

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

หลักการของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น ต้องการความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) เพื่อให้มีพลวัตและความคล่องตัวสูง ในการปรับปรุงตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาระบบอุดมศึกษาไปสู่ความเป็นอิสระคล่องตัว และมีประสิทธิภาพให้ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างระบบการบริหารใหม่ หัวใจของการปรับปรุงคือการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อรองรับบทบาทและภารกิจที่หลากหลายไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาประเทศ ให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Knowledge Based Society)

แนวคิดการพัฒนาระบบบริการภายในมหาวิทยาลัยไทยให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากกรอบความคิดและวิธีการของระบบราชการ เริ่มมีแนวคิดมาเป็นเวลานาน และแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533 – 2547) ของทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดแผนอุดมศึกษาระยะยาวไว้ ประการหนึ่ง คือ “ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาองค์กร และระบบบุคลากรบางส่วนไปสู่สภาพที่ไม่เป็นส่วนราชการ จนถึงขั้นการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการอย่างสมบูรณ์” ทั้งนี้ ได้กำหนดมาตรการรองรับไว้ว่า “พัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดตั้งใหม่ให้มีรูปแบบการบริหารในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ”

ดังนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้ถือปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าวให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ได้แก่ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เมื่อปี 2533 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ปี 2539 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ปี 2541 และได้เปลี่ยนสถานภาพสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีกแห่งหนึ่งในปี 2541 เช่นกัน

ทิศทางการพัฒนาความเป็นอิสระและควมมีประสิทธิภาพของอุดมศึกษา ยังคงมีความต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่า พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐซึ่งจัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคลมีทางเลือกมีทางเลือก

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ให้ความเห็นชอบเงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีกรอบนโยบายสำคัญที่ทบวงมหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบ ดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาให้มีความอิสระคล่องตัว มีประสิทธิภาพ เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ ซึ่งเป็นสิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเรียกร้องมาโดยตลอด โดยหวังว่ามหาวิทยาลัยจะหลุดพ้นจากวิกฤตอุดมศึกษาที่ประสบอยู่ และเป็นไปตามข้อผูกพันที่ทำไว้กับธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (กำชัย จงจักรพันธ์, 2546 น.9) ประกอบด้วย

1) มหาวิทยาลัยจะได้รับมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในส่วนงบดำเนินการที่มิใช่เงินเดือนในปีงบประมาณ 2542 โดยสร้างระบบการติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องความสามารถในการตรวจสอบได้ และความโปร่งใสในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

2) มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปี 2545 โดยที่ภายในเดือน ธันวาคม 2541 จะมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่ง ปรับสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่จะต้องดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ หรือการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังกล่าวข้างต้น การเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยในระบบราชการที่ได้ดำเนินงานเป็นเวลายาวนาน ย่อมฝังรากลึกในความเป็นตัวตนของราชการ คิดแบบราชการ และวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ การเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ได้แก่ ความเป็นอิสระ คล่องตัว โครงสร้างการดำเนินงาน(การออกแบบโครงสร้างใหม่) มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในการบริหารมหาวิทยาลัยที่เน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) มหาวิทยาลัยจะต้องให้ความสำคัญประสิทธิภาพ และความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยพิจารณาองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ การบริหารบุคคล การบริหารวิชาการ และการบริหารงบประมาณ กล่าวคือจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีการเรียนการสอนและการวิจัยที่เป็น

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ดำเนินงานเพื่อนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของการระดมความคิดเห็นของบุคลากรในหลายภาคส่วน ตั้งแต่ผู้มีส่วนการดำเนินในการกำหนดนโยบายประกอบด้วย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการจัดทำกฎหมายลำดับรอง คณะกรรมการจัดทำ 108 ปัญหา คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการกอง โครงการต่างๆ เลขาธิการคณะ สำนัก สถาบัน ในการระดมความคิดเห็นดังกล่าวจะได้รับความสนใจเป็นช่วงๆ มากบ้างน้อยบ้าง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางด้านการเมือง ซึ่งมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบาย ให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ และกระแสทางสังคม นอกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ระดมความคิดเห็นดังกล่าวแล้ว และปี พ.ศ.2543 ในสมัยที่ รองศาสตราจารย์ ดร.นริศ ชัยสูตร ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. (คำสั่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ 576/2543) และในปี พ.ศ. 2544 ได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับการดำเนินงานปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย และได้ ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยตามข้อเสนอในประเด็น ปัญหาที่ได้รับระดมความคิดเห็นต่างๆ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยต่างๆ กลุ่ม บุคคล จัดทำเป็นข้อเสนอต่อมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะมีการเตรียมความพร้อมเพื่อการเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาอย่างต่อเนื่อง แต่การบริหารองค์การเพื่อให้บรรลุภารกิจหลัก ดังกล่าวทั้ง 3 ประการ คือ การบริหารบุคคล การบริหารวิชาการ และการบริหารงบประมาณ นั้น มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีเหตุปัจจัยต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นทางด้าน วัฒนธรรมองค์การที่ฝังรากลึกในแนวคิด และการปฏิบัติแบบราชการ การกำหนดวิสัยทัศน์ของ มหาวิทยาลัย ระบบสารสนเทศ โครงสร้าง กฎระเบียบต่างๆ แผนงาน งบประมาณทิศทางการที่ชัดเจน ในการพัฒนามหาวิทยาลัย บุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและกว้างขวาง ผลประโยชน์ สิทธิและความมั่นคงของบุคลากร โดยเฉพาะหัวใจสำคัญที่สุดของการ เปลี่ยนแปลงคือการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาบุคคลให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน การยอมรับ และ ผลักดันให้นโยบายต่างๆ ประสบผลสำเร็จได้ จึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ผู้ศึกษามีความสนใจศึกษาถึง การบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อจะนำพามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ออกนอกระบบราชการเป็น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเตรียมการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในการออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่สนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อการนำพามหาวิทยาลัยออกนอกระบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการเตรียมความพร้อม

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร หนังสือทางวิชาการ รายงานวิจัยต่างๆ รายงานการประชุม สัมมนา ข่าวสาร ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในการเตรียมความพร้อมออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. ศึกษาตามแนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) โดยศึกษากรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำจำกัดความ

การออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัย หมายถึง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีการตัดสินใจสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด มีระบบการบริหารจัดการ ด้านบุคคล ด้านวิชาการ ด้านการเงินงบประมาณที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้จัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. เป็นแนวทางในการบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3. ผลการศึกษาสามารถใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการปรับเปลี่ยนผู้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

4. เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าของนักศึกษา บุคลากรของมหาวิทยาลัย และประชาชนผู้สนใจ รวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งอื่น