

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน






บทที่ 2

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าประเทศไทยในขณะนั้น มีมหาวิทยาลัยของรัฐ 2 รูปแบบ คือมหาวิทยาลัยในรูปแบบของการเป็นส่วนราชการ ในสังกัดของกระทรวงหรือทบวงแล้วแต่กรณี กับอีกรูปแบบหนึ่งคือส่วนงานในกำกับของรัฐ ในกำกับของรัฐมนตรี สำหรับแนวคิดของมหาวิทยาลัยสองประเภทแตกต่างกันหลายประเด็น ได้แก่

ประเด็นแรก แตกต่างกันโดยฐานะของมหาวิทยาลัย ถ้าเป็นส่วนราชการ ส่วนราชการต้องมีสังกัดแล้วก็มีฐานะเป็นกรม ในสังกัดของกระทรวงหรือทบวงแล้วแต่ยุคสมัย แต่หากเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก็หมายความว่า เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ ที่ผมใช้ว่ากระทรวงนั้นๆ ก็เพราะเห็นว่าการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ไม่ได้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ขณะนี้ได้มีการกระจายทั้งที่กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงกีฬาและท่องเที่ยว และหากว่าในอนาคตสถาบันเหล่านั้นได้เลือกรูปแบบที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ หน่วยงานก็จะอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเหล่านั้น แต่ถ้าพูดในแง่ของมหาวิทยาลัยที่มาประชุมร่วมกันในวันนี้ มหาวิทยาลัยทั้ง 13 แห่งอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทั้ง 13 แห่ง และได้นับรวมมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้ง 2 แห่งที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงสรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยทั้ง 13 แห่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นี่คือฐานะที่แตกต่างกันของมหาวิทยาลัยทั้ง 2 ประเภท




ส่วนความหมายของคำว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง หน่วยงานที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเพิ่งจะเกิดขึ้นมาเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2542 อาจจะเป็นเพราะประโยชน์และความคล่องตัวของหน่วยงานประเภทนี้ และเนื่องจากมหาวิทยาลัยที่ใช้รูปแบบนี้ด้วย จึงมีการกำหนดพระราชบัญญัติขึ้นมาฉบับหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2542 คือพระราชบัญญัติองค์การมหาชน แล้วให้อำนาจคณะรัฐมนตรีออกราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน องค์การมหาชนแรกที่เกิดขึ้นคือ องค์การมหาชน ที่เรียกว่าสำนักงานปฏิรูปการศึกษา โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐเริ่มมีชื่อเฉพาะ ก็คือ องค์การมหาชน ส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติรองรับ จึงไม่เรียกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ในปี พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ฐานะของมหาวิทยาลัยก็เหนือกว่าองค์การมหาชนโดยทั่วไป เพราะองค์การมหาชนนั้นจัดตั้งโดยอำนาจบริหารและคุ้มครองโดยพระราชกฤษฎีกา แต่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นคุ้มครองโดยพระราชบัญญัติ และมีพระราชบัญญัติคุ้มครองของตนเอง ประการที่ 2 ต้องการฐานะของบุคคลากร เพราะการกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาอยู่ในอาณัติของคณะรัฐมนตรี ผันแปรไปตามอำนาจบริหาร สามารถจะยุบเลิกได้ แต่หากเป็นพระราชบัญญัติการจะยุบหรือเลิกหน่วยงานจะต้องไปขอความเห็นชอบจากตัวแทนของปวงชน คือสภาทั้ง 2 สภา และรัฐบาลไม่สามารถพิจารณาตามความต้องการได้ ซึ่งข้อนี้เป็นหลักประกันสำคัญของความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



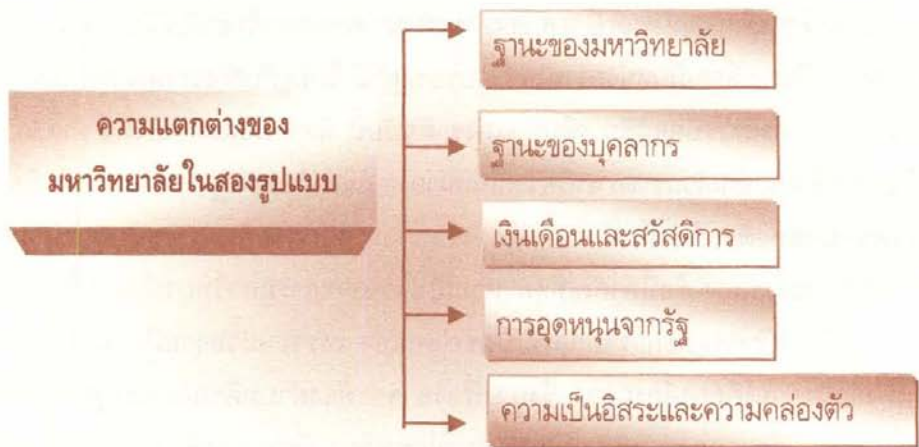
ในเรื่องฐานะของบุคลากรนั้น ผมอยากให้คิดอีก 2 เรื่อง คือมหาวิทยาลัยที่ยังเป็นส่วนราชการ ถึงแม้จะเป็นส่วนราชการแต่ในความเป็นจริงแล้วมหาวิทยาลัยเหล่านี้ได้ออกนอกระบบไปแล้วพอสมควร เนื่องจากว่าในปี พ.ศ. 2550 ได้มีพระราชบัญญัติออกมาอีก 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 เป็นพระราชบัญญัติเรื่อง การจัดส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย ที่ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัย ออกข้อบังคับจัดส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยในระดับคณะวิชาได้เอง แล้วก็ให้ส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยนั้นๆ มีฐานะหน้าที่เช่นเดียวกับคณะที่เป็นส่วนราชการ เหตุผลที่ต้องออกกฎหมายฉบับนี้เพราะในข้อเท็จจริงตั้งแต่มีรัฐบาลหลายรัฐบาลต่อเนื่องกันมา ต้องการชะลอความเติบโตของส่วนราชการ ต้องการลดอัตรากำลัง หน่วยงานของภาครัฐก็จะไม่ยอมให้แบ่งส่วนราชการ แต่มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีส่วนงานทางวิชาการ ตามสภาพการขยายงาน โดยใช้คำว่าส่วนงานภายใน ซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับจึงทำให้เรื่องนี้มีการฟ้องร้องกับศาลปกครอง มหาวิทยาลัยบางแห่งฟ้องร้องว่าส่วนงานภายในที่มีการขยายนี้คือส่วนงานที่ผิดกฎหมาย เพราะไม่เป็นส่วนราชการ แต่มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ ในขณะเดียวกันก็มีพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา โดยการเพิ่มหมวดที่ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย ก็คือรองรับบุคคลที่มหาวิทยาลัยจ้างด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือจะเงินรายได้แล้วแต่กรณี โดยมีการเรียกชื่อต่างๆ กัน รวมทั้งเรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อให้พนักงานเหล่านี้มีฐานะในหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ที่เป็นข้าราชการ ขณะนี้บุคลากรประจำเป็นพนักงานมากกว่าเป็นข้าราชการ ขณะนี้มีกฎหมาย 2 ฉบับ ที่ส่งผลให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบไปแล้วส่วนใหญ่ เพราะพระราชบัญญัติเรื่องบุคลากรและการแบ่งส่วนงานได้ผ่านการพิจารณาแล้ว สภามหาวิทยาลัยจึงสามารถพิจารณาได้



ประการที่ 3 เรื่องเงินเดือนและสวัสดิการ เรื่องเงินเดือนและสวัสดิการนั้น หากเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งก็มีเงินเดือนและสวัสดิการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญอื่น ต้องขึ้นกับองค์การบริหารงานบุคคลของแต่ละองค์ที่ที่กำหนดไว้ เช่น ข้าราชการพลเรือน จะขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูขึ้นอยู่กับ กพส. ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีองค์กรกลาง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความเป็นระบบราชการ เรื่องเงินเดือนและสวัสดิการก็ต้องเหมือนข้าราชการประเภทอื่น แต่หากเป็นระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เงินเดือนจะสูงกว่าข้าราชการพลเรือนก็แล้วแต่กรณี

ด้านการอุดหนุนจากรัฐบาล ความแตกต่างจะต่างกันตรงที่ว่า ถ้าเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัย จะได้รับงบประมาณแบบปกติ และต้องใช้จ่ายงบประมาณไปตามระเบียบราชการหากมหาวิทยาลัย ใช้จ่ายงบประมาณไม่หมดก็ต้องคืนกระทรวงการคลัง แต่มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีแบบเงินอุดหนุนทั่วไป แล้วสามารถจะบริหารจัดการโดยสามารถจัดงบประมาณส่วนนี้รวมกับรายได้ เพราะถือว่าเป็นรายได้ และสามารถใช้จ่ายเงินตามระเบียบของมหาวิทยาลัย หากใช้จ่ายไม่หมดก็ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง


ท้ายที่สุด เรื่องความคล่องตัวและความเป็นอิสระ คงไม่มีระบบไหนที่หน่วยงานภาครัฐ จะได้รับความคล่องตัวเท่ากับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพราะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่องความคล่องตัวไว้ครอบคลุมทั้งหมด



และจากประเด็นเรื่องความคล่องตัวและความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 นั้นสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

ฐานะที่หนึ่ง ความเป็นนิติบุคคล หมายความว่า หากมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรม หากเป็นส่วนราชการ แต่หากว่าไม่เป็นส่วนราชการ ก็ยังเป็นนิติบุคคล มีอำนาจที่สามารถทำนิติกรรมได้ สามารถจัดการหน่วยงานของตนเปิดเสรีระดับนิติบุคคลได้

ฐานะที่สอง เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ หมายความว่า ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 รองรับสภาพของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วทั้งที่เป็นส่วนราชการ หรือจะเลือกเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ ขึ้นอยู่กับศักยภาพและความพร้อมของแต่ละแห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ มีความอิสระคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ ที่ไม่ว่าเป็นส่วนราชการหรือว่าเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ต้องมีความเป็นอิสระ ต้องมีความคล่องตัว ต้องมีเสถียรภาพทางวิชาการ สามารถพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง ข้อนี้สำคัญที่สุด หากเป็นส่วนราชการมหาวิทยาลัยจะไม่มีโอกาสได้พัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง เพราะหน่วยงานที่สามารถอนุมัติให้จัดตั้งส่วนงานได้คือองค์กรกลาง ซึ่งบางเรื่องอาจจะต้องผ่านมติของคณะรัฐมนตรีและบางเรื่องอาจจะต้องออกกฎหมายมารองรับในรูปกฎหมาย มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี แต่หากว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในเรื่องการพัฒนาบริหารจัดการ จะสิ้นสุดเพียงแค่สภามหาวิทยาลัยของตนเองเท่านั้น เท่ากับว่าเรื่องนี้ได้ถ่ายโอนอำนาจจากคณะรัฐมนตรีมาแล้ว ได้ถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมาไว้ที่สภามหาวิทยาลัย ได้ถ่ายโอนอำนาจจากสำนักงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณบางชั้นตอนมาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัย เป็นการถ่ายโอนอำนาจทั้งหมดเพื่อให้เบ็ดเสร็จและสิ้นสุดในองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยคือสภามหาวิทยาลัย



หลักการ : พ.ร.บ.
การศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ.2542 กำหนดไว้
ในมาตรา 36

ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล

อาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ

ดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร
และการจัดการที่เป็นของตนเอง

มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ

อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย ตามกฎหมาย
ว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ



หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ส่วนเรื่องหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและหลักการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย โดยทั่วไป ได้ระบุไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะในมาตรา 36 สาระสำคัญได้กำหนดให้

“สถาบันอุดมศึกษาที่สอนระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และผลของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ทำให้เกิดสถาบันการศึกษาระดับปริญญาที่ยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในปีเดียวกัน 50 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏ 1 แห่งกลายมาเป็น 41 แห่ง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 1 แห่ง รวมเป็น 9 แห่ง ซึ่งเกิดจากมาตรา 36 ในพระราชบัญญัติการศึกษาฉบับนี้ เพราะฉะนั้นขณะนี้สถาบันอุดมศึกษาที่สอนระดับปริญญาของรัฐ เป็นนิติบุคคลหมดทุกแห่ง แต่เนื่องจากว่ามหาวิทยาลัยที่มีอยู่มีทั้งที่เป็นหน่วยงานราชการ และหน่วยงานในกำกับของรัฐ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ต้องบัญญัติหลักการที่จะรองรับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และทั้งส่วนที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพียงแต่เมื่อกำหนดหลักการแล้วการนำไปสู่การปฏิบัติ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการก็ทำได้น้อยกว่า มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ทำได้เต็มที่กว่าภายใต้หลักการเดียวกัน”

หลักการที่ว่านั่นคือ “สามารถบริหารจัดการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง” คำในกฎหมาย คือ “สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง” ถ้ามหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงาน หลักการที่ว่านั่นคือ พัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเองได้จำกัดว่า เช่น การจะจัดตั้งส่วนราชการ ก็ต้องตั้งกฎหมายระดับรองขึ้นมารองรับและอำนาจอนุมัติก็ต้องไปถึงคณะรัฐมนตรี ในขณะที่



มหาวิทยาลัยในกำกับจะสามารถออกข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยของตนเอง และการจัดตั้งหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยสามารถจัดทำได้โดยไม่ต้องไปเหนือจากสภามหาวิทยาลัย เพราะฉะนั้นภายใต้หลักการเดียวกัน ความเป็นอิสระก็ไม่เท่ากัน การกระทำให้ได้เต็มที่ตามหลักการก็ทำได้ไม่เท่ากัน แล้วก็ด้วยเหตุผลนี้เมื่อตอนที่ออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 จึงมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพียง 6 แห่ง มาบัดนี้มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด 13 แห่ง และผมเชื่อว่าจะมีมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะมีความชัดเจนว่าหากจะปฏิบัติให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะปฏิบัติได้มากที่สุด ซึ่งเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของผู้ที่ได้ร่วมกันพัฒนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 มาจนถึงบัดนี้ก็เป็นเวลาเกือบจะครึ่งศตวรรษ

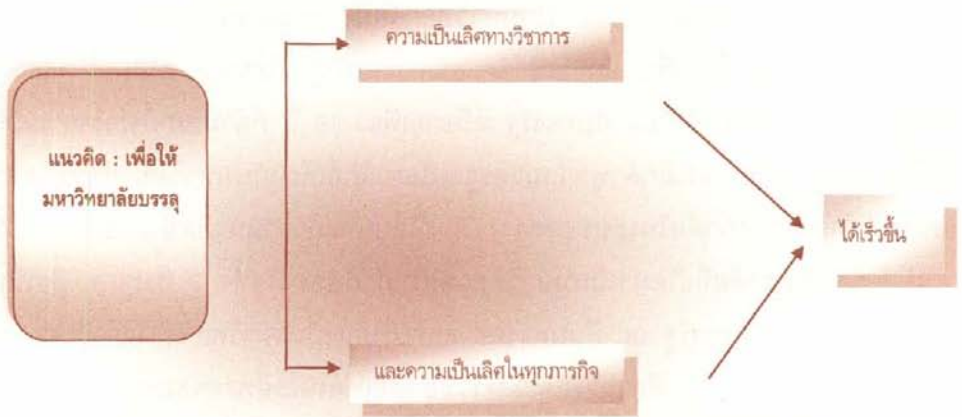
คำว่า “มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ” หมายถึง อยากรจะให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเบ็ดเสร็จสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยของแต่ละ มหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ไม่ต้องการจะเป็นระบบที่ต้องขึ้นอยู่กับองค์กรกลาง หากเมื่อไหร่ที่มีองค์กรกลางก็มีหลายองค์กร เช่น ด้านการเงินจะต้องไปอีกองค์กรหนึ่ง การบริหารบุคคลไปอีกองค์กรหนึ่ง หากเป็นเรื่องการจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงานไปอีกองค์กรกลางอีกหนึ่ง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะยุบรวมมาอยู่ที่เดียวครบ ก็คือสภามหาวิทยาลัยของตนเอง นี่คือนโยบายที่สำคัญมาก ๆ จากหลักของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 36 ซึ่งมีสาระหลักๆ 5 ประการดังที่กล่าวมาอย่างชัดเจน

ประการสุดท้ายบอกว่า อยู่ภายใต้กำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ


“ก็คือ สามารถบริหาร
เปิดเสรีจิ้นสุดในระดับสภา
มหาวิทยาลัยเองให้มากที่สุด
ไม่ใช่ทั้งหมด แต่ว่าจะต้อง
สิ้นสุดที่นี้ให้มากที่สุด”



จากหลักการเช่นนี้ ถามว่าอะไรเป็นแนวคิดสำคัญที่ทำให้เกิดหลักการนี้ แนวคิดนี้
ไม่สลับซับซ้อนเลยครับ เราท่องคาถานี้มาตั้งแต่มีมหาวิทยาลัยแล้ว ทั่วโลกเขาก็ท่องคาถา
เดียวกับเรา ว่า “สิ่งที่เป็นยอดปรารถนาของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันทางวิชาการ
แล้วใช้วิชาการเป็นหลักในการดำเนินงาน พูดยกง่าย ๆ บริการทั้งหลายต้องใช้วิชา
การทั้งนั้น” และหากไม่มีความเป็นเลิศทางวิชาการ เราจะไม่มียุทธศาสตร์ของการให้บริการ
ในการจะผลิตบัณฑิตให้เก่ง จะดำเนินการวิจัยให้เก่ง และความเป็นเลิศทางวิชาการไม่มีการ
บริการวิชาการ จะไม่มีความน่าเชื่อถือ สมัยหนึ่งเวลาที่พูดถึงเรื่องความเป็นเลิศ ถือว่าเป็น
เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่ขณะนี้เรื่องความเป็นเลิศคือความจริง และหากมหาวิทยาลัยใดไม่มุ่งสู่
ความเป็นเลิศ จะประสบปัญหาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย



แนวคิดที่ต้องการจะให้มหาวิทยาลัยเป็นเลิศทางวิชาการแล้วก็เลิศในทุกภารกิจ ทั้งด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม หรือบางแห่งก็เพิ่มเติมภารกิจด้านการปรับแปลง ถ่ายทอด พัฒนาเทคโนโลยีก็จะต้องมีความเป็นเลิศ ทั้งหมดนี้ไปเกี่ยวข้องกับเรื่องความเป็นเลิศทางวิชาการ ก็คือต้องการจะเห็นมหาวิทยาลัยเป็นเลิศ และใช้ความเป็นเลิศในการให้บริการในภารกิจ 4 ถึง 5 ด้าน ซึ่งระบบเดิมที่เป็นส่วนราชการสามารถจะบรรลุความเป็นเลิศได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลา จึงหวังว่าการให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการได้เอง ดำเนินการสิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด จะทำให้เกิดความเป็นเลิศทางวิชาการและเป็นเลิศในทุกภารกิจได้เร็วขึ้น ผมใช้คำนี้มาตลอดแล้วไม่เคยปฏิเสธว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการก็เป็นเลิศได้แต่มีปัญหาเรื่องความล่าช้า แต่ขณะนี้สามารถพิสูจน์ได้ เช่น จากการจัดอันดับมหาวิทยาลัยไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้จัดอันดับมหาวิทยาลัยตามกลุ่ม ในกลุ่มมหาวิทยาลัยด้านการวิจัยทั้ง 9 สถาบัน มีมหาวิทยาลัยที่มีอายุเพียง 19 ปี จัดอยู่ในอันดับ 1 ใน 9 ด้วย ซึ่งในความจริง



ได้พูดมาตั้งแต่ต้นว่าจะพิสูจน์ว่า หากให้มหาวิทยาลัยมีอิสระและคล่องตัว มหาวิทยาลัยจะบรรลุความเป็นเลิศได้เร็วขึ้น และบัดนี้ก็ชัดและสามารถพิสูจน์ได้จากกรณีที่มีมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่มีอายุเพียง 19 ปี ก็สามารถที่จะมีความเป็นเลิศในมาตรฐานไทย ยังไม่กล้าพูดว่ามาตรฐานโลก ใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นมาก่อน แต่เป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการ ตรงนี้ยืนยันแล้วว่าแนวคิดนี้ไม่ใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ มหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 2 ประเภท คือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และเป็นมหาวิทยาลัยที่ปรับมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนว่ามหาวิทยาลัยทั้ง 2 แห่งนี้จัดอยู่ในอันดับ 2 ใน 9 ของมหาวิทยาลัยด้านการวิจัย ทั้ๆ ที่เป็นมหาวิทยาลัยรุ่นใหม่กว่า แต่สามารถเดินทางได้เร็วขึ้น เพราะฉะนั้นแนวคิดนี้คือแนวคิดสำคัญ แต่มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้น ไม่ใช่ว่าจะไม่มีทางจะบรรลุความเป็นเลิศได้ แต่จะใช้ระยะเวลามากกว่า เพราะถูกระบบราชการพันนาการไว้ เหนียวรั้งไว้ ทำให้ใช้ระยะเวลาได้ไม่เร็วเท่าที่ควร

**“หวังว่าการให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
ที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการได้เอง
ดำเนินการสิ้นสุดในระดับสภาได้เองมากที่สุด จะทำให้เกิดความเป็นเลิศ
ทางวิชาการและเป็นเลิศในทุกภารกิจได้เร็วขึ้น ผมใช้คำนี้มาตลอด”**

ดังนั้น การบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐยึดหลัก ดังต่อไปนี้
ประการแรกก็คือการกระจายและถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการจากคณะ
รัฐมนตรีและหน่วยงานกลางระดับชาติไปยังสภามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ หากจะแบ่งส่วนราชการ จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและ จะต้องให้องค์กรกลางซึ่งมีหน้าที่พิจารณา ขณะนี้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) มีหน้าที่ในการพิจารณาการจัดส่วนงานของแต่ละมหาวิทยาลัยด้วย แต่หากเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ได้ถ่ายโอนอำนาจเหล่านั้นจากคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานกลางระดับประเทศ มาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยของแต่ละมหาวิทยาลัย การจัดระบบบุคคลก็สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดข้อบังคับ และบริหารบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ไม่มี องค์กรกลาง แต่มีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นองค์กรกลาง วิธีการนี้เรียกว่าเป็นการถ่ายโอน อำนาจการบริหารจากคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานกลางระดับประเทศมายังสภามหาวิทยาลัย แต่จะมีบางเรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและอยู่นอกเหนือจาก อำนาจของสภามหาวิทยาลัย และเป็นเรื่องเชิงพิธีการ เช่น การแต่งตั้งตำแหน่งโปรดเกล้าฯ หรือเรื่องการจัดสรรงบประมาณ เพราะงบประมาณของไทยเป็นพระราชบัญญัติ เมื่อเป็น พระราชบัญญัติ ฝ่ายบริหารต้องเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่สภาทุกปี ซึ่งเรียกว่า เป็นการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งถือว่ามีนัยยะสำคัญอย่างมาก เพราะเท่ากับ สภามหาวิทยาลัยต้องมารับผิดชอบหน้าที่บางส่วนที่คณะรัฐมนตรีเคยรับผิดชอบ และต้อง รับผิดชอบหน้าที่อีกหลายส่วนที่หน่วยงานกลางระดับชาติเคยรับผิดชอบ แต่ทั้งหมดรวมถึงการ บริหารและการจัดการส่วนใหญ่ จะเบ็ดเสร็จสิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัย



“เป็นการกระจายอำนาจ อย่างนี้เรียกว่าเป็น การถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งถือว่ามียุทธศาสตร์สำคัญอย่างมาก เพราะเท่ากับสภามหาวิทยาลัยต้องมาทำหน้าที่ บางส่วนที่ กรม. เคยทำ และต้องมาทำหน้าที่ อีกหลายส่วนที่หน่วยงานกลางระดับชาติเขาเคยทำ แต่ทั้งหมดมาทำที่สภา”

ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับรัฐบาล ขณะนี้มักจะได้ยินคำว่า ในสังกัด ถ้าเป็นราชการก็สังกัดกระทรวงอะไร ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ไม่มีสังกัด หมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยนั้น เปลี่ยนรูปแบบ เปลี่ยนจากในสังกัดมาเป็นในกำกับ เพราะคำว่า ในกำกับ มีความหมายมาก ซึ่งจะตรงกันข้ามกับในสังกัด ก็คือ

ประการแรก รัฐบาลยังกำกับเชิงนโยบายอยู่ เพราะมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ถึงแม้จะเรียกว่า หน่วยงานของรัฐเพราะรัฐบาลเป็นผู้แทน ประชาชนและที่ใช้จ่ายเงินจากภาษีอากรประชาชนมาบริหารประเทศ มหาวิทยาลัยก็ต้อง ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และรัฐบาลจะ ทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในเชิงนโยบาย เพราะกฎหมายที่ควบคุมดูแลมหาวิทยาลัย ทุกฉบับกำหนดไว้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี กรณีสภามหาวิทยาลัย

ในกำกับของรัฐสังกัดต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ใช่ในสังกัดคณะกรรมการ การอุดมศึกษา แต่อยู่ในกำกับของรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะขึ้นตรง ต่อคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะอยู่ในการกำกับดูแลเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกับคณะรัฐมนตรี และมีหน่วยงาน เช่น สำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือสำนักงานประมาณ มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและ คณะรัฐมนตรีในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่ไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้กำกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

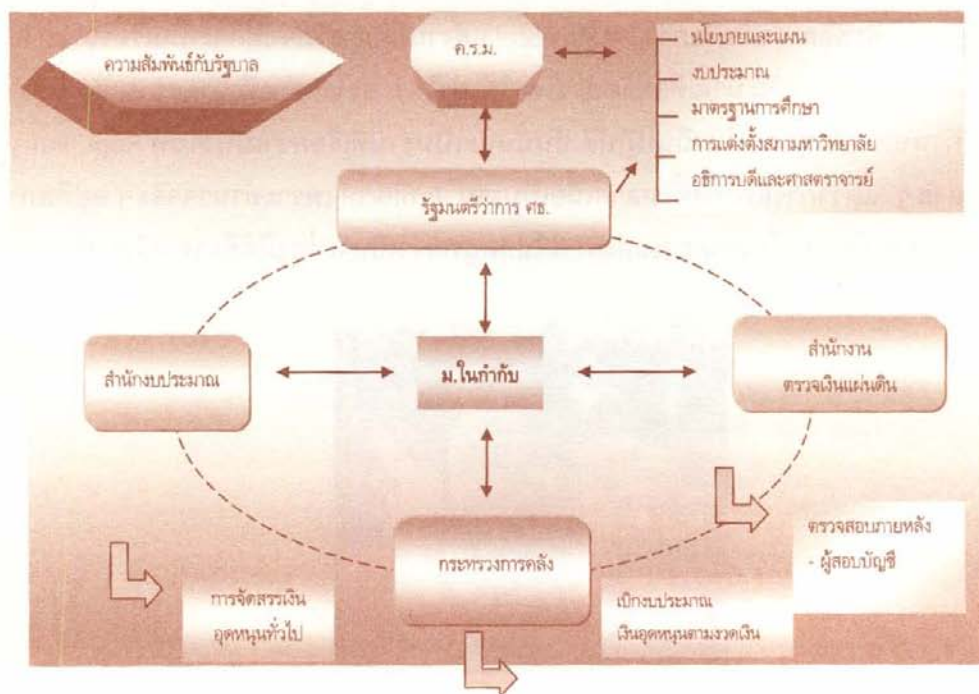
ประการที่ 2 รัฐบาลมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน เพราะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็น หน่วยงานของรัฐ ดังนั้นในการดำเนินงานต้องมีเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้เริ่มคิดตั้งแต่มีการ เสนอให้มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และหากมีการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐเหมือนกับส่วนราชการ ความคล่องตัวจะไม่เกิด เพราะงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้ จะแบ่งเป็นหมวดเป็นรายการและมีรายละเอียด รวมทั้งต้องจ่ายเงินงบประมาณตามรายการ และรายละเอียดที่ได้รับการจัดสรร เป็นงบประมาณไทยที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานของ ส่วนราชการไทย แต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ใช่อำนาจราชการ สามารถบัญญัติ กฎหมายที่ได้กำหนดไว้ตรงกันทุกฉบับและกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยจะมี 13 ฉบับ

ได้กำหนดไว้ตรงกันว่าเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้มหาวิทยาลัยเป็นรายปี เหตุผลที่ต้องจัดสรรเป็นประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป หมายความว่า รัฐบาลจะอุดหนุนเงินเป็นวงเงิน การใช้จ่ายเงินอุดหนุนจะมีสภาพเป็นเงินรายได้ประเภทหนึ่ง การจัดเป็นงบประมาณประจำปีจะมาจากสภามหาวิทยาลัยเงินที่ปรากฏอยู่ในสมุดงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนไม่เรียกว่างบประมาณเมื่อมหาวิทยาลัยได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็จะนำมารวมกับรายได้อื่นแล้วนำเสนอจัดสรรเป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายต่อสภามหาวิทยาลัยของตนเองเรียกว่าเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เรียกว่าเป็นการจัดสรรงบประมาณ หากเป็นส่วนราชการจะมีการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละหน่วยงานพร้อมรายละเอียดของงบประมาณแต่หากเป็นเงินอุดหนุนก็จะมีรายละเอียดระบุว่าปีงบประมาณในแต่ละปีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ได้รับการจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง พร้อมระบุวงเงินที่ได้รับการจัดสรร หรือเรียกว่าเป็นการจัดสรรแบบ One Line Item คือเป็นงบประมาณรายการเดียว คือเงินอุดหนุนเป็นเงินเท่าไร และมีกฎหมายรองรับว่าเงินอุดหนุนนั้นมีฐานะเป็นเงินรายได้ ทุกฉบับจะเขียนตรงกัน เพราะหากระบุว่าเป็นเงินรายได้หมายความว่า

- (1) มีการจัดสรรสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายโดยอำนาจสภามหาวิทยาลัย
- (2) หากระบุว่าเป็นเงินรายได้ สามารถใช้จ่ายได้ตามระเบียบข้อบังคับทางการเงินและทรัพย์สินของสภามหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัย
- (3) เงินที่ได้รับจากการจัดสรรเงินทั่วไป หากมีคงเหลือจากการใช้จ่ายไม่ต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง และสามารถเก็บไว้ที่มหาวิทยาลัยและสามารถนำดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ได้ เพียงแต่เมื่อใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน ถึงแม้ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนที่กลายเป็นรายได้แล้วก็ต้องมีระบบการตรวจสอบภายหลัง ก็คือ จะมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นตามระเบียบการเงินของมหาวิทยาลัย

ประกาศที่ 3 เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลก็มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบประเมินผลมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ โดยมีการประเมินผลโดยการตรวจสอบของสำนักงบประมาณ หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีกำกับเช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็ได้ทั้งสิ้น

“เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลคือ รัฐบาลกำกับเชิงนโยบาย รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุน รัฐบาลติดตามตรวจสอบ แล้วก็กำกับโดยมีฐานะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือถ้าเหนืออำนาจรัฐมนตรี ก็ต้องเป็นคณะรัฐมนตรี”



“ถ้ามองเป็นแผนภูมิง่าย ๆ ม. ในกำกับอยู่ตรงกลาง เหนือขึ้นไปก็มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษากับคณะรัฐมนตรี ก็จะมีหน้าที่กับเราอยู่ 4 ด้าน นโยบายและแผนงบประมาณมาตรฐานการศึกษา แต่งตั้งสภามหาวิทยาลัยเพราะเป็นตำแหน่งโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีเป็นตำแหน่งโปรดเกล้าฯ ศาสตราจารย์เป็นตำแหน่งโปรดเกล้าฯ ตั้งแต่ตั้งสภา อธิการบดีนี้เป็นเป็นพิธีการ เพราะถามว่าเวลาที่จะเสนอขึ้นไปแต่งตั้งไปจากไหน ก็สภาแต่ละแห่งก็มีข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภา ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี ส่วนตำแหน่งศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็มีหลักเกณฑ์แล้วก็มีการประเมิน แล้วเมื่อผ่านแล้ว ผ่านสภาแล้วเป็นตำแหน่งโปรดเกล้าฯ ก็ต้องไป เพราะใครจะเสนอโปรดเกล้าฯ ไม่ได้ ต้องผ่าน ครม. เพราะฉะนั้นงานตรงเนี้ยสุดท้ายเป็นงานเชิงพิธีการ คำเรียกว่างาน Protocol แต่งานที่มีการวินิจฉัยก็จะเป็นเรื่องนโยบายและแผนเรื่องงบประมาณที่จะจัดสรรให้ ให้เท่าไร อะไรอย่างนี้ มาตรฐานการศึกษาที่กำหนด แล้วทุกคนต้องถือปฏิบัติ อันนั้นนี่เป็นงานที่เรียกว่าเป็นงานที่ Regulatory ปลายๆ แต่ว่าการแต่งตั้งทั้งหลายเนี้ยเป็นงาน Protocol เพราะอำนาจจริงๆ อยู่ที่สภามหาวิทยาลัย แต่เนื่องจากการแต่งตั้งจะไม่สมบูรณ์จำเป็นจะต้องมีพิธีการเหนือกว่าสภา”



“หน่วยงานที่จะเกี่ยวข้องกับ ม.ในกำกับจริงๆ มี 3 หน่วยงานหลักเท่านั้น สกอ. มีในฐานะที่เป็นหน่วยช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา ผมไม่ได้เขียน สกอ. ไว้เพราะ เราไม่ได้ขึ้นกับ สกอ. แต่เราขึ้นกับรัฐมนตรี รัฐมนตรีก็ต้องอาศัย สกอ. เป็นผู้ทำงาน อุดหนุน วิชาการให้รัฐมนตรี แต่ตามว่าขึ้นตรงต่อกับใคร ไม่ใช่ขึ้นตรงกับ สกอ. ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการ ส่วนรัฐมนตรีว่าการก็ใช้ให้ สกอ. ทำหน้าที่ช่วยรัฐมนตรี เพราะเป็น หน่วยงานในกำกับและในสังกัดของท่านอย่างไร ก็เป็นเรื่องระหว่างรัฐมนตรีกับ สกอ. แต่ที่มีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายเนีย ก็จะมีสำนักงานประมาณ ซึ่งเขาอาศัย พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ จัดสรรเงินอุดหนุน เวลาเราทำคำของบประมาณนี้จึง ต้องไปวิเคราะห์ที่สำนักงานประมาณ และสำนักงานประมาณจะเป็นหน่วยชำนาญการ ในเรื่องนี้ให้คำแนะนำต่อฝ่ายบริหาร แล้วก็ตามไปทำหน้าที่สำคัญให้กับฝ่ายนิติ บัญญัติด้วยเมื่อได้เงินจัดสรรมาแล้ว ถ้าเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ก็แล้วแต่เขาจะให้เบิก กี่งวด กวดหนึ่งก็วางฎีกาใบนิ่งแล้วก็จบ ถ้าเป็นเงินที่เป็นงบประมาณแบบราชการ นี้ท่านเบิกทีหนึ่งจนเป็นกระเป่าเลย เพราะฎีกาจะต้องคุมและเบิกในทุกรายการ ไปเบิกที่ไหนซะ ก็ต้องไปเบิกที่กระทรวงการคลัง หน่วยที่ทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ก็คือกรมบัญชีกลาง ใครอยู่ต่างจังหวัดกรมบัญชีกลางอาจจะบอกให้ไปเบิกที่คลัง จังหวัด เพื่อความสะดวก คนหนึ่งจัดสรร คนหนึ่งเบิกจ่าย เสร็จแล้วก็มี Post Audit ก็คือมาตรวจสอบภายหลังปีละหน โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ถือว่าเป็นการตรวจสอบ ภายหลังนะซะ ไม่ใช่ Pre Audit แต่เป็น Post Audit ตรวจสอบตามระเบียบการเงิน ของสภาเราเอง”

“ก็คือการเงินก็ยังคงตรวจสอบได้ ต้องโปร่งใส ต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผล ไม่มีข้อยกเว้น แต่มีความคล่องตัว เพราะจัดสรรก็จัดเอามารวมกับเงินรายได้โดยสภาเอง ใช้จ่ายก็เป็นไปตามระเบียบ จริงๆ ในแผนภูมินี้มันก็ลดความเป็นซ้ำหลายเจ้า บำหลายนายลงไปเยอะ ลดพันธนาการที่เกิดจากการปฏิบัติแต่ละระดับลงไปมาก แล้วจะว่ากันไป เรามี ม.ในกำกับมาตั้งแต่ปี 2533 เป็นเวลาทั้งหมด 19 ปี ก็ดีขึ้นเรื่อยๆ เพราะเริ่มเข้าใจกันนะตอนนี้ เริ่มเข้าใจในบทบาทของกันและกัน จริงๆ ไม่ต้องการปรับหรืออะไร แต่ระบบเช่นนี้ต้องการปรับแต่งในบางจุดที่ยังไม่คล่องตัวเต็มที่ แต่ไม่ต้องการปรับหรือ แล้วจริงๆ ก็ไม่ต้องการที่จะมีองค์กรอะไรเพิ่มขึ้น เพราะเท่านี้ก็ทำงานได้ และถ้ามีเพิ่มขึ้นก็ทำงานลำบากขึ้น เช่น ถ้าต่อไปมีระเบียบสำนักนายกฯ ออกมา เสนอค่าของงบประมาณอาจจะต้องไป 3 แห่ง ปัจจุบันต้องเสนอมาน สกอ. สกอ. ผ่านเรื่องไปให้สำนักงบประมาณ เราต้องติดต่อตรงสำนักงบประมาณ อีกทางหนึ่งด้วยอยู่แล้ว ต่อไปอาจจะต้องไปที่ คพจ. อีกแห่งหนึ่ง ขณะนี้ไป 2 แห่ง แต่แต่ละปีก็เอาไม่ทันอยู่แล้ว เพราะประเทศไทยเราใช้งบประมาณรายปีครับ งบออกมา 1 ตุลาคม พอธันวาคมก็เริ่มทำงบอีกแล้ว เพราะฉะนั้นผมคิดว่าการจะเพิ่มองค์กรทำซ้อนกับสิ่งที่มีไม่น่าจะเป็นนวัตกรรมอะไรในการที่จะพัฒนาองค์กร การปรับแต่งก็ต้องดูเป็นจุด มีจุดตรงไหนบ้างที่ยังเป็นจุดอ่อนก็ปรับแต่งตรงนั้น แต่ไม่ใช่ปรับหรืออย่างที่กำลังจะเกิด”




จึงกล่าวได้ว่าหลักสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับ ที่มีการคิดไว้แล้ว คือ

หลักที่ 1 การกระจายอำนาจให้การบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ซึ่งตรงกับคำว่า “Self Governance” หรือ “Autonomy” คือ มหาวิทยาลัยบริหารโดยคณะบุคคล องค์การสูงสุดคือ “สภามหาวิทยาลัย” หลักการก็คือ ต้องให้การดำเนินการสิ้นสุดในระดับ สภามหาวิทยาลัยของตนเองให้มากที่สุด มหาวิทยาลัยในกำกับมีความชัดเจนในเรื่องนี้

หลักที่ 2 ต้องการให้สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ หมายถึงการให้ความสำคัญว่ามหาวิทยาลัยเป็นพหุกิจ มีสอน วิจัย บริการวิชาการ ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ภารกิจหลายด้าน ถ้าจะให้มหาวิทยาลัย สามารถบรรลุความเป็นเลิศ มีประสิทธิภาพประสิทธิผลดี ก็ต้องให้สามารถพัฒนาระบบ บริหารจัดการที่เป็นของเขาเอง ถ้าเป็นส่วนราชการไม่สามารถจะแบ่งส่วนได้เองหรือดำเนินการ อย่างอื่นได้เอง ในที่สุดจึงต้องเอารอบกฎเกณฑ์ของราชการมาใช้


หลักที่ 3 คือให้ยึดหลักบริหารจัดการที่ดีคือ Good Governance เป็นที่ทราบกันแล้วว่า หลักบริหารจัดการที่ดีมี 6 ประการ คือ เรื่องเกี่ยวกับหลักกฎหมาย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ความคุ้มค่าด้านต่างๆ การมีส่วนร่วม คำว่า Good Governance หรือบางแห่งเรียกว่า ธรรมภิบาลก็แล้วแต่จะเรียก เอกชนเรียกว่าบรรษัทภิบาลเพราะต้องดูแลให้บริษัทไม่ล้ม




ดังนั้นหากจะปรับเปลี่ยนระบบและกระบวนการบริหารนั้น ต้องปรับเปลี่ยน 4 เรื่องนี้ ซึ่งเป็น 4 เรื่องที่เป็นมีมานานแล้ว สมัยที่มีการคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยุคแรกเลย เมื่อปี พ.ศ. 2513 สรุปได้ว่ามีการกล่าวถึง 4 เรื่องเท่านั้น และถ้าเราปรับเปลี่ยนระบบ 4 เรื่องนี้ได้แล้ว มหาวิทยาลัยก็จะได้ระบบบริหารจัดการที่เป็นของตัวเอง จะได้ระบบบริหารมหาวิทยาลัย ที่คิดว่าถูกต้อง เหมาะสมแล้วก็จะบรรลุความเป็นเลิศได้ง่ายขึ้น

ข้อแรกคือปรับความสัมพันธ์ภายนอก จริงๆ แล้วความสัมพันธ์ภายนอก ก็คือความสัมพันธ์กับรัฐบาล แล้วก็ให้หน่วยงานตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ ไม่ใช่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตามสายงานปกติ เมื่อมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระแล้ว การตัดสินใจสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยแล้ว ส่วนนี้ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ

กระบวนการบริหาร ก็สามารถบริหารจัดการได้ที่สภามหาวิทยาลัยของตนเอง ต้องมาจำแนกแยกแยะว่าส่วนไหนต้องดำเนินการร่วมกัน ส่วนไหนต้องแยกกัน และทำอย่างไรจึงจะทำให้ขั้นตอนการดำเนินการสั้นลง จึงมีการเลือกว่าต้องใช้ Flat Organization ไม่ใช่ Tall คือใช้ทรงแบน เพื่อให้ขั้นตอนสั้นลง ส่วนไหนที่ต้องดำเนินการร่วมกันต้องให้ Participation กับทุกฝ่ายเข้ามาร่วมตัดสินใจ ส่วนไหนที่แยกกันก็ให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ



เรื่องงบประมาณการเงิน เรื่องนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะความเป็นอิสระ ความคล่องตัว จะมีหรือไม่อยู่ตรงนี้ครับ จึงได้มีการเสนอว่าเรื่องงบประมาณการเงินนั้นขอให้งบประมาณการเงินที่เข้ามาสู่มหาวิทยาลัยเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด รายได้ของมหาวิทยาลัยคือเรื่องหลักของเรา ดังนั้นจึงทำให้ทุกอย่างที่เข้ามาสู่มหาวิทยาลัยเป็นรายได้ ส่วนที่มาจากรัฐก็ต้องทำให้เป็นระบบงบประมาณเป็นงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป เป็น One Line Item เป็น Block Grant ในความหมายคือ เมื่อรัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเป็นก้อนเสมือนรายได้ของมหาวิทยาลัยจากแหล่งอื่น แล้วมหาวิทยาลัยก็มาจัดสรรใช้จ่ายเป็นงบประมาณของมหาวิทยาลัย ไม่มีคำว่างงบประมาณแผ่นดินติดมาด้วย มีแต่เงินอุดหนุนที่เราได้รับ เรื่องการจัดระบบบริหารงานบุคคล ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญลำดับที่ 2 เพราะเรื่องนี้คือปัญหาที่แก้ไม่ตก ในระบบราชการปัญหาเดียวที่ไม่มีทางแก้ไขในระบบราชการ คือเรื่องการบริหารงานบุคคล ผมได้เรียนแล้วว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ถ้าเมื่อไหร่เราสามารถจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นของเราเองได้ เราถึงจะสามารถดึงดูดรักษาแล้วก็พัฒนาบุคลากรของเราทุกประเภท ให้อยู่ในระดับที่จะทำให้มหาวิทยาลัยดำเนินการกิจการบรรลุความเป็นเลิศได้ แต่หากว่าไม่สามารถดำเนินการเรื่องการบริหารงานบุคคลได้ เรื่องอื่นๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้



เรื่องระบบบริหารงานบุคคล แนวคิดเรื่องการบริหารงานบุคคลที่สั่งสมมายาวนาน และต้องแก้ปัญหาให้ได้ ก็คือต้องแก้ปัญหาการขาดแคลนคณาจารย์ที่มีคุณภาพให้ได้ปริมาณที่มากพอการแก้ปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ที่ถูกจุดที่สุดก็คือการจัดระบบให้สามารถรักษาอาจารย์ไว้ได้ด้วย เพราะฉะนั้นการจัดการด้านระบบบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องแรกที่มหาวิทยาลัยต้องพิจารณาเลย เพื่อจะช่วยเหลือแก้ปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ และสามารถแข่งขันกับการจ้างงานในตลาดแรงงาน จึงจะสามารถดึงดูดและรักษาคนดี คนเก่งไว้ได้ แล้วก็ต้องให้ความมั่นใจ มั่นคงและความก้าวหน้าด้วย ดังนั้นมหาวิทยาลัยใหม่เริ่มต้นจากศูนย์สิ่งที่ผมร้องขอมาตลอดก็คือ เรื่องที่จะต้องได้

- 1) ระบบบริหารงานบุคคลที่ทำให้สามารถระดมคนดี คนเก่งมาอยู่กับเราให้ได้มาก
- 2) ต้องมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมให้คนเขาทำงานได้
- 3) ต้องมีอาคารสถานที่ที่ให้ความสะดวกและจะขยายงานเติบโตได้

และในแง่ของการจัดระบบบริหารงานบุคคล มีระบบหลักอยู่ 3 ระบบ คือ

- 1) ระบบสถานภาพประจำ ที่เรียกว่า Tenure System ก็คือระบบการจ้างบุคลากรด้วยการทดลองงานระยะหนึ่ง แล้วเมื่อมีการประเมินแน่ใจแล้วว่าเหมาะสมก็ให้สถานภาพประจำแล้วเมื่อได้สถานภาพแล้วก็มี การประเมินไปเรื่อยๆ ระบบนี้เป็นระบบที่เราเลือกใช้ที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- 2) ระบบสัญญาจ้าง เป็น Contract System ก็คือ ระบบที่ไม่มีใครที่เขาจ้างไว้เป็นประจำทุกคนขึ้นอยู่กับสัญญาจ้าง 3 ปี 5 ปี หรือ 7 ปี หมดยุติแล้วจะต่อไม่ต่อก็ได้ตอนนี้ AIT เขาใช้ระบบนี้อยู่

- 3) ระบบผสม ระบบ Tenure - Contract Track ก็คือเมื่อเข้ามาให้เลือกคุณก็จะเลือก Track ทางด้าน Tenure หรือไม่หรือคุณจะไปทางด้าน Contract Track คือ 2 ลู่ ลู่หนึ่งไป Tenure ก็ได้รับการปฏิบัติแบบหนึ่ง ลู่หนึ่งไปทางด้าน Contract ก็อีกแบบหนึ่ง

ส่วนแนวคิดเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยในกำกับว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นอย่างไร แนวคิดมีมาตั้งแต่ต้นครับ ตอนที่คิดถึงเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับเริ่มต้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ ปี พ.ศ. 2506 สัมมนาในที่ต่างๆ กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาเป็นเวลา 7 ปี แล้วมาสรุปในปี พ.ศ. 2513 ในแนวความคิดตอนนั้นคิดว่ามีเรื่องสำคัญอยู่ 3 เรื่องที่ต้องให้ชัดเจน

เรื่องที่ 1 ก็คือจะคล่องตัวจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับได้เต็มที่หรือไม่อยู่ที่ความคล่องตัวในเรื่องเกี่ยวกับความคล่องตัวในเรื่องการเงินและการงบประมาณ ข้อยุติที่เสนอ ยืนยันมาตลอดก็คือต้องจัดเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ที่เรียกว่า Block Grant ซึ่งได้มีการไปศึกษาดูงานกันทั่วโลกต่างก็ยืนยันว่าระบบ Block Grant ในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นระบบที่เหมาะสม เพราะเวลาจัดก็ต้องมีรายละเอียดไปบอกเขาว่าจะขอมาทำอะไร แต่พอเขาวิเคราะห์ว่าเขาควรจะได้เท่าไรแล้วกลายเป็นเงินก้อนแล้วมหาวิทยาลัยก็มาจัดสรรตามที่เห็นสมควรรวมกับเงินรายได้อื่น ซึ่งถ้าเป็นระบบราชการ เงินรายได้กับเงินราชการรวมกันไม่ได้ ในที่สุดมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการก็ต้องมีการเงิน 2 ระบบ ระบบหนึ่งคือเงินรายได้ใช้ตามระเบียบสภามหาวิทยาลัย กับอีกระบบหนึ่งคือเงินงบประมาณที่เบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลัง หรือมิฉะนั้นถ้าจะให้ง่ายก็คือเอาเงินรายได้ไปทำตามระเบียบกระทรวงการคลังทั้งหมดอย่างที่หลายแห่งทำก็สูญเสียความคล่องตัวไปโดยใช่เหตุ จึงให้เหลือระบบเดียวก็คือเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป แล้วมีฐานะเป็นเงินรายได้มหาวิทยาลัย เมื่อจัดปึกมีกฎหมายออกมาปึก แปรสภาพเป็นเงินรายได้ทันที แล้วมหาวิทยาลัยก็สามารถบริหารจากระบบเดียวเป็นระบบเงินรายได้

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการจัดสรรเงินอุดหนุน มีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกฉบับ ไม่มีข้อยกเว้น เขียนเหมือนกันด้วย กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้ แล้วเขียนไว้รัดกุมมากกว่ารัฐจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอตามความต้องการด้านการพัฒนา ถ้ามีภาวะที่ไม่สามารถจะจัดจ่ายจากเงินอื่นได้ และหาเงินอื่นไม่ได้ รัฐก็จะต้องจัดสรรให้เพียงพอ มาตอนหลังเห็นหน่วยงานอื่นขึ้นเงินเดือนกัน แล้วกลัวว่าจะไม่ขึ้นให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ก็อุตสาหะไปเขียนอีกวรรคหนึ่งว่า ในครั้งใดก็ตาม ถ้ารัฐบาลไปขึ้นเงินเดือนแก่ข้าราชการแล้ว ให้จัดสรรเงินในอัตราส่วนใกล้เคียงกันให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพราะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องไปขึ้นเองครับ ปรับเงินเดือนเอง ก็เขียนรัดกุมมาก แต่ทั้งหมดก็เขียนในเชิงที่เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจะต้องจัดให้เพียงพอ แล้วก็เขียนไว้ว่าต้องเป็นอุดหนุนทั่วไป ซึ่งขณะนี้กฎหมายก็รับกันหมด สำนักงบประมาณเองซึ่งจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานทั่วประเทศก็ยอมรับว่าต้องจัดเป็นงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ได้กำหนดชัดว่าให้เป็นเงินอุดหนุน ให้ใช้ตามระเบียบที่กำหนดไว้และหากพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542



พระราชบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการกระทรวงที่กำหนดหน้าที่แล้วว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่สนับสนุนทรัพยากร และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่สำนักงบประมาณถือปฏิบัติ หากมีการนำพระราชบัญญัติเหล่านี้โดยสาระมาวิเคราะห์ร่วมกัน สามารถยืนยันหลักการที่สำคัญทั้งในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ทั้งในส่วนที่เป็นอำนาจสภามหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนที่ไปรองรับหน่วยงานช่วยผู้กำกับทั้งระดับคณะรัฐมนตรีระดับรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้ว ก็ขอให้ไปดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เหล่านี้

ส่วนเรื่องการประเมินผลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เท่าที่มีระบบประเมินอยู่แล้วผมคิดว่าเพียงพอ แล้วก็เมื่อเป็นเช่นนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ไม่จำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการอีกคณะหนึ่ง มาทำหน้าที่ว่าด้วยระบบประเมินผล ความคิดของผมคิดว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระบบประเมินอีก เพราะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและการที่มหาวิทยาลัยได้ปฏิบัติกันอยู่ตามพระราชบัญญัติทั้งหลายที่กล่าวมา ก็มีระบบประเมินที่รัดกุม สิ่งที่ผมห่วงคือเมื่อประเมินผลแล้วไม่นำผลการประเมินไปใช้ให้เกิดประโยชน์ เพราะจริงๆ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการประเมินเพื่อการพัฒนา แล้วหากพบว่ามียุทธศาสตร์ด้านใด ก็นำไปปรับปรุงสิครับ



และกว่าจะได้มาซึ่งหลักการ่วมของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ประสบปัญหาหลายด้าน และต่อเนื่องยาวนานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 จนถึง พ.ศ. 2513 ขณะนั้นประสบปัญหาหลักอยู่ 4 ประการ คือ

ประการแรกคือ มหาวิทยาลัยในบริบทของช่วงนั้นขาดความเป็นอิสระเสรีภาพทางวิชาการ เพราะการเมืองการปกครองยุคนั้นส่วนมากจะเป็นยุคเผด็จการ ซึ่งสิ่งที่จะต้องมีการจำกัดก่อน สิ่งอื่นทั้งหมดก็คือ ความเป็นอิสระเสรีภาพทางวิชาการ เมื่อมีการสัมมนาขึ้นก็จะกล่าวถึงและ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้บ่อยครั้งว่าทำอะไรจึงจะทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็น อิสระ มีเสรีภาพทางวิชาการ เพราะหากว่าไม่มีเรื่องนี้ การที่จะให้เกิดความเป็นเลิศคงยาก ประกอบกับเรื่องนี้ UNESCO และที่ประชุมอธิการบดีของยุโรป มีการประชุมกันมาต่อเนื่อง และมีการยืนยันมาตลอดว่า หลักสำคัญของการบริหารมหาวิทยาลัยต้องมี 3 หลัก คือหลัก ความมีอิสระ หลักเสรีภาพทางวิชาการ และหลักความรับผิดชอบต่อสังคม และขณะนี้ ก็ยังยืนยันอย่างนั้น

ประการที่ 2 ขาดความคล่องตัวทางด้านบริหาร สาเหตุเพราะมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ ขณะนั้นระบบราชการมี 2 ระบบคือ

ระบบที่ 1 รวมศูนย์อำนาจ และระบบที่ 2 เป็นระบบที่มักจะมีการมอบอำนาจ กงกคกลางที่พยายามจะให้ส่วนราชการปฏิบัติเหมือนกัน หากส่วนราชการใดมีความต้องการหรือ มีลักษณะพิเศษและแตกต่างจะกระทำได้อย่าง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะทำไม่ได้เลย เช่น

กรณีมหาวิทยาลัยต้องการจะแตกต่างจากระบบราชการอื่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงินการงบประมาณ สิ่งที่ทำได้แตกต่างจากคนอื่นก็มีเรื่องเดียว คือถ้ามหาวิทยาลัยมีรายได้ที่เป็นของตนเองก็ ยกเว้นให้ไม่ต้องไปส่งกระทรวงการคลัง สามารถจะจัดสรรใช้จ่ายไปตามระเบียบข้อบังคับของ มหาวิทยาลัยได้ สิ่งนี้เป็นความคล่องตัวที่รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้ใช้กับให้กับกระทรวง ทบวง กรมอื่นยกเว้น สถานศึกษา โรงพยาบาล เป็นต้น คือไม่ได้พูดว่าเหมือนหมดจนกระทั่ง ไม่มีข้อยกเว้น มีแต่น้อยและในที่สุดการมีข้อยกเว้นก่อให้เกิดปัญหา ปัจจุบันนี้มหาวิทยาลัย ที่อยู่ในระบบราชการ ต้องทำเรื่องการเงินเป็น 2 ระบบ คือถ้าเป็นระบบเงินรายได้ มหาวิทยาลัย สามารถออกระเบียบใช้จ่ายเอง ถ้าเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินก็ต้องใช้จ่ายไปตามระเบียบของ กระทรวงการคลัง และการบริหารการเงินงบประมาณมี 2 ระบบคงจะเกิดความยุ่งยาก และนี่คือที่มาของความคล่องตัวที่สำคัญมาก เพราะถ้าเรื่องเงินและงบประมาณไม่คล่องเสียแล้ว เรื่องอื่นๆ ก็คล่องได้ยากและเรื่องบริหารงานบุคคลก็จะเป็นปัญหาที่เป็นผลพวงไปด้วย

ประการถัดมาเป็นเรื่องการขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณภาพในปริมาณที่มากพอ ซึ่งไม่เคย แก้ปัญหาได้เลย และส่งผลกระทบต่อประเพณีผลและการจัดอันดับของมหาวิทยาลัยที่ไม่ติดอันดับ ปัจจัยที่ทำให้ไม่ติดอันดับ ประการแรกเลยคือคุณภาพของอาจารย์ ดังคำกล่าวที่ว่า “อาจารย์ที่เก่ง กล้าสามารถคือจุดเริ่มต้นของการพัฒนามหาวิทยาลัย” ครับ หากไม่เริ่มต้นจากการมี อาจารย์ที่เก่งกล้าสามารถแล้วก็ไม่สามารถจะพัฒนามหาวิทยาลัยได้เลย ผมไม่ได้หมายความว่า บุคลากรอื่นไม่สำคัญนะ มีความสำคัญแต่ผู้ที่ทำหน้าที่ในภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย และใช้เป็นตัวดัชนีชี้วัดเปรียบเทียบคืออาจารย์ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาอย่างต่อเนื่อง

และปัญหาอีกประการที่ราชการไม่เคยแก้ปัญหาได้ คือเรื่องบุคคล มองในแง่ของมหาวิทยาลัย เท่านั้นนะครับผมไม่พูดถึงหน่วยงานอื่น ในที่สุดก็สรุปกันว่าหากปล่อยให้มหาวิทยาลัยอยู่ในสภาพอย่างนี้แล้ว การบรรลุความเป็นเลิศเป็นไปได้ยาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยมา 90 ปี แต่ไม่เคยติดอันดับใดๆ เลย นี่คือนี่ที่เป็นดัชนีที่ประเทศอื่นมีการพัฒนาให้ดีขึ้นแล้วและก้าวหน้าไปมาก ตัวอย่างเช่น ประเทศมาเลเซียยังมีมหาวิทยาลัยติดอันดับ 1 ใน 200 ประเทศสิงคโปร์ หรือแม้แต่เกาหลี ญี่ปุ่นก็ติดอันดับเมื่อมีการจัดอันดับของมหาวิทยาลัย

และนี่คือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในประเทศไทย มีการพูดกันมาแล้ว 35 ปี หากจะถามว่าทางเลือกและทางออกควรจะเป็นอย่างไรซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ซึ่งเดิมใช้คำว่าในกำกับของรัฐบาล คำนี้เป็นคำที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2513 แล้วนะครับ ขณะนั้นที่ได้ชื่อนี้มาก็ประชุมกันหลายครั้ง มหาวิทยาลัยไม่ใช่ Federation คือแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐเหมือนกับแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยยังเป็นของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐก่อนหน้านี้จะมี 2 ลักษณะ คือถ้าไม่ใช่เป็นส่วนราชการ ก็เป็นรัฐวิสาหกิจ ก็บอกว่าเราอยากจะทำเลือกรูปแบบที่ 3 เสริมเข้ามาคือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะใช้คำว่า

มหาวิทยาลัยในสังกัด นี่คือการแตกต่าง มหาวิทยาลัยในสังกัดคือส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับไม่เป็นส่วนราชการ แต่ทั้ง 2 ลักษณะก็เป็นของรัฐ ไม่ใช่เอกชน ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจึงเลือกถ้อยคำที่จะใช้ด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้สื่อความไปในทางที่ว่ามหาวิทยาลัยกำลังปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นเอกชน จึงมีคำนี้ขึ้นมา และมาตัดคำว่า “บาล” ออก กลายเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพราะฉะนั้นในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจะไม่มีคำว่าในกำกับของรัฐบาล แต่พระราชบัญญัติฉบับเดิม เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ผมจำได้มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ก็ยังมีคำว่า “กำกับของรัฐบาล” อยู่ เพราะเราไปใช้คำที่เขาตัดสินกันไว้ในปี พ.ศ. 2543 แต่ใหม่สุดเรียกว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” แต่ปัญหาก็มีอย่างนี้ถ้าตั้งใหม่ ก็เรียกมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเก่าซึ่งเป็นส่วนราชการอยู่จะปรับเปลี่ยนมาเป็นแบบนี้ โดยเอาคำว่านอกระบบมาแล้วก็เขียนคำเต็มคือ “นอกระบบราชการ” เพราะฉะนั้นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ไม่อยู่ในระบบราชการจะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบได้อย่างไร ต้องเรียกอย่างเดียวว่า “ในกำกับของรัฐ” เพราะไม่เคยอยู่ในระบบราชการ เกิดมาก็อยู่ในรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับ ในขณะที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีอยู่ระบบราชการมาก่อน เมื่อมีความพร้อมก็บอกว่าจะออกนอกระบบ ดังนั้นคำว่า “นอกระบบ” ก็เลยกลายเป็นคำที่มีการกล่าวถึงกันมากในระยะหลัง ซึ่งผมไม่ชอบคำนั้น เพราะผมถือว่าทุกอย่างมันมีระบบหมด ระบบในตัวของมันจะเป็นอย่างไรก็อีกเรื่องหนึ่ง คำว่านอกระบบหรือในระบบ ผมไม่เห็นด้วย แต่จริงๆ ชื่อที่เป็นทางการมีกฎหมายรองรับแล้วคือ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”

ฐานคิดและความเป็นไปได้ในการดำเนินการ



มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยที่มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สมัยนั้นผู้ที่ได้รับผิดชอบการจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็ถกเถียงกันตั้งแต่สมัยนั้นว่า จะให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ หรือจะให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่เป็นส่วนราชการ ตอนจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นเสียงข้างมากเลือกที่จะเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็น

ราชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็เกิดขึ้นในฐานะมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ แต่ความคิดที่ศึกษากันมา และเป็นประสบการณ์ของผู้บุกเบิกสมัยนั้นก็ เป็น 2 ฝ่าย เพียงแต่ว่าอิทธิพลของระบบราชการมีอยู่สูง ก็ทำให้คนส่วนใหญ่เลือกเช่นนั้น เมื่ออาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปัจจุบันก็นอกระบบแห่งแรกของประเทศไทย เพราะมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ เป็นมหาวิทยาลัยตลาดวิชาที่มีพระราชบัญญัติปกครองตนเองอยู่ บุคลากรก็ไม่ได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการ จนกระทั่งการเมืองมาจับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เข้าไปอยู่ในระบบราชการที่หลัง เพราะฉะนั้นผมไม่ขอรับเครดิตว่ามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกในประเทศไทย จริงๆ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นมาก่อน แต่น่าเสียดายที่ว่า มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รับอิทธิพลทางการเมืองสูงมากจนกระทั่งเขาเอานักการเมืองไปเป็นอธิการบดีไปๆ มาๆ ก็ทำให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เข้ามาสู่ระบบราชการ เรื่องนี้คงต้องทบทวนกันในเชิงสภาพปัญหาของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

ในเส้นทางการผลักดันแนวคิด “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ซึ่งกว่าจะได้มาซึ่ง “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” แห่งแรก มีกระบวนการที่สำคัญและท้าทายอย่างยิ่งก็คือ การผลักดันแนวคิดเรื่อง “มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี” ควบคู่กับการเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” ซึ่งทั้งสองแนวคิดล้วนเป็น “ของใหม่” ของการอุดมศึกษาไทยทั้งสิ้น เมื่อแรกตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีขึ้นมา ฐานคิดเรื่องการเป็นมหาวิทยาลัยที่มีการปกครองตนเองอิสระ หรือ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” นั้นชัดเจนตั้งแต่ต้น โดยการวางระบบงานด้านต่างๆ นั้น ได้จัดวางให้สะท้อนหลักการของความคล่องตัว มีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นในการดำเนินภารกิจ ซึ่งหลักคิดทั้งหมดนั้นล้วนเป็นมรดกตกทอดมาตั้งแต่กระแสความพยายามในการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ซึ่งมีมาก่อนหน้านั้นนานนับ 3 ทศวรรษ ตั้งแต่การประชุมเรื่องการบริหารมหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2506 เรื่อยมาจนถึงการสัมมนามหาวิทยาลัย รวม 3 ครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2513 จนได้ข้อสรุปที่นำไปสู่การเรียกร้องต่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ในขณะนั้น ได้มอบสถานภาพเชิงบริหารที่เป็นอิสระจากรัฐบาลแก่มหาวิทยาลัย คล้ายกับระบบ University Grant Commission (UGC) ของอังกฤษ ซึ่งต่อมาได้มีการประนีประนอมทางเลือกแบบ “กึ่งอิสระ” โดยมีการก่อตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในปี พ.ศ.2515 เป็นหน่วยงานระดับภูมิภาคที่ดูแลกิจการอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะในที่สุด

การประยุกต์หลักการสู่แนวปฏิบัติ

จากแนวคิดและหลักการของการของการนำมหาวิทยาลัยมาสู่สถานะที่เรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีมหาวิทยาลัยที่ได้นำหลักการและแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มาดำเนินการอย่างแท้จริง จากกรณีของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

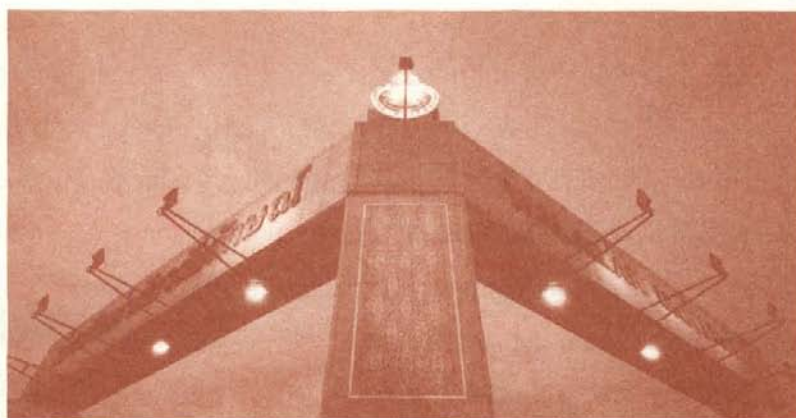
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ประกาศว่า “จัดระบบบริหารแบบรวมบริการ ประสานภารกิจ” ขยายความว่า มหาวิทยาลัยจะเข้าร่วมใช้ทรัพยากร บุคลากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ถ้ามว่าการจัดระบบและกระบวนการบริหารแบบนี้จัดยังไง กระบวนการบริหารนี้ ระบบเดิมเราต่างคนต่างมีของใครของมัน ไม่ได้ร่วมใช้ประโยชน์ ตึกกว้างไม่ให้ใครใช้ ถ้าเป็นของคณะก็คิดว่าถ้าจับมารวมกันในบางเรื่องแล้วใช้ร่วมกันจะลงทุนน้อยกว่ารีเปล่า ใช้คัมรีเปล่า บริการจะดีอยู่หรือไม่ เช่น อาคารเป็นอาคารเขียนรวมหมด ศูนย์เครื่องมือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมหมดอะไรทำร่วมกันได้แล้วถูกกว่า มีประสิทธิภาพสูงกว่า นี่คือหลักของรวมบริการประสานภารกิจยกเป็นตัวอย่างเท่านั้น ถ้ามว่าถ้าเป็นระบบราชการทำได้หรือไม่ ทำไม่ได้ เพราะงบประมาณกำหนดให้แยกเป็นคณะแยกแม้แต่ภาควิชา แล้วมหาวิทยาลัยไม่ใช้งบประมาณไปตามนั้นก็ไม่ได้ แต่ถ้าเป็นระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำได้เพราะมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดูแลเอง ตรงนี้เป็นหัวใจของความสำเร็จนะ เรื่องการจัดระบบและกระบวนการบริหารระบบงานวิชาการ เป็นแบบที่เรียกว่า Multi Disciplinary สหวิทยาการ พหุวิทยาการ

โอนการทำงานคาบเกี่ยวหลายสาขา ผมก็บอกอย่างซุซุบะที่ญี่ปุ่น เริ่มมานานแล้วจัดการเรียนการสอนแบบ Cluster ทั้งนี้ Cluster คือเอาสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกันแล้วมาจัดกลุ่มรวมกัน แล้วเลิกคิดแบบเป็นคณะ เป็นภาควิชา ระบบงานวิชาการก็ไม่ได้หมายความว่าเมื่อปรับเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วมหาวิทยาลัยก็ยังเอาโครงสร้างวิชาการอย่างเดิมมา บางรูปแบบอาจจะดีแล้วก็ได้ ผมไม่ได้บอกอย่างเดิมมันแยทั้งหมด แต่มันจะแยที่สุดถ้าไม่คิดอะไรเลยนอกจากทำอย่างเดิม แล้วก็บอกข้าพเจ้าออกนอกระบบเรียบร้อยแล้ว


ระบบงบประมาณการเงินและทรัพย์สิน หัวใจเลยครับ ความไม่คล่องตัวของมหาวิทยาลัยในระบบราชการมี 2 ลักษณะ คือเรื่องบุคคลากรกับเรื่องการเงินและทรัพย์สิน เมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ระบบการเงินและทรัพย์สินมหาวิทยาลัยสามารถจัดได้เอง เพียงแต่ไม่ให้ทุจริต เพราะเป็นเงินของรัฐ และยังมีหน่วยงานตรวจสอบการดำเนินงานอยู่ มหาวิทยาลัยต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ แต่มาจัดให้มีความสำคัญและจัดให้การใช้จ่ายเกิดประโยชน์สูงสุดด้วยการวางระบบของมหาวิทยาลัย

ระบบบริหารงานบุคคล เป็นหัวใจเพราะปัจจัยแห่งความเป็นเลิศจะอยู่ที่ระบบบริหารงานบุคคลเป็นอันดับ 1 แล้วบัดนี้ มีการเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถจัดระบบบริหารที่เป็นของตนเอง รวมไปถึงเรื่องบริหารงานบุคคล

ระบบการจัดการทั่วไป เป็นระบบ General Management



“ผมถือว่าการก่อกำเนิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการปฏิรูปการบริหารมหาวิทยาลัยครั้งใหญ่ ที่จะช่วยให้มหาวิทยาลัยบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการได้เร็วขึ้น ผมไม่ได้พูดว่าอยู่ในระบบราชการแล้วเป็นเลิศไม่ได้นะ แต่มันใช้เวลายาว ถ้าจะ Shortcut ให้ความคล่องตัว ให้ความเป็นอิสระ ให้มหาวิทยาลัยบริหารจัดการตนเองมันจะเร็วขึ้น เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบและครบกระบวนการที่ท้าทายความสามารถของผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่ง เมื่อท้าทายแล้วถามว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับจะต้องมีความสามารถ มีสมรรถนะ มีภาวะผู้นำ และบทบาทหน้าที่หลักในการพัฒนามหาวิทยาลัยในกำกับอย่างไร”



นอกจากนี้จากความพยายามมากกว่า 40 ปีในการดำเนินการให้มหาวิทยาลัยเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” นั้นทำให้ขณะนี้มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสิ้น 13 มหาวิทยาลัยดังนี้

1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
2. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
3. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
4. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
5. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
6. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
7. มหาวิทยาลัยมหิดล
8. มหาวิทยาลัยบูรพา
9. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
10. มหาวิทยาลัยทักษิณ
11. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
12. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
13. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

และยังมีมหาวิทยาลัยที่กำลังดำเนินการในปัจจุบันเพื่อจะนำให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง