

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยว่ามีสถานะทางกฎหมายเป็นอย่างไร เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยหรือไม่ โดยได้ศึกษาถึงลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยและศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยว่า อำนาจในการควบคุมระหว่างรัฐหรือองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมมหาวิทยาลัยนั้น ควรอยู่ในรูปแบบใดระหว่างการควบคุมกำกับและควบคุมบังคับบัญชา และศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยในสภาพความเป็นจริง อีกกรณีหนึ่งได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับกับการใช้อำนาจหน้าที่ในสภาพความเป็นจริงที่มหาวิทยาลัยของรัฐโดยทั่วไปได้ดำเนินการอยู่

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ดังนี้คือ

5.1 มหาวิทยาลัยมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากส่วนราชการทั่ว ๆ ไป

มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยมีสถานะ เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาระดับสูงสุดให้แก่สังคม มหาวิทยาลัยประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ทั้งด้านการสอน การวิจัย การค้นคว้าเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ มหาวิทยาลัยจึงอยู่ในสถานะของชุมชนวิชาการ

จากการศึกษาพบว่านักวิชาการแบ่งลักษณะชุมชนวิชาการของมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 แบบ คือ แบบอังกฤษ แบบเยอรมัน และแบบอเมริกัน โดยเฉพาะแบบอเมริกันเป็นการผสมแนวคิดแบบอังกฤษ แบบเยอรมันและแนวคิดของอเมริกันเข้าด้วยกัน มหาวิทยาลัยแบบอเมริกันจึงมีลักษณะชุมชนวิชาการมากที่สุด

สำหรับมหาวิทยาลัยของไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากยุโรปและอเมริกา และได้พัฒนาตนเองจนสามารถกำหนดเป็นชุมชนวิชาการได้เช่นกับนานาประเทศ

ลักษณะที่สำคัญที่มหาวิทยาลัยยึดถือเป็นหลักสำคัญ คือ ความเป็นเลิศทางวิชาการและการที่มหาวิทยาลัยจะบรรลุถึงความเป็นเลิศทางวิชาการได้นั้น ต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (Academic freedom)

ความเป็นอิสระในการดำเนินงานหรือความเป็นอิสระขององค์กรนั้น มหาวิทยาลัยต้องมีความเป็นอิสระที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล ความเป็นอิสระทางวิชาการและความเป็นอิสระทางการเงิน นอกจากความเป็นอิสระทางด้านองค์กรแล้ว

มหาวิทยาลัยยังต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการมีองค์ประกอบอยู่ 2 ประการ คือ เสรีภาพทางวิชาการของบุคคลและเสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน

จุดมุ่งหมายดั้งเดิมของมหาวิทยาลัยมุ่งคนให้เป็นนักปราชญ์ ส่งเสริมวิชาชั้นสูง ในยุคต่อ ๆ มา มีการขยายจุดมุ่งหมายออกไปในด้านการศึกษา การบริการทางวิชาการแก่สังคม ถ่ายทอดวัฒนธรรมและปลูกฝังความเป็นพลเมืองดี ตามจุดมุ่งหมายดังกล่าวมหาวิทยาลัยจึงมีภารกิจที่สำคัญ ๆ คือ การสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม นอกจากภารกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัจจุบันมหาวิทยาลัยจะต้องมีหน้าที่ชี้นำสังคมด้วย

จากลักษณะเฉพาะในด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น การจัดองค์กรภายในของมหาวิทยาลัย และตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ คือ มหาวิทยาลัยมีทั้งองค์กรบริหารเหมือนส่วนราชการอื่น ๆ เช่น สำนักงานอธิการบดี สำนักงานเลขาธิการคณะ และมีทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานวิชาการ เช่น คณะ ภาควิชา บัณฑิตวิทยาลัย ผู้บริหารในตำแหน่งคณบดี รองคณบดี หัวหน้าภาควิชา ผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก ศูนย์ แตกต่างออกไปจากผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้างาน มหาวิทยาลัยจึงมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ สถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย ระดับของการควบคุมมหาวิทยาลัยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ เช่นกัน

5.2 สถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมีสถานะทางกฎหมาย 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ และมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นส่วนราชการ

จากการศึกษาสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยของไทยในปัจจุบันสามารถแบ่งแยกมหาวิทยาลัยออกได้เป็นสองประเภท คือ

5.2.1 มหาวิทยาลัยในสถานะขององค์การอิสระ

มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การอิสระ ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต่อมาได้เปลี่ยนสถานะเป็นส่วนราชการ และในสมัยต่อ ๆ มาเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นใหม่ มหาวิทยาลัยของรัฐมีฐานะเป็นส่วนราชการทั้งหมด จนเมื่อถึงเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2533 รัฐได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้น 4 แห่ง โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการ 3 แห่ง คือมหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยบูรพา และมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ส่วนอีกแห่งหนึ่งไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ แต่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การมหาชนอิสระ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยมีเหตุผลว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เป็นระบบราชการให้ผลสัมฤทธิ์ต่ำ ระบบบริหารของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงควรกำหนดรูปแบบและแนวทางใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า และมีความเป็นอิสระจากระบบราชการ รูปแบบที่เป็นองค์การมหาชนอิสระของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงเป็นรูปแบบที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับรูปแบบของมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากการที่รัฐจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีขึ้นให้มีสถานะทางกฎหมายแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ของรัฐนั้น ชี้ให้เห็นว่ารัฐเห็นความจำเป็นในระดับหนึ่งที่จะเห็นสมควรให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การอิสระ หรือองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับการจัดรูปแบบของมหาวิทยาลัยในนานาประเทศ เช่น เป็นมหาวิทยาลัยซึ่งมีสถานะ เช่นเดียวกับองค์การมหาชนอิสระในฝรั่งเศส มีความเป็นอิสระในด้านการค้าเงินกิจการ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา อิตาลี และเยอรมัน

5.2.2 มหาวิทยาลัยในสถานะของส่วนราชการ

ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐมีทั้งหมด 15 มหาวิทยาลัย และมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ใช้ชื่อว่าสถาบันอีก 4 สถาบัน มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการตามข้อ 28 ตี ๒ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (2533) และอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 การที่มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นกรม เป็นการบริหารราชการส่วนกลาง มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายที่ส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานประมง กระทรวงการคลัง สำนักงานนายกรัฐมนตรี กรมวิเทศสหการ ออกมาบังคับใช้กับมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่ว ๆ ไป เป็นผลให้มหาวิทยาลัยไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ไม่มีความเป็นอิสระทางวิชาการ การบริหารการเงิน การงบประมาณ ขาดความคล่องตัว การดำเนินกิจการภายในของมหาวิทยาลัยขาดความเป็นอิสระเท่าที่ควร

5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยควรมี 2 ระดับ คือ การควบคุมกำกับองค์การมหาชนอิสระกับการควบคุมกำกับส่วนราชการ

จากสภาพความเป็นจริงมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการ แต่ในเวลาเดียวกันก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า มหาวิทยาลัยมีลักษณะเฉพาะ

มีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ทั่วไป นับตั้งแต่รัฐได้ก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. 2459 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยแห่งที่สองคือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในระยะแรกที่ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2477 จนถึง พ.ศ. 2495 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีสถานะเป็นองค์การอิสระ หลังปี พ.ศ. 2495 มาจนถึงปัจจุบันได้เปลี่ยนฐานะเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยที่ได้ก่อตั้งตามมาต่างก็มีฐานะเป็นส่วนราชการทั้งสิ้น จนถึงปี พ.ศ. 2533 รัฐได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีขึ้น มีความเป็นอิสระจากระบบราชการ จึงเห็นว่าสมควรพิจารณาถึงระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยดังนี้

5.3.1 การควบคุมกำกับขององค์การอิสระ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้นเป็นการควบคุมในระดับต่ำคือรัฐให้มหาวิทยาลัยมีอิสระจากรัฐเป็นอย่างมาก มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีสามารถดำเนินกิจการภายในได้อย่างเสรีเด็ดขาด ทั้งในด้านการจัดตั้ง ชุบเลิกหน่วยงาน มีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินได้โดยอิสระ มีอำนาจในเรื่องการเงิน, การใช้จ่ายเงิน และมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยผ่านรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายโดยเป็นไปในลักษณะควบคุมกำกับ ซึ่งเมื่อนำมาเทียบเคียงกับมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นส่วนราชการแล้ว มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีความคล่องตัวสูงกว่ามากทั้งในด้านการเงินและการบริหารงานวิชาการ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี คณะกรรมการจัดตั้งมีเหตุผลว่า เพื่อให้บรรลุหลักการของมหาวิทยาลัยจะต้องแก้ไขจุดอ่อนของโครงสร้างบริหารแบบประเพณีนิยมในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นระบบราชการซึ่งให้ผลสัมฤทธิ์ต่ำ ดังนั้นระบบบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงควรกำหนดรูปแบบและแนวทางใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าอันได้แก่ ระบบบริหารที่เป็นอิสระจากระบบราชการซึ่งสอดคล้องกับการจัดการศึกษาในนานาประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สำหรับในประเทศไทยนอกจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่มีความเป็นอิสระ มหาวิทยาลัยอื่นของรัฐถ้ามีความพร้อมในด้านงบประมาณ กล่าวคืองบประมาณส่วนใหญ่มาจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยพึ่งพางบประมาณของทางราชการเพียงเล็กน้อย มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมนั้น ๆ อาจดำเนินการขอแยกตัวออกจากระบบราชการ มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี แต่หากมหาวิทยาลัยยังต้องพึ่งพางบประมาณส่วนใหญ่จากงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยยังคงต้องเป็นส่วนราชการซึ่งจะได้พิจารณาในหัวข้อต่อไป

5.3.2 การควบคุมกำกับส่วนราชการ

มหาวิทยาลัยรัฐทั้ง 19 แห่งที่มีอยู่ในประเทศไทยต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินของรัฐ

มหาวิทยาลัยยังคงต้องอยู่ในระบบราชการอย่างปัจจุบัน แต่ข้อบกพร่องที่มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ทั้ง ๆ ไป ทำให้มหาวิทยาลัย ไม่สามารถดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยได้อย่างคล่องตัว ดังนั้นถ้ามหาวิทยาลัยยังเป็น ส่วนราชการก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงความคล่องตัวในด้านต่าง ๆ เช่น ในด้านการบริหารงาน บุคคล ความคล่องตัวในด้านการเงินการงบประมาณ ความคล่องตัวในด้านการบริหารงานทั่วไป และความคล่องตัวในการจัดตั้งหน่วยงานภายใน ดังนี้

(1) ความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ได้รวมอำนาจการ บริหารบุคคลไว้ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) อธิการบดีซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ไม่มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจที่แท้จริงในการบริหาร งานบุคคลอยู่ที่ ก.ม. แม้ ก.ม. จะมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้อุทธรณ์การข้าราชการ พลเรือนในมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) ของแต่ละมหาวิทยาลัยก็แล้วตาม แต่อำนาจของ อ.ก.ม. ก็ถูกจำกัด ซึ่งไม่เหมือนกับผู้บริหารในส่วนราชการอื่น ๆ เช่น อธิการบดีมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ โดยอิสระ อ.ก.ม. สามัญต่าง ๆ เป็นแต่เพียงที่ปรึกษา แม้ ก.ม. จะเป็นองค์การกลางบริหาร งานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีอำนาจอิสระในการกำหนดระเบียบขั้น ใช้บังคับ ตามสถานะเฉพาะของมหาวิทยาลัย แต่ในสภาพความเป็นจริง ก.ม. บริหารงานบุคคลโดยอาศัย แนวทางของ ก.พ. เป็นบรรทัดฐานและให้นำกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ของ ก.พ. ที่ใช้บังคับกับ ข้าราชการพลเรือนสามัญมาบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหลายเรื่อง ตั้งแต่การ บรรจุ การทดลองปฏิบัติราชการ การให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง ซึ่งรวมถึงการใช้บัญชี เงินเดือน เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ การกำหนดตำแหน่งให้เป็นระดับสูงขึ้น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การรักษาการในตำแหน่ง วินัย และการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์

การนำเอากฎหมายของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับย่อมกระทบต่อการบริหารงาน บุคคลของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โครงสร้างขององค์การของมหาวิทยาลัยกับส่วนราชการอื่น ๆ แตกต่างกัน กล่าวคือโดยสถานะขององค์การมหาวิทยาลัย แม้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นราชการ บริหารส่วนกลางแต่ใช้หลักการบริหารงานตามระบบกระจายอำนาจ แต่ส่วนราชการอื่น ๆ ที่ใช้ ระเบียบของ ก.พ. เป็นไปตามหลักรวมอำนาจ กฎหมายที่บัญญัติขึ้นจึงเหมาะสมที่จะใช้กับ ข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยบริหารงานบุคคลเสียใหม่

โดยแยกประเภทข้าราชการออกเป็นสองประเภทคือ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการฝ่ายวิชาการ สำหรับข้าราชการฝ่ายตุลาการยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการการพลเรือนสามัญทั่วไป เพราะลักษณะงานของข้าราชการตุลาการในมหาวิทยาลัยมีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป ส่วนข้าราชการสาขาวิชาการซึ่งตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เรียกว่า ข้าราชการสาย ก. และสาย ข. นั้น เป็นบุคลากรที่รับผิดชอบงานตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยเช่นการสอน การวิจัย การค้นคว้า การบริการทางวิชาการแก่สังคม ลักษณะงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยจึงมีไปทำงานในลักษณะควบคุมบังคับหรือสั่งการให้ปฏิบัติได้ เช่น ส่วนราชการอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังนั้นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงต้องแยกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ข้าราชการตุลาการ ในส่วนของการบรรจุแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่งให้เป็นระดับสูงขึ้น การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การรักษาการในตำแหน่ง วินัย การรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ อุทธรณ์ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายระเบียบที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป
2. ข้าราชการสายวิชาการ (สาย ก. และสาย ข. เดิม) ในส่วนของการบรรจุแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง (บัญชีเงินเดือน) การกำหนดตำแหน่งให้สูงขึ้น (ตำแหน่งทางวิชาการ) การรักษาการในตำแหน่งของผู้บริหาร วินัย การรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ อุทธรณ์ สิทธิประโยชน์ซึ่งสิทธิประโยชน์แยกออกเป็น 2 กรณี คือสิทธิประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ กับสิทธิประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหาร โดยให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดระเบียบเหล่านี้ขึ้นใช้บังคับกับข้าราชการสายวิชาการให้เป็นเกณฑ์กลางที่ใช้บังคับกับทุก ๆ มหาวิทยาลัย

(2) ความคล่องตัวในด้านการเงินการงบประมาณ

ที่มาของเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ เช่น เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เงินอุดหนุนจากภายในและภายนอกประเทศ เงินช่วยเหลือทางวิชาการจากภายในและภายนอกประเทศ การดำเนินการเพื่อความคล่องตัวในส่วนองเงินประเภทอื่น ๆ นอกจากเงินงบประมาณแผ่นดินนั้น สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถออกระเบียบภายในได้โดยอิสระอยู่แล้ว แต่ในส่วนองเงินงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยต้องบริหารงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งสำเนางบประมาณออกมาบังคับใช้กับส่วนราชการทุกส่วนราชการนั้น มหาวิทยาลัย

ซึ่งเป็นส่วนราชการชั้นตอนที่อยู่ให้เกิดความล่าช้าคือ การขออนุมัติเงินประจำวงมหาวิทยาลัย ต้องส่งแบบปฏิบัติงานของแต่ละงาน โครงการ ในกรณีเพื่อจ่ายเป็นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างก็ต้องส่งแผนผังของที่ดินหรือแบบรูปและรายการก่อสร้างให้สำนักงานประมาณตรวจสอบก่อน แล้วจึงจะเสนอขอเบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลาง ดังนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและลดขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับมหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ดำเนินการเบิกจ่ายจากกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินประจำวงจากสำนักงานประมาณ ซึ่งกรณีเช่นนี้จะต้องแก้ไขระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 หรือระเบียบอื่นใดของสำนักงานประมาณที่มีผลกระทบต่อความคล่องตัวของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เมื่อสำนักงานประมาณออกระเบียบใด ๆ ที่บังคับให้ส่วนราชการปฏิบัติ ก็ควรยกเว้นหรือกำหนดเป็นกรณีพิเศษ ในกรณีของกระทรวงการคลังเมื่อกระทรวงการคลังกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับกับส่วนราชการทั่วไป มหาวิทยาลัยก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการของกระทรวงการคลังกำหนดอัตราของเงินที่ข้าราชการทั่วไปจะได้รับไว้ตามระดับ (ตามซี) แต่ในกรณีของผู้บริหารในมหาวิทยาลัยตั้งแต่ระดับคณบดี หัวหน้าภาควิชา กระทรวงการคลังมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่ให้ใช้เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และมีได้มีการเทียบระดับไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาหลักกันใน การเบิกจ่ายและสิทธิประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ดังนั้นในส่วนของงบประมาณและการเงินส่วนราชการที่กำหนดระเบียบ กฎหมายใด ๆ บังคับใช้กับส่วนราชการเช่น สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลาง ก็ต้องแยกระเบียบ กฎหมาย กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยไว้ต่างหาก

(3) ความคล่องตัวในด้านการบริหารงานทั่วไป

มหาวิทยาลัยมีภารกิจที่หลากหลาย การบริหารงานภายในต้องอาศัยความคล่องตัวและต้องการอำนาจตัดสินใจจากภายในเป็นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ที่ส่วนราชการอื่น ๆ บังคับใช้กับส่วนราชการทั่วไป เช่น ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของสำนักงานนายกรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ ระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษาอบรม ดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. 2512 แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งระเบียบเหล่านี้บังคับใช้ในมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ทั่วไป ในกรณีของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องการความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง การดำเนินการในเรื่องการให้ข้าราชการลาไปศึกษาต่อต่างประเทศ การจัดซื้อจัดจ้าง ยังต้องปฏิบัติตามระเบียบเหล่านี้เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ จึงเห็นควรเสนอแนะให้ส่วนราชการ

ภายนอกที่มีหน้าที่กำหนดระเบียบออกใช้บังคับกับส่วนราชการ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ. กรมวิเทศสหการ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถ้าหากกฎเกณฑ์ใดที่มหาวิทยาลัยในสถานะส่วนราชการต้องปฏิบัติแล้วขอให้พิจารณากฎเกณฑ์ ระเบียบนั้น ๆ เป็นการเฉพาะกับมหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการบริหารมหาวิทยาลัย

5.4 อำนาจของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัย แต่อำนาจของสภามหาวิทยาลัยย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 โดยเฉพาะในกรณีที่สภามหาวิทยาลัยจะจัดตั้งหน่วยงานใด ๆ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในข้อ 4.1.2 ฉะนั้นเมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงาน การที่สภามหาวิทยาลัยออกระเบียบขึ้นมาจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งบางหน่วยงานกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน สามารถอนุมัติปริญญาบัตร บางหน่วยงานกำหนดระเบียบบริหารงานบุคคล การออกระเบียบในลักษณะเช่นนี้เป็นการขัดต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนั้นก็อาจมีปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมา เช่น หน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานประเภทใด เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธุรกิจเอกชน หรือส่วนราชการ บุคลากรของหน่วยงานเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการหรืออยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมหรือไม่ หากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ จะถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ เงินได้ของหน่วยงานจะได้รับการยกเว้นภาษีหรือไม่ เพียงใด ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้นนี้หากพิจารณาเห็นว่า มหาวิทยาลัยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นเพื่อให้สามารถสนองตอบต่อภารกิจของมหาวิทยาลัยแล้ว จึงเห็นสมควรกำหนดหลักการเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถก่อตั้งหน่วยงานภายในขึ้นในระดับหนึ่ง ดังนี้

1. หน่วยงานที่มหาวิทยาลัยสามารถจัดตั้งได้โดยอำนาจสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นหน่วยงานที่มีได้ใช้ เงินงบประมาณแผ่นดิน มิได้ใช้บุคลากรที่รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และมีได้ เป็นหน่วยงานที่สามารถอนุมัติปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดสถานะของหน่วยงานและสถานภาพของบุคลากรให้ชัดเจน ส่วนหน่วยงานที่มีได้เข้าหลักเกณฑ์ข้อห้ามตามที่

กล่าวมาข้างต้น มหาวิทยาลัยสามารถจัดตั้งได้โดยอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

2. หน่วยงานที่มหาวิทยาลัยต้องเสนอตามขั้นตอนของการจัดตั้งตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย เช่น การจัดตั้งคณะวิชา สถาบัน สำนัก ศูนย์ ภาควิชา หน่วยงานอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา คณะ สถาบัน สำนัก เพราะการจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดิน บุคลากรของหน่วยงานต้องอาศัยเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ทรัพย์สิน วัสดุครุภัณฑ์มาจากงบลงทุนของงบประมาณแผ่นดิน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง ทบวงมหาวิทยาลัย จำเป็นต้องตรวจสอบความเหมาะสม เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งตลอดจนการจัดเตรียมงบประมาณ

จากหลักการทั้ง 2 ข้อ จะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจสภามหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ดังนี้

1. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย แก้ไขในส่วนของอำนาจสภามหาวิทยาลัยให้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานภายในประเภทที่มีได้เป็นการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน
2. พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยในมาตรา 4 โดยแก้ไขใน (8) เรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชาหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัย โดยให้ยกเว้นมิให้หมายความรวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัย ตามข้อ 1
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปว 218) ข้อ 6 วรรค 3 ที่กำหนดให้ การแบ่งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัย (ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ยกเว้นไม่ให้ความหมายรวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยตามข้อ 1