

หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดยทบวงมหาวิทยาลัย และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ ที่จะประกันคุณภาพการไว้ได้ การบริหารงานต่างๆ จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านต่างๆ 3 ด้าน ได้แก่ด้านงบประมาณและทรัพย์สิน ด้านวิชาการ และด้านบริหารงานบุคคล สรุปได้ดังนี้

**การบริหารงานบุคคล** สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลซึ่งรวมถึงการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เงินเดือนและค่าตอบแทนการวางแผนกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคล

**การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน** สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดระบบบริหารการเงินการงบประมาณ และทรัพย์สิน ซึ่งรวมถึงวางแผน การจัดหา การจัดสรร และการให้ทรัพยากร กำหนดระเบียบวิธีและกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหา จัดสรร และการใช้ทรัพยากร ทั้งจากงบประมาณแผ่นดินและเงินได้จากแหล่งต่างๆ

**การบริหารวิชาการ** สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตร การเปิดสอนหลักสูตร การจัดตั้ง ยุบ เลิก หน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย การพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา และการดำเนินการทางวิชาการอื่นๆ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการและต้องสอดคล้องกันนโยบายและมาตรฐานวิชาการของหน่วยงานกลาง

นอกจากนี้ ยังมีหลักการกลางมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญดังนี้

1. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในจำนวนที่เพียงพอที่จำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

2. การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ต้องมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม นโยบายของรัฐบาลและแผนการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ การผลิตบัณฑิตต้องให้ออกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

3. ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกลไกของสภามหาวิทยาลัยที่จะกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่างๆ ได้เองภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

4. สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย กำหนดให้องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากบุคคลภายนอก 1 คน

ซึ่งจะต้องสรรหาจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอ โดยการบริหารมหาวิทยาลัยให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใส ไม่ใช่วิธีการเลือกตั้งแต่ให้ใช้วิธีการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

5. การบริหารมหาวิทยาลัยให้ใช้หลักบริหารจัดการที่ดี ในการออกระเบียบ ข้อบังคับและแนวทางการดำเนินงานกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย

6. การบริหารงานบุคคล เมื่อเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ข้าราชการและลูกจ้างประจำของมหาวิทยาลัยสามารถเลือกสถานภาพได้ตามความสมัครใจ หากสมัครใจเปลี่ยนสถานภาพภายหลังกฎหมายใช้บังคับก็จะมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด ซึ่งการบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับโดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วมยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส

7. งบประมาณและทรัพย์สิน ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนที่เพียงพอ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยให้ถือว่าเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

มหาวิทยาลัยสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ทูลให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ และรายได้ที่เกิดขึ้นให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงินและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนดการจ่ายเงินต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย และมีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

8. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างสถาบันการศึกษา ชุมชน สถานประกอบการและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

9. การบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสรีจั้งที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการ

ที่รัฐกำหนด โดยให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัย และนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ

#### 10. การกำกับ ตรวจสอบ ให้มีการกำกับ ตรวจสอบโดยกลไกภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

-การกำกับ ตรวจสอบภายใน ให้สภามหาวิทยาลัยวางระเบียบและกลไกเพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วม

-การกำกับ ตรวจสอบภายนอก ให้กระทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลไก งบประมาณ นโยบายของรัฐบาล และระบบการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ในกรณีที่มีการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย หาก ปลดปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแล นำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

ในมุมมองของมหาวิทยาลัย การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีทั้งข้อดีและอุปสรรค ข้อดี หมายถึง สิ่งที่ทำให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น ช่วยให้มหาวิทยาลัย สามารถดำเนินการตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศ ส่วนอุปสรรค หมายถึง สิ่งนี้อาจจะเป็น ปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ถูกต้อง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการ

ในส่วนข้อดี การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการองค์กรมากขึ้น ทั้งนี้ คำว่าอิสระ หมายถึง การมีสิทธิ์ตัดสินใจในการบริหารจัดการองค์กรตนเองได้ หรือตรงกับคำใน ภาษาอังกฤษว่า Autonomy การมีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดลักษณะสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ 1) การมีเสรีภาพทางวิชาการ 2) การมีความเป็นเลิศทางวิชาการ และ 3) การมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะช่วยให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ของตนในฐานะมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม ความมีอิสระ (Autonomy) จะต้องตั้งอยู่บนฐานสำคัญ คือ การบริหารจัดการโดยใช้ หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นความมีอิสระที่ถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ เกิดประโยชน์ต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถปรับตัวและปรับการบริหาร จัดการให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว โดยมีกลไกของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุม ดูแล การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับใน การบริหารจัดการในเรื่องต่างๆได้เอง ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การบริหาร

จัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 3 ประการ เมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ได้แก่ 1) การจัดการบุคคล 2) การจัดการงบประมาณและทรัพย์สิน และ 3) การจัดการโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนงานภายใน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 1. การบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยให้มีองค์การบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วม ยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit system) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส เป็นระบบให้คุณสำหรับผู้ทำดีมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องจัดให้มีกลไกให้ความเป็นธรรมต่างๆ ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่ขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง กำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ ที่เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงานของตนได้

#### 2. การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน

รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grant) ให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ซึ่งรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยสามารถทำการกู้ยืมเงิน และ/หรือลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ ได้เพื่อประโยชน์ของการดำเนินกิจการตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงิน และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จะต้องกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ให้มีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นกลไกภายในมหาวิทยาลัย และภายนอกโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบและมีกลไกผู้ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

### 3. การปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงาน

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถปรับโครงสร้างองค์กรภายในของตนให้เหมาะสมกับความต้องการในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตามพันธกิจพื้นฐานของมหาวิทยาลัย ซึ่งส่วนราชการทั่วไป การปรับโครงสร้างจำเป็นต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานภายนอกที่เป็นผู้กำกับดูแล และต้องออกเป็นกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการนอกจากการกำหนดโครงสร้างองค์กรและปรับปรุงโครงสร้างองค์กรได้เองแล้ว ก็ยังสามารถมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของตนเองให้เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของตน

สำหรับอุปสรรคของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีดังต่อไปนี้

1. ความไม่เข้าใจของสังคมต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสังคมยังมีความเข้าใจหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ถูกต้อง มีจำนวนมากที่ยังคิดว่าการแปรรูปของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นลักษณะเดียวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) จะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นเอกชน และรัฐจะไม่อุดหนุนทำให้มหาวิทยาลัยต้องเก็บค่าเล่าเรียน และค่าบริการอื่นๆ แพงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อผู้รับบริการ หรือนักเรียนนักศึกษา ซึ่งในความเป็นจริงแล้วตรงกันข้ามไม่ถูกต้อง การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิใช่การแปรรูปแบบ Privatization ทั้งนี้ รัฐยังคงสนับสนุนทรัพยากรให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระดับเดิมหรือใกล้เคียงระดับเดิม เพียงแต่ให้อิสระกับมหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการมากขึ้นเท่านั้น

### 2. การปรับเปลี่ยนตนเองของบุคลากร

บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสถานะเป็น “พนักงาน” มิได้เป็นข้าราชการ ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นต่อบุคลากรมี 2 ประการ คือ 1) สวัสดิการที่พนักงานได้รับอาจแตกต่างจากสวัสดิการของข้าราชการในเชิงความครอบคลุม เช่น มีครอบคลุมต่อครอบครัวของพนักงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการของแต่ละมหาวิทยาลัย และ 2) บุคลากรจะต้องได้รับการประเมินผลงานอย่างเข้มข้นขึ้น และต่อเนื่องไปถึงเรื่องการมีสัญญาจ้างที่จำกัดระยะเวลา โดยเฉพาะในระยะแรกของการเป็นพนักงาน

ทั้งนี้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งยังคงมีระบบการบริหารงานบุคคล 2 ระบบในมหาวิทยาลัยเดียวกัน กล่าวคือ มีระบบพนักงานและระบบข้าราชการ ซึ่งการบริหารงานในลักษณะนี้จะมี ความยุ่งยากและเกิดอุปสรรคในการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความมีประสิทธิภาพและความเป็นเลิศ

3. ปัญหาธรรมาภิบาลการที่มหาวิทยาลัยมีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการเหมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ในการจัดการตนเอง ซึ่งหากการบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลและมีระบบการตรวจสอบที่ดี ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น แต่หาก

มหาวิทยาลัยมิได้บริหารจัดการอย่างมีหลักธรรมาภิบาลแล้ว การให้อิสระในการบริหารจัดการ การตัดสินใจก็เหมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาภายในองค์กรและปัญหาต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งตัวผู้เรียนในมหาวิทยาลัยเองด้วย ซึ่งสะท้อนได้จากในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา เกิดกรณีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการและการดำเนินงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นจำนวนมาก

กล่าวโดยสรุป การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ “ทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ (Necessary but not Sufficient) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องใช้โอกาสที่มีปรับเงื่อนไขการดำเนินงานให้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้นทำให้การบริหารจัดการทั้งส่วนของวิชาการและส่วนของการดำเนินการอื่นเพื่อมุ่งสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดได้อย่างยั่งยืน