

ACADEMIC FOCUS



เอกสารวิชาการ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





Academic Focus

พฤษภาคม 2568

สารบัญ

บทนำ	1
ความหมายของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ	2
พัฒนาการของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ	2
หลักการและสาระสำคัญของ มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ	4
ปัญหาการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	9
บทสรุปและข้อเสนอแนะ ของผู้ศึกษา	10
บรรณานุกรม	12

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<https://www.parliament.go.th/library>

“มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”

บทนำ

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก ในยุคปัจจุบัน การอุดมศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนา บุคลากรและขับเคลื่อนประเทศชาติให้ก้าวหน้า การปรับตัวของ สถาบันอุดมศึกษาให้มีความคล่องตัวและสามารถแข่งขันได้ ในระดับสากลจึงเป็นสิ่งจำเป็น หนึ่งในกลไกสำคัญที่นำมาใช้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ คือ การเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย ของรัฐไปเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญในระบบการบริหารจัดการอุดมศึกษา ของไทย

แนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มุ่งเน้น การมอบความเป็นอิสระและความรับผิดชอบที่มากขึ้นให้แก่ มหาวิทยาลัย โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ บริหารจัดการทรัพยากร การพัฒนาหลักสูตร การวิจัย และการให้ บริการทางวิชาการ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถผลิตบัณฑิต ที่มีคุณภาพ ตอบโจทย์ความต้องการของตลาดแรงงาน และ สร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

บทความนี้มุ่งเน้นศึกษาความหมายและพัฒนาการของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ข้อมูลหลักการและสาระสำคัญของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปัญหาการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมีข้อเสนอแนะ เพื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้สามารถ ขับเคลื่อนระบบการศึกษาของประเทศไทยให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนต่อไป

ความหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือที่เรียกว่า มหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากระบบราชการ แต่ยังได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) ที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐจึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ซึ่งรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยสามารถกู้เงิน และ/หรือลงทุนในสินทรัพย์ต่าง ๆ ได้เพื่อประโยชน์ของการดำเนินกิจการตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย (พิมรัช บุญกล้า, ฐิติมา ให้อำยอง, และ เขวัญฤทธิ์ เขวัญแสงรัตน์, 2567, น. 970)

พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการริเริ่มแนวคิดมาตั้งแต่ปี 2507 โดยในแต่ละช่วงเวลามีเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

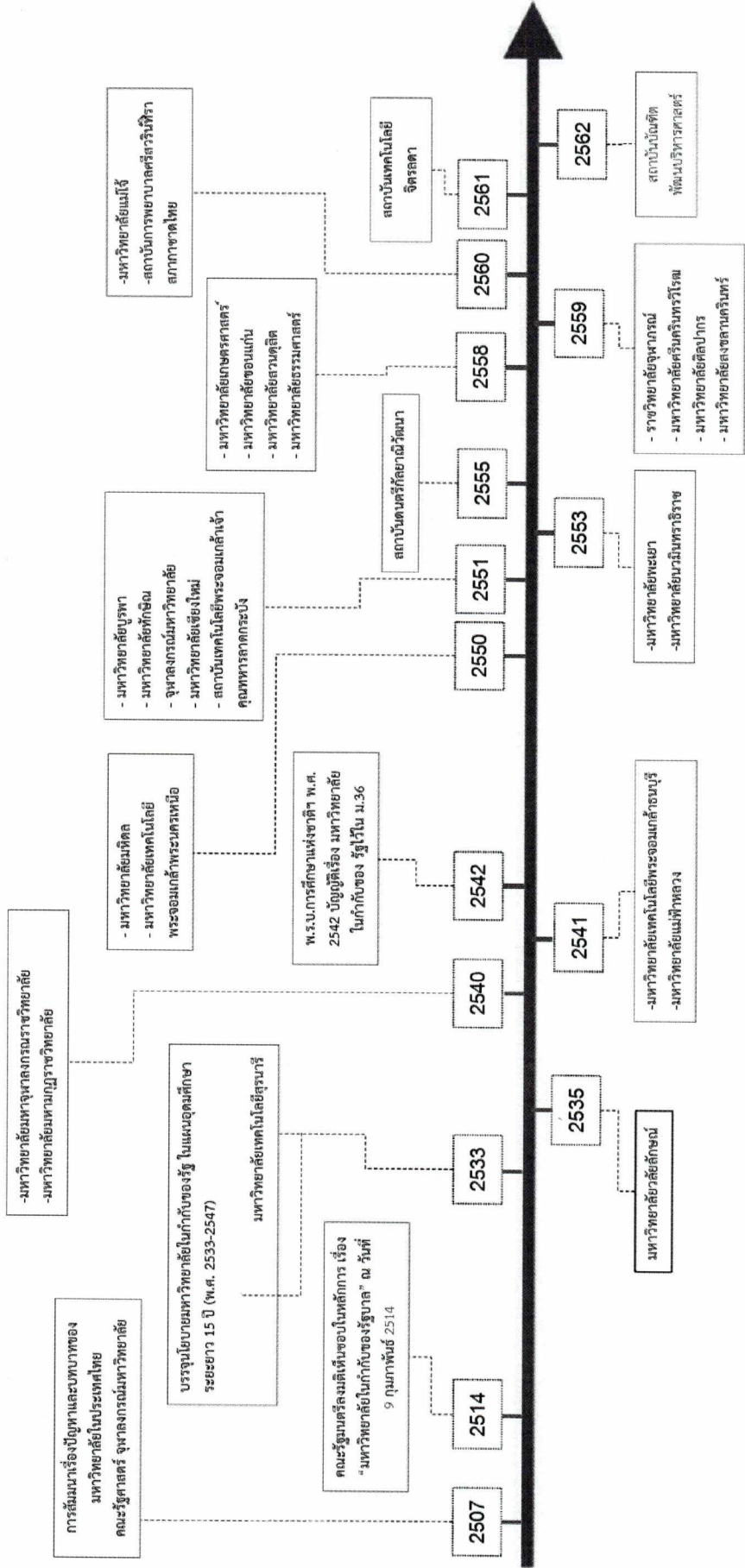
ช่วงปี 2507-2514 เป็นช่วงเริ่มต้นก่อแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเริ่มจากการสัมมนาเรื่อง “ปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” เมื่อปี 2507 ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งส่งผลให้สภาการศึกษาแห่งชาติ (ชื่อในขณะนั้น) จัดสัมมนาต่อเนื่องอีก 3 ครั้ง ในปี 2509 ปี 2510 และ ปี 2513 ซึ่งเป็นการสัมมนาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างองค์กรและรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในรูปแบบใหม่ โดยใช้ชื่อว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” ต่อมาในปี 2514 สภาการศึกษาแห่งชาติได้สรุปข้อคิดเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2514 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการ และมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติจัดทำรายละเอียด แต่ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยไทยยังไม่พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำให้แนวคิดดังกล่าวไม่มีการดำเนินการต่อเนื่อง

ช่วงปี 2533-2542 เป็นช่วงที่เริ่มขับเคลื่อนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีกครั้ง โดยในปี 2533 ได้มีการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (ปี 2533-2547) ซึ่งในแผนฯ ฉบับนี้กำหนดหลักการพื้นฐานในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นความเป็นอิสระทางวิชาการ และการบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ

ในปี 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้นเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการจัดการศึกษาของประเทศ โดยในมาตรา 36 และมาตรา 60 ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือเป็นกรบัญญัติเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐครั้งแรกในกฎหมายการศึกษาของประเทศ

นับตั้งแต่ปี 2533-ปัจจุบัน (ข้อมูล ณ 26 พฤษภาคม 2568) ได้มีการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไปแล้ว จำนวน 28 แห่ง ตามภาพที่ 1

พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



ภาพที่ 1 พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ที่มา: สรุปรายชื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, โดย รุ่งทอง ไวยกุล, 2565, อีเมล

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงานควบคู่กับความรับผิดชอบต่อที่จะดำเนินการกิจอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ สรุปประเด็นสำคัญ ดังนี้

สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1. มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ
2. เป็นนิติบุคคล
3. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ และจำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

ความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล

1. การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรมต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการพัฒนาประเทศ
2. การผลิตบัณฑิตควรให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ จัดการศึกษา หลากหลายรูปแบบ ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับตัวไปตาม สถานการณ์
3. ให้มีกลไกการจัดสรรงบประมาณ หรือกลไกการกำกับดูแล โดยองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัย

ให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวโดยกลไกของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบต่อ ควบคุม ดูแล การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยสภามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย เป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย

1. องค์กรประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจาก บุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายในมหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลภายนอก ประกอบด้วย ผู้แทนหรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษา เสนอ จำนวน 1 คน และผู้แทนจากภาคเอกชน ชุมชน หรือสังคม ตามความเหมาะสมและภูมิหลังของ แต่ละมหาวิทยาลัย

2. อธิการบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่ดำเนินการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้นโยบายที่ สภามหาวิทยาลัยกำหนด และให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่กำกับดูแลอธิการบดีโดยตรง โดยมีกระบวนการ กำกับดูแลที่โปร่งใส ชัดเจน

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี ต้องมีกระบวนการ ที่โปร่งใส และใช้วิธีการสรรหาตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการสรรหา ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง และมีผู้แทนจากคณะกรรมการการอุดมศึกษาร่วมด้วย

การบริหารจัดการทั่วไป

ให้มหาวิทยาลัยใช้หลักบริหารจัดการที่ดี โดยมหาวิทยาลัยสามารถออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเป็นแนวทางในการออกระเบียบข้อบังคับ และแนวทางในการดำเนินกิจกรรม ทั่วไปของมหาวิทยาลัย

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีหลักการดังนี้

1. บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการบรรจุภายหลังจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐนั้น มีผลใช้บังคับมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจเรียกชื่อว่า ข้าราชการมหาวิทยาลัย หรือพนักงานมหาวิทยาลัย หรือชื่ออื่น ๆ ซึ่งจะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าข้าราชการ การได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด โดยให้สอดคล้องกับ ศักยภาพและผลิตภาพทางวิชาการที่เกิดขึ้น

2. ข้าราชการและลูกจ้างประจำเดิมของมหาวิทยาลัยสามารถเลือกสถานภาพ โดยขอเข้าสู่บุคลากร ระบบใหม่ได้ตามความสมัครใจ ในส่วนของข้าราชการนั้นเมื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพแล้วให้คงสิทธิการเป็น สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด

3. ระบบบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยให้มีองค์กรบริหารบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วม ยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส เป็นระบบ การให้คุณและสร้างขวัญกำลังใจสำหรับผู้ทำดีมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องจัดให้มีกลไก ให้ความเป็นธรรมต่าง ๆ

งบประมาณและทรัพย์สิน

1. รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อ ประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรร งบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น

2. รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมาย ว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย

3. มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุได้ รายได้จากการดำเนินงานถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

4. มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงิน และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย

5. ให้มีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นกลไกภายในมหาวิทยาลัยและภายนอกโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบ และมีกลไกผู้ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

การใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานในมหาวิทยาลัยและระหว่างสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตลอดจนชุมชน สถานประกอบการ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

การบริหารงานวิชาการ

1. การบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสรีจลันที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่รัฐกำหนด

2. ให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัย การนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ

การกำกับ ตรวจสอบ

1. การกำกับ ตรวจสอบ โดยกลไกภายในมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยต้องวางระเบียบและกลไกเพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย

2. การกำกับ ตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

2.1 โดยระบบการกำกับของรัฐ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงบประมาณ

2.2 การกำกับด้วยกลไกงบประมาณ โดยพิจารณาเป้าหมายและผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกผลักดันให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามนโยบายและแผนของรัฐ

2.3 การกำกับด้านนโยบายของรัฐและมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัยดำเนินการตามกฎหมายและหลักการที่กำหนดไว้

2.4 การกำกับด้วยระบบรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพ โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

3. รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ในกรณีที่มีการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีกำกับดูแลนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, 2558, น. 2-5)

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ประเด็น	ข้อดี	ข้อเสีย
สถานภาพของมหาวิทยาลัย	- สถานภาพของมหาวิทยาลัยมิได้เป็นส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐ จึงไม่ต้องนำกฎ ระเบียบ ของทางราชการมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย	- สถานภาพของมหาวิทยาลัยเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิได้เป็นส่วนราชการ ทำให้ส่วนราชการที่เคยมีนิติสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ ในฐานะที่เคยเป็นส่วนราชการอาจปฏิเสธที่จะไม่รับดำเนินการได้ หรืออาจจะต้องใช้เวลาในการติดต่อประสานงาน
การบริหารงานของมหาวิทยาลัย	- สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด สามารถออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย เว้นแต่เรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี	- สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด ถึงแม้จะมีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย แต่เมื่อมหาวิทยาลัยยังเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องก็ยังมีผลใช้บังคับทั้งส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ
การจัดโครงสร้างในมหาวิทยาลัย	- สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแบ่งส่วนงาน ยุบรวมส่วนงานในมหาวิทยาลัยได้เบ็ดเสร็จ โดยจัดทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา	- หากสภามหาวิทยาลัยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับและเหตุผลทางวิชาการ จะทำให้เกิดส่วนงานในมหาวิทยาลัยเกินความจำเป็น และจะมีผลกระทบต่องบประมาณด้านบริหาร

ประเด็น	ข้อดี	ข้อเสีย
	<ul style="list-style-type: none"> - สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่แบ่งส่วนงานเองได้ 	
การเงิน งบประมาณ และทรัพย์สิน	<ul style="list-style-type: none"> - เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปรายปี ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย หากมีเงินเหลือจ่ายไม่ต้องส่งคืนรัฐ และสามารถวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารเงินเพียงระเบียบเดียวที่มาจากเงินงบประมาณและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย - งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐเป็นรายปี สภามหาวิทยาลัยสามารถนำมาจัดสรรใหม่ตามภารกิจและความจำเป็นของมหาวิทยาลัยได้ - สามารถวางระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างการควบคุม จำหน่ายพัสดุ และการเช่าเป็นระเบียบของมหาวิทยาลัยได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - จะต้องส่งแผนการจัดซื้อจัดจ้างให้หน่วยงานตรวจสอบเช่นเดียวกับส่วนราชการ
การบริหารงานบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> - มหาวิทยาลัยสามารถวางระบบบริหารงานบุคคลเพื่อจูงใจให้คนเข้าสู่ระบบและรักษาคนดีให้อยู่กับองค์กรได้ - สภามหาวิทยาลัยสามารถจัดระบบบริหารงานบุคคล ปรับระบบบริหารงานบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีหลากหลายให้อยู่ในระบบและมีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน เงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ ฯลฯ 	<ul style="list-style-type: none"> - บุคลากรยังไม่มีความเชื่อมั่นในระบบบริหารงานบุคคล ในบางเรื่องอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ประเด็น	ข้อดี	ข้อเสีย
	- มหาวิทยาลัยจะต้องสร้างระบบการบริหารงานบุคคลให้มีหลักธรรมาภิบาล	
นักศึกษา	- มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหารายได้นอกเหนือจากค่าหน่วยกิตเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนของสาขาวิชาได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น	- ผู้ปกครองและนักศึกษายังมีความเข้าใจว่าค่าธรรมเนียบการศึกษาของมหาวิทยาลัยจะสูงขึ้น

หมายเหตุ: การศึกษาข้อมูลข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, โดย คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, สืบค้น 8 พฤษภาคม 2568 จาก <http://dept.npru.ac.th/tcouncil/data/files/การศึกษาข้อมูลข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.pdf>

ปัญหาการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1. ปัญหาด้านความเข้าใจของสังคม

หนึ่งในปัญหาสำคัญ คือ ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของสังคมต่อแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยสังคมยังมีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ซึ่งจะทำให้รัฐไม่อุดหนุนงบประมาณและส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องเก็บค่าเรียนและค่าบริการอื่น ๆ ในอัตราที่สูงขึ้น เมื่อความเข้าใจผิดนี้แพร่กระจายในวงกว้าง ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะนักศึกษาและผู้ปกครอง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560, น. 101)

2. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาการบริหารงานบุคคลสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่าการพิจารณาให้พ้นจากงาน การเลื่อนค่าจ้างเงินเดือนที่เป็นธรรม และระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สร้างประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นประเด็นที่ได้รับคะแนนความคิดเห็นต่ำที่สุดในการประเมินการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (บรรจบ ภิรมย์คำ และคณะ, 2560, น. ข) นอกจากนี้ บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเผชิญกับความท้าทาย 2 ประการ คือ (1) การเปลี่ยนแปลงด้านสวัสดิการที่อาจแตกต่างจากระบบราชการ และ (2) การประเมินผลงานที่เข้มข้นขึ้น รวมถึงการมีสัญญาจ้างที่จำกัดระยะเวลา ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงในการทำงานของบุคลากร (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560, น. 101-102) ดังนั้น การเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการไปเป็นพนักงานเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (จันทน์ เพชรานนท์, 2542, น. 11)

3. ปัญหาด้านธรรมาภิบาล

หากการบริหารมหาวิทยาลัยไม่ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล การให้อิสระในการบริหารจัดการ ก็อาจนำไปสู่การใช้อำนาจและสิทธิในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560, น. 101-102) ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีโอกาสที่จะตรวจสอบผู้บริหารมหาวิทยาลัยหรือผู้กำหนดนโยบาย เพื่อสร้างความมั่นใจว่านโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง (กนกกานต์ เทวาพิทักษ์, 2561, น. 104)

4. ปัญหาด้านการบริหารจัดการและโครงสร้างองค์กร

แม้ว่าการปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงานจะเป็นจุดแข็งของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่ในการปฏิบัติ พบว่าการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานยังไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้เท่าที่ควร (บรรจบ ภิรมย์คำ และคณะ, 2560, น. ข) ดังนั้น มหาวิทยาลัยควรสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตั้งแต่ภายในภาควิชาและคณะก่อนที่จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (จันทน์ เพชรานนท์, 2542, น. 11)

5. ปัญหาด้านงบประมาณและการเงิน

แม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะได้รับอุดหนุนทั่วไป (block grant) จากรัฐบาล แต่การพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนามหาวิทยาลัย ดังนั้น มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องจัดทำงานวิจัยให้มากขึ้น เพื่อสร้างจุดเด่นพร้อม ๆ ไปด้วยการนำไปใช้เชิงพาณิชย์มากขึ้น (จันทน์ เพชรานนท์, 2542, น. 10-11) นอกจากนี้ ควรมีการแสวงหางบประมาณจากภาคเอกชนและศิษย์เก่า เพื่อให้มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย (บรรจบ ภิรมย์คำ และคณะ, 2560, น. ข)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการบริหารจัดการอิสระแยกออกจากระบบราชการ (autonomous university) แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) ที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา การบริหารงานต่าง ๆ จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ทั้งการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน การบริหารวิชาการ และการมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้อย่างอิสระ

การปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะทำให้การบริหารจัดการการศึกษาของมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น อีกทั้งมีความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการปฏิรูปการอุดมศึกษา อันจะส่งผลให้มหาวิทยาลัยสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและ

เศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ มาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ประสบความสำเร็จ ควรจะต้องยึดหลักสำคัญ ดังนี้

1. การสื่อสารสร้างความเข้าใจแก่สาธารณชน มหาวิทยาลัยควรสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน นักศึกษา และบุคลากรว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ใช่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐอย่างต่อเนื่อง
2. เสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหาร มหาวิทยาลัยควรเน้นการกำกับดูแลโดยใช้หลักธรรมาภิบาล อย่างเข้มงวด เช่น การมีระบบตรวจสอบภายในและภายนอกที่โปร่งใส และให้ประชาคมมีส่วนร่วม
3. พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลให้ทันสมัย มหาวิทยาลัยปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้มีความยืดหยุ่น โปร่งใส และยุติธรรม โดยเน้นการประเมินผลงานอย่างเป็นระบบ และให้ผลตอบแทนเหมาะสมตามผลงาน
4. สนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ รัฐควรสนับสนุนงบประมาณให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อย่างต่อเนื่องและเพียงพอ โดยคำนึงถึงต้นทุนในการผลิตบัณฑิตและบริบทเฉพาะของแต่ละแห่ง
5. พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือ รัฐควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคเอกชน ชุมชน และสถาบันต่างประเทศ เพื่อขยายแหล่งรายได้ พัฒนาการเรียนรู้ และเพิ่มความเป็นสากล
6. กำหนดเกณฑ์ความพร้อมก่อนการแปรสภาพ รัฐควรมีกระบวนการประเมินความพร้อมของ มหาวิทยาลัยก่อนการเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยพิจารณาด้านโครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณ และศักยภาพในการบริหารตนเอง

จัดทำโดย

นายสุริยา ษ์องเสนาะ

วิทยากรเชี่ยวชาญ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3

โทร 0 2242 5900 ต่อ 5751

บรรณานุกรม

- กนกกานต์ เทวาพิทักษ์. (มกราคม-มิถุนายน 2561). การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. วารสารบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 7(13), 88-108.
- จันทน์ เพชรานนท์. (มกราคม-ธันวาคม 2542). มุมมองหนึ่ง...การออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัย. Asian Creative Architecture, Art and Design, 1(1), 7-11.
- บรรจบ ภิรมย์คำ, สุมิตร สุวรรณ, จริญญา มาติลโกวิท, พิษญา ยืนยาว, วิไลลักษณ์ สร้อยศิริ, กุลธิดา นุกฤษธรรม, ... สุธาร์ตน์ ชาวนาฟาง. (2560). แนวทางปฏิบัติที่ดีและข้อเสนอเชิงนโยบายระบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- พิมพ์วิมล บัญญา, ฐิติมา ไหล่ยอง, และ เซวร์ฤทธิ์ เซวร์แสงรัตน์. (กันยายน-ธันวาคม 2567). การพัฒนาการจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดรายได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 7(3), 969-979.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, คณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อมูลและข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. (1 พฤษภาคม 2558). การศึกษาข้อมูลข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. สืบค้น 8 พฤษภาคม 2568 จาก <http://dept.npru.ac.th/tcouncil/data/files/การศึกษาข้อมูลข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.pdf>
- รุ่งทอง ไวทยกุล. หัวหน้างานติดตามและประเมินผล, กองแผนงาน มหาวิทยาลัยนครสวรรค์. (5 กรกฎาคม 2565). สรุปรายชื่อมหาวิทยาลัยตามประเภทของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. อีเมล.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.