 ส่วนดังนี้

1. ผลต่อรัฐบาล โดยการลดจำนวนข้าราชการตามนโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ในมหาวิทยาลัย ตลอดจนถูกจ้างประจำและถูกจ้างชั่วคราว โดยสภาพปัจจุบันรัฐบาลมีข้าราชการและลูกจ้างในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้นประมาณ 3,000,000 คน โดยรัฐมีเป้าหมายที่จะลดจำนวนลง ซึ่งสำนักงานข้าราชการพลเรือน กำลังดำเนินการในการยุบรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เป็นการจัดองค์กรใหม่ ตลอดจนเป็นการลดงบประมาณหมวดเงินเดือนในระยะยาว ซึ่งในปีงบประมาณ 2541 รัฐบาลต้องนำงบประมาณแผ่นดินไปจ่ายเงินเดือนประจำของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานร้อยละ 41-42 ซึ่งปกติงบประมาณหมวดเงินเดือนไม่ควรเกินร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดิน และผลที่ได้รับจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเรื่องของระบบอุดมศึกษาไทย เพราะในอดีตมหาวิทยาลัยที่เน้นเนื้อหาวิชาที่เรียนเพื่อไปปฏิบัติราชการมานาน มีการเรียนการสอนเน้นครูเป็นศูนย์กลาง จึงเป็นการรื้อปรับระบบของมหาวิทยาลัย

2. ผลต่อมหาวิทยาลัย ตามแนวความคิดของสมบัติ มองว่าการที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะได้ผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพ ที่สามารถนำพามหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นสากลในทุกรูปแบบ และบุคลากรในมหาวิทยาลัยจะเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ เพื่อร่วมกันพัฒนางานของมหาวิทยาลัยเพราะต้องมีการผ่านการประเมินคุณภาพ รวมทั้งเป็นการเร่งรัดการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อชื่อเสียงและความยั่งยืนของมหาวิทยาลัย

3. ผลต่อประชาชน การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มองว่าประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น เพราะความหลากหลายทางวิชาการที่เป็นสากลเพื่อนำไปประกอบอาชีพหรือสร้างงาน โดยตรงที่เป็นผลต่อเนื่องจากการปรับเปลี่ยนหลักสูตรของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพของสังคม

ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (2545) ขอให้มีการพิจารณาบทบาทการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ เนื่องจากคำนึงถึงผลกระทบและข้อเปรียบเทียบที่ประชาชนจะได้รับ คือ

1. ผลกระทบทางด้านสังคม และความมั่นคงของชาติ เมื่อพิจารณาเงื่อนไขในการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามมติ ครม. ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีทรัพยากรสนับสนุน แต่ในความเป็นจริงผลกระทบด้านภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การศึกษาของประชากร ซึ่งเป็นเรื่องวัดคุณภาพชีวิตของคนในชาติ และเป็นปัจจัยทางด้านสวัสดิการหลักที่รัฐจะต้องให้โอกาสประชาชนทุกระดับได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานสูงพอที่จะพัฒนาประเทศได้ แต่ผลจากมติ ครม. เป็นการปิดโอกาสคนยากจนให้เรียนได้ถึงระดับอุดมศึกษา (ที่ผ่านมาชาวไร่ชาวนามีโอกาสเรียนอุดมศึกษาเพียง 2 – 3 % เท่านั้น) พร้อมทั้งขาดระบบในการส่งเสริมให้นักศึกษาได้มีการเรียนรู้และศึกษาปัญหาจากชาวบ้านในท้องถิ่น เพื่อได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคมที่ถาวร ทำให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยนอกระบบที่ผ่านมา ไม่สะท้อนความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง

2. ผลกระทบด้านการดิครอนสถานภาพทางด้านสวัสดิการในการศึกษาของประชาชน ซึ่งปัจจัยทางด้านสังคมการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องวัดความก้าวหน้าของชาติ รัฐจำเป็นต้องวางแผนสนับสนุนให้ประชาชนมีพื้นฐานการศึกษาในระดับความรู้ที่ได้มาตรฐาน (ปริญญาตรี) เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ในชาติมีการศึกษาดีแล้ว จะทำให้ประชาชนในประเทศมีศักยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามไปด้วย การที่ทบวงมหาวิทยาลัยยืนยันที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐ แทนการอุปถัมภ์ให้ประชาชนในชาติแสวงหาความรู้และให้เสรีภาพในการศึกษาเพื่อเสริมสร้างมาตรฐานการครองชีพให้ดีขึ้น

3. ผลกระทบด้านค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองนักศึกษาจะได้รับความเดือดร้อน และไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีมีน้อย และการทุ่มเทศึกษาและพัฒนาเพื่อเสริมสร้างค่านิยมที่ดีงามแก่นักศึกษามีน้อย เนื่องจากระบบการเรียนมี 3 ภาคการศึกษา จึงส่งกระทบให้บุคลากรทำงานตามภาระงานเท่านั้น

4. ผลกระทบด้านธุรกิจการศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะหารายได้ทุกรูปแบบ

ไม่ว่าจะกระทบไปถึงผู้ปกครอง และนักศึกษาที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อความสำนึกของนักศึกษาต่อสังคมมีน้อย เนื่องจากนักศึกษาไม่เป็นหนี้สังคม และประเทศชาติ แต่เป็นหนี้ตัวเอง เพราะตนเองต้องลงทุนเป็นหลัก

5. ผลกระทบกับบุคลากรในมหาวิทยาลัย ด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรมีน้อย เนื่องจากเป็นไปตามสัญญาจ้างและไม่มีความมั่นคง ตลอดจนระบบการพัฒนาและประเมินบุคลากร ต้องเป็นไปตามสัญญาจ้าง ส่งผลให้จิตวิญญาณของผู้สอน เป็นเพียงผู้รับจ้างสอน นอกจากนี้ยังพบอีกว่าเงินเดือนของผู้บริหาร และพนักงาน อาจารย์ไม่เท่าเทียมกัน

อุกฤษ มงคลนาวิน (2545) แสดงความคิดเห็นเห็นเรื่องการปฏิรูประบบมหาวิทยาลัยของรัฐ (มหาวิทยาลัยไร้เข็มทิศ : วิฤตติของชาติ) ได้มีความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อนิสิต นักศึกษาเรื่อง ค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าหน่วยกิต ที่สูงขึ้น การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นตลาดวิชาเปิดโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนทุกระดับโดยเฉพาะคนจนให้มีโอกาสเท่าเทียมกับคนรวย เพราะไม่เก็บค่าเล่าเรียน แต่เก็บเพียงค่าธรรมเนียมการศึกษารายปี ๆ ละ 40 บาท (มหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสปีละ 40 แฟรังก์) ปรากฏว่าก่อนการเปลี่ยนเข็มทิศเป็น “มหาวิทยาลัยปิด” ผู้ที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จำนวนไม่น้อยที่ต้องทำงานเลี้ยงตัวเอง พร้อมกับการเรียนในมหาวิทยาลัยโดยเป็นข้าราชการหรือ ลูกจ้างระดับเสมียน ของหน่วยงานราชการใกล้เคียง ๆ มหาวิทยาลัยระบบการคิดค่าธรรมเนียมการศึกษา โดยการคิดค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมพิเศษอื่น ๆ อีกมากมายในอัตราสูงและจะสูงยิ่งขึ้น ถ้าเปลี่ยนเป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ” เป็นการสกัดกั้นโอกาสทางการศึกษาของคนจน โดยละทิ้งอุดมการณ์ “ การศึกษาเพื่อรับใช้สังคม

การปรับค่าหน่วยกิตสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยอาจพิจารณาการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าหน่วยกิต รวมทั้งสัดส่วนการจ่ายค่าเทอมในประเทศไทย

สัดส่วนการจ่ายค่าเทอมในประเทศไทย

- 1. ปัจจุบัน: นักศึกษาจ่าย 20% รัฐบาลจ่าย 80%
- 2. อนาคต: นักศึกษาจ่าย 35% หรือมากกว่า รัฐบาลจ่าย 60 – 65% หรือน้อยกว่า (เพราะเป็นมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ
- 3. เปรียบเทียบค่าเทอมระหว่างมหาวิทยาลัยระบบต่าง ๆ

มหาวิทยาลัยของรัฐปัจจุบัน (ราคาถูก)	มหาวิทยาลัยเอกชน (ราคาแพง)	มหาวิทยาลัยต่างประเทศ (ราคาแพงมาก)
ต่ำกว่า 10,000 บาท/เทอม	25,000 บาท/เทอม	200,000 บาท/เทอม

4. ค่าเทอมของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการปัจจุบัน

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	25,000 บาท/เทอม
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	25,000 บาท/เทอม
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	25,000 บาท/เทอม
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	25,000 บาท/เทอม

5. ค่าเทอมของมหาวิทยาลัยของรัฐ 20 แห่ง ในปัจจุบัน เมื่อออกนอกระบบราชการ

ค่าเทอมปัจจุบัน	เมื่อออกนอกระบบ
ต่ำกว่า 10,000 บาท/เทอม	25,000 บาท/เทอม

1. เหตุที่ค่าเทอมของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการสูงขึ้นเพราะต้นทุนสูงขึ้น

1.1 รัฐบาลเพิ่มเงินเดือนให้อาจารย์มากกว่าเดิม 1.6 เท่า และจะเพิ่มให้สูงขึ้น เพราะแนวความคิดว่าอาจารย์เงินเดือนน้อย

1.3 ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบจะได้เงินมากกว่าอาจารย์ธรรมดา 3 – 4 เท่า

1.4 รายได้ของอธิการบดีออกนอกระบบราชการไปแล้ว อยู่ระหว่าง 95,000 บาท/เดือน ถึง 165,000บาท/เดือน

7. ข้อสังเกตเรื่องค่าเล่าเรียนในประเทศต่าง ๆ

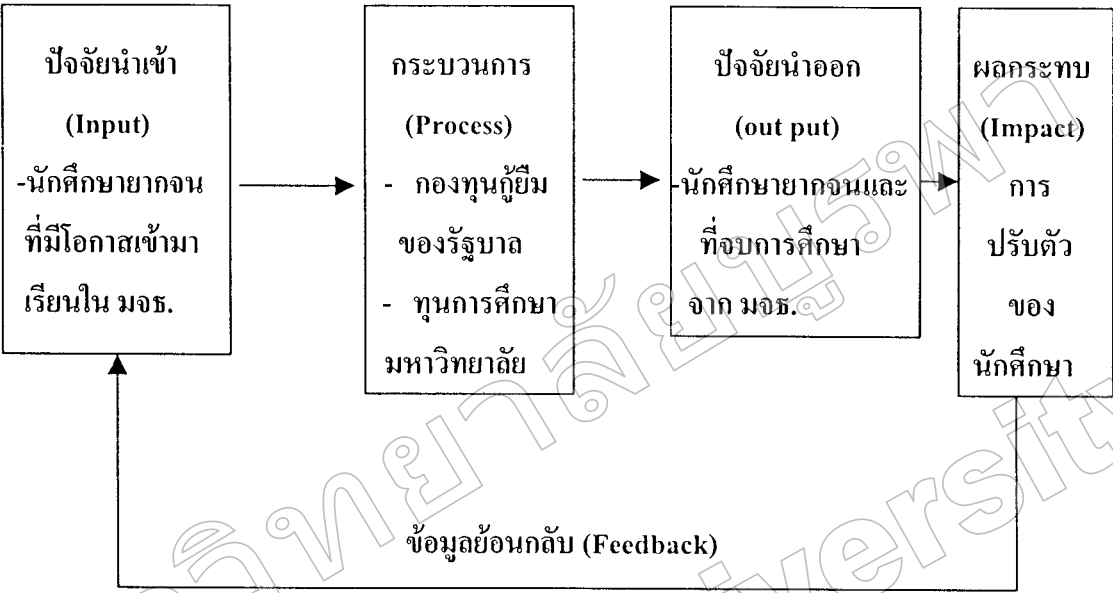
ประเทศในยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี เบลเยียม ฯลฯ ค่าเล่าเรียนถูกมาก ประเทศเดนมาร์ก นอกจากไม่เสียค่าเล่าเรียนแล้ว รัฐบาลยังจัดอุปกรณ์การศึกษาให้และส่งคืนเมื่อจบการศึกษา ประเทศอินเดียค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐถูกมาก แต่มาตรฐานการศึกษาอยู่ในระดับสูง เพื่อประโยชน์ในด้านความเสมอภาคทางการศึกษา มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงควรศึกษาแนวทางของประเทศต่าง ๆ

สรุปผลที่ได้รับจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีผลต่อรัฐบาล ต่อมหาวิทยาลัย และประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะนิสิตนักศึกษาและผู้ปกครอง

กรอบแนวคิดการวิจัย

สภาพแวดล้อม (Environment)

สภาพแวดล้อม(Environment)



สภาพแวดล้อม (Environment)

สภาพแวดล้อม(Environment)

ในการศึกษาหัวข้อสิทธิและโอกาสของคนจนในการศึกษาต่อมหาวิทยาลัยในกำกับของ
รัฐ กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดทฤษฎีระบบ(Systems Theory)มาเป็นกรอบในการศึกษาทฤษฎีระบบ
ในที่นี้ประกอบด้วย 5 ส่วน คือ

1. **ปัจจัยนำเข้า (Input)** หมายถึง ตัวนักศึกษาจากจนที่เข้ามาเรียน โดยดูจากโอกาสที่
นักศึกษาได้เข้ามาเรียนในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
2. **กระบวนการ (Process)** หมายถึง การแปรสภาพของระบบหลังจากที่ได้มีปัจจัยนำเข้า
มาแล้ว ในที่นี้ได้แก่ กระบวนการปรับตัวของนักศึกษาจากจนที่มีโอกาสเข้ามาเรียนจนกระทั่งจบการ
ศึกษาตามหลักสูตร ในกระบวนการนี้นักศึกษาจากจนได้รับสิทธิ จากทุนการศึกษาทั้งของ
มหาวิทยาลัย กองทุนจากรัฐบาล
3. **ปัจจัยนำออก (Out put)** หมายถึง ผลผลิตจากการผ่านกระบวนการแปรสภาพจาก
ปัจจัยนำเข้ามาเป็นปัจจัยนำออก ตามที่เป้าหมายของระบบกำหนดไว้ ในที่นี้หมายถึง นักศึกษาที่
จากจนได้มีโอกาสได้เรียนจบตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

4. สภาพแวดล้อม (Environment) หมายถึง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมที่มีผลต่อการเปลี่ยนสภาพจากมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการเป็นออกนอกระบบราชการ ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

5. ผลกระทบ (Impact) หมายถึง ผลที่เกิดจากระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งในกรณีที่มีผลกระทบเชิงลบย่อมทำให้นักศึกษาปรับตัว

6. ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) หมายถึง การนำผลที่ได้จากประเมินปัจจัยนำออกมา และผลกระทบนำเสนอต่อระบบหรือกระบวนการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง ในที่นี้ หมายถึงการศึกษาถึงข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเกี่ยวกับสิทธิและโอกาสของนักศึกษาจากจนต้องรัฐบาลหรือมหาวิทยาลัย

เมื่อพิจารณากรอบการวิจัยในภาพรวม จะเริ่มจากตัวแปรด้านสภาพแวดล้อม ซึ่งได้แก่ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศ และผลกระทบของ โลกาภิวัตน์ ที่มาในรูปของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) นอกจากนี้ยังมีปัจจัยแวดล้อม ด้านการแข่งขันในอุดมศึกษา ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการให้มีลักษณะการบริหารแบบเอกชนมากขึ้น ปัจจัยทั้งหมดนี้สามารถอธิบายถึงการออกนอกระบบแปรรูปเป็นนโยบายในการเปลี่ยนรูปแบบของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จากระบบราชการมาสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในปี พ.ศ.2541

หลังจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้ออกนอกระบบในปี พ.ศ.2541 โดยยังคงมีส่วนของระบบราชการอยู่ จึงมีผลต่อจำนวนนักศึกษาจากจน ที่มีโอกาสเข้ามาเรียนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ในรูปแบบของการเลือก Entrance และ โควต้า

นอกจากนี้ ในกระบวนการเรียนการสอน นักศึกษาจากจนที่มีโอกาสเข้ามามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ก็ได้รับสิทธิในการศึกษาแตกต่างกันกันระหว่างมหาวิทยาลัย ที่เป็นระบบราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยพิจารณาจากการได้รับทุนการศึกษาของมหาวิทยาลัยและกองทุนกู้ยืมของรัฐบาล การเปลี่ยนไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จะมีผลต่อจำนวนนักศึกษาจากจน ที่มีโอกาสจบการศึกษา รวมถึงผลกระทบเชิงลบอื่น ๆ ที่ทำให้นักศึกษาจากจนต้องปรับตัวเองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิและโอกาสของนักศึกษาจากจนในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี แล้วผู้วิจัยจะนำผลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิและโอกาสของนักศึกษาดังกล่าว ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป