

ความเป็นของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : อดีตถึงปัจจุบัน

๑. ความนำ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำลังกล่าวถึงกันอยู่ในขณะนี้ มี ๒ ประเภท ประเภทแรกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่แรกตั้ง อีกประเภทหนึ่งเป็นการพัฒนาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและได้มีการเรียกกันอยู่หลายคำ เช่น มหาวิทยาลัยของรัฐนอกระบบราชการ มหาวิทยาลัยนอกระบบ มหาวิทยาลัยอิสระ มหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เป็นต้น ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไรก็ตาม ความหมายสั้น ๆ ก็คือ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีส่วนราชการที่สามารถพัฒนาระบบบริหารเป็นของตนเองที่สอดคล้องกับปรัชญาและจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย มีความเบ็ดเสร็จในตัว ลักษณะเช่นนี้ ตรงกับคำว่า "Autonomy" ซึ่ง Autonomy นั้น มิได้หมายความว่า เป็นอิสระ (independence) โดยไม่ต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยกลไกของรัฐ

๒. จุดเริ่มต้นของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๒.๑ การสัมมนาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความคิดที่จะพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ได้เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ คือ ได้มีการจัดสัมมนาเรื่องปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการสัมมนาครั้งนี้ ได้มีการพิจารณาปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัยในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งได้โยงไปสู่ความคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยควรจะออกจากระบบราชการ

๒.๒ การสัมมนาที่สวางคนิวาส

จากการสัมมนาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ส่งผลให้มีการสัมมนาที่สวางคนิวาส จังหวัดสมุทรปราการอีก ๓ ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ๒๕๑๐ และ ๒๕๑๓ โดยสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะในการสัมมนาครั้งที่ ๓ ได้มีการหยิบยกเอาเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับมาพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน แล้วประมวลสรุปข้อคิดเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ ได้ลงมติเห็นชอบในหลักการ และมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติ จัดทำรายละเอียดพร้อมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติที่จะให้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว เมื่อแล้วเสร็จสภาการศึกษาแห่งชาติได้นำเสนอสภการบริหารคณะปฏิวัติพิจารณาผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีผลเปลี่ยนแปลงการบริหารและสถานะของมหาวิทยาลัยจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงได้ส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณารายละเอียด พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่าง ๆ เพื่อที่สำนักนายกรัฐมนตรีจะได้ประมวลเสนอสภการบริหารคณะปฏิวัติต่อไป ผลการพิจารณาปรากฏว่า มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และคณะปฏิวัติยังไม่พร้อมที่จะให้การดำเนินการปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยตามแนวทางดังกล่าว เรื่องจึงชะงักลง

มหาวิทยาลัยในที่นี้ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ซึ่งมีทั้ง "มหาวิทยาลัย" และ "สถาบัน"

๒.๓ การปฏิรูปการศึกษาใน พ.ศ. ๒๕๑๗

แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่คณะกรรมการคิดว่าต้องการเวลาสร้างความพร้อมทั้งทางด้านรัฐบาลและมหาวิทยาลัย จึงมุ่งสร้างระบบอุดมศึกษาที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ แต่ให้มีเอกภาพในการบริหาร ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และมีการประสานงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษาให้ดีขึ้น รวมทั้งมีการเสนอให้จัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาใหม่ พัฒนาตลาดวิชาและดำเนินการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระไม่เป็นส่วนราชการในระยะต้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ แต่ความคิดดังกล่าวมิได้บรรลุผล

หลังจากนั้น ก็มีได้มีความพยายามใดๆ ที่เป็นรูปธรรมอีก นอกจากมีการประชุมสัมมนา กันอีกหลายครั้ง ในแต่ละครั้งได้หยิบยกเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งได้ส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการบริหารงานภายในมากกว่าส่วนราชการอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมิได้ทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระตามลักษณะความจำเป็นและความเหมาะสมของสถาบันวิชาการ

๓. ความต่อเนื่องของนโยบายในการพัฒนาความเป็นอิสระ

๓.๑ แผนอุดมศึกษาระยะยาว (พ.ศ. ๒๕๓๓-๒๕๔๗)

ทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗) ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมุ่งหวังให้การจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาวดังกล่าวมีลักษณะเป็นแผนรุกไปสู่อนาคตโดยมีฐานอยู่บนข้อมูลการวิจัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ของประเทศ ตลอดจนเป็นแผนที่ไวต่อการปรับตัวและมีกลไกการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง แผนดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลข้อหนึ่งในหกข้อ คือ "รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง"

๓.๒ การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการในช่วงแผนอุดมศึกษาระยะยาว

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐบาลในสมัยของ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายที่จะพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยได้กำหนดแนวทางไว้ ๒ แนวทาง แนวทางหนึ่ง คือ แก้ไขพระราชบัญญัติ จัดตั้งมหาวิทยาลัยให้มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ในครั้งนี้มีมหาวิทยาลัยยืนยันที่จะออกนอกระบบราชการและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีจำนวน ๑๖ แห่ง (จากจำนวน ๒๐ แห่ง) คณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๑๖ ฉบับ เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในการพิจารณาวันที่ ๒ และ ๓ ได้รับการบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ ๒๐ มีนาคม

๒๕๓๕ แต่ไม่ได้รับการพิจารณา เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ จึงมีมติให้เลื่อนการพิจารณาออกไป และโดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หมดอายุลง จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป

การนำมหาวิทยาลัย/สถาบันออกจากระบบราชการในครั้งนี้ กลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยได้แสดงออกในรูปแบบต่างๆ เช่น ทำหนังสือคัดค้านการออกนอกระบบไปยังผู้บริหารระดับสูงของประเทศ การชุมนุมประท้วง และการให้ความคิดเห็นทางสื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะในช่วงที่ร่างพระราชบัญญัติอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติกระแสคัดค้านจากบุคคลต่างๆ ทั้งภายในมหาวิทยาลัยและภายนอกมหาวิทยาลัยได้ปรากฏให้ทราบทางสื่อสิ่งพิมพ์อย่างสม่ำเสมอ ประเด็นสำคัญๆ ที่เป็นข้อกังวลของบุคคลเหล่านั้น สรุปได้ดังนี้

- (๑) ความต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล คือ ไม่มั่นใจว่านโยบายของรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันมากนักน้อยเพียงใด
- (๒) การยอมรับหลักการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (๓) หลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลยังไม่ชัดเจน
- (๔) การบริหารงานบุคคล เช่น ไม่มั่นใจในระบบบริหารงานบุคคลที่เข้ายากออกง่าย เพราะคิดว่าไม่มั่นคงเหมือนระบบราชการ เงินเดือนและผลประโยชน์ก็อยู่ยังไม่เรียบร้อยชัดเจน การมีระบบคู่ขนานในหน่วยงานเดียวกัน เป็นต้น
- (๕) การสรรหาผู้บริหารในระดับต่างๆ
- (๕) การเร่งรัดนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการให้เสร็จทันภายในวาระของรัฐบาล ทำให้ไม่มั่นใจว่าได้มีการกระทำด้วยความรอบคอบ และละเอียดถี่ถ้วนเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ภายในช่วงระยะเวลาแผนอุดมศึกษาระยะยาว ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นผลสำเร็จเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๓ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๕ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่จังหวัดเชียงราย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๑ นอกจากนี้ในปี พ.ศ.๒๕๔๑ ยังได้เปลี่ยนสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓.๓ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

ทิศทางการพัฒนาความเป็นอิสระและควมมีประสิทธิภาพของอุดมศึกษายังคงมีความต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ (มาตรา ๓๖) กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลมีทางเลือกระบบบริหารได้ ๒ ทาง คือ อาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ

๓.๔ เงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ ให้ความเห็นชอบเงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีกรอบนโยบายสำคัญที่ทบวงมหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบดำเนินการประกอบด้วย

(๑) มหาวิทยาลัยจะได้รับมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในส่วนงบดำเนินการที่มีใช้เงินเดือนตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ เป็นต้นไป โดยสร้างระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องความสามารถในการตรวจสอบได้ และความโปร่งใสในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

(๒) มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปี ๒๕๕๕ โดยที่ภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๑ จะมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย ๑ แห่ง ปรับสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๔. หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ในหลักการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดยทบวงมหาวิทยาลัย และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ ที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ การบริหารงานต่างๆ จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านต่างๆ ทั้งการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณและทรัพย์สิน และบริหารวิชาการ โดยสรุปดังนี้

(๑) การบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลซึ่งรวมถึงการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เงินเดือนและค่าตอบแทน การวางแผนกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคล

(๒) การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดระบบบริหารการเงิน การงบประมาณ และทรัพย์สิน ซึ่งรวมถึงการวางแผน การจัดหา การจัดสรร และการใช้ทรัพย์สิน กำหนดระเบียบวิธีและกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหา จัดสรร และการใช้ทรัพย์สิน ทั้งจากงบประมาณแผ่นดิน และเงินได้จากแหล่งต่างๆ

(๓) การบริหารวิชาการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตร การเปิดสอนหลักสูตร การจัดตั้ง ยุบ เลิก หน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย การพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา และการดำเนินการทางวิชาการอื่นๆ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ และต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานวิชาการของหน่วยงานกลาง

รายละเอียดปรากฏใน "หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล จัดทำโดยสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย"

๕. การเตรียมการของทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา)

๕.๑ การกำหนดหลักการการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยที่อยู่ระหว่างการเตรียมการปรับเปลี่ยนสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และหลักการการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเมื่อเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ สรุปได้ดังนี้

๕.๑.๑ ในระยะที่เตรียมการเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การจัดสรรงบประมาณยังคงใช้เกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนการบริหารงบประมาณ มหาวิทยาลัยสามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณส่วนที่มีใช้เงินเดือนได้ และให้ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดระเบียบกลางในการบริหารงบประมาณโดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป พร้อมทั้งให้มีระบบการกำกับ การติดตาม และการตรวจสอบด้วย

๕.๑.๒ เมื่อเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว รัฐจะจัดสรรงบประมาณอุดหนุน ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่ออุดหนุนกองทุนคงยอดเงินต้นที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และอุดหนุน ค่าใช้จ่ายประจำปีทั้งที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายลงทุน โดยแสดงรายการงบประมาณเฉพาะ ค่าใช้จ่ายลงทุนที่ต้องผูกพันข้ามปีงบประมาณเท่านั้น

๕.๑.๓ ให้ทบวงมหาวิทยาลัยรับข้อสังเกตของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและ คณะรัฐมนตรี ดังนี้

(๑) ทบวงมหาวิทยาลัยควรมีระบบการกำกับและดูแลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปโดยใกล้ชิด

(๒) ควรกำหนดเงื่อนไขให้มหาวิทยาลัยต้องพัฒนาระบบงบประมาณให้เอื้อต่อการวางแผนและการประเมินผลระบบต้นทุนที่ให้ข้อมูลใช้ประเมินผล ระบบการประเมินผลที่สามารถประเมิน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด และความคุ้มค่า อย่างเป็นรูปธรรม ระบบการตรวจสอบภายใน และภายนอกที่ครอบคลุมด้านการเงิน การบริหาร และผลงานจากมติคณะรัฐมนตรีในข้อ ๕.๑ ทบวงมหาวิทยาลัยได้ออกระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยว่าด้วยการโอนเงินประจำงวดของสถาบันอุดมศึกษา ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒

๕.๒ การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ได้มอบอำนาจการบริหารงาน บุคคลในส่วนที่ยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การ บรรจุ การรับโอน การเปลี่ยนระดับตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่งเป็นระดับสูงขึ้น การกำหนดให้มี ตำแหน่งระดับชำนาญการ เชี่ยวชาญ และชำนาญการพิเศษ ระดับ ๙ การยกเว้นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง การเปลี่ยนเงื่อนไขการบรรจุ เป็นต้น

๕.๓ การปรับระบบการบรรจุบุคลากร

จากมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ข้าราชการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๑ ที่ไม่ให้ส่วนราชการเพิ่มอัตราใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๑ และให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐ ของจำนวนตำแหน่งที่ว่างลงจากเกษียณอายุราชการ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๐ ให้นำมารวมกันแล้วมอบให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็น และมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐที่ต้องการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐไม่ให้เพิ่มขึ้นที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ มาตรการดังกล่าวกำหนดให้ทุกส่วนราชการระงับข้อเสนอเปลี่ยนแปลงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง สวัสดิการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดสำหรับตำแหน่งที่กำหนดขึ้นใหม่ และระงับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่

มาตรการเหล่านี้ถึงแม้เป็นมาตรการที่ดีที่จะให้ส่วนราชการปรับลดบทบาท ภารกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน แต่ก็กระทบต่อบทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการดังกล่าวและเป็นการเตรียมการรองรับการปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่มีใช้ส่วนราชการหรือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี ๒๕๕๕ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้เสนอคณะรัฐมนตรี ขอปรับปรุงระบบการบรรจุบุคลากรใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ และ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ได้อนุมัติในหลักการ ให้มหาวิทยาลัยจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ โดยให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างในหมวดเงินเดือนอุดหนุน เงินอุดหนุนทั่วไป จนกว่ามหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามจำนวน

- (๑) อัตราว่างที่เกิดจากการเกษียณอายุราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา
- (๒) อัตราว่างโดยเหตุอื่นที่มีใช้ว่างจากเกษียณอายุราชการ
- (๓) อัตรานักเรียนทุนที่มีข้อผูกพันตามสัญญา
- (๔) อัตราเพิ่มใหม่สำหรับมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่และอยู่ระหว่างการพัฒนาโดย

จัดสรรในอัตราข้าราชการแรกบรรจุ บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ ๗๐ ของอัตราแรกบรรจุสำหรับ บุคลากรสาย ก ส่วนบุคลากรสาย ข จัดสรรในอัตราข้าราชการแรกบรรจุ บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ ๕๐ ของอัตราแรกบรรจุ ทั้งนี้ ให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดจำนวนบุคลากรที่จะจ้างและอัตราค่าจ้างตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย

๕.๔ การสนับสนุนการดำเนินการของมหาวิทยาลัย

๕.๔.๑ จัดทำแผนปฏิบัติการในการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทบวง - มหาวิทยาลัยได้ขอให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งพิจารณาว่าจะมีแผนการในการปรับเปลี่ยนสถานภาพอย่างไร โดยเน้นให้แต่ละมหาวิทยาลัยสร้างความเข้าใจกับประชาคมในมหาวิทยาลัยเป็นเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการ

ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และร่วมกันปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารด้านต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยตามหลักการที่ตกลงร่วมกันให้สามารถปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและรองรับการตรวจสอบจากสังคมด้วย แล้วจึงยกร่าง พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว หลังจากนั้นให้มหาวิทยาลัยเสนอแผนปฏิบัติการของแต่ละแห่งต่อทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อประมวลเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ และเนื่องจากมหาวิทยาลัยบางแห่งไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน ทบวงมหาวิทยาลัยจึงขอให้มหาวิทยาลัยปรับแผน และทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอขอทบวงมหาดินคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงแผนปฏิบัติการเป็นครั้งที่ ๒ (มติกรมเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓) โดยในแผนปฏิบัติการดังกล่าวกำหนดไว้ว่า จะได้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จำนวน ๒๐ แห่ง ดังนี้

(๑) ภายในปี ๒๕๔๒ เดิมจำนวน ๕ แห่ง ขอปรับใหม่เป็น ๒ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยนเรศวร และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(๒) ภายในปี ๒๕๔๓ จากเดิมมีจำนวน ๖ แห่ง ขอปรับปรุงใหม่เป็นจำนวน ๘ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยทักษิณ

(๓) ภายในปี ๒๕๔๔ เดิมจำนวน ๖ แห่ง ขอปรับใหม่เป็น ๘ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

(๔) ภายในปี ๒๕๔๕ มีจำนวน ๒ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

๕.๔.๒ การให้การสนับสนุนและการทำความเข้าใจกับประชาคมภายในมหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำสมุดปกขาว เรื่อง "หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๑ และได้จัดสัมมนาระดับชาติเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ เพื่อทำความเข้าใจในหลักการของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและนโยบายรัฐบาลให้ตรงกัน รวมทั้งได้จัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยนำไปทำกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้าใจและเผยแพร่หลักการและแนวปฏิบัติต่อประชาคมมหาวิทยาลัย และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น การทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติ การเตรียมร่างระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ การเตรียมความพร้อมระบบบริหารในด้านต่างๆ ที่มีความจำเป็นตามแนวทางของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การประชาสัมพันธ์การออกนอกระบบราชการด้วยวิธีการต่างๆ เป็นต้น

๕.๖ มติคณะรัฐมนตรีต่อข้อเสนอของทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา)

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ลงมติเห็นชอบในหลักการตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอทั้ง ๓ ข้อ คือ หลักการการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แหล่งงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และการจัดเงินกองทุนคยอดเงินต้น โดย

(๑) การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ให้อิสระกับมหาวิทยาลัยนั้นให้ทุกมหาวิทยาลัย คำนึงถึงเป้าหมายสูงสุด คือ คุณภาพของการศึกษา

(๒) โดยหลักการ ไม่ควรมีบุคลากร ๒ ประเภท (ข้าราชการและพนักงาน) ในหน่วยงานเดียวกัน ควรมีประเภทเดียว แต่หากมีความจำเป็นในระยะแรก ก็อาจให้มีบุคลากร ๒ ประเภทไปก่อน โดยกำหนดกรอบเวลาการปรับเปลี่ยนให้มีประเภทเดียว

(๓) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้ข้าราชการที่ปรับเปลี่ยนเป็นพนักงาน มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่อเนื่อง

(๔) ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการจัดตั้งกองทุนคยอดเงินต้นตามความจำเป็น เหมาะสม และสอดคล้องกับฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ

(๕) การยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่มหาวิทยาลัยที่จะปรับเปลี่ยนสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการยกเว้นภาษีเงินได้

(๖) ให้กระทรวงการคลังรับไปพิจารณากำหนดไว้ในกฎหมายภาษีอากรที่ออกตามความในประมวลรัษฎากร ให้ผู้บริจาคเงินได้หรือทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัย ได้รับสิทธิและประโยชน์ทางภาษีเช่นเดียวกับก่อนที่จะมีการเปลี่ยนสภาพ

(๗) ให้คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้ "ข้าราชการ" รวมถึงพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย

(๘) ให้กระทรวงการคลังร่วมกับทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงบประมาณ พิจารณาการจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินเดือนเพิ่มร้อยละ ๖๐ จากอัตราเงินเดือนปัจจุบันของข้าราชการโดยคำนึงถึงสัดส่วนบุคลากรที่เป็นพนักงานต่อข้าราชการ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(๙) ให้มหาวิทยาลัยต้องรายงานรายรับและรายจ่ายให้รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งควรเร่งรัดการสร้างระบบบริหารจัดการรวม ๗ ประการ ตามความเห็นของสำนักงบประมาณด้วย

(๑๐) เห็นชอบให้คงสิทธิการค้ำประกัน หรือสิทธิการประกันตัวของบุคคลที่เป็นพนักงานถาวรของมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับข้าราชการ

(๑๑) เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินการปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐชัดเจนแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรเร่งรัดการพิจารณา และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ควรเร่งรัดร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกำหนดเวลา

(๑๒) กระทรวงการคลังควรปรับปรุงกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้มีการตอบสนองความต้องการในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อมิให้มีการปิดกั้นโอกาสแก่ผู้มีความรู้ความสามารถที่มีฐานะยากจน

(๑๓) ให้ทบวงมหาวิทยาลัยและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ติดตามการดำเนินงาน แล้วรายงานความคืบหน้า ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ

๖. จุดแข็งและจุดอ่อนในการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ระบบใด ๆ ก็ตามย่อมมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน การพัฒนาระบบบริหารของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นระบบบริหารที่มีใช้ส่วนราชการ ก็ทำนองเดียวกัน ซึ่งสามารถสรุปจุดแข็งและจุดอ่อนได้ดังนี้

๖.๑ จุดแข็ง

(๑) มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่ง การดำเนินงานทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ต้องอาศัยความเป็นอิสระและการมีเสรีภาพทางวิชาการอย่างมาก เพื่อที่จะได้ค้นคว้าหาความรู้ใหม่ และถ่ายทอดความรู้นั้นให้เกิดประโยชน์แก่สังคม อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระนั้นได้กำหนดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้มหาวิทยาลัยใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระจนเกินขอบเขต

(๒) มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง พร้อมทั้งกำหนดวิธีการปฏิบัติที่จะทำให้เกิดความคล่องตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันทั่วทั้งที่

(๓) มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถพัฒนาระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะงานและธรรมชาติของมหาวิทยาลัยได้เอง ดังนี้

(๓.๑) การจัดโครงสร้างองค์กร มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดรูปแบบขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย และมีอำนาจจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น

(๓.๒) การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดและดำเนินการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง รวมทั้งการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน ฯลฯ ซึ่งทำให้คล่องตัวและสามารถเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้

(๓.๓) การบริหารงานวิชาการ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการเปิดหลักสูตรสาขาวิชาต่าง ๆ กำหนดเนื้อหาสาระของหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน คุณสมบัติของผู้สอน ฯลฯ ที่สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานวิชาการของหน่วยงานกลาง เช่น มาตรฐานหลักสูตร การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

(๓.๔) การบริหารการเงิน มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น เพื่อให้เหมาะสมกับงานมหาวิทยาลัยและวิทยาการที่ปรับเปลี่ยนใหม่

นอกจากนี้ การกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ย่อมทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้เหมาะสมกับภารกิจของมหาวิทยาลัยในแต่ละด้าน ตามนโยบายและแผนงานของมหาวิทยาลัยได้ดีกว่าการจัดสรรงบประมาณตามวิธีการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(๔) การกำหนดให้การดำเนินงานสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรปกครองสูงสุดนั้น ทำให้ขั้นตอนในการดำเนินงานน้อยลง ส่งผลให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) มหาวิทยาลัยกับรัฐบาลยังมีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังรับเงินอุดหนุนจากรัฐ แต่ความสัมพันธ์จะเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแลมากกว่าการบังคับบัญชา

(๖) การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้การบริหารจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพ เพราะกระจายอำนาจการบริหารให้แก่สถานศึกษา ทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพขึ้น

๖.๒ จุดอ่อน

(๑) มหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการมานาน อาจมีผลทำให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยมีจิตใจผูกติดอยู่กับระบบราชการ (Bureaucratic Mentality) คือ มีความคิดที่ยึดติดกับระเบียบ จนกระทั่งคิดว่ากฎระเบียบสำคัญกว่าจุดมุ่งหมาย และหากคนเหล่านี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมได้ อาจส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยที่ต้องการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ยึดติดกับระบบราชการ

(๒) การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งบุคลากรก็ต้องเปลี่ยนไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย อาจทำให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในอาชีพเมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความมั่นคงมาก

(๓) การให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดกฎเกณฑ์ หรือระเบียบในเรื่องต่างๆ เอง ถ้ามีความแตกต่างกันมาก อาจทำให้เกิดการแข่งขันสูง หรือเกิดการไหลจากมหาวิทยาลัยหนึ่งไปสู่มหาวิทยาลัยหนึ่ง

(๔) การกำหนดให้การดำเนินงานทุกอย่างสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด ถ้าหากสภามหาวิทยาลัยไม่เข้มแข็ง ก็จะทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่ประสบผลสำเร็จได้

(๕) ยังมีความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ความไม่เข้าใจนี้ นำมาซึ่งทัศนคติเชิงลบ เช่น มีความคิดว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคิดค่าเล่าเรียนแพง รัฐไม่ใช้งบประมาณสนับสนุน ผู้มีฐานะดีเท่านั้นจึงจะได้เรียนมีการสอนเฉพาะวิชาที่เป็นความต้องการของตลาด เป็นต้น

๗. หลักการกลางมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

(๑) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในจำนวนที่เพียงพอที่จำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

(๒) การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริหารวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม ต้องมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม นโยบายของรัฐบาล และแผนการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ การผลิตบัณฑิตต้องให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(๓) ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกลไกของสภามหาวิทยาลัยที่จะกำหนดระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้เองภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

(๔) สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย กำหนดให้องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากบุคคลภายนอก ๑ คน ซึ่งจะต้องสรรหาจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอ โดยการบริหารมหาวิทยาลัยให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใสไม่ใช้วิธีการเลือกตั้งแต่ให้ใช้วิธีการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

(๕) การบริหารมหาวิทยาลัยให้ใช้หลักบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ในการออกระเบียบ ข้อบังคับและแนวทางในการดำเนินกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย

(๖) การบริหารงานบุคคล เมื่อเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วข้าราชการและลูกจ้างประจำของมหาวิทยาลัยสามารถเลือกสถานภาพได้ตามความสมัครใจ หากสมัครใจเปลี่ยนสถานภาพภายหลังกฎหมายใช้บังคับก็จะมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด ซึ่งการบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยมีองค์การบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วมยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit System) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส

(๗) งบประมาณและทรัพย์สิน ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนที่เพียงพอ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยให้ถือว่าเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

มหาวิทยาลัยสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ รวมทั้ง อสังหาริมทรัพย์ที่มี ผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ ของมหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จัดหาประโยชน์จากที่ ราชพัสดุได้ และรายได้ที่เกิดขึ้นให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงินและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดแย้งกับ มาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การจ่ายเงินต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการ อนุมัติของสภามหาวิทยาลัย และมีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

(๘) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและ สนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างสถาบันการศึกษา ชุมชน สถานประกอบการ และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

(๙) การบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสรีเต็มที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและ มาตรฐานทางวิชาการที่รัฐกำหนด โดยให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร

มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัย และนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อ สังคม ชุมชน และประเทศชาติ

(๑๐) การกำกับ ตรวจสอบ ให้มีการกำกับ ตรวจสอบโดยกลไกภายในและภายนอก มหาวิทยาลัย

การกำกับ ตรวจสอบภายใน ให้สภามหาวิทยาลัยวางระเบียบและกลไกเพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยมี ส่วนร่วม

การกำกับ ตรวจสอบภายนอก ให้กระทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลไก งบประมาณ นโยบายของรัฐบาล และระบบการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ในกรณีที่มีการ ดำเนินงานของมหาวิทยาลัยขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม อันดี หรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายใน มหาวิทยาลัย หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีที่กำกับ ดูแล นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา