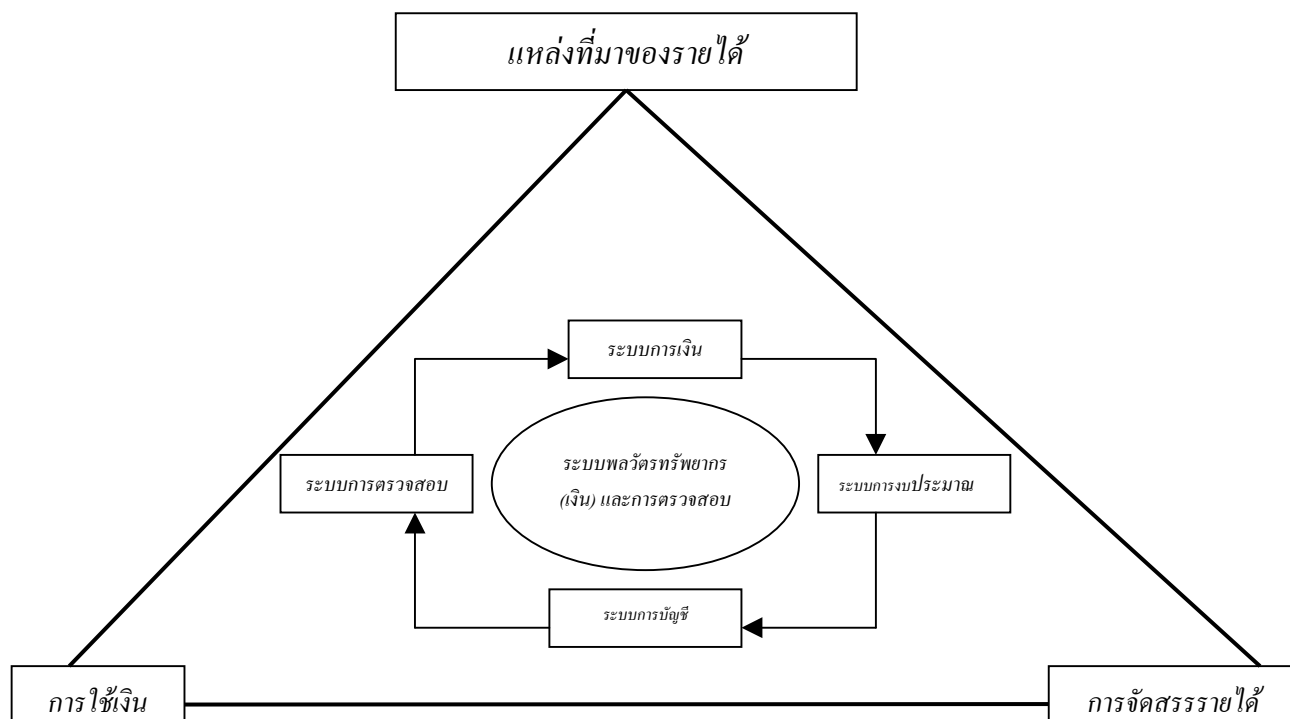


โดยทั้งหมด ต้องควบคุมไว้ด้วยหลักการใหญ่ของการบริหารทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบคือความเข้มงวด และความเอจจริงเอจ้งในการควบคุมและสร้างวินัยในการงบประมาณของมหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ของทุกส่วนอาจนำมาสร้างเป็นเงื่อนไขซึ่งกันและกัน ได้ดังนี้



2.2 เกมการประเมินระบบ

จากการให้ความสำคัญในความหลากหลายและความแตกต่างในธรรมชาติของแต่ละมหาวิทยาลัย ระบบการเงินของมหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีเกณฑ์กลางสำหรับการประเมินระบบที่แต่ละสถาบันพัฒนาขึ้นมาว่ามีบรรทัดฐานเดียวกันหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถประกันคุณภาพการจัดการและการบริหารทรัพยากรของระบบอุดมศึกษาในองค์กรรวมของประเทศได้

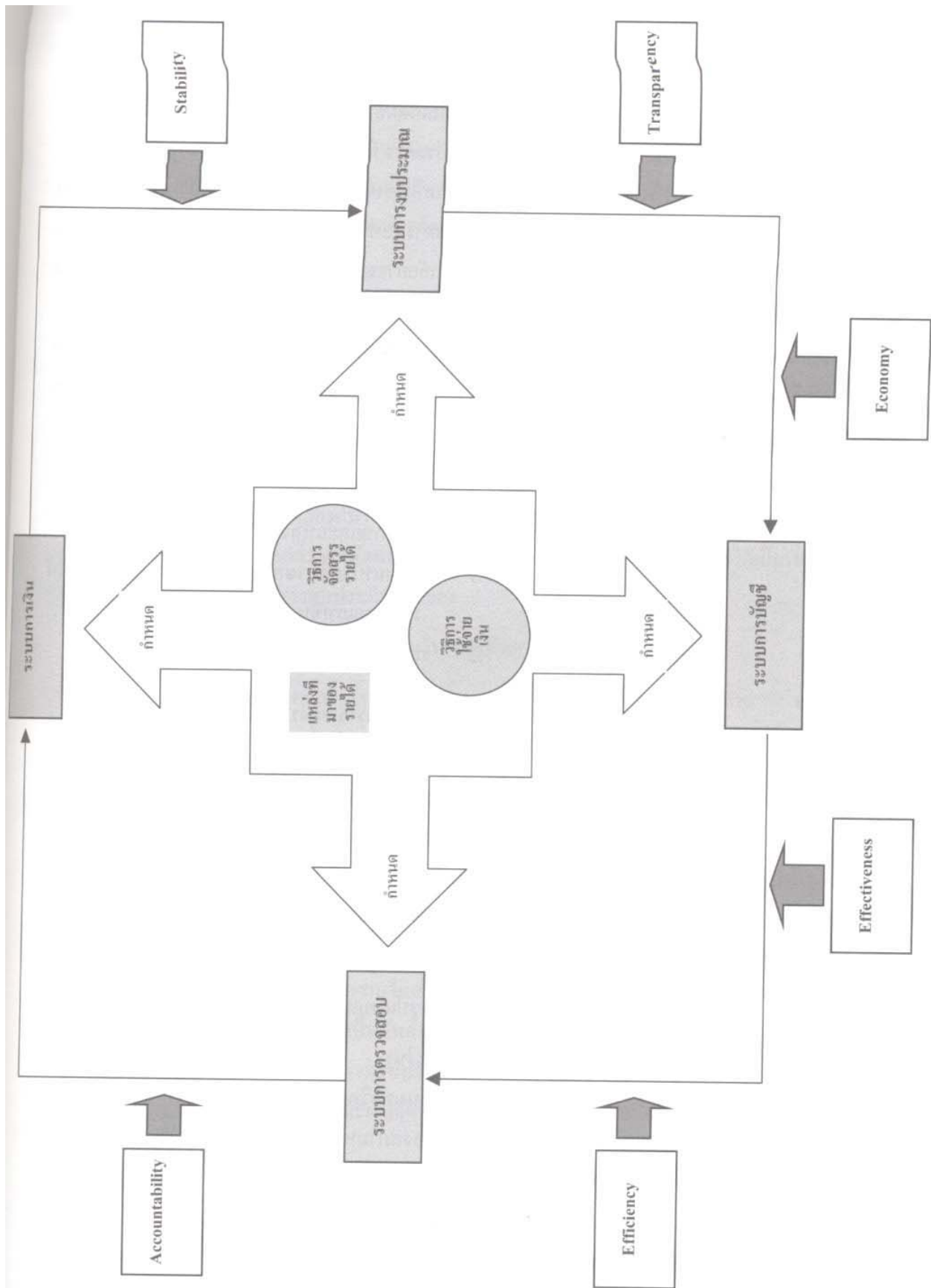
เกณฑ์กลางนี้ควรเน้นการประเมินในลักษณะเฉพาะของส่วนประกอบทั้ง 4 ความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบหรือไม่ โดยให้พิจารณาศักยภาพ (Performance) ของระบบในองค์กรรวม ที่สามารถตอบสนองสังคมและเจ้าของแหล่งที่มาของรายได้มหาวิทยาลัย ในสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

1. ความถือได้ (Accountability)
2. ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness)
3. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)
4. ความประหยัด (Economy)
5. ความโปร่งใส ซึ่งแจ้งได้ (Transparency)
6. ความมีเสถียรภาพ (Stability)

หากระบบสามารถผ่านเกณฑ์ทั้ง 6 ประการได้ ถือว่าระบบนั้นมีคุณภาพเพียงพอที่จะเป็นระบบการเงินของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นได้

โดยแนวความคิดที่นำเสนอทั้งหมด ผู้ศึกษาได้นำมาประมวลเป็นข้อเสนอระบบพลวัตรทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบได้ ดังแสดงในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ข้อเสนอรูปแบบจำลองระบบพลวัตรทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ



3. กลวิธีการสร้างระบบเบื้องต้นที่สามารถดำเนินการได้ทันที

3.1 งบประมาณเงินนอก

ในทางปฏิบัติเพื่อให้หลักการข้างต้นเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเต็มที่ มหาวิทยาลัยต้องพิจารณาปรับเงื่อนไขขององค์ประกอบควบคุมระบบทั้ง 3 ประการ คือ รายได้และแหล่งที่มาของรายได้ การจัดสรรรายได้ และการบริหารและการใช้รายได้ใช้เงินเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงกำหนดลักษณะของส่วนประกอบย่อยของระบบทั้ง 4 คือ ระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบ ให้เป็นตัวแปรตาม โดยนัยนี้ แต่ละมหาวิทยาลัยอาจจะมีระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบมากกว่า 1 ระบบ หลักการนี้เป็นจุดเปลี่ยนแปลงหลักที่เกิดการปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่มหาวิทยาลัยมีความเคยชินกับวิธีการปฏิบัติของราชการที่มีเพียงระบบเดียวไม่ว่า งบประมาณเงินรายได้นั้นจะมาจากแหล่งเงินใด ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารทรัพยากร (เงิน) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และที่มาของแหล่งเงินนั้นอยู่เนืองๆ

การดำเนินงานมุ่งสร้างความเป็นอิสระให้กับมหาวิทยาลัยใน 3 ประเด็น คือ

- ความเป็นอิสระที่ 1** อิสระในประเภทและแหล่งที่มาของรายได้ โดย
- 1.1 เพิ่มแหล่งที่มาของรายได้นอกงบประมาณให้มากประเภทขึ้น
 - 1.2 แสวงหา/ระดม เพื่อเพิ่มปริมาณรายได้

จากแหล่งที่มาแต่ละประเภทให้มากขึ้นผลรวมของรายได้เงินนอกงบประมาณจะมากขึ้นในขณะที่ยกงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐก่อนข้างมีจำนวนที่คงที่ ดังนั้นสัดส่วนระหว่างมูลค่างบประมาณแผ่นดินกับงบประมาณเงินนอกจะปรับเปลี่ยนไปจากปัจจุบัน ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยสามารถพัฒนา/สร้าง/มีโอกาที่จะสร้างศักยภาพของตนเองในการแสวงหารายได้เงินนอกงบประมาณให้เพิ่มมากขึ้นทั้งในแง่ของจำนวน/มูลค่าและอัตราการเพิ่มที่เร็วกว่างบประมาณแผ่นดิน ความเป็นอิสระในการบริหารหน่วยงานจะเกิดขึ้น นั่นคือ การดำเนินงานที่ไม่ต้องพึ่งพาหรืออยู่ภายใต้การกำกับ/การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด

- ความเป็นอิสระที่ 2** อิสระในรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณ

ความเป็นอิสระในทรัพยากร (เงิน) จะเกิดขึ้นทันทีโดยผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณเงินรายได้ (เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน) ปัจจุบันมหาวิทยาลัย มีอิสระในการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณเงินนอกได้เองอยู่แล้วตามอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยไม่ต้องปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติใหม่แต่อย่างใด เงื่อนไขอยู่เพียงแต่การดำเนินงานต้องอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส พร้อมชี้แจงและพร้อมรับการตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ ทั้งจากรัฐและสังคม ธรรมชาติของความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณจะสัมพันธ์โดยตรงกับจุดมุ่งหมายและ

วัตถุประสงค์ของรายได้แต่ละประเภท ทำให้การใช้จ่ายเงินมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป รายละเอียดที่เกี่ยวข้องของแต่ละส่วนจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนก่อนการระดมเงิน เช่น

วัตถุประสงค์ตามประเภทและที่มาของเงินบริจาคเฉพาะกิจ เช่น ทุนการศึกษา
 วัตถุประสงค์ตามประเภทค่าธรรมเนียมและค่าหน่วยกิตที่เรียกเก็บจากนิสิตนักศึกษา
 วัตถุประสงค์ตามประเภทและลักษณะของกิจกรรมบริการวิชาการ
 วัตถุประสงค์ตามประเภทของการให้บริการอาคารสถานที่
 วัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพย์สิน
 เป็นต้น

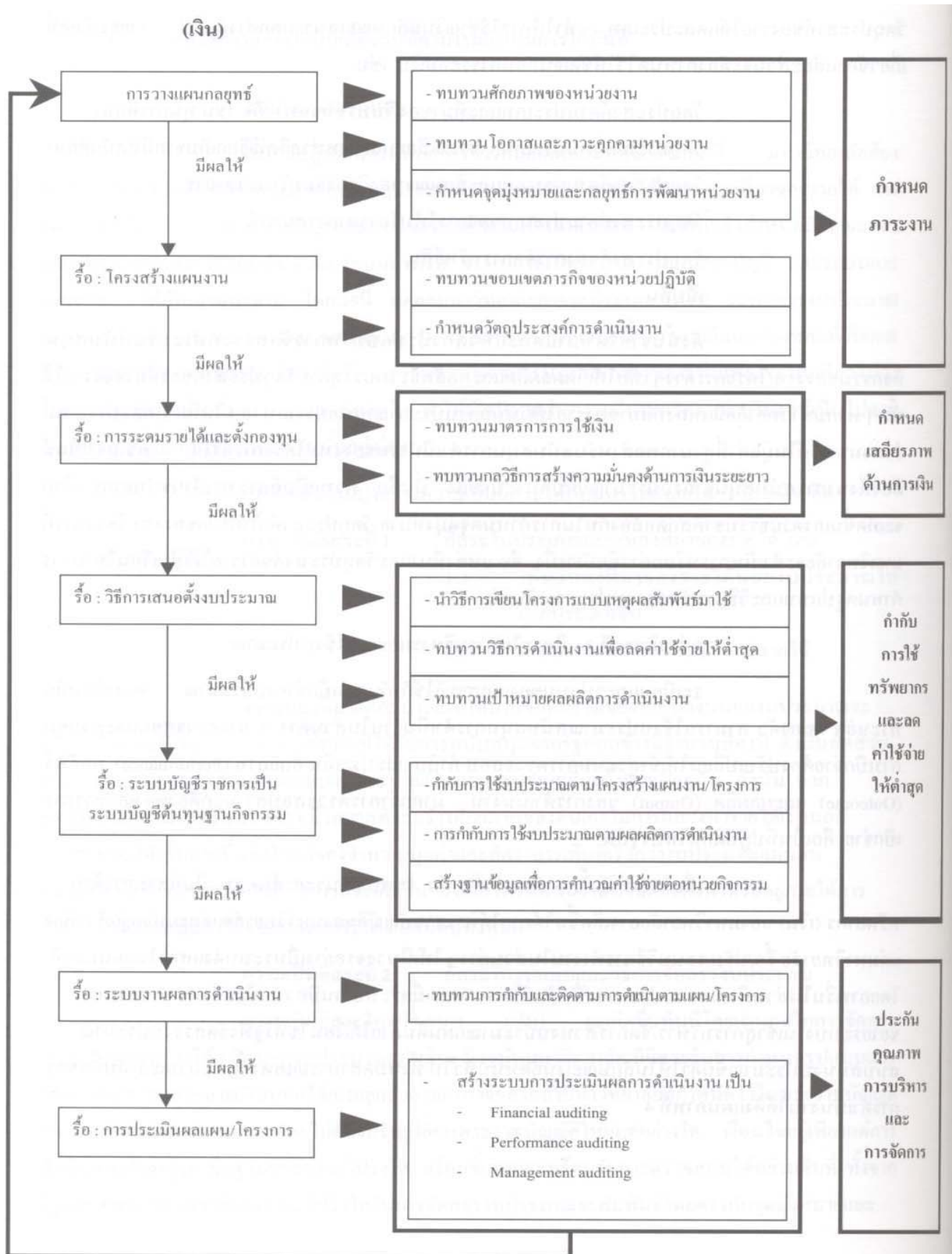
ดังนั้นรายได้ที่มาจากแต่ละแห่งต้องมีรูปแบบในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของงาน/โครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์รวมบรรลุตามวัตถุประสงค์ของที่มาของรายได้ นั้นๆ หากมหาวิทยาลัยมีแหล่งที่มาของรายได้เงินนอกงบประมาณหลายประเภท และในที่มาแต่ละประเภทนี้ จำนวนรายได้ในมูลค่าที่สูงมากพอสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของงาน/โครงการต่างๆ ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินจะน้อยลง นั่นคือ ความเป็นอิสระทางด้านทรัพยากร (เงิน) จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติสอดคล้องกันในการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์เป้าหมายของงาน/โครงการที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แหล่งที่มาและวัตถุประสงค์ของรายได้เป็นเงื่อนไขในการกำหนดรูปแบบและวิธีการ จัดสรรงบประมาณนั่นเอง

ความอิสระที่ 3 อิสระในการบริหารและการใช้งบประมาณ

ระเบียบและรูปแบบของเอกสารที่ใช้กำกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ควรเน้นหลักประหยัด คล่องตัว สามารถใช้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ การตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายต้องปรับเปลี่ยนให้เข้าสู่ระบบการตรวจสอบ กำกับ และประเมิน ศักยภาพ (Performance) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลผลิต (Output) ของการดำเนินงาน มากกว่าการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารการเบิกจ่าย คือเป็นที่ปฏิบัติกันในปัจจุบัน

เมื่อโยกกลวิธีทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน จะพบว่าในระยะต้นความเป็นอิสระทางด้านทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัยอาจเกิดขึ้นได้ภายใต้พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่แล้ว เพียงแต่มหาวิทยาลัย รื้อ/ปรับ ระบบวิธีการทำงานในส่วนต่างๆ ให้เป็นวงจรอย่างเป็นระบบดังแสดงในแผนภาพที่ โดยอาจเริ่มในส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นอันดับแรก และเมื่อระบบงานมีความเข้มแข็งพอ อาจสามารถขยายระบบงานเข้าสู่การบริหาร/จัดการส่วนงบประมาณแผ่นดินภายใต้เงื่อนไขที่รัฐพึงจัดสรรงบประมาณสนับสนุนงบประมาณขั้นต่ำในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ทั้งหมดสามารถแสดงขั้นตอน และลำดับขั้นของการดำเนินงาน ได้ดังแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 2 วงจรการรื้อปรับระบบการบริหารและจัดการเพื่อสร้างความเป็นอิสระทางด้าน
ทรัพยากร

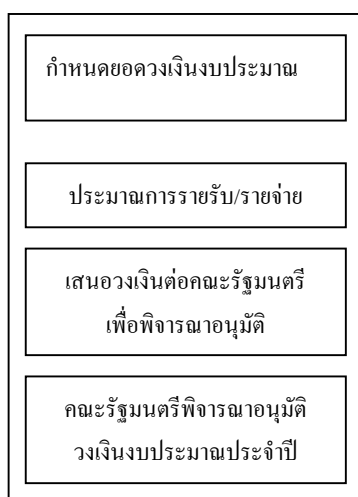


3.2 การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแผ่นดิน จำแนกรายการและรายหมวดเป็น งบประมาณเงินอุดหนุน

ส่วนเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ คือ การสร้างระบบและศักยภาพการวางแผนระยะยาว (การวางแผนกลยุทธ์) และการประเมินผลขึ้นเป็นกลไกสำคัญด้านหนึ่งของการบริหารและการจัดการทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ

องค์ประกอบภาระงานที่ต้องบริการในระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน (ส่วนงบประมาณแผ่นดิน : หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป)

3.2.1 ส่วนการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ



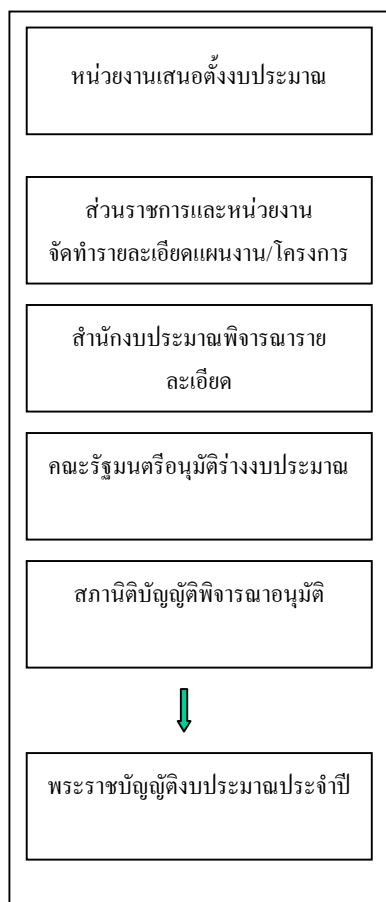
การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) ซึ่งเป็นการวางแผนระยะยาว ทั้งในส่วนข้อตกลงกิจกรรมและประมาณการรายรับ/รายจ่าย ที่หน่วยงานต้องจัดทำและเสนอเพื่อทำความเข้าใจกับรัฐบาล ในหลักการและสำนักงบประมาณจะเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้มากขึ้นกว่าเดิมที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นไปตามสิ่งที่กำหนดในส่วนแผนการปฏิบัติ รัฐบาลระบบการทำงานภาครัฐ และในส่วนที่เป็นแนวปฏิบัติของสำนักงบประมาณที่ต้องการให้มีการเสนอแผนงานและแผนเงินเป็นเวลาดำเนินการ 1 – 3 ปี ดังนั้น ระบบการ

วางแผนระยะยาวการวางแผนระยะยาวของมหาวิทยาลัย ในลักษณะของการวางแผนกลยุทธ์ ที่มีระยะเวลาของแผน 10 – 15 ปี จะต้องได้รับการสร้างขึ้นใหม่เพิ่มจากระบบแผนงานปกติที่ทุกมหาวิทยาลัยได้ถือปฏิบัติอยู่แล้วใน 2 ลักษณะ คือ การวางแผนระยะกลาง (ระยะเวลา 3 – 5 ปีการทำงานตามระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ) และแผนดำเนินงาน หรือแผนงบประมาณประจำปี การสร้างระบบแผนงานระยะยาวขึ้นมาใหม่ให้มีความสัมพันธ์กับระบบแผนงานในลักษณะเดิมที่ถือปฏิบัติอยู่จะมี มีข้อจำกัดสำคัญที่ควรคำนึงถึง คือ

1. ความแตกต่างและความหลากหลายของระบบการวางแผนงานระหว่างมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
2. ความด้อยประสิทธิภาพทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของบุคลากรด้านการวางแผนของหน่วยปฏิบัติ

เป็นประเด็นที่มหาวิทยาลัยที่ต้องเร่งสร้างศักยภาพของระบบและศักยภาพของบุคลากร (แผนกลยุทธ์) ขึ้นใหม่อย่างเร่งด่วน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลสำคัญที่สามารถยืนยันขอบเขตภาระงาน และวงเงินงบประมาณกับหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องมีการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณประจำปีให้มหาวิทยาลัยพึงได้รับจัดสรรได้

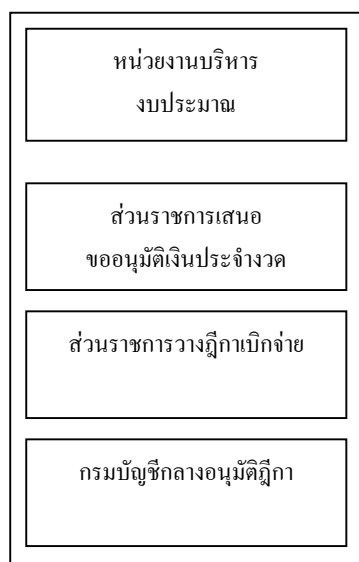
3.2.1 ส่วนหน่วยงานเสนอตั้งงบประมาณประจำปี



มหาวิทยาลัยจะได้รับจัดสรรงบประมาณรายงานในลักษณะหมวดอุดหนุนทั่วไป ในขั้นตอนระบบวิธีการงบประมาณทุกมหาวิทยาลัย ยังคงต้องจัดทำและนำเสนอเอกสารเสนอตั้งงบประมาณประจำปีโดยแสดงเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณที่ชัดเจนและขอวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ต้องการสนับสนุนจากรัฐตามแบบเอกสารและระยะเวลาที่สำนักงบประมาณกำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายภาระงานและขอวงเงินงบประมาณต้องสอดคล้องกับหลักการและอยู่ภายในกรอบของแผนระยะยาว (แผนกลยุทธ์) ที่ได้ทำความตกลงและได้รับอนุมัติในหลักการจากรัฐบาลแล้ว อย่างไรก็ตามการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในปีงบประมาณหนึ่งงบประมาณ อยู่ปีงบประมาณใดด้วย จะยังต้องขึ้นอยู่กับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นสำคัญ นอกจากนี้การปรับแต่งขอบเขตเป้าหมายภาระงานและวงเงินงบประมาณ

กำหนดในแผนกลยุทธ์ ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะทำหน้าที่กำกับและสร้างความต่อเนื่องของการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณให้อยู่ในทิศทางเดียวกัน ที่ต้องสร้างขึ้นให้เป็นวัฒนธรรมปกติของการบริหารมหาวิทยาลัยและจัดการทรัพยากรของมหาวิทยาลัย หลักการและกลวิธีการของการบริหารแผนในลักษณะ Rolling plan ยังเป็นอีกหนึ่งหลักการที่ควรจะต้องนำมาปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ การกำกับและติดตามผลการดำเนินงานจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การปรับแต่งแผน มีความเป็นไปได้จริงมากที่สุด นอกเหนือจากการแก้ไขข้อจำกัดในส่วนของมหาวิทยาลัยแล้ว วิธีการและกลวิธีการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของหน่วยงานภาครัฐและในองค์กรระดับนโยบายของประเทศยังคงเป็นข้อจำกัด คงเป็นข้อจำกัดที่ต้องปรับแต่งกระบวนการและวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้อง รับกันกับการปฏิรูประบบการบริหาร/การจัดการทรัพยากรของมหาวิทยาลัย จึงจะสามารถยังประโยชน์ให้กับการอุดมศึกษาของประเทศอย่างสูงสุด ทั้งในส่วนหน่วยงานระดับรัฐบาล และมหาวิทยาลัยอีกกระยะหนึ่ง

3.2.3 ส่วนการบริหารงบประมาณ



งบประมาณรายจ่ายที่มหาวิทยาลัยได้รับ จัดสรรจะมีลักษณะเฉพาะ 2 ประการ คือ

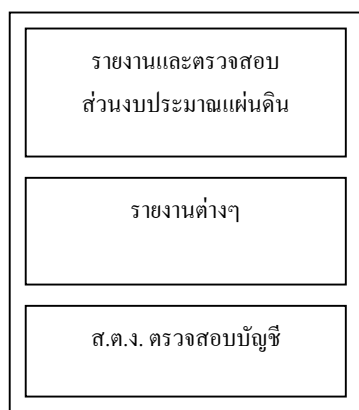
1. เป็นงบประมาณรายจ่ายหมวดอุดหนุนทั่วไปปรากฏยอดรวมในเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณ ไม่มีรายการงบประมาณคุมยอดรายจ่ายเช่นที่เคยปฏิบัติ
2. ภายหลังการอนุมัติยอดงบประมาณรายจ่ายและพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศใช้เป็นกฎหมาย

แก่มหาวิทยาลัยโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จะต้องปรับรายละเอียดในการบริหาร/จัดการงบประมาณในส่วนนี้ใหม่ทั้งหมด เพื่อประกันว่าตามยอดเงินที่ได้รับจัดสรรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตกลงหลักการไว้กับรัฐได้ รายละเอียดการบริหารและการจัดการทั้งหมดจะใช้เป็นเกณฑ์และบรรทัดฐานสำหรับการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณอีกด้วย

โดยนัยนี้ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการบริหารงบประมาณ ที่มหาวิทยาลัยสามารถใช้ดุลพินิจในการจัดการทรัพยากรเงินทั้งส่วนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และส่วนที่ระดมได้จากแหล่งเงินอื่นได้อย่างเต็มที่ แต่ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยจะขาดระบบการปกป้องที่เคยได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่ง ในฐานะส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ และมีพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นกลไกประกันความมั่นคงในการบริหารทรัพยากร และการตรวจสอบ ทั้งนี้รวมทั้งระเบียบและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอนุมัติจ่ายจากกรมบัญชีกลาง และหน่วยงานเกี่ยวข้องอื่นๆ อีกด้วย

ความแตกต่างในศักยภาพและความพร้อมของบุคลากร ในสายการเงินและการบัญชี เจ้าหน้าที่ประจำในระดับบริหารที่เกี่ยวข้อง ความสามารถในการบริหารและการจัดการด้านการเงินของผู้บริหารหน่วยงาน ความเข้มแข็งของสภามหาวิทยาลัย เป็นข้อจำกัดที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

3.2.4 ส่วนการวางแผนและตรวจสอบ ส่วนงบประมาณแผ่นดิน



การรายงานและตรวจสอบผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายภาระงานที่ทำความตกลงไว้ในหลักการ และการใช้จ่ายเงินภายในงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ จะถูกปรับมาเป็นกลไกสำคัญที่สุด ในการบริหาร/จัดการงบประมาณ และการเงินของมหาวิทยาลัย ในอนาคตเป็นประเด็นการเปลี่ยนแปลงหลักที่กระทบต่อวัฒนธรรมองค์กรขึ้นใหม่โดยตรง จนถึงขั้นมีความจำเป็นต้องสร้างวิถีชีวิตใหม่

ในการทำงานของบุคลากรทุกคนในมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ การตรวจสอบและการประเมินผลงานตลอดจน และวิธีการทำงาน จะกำหนดเป็นวัฒนธรรมใหม่ที่ต้องยอมรับ และถือปฏิบัติเพื่อให้ประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนางานมากกว่าเพื่อใช้การลงโทษทางวินัยหรือการทำผิด

รายละเอียดและเกณฑ์บรรทัดฐานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในขั้นตอนของการวางแผนระยะยาว (แผนกลยุทธ์) การวางแผนระยะกลาง แผนพัฒนา และแผนดำเนินงานหรือแผนงบประมาณประจำปี จะนำมาใช้เป็นดัชนีความสำเร็จ (KPT) ในกระบวนการตรวจสอบและประเมิน ทุกส่วนจะสัมพันธ์กันอย่างเป็นวงจร ระบบ และต่อเนื่อง ทั้งหมดล้วนเป็นวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ที่จะเกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยซึ่งเดิม การวางแผน การปฏิบัติ (บริหารแผน) และการประเมิน จะแยกส่วนตัดขาดจากกัน และการประเมินจะไม่มีอิทธิพลแรงพอที่สร้าง/กระตุ้นความใส่ใจทั้งในระดับองค์กรและบุคคล หากแต่ในระบบงานใหม่ที่จะเกิดขึ้น ผลของการประเมินจะหมายถึง ความอยู่รอด ความมั่นคงอย่างเต็มที่ ไม่เลือกปฏิบัติในมหาวิทยาลัยทุกประเภท

3.3 การพัฒนากลวิธีคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม

ผลการศึกษาและการสังเคราะห์ประเด็นความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับการหาข้อมูลในวิธีการหามูลค่าของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม ได้ข้อสรุปประเด็นที่สอดคล้องกันดังนี้

(1) ยังไม่มีข้อมูลหรือความเห็นร่วมกันในประเด็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม เพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย ทั้งในกรณีที่ยังเป็นส่วนราชการของรัฐและไม่เป็นส่วนราชการหากแต่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้มีสาเหตุที่สำคัญคือ

- (1.1) ข้อมูลที่ใช้คำนวณปัจจุบันเป็น *Expense* ของระบบการดำเนินงาน ไม่ใช่ *Cost*
- (1.2) ข้อมูลจัดเก็บตามโครงสร้างแผนงานที่ใช้ในปัจจุบัน เป็นโครงสร้างแผนงานที่ใช้หน่วยงานเป็นฐานในการจัดโครงสร้าง ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและการจัดทำข้อมูลรายจ่ายจริงที่เกิดขึ้น จึงเป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยดำเนินงาน ไม่สามารถใช้แสดงหรือกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมได้ โดยนัยนี้ ในกรณีที่หน่วยดำเนินงานรับผิดชอบกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดเพียงกิจกรรมเดียว ค่าใช้จ่ายนั้นสามารถอนุมานเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมได้ หากแต่ในทางปฏิบัติหน่วยดำเนินงาน (คณะ) จะรับผิดชอบกิจกรรมมากกว่า 1 กิจกรรม เป็นกิจกรรมจัดการศึกษา กิจกรรมการวิจัย กิจกรรมบริการวิชาการ ฯลฯ และเป็นที่น่าสังเกตว่ามีความหลากหลายในความรับผิดชอบกิจกรรมจัดการศึกษาสาขาเดียว ในบางหน่วยดำเนินงาน แม้จะมีชื่อหน่วยงานเดียวกัน แต่รับผิดชอบกิจกรรมจัดการศึกษาที่ต่างออกไป หรืออาจมากกว่า เช่น กรณีของคณะวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินงาน จึงไม่สามารถมาใช้โดยอนุมานเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วย การจัดการศึกษาระหว่างสาขาวิชาได้โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการมาตรฐานกลาง หรือการเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัย ความแตกต่างในระดับการศึกษาที่รับผิดชอบอยู่ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นเงื่อนไขบังคับให้ข้อมูลค่าใช้จ่ายตามระบบการบัญชีปัจจุบันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ไม่สามารถเป็นฐานที่ถูกต้องในการคำนวณหาค่าใช้จ่าย (*Expense*) ต่อหน่วยกิจกรรมได้

(2) การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ได้ค่าใช้จ่าย (*Cost*) ต่อหน่วยฐานกิจกรรมที่ถูกต้อง เป็นการดำเนินระยะยาวไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยมีส่วนที่ต้องแก้ไขดังนี้

- (2.1) ปรับระบบบัญชีราชการให้เป็นระบบบัญชี ฟังก์ชัน ฟังก์ชัน เพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาระบบบัญชีของมหาวิทยาลัยไปสู่ระบบบัญชี จำแนกตามฐานกิจกรรมที่ถูกต้องในอนาคต *ABC (Activity Base-Cost Accounting)*

- (2.2) ปรับโครงสร้างแผนงาน จากปัจจุบันที่กำหนดโดยฐานหน่วยงาน เป็นโครงสร้างแผนงานฐานกิจกรรมที่ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภทของมหาวิทยาลัย และทุกแหล่งเงินงบประมาณ (แต่ละมหาวิทยาลัยต้องมีโครงสร้างแผนงานเดียว ใช้กำกับทุกแผนกิจกรรมและทุกแผนงบประมาณ)
- (2.3) ปรับระบบการงบประมาณปัจจุบัน เป็นระบบงบประมาณวางแผน-แผนงาน เพื่อเน้นการจัดสรรงบประมาณลงสู่กิจกรรมแทนการจัดสรรงบประมาณลงสู่หน่วยงาน

(3) ในช่วงการปรับเปลี่ยนฐานองค์กรและปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณภาครัฐ มาเป็นงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป อาจอนุโลมใช้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมที่คำนวณจาก Expense ไปพลางๆ ก่อน แต่จะใช้ค่าเฉลี่ยเดียวทุกสาขา หรือค่าเฉลี่ยเดียวของ 1 สาขา สำหรับทุกมหาวิทยาลัยไม่ได้ ต้องมีกลวิธีจัด error ของข้อมูลที่มีอิทธิพลสำคัญในการคำนวณและแปลผลข้อมูล อาทิเช่น

- (3.1) อายุของหน่วยดำเนินงาน ซึ่งจะมีผลต่อโครงสร้างเงินเดือนของบุคลากรทุกประเภทที่รับผิดชอบและสนับสนุนการจัดกิจกรรม โดยธรรมชาติของโครงสร้างเงินเดือนจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระยะเวลาการรับราชการ ในลักษณะ S Cycle ดังนั้น ในการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรม จะสามารถใช้ข้อมูลหรือผลการคำนวณชุดเดียวกัน ได้เฉพาะหน่วยดำเนินงานที่มีอายุใกล้เคียงกันเป็นกรณีสาขาวิชาศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาจใช้ข้อมูลชุดเดียวกันกับสาขาวิชาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่สามารถใช้ข้อมูลชุดเดียวกันกับคณะรัฐศาสตร์
- (3.2) ที่ตั้งของมหาวิทยาลัย (ส่วนกลาง/ภูมิภาค) ลักษณะประเภทและสัดส่วนค่าใช้จ่ายระหว่างประเภทของมหาวิทยาลัยที่ตั้งในส่วนกลางและในภูมิภาค จะมีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะในหมวดค่าใช้จ่าย : ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าเดินทาง และค่าตอบแทนอาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิ จะมีความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยอย่างมาก ในส่วนค่าใช้จ่าย และงบประมาณลงทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ผ่านกลไกของภาคเอกชน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในภูมิภาคจะสูงกว่าในส่วนกลาง และมีทางเลือกให้มหาวิทยาลัยดำเนินการน้อยกว่ามหาวิทยาลัยในส่วนกลางอย่างมาก จึงเป็นปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาในการจัดกลุ่ม การคำนวณ และการบังคับใช้ด้วย

การดำเนินการในส่วนนี้ พิจารณาเฉพาะงบดำเนินการส่วน ส่วนงบลงทุนให้พิจารณาเป็นรายโครงการตามเหตุผลและความจำเป็นในขั้นแรก อาจกำหนดเป็นช่วงเวลา 3-5 ปี เพื่อให้มีความพร้อมด้านข้อมูลจากระบบบัญชีรับฟังจ่าย และระบบบัญชีฐานกิจกรรม พร้อมทั้งปรับการคำนวณฐานข้อมูลในส่วนต่างๆ ให้เป็นมาตรฐาน และยอมรับในองค์กรมากขึ้น รวมทั้งให้เวลาสำหรับการปรับวัฒนธรรมขององค์กร และการยอมรับให้การบริหารมหาวิทยาลัยเป็น *Business Unit* ให้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน

4.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

รศ. ชงทอง จันทรางศุ ได้สรุปดังนี้

การศึกษาในประเด็นนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐ จากเดิมที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และเสนอแนะแนวทางต่างๆ ในการปรับเปลี่ยนสถานะดังกล่าว ตลอดจนสาระสำคัญของกฎหมายที่จะปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การกำหนดฐานะของมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่

1.1 เหตุผลและความจำเป็น

ภารกิจของรัฐในด้านการใช้อำนาจบริหารประการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในการจัดทำก็คือการจัด "บริการสาธารณะ" (public service) ให้แก่ประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะที่รัฐจะจัดขึ้นก็มีอยู่หลายประการตามความต้องการของประชาชน ดังจะเห็นได้จาก กิจกรรมสาธารณูปโภค อันเป็นการสนองต่อความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนขั้นพื้นฐาน เมื่อประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตจากการให้บริการสาธารณูปโภคแล้ว สิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้กับประชาชนควบคู่กันไปก็คือการให้บริการทางความรู้และวิชาการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นระเบียบ อันจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ประเทศมีการพัฒนาโดยอาศัยกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้การจัดบริการสาธารณะทางด้านการให้การศึกษาแก่ประชาชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นและจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาให้กับประชาชน กล่าวคือ สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้กับประชาชนอย่างเหมาะสมและทั่วถึง

หากจะพิจารณาถึงการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนแล้วจะเห็นได้ว่า แนวความคิดเดิมเกี่ยวกับองค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการให้บริการด้านการศึกษากำหนดให้ภาคราชการเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ หรือการศึกษาขั้นอุดมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลักการที่ว่ารัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการให้บริการสาธารณะ ส่วนราชการในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐจึงเข้าไปเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาในทุกระดับ แม้ว่าจะมีการจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนอยู่บ้าง ทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือในระดับอุดมศึกษาก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของภาคราชการ และเป็นไปในลักษณะของการมอบหมายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระในการจัดการให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของภาคราชการเท่านั้น ภาคราชการยังเป็นองค์การหลักที่เข้ามารับผิดชอบการจัดการศึกษาของชาติในทุกระดับเสมอมา

การที่ภาคราชการเข้ามารับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติ มีข้อดีในส่วนที่ ภาคราชการมีฐานะเป็นฝ่ายประจำของรัฐบาล สามารถปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ บริการได้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่แน่นอนโดยไม่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์หรือกำไร จึงเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องและเสมอภาค

อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาถึงเนื้อหาของการจัดการศึกษาของชาติในแต่ละระดับ จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในแต่ละระดับต่างมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น มุ่งที่จะพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน เพื่อที่จะสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นผู้มีความรู้ทางวิชาชีพเฉพาะได้ต่อไป การที่ภาคราชการเข้ามารับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงไม่ใช่อุปสรรคต่อการพัฒนาการจัดการศึกษาเท่าใดนัก แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของภาคราชการจะมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าจากการวางระเบียบ ขั้นตอนในการปฏิบัติที่ซับซ้อน การพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ หรือข้อจำกัดด้านงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้มีความเปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า ความจำเป็นที่จะต้องปรับการจกบริการอย่างรวดเร็วอันเกินขีดจำกัดของระบบราชการจึงเกิดขึ้นได้ยาก

แต่ในขณะที่การจัดการศึกษาในขั้นอุดมศึกษาที่ส่วนราชการระดับมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหลักที่เข้ามารับผิดชอบนั้น มีคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ การจัดการศึกษาในขั้นอุดมศึกษาจะมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาบุคคลที่มีความรู้พื้นฐานเป็นเบื้องต้นให้มีความรู้ความสามารถทางวิชาชีพเฉพาะทาง อันเป็นการผลิตบุคลากรให้กับองค์กรทางวิชาชีพต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน รวมตลอดถึงการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการและการพัฒนาประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนากระบวนการด้านต่างๆ ให้การศึกษาในขั้นอุดมศึกษามีความเจริญก้าวหน้าทันต่อเหตุการณ์ สามารถผลิตบุคลากรที่ตรงตามความต้องการขององค์กรทางวิชาชีพรวมถึงการสร้างและแสวงหาความรู้ใหม่ ย่อมเกิดขึ้นตลอดเวลา ตามคุณลักษณะของการจัดการศึกษาในขั้นอุดมศึกษา ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบันไม่สามารถสนองต่อความจำเป็นในการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษาได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นส่วนราชการ มีข้อจำกัดทางด้านระเบียบการปฏิบัติราชการ ตลอดจนข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณในการดำเนินงานมีอยู่ค่อนข้างมาก

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ไม่สามารถปรับตัวให้สามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมกับคุณลักษณะของการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษา ย่อมทำให้มหาวิทยาลัยต้องประสบปัญหาในการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ทางวิชาการ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ อันเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ แนวคิดในการปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาในขั้นอุดมศึกษาที่มหาวิทยาลัยมิใช่ส่วนราชการจึงเกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหามาจากการกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการดังกล่าวมาแล้ว โดยวางแนวทางให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารงาน สามารถจัดการศึกษาที่ทรงคุณภาพได้อย่างเพียงพอ และไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการอีกต่อไป

1.2 ทางเลือกที่เหมาะสมของการกำหนดฐานะของมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่

1.2.1 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในปัจจุบัน

ส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษามาแต่เดิม ทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและในระดับอุดมศึกษา ตามสภาพของพัฒนาการในส่วนของการที่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะในระยะเริ่มแรกที่ว่าส่วนราชการจะเป็นผู้เริ่มต้นในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ดี การจัดให้ส่วนราชการเป็นองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะบางอย่าง อาจเกิดปัญหาขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ในขณะที่สภาพของกิจการบางประเภทเหล่านั้นๆ มีลักษณะของการดำเนินการเชิงธุรกิจการค้าค่อนข้างมาก การบริหารงาน การจัดการทางการเงิน แบบเอกชนจะมีความคล่องตัวเหมาะสมกับกิจการมากกว่า ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดองค์การภาครัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในรูปแบบใหม่ คือ รัฐวิสาหกิจ ให้เป็นองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่เป็นเชิงธุรกิจการค้า หรือการสาธารณูปโภค นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมีทั้งองค์กรที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

การแยกประเภทนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนออกเพียง 2 ประเภท คือ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยจุดแบ่งเพียงเรื่องของการให้บริการเชิงธุรกิจการค้าหรือสาธารณูปโภค อันเป็นเรื่องของเนื้อหาในการประกอบกิจการให้บริการสาธารณะทำให้เกิดปัญหาในการจัดกิจกรรมบางอย่างของรัฐที่มีลักษณะพิเศษ จำเป็นจะต้องอยู่นอกระบบราชการ แต่ก็ยังเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเข้าไปควบคุมกำกับอยู่ เพราะเป็นกิจกรรมที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือการพัฒนาประเทศ แต่ก็ไม่ใช้บริการสาธารณะเชิงธุรกิจการค้าหรือสาธารณูปโภคซึ่งรัฐที่พึงจัดให้เป็นรัฐวิสาหกิจได้ ดังจะเห็นได้จากกิจกรรมด้านการควบคุมการเงินการธนาคารของประเทศ หรือการควบคุมกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ในที่สุด รัฐได้จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เข้ามาเป็นองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวโดยอยู่นอกระบบราชการ แต่ก็ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่จัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกรูปแบบหนึ่ง

การจัดการให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มหาวิทยาลัยในสถานะของส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบก็ประสบปัญหาในการดำเนินงาน จากสถานะความเป็นส่วนราชการเช่นเดียวกัน และจะจัดเป็นรัฐวิสาหกิจก็ไม่ได้ เพราะบริการสาธารณะทางการศึกษา มิได้มีลักษณะเป็นการดำเนินการเชิงธุรกิจหรือสาธารณูปโภค แต่วิธีการแก้ปัญหาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในประการสำคัญก็คือ การจัดองค์การให้มีความเป็นอิสระจากระบบราชการ ดังนั้นการจัดให้เป็นองค์กรภาครัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่จัดอยู่ในความควบคุมกำกับของรัฐจึงเป็นคำตอบสำหรับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมกับรูปแบบในอนาคต

การจัดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การภาครัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ยังอยู่ในความ
ควบ

คุมกำกับของรัฐดังกล่าวนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศ
ฝรั่งเศสในรูปแบบของ "องค์การมหาชนอิสระ" (*Etablissement Public*) ซึ่งเป็นการจัดการใช้อำนาจรัฐโดย
วิธีการกระจายอำนาจตามประเภทกิจการของรัฐ เพื่อความเหมาะสมในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐ
ไม่ต้องการเข้าไปแทรกแซงโดยวิธีการบังคับบัญชาอย่างในระบบราชการ แต่รัฐก็ยังมีอำนาจจำเป็นในการควบ
คุมกำกับกิจการนั้นอยู่ตามความจำเป็นโดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์การเป็นหลัก

1.2.2 ความเหมาะสมในการจัดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระ

จากปัญหาที่เกิดในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ ทำให้
เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงสถานะของมหาวิทยาลัยเสียใหม่ การเป็นองค์การมหาชนอิสระก็เป็นทางเลือก
ใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยมีเหตุผลสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹

(1) เหตุผลในด้านวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดทำ

การจัดการให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษาอันเป็นการพัฒนามนุษย์ให้มีความ
รู้ความสามารถเชิงวิชาชีพ ถือว่าเป็นกิจกรรมทางวิชาการ ที่โดยสภาพของการจัดกิจกรรมต้องการความเป็น
อิสระ มีหลักประกันที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงทางการจัดการเรียนการสอนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศักย
ภาพทางด้านวิชาการและการบริการด้านการศึกษาที่ตรงกับความต้องการขององค์การวิชาชีพ

(2) เหตุผลในด้านระบบบัญชีและงบประมาณ

ระบบบัญชีและงบประมาณที่ใช้อยู่ในหน่วยงานราชการมีลักษณะไม่
ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับสภาพได้เหมาะสม ทันทั่วทั้งที่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง หรือในกรณีที่เกิดสถาน
การณ์อันมีอาจคาดหมายได้ การจัดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระที่มีระบบบัญชีและงบประมาณ
เป็นของตนเอง ในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดอย่างที่ปรากฏในส่วน
ราชการย่อมแก้ปัญหาการบริหารระบบบัญชีและงบประมาณที่มีอยู่เดิมได้

(3) เหตุผลในด้านความสัมพันธ์กับรัฐ

การจัดให้มหาวิทยาลัยอยู่ในรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระ ก็เพื่อก่อให้
เกิดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐในลักษณะของผู้ถูกควบคุมกำกับกับผู้ควบคุมกำกับ มิใช่ผู้ได้
บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาขององค์การมหาชนอิสระ ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐในลักษณะ
ดังกล่าวเรียกว่า "อำนาจควบคุมกำกับ" (*La tutelle administrative*) ทำให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมี
ความเป็นอิสระจากรัฐจากการที่ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาอย่างที่ปรากฏในสถานะเดิมของ
มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

¹ Francois Gazier, "

(4) เหตุผลในด้านผลประโยชน์ของบุคลากรในมหาวิทยาลัย

การจัดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระย่อมมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินงานมีความก้าวหน้ารวดเร็ว การบริหารงานบุคลากรย่อมได้รับการเปลี่ยนแปลงจากการจัดบุคลากรในระบบราชการเป็นระบบของมหาวิทยาลัยเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การสรรหา การเลือกสรรบุคลากรตามระเบียบวิธีการใหม่ย่อมทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสได้บุคลากรที่มีความเหมาะสมกับความต้องการของมหาวิทยาลัยยิ่งกว่าการได้บุคลากรที่เติบโตมาตามระบบราชการ นอกจากนี้บุคลากรในมหาวิทยาลัยก็จะได้รับผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนมากกว่าบุคลากรในระบบราชการที่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของอัตราค่าจ้างเงินเดือน อันจะส่งผลในการจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงกลับเข้ามาปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ

1.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ

1.3.1 การรับรองความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

1.3.1.1 การกำหนดฐานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย

(1) ความเป็นนิติบุคคล

การจัดให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ มีสิทธิหน้าที่แตกต่างหากจากองค์การของรัฐองค์การอื่นอย่างเด็ดขาด จะต้องกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นหลักประกันว่ามหาวิทยาลัยจะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐโดยเด็ดขาด อันถือเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระขององค์การ

(2) ความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

การกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนี้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยอยู่นอกเหนือจากการบังคับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยอาจวางบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยอยู่นอกขอบข่ายการบังคับคดี นอกจากนี้สถานะความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอันทำให้มหาวิทยาลัยมีสถานะที่เหนือกว่าเอกชน อันได้แก่การกำหนดให้มหาวิทยาลัยสามารถใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียว อันเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือเอกชน ได้ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ตามความจำเป็นในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(3) ภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

เมื่อมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว สิ่งที่จะต้องกำหนดควบคู่กันไปกับองค์การก็คือ หน้าที่ขององค์การในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยกำหนดไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ชัดเจนแน่นอน เป็นวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

1.3.1.2 การถือครองทรัพย์สินและการจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนอกจากจะมีฐานะเป็นองค์การของรัฐที่อยู่นอกระบบราชการแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องสามารถมีสิทธิในการถือครองทรัพย์สินเป็นของตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดหารายได้จากทรัพย์สินมาใช้ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และยังเป็นการป้องกันมิให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานในส่วนของการจัดการทรัพย์สินอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตามกฎหมายว่าจะสามารถกระทำได้เพียงใด โดยมีขอบเขตของการจัดการในลักษณะของการจำหน่ายสิทธิในทรัพย์สินไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อมิให้มหาวิทยาลัยต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำเนินงานหลักของมหาวิทยาลัยเอง ดังจะพิจารณาได้จากการกำหนดห้ามมหาวิทยาลัยจำหน่ายที่ดินอันเป็นหลักการของมหาวิทยาลัย หรือในเรื่องของการกำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในขอบข่ายของการบังคับคดีก็เป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

1.3.1.3 การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นการกำหนดทิศทางในการจัดการให้บริการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยเป็นเบื้องต้น เพื่อมิให้มีความเป็นอิสระมากจนปราศจากขอบเขตและทิศทางการดำเนินงาน

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติงานเพื่อให้มหาวิทยาลัยบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นอิสระ ปราศจากการบังคับบัญชาขององค์การภายนอกมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้มีการควบคุมกำกับภายในมหาวิทยาลัยเอง โดยกำหนดให้มีสภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัยก็มีที่มาจากการบรรณาการสรรหาและเลือกสรร โดยอาศัยความเห็นชอบของบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นหลักสำคัญ อันเป็นลักษณะของการปกครองตนเอง ที่จะเป็นการสร้างความเป็นอิสระในการดำเนินงานได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย

1.3.1.4 การตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัย

เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นองค์การของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดการให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษา คุณภาพของการจัดการศึกษาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่มหาวิทยาลัยจะต้องรักษาไว้ตลอดไป การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องกำหนดไว้เพื่อให้ทราบถึงผลการปฏิบัติหน้าที่ว่าสามารถทำให้มหาวิทยาลัยมีผลการดำเนินการที่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายเพียงใด

สำหรับวิธีการในการตรวจสอบนั้น การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ก็เป็นวิธีหนึ่งโดยจะต้องให้การประเมินมีลักษณะของการตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัย โดยการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินผู้บริหารมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากภายนอก และเป็นการสร้างความมั่นคงในการดำรงอยู่ของมหาวิทยาลัย

1.3.2 การควบคุมกำกับมหาวิทยาลัย (ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐหรือประชาชน)

แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งอันเป็นการกำหนดทิศทางของการดำเนินงานไว้แน่นอนอยู่แล้ว แต่ในฐานะที่มหาวิทยาลัยยังเป็นองค์การของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยอยู่ต่อไปในลักษณะของการควบคุมกำกับให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ถึงกับเป็นการทำลายความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเสียทีเดียว อย่างที่ปรากฏในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

การควบคุมกำกับกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน
อิสระนี้ แยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะ

1.3.2.1 การควบคุมคุณภาพ

(1) การประเมินคุณภาพ

มหาวิทยาลัยจะต้องจัดให้มีการประเมินส่วนงาน หลักสูตร การเรียนการสอน และการวัดผลตามหลักสูตรในมหาวิทยาลัยเป็นระยะๆ โดยเปิดโอกาสให้ประเมินอิสระ ที่มีผู้ใช้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยเข้ามาทำหน้าที่ประเมิน แล้วรายงานผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะในการปรับปรุงคุณภาพของส่วนงานต่อสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงานคุณภาพของการจัดหลักสูตรโดยเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยพร้อมกับให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงได้อย่างเป็นกลาง

(2) การสอบบัญชี

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยและให้ทำการตรวจสอบรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของมหาวิทยาลัยในรอบปีบัญชีเนื่องจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่งมาจากงบประมาณแผ่นดิน ประกอบกับมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นองค์การของรัฐ ความมั่นคงขององค์การจากฐานะทางการเงินที่ดีย่อมเป็นหลักประกันได้ว่ามหาวิทยาลัยจะดำเนินกิจกรรมการให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาต่อไปได้อย่างสม่ำเสมอและมีคุณภาพ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบฐานะทางการเงินของมหาวิทยาลัยโดยวิธีการสอบบัญชี

(3) การกำกับดูแลโดยรัฐมนตรี

รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ

การที่กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัย เนื่องจากความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยแม้จะมีขอบเขตตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนกระบวนการในการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้วก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยก็ยังเป็นองค์กรของรัฐ ความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับรัฐยังคงมีอยู่ในลักษณะที่รัฐสามารถมีอำนาจเข้าไปควบคุมกำกับมหาวิทยาลัยให้ดำเนินกิจการไปตามวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจการของมหาวิทยาลัยจะดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจการของมหาวิทยาลัยจะดำเนินไปตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น โดยที่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานก็ยังคงอยู่ต่อไป จากการที่มหาวิทยาลัยไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐโดยตรง

การกำกับและดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยโดยรัฐมนตรีนี้มีขอบเขตจำกัด เฉพาะการกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะเท่านั้น トラバใดที่มหาวิทยาลัยยังคงดำเนินงานต้องตามวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการเข้าไปกำกับดูแลมหาวิทยาลัยย่อมไม่เกิดขึ้น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในลักษณะที่เป็นการจำกัดการใช้อำนาจโดยกำหนดเงื่อนไขการใช้ อำนาจดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปโดยอิสระได้เป็นอย่างดี

(4) นโยบายของรัฐ หรือมติคณะรัฐมนตรี

แม้ว่านโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ก็มีผลผูกพันองค์กรภาครัฐให้ต้องปฏิบัติตาม เมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐบาล แม้จะมีความเป็นอิสระก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตมเท่าที่นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ มีการสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเท่านั้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาจากรัฐบาลโดยตรง เหมือนอย่างกระทรวงทบวง กรม โดยมหาวิทยาลัยมีระเบียบวิธีตลอดจนวัตถุประสงค์ในกาดำเนินงานอยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้นได้ แต่รัฐก็ถูกจำกัดการใช้ อำนาจทางการวางนโยบาย หรือมีมติโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั่นเอง ซึ่งกรณีจะแตกต่างจากการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินที่กฎหมายจะให้อำนาจรัฐบาลในทางบริหารส่วนราชการอย่างกว้าง ๆ รัฐบาลจึงเข้าไปบังคับบัญชาหรือจะกำกับดูแลได้ในทุกกรณีที่เป็นการใช้ อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน

1.3.2.2 การควบคุมกำกับทางอ้อม

(1) การให้เงินอุดหนุน

มหาวิทยาลัยมีรายได้ส่วนหนึ่งจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี เหตุที่รัฐบาลยังต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัย เพราะว่ากิจการของมหาวิทยาลัยเป็นบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา ที่รัฐจะต้องจัดให้กับประชาชนอย่างเสมอภาค และมีคุณภาพ ถ้าพึ่งเพียงรายได้ทางอื่นของมหาวิทยาลัยอาจไม่เพียงพอแก่การจัดการให้การศึกษาที่มีคุณภาพ จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่บ้าง การให้เงินอุดหนุนนี้ เป็นกระบวนการในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในทางอ้อมจากรัฐซึ่งจะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินอุดหนุนที่จะจ่ายให้กับมหาวิทยาลัยในแต่ละปี จะมีโอกาสได้พิจารณาตามผลการดำเนินงานและเป้าหมายของกิจกรรมในอนาคต หากมหาวิทยาลัยต้องการได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ มหาวิทยาลัยก็มีพันธะต้องดำเนินงานให้อยู่ในระดับที่รัฐบาลพึงพอใจ

(2) การแต่งตั้งถอดถอนบุคลากร

การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวนหนึ่งจะมาจากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้กรรมการดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้และนอกจากนี้ในการแต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี จะต้องผ่านขั้นตอนที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือในการถอดถอน ก็เช่นกัน ขั้นตอนดังกล่าวจะต้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการเสมอ ตามลักษณะการใช้พระราชอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้ง ถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นผลทางอ้อมให้การเลือกสรรบุคลากรของมหาวิทยาลัย เป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะการที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูล แต่งตั้ง ถอดถอน จะต้องมีการตรวจสอบเรื่องราวเสียก่อนว่าการใช้อำนาจเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ และผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องราวที่ได้กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งในส่วนของการแต่งตั้ง ถอดถอน กรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโดยตรงแล้ว จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีส่วนในการเลือกสรรบุคลากรที่เหมาะสมเข้าไปมีส่วนในกิจการของสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอันเป็นลักษณะการใช้อำนาจในการควบคุมกำกับทางอ้อมอีกด้วย

(3) การกำหนดสถานะของบุคลากรตามกฎหมายอื่น

การกำหนดให้ นายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี คณาจารย์ประจำผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งชั้นในมหาวิทยาลัย กรรมการ และอนุกรรมการ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ก็เป็นการใช้มาตรการทางอ้อมตามกฎหมายอื่นเข้าควบคุม เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต และมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น จากหลักการตามประมวลกฎหมายอาญา ที่ระวางโทษความผิดของเจ้าพนักงานไว้สูงกว่าบุคคลธรรมดา ขณะเดียวกันยังมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่ที่ได้รับ

ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าคนธรรมดาปกติด้วย หรือหลักการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ที่จะยกเว้นความผิดของเจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีที่กระทำโดยสุจริต ปราศจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น ในกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัยก็ต้องรับผิดชอบ หากบริหารงานโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัย หรือบริหารงานด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นอกจากนี้การกำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี รองคณบดี ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หัวหน้า และรองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยซึ่งดำรงตำแหน่งอื่น ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมชอบในวงราชการ มีหน้าที่จัดทำและยื่นบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ตามกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นหลักประกันให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างโปร่งใส ปราศจากการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงได้ในเบื้องต้น

1.3.3 ความต่อเนื่องเชื่อมโยงระหว่างมหาวิทยาลัยในสถานะเดิมที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในสถานะใหม่ที่เป็นองค์การมหาชนอิสระ

ในกรณีที่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระ เป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะจากเดิมที่มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ ข้อที่ควรพิจารณาในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระก็คือความต่อเนื่องระหว่างมหาวิทยาลัยเดิมกับมหาวิทยาลัยในสถานะใหม่ เพราะว่า มหาวิทยาลัยเดิมที่มีสถานะเป็นส่วนราชการนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสิทธิ หน้าที่ หนี้สิน เงินงบประมาณรายได้ตลอดจน กิจการเป็นของตนเองอยู่ แม้การเปลี่ยนแปลงสถานะ ของมหาวิทยาลัยจะต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องของความเป็นนิติบุคคลผู้ทรงสิทธิ หน้าที่ต่าง ๆ แต่เดิมมิให้ต้องถูกกระทบกระเทือนเสียหายไปด้วย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในสถานะใหม่ โดยเปลี่ยนจากส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนอิสระจึงต้องวางบทบัญญัติในเรื่องของ การกำหนดให้มหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งเดิม เป็นมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่ และกำหนดให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน เงินงบประมาณและรายได้ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่ด้วยความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยมิให้ต้องเสียหาย ขำรด ชะงัก จากการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมาย

นอกจากนี้ในส่วนของบุคลากรที่เดิมมีฐานะเป็นข้าราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ ก็จะต้องวางบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในสถานะใหม่ที่เป็นองค์การอิสระในลักษณะที่เปิดโอกาสให้บุคลากรดังกล่าวสามารถตัดสินใจเลือกที่จะเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย หรือยังคงเป็นข้าราชการ ลูกจ้างส่วนราชการอยู่ต่อไปตามเดิม โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญตลอดจนหลักประกันในเรื่องของอัตราค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการว่าจะไม่ต่ำไปกว่าเดิมอีก

ด้วย ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยเป็น องค์การมหาชนอิสระ²

2. โครงร่างหลักของกฎหมายที่จะปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย

2.1 กระบวนการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า มหาวิทยาลัยของรัฐควรมีสถานภาพใหม่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ การเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการหนึ่งเทียบเท่ากรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานของรัฐ ในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพราะเหตุว่ามหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทยสถาปนาขึ้นโดยพระราชบัญญัติของ มหาวิทยาลัย กำหนดให้มีสถานะเป็นส่วนราชการ³ ดังนั้น ต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นอันดับแรก โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีสถานะเป็น หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอิสระในการบริหารจัดการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ กระบวนการทาง กฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยนั้นมีอยู่ 4 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ที่จะจัดตั้งขึ้นได้นั้นต้องไม่เป็นกิจการที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการ สาธารณะอันได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ ของรัฐ การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการ ศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การ บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการ อันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด⁴

ตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความ ขัดแย้งในการดำเนินการ การซ้ำซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการ ปัญหาเหล่านี้ ก่อให้เกิด

² รายละเอียดในประเด็นนี้ ขอให้ดูเพิ่มเติมในส่วนท้ายของงานวิจัยว่าด้วยบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลด้วย

³ ดู พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 มาตรา 32 , พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 8, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 8 , พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมราชา พ.ศ. 2521 มาตรา 5 , พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทร- วิโรฒ พ.ศ.2541 มาตรา 8 ฯลฯ

⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรค 2 .

ความล่าช้า และเพราะความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ

และเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด อันจะส่งผลให้การดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล รัฐบาลก็สามารถจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อการดังกล่าวได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้⁵

ในกรณีที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อดำเนินกิจการหนึ่งกิจการใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐอยู่แล้ว อาทิเช่น การให้บริการทางการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือการให้บริการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐ เป็นต้น ซึ่งจะมีปัญหาการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในการดำเนินการ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน สิทธิต่างๆ รวมถึงสิทธิในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หนี้-สิน และงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ให้แก่องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นได้ โดยถือว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ⁶

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นไปยังองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่⁷ สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญราชการ กฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของบุคคลผู้นั้น⁸ ทุน รายได้และทรัพย์สินขององค์การมหาชน⁹ การบริหารและการดำเนินการ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน¹⁰ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการ¹¹ ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้แทนนิติบุคคลและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ¹² เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน¹³ กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน¹⁴ การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน¹⁵ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การมหาชนซึ่งรัฐบาลมีอำนาจกำกับดูแล มิใช่อำนาจบังคับบัญชาอย่างกรณีส่วนราชการ¹⁶ และการยุบเลิกองค์การมหาชน¹⁷

⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรค 1 และมาตรา 7 .

⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

¹⁰ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 11.

¹¹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 12-18.

¹² พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 19, 24, 25.

¹³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 20-23.

¹⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 27-33.

¹⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 35-37.

¹⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 38.

¹⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 39-42.

¹⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 43.

¹⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 44-45.

กระบวนการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยในระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สามารถจำแนกข้อดี ข้อเสียของแนวทางนี้ได้ดังนี้

ข้อดี

- 1 มหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยอาศัอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานระดับหนึ่ง เพราะรัฐบาลมีอำนาจเพียงการกำกับดูแลมิให้อำนาจบังคับบัญชาและไม่ผูกพันกับกฎระเบียบของทางราชการ
2. การเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐกระทำได้อย่างง่ายและใช้ระยะเวลาไม่นาน เพราะว่าเป็นการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งใดพร้อมที่จะเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ คณะรัฐมนตรีก็สามารถออกพระราชกฤษฎีกาได้ ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาอย่างเช่นกรณีการตราพระราชบัญญัติซึ่งใช้เวลานาน

ข้อเสีย

- 1 แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 จะให้อิสระในการดำเนินงานระดับหนึ่งแก่องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือไม่ผูกพันกับกฎระเบียบของทางราชการ และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของรัฐบาลโดยตรง แต่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลก็ตาม แต่องค์การมหาชนที่จัดตั้งด้วยวิธีการนี้ยังต้องผูกพันกับคำวินิจฉัยและระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างองค์การมหาชน ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง²⁰ หลักเกณฑ์การคัดเลือกหรือการประเมินเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน²¹ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ²² หลักเกณฑ์การได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการ²³ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหาร²⁴ ระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการและหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนด ซึ่งอาจทำให้มหาวิทยาลัยที่จะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีอิสระเท่าที่ควร

นอกจากนั้น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอาจทำให้คณะกรรมการขาดความเป็นอิสระ อาจถูกครอบงำการบริหารจัดการโดยคณะรัฐมนตรีได้ เช่น หากกรรมการต้องการดำรงตำแหน่งต่อไปอีกหนึ่งวาระหรือหลายวาระ กรรมการผู้นั้นอาจมีความเห็นหรือดำเนินการไปในแนวทางที่คณะรัฐมนตรีต้องการเพื่อให้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีก ครึ่งหนึ่ง เป็นต้น

²⁰ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

²¹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

²² พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 18.

²³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 26.

²⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 34.

2. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ในการจัดตั้งหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะ²⁵ อันเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายจะใช้กับบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาชั้นสูงเป็นการเฉพาะ เพราะเหตุที่บริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาอย่างกิจการของมหาวิทยาลัยนั้นเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ไม่สามารถประเมินผลงานและคุณภาพได้อย่างชัดเจน บุคลากรเป็นผู้มีความรู้สูง ฯลฯ จึงทำให้เนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ในบางเรื่องไม่สอดคล้องเหมาะสมกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย อีกทั้งยังอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการด้วย ทั้งนี้เพราะว่าเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนต้องอยู่ภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้²⁶ อาทิเช่น จำนวนของคณะกรรมการต้องไม่เกิน 11 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง²⁷ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการไม่เกิน 4 ปี²⁸ อายุของเจ้าหน้าที่ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์²⁹ เป็นต้น

นอกจากนั้น การให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบแบบแผนหรือหลักเกณฑ์บางอย่างดังที่กล่าวไว้ในข้อเสีย 1. นั้น บางเรื่องควรเป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยในการกำหนดหลักเกณฑ์ การให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์เช่นนั้นอาจส่งผลให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่สอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยได้

3. แม้ว่ามหาวิทยาลัยต่างๆ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาชั้นสูงเช่นเดียวกันก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นต่างก็มีเอกลักษณ์เฉพาะของตน การตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนนี้อาจทำให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ขาดเอกลักษณ์เฉพาะของตนได้³⁰

4. การเปลี่ยนฐานะของมหาวิทยาลัยตามพระราชกฤษฎีกานี้ทำได้ง่ายแต่ในขณะเดียวกันก็เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลหรือนโยบายย่อก็อาจทำให้การปฏิบัติไม่ต่อเนื่อง³¹

แนวทางที่สอง การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกฎหมายกลาง เมื่อมหาวิทยาลัยแห่งใดมีความพร้อม จึงค่อยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกฎหมายกลาง มีหลักการคล้ายพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 แต่จำกัดลงเฉพาะบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทาง

²⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

²⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

²⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 19.

²⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

²⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 35.

³⁰ จิตผอง พัฒนาศิริ, แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 175.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การศึกษาชั้นสูงหรือมหาวิทยาลัยเท่านั้น ในพระราชบัญญัตินี้จะต้องกำหนดหลักการ สาระสำคัญที่จำเป็น ต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย กำหนดสถานะให้มหาวิทยาลัยของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้มิให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับดูแลของรัฐบาล

เนื้อหาที่สมควรระบุลงไปในพระราชบัญญัตินี้คือลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐ อาทิเช่น องค์ประกอบสูงสุดของมหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล ทรัพย์สิน การเงิน การบัญชีและการตรวจสอบ การเปลี่ยนสถานะบุคลากรของมหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยเนื้อหาต่างๆ เหล่านี้จะกำหนดไว้เป็นกรอบกว้างๆ เมื่อมหาวิทยาลัยแห่งใดมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนสถานะของตน ก็กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้นตามพระราชบัญญัตินี้ ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็จะกำหนดเนื้อหาในรายละเอียดที่เหมาะสมกับสภาพและลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย

ข้อดี

1. มหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยอาศัอำนาจตามความในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายกลางนี้ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสาระของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นสำคัญ
2. พระราชบัญญัตินี้จะสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาชั้นสูงหรือมหาวิทยาลัยมากกว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542
3. มหาวิทยาลัยต่างๆ ยังคงรักษาเอกลักษณ์เฉพาะมหาวิทยาลัยของตนได้ เพราะพระราชบัญญัตินี้จะระบุเฉพาะหลักการที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นอิสระและลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ เท่านั้น
4. การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกฎหมายกลางนี้สามารถกระทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นมักจะเป็นกฎหมายที่ใช้ร่วมกับหน่วยราชการอื่น การแก้ไขจึงย่อมกระทบต่อส่วนราชการอื่นนั้นด้วย อาจส่งผลให้การแก้ไขกฎหมายอื่นดังกล่าวไม่สำเร็จ³²
5. การเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐกระทำได้ง่ายและใช้ระยะเวลาไม่นาน เพราะว่าเป็นการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งใดพร้อมที่จะเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คณะรัฐมนตรีก็สามารถออกพระราชกฤษฎีกาได้ ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาอย่างเช่นกรณีการตราพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยซึ่งใช้เวลานาน

³² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ข้อเสีย

1. การวางหลักเกณฑ์อันเป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐนั้น มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องยอมรับ และต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย กระบวนการนี้อาจทำให้เกิดความล่าช้าได้
2. การให้แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนนั้น อาจทำให้เกิดความสับสนและแตกต่างกันอย่างมาก แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากรอบแห่งพระราชบัญญัติกลางจะมีความชัดเจนมากน้อยเพียงใด
3. การกำหนดให้มีกฎหมายกลางซึ่งมีผลต่อมหาวิทยาลัยทุกแห่งไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญา เพราะว่าหากมีการแก้ไขกฎหมายกลางเพียงฉบับเดียวก็จะมีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ซึ่งไม่เหมาะสม
4. การเปลี่ยนฐานะของมหาวิทยาลัยตามพระราชกฤษฎีกานี้ทำได้ง่ายแต่ในขณะเดียวกันก็เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือนโยบายบ่อยก็อาจทำให้การปฏิบัติไม่ต่อเนื่อง³³

แนวทางที่สาม การแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อาทิเช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช พ.ศ. 2521 ฯลฯ ดังนั้น วิธีการในการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการให้เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกบฏดูแลของรัฐ จึงสามารถกระทำได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเหล่านั้นอีกทางหนึ่ง

นอกจากนั้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง จึงสมควรที่จะแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยด้วย อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เพราะเหตุว่ากฎหมายต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะการ³⁴ หากมิได้แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ในอนาคตอาจเกิดปัญหากรณีเนื้อความแห่งกฎหมายขัดกันและเกิดปัญหาว่าจะใช้กฎหมายใดบังคับแก้ไขข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁴ นิติวิธีว่าด้วยการขจัดความขัดแย้งของกฎหมายมีว่า กรณีที่กฎหมายในลำดับศักดิ์เดียวกันขัดหรือแย้งกัน ให้ถือว่ากฎหมายที่ตราในภายหลังมีผลเป็นการยกเลิก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ได้ตราไว้ก่อนหน้านี้ เว้นแต่ กฎหมายที่ได้ตราไว้ก่อนหน้านี้จะเป็นกฎหมายพิเศษ อันจะมีผลยกเว้นกฎหมายทั่วไป แม้กฎหมายดังกล่าวจะได้ตราขึ้นในภายหลังก็ตาม

ข้อดี

1. มีกฎหมายเดิมอยู่แล้วเพียงแต่นำมาแก้ไขเพิ่มเติมให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการ และกำหนดหลักการและสาระสำคัญเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ
2. มหาวิทยาลัยแห่งใดมีความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนสถานะมหาวิทยาลัยของตนก็สามารถเสนอให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนได้ โดยไม่ต้องรอมหาวิทยาลัยอื่น³⁵
3. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้มีการตรวจสอบหลายชั้นซึ่งเป็นหลักประกันว่ามหาวิทยาลัยจะไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร³⁶
4. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนี้จะสามารถต้องสนองความเป็นเอกลักษณ์และลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี³⁷

ข้อเสีย

1. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นรายฉบับนั้น อาจทำให้เกิดความลักลั่น ทำให้ไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน³⁸
2. กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งใช้เวลานานและไม่มีหลักประกันว่ารัฐสภาจะเห็นชอบกับสิ่งที่มหาวิทยาลัยเสนอไป³⁹
3. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นกระทำได้ยาก เพราะว่ากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นมักจะเป็นกฎหมายที่ใช้ร่วมกับหน่วยราชการอื่น การแก้ไขจึงย่อมกระทบต่อส่วนราชการอื่นนั้นด้วย อาจส่งผลให้การแก้ไขกฎหมายอื่นดังกล่าวไม่สำเร็จ อาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและกระทบต่อการดำเนินงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยได้ในอนาคต

แนวทางที่สี่ การตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายกลางควบคุมไว้กับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง

การตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติให้เป็นกฎหมายกลางซึ่งมีผลใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง และอาจจะรวมถึงมหาวิทยาลัยของเอกชนในบางเรื่อง และการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะราย แนวทางนี้เป็นการประสานลักษณะเด่นของแนวทางที่สองและแนวทางที่สามกล่าวคือ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติฉบับนี้จะกำหนดหลักการร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อรองรับสถานะของมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ที่เป็นองค์การอิสระในกำกับดูแลของรัฐอาทิเช่น

³⁵ จิตผ่อง พัฒนาศิริ, เรื่องเดิม, หน้า 178.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สถานะของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กว้างๆ ฯลฯ เทียบได้กับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หากแต่พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินี้มุ่งหมายให้เป็นกฎหมายซึ่งใช้บังคับกับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะเจาะจง

จากนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยแห่งใดมีความพร้อมก็เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนตามกระบวนการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะรายนี้จะกำหนดเนื้อหาที่เป็นลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยของตน และเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะดังกล่าวต้องเป็นเนื้อหาที่มีความสำคัญอันจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยควรบัญญัติรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัดอาจกำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการการศึกษา กับมหาวิทยาลัยก็ได้ เป็นต้น

ดังนั้น เราอาจแบ่งเนื้อหาสาระของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นองค์การของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่เป็นองค์การอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามแนวทางที่สื่อกออกได้เป็น 4 ลักษณะดังนี้

1. เนื้อหาที่เป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง และเนื้อหาดังกล่าวมีความสำคัญอันจะต้องปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันได้แก่ การกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งในปัจจุบันเป็นส่วนราชการ ให้ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา อำนาจหน้าที่พื้นฐานของมหาวิทยาลัย การกำกับดูแลของรัฐบาล ความเป็นอิสระทางวิชาการ มาตรฐานการศึกษา ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ฯลฯ เนื้อหาดังกล่าวเหล่านี้เป็นเรื่องที่จะปรากฏในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่งและอาจรวมถึงมหาวิทยาลัยของเอกชนจำต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติมีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับสภาพของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันและที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตมากที่สุด จึงเป็นการสมควรที่เราจะแบ่งเนื้อหาที่เป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ออกเป็นสองระดับย่อยกล่าวคือ เนื้อหาสำคัญที่เป็นบทบังคับซึ่งไม่สามารถตรากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นการเฉพาะมาแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้ เพราะเนื้อหาต่างๆ เหล่านี้หากยินยอมให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้แล้ว อาจทำให้วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างหนึ่ง กับเนื้อหาที่แม้เป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ก็ตาม แต่ก็มิได้มีความสำคัญถึงขนาดที่ไม่สามารถยกเว้นได้ อีกอย่างหนึ่ง

เนื้อหาของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติในลักษณะย่อประเภทแรกนั้นให้กำหนดเป็นบทบังคับไว้ในกฎหมายการอุดมศึกษาแห่งชาติว่า บทบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ให้เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ⁴⁰ ส่วนเนื้อหาของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติในลักษณะย่อประเภทหลัง ก็ให้กำหนดไว้ว่า บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติสามารถ ยกเว้น เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมได้

2. เนื้อหาที่เป็นลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย และเป็นเนื้อหาที่มีความสำคัญอันจะต้องปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เนื้อหาในลักษณะนี้เป็นเนื้อหาที่สำคัญซึ่งตามนิติวิธีแห่งการร่างกฎหมายของไทยจะต้องจัดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่เนื่องจากเป็นเนื้อหาที่เป็นการเฉพาะของมหาวิทยาลัยจึงไม่สามารถจัดรวมไว้ในกฎหมายการอุดมศึกษาแห่งชาติได้ จึงสมควรนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นรายมหาวิทยาลัยไป

3. เนื้อหาที่เป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ แต่มิได้มีความสำคัญถึงขนาดต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื้อหาในลักษณะนี้ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติ หากแต่ให้เป็นอำนาจของหน่วยงานกลางซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลงานเกี่ยวกับการอุดมศึกษาอันได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย⁴¹ หรือ คณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่จะได้มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต่อไป⁴² หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติกำหนดเนื้อหาในลักษณะนี้เอง

4. เนื้อหาที่เป็นลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย แต่มิได้มีความสำคัญถึงขนาดต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื้อหาในลักษณะนี้ก็เช่นเดียวกับเนื้อหาในลักษณะที่สามคือ ให้เป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นๆ ที่จะออกกฎหมายลำดับรองขึ้นมาใช้บังคับภายในมหาวิทยาลัยของตน

ข้อดี

1. พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติอันเป็นกฎหมายกลางนี้ จะสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาชั้นสูงหรือมหาวิทยาลัยมากกว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 หรือแม้แต่กฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยเฉพาะอันได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เนื่องจากการให้บริการทางการศึกษาในระดับสูงมีลักษณะที่แตกต่างจากการให้บริการทางการศึกษาในระดับพื้นฐาน

⁴⁰ เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

⁴¹ บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 71 ประกอบมาตรา 73 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานการศึกษาและสถานศึกษาที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542) ยังคงมีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการจัดระบบการบริหารและการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

⁴² ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 34 และมาตรา 31 ประกอบมาตรา 4.

2. มหาวิทยาลัยต่างๆ ยังคงรักษาเอกลักษณ์เฉพาะมหาวิทยาลัยของตนได้ เพราะพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินี้จะระบุเฉพาะหลักการที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นอิสระ และลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ เท่านั้น ส่วนลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยก็ไปกำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะราย

3. มหาวิทยาลัยต่างๆ ไม่เกิดความถกเถียงเพราะมีการกำหนดหลักการร่วมกันไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติแล้ว ตลอดจนทำให้การอุดมศึกษาของไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกมหาวิทยาลัย

4. การตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายกลางและตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะรายนี้ สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของแนวทางที่สามคือ อุปสรรคในการแก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้ เพราะพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายกลางอันมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้บังคับกับการจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นสูงหรือการอุดมศึกษาของชาติซึ่งถือเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ การบัญญัติเนื้อหาที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอยู่ในตัว เพราะพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินั้นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการอุดมศึกษา จึงยกเว้นกฎหมายอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาได้ตามหลักการตีความกฎหมาย

ข้อเสีย

1 อาจเป็นการเข้าซ้อนกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดในเรื่องการให้บริการทางการศึกษาขั้นสูงหรือการอุดมศึกษาไว้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินั้นจะเป็นเช่นใด

2. การวางหลักเกณฑ์อันเป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินั้น มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องยอมรับ และต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย กระบวนการนี้อาจทำให้เกิดความล่าช้าได้

2.2 สาระสำคัญซึ่งควรปรากฏในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

การปรับเปลี่ยนให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีแนวทางการดำเนินการ 4 ประการดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ปัญหาทางกฎหมายที่จำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับการดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแนวทางที่สอง แนวทางที่สาม หรือแนวทางที่สี่ ซึ่งจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอันเป็นกฎหมายกลางหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือการตรากฎหมายการอุดมศึกษาเป็นกฎหมายกลางและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นคือ ปัญหาว่าเนื้อหาสาระเรื่องใดถือเป็นโครงสร้างหลักอันจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื้อหาเรื่องใด

ถือเป็นรายละเอียดที่สามารถบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติเช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด

นิติวิธีเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของไทยในปัจจุบัน ได้จำแนกเนื้อหาที่จำเป็นจะต้องระบุไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และเนื้อหาที่สมควรระบุไว้ในกฎหมายลำดับรองไว้ดังนี้

1. เรื่องใดที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เรื่องนั้นก็จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ⁴³ อาทิเช่น การกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิด และการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดอันกระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน การเก็บค่าฤชาธรรมเนียม ค่าบริการต่าง ๆ อันกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น
 2. เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรจำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มิเช่นนั้นอาจเกิดปัญหาโต้เถียงกันได้ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องดังกล่าว
 3. แนวทางซึ่งบุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรนั้นจำเป็นต้องกระทำ แนวทางเหล่านี้ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนวิธีปฏิบัติอันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยนั้นก็ไประบุไว้ในกฎหมายลำดับรอง
 4. เป้าหมายที่อยากจะให้บังเกิดขึ้นและสิ่งที่เป็นปัญหาขัดแย้งกันอยู่ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวและป้องกันปัญหาการโต้เถียง ขัดแย้งกันอีกต่อไป เรื่องเหล่านี้ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ
- ดังนั้น สารสำคัญซึ่งควรปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัตินั้น มีดังต่อไปนี้

1. สถานภาพของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล⁴⁴ และเป็นนิติบุคคล
2. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้การดำเนินงานทุกอย่างสิ้นสุดที่องค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย เช่น การจัดตั้ง การรวม การเปลี่ยนแปลง และการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย⁴⁵ การรับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่นเข้าสมทบหรือการยกเลิกการสมทบ⁴⁶ การจัดการศึกษา ร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงอื่นในประเทศหรือต่างประเทศหรือขององค์กรระหว่างประเทศ การแต่งตั้ง

⁴³ ตามหลักนิติรัฐที่ว่า กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนเท่านั้น หลักกฎหมายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29.

⁴⁴ ดู พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.2541 มาตรา 4, ร่างพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. มาตรา 4 วรรค 2 ในภาคผนวก, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2540 มาตรา 7 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ.2540 มาตรา 7 ใช้ถ้อยคำว่า "ให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ", พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 6 ใช้ถ้อยคำว่า "มหาวิทยาลัยอาจแบ่งส่วนงาน ดังนี้" มิใช่คำว่า "ส่วนราชการ".

⁴⁵ เทียบ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 9 "การจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกบัณฑิตวิทยาลัย คณะวิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน ศูนย์และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้ตราเป็นพระราช-กฤษฎีกา"

และถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำ⁴⁷ การอนุมัติการเปิดสอนและหลักสูตรการศึกษา⁴⁸ การอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่ายของมหาวิทยาลัย เป็นต้น เว้นแต่เรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอหรือเรื่องที่ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ผ่านรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3. วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยนั้นก็เพื่อจัดทำบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาและการให้บริการทางวิชาการขั้นสูงและอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยซึ่งต้องสอดคล้อง และสนับสนุนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

4. ทรัพย์สินและรายได้ของมหาวิทยาลัยตลอดจนการบริหาร จัดการทรัพย์สิน โดยกำหนดให้

4.1 รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยเป็นเงินก้อน (Block grants) เป็นรายปี ในจำนวนที่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการสร้างทรัพยากรมนุษย์และองค์ความรู้

กรณีรายได้มีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย และค่าภาระต่าง ๆ รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าจำนวนที่จำเป็น

4.2 มหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารการเงินและทรัพย์สินเอง

4.3 ให้ทรัพย์สินซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย⁴⁹

5. องค์การบริหาร ปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรปกครองสูงสุด การได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ขององค์กรรวมถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องวิชาการเช่น สภาวิชาการ สภาคณาจารย์ หรือคณะวุฒยาจารย์

⁴⁶ เทียบ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 10 วรรค 2 "การรับเข้าสอบหรือการยกเลิกการสอบซึ่งสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา".

⁴⁷ เทียบ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 35 "ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ต้องมีคุณวุฒิและความสามารถในการสอน และผลงานวิชาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มาตรา 4 (2) บัญญัติว่า "กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน"

แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรเองก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 17 "สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและโดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้...

(๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด"

⁴⁹ เทียบ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง.

6. การบริหารงานของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดในเรื่องผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัยได้แก่ อธิการบดีให้มาจากการสรรหาและทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยสภามหาวิทยาลัยดำเนินการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีไปยังรัฐบาล คุณสมบัติ และ

ลักษณะต้องห้ามของผู้บริหาร วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และผู้บริหารในระดับอื่นๆ เช่น รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาควิชา หัวหน้าส่วนงานอื่นของมหาวิทยาลัย ตลอดจนคณะกรรมการบริหารส่วนงานอื่นของมหาวิทยาลัยเช่น คณะกรรมการประจำคณะ เป็นต้น

7. การประกันคุณภาพและการประเมินคุณภาพ โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเพื่อประกันคุณภาพการศึกษาและวิจัย ตลอดจนให้มีหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน

8. การบริหารงานบุคคล โดยกำหนดให้

- 8.1 บุคลากรของมหาวิทยาลัยมิได้มีสถานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ
- 8.2 หัวหน้าองค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย ผู้บริหาร คณาจารย์ประจำ ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งอื่นในมหาวิทยาลัย กรรมการ และอนุกรรมการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 8.3 องค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยมีอำนาจอกระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย การผลิตและพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา⁵⁰ ตลอดจนการพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ⁵¹

9. ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ โดยกำหนดให้

- 9.1 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุ

⁵⁰ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 56.

⁵¹ จรรยาบรรณทางวิชาชีพข้อหนึ่งที่สำคัญก็คือ การเคารพในทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับบุคลากรสายอาจารย์และนักวิจัย ดังนั้น เพื่อรักษามาตรฐานทางวิชาการและจริยธรรมของวิชาชีพ จึงสมควรกำหนดในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ให้มีความคิดทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น โดยถือว่าเป็นความคิดทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกเหนือจากความคิดเห็นและความรับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ แล้ว.

ประสงค์ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนให้สอดคล้องกับนโยบาย
ของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการ
เฉพาะ

- 9.2 บรรดาเรื่องต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี
ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ให้รัฐมนตรีว่าการทบวง
มหาวิทยาลัย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และ
วัฒนธรรม เป็นผู้เสนอ
- 9.3 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารองค์กรปกครองสูงสุด
ของมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่ง และมีอำนาจถอดถอนบุคคลผู้นั้น
ออกจากตำแหน่ง
- 9.4 มหาวิทยาลัยต้องเสนอรายงานกิจการประจำปีของมหาวิทยาลัยต่อ
คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ

10 การบัญชีและการตรวจสอบ โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีการควบคุมและ
ตรวจสอบการใช้จ่ายแบบการตรวจสอบบัญชีภายหลัง (Post-audit) และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือ
บุคคลภายนอกซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี
ของมหาวิทยาลัย รวมถึงอำนาจหน้าที่ของผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย

11. ตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำ คณาจารย์พิเศษ อาทิเช่น
ตำแหน่งศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภา
มหาวิทยาลัย การกำหนดให้คณาจารย์ประจำ คณาจารย์พิเศษสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นค่านำหน้า
นามเพื่อแสดงวิทยฐานะตลอดไป

12. ปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ เช่น ลำดับชั้นแห่งปริญญา อำนาจของ
มหาวิทยาลัยในการให้ปริญญา ปริญญาเกิตติมศักดิ์ คุรุวิทยฐานะหรือเข็มวิทยฐานะ เครื่องหมาย ตรา หรือ
สัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัย หรือของส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมถึง อำนาจของมหาวิทยาลัยในการกำหนด
เครื่องแบบ เครื่องหมาย หรือเครื่องแต่งกายของนิสิต นักศึกษาและผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

13. ความผิดและโทษ โดยกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดเช่น การแสดง
ตนว่ามีตำแหน่งในมหาวิทยาลัยโดยที่ตนไม่มีสิทธิและกระทำการเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิ และ
กำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น เป็นต้น

14. ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น ได้แก่

- 14.1 ให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ที่อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมตามประมวล กฎหมายที่ดิน
- 14.2 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนั้น ไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่สามารถยกอายุ ความหรือระยะเวลาการครอบครองขึ้นต่อสู้กับมหาวิทยาลัยได้
- 14.3 กำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าองค์กรปกครองสูงสุดของ มหาวิทยาลัย ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเช่น อธิการบดี รอง อธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี รองคณบดี หัวหน้าและรองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีหน้าที่จัดทำ และยื่นบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 14.4 กำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่มีได้ใช้ในทางการค้าหรือ หากำไรเป็นทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย อันได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดจนภาษีโรงเรือน และที่ดิน

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ กฎหมายเหล่านี้มีประเด็นทางกฎหมายอันสมควรแยกไปพิจารณาอย่างละเอียด ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

15. บทเฉพาะกาล บทเฉพาะกาลนั้นเป็นจุดเกาะเกี่ยวระหว่างมหาวิทยาลัยในระบบเก่าที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ที่เป็นหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐ บทเฉพาะกาลจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการโอนถ่ายสิ่งต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เช่น กิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ งบประมาณ องค์กรปกครองสูงสุด ผู้บริหาร ส่วนงาน นิสิตนักศึกษา และผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายเก่า ระบบเก่าเข้าสู่กฎหมายใหม่ ระบบใหม่ จึงขอยกเรื่องบทเฉพาะกาลไปกล่าวไว้อย่างละเอียดเป็นหัวข้อใหม่

3. ความสัมพันธ์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกับกฎหมายอื่น

มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ย่อมต้องผูกพันกับกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการเช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯลฯ ตลอดจนได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับ อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากสถานะของ มหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอื่นกับมหาวิทยาลัยในสถานะภาพใหม่ว่าเป็นอย่างไร มีความเหมาะสม สอดคล้อง หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในสถานะภาพใหม่หรือไม่ รวมทั้งสมควรที่จะแก้ไขกฎหมายอื่นๆ เหล่านี้ให้เอื้อต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในสถานะภาพใหม่ หรือไม่ อย่างไร

3.1 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเพิ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาของชาติ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ซึ่งกำหนดให้ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ⁵²

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้มีผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะประเภท การให้บริการทางวิชาการขั้นสูงหรือการอุดมศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยด้วย⁵³ กล่าวคือ หากมองในแง่การบริหารราชการแผ่นดิน ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยของเอกชน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย แต่นับจากนี้ไปไม่เกินสามปี มหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทยจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมซึ่งจะ ได้มีการจัดตั้งขึ้นต่อไป⁵⁴

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ยังได้กำหนดในเรื่อง การจัดรูปแบบ การศึกษา⁵⁵ การเทียบโอนผลการเรียน⁵⁶ หลักการสำคัญในการจัดทำหลักสูตรการศึกษา⁵⁷ การกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา⁵⁸ ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา⁵⁹ ระบบประเมินคุณภาพภายในมหาวิทยาลัย⁶⁰ และมืองค์การมหาชนคือ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาทำหน้าที่

⁵² บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี

⁵³ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

⁵⁴ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31, มาตรา 34 วรรคสอง ประกอบมาตรา 71 และมาตรา 73.

⁵⁵ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

⁵⁶ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคท้าย.

⁵⁷ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 28.

⁵⁸ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 29.

⁵⁹ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 47.

⁶⁰ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 48.

ประเมินผลการจัดการศึกษาซึ่งเป็นการประเมินภายนอก⁶¹ เนื้อหาต่างๆ เหล่านี้ ย่อมต้องผูกพัน มหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยของเอกชนให้ต้องปฏิบัติตาม และที่สำคัญพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้รับรองมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐให้สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย⁶² แต่ทั้งนี้ก็นับอยู่กับว่าเนื้อหาในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะเป็นเช่นใด

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ผลกระทบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยก็คือ มหาวิทยาลัยของรัฐหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สิน มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ตลอดจนทรัพย์สินซึ่งมหาวิทยาลัยครอบครอง ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการของมหาวิทยาลัย และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์หรือภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย⁶³ การที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้เช่นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นอันมาก และยังสามารถจัดปัญหาในการตีความกฎหมายได้อีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติถือเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะอันสามารถยกเว้นกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้

3.2 กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

3.2.1 กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังได้กำหนดให้องค์การใด ๆ ของรัฐบาลต้องนำส่งบรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่วัฒนธนากร ไม่ว่าจะเป็นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใดเข้าบัญชีเงินคงคลังของรัฐ⁶⁴ แต่สำหรับมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกแห่งและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ⁶⁵ ได้กำหนดยกเว้นไว้ รายได้ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยจึงไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁶⁶ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐเช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ฯลฯ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยดังกล่าวก็ได้กำหนดยกเว้นการนำรายได้ส่งเข้ารัฐไว้เช่นกัน⁶⁷ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่ามหาวิทยาลัยเป็นงานจัดทำบริการสาธารณะประเภทให้บริการทางการศึกษาและวิชาการชั้นสูง รายได้ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าธรรมเนียมการศึกษาจึงสมควรที่จะนำไปใช้เพื่อบริหารการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ

⁶¹ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

⁶² ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 และมาตรา 36.

⁶³ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59.

⁶⁴ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2591 มาตรา 4.

⁶⁵ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสาม ประกอบมาตรา 4.

⁶⁶ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 11 วรรค 2.

⁶⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 มาตรา 11 วรรค 3, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 11 วรรค 5.

ดังนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติก็สมควรที่จะกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีต้องนารายได้ต่างๆ ส่งเข้ารัฐเช่นเดียวกัน⁶⁸

3.2.2 ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่สามารถเสนอขอประมาณประจำปีผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้แก่สำนักงบประมาณ⁶⁹ มหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเทียบได้กับองค์การ

มหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542⁷⁰ ปัญหาจึงอาจเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่ในการเสนอขอประมาณและในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ปัญหาดังกล่าวได้เคยเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยและลงความเห็นว่ามีมหาวิทยาลัยในระบบใหม่นี้เป็นหน่วยงานราชการของรัฐประเภทหนึ่ง แม้จะมีการจัดองค์กรให้มีความเป็นอิสระก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยก็ยังคงอยู่ในความหมายของคำว่า "ส่วนราชการ" ตามคำนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁷¹ อย่างไรก็ตาม การตีความเช่นนี้ก็เพื่อให้สามารถจัดสรรเงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้⁷² ⁷³ ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินงบประมาณผ่านทบวงมหาวิทยาลัย มิใช่จัดสรรไปยังมหาวิทยาลัยโดยตรง

กรณีปัญหาข้างต้นจะไม่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 อีก เพราะเหตุว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์การมหาชนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ⁷⁴ อันสอดคล้องกับคำนิยามของคำว่า "ส่วนราชการ" ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งหมายความว่า "...หน่วยงานอื่นใดของรัฐ..."⁷⁵ และสอดคล้องกับการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ส่งผลให้มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สามารถดำเนินการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณได้โดยตรง และได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี⁷⁶ (Block grants)

⁶⁸ กฎหมายองค์การมหาชนก็ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ดู พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

⁶⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

⁷⁰ เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 และดูหมวด 6 "การกำกับดูแล".

⁷¹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 "ในพระราชบัญญัตินี้...

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น...

⁷² คณะกรรมการกฤษฎีกา, สถานภาพของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์และสำนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2537. อ้างถึงใน จิตพงศ์ พัฒนาศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 125.

⁷³ การตีความใหม่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เทียบได้กับส่วนราชการดังกล่าวมีข้อสงสัยเกิดอยู่ประการหนึ่งว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งมิได้มีข้อความระบุว่า "มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ" หากแต่ระบุไว้ว่า เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐและเป็นนิติบุคคล

ดู พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 5.

⁷⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

⁷⁵ ดู เชิงอรลที่ 56.

⁷⁶ ดู พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 12 (3).

แต่สำหรับมหาวิทยาลัยซึ่งจะจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือมหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย อาจเกิดปัญหานี้ได้ แต่ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับเนื้อความในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ⁷⁷

นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณยังกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่จะขออนุมัติงบประมาณประจำปีต้องจัดทำรายละเอียดประกอบการของงบประมาณ และต้องจำแนกอย่างละเอียดถึงหน่วยงานและรายการที่จะใช้งบประมาณนั้น⁷⁸ จุดนี้เองที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน การบริหารการให้บริการทางการศึกษาและวิชาการชั้นสูง

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เกี่ยวกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ จึงสมควรระบุในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายปี⁷⁹ (Block grants) ให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรง และดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานอิสระหรือองค์การมหาชนซึ่งในกำกับดูแลของรัฐ เพิ่มเติมขึ้นจากปัจจุบันที่กำหนดไว้แต่เฉพาะส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

3.2.3 กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริง⁸⁰ มหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐจึงควรถูกตรวจสอบการใช้จ่าย การบริหารจัดการด้านการเงินด้วยเช่นกัน เพราะเหตุว่ารายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่งมาจากเงินภาษีของประชาชนและสมควรที่จะตรวจสอบให้การบริหารจัดการและการใช้จ่ายเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมที่สุด ดังนั้น ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติจึงควรกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย⁸¹

⁷⁷ ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. มาตรา 4 วรรค 2 ใช้คำว่า “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” ดูภาคผนวก.

⁷⁸ ดู พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ประกอบกับ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525.

⁷⁹ เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 12 (3) , พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี พ.ศ.2533 มาตรา 11 (1) และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 11 (1).

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 60 (5) ยังกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grants) ให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน

⁸⁰ ดู พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 มาตรา 4, 7 และ 8.

⁸¹ เทียบ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี พ.ศ.2533 มาตรา 36 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 36.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีภาระหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบ ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก การกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการบริหารจัดการด้านการเงินของมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงาน ในกำกับดูแลของรัฐอาจเป็นการสร้างภาระให้กับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นอันมากและอาจกระทบต่อ การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้วย ดังนั้น จึงสมควรกำหนดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราช บัญญัติด้วยการเพิ่มทางเลือกในการตรวจสอบการใช้จ่ายและการบริหารจัดการด้านการเงินให้แก่มหาวิทยาลัย และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่องค์กรปก ครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของ มหาวิทยาลัย⁸²

3.3 กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

3.3.1 ความหมาย "ที่ราชพัสดุ"

ความหมายของที่ราชพัสดุพิจารณาได้จากความตามมาตรา 4 แห่งพระราช บัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติว่า

"ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับ มาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของ พลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การ ปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ"

ความหมายของที่ราชพัสดุดังกล่าวสรุปได้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด หากไม่เข้าข้อยกเว้นตาม (1),(2) และวรรคท้ายแห่งมาตรา 4 ดังกล่าว ย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดีการถือครองที่ดินของส่วนราชการบางแห่ง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ จากเดิมซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มาเป็นของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 ย่อมทำให้ที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ เพราะมีกฎหมายรับรองไว้เป็นการเฉพาะ แต่สำหรับส่วนราชการอื่นหากไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยมีเจตนารมณ์ให้อยู่นอกระบบการจัดการที่ราชพัสดุ ดังเช่นกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว อสังหาริมทรัพย์ของส่วนราชการอื่นๆ ย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุตามนัยแห่งมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

⁸² เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 40 วรรค 2.

3.3.2 การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่เป็นองค์การมหาชน

อิสระ

ฐานะความเป็นองค์การมหาชนอิสระของมหาวิทยาลัยมีผลให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากรัฐ โดยมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะของการควบคุมกำกับกิจการตามวิธีการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดเท่านั้น ไม่ทำให้มหาวิทยาลัยสิ้นสภาพความเป็นส่วนหนึ่งของรัฐแต่ประการใด กรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นกรณีที่อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เนื่องจากคำว่า "แผ่นดิน" หมายความว่าถึงรัฐไม่ว่าจะมีการจัดองค์การภาครัฐออกเป็นรูปแบบใด หากองค์การนั้นมีสภาพเป็นรัฐอยู่แล้วย่อมอยู่ในความหมายของ คำว่า "แผ่นดิน" ไปด้วย

อย่างไรก็ดี เจตนารมณ์ในการแยกมหาวิทยาลัยออกจากส่วนราชการแล้ว จัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอิสระก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีทรัพย์สินเป็นของตนเองไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการจัดตั้งสถานที่หรือทรัพย์สินที่ได้มาภายหลังซึ่งอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างอิสระ เพราะการที่มหาวิทยาลัยสามารถบริหารอสังหาริมทรัพย์ได้ด้วยตนเองย่อมทำให้เกิดความคล่องตัว ในการแสวงหารายได้มาเพื่อสนับสนุนการจัดการให้การศึกษา ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงควรกำหนดให้มหาวิทยาลัยถือครองกรรมสิทธิ์ ลิขสิทธิ์ครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยได้ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยมีอยู่แต่เดิม หรือได้มาภายหลังก็ตาม ซึ่งถือว่าเป็นการวางบทบัญญัติกเว้นมิให้อสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยตกเป็นที่ราชพัสดุ

3.3.3 การจัดหาผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่เป็นองค์การมหาชนอิสระ

การที่มหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ แล้วนำมาสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยทำให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการแสวงหารายได้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับการจัดองค์การมหาชนอิสระที่การเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัยจะต้องมีความยืดหยุ่นและเป็นอิสระจากขั้นตอนของระบบราชการ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงต้องวางบทบัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และมีสิทธิในเงินรายได้จากการแสวงหาผลประโยชน์นั้น เพื่อนำมาสนับสนุนกิจการโดยไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งกระทรวงการคลัง

นอกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของมหาวิทยาลัยแล้ว บางกรณีมหาวิทยาลัยอาจได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดหาผลประโยชน์เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีรายได้เพียงพอแก่การจัดกิจกรรมแล้ว ก็สมควรให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่ถือครองไว้ได้ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 ให้อำนาจคณะ

กรรมการที่ราชพัสดุมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยให้ตราเป็นกฎกระทรวงการคลังอยู่แล้ว จึงสามารถบัญญัติกฎกระทรวงเพิ่มเติมเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้อีกด้วย

อย่างไรก็ดีความมั่นคงขององค์การก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำรงอยู่ได้ และสามารถให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษได้อย่างต่อเนื่อง ทรัพย์สินบางอย่างในชั้นพื้นฐาน เช่น อาคาร ที่ดินที่ตั้งของมหาวิทยาลัย ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ก็จะต้องได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย มิให้มหาวิทยาลัย ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ไปจากการโอนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ โดยจะต้องกำหนดเป็นข้อจำกัดในการจัดการทรัพย์สินไว้ และให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการได้อย่างเต็มที่เฉพาะทรัพย์สินที่ได้มาภายหลัง และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินกิจการ

3.4. กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครอง

มหาวิทยาลัยในฐานะองค์การมหาชนอิสระ ย่อมเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ย่อมมีโอกาสที่มหาวิทยาลัยจะถูกฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ และถ้าหากศาลมีคำพิพากษาให้มหาวิทยาลัย ต้องชดใช้เยียวยาแก่โจทก์ทางแพ่งอันได้แก่การยึดทรัพย์ आयัดสิทธิของจำเลยขายทอดตลาดเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีโอกาสดังเกิดขึ้นได้

แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นองค์การของรัฐที่มีความจำเป็นจะต้องจัดการให้บริการสาธารณะทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยอันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำเนินงานให้คงอยู่ถาวร เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงต้องได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมาย มิฉะนั้นอาจเกิดกรณีที่มหาวิทยาลัยต้องถูกดำเนินการบังคับคดีทางแพ่ง อันได้แก่การยึด आयัดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยซึ่งจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการจัดกิจกรรมของมหาวิทยาลัยตามวัตถุประสงค์

หลักการห้ามบังคับคดีต่อทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าว มีกำหนดไว้แล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 ที่บัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่" เมื่อมหาวิทยาลัยเป็นองค์การของรัฐทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยถือครองย่อมอยู่ในขอบข่ายของคำว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินตามนัยบทบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการบังคับคดีแพ่งมิได้จำกัดเพียงการยึดทรัพย์สินของจำเลยเท่านั้น หากมีขั้นตอนของการอายัดทรัพย์สิน เรียกร้องของจำเลย รวมทั้งการรื้อถอน ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อการถือครองทรัพย์สินของจำเลยได้ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงควรต้องกล่าวถึงการบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่ตกอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง

นอกจากการบังคับคดีแพ่งอันเป็นมาตรการบังคับลูกหนี้ภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว การบังคับทางปกครองก็เป็นกระบวนการที่อาจกระทบกระเทือนต่อการถือครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้เช่นกัน เนื่องจากส่วนหนึ่งของวิธีการบังคับทางปกครองจะมีเรื่องของการชดใช้เยียวยา การ

จ่ายเงินค่าเสียหาย ซึ่งจะต้องอาศัยขั้นตอนของการยึดทรัพย์ ทำนองเดียวกันกับการบังคับคดีแพ่งทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจึงต้องได้รับการยกเว้นจาก การบังคับทางปกครองเช่นเดียวกันตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

การยกเว้นมิให้มหาวิทยาลัยต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครองนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายจะจำกัดข้อยกเว้นไว้เฉพาะในเรื่องการบังคับที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเท่านั้น การกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามสภาพบังคับ ทั้งทางการบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครองย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นดังกล่าว มหาวิทยาลัยจึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในทางปกครองอยู่เสมอตราบเท่าที่ไม่มีการบังคับเกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ ก็ไม่มีผลทำให้มหาวิทยาลัยสามารถงดเว้นการชำระหนี้เงิน การชดเชยค่าเสียหายได้ตามอำเภอใจ โดยถือว่าถึงอย่างไรทรัพย์สินก็ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครองอยู่แล้ว เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ ที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในลักษณะผู้รักษากฎหมายอยู่แล้ว ความชอบธรรมในองค์กรจะคงอยู่ตราบเท่าที่มหาวิทยาลัยปฏิบัติ

ตามกฎหมาย เมื่อมหาวิทยาลัย ต้องชดเชยหนี้เงินตามคำพิพากษาหรือการบังคับทางปกครอง มหาวิทยาลัยก็มีหน้าที่ต้องชดเชย เพราะกฎหมายเพียงแต่ยกเว้นขั้นตอนการบังคับคดีที่จะกระทบกระเทือนต่อทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเท่านั้น มิได้ยกเว้นให้มหาวิทยาลัยพ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด และมาตรการกำกับดูแลของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็ยังเป็นเครื่องมือเสริมในการควบคุมให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติงานภายใต้กรอบแห่งกฎหมายอีกด้วย

3.5 กฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ได้รับการบัญญัติขึ้นเนื่องจากรัฐเห็นสมควรปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยจัดตั้งกองทุนบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับใช้ราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการและเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุน การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนจึงจำกัดเฉพาะผู้ที่ป็นข้าราชการเท่านั้น

มหาวิทยาลัยในสถานะเดิมที่เป็นส่วนราชการ บุคลากรในมหาวิทยาลัยย่อมประกอบไปด้วยข้าราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการ ซึ่งในส่วนของข้าราชการนี้อาจมีผู้เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) อยู่แล้ว เมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงสถานะใหม่เป็นองค์กรมหาชน อิสระ บุคลากรภายในมหาวิทยาลัยย่อมเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยตามไปด้วยตามสภาพขององค์กรที่เปลี่ยนไป เพื่อไม่ให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการและเป็นสมาชิก กบข. อยู่แต่เดิมไม่ต้องได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงสถานะใหม่ของมหาวิทยาลัยโดยไม่สมควรใจ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงต้องวางหลักการให้ บุคลากรสามารถเลือกที่จะดำรงความเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต่อไป หรือจะขอสมัครเข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยก็ได้

การวางบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว หากบุคลากรเลือกที่จะดำรงฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต่อไปตามเดิม สถานะความเป็นสมาชิก กบข. ย่อมคงอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง การ

ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ก็คงเป็นไปตาม พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 แต่ในกรณีที่บุคลากรเลือกสมัครเข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย สถานะความเป็นข้าราชการย่อมสิ้นสุดลง พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงต้องวางบทบัญญัติถึงผลในทางกฎหมายจากการเปลี่ยนแปลงสถานของบุคลากรนั้นๆ โดยให้ถือว่าการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อให้บุคลากรดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์จาก กบข.ได้ และเปิดโอกาสให้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสะสมที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น โดยให้บุคลากรดังกล่าวเลือกที่จะนับเวลาการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่อเนื่องกับเวลาปฏิบัติราชการก็ได้ แต่จะต้องโอนเงินสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวตาม พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาอยู่ในการดูแลจัดการกองทุนสะสมที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้สวัสดิการ ตลอดจนประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรในมหาวิทยาลัยที่สมัครใจจะเปลี่ยนฐานะ จากข้าราชการมาเป็นผู้ปฏิบัติงาน

ในมหาวิทยาลัยซึ่งมีผลทำให้ไม่อาจเป็นสมาชิก กบข. ต่อไปได้ จำเป็นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะต้องจัดตั้งกองทุนสะสมของมหาวิทยาลัยเพื่อดูแลจัดการในเรื่องดังกล่าวต่อไปทำนองเดียวกันกับ กบข.⁸³

3.6 กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง ให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพ ในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้วางหลักในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่เป็นออกคำสั่ง ซึ่งคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" และ "เจ้าหน้าที่" มีบทนิยามศัพท์ตามมาตรา 5 ดังนี้

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁸³ รายละเอียดในประเด็นนี้ ขอให้ดูเพิ่มเติมในส่วนท้ายของงานวิจัยว่าด้วยบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลด้วย.

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ หรือไม่ก็ตาม

จากบทนิยามศัพท์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า มีความมุ่งหมายที่ตัวคำสั่งทางปกครองเป็นหลักหากเจ้าหน้าที่หน่วยงานใดใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย และได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้วย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะอยู่ในระบบราชการหรือไม่ก็ตาม

มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระตามพระราชบัญญัติจัดตั้งย่อมวางหลักการให้ผู้บริการมหาวิทยาลัยใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินกิจการจึงมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ และถ้าหากพิจารณาตามบทนิยามศัพท์ของคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" กับคำว่า "เจ้าหน้าที่" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว จะเป็นได้ว่ามหาวิทยาลัยก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แม้ว่าจะไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการแล้วก็ตาม เนื่องจากการบังคับใช้พระราช-

บัญญัตินี้ดังกล่าวจะพิจารณาที่เนื้อหาแห่งการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามก็พิจารณาบางอย่างของมหาวิทยาลัยที่มีความจำเป็นจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น การอนุมัติปริญญา ซึ่งเป็นขั้นตอนของการประเมินผล ทางการศึกษา ความละเอียดอ่อนในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้คะแนนนิสิต นักศึกษาในการสอบ ย่อมไม่เหมาะสมที่จะให้กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็เปิดช่องให้ยกเว้นการบังคับใช้กับกิจการบางอย่างได้ ดังจะพิจารณาได้จากความมาตรา 4 วรรคท้ายว่า

"การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินการใด หรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง"

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2839 ก็ตาม แต่ก็สามารถพิจารณาดำเนินการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อยกเว้นกิจการบางอย่างของมหาวิทยาลัย ไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าวได้

3.7 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตราขึ้นโดยมีหลักการและเหตุผลในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด ในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรืองบประมาณในการปฏิบัติงานของรัฐ การ

บังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเกิดผลดีทั้งในด้านของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสุจริตหากกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ตั้งใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็จะต้องรับผิดชอบทางละเมิด เนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเอง ความเป็น "เจ้าหน้าที่" และ "หน่วยงานของรัฐ" ตามบทนิยามศัพท์แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่" และ "หน่วยงานของรัฐ" เสียก่อน ซึ่งมีบทนิยามตามมาตรา 4 ดังนี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและที่ฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

การนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระจึงต้องดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอยู่แล้วก็ตาม เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถานะความเป็น "เจ้าหน้าที่" กับความเป็น "หน่วยงานของรัฐ" เป็นเงื่อนไขของการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว่อมไม่เพียงพอตามเงื่อนไขในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

3.8 กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีอยู่ว่าในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่ชัดเจนและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อระบอบ

ประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่ง ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

หน้าที่หลักตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะตกอยู่กับ "หน่วยงานของรัฐ" ซึ่งมีบทนิยามศัพท์ในมาตรา 4 ดังนี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า "หน่วยราชการของรัฐ" ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าครอบคลุมถึงองค์การมหาชนอิสระในฐานะที่เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐด้วย มหาวิทยาลัยในสถานะที่เป็นองค์การมหาชนอิสระตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ย่อม ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานในฐานะหน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ทั้งจากรัฐ และประชาชน

3.9 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

กฎหมายต่างๆ เหล่านี้มีได้ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการ⁸⁴ และมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชน มิให้ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ⁸⁵ การคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการต่อรองกับนายจ้างในเรื่องสภาพการจ้าง สิทธิในการปิดงานและหยุดงาน การรวมตัวเป็นสหภาพสหพันธ์แรงงาน⁸⁶ การจัดตั้งกองทุนเพื่อให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันเนื่องมาจากการทำงาน⁸⁷ และอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน⁸⁸ จะเห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านี้มุ่งใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน หลังจากที่มีมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐก็ไม่เป็นการเหมาะสมที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายเหล่านี้เช่นกัน เพราะเหตุว่ามหาวิทยาลัยมิใช่หน่วยงานเอกชน แต่ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายเหล่านี้กับกิจการของมหาวิทยาลัย

⁸⁴ ดู พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 4, พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 3, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 4.

⁸⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁸⁶ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

⁸⁷ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

⁸⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการให้หลักประกันขั้นต่ำแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเพียงพอเช่นที่เคยได้รับเมื่อครั้งมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการ จึงสมควรกำหนดหลักประกันขั้นต่ำในเรื่องประโยชน์ตอบแทนนี้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เช่น

"กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน"⁸⁹

3.10 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย โดยได้กำหนดเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย การออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย⁹⁰ รายละเอียดของเรื่องต่างๆ เหล่านี้มีได้ปรากฏในตัวพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากแต่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 เป็นต้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐในสถานภาพใหม่มิใช่ส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย แต่เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของทบวง

มหาวิทยาลัยหรือกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี พนักงานของมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่จึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมักจะเสนอทางเลือกให้แก่ข้าราชการของมหาวิทยาลัยให้สามารถเลือกที่จะเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือคงสถานภาพเป็นข้าราชการตามเดิมโดยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี แต่ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตนสังกัดอยู่แต่เดิมได้ ดังนั้น เมื่อมีการปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยแล้ว หากข้าราชการของมหาวิทยาลัยรายใดประสงค์ที่จะเป็นข้าราชการอยู่ต่อไป ก็คงต้องผูกพันตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต่อไป มิได้ออยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ตัวอย่างเช่น การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มิใช่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ หรือการบริหารงานบุคคลของพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่ง

⁸⁹ เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 38.

⁹⁰ ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 4.

ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงสมควรจัดทำข้อบังคับของมหาวิทยาลัยหรือปรับปรุงแก้ไข กฎทบวงในเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องต้องกัน

4. บทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ในการยกร่างและพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ที่มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลโดยปรับเปลี่ยนฐานะจากมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นส่วนราชการมาแต่เดิม เช่นที่เรา กำลังกล่าวถึงนี้ ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งที่มีความมองข้ามไปคือ เรื่องของบทเฉพาะกาล ซึ่งนิยมเขียนไว้ในส่วนท้ายของพระราชบัญญัติใหม่ของแต่ละฉบับเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในระหว่างการเปลี่ยนแปลงจากระบบปฏิบัติที่มีอยู่เดิมเข้าสู่ระบบใหม่ กับทั้งเพื่อเป็นมาตรการเชื่อมโยงความต่อเนื่องของกลไกต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายฉบับเดิมและกฎหมายฉบับใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปราศจากการสะดุดหยุดลงหรือชะงักงัน

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามแนวทางใหม่นี้ มีประเด็นที่พึงพิจารณากำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลหรือบทบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ที่เกี่ยวข้องได้แก่

4.1 วันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติ

ตามประเพณีปกติของการประกาศใช้กฎหมาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องนำ พระราชบัญญัตินั้นลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเป็นหลักฐานทางราชการและให้ประชาชนมีโอกาสได้รับ

ทราบโดยทั่วกัน อย่างไรก็ดี วันประกาศใช้กฎหมายคือวันลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษากับวันที่กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับจริงมักกำหนดให้ต่างวันกัน คือนิยมให้กฎหมายเริ่มมีผลใช้ บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบว่ามีกฎหมายฉบับใหม่ออกมาเสียก่อน เมื่อได้รับทราบความข้อนี้แล้วจึงผูกพันต้องปฏิบัติตามในวันรุ่งขึ้นจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ดีหลักข้อนี้มีข้อยกเว้นตามความจำเป็นแห่งกรณีเช่น กฎหมายบางฉบับอาจกำหนดชำระระยะเวลาให้เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งหลังจากการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เช่น 90 วัน หรือ 60 วันเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีโอกาสเตรียมตัว เตรียมขั้นตอน หรือแม้กระทั่งเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับใหม่ให้ทั่วถึง เพื่อที่ว่าเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับจริงแล้ว การปฏิบัติตามกฎหมายจะได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยบริบูรณ์

เมื่อครั้งที่มิตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พุทธศักราช 2541 เพื่อปรับสถานะของสถาบันดังกล่าวจากการเป็นส่วนราชการออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดให้มีการผ่อนเวลาการใช้บังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่ไว้ หากแต่ใช้วิธีการเขียนกฎหมายตามแบบปกติ คือให้กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพราะในครั้งนั้นมีได้มีการพิจารณาประเด็นเรื่องทำนองนี้มาก่อน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อกฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับ “อย่างกระทันหัน” โดยผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายไม่มีโอกาสได้เตรียมตัวหรือแม้แต่เตรียมใจมาก่อน ความวุ่นวายขัดข้องก็เกิดขึ้น เช่น เมื่อพ้นจากสถานะเป็นส่วนราชการ การเบิกจ่าย

เงินงบประมาณรวมตลอดถึงเงินเดือนซึ่งเคยเบิกจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามขั้นตอนปฏิบัติที่กระทำอยู่เป็นปกติ ก็ไม่สามารถทำได้ กว่าจะแก้ความขัดข้องในเรื่องทั้งหลายเหล่านี้เป็นผลสำเร็จ ต้องใช้เวลาพอสมควร และมีความซุกซนลึกลับอยู่ไม่น้อยทีเดียว

ในการยกร่างและพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในอนาคตจึงควรมองประเด็นนี้ให้รอบคอบ และคณะทำงานที่เตรียมแผนการปฏิบัติเพื่อปรับสถานะของมหาวิทยาลัยจากความเป็นส่วนราชการ ออกนอกระบบราชการ จะต้องตอบคำถามตัวเองว่า ประสงค์จะให้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับใหม่เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อใด เช่น อาจกำหนดข้อระยะเวลาใช้ 90 วัน หรือ 120 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์ในการเตรียมการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.2 ความต่อเนื่องและการเตรียมการเพื่อออกกฎหมายอนุบัญญัติ

เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปแล้วว่า ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับนั้นเป็นการเหลือวิสัยที่จะกำหนดรายละเอียดทุกประการลงไปอยู่ในร่างกฎหมายฉบับเดียวได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงทำได้แต่เพียงการเขียนร่างพระราชบัญญัติให้กำหนดหลักการที่สำคัญและเป็นหัวใจของเรื่องเอาไว้ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยก็ต้องมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารรวมถึงผู้มีความรับผิดชอบต่อการรักษาการหรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้นไปดูแลออกกฎหมายอนุบัญญัติเอง ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือต้องไม่เกินกรอบอำนาจที่ได้รับมอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และต้องไม่มีความขัดหรือแย้งกับเนื้อความในกฎหมายแม่บทด้วย ในการจัดทำกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามแนวทางใหม่นี้ก็เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยคงทำได้แต่

เพียงการกำหนดหลักการสำคัญที่เป็นแก่นของเรื่องไว้ในพระราชบัญญัติ แต่ขั้นตอนรายละเอียดของการปฏิบัติอีกจำนวนมากคงต้องปล่อยให้เป็นการของสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยเอง ดูแลจัดทำขึ้นภายหลังในรูปแบบของข้อบังคับของมหาวิทยาลัยบ้าง ระเบียบของมหาวิทยาลัยบ้าง หรือประกาศของมหาวิทยาลัยบ้าง สุดแต่จะกำหนดกติกาไว้ในกฎหมายแม่บท

ทั้งนี้มีข้อควรคำนึงว่า กฎหมายมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นส่วนราชการมาแต่เดิมก็ถือหลักการทำนองเดียวกันนี้ ในอดีตจึงมีการออกกฎหมายอนุบัญญัติจำนวนมากตามความในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทั้งในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือแม้แต่ข้อบังคับ ประกาศหรือระเบียบของมหาวิทยาลัย เมื่อมีการออกกฎหมายฉบับใหม่กำหนดสถานะให้มหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการ หากแต่เป็นหน่วยของรัฐที่เป็นอิสระในกำกับดูแลของรัฐบาล กฎหมายฉบับเก่าก็เป็นอันต้องถูกยกเลิก ซึ่งมีผลโดยปริยายให้บรรดากฎหมายลูกบทหรือกฎหมายอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับเดิมถูกยกเลิกเพิกถอนหรือสิ้นผลไปด้วย กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับใหม่จึงต้องกำหนดมาตรการไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่ออุดช่องว่างหรือแก้ปัญหาที่ค้างด้วย เช่น กำหนดคบทรงรับให้องค์กรเช่น สภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์หรือผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามกฎหมายฉบับก่อน ยังคงมีสถานะเป็นองค์กรหรือมีสถานะที่ชอบด้วยกฎหมายต่อไปโดยความรับรองของบทเฉพาะกาลแห่งกฎหมายใหม่ จนกว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือออกกฎหมายอนุบัญญัติฉบับใหม่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ แล้ว

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นความรับผิดชอบสำคัญของผู้ร่างจัดตั้งกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ที่จะต้องสอดคล้อง ดูแล รอยเชื่อมต่อเหล่านี้ให้ครบถ้วน เช่น ควรคำนึงถึงสภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์ ส่วนราชการต่างๆ ในมหาวิทยาลัย ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรและบุคคลตามกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่สามารถเชื่อมต่อกันได้โดยสนิท ปราศจากช่องว่างที่ไม่มีผู้รับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ในการเขียนบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับรอยเชื่อมต่อนี้ ควรคำนึงถึงแผนงานในการปฏิบัติเพื่อเตรียมการออกกฎหมายอนุบัญญัติตามกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ไว้ถี่ถ้วนด้วย เช่น อาจกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยต้องจัดทำข้อบังคับต่างๆ แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร (เช่น 30 วัน) หลังจากวันที่พระราชบัญญัติเริ่มมีผลใช้บังคับ มาตรการเช่นนี้เองเมื่อใช้ร่วมกับมาตรการในประเด็นที่ 1 ที่กำหนดก่อนเวลาวันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติไว้ช่วงระยะเวลาที่กำหนดจะทำให้มหาวิทยาลัยในระบบใหม่มีเวลามากพอที่จะเตรียมการออกกฎหมายอนุบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ อันจำเป็นแก่กิจการของมหาวิทยาลัยในแบบใหม่ เพิ่มเติมจากเนื้อหาที่กำหนดในกฎหมายแม่บท โดยอาจใช้เวลาตั้งแต่ขึ้นตอนที่กฎหมายแม่บทอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา หรือรอวันเริ่มมีผลใช้บังคับของกฎหมาย เพื่อเตรียมการยกร่างกฎหมายอนุบัญญัติไปพลางก่อน แล้วนำร่างกฎหมายอนุบัญญัติที่เตรียมการไว้นั้นเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจเช่น สภามหาวิทยาลัยเมื่อกฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับแล้ว ภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายใหม่กำหนดไว้

4.3 สถานะของบุคลากร

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่ง ที่กระทบถึงคนจำนวนมาก คือการเปลี่ยนแปลงสถานะภาพจากความเป็นข้าราชการไปสู่สถานะพนักงานมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและเป็นปัญหาสำคัญเชิงนโยบายที่ผู้เกี่ยวข้องพึงพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพราะเมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานะภาพจากความเป็นส่วนราชการที่มีมาแต่เดิมไปเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานของรัฐแต่ยังอยู่ในกำกับของรัฐบาล เป็นการแน่นอนว่า ในอุดมคติหรือในความคาดหวังแล้ว ทุกฝ่ายคงเห็นพ้องกันว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยก็ควรมีฐานะเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ มิใช่มีสถานะเป็นข้าราชการเช่นที่เป็นมาแต่ก่อน มิเช่นนั้นแล้วคงเป็นการฝืนฝืนกันเป็นอย่างยิ่ง ที่องค์กรปรับเข้าสู่ระบบใหม่แล้วแต่บุคลากรยังคงเป็นข้าราชการอยู่ต่อไปดุจเดิมทุกคน ปัญหาเช่นนี้ สำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่โดยไม่มีบุคลากรตกค้างจากระบบเดิม เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี หรือมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ย่อมเป็นการง่าย เพราะไม่เคยมีผู้ใดเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยเหล่านี้มาก่อน มหาวิทยาลัยขึ้นต้นด้วยการอยู่นอกระบบและผู้ที่เข้าไปทำงานในมหาวิทยาลัยก็เข้าใจดีตั้งแต่ต้นว่าตนเองจะมิได้มีสถานะเป็นข้าราชการ หากแต่อยู่ในฐานะพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย แต่สำหรับมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นส่วนราชการมาแต่เดิมและพนักงานส่วนใหญ่มีสถานะเป็นข้าราชการมาแต่เก่าก่อน

การปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยเช่นนี้จะมีผลกระทบถึงสถานะของบุคลากรอย่างไร เมื่อใด เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม

ทางเลือกในเรื่องนี้ ซึ่งเป็นการแน่นอนว่าจะต้องกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลอาจมีได้

2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 กำหนดให้การถ่ายโอนบุคลากรจากระบบเดิมเข้าสู่ระบบใหม่เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจ เช่น อาจกำหนดระยะเวลาพอสมควรเพื่อให้บุคลากรที่เป็นข้าราชการได้รับทราบข้อมูลของระบบของการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ที่มหาวิทยาลัยจัดสร้างขึ้น แล้วตัดสินใจเลือกทางเดินว่าจะยืนยันความเป็นข้าราชการต่อไปหรือปรับเปลี่ยนมาเป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ ระยะเวลาที่ควรกำหนดมิให้สั้นหรือยาวเกินไปนัก เช่นอาจอยู่ระหว่าง 1-2 ปี เพื่อระหว่างระยะเวลานี้เองมหาวิทยาลัยในระบบใหม่จะได้แสวงหาคำตอบว่าระบบบริหารงานบุคคลใหม่มีรูปแบบอย่างไร และควรเป็นรูปแบบที่จูงใจให้ผู้ที่อยู่ในระบบราชการผันตัวเองออกมาสู่ระบบใหม่ให้มากที่สุดด้วย แนวทางนี้ มีข้อดีหรือจุดเด่นอยู่ที่การตัดสินใจของบุคลากรอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ เมื่อซึ่งทางได้ทางเสียถึถ้วนแล้วบุคลากรแต่ละคนซึ่งมีปัจจัยแวดล้อมแตกต่างกันย่อมเลือกทางเดินที่เหมาะสมสำหรับแต่ละคน ความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยจากระบบเก่าเข้าสู่ระบบใหม่ย่อมมีน้อยหรือไม่มีเลย แต่ข้อเสียสำคัญก็มีอยู่ที่มหาวิทยาลัยอาจต้องบริหารงานบุคคลด้วยระบบคู่คือมีทั้งบุคลากรที่เป็นข้าราชการและบุคลากรที่เป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในระบบใหม่ ขนานกันไปเป็นระยะเวลาพอสมควร เช่นแม้ไม่รับข้าราชการเพิ่มสำหรับผู้ที่สมัครเข้าทำงานใหม่ แต่ลำพังข้าราชการที่มีมาแต่เดิมซึ่งอาจมีอายุน้อยที่สุดเพียง 20 ปีเศษ ก็อาจทำให้มหาวิทยาลัยต้องบริหารงานบุคคลด้วยระบบคู่ไปนานถึง 30 ปีเศษ จนกว่าข้าราชการรุ่นสุดท้ายจะเกษียณอายุ

อย่างไรก็ดี จุดด้อยข้างต้นยังมีทางแก้ไข เช่น การสร้างมาตรการจูงใจและส่งเสริมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบบริหารงานบุคคลแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ประโยชน์ตอบแทนในระบบใหม่ที่เห็นได้ชัดว่าดีกว่าระบบเดิม มาตรการเชิญชวนเกษียณอายุก่อนครบกำหนดเวลา หรือแม้กระทั่งการทำให้ประจักษ์ถึงจุดอ่อนด้อยของระบบราชการ หากใช้มาตรการทั้งหลายเหล่านี้สอดคล้องประสานกัน ผู้วิจัยเชื่อว่าความขัดข้องที่จะเกิดจากระบบคู่ขนานของระบบบริหารงานบุคคลสองแบบพร้อมกันจะมีไม่มากนัก เพราะคนส่วนมากเมื่อเห็นชัดว่าระบบใหม่ดีกว่าระบบเก่า ย่อมพอใจที่จะปรับตัวเองเข้าสู่ความเปลี่ยนแปลงตามวิถีทางใหม่ ด้วยความสมัครใจ

แนวทางที่ 2 กำหนดให้การถ่ายโอนบุคลากรจากระบบราชการเข้าสู่ระบบใหม่เป็นบทบังคับสำหรับข้าราชการทุกคนหลังจากทอระยะเวลาเพื่อการปรับตัวปรับใจแล้วระยะเวลาหนึ่ง เช่น กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าหลังจากวันที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแบบใหม่เริ่มมีผลใช้บังคับแล้ว 4 ปี หรือ 5 ปี ให้ข้าราชการที่รับราชการอยู่ในมหาวิทยาลัยอยู่มาแต่เดิมทุกคนต้องปรับฐานะออกเป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตามระบบใหม่ วิธีการเช่นนี้ มีผลดีคือผู้บริหารมหาวิทยาลัยในอนาคตไม่ต้องประสบปัญหาบุคลากรสองระบบคู่ขนานกัน เพราะเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จะไม่มีข้าราชการอยู่ใน

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเลย การบริหารงานบุคคลย่อมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยปราศจากอุปสรรค แต่ก็ควรคำนึงว่า แนวทางเช่นนี้มีข้อเสียสำคัญคือการปรับจากสถานะความเป็นข้าราชการออกสู่ระบบใหม่มิได้เป็นไปด้วยความยินยอมหรือสมัครใจของบุคลากร เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าทุกวันนี้ในแต่ละมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมีบุคลากรที่ดำรงสถานะข้าราชการอยู่เป็นจำนวนมาก การเขียนกฎหมาย “ชัดเจน” ให้ทุกคนต้องปรับออกนอกระบบโดยไม่คำนึงถึงความสมัครใจของแต่ละคน อาจเป็นชนวนให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้าน นโยบายปรับมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการได้ตั้งแต่ต้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายจึงต้องชั่งน้ำหนักทางได้ทางเสียระหว่างแนวทางทั้งสองแนวทางนี้ให้รอบคอบ

4.4 สิทธิประโยชน์ของบุคลากร

ดังได้กล่าวมาแล้วในประเด็นที่ 4.3 ว่าด้วยเรื่องสถานะของบุคลากรซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ จากการเป็นข้าราชการที่มีมาแต่เดิมปรับเข้าสู่ระบบใหม่ คือมีสถานะเป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย การยกร่างหรือพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ในส่วนของบริษัทเฉพาะกาลจึงต้องพิจารณาทั้งสถานะและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรให้ตลอดทุกแง่มุมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญของข้าราชการและตามกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สิ้นสุดแล้วแต่ละสถานะที่ข้าราชการผู้นั้นดำรงอยู่

ประเด็นที่อาจเกิดปัญหาค้นได้ในส่วนนี้ คือ กฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน กำหนดหลักการสำคัญให้เฉพาะผู้ที่ป็นข้าราชการเท่านั้นที่สามารถเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการได้ ผู้ที่อยู่ในสถานะภาพอื่นเช่น เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ดี เป็นพนักงานหน่วยงานของรัฐก็ดี ไม่สามารถเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการได้ แนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเช่นนี้จะไม่เป็นธรรมกับข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่เพิ่งตัดสินใจเข้าเป็น

สมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในเวลาเมื่อเริ่มต้นใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวเมื่อไม่นานมานี้ เพราะในเวลานั้นข้าราชการในมหาวิทยาลัยผู้สมัครใจเข้าเป็นสมาชิก กบข. ไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าในเวลาอันใกล้มหาวิทยาลัยจะปรับออกนอกระบบราชการ การวางแผนเพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. สำหรับเป็นประกันแก่ชีวิตในอนาคตจึงอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงว่าข้าราชการในมหาวิทยาลัยเหล่านั้นประสงค์จะเป็นสมาชิก กบข. ไปจนกว่าตนจะพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย หากบทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ไม่ดูแลแก้ไขปัญหาค้นหานี้ให้ถี่ถ้วน อาจเกิดผลกระทบต่อคนจำนวนมากที่ต้องเสียสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ไปโดยไม่ชอบธรรม

ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาค้นหานี้อาจทำได้ 2 วิธี วิธีที่หนึ่ง คือ การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการให้เปิดกว้างขึ้นกว่าเดิม ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการสามารถรับสมาชิกจากพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐได้ หรืออีกวิธีหนึ่ง คือการเขียนไว้ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในระบบใหม่นั้นเอง ให้พนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยที่แสดงความประสงค์ว่าจะเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการต่อไป เป็นสมาชิกของ กบข. ได้โดย “ถือว่า” บุคคลนั้นเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกอง

ทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ทางเลือกทั้งสองทางนี้จะเลือกปฏิบัติหนทางใดก็ได้เพราะเกิดผลสุดท้ายเสมอเหมือนกัน คือ พนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยสามารถเป็นสมาชิก กบข.ต่อไปได้ หากมีความประสงค์เช่นนั้น

4.5 มาตรการอุดช่องว่างของกฎหมาย

ในการบัญญัติกฎหมายต่างๆ แม้ผู้เกี่ยวข้องจะได้พยายามเขียนตัวบทกฎหมายให้ถี่ถ้วนสักปานใดก็ตาม แต่อาจมีหลายครั้งที่บทกฎหมายที่พยายามเขียนให้ถี่ถ้วนแล้วนั้นไม่สามารถครอบคลุมกรณีตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณี หรือกล่าวอย่างภาษากฎหมายว่า เป็นกรณีที่มีช่องว่างของกฎหมาย คือไม่มีตัวบทโดยเฉพาะเจาะจงที่สามารถปรับแก้กรณีที่เกิดขึ้นได้อย่างบริบูรณ์ทุกถ้วน เพื่อป้องกันความขัดข้องที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าว กฎหมายหลายฉบับจึงนิยมเขียนวิธีการอุดช่องว่างของกฎหมายไว้ในกฎหมายฉบับนั่นเอง

สำหรับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในระบบใหม่นี้ก็เช่นกัน น่าจะได้มีการพิจารณา กำหนดมาตรการอุดช่องว่างของกฎหมายไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อเป็นทางออกหรือทางแก้ไขสำหรับกรณีที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์อย่างไรขึ้นในอนาคต และไม่มีตัวบทกฎหมายโดยเฉพาะสำหรับประเด็นเรื่องนั้น โดยเฉพาะ โดยอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สังเคราะห์และกำหนดแนวปฏิบัติในกรณีที่มีปัญหาการปฏิบัติตามบทเฉพาะกาล และบัญญัติรับรองให้คำสั่งและแนวปฏิบัติของคณะกรรมการใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการเฉพาะกิจข้างต้นนี้ ควรมียศประกอบจากผู้เกี่ยวข้องในส่วนงานต่างๆ เช่น รัฐมนตรีหรือผู้แทน ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรวมตลอดถึงผู้แทนในส่วนของมหาวิทยาลัยเอง เช่น อธิการบดี หรือรองอธิการบดี และควรมีจำนวนกรรมการไม่มากเกินไปจนสมควรเพื่อความสะดวกแก่การนัดหมายประชุมและการปฏิบัติงาน

ประเด็นของบทเฉพาะกาลทั้ง 5 ประเด็นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเรื่องที่ไม่พึงมองข้ามเมื่อยกร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ แต่รายละเอียดของแต่ละประเด็นจะพึงมีพึงเป็นอย่างไรนั้น ต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจหรือทางเลือกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ยิ่งผู้ยกร่างกฎหมายสามารถคาดเดาเหตุการณ์ในอนาคตได้ว่าจะเกิดปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไรในระยะปรับเปลี่ยน แล้วเขียนบทเฉพาะกาลให้สามารถเป็นคำตอบสำหรับปัญหานั้นไว้ล่วงหน้าได้ดีเพียงใด บทเฉพาะกาลก็จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพียงนั้น ผู้ยกร่างกฎหมายมหาวิทยาลัยจึงต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีจินตนาการ และสามารถวางแผนการปฏิบัติในอนาคตได้อย่างปรุโปร่งเพื่อที่จะได้สามารถยกร่างกฎหมายในส่วนของบทเฉพาะกาลให้มีความสมบูรณ์ที่สุดตามความปรารถนา

4.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

รศ. ดร. อรพรรณ ปิลันธน์โอวาท สรุปดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดเบื้องหลัง เหตุผล และที่มา

จากการที่ทางรัฐบาลได้มีข้อเสนอในหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ระบุไว้ว่า จะดำเนินการการปฏิรูปมหาวิทยาลัยโดยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยให้ออกนอกระบบราชการ ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นปัญหาหลักของการอุดมศึกษาของไทยที่มาจากระบบบริหารของสถาบันอุดมศึกษาที่ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้จัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี และได้ระบุนโยบายการบริหารของรัฐในลักษณะที่ไม่เป็นราชการ จึงเกิดมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีใน พ.ศ. 2533 แนวคิดดังกล่าวเริ่มเป็นรูปธรรมเมื่อมีการกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐ 20 แห่ง ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2545 เพื่อการแก้ปัญหาการอุดมศึกษา และการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยการใช้วิธีการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อช่วยในการปรับพฤติกรรมนี้ และเนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐ 20 แห่ง มีความแตกต่างกันในความเป็นมหาวิทยาลัยเก่าและใหม่ มหาวิทยาลัยใหญ่และเล็ก มหาวิทยาลัยในเมืองและภูมิภาค มหาวิทยาลัยเฉพาะทางกับครบทุกคณะ มหาวิทยาลัยมีวิทยาเขตเดียวกับหลายวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมุ่งวิจัยกับมุ่งสอน มหาวิทยาลัยเปิดกับมหาวิทยาลัยปิด บทสรุปย่อ่นี้จึงเสนอทางเลือกในการสื่อสารหลายๆ ทาง พร้อมวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งภายใต้สมมุติฐานของการกำหนดทางเลือกดังกล่าว โดยผู้วิจัยชี้แจงในเบื้องต้นว่า กลยุทธ์การสื่อสารนั้นจะเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในมหาวิทยาลัย ก ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยสมมติขึ้น แต่เป็นมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะหลายประการซึ่งมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่มีความแตกต่างในความเก่าใหม่ใหญ่เล็ก ฯลฯ สามารถนำกลยุทธ์นี้ไปปรับไปใช้ได้โดยเข้าใจจุดอ่อนจุดแข็งต่างๆ

ตอนที่ 2 ทางเลือกของกลยุทธ์การสื่อสารหลายๆ ทางพร้อมจุดอ่อนจุดแข็งภายใต้สมมุติฐานของการกำหนดทางเลือกดังกล่าว สมมุติฐานอันดับแรกที่ต้องทำความเข้าใจ คือ ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยได้ตกลงกับตัวแทนของรัฐบาลเรียบร้อยแล้วจะมีการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล แล้วจากนั้นจะเป็นการสื่อสารกับบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย

กลยุทธ์การสื่อสารที่กำหนดไว้มี 3 วัตถุประสงค์ คือ ขั้นตอนที่ 1 เพื่อให้ผู้รับสารรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะมีขึ้น ขั้นตอนที่ 2 คือ เพื่อให้สนใจในการเปลี่ยนแปลงนั้น และขั้นตอนที่ 3 เพื่อให้เข้าใจในการเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งสรุปได้เป็นตารางดังนี้

สรุปกระบวนการขึ้นทบทวนครั้งใหม่เพื่อให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลง
(จากการไม่ทราบเลย)

บริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น (เรื่องจากที่ผู้รับสารสนใจมาก ไปหน่อย)	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
ภาวะวิกฤต เศรษฐกิจ มหาวิทยาลัย ต้องพึ่งตนเอง และต้องแข่งขันกับภายใน และภายนอก ประเทศ	อธิการบดี (จากการสื่อสารกับรัฐ มนตรี)	-สถานมหาวิทยาลัย -ที่ประชุมคณบดี -หน่วยงาน ประชาสัมพันธ์	1. เตรียมความพร้อมออก นอกระบบ 2. โครงสร้างและรูปแบบ ใหม่ของการทำงาน ได้แก่ Job description การประเมินผล งานและสวัสดิการ 3. บริหารมหาวิทยาลัย :	-การประชุม -สื่อสิ่งพิมพ์เพื่อ เป็นบันทึกและใช้ อ้างอิง	ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเป็นจุดอ่อนที่นำมาใช้เป็น โอกาสหรือจุดแข็งในการเปลี่ยนระบบการบริหารงานของ มหาวิทยาลัย อธิการบดีเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างรัฐมนตรีกับที่ประชุมผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย จึงควร สื่อสารกันด้วยการประชุม และอธิการบดีต้องประสานกับหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด จิต เพื่อให้เกิดการบิดเบือนของข่าวสารน้อยที่สุด อนึ่งสื่อสิ่งพิมพ์เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบันทึกและ ใช้อ้างอิงได้ หน่วยงานประชาสัมพันธ์เป็นผู้ที่ถ่ายทอดสารจากอธิการบดีเพื่อสื่อสารกับข้าราชการสาย ก ข ค ในรูปแบบ ต่าง ๆ
	คณบดี/ ผู้อำนวยการ สถาบัน	-คณะกรรมการ ประจำคณะ เน้น ประเด็น 1,2,3	ส่วนประกอบ ภาระการทำงาน การควบคุม 4. ทรพของการเงินและการ ตรวจสอบ 5. องค์การบริหารปกครองสูง สุดของมหาวิทยาลัย 6. ร่าง พ.ร.บ.ปรับ มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ราชการ	-การประชุมหารือ -จดหมายข่าว	จดหมายข่าวเป็นคลังสิ่งนำเรื่องหรือกรณีนำให้ข้าราชการในมหาวิทยาลัยทราบถึงความเปลี่ยนแปลงในระยะ แรก การประชุมหารือทำกับช่วยตอกย้ำและเตรียมความพร้อม สร้างความตื่นตัวในหาข้อมูล
	คณะกรรมการ ประจำคณะ	-คณาจารย์ในคณะ เน้นประเด็น 1,2,3		-การประชุมหารือ -จดหมายข่าว	เนื่องจากคณะกรรมการประจำคณะได้พบปะประชุมภาควิชา ซึ่งเป็นที่รวมของข้าราชการสาย ก การประชุม หารือทำให้การส่งข่าวทำได้ทั่วถึงกว่าวิธีอื่น จดหมายข่าวจะเป็นสื่อที่กรีนนำและสื่อเสริม
	เลขานุการ ประจำคณะ	-ข้าราชการสาย ข สาย ค เน้น ประเด็น 1,2		-การประชุมหารือ -จดหมายข่าว	เลขานุการคณะมักจะเป็นผู้ใช้ชีวิตข้าราชการสาย ข ค เพราะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ใน ที่ประชุม ถ้าเป็นข้าราชการสาย ข ค ที่ไม่สังกัดสถาบัน รองอธิการบดีฝ่ายบริหารอาจทำหน้าที่ผู้ถ่ายทอดสาร

หมายเหตุ การประชุมหารือในประเด็นต่างๆ นี้ ใช้ควบคู่ไปกับสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะการสื่อสารต่างๆ แสดงให้เห็นว่า สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้รับความสนใจ จึงต้องมีการประชุมร่วมด้วย แต่จุดประสงค์ของการประชุมคือเพื่อแจ้งให้ทราบ กระตุ้นให้มีการค้นคว้า

บริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น (เรื่องจากที่ผู้รับสารสนใจมาก ไปสู่น้อย)	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
หน่วยงาน ประชาสัมพันธ์	ข้าราชการสาย ก ข ค	-ข้าราชการสาย ก ข ค		-สื่อสิ่งพิมพ์ เช่น จดหมายข่าว	อาจเปิดโอกาสให้มีการซักถาม โดยให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยเปิดบริการร้องเรียนรับคำถาม โดยไม่ต้องแจ้งชื่อผู้โทรมา อาจให้อัดเทปไว้ หรือเขียนจดหมาย ไม่ต้องลงนาม แล้วตอบคำถาม/จัดส่งสัปดาห์ กังวลในจดหมายข่าว
รองอธิการบดี ฝ่ายบริหาร	ข้าราชการสาย ข ค ที่ไม่สังกัด คณะ/สถาบัน			-การประชุม(อาจ เลือกผู้นำความคิด มาเป็นผู้รับสาร เพื่อกระจายข่าว ต่อ) เลือกผู้นำ ความคิด โดยวิธี sociometric**	
อธิการบดีและ หน่วยงาน ประชาสัมพันธ์	-สื่อมวลชน	-การเตรียมพร้อมออกนอก ระบบ -คุณภาพการศึกษาและค่า หน่วยกิตจะไม่เปลี่ยนแปลง มากนัก โดยคำนึงถึงนิสิตนัก ศึกษาเป็นหลัก		-การแจกข่าวและ การให้สัมภาษณ์	การแจกข่าวมีข้อดีคือ ทางมหาวิทยาลัยเตรียมข้อมูลให้พร้อมเพียง นักข่าวมีการเดาหย่อนที่สุด ข้อมูลได้ครบถ้วน บิดเบือนน้อยที่สุด ในกรณีที่นักข่าวมีประเด็นข้อสงสัย อธิการบดีสามารถให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมได้

** sociometric คือวิธีการใช้สมาชิกในกลุ่มชนตอบคำถามว่าถ้าเขาแต่ละคนต้องการข้อมูลหรือคำปรึกษาในเรื่องหนึ่งๆ เขาจะไปพบใคร ผู้ที่ถูกรวบรวมมากที่สุดจะเป็นผู้นำความคิดในเรื่องนั้น ๆ

สรุปกระบวนการขั้นที่สี่คือ ขั้นการรับรู้และให้ความสนใจ

บริบทหรือสถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
มหาวิทยาลัย จำเป็นต้อง ปรับโครงสร้าง สร้างของ มหาวิทยาลัย เพื่อให้เข้ากับ ภาวะวิกฤต ขนาดองค์กร เล็ก	อธิการบดี และหน่วยงาน ประชาสัมพันธ์	ข้าราชการสาย ก, ข,ค	-ความจำเป็นที่ต้องมีการ เปลี่ยนแปลง	-ประชาสัมพันธ์ -สื่อสิ่งพิมพ์ที่ แสดงสถิติที่" ชัด" "ผู้รับสาร	ประชาสัมพันธ์คือ ผู้บริหาร ได้ใช้การสื่อสารระหว่างบุคคลกับข้าราชการสาย ก ข ค ซึ่งเป็นสื่อสารซึ่ง มีปฏิกริยาตอบกลับ ได้กลับพลัน แต่อาจมีจุดอ่อนอยู่บ้างตรงที่ผู้รับยังมักไม่กล้าออกมาเผชิญหน้ากับผู้ใหญ่โดยตรง วิธีการแก้ไขอาจเป็นการส่งคำถามหรือข้อคิดเห็นโดยไม่แจ้งนาม ให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์ตอบในจดหมายข่าว หรือคอยถาม ในการประชุมกลุ่ม การใช้สื่อสิ่งพิมพ์ที่แสดงข้อเท็จจริงที่ "ชัด" "ผู้รับสารอาจเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ ผู้รับสารสนใจได้ โดยเฉพาะประเด็นของความจำเป็นที่ต้องลดขนาดขององค์กร
บุคลากรมีคุณ ภาพมากยิ่งขึ้น	คณบดี	ข้าราชการสาย ก	-การเตรียมปรับตัวให้เข้ากับ องค์กรใหม่	-จดหมายข่าว -การประชุมกลุ่ม	จุดแข็งของการประชุมกลุ่มคือ การ ได้มีการถามตอบข้อข้องใจกันโดยตรง คณบดีอาจสื่อสารผ่านคณะกรรมการ ประจำคณะ โดยให้คณะกรรมการประจำคณะ ไปสื่อความต่อภายในภาควิชาได้
บุคลากรมีคุณ ภาพมากยิ่งขึ้น	ผู้นำความคิด (ได้มาจากวิธี Sociometric)	ข้าราชการสาย ข ค	-การเตรียมปรับตัวให้เข้ากับ องค์กรใหม่ (ซึ่งอาจหมายถึง ที่ทำงานใหม่)	-การสื่อสาร ระหว่างบุคคล -การประชุมกลุ่ม -จดหมายข่าว	ผู้นำความคิดเป็นการสื่อสารที่มีจุดแข็งเฉพาะเป็นผู้นำได้รับความเชื่อถือจากผู้รับสาร ผู้นำความคิดอาจจะเป็น คนละคนกับผู้นำตามกฎหมายในองค์กร แต่เป็นคนที่โน้มน้าวใจและให้ข้อมูลแก่ผู้รับสาร ได้ดี จดหมายข่าวยัง ต้องมีการส่งให้สม่ำเสมอ การประชุมกลุ่มจะช่วยเหลือกระตุ้นความสนใจได้ดี
	สภาคณาจารย์	ข้าราชการสาย ก ข ค	-ความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยน แปลงและการปรับตัว สวัสดิการ การประเมินผล	-แบบสอบถาม	สภาคณาจารย์เปรียบเสมือนผู้เป็นกระบอกเสียงให้คณาจารย์ แต่บทบาทที่เป็นตัวแทนของข้าราชการสาย ข ค นั้นยังไม่ปรากฏเด่นชัด สภาคณาจารย์สามารถกระตุ้นความสนใจ ได้ได้โดยการส่งแบบสอบถามเป็นระยะๆ เพื่อวัด ความคิดเห็นและอุณหภูมิภายในองค์กร

บริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
	-อธิการบดี และหน่วย งานประจำ สัมพันธ์	สื่อมวลชน	คุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้น แต่ค่า หน่วยกิตจะปรับน้อยที่สุดหรือ ถ้าปรับจะมีทุนการศึกษาช่วย แบ่งภาระ	-การทำข่าวแจก -การประชุมชี้แจง -การให้สัมภาษณ์	การสื่อสารกับสื่อมวลชนเป็นเรื่องที่ต้องกระทำเป็นประจำ เพราะสื่อมวลชนจะมองว่าตนเป็นผู้รู้วงษ์ (agenda) ให้กับสังคม ข้อดีคือ ถ้าสื่อมวลชน ได้รับความเข้าใจถูกต้องไปแล้ว เขาจะมีบทบาทในการเสนอ ข่าวที่ไม่เป็นภาพลบแก่มหาวิทยาลัย สื่อมวลชนจะเป็นผู้กระจายข่าว ให้สาธารณชนรับรู้ซึ่งหมายถึงนิสิตนัก ศึกษาและประชาชนและสื่อมวลชนเป็นผู้กำหนดวาระ (agenda setter) ด้วย บทบาทนี้ทำให้สื่อมวลชนมีอิทธิพล ในการชักจูงความคิดของผู้รับสาร ฉะนั้นการแจกข่าวแก่สื่อมวลชนและการ ให้สัมภาษณ์จึงต้องทำด้วยความ ระมัดระวัง

สรุปกระบวนการขั้นที่สามคือ ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงทั้งหมด

บริบทหรือสถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
มหาวิทยาลัย ก ตัดสินใจที่จะออกจากระบบราชการเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	อธิการบดีและทีมงานและหน่วยงานประจำสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย	ข้าราชการทุกสายในมหาวิทยาลัย	1. ร่าง พ.ร.บ.ปรับมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ 2. โครงสร้างและรูปแบบใหม่ของการทำงาน ได้แก่ job description การประเมินผลงาน และสวัสดิการ 3. ผู้บริหารมหาวิทยาลัย 4. ทรัพยากรการเงินและการตรวจสอบ 5. องค์การบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย	-สื่อสิ่งพิมพ์คือ พ.ร.บ. -จดหมายข่าวออกเป็นแบบเฉพาะกิจ -ประชาสัมพันธ์	สื่อสิ่งพิมพ์คือ พ.ร.บ.อาจทำแจกทุกคนเพื่อเป็นหลักฐาน การทำประชาสัมพันธ์ยังคงจำเป็น แม้จะมีจุดอ่อนตรงที่ผู้น้อยมักไม่กล้าแสดงความเห็นต่อหน้าผู้ใหญ่ และผู้สนใจยังคงเป็นคนกลุ่มเดิม แต่กล่าวภายหลังจากข้อมูลดีที่ "ซิดด" แล้วจะได้รับความคิดเห็นจากข้าราชการทุกสายมากขึ้น การสื่อสารเรื่องนี้ในจดหมายข่าวซึ่งควรเปิดคอลัมน์นี้ทุกฉบับจะทำให้ประชาชนในมหาวิทยาลัยมีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น
	คณบดี/ผู้อำนวยการสถาบัน/หัวหน้าภาค ผู้นำความคิด	ข้าราชการสาย ก ข ค ภายในคณะประชุมในกลุ่มเดียวกัน ข้าราชการสาย ก ข ค ภายในคณะประชุมในกลุ่ม	-เน้นประเด็นที่ 2 และเน้นทิศทางของมหาวิทยาลัยว่าจะมุ่งวิจัยหรือมุ่งสอน และเน้นกาอาจต้องบูรรวมหน่วยงาน -การพัฒนาบุคลากรเพื่อให้เข้ากับมหาวิทยาลัยระบบใหม่หรือการเข้าสู่งานในองค์กร	การประชุมหารือ ทำ swot analysis และ AIC หรือ meta planning การประชุมหารือ ทำ swot analysis และ AIC หรือ meta planning	การสร้างความคิดนี้ใช้ผู้นำที่แต่งตั้งตามกฎหมายและผู้นำความคิดในการสื่อสาร เป็นการประชุมเพื่อการปฏิบัติงาน โดยเรียกว่า SWOT analysis นั่นคือช่วยกันพิจารณาจุดแข็ง (strength) จุดอ่อน (weakness) โอกาส (opportunity) และการคุกคาม (threat) และใช้ทฤษฎีการประเมินแบบ AIC หรือ meta planning (appreciation, influence และ control) เข้าร่วมด้วยเพื่อสร้างผู้นำหรือวิสัยทัศน์ร่วมกัน (share vision meta planning เป็นทฤษฎีการประชุมอีกรูปแบบหนึ่งที่เพิกเฉยไม่นำมาใช้เมื่อมีความต่างกัน ในสถานภาพอย่างมากในหมู่ผู้เข้าร่วมประชุม) จุดแข็งของการประชุมคือ ใช้ที่ประชุมเป็นที่จัดทำแผนทางด้านวิชาการ (academic planning) แผนทางด้านการบริหาร (administrative planning) และแผนทางด้านกายภาพ (physical planning) (คือสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์) จุดแข็งอีกประการหนึ่งของการประชุมกลุ่ม คือให้สมาชิกกลุ่มได้ประชุมร่วมกัน ในประเด็นที่เป็นความกังวลใจ เช่น การประเมินผลงาน การพัฒนาตนเองเข้าสู่ระบบใหม่ การเตรียมตัวหางานใหม่ การเกษียณก่อนวาระ

บริบทหรือสถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
ผู้ดำเนินการในกลุ่ม (facilitator)	ผู้ดำเนินการในกลุ่ม	เดียวกัน	ใหม่หรือการถอยก่อนกำหนด	การใช้กลุ่มเพื่อทำ swot analysis และ AIC หรือ meta planning	การเตรียมเงินออม บ้านอายุ และอาจจะประชุมข้าราชการสาย ก ข ค ในเวลาเดียวกันได้ เพราะในอนาคตจะมีเฉพาะพนักงานวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ การประชุมร่วมกันคือสัญลักษณ์ของการไม่แบ่งขั้วแบ่งเรา และถ้ามหาวิทยาลัยมีนโยบายจะจัดตั้งหน่วยงานคล้ายกับเอกชนเพื่อรับข้าราชการสาย ข ค ที่มีคุณภาพ ควรทำความเข้าใจให้ชัดเจนด้วย
		ข้าราชการสาย ก ข ค ทั้งมหาวิทยาลัยประชาชนในกลุ่มเดียวกัน แต่ชอบออกเป็นกลุ่มเล็ก ๆ หลายกลุ่ม	-การสร้างความมั่นใจให้แก่บุคลากร ในระบบใหม่ หรือ รายใหม่ในองค์กรใหม่/การกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ มองวิกฤตให้เป็น โอกาส		
		นิสิตนักศึกษา	การศึกษาที่มีการประกันคุณภาพ เช่น ผลงานดีเด่นของนักศึกษาตีพิมพ์ในวารสาร ค่าหน่วยกิตจะปรับน้อยที่สุด ถ้าปรับจะมีทุนการศึกษาช่วยเหลือแบ่งเบาภาระ		
	-อธิการบดีและทีมงาน-หน่วยงานประชาสัมพันธ์-คณบดี/รองคณบดีฝ่ายกิจการนิสิต			-การประชุมตัวแทนนิสิตนักศึกษา-การออกจดหมายข่าวชี้แจง	การสื่อสารกับนิสิตนักศึกษาขึ้นขึ้นเป็นการสื่อสาร โดยตรงระหว่างผู้บริหารมหาวิทยาลัยและนิสิตนักศึกษา หลังจากจากนิสิตนักศึกษา ได้ข้อมูลจากจดหมายข่าวภายในมหาวิทยาลัยบ้าง จากสื่อมวลชนบ้าง ในขั้นนี้ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะสื่อสารกับนิสิตนักศึกษาโดยตรงเมื่อข้อมูลจากทบวงมหาวิทยาลัยและจากสภามหาวิทยาลัยพร้อมแล้ว กรุณารับ “ให้และรับ” ควรมีการเน้น นั่นคือ ถ้ามหาวิทยาลัยให้การศึกษาที่ดีขึ้น ซึ่งมีการประกันคุณภาพที่เป็นรูปธรรม แม้ค่าหน่วยกิตจะสูงขึ้น นิสิตนักศึกษาก็ต้องยอมรับในประเด็นนี้

ประเภทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
	-อธิการบดี และ ทีมงาน -หน่วยงาน ประชา สัมพันธ์	สื่อมวลชน	การศึกษาจะมีการประกันคุณภาพ กำหนดว่าจะมีการปรับ น้อยที่สุด ถ้าปรับจะมีทุนการ ศึกษาช่วยแบ่งเบาภาระ	-ข่าวแจก -การให้สัมภาษณ์	การสื่อสารกับสื่อมวลชนต้องกระทำอยู่เสมอ และควรสื่อให้เห็นว่าบัณฑิตนักศึกษาคือได้ประโยชน์อะไรบ้างจาก การที่มหาวิทยาลัยออกนอกกระบบ ถ้าค่าตอบแทนของอาจารย์เพิ่มขึ้น อาจารย์จะทำคุณูปการใดให้แก่ มหาวิทยาลัยและนิสิตนักศึกษาเพิ่มขึ้นทั้งคุณภาพและปริมาณ สิ่งเหล่านี้ควรชัดเจนและออกมาเป็นรูปธรรม

4.8 การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐ

รศ. ดร. สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต สรุปลดังนี้

แนวคิด

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง ปรับเปลี่ยนให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เสร็จสิ้นภายในปี 2545 ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการและเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาทุกคน ตลอดจนต่อประเทศชาติในภาพรวม การปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะทำให้สถานภาพของการเป็นข้าราชการต้องเปลี่ยนแปลงไป เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งจะต้องมีการจ้างงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นรายปี อีกทั้งมีการถอดถอนการว่าจ้างงานได้ ถ้าผลการประเมินการปฏิบัติงานไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ว่าผู้บริหารจะวางแผนหรือไม่วางแผนใดๆ ก็ตาม ย่อมส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการมหาวิทยาลัยโดยตรง ซึ่งการปรับเปลี่ยนนั้นอาจจะเป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการดำเนินงานของผู้บริหารในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไป แต่ถ้าผู้บริหารเข้าใจถึงการเกิดของพฤติกรรมตลอดจนแนวทางในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เป็นระบบแล้ว ก็จะทำให้ผู้บริหารแต่ละมหาวิทยาลัย สามารถที่จะวางแผนในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการมหาวิทยาลัย ให้ไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์ได้มากขึ้น โดยลดความเสี่ยงจากการถูกต่อต้านและการเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของข้าราชการเหล่านั้น แนวคิดในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างเป็นระบบนี้ได้มาจากแนวคิดของนักจิตวิทยาในกลุ่มพฤติกรรมนิยม (Behaviorist) และกลุ่มพฤติกรรมปัญญานิยม (Cognitive Behaviorist) ทั้ง 2 กลุ่มนี้มีความเชื่อที่เหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือ พฤติกรรมเกิดจากการเรียนรู้ในสภาพแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยตรงตามแนวคิดของนักจิตวิทยาในกลุ่มพฤติกรรมนิยมหรืออาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความคิดหรือความเชื่อ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในเวลาต่อมา ตามแนวคิดของนักจิตวิทยาในกลุ่มพฤติกรรมปัญญานิยม

แนวความคิดของนักจิตวิทยาในกลุ่มพฤติกรรมนิยมนำโดยนักจิตวิทยาชาวอเมริกันชื่อ B. F. Skinner ที่เสนอว่าถ้าเราเปลี่ยนเงื่อนไข และเงื่อนไขผลกระทบได้แล้ว พฤติกรรมย่อมเปลี่ยนแปลงไป เงื่อนไขในที่นี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงหรือจัดสภาพการณ์ในสภาพแวดล้อมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เช่นการออกกฎระเบียบต่างๆ การจัดการฝึกอบรมหรือการสอนงาน การรณรงค์หรือชักชวนให้ทำสิ่งต่างๆ เป็นต้น ส่วนเงื่อนไขผลกระทบนั้นคือการกำหนดเงื่อนไขการเสริมแรง (การให้รางวัล) และการลงโทษเมื่อบุคคลกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรมที่กำหนดไว้เช่นถ้าทางมหาวิทยาลัยได้ออกระเบียบ (สร้างเงื่อนไข) ไว้ว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์จะต้องมีผลงานวิจัยปีละหนึ่งเรื่องเป็นอย่างน้อย ถ้าในปีใดไม่มีผลงานวิจัยก็จะไม่ได้รับการพิจารณาขึ้นเงินเดือน ซึ่งการกำหนดว่าจะไม่พิจารณาขึ้นเงินเดือนเมื่อไม่มีผลงานวิจัยก็คือการกำหนดเงื่อนไขผลกระทบนั่นเอง สรุปของแนวคิดนี้ก็คือเราสามารถที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมใครก็ได้ ถ้าเราสามารถ

สามารถจัดเงื่อนไขและเงื่อนไขผลกระทบ (การให้การเสริมแรงและการลงโทษ) ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง แนวคิดดังกล่าวถูกต่อต้านจากคนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหลายคนคิดว่าเป็นแนวคิดที่ได้มาจากการทดลองกับสัตว์จะใช้กับคนได้อย่างไร ซึ่งจากการวิจัยกลับพบว่าไม่เป็นเช่นนั้น ผลกลับปรากฏว่าวิธีการดังกล่าวใช้ได้ดีมากกับคนแทบทุกคน

ส่วนแนวคิดของนักจิตวิทยากลุ่มพฤติกรรมปัญญานิยม นำโดยนักจิตวิทยาชาวแคนาดาที่อาศัยอยู่ในอเมริกาชื่อ *Albert Bandura* ที่เสนอว่า เงื่อนไขไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลโดยตรง หากแต่ต้องผ่านกระบวนการทางปัญญาเสียก่อน ดังนั้นในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลจึงจำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ความคิดหรือความเชื่อเสียก่อน แล้วคนเราจึงจะเปลี่ยนพฤติกรรม เช่นการให้ดูตัวแบบ การให้ความรู้ต่าง ๆ เป็นต้น แนวคิดนี้ จะให้ความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่ปัญญามากกว่าการให้ความสำคัญของการจัดเงื่อนไขผลกระทบ จึงเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับกันในวงกว้าง แต่ก็มีจุดอ่อนตรงที่เรามักจะพบว่าบางครั้ง คนเราเปลี่ยนความคิดหรือความเชื่อ แต่พฤติกรรมไม่เปลี่ยนตาม

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสองแนวคิดจึงได้มีการสังเคราะห์แนวคิดขึ้นใหม่โดยการรวมทั้ง 2 แนวคิดเข้าด้วยกัน นั่นคือจะเน้นการเปลี่ยนแปลงทางความคิดหรือปัญญา พร้อมกับเน้นการจัดเงื่อนไขผลกระทบด้วย แนวคิดที่สังเคราะห์ได้นี้น่าจะมีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ดีกว่าการใช้แนวคิดใดแนวคิดหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว

การดำเนินการ

ในการดำเนินการควรแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนเตรียมความพร้อมก่อนการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และขั้นตอนเมื่อเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว

ขั้นตอนเตรียมความพร้อม ในขั้นตอนนี้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ขั้นสร้างให้เกิดความตระหนัก ขั้นนี้จะใช้เฉพาะกับมหาวิทยาลัยเก่าเท่านั้น มหาวิทยาลัยที่สร้างขึ้นมาใหม่ใหม่ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่สร้างขึ้นมาใหม่จะมีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอยู่แล้ว ในขั้นนี้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องสร้างให้ข้าราชการมหาวิทยาลัยเกิดความตระหนักว่า การเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยจำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้น เพื่อให้ข้าราชการมหาวิทยาลัยได้เตรียมตัวเตรียมใจไว้ล่วงหน้า และที่สำคัญการสร้างให้เกิดความตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจำเป็นจะต้องเกิดขึ้น และจะเกิดขึ้นแน่ ๆ นี้จะช่วยลดกระแสการต่อต้านลงได้มาก เพราะการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตาม ถ้าไม่สร้างให้เกิดความตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว การต่อต้านย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งในการสร้างความตระหนักนั้น สามารถทำได้โดย การให้ข้อมูลที่เป็นความจริงทั้งหมดถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง และตอบคำถามได้ว่าทำไมจะต้องเปลี่ยนแปลง ถ้าไม่เปลี่ยนแปลงจะมีผลกระทบใดๆ เกิดขึ้น

กับมหาวิทยาลัยในภาพรวมและกระทบต่อสถานภาพความเป็นอยู่ของข้าราชการมหาวิทยาลัยโดยตรง และถ้าเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบต่ออะไรบ้าง มีข้อดีและข้อจำกัดอย่างไร แนนอนข้อมูลเหล่านี้ต้องชัดเจน ตรงไปตรงมา โปร่งใส และตรวจสอบได้ และที่สำคัญ จะต้องชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อสถานะภาพและความเป็นอยู่ของข้าราชการมหาวิทยาลัยอีกด้วย

2. ขั้นวางแผนในการดำเนินการ ในขั้นตอนนี้สิ่งที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วม ผู้บริหารจะต้องให้ข้าราชการทุกคนได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงนี้ ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง จะต้องให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยไม่มีการปิดกั้นใดๆ ทั้งสิ้น การให้มีส่วนร่วมนั้นอาจจะเริ่มจาก

- 2.1 การมีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ที่จะมีการเปลี่ยนแปลง การทำประชาพิจารณ์ใน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยใหม่เป็น
- 2.2 การให้ข้าราชการในแต่ละสายงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนด Job Description ของตำแหน่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2.3 การให้ข้าราชการได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการประเมินผลทางปฏิบัติงานของตำแหน่งต่างๆ และถ้าเป็นไปได้ควรมีการทดลองใช้วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นก่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อที่จะได้เห็นปัญหาในการนำไปใช้และแก้ไขได้ทัน เพราะการประเมินผลการปฏิบัติงานมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา
- 2.4 การกำหนดแนวทางการให้เสริมแรง(การให้รางวัล) และการลงโทษ

3. ประกาศความก้าวหน้าในการดำเนินการเตรียมการต่างๆ เป็นระยะๆ เพื่อให้ข้าราชการได้เตรียมตัวเตรียมใจให้พร้อมและมีส่วนแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่อาจจะเกิดขึ้นในระหว่างการเตรียมการนั้น

ในขั้นเตรียมการนี้มีข้อดีตรงที่ว่าจะสามารถลดกระแสการต่อต้านจากข้าราชการกลุ่มต่างๆ ที่ไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังทำให้ข้าราชการเหล่านั้นได้คิดถึงอนาคตของตนเอง สามารถคาดหวังได้ว่าอะไรจะเกิดขึ้นกับตนเองในอนาคต และตนเองก็มีส่วนร่วมสร้างการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วย ซึ่งจะทำให้พวกเขาเกิดการยอมรับและปรับตัวได้เป็นอย่างดี ส่วนปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากขั้นตอนนี้ คือเสียเวลาและเสียเงินจากการที่จะต้องจัดเตรียมเอกสาร จัดประชุมสัมมนา การฟังความคิดเห็นที่หลากหลายจากประชาคมมหาวิทยาลัย

ทางเลือกอีกทางหนึ่งที่ทางผู้บริหารมหาวิทยาลัยทำได้อีกคือ วางแผนและดำเนินการภายในกลุ่มของผู้บริหารมหาวิทยาลัยแล้วกำหนดออกมาเป็น พ.ร.บ. และกฎระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเลย ข้อดีคือทำได้รวดเร็ว ไม่เสียเงินและเวลา แต่ข้อเสียคือจะถูกต่อต้านจากประชาคมมหาวิทยาลัย อันจะมีผลทำให้การบริหารงานในมหาวิทยาลัยจะทำได้ยากขึ้น

ขั้นตอนดำเนินการเมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว

เมื่อมหาวิทยาลัยได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในการกำกับของรัฐแล้ว ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการวางแผนในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งแนวทางในการวางแผนการปรับพฤติกรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยนั้นอาจทำได้โดยใช้ PRICE System ซึ่งได้แก่

P.- Pin Point กำหนดพฤติกรรมเป้าหมาย นั่นคือผู้บริหารจะต้องสร้างเงื่อนไขในการกำหนดพฤติกรรมเป้าหมายที่ต้องการให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีพฤติกรรมดังกล่าว การกำหนด พฤติกรรมเป้าหมายนี้จะต้องพิจารณาลักษณะของงานในแต่ละตำแหน่งงานประกอบด้วย ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นพฤติกรรมลักษณะเหมือนกันหมด แต่ที่ต้องเหมือนกันคือพฤติกรรมเป้าหมายนั้นต้องชัดเจน ผู้บริหารและพนักงานจะต้องรู้ได้ตรงกัน และพนักงานทุกคนต้องรู้ถึงพฤติกรรมเป้าหมายนั้น ซึ่งจะต้องใช้วิธีการสื่อสารที่ดีมหาวิทยาลัยเล็ก ย่อมทำได้ง่ายกว่ามหาวิทยาลัยใหญ่ และเก่าแก่

R.-Recording คือการบันทึกพฤติกรรมเป้าหมาย นั่นคือ ก่อนดำเนินการปรับพฤติกรรมผู้บริหารจะต้องมีข้อมูลก่อนว่า พฤติกรรมที่ต้องการปรับเปลี่ยนนั้นเป็นอย่างไร เกิดขึ้นบ่อยครั้ง มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการวางแผนและกำหนดวิธีการปรับพฤติกรรมอีกทั้งนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากการบันทึกพฤติกรรมในขณะดำเนินการปรับพฤติกรรม เป็นการประเมินผลโปรแกรมการปรับพฤติกรรมนั่นเอง

I.-Involvement การวางแผนและดำเนินการตามแผน ในขั้นนี้ผู้บริหารจะต้องดำเนินการ 2 ประการคือ กำหนดเงื่อนไข นั่นคือจะต้องเตรียมการให้พนักงานมหาวิทยาลัยรู้ว่าต้องทำอะไร (ตาม P) และพิจารณาว่าจะต้องมีการฝึกอบรมให้หรือเปล่า (ในกรณีที่พฤติกรรมเป้าหมายเป็นพฤติกรรมที่ต้องอาศัยทักษะ) มีการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือไม่ จากนั้นจะต้องมีกำหนดเงื่อนไขผลกรรม นั่นคือการกำหนดวิธีการให้การเสริมแรง (รางวัล) และการลงโทษตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จากนั้นจะต้องมีการให้การเสริมแรงและการลงโทษตามที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

C.-Coaching การให้ข้อมูลป้อนกลับและการเสริมแรงเพื่อการปรับปรุงพฤติกรรม ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่โปรแกรมการปรับพฤติกรรมกำลังดำเนินการอยู่ ผู้บริหารจะต้องดูข้อมูลที่ได้จากการบันทึกและให้ข้อมูลป้อนกลับว่าพฤติกรรมเป้าหมายนี้เปลี่ยนแปลงไปเช่นใดแล้ว และให้การชมเชยเมื่อเปลี่ยนไปในทิศทางที่ต้องการพร้อมทั้งสนับสนุนให้ทำต่อ แต่ถ้าพฤติกรรมดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ ให้บอกพฤติกรรมเป้าหมายอีกครั้งพร้อมทั้งสนับสนุนให้กำลังใจให้พยายามทำต่อไป

E.-Evaluation การประเมินผลโปรแกรม ทำได้โดยการเปรียบเทียบผลที่ได้จากการดำเนินการโดยดูจากข้อมูลที่เก็บได้ว่าเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าเป็นไปตามแผนก็แสดงว่าได้ผล แต่ถ้าไม่เป็นไปตามแผนจะต้องวิเคราะห์หาว่าทำไมไม่เป็นไปตามแผนเป็นเพราะอะไร เป็นปัญหาที่เกิดจากการกำหนดเงื่อนไขหรือจากการกำหนดพฤติกรรมที่ไม่ต้องสอดคล้องกับสถานที่เป็นจริง หรือเปล่า หรือมาจากการใช้เงื่อนไขผลกรรมที่ไม่เหมาะสม หลังจากการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆแล้วก็ลองปรับโปรแกรมอีกครั้งหนึ่งแล้วจึงนำมาใช้ใหม่

วิธีการดำเนินการปรับพฤติกรรมนั้นหลักการสามารถใช้ได้ทั้งมหาวิทยาลัยที่เปิดใหม่หรือมหาวิทยาลัยเก่า มหาวิทยาลัยเล็กหรือมหาวิทยาลัยใหญ่ มหาวิทยาลัยในเมือง หรือ มหาวิทยาลัยในภูมิภาค มหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขตเดียวหรือมหาวิทยาลัยที่มีหลายวิทยาเขต มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัยหรือมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นหลัก อีกทั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องรู้ว่า พนักงานของมหาวิทยาลัยของตนทำอะไรได้ ทำอะไรไม่ได้ ถ้าทำไม่ได้มหาวิทยาลัยจะต้องมีแผนที่ฝึกให้พวกเขาทำให้ได้ก่อน ที่จะมีการดำเนินการปรับพฤติกรรมใดๆ วิธีการที่จะให้พนักงานมหาวิทยาลัยทุกคนได้รู้ถึงเป้าหมายของมหาวิทยาลัยนั้น จะต้องอาศัยการสื่อสารที่ดี จากนั้น พนักงานมหาวิทยาลัยทุกคน จะต้องรู้ด้วยว่า ถ้าปฏิบัติตามแล้วจะได้รับผลกระทบอะไรและถ้าไม่ปฏิบัติตามแล้วจะได้รับผลกระทบอะไร ถูกประเมินโดยวิธีการใด ซึ่งวิธีการประเมินจะต้องรู้ทั้งผู้ถูกประเมินและผู้ประเมิน การประเมินต้องตรวจสอบได้ ชัดเจน และโปร่งใส และหลังจากประเมินแล้วผลเป็นเช่นใด ก็จะต้องได้รับผลกระทบเช่นนั้น ไม่มีการยกเว้นโดยเด็ดขาด ไม่เช่นนั้นกฎระเบียบที่ตั้งไว้ก็ไม่ได้ผล อีกทั้งจะทำให้เกิดความแตกแยกและไม่น่าเชื่อถืออีกด้วย ดังนั้น การปรับพฤติกรรมให้ได้ผลนั้น เป้าหมาย จะต้องชัดเจน ตรงไปตรงมา รับรู้ทั้งพนักงานมหาวิทยาลัยและผู้บริหาร มีระบบและสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้พนักงานทุกคนสามารถปรับตัวได้ และทำงานได้อย่างมีความสุขเพราะทุกคนรู้ว่าตนเองต้องทำอะไร ทำอย่างไรและจะได้รับผลกระทบเช่นใด ความสามารถในการปรับตัวก็จะสูงขึ้น พวกเขาจะสามารถที่จะคิดและตัดสินใจว่าพวกเขาควรทำหรือไม่ควรทำอะไรเพราะเหตุใด ความมั่นคงทางจิตใจก็จะเกิดขึ้น การทำงานก็จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั่นเอง

ข้อดี ของกระบวนการปรับพฤติกรรมอยู่ที่ว่าพนักงานมหาวิทยาลัยจะมีความรู้สึกว่าเขาเป็นผู้เลือกที่จะกระทำพฤติกรรมมิใช่ถูกบังคับ ความรู้สึกต่อต้านจะไม่เกิดขึ้น ต่างจากการใช้อำนาจในการบริหารสั่งลงมา ความรู้สึกต่อต้านจะรุนแรง การทำงานจะขาดประสิทธิภาพ จุดอ่อนอยู่ที่ จะต้องใช้เวลานานกว่าพฤติกรรมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างที่ต้องการ แต่พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะอยู่คงทนเพราะมีความรู้สึกที่ดีต่อพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง

บทที่ 5

ผลสัมฤทธิ์ตามประเภทของมหาวิทยาลัย

ในบทนี้ จะแยกมหาวิทยาลัยออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1.1 มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย
- 1.2 มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน

โดยจะพิจารณาตั้งแต่ประเด็นเรื่อง

1. ลักษณะที่เน้น
2. สภาพที่เป็นอยู่
3. ผลสัมฤทธิ์ตามประเด็นต่อไปนี้
 - 3.1 องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)
 - 3.2 ผู้บริหาร
 - 3.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (สาย ก, อาจารย์)
 - 3.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)
 - 3.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ
 - 3.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย
 - 3.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
 - 3.8 การปรับตัวจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
4. ขั้นตอนดำเนินงานเพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยดังกล่าวโดยมีปัญหาน้อยที่สุด

5.1 มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย

5.1.1 ลักษณะ

เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัยมากกว่าการเรียนการสอน และในเรื่องการเรียนการสอนก็เน้นระดับบัณฑิตศึกษามากกว่าระดับปริญญาตรี การบริหารจัดการจึงต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวิจัยเป็นหลัก เช่น ผู้บริหารก็ต้องมีความเข้าใจในเรื่องวิจัยที่มหาวิทยาลัยของตนเกี่ยวข้องและมีนโยบาย ตลอดจนทิศทางที่ชัดเจนว่า จะมุ่งเน้นวิจัยอะไรบ้าง จะหาแหล่งทุนวิจัยจากที่ใด จะส่งเสริมการวิจัยอย่างไร จะให้แหล่งส่งเสริม เช่น คอมพิวเตอร์ ห้องสมุด เทคโนโลยีแก่บุคลากรอย่างไร ส่วนบุคลากรฝ่าย

วิชาการ (อาจารย์) ก็ต้องได้คนที่มีศักยภาพที่จะผลิตผลงานวิจัย บุคลากรฝ่ายสนับสนุนก็ต้องมีศักยภาพที่จะสนับสนุนงานวิจัย อีกทั้งนิสิตนักศึกษาก็ต้องมีศักยภาพที่จะมาเป็นผู้ช่วยวิจัย (Research Assistant)

5.1.2 สภาพที่เป็นอยู่

เนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยราชการที่อิงระเบียบต่างๆ ตามที่ราชการกำหนด การเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยเพียงแต่ประกาศว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยโดยไม่ได้มีผลต่อกระบวนการคัดเลือกคน (อาจารย์ บุคลากร นิสิตนักศึกษา ผู้บริหาร) กระบวนการกระตุ้นการวิจัย และการให้ความสำคัญกับผลผลิตงานวิจัยเพื่อการเผยแพร่ ย่อมไม่ทำให้เกิดมหาวิทยาลัยวิจัยได้

5.1.3 ผลสังเคราะห์เป็นรายประเด็น

5.1.3.1 องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

จากการวิเคราะห์ของ รศ. ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้แยกให้เห็นโมเดล 2 แบบ คือ โมเดลที่สภามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็ง มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร กับโมเดลที่เอื้ออำนาจให้ฝ่ายบริหารทำงานได้เต็มที่

ประเด็นสำคัญยิ่งที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องให้ความสำคัญก็คือ

- (1) เป้าหมายเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณของงานวิจัยของมหาวิทยาลัย
สภามหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดนโยบาย ทิศทางการวิจัย วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้บรรลุผลด้านวิจัย และแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่รองรับการวิจัย โดยเฉพาะต้องตั้งเป้าหมายว่า มหาวิทยาลัยนี้จะมุ่งผลิตผลงานวิจัยในสาขาใดบ้าง เรื่องอะไร เมื่อไร และจะเห็นผลได้อย่างไร
- (2) การดำเนินงานด้านการวิจัย สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีข้อมูลซึ่งอาจผ่านฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย หรือมีฝ่ายของตนเองที่จะป้อนข้อมูลเป็นระยะๆ ว่ามหาวิทยาลัยได้ดำเนินงานไปถึงไหน มีผลผลิตอะไรออกมาบ้าง และส่งผลกระทบต่อประเทศและโลกอย่างไร ตลอดจนปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้องมีอะไรบ้าง
- (3) ลักษณะของกรรมการสภามหาวิทยาลัย จะต้องประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยของประเทศและของโลก เป็นผู้รู้ในกิจกรรมดังกล่าว และสามารถหาแหล่งทุนมาสนับสนุนงานวิจัยได้
- (4) สภามหาวิทยาลัยต้องพร้อมที่จะร่วมมือกับประชาคมมหาวิทยาลัยในการเอื้ออำนาจ สร้างบรรยากาศ กำหนดปรับเปลี่ยนนโยบาย เพื่อเอื้อให้บุคลากรมหาวิทยาลัยทำงานวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบางครั้งอาจหมายถึง การปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรด้วย

5.1.3.2 ผู้บริหาร

จากการวิเคราะห์ของ ดร. พันธุ์ศักดิ์ ผลสารมัย พบว่า ผู้บริหารซึ่งคลุมตั้งแต่อธิการบดี ผู้อำนวยการสำนัก คณบดี หัวหน้าภาค ต้องเป็นนักวิจัยผู้ที่มีผลงานวิจัยมาก่อน มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานวิจัย และมีศักยภาพที่จะเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่ทำวิจัย เช่น แก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ จัดหาบุคลากรผู้ช่วย จัดหาแหล่งเอื้ออำนวยความสะดวกด้านการค้นคว้า (เช่น ห้องสมุด) หรือระบบการค้นคว้าผ่าน Internet, E-mail หรือ Electronic แบบอื่น ต้องได้ห้องสมุดที่มีบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ที่รู้เรื่อง อีกทั้งมีระบบข้อมูลด้านการวิจัย (ใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ได้ผลอะไร) ที่ทันสมัยเรียกใช้ได้ทันที โดยเฉพาะในสาขาที่มหาวิทยาลัยมุ่งเน้น

5.1.3.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

กระบวนการคัดเลือกอาจารย์ จะต้องเปลี่ยนเป็นการรับเฉพาะผู้ที่มีผลงานวิจัยปรากฏ และมีความมุ่งมั่น ตลอดจนศักยภาพที่จะผลิตผลงานวิจัยต่อ

กลุ่มอาจารย์เหล่านี้ จะต้องเคยมีผลงานวิจัยที่สอดคล้องกับทิศทางการวิจัยของมหาวิทยาลัย

กระบวนการทำนุบำรุงรักษาอาจารย์ ซึ่งได้แก่ เงินเดือน ต้องตามคุณภาพและปริมาณงานวิจัย เอื้ออำนวยเรื่องการติดต่อสื่อสารต่างๆ กับกลุ่มนักวิจัยในสาขาเดียวกันทั้งในและต่างประเทศ ได้สะดวก มีแหล่งความรู้ที่ทันสมัย ทั้งในรูปแบบตำรา วารสาร Electronic และมีบรรณารักษ์ที่เข้าใจเรื่องการบริหารงานวิจัย มีระบบฐานข้อมูลวิจัยที่เรียกได้ทันที มีนักวิจัยผู้ช่วยซึ่งอาจได้แก่ บุคลากรสาย ข, ค และนักศึกษามัธยมศึกษา มีคอมพิวเตอร์ที่เปิดให้ใช้ในรูปแบบ Internet และ E-mail ตลอด 24 ชั่วโมง มีแหล่งข้อมูลผู้รู้ ผู้เล่นในสาขาของเขา มีข้อมูลการประชุมในโลกในสาขาของเขาให้สามารถสอบถามได้ทันที มีการเชิญนักวิจัยที่อื่นในสาขาที่มหาวิทยาลัยเน้นมาประจำหรืออยู่ชั่วคราว เพื่อจะได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันได้

การต่อสัญญา ควรมุ่งเน้นที่การดูปริมาณและคุณภาพงานวิจัยเป็นหลัก จึงจะต่อสัญญาผู้ที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความเป็นนักวิจัยที่ดี ก็น่าจะจัดฐานะให้เป็นอาจารย์ประจำ (Tenure) ได้

เงินเดือน ควรจำแนกตามปริมาณและคุณภาพของงานวิจัย โดยเฉพาะถ้าเป็นระดับนานาชาติก็น่าจะสูงกว่าระดับชาติ (เฉพาะงานวิจัยสาขาที่เป็นสากล) ดังนั้น เงินเดือนอาจารย์ไม่ควรเท่ากันทุกคน ควรอาศัยเกณฑ์เรื่องวิจัยช่วยกำหนดด้วย

5.1.3.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

งานวิจัยที่สามารถทำได้ มักต้องมีผู้ช่วยที่เก่ง ซึ่งได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน ดังนั้น การรับเข้า การศึกษาไว้ การเลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน ของคนกลุ่มนี้จึงจะต้องได้รับการพิจารณาจากความสามารถในการช่วยอาจารย์ทำวิจัย ตลอดจนศักยภาพของตัวเขาในการที่จะเป็นนักวิจัยที่ดีได้ในอนาคต

5.1.3.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

ทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องสำคัญ ถ้ามหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย การจัดสรรเงินเรื่อง การบริหารจัดการวิจัย การจัดอำนวยความสะดวกด้านวิจัย การอบรมและพัฒนา นักวิจัย การให้ทุนวิจัย และการเผยแพร่ผลวิจัย จะต้องได้รับการให้อำนาจความสำคัญสูงสุด นอกจากนี้ผู้บริหารมหาวิทยาลัย/คณะ/สถาบันจะต้องมีความสามารถที่จะเจรจาหาแหล่งทุนวิจัยมาสนับสนุนด้วย

การจัดทำระบบการเงินเพื่อชี้ให้เห็นการลงทุนด้านการเงินในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย จึงต้องทำก่อนเพื่อผู้บริหารจะได้เห็นว่า มหาวิทยาลัยนี้ได้ลงทุนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ด้านการวิจัยเท่าไร ในเรื่องอะไรบ้าง และได้ผลว่าอะไร คู่มีหรือไม่มี ดังนั้นการวางระบบการใช้จ่ายเงิน การจัดสรรเงินตามกิจกรรมจึงจำเป็นมาก

การตรวจสอบด้านการเงิน ควรใช้การตรวจสอบภายหลัง (Post Audit) โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพงานวิจัยที่หน่วยงานนั้นๆ ผลิตได้

5.1.3.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

เมื่อมหาวิทยาลัยได้ตั้งเป้าหมายไว้แล้วว่าจะ เป็นมหาวิทยาลัยวิจัย มหาวิทยาลัยก็ควรจรร่าง พ.ร.บ. ของตนให้เอื้อต่อการวิจัยให้มากที่สุด โดยเฉพาะเรื่องระเบียบต่างๆ บทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร อาจารย์ บุคลากรต่างๆ โครงสร้างที่จะเอื้อต่อการวิจัย ตลอดจนการบริหารบุคลากร (การต่อสัญญา และการประเมิน) ซึ่งประเด็นที่ควรอยู่ใน พ.ร.บ. ได้แก่

- (1) สถานภาพของมหาวิทยาลัย และวัตถุประสงค์
- (2) ความเป็นอิสระ
- (3) อำนาจ หน้าที่ ของผู้บริหารระดับต่างๆ
- (4) ทรัพย์สิน การจัดการ รายได้ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมการวิจัย
- (5) องค์การบริหาร ซึ่งต้องมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการวิจัยชัดเจน
- (6) การบริหารงานที่เกี่ยวกับการวิจัยที่คล่องตัว
- (7) การประกันและประเมินคุณภาพคนผ่านงานวิจัย
- (8) การบริหารบุคคล โดยใช้ปริมาณและคุณภาพงานวิจัยเป็นหลัก

- (9) ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ มหาวิทยาลัยจะนำความรู้ที่ได้จากการวิจัยมาช่วยรัฐพัฒนาประเทศได้อย่างไร และรัฐควรช่วยมหาวิทยาลัยในด้านใดบ้าง
- (10) การทำบัญชีตรวจสอบในกิจกรรมวิจัย ควรเน้นที่ผลงานมากกว่ากระบวนการ เป็นรายการ (ราย Item)
- (11) ตำแหน่งทางวิชาการ ควรใช้ปริมาณและคุณภาพงานวิจัยที่มีผลกระทบต่อวงวิชาการ สังคม ประเทศ โลก เป็นหลัก
- (12) ความผิดและโทษ ในเรื่องการลอกเลียนผลงานวิจัย และการละเมิดสิทธิผลงานของคนอื่น

5.1.3.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยต้องสื่อสารกับคนในมหาวิทยาลัยว่า จะเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยและแต่ละคนจะถูกคาดหวังให้มีบทบาท หน้าที่อะไรบ้าง เพื่อทำให้มหาวิทยาลัยกลายเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่มิบุคคลากรที่ยังไม่มีความสามารถด้านการวิจัย มหาวิทยาลัยจะทำอะไรบ้าง อย่างไรบ้าง เป็นขั้นตอนใดบ้างเพื่อพัฒนาคนเหล่านั้น

นอกจากนี้ เพื่อกระตุ้นบรรยากาศการวิจัย มหาวิทยาลัยจะต้องให้ข้อมูลว่า ใครทำวิจัย อะไร ที่ไหน เมื่อไร ได้ผลว่าอะไร ในสาขาที่มหาวิทยาลัยเน้น กระตุ้นกิจกรรมวิจัยให้เกิดขึ้นกับทุกหน่วยงาน เช่น การประชุม อภิปราย สัมมนาทั้ง ระดับท้องถิ่น ประเทศ และนานาชาติ

5.1.3.8 การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

คนในมหาวิทยาลัยวิจัย จะมีลักษณะที่แตกต่างจากคนในมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน หรือมหาวิทยาลัยที่เน้นความเป็นราชการ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ

- (1) ความตื่นตัวต่อเหตุการณ์ (Alert) จะมีการรับรู้ต่อข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ไวและทันสมัย
- (2) ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ (Analytical mind) จะเป็นผู้รับข้อมูลข่าวสารและคิดวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นปัญหาและแนวทางแก้ไข และมักไม่เชื่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างง่ายๆ ง่าย
- (3) การแสวงหาความรู้ในหลายรูปแบบ ซึ่งจะเห็นจากการเข้าห้องสมุด บรรณารักษ์ในห้องสมุดจะแตกต่างจากของมหาวิทยาลัยราชการ ซึ่งจะมีทั้งอาจารย์ นักศึกษา มากันคว้าหาความรู้ ห้องสมุดจะเปิดตลอดเวลา และจะมีเครื่องช่วยสืบค้นเอกสารที่ทันสมัยจำนวนมาก จะเห็นความจอแจของกิจกรรมต่างๆ ตลอดเวลา

- (4) วงการสนทนาทุกระดับ ทุกกลุ่ม จะมุ่งทำงานวิจัยที่ตน/คนอื่นทำ มีการอภิปราย สัมมนา ที่หลากหลายอยู่เป็นประจำและบ่อยครั้ง อีกทั้งมีทั้งผู้รู้จริงและผู้อยากรู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก
- (5) การเรียนการสอนจะเน้นที่การวิจัย อาจารย์จะเล่างานวิจัยที่ตนกำลังทำ นักศึกษาจะเล่างานวิทยานิพนธ์ที่ตนกำลังทำ มีการโต้แย้งเชิงวิชาการอย่างสุภาพ แต่มีประเด็นข้อเสนอของการปรับเปลี่ยนจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ โดยเน้นการเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย สรุปได้ดังนี้

การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม จะใช้วิธีการดังนี้

- (1) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ทุกคนในมหาวิทยาลัยถึงเหตุผลว่า ทำไมจึงเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย ตลอดจนสิ่งที่เขาจะได้รับถ้าเป็นสมาชิกที่ดีของมหาวิทยาลัยวิจัย (ซึ่งขั้นนี้คือ การสร้างความตระหนัก)
- (2) ขั้ววางแผนงานปรับพฤติกรรมเป็นขั้นๆ การให้คนในประชาคมมาร่วมวางแผน การปรับเปลี่ยนความคิด และพฤติกรรมเดิมมาเป็นพฤติกรรมที่เน้นวิจัย โดยระบุขั้นต้นจนถึงขั้นสุดท้าย ว่าแต่ละขั้นจะเห็นพฤติกรรมอะไรบ้าง
- (3) การให้ข้อมูลย้อนกลับสู่ผู้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมว่า มีใครบ้าง ทำอะไรได้บ้าง ทำแล้วเป็นอย่างไร และใครปรับได้เร็ว เพราะอะไร
- (4) ให้แต่ละคนประเมินตัวเองว่า อยู่ขั้นใด และการก้าวไปสู่ขั้นสูงขึ้น จะทำอย่างไรบ้าง และอย่างไร

5.1.4 ขั้นตอนการดำเนินงาน

สรุปขั้นตอนดำเนินงานเป็นขั้นๆ ระยะเวลาที่ใช้ และกิจกรรมที่ทำเพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นการวิจัย โดยเริ่มต้นที่ พ.ศ. 2540 ดังนี้

ขั้นที่	ระยะเวลา	กิจกรรม
1	4-6 ปี พ.ศ. 2540-45	การวางระบบการเงิน การใช้เงิน การหาเงิน การตรวจสอบด้านการเงิน ที่ชี้ให้เห็นกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะกิจกรรมวิจัยเป็นรายปี และหลายๆ ปี เปรียบเทียบกัน

ขั้นที่	ระยะเวลา	กิจกรรม
2	พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป	การให้ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้คนในมหาวิทยาลัยของรัฐ เห็นความจำเป็นที่ต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ และเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นการวิจัยด้วย โดยการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสภาพการวิจัยในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในแต่ละสาขาว่ามีจำนวนเท่าใดเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยในประเทศไทยและในต่างประเทศ โดยเน้นให้เห็นว่าสภาพการวิจัยของมหาวิทยาลัยของตนอยู่ที่ใด จะมุ่งไปสู่มหาวิทยาลัยได้อย่างไร ถ้าไม่ทำจะเกิดผลเสียอะไรต่อคนในมหาวิทยาลัย ต่อมหาวิทยาลัย ต่อประเทศ และต่อองค์ความรู้ของสาขาของตน นโยบายการวิจัยของมหาวิทยาลัยของตน เป้าหมาย (ทั้งปริมาณ คุณภาพ และช่วงเวลา) คืออะไร การประเมินผล การปฏิบัติงานของทุกคน จะเน้นการวิจัยมากน้อยเพียงใด และลักษณะของบุคคลที่มหาวิทยาลัยต้องการมีอะไรบ้าง มาตรการที่จะไปให้ถึงเป้าหมายดังกล่าวมีอะไรบ้าง จะกระทบใคร และอย่างไร
3	พ.ศ. 2543 1 ปี	การร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นความเป็นเลิศในการวิจัย
4	พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป	การปรับโครงสร้าง การปรับความคิด และเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในประชาคม ทำได้โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร การอบรม พัฒนา สัมมนา ประชุม มีมาตรการให้คุณรางวัล ส่งเสริมให้คนในประชาคมเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นวิจัย
5	พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป	ภายหลัง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยมีผลบังคับใช้ ทำการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหาร ออกประกาศต่างๆ ปรับโครงสร้าง และแผนงาน เพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่มุ่งความเป็นเลิศในการวิจัย

ขั้นตอนดังกล่าวนี้ ทุกขั้นจะต้องอาศัยสื่อต่างๆ ทุกรูปแบบ ที่ให้เนื้อหาสาระ ความก้าวหน้า และผลการดำเนินงาน ตลอดจนเป้าหมายที่จะมุ่งไปให้ถึงทุกคนในประชาคมมหาวิทยาลัยและประชาชนภายนอกมหาวิทยาลัยว่าได้ดำเนินงานไปถึงไหน และใกล้ถึงเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ระยะเวลาดังกล่าวต้องเน้นที่การรวมพลังของคนในประชาคมที่จะผนึกกำลังให้มหาวิทยาลัยของตนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับชั้นนำของโลก

5.2 มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน

5.2.1 ลักษณะ

เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนของนักศึกษา และการสอนของอาจารย์เป็นหลัก โดยเน้นที่ระดับปริญญาตรีมากกว่าหรือเท่ากับบัณฑิตศึกษา การบริหารจัดการต้องอาศัยบุคลากรที่รู้เรื่องทางครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ตั้งแต่การบริหารหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การพัฒนานิสิตนักศึกษา การบริหารจัดการองค์กร (คนและงาน) นโยบายของมหาวิทยาลัยนี้มุ่งที่การผลิตคนออกไปทำงานเป็นหลัก โดยระบุคุณลักษณะของบัณฑิตว่า มีลักษณะอะไรจึงจะสอดคล้องกับตลาดแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน จะมุ่งผลิตคนในสาขาใดบ้าง จะผลิตอย่างไร จึงจะมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล บุคลากรด้านอาจารย์ต้องเป็นคนที่มีความรู้และมีเทคนิคการสอน จะต้องมีความรู้ด้านครุศึกษา เช่น แพทยศาสตรศึกษา วิศวกรรมศึกษา นิเทศศึกษา ฯลฯ ที่แข็งแรงมาก ๆ บุคลากรด้านสนับสนุนต่างมีความสามารถในการเอื้อต่อการเรียนและการสอนที่มีประสิทธิภาพ และต้องรู้เรื่องทางครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ นิสิตนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาจะต้องมีศักยภาพในการมาเป็นผู้ช่วยสอน (Teaching Assistant)

5.2.2 สภาพที่เป็นอยู่

มหาวิทยาลัยไทยเริ่มกำเนิดมาจากโรงเรียนที่ผลิตคนออกไปรับราชการ ดังนั้น ตลาดส่วนใหญ่จึงเป็นหน่วยราชการ เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนไป ราชการจำกัดจำนวนอัตราและตำแหน่ง อีกทั้งภาคเอกชนมีความต้องการคนมากขึ้น การผลิตบัณฑิตออกสู่ภาคเอกชนก็เริ่มมีมากขึ้น แม้ว่าจะผลิตบัณฑิตให้ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่การบริหารจัดการ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการผลิตบัณฑิตก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แม้ว่าจะมีหลักสูตรที่หลากหลายมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังเป็นไปตามคุณสมบัติของอาจารย์ที่จบจากต่างประเทศกลับมา มากกว่าจะเป็นไปตามกลไกตลาด

ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงยังคงเน้นการสอนแบบเดิมๆ ไม่ได้นำสื่อการศึกษาและสื่อการสอนมาใช้ มีอาจารย์ที่มีความรู้ในเนื้อหาสาระมากแต่ขาดอาจารย์ผู้มีความรู้ทักษะการสอน ส่วนใหญ่ยังคงสอนตามแบบ/วิธีที่เคยเห็น และเน้นเนื้อหาความรู้มากกว่าเทคนิควิธีสอน จึงมักเกิดปัญหา “อาจารย์มีความรู้มาก แต่สอนไม่เป็น”

5.2.3 ผลสังเคราะห์เป็นรายประเด็น

5.2.3.1 องค์กรบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

สภามหาวิทยาลัยต้องกำหนดปณิธาน วัตถุประสงค์ นโยบายของมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนว่าจะเน้นพันธกิจเรื่องการผลิตบัณฑิตเป็นหลัก และทุ่มทรัพยากร (คนและเงิน) ให้กับเรื่องนี้ให้มากกว่าพันธกิจอื่น

ประเด็นที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องให้ความสำคัญ คือ

- (1) เป้าหมายเชิงคุณภาพและปริมาณต้องสอดคล้องกับแผนกำลังคนของประเทศว่าต้องการคนแบบใด ในสาขาใด เมื่อไร และจำนวนเท่าไร กำหนดนโยบายระยะสั้น และระยะยาว ตลอดจนวิสัยทัศน์เรื่องคุณภาพบัณฑิตและกลยุทธ์ที่จะไปให้ถึงเป้าหมายดังกล่าว เพื่อตอบคำถามให้ชัดว่า จะผลิตบัณฑิตสาขาใดให้ภาครัฐและเอกชน จำนวนเท่าไร เมื่อใด คุณภาพเป็นอย่างไร สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้หรือไม่ และจะรับประกันคุณภาพได้หรือไม่
- (2) การดำเนินงาน สภามหาวิทยาลัยต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนบัณฑิต (ตรี โท เอก) ในสาขาต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องตลาดทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกำลังผลิตของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง และความต้องการกำลังคนในอนาคต เพื่อกำหนดงานที่เกี่ยวข้อง มีฝ่ายข้อมูลซึ่งอาจใช้ของมหาวิทยาลัย หรือฝ่ายเลขานุการของสภามหาวิทยาลัยก็ได้ ว่าสำนัก คณะมหาวิทยาลัยได้ดำเนินงานอย่างไร อัตราการผลิตตามเป้าหมายหรือไม่ (อัตราผู้จบต่อผู้เข้า) และมีข้อมูลเรื่องอัตราการผลิตของสถาบันอื่นในสาขาเดียวกันไว้เทียบ ตรวจสอบปัญหาอุปสรรคของการผลิตทั้งปริมาณและคุณภาพ เพื่อปรับเปลี่ยนนโยบาย กลยุทธ์ มาตรการต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินงานได้อย่างสะดวกรวดเร็ว
- (3) ลักษณะของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย จะต้องเน้นที่ผู้รู้เรื่องกลไกตลาด ความต้องการของตลาดแรงงาน เป็นผู้รู้เรื่องการบริหารจัดการทั้งเนื้อหาและเทคนิคการเรียนการสอนที่ทันสมัย และทันต่อความรู้ใหม่ๆ ในสาขาต่างๆ
- (4) สภามหาวิทยาลัย จะต้องพร้อมที่จะร่วมมือกับประชาคมของมหาวิทยาลัย ในการเอื้ออำนวยให้บุคลากรดำเนินงานด้านการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ และสร้างบรรยากาศ ตลอดจนอาคารสถานที่ สื่อโสตต่างๆ ที่ช่วยให้เกิดการอยากเรียนรู้ให้เกิดแก่ทุกคน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กร เพื่อเอื้อต่อเรื่องนี้จึงต้องทำให้ได้ เช่น ต้องมีห้องเรียนขนาดต่างๆ ตามเทคนิคการสอนที่พร้อมทั้งสื่อโสต บรรยากาศการเรียนการสอน และเจ้าหน้าที่ประจำ มีฝ่ายผลิตสื่อการเรียนการสอน มีห้องสมุดที่เอื้อต่อความรู้ที่ทันสมัย และเทคนิคทางครุศาสตร์ ตลอดจนฝ่ายการศึกษาของทุกคณะ เป็นต้น โดยเฉพาะในสาขาที่มหาวิทยาลัยมุ่งเน้นเป็นพิเศษ

5.2.3.2 ผู้บริหาร

ผู้บริหารทุกระดับ ต้องมีความเข้าใจในเรื่องของครุศาสตร์ จิตวิทยาการเรียนรู้ และการบริหารมหาวิทยาลัย คณะ สำนัก ภาควิชา ที่เน้นคุณภาพของบัณฑิต ผู้บริหารทุกระดับต้องผ่านการฝึกอบรมด้านครุศาสตร์อย่างน้อยก็สามารถสื่อสารซึ่งกันและกันได้รู้เรื่อง รู้ความต้องการของนักศึกษาและอาจารย์ผู้สอน และช่วยให้ทั้งสองฝ่ายทำงานร่วมกันได้ดี จัดหาแหล่งค้นคว้าทั้งในรูปแบบ ตำรา วารสาร หรือสื่อ Electronic จากมหาวิทยาลัยอื่นทั้งในและต่างประเทศได้สะดวก มีห้องปฏิบัติการฝึกอบรมวิธีสอน (Teaching Clinic) และวิธีเรียน (Learning Clinic) สำหรับผู้ที่ยังด้อยในบางเรื่องได้ฝึกปฏิบัติ

ผู้บริหารควรต้องจัดสิ่งเอื้ออำนวยความสะดวกดังกล่าวให้ ไม่ว่าจะเป็นตัววิทยากร เอกสาร สื่อที่เป็นตัวอย่างเทคนิควิธี เพื่อให้ผู้สอนทำงานสอนได้อย่างเต็มความสามารถ

สิ่งหนึ่งที่ผู้บริหารควรให้ความสำคัญ คือ เทคนิคการเรียน ซึ่งนำไปสู่เรื่องกระบวนการเรียนรู้และทักษะการเรียน (ซึ่งได้แก่ การฟัง คิด ถาม จำ จด เขียน) ซึ่งในแต่ละสาขาอาจเน้นต่างกัน การจัดแหล่งพัฒนานักศึกษาในเรื่องดังกล่าวควบคู่กับกิจกรรมพัฒนานักศึกษาด้านต่างๆ (บุคลิก จริยธรรม สุขภาพอนามัย เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม รู้จักสังคมไทย และประชาธิปไตย ฯลฯ) ก็จะทำให้ได้บัณฑิตที่มีคุณภาพทุกด้าน

5.2.3.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

กระบวนการคัดเลือก สรรหา ทำนุบำรุงรักษา ประเมิน พัฒนา และเงินเดือน เกี่ยวข้องกับอาจารย์ที่มีคุณสมบัติ 2 อย่าง คือ มีความรู้ดีในสาขา/เรื่องที่สอน กับมีความชำนาญในเทคนิคการสอนที่ดี ซึ่งการคัดเลือกอาจารย์ควรเน้นที่ความรู้ในเนื้อหาสาระก่อน แล้วจึงฝึกด้านครุศาสตร์ (ในกรณีที่ดี) การคัดเลือกจึงควรเน้นที่ศักยภาพของการเป็นครูที่ดี และฝึกได้

การประเมินอาจารย์ ควรเน้นบุคคลที่ทำให้นักศึกษาเกิดการเรียนรู้มากที่สุด และมีวิธีเรียนรู้ด้วยตนเองมากที่สุด

การต่อสัญญา ควรมุ่งที่พัฒนาการของอาจารย์ด้านการสอนเป็นหลัก (ควรดูผู้ที่มีพัฒนาการด้านนี้สูงขึ้นเรื่อยๆ)

เงินเดือนของอาจารย์ ควรแตกต่างกันตามผลประเมินการสอน (โดยนักศึกษา เพื่อนอาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเนื้อหา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านครุศาสตร์)

5.2.3.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

ฝ่ายสนับสนุนด้านการเรียนการสอน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ผลิตเอกสาร สื่อต่างๆ เพื่อช่วยการเรียนการสอนและการศึกษา ซึ่งกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มมืออาชีพด้านนี้ กับอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนด้านปัจจัยเกื้อหนุนต่างๆ เช่น ห้องเรียน วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์

ทั้ง 2 กลุ่ม จึงควรได้รับการคัดเลือก สรรหา ทำนุบำรุง พัฒนา ประเมิน ตลอดจนได้เงินเดือนที่แตกต่างกัน

5.2.3.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

การวางระบบด้านการใช้เงิน แหล่งเงิน จะต้องเน้นที่การหาเงินและใช้เงินเพื่อกิจกรรมการเรียนการสอน การผลิตบัณฑิต มากกว่าพันธกิจอื่น โดยเฉพาะจะต้องคำนวณเงินที่ถึงตัวนิสิตนักศึกษา ตลอดจนหาตัวชี้วัดผลที่ได้จากเงินดังกล่าวว่าได้เต็มที่หรือไม่ โดยวิเคราะห์แยกสาขา ระดับการศึกษา (ตรี โท เอก) และแยกแหล่งเงิน (งบประมาณแผ่นดิน กับนอกงบประมาณแผ่นดิน) และแยกงบเงินเดือนออกจากงบอื่น เพื่อให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยใช้จ่ายไปเท่าไร และได้ผลมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับคุณภาพที่นักศึกษามีและได้รับ

นอกจากนี้ อาจต้องจัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาการสอนของอาจารย์ในสาขาต่างๆ เพื่อเป็นรางวัลสำหรับผู้ที่มีความสามารถในการสอนด้านต่างๆ และเพื่อเผยแพร่ความเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการสอนในสาขาต่างๆ ด้วย

5.2.3.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

เมื่อมหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวชัดเจน ควรระบุสาขาที่ตนต้องการจะเน้นเป็นพิเศษ จึงควรเขียน พ.ร.บ. เพื่อช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุยังวัตถุประสงค์ดังกล่าว หัวข้อใน พ.ร.บ. อาจคล้ายกับข้อ 5.1.3.6 แต่เน้นที่กิจกรรมการเรียนการสอนและการผลิตบัณฑิตมากกว่าการวิจัย เน้นที่การประกันคุณภาพบัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับตลาดแรงงาน ส่วนตำแหน่งทางวิชาการก็เน้นผู้ที่สามารถในการสอนมากกว่าการวิจัย

5.2.3.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

การสื่อสารภายในมหาวิทยาลัย ต้องเน้นที่ด้านการเรียนการสอน และการผลิตบัณฑิตเป็นสำคัญ ควรให้ผู้เกี่ยวข้องรู้ถึงวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะสาขาที่เน้น ผู้เกี่ยวข้องทุกคนจะต้องมีบทบาทอะไรบ้าง มหาวิทยาลัยจะสนับสนุน ประเมิน และปรับปรุงด้านเทคนิคทางครุศาสตร์ควบคู่กับเนื้อหาสาระในศาสตร์ของเขา โดยเสนอขั้นตอน กิจกรรม ระยะเวลาที่มหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการสอนที่มีประสิทธิภาพ ผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพตามความต้องการของตลาดแรงงาน และความพึงพอใจของผู้ใช้

การกระตุ้นให้อาจารย์และบุคลากรเห็นความสำคัญของการสอนเป็นสิ่งที่จำเป็น เพราะแม้อาจารย์จะมีความสามารถในการสอนเพียงใด แต่ถ้าขาดทักษะการสอนและวัดผลก็จะทำให้นักศึกษาไม่ได้รับประโยชน์มากเท่าที่ควร

การให้รางวัลผู้ที่สอนดี อาจจำเป็นเพราะจะได้เห็นสิ่งที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น การให้อาจารย์และนักศึกษานำเสนอโครงการที่ร่วมกันพัฒนาเทคนิคการเรียนและเทคนิคการสอนที่มีประสิทธิภาพเป็นอีกอย่างหนึ่งที่ต้องประชาสัมพันธ์ให้ต่อเนื่องและกว้างขวาง

การชี้ให้เห็นการสูญเสียเวลาและค้อยคุณภาพของบัณฑิต อาจเป็นสิ่งที่ทำให้
อาจารย์ บุคลากร นักศึกษา ผู้บริหาร เห็นความสำคัญของการมุ่งประสิทธิภาพในการเรียนการสอน

นอกจากนี้ การกระตุ้นให้สังคมและชุมชนมาใส่ใจในกิจกรรมการเรียนการสอนให้
มากขึ้นจะเป็นสิ่งกดดันให้คนในมหาวิทยาลัยเกิดการตื่นตัว

5.2.3.8 การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยใน กำกับรัฐ

คนในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญด้านเทคนิควิธีสอนมากเท่าความรู้
ในเนื้อหาวิชา ดังนั้น การสอนที่ใช้วิธีบอกเล่าจึงเป็นกิจกรรมที่ทำบ่อยๆ ทั้งๆ ที่ไม่ได้ช่วยให้นักศึกษาเกิด
การเรียนรู้มากนักก็ตาม การปรับพฤติกรรมของคนในมหาวิทยาลัยให้เปลี่ยนความคิดมาให้ความสนใจในวิธี
การสอนเท่าๆ กับความรู้ในเนื้อหาสาระจึงต้องทำ ถ้ามหาวิทยาลัยจะเน้นการเรียนการสอนโดย

- (1) ให้ข้อมูลว่า ไม่มีวิธีสอนใดที่ดีที่สุด แต่มีวิธีสอนที่เหมาะสมกับกลุ่ม
ผู้เรียน เนื้อหาสาระ วัตถุประสงค์ในการสอน และสภาพแวดล้อม
- (2) การสอนและการวัดผล สามารถฝึกให้เชี่ยวชาญได้
- (3) การสอนที่ใช้สื่อต่างๆ ช่วย จะทำให้เกิดความเป็นรูปธรรมในการเรียนของ
นักศึกษา
- (4) การเรียนของนักศึกษากับการสอนของอาจารย์เป็นของคู่กันและสำคัญเท่าๆ
กัน
- (5) การยอมรับผลประเมินการสอนโดยนักศึกษาบ้าง จะช่วยให้อาจารย์
สามารถปรับปรุงการสอนของตนได้
- (6) การคัดเลือกอาจารย์ที่มีทัศนคติที่ดีต่อการเป็น “ครูดี” เป็นเรื่องสำคัญ
- (7) การฝึกอบรมด้านการสอนอย่างสม่ำเสมอ จะช่วยให้พัฒนาทักษะการสอนได้
- (8) การฝึกอบรมด้านการสอนมีหลากหลายวิธี และสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตัว
เองจากแหล่งเสริมประสบการณ์ที่มหาวิทยาลัยจัดขึ้น
- (9) การประเมินผลอาจารย์ ควรให้น้ำหนักกับการสอนของอาจารย์ และผล
การเรียนรู้ของนักศึกษา
- (10) การประเมินผลเจ้าหน้าที่ ควรดูที่ผลงานที่ช่วยให้นักศึกษาเกิดการเรียนรู้
และช่วยให้อาจารย์ได้ดำเนินงานสอนอย่างมีประสิทธิภาพ
- (11) การประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งอาจารย์และบุคลากร ตลอดจนผู้บริหาร
ควรให้น้ำหนักตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย
- (12) การไม่ต่อสัญญา ควรทำเมื่ออาจารย์และบุคลากรไม่ได้มีพัฒนาการในทาง
ที่ดีขึ้นเกี่ยวกับการสอน

วิธีการปรับปรุงพฤติกรรม ได้แก่

- (1) การให้เกิดสำนึกว่าตนต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เพราะมหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนรู้และการสอน
- (2) การกระตุ้นให้ประเมินตัวเองว่า อาจารย์ขาดเทคนิคการสอนในจุดใด โดยร่วมกันวางแผนงานว่า ใครจะพัฒนาอะไร และอย่างไร
- (3) การให้ผลประเมินการสอนโดยนักศึกษา เพื่อนอาจารย์ และผู้เชี่ยวชาญในด้านครุศาสตร์เป็นระยะๆ เทียบกับผลประเมินของอาจารย์อื่นในสาขา/ภาควิชา/คณะเดียวกัน
- (4) การให้แรงเสริมในรูป ความช่วยเหลือ รางวัล และการประกาศกิตติคุณ เป็นเรื่องจำเป็น

5.2.4 ขั้นตอนการดำเนินงาน

สรุปขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นการเรียนการสอน โดยเริ่มต้นที่ พ.ศ. 2540 ดังนี้

ขั้นที่	ระยะเวลา	กิจกรรม
1	4-6 ปี พ.ศ. 2540-45	การวางระบบการเงิน การใช้เงิน การหาเงิน การตรวจสอบการเงินที่ชี้ให้เห็นว่ามีเม็ดเงินจริงที่ลงไปสู่กิจกรรมการเรียนของนักศึกษา และ การสอนของอาจารย์มากขึ้นเพียงใด เป็นรายสาขา วิชา ภาควิชา การศึกษา ปีการศึกษา เปรียบเทียบกัน จะทำให้เห็นจุดอ่อนที่ต้องแก้ไข และ จุดแข็งที่ต้องการเสริม
2	พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป	การให้ข้อมูลข่าวสารทุกวิถีทาง ไม่ว่าจะเป็นการลงข่าว การประชุม การประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกอย่างสม่ำเสมอว่า มหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นการเรียนรู้ของนักศึกษาและการสอนของอาจารย์ กิจกรรมที่จะทำ เป้าหมายที่ต้องการ มาตรการต่างๆ ตารางเวลาที่จะให้เห็นผล จะต้องทำให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว
3	พ.ศ. 2543 1 ปี	การร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นความเป็นเลิศในเรื่องการเรียนของนักศึกษา และการสอนของอาจารย์ และคุณภาพบัณฑิต

ขั้นที่	ระยะเวลา	กิจกรรม
4	พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป	การปรับโครงสร้างภายในมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน การเพิ่มหน่วยงานที่เสริมประสิทธิภาพการเรียนการสอน การปรับเปลี่ยนความคิดของผู้บริหาร อาจารย์ บุคลากร นักศึกษา จะต้องทำพร้อมกัน ทำให้ต่อเนื่อง และประเมินผลทุกครั้งที่ทำ การ ปรับพฤติกรรมอาจใช้การเสริมแรง (Reinforcement) ตลอดจนการ ลงโทษและให้รางวัลก็ได้
5	พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป	ภายหลัง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยมีผลบังคับใช้ ทำการสรรหากรรมการ สภามหาวิทยาลัย และผู้บริหาร ออกประกาศต่างๆ ปรับโครงสร้าง และแผนงาน ติดตามประเมินผล แก้ไขจุดอ่อน ปัญหาต่างๆ จนเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับที่มุ่งความเป็นเลิศในเรื่องการเรียนการสอน และ คุณภาพบัณฑิต ทำการเผยแพร่ผลงานด้านการเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้น การเรียนการสอน ตัวบุคคลที่เป็นครุฑีครุแก่ง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลง ไปในทิศทางที่วางไว้ ต้องทำทั้งจากข้างนอกมหาวิทยาลัยเข้าสู่ มหาวิทยาลัย และจากภายในมหาวิทยาลัยออกสู่ข้างนอก เพื่อให้ สาธารณชนได้รู้ถึงบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

กิจกรรมดังกล่าวทุกชั้น จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่ประชาคมภายใน และ
ประชาชนภายนอกว่า มหาวิทยาลัยได้ดำเนินงานอะไรไปแล้วบ้าง และใกล้เคียงเป้าหมายคือการเป็นมหาวิทยาลัย
ในกำกับที่เน้นการเรียนของนักศึกษา และการสอนของอาจารย์ ตลอดจนการรับประกันคุณภาพของบัณฑิต
มากขึ้นเพียงใด

อนึ่ง การเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนมิได้หมายความว่า จะไม่มีผลงานวิจัย
อะไรออกมาเลย วิจัยที่ควรจะมีน่าได้แก่ วิจัยการเรียนการสอน หรือวิจัยในชั้นเรียนของแต่ละสาขา และแต่
ละระดับ (ปริญญาตรี โท เอก) สำหรับอาจารย์ที่เน้นการสอน ส่วนอาจารย์ที่เน้นวิจัยในเนื้อหาของตนเพื่อ
สร้างองค์ความรู้ก็อาจมีบ้าง แต่จำนวนไม่มาก

บทที่ 6

สรุปผล อภิปราย และเสนอแนะ

6.1 สรุปผล

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัย 3 ข้อ คือ การศึกษารูปแบบต่างๆ ขององค์กรอิสระที่อยู่ในประเทศ และต่างประเทศ และที่อยู่เป็นสถาบันการศึกษาและไม่ใช่การศึกษาในประเด็นต่างๆ 8 ประเด็น เสนอทางเลือกในแต่ละประเด็น และทางเลือกในภาพรวมให้กับมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยกับการเรียนการสอน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) องค์กรบริหารปกครองสูงสุด

ในต่างประเทศ กำเนิดจาก (ก) ทางศาสนา จึงมีโครงสร้างคล้ายโครงสร้างทางศาสนา ผู้นำสูงสุดขององค์กรของสถานศึกษาคือ ผู้นำทางศาสนา (ข) ประชาชน จึงมีโครงสร้างคล้ายการปกครองแบบประชาธิปไตย มีตัวแทนประชาชนเป็นกรรมการในองค์กรสูงสุด

ผลการวิเคราะห์สรุปโครงสร้างขององค์กรสูงสุด ได้ 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 องค์กรสูงสุดมีหน่วยงานต่างๆ ที่ช่วยให้สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ โครงสร้างจึงเน้นการให้อำนาจสูงสุดที่สภามหาวิทยาลัย

รูปแบบที่ 2 องค์กรสูงสุดใช้หน่วยงานของฝ่ายบริหาร โครงสร้างจึงให้ฝ่ายบริหารทำงานได้เต็มที่และสภามหาวิทยาลัยรับข้อมูลผ่านฝ่ายบริหาร

ทั้ง 2 รูปแบบ มีข้อดีข้อเสียต่างกัน จากการสัมมนาสรุปได้ว่า รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยน่าจะได้แก่การมีองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีของมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยและเน้นการเรียนการสอน องค์กรสูงสุดจะมีนโยบายลักษณะของกรรมการแตกต่างกันด้วย

(2) ผู้บริหาร

จากโครงสร้างขององค์กรสูงสุด 2 รูปแบบ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องวิธีการทำงาน อำนาจหน้าที่และคุณสมบัติ

จากการสัมมนาหลายครั้ง สรุปลักษณะ บทบาท อำนาจ หน้าที่ของอธิการบดีได้คือ (1) มืออาชีพ (2) ทำงานเป็นทีม (3) ถูกประเมินผลการปฏิบัติงานโดยองค์กรสูงสุด (4) คุณลักษณะเป็นไปตามเป้าหมายของมหาวิทยาลัย (5) รับผิดและชอบตามกฎหมาย (6) เงินเดือนตามความสามารถและภาระงาน

(7) เมื่อพ้นเทอมการเป็นอธิการบดีแล้ว ไม่กลับมาเป็นอาจารย์ในสถาบันนั้นๆ (8) ทำงานเป็นทีมกับผู้บริหารระดับรองลงมา ส่วนคณบดี/ผู้อำนวยการสำนัก/หัวหน้าภาค ก็จัดเป็นเทอมเช่นกันแต่อาจกลับมาเป็นอาจารย์ได้

ในกรณีทีมมหาวิทยาลัยเน้นวิจัยหรือเน้นการเรียนการสอน ผู้บริหารทุกระดับจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวด้วย

(3) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

พนักงานมหาวิทยาลัยทั้งในต่างประเทศและในประเทศ (เช่น ม.เทคโนโลยีสุรนารี) เป็นกรณีตัวอย่างที่ศึกษา พบข้อสรุปคือ (1) เป็นผู้มีความรู้ในเนื้อหาสาระอย่างดี และมีเทคนิควิธีการทางครุศาสตร์ (2) ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด (3) ทำงานเป็นเทอมตามสัญญา 3-5 ปี (4) ถูกประเมินโดยนักศึกษาทุกภาคการศึกษา (5) ถูกประเมินโดยกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อต้องต่อสัญญา (6) ถ้าผลการประเมินแสดงความสามารถในการสอนในระดับที่พอใจติดต่อกัน จะได้เป็นอาจารย์ประจำ (Tenure) คือไม่ต้องต่อสัญญา แต่ยังคงถูกประเมินทุกภาคการศึกษา (7) ผลงานสอดคล้องตามสัญญา (8) ได้รับเงินเดือนตามความสามารถและภาระงาน

ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัย ผลงานวิจัยจะได้รับน้ำหนักสูงและเป็นปัจจัยร่วมกำหนดเงินเดือน ส่วนการประเมินการสอนยังคงมีอยู่ ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน ผลการประเมินด้านการสอนจากผู้เกี่ยวข้องหลายกลุ่มจะเป็นปัจจัยร่วมกำหนดเงินเดือน

(4) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

จำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน จะมีจำนวนเท่าที่จำเป็น งานจำนวนหนึ่งจะอยู่ในลักษณะการจัดจ้าง เช่น ยานพาหนะ คนขับรถ รักษาความปลอดภัย ทำความสะอาด ส่งเอกสารภายนอก งานพัฒนาบุคลากรภายใน ฯลฯ

ตำแหน่งงานในมหาวิทยาลัยจะเหลือไม่มากนัก ดังนั้น ผู้ที่จะมาทำงานในตำแหน่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นมืออาชีพที่ผ่านประสบการณ์มาแล้ว ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานเหล่านี้จะถูกประเมินการปฏิบัติงานทั้งประจำปี และเพื่อต่อสัญญา เงินเดือนตามภาระงานและความรับผิดชอบ

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นวิจัย ตำแหน่งที่จำเป็นคือ ผู้ช่วยวิจัยและบรรณารักษ์ ซึ่งต้องได้คนที่มีความรู้ มีศักยภาพในด้านวิจัยมาช่วยในสาขาที่มหาวิทยาลัยเน้น

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นการเรียนการสอน ตำแหน่งที่จำเป็นคือ ฝ่ายสนับสนุนการเรียนการสอนและการศึกษา เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายผลิตสื่อต่างๆ ฝ่ายจัดห้อง อาคารสถานที่ ฝ่ายห้องสมุด ซึ่งต้องเข้าใจเรื่องการเรียนรู้ของนักศึกษา และการสอนของอาจารย์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายฝึกทักษะการเรียนรู้ และทักษะการสอน

(5) ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

จากสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้รับเงินงบประมาณมาใช้เป็นรายปี ก่อให้เกิดนิสัยในการไม่วางแผนการใช้เงินตามความจำเป็น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้ก่อน โดยวางระบบการเงินด้วยคอมพิวเตอร์เป็นรายการกิจกรรม (PPBS) อีกทั้งอบรมเจ้าหน้าที่การเงินให้ใช้ระบบนี้ให้เป็น ซึ่งเป็นงานที่ใช้เวลาประมาณ 4 - 6 ปี

ผลการวิเคราะห์ด้านทรัพยากร (เงิน) ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนอีกประการหนึ่งคือ ต้องมีการวางแผนการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ที่เน้นของมหาวิทยาลัย ตลอดจนเน้นการประเมินที่ผลงาน มิใช่ที่กระบวนการ (Process)

การรับเงินงบประมาณจากประเทศในรูป Block Grant จะต้องวางระเบียบการเงินให้คล่องตัว แต่กันความรั่วไหลและทุจริตให้ได้

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นการวิจัย เงินที่ใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องต้องแยกให้ชัด เช่น เงินเดือน เงินค่าจ้างในการวิจัย เงินค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ เงินค่าวิเคราะห์ข้อมูล เงินค่าเผยแพร่ผลวิจัย หรือหมวดอื่นๆ เพื่อให้เห็นภาพว่าผลงานวิจัยนี้ใช้เงินเท่าไร ทั้งในรูปเม็ดเงินและเงินแฝง ทั้งในรูปเงินบริหารงานวิจัยและเงินเพื่อทำการวิจัยว่าสอดคล้องกับสาขาที่เน้นและทิศทางของมหาวิทยาลัยหรือไม่

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นการเรียนการสอน เงินที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาหลักสูตร เงินที่ใช้ซื้อ จ้าง ผลิต สื่อต่างๆ เงินที่ใช้กับห้องสมุด เงินเดือนผู้เกี่ยวข้องเทียบกับความรู้ที่นักศึกษาได้รับ ตลอดจนคุณภาพบัณฑิต ต้องสัมพันธ์กันและชี้ออกมาให้ได้ว่ามหาวิทยาลัยได้ใช้เงินเพื่อการเรียนการสอนจริงมากน้อยเพียงใด ในสาขาใด

(6) พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

ประเด็นที่ควรพิจารณาใน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ได้แก่

1. กฎหมายเดิม ต้องปรับแก้ประเด็นใดบ้าง
2. การปรับ แก้ ต้องพิจารณา
 - 2.1 พ.ร.บ. องค์การมหาชนอิสระ
 - 2.2 ตรากฎหมายกลางก่อน
 - 2.3 แก้ไข พ.ร.บ. เดิม
 - 2.4 ตรากฎหมายการอุดมศึกษา ควบคู่กับ พ.ร.บ. ของแต่ละแห่ง
3. สาระสำคัญที่ควรมีใน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย
 - 3.1 สถานภาพของมหาวิทยาลัย
 - 3.2 ความเป็นอิสระ (สิ้นสุดที่องค์กรสูงสุด)

- 3.3 วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่
- 3.4 ทรัพย์สิน รายได้ และการจัดการ
- 3.5 องค์การบริหาร
- 3.6 การบริหารงาน
- 3.7 การประกันและการประเมินคุณภาพ
- 3.8 การบริหารงานบุคคล
- 3.9 ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ
- 3.10 การทำบัญชี และการตรวจสอบ
- 3.11 ตำแหน่งทางวิชาการ
- 3.12 ปริญญา เครื่องหมายวิทยฐานะ
- 3.13 ความผิดและโทษ
- 4. ประเด็น พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย กับ พ.ร.บ. อื่น
 - 4.1 กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 - 4.2 กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
 - 4.3 กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ
 - 4.4 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
 - 4.5 กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์
 - 4.6 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ
 - 4.7 พ.ร.ฎ. สำนักรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา
 - 4.8 กฎหมายรัฐธรรมนูญ
 - 4.9 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร

ในกรณีเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยต้องชี้ชัดถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ คุณลักษณะของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการประกันคุณภาพผลงานวิจัย

ในกรณีที่เน้นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยต้องชี้ชัดถึง นโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ คุณลักษณะ ของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการประกันคุณภาพ บัณฑิต

(7) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์เทคนิคต่างๆ ในการสื่อสารทั้งภายในมหาวิทยาลัยและภายนอกมหาวิทยาลัย และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติงานสรุปได้ว่า วิธีสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพได้แก่ การเปิดเผย ข้อมูลด้านการเงิน ด้านการปฏิบัติงาน ด้านปัญหา อุปสรรค ตลอดจนคุณภาพบัณฑิตในสายตานุคณกลาย นอกให้กับคนในมหาวิทยาลัยได้ทราบพร้อมๆ กันหลายๆ ด้าน และชี้ภัยคุกคามจากต่างประเทศ โดยเฉพาะ

เรื่องการเปิดการศึกษาเสรี (มหาวิทยาลัยต่างประเทศสามารถมาตั้งและให้บริการการศึกษาในประเทศไทยได้ในอนาคตอันใกล้ตามข้อตกลงขององค์การการค้าเสรี หรือ WTO) ซึ่งจะมีผลต่อจำนวนนักศึกษาและคุณภาพการอุดมศึกษาของประเทศ ตลอดจนคุณลักษณะของบัณฑิตไทยในอนาคต

ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัย การสื่อสารที่เน้นเรื่องนโยบายวิจัย การจัดการด้านการวิจัย นักวิจัย สาขาที่เน้น ผลวิจัย การเผยแพร่ต่างๆ ต้องทำมากกว่าเรื่องอื่น

ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน การสื่อสารที่เน้นนโยบายคุณภาพบัณฑิต การจัดการด้านการเรียนการสอน เทคนิคการสอน การประเมินการเรียนการสอน อาจารย์ที่สอนเก่ง คุณภาพนักศึกษา และบัณฑิต ต้องทำมากกว่าเรื่องอื่น

(8) การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการวิเคราะห์เทคนิคการปรับพฤติกรรมของคนในองค์กรตามแนวทางของนักจิตวิทยา ประกอบกับการสัมภาษณ์ สรุปได้ว่า ต้องมีการปรับความคิดโดยการให้ข้อมูลข่าวสารดังที่เสนอไว้ในข้อ (7) และการกำหนดแรงจูงใจ และมาตรการพร้อมๆ กัน ตลอดจนสร้างบรรยากาศที่ยั่วให้เกิดการเปลี่ยนพฤติกรรมที่มุ่งงานสร้างสรรค์มากกว่าปฏิบัติตัวเป็นข้าราชการที่อิงระเบียบแต่เพียงอย่างเดียว

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นการวิจัย การปรับเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมให้เป็นนักวิจัยย่อมทำได้ยาก สิ่งที่ได้ก็คือการปรับให้บุคลากรที่ไม่สามารถจะเป็นนักวิจัยได้สามารถอ่านผลวิจัยรู้เรื่อง และมีทัศนคติที่ดีต่อการวิจัยก็พอในเบื้องต้น

ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน การปรับพฤติกรรมด้านครุศาสตร์โดยเพิ่มประสบการณ์ที่เกี่ยวกับเทคนิคการสอนแบบต่างๆ ให้ข้อมูลผลประเมินการสอนของอาจารย์ โดยบุคคลกลุ่มต่างๆ ให้ข้อมูลคุณภาพของนักศึกษา และบัณฑิตของตนเทียบกับของที่อื่นจะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้

6.2 อภิปรายผล

จากกรอบการวิจัยในประเด็นทั้ง 8 ข้อ นำไปสู่ประเด็นการอภิปรายผลดังต่อไปนี้

“การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับทั้งในแต่ละประเด็น และในภาพรวมของการเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย และที่เน้นการเรียนการสอนประเด็นใดสำคัญที่สุด และเพราะอะไร”

ประเด็นที่สำคัญมากที่สุด ได้แก่ ประเด็นที่ 7 และ 8 คือ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ ซึ่งจากการทบทวนบทความและงานวิจัย ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง และผลการสัมมนาของโครงการเอง ก็ได้ผลสอดคล้องตรง

กันว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการต่อต้านการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ได้แก่ ความไม่เข้าใจของบุคลากรทุกกลุ่ม (ปรียาพร วงศ์บุตรโรจน์ 2528; อุมพร จันทร 2539; ประเทืองทิพย์ ไกรวิวัฒน์ 2539; ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ และคณะ 2541; รติยา บรรณสิทธิ์ 2542 และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 และ 5) โดยเฉพาะ ปรียาพร วงศ์บุตรโรจน์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับเกินร้อยละ 50 ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ และคณะ (2541) พบว่า เพียงร้อยละ 31 ของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการเปลี่ยนสภาพจากการเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ อีกร้อยละ 47 ต้องการอยู่ในสภาพเดิม ซึ่งมีสาเหตุมาจากความไม่เข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นเพื่ออะไร และจะไปเป็นอะไร

ประเด็นที่สำคัญต่อมาได้แก่ ประเด็นที่ 5 การวางระบบการเงิน และการอบรมผู้เกี่ยวข้องให้เข้าใจถึงการใช้ระบบดังกล่าว เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาประมาณ 4 - 6 ปี (จากการสัมภาษณ์ของโครงการในประเด็นการใช้ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ) ซึ่งในประเด็นนี้ จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาค่าใช้จ่ายต่อหัว และเงินที่ควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล (จากผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 และ 6; จรัส สุวรรณเวลา และคณะ 2541; นริวรรณ จินตกานนท์ 2541; จิตรา เตมีย 2540)

ประเด็นที่ 1, 2, 3 และ 4 จะเกี่ยวข้องกัน ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารปกครองสูงสุด ผู้บริหารพนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ และฝ่ายสนับสนุน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ทุกครั้ง จะพบว่า วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยต้องระบุให้ชัดว่าต้องการจะเป็นเลิศในเรื่องใดและพันธกิจที่เน้นคืออะไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมาก่อนเพราะกระทบโครงสร้างขององค์กร บทบาท หน้าที่ คุณลักษณะ คุณสมบัติ การจ้าง การพัฒนา การดูแลรักษาบุคลากรทุกประเภท (ผู้บริหาร สาย ก, ข, ค) (พันธ์ศักดิ์ พลสารมัย 2540; ฟ้ามัย เรื่องเลิศบุญ 2538; บัณฑิต คงอินทร์ 2537; ทบวงมหาวิทยาลัย 2536)

ประเด็นต่อมาได้แก่ประเด็นที่ 6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ซึ่งต้องเขียนให้กระชับตรงตามวัตถุประสงค์ ปณิธาน พันธกิจ ของมหาวิทยาลัย และควรปลอดจากอิทธิพลของความเป็นข้าราชการและนักการเมือง (จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 และ 2 รติยา บรรณสิทธิ์ 2542; ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ และคณะ 2541; อุมพร จันทร 2539; ครองนวล จระเหตุ 2536; ปรียาพร วงศ์บุตรโรจน์ 2526)

6.3 ข้อเสนอแนะ

จะเสนอแนะเป็นรายประเด็นและภาพรวม ดังนี้

(1) องค์การบริหารปกครองสูงสุด

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต้องให้ความสำคัญกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ จำนวน ลักษณะ และคุณสมบัติของกรรมการองค์การบริหารปกครองสูงสุด (สภามหาวิทยาลัย) โดยตัดสินใจเลือกกระหว่างการเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ตัดสินใจทุกเรื่อง (รูปแบบที่ 1) หรือจะช่วยให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยทำงานได้อย่างราบรื่น (รูปแบบที่ 2)

ซึ่งในประเด็นนี้ ได้มีผู้เสนอแนะว่า ในสังคมไทยรูปแบบที่ 2 ซึ่งเอื้อให้ผู้บริหารทำงานได้น่าจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสม แต่กรรมการขององค์กรสูงสุดนี้ก็ต้องได้รับการคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถตรงตามวัตถุประสงค์ ทัศนคติ พันธกิจที่เน้นของมหาวิทยาลัย อีกทั้งต้องมีเวลามาประชุมให้มากขึ้น ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่า อาจจ้างผู้ที่สามารถดังกล่าวมาเป็นกรรมการองค์กรสูงสุด โดยแบ่งค่าใช้จ่ายกับมหาวิทยาลัยอื่น ที่ใช้คณะกรรมการดังกล่าวชุดเดียวกัน

(2) ผู้บริหาร

ในที่นี้ได้แก่ อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก ควรเป็นผู้มีฝีมือหรือมืออาชีพ และจ้างเป็นเทอมๆ ละ 4-5 ปี โดยเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบและชอบตามงานที่ทำไป ถูกตรวจสอบโดยองค์กรบริหารปกครองสูงสุดและประชาชนนั้นๆ โดยเน้นบทบาทให้เป็น “ผู้จัดการ” (Manager) มากกว่า “ผู้ปกครอง” ส่วนเงินเดือนต้องสูงให้สมกับความรับผิดชอบ และถ้ามหาวิทยาลัยต้องการความเป็นผู้นำในระดับนานาชาติในเบื้องต้น อาจต้องจ้างผู้มีความสามารถสูงที่เป็นที่ยอมรับในวงการมหาวิทยาลัยต่างประเทศมาเป็นอธิการบดีในระยะแรก

ส่วนคณบดี และผู้อำนวยการสำนัก จะต้องเป็นมืออาชีพเช่นกัน ได้รับการจ้างเป็นเทอมๆ 4-5 ปี เช่นเดียวกับอธิการบดี และเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในวงการศึกษามาแล้ว อีกทั้งต้องมีคุณสมบัติตรงตามพันธกิจที่เน้นของมหาวิทยาลัยด้วย

(3) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

การคัดเลือก ว่าจ้าง ทำนุบำรุง รักษา ตรงตามพันธกิจที่เน้นของมหาวิทยาลัย และว่าจ้างระยะสั้นก่อนเพื่อทดลองปฏิบัติงาน ถูกประเมินการปฏิบัติงานทุกปี โดยเฉพาะด้านการสอนจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง มหาวิทยาลัยในกำกับสามารถวางระเบียบการการประเมินได้ ส่วนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ควรเหมาะสมกับความสามารถของอาจารย์แต่ละคน

ควรระบุบันไดวิชาชีพ (Career Path) ของอาจารย์จนถึงระดับสูงสุดคือ เป็นผู้นำทางวิชาการ ซึ่งแยกออกจากการเป็นผู้บริหาร ส่วนตำแหน่งทางวิชาการก็สามารถกำหนดได้เหมือนปัจจุบัน

(4) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

ควรมีให้น้อยที่สุด และตรงตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ในส่วนที่จัดจ้างได้ควรใช้การจัดจ้าง บุคลากรเหล่านี้ต้องถูกประเมินการปฏิบัติงานทุกปีเช่นกัน องค์กรสูงสุดวางระเบียบการประเมิน ส่วนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ควรเหมาะสมกับความสามารถ และไม่จำเป็นต้องเท่ากัน

ควรระบุบันไดวิชาชีพ (Career Path) ของกลุ่มนี้ว่าจะมีตำแหน่งสูงสุดถึงที่ใด ซึ่งได้เสนอแนะว่าถึงระดับรองอธิการบดีฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(5) ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

การได้เงินงบประมาณ ควรอยู่ในรูปอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ตามแผนการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัย และตามพันธกิจที่เน้น การตรวจสอบควรมุ่งที่ผลงานมากกว่าเป็นรายการ

สำนักงานงบประมาณ อาจจัดสรรเงินให้มหาวิทยาลัย โดยพิจารณาจาก

- ก) ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษาตามสาขาต่างๆ และให้เพิ่มในกรณีที่เป็นสาขาที่ประเทศต้องการ หรือ
- ข) ค่าใช้ของปีที่ผ่านมาและบวกกับอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Rate)

ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณและรัฐบาลต้องระบุมความมั่นใจให้กับมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับว่า จะไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณตามที่ตกลงกันไว้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

การหาเงินของมหาวิทยาลัยในเบื้องต้นอาจทำได้ดังนี้

- ก) การขายบริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัย
- ข) การร่วมทุนกับภาคอุตสาหกรรม และภาคเอกชน
- ค) การหาเงินสนับสนุนการวิจัยจากภายนอก และต่างประเทศ
- ง) การขายลิขสิทธิ์ สิ่งประดิษฐ์ ผลงานแก่ภายนอก
- จ) การจัดตั้งหน่วยงานในรูปความร่วมมือ กิ่งรัฐ กิ่งเอกชน ในด้านการอบรมและการบริการทางวิชาการต่างๆ
- ฉ) การเพิ่มค่าหน่วยกิตในสาขาที่บัณฑิตจบไปแล้วจะมีรายได้สูงตามกลไกตลาด และลดค่าหน่วยกิตในสาขาที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นชาติไทย
- ช) จากแหล่งอื่น เช่น ศิษย์เก่า ฯลฯ

การใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยในเบื้องต้น ควรใช้เงินเพื่อพัฒนาคนให้มากตามพันธกิจที่เน้น ซึ่งอาจอยู่ในรูปกองทุนพัฒนา ดังนั้นผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นคนที่รู้จักใช้เงินเพื่อวิชาการให้เหมาะสมและใช้ให้เป็น อีกทั้งใช้ให้มากพอเพื่อให้เห็นผลที่ตามมาในระยะเวลาอันสั้นด้วย

(6) พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

ควรคำนึงถึงพันธกิจที่ต้องการจะเน้น ปลอดจากภัยคุกคามทางการเมืองและความเป็นข้าราชการ อีกทั้งต้องคำนึงถึง พ.ร.บ. อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

(7) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

การสร้างความสำเร็จในหมู่ประชาคม โดยการใช้อยุทธศาสตร์ต่างๆ ทางผสมกับข้อเท็จจริงด้านการเงินของประเทศ ของมหาวิทยาลัย และภัยคุกคามจากมหาวิทยาลัยต่างประเทศที่เข้ามาตามเงื่อนไขของ WTO ค.ศ. 2005 ตลอดจนโอกาสที่จะแข่งขันเชิงคุณภาพกับมหาวิทยาลัยอื่นในโลกด้วย

การสื่อสารดังกล่าว ต้องทำอย่างต่อเนื่องทุกรูปแบบของสื่อ และทำพร้อมๆ กัน เป็นระยะๆ และตลอดเวลา

(8) การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ

การปรับความคิดให้คนในประชาคม คิดใหม่ คิดเพื่อประเทศชาติ คิดเพื่อส่วนรวม มิใช่คิดเฉพาะตัวเอง ดังนั้น การปรับความคิดและจิตสำนึกต่อประเทศชาติจึงต้องทำและทำก่อนอื่น โดยมีแรงจูงใจและสิ่งจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และดำเนินงานนี้ไปเรื่อยๆ จนมหาวิทยาลัยกลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอย่างสมบูรณ์

ข้อเสนอแนะรวม

ขั้นตอนการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ มีดังนี้

- | | |
|-------------------------|---|
| <u>ระยะแรก</u> ได้แก่ | (1) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพกับคนในประชาคมและกับภายนอก ถึงเหตุผลที่ต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ และแนวทางดำเนินงาน |
| | (2) การปรับพฤติกรรมของ อาจารย์ ข้าราชการสาย ข, ค จากการเป็นข้าราชการเพื่อไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ |
| <u>ระยะต่อมา</u> ได้แก่ | (1) การวางระบบการเงินด้วยคอมพิวเตอร์ตามกิจกรรม และการอบรม ผู้เกี่ยวข้องให้รู้จักระบบนี้ ซึ่งใช้เวลาประมาณ 4 - 6 ปี |
| | (2) การร่าง พ.ร.บ. ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยว่าต้องการเน้น ด้านใดและให้มี โครงสร้าง องค์การสูงสุด ผู้บริหาร และ พนักงานฝ่ายต่างๆ ที่สอดคล้องกัน |
| | (3) การเสนอ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยต่อประชาคม แก้ไข ปรับปรุง โดยทุกคนมีส่วนร่วม |
| | (4) เสนอร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยผ่านทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อเสนอ ตามลำดับขั้นต่อไป |
| | (5) ปรับองค์กรที่มีอยู่ตามโครงสร้างใหม่เป็นระยะๆ |

นอกจากนี้ การเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยข้าราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา ประมาณกันว่าจะใช้เวลา 5-10 ปี ขึ้นอยู่กับความพร้อมภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งมาจาก

(1) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยโดยกลุ่มผู้ที่ไม่เข้าใจ และ/หรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของการอุดมศึกษาของชาติ กลุ่มบุคคลดังกล่าวทั้ง 2 กลุ่ม มีอยู่ทุกมหาวิทยาลัย ถ้าผู้บริหารประเทศและมหาวิทยาลัยไม่เร่งสร้างความเข้าใจให้กับกลุ่มบุคคลกลุ่มแรก และขจัดกลุ่มบุคคลกลุ่มที่สองออกไป การเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยจะทำได้ยากมากขึ้น

การสร้างความเข้าใจให้เกิดแก่คนกลุ่มแรก ได้แก่ การชี้ให้เห็นว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับก็เพื่ออิสระ 2 อย่าง คือ อิสระในการจัดคนไม่ดีไม่เก่งออกจากมหาวิทยาลัย โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานที่โปร่งใสและมุ่งมาตรฐานในการปฏิบัติงาน กับอิสระในการใช้เงินให้ได้ตรงตามราคาและคุณค่าของสิ่งที่ซื้อ ซึ่งจะก่อให้เกิดการประหยัด ดังนั้น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจึงไม่ใช่เพื่อไล่คนออกหรือขึ้นค่านักศึกษาตามที่เข้าใจ

(2) การเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารระดับสูงเมื่อครบวาระโดยได้ผู้ที่ไม่สนใจหรือไม่เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ ซึ่งก็จะทำให้การดำเนินงานล่าช้าออกไป

(3) ความล่าช้าในการวางระบบการใช้จ่ายเงินตามกิจกรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ใช้เวลาประมาณ 4-6 ปี เพื่อให้คลุมระบบการเงินของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ความล่าช้าไม่ทันการของการมีและใช้ระบบดังกล่าวจะทำให้ขาดข้อมูลในการบริหารงาน คน และเงิน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ

(4) ความล่าช้าในการร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยและส่งผ่านทบวงมหาวิทยาลัยให้ทันก่อนที่ทบวงมหาวิทยาลัยจะเปลี่ยนสถานภาพไปอยู่กับกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในอีกประมาณ 3-4 ปีข้างหน้า การเปลี่ยนสถานภาพของทบวงมหาวิทยาลัยจะทำให้ขั้นตอนการดำเนินเรื่องจากมหาวิทยาลัยไปยัง ค.ร.ม. มีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวทบวงมหาวิทยาลัยเองก็กำลังยุ่งกับการปรับเปลี่ยนสถานภาพของตนเอง นอกจากนี้ องค์การทางการเมืองของประเทศก็กำลังมีการเปลี่ยนไปใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเวลาที่ต้องเสียเพิ่มมากขึ้น

(5) การเปิดช่องการศึกษาเสรีให้กับมหาวิทยาลัยต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากกว่ามหาวิทยาลัยไทย จะเป็นภัยคุกคามอีกอย่างหนึ่งถ้ามหาวิทยาลัยไทยไม่ผนึกกำลังมุ่งสู่คุณภาพเพื่อแข่งขันกับต่างชาติ ซึ่งการเตรียมตัวต้องใช้เวลานาน

ซึ่งจากปัจจัยที่ส่งผลดังกล่าว จึงขอเสนอแนะดังนี้

1. รัฐบาล

- 1.1 ต้องแสดงท่าทีที่ชัดเจนว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 19 แห่ง ต้องส่งร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ให้ ค.ร.ม. พิจารณา และผ่านให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2545
- 1.2 ต้องระบุชัดเจนถึงงบประมาณที่จะให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับว่าจะให้เท่าไรอย่างไร และจะมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยวิธีใด ได้มีผลวิจัยเสนอแนะว่ารัฐควรให้งบลงทุนทั้งหมดและงบดำเนินการบางส่วน

- 1.3 ต้องระบุชัดเจนว่า การเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยเพื่อความเป็นอิสระทางวิชาการ ปลอดภัยจากภัยคุกคามทางการเมืองและไม่มุ่งลดคนลง ยกเว้นผู้ที่ไม่สามารถจะทำงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยได้
- 1.4 ควรจัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee) เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเป็นเงินก้อน โดยให้มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการ ในการดำเนินงานเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยเพื่อประมวลความต้องการของมหาวิทยาลัยด้านการเงินเสนอต่อรัฐบาล และนำเสนอนโยบายของรัฐบาลถ่ายทอดสู่มหาวิทยาลัย พร้อมทั้งติดตามงานและเงินด้วย

2. มหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง

- 2.1 ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจในหมู่ประชาคม และสร้างความพร้อมภายใน
- 2.2 ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยควรเร่งเรื่องการวางระบบการเงินบนฐานของกิจกรรม และการร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ให้ออกจากมหาวิทยาลัยให้ได้โดยเร็ว
- 2.3 สภามหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญกับทีมผู้บริหารที่มุ่งเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่องและให้ทันการมากกว่าทีมที่ชลองานดังกล่าว (ในกรณีที่มีการเปลี่ยนทีม)

3. บุคลากรมหาวิทยาลัยทั้ง 19 แห่ง

- 3.1 ควรลดการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เช่น มุ่งได้รับเงินเดือนสูงแต่ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน หรือไม่พยายามทำความเข้าใจเรื่องข้อดี/ข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
- 3.2 ควรรวมกำลังมุ่งสร้างคุณภาพให้เกิดแก่ผลผลิตของมหาวิทยาลัยทั้งในเรื่องคุณภาพบัณฑิตและคุณภาพงานวิจัย เพื่อให้สามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศให้ได้

4. หัวข้อที่ควรวิจัยต่อ ได้แก่

- (1) การวิจัยรายกรณี (Case Study Research) ในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง (19 แห่ง) ถึงการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ต้นจนถึงการออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในปัจจุบัน
- (2) การศึกษาผลกระทบของบุคลากรมหาวิทยาลัยในการต่อต้านการไม่ออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับว่าจะส่งผลต่อการอุดมศึกษาของชาติมากน้อยเพียงใด

- (3) การติดตามศึกษาจุดอ่อน-แข็งของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่า มีจุดอ่อน-แข็งที่ใด ปัญหาอยู่ที่ไหน และได้แก้ไขอย่างไร
- (4) การร่วมคิดงบประมาณให้กับสำนักงบประมาณ เพื่อจัดสรรให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งว่าควรจะได้เท่าไร/ปี จะใช้สูตรใด และจะจัดสรร ตลอดจนตรวจสอบอย่างไร จึงจะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินงานไปสู่คุณภาพสูงสุดได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กองวิเทศสัมพันธ์, สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. 2541. รายงานการประชุมระดับโลก เรื่อง การอุดมศึกษา อุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21 : วิสัยทัศน์และการปฏิบัติ. (เอกสารอำนวยการ).
- กฤติมา มังคลาภรณ์. 2534. การศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเอกชน.
วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กัลยาณี ดันนกุล. 2539. การบริหารการเงินของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์
ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กาญจนา ศรีวรพงษ์. 2539. การศึกษาสภาพการพัฒนามหาวิทยาลัย ข. และสาย ค. ของสถาบันอุดมศึกษา
ของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชา
บริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกษม วัฒนชัย. 2541. “กลไกการควบคุมหน่วยงานของรัฐ.” รายงานการประชุมวิชาการประจำปี
ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2541 ทบวงมหาวิทยาลัย. (เอกสารอำนวยการ).
- เกษม สุวรรณกุล. 2534. แนวความคิดในการบริหารมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ. เอกสารประกอบ
การสัมมนาแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย วันที่ 22 มิถุนายน 2534.
- ครองนวล จระหุด. 2536. ความเป็นไปได้ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล : ทัศนะของ
ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2542. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ. (อำนวยการ).
- คณะกรรมการฝ่ายวิชาการในการจัดสัมมนาวิชาการ ปอมท. 2542. การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2539. การปรับปรุงระบบสถาบันอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. 2539. การตรวจสอบผลการดำเนินงาน : กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ. กรุงเทพฯ :
บริษัท กราฟฟิคฟอร์เมท จำกัด.
- _____. และคณะ. 2541. การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา. รายงานวิจัย (อำนวยการ).

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ.... : ทรัพยากรเพื่อการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

ชูชาติ อาริจิตรานุสรณ์. 2541. มหาวิทยาลัยเพื่อการศึกษาของทุกคน. อนุสารอุดมศึกษา, 24 (246) : 17-22.

ดรัคเกอร์, ปีเตอร์ เอฟ. (ชินจิตต์ แจ้เจนกิจ, ผู้แปลและเรียบเรียง). 2542. ตามรอยนักบริหารมืออาชีพ. กรุงเทพฯ : เออาร์ ชิสตินเนส เพรส.

ทบวงมหาวิทยาลัย. 2541. สรุปความก้าวหน้าผลการดำเนินการโครงการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทบวงมหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : ทบวงมหาวิทยาลัย. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).

_____. 2532. ความเป็นอิสระทางวิชาการและวิชาชีพในอุดมศึกษา. รายงานการวิจัยโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย.

ทองอินทร์ วงศ์โสธร. 2541. การอุดมศึกษา อุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21 : วิสัยทัศน์และการปฏิบัติ. รายงานการประชุมระดับโลก 5-9 ตุลาคม ณ สำนักงานใหญ่ยูเนสโก กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส. (เอกสารอัดสำเนา).

เทียนฉาย กีระนันท์. 2537. การเงินอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : บริษัท คอนฟอร์ม จำกัด.

_____. 2542. จุฬาฯ ของเรา : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผดุงชาติ สุวรรณวงศ์ และ ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. 2542. ทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาจากผลการประชุมระดับโลก. เอกสารลำดับที่ 5. (เอกสารอัดสำเนา).

บัณฑิต คงอินทร์. 2537. ความเป็นไปได้ของตัวแบบโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่รองรับแนวความคิดมหาวิทยาลัยอิสระ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประเทืองทิพย์ ไกรวิวัฒน์. 2539. การศึกษาสภาพการทำงานและความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. 2538. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. ข่าวสารวิจัยการศึกษา 18(5) (เอกสารอัดสำเนา).

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์และวิไลวรรณ วอนยอดพันธ์. 2536. การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. รายงานการวิจัย. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).

พรชูลี อาชาวำรุง. 2538. รูปแบบการศึกษาไทยที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยในศตวรรษที่ 21.

รายงานการวิจัย. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).

พรทิพย์ คีสมโชค. 2537. แนวความคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย :

การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พันธุ์ศักดิ์ พลสารรัมย์. 2540. การพัฒนากระบวนการบริหารงาน สถาบันอุดมศึกษาตามแนวคิดการบริหาร

งานแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์กร : กรณีศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎี
บัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฟ้ามุ่ย เรืองเลิศบุญ. 2538. การศึกษาแนวโน้มการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหา-

วิทยาลัยในศตวรรษที่ 21. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. 2540. การพัฒนาการบริหารมหาวิทยาลัยสู่ความเป็นเลิศแนวคิดและ

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล. รายงานการประชุมสัมมนาวิชาการเนื่องใน
โอกาสวันสถาปนา มทส. ครบ 2 ปี นครราชสีมา.

เมธี ครองแก้ว. 2540. สัมฤทธิ์ผลด้านการระดมทุนเพื่อการวัดอุดมศึกษา. รายงานวิจัยตามคำขอของ

สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).

เริงจิตร กลันทประ. 2540. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

วัฒนา ล่วงลือ. 2528. การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยไทย. วิทยานิพนธ์ครุศาสตร

ดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. 2539. รีเอนจิเนียริง. กรุงเทพฯ : ดวงกมลสมัย.

สภาอาจารย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2537. การอภิปรายทางวิชาการเรื่อง รูปแบบการบริหาร

มหาวิทยาลัยในอนาคด. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงานกฤษฎีกา. 2540. แนวคิดและทิศทางการปฏิรูป

การศึกษาหลังมัธยมศึกษาไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนานโยบายและวางแผนการวัดการศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงาน ก.พ.. 2541. นโยบายการปฏิรูประบบราชการ.

กรุงเทพฯ : บริษัท กราฟฟิคฟอร์เมท จำกัด.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, ทบวงมหาวิทยาลัย. 2536. การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษา

ของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ. รายงานการวิจัย. (เอกสารอัดสำเนา).

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. 2541. หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ลีปนันท เกตุทัต. 2541. การปฏิรูปมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. เอกสารประกอบการบรรยาย
ณ การประชุมสัมมนาทางวิชาการที่การประชุมอธิการบดีที่พิษณุโลก วันที่ 20 พฤศจิกายน.

สินธุ์ชัย แก้วกิตติชัย. 2541. การปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ :
กรณีมหาวิทยาลัยศิลปากร. เอกสารประกอบการสัมมนา ณ การประชุมสัมมนาทางวิชาการที่ประชุม
อธิการบดีที่พิษณุโลก. 20-21 พฤศจิกายน.

สุธรรม อารีกุล. 2541. รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... ประเด็น
การอุดมศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สุรพล นิตไกรพจน์. 2542. องค์กรมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.

อุมาพร จันทสร. 2539. ความคิดเห็นของคณาจารย์เกี่ยวกับการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบ
ราชการ. รายงานการวิจัย ภาควิชาสถิติประยุกต์ คณะวิทยาศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
เจ้าคุณทหาร ลาดกระบัง.

ภาษาอังกฤษ

- Allens, M. 1998. The Goals of Universities. Miltonkeynes: SRHE and Open University Press.
- Barnett, R. 1992. Improving Higher Education: Total Quality Care. Buckingham : The Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Birnbaum, Robert. 1991. How Colleges Work. San Fransisco : Jossey-Bass Publishers.
- Greenwood, E. Atttributed of a Profession . Social Work. 2 : 44-55.
- Harris, B. M. 1985. Supervision Behavior. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hoy, W. K. and Cecil G. M. 1991. Educational Administration Theory Research and Practice. 4th ed. Singapore: McGraw-Hill Inc.
- Neave, G. and et al. 1994. Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. Great Britain: IAU Press.
- Ross, M.G. 1976. The University the Anatomy of Academic. New York : McGraw-Hill.
- Skolnik, M. L. 1987. State Control of Degree Granting : The Establishment of a Public Monopoly In Canada. In: C. Watson, (ed) Governments and Higher Education, The Legetimacy of Intervention. Toronto : Higher Education Group, The Ontorio Institute for Studies in Education.
- Warner, D. and Palfreyman, D. 1996. Higher Education Management. Buckingham : The Society for Research into Higher Education & Open University Press.