

## กระทู้ถามที่ ๗๖๕ ร.

สภาผู้แทนราษฎร

๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง การแยกมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรอิสระ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐธรรมนูญว่าการทบทวมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

ตามที่ทบทวมหาวิทยาลัยได้มีโครงการที่จะปรับระบบงานของมหาวิทยาลัยต่างๆ ให้ออกจากระบบราชการไปเป็นองค์กรอิสระมหาชน โดยมีผลทำให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินกิจกรรมและนโยบายต่างๆ ได้เอง แต่ยังมีหลายหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยกับกรณีดังกล่าวเพราะอาจเกิดปัญหาในด้านงบประมาณ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ของบุคลากรในมหาวิทยาลัย เมื่อมีการโอนหรือย้าย หากมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงก็ควรจะกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสม เพื่อจะได้มีเวลาปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบใหม่ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงขอเรียนถามว่า

๑. รัฐบาลมีกำหนดระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนระบบงานของมหาวิทยาลัยต่างๆ ไปสู่ระบบใหม่ให้แล้วเสร็จภายในกี่ปี

๒. การที่จะให้มหาวิทยาลัยแยกออกจากระบบราชการเพื่อเป็นองค์กรอิสระ มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร ขอทราบรายละเอียด

๓. เมื่อมหาวิทยาลัยแยกตัวออกจากระบบราชการมาเป็นองค์กรอิสระมหาชนแล้วงบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ จะมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามี รัฐบาลมีวิธีการที่จะแก้ไขหรือช่วยเหลืออย่างไร ขอทราบรายละเอียด

ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

เปรมศักดิ์ เพียยุระ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น

พรรคความหวังใหม่

## คำตอบกระทู้ถามที่ ๗๖๕ ร.

ของ นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น  
เรื่อง การแยกมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรอิสระ

ข้าพเจ้า นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ขอตอบกระทู้ถามของท่านสมาชิกผู้มีเกียรติ ดังนี้

คำถามที่ ๑ รัฐบาลมีกำหนดระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนระบบงานของมหาวิทยาลัยต่างๆ ไปสู่ระบบใหม่ให้แล้วเสร็จภายในกี่ปี

คำตอบ รัฐบาลมีกำหนดระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนงานของมหาวิทยาลัยต่างๆ ไปสู่ระบบใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปี คือ ภายใน ๒๕๔๕ นับตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ โดยทบวงมหาวิทยาลัยได้ให้มหาวิทยาลัย/สถาบันทุกแห่งเสนอแผนปฏิบัติการในการปรับเปลี่ยนให้มหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐเป็นมหาวิทยาลัย/สถาบันในกำกับรัฐบาล และทบวงมหาวิทยาลัยประมวลเสนอคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่ทบวงฯ เสนอ โดยในแผนปฏิบัติการกำหนดว่ามหาวิทยาลัย/สถาบัน จะเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ จำนวน ๒๐ แห่ง เสนอต่อรัฐบาล ดังนี้

๑) ภายในปี ๒๕๔๒ จำนวน ๕ แห่ง ได้แก่

- ๑.๑ มหาวิทยาลัยมหิดล
- ๑.๒ มหาวิทยาลัยทักษิณ
- ๑.๓ มหาวิทยาลัยบูรพา
- ๑.๔ มหาวิทยาลัยนเรศวร
- ๑.๕ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขณะนี้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยนเรศวรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒) ภายในปี ๒๕๔๓ จำนวน ๖ แห่ง ได้แก่

- ๒.๑ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ๒.๒ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ๒.๓ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

๒.๔ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

๒.๕ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

๒.๖ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

๓) ภายในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๖ แห่ง ได้แก่

๓.๑ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

๓.๒ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

๓.๓ มหาวิทยาลัยศิลปากร

๓.๔ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

๓.๕ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

๓.๖ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๔) ภายในปี ๒๕๕๕ จำนวน ๒ แห่ง ได้แก่

๔.๑ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๔.๒ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

๕) ไม่ระบุระยะเวลา จำนวน ๑ แห่ง แต่คาดว่าจะเสนอภายในปี ๒๕๕๔ คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คำถามที่ ๒ การที่มหาวิทยาลัยแยกออกจากระบบราชการเพื่อเป็นองค์กรอิสระ มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร ขอทราบรายละเอียด

คำตอบ มหาวิทยาลัยแยกออกจากระบบราชการ มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี

มหาวิทยาลัยจะยังคงสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับของรัฐ โดยทบวงมหาวิทยาลัย และยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับงบดำเนินการ และจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานอย่างเต็มที่ โดยสภามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการต่างๆ ได้โดยอิสระภายใต้กรอบแห่ง พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้น การบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ที่ต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถบริหารงานด้านต่างๆ ได้อย่างอิสระ ได้แก่

๑) การบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล กำหนดอัตราค่าตอบแทนและบัญชีเงินเดือน และกำหนดเงื่อนไขการจ้างและกลไกการประเมินรวมทั้งสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้มีความเหมาะสมและสามารถที่จะดึงดูดคนเก่งคนดีเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยได้

๒) การบริหารด้านงบประมาณและทรัพย์สิน รัฐบาลยังคงให้การสนับสนุนงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยให้เพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ ในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดระบบการบริหารงบประมาณ การเงินการบัญชีและทรัพย์สินของตนเอง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของมหาวิทยาลัยในลักษณะการตรวจสอบภายหลัง สำหรับรายได้ของมหาวิทยาลัยยังคงไม่ต้องนำส่งคืนกระทรวงการคลังเช่นเดิม นอกจากนี้ยังสามารถหารายได้จากแหล่งต่างๆ มาช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของมหาวิทยาลัยได้อีกด้วย

๓) การบริหารงานทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐเป็นไปตามหลัก “เสรีภาพทางวิชาการ” โดยให้ดำเนินการในเรื่องการอนุมัติหลักสูตร การอนุมัติเปิดการสอน การอนุมัติจัดตั้ง ยุบเลิก หน่วยงานต่างๆ เสริงสิ้นที่สภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง

๔) การกำกับและการตรวจสอบ มหาวิทยาลัยจะเป็นผู้พัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อประโยชน์ในการบริหารของสถาบัน โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบผลการดำเนินการต่อรัฐบาล

#### ข้อเสีย

๑) การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ องค์การที่มีความสำคัญในการบริหาร ก็คือ สภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ซึ่งการได้มาของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยจะต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม และเหมาะสมกับปรัชญาและจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย จึงจะนำให้มหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงานและมีความเป็นเลิศทางวิชาการอย่างแท้จริง

๒) ระบบการเงินงบประมาณ เป็นในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไป การอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างคล่องตัว จึงควรมีการกำกับด้วยระบบการติดตามและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยที่มีความโปร่งใส และเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

คำถามที่ ๓ เมื่อมหาวิทยาลัยแยกตัวออกจากระบบราชการมาเป็นองค์กรอิสระแล้ว งบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรให้มหาวิทยาลัยต่างๆ จะมีปัญหาหรือไม่ ถ้ามี รัฐบาลมีวิธีการที่จะแก้ไขหรือช่วยเหลืออย่างไร ขอทราบรายละเอียด

คำตอบ ทบวงมหาวิทยาลัยขอชี้แจงว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไม่ใช่หน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระมหาชน ตามกรอบของมาตรา ๕ ของ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช้ระบบบริหารแบบราชการเช่นหน่วยงานอื่นๆ โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการในประเภทหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งคำว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยราชการอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการท้องถิ่น จากความหมายนี้มหาวิทยาลัยในกำกับจึงถือว่าเป็นหน่วยราชการอื่นใดของรัฐ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งให้ทบวงมหาวิทยาลัยรับทราบสถานภาพของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนจากการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจะมีพระราชบัญญัติของตนเอง และกำหนดสาระในการบริหารและกำกับดูแลด้านต่างๆ ไว้ในพระราชบัญญัติ ดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการบริหารจัดการโดยอิสระและคล่องตัว ที่ไม่ใช่รูปแบบราชการ โดยให้การตัดสินใจในการบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย/สถาบัน ในลักษณะที่เรียกว่า Autonomization หรือ Coporatization หรือ Debureaucratization ไม่ใช่หมายถึงเป็นการแปรรูปส่วนราชการเป็นหน่วยงานเอกชน ในลักษณะที่เรียกว่า Privatization ดังนั้นรัฐบาลจึงยังให้การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี แต่เป็นในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปในลักษณะ ดังนี้

๓.๑ งบดำเนินการ จะจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยโดยคิดจากค่าใช้จ่ายต่อหัวในการผลิตนักศึกษา ทั้งนี้มหาวิทยาลัยจะต้องเปลี่ยนระบบบัญชีเป็นระบบบัญชีต้นทุน ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการจัดทำระบบบัญชีที่เป็นตัวอย่างให้กับมหาวิทยาลัย เพื่อนำไปปรับปรุงใช้ให้เหมาะสมกับปรัชญา จุดมุ่งหมาย และแนวทางการผลิตบัณฑิตของแต่ละแห่ง ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จประมาณเดือนเมษายนปี ๒๕๕๓ นี้ และจะนำไปทดลองปฏิบัติกับมหาวิทยาลัยโดยความสมัครใจ จำนวน ๒ แห่ง เป็นการนำร่อง

๓.๒ งบลงทุน ร่วมกันพิจารณาตามความจำเป็นระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยเป็นรายโครงการ

๓.๓ งบประมาณสนับสนุนการวิจัย จะแยกเป็นงบสนับสนุนวิจัยพื้นฐานโดยคิดเป็นร้อยละของวงเงินงบดำเนินการตามที่ตกลงกัน สำหรับวิจัยอื่นๆ ใช้ระบบการแข่งขัน

๓.๔ งบประมาณอื่นๆ พิจารณาเป็นกรณีไป