

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 6 กรกฎาคม 2543

McUniversity

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

มหาวิทยาลัยของรัฐกำลังแปรสภาพเป็น McUniversity โดยที่กระบวนการแม็กโดนัลด์ดำนุวัตรกำลังแผ่อิทธิพลครอบงำภาคอุดมศึกษา (Mcdonaldization of Higher Education) ทั้งนี้เป็นที่คาดว่า ภายในทศวรรษนี้ สังคมไทยจะได้เห็น McUniversity ชนิดเต็มรูปแบบ

เส้นทางของมหาวิทยาลัยไปสู่ McUniversity เป็นเส้นทางเดียวกับร้านอาหารประเภท ‘แตกด่วน ยัดเร็ว’ (Fast Food) ซึ่งนำโดย McDonald

McDonald อารงชีพและขยายกิจการสืบต่อมาได้ ด้วยการปรับตัวสนองความต้องการของผู้บริโภค ในระบบทุนนิยม ผู้บริโภคย่อมเป็นราชา ความเป็นราชาของผู้บริโภค (Consumer Sovereignty) ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีอาจทำแซ่เขื่อนไม่รับรู้ความต้องการของผู้บริโภค ธุรกิจที่ไม่ปรับตัวสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคมีอาจมีชีวิตที่ยืนยาว

มหาวิทยาลัยกำลังเดินอยู่บนเส้นทางของการประกอบธุรกิจคู่แข่งเดียวกับ McDonald กระบวนการแปรสภาพบัณฑิตศึกษาเป็นธุรกิจเกิดจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐ อีกด้านหนึ่งเป็นความต้องการของคนในมหาวิทยาลัยนั่นเอง

รัฐบาลต้องการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ทั้งนี้ด้วยความเชื่อ ซึ่งอาจจะผิดหรือถูกก็ได้ว่า การออกนอกระบบราชการจะช่วยเสริมส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตของมหาวิทยาลัย และเป็นผลดีต่อการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) เมื่อการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการเป็นไปอย่างเชื่องช้า ‘ผู้หวังดี’ ซึ่งอาจ ‘ประสงคร้าย’ แนะนำให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) นำประเด็นการออกนอกระบบราชการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ผูกติดกับเงินให้กู้ที่จัดสรรให้รัฐบาลไทย การยืมมือองค์กร ‘โลกบาล’ ระดับภูมิภาคมาเร่งรัดมหาวิทยาลัยของรัฐ แม้จะประสบความสำเร็จ แต่วิสัยทัศน์ของผู้นำรัฐบาลชุดต่างๆเกี่ยวกับเรื่องนี้แตกต่างกันอย่างมาก ผู้นำรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆมิได้มีคำตอบที่ชัดเจนว่า จะให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบราชการไปทำไมกัน ข้อที่อาจเห็นร่วมกัน ก็คือการลดการพึ่งพิงรัฐบาลในด้านการงบประมาณ ฟันไปจากนั้น หาได้มีวิสัยที่ชัดเจนไม่ จะผลักดัน

ให้มหาวิทยาลัยเข้าสู่วิถีแห่งตลาด (Marketisation) เพื่อแข่งขันกับมหาวิทยาลัยเอกชนและมหาวิทยาลัยนานาชาติ หรือว่าจะถ่ายโอนมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นของเอกชน (Privatization)

ในขณะที่รัฐบาลต้องการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐมิได้มีฉันทมติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่ สิ่งที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องการก็คือ ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงบประมาณ (Budget Autonomy) หากได้ต้องการลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินไม่ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐร่ำร้องให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยในลักษณะงบเงินอุดหนุนทั่วไป โดยที่มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการจัดสรรการใช้จ่าย ประดุจว่า งบเงินอุดหนุนทั่วไปเป็น ‘พระศรีอาริย์’ ผู้นำพามหาวิทยาลัยสู่สวรรค์ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมิได้สนใจเรื่องการออกนอกระบบราชการหรือการลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินมากเท่าการได้รับการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญวิกฤติการณ์การคลังระหว่างปี 2523-2525 และเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาอันยาวนานระหว่างปี 2523-2529 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดำเนินนโยบายงบประมาณแบบกระยาจกด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลังระหว่างปีงบประมาณ 2525-2531 มหาวิทยาลัยของรัฐต้องเผชิญกับการรัดเข็มขัดทางการคลังของรัฐบาล ตลอดช่วงเวลาอันยาวนานดังกล่าวนี้ มหาวิทยาลัยต้องลดการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดิน และดิ้นรนแสวงหารายได้ของตนเอง การนำมหาวิทยาลัยเข้าสู่วิถีแห่งตลาดเป็นหนทางที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยหลายต่อหลายแห่งเลือก ครั้นเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 2530 โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2530-2534 วิถีแห่งตลาดสร้างรายได้แก่มหาวิทยาลัยและสมาชิกชนิดเป็นกอบเป็นกำ

มหาวิทยาลัยของรัฐเรียนรู้ที่จะ ‘เอาใจ’ ตลาดมากขึ้น โครงการฝึกอบรมผุดขึ้นราวกับดอกเห็ด รวมทั้งโครงการ Mini MBAs ซึ่งเฟื่องฟูในยุคที่ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เป่งบาน ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจในการประสาทปริญญาบัตรและวุฒิปัตรตามกฎหมาย มหาวิทยาลัยเรียนรู้การหารายได้จากการใช้อำนาจนี้ กระบวนการแปรปริญญาบัตรและวุฒิปัตรให้เป็นสินค้า (Commoditization) เกิดขึ้นควบคู่กับกระบวนการแปรบริการการศึกษาให้เป็นสินค้า หากความต้องการแสวงหารายได้ยังมีมากเพียงใด กระบวนการแปรปริญญาบัตรและวุฒิปัตรรวมทั้งการแปรบริการการศึกษาให้เป็นสินค้าน่าอึดใจยิ่งยวดมากเพียงนั้น การเดินสู่วิถีแห่งตลาดไม่เพียงแต่ทำให้มาตรฐานการศึกษาหย่อนยานเท่านั้น หากยังทำลายมหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันผลิตองค์ความรู้อีกด้วย ในเมื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยพากัน ‘เดินสาย’ ฝึกอบรมและแปรสภาพเป็น ‘เซลล์แมน’ ขายวุฒิปัตรและปริญญาบัตร มิใช่ต้องกล่าวว่า มหาวิทยาลัยในเมือง

ไทย โดยรากเหง้าทางประวัติศาสตร์มิได้มีการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) เพื่อให้เป็นสถาบันผลิตองค์ความรู้ตั้งแต่ต้น ด้วยเหตุดังนี้ ใครก็ตามที่ผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ และเข้าสู่วิถีแห่งตลาด โดยหวังว่าจะก่อให้เกิดความก้าวหน้าขององค์ความรู้และวิทยาการ คงจะมีความไร้เดียงสาอย่างถึงที่สุด

มหาวิทยาลัยของรัฐไทยไม่เพียงแต่เดินสู่วิถีแห่งตลาดดุจเดียวกับ McDonald เท่านั้น หากยังผลิต ‘สินค้า’ ในลักษณะ Mass Production ดุจเดียวกับ McDonald อีกด้วย

การขยายขนาดของการประกอบการ เพื่อให้มีการผลิตในลักษณะ Mass Production เกิดขึ้นหลายระลอก ระลอกแรก ได้แก่ การจัดตั้ง ‘ตลาดวิชา’ ดังเช่นมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปี 2514 และการจัดตั้ง ‘มหาวิทยาลัยมวลชน’ (Mass University) ดังเช่นมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชในเวลาต่อมา ระลอกที่สอง ได้แก่ การยกฐานะวิทยาลัยครูเป็นมหาวิทยาลัย โดยควบรวมกับวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร จนกลายเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และการยกฐานะโรงเรียนฝึกหัดครูเป็นสถาบันราชภัฏ รวมตลอดจนการจัดตั้งสถาบันราชมนฑล ซึ่งมีฐานะเป็นสถาบันอุดมศึกษา

การผลิต ‘บริการอุดมศึกษา’ ในลักษณะ Mass Production ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ความหมายของ ‘อุดมศึกษา’ ในสังคมไทยแปรเปลี่ยนไป อุดมศึกษาในความหมายดั้งเดิมตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Higher Education ซึ่งหมายถึงความถึงการเรียนการสอนความรู้ขั้นสูง (Advanced Learning) แต่เมื่อสถาบันอุดมศึกษาทำการผลิตในลักษณะ Mass Production อุดมศึกษาจึงหมายถึงเพียงตติยศึกษา (Tertiary Education) เท่านั้น ในขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทุกคนสามารถศึกษาต่อในระดับตติยศึกษาได้ แต่มีเพียงบางคนเท่านั้นที่จะศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ การขยายขนาดการประกอบการในภาคอุดมศึกษามีผลในการแปรเปลี่ยนสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นเพียงสถาบันตติยศึกษา

ประการที่สอง การผลิตบริการอุดมศึกษาในลักษณะ Mass Production มีผลในการเหนี่ยวนำให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นสถาบันผลิตกำลังคน โดยที่มิอาจทำหน้าที่ในฐานะสถาบันผลิตองค์ความรู้ได้

ประการที่สาม การเดินสู่วิถีแห่งตลาดและการขยายขนาดการประกอบการเพื่อให้มีการผลิตในลักษณะ Mass Production ทำให้บริการอุดมศึกษามีลักษณะหลายหลาย (Product

Differentiation) สาขาวิชาและหลักสูตรใหม่ผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยที่เป็นที่ถกเถียงกันได้ว่า สาขาวิชาและหลักสูตรใหม่เหล่านั้นสมควรที่จะมีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยหรือไม่

มหาวิทยาลัยของรัฐไทยไม่เพียงแต่เดินสู่วิถีแห่งตลาดและดำเนินการผลิตในลักษณะ Mass Production ดุจเดียวกับ McDonald เท่านั้น หากยังมีการจัดตั้งเครือข่ายสาขา (Chain) ดุจเดียวกับ McDonald อีกด้วย

McDonald จำเป็นต้องจัดระบบเครือข่ายสาขา เพื่อรองรับการผลิตในลักษณะ Mass Production และเพื่อการเติบโตของธุรกิจ การเติบโตเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์การประกอบธุรกิจของบรรษัทยักษ์ใหญ่ดังเช่น McDonald

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐไทยให้ความสำคัญแก่การเติบโตในฐานะกลยุทธ์ในการขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเติบโตด้วยการจัดตั้งแผนกหรือสาขาวิชาใหม่ รวมถึงลดจนการจัดตั้งคณะวิชาใหม่ เกื้อกูลการขออัตรากำลังคนใหม่และการของบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกัน ก็ช่วยเพิ่มตำแหน่งใหม่ ดังเช่น หัวหน้าสาขาวิชาและคณบดี ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นสัตว์เศรษฐกิจ มีกิเลส มีตัณหา และมีราคะ คนเหล่านี้มิได้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐไปในทางที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) หากแต่มุ่งแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้บริหารเอง (Managerial Utility Maximization) ทั้งนี้เนื่องจากการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (Ownership) กับการควบคุมจัดการ (Control) ในขณะที่ชนชาวไทยเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัยของรัฐไทย แต่อำนาจการควบคุมจัดการตกอยู่กับกลุ่มบุคคลผู้ได้รับมอบหมายหน้าที่ โดยที่ไม่มีการสร้างกลไกการรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ต่อประชาชน สภาพการณ์เช่นนี้เปิดโอกาสให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดส่วนบุคคล และการขยายสาขาและคณะวิชาเป็นหนทางหนึ่งในการเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของผู้บริหาร ด้วยเหตุดังนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐพากันจัดตั้งภาคและคณะวิชาใหม่ ทั้งนี้โดยอ้างอิงแนวความคิดว่าด้วยมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบของ UNESCO โดยมีได้พิจารณาถึงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) และความพร้อมของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากการขยายขนาดให้ใหญ่ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Size Maximization) ช่วยเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยนั่นเอง

กระบวนการขยายอาณาจักรของมหาวิทยาลัยในขั้นแรกเป็นกระบวนการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการจัดตั้งภาค/คณะวิชาขึ้นใหม่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ซึ่งก่อเกิดโดยมีหลายวิทยาเขต เป็นเพียงอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์ ในเวลาต่อมา

มหาวิทยาลัยหลายแห่งเริ่มเลือกเส้นทางการเติบโตด้วยการจัดตั้งวิทยาเขตขึ้นใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากที่ตั้งของมหาวิทยาลัยเดิมมีข้อจำกัดทางกายภาพ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เลือกเส้นทางนี้ สถาบันราชภัฏบางแห่งเข้าโรงเรียนเอกชนหรือห้างสรรพสินค้าสอนนักศึกษาภาคพิเศษ พัฒนาการล่าสุด ได้แก่ การเติบโตจากภายนอก (External Growth) บริษัทธุรกิจเติบโตจากภายนอกด้วยการควบกิจการ (Merger) หรือครอบกิจการ (Acquisition) มหาวิทยาลัยเติบโตจากภายนอกด้วยวิธีการเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการที่มหาวิทยาลัยส่วนกลางเข้าไป ‘ครอบ’ สถาบันราชภัฏในส่วนภูมิภาค และยึดสถาบันราชภัฏในภูมิภาคต่างๆเป็นฐานการผลิต

มหาวิทยาลัยกำลังแปรสภาพเป็น Chain Store ดุจเดียวกับ McDonald การจัดระบบเครือข่ายสาขากำลังเริ่มต้น รูปโฉมของสาขากำลังหารูปแบบที่ลงตัว การจัดตั้งวิทยาเขตใหม่ต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่ภายใต้สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจอันรุ่งเรือง การเข้าโรงเรียนเอกชนหรือห้างสรรพสินค้าหรือโรงแรมเป็น ‘โรงแรมพักรับประทานอาหารค่ำ’ หรือ ‘โรงแรมพักรับประทานอาหารค่ำ’ เป็นรูปแบบที่ไม่สมภาคภูมิ โดยที่บางคนอาจเห็นว่าเป็นการกระทำที่เสื่อมศักดิ์ศรี การ ‘ครอบ’ สถาบันราชภัฏในส่วนภูมิภาคกำลังกลายเป็นรูปแบบที่ลงตัว การทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance Agreement) ระหว่างมหาวิทยาลัยกับสถาบันราชภัฏในส่วนภูมิภาคก็เอื้อประโยชน์แก่สถาบันราชภัฏในข้อที่มีความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยและสามารถจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาอย่างเต็มภาคภูมิ ส่วนมหาวิทยาลัยก็ได้ประโยชน์จากการใช้กำลังการผลิตส่วนเกิน (Excess Capacity) ให้เป็นประโยชน์ นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งล้วนสนับสนุนสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ เพราะช่วยให้จังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนมี ‘มหาวิทยาลัย’ แต่การทำสัญญาเช่นนี้โดยพื้นฐานย่อมเป็นสัญญาที่ไม่เสมอภาค ดุจเดียวกับสนธิสัญญาบาวริง โดยที่มหาวิทยาลัยเป็น ‘เมืองแม่’ และสถาบันราชภัฏเป็น ‘ดาวบริวาร’ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจาก ‘ธุรกิจร่วมทุน’ (Joint Venture) ลักษณะนี้ย่อมตกแก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนสำคัญ

มหาวิทยาลัยเหมือนกับ McDonald ในข้อที่มีการผลิตบริการที่มีลักษณะ ‘แตกตัวรวดเร็ว’ ต่างกันแต่เพียงว่า ผลผลิตของมหาวิทยาลัยมีลักษณะหลากหลายมากกว่า ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ระบบการบริหารและการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี McDonald และธุรกิจ Fast Food ทั้งปวงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารที่เป็นวิทยาศาสตร์ มีเป้าหมายในการลดต้นทุนให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Cost Minimization) ความสำนึกด้านต้นทุน (Cost Consciousness) เป็นเรื่องสำคัญในองค์กรธุรกิจสมัยใหม่ แต่มหาวิทยาลัยของรัฐไทยหาได้มีความสำนึกด้านนี้ไม่ ไม่มีการจัดระบบการบัญชีต้นทุน (Cost Accounting) และมีการใช้ทรัพยากรไปในทางสูญเปล่า ในเมื่องบประมาณสำหรับการใช้จ่ายส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน

ซึ่งไม่ต้องหาเอง McDonald และธุรกิจ Fast Food ทั้งปวงต้องจัดระบบการควบคุมคุณภาพสินค้า (Quality Control) ทั้งนี้เพื่อมิให้ผลผลิตของสาขาต่างๆมีคุณภาพแตกต่างกันหรือแตกต่างกันไม่มาก มหาวิทยาลัยของรัฐไทยหาได้มีระบบเช่นนี้ไม่ โดยที่ระบบการประกันคุณภาพทางวิชาการ (Quality Assurance) ยังไม่เป็นรูปเป็นร่าง

ไม่ว่ามหาวิทยาลัยจะออกนอกระบบราชการหรือไม่ก็ตาม บัดนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐไทยกำลังแปรโฉมไปเป็น McUniversity