



เอกสารประกอบการพิจารณา
เรื่อง มหาวิทยาลัยนอกระบบ

จัดทำโดย

นางสาวสุภาพร อัจฉเดช วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา

สำนักกรรมการ ๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

หน้า

สารบัญ	ก
๑. ความเป็นมาเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยนอกระบบ	๑
๒. มหาวิทยาลัยนอกระบบในปัจจุบัน	๑
๓. สภาพการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ	๒
๔. ข้อดีและข้อเสียของมหาวิทยาลัยนอกระบบ	๔
๕. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว	๕
๖. บทความที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยนอกระบบ	๑๒
บรรณานุกรม	๒๑

เอกสารประกอบการพิจารณา

เรื่อง มหาวิทยาลัยนอกระบบ

.....

๑. ความเป็นมาเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยนอกระบบ

แนวความคิดที่จะนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบนั้น มีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งผู้บริหารและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้ยื่นหลักการต่อ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ไม่ได้รับการเห็นชอบ เพียงแต่ได้มีการจัดตั้ง "ทบวงมหาวิทยาลัย" ขึ้น เพื่อดูแลมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แทน "สำนักนายกรัฐมนตรี" ดังนั้น ในยุคนี้ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงได้ย้ายไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จากเดิมที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบของระบบราชการเช่นเดิม ซึ่งทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงได้มีความพยายามที่จะนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการเรื่อยมา

และในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ นโยบายการออกนอกระบบก็ได้เป็นข้อตกลงหนึ่งที่ผูกพันกับสัญญาการกู้ยืมเงินกับ IMF โดยมุ่งหมายของรัฐบาลเพื่อลดงบประมาณในส่วนราชการที่สามารถเลี้ยงตนเองและบริหารงบประมาณเองได้ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เริ่มมีการเสนอให้มหาวิทยาลัย หรือคณะฯ ที่ตั้งขึ้นใหม่ "ออกนอกระบบ" ราชการ และมีการหยุดรับข้าราชการพลเรือนเข้ามาในมหาวิทยาลัยรัฐเดิมทั้งหมด ตำแหน่งที่บรรจุเข้ามาใหม่ เรียกว่า "พนักงานมหาวิทยาลัย" ซึ่งมีกรอบเงินเดือนและสวัสดิการแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนเดิม และหากผู้ที่เกษียณราชการไปให้ตำแหน่งและเงินเดือนนั้นเปลี่ยนเป็นตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งเริ่มบรรจุใหม่เท่านั้น

๒. มหาวิทยาลัยนอกระบบในปัจจุบัน

ในประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษา ในกำกับ ๑๖ แห่ง ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบราชการหรือไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยในจำนวนนี้มี ๖ แห่งที่เป็นสถาบันในกำกับของรัฐบาลตั้งแต่ก่อตั้ง ส่วนที่เหลือนั้นเป็นสถาบันในกำกับของรัฐบาลโดยการแปรสภาพด้วยผลของกฎหมาย จำนวน ๑๐ แห่ง ดังนี้

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพด้วยผลของกฎหมาย

๑. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
๒. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
๓. มหาวิทยาลัยทักษิณ
๔. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๕. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
๖. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
๗. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
๘. มหาวิทยาลัยมหิดล
๙. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๑๐. มหาวิทยาลัยบูรพา

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย

๑๑. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย) และ
เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรก

๑๒. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย)

๑๓. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย)

๑๔. มหาวิทยาลัยพะเยา (ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย)

๑๕. มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร (ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย)

๑๖. สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา (ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งสถาบัน)

๓. สภาพการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ

การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบเริ่มมีความพยายามนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบอีกครั้งตั้งแต่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แต่มีการคัดค้าน ดังนั้น จึงยังไม่มี การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบในช่วงนี้ ต่อมาในสมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ โดย ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน รัฐมนตรีศึกษาธิการ ก็ได้เสนอ ครม.และ สนช. ให้ผ่านร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ของแต่ละมหาวิทยาลัย ตามลำดับดังนี้

๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ประชุม ครม.ได้เห็นชอบร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของ ๓ มหาวิทยาลัยตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,ร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยทักษิณ และร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ส่วนร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยขอนแก่น ยังไม่ผ่านความเห็นชอบ

๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙ รัฐมนตรีศึกษาฯ เสนอที่ประชุม ครม.ให้เห็นชอบร่างกฎหมายการออกนอกระบบของอีก ๓ มหาวิทยาลัย ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ,ร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยนเรศวร และ ร่าง พ.ร.บ.สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ประชุม สนช. ได้พิจารณาและเห็นชอบในหลักการร่างกฎหมายการออกนอกระบบของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , มหาวิทยาลัยทักษิณ และ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ตามที่ ครม.เสนอแล้ว โดยไม่มีผู้คัดค้าน จากนั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อแปรญัตติใน ๗ วัน

๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ รัฐมนตรีศึกษาธิการ เสนอ ครม.เพื่อเห็นชอบให้มหาวิทยาลัยอีก ๔ แห่งออกนอกระบบ ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยมหิดล ,มหาวิทยาลัยศิลปากร ,มหาวิทยาลัยบูรพา และมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี โดยมหาวิทยาลัยศิลปากรและมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี นำร่างกลับไปพิจารณาใหม่

๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ประชุม สนช.ได้มีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ด้วยมติ ๑๑๔ ต่อ ๑ เสียง

๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ สนช.ได้มีการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ ๕๐/๒๕๕๐ โดยนายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นประธาน ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ด้วยมติเห็นด้วย ๙๘ เสียง ไม่เห็นด้วย ๓ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนน ๒ เสียง

๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ สนช.ได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. มีมติ ประกาศใช้ร่าง พ.ร.บ.ของ ๓ สถาบัน เป็นกฎหมาย ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ นายสุเมธ แย้มมนุญ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) เปิดเผยว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ได้ทำหนังสือถึงสถาบันอุดมศึกษา ๙ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (มก.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มธ.) มหาวิทยาลัยขอนแก่น(มข.) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (มอ.) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (มศว) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ (มจ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง(มร.) และ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต(มสด.) เพื่อขอคำยืนยันว่า จะให้สกอ.เสนอเรื่องให้นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) พิจารณาเห็นชอบในการเสนอร่างพ.ร.บ.ขอเปลี่ยนแปลงสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือออกนอกระบบหรือไม่ก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี (ครม.)

๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ รศ.นพ.กำจร ตติยกวี รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) กล่าวว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา(สกอ.) จึงได้ทำหนังสือสอบถามไปยังมหาวิทยาลัย ๑๔ แห่ง ที่ได้ส่งร่างพ.ร.บ.ออกนอกระบบมาที่สกอ.ว่ายังยืนยันออกนอกระบบหรือไม่ จนถึงขณะนี้ไม่มีมหาวิทยาลัยที่ยืนยันกลับมาแล้วว่าจะออกนอกระบบระบบ จำนวน ๔ มหาวิทยาลัยคือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ทั้งนี้ สำหรับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ขอรอให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาออกนอกระบบอีกครั้ง สำหรับมหาวิทยาลัยนเรศวร ขอยกเลิกร่างดังกล่าว มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และสถาบันพัฒนบริหารศาสตร์หรือนิด้า ขอนำร่างกลับไปปรับปรุงใหม่ ส่วนมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ขอฟังนโยบายจากรัฐบาลอีกครั้ง มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ขอชะลอร่างออกไปก่อน และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ยังไม่ส่งเรื่องกลับมา ทั้งนี้ สกอ.จะทำหนังสือแจ้งไปยังรมว.ศธ. เร็วๆนี้ว่ามีมหาวิทยาลัยใดบ้างขอยืนยันออกนอกระบบพร้อมเหตุผล เพื่อรมว.ศึกษาธิการ พิจารณาและเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาขอสภาผู้แทนราษฎรส่วนสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ มีร่างพระราชบัญญัติของสถาบันอยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติ อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีรับหลักการแล้ว อยู่ระหว่างเสนอคณะรัฐมนตรี อยู่ระหว่างการพิจารณาของมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ... สนข.รับในหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ... สนข.รับในหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.

สาระสำคัญที่แตกต่างจาก พ.ร.บ. เดิม ซึ่งพบในร่าง พ.ร.บ. ที่ออกนอกระบบมักเกี่ยวข้องกับลักษณะการบริหารหน่วยงาน ที่มาของผู้บริหาร เรื่องการบริหารรายได้ และมีการระบุว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะไม่ใช่ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น เมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสมบูรณ์อย่างเป็นทางการ จากนั้นสถานภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยจะได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ และข้าราชการมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานได้ ภายในระยะเวลา ๙๐ วัน และ ไม่เกิน ๔ ปี และจะไม่มีข้าราชการเพิ่มจำนวนขึ้นอีกตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๗๘ ของพระราชบัญญัติฯ

การวิพากษ์วิจารณ์การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบนั้น เป็นประเด็นขัดแย้ง มีการล่ารายชื่อคัดค้าน จนกระทั่งวาระสุดท้ายของการพิจารณาใน สนช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรรมการสภาคณาจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับ ผศ.นพ.ศุภย์ สิทธิสมวงศ์ ในฐานะกรรมาธิการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คัดค้าน สนช. ในการผ่านร่าง พ.ร.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ....อย่างเร่งรีบโดยไม่ฟังเสียงประชาคมจุฬาฯ นอกจากนี้ยังเกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งนักวิชาการ นักการศึกษา รวมถึงนิสิต นักศึกษา ประชาชนโดยทั่วไป โดยประเด็นที่วิพากษ์วิจารณ์นั้นจะวิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อเสียของการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบดังนี้

๔. ข้อดีและข้อเสียของมหาวิทยาลัยนอกระบบ

ข้อดี

เพื่อเกิดความคล่องตัวในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น

เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

มหาวิทยาลัยสามารถเปิดหลักสูตรเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้

สวัสดิการของบุคลากรในมหาวิทยาลัยเทียบเท่าเอกชน

ข้อเสีย

ค่าเล่าเรียนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นการตัดโอกาสทางการศึกษาของผู้มีรายได้น้อยทางอ้อม

คณะหรือหลักสูตรที่ไม่คุ้มทุนในการเปิดสอน อาจจะต้องปิดตัวลง

การบริหารงานของฝ่ายบริหารอาจจะไม่โปร่งใส ตรวจสอบได้ยาก

เนื้อหาของร่าง พ.ร.บ. มีลักษณะเป็นกฎหมายบริหารจัดการทรัพย์สินที่ดิน ไม่ได้เป็นการบริหารจัดการการศึกษาแต่อย่างใด มีบางมาตราใน พ.ร.บ. เช่น ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่ามีเนื้อหาและกระบวนการพิจารณาขัดและไม่ชอบกฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เช่น มาตรา ๑๖ ในร่าง พ.ร.บ.จุฬาฯว่าด้วยบุคคลสามารถยกความขึ้นเป็นข้อเรียกร้องต่อสู้ในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่ได้ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๒) ว่าด้วยเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานในการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ และบางมาตรายังมีผลกระทบต่อสถานภาพของสถาบันการศึกษาในพระนาม “จุฬาลงกรณ์” อย่างร้ายแรง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่ดินอันเป็นที่พระราชทรัพย์แก่จุฬาฯ ให้เป็นที่ตั้งทำการและหาประโยชน์เพียงเพื่อจรรโลงการศึกษา มิใช่มุ่งหวังให้แสวงผลประโยชน์ทางธุรกิจและการค้าเป็นสำคัญ แต่ร่าง พ.ร.บ.จุฬาฯ จะมีผลทำให้จุฬาฯ เปลี่ยนแปลงไปเป็นสถาบันการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจการค้าควบคู่กับการศึกษา โดยอาศัยที่ดินพระราชทานเป็นเครื่องแสวงผลประโยชน์ มาตราบางมาตราในร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ มีบทบัญญัติรองรับให้จุฬาฯ สามารถลงทุน ร่วมลงทุนร่วมกับบุคคลอื่นตั้งนิติบุคคล รวมทั้งกู้ยืมฯ ซึ่งเป็นภาวะเสี่ยงอย่างยิ่ง

๕. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในการประชุมคณะกรรมการการศึกษา ครั้งที่ ๔๑ วันพุธที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ พิจารณาการศึกษาเรื่องร้องเรียน เรื่องการเปลี่ยนสถานภาพการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และการเปลี่ยนสถานภาพ “ข้าราชการ” เป็น “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “พนักงานมหาวิทยาลัย”

ประธานคณะกรรมการการศึกษา กล่าวสรุปว่า เดิมมหาวิทยาลัยของรัฐ เจ้าหน้าที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต่อมาเมื่อมีกฎหมายเปลี่ยนแปลงสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบ ซึ่งมี ๒ ลักษณะ คือ มหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นต้น และมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และทำให้สถานภาพของข้าราชการมีการเปลี่ยนแปลงเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้าราชการ และมีปัญหาการร้องเรียน กรณีข้าราชการที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยได้รับสิทธิประโยชน์น้อยกว่าเดิม คณะกรรมการจึงได้เชิญหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อมูล ข้อเท็จจริง รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ผู้มาชี้แจง ได้ชี้แจงข้อมูล ข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการ โดยสรุปดังนี้

นายจร จิตสุขุมมงคล รักษาการที่ปรึกษาด้านระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

การเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีทั้งหมด ๑๖ แห่ง และมหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นใหม่โดยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มี ๔ แห่ง ประเด็นที่เป็นปัญหา คือ เมื่อปี ๒๕๔๑ ได้มีการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน ๘ มหาวิทยาลัย เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยบูรพา เป็นต้น ในกฎหมายพยายามเขียนเพื่อคุ้มครองสิทธิของข้าราชการให้ไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นส่วนราชการแล้ว ในส่วนบุคลากรโดยหลักก็ควรเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ระบบกฎหมายเขียนโดยให้ใช้หลักความสมัครใจและหลักคุ้มครองสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าเดิม ซึ่งทั้ง ๘ มหาวิทยาลัยนั้น โดยภาพรวมในขณะนี้ มีข้าราชการที่เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยด้วยความสมัครใจประมาณ ๖๐ - ๗๐ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมหาวิทยาลัยทั้ง ๘ แห่ง ไม่มีข้อร้องเรียนมายัง สกอ.

ในส่วนที่มีการร้องเรียนมายัง สกอ. คือ พนักงานมหาวิทยาลัยที่สังกัดมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการสังกัดทบวงเดิม เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอีกกลุ่มหนึ่ง เรียกว่า มหาวิทยาลัยกลุ่มใหม่ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ซึ่งเป็นส่วนราชการทั้งหมด ปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี ๒๕๔๑ และปี ๒๕๔๒ รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อัตรากำลังของข้าราชการว่างลงไม่ว่ากรณีใด ๆ ตาย ลาออก เกษียณ ให้อยุบอัตรานั้น และให้สำนักงบประมาณจัดเงินอุดหนุนแต่ละอัตรตามคุณวุฒิและบวกด้วย ๑.๕ หรือ ๑.๗ มาให้มหาวิทยาลัยนำไปวางระบบพนักงานมหาวิทยาลัย ระบบบริหารงานบุคคลเอง ซึ่งมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการสร้างระบบบริหารงานบุคคลด้วยตัวเอง สามารถดำเนินการบริหารจัดการไปได้ แต่ที่เป็นปัญหา คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยกลุ่มใหม่ มีการใช้มติ ครม. กับมหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล อัตราราชการว่างลง ให้อยุบ และให้สร้างระบบพนักงานมหาวิทยาลัยเอง

ในขณะเดียวกัน การเติบโต การขยายจำนวนนักศึกษาจำนวนมากขึ้น ต้องใช้อาจารย์มากขึ้น อัตรากำลังที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอ ซึ่งในปี ๒๕๕๐ รัฐบาลมีการจัดสรรอัตราพนักงานในมหาวิทยาลัยกลุ่มนี้จำนวนมาก และการจัดสรรเงินอุดหนุนใช้หลักเกณฑ์เดียวกับมหาวิทยาลัยกลุ่มเก่า คือ ๑.๕ และ ๑.๗ เพื่อส่งเงินตามกรอบอัตรากำลังที่เพิ่มให้ไปยังมหาวิทยาลัยกลุ่มใหม่ด้วย แต่เมื่อจัดสรรงบประมาณตามจริงแล้วไม่ได้ตามนั้น แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับมหาวิทยาลัยที่มีนักศึกษาจำนวนมากและสามารถบริหารจัดการได้จากอัตรากำลังที่มีอยู่ ก็จะไม่มีปัญหาและเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต แต่มหาวิทยาลัยบางมหาวิทยาลัยยังไม่มีความพร้อม โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏขนาดเล็กหรือขนาดกลาง จะเกิดปัญหาในการบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในยุคหลัง ๙ ฉบับ จะเขียนเหมือนกันทุกฉบับ โดยเฉพาะในเรื่องเงินเดือน เมื่อรัฐปรับให้ข้าราชการแล้วให้ปรับให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย แต่ในความเป็นจริงเมื่อปรับให้ข้าราชการแล้ว ไม่ได้ปรับให้พนักงานมหาวิทยาลัยเลย ทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ได้รับการสนับสนุนในส่วนนี้ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ของบประมาณในส่วนนี้ให้โดยตลอด แต่ไม่ได้รับการตอบรับ โดยเฉพาะนโยบาย ๑๕,๐๐๐ บาท ทำให้เกิดกระทบต่อระบบพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเช่นเดียวกัน เนื่องจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการจูงใจให้คนดีคนเก่งเข้ามาเป็นอาจารย์ และต้องปรับเงินเดือนในการจ้างให้สูงกว่าข้าราชการ ซึ่งเมื่อรัฐปรับเงินเดือนข้าราชการ มหาวิทยาลัยก็ต้องปรับตามแต่เนื่องจากไม่มีงบประมาณที่จะสนับสนุน แม้กฎหมายจะกำหนดให้รัฐบาลสนับสนุน แต่รัฐบาลก็ไม่ได้สนับสนุนงบประมาณในส่วนนี้

สำหรับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จะกระจายอำนาจให้สภามหาวิทยาลัยวางระบบได้เอง ซึ่งจะมีทั้งข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อมีการขึ้นเงินเดือนราชการข้าราชการของมหาวิทยาลัยก็ได้ขึ้น แต่พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้ขึ้นด้วย ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้มีการประสานของบประมาณไปโดยตลอดทั้งในส่วนของพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งในส่วนนโยบาย ๑๕,๐๐๐ บาท เพิ่งจะได้รับในเดือนกันยายนนี้ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการกับมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก

ในส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏ พนักงานมหาวิทยาลัยมี ๒ ประเภท คือ ประเภทได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณอุดหนุนทั่วไป ซึ่งจะมีความมั่นคงพอสมควร และประเภทได้รับเงินเดือนจากรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีความพร้อม ความแตกต่าง ความหลากหลาย ทำให้เกิดปัญหาตามมา

สำหรับการจ่ายค่าตอบแทนให้พนักงานมหาวิทยาลัย ๑.๗ เท่า หรือ ๑.๕ เท่า ทั้งในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยของรัฐ รัฐจะสนับสนุนเงิน ๑.๕ สำหรับสายสนับสนุน และ ๑.๗ สำหรับสายผู้สอน โดยจะส่งเงินก่อนมาให้ แล้วให้มหาวิทยาลัยนำไปบริหารจัดการเอง เมื่อรัฐบาลปรับเงินเดือนปริญญาตรีเป็น ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่ง ๑.๕ หรือ ๑.๗ ก็ต้องปรับขึ้นด้วย แต่ในขณะนี้ยังไม่ได้ปรับ ซึ่งจะมีปัญหากับพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ที่ทำงานมาได้ระยะหนึ่ง แต่เงินเดือนยังไม่ถึง ๑๕,๐๐๐ บาท ก็จะต้องดูแลบุคคลเหล่านี้ ซึ่งได้มีการคำนวณและกำลังจะขอของบประมาณไปยังรัฐบาลต่อไปทั้งในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ในส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย รัฐบาลไม่ได้สนับสนุนงบประมาณให้ มหาวิทยาลัยก็ต้องดูแลเอง ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัยในขณะเดียวกัน คนหนึ่งจ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดิน อีกคนจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จึงทำให้เกิดความลักลั่นกัน นอกจากนี้ ในส่วนคณะที่เป็นหน่วยงานในกำกับ เช่น คณะนิติศาสตร์ เป็นหน่วยงานภายในที่จะไม่ใช้เงินงบประมาณ เมื่อมหาวิทยาลัยไปจ้างอาจารย์เหล่านี้จะให้อัตรา ๑.๕ หรือ ๑.๗ แต่เมื่อรัฐบาลปรับเงินเดือนข้าราชการ แต่เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เพียงพอ ทำให้กระทบ

ต่ออาจารย์มหาวิทยาลัยเหล่านี้ โดยเฉพาะในการเปิดหลักสูตรต่าง ๆ มหาวิทยาลัยจะต้องดูว่าจะสามารถบริหารจัดการได้หรือไม่

ในการปรับเงินเดือนปริญญาตรีเป็น ๑๕,๐๐๐ บาท ซึ่งกระทรวงศึกษาได้ของงบประมาณให้ทั้งในส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างจากเงินงบประมาณและพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย แต่ได้รับจัดสรรให้เฉพาะพนักงานที่จ้างจากเงินงบประมาณ ซึ่งถ้าไม่มีการควบคุม กำกับโดยจัดสรรให้เฉพาะตามกรอบงบประมาณแล้ว ถ้ามหาวิทยาลัยไปเปิดหลักสูตรใด รัฐก็ต้องรับภาระงบประมาณเพิ่มมากขึ้นจำนวนมาก และจะทำให้กระทบต่อระบบเงินงบประมาณซึ่งจะไม่สามารถควบคุมการเปิดหลักสูตรของมหาวิทยาลัยได้

หลักการให้เงินเดือน ๑.๕ หรือ ๑.๗ เป็นหลักการที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้ตามกรอบอัตรา เช่น รัฐเห็นว่ามหาวิทยาลัย ควรมีกรอบอัตราอาจารย์ปริญญาเอก จำนวน ๑๐๐ คน รัฐก็จะจัดสรรให้ทั้งก่อนซึ่งในอัตรา ๑๐๐ อัตรานั้น มหาวิทยาลัยจะไม่จ้างทั้ง ๑๐๐ คนก็ได้ แต่สามารถนำเงินที่ส่วนเหลือนั้นไปบริหารจัดการ รวมถึงการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรได้ แต่บางมหาวิทยาลัยจะจ้างเต็มกรอบอัตราทำให้ไม่มีเงินเหลือที่จะดูแลสวัสดิการ จึงทำให้เกิดปัญหา

รองศาสตราจารย์สมเจตน์ ภูศรี รองประธานที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ

การบริหารจัดการของแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏจะมีความแตกต่างกันไป ภายหลังจากที่มติ ครม. ให้อัตราข้าราชการยุบไป และให้เงินอุดหนุนสำหรับจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยมาทดแทนข้าราชการ ซึ่งเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยว่าจะจ้างอย่างไร บางแห่งเมื่อได้เงินอุดหนุนมาก็จ้างในกรอบอัตราที่ตัวเองกำหนดขึ้น ซึ่งแต่ละแห่งกำหนดฐานเงินเดือนแตกต่างกัน จึงมีปัญหว่าพนักงานมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้รับเงินเดือนไม่เหมือนกัน ในส่วนที่ ครม. เพิ่มให้ ๑.๕ เท่า หรือ ๑.๗ เท่า เห็นว่าเป็นการจัดให้มาเพื่อให้เป็นสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยรวมไปด้วย ซึ่งมหาวิทยาลัยบางแห่งนำเงินที่สมทบเพิ่มให้มา ๑.๗ เท่าสำหรับพนักงานสายสอน และ ๑.๕ เท่าสำหรับพนักงานสายสนับสนุน มาเป็นสวัสดิการส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของแต่ละมหาวิทยาลัย ความแตกต่างในส่วนนี้ทำให้พนักงานในแต่ละมหาวิทยาลัยเห็นว่ามีความฐานเงินเดือนและการจ่ายที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ พนักงานมหาวิทยาลัยยังแบ่งเป็นออกเป็น พนักงานที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ ก็จะได้จากฐานเงินเดือนบวก ๑.๗ หรือ ๑.๕ ส่วนพนักงานที่ได้รับเงินเดือนจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ก็จะได้ตามวุฒิการศึกษาที่ประกาศในการคัดเลือก ซึ่งจะขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละมหาวิทยาลัยและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทำให้มีความแตกต่างกัน รวมถึงลักษณะประเด็นปัญหาจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏยังคงต้องการเป็นข้าราชการต่อไป

นายสมภพ เพชรรัตน์ รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรญาณบุรี แทนประธานที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

จากการศึกษาวิจัยความต้องการดำรงสถานภาพในสถาบันอุดมศึกษากลุ่มใหม่ของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษากลุ่มใหม่ พบว่าในมหาวิทยาลัยราชภัฏมีทั้งส่วนที่ต้องการเป็นราชการ ด้วยเหตุผลความมั่นคงขององค์กรและบุคลากร และส่วนที่ต้องการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้มีความเป็นอิสระ

ปัญหาอุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพนักศึกษาที่จบจากมหาวิทยาลัยกลุ่มใหม่ รวมถึงการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษากลุ่มใหม่ ได้แก่ ๑) บุคลากรทั้งปริมาณและคุณภาพ ทั้งสายผู้สอนและสายสนับสนุน ๒) นักศึกษา ซึ่งเป็นตัวป้อนที่มีความแตกต่างกัน และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง

๓) งบประมาณที่จัดให้มีความแตกต่างกันระหว่างมหาวิทยาลัยกลุ่มใหม่กับกลุ่มเก่า ๔) โครงสร้างทางกายภาพ เช่น อาคาร สถานที่ มีความแตกต่างกัน ๕) วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกัน ๖) นโยบายรัฐที่ต้องการให้ออกนอกระบบ แต่ไม่ได้ให้การสนับสนุนเท่าที่ควร ซึ่งเห็นว่ารัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมจำนวน ๑.๕ เท่า คือ ประมาณ ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท ให้แก่กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป นอกจากนี้ ควรมีการยกเลิกมติ ครม. ที่ให้ยุบอัตราข้าราชการ ซึ่งมหาวิทยาลัยที่จะออกนอกระบบก็รับเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ส่วนมหาวิทยาลัยที่ยังไม่พร้อมก็ให้รับเป็นข้าราชการ

ศาสตราจารย์วินัย ปรลมลพกาญจน์ รองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ **แทนประธานที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**

มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เช่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ในขณะนี้ได้รับผลกระทบในเรื่องงบประมาณด้านครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง ซึ่งจะมีการให้มหาวิทยาลัยสมทบด้วย ย่อมจะส่งผลกระทบต่องบประมาณด้านบุคลากรเช่นกัน

การเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งตามมติ ครม. มหาวิทยาลัยจะจ่ายค่าตอบแทนให้พนักงานมหาวิทยาลัย ๑.๗ เท่า หรือ ๑.๕ เท่าของเงินเดือนเดิม แต่มีหลายมหาวิทยาลัยไม่สามารถให้ในอัตรานั้น เนื่องจากต้องกันเงินบางส่วนไว้เป็นสวัสดิการ

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งกฎหมายและพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ กำหนดว่าต้องไม่ด้อยกว่าข้าราชการ แต่ในความเป็นจริงแล้วด้อยกว่าค่อนข้างมาก ซึ่งดำเนินการเรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แตกต่างกันไป

การจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป และในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายการปรับโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้จากรัฐบาล เช่น การปรับฐานเงินเดือนแต่ละครั้ง รวมทั้งการปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนพนักงานที่มีคุณวุฒิตะดับปริญญาตรี ให้ได้รับเงินเดือนรวม ๑๕,๐๐๐ บาท แม้รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ ปี ๒๕๕๖ แก่ผู้ที่จบปริญญาตรี แต่ไม่ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับผู้ที่ทำงานเดิม และเงินเดือนมากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท ทำให้มีผลกระทบอย่างสูง การที่รัฐบาลมีนโยบายการปรับเงินเดือนข้าราชการ ไม่รวมถึงพนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานอย่างมาก ขอเสนอหลักการว่า ในกรณีที่ข้าราชการมีการปรับโครงสร้างหรือฐานเงินเดือน ควรให้นโยบายนี้ครอบคลุมถึงพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย

นายอภิมุข สุขประสิทธิ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในเรื่องอัตราค่าตอบแทนของพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการ จากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น กฎหมายไม่ได้มีปัญหา แต่ปัญหาเกิดจากการบริหารจัดการ โดยเฉพาะปัญหาด้านงบประมาณ ในการจัดสรรงบประมาณ และการใช้งบประมาณ ทั้งในเรื่องรายรับของมหาวิทยาลัยและรายจ่ายของมหาวิทยาลัยที่เพิ่มสูงขึ้น

ที่มาของค่าตอบแทนของพนักงานมหาวิทยาลัย จะมาจาก ๒ ส่วน คือ จากงบประมาณของแผ่นดิน และจากรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งถ้าไม่เพียงพออาจจะต้องมีการจัดสรรเพิ่มเติม

ในส่วนของความก้าวหน้าในตำแหน่งทางวิชาการ กฎหมายไม่ได้มีข้อจำกัดไว้ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย กฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้ที่พนักงานมหาวิทยาลัยสามารถเป็นผู้บริหารในมหาวิทยาลัยได้

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ ได้กำหนดว่า รายได้ของมหาวิทยาลัย มาจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี และรัฐบาลต้องจัดสรรให้โดยตรงและ

เพียงพอต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย และรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินอุดหนุนนั้น ถ้าไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ ให้รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้มหาวิทยาลัยตามความจำเป็น ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้แล้วว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเมื่อมหาวิทยาลัยแสดงความประสงค์ และในมาตรา ๑๓ ได้กำหนดว่ามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ซึ่งมาตรา ๖ ได้กำหนดว่า อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง (๓) กำหนดค่าตอบแทน หรือค่าตอบแทนพิเศษ รวมทั้งสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หมายถึง ทั้งข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยด้วย จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ใช่ข้อขัดข้อง กฎหมายในปัจจุบันมีสภาพบังคับที่เหมาะสมแล้ว แต่ในการดำเนินการ การบริหารจัดการ อาจจะไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่กำหนดขึ้น และในส่วนของมหาวิทยาลัยราชภัฏ จะต้องพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ นอกจากนี้ ในเรื่องมาตรฐานที่แตกต่างกัน สกอ. ควรจะมีการประชุม ชี้แจง ทำความเข้าใจและนำกฎ ระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบันมากำหนดเป็นฐาน และมีการขอความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย ในเรื่องต่าง ๆ ให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องและเหมาะสมเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อไป

นายระวี พรหมหลวงศรี รองประธานเครือข่ายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ร้องเรียนและคณะ

ตามมติ ครม. ได้กำหนดว่าให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้รับการจัดสรรค่าจ้างในอัตรา ๑.๗ เท่า หรือ ๑.๕ เท่า แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕/๑ ได้กำหนดว่า การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ทำให้การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยไม่มีมาตรฐาน ไม่มีฐานเงินเดือน ในส่วนสวัสดิการ เป็นการใช้ระบบประกันสังคมซึ่งดูแลได้เฉพาะตัวเองเท่านั้น เสนอว่าควรมีหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากแต่ละมหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันเป็นอย่างมาก ควรมีความก้าวหน้าในตำแหน่ง นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้การสนับสนุน โดยเฉพาะด้านงบประมาณแก่มหาวิทยาลัยกลุ่มใหม่ เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยของคนยากจน ชาวไร่ ชาวนา ให้มีโอกาสได้ศึกษาในระดับปริญญาเพื่อมีโอกาสในการประกอบอาชีพที่ดีขึ้น

ปัญหาที่มีผลกระทบต่อพนักงานมหาวิทยาลัย

๑. ไม่ได้รับการปรับเงินเดือนตามมติ ครม. ปี ๒๕๔๒ ที่ให้ ๑.๕ หรือ ๑.๗ เท่าของอัตราเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุ ซึ่งในการจ้างจะมีความหลากหลายและแตกต่างกัน รวมทั้งไม่ได้รับการปรับเงินเดือนตามนโยบายการปรับอัตราเงินเดือนของผู้จบปริญญาตรีให้ได้รับเงินเดือนขั้นต่ำ ๑๕,๐๐๐ บาท
๒. เรื่องสิทธิและประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ที่น้อยกว่าระบบราชการ เช่น การใช้ระบบประกันสังคม
๓. ศักดิ์ศรี ความมั่นคงในอาชีพ เสรีภาพทางวิชาการ มีการกลั่นแกล้งในการประเมินผลงาน
๔. อาจารย์มหาวิทยาลัยลาออกไปสอบเป็นข้าราชการครู เกิดการเลื่อนไหลผิดแบบ

ข้อเสนอแนะของเครือข่าย

๑. ควรปรับเงินเดือน ๑.๕ หรือ ๑.๗ เท่าของเงินเดือนข้าราชการแรกบรรจุตามมติ ครม. ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕
๒. ควรกำหนดเกณฑ์กลางเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ของพนักงานมหาวิทยาลัย

๓. ควรมีพระราชบัญญัติสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่ง สกอ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

๔. รัฐบาลควรมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำหรับปัญหาของพนักงานมหาวิทยาลัยจะมีความแตกต่างกันในมหาวิทยาลัยแต่ละกลุ่ม ข้อดีของมหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ค่าตอบแทนของฝ่ายบริหารสูงมากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับบุคลากรอื่น ๆ เป็นอย่างมาก ข้อเสียและเป็นที่น่ากังวล คือ การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยและฝ่ายบริหาร ซึ่งควรจะมีการเลือกตั้งอธิการบดีและกรรมการสภามหาวิทยาลัย หรือใช้กระบวนการตรวจสอบได้โดยบุคลากร นอกจากนี้ สำหรับอัตราเงินเดือน ๑.๕ เท่า หรือ ๑.๗ เท่า ควรเป็นเงินเดือนเพียงอย่างเดียว ในส่วนสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับและสวัสดิการต่าง ๆ ให้จัดไม่น้อยกว่าระบบราชการ

คณะกรรมการได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ สรุปได้ดังนี้

๑. สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรจะต้องปฏิบัติตามมติ ครม. และหาแนวทางเยียวยาแก้ไขปัญหาของพนักงานมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นในขณะนี้ รวมถึงสำนักงบประมาณและฝ่ายบริหารที่จะตั้งงบประมาณให้จะต้องร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๒. ตามหลักการของการออกนอกระบบจะเป็นไปเพื่อการแข่งขันในลักษณะของมหาวิทยาลัยเอกชนหรือองค์กรเอกชน ที่จะมีการแข่งขันในเชิงอุปสงค์ อุปทาน ซึ่งเมื่อมหาวิทยาลัยออกนอกระบบแล้ว บุคลากรในมหาวิทยาลัยอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานราชการและสวัสดิการอาจหายไปบางส่วน ซึ่งการแข่งขันกันเชิงอุปสงค์ อุปทาน จะขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดว่า ถ้าบุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพที่เพียงพอ จะถูกองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มหาวิทยาลัยใดมหาวิทยาลัยหนึ่งหรือบริษัทใดบริษัทหนึ่ง สามารถโยกย้ายหรือเคลื่อนย้ายแรงงานในเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้ด้วยตัวเอง และจะกลายเป็นกลไกที่ทำให้บุคลากรที่ได้รับความเดือนร้อนเหล่านั้นออกไปสู่สถานที่ที่จะรองรับได้ นอกจากนี้ เมื่อออกนอกระบบแล้ว ย่อมไม่มีอะไรที่จะคุ้มครองให้กับบุคลากรที่ประสบปัญหาได้ กรณีเช่นนี้จะมีกรอบมาตรฐานใดบ้างที่จะคุ้มครองหรือตรวจสอบมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบเหล่านี้ว่ามีการบริหารที่ได้มาตรฐานหรือไม่ หน่วยงานราชการมีกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบมาตรฐานมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบแล้วบริหารงานที่ไม่ได้มาตรฐานหรือไม่ อย่างไร

๓. ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ สิทธิประโยชน์ที่ได้รับมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะต้องมีการศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการที่จะคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ที่เสียไปให้กับพนักงานมหาวิทยาลัย รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหากับเรื่องดังกล่าว

๔. สำหรับปัญหาดังกล่าวควรมีความชัดเจนว่าได้รับผลกระทบอย่างไร เนื่องจากมีมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบหลายแห่งที่สามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดีและประสบความสำเร็จ ดังนั้น จะแก้ปัญหานั้นภาพรวมไม่ได้ จะต้องพิจารณาว่าที่ใดมีปัญหาและมีปัญหาในเรื่องใดบ้างที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหานั้น นอกจากนี้ การออกนอกระบบเป็นการให้มหาวิทยาลัยสามารถดูแลตัวเอง บริหารจัดการบุคลากร สามารถแข่งขันในเชิงคุณภาพวิชาการในการดึงดูดนักศึกษา ดึงดูดอาจารย์ที่มีความสามารถเข้ามายังมหาวิทยาลัยได้

๕. สถานภาพของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันนั้น แยกออกเป็น มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่ต้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งกลุ่มเก่าและกลุ่มใหม่ ต่างมีพนักงานมหาวิทยาลัยอยู่ในมหาวิทยาลัย ในส่วนค่าตอบแทนที่มีความแตกต่างกันนั้น แม้จะมีตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยเหมือนกันก็ตาม แต่เนื่องจากกลุ่ม

หนึ่งได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณแผ่นดิน ได้รับ ๑.๕ หรือ ๑.๗ เท่าตามหลักเกณฑ์ แต่อีกกลุ่มได้รับค่าตอบแทนจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละมหาวิทยาลัยว่าจะให้ตามหลักเกณฑ์หรือจะให้ตามวุฒิการศึกษา นอกจากนี้ ยังมีกรณีพนักงานมหาวิทยาลัยประเภทชั่วคราวตามโครงการ ซึ่งจะมีประเด็นปัญหาที่มีความแตกต่างกันไป อีกทั้งในการบริหารจัดการเป็นอำนาจของแต่ละสภามหาวิทยาลัยตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องเดียวกันแต่ก็มีความแตกต่างกัน และเนื่องจากมีหลักการกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามมติ ครม. วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ และวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งจะนำไปใช้กับมหาวิทยาลัยที่ยังไม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย เนื่องจากมีพนักงานมหาวิทยาลัยเช่นกัน และหน่วยงานใดที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับหลักการกลางดังกล่าว และถ้ามหาวิทยาลัยไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการกลางกำหนดไว้ หน่วยงานใดจะเป็นผู้ตรวจสอบติดตาม ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนว่า ขอให้ระบบการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักการกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้ง ๑๐ ข้อดังกล่าว ทั้งนี้ ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่ออกมานั้น จะเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้บริหารมากกว่าที่จะดูแลสิทธิประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้สอนและกลุ่มสายสนับสนุน

๖. วัตถุประสงค์หลักของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ ต้องการให้มหาวิทยาลัยมีสภาพคล่องตัวในการบริหารจัดการ ต้องการให้คนเก่ง คนดี มาเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และการที่ไม่มีกติกากลางเนื่องจากกฎหมายต้องการให้โอกาสมหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นผู้บริหารจัดการ โดยมีเป้าหมายสูงสุดว่า มหาวิทยาลัยจะต้องมีคุณภาพ สร้างแรงจูงใจให้อาจารย์ที่เก่งมาสอนในมหาวิทยาลัย และให้มหาวิทยาลัยมีสภาพคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่กลับเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาหาแนวทางการแก้ปัญหา โดยยังคงให้บรรลุตามวัตถุประสงค์เดิม แต่การจะเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกลับมาเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นไม่สามารถทำได้ ถ้าอะไรยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นต้องดูแลเป็นกรณี ๆ เช่น ผลกระทบจากการประกาศขึ้นเงินเดือนของข้าราชการไม่ครอบคลุมถึงพนักงานมหาวิทยาลัย การจัดสรรเงินเดือนให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยตามมติ ครม. มากกว่าข้าราชการ ๑.๕ เท่า ๑.๗ เท่า

๗. เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีกฎหมายกลาง แต่เป็นกฎหมายเฉพาะมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยาน่าจะครอบคลุมที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่ออกมาก่อนหน้านี้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกัน เกิดความลักลั่นกันของกฎหมาย ซึ่งควรจะมีการศึกษา รวบรวมกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด ว่ามหาวิทยาลัยใดมีความได้เปรียบ เสียเปรียบกันอย่างไร มีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไร ซึ่งถ้ากฎหมายฉบับใดมีความเสียเปรียบก็ควรจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม และต่อไปในอนาคตจะต้องมีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่ารัฐจะดูแลอย่างไร และในส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐ รัฐจะดูแลอย่างไร แต่สำหรับการบริหารจัดการก็เป็นเรื่องของสภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ดูแล

๘. การปรับเงินเดือนข้าราชการ ก็ควรจะมีการปรับให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยด้วย และในส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยที่มี ๒ ประเภท คือ จ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้เงินเดือนต่ำกว่าทำให้เกิดความลักลั่น ทำให้เสียสิทธิมากกว่า ซึ่งมหาวิทยาลัยจะมีการบริหารจัดการอย่างไร นอกจากนี้ ในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างจากเงินงบประมาณ ควรจ้างด้วยอัตราเงินเดือน ๑.๕ เท่า หรือ ๑.๗ เท่า ตามมติ ครม. เป็นอย่างน้อยและควรได้รับสิทธิประโยชน์และ

สวัสดิการไม่น้อยกว่าระบบราชการเดิม ส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งในด้านการบริหารจัดการก็ขึ้นอยู่กับแต่ละมหาวิทยาลัย

๙. เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ควรจะได้มีการสัมมนาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง ในประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาหลักและมีผลกระทบเป็นอย่างมาก ซึ่งคณะกรรมการวิชาการจะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๖. บทความที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยนอกระบบ

มหาวิทยาลัยนอกระบบ

ความคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดขึ้นเมื่อ ๔๗ ปีที่แล้ว (พ.ศ. ๒๕๐๗) เมื่อมหาวิทยาลัยในกลุ่มที่มีอายุก่อตั้งมาหลายสิบปี มีความเห็นร่วมกันว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐควรมีความเป็นอิสระ เพราะตราบใดที่ยังอยู่ภายใต้ระบบราชการ นักการเมืองในฐานะเจ้ากระทรวงยังคงแทรกแซงได้ หรือแม้แต่ข้าราชการในทบวงมหาวิทยาลัยก็ยังล้วงลูกเข้ามาได้ และตราบใดที่การบริหารจัดการไม่เป็นอิสระ ก็ยากที่จะหวังความเป็นอิสระในทางวิชาการ

๑๐ ปีแห่งพัฒนาการ แม้นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นด้วยในมิติเอกภาพการบริหารงานและความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่ประเด็นก็คือ ทำอย่างไรจะออกนอกระบบได้ เพราะผู้บริหารและนักวิชาการในมหาวิทยาลัยโดยลำพัง ไม่มีทางทำให้เกิดผลสำเร็จ ต้องอาศัยนักการเมืองทำให้เป็นจริง เพราะเป็นผู้ออกกฎหมายปลดปล่อยมหาวิทยาลัยเป็นอิสระ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอันพับไป เพราะรัฐบาลคณะปฏิวัติอ้างว่า ยังไม่พร้อมที่จะให้มีการปรับปรุงมหาวิทยาลัยตามแนวคิดดังกล่าว

หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ แม้จะเปลี่ยนจากรัฐบาลคณะปฏิวัติ เป็นรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งแบบไทย ๆ แต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีข้าราชการเป็นกำลังสำคัญก็มีพัฒนาการที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะแผนพัฒนาการศึกษาที่ทบวงมหาวิทยาลัยจัดทำเป็นครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๓๐ นั่นคือแผนพัฒนาอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗)

?สุรนารี? นาร่อง

หนึ่งในหกข้อเสนอแนะของแผนดังกล่าว คือการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ ให้มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการเมื่อแรกตั้ง

?เทคโนโลยีสุรนารี? จังหวัดนครราชสีมา มหาวิทยาลัยแห่งใหม่จึงเกิดพร้อมกับการออกนอกระบบเป็นแห่งแรกเมื่อ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ตามด้วย ?วลัยลักษณ์? จังหวัดนครศรีธรรมราช มหาวิทยาลัยน้องใหม่ในกำกับของรัฐแห่งที่สองเมื่อ ๗ เมษายน ๒๕๓๕

เมื่อแห่งใหม่เกิดได้ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงนำร่างพระราชบัญญัติแต่ละมหาวิทยาลัย ๑๖ แห่ง จาก ๒๐ แห่ง เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ ๒๐ มีนาคม ๒๕๓๕ แต่ไม่สำเร็จ เพราะธรรมชาติที่แตกต่างกันของแต่ละมหาวิทยาลัย และความไม่ชัดเจนของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับหลายเรื่อง อาทิ ระบบบริหารงานบุคคล การสรรหาผู้บริหารระดับต่าง ๆ และโดยเฉพาะงบประมาณที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงจากสิ่งที่มีอยู่แล้วจึงยากกว่าการสร้างขึ้นมาใหม่

มีเพียง ๒ สถาบันในเวลาต่อมาที่ออกนอกระบบพร้อมกันโดยไม่ต้องห่วงเรื่องงบประมาณรายจ่าย คือมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เมื่อ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เพราะเป็นมหาวิทยาลัยสงฆ์ที่สามารถดูแลตนเองได้

๒๕๔๐ ปีเดียวกันนี้เองที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างรุนแรง รัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินภายนอกมาแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของประเทศ และชดเชยงบประมาณรายจ่ายที่ขาดดุล ในขณะที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศได้นำประเด็นการลดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องแบกรับภาระมาเป็นเงื่อนไขในการให้กู้ อาทิ การให้รัฐวิสาหกิจแปรรูป โดยเฉพาะธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ที่ระบุให้มหาวิทยาลัยของรัฐดูแลตนเองในเรื่องที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายในการบริหาร เพื่อแลกกับความเป็นอิสระในการออกนอกระบบ

คณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ ได้มอบหมายให้ทบวงมหาวิทยาลัยดำเนินการ ๒ เรื่อง คือ ๑) ให้มหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบมีอำนาจในการบริหารงบประมาณดำเนินการที่ไม่ใช่เงินเดือน และ ๒) ให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (autonomous university) ภายในปี ๒๕๔๕ และมีอย่างน้อย ๑ แห่ง เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี ๒๕๔๑ แต่ไม่สำเร็จอีกเช่นกัน มีเพียงมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเพียงแห่งเดียวที่ออกนอกระบบตามเงื่อนไข ADB เมื่อ ๖ มีนาคม ๒๕๔๑ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเกิดใหม่ เมื่อ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ นอกนั้น ต่างรอดอุปสรรคและปัญหาของสถาบันที่ออกไปแล้ว

แนวคิดที่รื้อการพัฒนา

มี ๓ เรื่อง ที่มหาวิทยาลัยเก่าวิตกกังวล คือ (๑) สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแค่ไหนในการบริหารงานบุคคล การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เงินเดือนและค่าตอบแทน การวางแผนกำลังคน การพัฒนาบุคลากร ฯลฯ (๒) สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแค่ไหนในการกำหนดระบบบริหารการเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน รวมถึงการวางแผน การจัดหา การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร การกำหนดระเบียบวิธีและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดหา จัดสรรและการใช้ทรัพยากร ทั้งจากงบประมาณแผ่นดินและเงินได้จากแหล่งต่าง ๆ และ (๓) สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแค่ไหนในการอนุมัติหลักสูตร การเปิดสอน หลักสูตร การจัดตั้ง ยุบ เลิกหน่วยงานต่าง ๆ การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาและการดำเนินการทางวิชาการอื่น ๆ ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการและสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานวิชาการของหน่วยงานกลาง

ที่กล่าวมาข้างต้น ?มหิตล? หนึ่งในมหาวิทยาลัยเก่าแก่ใช้เวลา ๑๐ ปีเต็มในการศึกษาสถาบันที่ออกนอกระบบไปแล้ว พร้อมกับเปิดรับฟังความเห็นจากประชาคมเป็นการทั่วไปถึง ๔ ครั้ง ที่ไม่รวมการเปิดช่องทางรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ และศึกษาความเป็นไปได้ของรายรับและรายจ่ายโดยละเอียดของโรงพยาบาลศิริราชและโรงพยาบาลรามาธิบดี เพราะสถานพยาบาลทั้งสองแห่งคือภาระใหญ่หลวงของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะภารกิจในการรักษาพยาบาลประชาชน ถ้าออกนอกระบบ รัฐจะต้องให้เงินอุดหนุนที่เพียงพอและไม่ใช่แค่เงินเดือนบุคลากรเท่านั้น

มหาวิทยาลัยมหิตล จึงได้ก้าวพ้นการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เมื่อ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดย มาตรา ๑๖ (๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิตล พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นหลักประกัน และยังมีวรรคสอง ๑ วรรคสาม วรรคสี่ ๒ และโดยเฉพาะวรรคห้า ๓ ในมาตราเดียวกันกำกับไว้

มหาวิทยาลัยมหิตลจึงเป็นอีกกรณีศึกษาหนึ่งสำหรับมหาวิทยาลัยที่ยังอยู่ในระบบ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ?มหิตล? จะเป็นสูตรสำเร็จแก่ทุกมหาวิทยาลัย

'พะเยา' นื่องใหม่รายล่าสุด

หลังมหาวิทยาลัยมหิตลเปลี่ยนสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีมหาวิทยาลัยที่ทยอยออกจนถึงปัจจุบันอีก ๗ แห่ง แต่ละแห่งต่างก็มีเหตุผลของตัวที่แตกต่างกัน แม้จะลอกกฎหมายจากมหาวิทยาลัยที่ออกไปก่อนมาเป็นของตัว โดยปรับตัวบทกฎหมายบ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ

๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ที่พัฒนาความพร้อมมาตั้งแต่ยังเป็น วิทยาเขตพระนครเหนือ? ในกลุ่มสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า จนเปลี่ยนเป็น ?สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ? ประกอบกับการเติบโตในสายวิทยาศาสตร์เป็นด้านหลัก มีอุปกรณ์การเรียนการสอนที่พร้อมพอ และมีศักยภาพในการขยายบริการทางวิชาการ ประการสำคัญ พ่อแม่ผู้ปกครองรับได้กับค่าเล่าเรียนที่แม้จะสูงกว่าสายสังคม

๙ มกราคม ๒๕๕๑ มหาวิทยาลัยบูรพา ออกนอกระบบแบบที่ถูกมองว่ากฎหมายเป็นของฝ่ายบริหาร ประชาพิจารณ์โดยไม่รับฟังเสียงส่วนใหญ่ของประชาคมคือพ่อแม่ผู้ปกครองของนิสิต จนเกิดการต่อต้าน นิสิตเหมารถมาประท้วงหน้าทำเนียบรัฐบาล แต่ไม่สำเร็จ เพราะมีเพียงนิสิตส่วนน้อยที่ตื่นตัว ส่วนน้อยที่ว่ำนั้นคือนิสิตนิเทศศาสตร์ที่ต้องอยู่กับโลกของข่าวสาร

๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ มหาวิทยาลัยทักษิณ ก็ออกนอกระบบ ที่นี้มีแหล่งกำเนิดเหมือน ?บูรพา? คือมาจากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒด้วยกัน โดย ?บูรพา? เป็นวิทยาเขตบางแสน และที่ ?ทักษิณ? เป็นวิทยาเขตสงขลา แต่คณะวิชาโดยส่วนใหญ่ของ ?ทักษิณ? ยังเป็นสายสังคม ที่นี้จะป็นกรณีศึกษาต่อไปถึงการดูแลตนเองในอนาคต

๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จุฬาฯ คือมหาวิทยาลัยที่น่าจะพร้อมกว่าหลายสถาบัน เพราะมีแหล่งรายได้เลี้ยงตัวเองหลายแห่งอันเปรียบเสมือนขุมทรัพย์ที่ได้มาจากพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ อาทิ สยามสแควร์ ศูนย์การค้ามาบุญครอง และสามย่าน เป็นต้น กระนั้น จุฬาฯ ก็ยังรื้อขออุดหนุนและปัญหาของมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบไปก่อน โดยเฉพาะกรณีศึกษาจากมหาวิทยาลัยมหิดล แล้วจึงตัดสินใจออกตามโดยไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใดออกมาคัดค้าน

๖ มีนาคม ๒๕๕๑ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งรัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายพร้อม ๆ กันกับจุฬาฯ ก็ออกตาม ซึ่งแม้ไม่ได้มีทรัพย์สินเทียบเท่าจุฬาฯ แต่ด้วย (๑) อายุของมหาวิทยาลัยที่มีพัฒนาการทางวิชาการจนมีคณะวิชาและสาขาวิชาครอบคลุมทั้งสายวิทยาศาสตร์และสายสังคม มีคณาจารย์จบปริญญาเอกและมีตำแหน่งทางวิชาการเป็นจำนวนมาก และให้บริการทางวิชาการอย่างกว้างขวางและหลากหลายสาขาวิชา ช่วยให้มหาวิทยาลัยมีรายได้จากด้านนี้เพียงพอที่จะไม่ปรับเพิ่มค่าเล่าเรียนกับนักศึกษา อันทำให้ค่าหน่วยกิตในสายสังคมของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปัจจุบัน สามารถเก็บสูงกว่าบรรดามหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหลายที่ยังอยู่ในกำกับรัฐบาล (๒) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีคณะแพทยศาสตร์และคณะวิชาที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์และสาธารณสุข รวมทั้งโรงพยาบาลขนาดใหญ่ที่ไม่เพียงการดูแลรักษาประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น ยังให้บริการประชาชนภาคเหนือ โดยเฉพาะที่อยู่ตอนบน มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนมากกว่ามหาวิทยาลัยด้วยกันที่ออกนอกระบบ

๗ มีนาคม ๒๕๕๑ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ออกนอกระบบด้วยปัจจัยความพร้อมที่เหมือนกันกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ มหาวิทยาลัยพะเยา เป็นน้องใหม่ที่เกิดพร้อมกับการออกนอกระบบ โดยก่อนหน้านี้เป็นวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยนเรศวร กรณีศึกษาที่น่าสนใจของ ?พะเยา? คือความพยายามตั้งแต่แรกเปิดให้เป็นมหาวิทยาลัยซึ่งมีหลักสูตรทั้งสายวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะแพทยศาสตร์ เกษศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ และสหเวชศาสตร์ อันเป็นคำตอบที่ชัดเจนว่า รัฐยังไม่สามารถสลัดมหาวิทยาลัยพะเยาออกจากอกได้เต็มที่ ยังต้องให้เงินอุดหนุนทั่วไปที่จำเป็น อันไม่ใช่แค่เงินเดือนบุคลากร แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเท่าใดนัก และแม้มหาวิทยาลัยจะคิดค่าเล่าเรียนกับนิสิตที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ (ในระบบ) ได้ แต่ก็ยังไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจอีกเช่นกัน ?พะเยา? จึงป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เพราะมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่มีวรรคใดที่บอกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้เป็นรายปีนั้น ต้องให้ตามที่มหาวิทยาลัย

ตั้งขอไป อันหมายความว่า รัฐบาลจะตั้งให้ไปแค่ไหน และรัฐสภาจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ เป็นสิทธิของรัฐบาลและรัฐสภา ไม่อาจไปบอกว่าต้องให้เท่านั้นเปอร์เซ็นต์ หรือเท่านั้นเปอร์เซ็นต์ มีเพียงพรรคสุดท้าย (พรรคห่า) ที่บอกแต่เพียงว่าถ้ามหาวิทยาลัยหาเงินมาเลี้ยงตัวเองไม่พอ และไม่สามารถหาจากแหล่งใดได้แล้วนั้น แลละ รัฐบาลจึงจะจัดสรรเพิ่มเติมให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

ลิสท่มหาวิทยาลัยในกำกับ

สรุปมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบไปแล้ว คือไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบราชการ หรือไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีทั้งหมดในปัจจุบัน ๑๖ แห่ง ได้แก่

๑. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (๒๙ กรกฎาคม ๒๕๓๓)
๒. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (๗ เมษายน ๒๕๓๕)
๓. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (๑ ตุลาคม ๒๕๔๐)
๔. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย (๑ ตุลาคม ๒๕๔๐)
๕. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (๖ มีนาคม ๒๕๔๑)
๖. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (๒๕ กันยายน ๒๕๔๑)
๗. มหาวิทยาลัยมหิดล (๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐)
๘. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ (๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐)
๙. มหาวิทยาลัยบูรพา (๙ มกราคม ๒๕๕๑)
๑๐. มหาวิทยาลัยทักษิณ (๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)
๑๑. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)
๑๒. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (๖ มีนาคม ๒๕๕๑)
๑๓. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (๗ มีนาคม ๒๕๕๑)
๑๔. มหาวิทยาลัยพะเยา (๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓)
๑๕. มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร (ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย)
๑๖. สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา (ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งสถาบัน)

วันที่ในวงเล็บท้ายชื่อมหาวิทยาลัย คือวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ตามที่ได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา ไม่ใช่วันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งมหาวิทยาลัยเกิดใหม่โดยทั่วไปใช้วันที่ทรงลงพระปรมาภิไธยเป็นวันสถาปนามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (autonomous university) กำลังเป็นที่สนใจในหมู่มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหลาย โดยเฉพาะ ?สวนสุนันทา? ที่ศึกษาที่ใครในกลุ่มรัตนโกสินทร์ แต่ ?สวนดุสิต? ซึ่งศึกษาที่หลังกลับชิงคำสั่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ไปรอที่คณะรัฐมนตรีก่อนหน้า

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ก็คงต้องมาว่ากันใหม่ และคงไม่สายสำหรับ ?สวนสุนันทา? เพราะทราบมาว่าร่างกฎหมายที่มีต้นแบบให้ศึกษามากมายถึง ๑๔ แห่ง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งออกนอกระบบไปเมื่อ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ และ ?พะเยา? มหาวิทยาลัยน้องใหม่ที่เพิ่งออกนอกระบบไปเมื่อ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ นั้น ขณะนี้ร่างเสร็จแล้ว อยู่ที่จะทำประชาพิจารณ์เหมือน ?สวนดุสิต? หรือไม่เท่านั้น

งบอุดหนุน แรงจูงใจ 'นอกระบบ'

ย้อนไปเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใหม่ ๆ ในปี ๒๕๔๐ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีท่าทีเพิกเฉยนโยบายนอกระบบของรัฐบาลมากกว่าจะนำมาใส่ใจ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่มีอายุสถาปนาหลายสิบปี นั้นเป็นเพราะเงื่อนไขติดปลายนโยบายที่แม้ให้ความคล่องตัวในการบริหารจัดการได้เต็มที่ แต่ต้องดูแลตนเองในด้านการลงทุน นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในตอนแรก (มหาวิทยาลัยนอกระบบ: ๑ ภาพรวม) นโยบายออกนอกระบบให้หมดทุกมหาวิทยาลัยภายในปี ๒๕๔๕ จึงเป็นหมัน แต่ก็ทำให้รัฐบาลเข้าใจว่า การปล่อยมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบ แล้วให้งบประมาณที่เป็นเงินเดือนอาจารย์เพียงลำพังเป็นเรื่องเกินวิสัย

จำเป็นต้องได้เงินงบประมาณที่เพียงพอ ไม่ใช่แค่งบประมาณที่เป็นเงินเดือนอาจารย์ อันทำให้มหาวิทยาลัยในระบบทั้งหลายกลับมาให้ความสนใจ โดยใส่เงินอุดหนุนทั่วไปไว้ในกฎหมาย และไม่ใช้ระเบียบการเงินของกระทรวงการคลังและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณ สามารถใช้ระเบียบการเงินของมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเอง เพียงแต่ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มาตรวจสอบบัญชีและการเงินทุกประเภทและถูกรอบปีบัญชีเท่านั้น

แนวคิดดั้งเดิมของรัฐบาลเกี่ยวกับเงินอุดหนุน คือให้แต่งบฯ บริหาร แต่ไม่ให้งบฯ ลงทุน ให้ไปหาเอาเองข้างหน้า ซึ่งหนีไม่พ้นต้องขูดรีดเอาจากนิสิตนักศึกษาผ่านค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จะกลายเป็นสิ่งแปลกปลอมเข้ามา

แนวคิดใหม่ที่จูงใจให้มหาวิทยาลัยของรัฐหันมาชวนช่วยในการออกนอกระบบ นอกจากความคล่องตัวที่อยากทำอะไรก็ได้ (แต่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย) ก็คือ รายได้ที่หาเข้ามาเองโดยไม่ต้องส่งคืนคลัง และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนเหมือนเดิม แม้ไม่มากกว่าเดิม ก็ต้องใกล้เคียงกัน

ที่มารายได้มหาวิทยาลัยนอกระบบ

กฎหมายของมหาวิทยาลัยนอกระบบทั้งหลาย ระบุที่มาของรายได้นอกจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีแล้ว ยังมาจากเงินอุดหนุนและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้ มาจากค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงค่าตอบแทน ค่าเบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย มาจากรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการร่วมลงทุนหรือการลงทุนจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มาจากรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ และมาจากรายได้หรือผลประโยชน์อื่น ซึ่งกล่าวโดยสรุปก็คือ 'ครอบจักรวาล'

'งบเงินอุดหนุน' สำนักงบประมาณอธิบายว่า หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึงเงินอุดหนุนงบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

'เงินอุดหนุนทั่วไป' สำนักงบประมาณอธิบายว่า หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอุดมศึกษาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรม เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น

มหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบยังเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จึงมีสิทธิได้รับเงินงบประมาณประเภทที่ ๔ งบเงินอุดหนุน แบบที่ ๑ เงินอุดหนุนทั่วไป แต่ก็ต้องระบุไว้ในกฎหมาย ดังที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ (๑) หรือแม้แต่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ก็ระบุไว้ในมาตรา ๑๓ (๑)

ประเด็นก็คือ มหาวิทยาลัยนอกระบบจะได้รับเงินอุดหนุนอะไรบ้าง และแค่ไหน เพราะสำนักงบประมาณสงวนสิทธิของตนไว้ว่า รายจ่ายเงินอุดหนุนรายการใดจะเป็นรายจ่ายประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปหรือเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้เป็นไปตามที่สำนักงบประมาณกำหนด

บรรดามหาวิทยาลัยนอกระบบทั้งหลายจึงระบุไว้ในกฎหมายป้องกันไว้ เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กำหนดว่าเงินอุดหนุนทั่วไปตามมาตรา ๑๖ (๑) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และในการพัฒนาการอุดมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย

ไม่เพียงเท่านั้น วรรคต่อไปยังกำหนดว่า ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย

วรรคสองสุดท้ายของมาตรา ๑๖ ตีกันไว้ด้วยว่า รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยเฉพาะวรรคสุดท้ายของมาตราเดียวกันนี้บอกว่า ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย ซึ่งร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ก็ลอกตามกันมา จะต่างกันบ้างก็ตรงถ้อยคำที่ขีดเส้นใต้ไว้ นั่น ? สวนดุสิต? ใช้ถ้อยคำว่า รัฐบาลพึงจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าจำนวนที่จำเป็น ก็เท่านั้น

สำคัญอยู่ที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายและร่างกฎหมายจะระบุไว้ชัดถ้อยชัดคำ แต่ก็ไม่มีคำมั่นสัญญาใด ๆ จาก สำนักงบประมาณ หรือรัฐบาล หรือรัฐสภา ว่ามหาวิทยาลัยนอกระบบของอะไรไป แล้วต้องได้ เพราะงบอุดหนุนทั่วไปไม่ใช่ ? งบลงทุน?

กฎหมายจึงเป็นเพียงเครื่องป้องกันว่าเมื่อออกนอกระบบไปแล้ว ยังอยู่ได้ คือ ? ไม่ตาย? แต่ถ้าอยากโต ก็ต้องใช้ความสามารถของผู้บริหารที่มหาวิทยาลัยโดยสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งให้เข้ามารับผิดชอบ โดยเฉพาะอธิการบดี ที่จะบริหารจัดการอย่างไร หรือจะขายบริการทางวิชาการอย่างไรให้มีลูกค้าเข้ามาเรียน

นั่นหมายความว่า คนเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยนอกระบบต้องไม่ธรรมดา ต้องไม่ใช่แค่เก่งทางวิชาการเท่านั้น ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการองค์กร ประการสำคัญที่สุด ต้องยึดมั่นใน ? ธรรมบริหาร? (good governance) ด้วย

มีคำถามจากผู้ที่ได้เข้าไปอ่านมหาวิทยาลัยนอกระบบใน sunandhanews.com ว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏสามารถออกไปอยู่นอกระบบได้หรือไม่ ผู้เขียนตอบอาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งคุ้นเคยกันไปว่า การเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏไม่ได้หมายความว่า จะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (นอกระบบ) ไม่ได้ ไม่มีกฎกติกาข้อใดห้ามไว้ ตัวอย่างมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ซึ่งมีความเชื่อมั่นว่าองค์กรและคนในองค์กรมีความพร้อม ก็เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ... ไปรออยู่ที่คณะรัฐมนตรี หรืออย่างมหาวิทยาลัยพะเยา ซึ่งออกนอกระบบพร้อมกับวันสถาปนามหาวิทยาลัยจากการเป็นวิทยาเขตหนึ่งของมหาวิทยาลัยนเรศวร ประเด็นจึงอยู่ที่ (๑) เจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ระบุไว้ในกฎหมาย และ (๒) ความพร้อมขององค์กรและผู้บริหาร

เจตนารมณ์ของ "ราชภัฏ"

เจตนารมณ์ท้ายพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตั้งธงให้มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหลายเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น จัดการศึกษาให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและสังคม และสอดคล้องกับนโยบายการบริหารและจัดการการศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อเป็นสถาบันการศึกษาเพื่อคนท้องถิ่น ขณะที่ลักษณะทางประชากรศาสตร์ โดยเฉพาะสถานะทางครอบครัวของคนในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ดังนั้น มาตรา ๙ ของ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงระบุให้ชัดเจนลงไปว่า มหาวิทยาลัยจะปฏิเสธการรับสมัครผู้ใดเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย หรือยุติ หรือชะลอการศึกษาของนักศึกษาผู้ใดด้วยเหตุเพียงว่าผู้นั้นขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงเพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมการศึกษาต่าง ๆ แก่มหาวิทยาลัยมิได้ มาตรานี้จึงมีนัยสำคัญยิ่ง นั่นคืออยากตีมีจันก็เรียน ? มหาวิทยาลัยราชภัฏ? ได้

เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ชี้ให้เห็นภารกิจสำคัญเพื่อคนในท้องถิ่น ระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยทั่วไป โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาเก่าแก่ กับมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ถือกำเนิดมาจากวิทยาลัยครู สถาบันราชภัฏ และมหาวิทยาลัยราชภัฏตามลำดับ

ดังนั้น การอันใดที่จะส่งผลกระทบต่อคนในท้องถิ่น เช่น การออกนอกระบบ อันจะส่งผลต่อไปยังค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคตของบุตรธิดาคนในท้องถิ่น จึงสมควรมีการพิจารณาเป็นลำดับต้น ประการสำคัญที่สุด เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ย้ำเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและสังคมไว้ด้วย

อาจมีผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏที่อยากออกนอกระบบแย้งว่า การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยราชภัฏ เป็นการสัดสร้างเติม ไปสู่ความเป็นอิสระด้วยกฎหมายที่ไม่ใช่ราชภัฏอีกต่อไป ดังนั้นเจตนารมณ์การตอบสนองท้องถิ่นและลูกหลานของคนในท้องถิ่นจึงเปลี่ยนไป

ถ้าการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทำให้ข้อเท็จจริงนี้เปลี่ยนไป ก็สมควรนำเรื่องนี้มาพิจารณากันใหม่ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะ รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จะว่าอย่างไร เพราะออกหรือไม่ออก มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหลายก็ยังใช้เงินภาษีของประชาชน โดยเฉพาะเงินเดือนบุคลากร

ความพร้อมขององค์กรและผู้บริหาร

ความพร้อมขององค์กร เป็นเรื่องใหญ่ที่จะช่วยให้ได้คำตอบว่าถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะออกไปอยู่นอกระบบ ซึ่งอาจมีผู้เห็นว่า ควรออกไปเลย ไม่ต้องรอให้พร้อม เพราะถ้ารอให้พร้อม ก็จะมีคำถามต่อไปว่า เมื่อใดจะพร้อม แค่นี้จึงเห็นว่าพร้อม ประการสำคัญ เมื่อออกไปแล้ว รัฐบาลจะไม่ปล่อยให้ล้ม เงินเดือนบุคลากรไม่ว่าผู้บริหารหรือพนักงาน ไม่ว่าจะสายอาจารย์หรือสายสนับสนุน ก็ยังได้รับเหมือนเดิม แม้เงินอุดหนุนในส่วนของบ.ฯ ลงทุนจะหดหายไปบ้างก็ยังมีอยู่ได้ แต่ข้อเท็จจริง สภาและผู้บริหารมหาวิทยาลัยก็ไม่อาจทำตามใจ เพราะกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) คงไม่ยอมให้ถูกมองว่าเป็นตรายางและคณะรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐสภา ก็คงไม่ผ่านกระบวนการต่าง ๆ จนเป็นกฎหมายให้ออกนอกระบบโดยไม่ผ่านการตรวจสอบความพร้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนผ่านเป็นกฎหมาย ประเด็นจึงอยู่ที่ความพร้อมในมุมมองของผู้ตรวจสอบ กับความพร้อมที่แท้จริงในมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในมหาวิทยาลัย เหมือนและแตกต่างกันในส่วนตัวและแค่นี้จะดูความพร้อมขององค์กรกันในเรื่องอะไรได้บ้างนั้น มีภาพรวมที่อาจนำไปขยายเป็นส่วนย่อยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใช้พิจารณา หรือมองเห็นความพร้อมในเบื้องต้นได้ไม่ยาก จนเกินไปนักเมื่อใช้นักศึกษาเป็นตัวตั้ง เพราะนักศึกษาคือภารกิจสำคัญที่สุดของสถาบันการศึกษา (บางครั้งหรือบ่อยครั้งที่ผู้บริหารและอาจารย์ในสถาบันการศึกษาของรัฐก็มองข้าม โดยมองแต่มุมมองของตน) ที่มหาวิทยาลัยต้องสร้างนักศึกษา (input) เป็นบัณฑิต (output) ที่มี ?คุณภาพ? (ครบถ้วนตามคุณสมบัติของบัณฑิตในสาขาวิชา) ควบคู่กับ ?มาตรฐาน? (การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพคงที่) และยังเป็นตัวบ่งชี้สำคัญของสกอ. ว่าด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญอีกด้วย

๑. ทุกคณะวิชา ทุกหลักสูตร และทุกสาขาวิชา ในมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหลาย ให้สำรวจดูว่ารายวิชาที่นักศึกษาต้องฝึกปฏิบัตินั้น ปัจจุบันมีอุปกรณ์การฝึกที่จำเป็นแก่นักศึกษาแล้วหรือยัง ไม่ต้องครบถ้วนสมบูรณ์ และไม่ต้องถึงขั้นให้นักศึกษาในรายวิชาได้หยิบจับครบทุกคนพร้อมกันในเวลาเดียวกัน เพียงข้อเดี๋ยวนี้อาจได้คำตอบที่ชัดเจนพอแล้วว่า การตั้งธงออกนอกระบบนั้น ผู้บริหารมหาวิทยาลัยนึกถึงตนเองหรือนึกถึงนักศึกษาตามภารกิจที่เป็นส่วนรวม การมีอุปกรณ์การเรียนการสอนในรายวิชาที่มีหน่วยกิตฝึกปฏิบัติเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้บริหารและอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาล้วนทราบดีว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญ อันไม่อาจปฏิเสธได้ ว่าแต่ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในระดับต่าง ๆ ให้ความสำคัญที่ว่านี้ อย่างแท้จริงแค่ไหน

๒. มีสาขาวิชาใดที่จัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ยกเว้นสาขาวิชา ? เพื่อพราง? (ซ่อนเป็นวิชาเอกไว้) เมื่อเทียบสัดส่วนกับนักศึกษาแล้ว ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของ สกอ. อันไม่ใช่เพียงจำนวนอาจารย์ประจำสาขาวิชาตามเงื่อนไขเท่านั้น ปัจจุบัน อันเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏในมหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวนไม่น้อยก็คือ นักศึกษาต่อหมู่เรียนมีมากจนเกินความสามารถอาจารย์ผู้สอนในการรักษาคุณภาพการเรียนการสอน หรือแม้เมื่อมากจนต้องเพิ่มเป็นอีก ๑ หมู่เรียน แต่จำนวนอาจารย์ก็มีได้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วน ข้อนี้ สกอ. มัวแต่ไปเข้มงวดกวดขันกับมหาวิทยาลัยเอกชน แต่มหาวิทยาลัยของรัฐกลายเป็นผู้ผิดเงื่อนไขเสียเอง เมื่อภาระการสอนของอาจารย์เกินตัว ก็เป็นเรื่องยากที่จะทำให้อาจารย์ผู้สอนรักษาคุณภาพและมาตรฐานในการสอนไว้ได้ รวมทั้งเวลาในการทำผลงานทางวิชาการและงานวิจัย

๓. เป็นผลสะท้อนจากข้อ ๑ และข้อ ๒ นั่นคือ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เมื่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีแผนนิยามทางรูปร่างหน้าตา (form) ของมหาวิทยาลัย ไม่ใช่บัณฑิตที่ขายได้ (function) เงินรายได้ส่วนที่มาจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมของนักศึกษา บวกกับงบประมาณแผ่นดิน ก็จะหมดไปกับอาคาร สถานที่ และภูมิทัศน์ต่าง ๆ แต่ไม่ใช่การลงทุนในอุปกรณ์การฝึกปฏิบัติซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการศึกษา และไม่ใช่การลงทุนรับอาจารย์ที่มีคุณสมบัติตรงตามสาขาวิชาและมีวิญญูณแห่งความเป็นครูเข้ามาสร้างนักศึกษาให้เป็นบัณฑิตที่มีคุณภาพ ความจริงมีเครื่องวัดหลายอย่างที่บอกถึงความพร้อมของมหาวิทยาลัยก่อนออกนอกระบบ โดยเฉพาะทัศนคติของผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ กับระบบราชการที่คุ้นเคยกันมาตั้งแต่ครั้งยังเป็นวิทยาลัยครู แต่ที่ยกมากล่าวเฉพาะสองสามเรื่องข้างต้น เพราะเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายในประชาคมมหาวิทยาลัยราชภัฏด้วยกันสามารถสัมผัสได้ โดยเฉพาะนักศึกษาซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดในประชาคม

ทุกเรื่องข้างต้น ถ้ากล่าวว่ ออกนอกระบบซิ จะทำให้ คำพูดนี้จะกลับมาย้อนที่ความรู้สึกนึกคิด (mentality) ของตัวผู้พูด เพราะไม่จำเป็นต้องออกนอกระบบก็อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ ดิดขัดอย่างไรแค่ไหนสามารถบอกกล่าวประชาคมได้อย่างเปิดเผยและบริสุทธิ์ใจ เพราะ ?ราชภัฏ? เป็นของทุกคน

บางที ?ความพร้อม? ที่ว่านี้ สำระสำคัญอาจไม่ใช่อาคาร สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ก็ได้ ถ้าทุกคนและทุกกลุ่มในประชาคมราชภัฏ ?มีใจ? และ ?เทใจ? ให้เป็นหนึ่งเดียวกัน แล้วจับมือเดินหน้าฟันฝ่าอุปสรรคไปพร้อมกัน หนึ่งใน ?ราชภัฏ? ไดเป็นเช่นว่านี้ พรั่งนี้ก็พร้อมเดินออกนอกระบบได้แล้ว และนี่คือสิ่งที่ทำทนายผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหลายในการสร้างความเข้าใจแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประชาคม

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ผู้บริหารจำเป็นต้องสอบผ่านเสียก่อน คือการกระทำในช่วงที่ผ่านมา สำคัญที่สุดคือความจริงใจ บริสุทธิ์ใจ และเปิดใจกว้างรับฟังความเห็นที่แตกต่าง

น่าสนใจว่า "ราชภัฏ" ไดจะได้ออกนอกระบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรก/ ความจำเป็นในการออกนอกระบบที่ผู้บริหาร 'สวนสุนันทา' นำมาอ้าง คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕) มาตรา ๓๒ (ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ) และยังใช้ข้อความจากมาตราเดียวกันนี้มาชี้แจงต่อสาธารณะและประชาคม รวมทั้งการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน โดยเฉพาะความเป็นอิสระและความคล่องตัว

เรื่องที่ยังไม่ไปทางเดียวกัน อยู่ตรงที่ผู้บริหารเห็นว่าพร้อม แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใหญ่ที่สุดในประชาคม ซึ่งเป็นนักศึกษาจำนวนหนึ่งกลับเห็นต่าง แล้วแสดงพลังคัดค้านไปครั้งหนึ่งเมื่อปี ๒๕๕๔ และอีกครั้งที่ทราบว่มหาวิทยาลัยฯ นำร่างกฎหมายฉบับนี้เสนอสภามหาวิทยาลัยเมื่อ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ เพื่อให้ความเห็นชอบ เนื่องจากนักศึกษาเห็นว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยยังรับฟังความคิดเห็นจาก ประชาคมไม่เพียงพอ และยังขัดแย้งกับที่ผู้บริหารกล่าวว่ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นหมดแล้ว โดยเฉพาะการอ้างว่มีนักศึกษาลงชื่อเห็นด้วยแล้วกว่า ๕,๐๐๐ คน

ข้อขัดแย้งดังกล่าว สภามหาวิทยาลัยจึงเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา พ.ศ. ออกไป

อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ แต่ก็ไม่ได้มีเงื่อนไขให้ต้องออกนอกระบบภายในวันนี้หรือวันพรุ่งนี้

การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในปัจจุบันมีอุปสรรคอะไร จึงทำให้ผู้บริหารอยากออกนอกระบบ
 เราอาจหาคำตอบได้จากกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ กับกฎหมายใหม่ที่จะนำมาบังคับใช้ คือร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา พ.ศ. วัดกันแต่ละเรื่อง (มาตรา) ในแต่ละข้อว่ามีมาตราใดที่จะนำมาใช้ปลดแอกความไม่มีเสรีภาพและความไม่คล่องตัว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ‘อำนาจ’ ที่เพิ่มขึ้นในการดูแลตนเอง
 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลังปรับแนวคิดใหม่ เป็นรัฐต้องให้บุดหนุนทั่วไปที่ไม่ใช่แค่เงินเดือนบุคลากร ต้องรวมงบลงทุนเข้าไปด้วย ทำให้หน้าสนใจกว่าช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ที่ตอนนั้น คิดกันแต่ผลักใส่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้ออกไปอยู่นอกระบบ อยากจะสร้างอะไรก็ไปหาเงินลงทุนเอาเอง แลกกับความเป็นอิสระ รัฐบาลจะได้ไม่ต้องรับภาระงบประมาณรายจ่ายซึ่งเพิ่มขึ้นโดยตลอด โดยเฉพาะประเทศไทยในยามนั้น ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาหรือแม้แต่บริษัทขนาดใหญ่ หนีไม่พ้นตกที่นั่งล้มละลาย

เสรีภาพทางวิชาการที่เคยเป็นแรงผลักดันการออกนอกระบบในระยะแรก จึงเป็นเพียง ‘คำเพราะ’ ที่นำมากล่าวอ้าง แต่ความน่าสนใจในวันนี้ก็ไม่ได้เป็นคำตอบว่าทุกมหาวิทยาลัยจะออกนอกระบบได้ ยังมีเหตุปัจจัยหลายอย่างที่เป็นลักษณะเฉพาะองค์กร ไม่เช่นนั้น คงออกกันไปหมดแล้ว

มหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มดำเนินการ แม้มีปัญหาที่เป็นเรื่องเฉพาะตัว เพราะทุกคนในประชาคมนั้น ๆ เริ่มต้นพร้อมกัน ฟันฝ่าอุปสรรคไปด้วยกัน จึงต่างกับมหาวิทยาลัย ‘ในสังกัด’ ที่เปลี่ยนเป็น ‘ในกำกับ’

อย่างไรก็ตาม การที่สองในสี่สิบ ‘ราชภัฏ’ คือ ‘สวนดุสิต’ และ ‘สวนสุนันทา’ ขอเป็นแถวหน้าเดินออกนอกระบบ แทนที่จะเป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่อีก ๓ แห่ง อย่าง ‘ธรรมศาสตร์’ ‘เกษตรศาสตร์’ และ ‘ศิลปากร’ ซึ่งน่าจะตาม ‘มหิดล’ ‘จุฬาฯ’ และ ‘เชียงใหม่’ ออกไป จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษา

น่าแปลกใจที่ตรงสองราชภัฏที่มีรั้วกันระหว่างกันนั้น ‘สวนดุสิต’ ไม่ค่อยได้ยินเรื่องราวกล่าวขานเท่าใดนัก ขณะที่ ‘สวนสุนันทา’ กลับมีเสียงท้วงติงคัดค้าน ทั้งจากผู้บริหารด้วยกัน จากอาจารย์ และจากนักศึกษา หรือแม้แต่ในสภามหาวิทยาลัยที่กรรมการบางคนยังสงวนท่าที ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา พ.ศ. ซึ่งมีข่าวในสื่อมวลชนว่าเตรียมตัวมานานหลายปี จึงยังออกไปไม่พ้น ‘กำแพงแดง’ ปล่อยให้ร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ที่รอให้สภาฯ ได้พิจารณาพร้อมกันต้องค้างเติ่ง กลายเป็น ‘สวนสุนันทา’ ไปตั้ง ‘สวนดุสิต’ ไว้ ไม่ได้ออกเสียที

ประเด็นนี้ สะท้อนได้หลายอย่างระหว่าง ‘สองสวนราชภัฏ’ จะมองทางบวกก็ได้ หรือมองทางลบก็ได้ ขึ้นอยู่กับผู้มองเป็นใครและมีทัศนคติอย่างไรต่อองค์กรและผู้บริหาร

.....

รวบรวมโดย นางสาวสุภาพร อาจเดช
 วิทยากรชำนาญการ
 กลุ่มงานคณะกรรมการการการศึกษา
 สำนักกรรมการ ๓

ที่ปรึกษา นางสาววราภรณ์ สุขประเสริฐ วิทยากรเชี่ยวชาญ
 บังคับบัญชาข้าราชการในกลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา

บรรณานุกรม

.....

๑. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๕). บันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษา
สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ครั้งที่ ๔๑ วันพุธที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕. กรุงเทพฯ .
๒. มหาวิทยาลัยนอกระบบ (ออนไลน์). วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕.
เข้าถึงได้จาก <http://www.sunandhanews.com/2011-10-14-04-42-40/37-article/1614-2011-09-11-10-00-31.html>
๓. สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาล (ออนไลน์). วันที่สืบค้นข้อมูล ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕.
เข้าถึงได้จาก th.wikipedia.org/wiki/

.....