บทที่ 6

ความเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ (พ.ศ.2515 ถึง พ.ศ.2537)

สภาพการณ์ทั่วไป

สำหรับสภาพการณ์ทั่วไปในยุคความเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ (พ.ศ.2515 ถึง พ.ศ.2537) เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดต่อเนื่องมาจากการพึ่งพิงจักรวรรดินิยม นับตั้งแต่ พ.ศ.2515 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของโลกเริ่มทรุดตัวลงทำให้การลงทุนภายในประเทศชะงักงัน ส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานอย่างรุนแรง ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงนี้ ได้แก่ การขยายตัวของการก่อการร้ายภายในประเทศ ความขัดแย้งทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงในอินโดจีน รวมถึงสถานการณ์น้ำมัน ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยมีความจำเป็นในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ที่สามารถจัดการตั้งรับกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านการเงิน-การคลัง

ช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างการเปลี่ยนแปลงกับความเป็นไปทางด้านการบริหารการพัฒนา ได้เปลี่ยนจุดเน้นจากการวางแผนการลงทุนของรัฐในพื้นฐานทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาที่ไม่สลับซับซ้อน ไม่ต้องการความสามารถในการจัดการและการวิเคราะห์นโยบายมากนัก มาเป็นการประสานและบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพจากการเน้นการจัดทำแผนมาเป็นการจัดการ-การบริหารนโยบาย

เมื่อถึงต้นปี พ.ศ.2523 ระบบเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมาก ที่สำคัญก็คือได้ก่อให้เกิดการรวมตัว และเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านธุรกิจการเงิน ธุรกิจการส่งสินค้าออก และธุรกิจอุตสาหกรรม โดยกลุ่มสำคัญสามกลุ่มนี้เกาะกัน และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด จนทำให้มีข้อสังเกตว่า "อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะในทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลในทางการเมืองด้วย กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจ

ขนาดใหญ่มักจะสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนต่อรองกับรัฐบาล หรือสามารถที่จะครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย" (เกริกเกียรติ นิพัฒน์เสรีธรรม, 2537)

ปัญหามีอยู่ว่าการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจต่อรอง หรือครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นกระทำภายใต้โครงสร้างการตัดสินใจอย่างไร และทางด้านรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลไกของรัฐในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่คณะรัฐบาลไปจนถึงหน่วยงานกลางระดับนโยบายได้มีความพยายามในการตั้งรับการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างไร

ต้นปี พ.ศ.2523 มีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านการเมือง จึงอาจจัดให้เป็นจุดเริ่มต้นที่มีผลสำคัญในการกำหนดบริบททางการเมืองเศรษฐกิจ ได้ระดับหนึ่ง ในทางเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การเป็นปีที่กำลังจะมีการเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2524-2529) ซึ่งเป็นก้าวสำคัญในการวางแผนและนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ และแตกต่างไปจากที่เป็นมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 หลายประการ การที่จะดำเนินตามแผนนโยบายได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีสภาพการณ์ทางการเมืองที่มั่นคง มีผู้นำคณะรัฐบาลที่มีความเข้าใจสนับสนุน และยืนหยัดอยู่กับคำแนะนำของนักวางแผน-นักวิชาการ และข้าราชการเทคโนแครททั้งหลาย ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีความโอนอ่อนผ่อนปรน และประนีประนอม ประสานประโยชน์กับกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นมาในระดับที่เหมาะสม ในทางการเมืองนั้น พ.ศ.2523 เป็นปีที่ระบบและกระบวนการทางการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" กำลังเริ่มต้น ภายใต้กติกาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 การเคลื่อนตัวของกลุ่มพลังทางเศรษกิจในทางการเมือง เริ่มทิศทาง เพราะความจำเป็นที่จะต้องรวมตัวและผูกพันธมิตรซึ่งกันและกันตามข้อบังคับของการจัดตั้งพรรคการเมืองและการส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง

เมื่อเป็นเช่นนี้ สภาพแวดล้อมทางการเมืองของการดำเนินการทางเศรษฐกิจก่อนการเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงแตกต่างไปจากบริบททางการเมืองในระหว่างการวางแผนและการดำเนินการตามแผนฯ ที่ 1-4 เป็นอย่างมาก เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่ข้าราชการนักวางแผน เทคโนแครทและผู้นำทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งยังคงแตกกระจายไม่มีเอกภาพ เป็นเหตุให้ต้องมีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามารวมกันเป็นรัฐบาล

เศรษฐกิจนำการเมืองและแผนอุดมศึกษาระยะยาว

ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 กระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงระลอกใหม่ปรากฏชัดเจนขึ้นเป็นลำดับ ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมและบริการ การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก การค้าขายกับประเทศต่าง ๆ ในประชาคมโลก โดยไม่คำนึงถึงลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนการแสวงหาโอกาสการค้าในตลาดระหว่างประเทศ กำลังผลักดันและท้าทายให้ระบบการผลิตและระบบการบริการภายในประเทศ จำต้องมีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น การพัฒนาฐานการผลิตและการบริการจะไม่จำกัดเฉพาะปลายทางในโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการเขตเมืองเท่านั้น แต่ต้องขยายไปสู่การผลิตต้นทางอันได้แก่ การเกษตรดั้งเดิมด้วย ฉะนั้นจึงต้องสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นโดยการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทุกระดับอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการพัฒนาความสามารถของประเทศในการพึ่งตนเองทางภูมิความรู้และเทคโนโลยีเพื่อเป็นรากฐานสำหรับการแข่งในประชาคมโลก

รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ (25 สิงหาคม พ.ศ.2531 ถึง 4 เมษายน พ.ศ.2534) ได้ตระหนักถึงกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงข้างต้น และได้เป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงที่ถือปฏิบัติตามแนวทาง "การใช้เศรษฐกิจเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลง" หรือเรียกว่า การเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ มีส่วนสร้างให้ภาวะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราสูงถึงร้อยละ 10.4 ต่อปี โดยเฉลี่ยประกอบกับนโยบายการค้าเสรีภาพในภูมิภาคได้ทำให้ประเทศไทยเป็นเป้าหมายของการสร้างศูนย์กลางพัฒนา (development center) ของภูมิภาคขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านศูนย์กลางการสื่อสารและการคมนาคม ศูนย์กลางการค้าและการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งศูนย์กลางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับภูมิภาค ประเทศจึงต้องการกำลังคนเพื่อมารองรับภารกิจนั้น ปรากฏว่า ภาวะขาดแคลนกำลังคนในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความสำคัญแก่มหาวิทยาลัยที่เป็นกลไกสำคัญแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงสนับสนุนในการรับหลักการและให้ถือปฏิบัติตามแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-2547) เพื่อมุ่งหวังให้มหาวิทยาลัยมีการปรับ

บทบาทของตนมาสู่การชี้นำ และตอบสนองความต้องการของประเทศในช่วงเวลาแห่งการปรับตัว รวมทั้งการแสวงหาภาวะการดำรงอยู่ที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยแผนแม่บทระยะยาวกำกับทิศทาง การพัฒนามหาวิทยาลัยมุ่งสู่แนวการบริหารในระบบ "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" เป็นแผนที่มีลักษณะเชิงรุกมากกว่าแผนอุดมศึกษาที่ผ่านมาและมีความยืดหยุ่นและไวต่อการเปลี่ยนแปลง

รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้สานต่อความคิดของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ในเรื่องการเร่งสร้างภาพพจน์ที่ถูกต้องของประเทศไทยในนานาประเทศ และการเพิ่มบทบาทของไทยในวงการเศรษฐกิจโลก

แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"

ตั้งแต่ พ.ศ.2515 ถึง พ.ศ.2535 ชาวมหาวิทยาลัยได้พยายามพัฒนาแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" สู่แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" โดยนำมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมาเป็นต้นแบบ การออกพระราชบัญญัติ "มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535" และการออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ระหว่าง พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 ซึ่งมีหลักการสำคัญดังนี้

1. สถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย รัฐจะเป็นเพียงผู้กำกับ สนับสนุนและติดตามมหาวิทยาลัย โดยมอบหมายให้สภามหาวิทยาลัยออกระเบียบข้อบังคับและดำเนินการได้เอง

3. การบริหารการเงินและทรัพย์สิน

3.1 การบริหารการเงิน รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) ระยะ 1 ปี ถือเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

3.2 การบริหารทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยสามารถปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้

4. การบริหารงานบุคคล ไม่เป็นข้าราชการและไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน อัตราเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่

5. การบริหารวิชาการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติเปิดสอนอนุมัติหลักสูตร และการจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย

1. สถานภาพ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล

เมื่อมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ในวัตถุประสงค์การจัดตั้งมหาวิทยาลัยและรวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือทรัพย์สิทธิต่าง ๆ และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนก่อน

ในกรณีซื้อและจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(2) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจและหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น

(3) ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนในกิจการที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การปรับปรุง การถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

(4) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้เพื่อการศึกษา การวิจัย และการบริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัย

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงินหรือการลงทุนถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(5) ร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การปรับแปลง การถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

(6) จัดให้มีทุนการศึกษา และทุนการวิจัยในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัย

2. **ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย** รัฐจะเป็นเพียงผู้กำกับ สนับสนุนและติดตามโดยมอบหมายให้สภามหาวิทยาลัยดำเนินการได้เอง เพื่อสร้างความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัย วิจิตร ศรีสอ้าน (2534) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

...เกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เป็นความอิสระของมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ ความอิสระนี้จะขึ้นกับความสัมพันธ์ที่รัฐกำกับและติดตาม โดยที่ขั้นตอนต่าง ๆ ให้จบสิ้นที่สภามหาวิทยาลัย ความเป็นอิสระเช่นนี้เป็นแบบเดียวกันที่รัฐให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น คือให้อิสระโดยรัฐติดตาม กำกับและสนับสนุน เป็นลักษณะของจัดการหรือบริหารตนเอง ถึงแม้การดำเนินการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยก็ตาม แต่เรื่องที่จะต้องนำเสนอ คณะรัฐมนตรีก็ต้องให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำกับ ในที่นี้คือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้เสนอ...

หน่วยงานกลาง คือ ทบวงมหาวิทยาลัยต้องปรับบทบาทให้รองรับกับมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ คือ

1. นโยบายและแผน ทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ถ่ายทอดนโยบายของรัฐไปยังมหาวิทยาลัย และประมวลความต้องการของทบวงมหาวิทยาลัยให้รัฐสนับสนุน

2. การกำหนดและรับรองมาตรฐานทางการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่เป็นเพียงหน่วยมาตรฐานกลางการศึกษาระดับปริญญา ส่วนกำหนดหลักสูตร อนุมัติหลักสูตรเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

3. การแสวงหาเงินอุดหนุนให้มหาวิทยาลัย ในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยยังทำหน้าที่ในลักษณะเดิมที่เป็นเพียงหน่วยประสานและสนับสนุน สำหรับรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการขอรับการจัดสรรงบประมาณมหาวิทยาลัยยังคงติดต่อกับสำนักงบประมาณได้โดยตรงดังเคยปฏิบัติมา นอกจากนี้ถ้าเป็นเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ทบวงมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ประมวลขอคำเสนอคณะรัฐมนตรี

3. การบริหารการเงินและทรัพย์สิน

3.1 การบริหารการเงิน รัฐจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) ระยะ 1 ปีให้เพียงพอกับการดำเนินงานและพัฒนามหาวิทยาลัยในระดับปกติ เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทำให้สภามหาวิทยาลัยออกระเบียบการใช้เงินได้เอง ดังเหตุผลที่ว่า *"...รัฐจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้มหาวิทยาลัยและกำหนดให้เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย เพื่อหลีกเลี่ยงกฎระเบียบ ข้อบังคับที่จะตามมาเหมือนกับใช้งบประมาณแผ่นดินจากกระทรวงการคลังหรือรัฐ ถ้าเป็นรายได้สภามหาวิทยาลัยจะออกระเบียบได้เอง..."* (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2534)

สำหรับการนำเสนอของบประมาณยังใช้รูปแบบเดิมโดยทบวงมหาวิทยาลัยรวบรวมส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณา

3.2 การบริหารทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินต่าง ๆ ที่รวมถึงทรัพย์สินทางปัญญาด้วย สำหรับกรณีที่ดินราชพัสดุให้อำนาจจัดหาผลประโยชน์แก่มหาวิทยาลัย หรือที่ดินซึ่งจัดหาซื้อมาได้ด้วยเงินของมหาวิทยาลัยนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยได้เลย ส่วนเรื่องการปกครองดูแลการบำรุงรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย รายได้จากการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยและบรรดาทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้

ถ้าหากรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่น ๆ ได้ รัฐพึงจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าจำนวนที่จำเป็น นอกจากนี้มีการจัดหาเงินกองทุนเพื่อการบริหารงานเป็นเงินทุนประเดิม แต่ถ้าหากไม่สามารถทำได้ก็อาจตั้งเป็นกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนการศึกษาเพื่อประกันกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจให้มีโอกาสศึกษาในมหาวิทยาลัย กองทุนพัฒนาอาจารย์ เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่เป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาที่วางไว้ และกองทุนประกันสำหรับมหาวิทยาลัยที่ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามระบบใหม่

4. **การบริหารงานบุคคล** บุคลากรไม่เป็นข้าราชการแต่เป็นพนักงานของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ต้องถือเป็นหลักปฏิบัติสำหรับการกำหนดอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับบุคคลและวางระเบียบกลไกงานบุคคลแต่ละแห่งเอง ต้องสร้างระบบที่ดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้าสู่ระบบและจูงใจให้ทำงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ และสามารถรักษาคนดีไว้ได้โดยดำเนินการ ดังนี้

4.1 การกำหนดอัตราเงินเดือน เป็นอัตราเงินเดือนที่สูงกว่าปัจจุบันและไม่ควรต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจ สามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้ ประกอบกับความเป็นไปได้ของสภาพการเงินของรัฐที่จะสนับสนุน มีบัญชีเงินเดือนแยกออกจากกันตามประเภทของบุคลากรสายปฏิบัติการและวิชาชีพและสายวิชาการ สำหรับเงินเดือนผู้บริหารวิชาการจะมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนเฉพาะตำแหน่ง โดยผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายนอกจะได้รับเงินเพิ่มประจำตำแหน่งเป็น 2 เท่าของผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายใน ระยะ 3 ปีแรกทุก ๆ มหาวิทยาลัยจะใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกันไปก่อน

4.2 การกำหนดผลประโยชน์เกื้อกูล การได้รับผลประโยชน์เกื้อกูลจะต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับ มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องมีการตั้งงบสวัสดิการในแต่ละปีจำนวนร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราวและค่าตอบแทน

4.3 การกำหนดเงื่อนไขการจ้างและกลไกการประเมินการบริหารงานบุคคลระบบใหม่ยึดหลัก "การเข้ายากออกง่าย" สำหรับการว่าจ้างบุคคลจากระบบเดิมหรือบุคคลทั่วไปเข้าสู่ระบบใหม่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานก่อน ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยควรตั้งองค์กรกลางการบริหารบุคคลของตนในรูปองค์คณะบุคคลขึ้นเพื่อประเมินด้วยความยุติธรรม

5. การบริหารวิชาการ

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติเปิดสอน อนุมัติหลักสูตรการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัยและมีอำนาจการจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย

แรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"

แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" เป็นพัฒนาอีกขั้นหนึ่งของแนวความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เกิดจากแรงกระตุ้นที่สำคัญพอจำแนกออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

1. ความพยายามอย่างต่อเนื่องของกลุ่มพลังความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

1.1 การปฏิรูปอุดมศึกษา พ.ศ.2517

1.2 ต้นแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

1.3 โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-2547) ในปี พ.ศ.2530

2. การตกผลึกของปัญหามหาวิทยาลัยในระบบราชการ

2.1 ภาวะเศรษฐกิจถดถอยของรัฐ

2.2 การบริหารการเงินและทรัพย์สิน

2.3 การบริหารงานบุคคล

2.4 การบริหารวิชาการ

3. นโยบายสนับสนุนจากรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลอานันท์ 1

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ความพยายามอย่างต่อเนื่องของกลุ่มพลังความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

1.1 การปฏิรูปอุดมศึกษา พ.ศ.2517

จากการพัฒนาประเทศระหว่างปี พ.ศ.2503 ถึง พ.ศ.2513 นั้น จำนวนผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและผลผลิตภายใน รวมทั้งประสิทธิภาพในการผลิตได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนที่มากเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเกษตร เป็นการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ ไปกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยมีตัวบ่งชี้จากการเติบโตของชุมชนจากประชากร 26 ล้านคนมาเป็น 36 ล้านคน มีผลต่อการเกิดชุมชน เนื่องจากการย้ายถิ่นจากชนบทไปสู่ตัวเมือง การเกิดชนชั้นใหม่ที่อาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2533) คือ

1. ชนชั้นกลางใหม่หรือเศรษฐีใหม่ เป็นพวกนักธุรกิจในกิจการธนาคารสถาบันการเงินนักธุรกิจ สั่งเข้า ส่งออก ผู้ลงทุนอุตสาหกรรมและกิจกรรมบริการ

2. ผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ เป็นกลุ่มที่เกิดมากับการขยายตัวของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ใช้ต่อเนื่องมา มักอยู่ในเขตชุมชน มีประสบการณ์ของความคิดอ่านกว้างขวางกว่าคนในชนบท เพราะฉะนั้นในแง่การเมือง จึงมีความสำคัญยิ่งและอำนาจสำคัญของกลุ่มนี้ก็คือ การนัดหยุดงานโดยเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณูปโภคสามารถจะใช้การหยุดงานต่อรองทางการเมือง

3. กลุ่มนิสิตนักศึกษาและนักเรียนอาชีวะ ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากเพราะผลการขยายการศึกษา เดิมผู้ที่จบการศึกษาแล้วจะถูกดูดเข้าไปอยู่ในภาคราชการและเอกชน แต่ด้วยจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากจนแม้แต่ภาคเอกชนที่กำลังขยายใหญ่ขึ้นก็ไม่สามารถรับได้หมด ทำให้เกิดกลุ่มชนที่รับการศึกษาแต่หางานไม่ได้เกิดขึ้น ซึ่งมีผลทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่ผู้กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันต่าง ๆ เพราะไม่แน่ใจว่าอนาคตของตนเป็นอย่างไร ขณะเดียวกันภาคเกษตรกรรมก็มีขีดความสามารถจำกัดในการรับผู้ใช้แรงงานใหม่ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินทำการเพาะปลูกมีจำกัด

หลังการปฏิวัติเงียบของจอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 แล้ว จอมพล ถนอม ก็กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งและได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มิได้ผิดแผกแตกต่างไปจากนโยบายที่เคยแถลง

ไว้บนพื้นฐานการรักษาความมั่นคง การเสริมสร้างความมั่นคงและพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมายตามแผนเศรษฐกิจและสังคม ส่วนนโยบายการศึกษาได้กำหนดเป็นภาพกว้าง ๆ ว่า มุ่งส่งเสริมและปรับปรุงการศึกษาในทุกระดับในทุกประเภท กลุ่มนิสิตนักศึกษาและอาจารย์ในมหาวิทยาลัยได้เป็นหัวหอกสำคัญที่มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาล เห็นว่าประเทศควรจะได้เป็นประเทศประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ โดยมีรัฐธรรมนูญที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจัดตั้งรัฐบาล การใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวที่คณะรัฐบาลจอมพลถนอมกระทำอยู่ แล้วให้มีสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่นิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่เป็นการถูกต้อง อาจจะถ่วงเวลายืดเยื้อออกไปเหมือนที่เคยเป็นมาแล้วตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และยังปรากฏให้เห็นชัดจากรัฐบาลของจอมพลถนอมที่ผ่านมาใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวกว่า 10 ปี (จรูญ วงศ์สายันต์, 2532) นอกจากกลุ่มนิสิตนักศึกษาและอาจารย์แล้วยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกการปฏิวัติยุบเลิกไปและประชาชนผู้สนใจในการเมืองเข้าร่วมด้วย กลุ่มนี้ประกาศว่าจะดำเนินการโดยสันติวิธีและตามกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญถาวรโดยเร็ว ทั้งนี้โดยจะจัดสัมมนาและอภิปรายเพื่อเร่งเร้าให้รัฐบาลรีบดำเนินการ

การลุกฮือของประชาชนเป็นจำนวนแสน ๆ คน เพื่อต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารเป็นการเปิดประวัติศาสตร์ใหม่ทางการเมืองไทย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2525) จนกลายเป็น "การปฏิวัติ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516" (เสน่ห์ จามริก, 2517) โดยประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นสำคัญต่อการปลุกสังคมไทยให้ตื่นตัวหันมาพินิจพิจารณาความเป็นมาของสังคมมากยิ่งกว่าครั้งใด ๆ โดยเฉพาะในด้านการศึกษานั้นได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนาหูจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการศึกษาและผู้สนใจทั่วไปว่า การศึกษาของไทยไม่เหมาะกับกาลเวลาด้วยประการทั้งปวง จึงทำให้รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลชุดพระราชทาน เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราวเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้ต่อไป แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2517 ว่า "รัฐบาลนี้จะเร่งรัดจัดการศึกษาอบรมเพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย เน้นในเรื่องการอบรมศีลธรรมวัฒนธรรมและการ

ศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพ ในด้านอุดมศึกษาจะสนับสนุนความเป็นอิสระในการดำเนินงานทั้งด้านวิชาการและการบริหารมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ดูแลและส่งเสริมให้วิทยาลัยเอกชนสามารถผลิตบัณฑิตที่ได้มาตรฐาน จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูปการศึกษา" (คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา, การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม, 2517)

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลสัญญาจะเห็นได้ชัดเจนว่า การดำเนินการต่าง ๆ ทางการศึกษาเป็นเพียงการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเท่านั้น เนื่องจากระยะเวลาของรัฐบาลชุดนี้จะมีจำกัดเพียง 1 ปี คือ เมื่อมีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2517 โดยมีนายสิปปนนท์ เกตุทัต รองเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นประธาน ประกอบด้วยกรรมการอีก 21 คน คือ นายเอกวิทย์ ณ ถลาง นายกมล สุดประเสริฐ นายโกวิท วรพิพัฒน์ นายคนึง ฦาไชย นายจรูญ มิลินทร์ นายจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ นายชลอ จัดแจง นายธนู แสวงศักดิ์ นายบัญญัติ ไชยพฤกษ์ นายบรรจง ชูสกุลชาติ นายประจวบ คำบุญรัตน์ นายพร อุดมพงษ์ นายพะนอม แก้วกำเนิด นายภิญโญ สาธร นายระวี ภาวิไล นายวิจิตร ศรีสอ้าน นายวีระ โอสถานนท์ นายสังเวียน อินทรวิชัย นายสุภรณ์ ศรีพหล นายอภิชัย พันธเสน และ นายประยูร ศรีประสาธน์ สำหรับคณะอนุกรรมการดำเนินการเรื่อง อุดมศึกษา มีนายวิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธาน มีกรรมการ 9 คน ได้แก่ นายไพบูลย์ อิงคสุวรรณ ม.ร.ว.ทองใหญ่ ทองใหญ่ นายบรรพต วีระสัย นางยิ่งยิ่งยา กรรณสูต นายกำแหง สถิรกุล นายวิจิตร สนสิริ นายทองอินทร์ วงศ์โสธร นายณรงค์ สังพันธุ์โรจน์ และ นายณรงค์ เพียรเกิดสุข

จรูญ วงศ์สายันห์ (2532) และประยูร ศรีประสาธน์ (2537) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการที่เกี่ยวข้องนี้ล้วนเป็นคนหนุ่มที่มีการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญามหาบัณฑิต และจะมีตำแหน่งไม่สูงกว่ารองอธิบดีทั้งสิ้น แสดงว่ามีเจตนาที่จะเปิดโอกาสให้นักการศึกษารุ่นหนุ่มที่ไม่ผูกพันรับผิดชอบในระบบเก่าได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น

โดยเสรีและเป็นความคิดเห็นของคนรุ่นใหม่ ทั้งนี้โดยเป็นที่เข้าใจว่า รายงานของคณะกรรมการชุดนี้ จะได้นำเสนอรัฐบาลใหม่เพื่อพิจารณานำไปปฏิบัติในการปฏิรูปการศึกษาต่อไป

หน้าที่ของคณะกรรมการนี้ "พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียน นอกระบบโรงเรียนและลักษณะอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัยเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย" โดยพยายามตอบปัญหา 4 ข้อ เพื่อวางแนวทางปฏิรูป คือ (1) การศึกษาที่พึงประสงค์คืออะไร (2) จะจัดการศึกษาเพื่ออะไร (3) จะจัดการศึกษาเพื่อใคร (4) จะจัดการศึกษาอย่างไร

นับว่าช่วงเวลานี้เป็นอีกช่วงหนึ่งที่กลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าเมื่อครั้งการเคลื่อนไหวผลักดันแนวความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล อาทิ นายสิปปนนท์ เกตุทัต นายวิจิตร ศรีสอ้าน นายสังเวียน อินทรชัย และนายระวี ภาวิไล ฯลฯ ได้เข้ามามีส่วนวางแนวปฏิรูปอุดมศึกษา และในครั้งนี้ก็ได้มีการรื้อฟื้นแนวความคิดนี้ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ปรากฏว่าหลักการและแนวทางการดำเนินการสำหรับการปฏิรูปอุดมศึกษา (คณะกรรมการวางพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษา การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม, 2517) ออกมาดังนี้

หลักการปฏิรูปอุดมศึกษา

1. เพื่อสร้างเอกภาพของระบบบริหารการศึกษาโดยส่วนรวมและระดับอุดมศึกษาโดยเฉพาะ ให้มีระบบบริหารการศึกษาที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องเป็นอันเดียวกัน

2. เพื่อส่งเสริมให้มีความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาอย่างกว้างขวางและเป็นธรรม

3. เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีเสรีภาพทางวิชาการ คือ มีเสรีภาพทางการสอนและวิจัย และมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการในฐานะเป็นส่วนของระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถาบันอุดมศึกษาทุกระดับ

แนวทางการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปอุดมศึกษา

1. พิจารณาจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ขึ้น และลดความซ้ำซ้อนในระดับอุดมศึกษา การรวมกลุ่มอาจจะกระทำได้หลายวิธี เช่น

1.1 การรวมมหาวิทยาลัยที่อยู่ใกล้เคียงกัน และมีสาขาวิชาเน้นหนักไปคนละด้านเข้าเป็นมหาวิทยาลัยเดียวกัน

1.2 การโอนสาขาของมหาวิทยาลัยบางแห่ง ที่อยู่กระจัด-กระจายหลายภูมิภาคให้ไปสังกัดมหาวิทยาลัยที่อยู่ใกล้เคียง

1.3 ย้ายที่ตั้งของมหาวิทยาลัยบางแห่งในส่วนกลางไปไว้ ณ ภาคพัฒนาที่ยังไม่มีมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นการกระจายโอกาสทางอุดมศึกษาไปสู่ท้องถิ่นให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น

2. จัดตั้งวิทยาลัยชุมชนภาคต่าง ๆ โดยการรวมวิทยาลัยครู วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเกษตรกรรม วิทยาลัยพลศึกษา และวิทยาลัยพยาบาล เข้าเป็นระบบวิทยาลัยชุมชนประจำภาคพัฒนา โดยถือเป็นส่วนของระบบอุดมศึกษา

3. สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนขยายการศึกษาในสาขาวิชาที่สถาบันอื่น ๆ มีความพร้อมเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนได้ร่วมรับภาระในสาขาวิชาที่มีความถนัดได้เต็มที่ และเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้ทุ่มเททรัพยากรขยายการศึกษาทางด้านที่สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนไม่พร้อมที่จะร่วมรับภาระได้

4. พัฒนามหาวิทยาลัยแบบตลาดวิชาให้เป็นระบบเปิดอย่างแท้จริง นอกเหนือจากการเปิดรับนักศึกษาโดยไม่มีการสอบคัดเลือก วิธีการจัดและดำเนินการศึกษาควรจะเน้นการสอนทางไปรษณีย์ และการใช้สื่อการสอนต่าง ๆ โดยที่ผู้เรียนไม่จำเป็นต้องเข้าเรียนตามชั้นเรียนปกติ

5. ดำเนินการตามเป้าหมายเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระไม่เป็นส่วนราชการ โดยให้มีสภาพเป็นอิสระในระยะต้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 5 (พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2529) และหน่วยประสานงานภายนอกระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยควรกลายสภาพเป็นคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย

ประกอบกับลักษณะของการศึกษาระดับต่าง ๆ แยกกันอยู่ในที่ต่าง ๆ กัน กล่าวคือ ประถมศึกษาอยู่กับกระทรวงมหาดไทย มัธยมศึกษาอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ อุดมศึกษาอยู่ในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ต่างเป็นอิสระแก่กัน ผูกพันกันอย่างหลวม ๆ ด้วยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แนวการปฏิรูปในรายงานนี้จึงเสนอให้รวมงานการศึกษาทุก ๆ ระดับไว้ในกระทรวงเดียวกันหมด เรียกว่า กระทรวงการศึกษา ในกระทรวงการศึกษามีทบวงอุดมศึกษา ทบวงวัฒนธรรม เยาวชนและพลศึกษา โดยนัยนี้อุดมศึกษาย่อมไม่กระทบกระเทือนมากนัก (จรูญ วงศ์สายันห์, 2532) แต่ผลกลับตรงข้ามกับที่ จรูญ วงศ์สายันห์ แสดงความคิดเห็นไว้ จะสังเกตได้ว่า ถ้ามีการเสนอให้มหาวิทยาลัยกลับไปอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงใหม่ที่รวมการศึกษาทุกระดับไว้แต่ยังคงความเป็นระบบราชการอยู่ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะไม่เห็นด้วย ซึ่งพอสันนิษฐานเหตุผลได้ว่า โดยลึก ๆ แล้วมหาวิทยาลัยต้องการสร้างระบบมหาวิทยาลัยบนหลักการความเป็นอิสระในการดำเนินการ ถ้าหากต้องกลับไปสู่วงโคจรที่รัดตัวมากขึ้นในกระทรวงที่บริหารด้วยระบบราชการดังที่เห็นอยู่มหาวิทยาลัยก็มักจะเห็นว่าอยู่ในกระแสความคิดที่จะต้องต่อสู้เพื่ออุดมการณ์ของตนจะดีกว่า

มีประเด็นที่สนใจเป็นอย่างยิ่งว่า ในหลักการและแนวทางปฏิรูปอุดมศึกษา พ.ศ.2517 นี้ กลับมุ่งสร้างระบบอุดมศึกษาที่เป็นส่วนของระบบราชการให้มีเอกภาพในการบริหารมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และมีการประสานงานระหว่างอุดมศึกษาดียิ่งขึ้น ทั้ง ๆ ที่คณะอนุกรรมการเรื่อง อุดมศึกษาเห็นด้วยในหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลที่เป็นเช่นนี้เพราะคณะกรรมการชุดใหญ่ต้องการให้เวลาทั้งรัฐบาลและมหาวิทยาลัยเพื่อสร้างความพร้อมที่จะนำไปสู่ระบบดังกล่าว (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2518) แสดงให้เห็นว่า แม้แต่พลังความคิดของอาจารย์หัวก้าวหน้าในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" จะรวมกลุ่มผนึกตัวอยู่ในคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ก็ยังไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยมาสู่ระบบไม่เป็นส่วนราชการได้ในทันที ซึ่งสถานการณ์แห่งประชาธิปไตยขณะนั้นเอื้ออำนวยก็ตาม อาจจะตีความได้ว่า ภายในกลุ่มของคณะกรรมการ

ชุดนี้แม้จะเป็นคนรุ่นหนุ่มด้วยกัน แต่มีบางคนที่มีความคิดแตกต่างไปจากกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้านั้น ซึ่งยังคงมีความคิดความเชื่อหรือคตินิยมในระบบราชการอยู่และได้กลายมาเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางความคิดที่เหนือกว่ากลุ่มอาจารย์รุ่นใหม่หัวก้าวหน้า แต่อีกมุมหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นออกมาว่าแนวความคิดระบบมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการนี้ยอมรับว่าดีแต่ยังไม่เหมาะกับกาลเวลาขณะนั้น และมิได้ถูกปฏิเสธไปอย่างสิ้นเชิง แต่ได้เสนอแนวทางอย่างอ้อม ๆ ไว้ว่าสถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระนี้ได้ในระยะต้นแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 5 จะใช้เวลาจากเวลานั้นถึงแผนนี้ประมาณ 8 ปี เพราะต้องใช้เวลาสร้างความพร้อมทั้งมหาวิทยาลัยและรัฐบาล

แนวความคิดระบบมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการได้โลดแล่นเพื่อการต่อสู้ทางความคิดเพื่อให้เป็นกระแสที่เคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง ไม่ตายหายสลายไป ดังจะเห็นได้จากเสี้ยวหนึ่งของเวลาการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปอุดมศึกษา พ.ศ.2517 เป็นเครื่องยืนยันอย่างเด่นชัดว่า กระแสความคิดระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอยู่ในหัวใจนักเคลื่อนไหวมาตลอด แม้ว่าจะถูกบดบังหรือถูกลดพลังลงไปด้วยวิถีแห่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่ก็ไม่อาจยับยั้งความคิดได้ มีแต่ความหวังและความมุ่งมั่นที่จะพยายามต่อไป

1.2 ต้นแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ นายวิจิตร ศรีสอ้าน ผู้นำกลุ่มแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งสืบสานต่อความคิดจากกลุ่มพลังความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้พยายามผลักดันแนวความคิดนี้สู่การปฏิบัติจริงต่อรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัน ที่มีนโยบายเร่งรัดการพัฒนาการสร้างมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคอีก 2 แห่งคือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในจังหวัดนครราชสีมา กับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ในจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ปี พ.ศ.2527 วิจิตร ศรีสอ้าน (2537) เรียกความพยายามผลักดันครั้งนี้ว่า **"การรื้อฟื้นและสานต่อแนวความคิดมหาวิทยาลัยอิสระ"**

1.2.1 การยอมรับในหลักการและนำสู่การปกิบัติจริง "มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี" รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบายต้องการสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ในส่วนภูมิภาคเพื่อรองรับกับการพัฒนาประเทศในด้านอุตสาหกรรม ซึ่งกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังคนระดับสูงทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศได้อย่างเพียงพอทั้งกำลังความสามารถในการผลิต และความไม่พร้อมที่จะผลิตกำลังคนระดับสูงในบางสาขาวิทยาการที่ตลาดแรงงานต้องการ ประกอบกับรัฐบาลนี้ต้องการมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ที่มีความพร้อมกับการตอบสนองความต้องการของประเทศและเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงแก่สังคม นายวิจิตร ศรีสอ้าน ผู้นำกลุ่มผลักดันได้เสนอการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในแนวใหม่บนพื้นฐานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ต่อรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งยอมรับในหลักการและอนุมัติให้นำแนวความคิดข้างต้นนำสู่การปฏิบัติจริงเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ดังรายละเอียดจะกล่าวถึงในบทที่ 7 ต่อไป

1.2.2 การยอมรับในหลักการ "มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์" มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยใหม่ในส่วนภูมิภาคอีกแห่งหนึ่งที่รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ยอมรับในหลักการในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งใหม่บนรากฐานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ประกอบกับให้ถือปฏิบัติเป็นไปตามแผนแม่บทอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี พ.ศ.2533-2547 ให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่ตั้งใหม่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เพื่อให้มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวสูง สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้สานต่อความคิดนี้จนออกเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะความเคลื่อนไหวและความพยายามผลักดันการตั้งทบวงมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์สู่การปฏิบัติจริงจะกล่าวถึงต่อไป

1.3 โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-2547) ในปี พ.ศ.2530 ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้รับอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาวขึ้น เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2530 ตามแผนอุดมศึกษาระยะยาวข้างต้นได้ปรากฏแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ในแนวการบริหารที่ระบุไว้ในแผนอย่างเด่นชัดว่า ต้องพัฒนาระบบบริหารภายในมหาวิทยาลัยให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากกรอบความคิดและวิธีการของระบบราชการ ให้มหาวิทยาลัยตระหนักในบทบาทและภาระหน้าที่ของการเป็นผู้นำวิชาการ การชี้นำความคิดและแนวทางเพื่อการพัฒนาสังคม ให้มหาวิทยาลัยสามารถรักษาความเป็นชุมชนวิชาการและมีบุคลากรที่มีคุณภาพสูงทุกระดับ โดยมีนโยบายส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาองค์การและระบบบุคลากรบางส่วนไปสู่สภาพที่ไม่เป็นส่วนราชการ จนถึงขั้นการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการอย่างสมบูรณ์ด้วย 3 มาตราการ ได้แก่

มาตราการแรก คือ ระบบคู่ เป็นการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน

มาตราการที่ 2 พัฒนาเต็มรูปแบบ คือ ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการทั้งหมด ขึ้นอยู่กับความพร้อมและศักยภาพของแต่ละมหาวิทยาลัย

มาตราการที่ 3 มหาวิทยาลัยของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ให้มีการบริหารในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 7 (พ.ศ.2535 ถึง พ.ศ.2539) ได้ระบุไว้ว่า

...ข้อ 5 ภายในปีสุดท้ายของแผนฯ ให้มีการเปลี่ยนฐานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เพื่อให้มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวสูง สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ

พร้อมทั้งให้มีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในการเปลี่ยนฐานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เหลืออยู่ให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการทั้งหมด

ข้อ 6 ภายในปีสุดท้ายของแผนฯ การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการปรับปรุงระบบบริหารภายในรองรับเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะอยู่ในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป (Block-Grant Budgeting) โดยมีการตรวจสอบภายหลังที่มีประสิทธิภาพ (Post-Auditing และ Performance Auditing)...

ระบบอุดมศึกษาที่พึงประสงค์ใน พ.ศ.2533-2547 ภาพฉายที่เด่นชัดก็คือมหาวิทยาลัยเป็นอิสระจากข้อจำกัดของกรอบราชการ มีหน่วยงานอุดมศึกษาระดับชาติดูแลรักษาเอกภาพเชิงนโยบาย วางมาตรฐานกลางในการศึกษา และเป็นตัวแทนมหาวิทยาลัยในการเจรจาขอเงินงบประมาณจากรัฐบาลในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปและกองทุนต่าง ๆ ให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยเปลี่ยนไป รัฐจะลดบทบาทกำกับควบคุมลงไป โดยคาดการณ์ว่า ภายในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ให้มีการเปลี่ยนฐานะของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่และมหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นใหม่ให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เพื่อให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูงขึ้น สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการ ถ้าพิจารณาถึงเป้าหมายการพัฒนาของแผนนี้ต้องการให้มหาวิทยาลัยทั้งหมดปรับเปลี่ยนสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยให้ระบุระยะเวลาที่แน่ชัดว่าเมื่อไรมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในการเปลี่ยนแปลงฐานะสู่ระบบใหม่

จากการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-2549) ได้สะท้อนให้เห็นถึงกระแสความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ได้กลายมาเป็นกระแสนำด้วยสภาพแวดล้อมของประเทศที่จะมีการเปลี่ยนแปลงสู่ทิศทางที่ต้องการให้ประเทศพึ่งพาตนเองได้ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม จึงทำให้มหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบมหาวิทยาลัยในเชิงรุกเพื่อรองรับการ

เปลี่ยนแปลงนั้น เป็นความพยายามหนึ่งที่เกิดจากการมองมหาวิทยาลัยทั้งระบบในอนาคตเพื่อเป็นเครื่องเตือนใจว่า เป็นสิ่งที่มหาวิทยาลัยควรกระทำให้เป็นไปตามแผนการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่กำหนดไว้ นี่เป็นกระแสความคิดของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการในความหวังหรืออาจเรียกว่าเป็นกระแสแห่งอุดมคติที่มีแนวโน้มจะเป็นจริงตามการคาดหมายใน พ.ศ.2539 เมื่อย้อนกลับไปในปี พ.ศ.2517 ในการปฏิรูปอุดมศึกษาได้กำหนดเป้าหมายให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระไม่เป็นส่วนของระบบราชการ โดยมีสภาพเป็นระบบอิสระในระยะต้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) และคณะกรรมการวางพื้นฐานการปฏิรูปได้ยืนยันไว้อีกว่า ขอให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล คือเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐบาล แต่ผ่อนคลายการยึดระเบียบอย่างเคร่งครัดตามระบบราชการเพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยตามหลักการมากขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2525) จนถึงเวลานี้คือ พ.ศ.2530 ซึ่งมีผลเชิงปริมาณไม่มากนักเพราะมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ก็ยังใช้ระบบราชการเป็นฐานหลักอยู่ และมีมหาวิทยาลัยในระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเกิดขึ้นเพียงแห่งเดียวเท่านั้นก็คือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีด้วยความพยายามของนายวิจิตร ศรีสอ้าน ที่มุ่งมั่นสร้างความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัยที่แหวกวงล้อมกระแสความคิดเดิมจากมหาวิทยาลัยในระบบราชการ

แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" เป็นกระแสความคิดหนึ่งที่เติบโตและพัฒนามาเกือบ 2 ทศวรรษที่มีส่วนสืบสานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ผสมผสานกับความคิดเชิงระบบที่เข้าใจถึงธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัยในองค์รวมอย่างต่อเนื่อง ผู้นำกลุ่มความคิดนี้ ก็คือ นายวิจิตร ศรีสอ้าน แม้จะเป็นกระแสที่ยังไม่มีพลังมากพอจะเปลี่ยนแปลงความเคยชินของมหาวิทยาลัยในระบบราชการได้ทั้งหมด แต่ก็มีผลต่อการปฏิรูปแบบแผนการคิดของผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ต่างยอมรับว่ามหาวิทยาลัยต้องพึ่งตนเองมากยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากการประชุมอธิการบดีทั่วประเทศ พ.ศ.2528 และแผนการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ซึ่งเป็นพื้นฐานการสานต่อการสร้างความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยให้เกิดขึ้นในหัวใจของชาวมหาวิทยาลัย ถือได้ว่ามีผลเชิงคุณภาพในการยอมรับและสนับสนุนได้ในระดับหนึ่ง

2. การตกผลึกของปัญหามหาวิทยาลัยในระบบราชการ

2.1 ภาวะเศรษฐกิจถดถอยของรัฐ

มหาวิทยาลัยในช่วงทศวรรษ 2520 ต้องได้รับผลกระทบจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลประสบอยู่ตลอดระยะเวลาแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีระบบของประเทศไทย รัฐบาลมีแนวโน้มของการใช้จ่ายที่สูงกว่าแนวโน้มของรายได้ สะท้อนให้เห็นได้จากสัดส่วนของรายจ่ายของรัฐบาลหรืองบประมาณแผ่นดินในผลผลิตมวลรวมของประเทศอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 16 ถึง 17 และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่รายได้ของรัฐบาลอยู่ในระดับปริมาณร้อยละ 13 ถึง 14 ของผลผลิตมวลรวมของประเทศ ตลอดมา การใช้จ่ายที่เกินด้วยของภาครัฐบาลนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการลงทุนในภาครัฐบาลในโครงการต่าง ๆ โดยขาดความสมดุลในด้านการเพิ่มขึ้นของรายได้ ปัญหาการระดมทรัพยากรของรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยจำกัด ภาวะความจำกัดเช่นนี้เป็นปรากฏการณ์อันเนื่องมาจากโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทางแก้ไขคงใช้เวลานานจึงคาดได้ว่า ภาวะความจำกัดของงบประมาณมหาวิทยาลัยจะมีต่อไปอีกระยะนาน ดังจะเห็นได้จากปัญหานี้เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องกันมาหลายปีและทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ

จากภาวะเศรษฐกิจของรัฐบาลอันจำกัดข้างต้น มีผลกระทบโดยตรงต่อความจำกัดของงบประมาณแผ่นดินสำหรับมหาวิทยาลัยไปด้วย และได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จึงทำให้มหาวิทยาลัยเกิดความต้องการจนกลายเป็นข้อเรียกร้อง (demand) ภายในกลุ่มอธิการบดีที่จะเพิ่มพูนรายได้จากแหล่งอื่น นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจทางด้านการสอน การวิจัย บริการทางวิชาการ และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมตามที่สังคมมอบหมายได้เต็มขีดความสามารถอย่างมีประสิทธิภาพ มหาวิทยาลัยจึงพยายามดิ้นรนในการแสวงหาและพัฒนาทรัพยากรเพื่อให้มหาวิทยาลัยพึ่งตนเองได้มากขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลต่ออนาคตตนเองมหาวิทยาลัยในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ประสานความร่วมมือระหว่างอธิการบดีหรือผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศไทย ตาม

ข้อตกลงเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2515 มีหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานและส่งเสริมความช่วยเหลือร่วมมือในการพัฒนาของมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรกลางนอกระบบระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลช่วยในการให้ข้อเสนอแนะ หรือให้คำปรึกษาแก่ทบวงมหาวิทยาลัยและรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการอุดมศึกษา นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรที่สะท้อนแนวความคิดและท่าทีในเรื่องที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นปัญหาร่วมของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวเป็นกลุ่มถาวร (associational interest group) ที่มีการระบุหน้าที่ มีการจัดองค์กรไว้อย่างแจ้งชัด และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (Baldridge, 1970)

เมื่อเกิดปัญหาภาวะวิกฤตทางด้านงบประมาณแผ่นดิน จนทำให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เกิดข้อเรียกร้องต้องการจะหารายได้เพิ่มขึ้นจากแหล่งอื่น ๆ จึงทำให้ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยหยิบยกประเด็นปัญหานี้ เพื่อช่วยกันระดมความคิดแสวงหาวิธีการการหารายได้เพิ่มขึ้น และได้สะท้อนให้เห็นว่า ตลอดมามหาวิทยาลัยมีแต่โครงสร้างการใช้เงิน (spending structure) ที่รัฐจัดสรรให้ใช้อย่างไม่เคยขาด แม้จะเป็นจำนวนที่ไม่มากนัก แต่ก็ไม่รู้สึกว่าขัดสนก็สามารถดำเนินการได้ และยอมอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการ แต่เมื่อมหาวิทยาลัยต้องเผชิญกับปัญหางบประมาณแผ่นดินถดถอยจนทำให้มหาวิทยาลัยเกิดความเดือดร้อนจนตกอยู่ในภาวะเสื่อลำบาก จึงทำให้มหาวิทยาลัยต้องต่อสู้กับตัวเองเพื่อยืนหยัดพึ่งตนเองให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมา จากมหาวิทยาลัยที่มีแต่โครงสร้างการใช้เงินมาเป็นมหาวิทยาลัยต้องมีโครงสร้างการหาเงิน (earning structure) อยู่ด้วย เช่น การพัฒนากองทุนถาวร การลงทุน การหารายได้จากภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย การบริหารทรัพย์สินทั้งอสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินทางปัญญาให้เกิดประโยชน์ ซึ่งการพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัยต้องควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นเลิศ

ณ ช่วงเวลานี้กระแสการพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัย ยิ่งเพิ่มพลังมากขึ้น เนื่องจากภาวะขาดแคลนงบประมาณของมหาวิทยาลัยทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งเป็นสัญญาณบอกได้ว่า มหาวิทยาลัยจะต้องมีการปรับโครงสร้างของตนเองใหม่จะปรับเปลี่ยนไปอย่างไร ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย **เป็นช่วงเวลาที่มหาวิทยาลัยต้องการเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐในทิศทางใหม่** (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2528) **คือ**

บทบาทกำกับ รัฐควรจะกำกับเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาเท่านั้น **บทบาทสนับสนุนรัฐ** ควรมีนโยบายและกฎเกณฑ์ในการสนับสนุนให้ชัดเจนและมีกฎเกณฑ์ที่ปฏิบัติได้ บทบาทดำเนินการ รัฐไม่ควรมีบทบาทดำเนินการควรหยุดบทบาทของตนเองอยู่เพียงกำกับและสนับสนุนเท่านั้น การดำเนินการควรให้เป็นเรื่องของมหาวิทยาลัยโดยตรง สิ่งนี้จะทำให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระและคล่องตัวด้วยการเป็นไม่เป็นส่วนราชการ แต่ยังคงอยู่ในกำกับของทบวงมหาวิทยาลัยให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการ จากอดีตที่ผ่านมามหาวิทยาลัยติดอยู่กับระบบราชการที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในทั้ง 3 บทบาท และความล่าช้าในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของระบบราชการเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย วิธีการที่จะช่วยให้เกิดความคล่องตัวและเป็นอิสระ คือ มหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการ แต่ยังคงอยู่ในกำกับของรัฐ ปล่อยให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการ

การแก้ไขปัญหาผ่านที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยโดยได้หยิบยกประเด็นเรื่องการพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัยมาแก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2528 และ พ.ศ.2531 เป็นวิถีทางหนึ่งที่ร่วมกันสร้างพลังภายในของตนเพื่อสร้างความพร้อมและการขับเคลื่อนตัวเองสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างน้อยก็ได้มีส่วนปฏิรูปแบบแผนการคิดของอธิการบดีและผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้ตระหนักถึงความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนการควบคุมของรัฐให้น้อยลงไป การพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัยจึงเป็นแนวความคิดเชิงรุกที่ทำให้มหาวิทยาลัยร่วมกันเปิดหน้าประวัติศาสตร์ใหม่แห่งการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยสำหรับการดำรงอยู่ได้ในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงต่อไป

เมื่อรัฐต้องประสบปัญหาด้านงบประมาณตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 มหาวิทยาลัยก็พยายามหาหนทางหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ เพิ่มเติมนอกจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอยู่ เพื่อช่วยพยุงฐานะการเงินของรัฐไว้ จึงทำให้มหาวิทยาลัยต้องพึ่งตนเองมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐก็มีแนวโน้มว่าจะผ่อนปรนมากขึ้น เนื่องจากรัฐมีเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัยน้อยลงไป และต้องการให้มหาวิทยาลัยพึ่งตนเองมากขึ้น แต่ถ้าหากรัฐยังคงบทบาทควบคุมมหาวิทยาลัยอย่างที่เป็นอยู่โอกาสที่มหาวิทยาลัยจะช่วยหาเงินเพิ่มเติมให้รัฐย่อมเป็นไปได้น้อย **ภาวการณ์ถ้อยทีถ้อยอาศัยของรัฐที่มีต่อมหาวิทยาลัยจึงมีมากขึ้นในช่วงทศวรรษ** 2520 จึงมี

ส่วนผลักดันให้แนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการของผู้นำการเปลี่ยนแปลงบังเกิดผลในทางปฏิบัติจริงเร็วขึ้น

2.2 **การบริหารการเงินของทรัพย์สิน** ตั้งแต่ปี พ.ศ.2505 มหาวิทยาลัยต้องจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการและแสดงผลงาน (line-item and performance budgeting) และเมื่อมีการปฏิรูประบบงบประมาณในภาครัฐบาล ในปี พ.ศ.2525 ได้ส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยให้จัดทำงบประมาณแบบงบประมาณแผนงาน (program budgeting) แต่ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณพิจารณารายละเอียดในลักษณะแสดงรายการ (line-tiem)

เมื่อมหาวิทยาลัยจะใช้เงินงวดจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัติ มหาวิทยาลัยจะต้องขออนุมัติการใช้เงินต่อสำนักงบประมาณ แล้วนำเสนอกรรมาธิการฝ่ายงบประมาณเป็นลำดับเพื่อให้มหาวิทยาลัยชี้แจงอีกครั้งหนึ่งถึงการใช้จ่ายนั้นให้ตรงกับหมวดรายการที่ตั้งงบประมาณไว้ พร้อมทั้งกรมบัญชีกลางเข้ามาควบคุมมหาวิทยาลัยในลักษณะการเน้นการตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) และการกำหนดมาตรการควบคุมภายใน (internal control) ให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตาม เช่น การควบคุมการเบิกจ่ายเงินโดยการตรวจและอนุมัติฎีกาต่าง ๆ การพิจารณาและอนุมัติรายจ่ายที่ต้องขอตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน การควบคุมการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง การกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปี การเก็บรักษาและทำลายเอกสารทางการเงิน เป็นต้น (ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม) จึงมีผลให้มหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวในการบริหารมหาวิทยาลัย

วิจิตร ศรีสอ้าน (2534) ได้กล่าวถึงหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับกระบวนการของบประมาณของมหาวิทยาลัยในทางปฏิบัติ ความตอนหนึ่งว่า

> *...โดยหน้าที่ตามกฎหมาย ทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee = UGC) ของอังกฤษ โดยประมวลเอานโยบายรัฐบาลมาแจ้งแก่มหาวิทยาลัยและนำปัญหา และความ*

ต้องการของมหาวิทยาลัยเพื่อแจ้งแก่รัฐบาล แล้วก็เสนอแนะ รูปแบบการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมกับภารกิจและลักษณะงานมหาวิทยาลัยนั่นก็คือ ระบบเป็นเงินก้อน (block grant) และเลิกระบบการตรวจสอบก่อนการจ่าย (pre-auditing) มาใช้ระบบการตรวจสอบหลังการจ่าย (post-auditing) แทน แล้วพยายามหาต้นทุนต่อหนึ่ง (unit cost) ที่สามารถจะใช้เป็นแนวการจัดสรรงบประมาณที่มีความเสมอภาคและสะท้อนค่าใช้จ่ายที่แท้จริง แต่ในทางปฏิบัติทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์คือ รวบรวมเรื่องส่งสำนักงบประมาณ แต่บทบาทในการวิเคราะห์ในการเสนอแนะกำหนดให้สำนักงบประมาณทำตรงกับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติงบประมาณที่ระบุไว้ ซึ่งมักไม่เข้าใจการทำงานของมหาวิทยาลัย...

ส่วนการบริหารทรัพย์สิน ได้ก่อให้เกิดปัญหาคือ

(1) มหาวิทยาลัยไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอำนาจการจัดการภายหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับแล้วส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อมหาวิทยาลัยจนทำให้เกิดปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินและอำนาจการจัดการที่มหาวิทยาลัยเคยมีอยู่ เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน่วยงานของรัฐที่จะมีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้โดยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 28 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ, 2518)

ถ้าหากมหาวิทยาลัยต้องการมิสิทธิในการจัดการหาผลประโยชน์จากที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ตามภารกิจของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการตาม

ขั้นตอนต่าง ๆ และจะต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์เสนอให้มหาวิทยาลัยมีสิทธิในการจัดการอสังหาริมทรัพย์ได้ในระดับมหาวิทยาลัย

(2) การใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินทางปัญญา มหาวิทยาลัยยังไม่ใช้ทรัพย์สินเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อก่อให้เกิดรายได้ จึงควรหาการใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

2.3 **การบริหารงานบุคคล** ปัญหานี้เกิดจากองค์การที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ถึงแม้ว่าจะมีการแยกข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยออกมามีองค์การกลางบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ แต่กฎระเบียบข้อบังคับส่วนใหญ่ก็ไม่ได้แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป มีความพยายามในอดีตหลายครั้งที่ต้องการสร้างระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัย เป็นระบบที่ดึงดูดคนดี มีความสามารถและรักษาไว้ได้ เช่น ขอให้มีบัญชีเงินเดือนแยกออกจากข้าราชการโดยทั่วไปในลักษณะคล้าย ๆ กับตุลาการ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จที่เป็นปัญหาตลอดมาก็คือ อัตราเงินเดือนต่ำและระบบการบริหารงานบุคคลถูกตรึงไว้ให้อยู่ในราชการทั่วไป เรื่องระบบความดีความชอบไม่เป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดแรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจ จนทำให้เกิดปัญหาสมองไหล

2.4 **การบริหารวิชาการ** ปัญหานี้เกิดจากการตัดสินใจไม่สิ้นสุดระดับทบวงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ทบวงมหาวิทยาลัยโดยอำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายมีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นในส่วนของมหาวิทยาลัย ฉะนั้นเมื่อผ่านการพิจารณากลั่นกรองของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยและเสนอรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีอนุมัติ ขั้นตอนต่อไปคือการออกกฤษฎีกาหรือทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อรับรองการจัดตั้งส่วนเหล่านั้น ซึ่งเป็นส่วนงานย่อยและส่วนงานทางวิชาการภายในมหาวิทยาลัย แต่ในทางปฏิบัติมักจะให้ส่วนราชการอื่นไม่ใช่หน่วยงานเฉพาะมาแทรกซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น และในส่วนที่เป็นเรื่องของทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยเองก็ยังมีประเด็นปัญหาบางเรื่อง เช่น การ

กำหนดหลักสูตร อนุมัติหลักสูตร เป็นต้น ที่ต้องพัฒนาไปสู่จุดที่ทำให้หยุดในระดับสภามหาวิทยาลัยเองให้มากขึ้น

3. นโยบายสนับสนุนจากรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน

3.1 นโยบายสนับสนุนจากรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ จากการแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ.2531 และวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2534 ดังนี้

(1) การปรับปรุงระบบราชการ รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ต้องการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการจากปฏิบัติมากำกับดูแลและปรับปรุงให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์

(2) เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของภูมิภาค รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกและต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ดังสะท้อนให้เห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ในด้านเศรษฐกิจนั้น มุ่งสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค การพัฒนาภาคเกษตรครบวงจร การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตเป็นสำคัญ จะพัฒนาประเทศไทยให้เป็นด่านหน้าทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ปรับนโยบายเศรษฐกิจให้ยืดหยุ่น เน้นการกระจายรายได้และการขยายตัวทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค

(3) การกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนอย่างทั่วถึง รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความสำคัญต่อการขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาค เน้นการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนการวิจัยและการค้นคว้าทางวิชาการ ส่งเสริมให้จัดการศึกษานานาชาติ เร่งรัดการผลิตและพัฒนากำลังคนในสาขาที่ขาดแคลน

จากนโยบายและการดำเนินการอย่างจริงจังของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นับเป็นแรงกระตุ้นสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้เกิด **"การรื้อฟื้นและสานต่อแนวความคิดมหาวิทยาลัยอิสระ ในปี พ.ศ.2532"** (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2537) **จากแนวความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสู่แนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเป็นรากฐานของการสร้างมหาวิทยาลัยภูมิภาคแห่งใหม่ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สู่การปฏิบัติจริง**

นายวิจิตร ศรีสอ้าน ผู้นำแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ได้พยายามผลักดันแนวความคิดนี้ในการสร้างมหาวิทยาลัยภูมิภาคแห่งใหม่ต่อรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของประเทศในขณะนั้น รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ยอมรับหลักการข้างต้นและการดำเนินการออกเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงเป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการที่นำหลักการและทฤษฎีของแนวความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสู่การปฏิบัติจริง

ดังนั้น รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ จึงเป็นแรงกระตุ้นสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการรื้อฟื้นและสานต่อแนวความคิดมหาวิทยาลัยอิสระ "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสู่มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการโดยการผลักดันของนายวิจิตร ศรีสอ้าน" ในทศวรรษ พ.ศ.2530 ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และถือเป็นแม่บทของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ที่รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ยอมรับในหลักการนี้ และได้รับการสานต่อแนวความคิดนี้จนออกเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 ในรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน รวมทั้งความเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้นำมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมาเป็นต้นแบบของการวางแนวความคิดของการปรับรูปแบบและโครงสร้างของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม

3.2 นโยบายสนับสนุนจากรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน หลังจากมีการปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) โดยมี พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เป็นประธาน และแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534 ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยไว้ว่า *"...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น..."* บ่งบอกอย่างแจ้งชัดในเบื้องต้นว่ารัฐบาลจะสนับสนุนมหาวิทยาลัยของรัฐให้มีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการบรรยายสรุปของนายอานันท์ ปันยารชุน ต่อผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ในการตรวจเยี่ยมทบวงมหาวิทยาลัย ในตอนบ่ายของวันเดียวกันนั้น ได้เพิ่มแรงสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีการเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความเป็นอิสระในเชิงรูปธรรมมากยิ่งขึ้น สะท้อนให้เห็นได้จาก

3.2.1 มหาวิทยาลัยต้องไม่อยู่ในระบบราชการ อานันท์ ปันยารชุน (2534) ได้กล่าวว่า

> *...ผมค่อนข้างจะมีความคิดแน่วแน่ว่า ระบบราชการมิใช่เป็นระบบที่ส่งเสริมการศึกษาของชาติ เพราะฉะนั้นจะเป็นความจริงได้มากน้อยแค่ไหน ผมยังไม่ทราบ และจะเกิดขึ้นเมื่อใดผมยังไม่ทราบ แต่ต้องเริ่มที่จะเปลี่ยนทัศนคติของทั้งข้าราชการในด้านการศึกษาของรัฐบาลและประชาชนที่ว่า ระบบการศึกษาของชาติจะดำเนินไปด้วยดี ถ้าไม่อยู่ในระบบราชการ ระบบการศึกษาต้องเป็นระบบที่ตนเองเป็นผู้กำหนด...*

3.2.2 มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระในการบริหาร อานันท์ ปันยารชุน (2534) ได้ให้ความหมายของมหาวิทยาลัยต้องมีอิสระในการบริหารว่าเป็น**ความคล่องตัวที่มีขอบเขตเกี่ยวกับ**

> *....(1) ลดขั้นตอนที่ไม่มีความจำเป็น (2) ยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ไม่มีความจำเป็น (3) คนที่เขารู้ดีที่สุดคือคนที่เขาทำงานในหน้าที่นั้น... ก็คือ คนที่อยู่ในทบวงมหาวิทยาลัยหรือคนที่อยู่ใน*

สถาบันอุดมศึกษานั่นเอง แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นความอิสระอย่างที่ผม เรียนให้ทราบ มันต้องเป็น Relative ครับ เพราะท่านไม่ได้ เป็นหน่วยงานเดียว เพราะฉะนั้นความอิสระอันนี้ไม่ใช่ Total freedom ไม่ใช่ 100% เป็นความอิสระที่ต้องอยู่ร่วมกับ หน่วยงานอื่นด้วย...

3.2.3 **มีแนวความคิดการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน** อานันท์ ปันยารชุน (2534) มีความต้องการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ชี้ให้เห็นได้จากคำกล่าวตอนหนึ่งที่ว่า

...แนวทางที่เราอยากจะกำหนดคือ อะไรนอกเหนือจากการ กระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบ แนวทางที่ผมกำหนด อีกอันหนึ่งก็คือ ระบบราชการจะต้องเล็กลงไป จะต้องกะทัดรัด จะต้องมีประสิทธิภาพ จะต้องพยายามป้องกันการฉ้อราษฎร์ บังหลวง การทุจริต จะต้องส่งเสริมประสิทธิภาพของบุคลากร จะต้องเลิกการควบคุมในสิ่งที่ไม่จำเป็น...

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน และคำกล่าวของนายอานันท์ ปันยารชุน ดังกล่าวข้างต้น เป็นแรงกระตุ้นหนึ่งที่เร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเร็วยิ่งขึ้น การกระทำเด่นชัดที่สุดของรัฐบาลชุดนี้ได้แก่ ความพยายามของภาคธุรกิจเอกชนในการกดดันให้กลไกของรัฐก็คือ ระบบราชการลดความเข้มข้นในการผูกขาดการควบคุมบังคับประชาสังคมลง การปรับบทบาทของรัฐจากการควบคุมมาเป็นเพียงกำกับและส่งเสริมย่อมสะท้อนแนวโน้มนี้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ชี้ให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของกลไกการบริหารของระบบราชการ

ลักษณะความเคลื่อนไหวเพื่อนำเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"

ลักษณะความเคลื่อนไหวเพื่อนำเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ระหว่าง พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 เป็นการสานต่อแนวความคิดโดยใช้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมาเป็นต้นแบบของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่โดยออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 และความเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ดังนี้

1. **การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ "มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์"** รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ยอมรับหลักการให้มหาวิทยาลัยภูมิภาคแห่งใหม่คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สร้างขึ้นบนรากฐานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" แต่ยังไม่ทันดำเนินการออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อประกาศใช้ก็เกิดการปฏิวัติอำนาจจากรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสียก่อน แต่ก็มิได้ทำให้การเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันการสร้างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์หยุดชะงักลงแต่อย่างไร

1.1 ความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2533 อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครศรีธรรมราช คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นมหาวิทยาลัยเอกเทศต่อไป โดยมีปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นประธาน เป็นการโอนความรับผิดชอบจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มาสู่สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ตามนโยบายเร่งรัดการสร้างมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคของรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ และยอมรับหลักการให้สร้างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์บนพื้นฐานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลจากรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ มาเป็นรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน คณะกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ยังคงเสนอการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่แห่งนี้ในหลักการเดิมต่อรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน

1.2 ผู้นำความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ในกลุ่มผลักดันแบบเป็นทางการ นายวิจิตร ศรีสอ้าน หนึ่งในผู้นำกลุ่มความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ได้พัฒนาแนวความคิดสู่ "มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ" ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานของคณะกรรมการ

จัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครศรีธรรมราชก็คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จึงมีส่วนผลักดันสำคัญให้คณะกรรมการชุดนี้ดำเนินการต่อไปในหลักการเดิมเพื่อเสนอต่อรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน

ดังนั้น การเคลื่อนไหวเพื่อการผลักดันให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โดยคณะกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นกลุ่มแบบทางการ ซึ่งมีผู้นำกลุ่มนี้คือ นายวิจิตร ศรีสอ้าน ได้สานต่อความคิดมหาวิทยาลัยอิสระในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" อย่างต่อเนื่อง

2. การออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

การเคลื่อนไหวของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเพื่อการผลักดันการนำเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ในสมัยรัฐบาลอานันท์ 1 ระหว่างปี พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 ทำให้เกิดแนวความคิดร่วมขึ้นภายในกลุ่มมหาวิทยาลัย ดังนี้

1. การเคลื่อนไหวความคิดจากระดับสูงสู่ระดับล่าง
2. การสร้างทางเลือกให้แก่มหาวิทยาลัย
3. การสร้างกลุ่มผู้นำความคิด

1. การเคลื่อนไหวความคิดจากระดับสูงสู่ระดับล่าง จากลักษณะความเคลื่อนไหวของทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยสำหรับการเปิดฉากการสร้างแนวความคิดร่วมกันเพื่อค้นหากระแสหลักสำหรับการดำเนินการพัฒนาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยว่าจะเป็นระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือยังคงอยู่ในระบบราชการและมีการปรับปรุงให้คล่องตัวขึ้นนั้น มีลักษณะความเคลื่อนไหวแนวดิ่ง จากหน่วยงานระดับสูงสู่หน่วยงานระดับล่าง กล่าวคือ เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้รับนโยบายจากรัฐบาลอานันท์ 1 ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้จุดชนวนความคิดให้เกิดความตื่นตัวและความต้องการในความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยสูงขึ้น จนกลายเป็นข้อเรียกร้อง (demand)

ตลอดช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มหาวิทยาลัยต่างก็พยายามที่จะสร้างความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัยภายในกรอบของระบบราชการ แม้จะมีความคิดแตกแนว แต่ก็ยัง

ไม่เคยแหวกแนวนี้ไปได้ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้นำของการสร้างแนวความคิดในการเคลื่อนไหวในครั้งนี้ที่พยายามผลักดันให้มหาวิทยาลัยเกิดความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงขึ้น เนื่องจากข้อเรียกร้องในการเคลื่อนไหวครั้งนี้มีต้นตอที่ไม่ได้เกิดมาจากการดิ้นรนต่อสู้ของมหาวิทยาลัยเอง จึงทำให้ทบวงมหาวิทยาลัยต้องพยายามให้มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอธิการบดีเห็นความสำคัญโดยใช้กลยุทธ์การมีส่วนร่วมกันคิด และสร้างความเข้าใจเป็นหลักสำคัญ

2. การสร้างทางเลือกให้แก่มหาวิทยาลัย ภายหลังจากรัฐบาลอานันท์ 1 ได้ประกาศนโยบายอย่างแจ้งชัดในส่วนการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระคล่องตัวและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังกล่าวข้างต้นนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำ "แผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย" ได้เสนอทางเลือกให้แก่มหาวิทยาลัย 2 ประการ (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2534) คือ

ทางเลือกที่ 1 การพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ โดยมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง การออกจากระบบราชการโดยสมบูรณ์ หรือเรียกว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ จะไม่ผูกมัดกับกฎ ระเบียบของทางราชการอีกต่อไป และไม่ถือเป็นหน่วยราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม เหมือนกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นอยู่

สำหรับการปรับเปลี่ยนสถานภาพของบุคลากรที่มีระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เสนอแนวทางดังนี้

(1) การเปิดโอกาสให้บุคลากรมีสิทธิเลือกว่าจะเป็นข้าราชการหรือเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ ทำให้ในระยะต้นของการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยจะมีบุคลากรอยู่ 2 ประเภท เรียกว่า ระบบทวิลักษณ์ชั่น เกษม สุวรรณกุล (2536) ได้กล่าวถึงเหตุผลที่ยอมให้มีระบบทวิลักษณ์ไว้ว่า *"...ในขณะหนึ่งจะต้องมีระบบซ้อนอยู่ในมหาวิทยาลัยเดียวกันสักระยะหนึ่ง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการบริหารอยู่บ้าง แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นข้อดีคือคนที่อยู่ในระบบเก่าจะไม่เสียประโยชน์อะไรเลย อย่างน้อยคนเหล่านี้จะได้รับสิ่งต่าง ๆ อย่างที่เคยได้ในระบบที่เป็นอยู่..."*

(2) การประเมินบุคลากรเข้าสู่ระบบใหม่ ข้าราชการและลูกจ้างผู้ใดได้ตัดสินใจเลือกที่จะเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ จะต้องผ่านการคัดเลือกหรือการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

ทางเลือกที่ 2 มหาวิทยาลัยยังคงอยู่ในระบบราชการ แต่มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎระเบียบ และลดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวและสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น

สำหรับการตัดสินใจของมหาวิทยาลัยนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยจะไม่เข้าไปก้าวก่าย มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอิสระในการตัดสินใจและขึ้นอยู่กับความพร้อม วิจิตร ศรีสอ้าน (2537) ในฐานะปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้นได้ยืนยันว่า *"...ทบวงมหาวิทยาลัยถือหลักการที่ว่าจะไม่ใช้อำนาจบังคับมหาวิทยาลัย แต่จะให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการตัดสินใจเองว่าจะออกหรือไม่ออกจากระบบราชการขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละแห่ง..."*

3. การสร้างผู้นำความคิด มหาวิทยาลัยต้องการขยายเครือข่ายความคิดและการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในความพยายามของทบวงมหาวิทยาลัยที่เสนอทางเลือกให้แก่มหาวิทยาลัยในการพัฒนาระบบมหาวิทยาลัย ได้ดำเนินการดังนี้

3.1 กำหนดหลักการพื้นฐานเพื่อการปฏิบัติ ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดหลักการพื้นฐานเพื่อการปฏิบัติ คือ

3.1.1 ชี้แจงต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้ทราบแนวความคิดเบื้องต้นของทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.1.2 ให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยศึกษาข้อมูลด้านต่าง ๆ ตามแนวความคิดเบื้องต้นของทบวงมหาวิทยาลัย แล้วกำหนดแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

3.1.3 ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง กฎ กฎหมาย หรือระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาลดขั้นตอนการปฏิบัติการให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของแต่ละมหาวิทยาลัย

3.2 กลยุทธ์การสร้างกลุ่มผู้นำความคิด ทบวงมหาวิทยาลัยได้สร้างกลุ่มผู้นำความคิดเพื่อเป็นสื่อกลางสร้างและขยายเครือข่ายทางความคิดและความเข้าใจ ออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารมหาวิทยาลัยกับที่ประชุมสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศและอาจารย์

3.2.1 กลุ่มผู้บริหารมหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัยเริ่มดำเนินการมุ่งไปที่กลุ่มผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นอันดับแรก ดังนี้

(1) การประชุมแถลงนโยบายต่ออธิการบดี ทบวงมหาวิทยาลัยได้ชี้แจงกับอธิการบดีทุกมหาวิทยาลัยเพื่อรับทราบนโยบายของรัฐบาล และแนวความคิดเบื้องต้นที่วางไว้เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2534 และได้นำแนวความคิดการบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการมาเป็นตัวอย่าง (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2534) ดังนี้

(1) สถานภาพ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

(2) ความเป็นอิสระ มีการดำเนินการทุกอย่างของมหาวิทยาลัยสิ้นสุด ณ ระดับสภามหาวิทยาลัย เว้นแต่เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอ

(3) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน รัฐจัดสรรเงินทุนในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอกับการดำเนินงานและพัฒนามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สิน สามารถปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้

(4) การบริหารบุคคล ฐานะของบุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ข้าราชการ แต่เป็นพนักงานของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัย

(5) การบริหารวิชาการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติการเปิดสอนและหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัย

กำหนด นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจอนุมัติการจัดตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย

เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้แถลงนโยบายต่ออธิการบดีแล้ว ในครั้งแรกนี้ได้ให้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน เพื่อให้อธิการบดีได้ศึกษาและตัดสินใจ

(2) การสร้างกลุ่มผู้นำความคิดเฉพาะกลุ่ม เป็นกลุ่มของอธิการบดีที่มีความสนใจและได้ศึกษาแนวทางสำหรับการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของตนมาสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการมาก่อนเป็นเบื้องต้น ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กลุ่มอธิการบดีเฉพาะกลุ่มนี้นับเป็นสื่อกลางหนึ่งที่สร้างความเข้าใจอันถูกต้องและการประสานความคิดระหว่างมหาวิทยาลัยด้วยกันได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นฐานสนับสนุนแนวความคิดข้างต้นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการและเป็นทางเลือกที่ดีทางเลือกหนึ่งสำหรับการตัดสินใจ

(3) การประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 เนื่องจากอธิการบดีส่วนใหญ่ยังไม่สามารถตัดสินใจได้ จะเลือกทิศทางใดได้ภายในเวลาที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดให้แสดงความจำนง (เกษม สุวรรณกุล, 2537) ดังนั้นทบวงมหาวิทยาลัยจึงจัดให้มีการสัมมนารวมขึ้นอีกครั้งหนึ่งในหัวข้อเรื่อง "แนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2534 ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดี และผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระดับต่าง ๆ จำนวน 30 คน ได้ดำเนินการดังนี้

(3).1 การอธิบายถึงแนวความคิดเบื้องต้นที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับมอบนโยบายจากรัฐบาลอานันท์ 1

(3).2 การนำเสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรมของระบบมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการโดยกลุ่มผู้นำความคิดเฉพาะกลุ่มต่อที่ประชุม กลุ่มผู้นำความคิดเฉพาะกลุ่มนี้ได้แก่ อธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ดังกล่าวถึงในข้อ (2) ข้างต้นนั้น ได้นำเสนอแนวทางพัฒนามหาวิทยาลัยสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการที่จะนำ

สู่การปฏิบัติจริงได้ และชี้ให้เห็นถึงผลดีต่อมหาวิทยาลัยที่ทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวยิ่งขึ้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยสร้างกฎระเบียบที่เอื้อต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยได้เอง โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบราชการทั่วไป มหาวิทยาลัยทั้งสามต่างเห็นด้วยและควรกระทำ แต่ต้องมีหลักประกันว่า รัฐบาลยังคงต้องสนับสนุนงบประมาณให้มหาวิทยาลัย มีอิสระในการหารายได้และต้องมีบทเฉพาะกาลสำหรับผู้ที่ประสงค์อยู่ในระบบราชการต่อไป (ทบวงมหาวิทยาลัย, จดหมายข่าวรายสัปดาห์ 8 กรกฎาคม 2534)

ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการสร้างแนวความคิดร่วมระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัย ก็คือการเกิดความสงสัยต่อแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการขึ้นในหมู่ประชาคมมหาวิทยาลัย ดังสะท้อนให้เห็นได้จาก

ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดการสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจในนโยบายและทิศทางที่จะดำเนินการแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยทั้งสองครั้งที่ระยะห่างประมาณ 1 เดือน ปรากฏว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยยังไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าจะเลือกทางไหน นับเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องการความเข้าใจอย่างถ่องแท้เสียก่อน เนื่องจากได้เกิดความสงสัยขึ้นในหมู่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและได้แพร่กระจายไปสู่คณาจารย์และข้าราชการของมหาวิทยาลัยในวงกว้างเกี่ยวกับ

(1) สถานภาพของบุคลากรเมื่อต้องออกจากระบบราชการ

(2) การบริหารงานในระบบคู่ขนานหรือทวิลักษณ์คือ มีทั้งบุคลากรที่อยู่ในระบบเก่าและบุคลากรที่อยู่ในระบบใหม่

(3) การประเมินบุคลากรที่อยู่ในระบบเก่าเข้าสู่ระบบใหม่

(4) การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล

ไพบูลย์ ทังสพฤกษ์ (2534) และ สัฐ ภมรประวัติ (2534) ได้กล่าวถึงความสงสัยที่เกิดขึ้นภายหลังการสร้างแนวความคิดร่วมระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยไว้ว่า

...ยังสรุปไม่ได้ว่าเลือกรูปแบบใด คิดว่าทุกมหาวิทยาลัยก็ยัง
ตัดสินใจเด็ดขาดไม่ได้จนกว่าจะมีการแก้ปัญหาที่ยังไม่ได้รับ

ความมั่นใจก่อน แต่ผมตอบทบวงมหาวิทยาลัยไปว่า มีความสนใจที่จะออกจากระบบราชการ แต่การออกต้องเป็นผลดีกว่าอยู่ในระบบราชการ เวลานี้ข้าราชการในสาย ข และ ค ยังไม่กระจ่างเรื่องความเป็นอิสระมากขึ้น อาจารย์เองก็ยังไม่มั่นใจว่าจะดี สถาบันก็ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนกว่าออกไปแล้วจะดีกว่าอย่างไร และเชื่อว่าอาจารย์บางส่วนคงไม่ยอมออกจากราชการ... (ไพบูลย์ หังสพฤกษ์, 2534)

ชัช ภมรประวัติ (2534) แสดงความคิดเห็นไว้ว่า *...เห็นด้วยในหลักการที่จะให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระ แต่ยังไม่เข้าใจในรายละเอียด ต้องทำความเข้าใจในเรื่องนี้ให้โปร่งใส เพราะบุคลากรในมหาวิทยาลัยยังกังวลในรายละเอียดอยู่ แต่ขณะนี้มหิดลเองก็ใช้วิธีการบริหารแบบคู่ขนานอยู่แล้วบางส่วน มีการจ้างพนักงานโดยใช้เงินที่เป็นรายได้ของมหิดลเอง มีสัญญาว่าจ้างและหากจะมีการขยายระบบนี้อีกก็ได้ ก็หวังว่าคนส่วนใหญ่คงจะมองเห็นประโยชน์การเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย แต่การเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยเวลากว่าจะออกมาเต็มรูปแบบ อาจมากกว่า 5 ปี หรือน้อยกว่านี้...*

3.2.2 ที่ประชุมสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศและอาจารย์ทบวงมหาวิทยาลัยได้ออกเผยแพร่ความคิดและทำความเข้าใจกับที่ประชุมสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ รวมทั้งได้ส่งวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิของทบวงมหาวิทยาลัยออกเผยแพร่ความคิดในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

ความพยายามผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"

ความพยายามผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ระหว่าง พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 ดำเนินการแยกเป็น 2 กรณี กรณีแรกเป็นความพยายามผลักดันการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ คือ การออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 กับกรณีที่สอง เป็นการเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ดังนี้

1. **การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์** จากการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ของคณะกรรมการจัดตั้งได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ตามหนังสือ ที่ ทม 0204/2260 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2534 ให้จัดรูปแบบและโครงสร้างเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบจัดการเรียนการสอนทั้งสาขาวิชาในกลุ่มสังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบในหลักการตามร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่คณะกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้นำเสนอ และตราเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 ประกาศ ณ วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2535

2. **การออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ** ในระยะแรกของการเคลื่อนไหวเพื่อนำเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ทบวงมหาวิทยาลัยมีบทบาทเป็นผู้นำทางความคิดจากนโยบายของรัฐบาลอานันท์ 1 สู่มหาวิทยาลัย เพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญที่มหาวิทยาลัยจะต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจาก 2 ทางเลือก คือ การออกจากระบบราชการสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการกับยังคงอยู่ในระบบราชการ แต่มีการแก้ไขระเบียบข้อบังคับบางประการให้เกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

ช่วงเวลาของการตัดสินใจและดำเนินการให้บรรลุถึงเป้าหมายทางเลือกใดนั้น มหาวิทยาลัยกลับบทบาทมาเป็นผู้พยายามผลักดัน โดยมีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้สนับสนุนและ

อำนวยความสะดวก ต่างร่วมกันผลักดันแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1. การกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัย

2. ความพยายามของกลุ่มพลังมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

2.1 การตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระ

2.2 การส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

2.3 การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมและกฎหมาย

2.4 การเสนอพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการต่อคณะรัฐมนตรี

2.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติ

2.6 การพิจารณาวาระที่ 2 และวาระที่ 3

3. แรงกดดันของกลุ่มปฏิกิริยา

3.1 กลุ่มผลประโยชน์

3.2 กลุ่มคัดค้าน

1. การกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัย

ภายหลังจากการสัมมนาผู้บริหารมหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2534 จนถึงวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2534 มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็เริ่มทยอยแจ้งความจำนงมาตลอด ปรากฏว่าได้มีมหาวิทยาลัยแสดงความจำนงในช่วงแรกที่จะเลือกเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการถึง 18 แห่ง จาก 19 แห่งของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ยกเว้นมหาวิทยาลัยรามคำแหงเพียงแห่งเดียว

การแสดงความจำนงขั้นต้นของมหาวิทยาลัยทั้ง 18 แห่งข้างต้น เป็นดัชนีตัวหนึ่งที่ชี้ว่ามหาวิทยาลัยเกือบทั้งหมดมีกระแสหลักแห่งความสนใจมุ่งมาสู่ทางเลือกที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และพร้อมที่จะดำเนินการพัฒนาแนวความคิดพื้นฐานนี้สู่การปฏิบัติจริง ด้วยแรงสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยอย่างท่วมท้นนี้จึงทำให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีกำลังใจมากยิ่งขึ้นและมุ่งดำเนินการให้บรรลุ

เป้าหมายในเร็ววันให้อนุมัติภายในรัฐบาลอานันท์ 1 ซึ่งเป็นรัฐบาลชั่วคราวมีอายุเพียง 1 ปี เท่านั้น

2. ความพยายามของกลุ่มพลังมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

เนื่องจากมหาวิทยาลัยจำนวน 18 แห่งจาก 19 แห่ง เลือกที่จะเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ผู้วิจัยขอเรียกการผนึกกำลังความคิดของมหาวิทยาลัยและทบวงมหาวิทยาลัยในช่วงเวลานั้นว่ากลุ่มพลังมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งได้พยายามผลักดันแนวความคิดของกลุ่มตน โดยดำเนินการดังนี้

2.1 การตั้งอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระ

ทบวงมหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาแนวทางพัฒนาขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2534

องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระ ประกอบด้วย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นประธาน รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นรองประธาน สำหรับกรรมการพยายามให้ทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนารายละเอียดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของการสร้างระบบใหม่ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย คือ นายวิษณุ เครืองาม นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ นายโภคิน พลกุล ผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนจากมหาวิทยาลัยที่แสดงความจำนงสู่ระบบใหม่มหาวิทยาลัยละ 2 คน ๆ หนึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอธิการบดี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ให้ความสำคัญต่อปัญหานี้เป็นอย่างยิ่ง คณะอนุกรรมการชุดนี้มีทั้งสิ้น 44 คน

ภาระหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของอนุกรรมการชุดนี้ คือ

1. กำหนดหลักการและสาระสำคัญที่จำเป็นต้องมีร่วมกันในเบื้องต้น โดยเน้นหลักการและสาระสำคัญที่ต้องนำไปแก้ไขพระราชบัญญัติ

2. พิจารณาเรื่องที่จำเป็น เพื่อวางพื้นฐานในการจัดทำรายละเอียดต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน แต่ไม่จำเป็นต้องนำไปใส่ไว้ในพระราชบัญญัติเพื่อเป็นข้อมูลประกอบ

การตัดสินใจขั้นสุดท้ายของมหาวิทยาลัย เช่น การบริหารทรัพย์สิน การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน การตรวจสอบภายหลัง เป็นต้น รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่ต้องการความชัดเจนด้วย

3. เตรียมการปรับเปลี่ยนระบบและหามาตรการร่วมในบางเรื่อง เพื่อมิให้เกิดผลกระทบซึ่งกันและกันระหว่างมหาวิทยาลัย แต่ทั้งนี้จะต้องไม่จำกัดอิสระในการดำเนินงาน เช่น บัญชีเงินเดือน เป็นต้น

เมื่อคณะอนุกรรมการฯได้ประชุมติดต่อกันในวันที่ 16 และ 25 สิงหาคม พ.ศ.2534 ได้สร้างแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการที่แตกต่างจากแนวความคิดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ดังนี้

(1) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ต้องปรับปรุงองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยให้เหมาะสมกับรูปแบบและการบริหารมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนไปเสนอแนวทางว่า ควรมีลักษณะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (lay board) ประกอบด้วยกรรมการจากบุคคลภายนอกเป็นส่วนใหญ่ และในจำนวนนี้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอแต่งตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 และควรมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านบริหารงานบุคคลและการเงินร่วมด้วย อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยควรกำหนดให้ครอบคลุมภารกิจด้านการกำหนดนโยบายและอนุมัติแผนปฏิบัติการ และภารกิจอื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการระดมทรัพยากร นอกจากนี้อาจมีสภาวิชาการเพื่อพิจารณาเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย

(2) บทเฉพาะกาล

(1) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ยกให้หรือได้มาโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย แต่กรรมสิทธิ์ตกเป็นของกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ไม่ว่าการได้มานั้นจะได้มาก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ใช้บังคับให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

(2) ที่ราชพัสดุนอกจากนี้ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแลใช้หรือจัดหาประโยชน์อยู่ คงเป็นที่ราชพัสดุต่อไป

(3) ให้คงสภาพข้าราชการและลูกจ้างต่อไปตามระบบราชการเมื่อตำแหน่งว่างลงให้ยุบเลิก

(4) ข้าราชการและลูกจ้างผู้ใดประสงค์จะเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามระบบใหม่จะต้องผ่านการคัดเลือกหรือการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

(3) แนวทางการปรับเปลี่ยนสู่ระบบใหม่ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระ ได้เสนอให้มหาวิทยาลัยแสวงหามาตรการในการสร้างความเข้าใจในหมู่อาจารย์และข้าราชการ พร้อมทั้งกำหนดสื่อจูงใจเพื่อให้เกิดการโอนย้ายบุคลากรมาสู่ระบบใหม่โดยเร็วที่สุด และได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำรายละเอียดการปรับเปลี่ยนระบบ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำขึ้นเสนอแนะอันเป็นแนวทางให้มหาวิทยาลัยที่กำลังพัฒนาไปสู่มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ (การประชุมครั้งที่ 3/2534) เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคล การเงินและทรัพย์สิน ดังนี้

(3).1 การบริหารงานบุคคล ต้องสร้างระบบที่ดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้าสู่ระบบและจูงใจให้ทำงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ รวมทั้งสามารถรักษาคนดีไว้ได้โดยดำเนินการ

(3).1.1 การกำหนดอัตราเงินเดือน เป็นอัตราเงินเดือนที่สูงกว่าปัจจุบันและไม่ควรต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจ สามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้ประกอบกับความเป็นไปได้ของสภาพการเงินของรัฐที่จะสนับสนุน มีบัญชีเงินเดือนแยกออกจากกันตามประเภทของบุคลากรสายปฏิบัติการและวิชาชีพ และสายวิชาการ สำหรับเงินเดือนผู้บริหารวิชาการจะมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนเฉพาะตำแหน่ง โดยผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายนอกจะได้รับเงินเพิ่มประจำตำแหน่งเป็น 2 เท่าของผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายในระยะ 3 ปีแรก ทุก ๆ มหาวิทยาลัยจะใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกันไปก่อน

(3).1.2 การกำหนดผลประโยชน์เกื้อกูล การได้รับผลประโยชน์เกื้อกูลจะต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับ มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องมีการตั้งงบสวัสดิการในแต่ละปี จำนวนร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ

ค่าจ้างชั่วคราวและค่าตอบแทน รวมทั้งสามารถนับระยะเวลาต่อเนื่องกันได้เพื่อรักษาสิทธิ์นั้น ๆ ไม่ว่าสิทธิในการขอรับบำเหน็จบำนาญ สิทธิในการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์และสิทธิในกองทุนเคหะสงเคราะห์

(3).1.3 การกำหนดเงื่อนไขการจ้างและกลไกการประเมินการบริหารงานบุคคลระบบใหม่ยึดหลัก "การเข้ายากออกง่าย" สำหรับการว่าจ้างบุคคลจากระบบเดิมหรือบุคคลทั่วไปเข้าสู่ระบบใหม่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานก่อน ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยควรตั้งองค์กรกลางการบริหารบุคคลของตนในรูปองค์คณะบุคคลขึ้นเพื่อประเมินด้วยความยุติธรรม

(3).1.4 การปรับเปลี่ยนผู้บริหาร สำหรับผู้บริหารวิชาการให้ดำรงตำแหน่งเดิมต่อไปได้จนครบวาระหรือตามบทเฉพาะกาล แล้วจึงกลับไปสู่สถานภาพเดิมและหากต้องการเข้าสู่ระบบใหม่ให้ประเมินจากสถานภาพขณะนั้น ส่วนผู้บริหารทั่วไปยังคงอยู่ในระบบเดิมได้ แต่มหาวิทยาลัยต้องพยายามให้เข้าสู่ระบบใหม่ครบทุกตำแหน่ง ภายในมหาวิทยาลัยระบบใหม่อาจเกิดระบบทวิลักษณ์ขึ้น กล่าวคือมีทั้งบุคลากรที่เป็นข้าราชการและไม่เป็นข้าราชการอยู่ ซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องพร้อมที่จะรับหน้าที่บริหารบุคลากรทั้งสองให้มีประสิทธิภาพ

(3).1.5 การสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการโอนสู่ระบบใหม่ได้เสนอไว้ 3 วิธี คือ วิธีแรก ให้ทุกคนแสดงความจำนงและมีการประเมินเข้าสู่ระบบใหม่ ถ้าใครไม่ผ่านก็ให้อยู่ในระบบเก่าต่อไป วิธีที่ 2 ให้แสดงความจำนงและอาจเสนอเงื่อนไขเพื่อปฏิบัติงานในระบบเก่าให้มีประสิทธิภาพ และให้ประเมินผลงานในช่วงเวลาดังกล่าวเข้าสู่ระบบใหม่ ถ้าไม่ผ่านก็ให้อยู่ในระบบเก่าต่อไป วิธีที่ 3 ให้ทุกคนเข้าสู่ระบบใหม่ได้โดยอัตโนมัติและประเมินผลงาน หากไม่ผ่านก็ต้องออกจากมหาวิทยาลัย ส่วนผู้เข้าสู่ระบบใหม่ได้แล้วจะได้รับบำเหน็จบำนาญโดยเหตุทดแทน

นอกจากนี้ยังต้องมีการเตรียมการขออนุมัติงบประมาณมาสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบใหม่ของมหาวิทยาลัย ซึ่งขึ้นอยู่กับอัตราการเคลื่อนย้ายบุคลากรเข้าสู่ระบบใหม่ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปภายใน 5 ปี จากยอดประมาณการงบประมาณปี พ.ศ.2535 คาดว่าจะมีบุคลากรปรับเปลี่ยนสู่ระบบใหม่ร้อยละ 50 และ

จำเป็นต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นในค่าใช้จ่ายส่วนนี้จำนวนประมาณ 890 ล้านบาท ในระยะ 4 เดือน ส่วนในปีต่อ ๆ ไป ได้แก่ ปีงบประมาณ พ.ศ.2536 ถึง พ.ศ.2539 ประมาณการว่าอัตราการปรับเปลี่ยนสู่ระบบใหม่จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 และงบประมาณในส่วนเงินเดือนและสวัสดิการต่าง ๆ จะเพิ่มขึ้นจากงบประมาณประจำปีเป็นเงินงบประมาณ 3,393 4,202 5,106 และ 6,115 ล้านบาท ตามลำดับ (หนังสือด่วนมาก ที่ ทม 0202/33718 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2534 และหนังสือด่วนที่สุด ที่ ทม 0202/2652 ลงวันที่ 29 มกราคม 2535)

(3).2 การจัดระบบการเงินและทรัพย์สิน

(3).2.1 งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดเป็นงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนการนำเสนอของบประมาณยังใช้รูปแบบเดิมโดยทบวงมหาวิทยาลัยรวบรวมเรื่องส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณา

(3).2.2 การจัดสรรงบประมาณภายในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของตนเอง

(3).3 การจัดองค์กรการบริหาร มหาวิทยาลัยควรพิจารณาดำเนินการจัดตั้งให้สอดคล้องกับการดำเนินการ

(3).3.1 การแต่งตั้งสภามหาวิทยาลัย

(3).3.2 การแต่งตั้งสภาวิชาการ (สภาอาจารย์)

(3).3.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

(3).3.4 การแต่งตั้งคณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน

(3).4 การออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบและประกาศต่าง ๆ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ สามารถดำเนินการล่วงหน้าหรือภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติก็ได้ แต่ตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี

2.2 การส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจำนวน 16 ฉบับ โดยมีการเคลื่อนไหว ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลตำรวจตรี สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อมีการแสดงความจำนงในเบื้องต้นว่า มหาวิทยาลัยมีความสนใจที่จะออกจากระบบราชการมี 18 แห่งดังที่กล่าวแล้วนั้น ตั้งแต่หลังช่วงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2534 เป็นต้นมาจนถึงปลายปี พ.ศ.2534 ปรากฏว่ามีมหาวิทยาลัยที่ยืนยันการออกนอกระบบราชการและได้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้แก่ทบวงมหาวิทยาลัยในกลุ่มแรก 10 แห่งได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และในเดือนธันวาคม พ.ศ.2534 ได้มีมหาวิทยาลัยอีก 6 แห่งยืนยันร่วมอีก คือ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ส่วนมหาวิทยาลัยอีก 2 แห่งที่เคยแจ้งความจำนงมาในช่วงแรก ไม่ได้ร่วมเสนอพระราชบัญญัติในคราวนี้ คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งไม่มีความพร้อมในขณะนั้น ขอเวลาในการศึกษาข้อมูลอย่างรอบคอบและทำความเข้าใจกับบุคลากรของมหาวิทยาลัยก่อน และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้นสนใจที่จะออกนอกระบบราชการ แต่ไม่สามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับมหาวิทยาลัยรามคำแหงนั้นได้แสดงความประสงค์แต่แรกแล้วว่า ยังไม่นำมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ ชูศักดิ์ ศิรินิล (2537) อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงในเวลานั้น ได้เปิดเผยเหตุผลว่า

> *...การออกจากระบบของมหาวิทยาลัยรามคำแหงต้องค่อยเป็นค่อยไป ไม่จำเป็นต้องตัดสินใจเป็นอิสระพร้อมกับสถาบันอื่น ๆ เห็นด้วยในหลักการที่จะนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ซึ่งในอนาคตมหาวิทยาลัยรามคำแหงอาจจะออกจากราชการก็ได้ ถ้าทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นนโยบายรัฐบาลมีความชัดเจน...*

2.3 การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมและกฎหมาย

ทางทบวงมหาวิทยาลัยได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอิสระต่อคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมและกฎหมาย และได้มีการประชุมอธิการบดีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ.2535 เพื่อแจ้งผลการพิจารณา ดังนี้

1. กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ เป็นประเด็นถกเถียงกันอยู่ยังหาข้อยุติไม่ได้ โดยทางสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มหาวิทยาลัยควรจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดรวมทั้งที่ราชพัสดุด้วย และได้ขอความเห็นจากกระทรวงการคลัง แต่ยังไม่ได้รับคำตอบ จึงเห็นสมควรเสนอเป็นประเด็นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

2. สังกัดของผู้ที่ยังคงสภาพการเป็นข้าราชการ จากการเปิดโอกาสให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการมีสิทธิเลือกว่ายังคงสภาพเป็นข้าราชการอยู่ในระบบใหม่นั้น ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นไปได้ที่ข้าราชการจะไปสังกัดหน่วยงานที่ไม่เป็นส่วนราชการ ดังนั้นจึงทำให้เกิดการหารือร่วมกันระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้ข้อสรุปว่าผู้ที่ประสงค์จะเป็นข้าราชการต่อไปนั้นให้อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย พร้อมทั้งให้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ให้ข้าราชการเหล่านี้ยังเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยภายใต้การดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และให้อำนาจทบวงมหาวิทยาลัยสั่งการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานที่หน่วยงานของตนได้เหมือนเดิม และให้อยู่ในบังคับบัญชาของสังกัดเดิม รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ทุกอย่างตามที่ควรจะได้รับ

3. การกำหนดเวลาเข้าสู่ระบบใหม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความต้องการที่จะร่นระยะเวลาการปรับเปลี่ยนให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่มีระบบทวิลักษณ์สู่ระบบบุคลากรเดี่ยวที่ไม่เป็นข้าราชการเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการบริหาร กล่าวคือจะลดเวลาจากประมาณ 20-30 ปี เหลือเพียง 4 ปี โดยให้ข้าราชการที่โอนมาสังกัดสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย จะต้องแสดงความจำนงที่จะขอประเมินเข้าสู่ระบบภายใน 4 ปี นับตั้งแต่พระราชบัญญัติใช้บังคับ หากครบ 4 ปีแล้วถ้าผู้ใดไม่ผ่านการประเมินหรือมิได้โอนไปส่วนราชการอื่น ๆ จะต้องพ้นสภาพเป็น

ข้าราชการโดยถือเป็นการยุบเลิกตำแหน่ง มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญได้ และที่เสนอให้กำหนดระยะเวลา 4 ปีนั้นถือตามแนวทางพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นที่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยให้นับเวลาระหว่างนั้นเสมือนการปฏิบัติหน้าที่ราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ ซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยกลับเห็นตรงกันข้าม เพราะถ้าหากใช้วิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอข้างต้นจะทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในทางปฏิบัติ การเร่งรัดให้เข้าสู่ระบบใหม่ควรจะใช้กลยุทธ์การจูงใจมากกว่าการบังคับและได้ข้อสรุปในที่สุดว่า ยังคงให้ยืนในหลักการเดิมที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอมา

4. การแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีการกำหนดให้ใช้วิธีการสรรหาเพียงวิธีเดียวเท่านั้น และการสรรหาอธิการบดีต้องเป็นอำนาจโดยตรงของสภามหาวิทยาลัย จะมอบให้ผู้ใดกระทำแทนไม่ได้

จากการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง 4 ประเด็นข้างต้นนั้น ประเด็นที่เป็นปัญหานำมาถกเถียงกันมากที่สุดในกลุ่มอธิการบดีเวลานั้นก็คือ ในประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับการสังกัดของผู้ยังต้องการเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และได้ผลสรุปออกมาว่า ได้มีมหาวิทยาลัยกลุ่มแรกจำนวน 10 แห่ง ได้ตัดสินใจยังคงยืนยันให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีคือ ยังคงเป็นบุคลากรสังกัดในมหาวิทยาลัยอยู่ แต่ถ้าหากมีปัญหาทางกฎหมายไม่สามารถเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกได้ ก็พร้อมจะแก้ไขตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนมหาวิทยาลัยอีก 6 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ยังไม่สามารถตัดสินใจได้ในขณะนั้นและขอกลับไปปรึกษาหารือภายในมหาวิทยาลัยก่อน โดยต้องแจ้งผลกลับมาภายในวันที่ 22 มกราคม 2534 เพื่อให้ทันเข้าการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผลปรากฏว่ามีความคิดเห็นแยกออกเป็น 2 กลุ่มคือ

กลุ่มเห็นด้วยกับข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎี ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

กลุ่มความคิดเห็นแตกแนว มหาวิทยาลัยแรกคือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอให้คงสภาพของข้าราชการไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ หรือให้มีหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ด้วย และถ้าหากปฏิบัติแล้วพบปัญหา ก็ขอให้มีการสร้างกลไกที่ยังคงให้มหาวิทยาลัยบังคับบัญชา และคุ้มครองสิทธิอันพึงมีของข้าราชการเหล่านั้น เพื่อความเรียบร้อยและประสิทธิภาพในการบริหารมหาวิทยาลัย (หนังสือที่ ทม 0319/081 ลงวันที่ 22 มกราคม 2534) สำหรับมหาวิทยาลัยมหิดลขอให้ชะลอการส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ไปยังคณะรัฐมนตรีไว้ก่อน จนกว่าจะศึกษาเรื่องนี้อย่างละเอียดและรอบคอบ เพราะเห็นว่าวิธีการดังกล่าว ยังไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาที่ชัดเจน และปัญหาที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลในอนาคตก็ได้ เช่น สภาพของข้าราชการ ความไม่ชัดเจนขององค์การบริหารงานบุคคลในระดับทบวงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดลไม่ได้ถูกนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีในครั้งแรก

2.4 การเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการต่อคณะรัฐมนตรี

ทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอิสระจำนวน 15 ฉบับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีก 3 ฉบับในครั้งแรก เข้าสู่พิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2535 มีมติเห็นชอบและส่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ยกเว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ทบวงมหาวิทยาลัยหารือกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นเสียก่อน แล้วจึงส่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป สำหรับบทเฉพาะกาลในประเด็นปัญหาเรื่องที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย กับสิงกัดของผู้ที่ยังคงสภาพการเป็นข้าราชการในระบบใหม่คณะรัฐมนตรีมีมติดังนี้

1. ที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย คณะรัฐมนตรีมีมติว่า ที่ราชพัสดุยังคงให้เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ต่อไป ยกเว้นที่ราชพัสดุของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้รับพระราชทานให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการ ส่วนที่ดินที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ หรือได้มาโดย

การแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยผลของกฎหมายหลังพระราชทานนี้ ใช้บังคับให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

2. สังกัดของผู้ที่ยังคงสภาพเป็นข้าราชการในระบบใหม่ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยข้างต้น ยังคงอยู่ในสังกัดมหาวิทยาลัยตามเดิม ไม่ต้องโอนมาสังกัดสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยต่อไป โดยมอบหมายให้ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันแก้ไข และเสนอรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) พิจารณาจากมติของคณะรัฐมนตรีข้างต้น มีผลโดยตรงให้ไม่ต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเพื่อรองรับการโอนข้าราชการกลุ่มดังกล่าว และได้แก้ไขระบุไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการในฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่โอนไปเป็นของมหาวิทยาลัยมาตรา ..... และเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งไว้ให้แก่มหาวิทยาลัยสำหรับข้าราชการดังกล่าวในปีต่อ ๆ ไป ยังคงเป็นเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนต่อไป พร้อมทั้งมีผลให้มหาวิทยาลัยมหิดลและมหาวิทยาลัยขอนแก่นเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอิสระเข้ามาใหม่อีกครั้ง (หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0203/2953 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534)

ดังนั้นทางทบวงมหาวิทยาลัยจึงเสนอพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ จำนวน 16 ฉบับ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีก 2 ฉบับต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

2.5 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 1 เกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระ จำนวนทั้งสิ้น 18 ฉบับ ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการจำนวน 16 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อีก 2 ฉบับ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการที่เสนอสำหรับประเด็นสำคัญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติหยิบยกขึ้นมาอภิปรายก็คือ การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับระบบคู่ขนานที่ให้มีทั้งข้าราชการและพนักงานในระบบใหม่ ที่จะสร้างความ

ล้มเหลวให้แก่ระบบใหม่ได้ การบริหารการเงินและทรัพย์สินในกรณีให้มหาวิทยาลัยซื้อขายทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ แต่การห้ามไม่ให้อยู่ภายใต้การบังคับคดียากที่จะมีผู้ทำสัญญาด้วย และการพึ่งตนเองของมหาวิทยาลัย อาจทันมาเพิ่มค่าหน่วยกิตให้สูงถึง 5 เท่าจากระบบเดิม ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้เรียน (มติชน, 22 กุมภาพันธ์ 2535; ไทยรัฐ 22 กุมภาพันธ์ 2535 และวัฏจักร 24 กุมภาพันธ์ 2535)

หลังจากการผ่านการพิจารณาในวาระที่ 1 แล้วได้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้คณะกรรมาธิการการศึกษาและวัฒนธรรมพิจารณาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 ซึ่งคณะกรรมาธิการฯนี้พิจารณาตามความแตกต่างของแต่ละมหาวิทยาลัยตามเอกลักษณ์และศักยภาพ รวมถึงความต้องการของมหาวิทยาลัย ประกอบกับการนำข้อคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้เชิญผู้แทนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มาร่วมให้ข้อคิดเห็นด้วย ยกเว้นมหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยนเรศวรไม่มีตัวแทนเข้าประชุมคณะกรรมาธิการจึงใช้มติที่เกี่ยวข้องมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติของทั้งสอง จากการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ได้ผลสรุป (บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการการศึกษาและวัฒนธรรม ครั้งที่ 37(7), 24 กุมภาพันธ์ 2535; ครั้งที่ 44, 5 มีนาคม 2535 และครั้งที่ 47, 10 มีนาคม 2535) ดังนี้

1. การสังกัดหน่วยงานของข้าราชการ นายวิจิตร ศรีสอ้าน ประธานกรรมาธิการฯได้ยกประเด็นที่ว่าในเมื่อมหาวิทยาลัยมิใช่ส่วนราชการอีกต่อไปจะสวนทางกับบทเฉพาะกาลที่ระบุว่า มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการต่อไป และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอให้มีการตั้งกรมขึ้นมาดูแลก็มิใช่ทางออกที่ดี ดังนั้นคณะกรรมาธิการฯและสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงร่วมหารือกันเพื่อหาวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นที่ยอมรับปรากฏว่าในส่วนที่บุคลากรยังต้องการเป็นข้าราชการต่อไป ก็ให้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตามเดิม แต่ให้ได้รับเงินเดือนจากเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ได้โอนไปเป็นของสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้เบิกและจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการดังกล่าว

2. ที่ดินและทรัพย์สิน ตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมากำหนดให้มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ และมีอำนาจปกครอง ใช้และจัดหาประโยชน์จาก

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุและทรัพย์สินอื่นนั้น คณะกรรมาธิการฯได้เพิ่มเติมในบทเฉพาะกาลในทุกร่างพระราชบัญญัติความว่า

บรรดาที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัย/สถาบันครอบครองดูแลอยู่ที่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ต่อไป เว้นแต่ที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัย/สถาบันได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ หรือได้มาโดยแลกเปลี่ยนด้วยทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย/สถาบัน หรือได้มาโดยผลของกฎหมายไม่ว่าการได้มาจะได้มาก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับให้โอนกรรมสิทธิ์มาเป็นของมหาวิทยาลัย/สถาบันตามพระราชบัญญัติ

สำหรับประเด็นในมหาวิทยาลัยซื้อหรือขายทรัพย์สินได้ แต่ห้ามไม่ให้อยู่ภายใต้การบังคับคดีนั้น ประธานกรรมาธิการฯ ได้ชี้แจงว่า ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่า ทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หากมีการยินยอมให้ยึดทรัพย์สินได้ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้นถ้าบัญญัติยกเว้นให้เอกชนสามารถบังคับคดีเอาทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ ประชาชนอาจเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในหลักการบริการสาธารณะที่ได้รับจากรัฐ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่มิใช่ส่วนราชการได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยสามารถจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินบางประการได้อยู่แล้วหากมีความจำเป็น

3. อำนาจหน้าที่ของสภาอาจารย์ ในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นได้กำหนดหน้าที่ของสภาคณาจารย์คือ เสริมสร้างสิทธิประโยชน์ของพนักงานและลูกจ้าง การเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงาน รวมทั้งการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานต่ออธิการบดีคณะกรรมาธิการฯได้ตัดหน้าที่ดังกล่าวออก เพราะเห็นว่ามีอำนาจหน้าที่มากเกินไปซึ่งจะก่อให้ปัญหาในการบริหารงานได้ จึงได้กำหนดให้สภาคณาจารย์มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยต่ออธิการบดีเท่านั้น ประเด็นสำคัญก็คือไม่ให้สภาคณาจารย์ทำหน้าที่เป็นกลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์ในมหาวิทยาลัย และไม่ให้สภาคณาจารย์เข้ามาเกี่ยวข้องงานบริหารมากนัก

4. การดำรงตำแหน่งผู้บริหาร สำหรับผู้บริหารตั้งแต่หัวหน้าภาควิชาจนถึงอธิการบดีที่มีวาระของการดำรงตำแหน่งต้องพ้นจากการเป็นข้าราชการและเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยเมื่อพระราชบัญญัติใช้บังคับแล้ว คณะกรรมาธิการฯได้แก้ไขใหม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งเดิมต่อไปจนครบวาระ โดยให้คงสภาพเป็นข้าราชการต่อไป แต่ไม่เกินหนึ่งปีหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ เมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้วหากประสงค์จะเป็นผู้บริหารต่อไป ให้พ้นสภาพการเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย

คณะกรรมาธิการการศึกษาและวัฒนธรรมได้เสนอแนวความคิดสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระในช่วงเวลานั้นว่า

> *จากการที่ได้มีการปรับเปลี่ยนในหลักการเกี่ยวกับการพัฒนาการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นใหม่ ให้เป็นไปตามลักษณะที่จะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ให้มหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะทำให้ระบบบริหารงานเกิดความคล่องตัว และมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการในด้านต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่และในเจตนารมณ์ของการปรับเปลี่ยนในหลักการดังกล่าว มหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ยังต้องมีภารกิจและพันธกิจในฐานะหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ตามระบบที่มีการปรับเปลี่ยนนี้ยังคงมีความผูกพันซึ่งกันและกันกับหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนต้องรักษาจารีตประเพณีอันดีงามที่ได้เคยปฏิบัติสืบต่อกันมาอยู่ต่อไปด้วย*

การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระช่วงสมัยรัฐบาลอานันท์ 1 ระหว่าง พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 เป็นปรากฏการณ์หนึ่งของความพยายามออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เพื่อเสริม

สร้างความเป็นอิสระในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยให้มีมากยิ่งขึ้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดสำคัญดังนี้

1. รัฐมีบทบาทเชิงสนับสนุน มหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเมื่อปรับเปลี่ยนสู่ระบบสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไที่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยรัฐจะมีบทบาทเชิงสนับสนุน เชิงกำกับนโยบายหลัก ๆ ผ่านทบวงมหาวิทยาลัยที่เป็นต้นสังกัดของมหาวิทยาลัยข้างต้น ทบวงมหาวิทยาลัยต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานนโยบายและแผนงาน โดยเป็นหน่วยมาตรฐานกลางของสถาบันอุดมศึกษาของประเทศให้มีมาตรฐานขั้นต่ำเหมือนกัน ส่วนเงินเดือนค่าจ้างต้องเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่ต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบกว้าง ๆ (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2534)

2. มหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัยยังมีภารกิจและพันธกิจในฐานะหน่วยงานของรัฐ ตีความได้ว่า มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามนโยบายและดำเนินการเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐ รวมทั้งยังคงมีความผูกพันกับหน่วยราชการต่าง ๆ อยู่ดังที่เคยผ่านมา เพียงแต่ปรับเปลี่ยนวิธีการบางอย่างให้สอดคล้องกับระบบใหม่ และต้องรักษาจารีตประเพณีอันดีงามที่ได้เคยปฏิบัติสืบต่อกันมาอยู่ต่อไปด้วย สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างหลักทางความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องยังเหมือนเดิม มิได้สร้างหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพียงแต่เปลี่ยนแปลงวิธีการบางอย่างภายในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและให้ความสำคัญต่อจารีตประเพณีที่เคยปฏิบัติมาเพื่อเป็นฐานเบื้องต้นที่ช่วยให้เกิดการยอมรับได้ง่ายขึ้นและสามารถนำมาปฏิบัติได้จริงในสังคมไทย แต่ก็นับว่าเป็นการปฏิรูปความคิดของมหาวิทยาลัยไทยครั้งสำคัญที่เกิดจากการผสมผสานอย่างกลมกลืนแนวความคิดสากลกับแนวความคิดแบบไทยที่มีวัฒนธรรมทางความคิดแบบราชการ มิใช่การลอกเลียนความคิดตะวันตกมาทั้งหมดแล้วสวมลงในชุมชนวิชาการไทยทันที

2.6 การพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3

เมื่อมีการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2535 นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หยิบยกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอิสระขึ้นมาเป็นวาระสุดท้ายของการประชุมซึ่งใกล้หมดเวลา และได้ใช้อำนาจของประธานในที่ประชุมขอให้สมาชิกพิจารณาว่า จะเลื่อนการพิจารณาในวาระ 2

และวาระ 3 ออกไปหรือไม่ เพราะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ และมีความสำคัญมาก หลังจากได้มีการออกเสียงด้วยการยกมือแล้ว ผลออกมาว่าสมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยจะให้มีการพิจารณาต่อไป ซึ่งทำให้พระราชบัญญัติทั้งหลายตกไป

3. แรงกดดันของกลุ่มปฏิกิริยา

ทบวงมหาวิทยาลัยได้เริ่มขบวนการผลักดันมหาวิทยาลัยให้พัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่รับมอบหมายนโยบายจากรัฐบาลอานันท์ 1 เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534 จนถึงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2535 ในขณะที่กลุ่มพลังมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการพยายามผลักดันแนวความคิดของกลุ่มตนสู่การปฏิบัตินั้น ได้เกิดกลุ่มปฏิกิริยา ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีแนวความคิดแตกต่างไปจากกลุ่มพลังมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ คือ

3.1 กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มแรกที่แสดงปฏิกิริยา ได้แก่ ที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ ความพยายามขั้นแรกก็คือได้ทำหนังสือถึงปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระ เพื่อเสนอให้บรรจุมาตราที่เกี่ยวกับสภาอาจารย์ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทุกทบวงมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ (หนังสือที่ ทม 0203/สภอ.(2)/919 ลงวันที่ 11 กันยายน 2534) ดังนี้

1. ให้มีสภาอาจารย์ ประกอบด้วยกรรมการซึ่งคณาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยเลือกตั้งขึ้นจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย สภาอาจารย์มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่ออธิการบดี และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่อธิการบดีมอบหมาย

2. ให้ประธานสภาอาจารย์เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ซึ่งประเด็นนี้ได้กำหนดได้แล้วในร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของผู้แทนมหาวิทยาลัยด้วยมติเห็นชอบของที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ

ความพยายามขั้นที่ 2 ของที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ เกิดขึ้นในช่วงที่กลุ่มพลังมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้ง 16 ฉบับเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการการศึกษาและ

วัฒนธรรม ได้ทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อขอสำเนาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทุกแห่งสำหรับให้สภาอาจารย์แต่ละแห่งได้ศึกษาและทำความเข้าใจกับประชาคมในมหาวิทยาลัย เนื่องจากเกิดความสับสนไม่แน่ใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อเท็จจริงและมีข้อสงสัยว่าสาระบางประเด็นได้รับการแก้ไขหรือไม่ นอกจากนี้ยังได้เสนอความคิดเห็นและการแก้ไขบัญญัติมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการทั้ง 16 ฉบับ (ที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ, 2535) คือ

1. การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอได้ 3 คนนั้น เห็นว่ามากเกินไป ควรมีสิทธิเสนอได้เพียง 1 คนเท่านั้น

2. สัดส่วนของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากผู้แทนอาจารย์และผู้บริหารควรมีจำนวนเท่ากัน

3. อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของสภาวิชาการให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนด

4. องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยกับสภาวิชาการจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน

5. การได้มาของสภาอาจารย์ควรมาจากการเลือกตั้ง

6. การแต่งตั้งผู้บริหารที่ได้มาจากการสรรหานั้น ขอให้ตัดข้อความที่ว่า "ห้ามให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งโดยผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย" ออก เพราะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ

ข้อเสนอของที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศดังกล่าว ทางทบวงมหาวิทยาลัยได้ส่งให้เป็นข้อมูลแก่คณะกรรมาธิการการศึกษาและวัฒนธรรมและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อประกอบการแปรญัตติ

ที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศจัดเป็นกลุ่มผลประโยชน์แบบถาวร (association interest group) (Baldridge, 1970) ที่อยู่ในกระแสแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งออกมาแสดงปฏิกิริยาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ซึ่งกลุ่มตน โดยพยายามผลักดันสถานภาพ บทบาทของสภาคณาจารย์ที่มีง

ประสงค์และการจัดโครงสร้างใหม่ที่เหมาะสมในระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

ส่วนกลุ่มผลประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การรวมตัวของกลุ่มข้าราชการสายไม่ใช่อาจารย์ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดเป็นกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกิจ ("anomic" interest group) ที่รวมกลุ่มกันขึ้นเป็นครั้งคราว เพื่อเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน (Baldridge, 1970) ดังจะเห็นได้จาก

(1) กลุ่มสายไม่ใช่อาจารย์ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับบัญชีเงินเดือนที่ได้รับเมื่อเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากเห็นว่าเป็นบัญชีเงินเดือนที่การเหลื่อมล้ำกันมากระหว่างผู้เป็นอาจารย์กับไม่เป็นอาจารย์ ทำให้กลุ่มผู้ไม่เป็นอาจารย์ขวัญและกำลังใจในการทำงานร่วมกัน (หนังสือที่ นร 0114/15485, 5 พฤศจิกายน 2534)

(2) กลุ่มข้าราชการสาย ข และสาย ค มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้เสนอให้ทบวงมหาวิทยาลัยทบทวนบัญชีเงินเดือนของผู้ปฏิบัติงานในสาย ข และ ค ให้ใกล้เคียงกับสายวิชาการ (สาย ก) ในขณะที่เงินเดือนของผู้ปฏิบัติงานในสาย ก เพิ่มถึงร้อยละ 97 ส่วนเงินเดือนของผู้ปฏิบัติงานในสาย ข และสาย ค เพิ่มเพียงร้อยละ 47 ดังนั้นจึงขอเสนอให้ปรับบัญชีเงินเดือนของบุคลากรในสายดังกล่าวให้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 เพื่อให้ใกล้เคียงกับสาย ก (บันทึกลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2534)

3.2 กลุ่มคัดค้าน เป็นกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับกลุ่มหลังมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ได้แสดงการคัดค้านเป็น 2 ระยะ คือ ระยะการนำเสนอพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีกับระยะการพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ดังนี้

ระยะการนำเสนอพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เกิดกลุ่มคัดค้าน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวแทนมหาวิทยาลัยขอนแก่นกับกลุ่มอาจารย์และนักศึกษามหาวิทยาลัยนเรศวร

(1) กลุ่มตัวแทนมหาวิทยาลัยขอนแก่น การคัดค้านของกลุ่มนี้เริ่มจากประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้ทำหนังสือถึงนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี พร้อมรายชื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น จำนวน 212 คน เพื่อขอให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนให้มหาวิทยาลัย เพราะคณาจารย์เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อบกพร่องหลายเรื่อง และไม่มีการสอบถามความเห็นจากประชากรในมหาวิทยาลัยมาก่อน สำหรับประเด็นที่คนส่วนใหญ่ไม่พอใจก็คือ องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ระบบบริหารงานบุคคล การไม่บรรจุสภาอาจารย์ไว้ในร่างพระราชบัญญัติ และสถานภาพของผู้ที่ต้องการเป็นข้าราชการในระบบใหม่ ซึ่งคณาจารย์ต้องการให้มีการศึกษาให้ดี หากผู้บริหารผลักดันให้ออกโดยไม่ได้รับความร่วมมือจากอาจารย์ ก็อาจจะเกิดผลเสียกับมหาวิทยาลัยได้ (สยามจดหมายเหตุ ,2535) นี้เป็นแรงกดดันหนึ่งที่มีผลให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติกลับมาให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นทบทวนใหม่ ในการประชุมเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535

เมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้นำร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยกลับมาพิจารณาใหม่ และได้ส่งกลับเข้ามาได้ทันการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ 1 มีผลทำให้กลุ่มคัดค้านเกิดการรวมตัวใหม่อีกครั้งจากตัวแทนสภาคณาจารย์ ข้าราชการ ลูกจ้าง และองค์กรนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นจำนวนประมาณ 500 คน ได้เดินทางเข้ากรุงเทพมหานครเพื่อเข้าพบนายเกษม สุวรรณกุล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และนายวิจิตร ศรีสอ้าน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และนายกสภามหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 เพื่อขอให้ถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น เกษม สุวรรณกุล (2537) ได้ชี้แจงว่า

...หากประชากรในมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วย ก็ให้หารือกันภายในมหาวิทยาลัยและเสนอเรื่องไปยังสภามหาวิทยาลัย ตนไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายในเรื่องนี้ ตัวแทนกลุ่มผู้คัดค้านได้แสดงความคิดโต้แย้งว่า ทบวงมหาวิทยาลัยฟังความคิดเห็นเฉพาะผู้บริหารเท่านั้นเป็นการไม่ถูกต้องเพราะอาจารย์ ข้าราชการ และลูกจ้าง รวมทั้ง

นักศึกษาต่างมีความเห็นตรงกันข้าม แต่ไม่มีการสอบถามความเห็นจากกลุ่มเหล่านี้เลย...

(2) กลุ่มอาจารย์และนักศึกษามหาวิทยาลัยนเรศวร เกิดขึ้นจากการรวมตัวของอาจารย์บางกลุ่มและนักศึกษาปีที่ 1 ประมาณ 100 คน เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 เรียกร้องให้มหาวิทยาลัยชะลอร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งคัดค้านการขึ้นค่าหน่วยกิตและขับไล่นายสมบูรณ์ สุขสำราญ อธิการบดีมหาวิทยาลัย การประท้วงนี้เกิดจากความไม่เข้าใจของอาจารย์และนักศึกษา ประกอบกับสภาอาจารย์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการไม่ครบถ้วน และขาดข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ ผ่านการปรับค่าหน่วยกิตนั้นไม่เกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการแต่ประการใด อย่างไรก็ดีมหาวิทยาลัยยังคงยืนยันที่จะออกนอกระบบราชการ (สยามจดหมายเหตุ, 2535)

ช่วงการพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการในวาระที่ 2 และวาระที่ 3

เกษม สุวรรณกุล (2537) ได้เล่าถึงเหตุการณ์ช่วงก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ว่า

...ราว ๆ ต้นเดือนมีนาคม พ.ศ.2535 ทางทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดประชุมอธิการบดีทั้ง 16 แห่ง เพื่อแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการการศึกษาและวัฒนธรรม พร้อมทั้งขอความร่วมมือให้อธิการบดีสร้างความเข้าใจกับประชาคมในมหาวิทยาลัยควบคู่กับการทำความเข้าใจกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องจากช่วงเวลานั้น ภาพการเคลื่อนไหวการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการเป็นภาพลบ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะยังไม่เข้าใจโดยทั่วกัน ทบวงมหาวิทยาลัยจึงพยายามสร้างความเข้าใจในวงกว้างโดยผมได้ชี้แจงเรื่องการนำมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์...

จากคำกล่าวและการดำเนินการของนายเกษม สุวรรณกุล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยขณะนั้น สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์ในเวลานั้นไม่ค่อยราบรื่นนัก ประกอบการเคลื่อนไหวของกลุ่มคัดค้านที่ไม่เห็นด้วยกับการออกจากระบบราชการปรากฏตัวในโค้งสุดท้ายก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเข้าสู่การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ 2 และ 3 ในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการพิจารณากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จาก

1. จดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การเคลื่อนไหวนี้เกิดจากคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ธุรการกลุ่มหนึ่งในสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกันทำจดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อคัดค้านร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (บ้านเมือง, 17 มีนาคม 2535 และ 20 มีนาคม 2535) มีสาระสำคัญดังนี้

1.1 ประชาคมในมหาวิทยาลัยไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจ ได้กล่าวถึงการนำจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการเป็นเพียงการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงและสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น ไม่ได้มีการสอบถามความเห็นจากประชาคมมหาวิทยาลัยหรือจากบุคลากรที่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาคมในมหาวิทยาลัย จึงควรให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยแสดงความคิดเห็นก่อน เพราะถ้าหากไม่ได้รับการสนับสนุนที่แท้จริง จะทำให้การนำมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการสำเร็จได้ยาก

1.2 มหาวิทยาลัยควรอยู่ในระบบราชการต่อไป กลุ่มการเคลื่อนไหวนี้เห็นว่า ระบบราชการยังได้สร้างความเจริญให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมานานถึง 75 ปี และยังพิสูจน์ไม่ได้ว่าการอยู่ในระบบราชการจะนำความเสื่อมมาสู่มหาวิทยาลัยในอนาคตอย่างไร อุปสรรคต่าง ๆ ที่นำมากล่าวอ้างเกี่ยวกับการดำเนินงานนั้น เนื่องมาจากผู้บริหารด้อยฝีมือ ไม่สนใจศึกษาและไม่สนใจกฎ ระเบียบ ขาดความกล้าในการตัดสินใจ และยังมีปัญหาในการรับคนที่ไม่มีความสามารถเข้าทำงาน

1.3 ไม่เชื่อในข้ออ้างที่ว่าการออกจากระบบราชการครั้งนี้ไม่มีผู้เสียประโยชน์ ผู้ที่ยังคงเป็นข้าราชการจะถูกมองว่าเป็นคนขาดสมรรถภาพ ไม่มีความสามารถพอ

ที่จะออกไปอยู่ระบบใหม่และต้องหวั่นไหวต่อการถูกจำกัดให้พ้นจากมหาวิทยาลัยเพื่อมิให้เป็นที่กีดขวางต่อการเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ และแม้จะตัดสินใจออกจาระบบราชการแต่ก็เสี่ยงต่อความไม่แน่นอนต่าง ๆ ในระบบใหม่ซึ่งยังไม่มั่นคงเหมือนระบบราชการ

1.4 อ้างว่ามหาวิทยาลัยมีความพร้อม ผู้บริหารระดับสูงชอบอ้างว่ามหาวิทยาลัยมีความพร้อมและพยายามเร่งผลักดันให้เสนอร่างกฎหมาย แต่ไม่ได้มีการเร่งทำรายละเอียดหรือประเมินความเป็นไปได้เพื่อให้ความชัดเจน แม้แต่ในการประชุมชี้แจงหัวหน้าภาควิชาก็ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานในระบบใหม่อย่างเป็นรูปธรรม

1.5 ไม่ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านพระราชบัญญัติ กลุ่มการเคลื่อนไหวนี้ได้ขอร้องให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ร่างพระราชบัญญัติบังคับใช้เป็นกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารทำความเข้าใจเกี่ยวกับความบกพร่องของระบบราชการและหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมและยอมรับร่วมกันโดยไม่จำเป็นต้องละทิ้งความเป็น "ข้าในราชการ" ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ร่างกฎหมาย

2. การคัดค้านของประธานที่ปรึกษา รสช. บุญชนะ อัตถากร (2537) ประธานที่ปรึกษา รสช. ฝ่ายอุดมศึกษาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยในสมัยอานันท์ 1 ระหว่าง พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 ไว้ว่า

> *...ผมไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการมาตั้งแต่ต้น และขอคัดค้าน ซึ่งการนำมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการพร้อม ๆ กันในช่วงเวลานั้นจะเป็นเหมือนระเบิดเวลาสร้างความปั่นป่วนยุ่งยากในการบริหารมหาวิทยาลัยในอนาคตอย่างแน่นอน ผมได้แสดงจุดยืนนี้ให้ทุกคนรับทราบ และยังได้เขียนบทความเรื่อง ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยกับการต่อต้านสถาบันและการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2535 ชี้ให้เห็นว่า ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยได้มีบทบาททำให้เกิดการวิบากตามมาคือการต่อต้าน (Anti-*

establishment) และการปฏิวัติรัฐประหาร จะเห็นได้จาก ประวัติศาสตร์การปกครองของไทยในช่วงปี พ.ศ.2475 2490 2500 2516 และ 2519 จนถึงรัฐบาลอานันท์ได้มีความคิดที่จะให้แยกมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้แจ้งไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วประเทศ คณาจารย์บางส่วนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้แสดงความไม่เห็นด้วย และร้องเรียนมายังสภา รสช.

ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่รัฐบาลเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านออกมาเป็นกฎหมาย ก็อาจเกิดมีการต่อต้านสถาบันและการปฏิวัติรัฐประหารในอนาคต จึงตกเป็นความรับผิดชอบของสภา รสช. และสภานิติบัญญัติจะวินิจฉัยว่าจะให้ร่างกฎหมายเหล่านี้ออกมาเป็นกฎหมายได้เพียงใดหรือไม่ พร้อมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นเลิศทางวิชาการว่า ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการหรือนอกระบบราชการก็มีผู้ที่มีความเป็นเลิศอยู่มาก และขอย้ำอย่างหนักแน่นว่า รัฐบาลไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรีบออกกฎหมายเพื่อให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ออกจากระบบราชการ...

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2537) ในขณะนั้นเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เล่าถึงความพยายามของกลุ่มผู้สนับสนุนพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการต่อการปรับความเข้าใจกับประธานที่ปรึกษา รสช. ความตอนหนึ่งว่า

...ในงานเลี้ยงก่อนวันนำพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเสนอเข้าวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2535 นั้น อาจารย์ ไชศรี ศรีอรุณ

อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร อาจารย์ ชนะ กสิภาร์ อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และผมได้มีโอกาสพบกับอาจารย์ บุญชนะ อัตถากร ประธานที่ปรึกษา รสช. ได้พยายามพูดถึงผลดีถึงการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยสู่ระบบใหม่ ท่านก็มีทีท่าเข้าใจดี พร้อมทั้งสนับสนุนให้ผมเขียนบทความเพื่อเผยแพร่และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สาธารณชน ผมจึงเขียนบทความเรื่องข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยขึ้น...

3. **การคัดค้านจากสมาชิกสภานิติบัญญัติบางกลุ่ม** นอกจากนี้ยังเกิดความขัดแย้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นระหว่างคณะกรรมการประสานงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พยายามให้รัฐบาลถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปก่อน เพราะเห็นว่าไม่เป็นเรื่องด่วนแต่ประการใด น่าจะมีการพิจารณากันอย่างละเอียดรอบคอบ แต่รัฐบาลก็ไม่ได้ถอนร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด เพราะต้องการผลักดันให้ถึงที่สุด เนื่องจากเห็นว่าถ้าไม่ผ่านในรัฐบาลชุดนี้แล้ว ก็ต้องค้างไปอีกนาน อาจจะต้องพิจารณากันอย่างละเอียดและใช้เวลานานในการรับหลักการของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (เกษม สุวรรณกุล และเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2537)

เกษม สุวรรณกุล (2537) ได้เปิดเผยถึงความรู้สึกในขณะนั้นว่า

...ไม่มั่นใจว่าร่างพระราชบัญญัติจะผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจจะเห็นว่ามีปัญหา แต่ถ้าไม่ผ่านการพิจารณาหรือพิจารณาไม่ทันก็น่าเสียดาย เพราะระยะเวลา 1 ปีที่ผ่านมาทุกฝ่ายได้พยายามทำงานอย่างเต็มที่ และคิดว่าสิ่งนี้เป็นสิ่งที่ดีมีประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างมาก...

วิจิตร ศรีสอ้าน (2537) ได้กล่าวถึงบรรยากาศของช่วงเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ว่า

...เป็นธรรมดาที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ บางกลุ่มจะมีความคิดเห็นคัดค้านในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ จะให้ทุกคนเห็นด้วยคงเป็นไปไม่ได้ ต้องชี้แจงว่าเป็นเรื่องของระบบส่วนราชการมากกว่าตัวบุคคล และได้วางหลักการไว้ไม่ให้กระทบต่อสิทธิประโยชน์และสถานภาพของบุคลากรในระบบซึ่งตามกฎหมายได้แก้ไขรองรับไว้แล้ว ส่วนความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนนั้นเป็นหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องชี้แจงภายในมหาวิทยาลัย ถ้าจะบอกว่าเมื่อมีผู้คัดค้านแสดงว่าไม่ดีก็ต้องพิจารณาว่า เรื่องนี้เป็นการตัดสินใจที่มีผู้รับผิดชอบคือสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในมหาวิทยาลัย ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ถ้าเกิดปัญหาสภามหาวิทยาลัยก็ต้องทำให้เกิดความเข้าใจ การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบใหม่นี้จะไม่ทำให้เกิดผลเสียหายและยังต้องใช้เวลาในการเตรียมการอย่างน้อย 3 ปี

แต่ถ้าไม่ผ่านในรัฐบาลชุดนี้คงเสนอให้รัฐบาลชุดต่อไป เพราะเห็นว่ากฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้ได้เคยมีในรัฐบาลชุดที่แล้ว (รัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และรัฐบาลชุดต่อไปก็คงจะนำมาพิจารณาเนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและจำเป็น ไม่ได้หมายความว่า ถ้าร่างพระราชบัญญัติออกไม่ได้ในตอนนี้แล้วจะออกไม่ได้เลย แต่เห็นว่าขณะนี้เป็นโอกาสที่เหมาะสมเพราะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยต่างมีความ

เข้าใจในเรื่องนี้ดี และได้ดำเนินการจนถึงขั้นรับหลักการในวาระแรกแล้ว...

ผลของความพยายามผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"

หลังจากความพยายามผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2535 แต่มิได้รับการพิจารณานั้น หริส สูตะบุตร (2537) กล่าวว่า

...ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีคำสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในวาระที่ 3.18-3.35 ของการประชุมรัฐสภา วันศุกร์ที่ 20 มีนาคม 2535 แต่การประชุมมิได้ดำเนินการไปตามระเบียบวาระโดยสลับเอาวาระ 4 ขึ้นมาพิจารณาก่อนจนถึง 16.40 น. ไม่มีเวลาพอที่จะพิจารณาเรื่องของมหาวิทยาลัยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงสิ้นสุดไปพร้อมกับคณะรัฐบาลอานันท์ 1...

จากเหตุการณ์ข้างต้นมีผลให้ความพยายามนี้หยุดลง แต่จากความพยายามครั้งนี้ได้ส่งผลต่อมหาวิทยาลัย ดังนี้

1. การปรับปรุงระบบภายในมหาวิทยาลัย
2. กลุ่มสืบสานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสมัยทศวรรษ พ.ศ. 2530"

1. การปรับปรุงระบบภายในมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบอนุมัติหลักสูตรให้แก่สภามหาวิทยาลัย (บันทึกข้อความ กองวิชาการ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0205(1)/ว.203 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2535) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพียงกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ไว้ว่า

(1) หลักสูตรที่จะเปิดสอน ต้องได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว หากเปิดหลักสูตรนอกแผนฯต้องเสนอให้ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาปรับเข้าแผนก่อน

(2) หลักสูตรที่จะเปิดสอน ต้องมีโครงสร้างและมาตรฐานตามเกณฑ์ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

(3) หลักสูตรที่จะเปิดสอน ต้องได้รับการอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยก่อนการเปิดสอน

(4) หลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้แจ้งทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่หลักสูตรได้รับความเห็นชอบ พร้อมทั้งส่งเอกสารหลักสูตรที่มีหัวข้อและรายละเอียดครบถ้วนตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดไปด้วย เพื่อทบวงมหาวิทยาลัยจะได้แจ้งสำนักงาน ก.พ.พิจารณารับรองคุณวุฒิผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรนั้น ๆ ต่อไป ทั้งนี้รวมทั้งหลักสูตรที่ปรับปรุงใหม่ และการปรับปรุงแก้ไขหลักสูตรเดิมด้วย

2. กลุ่มสืบสานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสมัยทศวรรษ พ.ศ. 2530"

เกษม สุวรรณกุล (2537) ได้กล่าวถึงความพยายามผลักดันแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการสมัยรัฐบาลอานันท์ 1 ระหว่าง พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 ว่า

...อาจกล่าวได้ว่าความพยายามครั้งนี้ล้มเหลว อันเนื่องมาจากความต้องการผลักดันมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง ให้ออกจากระบบราชการพร้อม ๆ กันในทีเดียว จนเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางความคิดที่สร้างความลำบากมากยิ่งขึ้น ทำให้บางกลุ่มทั้งประชาคมภายในมหาวิทยาลัยและนักการเมืองไม่เข้าใจ เกิดการคัดค้านขึ้น การพยายามในครั้งใหม่จะต้องปรับกลยุทธ์ใหม่ ทางหนึ่งก็คือให้มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมและต้องการจะนำมหาวิทยาลัยของตนออกจากระบบราชการ ดำเนินการ

ไปก่อน ไม่ต้องรอไปพร้อม ๆ กันอีกแล้ว เนื่องจากแผน

ระยะยาว 15 ปี เปิดช่องทางให้อยู่แล้วใครพร้อมไปก่อน...

แม้ว่าความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการในครั้งนั้นจะไม่ได้รับการพิจารณาก็ตาม แต่ได้สร้างความตื่นตัวให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่งในการหาหนทางที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีความคล่องตัวและประสิทธิภาพสูงขึ้น จนก่อให้เกิดกลุ่มพลังใหม่ของมหาวิทยาลัยที่จะสืบสานแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยกลับไปเรียกขานในชื่อเดิมแต่แรกว่า "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" แต่ยังคงแก่นสาระสำคัญของแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการซึ่งอยู่ในกระแสมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั่นเอง และมีพัฒนาการเพื่อสร้างความหลากหลายทางความคิดมากขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเรียกกลุ่มพลังนี้ว่า กลุ่มสืบสานแนวความคิด **"มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสมัยทศวรรษ พ.ศ.2530"**

กลุ่มสืบสานรุ่นแรกนี้ประกอบด้วย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยมหิดล และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ต่างพยายามผลักดันให้มหาวิทยาลัยของตนออกจากระบบราชการปรับเปลี่ยนสู่ระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยจะขอยกตัวอย่างกล่าวถึงความพยายามของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ไว้ดังนี้

2.1 การสานต่อแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ในช่วงการเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการสมัยรัฐบาลอานันท์ 1 นายไพบูลย์ หังสพฤกษ์ อธิการบดีในขณะนั้นได้แต่งตั้งให้นายหริส สูตะบุตร รองอธิการบดีฝ่ายกิจการพิเศษเป็นประธานคณะทำงานเพื่อดำเนินการเรื่องสถาบันการศึกษาในกำกับรัฐบาล บุคคลทั้งสองนับเป็นผู้นำกลุ่มความคิดที่สำคัญต่อการผลักดันครั้งนั้น เมื่อ นายหริส สูตะบุตร ได้เข้ารับตำแหน่งอธิการบดีต่อจากนายไพบูลย์ หังสพฤกษ์ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2535 และรับสืบทอดแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" เพื่อพัฒนาระบบอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ ซึ่งถือเป็นนโยบายของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่ต้องดำเนินการอย่างจริงจัง

2.2 การตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ได้เริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 คณะทำงานชุดนี้ได้ดำเนินการ (หริส สูตะบุตร, 2537) ดังนี้

2.2.1 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงองค์ประกอบของสถาบัน

2.2.2 ร่างระเบียบ ข้อบังคับด้านการเงิน พัสดุ บุคคล โดยพิจารณาตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)

2.2.3 สร้างแบบประเมินอาจารย์

2.3 การสร้างความเห็นชอบร่วมกันของประชาคม ได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการทำงานของคณะทำงานเพื่อดำเนินการเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับ ดังนี้

2.3.1 การสร้างกลุ่มประสานความคิด หริส สูตะบุตร (2537) ได้กล่าวถึงการสร้างกลุ่มประสานความคิดไว้ว่า

...การเปลี่ยนแปลงสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล นั้น ประชาคมภายในต้องเห็นด้วยจึงสนับสนุนให้ทำ มิเช่นนั้นจะลำบาก จึงได้พยายามหาจุดเชื่อมประสานเพื่อสร้างความเข้าใจและเผยแพร่แนวความคิดแก่ประชาคมอย่างทั่วถึง สภาคณาจารย์ของสถาบันเป็นกลุ่มแกนกลางของทุกฝ่าย ผมมีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจกับสภาคณาจารย์ โดยเฉพาะ อาจารย์ อดิศักดิ์ พงษ์พูลผลศักดิ์ ประธานสภาคณาจารย์ขณะนั้นได้เป็นแรงกำลังสนับสนุนที่สำคัญ...

สภาคณาจารย์จึงเป็นกลุ่มแกนหลักที่ต้องมุ่งสร้างให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" เป็นลำดับแรก เพื่อเป็นสื่อกลางทางความคิดและเป็นฐานกำลังสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

2.3.2 การเปิดใจต่อประชาคม ได้จัดให้มีการประชุม การฟังคำบรรยายและสัมมนาเป็นระยะ ๆ เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ.2536 เพื่อเปิดโอกาสให้

ผู้บริหารสถาบันและบุคลากรทุก ๆ กลุ่มได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นตั้งใจจริงที่จะให้ประชาคมทุกคนร่วมกันพัฒนาสถาบันของตน เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ซักถามข้อสงสัย และสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน โดยเลือกใช้กลยุทธ์เจาะเป็นกลุ่มย่อย ซึ่งอธิการบดีและประธานสภาคณาจารย์เป็นผู้นำกลุ่มความคิดที่ออกปฏิบัติการคู่กันไปพร้อม ๆ กันอย่างต่อเนื่องกับกลุ่มย่อยทุก ๆ กลุ่มจนครบทุกคณะและสำนัก กระบวนการทำงาน "การเปิดใจต่อประชาคม" ของอธิการบดีและประธานสภาคณาจารย์นี้เป็นการสร้างฐานกำลังสนับสนุนหลักจากทุกกลุ่มทั้งสาย ก สาย ข และสาย ค ในขณะเดียวกันอธิการบดีได้ดำเนินการสร้างความเข้าใจอันดีต่อสภาสถาบันไปพร้อม ๆ กันด้วย

บทสรุปและการวิเคราะห์

การเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน 1 ระหว่าง พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 นั้น นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญต่อการปฏิรูปแบบแผนการคิดและการปฏิบัติของมหาวิทยาลัยไทยอีกช่วงหนึ่ง และการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ตามแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

1. แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ แก่นแนวความคิดหลักจะได้รับการถ่ายทอดมาจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นการแก้ไขอุปสรรคการทำงานในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในระบบเดิม เมื่อนำกรอบการวิเคราะห์ของเลวี่ (Levy, 1980) มูลนิธิคาร์เนกี (The Carnegy Foundation, 1982) เคอร์ (Kerr, 1991) และวิจิตร ศรีสอ้าน (2518) มาวิเคราะห์แนวความคิดนี้ ปรากฏว่า

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย การกำหนดต้นกำเนิดของมหาวิทยาลัยเช่นนี้ช่วยป้องกันมิให้ระเบียบราชการทั่วไปมาผูกรัดจนขาดความคล่องตัว ดังเช่น มหาวิทยาลัยในระบบเดิมเคยประสบอยู่ ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ที่ช่วยเสริมสร้างให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระให้มากยิ่งขึ้นโดยรัฐเป็นผู้สนับสนุน ส่วนการดำเนินการนั้นรัฐ

กระจายอำนาจดำเนินการทุกอย่างตามภารกิจให้สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเว้นแต่เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอ

1.2 การปกครองตนเอง ได้จัดระบบการบริหารในรูปองค์คณะบุคคลเป็น 2 สภา คือ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยที่รับผิดชอบการบริหารงานทั่วไป กับสภาวิชาการมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านการบริหารวิชาการ ดังนั้นการบริหารงานส่วนใหญ่จะสิ้นสุด ณ ระดับสภามหาวิทยาลัยมุ่งสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ดังนี้

1.2.1 การบริหารการเงินและทรัพย์สิน รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) รายปีให้แก่มหาวิทยาลัยในจำนวนที่เพียงพอกับการดำเนินงานและพัฒนามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สิน รวมทั้งมีอำนาจและหน้าที่ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้

1.2.2 การบริหารงานบุคคล กำหนดให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้เองโดยไม่ต้องอิงระเบียบราชการที่ใช้อยู่

1.2.3 การบริหารวิชาการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่อนุมัติการเปิดสอนและอนุมัติหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด และมีอำนาจอนุมัติการจัดตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย

ความแตกต่างของแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนส่วนราชการ" ของการเคลื่อนไหวครั้งนี้ จากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ก็คือให้สิทธิแก่บุคลากรเดิมในการตัดสินใจว่าจะเป็นข้าราชการในระบบเก่า หรือเป็นพนักงานของรัฐในระบบใหม่ และกระบวนการปรับเปลี่ยนบุคลากรระบบเก่าสู่ระบบใหม่ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการทั้ง 16 แห่งจะต้องมีมาตรการดำเนินการประเมินบุคลากรเดิมของตนเพื่อสู่การทำงานในระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และคณะกรรมการประเมินบุคลากรได้ตามความเหมาะสม จึงทำให้เกิด

บุคลากร 2 ระบบในระยะเวลาหนึ่งคือ ข้าราชการในระบบเก่ากับพนักงานของรัฐในระบบใหม่

ดังนั้น เมื่อนำกรอบการวิเคราะห์ของเลวี่ (Levy, 1980) มูลนิธิคาร์เนกี (The Carnegy Foundation, 1982) เคอร์ (Kerr, 1991) และวิจิตร ศรีสอ้าน (2518) ปรากฏว่า แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" เป็นแนวความคิดหนึ่งที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย ดังนี้

แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"	กรอบการวิเคราะห์	
	Kerr	Levy, The Carnegy Foundation, Kerr และวิจิตร ศรีสอ้าน
<u>ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย</u>	มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งกำกับเชิงนโยบาย มาตรฐานการศึกษา และการสนับสนุนทางการเงินให้แก่มหาวิทยาลัย	
<u>การปกครองตนเอง</u>		<u>สภามหาวิทยาลัย</u> เป็นองค์กรสูงสุดทางการบริหารที่มีอำนาจการบริหารและการดำเนินการได้สิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด มีลักษณะเป็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"	กรอบการวิเคราะห์	
	Kerr	Levy, The Carnegy Foundation, Kerr และวิจิตร ศรีสอ้าน
1. การบริหารวิชาการ 2. การบริหารการเงิน 3. การบริหารงานบุคคล		สภาผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (lay board) เป็นหลัก สภาวิชาการ เป็นองค์กรสูงสุดรองจากสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในงานวิชาการ การกำกับดูแลมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการ สภามหาวิทยาลัย สามารถออกระเบียบข้อบังคบของตนเองเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการบริหารงานบุคคลไม่เป็นข้าราชการ

2. วิธีการผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"

ความพยายามผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ระหว่างปี พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 นั้น แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก เป็นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ กับกรณีที่สอง เป็นการออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

กรณีแรก การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ ความพยายามผลักดันจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาคแนวใหม่ คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โดยคณะกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนี้ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับหลักการให้จัดตั้ง

ตามแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" คณะกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนี้มีลักษณะเป็นกลุ่มแบบทางที่มีพลังผลักดันให้คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน สานต่อการดำเนินการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบได้ตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 สู่การปฏิบัติจริง

กรณีที่สอง การออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ อาจจำแนกเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะประสบความสำเร็จ การผลักดันแนวความคิดข้างต้นของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการซึ่งประสบความสำเร็จในระยะต้นได้มีวิธีการผลักดัน ดังนี้

(1) หน่วยงานต้นสังกัดของมหาวิทยาลัยเป็นผู้นำการผลักดัน ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัยโดยนายเกษม สุวรรณกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และนายวิจิตร ศรีสอ้าน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้น ได้สานต่อความคิดและหลักการที่รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ยอมรับและถือปฏิบัติในแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี เรื่องมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ประกอบกับได้รับแรงสนับสนุนจากนโยบายของรัฐบาลอานันท์ 1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนามหาวิทยาลัย ความตอนหนึ่งว่า *"...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น..."* ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งดูแลมหาวิทยาลัยโดยตรงจึงต้องพยายามหาวิธีการแก้ไขความขัดข้องอุปสรรคต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยเผชิญอยู่ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้นำผลักดันเริ่มต้นสร้างความคิดการเปลี่ยนแปลงให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกลุ่มผลักดันที่มีพลังเกิดจากความเป็นหน่วยงานแบบทางการเป็นแรงหนุน ทำให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต้องตื่นตัวกับการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้

(2) การเสนอทางเลือก ทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอทางเลือกให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยตัดสินใจ 2 ทางเลือก ได้แก่ ทางเลือกแรก การนำมหาวิทยาลัยสู่ระบบใหม่ คือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนทางเลือกที่สอง มหาวิทยาลัยอยู่ในระบบเดิมคือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ แต่ต้องมีการแก้ไขระเบียบข้อบังคับราชการบางประการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(3) การสร้างกลุ่มผู้นำความคิด ทบวงมหาวิทยาลัยได้สร้างกลุ่มผู้นำความคิดเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก กลุ่มผู้นำความคิดเป้าหมายหลัก ได้แก่

(3).1 ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดีและผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระดับต่าง ๆ โดยทบวงมหาวิทยาลัยได้ชี้แจงนโยบายของรัฐบาลอานันท์ 1 และทางเลือกทั้งสองข้างต้น จุดมุ่งหมายของการสร้างผู้นำความคิดกลุ่มนี้ก็เพื่อต้องการให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยตระหนักถึงความสำคัญและเกิดความต้องการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยขึ้น รวมทั้งเป็นสื่อกลางสร้างความคิดและความเข้าใจกับประชาคมภายในมหาวิทยาลัยของตน

(3).2 กลุ่มอธิการบดีเฉพาะกลุ่ม เป็นกลุ่มของอธิการบดีที่มีความสนใจและได้ศึกษาถึงความเป็นไปได้ของแนวทางสำหรับการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของตนมาสู่ระบบใหม่คือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กลุ่มอธิการบดีเฉพาะกลุ่มนี้นับเป็นฐานความคิดสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจและการสนับสนุนแนวความคิดใหม่ข้างต้นต่อกลุ่มผู้บริหารมหาวิทยาลัย เนื่องจากกลุ่มอธิการบดีเฉพาะกลุ่มนี้เป็นผู้ปฏิบัติโดยตรง และอยู่ในภาวการณ์เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ย่อมมีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นความเข้าใจต่อกันและกันเป็นลักษณะการติดต่อสื่อสารในแนวราบ (horizental communication) ได้ดีกว่าหน่วยงานที่เหนือกว่าคือทบวงมหาวิทยาลัย

กลุ่มที่สอง กลุ่มผู้นำความคิดเป้าหมายรอง ได้แก่ ที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศและกลุ่มอาจารย์จากการร่วมแรงร่วมใจของรัฐมนตรีว่า ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิของทบวงมหาวิทยาลัยได้ชี้แจงนโยบายและแนวทางแก่ที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศและกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจอันถูกต้อง รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ

(4) การร่วมผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ทบวงมหาวิทยาลัยได้ให้โอกาสมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตัดสินใจเลือกอย่างอิสระว่า

มหาวิทยาลัยของตนพร้อมที่จะเดินไปทิศทางใด ปรากฏว่า ในช่วงแรกมีมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการทั้ง 18 แห่งจาก 19 แห่ง แสดงความจำนงว่า ต้องการนำมหาวิทยาลัยสู่ระบบใหม่ ยกเว้นมหาวิทยาลัยรามคำแหงเพียงแห่งเดียว แต่เมื่อขึ้นให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ มีมหาวิทยาลัยที่เสนอร่างพระราชบัญญัติมา 16 ฉบับ ยกเว้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จากการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้ง 16 ฉบับข้างต้นเป็นดัชนีตัวหนึ่งที่บ่งชี้ว่า มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่พร้อมที่จะพัฒนาและเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นไม่ส่วนราชการ

นับตั้งแต่ช่วงเวลานี้ มหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่งได้แปลงสภาพมาเป็นผู้นำการผลักดันต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในรัฐบาลอานันท์ 1 โดยมีทบวงมหาวิทยาลัยและรัฐบาลอานันท์ 1 เป็นผู้สนับสนุน จึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการผลักดันในช่วงเวลานี้ ที่จะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยข้างต้นเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และออกมาเป็นกฎหมาย

ระยะเผชิญอุปสรรค

อุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงความพยายามผลักดันครั้งนี้ คือ

(1) การคัดค้านภายในประชาคมมหาวิทยาลัย การผลักดันเพื่อให้เกิดการเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มิได้มีต้นกำเนิดมาจากข้อเรียกร้องและความต้องการต่อสู้ของมหาวิทยาลัยเอง แต่เป็นเพียงการรวมพลังในลักษณะหลวม ๆ ที่เกิดจากแรงกระตุ้นของทบวงมหาวิทยาลัยและนโยบายของรัฐบาลอานันท์ 1 และเป็นความเห็นชอบเฉพาะกลุ่มผู้บริหารมหาวิทยาลัยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากกลุ่มที่ออกมาคัดค้าน ได้แก่ จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยบูรพา จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มักกล่าวอ้างอิงเป็นข้อคัดค้านหลักข้อหนึ่งว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมิได้ฟังความคิดเห็นของประชาคมกลุ่มต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย สะท้อนให้เห็นว่า การสร้างความเข้าใจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยบางมหาวิทยาลัยต่อประชาคมภายในมหาวิทยาลัยยังไม่สามารถสื่อสารได้ทั่วถึงและถูกต้องเพื่อสร้างความเห็นร่วมกันได้ ทำให้ฐานการต่อสู้ของมหาวิทยาลัยไม่แข็งแกร่งมากพอ เนื่องจากยังไม่สามารถรวมพลังความคิดและความต้องการเป็นหนึ่งเดียวกันได้ ประชาคมภายในมหาวิทยาลัยบางแห่งบางกลุ่มออกมา

เคลื่อนไหวคัดค้านและได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณชนในวงกว้างโดยสื่อมวลชน ทำให้กลุ่มคัดค้านเกิดอำนาจการกดดันมากยิ่งขึ้น

(2) แรงคัดค้านจากภายนอกมหาวิทยาลัย กลุ่มคัดค้านที่เกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัยในช่วงต้นนั้น เป็นกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของตน ได้ใช้กลยุทธ์ "การพึ่งผู้มีอำนาจการตัดสินใจที่เหนือกว่า" ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย คณะรัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อขยายขอบเขตการคัดค้านการเคลื่อนไหวของกลุ่มสนับสนุนแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการในวงกว้างมากยิ่งขึ้น กลุ่มคัดค้านข้างต้นได้แสดงการคัดค้านโดยทำเป็นหนังสือหรือบันทึกการเข้าพบปะเจรจา การยกขบวนมาประท้วงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีผลให้เกิดการแพร่กระจายและเชื่อมโยงความคิดตามพื้นฐานความเชื่อและคตินิยมเดิมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

(2).1 กลุ่มสนับสนุนแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย คณะรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน สมาชิกบางกลุ่มของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(2).2 กลุ่มคัดค้านแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ได้แก่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยประธานที่ปรึกษา คือ นายบุญชนะ อัตถากร สมาชิกบางกลุ่มของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลุ่มคัดค้านนี้ถือว่าเป็นกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจการคัดค้านที่ทรงพลังมากต่อการผันผวนเปลี่ยนแปลงด้วยกลไกการทำงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำให้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการทั้ง 16 ฉบับไม่ได้รับการนำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของวาระของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เกษม สุวรรณกุล (2537) ได้แสดงความเห็นต่อเหตุการณ์ข้างต้นไว้ว่า

...ก่อนที่จะได้พิจารณาวาระที่ 2 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายอุกฤษ มงคลนาวิน) ได้ปิดประชุมเสียก่อน โดยอ้างว่าหมดเวลาประชุมและยกไปให้รัฐบาลต่อไปพิจารณา การกระทำของประธานสภาเป็นการไม่สมควรเป็นอย่างยิ่ง และเป็นเหตุ

ให้ความพยายามซึ่งได้เริ่มต้นมาเกือบ 20 ปี ต้องล้มเลิกไป อีกครั้งอย่างน่าเสียดาย ถือเป็นการนำความเสียหายมาสู่การอุดมศึกษาของชาติอย่างประมาณมิได้...

3. เงื่อนไขของช่วงเวลาที่ผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

จากความพยายามผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ระหว่างปี พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2535 สะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่แตกต่างกันระหว่างความพยายามผลักดันการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่กับความพยายามผลักดันออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการบนพื้นฐานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ทั้ง ๆ ที่อยู่ในช่วงเวลาเดียวกัน

กรณีแรก การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคแห่งใหม่ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติให้ดำเนินการจัดรูปแบบและโครงสร้างมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการออกเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ตามแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" มาจากเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ความเป็นมหาวิทยาลัยจัดตั้งใหม่ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้นใหม่ที่ยังไม่มีคณาจารย์ ยังไม่มีกลุ่มอาจารย์ที่จะออกมาคัดค้าน จึงสะท้อนให้เห็นว่า การนำแนวความคิดใหม่ ๆ มาใช้ปฏิบัติกับมหาวิทยาลัยที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ย่อมมีโอกาสแห่งการยอมรับและประสบผลสำเร็จได้เร็วกว่ามหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม ดังนั้นความเป็นมหาวิทยาลัยจัดตั้งใหม่ที่ยังไม่มีคณาจารย์จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ"

2. แผนแม่บทอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี เนื่องจากแผนอุดมศึกษาระยะ 15 ปี (พ.ศ.2533-2547) เป็นตัวกำหนดทิศทางให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้

จัดตั้งในรูปแบบและโครงสร้างของระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เพื่อให้มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวสูง สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติยอมรับในหลักการและถือปฏิบัติตามแผนอุดมศึกษาที่กำหนดไว้

กรณีที่สอง การออกจากระบบของรัฐที่เป็นส่วนราชการ จะแบ่งการพิจารณาเป็น 2 ระยะ คือ เงื่อนไขการสร้างความเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ กับเงื่อนไขการหยุดความเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

3.1 การสร้างความเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เงื่อนไขที่เป็นแรงกระตุ้นสำคัญยิ่งต่อการความเคลื่อนไหวนี้ ก็คือนโยบายสนับสนุนจากรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมีพื้นฐานทางความคิดแบบธุรกิจเอกชนที่ต้องการปฏิรูปมหาวิทยาลัยให้เกิดความอิสระ ความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับพื้นฐานทางความคิดของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัดทบวงมหาวิทยาลัย จึงเสนอทางเลือก 2 ทาง ให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยตัดสินใจ ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยจำนวน 16 แห่งจาก 19 แห่งเลือกที่จะนำมหาวิทยาลัยของตนสู่ระบบใหม่คือมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

การตัดสินใจนำมหาวิทยาลัยสู่ระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการในครั้งนั้น ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของอานันท์ ปันยารชุน สะท้อนให้เห็นถึงโอกาสแห่งความสำเร็จมีความเป็นไปได้สูงมาก

3.2 การหยุดการเคลื่อนไหวออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มีเงื่อนไขสำคัญ 4 ประการคือ

3.2.1 การจัดลำดับความสำคัญในการผลักดันของรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน มีนโยบายสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระ ความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น แต่การจัดลำดับความสำคัญในการผลักดันของรัฐจะมุ่งไปที่กฎหมายที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมเป็นลำดับแรก ปรากฏว่าในสมัยรัฐบาลนี้ได้

มุ่งเน้นการผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและอันดับรองลงมาคือ กฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรรม (สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2535) แสดงให้เห็นถึงรัฐบาลนี้ให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมเป็นลำดับแรก ส่วนในด้านการศึกษานั้นรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ก็ให้ความสนใจและให้การสนับสนุนให้อันดับรอง ๆ มา จึงทำให้การผลักดันพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการทั้ง 16 ฉบับของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน มีลักษณะการผลักดันที่ไม่เต็มแรงและไม่จริงจังเท่าที่ควรจะเป็น

3.2.2 เวลาจำกัด เนื่องจากรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นรัฐบาลชั่วคราวที่มีอายุเพียง 1 ปี จึงทำให้รัฐบาลจะต้องรีบเร่งผลักดันกฎหมายที่อยู่ในลำดับความสำคัญแรกก่อน ซึ่งก็คือกฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมดังที่กล่าวแล้ว ให้ทันในรัฐบาลสมัยนี้ จึงทำให้ไม่มีเวลาเหลือพอที่จะนำพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการขึ้นมาพิจารณาได้

3.2.3 ปัญหาความขัดแย้งภายในมหาวิทยาลัย มีต้นกำเนิดมาจากมีประชาคมภายในมหาวิทยาลัยบางกลุ่มไม่เห็นด้วยกับการนำมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการยังคงต้องการให้มหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการต่อไป ซึ่งเป็นธรรมดาของการเปลี่ยนแปลงทั่วไปที่ต้องมีการสนับสนุนและคัดค้าน สะท้อนให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการที่มีอยู่เดิมในขณะนั้น 19 แห่ง ภายในมหาวิทยาลัยยังไม่มีความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างในแนวใหม่ และยังมีประชาคมภายในมหาวิทยาลัยบางกลุ่มยังขาดความรู้ความเข้าใจในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการจนก่อให้เกิดความต่อต้านขึ้น และการคัดค้านของกลุ่มดังกล่าวได้เพิ่มพลังการคัดค้านมากขึ้น เมื่อพื้นฐานทางความคิดของกลุ่มคัดค้านมาประสานตรงกับพื้นฐานความคิดของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและสมาชิกบางกลุ่มของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงทำให้การคัดค้านขยายวงกว้างมากยิ่งขึ้นจนทำให้สถานการณ์ในช่วงนั้นเกิดความสับสนทางความคิด

3.2.4 การต่อสู้ระหว่าง 2 ขั้วอำนาจ ลักษณะเด่นของช่วงเวลานี้ที่แตกต่างจากยุครัฐประหารอื่น ๆ บุญชนะ อัตถากร (2537) ประธานคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) ได้วิเคราะห์อย่างตรงไปตรงมาถึงการครองอำนาจและระหว่างรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ความว่า

...รสช. ไม่สามารถใช้อำนาจโดยตรงได้ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534 แต่ต้องอาศัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลที่มีสถานภาพเป็นอิสระ จึงทำให้การใช้อำนาจของ รสช. ต้องต่อรองประนีประนอมแทนที่จะสั่งการหรือครอบงำได้เหมือนกับคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารอื่นที่เคยเป็นมาในอดีต ที่สำคัญก็คือ รสช. ไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการตัดสินใจระดับสูงทางเศรษฐกิจได้ จึงทำให้การร่วมกันครองอำนาจระหว่างพลังอำนาจรัฐ คือ รสช. กับพลังรัฐบาลที่มาจากธุรกิจเอกชน เป็นไปอย่างไม่ราบรื่น มีความติงเครียด ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจการควบคุมกลไกการบริหารบางอย่างอยู่ในกลุ่มของตน...

จากลักษณะการครองอำนาจระหว่างรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ระหว่าง 2 ขั้วอำนาจที่ส่งผลกระทบบางส่วนมาถึงการผลักดันพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการให้เกิดการขัดแย้งกันขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนมีผลให้การบรรจุวาระการพิจารณาเลื่อนมาอยู่ในลำดับสุดท้ายของการพิจารณา เมื่อมาถึงวาระการพิจารณาก็หมดเวลาการประชุมและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติกล่าวปิดการประชุม จึงทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับนำขึ้นมาพิจารณา

การสร้างเอกลักษณ์ทางการบริหารของมหาวิทยาลัยไทย

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มหาวิทยาลัยไทยได้มีการพัฒนาการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย โดยสืบสานแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" สู่แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" ซึ่งมีลักษณะของพัฒนาการทางแนวความคิดที่มีความเป็นไทยมากขึ้น สะท้อนให้เห็นได้จากการยอมรับหลักการและถือปกิบัติในแนวความคิดนี้โดยกำหนดไว้ในแผนอุดมศึกษาระยะ 15 ปี (พ.ศ.2533-2547)

และการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยในรูปแบบและโครงสร้างใหม่เพื่อแก้ไขปัญหามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการเผชิญอยู่ กล่าวได้ว่าผู้สร้างแนวความคิดดังกล่าวนี้จะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจในสภาพปัญหาของมหาวิทยาลัยไทยที่มีลักษณะเฉพาะได้อย่างลึกซึ้ง จึงสามารถสร้างแนวทางปฏิบัติเพื่อช่วยลดปัญหาได้ตรงจุดมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ" จึงสร้างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาของมหาวิทยาลัยไทยขึ้นโดยเฉพาะ มีความเป็นไปได้ที่จะนำสู่การปฏิบัติจริง แต่ความพยายามผลักดันให้เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยเก่าที่เปิดดำเนินการอยู่แล้วย่อมมีความยากลำบากมากกว่ามหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จึงมีส่วนกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดความตื่นตัวในการคิดสร้างแนวความคิดใหม่ ๆ ที่นับว่ายิ่งมีความเฉพาะเจาะจงสำหรับมหาวิทยาลัยไทยมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความเป็นไทยมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย