

ข้อสังเกตบางประการในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัย
ที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*

Observation in Formulating Act to Transform State University
into Autonomous University

ศรัณยู โสสิงห์**

Saranyu Sosing

วันที่รับบทความ (Received)

17 ตุลาคม 2564

วันที่ได้รับบทความฉบับแก้ไข (Revised)

20 ธันวาคม 2564

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted)

20 พฤษภาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอหลักการและแนวคิดพื้นฐานสำหรับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยจากเดิมที่เป็นส่วนราชการมาเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้มหาวิทยาลัยเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านบุคคล การเงิน การจัดการศึกษา และการประกันคุณภาพการศึกษา ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ นอกจากนี้ การจัดทำเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกิจและหน้าที่ของมหาวิทยาลัยหลังจากที่มีการเปลี่ยนสถานภาพ จะต้องคำนึงถึงผลสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ ตลอดจนแผนด้านการอุดมศึกษาเพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ และแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศ และกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ คำนึงถึงภาระต้นทุนในการจัดการศึกษา โอกาส และความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษาของผู้เรียน รวมถึงสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ที่อาจได้รับผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมายด้วย

* บทความวิชาการนี้ เป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

** กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, E-mail: saranyu.s@ubu.ac.th

คำสำคัญ : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, มหาวิทยาลัยส่วนราชการ, พระราชบัญญัติ

Abstract

This paper aims at presenting principles and basic concepts in formulating act to transform state university into autonomous university. The main idea is to change university status from bureaucracy to non- bureaucratic organization The changes facilitate better administration in human resource, finance, education and quality assurance monitored by university councils and minister for Higher Education, Science, Research and Technology. In formulating the act, it is important to proceed correctly with regulation, process, and method that article no. 77 of the constitution of Thailand, and legislation and legal evaluation act B.E. 2562 and related subsidiary legislation. In addition, the content preparation, in the act regarding roles and function of the university after changing its status, must consider the coherence with state's policy, national strategy, reformation plan, national plan on higher education and human resource development plan, national plan on science, research and innovation, and framework on State Fiscal and Financial Disciplines. Moreover, it must consider education management cost, opportunity, equal accessibility to education for learners, and welfare of officials, university officers and university employees whom may affect from the change.

Keywords : Autonomous University, State University, Act

บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมา การบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม ได้ยึดโยงอยู่กับระบบราชการอย่างหนักแน่น ส่งผลให้แนวทางการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ต้องดำเนินการภายใต้แนวทางการปฏิบัติราชการเดียวกันกับกรม และกระทรวงอื่น ๆ อาทิ ระบบการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงินและพัสดุ รวมถึงการจัดตั้งส่วนราชการภายในที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ หรือแบ่งส่วนราชการในคณะเป็นภาควิชา หรือเทียบเท่าภาควิชา โดยมีระบบการควบคุมและกำกับดูแลที่เป็นไปภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการที่ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และไม่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง (สุรพล นิตไกรพจน์, 2535 : 433-434) ซึ่งในหลายกรณีก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารของมหาวิทยาลัย อันขัดกับลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยที่ต้องการความยืดหยุ่น ความคล่องตัว และความฉับไวในการดำเนินงาน นอกจากนี้ภารกิจของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษานั้นมีความแตกต่างกับภารกิจของส่วนราชการประเภทอื่น ๆ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ในการผลิตบัณฑิตระดับอุดมศึกษาซึ่งเป็นการกำลังคนที่สำคัญของประเทศ มีหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมต่าง ๆ รวมถึงการเผยแพร่องค์ความรู้ทางวิชาการต่างๆ เพื่อสนับสนุนทุกภาคส่วนในสังคมในการพัฒนา ฉะนั้น การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จึงต้องอาศัยความคล่องตัว ความเป็นอิสระ (autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละมหาวิทยาลัยในแต่ละพื้นที่ (จรัส สุวรรณเวลา, 2551 : 10) ประกอบกับการที่มหาวิทยาลัยของรัฐยังอยู่ภายใต้ระบบราชการที่ต้องดำเนินการตาม

กฎระเบียบของราชการที่ใช้ครอบคลุมทุกส่วนราชการในประเทศ จึงทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มีข้อจำกัดบางประการที่อาจทำให้การดำเนินงาน ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดตั้งเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ รวมถึงสอดคล้องกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง สามารถดำเนินการได้ในรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการได้ โดยความเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายปกครอง ดังนั้น สถานะของมหาวิทยาลัยจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งส่งผลให้การจัดตั้งมีความแตกต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะต้องจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ สถานะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งมีอำนาจเหนือเอกชนบางประการหรือได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เช่น สิทธิในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิในการได้รับการยกเว้นภาษีบางประเภท และมีอำนาจพิเศษในการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้กับเอกชน เช่น การออกข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาและบุคลากร เป็นต้น (ประยูร กาญจนดุล, 253 : 132-140) ทั้งนี้การกำหนดให้มหาวิทยาลัยหรือส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น ก็โดยมุ่งหมายที่จะให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีอำนาจรัฐหรืออำนาจเหนือเอกชนบางประการ เพื่อที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้สำเร็จและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการในทางบริหารงานของมหาวิทยาลัยหรือองค์กรฝ่ายบริหารเองได้ เนื่องจากการกำหนดสถานภาพของมหาวิทยาลัยดังกล่าวซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องดำเนินการโดยตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การพัฒนากำลังคนของประเทศ รวมถึงกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ตลอดจนสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนงานด้านการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศด้วย ซึ่งผู้เขียนในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการดำเนินการเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ จึงมีข้อสังเกตบางประการในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไว้ในรายงานผลการศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เสนอไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2564 ซึ่งผู้เขียนได้สรุปสาระสำคัญและนำเสนอไว้ในบทความนี้

1. ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยนั้น เริ่มมีการดำเนินการตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2533 เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้จากมีตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ซึ่งจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุรนารี ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกในประเทศไทย และภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 หรือในประเทศไทยเรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” นั้น ทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้นได้เล็งเห็นความสำคัญของมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐและมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐ ที่กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ พิจารณาปรับลดบทบาท ภารกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น แต่โดยเหตุที่ลักษณะงานของมหาวิทยาลัยเป็นงานในเชิงวิชาการ บทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัยจึงมีอาจลดลงได้ ดังนั้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง และไม่มีผลกระทบกับมาตรการของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นต้องดำเนินการตามเงื่อนไขของโครงการเงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารมหาวิทยาลัยไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 (เจริญศักดิ์ ศาลากิจ, 2557, น. 367) โดยมีกรอบนโยบายที่ทบวงมหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบดำเนินการ 2 ประการสำคัญ คือ ประการแรก มหาวิทยาลัยจะได้รับมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในส่วนงบดำเนินการที่มีใช้เงินเดือน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป โดยสร้างระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องความสามารถในการตรวจสอบได้และความโปร่งใสในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และประการที่สอง มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โดยภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 จะมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่ง ปรับสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้นำเสนอหลักการและแนวคิดในการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี³ และคณะรัฐมนตรีได้ประชุมและลงมติเกี่ยวกับเรื่องนี้ในหลายโอกาสด้วยกัน ซึ่งมีมติที่สำคัญ ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 มีมติเห็นชอบหลักการแผนปฏิบัติการในการดำเนินการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ โดยคณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า การสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณเงินเดือนและสวัสดิการ ควรคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อคุณภาพการศึกษา สภาพสังคม และงบประมาณที่รัฐจะต้องสนับสนุนในระยะยาวด้วย

(2) คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 มีมติอนุมัติหลักการให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุราชการใหม่เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ⁴

³ หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0204(4)/5347 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2542

⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/7384 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2542

(3) คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2542 มีมติเห็นชอบในหลักการให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างบุคคลตามสัญญาจ้าง โดยบุคลากรสายวิชาการ กำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุสำหรับข้าราชการพลเรือน บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ 70 และบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการ กำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุสำหรับข้าราชการพลเรือน บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ 50 จนกว่ามหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ⁵

(4) คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 มีมติเห็นชอบให้ทบวงมหาวิทยาลัยและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ติดตามประสานงานการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แล้วรายงานความคืบหน้าปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ⁶

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีแนวคิดและหลักการสำคัญในการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ ต้องการให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการองค์กรและพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ เกิดความคล่องตัวภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ และสามารถตอบสนองผู้เรียน และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน และในขณะเดียวกันก็ต้องการปรับเปลี่ยนสถานภาพของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือลูกจ้างมหาวิทยาลัย โดยให้ได้รับเดือนเดือนหรือค่าจ้างรวมถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ สูงกว่าข้าราชการ เพื่อดึงดูดให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเข้ามาเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการและกระจายการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ครอบคลุมทั่วประเทศ อันเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งแนวคิดและหลักการดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการอุดมศึกษาในระดับสากล ซึ่งจะเห็นได้จากที่ประชุมโลกว่าด้วยการอุดมศึกษาซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 5-9 ตุลาคม 2541 ซึ่งจัดขึ้นโดย องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้พิจารณาและกำหนดภารกิจของอุดมศึกษาเอาไว้ (Jandhyala B. G. Tilak., 2009 : 21) ซึ่งสามารถสรุปได้ 4 ประการสำคัญ ได้แก่ (1) การสร้างความรู้ โดยการเผยแพร่องค์ความรู้ผ่านกระบวนการวิจัยและการสอน (2) การสร้างคน โดยการผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทักษะทางวิชาชีพ (3) การสร้างโอกาส โดยขยายโอกาสทางการศึกษาระดับสูงและการศึกษาตลอดชีวิต และ (4) การสร้างชาติ โดยการสร้างพลเมืองที่พร้อมจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม

2. สถานะและรูปแบบของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศและประเทศไทย

สถานะและรูปแบบของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศนั้น มีการกำหนดรูปแบบองค์กรในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ไว้หลากหลาย อาทิ เช่น ในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานด้านการศึกษา มีการจัดแบ่งตามลักษณะภารกิจและรูปแบบ ซึ่งอาจแบ่งเป็น การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

⁵ หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0204(4)/12101 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2543

⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0205/3781 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2543

(Primary and Secondary School) การศึกษาในระดับที่สูงขึ้น (Higher Education) ระดับวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ (State College or University) ระดับวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยเอกชน (Private College or University) ซึ่งวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยของรัฐนั้น ได้รับการสนับสนุนและดำเนินการโดยรัฐบาลในท้องถิ่น (ระดับมลรัฐ) และถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการจัดการศึกษาตามภารกิจและรูปแบบของตน (คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560 : 12)

ส่วนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ ในรูปแบบขององค์กรมหาชน หรือที่เรียกว่า *Établissement public* (EP)⁷ ซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ได้รับเงินทุนอุดหนุนในการบริหารจากรัฐเพื่อดำเนินงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรืองานบริการสาธารณะ โดยมีเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ที่เรียกว่าการกระจายอำนาจตามกิจการ (*Décentralisation fonctionnelle*)⁸ โดยส่วนใหญ่องค์กรมหาชนในกลุ่มนี้ จะมีการกิจความรับผิดชอบในกิจการเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจและสังคม อาทิ งานด้านสาธารณสุข เช่น สำนักงานบริจาคโลหิต งานด้านการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัย โรงเรียนมัธยมศึกษา งานด้านวัฒนธรรม เช่น พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

นอกจากนี้ในประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งถือเป็นประเทศแรก ๆ ของโลกที่ปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (Public Sector Reform) ในปลายทศวรรษที่ 1980 และรับเอากระแสแนวคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาปรับใช้อย่างกว้างขวาง โดยประเทศนิวซีแลนด์ได้ปรับโครงสร้างองค์กร โดยยุบเลิกส่วนราชการหลายหน่วยงานเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภาครัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้น โดยจัดตั้ง องค์กรมหาชนที่เรียกว่า “องค์กรบริหารงานอิสระของรัฐ” หรือ “Crown Entities”⁹ (สภาพัฒนาฯ, 2558 : 49-59) ซึ่งมีอยู่ 6 ประเภทด้วยกัน อาทิ องค์กรที่ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ องค์กรด้านกองทุนและการจัดการทรัพย์สินของรัฐ องค์กรด้านกิจกรรมสาธารณะ องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง และองค์กรด้านการจัดการศึกษา เช่น สถานศึกษา โรงเรียน มหาวิทยาลัย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาหลายฉบับที่ตราออกมาเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ในช่วงปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา จะกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักการสำคัญคือต้องจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่อาศัยอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ใช่วิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและ

⁷ คำว่า “*Établissement public*” เป็นคำในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง “Public Organization” ในภาษาอังกฤษ และหมายถึง “องค์กรมหาชน” ในประเทศไทย

⁸ คำว่า “*Décentralisation Fonctionnelle*” เป็นคำในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง “Functional decentralization” ในภาษาอังกฤษ และหมายถึง “การกระจายอำนาจทางภารกิจหรือหน้าที่” ในประเทศไทย

⁹ คำว่า “Crown Entities” เป็นคำตามกฎหมาย Crown Entities Act, 2004 ของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งหมายถึง หน่วยงานระดับสูงในเครือจักรภพ (from the Commonwealth term Crown)

กฎหมายอื่น และการที่มหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นส่วนราชการและเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรกับมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นพนักงานที่มีสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัย เป็นสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้มหาวิทยาลัยยังมีสิทธิเข้าทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่น รวมถึงมีสิทธิถือครองกรรมสิทธิ์และทรัพย์สินต่าง ๆ ตลอดจนสามารถมีเงินรายได้เป็นของมหาวิทยาลัยเอง และเมื่อมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล จึงสามารถฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องในทางคดีได้ด้วย

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากรูปแบบจากการจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดแล้ว¹⁰ จะสามารถแยกประเภทหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit หรือ SDU) ซึ่งเมื่อนำรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐดังกล่าว มาพิจารณาร่วมกับแนวคิดและหลักการในการการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือ ต้องการให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการองค์กร และพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ เกิดความคล่องตัวภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนจากรัฐ และสามารถตอบสนองต่อเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2558 : 3-4) ซึ่งจะพบว่า สถานะและรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยจะมีลักษณะคล้ายคลึงและสามารถเทียบเคียงได้กับองค์การมหาชน (Établissement Public: EP) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533¹¹ และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550-2551 และช่วงปี พ.ศ. 2558-2559 ซึ่งกำหนดให้ มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจแล้ว จะพบว่า สถานะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมีลักษณะที่สามารถจัดอยู่ในประเภทหน่วยงานของรัฐได้ในกลุ่มประเภทองค์การมหาชน แต่โดยที่มหาวิทยาลัยมีภารกิจเฉพาะด้านในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การทำวิจัย หรือสร้างนวัตกรรมขั้นสูง ประกอบกับแต่ละมหาวิทยาลัยถูกจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ มิได้ถูกจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542¹² หรือจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติตั้งองค์การมหาชนอื่นเป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยแท้จริงแล้วเป็นองค์การมหาชนที่มีภารกิจเป็นการเฉพาะในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2562 : 7) และเพื่อให้การจัดกลุ่มประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถแยกต่างหากจากองค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หรือจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติอื่นเป็นการเฉพาะ จึงอาจเรียกสถานะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ว่า เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐนั่นเอง

¹⁰ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว 1 ลงวันที่ 25 มกราคม 2562

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในจังหวัดนครราชสีมาเรียกว่า “มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี”

¹² พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542, มาตรา 5

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) นั้น ในปัจจุบันยังไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ต้องจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการที่มีฐานะต่ำกว่ากรมในส่วนราชการ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560 : 9) ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยเป็นไปหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ก็จะส่งผลทำให้ การเปลี่ยนสถานภาพดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อแนวคิดและหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้เคยกำหนดไว้ ทั้งนี้ สามารถสรุปสถานะและรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ ได้ดังตาราง 1 ต่อไปนี้

ประเภท	สถานะ	ความคล่องตัว	เป้าหมาย
ส่วนราชการ	นิติบุคคล	น้อย	ไม่แสวงหากำไร
องค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ	นิติบุคคล	มาก	ไม่แสวงหากำไร
รัฐวิสาหกิจ	นิติบุคคล	มาก	แสวงหากำไร
SDU	ไม่เป็นนิติบุคคล	ปานกลาง	ไม่แสวงหากำไร

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบสถานะ ความคล่องตัว และเป้าหมายของหน่วยงานของรัฐ

3. ทิศทางการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐให้อยู่ในรูปแบบของหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการนั้น มีสอดคล้องกับเหมาะสมกับสังคมไทยอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นสมาชิกของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย จำนวน 34 แห่ง มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีชื่อเรียกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 เป็นการเฉพาะว่า “สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม”¹³ มากถึง 27 แห่ง โดยมีสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสมาชิกของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยอีกเพียง 8 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ มหาวิทยาลัยนครพนม และมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ ที่ยังคงมีสถานภาพเป็นส่วนราชการ และในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยจำนวน 8 แห่งดังกล่าวข้างต้น ที่ยังคงมีฐานะเป็นส่วนราชการ ดังกล่าวนั้น ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยนเรศวร¹⁴ มหาวิทยาลัย

¹³ พระราชระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562, มาตรา 4

¹⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/9801 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2564

นราธิวาสราชชนครินทร์¹⁵ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี¹⁶ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการของร่างพระราชบัญญัติแล้ว และอยู่ระหว่างกระบวนการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

นอกจากนี้ นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นสมาชิกของที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏอีกจำนวน 40 แห่ง และมหาวิทยาลัยที่เป็นสมาชิกของกลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล อีกจำนวน 9 แห่ง ซึ่งล้วนแล้วแต่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และยังมีสถานะเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม¹⁷ ได้เริ่มที่จะปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2558 มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต¹⁸ ได้เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นมหาวิทยาลัยสวนดุสิต และในปัจจุบันมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2564¹⁹ นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ อยู่ระหว่างดำเนินการยกร่างและจัดทำพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วยเช่นกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจเป็นเครื่องพิสูจน์ได้ว่าการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมีประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และเป็นแนวทางที่รัฐบาลให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงาน โดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีระบบการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัวและสามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านวิชาชีพขั้นสูง รวมทั้งตอบสนองทิศทางการพัฒนาประเทศในทุกมิติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีรายมีความรับผิดชอบต่อสังคม ประเทศชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล

4. ข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น โดยส่วนมากแล้วจัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากส่วนราชการไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐจึงไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

¹⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/17574 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2564

¹⁶ หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่ อว 0201.2/10636 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2564

¹⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547, มาตรา 4 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548

¹⁸ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558, มาตรา 4

¹⁹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/20680 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2564

ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้การตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จำเป็นต้องคำนึงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ ตลอดจนแผนด้านการอุดมศึกษาเพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ และแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายตามที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ กล่าวคือ กฎหมายที่จะตราออกมาบังคับใช้นั้นจะต้องมีเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเป็นการตรากฎหมายเพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ²⁰ และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน²¹ นอกจากนี้พึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น²²

ดังนั้น ในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นอกจากต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดแล้ว ยังต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการ ตามที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ด้วย ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการถึงวิธีการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่เป็นเจ้าของเรื่องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวข้างต้น โดยมีข้อสังเกต รวม 8 ประการด้วยกัน ดังนี้

1) ประการแรก การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยสามารถดำเนินการได้หลายวิธี อาทิเช่น การเปิดให้แสดงความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมรับฟังการชี้แจงร่างพระราชบัญญัติ หรือการสำรวจความคิดเห็น หรือวิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม²³ ซึ่งในส่วนของมหาวิทยาลัยที่เป็นเจ้าของเรื่องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ อาจจัดให้มีประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากร นักศึกษาและผู้ปกครอง รวมถึงประชาชนในพื้นที่บริการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนองค์กรภาครัฐและเอกชนในพื้นที่บริการของมหาวิทยาลัยด้วย

และภายหลังจากที่ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแล้ว มหาวิทยาลัยต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละประเด็นของฝ่ายต่าง ๆ ไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบ รวมทั้งปรับปรุงประเด็นสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามความเห็นดังกล่าว ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามความเห็นที่มีการเสนอมา ควรแจ้ง

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 77 วรรคหนึ่ง

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 77 วรรคสอง

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 77 วรรคสาม

²³ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, มาตรา 13

ต่อผู้เกี่ยวข้องให้ทราบว่า เหตุใดจึงไม่อาจแก้ไขหรือปรับปรุงตามความเห็นที่ได้เสนอมาได้ ทั้งนี้เมื่อได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงนำเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการโดยทั่วไปของมหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก่อนนำเสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ต่อไป

2) ประการที่สอง การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ พึงหลีกเลี่ยงให้มีการใช้ระบบคณะกรรมการในร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่เพื่อให้คณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการหรือองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็นต่อภารกิจและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย อาทิเช่น สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย คณะกรรมการประจำคณะหรือสถาบัน คณะกรรมการประจำวิทยาเขต คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษจากผู้มีความรู้ความชำนาญหลากหลายสาขา อันถือเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลาง (Vuokko Kohtamaki, 2009 : 72) ทั้งนี้ควรกำหนดให้มีกระบวนการสรรหาหรือวิธีการได้มาซึ่งบุคคลในคณะกรรมการต่าง ๆ จากผู้มีความรู้ ความสามารถมีความเชี่ยวชาญ ทุ่มเทและเสียสละต่อมหาวิทยาลัย

3) ประการที่สาม การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ พึงหลีกเลี่ยงการกำหนดโทษอาญาไว้ในร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรงซึ่งการกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง²⁴ หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม หรือเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้²⁵ อย่างไรก็ตาม แม้มหาวิทยาลัยซึ่งมีภารกิจด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การวิจัยและสร้างนวัตกรรมเป็นหลัก มิได้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคมหรือประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม กระทำบางประการก็มีลักษณะเป็นความผิดทางละเมิดต่อมหาวิทยาลัย ซึ่งกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรวมถึงกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงสมควรกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมเพียงพอที่จะคุ้มครองการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย อาทิเช่น การกำหนดให้ผู้ไม่มีสิทธิใช้ครุวิทยฐานะ ครุยประจำตำแหน่ง เข็มวิทยฐานะ เครื่องแบบ เครื่องหมายหรือเครื่องแต่งกายของนักศึกษาหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ให้ได้รับโทษทางอาญา โดยกำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

²⁴ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, มาตรา 21 (8) (ก)

²⁵ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, มาตรา 21 (8) (ข)

4) **ประการที่สี่** การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ พึงหลีกเลี่ยงการกำหนดให้มหาวิทยาลัยไม่ต้องนำเงินรายได้หรือเงินอื่นใดส่งคลัง เนื่องจากในปัจจุบันการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาดังกล่าว จะได้รับการพิจารณาอย่างเข้มงวดภายใต้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในประเด็นที่ว่า การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติมีความสอดคล้องกับนโยบายการคลังของรัฐในปัจจุบันหรือไม่ หรือเป็นประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับความคุ้มค่าจากการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ หรือมีลักษณะเป็นการสร้างภาระการเงินการคลังหรือความเสี่ยงและความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่รัฐหรือไม่²⁶ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว²⁷ ดังนั้น หากมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้รายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแล้ว ยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย²⁸

5) **ประการที่ห้า** การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ พึงหลีกเลี่ยงการกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ทูลให้ หรือโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาด้วยวิธีอื่นใดไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย และให้อสังหาริมทรัพย์นั้นไม่อยู่ในบังคับกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นารยกเว้นหรือการลดภาษีอากร ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้การยกเว้นหรือการลดภาษีอากรใด จะกระทำได้นั้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรนั้น โดยให้พิจารณาถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาและการสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558, น. 46) ดังนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีบทบัญญัติยกเว้นกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงไม่อาจกระทำได้ในขณะนี้

6) **ประการที่หก** การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ต้องคำนึงว่า ปัจจุบันมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งมีสิทธิขอให้ที่ราชการพัสดุได้ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 แต่เมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยครอบครองใช้ประโยชน์อยู่แต่เดิมนั้น มหาวิทยาลัยยังคงใช้ประโยชน์ต่อไปได้ แต่ที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยมิได้ครอบครองและใช้ประโยชน์มาแต่เดิม หากประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ภายหลังที่มีการเปลี่ยนสถานภาพ มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าตอบแทนอื่นนอกเหนือจากสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์

²⁶ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 9 วรรคสอง

²⁷ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 9 วรรคสาม

²⁸ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561, มาตรา 25

7) ประการที่เจ็ด การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ พึงหลีกเลี่ยงการกำหนดให้รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุหรือที่ดินของหน่วยงานอื่น ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ รวมถึงที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มิให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เนื่องจากการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ถือเป็นการยกเว้นไม่นำกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนซึ่งเป็นกฎหมายกลางสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะร่วมลงทุนหรือร่วมลงทุนกับเอกชนในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะมาใช้กับมหาวิทยาลัย²⁹ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้

8) ประการที่แปด มหาวิทยาลัยที่เป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องคำนึงถึงความพร้อมในการดำเนินงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตนภายหลังมีการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่โดยต้องสามารถบริหารงานและจัดการศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคหรือข้อขัดขัดในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่แต่อย่างใด นอกจากนี้เมื่อร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยถูกตราเป็นกฎหมายแล้ว มหาวิทยาลัยยังมีหน้าที่ต้องตรากฎหมายลำดับรองหรือกฎ อันได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศมหาวิทยาลัย เพื่อให้สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องเตรียมการตรากฎหมายลำดับรองภายในระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 2 ปี นับแต่พระราชบัญญัติฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งในส่วนนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ อาจจัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำแผนและเตรียมการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองไว้อย่างเป็นระบบ และสามารถตรากฎหมายลำดับรองออกใช้บังคับได้ทันต่อสถานการณ์เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่แล้ว

นอกจากนี้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาฉบับใหม่ใช้บังคับแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยจะต้องเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ และทำความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนโดยทั่วไปเข้าถึงพระราชบัญญัติ รวมถึงข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติได้โดยสะดวก รวดเร็ว และสามารถเข้าใจได้ง่าย เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปสามารถปฏิบัติตามกฎหมายใหม่ได้อย่างถูกต้อง

สรุป

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปัจจุบันนั้น มีแนวคิดและหลักการที่ชัดเจนและมีผลการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมจำนวนมาก และยังสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดตั้งเป็นส่วนราชการ

²⁹ พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 บทบัญญัตินิยามศัพท์ “หน่วยงานอื่นของรัฐ” หมายความว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะหรือหน่วยงานอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เฉพาะที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร

หรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ รวมถึงสอดคล้องกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง สามารถดำเนินการได้ในรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่อยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อทำให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระ ยืดหยุ่น และความคล่องตัวทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน และการพัฒนาระบบบริหารจัดการ การจัดตั้งและแบ่งส่วนงานภายใน โดยมีกลไกการตรวจสอบและการประกันคุณภาพการศึกษารองรับอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับพันธกิจและบริบทในการจัดการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการจัดทำร่างกฎหมายที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ รวมถึงคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กำหนดไว้เป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยนั้น ควรจะต้องให้ความสำคัญกับเนื้อหาที่เป็นภารกิจโดยตรงของมหาวิทยาลัย ซึ่งก็คือการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยควรให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันในการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม โดยไม่ผลักภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาให้แก่ผู้เรียนมากเกินไป และควรเร่งรัดการออกกฎหมายลำดับออกที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว อันจะส่งผลให้สามารถยกระดับการศึกษาให้มีคุณภาพทางวิชาการที่ได้มาตรฐานในระดับสากล สามารถดำเนินงานตามพันธกิจได้อย่างเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง และท้ายที่สุดสามารถผลิตและพัฒนาากำลังคนที่มีคุณภาพและตอบโจทย์การพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ท้ายที่สุด จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประการแรก การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรจัดให้มีการรับฟังทุกภาคส่วนอย่างรอบด้าน และมีระยะเวลาพอสมควร อาทิ ผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากร นักศึกษา ผู้ปกครอง หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติเกิดขึ้นภายใต้การรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน และให้ข้อมูลแก่ผู้เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งในองค์กรสำหรับภาคส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยนสถานภาพให้มากที่สุด

ประการที่สอง การบัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะต่าง ๆ สำหรับดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ควรเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขาที่เป็นบุคคลภายนอก รวมถึงไม่เคยเป็นข้าราชการหรือบุคลากรในสังกัดของมหาวิทยาลัยมาก่อน เข้ามาเป็นกรรมการ ในสัดส่วนที่บุคคลภายนอกควรมากกว่าบุคคลภายใน ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักประกันให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด

ประการที่สาม การตราพระราชบัญญัติเพื่อปรับเปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น จำเป็นต้องผ่านกระบวนการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และอาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ดังนั้น มหาวิทยาลัยควรดำเนินการทบทวน ปรับปรุง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วยสภานโยบายการอุดมศึกษาและวิทยาศาสตร์ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม อยู่ตลอดเวลา เพราะเนื่องจากภายหลังที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ใช้บังคับ การตรากฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นอกจากจะต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติฉบับใหม่ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงกรอบของกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วยสภานโยบายการอุดมศึกษาและวิทยาศาสตร์ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมด้วย

ประการที่สี่ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในฐานะกระทรวงต้นสังกัดของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และเป็นหน่วยงานกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรจะได้มีการศึกษา ประเมินและทบทวนบทบาท ภารกิจ ความคุ้มค่า ผลดีหรือผลกระทบ หรือโอกาสจากการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำผลการศึกษา ประเมิน หรือทบทวนดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนการพัฒนาการจัดระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). *รายงานผลการพิจารณาการศึกษาข้อเสนอเพื่อการพัฒนาการจัดหน่วยงานของภาครัฐในรูปหน่วยบริหารรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- จรัส สุวรรณเวลา. (2551). *ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนดุล. (2537). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปพิเศษ 7 : การปฏิรูปองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2562). *เอกสารประกอบการบรรยายโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*, วันที่ 12 กรกฎาคม 2562 ณ วิทยาลัยแพทยศาสตร์และการสาธารณสุข มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. อุบลราชธานี: กองการเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2553). *แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2558). *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

เจริญศักดิ์ ศาลากิจ. (2557). *ความชอบด้วยกฎหมายของร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 12. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 364-372.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2535). *มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์การมหาชนอิสระ: กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี*. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 431-452

Jandhyala B. G. Tilak. (2009). “Higher education: a public good or a commodity for trade”, *Public Responsibility for Higher Education*. Paris (France): UNESCO.

Vuokko Kohtamaki. (2009). *Financial Autonomy in Higher Education Institutions*. Tampere (Finland): Tampere University Press.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550

หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0204(4)/5347 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2542

หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0204(4)/12101 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2543

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว 1 ลงวันที่ 25 มกราคม 2562

หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่ อว 0201.2/10636 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2564

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/7384 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2542

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/3781 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2543

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/9801 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2564

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/17574 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2564