“การที่มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการ
เหมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ในการจัดการตนเอง
ซึ่งหากการบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หลักธรรมภิบาล
และมีระบบการตรวจสอบที่ดี ก็จะทำให้มหาวิทยาลัย
สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น”

ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ ๑๙/๒๕๖๐
ISBN 978-616-270-140-5

รายงานการวิจัย

ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ

รายงานการวิจัย
ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ
ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ

๓๗๘.๑๐๑ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
ส ๖๙๑ ร รายงานการวิจัย “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” กรุงเทพฯ : สกศ., ๒๕๖๐.
๑๘๓ หน้า
ISBN 978-616-270-140-5
๑. ประสิทธิภาพ ๒. การบริหารจัดการ ๓. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๔. นโยบายการศึกษา ๕. ชื่อเรื่อง

รายงานการวิจัย “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”

สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ ๑๙/๒๕๖๐
พิมพครั้งที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐
จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม
ผู้จัดพิมพ์เผยแพร่ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ
โทร. ๐ ๒๖๖๘ ๗๑๒๓ ต่อ ๒๔๒๙
โทรสาร ๐ ๒๒๔๓ ๒๗๘๗
Web site : http://www.onec.go.th
ผู้พิมพ์ บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด
๙๐/๖ ซอยจรัญสนิทวงศ์ ๓๔/๒
ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงอรุณอมรินทร์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ ๑๐๗๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๔๒๔ ๓๒๔๙, ๐ ๔๒๔ ๓๒๕๒
โทรสาร ๐ ๒๔๒๔ ๓๒๔๙, ๐ ๔๒๔ ๓๒๕๒

คำนำ

จุดเริ่มต้นแนวความคิดที่จะปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นต้นมา เพื่อผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จนกระทั่งวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ มอบหมายให้สภาการศึกษาแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา) ยกร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรายละเอียดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่การดำเนินงานต้องยุติลงเนื่องจากกระแสความคิดเห็นจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว

ต่อมาในช่วงของนโยบายการพัฒนาความเป็นอิสระให้แก่สถาบันอุดมศึกษา โดยได้ริเริ่มจัดทำโครงการแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ – ๒๕๔๗) ขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งได้เสนอแนะต่อรัฐบาลให้พัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และในปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสิ้น ๒๔ แห่ง (นับถึงสิ้นสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๙)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงดำเนินโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ที่ให้สถาบันการศึกษาสามารถบริหารและจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยคุณภาพและมาตรฐานระดับสากล สนองตอบและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลกศตวรรษที่ ๒๑ สามารถพัฒนาทักษะ คุณลักษณะและสมรรถนะในการทำงานของกำลังคนในประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดงาน สังคมและประเทศที่จะนำประเทศไทยก้าวข้ามกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลางสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยได้รับความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งมีผู้ช่วยศาสตราจารย์สันติ เจริญพรพัฒนา และคณะ เป็นผู้ดำเนินการวิจัย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พิจารณาเห็นว่ารายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร นักวิชาการ ผู้ที่สนใจ และผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการวางแผนการปฏิรูปการอุดมศึกษาของประเทศเพื่อให้สามารถร่วมขับเคลื่อนระบบการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน ต่อไป

(นายกมล รอดคล้าย)
เลขาธิการสภาการศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

หลักการและเหตุผล

แนวคิดและความพยายามที่จะทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการปรับไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องในลักษณะการจัดการสัมมนาเพื่อพิจารณาและสรุปแนวทางการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ พ.ศ. ๒๕๐๙ พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ ตามลำดับ เพื่อผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จนกระทั่งวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการมอบหมายให้สภาการศึกษาแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา : สกศ.) ยกร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรายละเอียด อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว กระแสความคิดเห็นจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วย จึงทำให้เรื่องนี้ชะงักไป

ต่อมาในช่วงของนโยบายการพัฒนาความเป็นอิสระให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้ริเริ่มการจัดทำโครงการแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นแผนอุดมศึกษาระยะยาวฉบับแรก) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้เสนอแนะต่อรัฐบาลว่า “รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญากับรัฐ โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ต่อมา คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา : สกอ.) ที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ

โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง” ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และในปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสิ้น ๒๔ แห่ง (นับถึงสิ้นสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๙)

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงได้ดำเนินโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้สามารถร่วมขับเคลื่อนระบบการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืน ต่อไป

วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยมีดังต่อไปนี้

๑. เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๒. เพื่อวิเคราะห์ข้อดี และอุปสรรคของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐเดิมแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการริเริ่มแนวคิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยในแต่ละช่วงเวลามีเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังต่อไปนี้

ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๗ – ๒๕๑๔

เป็นช่วงเริ่มต้นก่อความคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเริ่มจากการสัมมนาเรื่อง ปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งส่งผลให้สภาการศึกษาแห่งชาติ (ชื่อในขณะนั้น) จัดสัมมนาต่อเนื่องอีก ๓ ครั้ง ที่สวางคนิวาสในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งเป็นการสัมมนาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างองค์กรและรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในรูปแบบใหม่ โดยใช้ชื่อว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล”

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ สภาการศึกษาแห่งชาติ ได้สรุปข้อคิดเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการและมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติจัดทำรายละเอียด แต่ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยไทยยังไม่พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๓ – ๒๕๔๒

เป็นช่วงที่เริ่มขับเคลื่อนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้มีการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗) ซึ่งในแผนฯ ฉบับนี้กำหนดหลักการพื้นฐานในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เน้นความเป็นอิสระทางวิชาการ และการบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งถือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกของประเทศ ที่จังหวัดนครราชสีมา และในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แห่งที่ ๒ ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่จังหวัดเชียงราย และได้มีการยกฐานะของสถาบันการศึกษาของสงฆ์สองแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้แปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกที่มาจากการแปรสภาพ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการจัดการศึกษาของประเทศ โดยในมาตรา ๓๖ และมาตรา ๖๐ ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือเป็นการบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐครั้งแรกในกฎหมายหลักของประเทศ

ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑ ถือเป็นยุคแห่งการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น ๗ แห่ง แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีหน่วยงานที่ยกระดับขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย และเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีก ๓ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และ สถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา (พ.ศ. ๒๕๕๕)

ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ เป็นช่วงสำคัญอีกช่วงหนึ่งที่มีการแปรสภาพของมหาวิทยาลัยรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน ๘ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสวนดุสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ได้กำหนดกรอบการดำเนินการวิจัย โดยมีโจทย์คำถามการวิจัย จำนวน ๓ ข้อ ได้แก่

๑. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

๒. สภาพการดำเนินงานจริงที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ที่ถูกต้องของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓. รัฐบาลควรมีแนวทางในการผลักดันการพัฒนา “ระบบ” มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างไร

จากโจทย์การวิจัยสำคัญทั้ง ๓ ข้อดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วย ๔ องค์ประกอบ ได้แก่

องค์ประกอบที่ ๑: หลักการ/แนวคิด/เจตนารมณ์ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

องค์ประกอบที่ ๑ เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นหลักอ้างอิงในการวิเคราะห์ในองค์ประกอบถัดไป

องค์ประกอบที่ ๒: สภาพการดำเนินงานและการบริหารจัดการจริงในปัจจุบันของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

องค์ประกอบที่ ๒ เป็นสภาพความเป็นจริงของการดำเนินงานและการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้ทราบปัญหา อุปสรรค และประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้นเป็นไปตามหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

องค์ประกอบที่ ๓: การวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างหลักการและสภาพการดำเนินงานจริง

องค์ประกอบที่ ๓ เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าสภาพการดำเนินงานและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับหลักการ แนวคิดและเจตนารมณ์ของการเกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด และทำอย่างไรจึงจะลดความแตกต่างดังกล่าวได้

องค์ประกอบที่ ๔: ข้อเสนอแนวทางการปรับปรุง

องค์ประกอบที่ ๔ เป็นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้บรรลุหลักการ แนวคิดและเจตนารมณ์ดั้งเดิมของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ผลการศึกษา

- **ข้อดีข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**

ในมุมมองของมหาวิทยาลัย การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีทั้งข้อดีและอุปสรรค ข้อดี หมายถึง สิ่งที่ทำให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น ช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศ ส่วนอุปสรรค หมายถึง สิ่งที่อาจจะเป็นปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ถูกต้อง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน

ในส่วนของข้อดี การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการองค์กรมากขึ้น ทั้งนี้ คำว่าอิสระ หมายถึง การมีสิทธิ์ตัดสินใจในการบริหารจัดการองค์กรของตนเองได้ หรือตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Autonomy การมีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดลักษณะสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ ๑) การมีเสรีภาพทางวิชาการ ๒) การมีความเป็นเลิศทางวิชาการ และ ๓) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะทำให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ของตนในฐานะมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม ความมีอิสระ (Autonomy) จะต้องตั้งอยู่บนฐานสำคัญ คือ การบริหารจัดการโดยใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นความมีอิสระที่ถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถปรับตัวและปรับการบริหารจัดการให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว โดยมีกลไกของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุม ดูแล การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการ

ในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๓ ประการ เมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ได้แก่ ๑) การจัดการบุคคล ๒) การจัดการงบประมาณและทรัพย์สิน และ ๓) การจัดการโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนงานภายใน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. การบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วม ยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit system) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส เป็นระบบให้คุณสำหรับผู้ทำดีมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องจัดให้มีกลไกให้ความเป็นธรรมต่าง ๆ ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่ขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง กำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงานของตนได้

๒. การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน

รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grant) ให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประกัน

คุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ซึ่งรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยสามารถทำการกู้ยืมเงิน และ/หรือลงทุนในสินทรัพย์ต่าง ๆ ได้เพื่อประโยชน์ของการดำเนินกิจการตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงินและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จะต้องกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ให้มีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นกลไลภายในมหาวิทยาลัย และภายนอกโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบ และมีกลไกผู้ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

๓. การปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงาน

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถปรับโครงสร้างองค์กรภายในของตนให้เหมาะสมกับความต้องการในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตามพันธกิจพื้นฐานของมหาวิทยาลัย ซึ่งส่วนราชการทั่วไป การปรับโครงสร้างจำเป็นที่จะต้องผ่านการพิจารณาจาก

หน่วยงานภายนอกที่เป็นผู้กำกับดูแล และต้องออกเป็นกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ

นอกจากการกำหนดโครงสร้างองค์กรและปรับปรุงโครงสร้างองค์กรได้เองแล้ว ก็ยังสามารถมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของตนเองให้เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของตน

สำหรับอุปสรรคของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีดังต่อไปนี้

๑. ความไม่เข้าใจของสังคมต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สังคมยังมีความเข้าใจหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ถูกต้อง มีจำนวนมากที่ยังคิดว่าการแปรสภาพของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นลักษณะเดียวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) จะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นเอกชน และรัฐจะไม่อุดหนุน ทำให้มหาวิทยาลัยต้องเก็บค่าเล่าเรียน และค่าบริการอื่น ๆ แพงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อผู้รับบริการ หรือนักเรียนนักศึกษา ซึ่งในความเป็นจริงแล้วตรรกดังกล่าวไม่ถูกต้อง การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิใช่การแปรรูปแบบ Privatization ทั้งนี้ รัฐยังคงสนับสนุนทรัพยากรให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระดับเดิมหรือใกล้เคียงระดับเดิม เพียงแต่ให้อิสระกับมหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการมากขึ้น

๒. การปรับเปลี่ยนตนเองของบุคลากร

บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสถานะเป็น “พนักงาน” มิได้เป็นข้าราชการ ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นต่อบุคลากรมี ๒ ประการ คือ ๑) สวัสดิการที่พนักงานได้รับอาจแตกต่างจากสวัสดิการของข้าราชการในเชิงความครอบคลุม เช่น ไม่ครอบคลุมต่อครอบครัวของพนักงาน ทั้งนี้

ขึ้นอยู่กับนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการของแต่ละมหาวิทยาลัย และ ๒) บุคลากรจะต้องได้รับการประเมินผลงานอย่างเข้มข้นขึ้น และต่อเนื่องไปถึงเรื่องการมีสัญญาจ้างที่จำกัดระยะเวลา โดยเฉพาะในระยะแรกของการเป็นพนักงาน

ทั้งนี้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งยังคงมีระบบการบริหารงานบุคคล ๒ ระบบในมหาวิทยาลัยเดียวกัน กล่าวคือ มีระบบพนักงานและระบบข้าราชการ ซึ่งการบริหารงานในลักษณะนี้จะมีความยุ่งยากและเกิดอุปสรรคในการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความมีประสิทธิภาพและความเป็นเลิศ

๓. ปัญหาธรรมาภิบาล

การที่มหาวิทยาลัยมีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการ เหมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ในการจัดการตนเอง ซึ่งหากการบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หลักธรรมภิบาลและมีระบบการตรวจสอบที่ดี ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น แต่หากมหาวิทยาลัยมิได้บริหารจัดการอย่างมีหลักธรรมภิบาลแล้ว การให้อิสระในการบริหารจัดการ การตัดสินใจก็เสมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาภายในองค์กรและปัญหาต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งตัวผู้เรียนในมหาวิทยาลัยเองด้วย ซึ่งสะท้อนได้จากในช่วงระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา เกิดกรณีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการและการดำเนินงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นจำนวนมาก

กล่าวโดยสรุป การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ *“ทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น”* หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเป็นมหาวิทยาลัย

ในกำกับของรัฐเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ (Necessary but not Sufficient) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องใช้โอกาสที่มีปรับเงื่อนไขการดำเนินงานให้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้นทำให้การบริหารจัดการทั้งส่วนของวิชาการและส่วนของการดำเนินงานอื่นเพื่อมุ่งสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดได้อย่างยั่งยืน

- **การตอบโจทย์การศึกษาวิจัย**

โจทย์ของการศึกษาซึ่งประกอบไปด้วยโจทย์ทั้งสิ้น ๓ ข้อ มีข้อสรุปดังต่อไปนี้

๑. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ข้อสรุปจากการศึกษา

๑. ในระดับนโยบาย พบว่า การผลักดันให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังคงมีความสำคัญและเกิดประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของไทย

๒. ในระดับสถาบัน พบว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นสิ่งเกื้อหนุนประโยชน์ (Enabler) ต่อการบริหารจัดการที่ดีของมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน อย่างน้อยในเรื่องการบริหารงานบุคคล

๓. แม้ว่ารัฐบาลพยายามผ่อนปรนและออกกฎหมายเพื่อให้อิสระในการดำเนินงานแก่มหาวิทยาลัยรัฐมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เช่น เรื่องการจัดการเงินรายได้ การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ฯลฯ แต่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเต็มตัวนั้นยังมีความจำเป็นทั้งเหตุผลในเชิงกฎหมาย ในเชิงการปฏิบัติการและการเป็นหลักค้ำประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในระยะยาว

๔. สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารต้องเข้าใจและสามารถใช้ประโยชน์จากสถานะการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในการพัฒนาองค์กรจึงจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

๕. รัฐบาลควรผลักดันนโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมมีโอกาสได้ใช้ศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่

๒. สภาพการดำเนินงานจริงที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ที่ถูกต้องของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ข้อสรุปจากการศึกษา

๑. มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ทั้งที่แปรสภาพ และที่เกิดขึ้นเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับฯ) ที่ประสบความสำเร็จ และไม่ประสบความสำเร็จจากสถานะการเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับฯ

๒. ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวังไว้คือ “การมีธรรมาภิบาล” ในการจัดการองค์กร

๓. “การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เปรียบเสมือนเป็นการปลดปล่อยมหาวิทยาลัยให้มีอิสระ (การตัดสินใจ การกำหนดระเบียบการดำเนินการของตนเอง) “การมีธรรมาภิบาล” เปรียบเสมือนกรอบที่ประคองให้มหาวิทยาลัยพัฒนาอย่างมีวินัย ไม่ออกนอกเส้นทางที่ตั้งไว้

๓. รัฐบาลควรมีแนวทางในการผลักดันการพัฒนา “ระบบ” มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างไร

รัฐบาลควรสนับสนุนนโยบาย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไปอย่างเต็มที่ บนฐานคิดต่อไปนี้

๑. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเกิดประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัยมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง และมีทิศทางการพัฒนาที่ถูกต้องและชัดเจน

๒. ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมี (สำคัญมากกว่าธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยรัฐเดิม)

จากข้อสรุปดังกล่าวที่มีต่อโจทย์การศึกษาทั้ง ๓ ข้อ คณะผู้วิจัยนำข้อสรุปและบทวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอข้างต้นไปใช้เป็นฐานในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

ข้อเสนอแนะ

- **ข้อเสนอในเชิงนโยบายสำหรับระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**

ข้อเสนอที่ ๑: กำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับการกำกับดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รัฐบาลควรกำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับการกำกับดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในเรื่อง “ธรรมาภิบาล” ในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่งจะต้องดำเนินการตาม โดยอาจกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นนี้ความสำคัญอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้น หลักเกณฑ์ องค์ประกอบของกรรมการสภาฯ ที่มาจากคนนอกมากกว่าคนใน การได้มาของนายกสภาฯ กรรมการสภาฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้ง

การกำหนดบทบาท หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อเป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ข้อเสนอที่ ๒: เร่งปรับกลไกการกำกับดูแลจากภายนอก

รัฐบาลควรเร่งปรับกลไกการกำกับดูแลจากภายนอก (External governance) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานกลางสำคัญของประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง เป็นต้น

ข้อเสนอที่ ๓: ปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

รัฐบาลควรพิจารณาปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอื่นด้วย) เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันผู้ที่มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ สำนักงานงบประมาณ ซึ่งยังคงให้วิธีการแบบเดิม มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงจัดทำคำของบประมาณเป็นรายการตามหมวดรายจ่ายงบประมาณ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างชั่วคราว ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันมีการจำแนกคำของบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายงบประมาณประจำ (Function based) และค่าใช้จ่ายงบบูรณาการ หรือค่าใช้จ่ายเชิงพื้นที่ (Agenda based หรือ Area based) ในการจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดสรรในรูปแบบหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grant) ส่วนงบลงทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นครุภัณฑ์ (การศึกษา) และสิ่งก่อสร้าง จะจัดสรรให้เป็นรายการ ซึ่งวิธีการจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับงบประมาณในปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มจะเป็นค่าใช้จ่ายเรื่องบุคลากร ส่วนอื่น ๆ

เพื่องานประจำ เช่น การเรียนการสอน การวิจัย และอื่น ๆ เพิ่มขึ้นน้อยมาก หรือบางแห่งอาจลดลง อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินควรต้องมีการปรับเปลี่ยน มีหลายประเทศที่มีการกำหนดการจัดสรรงบประมาณให้ภาคอุดมศึกษาที่มีหลากหลายรูปแบบ เช่น หลายประเทศให้การจัดตั้งเป็นคณะบุคคล เช่น University Grant Committee (UGC) หรือเป็นหน่วยงานกลาง เช่น Higher Education Funding Council (HEFC) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินซึ่งหน่วยงานหรือคณะบุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน การวิจัย และอื่น ๆ

ข้อเสนอที่ ๔: ปรับการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาเป็นการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์

ในข้อเสนอที่ ๓ อาจจะใช้เวลาในการจัดตั้ง ในช่วงเวลานี้จึงเสนอให้รัฐบาลควรพิจารณา (สามารถดำเนินการได้ทันที) ผลักดันการจัดสรรงบประมาณสู่อุดมศึกษาให้เป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปสงค์ (Demand-side Financing) อย่างเต็มที่เพื่อกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงาน และประสิทธิภาพการบริหารจัดการกล่าวคือ การที่มหาวิทยาลัยได้รับเงินผ่านด้านอุปสงค์จะทำให้มหาวิทยาลัยต้องปรับรูปแบบการบริหารจัดการของตนให้ดีและมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นมหาวิทยาลัยจะมีความเสี่ยงในเรื่องต้นทุนและรายได้ เนื่องจากภายใต้การทำงานของกลไกการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์นั้น ผู้เรียนจะเป็นผู้เลือกเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยที่ดีที่สุดที่ตนเองจะมีศักยภาพเรียนได้ ด้วยสภาพนี้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร และประชาคม ก็จะมีความตื่นตัวในการร่วมดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปได้ ก็จะเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง ไม่เฉพาะแต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ข้อเสนอที่ ๕: การสื่อสารและสร้างความเข้าใจเรื่องหลักการบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อสาธารณะ

กลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐควรสื่อสาร สร้างความเข้าใจต่อสังคม เพื่อให้สาธารณชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รู้จักมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างถูกต้อง โดยต้องถือว่า เป็นวาระสำคัญ ต้องมีการวางกลยุทธ์การสื่อสารในเรื่องดังกล่าวนี้อย่างจริงจังและหวังผล ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.)* จะต้องมีบทบาทเป็นแกนกลางนำในการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อสาธารณชน ตลอดจนนำเสนอความก้าวหน้าผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้สาธารณชนรับทราบ (* ปัจจุบันมีการควบรวมที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย)

ข้อเสนอที่ ๖: การรายงานผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ควรกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยทราบ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการรับรู้และร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้แม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะได้อิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการตนเอง แต่ก็ยังจำเป็นต้องยึดโยงและตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสังคมในวงกว้าง

ทั้งนี้วิธีการรายงานนั้นอาจทำได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การเผยแพร่รายงานประจำปีด้วยข้อมูลที่กำหนดให้ การรายงานทางการเงินต่อสาธารณะ การเปิดเวทีประจำปีให้ประชาคมซักถามและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลกับผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัยในลักษณะ

คล้ายกับที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จัดการประชุมสามัญประจำปีสำหรับผู้ถือหุ้นของบริษัท (Shareholder General Meeting) ซึ่งในกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็คือการประชุมประจำปีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder General Meeting)

ข้อเสนอที่ ๗: หน่วยงานกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รัฐบาลควรกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างจริงจังในลักษณะที่เป็น Regulator ในลักษณะคล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ที่กำกับดูแลเรื่องธรรมาภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หน่วยงานดังกล่าวนี้อาจทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้อาจกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่กำกับดูแลธรรมาภิบาลดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องมั่นใจว่าหน่วยงานดังกล่าวจะดำเนินการอย่างสมดุล กล่าวคือจะต้องไม่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ไม่จำเป็นหรือมากจนเกินไปซึ่งจะทำให้มหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวในการจัดการตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอที่ ๘: ระบบมหาวิทยาลัยพี่เลี้ยง

ควรพัฒนาระบบมหาวิทยาลัยพี่เลี้ยง เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่ผ่านประสบการณ์การแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว และสามารถดำเนินการได้อย่างประสบสำเร็จ มาร่วมให้แนวทาง แบ่งปันประสบการณ์ ให้ข้อเสนอแนะ/ชี้แนะต่อมหาวิทยาลัยของรัฐที่ประสงค์จะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

- **ข้อเสนอสำหรับกลุ่มมหาวิทยาลัยรัฐที่ประสงค์หรือมีแผนจะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**

ข้อเสนอที่ ๑: ควรมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความพร้อมของมหาวิทยาลัยรัฐที่ประสงค์จะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยคณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความพร้อมอย่างน้อย ๓ ด้าน ได้แก่

๑. ความพร้อมในด้านความเข้าใจของประชาคมภายในมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ประชาคมภายในมหาวิทยาลัยจะต้องเข้าใจหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และประชาคมส่วนใหญ่จะต้องเห็นด้วยและสนับสนุนการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างแท้จริง

๒. ความพร้อมในด้านจุดยืนและทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย (Re-profiling) กล่าวคือมหาวิทยาลัยจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจะพัฒนาความเป็นเลิศทางด้านวิชาการไปในทิศทางใด พิสูจน์ศักยภาพ โอกาส และข้อจำกัดต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ถี่ถ้วน รวมถึงเรื่องความพร้อมของบุคลากร ความมั่นคงและยั่งยืนทางการเงิน และอื่น ๆ ที่จำเป็น

๓. ความพร้อมของบุคลากรสายสนับสนุน กล่าวคือ บุคลากรสายสนับสนุนจะต้องมีความเข้าใจ มีความรู้ความสามารถ มีความพร้อมที่จะทำงานภายใต้เงื่อนไขใหม่ของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การเตรียมความพร้อมของบุคลากรสายสนับสนุนเป็นหัวใจสำคัญสู่ความสำเร็จของการแปรสภาพ เพราะหากแปรสภาพแล้ว แต่บุคลากรสายสนับสนุนซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนด้านการบริหารจัดการ ยังทำงานเช่นเดิม ภายใต้กฎกติกาและเงื่อนไขเดิม ก็จะไม่เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังที่ตั้งใจ

ข้อเสนอที่ ๒: การเตรียมการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๑. การแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ดำเนินการในปัจจุบัน เพื่อรับทราบประสบการณ์ แนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตลอดจนประเด็นที่พึงให้ความสำคัญ เพื่อให้การดำเนินการช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นไปด้วยดี

๒. การเตรียมผู้นำในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยอาจจะให้บุคลากรที่มีศักยภาพ และมีความเข้าใจในการเป็นมหาวิทยาลัยไปเรียนรู้ หรือไป Shadowing กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้รับการยอมรับจากแวดวงวิชาการและสังคมว่าเป็นแบบอย่างที่ดี

๓. การปรับโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานในมหาวิทยาลัย วิเคราะห์กลุ่มงาน จัดภาระงานใหม่ทั้งงานวิชาการ และงานบริหารจัดการเพื่อลดความซ้ำซ้อนของงานและคน จะเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔. การจัดเตรียมร่างกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และวิชาการ

๕. การเตรียมความพร้อมให้บุคคลทุกฝ่ายเข้าใจหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาอุดมศึกษาและพัฒนาประเทศมิใช่คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ

- **ข้อเสนอสำหรับกลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปัจจุบัน**

๑. การวิเคราะห์ช่วงห่างระหว่างผลลัพท์ที่คาดหวังจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Expected Performance) กับผลการดำเนินงานจริงในปัจจุบัน (Actual Performance) ทั้งทางด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านบุคคล เพื่อหากลยุทธ์ แนวทางการลดช่วงห่างดังกล่าว

๒. การปรับเปลี่ยนกรอบวิธีคิดการทำงานของบุคลากรทุกระดับ ให้สอดรับเป็นไปในทิศทางที่ร่วมกันพัฒนามหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	**ก**
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	**ค**
สารบัญ	**ป**
สารบัญรูป	**ฟ**
สารบัญตาราง	**ม**
๑ บทนำ	**๑**
๑.๑ หลักการและเหตุผล	**๑**
๑.๒ วัตถุประสงค์	**๕**
๑.๓ ขอบเขตของการดำเนินงาน	**๕**
๑.๔ ผลผลิตของโครงการ	**๖**
๑.๕ ผลการดำเนินงาน	**๖**
๒ บริบทเชิงนโยบายและข้อมูลเบื้องต้น	**๙**
๒.๑ นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ	**๙**
๒.๑.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)	๙
๒.๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)	๑๓
๒.๑.๓ กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)	๑๗

๒.๑.๔ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ๒๐
๒.๑.๕ กรอบการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๑) ๒๕
๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๒๘
๒.๒.๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ๒๘
๒.๒.๒ พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ๓๐
๒.๒.๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ๓๑
๒.๒.๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ๓๖
๒.๓ แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทย ๓๘
๒.๔ หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๔๑
๒.๕ การวิเคราะห์รูปแบบหน่วยงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๔๕
๒.๖ งานวิจัยและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๕๒
๒.๗ กรอบแนวคิดงานวิจัย ๕๙
๓ การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๖๒
๓.๑ กระบวนการดำเนินงานวิจัย ๖๒
๓.๒ ผลการศึกษาความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๖๕

๓.๒.๑ สถานะปัจจุบันของระบบมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ๖๕
๓.๒.๒ กรณีศึกษาความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมาย ของการดำเนินงานและบริหารจัดการ ๗๐
๓.๒.๓ บทวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐที่เป็นกรณีตัวอย่าง ๙๓
๓.๓ สรุปผลข้อดี และอุปสรรคของการเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ๙๗
๔ ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพ การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๑๐๓
๔.๑ บทวิเคราะห์ ๑๐๓
๔.๑.๑ การกำกับดูแลการบริหารจัดการ (Governance) ๑๐๓
๔.๑.๒ ความเป็นผู้นำ (Leadership) ๑๐๕
๔.๑.๓ ระบบบริหารจัดการ ๑๐๖
๔.๑.๔ การบริหารวิชาการ ๑๐๙
๔.๑.๕ การบริหารงานบุคคล ๑๑๑
๔.๑.๖ การบริหารงบประมาณ ๑๑๓
๔.๑.๗ หน่วยงานภายนอกที่กำกับดูแล ๑๑๖
๔.๑.๘ ความเข้าใจของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ๑๑๘
๔.๑.๙ การเตรียมความพร้อมก่อนการเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ๑๑๘
๔.๒ ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพ การบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และบทบาทของรัฐ ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๑๒๒

๔.๒.๑ ข้อเสนอในเชิงนโยบายสำหรับระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๑๒๒
๔.๒.๒ ข้อเสนอสำหรับกลุ่มมหาวิทยาลัยรัฐที่ประสงค์หรือมีแผนจะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๑๓๖
๔.๒.๓ ข้อเสนอสำหรับกลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปัจจุบัน ๑๓๘
บรรณานุกรม **๑๓๙**
ภาคผนวก **๑๔๗**
ภาคผนวก ๑: คำอักษรย่อ ๑๔๘
ภาคผนวก ๒: รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ร่วมแสดงความคิดเห็น (การสัมภาษณ์) ๑๕๐
คณะผู้จัดทำ **๑๕๓**

สารบัญรูป

รูป		หน้า
รูปที่ ๒.๑	กรอบแนวคิดการวิจัย	๕๙
รูปที่ ๓.๑	พัฒนาการของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๖๘
รูปที่ ๓.๒	กลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๖๙
รูปที่ ๓.๓	รายรับรายจ่ายจริง มจธ.	๗๒
รูปที่ ๓.๔	จำนวนบุคลากรสายวิชาการจำแนกตามคุณวุฒิการศึกษา มจธ.	๗๓
รูปที่ ๓.๕	ผลงานบทความวิชาการในวารสารวิชาการระดับนานาชาติ มจธ.	๗๔
รูปที่ ๓.๖	ผลงานวิจัยและงานสร้างสรรค์ มจธ.	๗๕
รูปที่ ๓.๗	จำนวนนักศึกษาจำแนกตามระดับการศึกษา มจธ.	๗๖
รูปที่ ๓.๘	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจำแนกตามระดับการศึกษา มจธ.	๗๖
รูปที่ ๓.๙	มูลค่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจากรัฐ จำแนกตามประเภทงบประมาณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๗๘
รูปที่ ๓.๑๐	มูลค่างบประมาณรายจ่ายที่มาจากเงินรายได้จำแนกตามประเภทงบประมาณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๗๙
รูปที่ ๓.๑๑	มูลค่างบประมาณวิจัยจำแนกตามแหล่งงบประมาณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๗๙
รูปที่ ๓.๑๒	สัดส่วนจำนวนอาจารย์จำแนกตามตำแหน่งวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๘๑
รูปที่ ๓.๑๓	สัดส่วนจำนวนอาจารย์จำแนกตามคุณวุฒิการศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๘๒

รูปที่ ๓.๑๔	จำนวนนักศึกษารับเข้า ผู้สำเร็จการศึกษา และนักศึกษาทั้งหมดของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๘๓
รูปที่ ๓.๑๕	ภาวะการมีงานทำของบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๘๔
รูปที่ ๓.๑๖	ความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๘๕
รูปที่ ๓.๑๗	ผลการประเมินตนเองของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๘๖
รูปที่ ๓.๑๘	จำนวนอาจารย์จำแนกตามตำแหน่งวิชาการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	๙๐
รูปที่ ๓.๑๙	สัดส่วนจำนวนอาจารย์จำแนกตามคุณวุฒิการศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	๙๐
รูปที่ ๓.๒๐	จำนวนบทความวิจัยที่ตีพิมพ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	๙๑
รูปที่ ๓.๒๑	จำนวนนักศึกษารับเข้า ผู้สำเร็จการศึกษา และนักศึกษาทั้งหมดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	๙๒
รูปที่ ๓.๒๒	ภาวะการมีงานทำของบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	๙๓
รูปที่ ๓.๒๓	ข้อดีของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๙๘

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
ตารางที่ ๒.๑	การวิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงานรัฐประเภทต่าง ๆ	๔๙
ตารางที่ ๒.๒	การวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๕๖
ตารางที่ ๓.๑	กระบวนการดำเนินงานวิจัย	๖๔

๑
บทนำ

๑.๑ หลักการและเหตุผล

แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการและประสิทธิภาพนั้นเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งผู้บริหารและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้ยื่นหลักการต่อจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี แต่ก็มิได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม[๑]

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๓ – ๒๕๔๑ ได้มีมหาวิทยาลัยก่อตั้งใหม่จำนวน ๓ แห่ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ได้แก่ ๑) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (มทส. ปี พ.ศ. ๒๕๓๓) ๒) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล. ปี พ.ศ. ๒๕๓๕) และ ๓) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (มฟล. ปี พ.ศ. ๒๕๔๑) ซึ่งถือเป็นรุ่นแรกของมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้ง

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (มจธ.) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ (เดิม) ได้แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วยผลของกฎหมาย (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑) จึงถือเป็นมหาวิทยาลัย

[๑] มหาวิทยาลัยออกนอกระบบคืออะไร โดย ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล

แห่งแรกซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐเดิมที่แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ไม่นับรวมมหาวิทยาลัยของคณะสงฆ์ ๒ แห่ง) และต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีมหาวิทยาลัยของรัฐเดิมที่เหลืออีกจำนวน ๑๔ แห่ง ได้แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในลักษณะเดียวกัน

ในปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวนทั้งสิ้น ๒๔ แห่ง โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑) มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง จำนวน ๗ แห่ง ได้แก่

– มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (มทส.) ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย มีผลวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรก

– มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย มีผลวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕

– มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (มฟล.) ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย มีผลวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๑

– มหาวิทยาลัยพะเยา (มพ.) ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย มีผลวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

– มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช (นมร.) ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย มีผลวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓

– สถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา (สกว.) ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งสถาบัน มีผลวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

– ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ ออกนอกระบบตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งราชวิทยาลัย มีผลวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๙

๒) มหาวิทยาลัยที่แปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเดิมเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน ๑๕ แห่ง ได้แก่

– มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (มจธ.) มีผลวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

– มหาวิทยาลัยมหิดล (มม.) มีผลวันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

– มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ (มจพ.) มีผลวันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

– มหาวิทยาลัยบูรพา (มบ.) มีผลวันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑

– มหาวิทยาลัยทักษิณ (มทษ.) มีผลวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

– จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (จุฬาฯ) มีผลวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

– มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (มช.) มีผลวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

– สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (สจล.) มีผลวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

– มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (มก.) มีผลวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

– มหาวิทยาลัยขอนแก่น (มข.) มีผลวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

– มหาวิทยาลัยสวนดุสิต (มสด.) มีผลวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

– มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มธ.) มีผลวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

– มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (มศว.) มีผลวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

– มหาวิทยาลัยศิลปากร (มศก.) มีผลวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

– มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (มอ.) มีผลวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

๓) มหาวิทยาลัยสงฆ์ที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

– มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (มจร.) มีผลวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

– มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย (มมร.) มีผลวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นไปตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยนัยดังกล่าวจึงเกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อทำให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ควบคู่กับความรับผิดชอบที่จะดำเนินภารกิจอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับ ดูแลและตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเห็นควรให้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อวิเคราะห์ข้อดี ข้อจำกัดและอุปสรรค รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้สามารถร่วมขับเคลื่อนระบบการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ได้แก่

๑) เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๒) เพื่อวิเคราะห์ข้อดี และอุปสรรคของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐเดิมแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๑.๓ ขอบเขตของการดำเนินงาน

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” มีขอบเขตการดำเนินงานดังต่อไปนี้

๑) ผลกระทบจากการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย (Autonomy, Accountability & Good governance) คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่ผู้เรียนได้รับ

๒) ความรับผิดชอบและระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓) ข้อดี – อุปสรรคของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเมื่อเปรียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐเดิม และแนวทางการขจัดข้อจำกัดและผลเสียที่เกิดขึ้น

๔) แนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๕) แนวทางที่รัฐจะกำกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

๖) ศึกษาข้อมูลจากมหาวิทยาลัยที่เป็นแบบอย่างที่ดี

๑.๔ ผลผลิตของโครงการ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” มีผลผลิตของโครงการดังต่อไปนี้

๑) ผลการศึกษาความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในแต่ละกลุ่ม

๒) สรุปผลข้อดี อุปสรรคของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓) ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๑.๕ ผลการดำเนินงาน

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการโครงการ โดยมีผลการดำเนินงานดังต่อไปนี้

๑) ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสาร งานวิจัย นโยบาย แผนการพัฒนาอุดมศึกษา และข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ แนวโน้ม โอกาสและผลกระทบของการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๒) ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ แผนการพัฒนาอุดมศึกษา เอกสารงานวิจัย นโยบาย และข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการดำเนินงานและบริหารจัดการที่ทำให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓) ศึกษา วิเคราะห์ ข้อดี อุปสรรคของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐเดิมแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๔) สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิ ๑๓ ท่าน ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๕) ประชุมสนทนากลุ่ม (Focused group discussion) กับผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

คณะผู้วิจัยได้จัดการประชุมสนทนากลุ่มขึ้นในวันจันทร์ที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๐ เวลา ๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นการประชุมระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิและคณะผู้วิจัย มีผู้เข้าร่วมการประชุม ๒๐ ท่าน โดยมีวัตถุประสงค์ของการประชุมสนทนากลุ่ม ดังนี้

๑. ระดมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๒. ระดมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓. ระดมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

คณะผู้วิจัยได้นำผลการระดมความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มไปใช้ประกอบการวิเคราะห์และยกร่างข้อเสนอแนะแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์

๒
บริบทเชิงนโยบายและข้อมูลเบื้องต้น

เพื่อให้การศึกษาของโครงการนี้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการวิชาการ และอยู่บนพื้นฐานข้อมูลสำคัญต่าง ๆ คณะผู้วิจัยจึงได้ทบทวนบริบทเชิงนโยบาย ข้อมูลต่าง ๆ ในเบื้องต้น เพื่อที่จะสามารถใช้เป็นฐานในการศึกษางานต่อไป

๒.๑ นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

๒.๑.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ระบุถึงทิศทางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาของประเทศไว้ใน ๓ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

๑) ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ซึ่งมีกรอบการพัฒนาเพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไทยให้ได้มาตรฐานสากล เพิ่มโอกาสทาง

การศึกษาและการเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย รวมไปถึงการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางครอบครัว ชุมชน และสังคมให้มั่นคงและเอื้อต่อการพัฒนาคน โดยมีสาระสำคัญของการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- พัฒนาหลักสูตร และปรับกระบวนการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้านให้เชื่อมโยงกับภูมิสังคม โดยบูรณาการการเรียนรู้ให้หลากหลายทั้งด้านวิชาการ ทักษะชีวิต และนันทนาการที่ครอบคลุมทั้งศิลปะ ดนตรี กีฬา วัฒนธรรม ศาสนา ประชาธิปไตย ความเป็นไทย และเรื่องอาเซียนศึกษา ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ในห้องเรียนและการเรียนรู้นอกห้องเรียน และสร้างนิสัยใฝ่รู้ มีทักษะในการคิด วิเคราะห์ แก้ปัญหาเฉพาะหน้าและรับฟังความเห็นของผู้อื่น และการต่อยอดสู่ความคิดสร้างสรรค์ ตลอดทั้งการจัดกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยเฉพาะกิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี และอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น

- ค้นหาเด็กที่มีอัจฉริยภาพและผู้มีความสามารถพิเศษด้านต่าง ๆ เช่น วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ศิลปกรรม หัตถกรรม การกีฬา ดนตรี เป็นต้น ให้ได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพให้มีความเป็นเลิศ สามารถแสดงศักยภาพในเชิงสร้างสรรค์ได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง

- ส่งเสริมการใช้และการอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น การใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง ควบคู่กับการเรียนรู้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศหลัก รวมทั้งการเรียนรู้ภาษาสากลอื่นที่เหมาะสม และภาษาประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนการเรียนรู้วัฒนธรรม และสร้างความเข้าใจในวิถีชีวิตของคนในกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน

- เสริมสร้างทักษะชีวิต และพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสมและถูกต้องให้แก่เด็ก โดยเฉพาะการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น สามารถจัดการ ควบคุม ดูแลอารมณ์ได้อย่างเหมาะสม มีความรู้ความเข้าใจในหลักโภชนาการ การออกกำลังกาย และการใช้เวลาอย่างสร้างสรรค์และมีคุณภาพ ตลอดจนมีการพัฒนาสุขาภิบาลโรงเรียน โดยจัดโรงเรียนให้ถูกสุขลักษณะเอื้อต่อการมีสุขภาวะ มีการควบคุมดูแลและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในโรงเรียนให้อยู่ในสภาพที่ดีปลอดภัยจากโรค การเจ็บป่วย หรืออุบัติเหตุต่าง ๆ

- ผลิตและพัฒนาครูที่มีคุณภาพ สามารถดึงดูดคนเก่งและดี มีจิตวิญญาณความเป็นครู โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและยกย่องครูเพื่อศิษย์และหรือครูสอนดี เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ครูอื่น ๆ จัดให้มีระบบจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ควบคู่กับการปรับวิธีประเมินสมรรถนะที่สะท้อนประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งปรับระบบการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการจัดการศึกษาที่เน้นคุณภาพมาตรฐานอย่างจริงจัง

- สนับสนุนการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และปัจจัยสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต เสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาในระดับท้องถิ่น ชุมชน และประเทศ โดยพัฒนาโครงข่ายโทรคมนาคม และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ พัฒนาแหล่งเรียนรู้ของชุมชนในรูปแบบที่หลากหลายสอดคล้องกับภูมิสังคม และพัฒนายกระดับศูนย์ความเป็นเลิศด้านต่าง ๆ สู่ภูมิภาคและชุมชน รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากแหล่งเรียนรู้ทั่วไป อาทิ สถานศึกษา ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ ศูนย์กีฬาและนันทนาการ รวมทั้งเปิดพื้นที่/เวทีสาธารณะให้เป็นศูนย์รวมการแลกเปลี่ยนให้กับนักคิด และนำเสนอผลงานเชิงสร้างสรรค์

๒) ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน และตลาดแรงงานให้สมดุลกับภาคการผลิตและบริการ ซึ่งมีสาระสำคัญการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ส่งเสริมการศึกษาทางเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถของผู้จบการศึกษาในทุกระดับ โดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของสาขาเกษตรอุตสาหกรรมและบริการ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี

๓) ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นการสร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยผลักดันให้ไทยมีบทบาทนำที่สร้างสรรค์ในเวทีระหว่างประเทศในประชาคมอาเซียน ซึ่งมีสาระสำคัญการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- เสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ให้มีมาตรฐานในระดับสากล ตลอดจนการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน ทักษะด้านภาษา และความรอบรู้ด้านภาษาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม เพื่อเตรียมความพร้อมของแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน โดยไทยมีบทบาทนำในอาเซียนร่วมกับประเทศอื่นที่มีศักยภาพ

แม้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ จะไม่มีการระบุถึงเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยเฉพาะ แต่ก็มุ่งเน้นให้ภาคการศึกษาผลิตและพัฒนาคนให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนของประเทศ ซึ่งการผลิตและพัฒนาคน หากมหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม ก็จะ

ช่วยให้สามารถผลิตและพัฒนากำลังคนตอบสนองต่อความต้องการของประเทศด้วย ซึ่งนโยบายเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นก็จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิตและพัฒนากำลังคนอย่างยิ่ง

๒.๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ยังคงต่อเนื่องจากวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นพื้นฐาน ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ยึดหลักสมดุล ยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง มีความมั่นคงและยั่งยืน สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข ทั้งนี้ ได้กำหนดตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของประเทศ (Country strategic positioning) ไว้ว่า

“ประเทศไทยเป็นประเทศรายได้สูงที่มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของภูมิภาค สู่ความเป็นชาติการค้าและบริการ (Trading and Service Nation) เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์และเกษตรปลอดภัย แหล่งอุตสาหกรรมสร้างสรรค์และมีนวัตกรรมสูงที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม”

โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศไว้ทั้งหมด ๕ ด้าน ดังต่อไปนี้

ด้านที่ ๑ การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางสู่รายได้สูง

(๑) เศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕.๐

(๒) ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) และรายได้ประชาชาติต่อหัว (GNP per capita) ณ สิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ เพิ่มขึ้นเป็น ๓๑๗,๐๕๑ บาท (๙,๓๒๕ ดอลลาร์ สรอ.) และ ๓๐๑,๑๙๙ บาท (๘,๘๕๙ ดอลลาร์ สรอ.) ต่อคนต่อปี

(๓) ผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าเฉลี่ยร้อยละ ๒.๕ ต่อปี

(๔) การลงทุนรวมขยายตัวไม่ต่ำกว่าเฉลี่ยร้อยละ ๘.๐ (การขยายตัวของการลงทุนภาครัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๐.๐ และการลงทุนของภาคเอกชนขยายตัวไม่ต่ำกว่าเฉลี่ยร้อยละ ๗.๕ ในขณะที่ปริมาณการส่งออกขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔.๐ ต่อปี)

ด้านที่ ๒ การพัฒนาศักยภาพคนให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศและการสร้างสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ

(๑) ประชาชนทุกช่วงวัยมีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic security) และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

(๒) การศึกษาและการเรียนรู้ได้รับการพัฒนาคุณภาพ

(๓) สถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็งเป็นฐานรากที่เอื้อต่อการพัฒนาคน

ด้านที่ ๓ การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

(๑) การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

(๒) บริการทางสังคมมีคุณภาพและมีการกระจายอย่างทั่วถึง

ด้านที่ ๔ การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(๑) รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร สร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

(๒) ขับเคลื่อนประเทศสู่เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(๓) เพิ่มขีดความสามารถในการรับมือภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(๔) เพิ่มประสิทธิภาพและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(๕) มีการบริหารจัดการน้ำให้สมดุลระหว่างการอุปสงค์และอุปทานของน้ำ

ด้านที่ ๕ การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

(๑) การบริหารงานภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และมีส่วนร่วม

(๒) ขจัดการทุจริตคอร์รัปชั่น

(๓) มีการกระจายอำนาจที่เหมาะสม

ในส่วนของแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ได้กำหนดวิธีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงานไว้ดังต่อไปนี้

“แนวทางการพัฒนา... ๕.๑ การยกระดับศักยภาพการแข่งขันและการหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลางสู่รายได้สูง... ๕.๑.๒ การพัฒนาผลิตภาพแรงงานสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนากำลังคนและแรงงาน ให้มีทักษะความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและรองรับการเปิดเสรีของประชาคมอาเซียน โดยยกระดับและพัฒนาสมรรถนะแรงงานไทยด้วยเทคโนโลยี เร่งรัดให้

แรงงานทั้งระบบมีการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานเพื่อสามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้ สนับสนุนให้แรงงานและปัจจัยการผลิตมีความยืดหยุ่นในการเคลื่อนย้ายระหว่างสาขาการผลิตและระหว่างพื้นที่การผลิต เพื่อให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายไปสู่สาขาการผลิตที่มีผลิตภาพการผลิตสูงสุด และสนับสนุนให้ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมและบริการจัดทำกรอบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงานให้เป็นมาตรฐานที่เชื่อมโยงกันเพื่อยกระดับทักษะของแรงงานไทย .... ๕.๒ การพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัยและการปฏิรูประบบ เพื่อสร้างสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ .... ๕.๒.๑ การพัฒนาศักยภาพคนในทุกช่วงวัย ให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศโดยช่วงวัยเด็กตั้งแต่แรกเกิดให้มีพัฒนาการที่สมวัยในทุกด้าน วัยเรียน วัยรุ่นให้มีทักษะ การเรียนรู้ ทักษะชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นภายใต้บริบทสังคมที่เป็นพหุวัฒนธรรม วัยแรงงานให้มีการพัฒนายกระดับสมรรถนะฝีมือแรงงานเพื่อสร้างผลิตภาพเพิ่มให้กับประเทศ วัยผู้สูงอายุให้มีการทำงานที่เหมาะสมตามศักยภาพและประสบการณ์ มีรายได้ในการดำรงชีวิต มีการสร้างเสริมและฟื้นฟูสุขภาพเพื่อป้องกันหรือชะลอความทุพพลภาพ และโรคเรื้อรังต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดภาระแก่ปัจเจกบุคคล ครอบครัว และระบบบริการสุขภาพ”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ก็มิได้ระบุถึงทิศทางการพัฒนาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการเฉพาะ เพียงแต่ได้กำหนดทิศทางการพัฒนากำลังคน พัฒนาศักยภาพของคนในทุกช่วงวัย ซึ่งมหาวิทยาลัยก็เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการผลิตและพัฒนากำลังคนให้กับประเทศ ดังนั้นโจทย์ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะช่วยส่งเสริมให้อุดมศึกษาทำงานตอบสนองทิศทางที่กำหนดไว้เหล่านี้ได้หรือไม่ ทั้งในทางหลักการและในทางปฏิบัติที่เป็นจริง

๒.๑.๓ กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้ยกร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) โดยกำหนดวิสัยทัศน์ในกรอบยุทธศาสตร์ชาติไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ คือ

๑) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

๒) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

๔) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

๕) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

๖) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

มหาวิทยาลัยจะเป็นกลไกที่จะช่วยสนับสนุนการขับเคลื่อนการผลิต และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ตอบสนองทิศทางยุทธศาสตร์ดังกล่าว การผลักดันนโยบายเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะต้องตอบโจทย์ของยุทธศาสตร์ กล่าวคือมหาวิทยาลัยจะต้องช่วยสนับสนุนการพัฒนาคนเพื่อรองรับการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวด้วย

โดยสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ทั้ง ๖ ด้าน มีดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์	เป้าหมาย
๑) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	– เกษตรกรสามารถพึ่งพาตนเองทางด้านอาหาร มีหลักประกันความมั่นคงด้านอาชีพ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี
๒) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน	– ผลิตภาพการผลิตเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าเฉลี่ยร้อยละ ๒.๕ ต่อปี (ในช่วงแผนฯ ๑๒ และไม่ต่ำกว่าเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ ต่อปี ในช่วงแผนฯ ๑๓) – การลงทุนรวมขยายตัวไม่ต่ำกว่าเฉลี่ยร้อยละ ๘.๐ (การขยายตัวของการลงทุนภาครัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๐.๐ และการลงทุนของภาคเอกชนขยายตัวไม่ต่ำกว่าเฉลี่ยร้อยละ ๗.๕) – สัดส่วนค่าใช้จ่ายการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเพิ่มสู่ร้อยละ ๒.๐ ของ GDP และมีสัดส่วนการลงทุน วิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนต่อภาครัฐเป็น ๗๐ : ๓๐ – สัดส่วนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาเพิ่มขึ้นเป็น ๒๕ คนต่อประชากร ๑๐,๐๐๐ คน – สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔๐ – เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่และปลอดภัยที่สามารถตอบสนองต่อการดำรงชีวิตของคนในพื้นที่ มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองตามมาตรฐาน และมีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองอย่างทั่วถึง ควบคู่กับการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานและการกำกับดูแล
๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	– คนไทยทุกช่วงวัยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งการมีสุขภาวะ มีความรู้ และมีมาตรฐานการครองชีพที่ดี – การศึกษาและการเรียนรู้มีคุณภาพได้มาตรฐานสากล สามารถพัฒนาคนไทยให้มีทักษะการเรียนรู้ในเชิงคิดวิเคราะห์ สร้างสรรค์ ต่อยอดไปสู่การสร้างนวัตกรรมความรู้ มีทักษะชีวิตและอาชีพ – มีระบบสารสนเทศ สื่อ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ตลอดจนมีการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต – ครอบครัวมีความอบอุ่น เข้มแข็ง และมีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์	เป้าหมาย
๔) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม	– ลดความแตกต่างทางรายได้และกระจายการถือครองทรัพย์สินระหว่างกลุ่มคนและพื้นที่ – ประชาชนเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุม และทั่วถึง – สถาบันทางสังคมและชุมชนมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ และเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ
๕) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	– พื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓๑.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๓๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ – การบริหารจัดการน้ำมีความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน และเน้นการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคให้เพียงพอเป็นลำดับแรก – การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗ จากกรณีปกติ (Business-As-Usual:BAU) เพื่อนำไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำ – ความสามารถในการรับมือภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพิ่มขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่ – การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล – พื้นที่ฐานเศรษฐกิจหลักมีการปรับระบบการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากลและได้รับการยอมรับจากชุมชน ควบคู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพและเพียงพอ
๖) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	– การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล – พื้นที่เศรษฐกิจชายแดนได้รับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงอย่างมีสมดุล เพื่อเป็นฐานการผลิตใหม่ของประเทศและชุมชนท้องถิ่น – เมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคได้รับการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่และปลอดภัยที่สามารถตอบสนองต่อการดำรงชีวิตของคนในพื้นที่ มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองตามมาตรฐาน และมีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองอย่างทั่วถึง ควบคู่กับการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานและการกำกับดูแล

๒.๑.๔ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙

๒.๑.๔.๑ ที่มาและหลักการพื้นฐาน

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ เป็นแผนระยะยาว ๒๐ ปี เพื่อเป็นแผนแม่บทสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาการศึกษาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้เป็นการจัดทำขึ้นมาเพื่อทดแทนแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๙) ซึ่งสิ้นสุดในปี ๒๕๕๙ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ มีสาระครอบคลุมทุกมิติ อาทิ การปฏิรูปการเรียนรู้ การกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน การปฏิรูประบบการผลิตและพัฒนาครู การปฏิรูประบบทรัพยากรและการเงินเพื่อการศึกษา

แนวคิดการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติยึดหลักสำคัญในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย หลักการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึง หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม อีกทั้งยึดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs ๒๐๓๐) ประเด็นสำคัญ เช่น คุณภาพของคนทุกช่วงวัย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังยึดตามแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) เป็นหลักและกรอบความคิดสำคัญในการจัดทำแผนฉบับนี้

๒.๑.๔.๒ วิสัยทัศน์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ (Vision)

วิสัยทัศน์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ มีดังนี้ “คนไทยทุกคนได้รับการศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ดำรงชีวิตอย่างเป็นสุข

สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการเปลี่ยนแปลงของโลกศตวรรษที่ ๒๑”

๒.๑.๔.๓ เป้าหมายของการจัดการศึกษา (Aspirations) ของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ มีเป้าหมายสำคัญทั้งสิ้น ๕ ประการ ดังนี้

๑. ประชากรทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึง (Access)

๒. ผู้เรียนทุกคน ทุกกลุ่มเป้าหมายได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานอย่างเท่าเทียม (Equity)

๓. ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ สามารถพัฒนาผู้เรียนให้บรรลุขีดความสามารถเต็มตามศักยภาพ (Quality)

๔. ระบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพื่อการลงทุนทางการศึกษาที่คุ้มค่าและบรรลุเป้าหมาย (Efficiency)

๕. ระบบการศึกษาที่สนองตอบและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เป็นพลวัตและบริบทที่เปลี่ยนแปลง (Relevancy)

๒.๑.๔.๔ ยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัด

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ กำหนดให้มียุทธศาสตร์ ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ ๑: การจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติ โดยมีเป้าหมายดังนี้

– คนทุกช่วงวัยมีความรักสถาบันหลักของชาติและยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

– คนทุกช่วงวัยในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่พิเศษ ได้รับการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ

– คนทุกช่วงวัยได้รับการศึกษาการดูแลและป้องกันจากภัยคุกคามในชีวิตรูปแบบใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ ๒: การผลิตและพัฒนากำลังคน การวิจัยและนวัตกรรม เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีเป้าหมายดังนี้

– กำลังคนมีทักษะที่สำคัญจำเป็นและมีสมรรถนะตรงตามความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

– สถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่จัดการศึกษาผลิตบัณฑิตที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นเลิศเฉพาะด้าน

– การวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้ และนวัตกรรมที่สร้างผลผลิตและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓: การพัฒนาศักยภาพคนทุกช่วงวัย และการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยมีเป้าหมายดังนี้

– ผู้เรียนมีทักษะและคุณลักษณะพื้นฐานของพลเมืองไทยมีทักษะและคุณลักษณะที่จำเป็นในศตวรรษที่ ๒๑

– คนทุกช่วงวัยมีทักษะความรู้ความสามารถ และสมรรถนะตามมาตรฐานการศึกษา และมาตรฐานวิชาชีพ และพัฒนาคุณภาพชีวิตได้ตามศักยภาพ

– สถานศึกษาทุกระดับการศึกษาสามารถจัดกิจกรรม/กระบวนการเรียนรู้ตามหลักสูตรอย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน

– แหล่งเรียนรู้ สื่อ ตำราเรียน นวัตกรรม และสื่อการเรียนรู้มีคุณภาพและมาตรฐาน และประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่

– ระบบและกลไกการวัด การติดตามและประเมินผลมีประสิทธิภาพ

– ระบบการผลิตครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาได้มาตรฐานระดับสากล

– ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาสมรรถนะตามมาตรฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔: การสร้างโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษา โดยมีเป้าหมายดังนี้

– ผู้เรียนทุกคนได้รับโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

– การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา สำหรับคนทุกช่วงวัย

– ระบบข้อมูลรายบุคคลและสารสนเทศทางการศึกษาที่ครอบคลุม ถูกต้องเป็นปัจจุบัน เพื่อการวางแผนการบริหารจัดการศึกษา การติดตามประเมิน และรายงานผล

ยุทธศาสตร์ที่ ๕: การจัดการศึกษาเพื่อสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายดังนี้

– คนทุกช่วงวัย มีจิตสำนึกรักษ์สิ่งแวดล้อม มีคุณธรรม จริยธรรม และนำแนวคิดตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ

– หลักสูตร แหล่งเรียนรู้ และสื่อการเรียนรู้ที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คุณธรรม จริยธรรม และการนำแนวคิดตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ

– การวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมด้านการสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ ๖: การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษา โดยมีเป้าหมายดังนี้

– โครงสร้างบทบาทและระบบการบริหารจัดการการศึกษามีความคล่องตัวชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้

– ระบบการบริหารจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลส่งผลต่อคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

– ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและพื้นที่

– กฎหมายและรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษารองรับลักษณะที่แตกต่างกันของผู้เรียน สถานศึกษา และความต้องการกำลังแรงงานของประเทศ

– ระบบบริหารงานบุคคลของครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา มีความเป็นธรรม สร้างขวัญกำลังใจ และส่งเสริมให้ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มตามศักยภาพ

โดยแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ได้กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้สามารถดำเนินการพัฒนาการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในแผนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๒.๑.๕ กรอบการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๑)

การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๑) มีเป้าหมายเพื่อให้ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเทศไทยมีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ โดยเน้นประเด็นหลัก ๓ ประการ คือ ๑) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและเรียนรู้ของคนไทย ๒) เพิ่มโอกาสการศึกษาและเรียนรู้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ และ ๓) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารและจัดการศึกษา

กรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาได้ถูกกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายข้างต้น โดยให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษาและเรียนรู้อย่างเป็นระบบใน ๔ ด้าน ได้แก่

- พัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ ที่มีนิสัยใฝ่เรียนรู้ สามารถเรียนรู้ด้วยตนเองและแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต มีความสามารถในการสื่อสาร สามารถคิดวิเคราะห์ แก้ปัญหา คิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีจิตสาธารณะ มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม สามารถทำงานเป็นกลุ่มได้อย่างเป็นกัลยาณมิตร มีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม มีจิตสำนึกและความภูมิใจในไทย ยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รังเกียจการทุจริตและต่อต้านการซื้อสิทธิ์ ขายเสียง สามารถก้าวทันโลก มีสุขภาพกาย สุขภาพใจที่สมบูรณ์ แข็งแรง เป็นกำลังคนที่มีคุณภาพ มีทักษะความรู้พื้นฐานที่จำเป็น มีสมรรถนะ ความรู้ ความสามารถ สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีโอกาสเรียนรู้อย่างเท่าเทียม เสมอภาค โดยมีแนวทางการปฏิรูป ดังนี้

◆ พัฒนาคุณภาพการศึกษาและเรียนรู้ เพื่อให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเรียนรู้ ในทุกระดับ/ประเภทการศึกษาที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์

◆ ผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพ มีสมรรถนะและความรู้ความสามารถ

● พัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่ ที่เป็นผู้เอื้ออำนวยให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ เป็นวิชาชีพที่มีคุณค่า มีระบบ กระบวนการผลิต และพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐาน เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง สามารถดึงดูดคนเก่ง คนดี มีใจรักในวิชาชีพครูมาเป็นครู คณาจารย์ มีปริมาณครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอตามเกณฑ์ และสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ มาตรฐาน ขณะเดียวกันสามารถพัฒนาตนเองและแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง มีสภาวิชาชีพที่เข้มแข็ง บริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในอาชีพ มีขวัญกำลังใจ อยู่ได้อย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางการปฏิรูป ดังนี้

◆ พัฒนาระบบผลิตครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

◆ การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

◆ การใช้ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

● พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ เพื่อพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาทุกระดับ/ประเภทให้สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีคุณภาพ และพัฒนาแหล่งเรียนรู้อื่น ๆ สำหรับการศึกษาและเรียนรู้ทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น ห้องสมุด

ประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และศูนย์การกีฬาและนันทนาการ เป็นต้น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและมีคุณภาพ

● พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชน และทุกภาคส่วน มีระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ ตลอดจนมีการนำระบบและวิธีการบริหารจัดการแนวใหม่มาใช้ ควบคู่กับการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (Demand side) ซึ่งให้ผู้เรียนเลือกรับบริการ โดยมีแนวทางการปฏิรูป ดังนี้

◆ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้กับสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา

◆ พัฒนาระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

◆ พัฒนาการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาอย่างมีคุณภาพ

◆ พัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชน และทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษาและสนับสนุนการศึกษาและเรียนรู้ให้มากขึ้น

๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สำคัญมี ๔ ฉบับ ได้แก่ ๑) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ๒) พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ๓) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และ ๔) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ระบุเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๙ การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง...

มาตรา ๓๖ ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา ๒๑ ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ...

มาตรา ๖๐ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้

(๑) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน

(๒) จัดสรรทุนการศึกษา ในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น

(๓) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

(๕) จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน

(๖) จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชนเพื่อให้พึ่งตนเองได้

(๗) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน...

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้อย่างชัดเจน ๒ แห่ง ได้แก่ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๖๐ ซึ่งบัญญัติไว้เกี่ยวกับสถานะของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรในกำกับของรัฐ และการจัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐ หรือองค์การมหาชน

๒.๒.๒ พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ จัดตั้งส่วนงานภายในที่มีฐานะเทียบเท่าคณะเพิ่มขึ้นได้ หากมีความพร้อมด้านบุคลากรและสามารถดำเนินงานจากรายได้ของสถาบันอุดมศึกษานั้นเอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา ๔ นอกจากการตั้งส่วนราชการตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแล้ว เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินภารกิจตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษาอาจมีมติให้จัดตั้งส่วนงานภายในที่ดำเนินงานจากรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาได้ โดยทำเป็นประกาศของสถาบันอุดมศึกษา ... เพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานและคุณภาพในการจัดตั้งส่วนงานภายในคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๕ การบริหารและการดำเนินงานของส่วนงานภายในที่จัดตั้งตามมาตรา ๔ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

มาตรา ๖ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษากำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมีสิทธิหรือหน้าที่อย่างใด ให้หัวหน้าส่วนงานภายในมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกัน เว้นแต่ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตามมาตรา ๕ จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๗ ให้บรรดาคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือส่วนงานภายในที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะที่สภาสถาบันอุดมศึกษาได้อนุมัติให้จัดตั้งขึ้น เป็นส่วนงานภายในหรือเป็นส่วนงานในกำกับของสถาบันอุดมศึกษาอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้...

๒.๒.๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกเทศ และสอดคล้องกับภารกิจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ

นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้มี “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว เช่น การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ มีสาระสำคัญในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา...

มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน

(๒) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(๓) กรรมการซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบคน

(๔) กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาสองคน อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาสองคน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสองคน เป็นกรรมการ

(๕) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

... มาตรา ๑๔ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(๒) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่นให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

(๓) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

(๔) ออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) กำหนดกรอบอัตรากำลัง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน

(๖) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากสถาบันอุดมศึกษา ให้ผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง

(๗) กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(๘) พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญาประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุ

และแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนที่ควรได้รับ และตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

(๙) กำหนดมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ตามกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย...

...มาตรา ๑๘ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีดังต่อไปนี้

(ก) ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย ได้แก่

(๑) ศาสตราจารย์

(๒) รองศาสตราจารย์

(๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์

(๔) อาจารย์

(๕) ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

(ข) ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่

(๑) อธิการบดี

(๒) รองอธิการบดี

(๓) คณบดี

(๔) หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

(๕) ผู้ช่วยอธิการบดี

(๖) รองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

(๗) ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

(๘) ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

(ค) ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่

(๑) ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ

(๒) ระดับเชี่ยวชาญ

(๓) ระดับชำนาญการ

(๔) ระดับปฏิบัติการ

(๕) ระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งวิชาการตาม (ก) (๑) (๒) หรือ (๓) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตาม (ข) (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น

ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาใดมีวิทยาเขตนอกที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา และมีรองอธิการบดีเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบวิทยาเขต จะกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดีสำหรับวิทยาเขตนั้นด้วยก็ได้

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการตาม (ก) มีสิทธิใช้ตำแหน่งวิชาการเป็นคำนำหน้านามเพื่อแสดงวิทยฐานะได้ตลอดไป

...มาตรา ๖๕/๑ การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา

จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

...มาตรา ๖๕/๒ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่ออกตามมาตรา ๖๕/๑ ได้

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา ๑๘ (ข) ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นมีอำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานนั้น

ตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานในส่วนราชการหรือส่วนงานใด ในฐานะใดให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด..."

๒.๒.๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติถึงการให้ส่วนราชการประเภทสถานศึกษา (ซึ่งในที่นี้หมายรวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐ) ที่ได้รับเงินรายรับ ให้สามารถนำเงินรายรับนั้นไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา ๒๔) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

...มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น...

... รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี...

๒.๓ แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทย

แนวคิดและความพยายามที่จะทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการปรับไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องในลักษณะการจัดการสัมมนาเพื่อพิจารณาและสรุปแนวทางการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ และต่อมาอีกในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ ตามลำดับ เพื่อผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐปรับมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จนกระทั่งวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ มอบหมายให้สภาการศึกษาแห่งชาติ (ปัจจุบันคือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา : สกศ.) ยกร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรายละเอียด อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว กระแสความคิดเห็นจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วย จึงทำให้เรื่องนี้ชะงักไป

ต่อมาในช่วงของนโยบายการพัฒนาความเป็นอิสระให้แก่สถาบันอุดมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. เอกสารอัดสำเนา) ซึ่งได้ริเริ่มการจัดทำโครงการแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นแผนอุดมศึกษาระยะยาวฉบับแรก) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้เสนอแนะต่อรัฐบาลว่า “รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญากับรัฐ โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ต่อมา คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา: สกอ.) ที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง”

นโยบายการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นได้รับการสนับสนุนต่อมาในสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มีมหาวิทยาลัยที่ต้องการออกนอกระบบราชการและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นจำนวน ๑๖ แห่ง จากทั้งหมด ๒๐ แห่ง แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากประสบปัญหาสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นหมดอายุลง ประกอบกับถูกกระแสต่อต้านและคัดค้านจากกลุ่มบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ประเด็นหนึ่งที่เป็นข้อกังวลก็คือ ประเด็นเรื่องความไม่มั่นใจในระบบบริหารงานบุคคลที่เข้ายากออกง่าย เพราะคิดว่าไม่มั่นคงเหมือนระบบราชการ เงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูลยังไม่มีรายละเอียดชัดเจน การมีระบบคู่ขนานในหน่วยงานเดียวกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลจากโครงการแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗) ที่ระบุไว้ในข้อกำหนดส่วนหนึ่งว่า สถาบันอุดมศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นั้นให้มีการบริหารในรูปแบบที่ไม่ใช่ส่วนราชการ จึงได้ก่อให้เกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกของประเทศ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ตามมาด้วยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงปี พ.ศ. ๒๕๔๑

เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเงื่อนไขในการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในยุคนั้น ซึ่งมีมาตรการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous university) ภายในปีพ.ศ. ๒๕๔๕ และภายในเดือนธันวาคม ๒๕๔๑ จะต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย ๑ แห่ง ปรับสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งก็คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๓๖ กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคลมีทางเลือกระบบบริหารได้ ๒ ทาง คือ ให้เป็นส่วนราชการ หรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ และให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการโดยอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

การเคลื่อนไหวดังกล่าวเพื่อให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในช่วงเวลานั้นได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับแนวทางและแนวคิดดังกล่าวในหลากหลายประเด็น ตั้งแต่ความไม่เชื่อมั่นในรูปแบบ การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐที่หวั่นเกรงว่ารัฐจะให้การสนับสนุนน้อยลงหรืออาจไม่ให้การสนับสนุน เน้นการพึ่งพาตนเอง อีกทั้งยังส่งผลต่อภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นเนื่องจากการจ่ายค่าตอบแทนต่อบุคลากร มีแนวโน้มให้นักศึกษาและผู้ปกครองต้องแบกภาระในการจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงขึ้น รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคลโดยตรงก็คือ สถานภาพความมั่นคงในการทำงาน เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะต้องมีการประเมินผลงาน ซึ่งเป็นข้อกังวลถึงความยุติธรรมของการประเมินที่จะมีผลกระทบต่อสภาพงานและการทำงานของพนักงาน อีกประเด็นก็คือ เรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ หากมีฐานะเป็น “พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” จะได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับการเป็น “ข้าราชการ” หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงในอาชีพ ค่ารักษาพยาบาล และอื่นๆ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖)

๒.๔ หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำสมุดปกขาวเรื่อง “หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” (อ้างแล้วใน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เอกสารอัดสำเนา) เพื่อเป็นแนวทางและสร้างความเข้าใจต่อประชาคมภายในมหาวิทยาลัย โดยหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า ยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดยทบวงมหาวิทยาลัย และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ ที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ การบริหารงานต่าง ๆ จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณและทรัพย์สิน ด้านวิชาการ และด้านบริหารงานบุคคล สรุปได้ดังนี้

การบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลซึ่งรวมถึงการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เงินเดือนและค่าตอบแทน การวางแผนกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคล

การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดระบบบริหารการเงิน การงบประมาณ และทรัพย์สิน ซึ่งรวมถึงการวางแผน การจัดหา การจัดสรร และการใช้ทรัพยากร กำหนดระเบียบวิธีและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดหา จัดสรร และการใช้ทรัพยากร ทั้งจากงบประมาณแผ่นดิน และเงินได้จากแหล่งต่าง ๆ

การบริหารวิชาการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตร การเปิดสอนหลักสูตร การจัดตั้ง ยุบ เลิก หน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย การพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา และการดำเนินการทางวิชาการอื่น ๆ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการและต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานวิชาการของหน่วยงานกลาง

นอกจากนี้ ยังมีหลักการกลางมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญดังนี้

๑) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในจำนวนที่เพียงพอที่จำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

๒) การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ต้องมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม นโยบายของรัฐบาล และแผนการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ การผลิตบัณฑิตต้องให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๓) ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกลไกของสภามหาวิทยาลัยที่จะกำหนดระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้เองภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

๔) สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย กำหนดให้องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากบุคคลภายนอก ๑ คน ซึ่งจะต้องสรรหาจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอ โดย

การบริหารมหาวิทยาลัยให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดีต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใส ไม่ใช้วิธีการเลือกตั้ง แต่ให้ใช้วิธีการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

๕) การบริหารมหาวิทยาลัยให้ใช้หลักบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ในการออกระเบียบ ข้อบังคับและแนวทางในการดำเนินกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย

๖) การบริหารงานบุคคล เมื่อเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ข้าราชการและลูกจ้างประจำของมหาวิทยาลัยสามารถเลือกสถานภาพได้ตามความสมัครใจ หากสมัครใจเปลี่ยนสถานภาพภายหลังกฎหมายใช้บังคับก็จะมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด ซึ่งการบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับโดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วมยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit system) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส

๗) งบประมาณและทรัพย์สิน ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนที่เพียงพอ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยให้ถือว่าเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

มหาวิทยาลัยสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ และรายได้ที่เกิดขึ้นให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงินและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การจ่ายเงินต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย และมีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

๘) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างสถาบันการศึกษา ชุมชน สถานประกอบการและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

๙) การบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสร็จสิ้นที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่รัฐกำหนด โดยให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัย และนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ

๑๐) การกำกับ ตรวจสอบ ให้มีการกำกับ ตรวจสอบโดยกลไกภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

- การกำกับ ตรวจสอบภายใน ให้สภามหาวิทยาลัยวางระเบียบและกลไกเพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วม

- การกำกับ ตรวจสอบภายนอก ให้กระทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลไกงบประมาณ นโยบายของรัฐบาล และระบบการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ในกรณีที่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแล นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

๒.๕ การวิเคราะห์รูปแบบหน่วยงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ ในส่วนที่เป็นหน่วยงานภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลซึ่งถือเป็นฝ่ายบริหารของประเทศ ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะทำให้ได้ทราบว่า หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถจำแนกเป็นหน่วยงานประเภทใดได้บ้าง หน่วยงานแต่ละประเภทมีลักษณะโครงสร้างอย่างไร มีจุดประสงค์ของการจัดตั้งอย่างไร มีการใช้อำนาจรัฐรูปแบบใดได้บ้าง มีลักษณะการบริหารจัดการอย่างไร และรูปแบบโครงสร้างลักษณะนี้มีความเหมาะสมกับธรรมชาติของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

การวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะโครงสร้างขององค์กรรัฐประเภทต่าง ๆ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๗ ประเภท ทั้งนี้ หน่วยงานแต่ละประเภทนั้นมีโครงสร้าง วิธีการบริหารจัดการ ลักษณะการใช้อำนาจ แหล่งเงินงบประมาณ ประเภทของบุคลากร ความเป็นเจ้าของ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และลักษณะอื่น ๆ ด้านการบริหารจัดการของหน่วยงานในแต่ละประเภทก็มีความแตกต่างกัน โดยหลักการสำคัญหน่วยงานแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่แตกต่างกัน ดังนี้

๑. ส่วนราชการ

มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานที่เน้นให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative public services) เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ การอนุญาต ฯลฯ และแม้ในการบริการสาธารณะทางปกครองบางประเภทก็มีการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นเงินรายได้และนำมาใช้ประโยชน์ในการให้บริการ แต่ก็มิได้มุ่งหวังให้ได้ผลกำไรจากการเก็บเงินรายได้เหล่านั้น

๒. รัฐวิสาหกิจ

มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานที่เน้นให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม (Industrial & Commercial public services) เช่น การผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ งานบริการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ กิจการที่ต้องแทรกแซงตลาดให้เกิดความเป็นธรรม ฯลฯ โดยรัฐวิสาหกิจยังสามารถแบ่งออกได้เป็นอีก ๒ ประเภท ได้แก่

ก. รัฐวิสาหกิจแบบดั้งเดิม มักจะเป็นองค์กรที่ยังคงต้องการใช้อำนาจรัฐในการบังคับให้เกิดการดำเนินงาน เช่น การเวนคืน การรอนสิทธิ์ ฯลฯ

ข. รัฐวิสาหกิจแบบบริษัท มักจะเป็นองค์กรที่ไม่ต้องใช้อำนาจรัฐในการดำเนินงาน และมีการดำเนินงานที่เหมือนบริษัทเอกชนเต็มรูปแบบ

๓. องค์การมหาชน

มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานที่เน้นให้บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social & Cultural public services) เช่น การศึกษา การวิจัย การทำนุบำรุงศิลปะ วัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสังคมสงเคราะห์ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ และงานบริการอื่น ๆ ที่ไม่เหมาะจะใช้ส่วนราชการ ซึ่งองค์การมหาชนยังสามารถแบ่งออกได้เป็นอีก ๒ ประเภทย่อย ได้แก่

ก. องค์การมหาชน แบบจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะของตน

ข. องค์การมหาชน แบบจัดตั้งภายใต้ พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกจัดให้เป็นหน่วยงานในกลุ่มองค์การมหาชนประเภท ก. ตามการจำแนกข้างต้น มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันเป็นการเฉพาะ

๔. องค์กรรัฐที่เป็นอิสระ

มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานที่ต้องใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายในการบังคับ และต้องการความเป็นกลาง อิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

๕. กองทุนรัฐที่เป็นนิติบุคคล

มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ และมีการใช้อำนาจรัฐในการบังคับประชาชน เอกชน เช่น การบังคับสบทบเงินเข้ากองทุน และนำเอาเงินที่ได้มาใช้จ่ายในภารกิจเฉพาะที่ระบุไว้ในข้อบังคับกองทุนหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๖. สถาบันภายใต้มูลนิธิ

มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกพิเศษในการปฏิบัติภารกิจเฉพาะ ต้องการให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน ต้องการภาพลักษณ์ที่มิใช่หน่วยงานของรัฐ หรือต้องการให้มีส่วนร่วมจากภาคเอกชนหรือภาคประชาชนในการดำเนินงาน แต่ยังต้องการได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินภารกิจเหล่านั้น เช่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของอุตสาหกรรม การทูตวัฒนธรรม ฯลฯ

๗. นิติบุคคลเฉพาะกิจ

มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการลงทุนสำคัญของรัฐ และเน้นการไม่ให้เกิดหนี้สาธารณะ โดยนิติบุคคลเฉพาะกิจจะมีภารกิจเฉพาะโครงการและจะไม่ขยายขอบเขตภารกิจ

รายละเอียดเชิงเปรียบเทียบของหน่วยงานประเภทต่าง ๆ ดังปรากฏในตารางที่ ๒.๑

ตารางที่ ๒.๑ การวิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงานรัฐประเภทต่าง ๆ

ประเภทของหน่วยงานรัฐ	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ		องค์การมหาชน		หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่			
		รัฐวิสาหกิจแบบดั้งเดิมภายใต้กฎหมายเฉพาะ	รัฐวิสาหกิจแบบบริษัทจำกัดบริหารมหาชน	แบบจัดตั้งโดย พ.ร.บ. เฉพาะของตน	แบบจัดตั้งโดย พ.ร.ฎ. ภายใต้ พ.ร.บ. องค์การมหาชน ๒๕๔๒	องค์กรรัฐที่เป็นอิสระ	กองทุนรัฐที่เป็นนิติบุคคล	สถาบันภายใต้มูลนิธิ	นิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV)
วัตถุประสงค์องค์กร (จุดเน้น)	บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative public services) เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ การอนุญาต ฯลฯ	บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (Industrial & Commercial public services) เช่น การผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ งานบริการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ กิจการที่ต้องแทรกแซงตลาดให้เกิดความเป็นธรรม ฯลฯ		บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social & Cultural public services) เช่น การศึกษา การวิจัย การทำนุบำรุงศิลปะวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสังคมสงเคราะห์ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ งานบริการอื่น ๆ ที่ไม่เหมาะจะใช้ส่วนราชการ		งานที่ต้องใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายในการบังคับ และต้องการความเป็นกลาง อิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง	เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐโดยใช้อำนาจรัฐในการบังคับประชาชน เอกชน เช่น การบังคับสมทบเงินเข้ากองทุน	เป็นกลไกพิเศษในการปฏิบัติภารกิจเฉพาะ เช่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของอุตสาหกรรม การทูตวัฒนธรรม ฯลฯ	เพื่อเป็นเครื่องมือในการระดมทุนจากภาคเอกชนในโครงการลงทุนสำคัญของรัฐ และเน้นการไม่ให้เกิดหนี้สาธารณะ
		ต้องใช้อำนาจรัฐในการบังคับ เช่น เวนคืน รอนสิทธิ์	ไม่ต้องใช้อำนาจรัฐในการทำงาน						
กฎหมายจัดตั้ง	โดย พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของหน่วยงาน	จัดตั้งโดยกฎหมาย (พ.ร.บ./พ.ร.ก./พ.ร.ฎ. / กฎระเบียบรัฐ/ประกาศคณะปฏิวัติ)	จัดตั้งเป็นบริษัทภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด	จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะของตน	จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาภายใต้ พ.ร.บ.องค์การมหาชน ๒๕๔๒	จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะของตน	จัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติเฉพาะที่กำหนดให้มีกองทุน	จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีและอยู่ภายใต้มูลนิธิที่จดทะเบียน เพื่อให้เป็นนิติบุคคล	จัดตั้งภายใต้พรก.นิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ๒๕๔๐
ผลตอบแทนที่มุ่งหวัง	ไม่มุ่งหวังกำไร	มุ่งหวังผลกำไร การลงทุนต้องขออนุมัติจากรัฐ และผลกำไร/รายได้ต้องส่งคืนรัฐ		ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร		ไม่มุ่งหวังผลกำไร	ไม่มุ่งหวังผลกำไร	ไม่มุ่งหวังผลกำไร	มุ่งหวังผลกำไร โดยลงทุนที่ไม่เกิดหนี้สาธารณะ

ประเภทของหน่วยงานรัฐ	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ		องค์การมหาชน		หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่			
		รัฐวิสาหกิจแบบดั้งเดิม ภายใต้กฎหมายเฉพาะ	รัฐวิสาหกิจแบบบริษัทจำกัด บริหารมหาชน	แบบจัดตั้งโดย พ.ร.บ. เฉพาะของตน	แบบจัดตั้งโดย พ.ร.ฎ. ภายใต้ พ.ร.บ. องค์การมหาชน ๒๕๔๒	องค์กรรัฐที่เป็นอิสระ	กองทุนรัฐที่เป็นนิติบุคคล	สถาบันภายใต้มูลนิธิ	นิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV)
ตัวอย่าง	หน่วยงานที่เป็นกรมและเทียบเท่ากรม เช่น กรมการปกครอง กรมการจัดหางาน	• การท่าเรือฯ • การทางพิเศษฯ • การรถไฟฯ • องค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ	• บมจ.การบินไทย • บจก.วิทยุการบิน • บมจ.ธนาคารกรุงไทย • ฯลฯ	• สวทช. • สกว. • สวรส. • มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	• รพ.บ้านแพ้ว • สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน • สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ	• ธนาคารแห่งประเทศไทย • กสทช. • กลต.	• สสส. • กองทุนเพื่อการฟื้นฟูสถาบันการเงิน • กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย	• สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ • สถาบันภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรม • สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง	• บริษัท ดีเอดี เอสพีวี จำกัด
ความเป็นเจ้าของ	รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด	รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด	ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ	รัฐเป็นเจ้าของ		รัฐเป็นเจ้าของ	รัฐเป็นเจ้าของ	หน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของ	รัฐเป็นเจ้าของ
แหล่งงบประมาณ	งบประมาณแผ่นดิน	เงินรายได้/ เงินกู้/ เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน (ตามกรณี)		ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ และเงินรายได้		เงินรายได้/ เงินกู้/ เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน (ตามกรณี)			
การบังคับบัญชา	อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐ	รัฐมีอำนาจบริหารจัดการผ่านระบบคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง		รัฐมีอำนาจบริหารจัดการผ่านระบบคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง		เป็นอิสระ ภายใต้กลไกการกำกับที่เหมาะสม	รัฐมีอำนาจผ่านระบบคณะกรรมการกองทุนและผู้บริหาร	หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลเชิงนโยบาย	N/A
ความเป็นอิสระของการดำเนินงาน (บุคคล จัดซื้อจัดจ้าง การเงินการคลัง)	อยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐทุกประการ	สามารถออกกฎระเบียบเฉพาะของตนเอง ภายใต้การกำกับเชิงนโยบายจากรัฐ	สามารถออกกฎระเบียบของตนเองภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริษัท	มีความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบของตน	มีความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบของตน ภายใต้หลักเกณฑ์กลางที่ ครม.มีมติ	มีความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบของตน	N/A	มีความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบของตน	N/A

ประเภทของหน่วยงานรัฐ	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ		องค์การมหาชน		หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่			
		รัฐวิสาหกิจแบบดั้งเดิมภายใต้กฎหมายเฉพาะ	รัฐวิสาหกิจแบบบริษัทจำกัดบริหารมหาชน	แบบจัดตั้งโดย พ.ร.บ. เฉพาะของตน	แบบจัดตั้งโดย พ.ร.ฎ. ภายใต้ พ.ร.บ. องค์การมหาชน ๒๕๔๒	องค์กรรัฐที่เป็นอิสระ	กองทุนรัฐที่เป็นนิติบุคคล	สถาบันภายใต้มูลนิธิ	นิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV)
การใช้อำนาจของหน่วยงานในการดำเนินงาน	ใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลัก	ใช้การทำสัญญาระหว่างหน่วยงานและใช้อำนาจรัฐในการบังคับเฉพาะบางกรณี	ใช้การทำสัญญาระหว่างหน่วยงาน	ใช้การทำสัญญาระหว่างหน่วยงานและใช้อำนาจรัฐในการบังคับเฉพาะบางกรณี	ใช้การทำสัญญาระหว่างหน่วยงาน	ใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลัก	ใช้อำนาจรัฐบังคับฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลัก	ใช้การทำสัญญาระหว่างหน่วยงาน	N/A
สถานะของบุคลากร	ข้าราชการ	พนักงานรัฐวิสาหกิจ		เจ้าหน้าที่ของรัฐ		เจ้าหน้าที่ของรัฐ	เจ้าหน้าที่ของรัฐ	N/A	N/A

ที่มา: การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๖ งานวิจัยและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมิใช่เป็นเรื่องใหม่ แต่มีแนวคิดในเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานานแล้ว ทั้งจากนักวิชาการภายในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

Anderson and Richard (1998)[๒] ให้ความหมายของ University Autonomy ว่า “มหาวิทยาลัยที่มีอิสระในการดำเนินงานของตนเอง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจ และการชี้นำโดยรัฐบาล ทั้งด้านการกำหนดกฎ ระเบียบข้อบังคับตามกฎหมาย อำนาจในการจัดการบุคลากรสายวิชาการ อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและจัดการหลักสูตรและการเรียนการสอน อำนาจในการจัดการทางการเงิน”

อุทุมพร จามรมาน และคณะ (๒๕๔๒)[๓] ให้ความหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า “มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีการตัดสินใจที่สิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด แยกการตัดสินใจ และวินิจฉัยด้านการบริหารและวิชาการระดับสูงออกจากกัน เน้นการบริหารในรูปแบบคณะบุคคลในแต่ละระดับ ใช้ระบบรวมบริหารแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง จากรูปเงินก้อน และมีอำนาจการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น

---

[๒] Andersen, Don and Richard, John, 1998. University in Twenty Countries

[๓] อุทุมพร จามรมาน และคณะ, ๒๕๔๒. การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

วิจิตร ศรีสอ้าน (๒๕๕๘)[๔] ได้ระบุว่า ความคิดที่จะพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความเป็นอิสระคล่องตัวและมีเสรีภาพทางวิชาการ เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ในการสัมมนาเรื่องปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมีการจัดสัมมนาต่อเนื่องอีก ๓ ครั้งที่สวางคนิวาส ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ ตามลำดับ โดยต้องการมีมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ ซึ่งยึดหลักความเป็นอิสระ ความคล่องตัว ความมีเสรีภาพทางวิชาการ และความรับผิดชอบ สนองตอบสังคม เพื่อให้มหาวิทยาลัยบรรลุความเป็นเลิศได้เร็วขึ้น และให้เรียกมหาวิทยาลัยประเภทนี้ว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” โดยยังเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ สามารถบริหารสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยให้มากที่สุด เรียกมหาวิทยาลัยรูปแบบนี้ว่า “Public autonomous university”

ธีระพร วีระถาวร (๒๕๔๙)[๕] ระบุว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ใช่การโอนกิจการเป็นของเอกชน แต่เป็นการปรับเปลี่ยนไปใช้ระบบการบริหารจัดการที่ไม่ใช่ราชการโดยมีพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ของแต่ละมหาวิทยาลัยรองรับ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเพราะมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีวิวัฒนาการและวัฒนธรรมองค์กรที่อาจมีลักษณะเฉพาะตัว อย่างไรก็ตาม การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสัมฤทธิผลที่ดีคงต้องมีหลายปัจจัย โดยเฉพาะมีพระราชบัญญัติที่เหมาะสมกับธรรมชาติของตนเอง และมีองค์กรสูงสุดหรือ สภามหาวิทยาลัยที่เข้มแข็ง ซึ่ง

[๔] วิจิตร ศรีสอ้าน, ๒๕๕๘. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย. เอกสารวิชาการ

[๕] ธีระพร วีระถาวร กรรมการสภาจุฬาฯ หนังสือพิมพ์.มติชน วันพุธที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ หน้า ๗

องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยไทยจำแนกได้เป็น ๓ ประเภท คือ ๑) แบบไตรภาคี ๒) แบบผู้บริหาร และ ๓) แบบผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก”

ศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณเวลา (๒๕๕๑)[๖] ได้วิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดจึงควรให้มหาวิทยาลัยมีอิสระ และความอิสระเป็นอย่างไร โดยได้ระบุว่า

๑. เพื่อเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลกในประวัติศาสตร์มหาวิทยาลัยทั่วโลก ต้องการความเป็นอิสระ จึงจะคิดเป็น แต่สำหรับประเทศไทย ประเด็นนี้ไม่จำเป็น เพราะมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีอิสระเต็มที่ รวมทั้งการมีเสรีภาพทางวิชาการในเชิงการให้ความเห็นด้วย

๒. เพื่อความเป็นอิสระจากระบบราชการ เหตุผลเนื่องจากมหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการ แต่เราต้องออกจากระบบราชการเพื่อประสิทธิภาพ และเป็นประสิทธิภาพในบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย นอกจากนั้นยังต้องการความคล่องตัวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและคุณภาพอีกด้วย

๓. เพื่อความเป็นอิสระจากระบบรวมศูนย์ ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยเป็นแบบรวมศูนย์ โดยบริหารความเหมือนจะมีระบบบริหารเหมือนกันทั้งหมด นี่คือปัญหา ดังนั้นจะทำอย่างไรจึงจะแก้เรื่องการรวมศูนย์ได้

๔. เนื่องจากระบบทุนเสรี และกลไกทางการตลาด มหาวิทยาลัยในบางประเทศกำลังปรับสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็น Corporatization และบางแห่งเกือบเป็น Privatization แต่ของประเทศไทยเป็นเพียงให้การจัดการบริหารแบบเป็นอิสระ ซึ่งการบริหารจัดการแบบเป็นอิสระคือ

[๖] ศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณเวลา, ๒๕๕๑. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Modern management มีความจำเป็นในเรื่องการวางแผน เรื่องการประเมิน เรื่องการดูแลให้มีประสิทธิภาพ และเรื่องกระบวนการ ซึ่งต้องการความเป็นอิสระ

๕. เพื่อความเป็นอิสระจากการเป็นอาณานิคมทางปัญญาข้ามชาติ

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณเวลา ยังได้เสนอว่าความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยที่ถูกต้องนั้นจะต้องมีปัจจัยเกื้อหนุน ๓ ประการได้แก่

๑. ความเป็นผู้นำ (Leadership) ของผู้บริหาร

๒. การจัดการทรัพยากรของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิผล

๓. ระบบธรรมาภิบาล (Good governance)

สำหรับงานวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในบริบทของประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

วิจิตร ศรีสอ้าน ได้วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีประเด็นการวิเคราะห์ ๕ ประเด็น ได้แก่

๑. ฐานะของมหาวิทยาลัย

๒. ฐานะของบุคลากร

๓. เงินเดือนและสวัสดิการ

๔. การอุดหนุนจากรัฐ

๕. ความคล่องตัว

๖. การแบ่งส่วนงาน

โดยผลการวิเคราะห์ดังปรากฏรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ ๒.๒

ตารางที่ ๒.๒ การวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ประเด็น	มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๑) ฐานะของมหาวิทยาลัย	เป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดทบวงหรือกระทรวง	เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
๒) ฐานะของบุคลากร	- เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ - เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย	- เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐ - เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย
๓) เงินเดือนและสวัสดิการ	เท่ากับข้าราชการพลเรือน	เงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ (๑.๕-๑.๗ เท่า) สวัสดิการไม่น้อยกว่าข้าราชการ
๔) การอุดหนุนจากรัฐ	ได้รับงบประมาณประจำปีแบบปกติ	ได้รับงบประมาณประจำปีแบบเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
๕) ความคล่องตัว	ขั้นตอนมาก ใช้กฎ ระเบียบของราชการทั่วไป	ขั้นตอนน้อย ใช้กฎ ระเบียบของตนเอง
๖) การแบ่งส่วนงาน	แบ่งเป็นส่วนราชการ: กอง แผนก หรือเทียบเท่า	แบ่งส่วนงานและจัดระบบบริหารที่เป็นของตนเอง

จากการทบทวนงานวิจัยและงานวิชาการ พบว่า ความมีอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับนั้นจะต้องเกิดขึ้นคู่กับระบบธรรมาภิบาล กล่าวคือ มีอิสระอย่างมีธรรมาภิบาล ซึ่งสถาบันคลังสมองของชาติ (๒๕๕๙)[๗] ได้

[๗] สถาบันคลังสมองของชาติ, ๒๕๕๙. ประมวลผลหลักสูตรธรรมภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา

เสนอทิศทางการปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นองค์คณะสูงสุดที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. สภามหาวิทยาลัยถือเป็นองค์กรสูงสุด ถือเป็นผู้กำกับ (Governing board) ทำหน้าที่พิทักษ์ธรรมาภิบาลและอัตตาภิบาล โดยอาศัยมติที่ประชุมเป็นกลไกบริหารสถาบันอุดมศึกษาตามระบบอิสระมีคุณธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

๒. ประเด็นปัญหาสำคัญของสภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้กำกับพิทักษ์ธรรมาภิบาล ได้แก่

- กรรมการสภามหาวิทยาลัยขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน ขาดความเป็นผู้นำ
- กลไกการทำงานของสภามหาวิทยาลัยยังคงมีปัญหา ไม่เข้มแข็ง ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน
- ระบบที่ควบคุมการทำงานสภามหาวิทยาลัยมีปัญหา ตั้งแต่กระบวนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย

๓. แนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขและป้องกันปัญหาข้างต้น ได้แก่

- การปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย โดยการจัดตั้งสำนักงานสภามหาวิทยาลัย เพื่อเป็นกลไกในการทำงาน
- การปฏิรูปการประชุมสภาให้มีประสิทธิภาพ กระชับ และมีการตัดสินใจที่ถูกต้อง
- การตั้งคณะกรรมการประจำและเลขานุการสภา เพื่อการเชื่อมโยงการทำงานต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ
- ปรับปรุงกระบวนการสรรหานายกสภาฯ กรรมการสภาฯ เพื่อนำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาล

- จัดทำเกณฑ์และมาตรฐานเพื่อใช้สำรวจและวัดธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

- สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยจัดทำฐานข้อมูลกลางที่จำเป็นต่อสภามหาวิทยาลัยอย่างเป็นระบบ

เฉลิมภัทร พงศ์อาจารย์ (๒๕๔๖)[๕] ได้ศึกษาการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาก่อนและหลังเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยศึกษาการบริหารใน ๔ มิติ ได้แก่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารด้านวิชาการ การบริหารด้านการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารงานบุคคล พบว่า การได้รับอิสระในการบริหารจัดการในมิติดังกล่าว จากการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำให้การบริหารจัดการทั้ง ๔ มิติ ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงขึ้น ทั้งจากมุมมองของบุคลากรและนักศึกษาของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้พบว่า ปัญหาสำคัญที่สุดของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีประสิทธิภาพคือ การปรับแนวคิด พฤติกรรมของบุคลากร และการได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายจากรัฐบาลและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

[๕] เฉลิมภัทร พงศ์อาจารย์, ๒๕๔๖. การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาก่อนและหลังเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

๒.๗ กรอบแนวคิดงานวิจัย

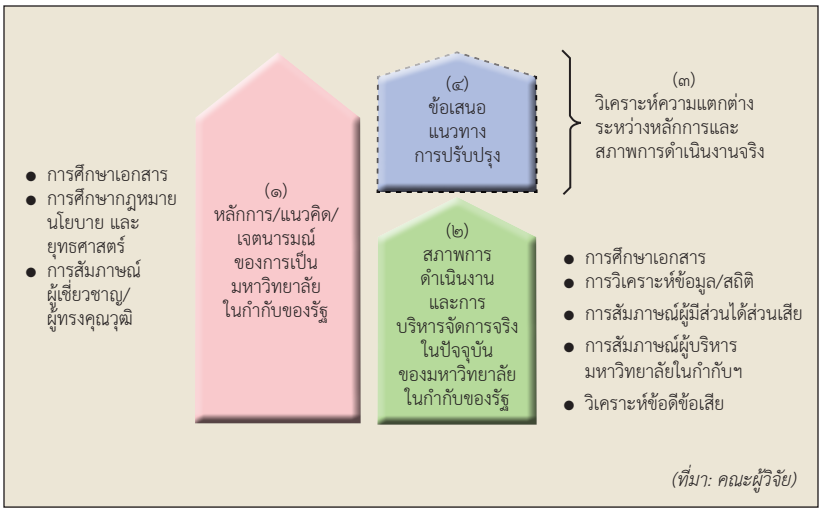
การดำเนินการศึกษาในครั้งนี้ได้กำหนดกรอบการดำเนินการวิจัย โดยมีโจทย์คำถามการวิจัย จำนวน ๓ ข้อ ดังนี้

๑. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

๒. สภาพการดำเนินงานจริงที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ที่ถูกต้องของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓. รัฐบาลควรมีแนวทางในการผลักดันการพัฒนา “ระบบ” มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างไร

จากโจทย์การวิจัยสำคัญทั้ง ๓ ข้อดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย ๔ องค์ประกอบ ดังนี้



รูปที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดการวิจัย

องค์ประกอบที่ ๑: หลักการ/แนวคิด/เจตนารมณ์ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

องค์ประกอบที่ ๑ เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นหลักอ้างอิงในการวิเคราะห์ในองค์ประกอบถัดไป ทั้งนี้วิธีการวิจัยในองค์ประกอบที่ ๑ ได้แก่

- การศึกษาเอกสาร
- การศึกษากฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง
- การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ

องค์ประกอบที่ ๒: สภาพการดำเนินงานและการบริหารจัดการจริงในปัจจุบันของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

องค์ประกอบที่ ๒ เป็นสภาพความเป็นจริงของการดำเนินงานและการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้ทราบปัญหาอุปสรรค และประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า สิ่งที่เกิดขึ้นจริงเป็นไปตามหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้วิธีการวิจัยในองค์ประกอบที่ ๒ ได้แก่

- การศึกษาเอกสาร
- การวิเคราะห์ข้อมูล/สถิติ
- การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
- วิเคราะห์ข้อดี ข้อจำกัด และอุปสรรค

องค์ประกอบที่ ๓: การวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างหลักการและสภาพการดำเนินงานจริง

องค์ประกอบที่ ๓ เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าสภาพการดำเนินงานและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับหลักการ แนวคิดและเจตนารมณ์ของการเกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด และทำอย่างไรจึงจะลดความแตกต่างดังกล่าวได้

องค์ประกอบที่ ๔: ข้อเสนอแนวทางการปรับปรุง

องค์ประกอบที่ ๔ เป็นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้บรรลุหลักการ แนวคิดและเจตนารมณ์ดั้งเดิมของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กรอบแนวคิดการวิจัยนี้จะเป็นฐานในการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

๓
การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓.๑ กระบวนการดำเนินงานวิจัย

เพื่อให้โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ดำเนินไปอย่างเป็นระบบและบรรลุวัตถุประสงค์ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการโดยมีกระบวนการดำเนินงานวิจัย ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสาร งานวิจัย นโยบาย แผนการพัฒนาอุดมศึกษา และข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ แนวโน้ม โอกาสและผลกระทบของการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๒. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ แผนการพัฒนาอุดมศึกษา เอกสาร งานวิจัย นโยบาย และข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการดำเนินงานและบริหารจัดการที่ทำให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓. ศึกษา วิเคราะห์ ข้อดี ข้อด้อยของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐเดิมแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๔. สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๕. ประชุมสนทนากลุ่ม (Focused group discussion) กับผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๖. ยกร่างรายงานแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๗. ประชุมเพื่อพิจารณา (ร่าง) แนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๘. ปรับแก้ (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์ ตามข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ

๙. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

ตารางที่ ๓.๑ กระบวนการดำเนินงานวิจัย

กิจกรรมในการดำเนินงาน	บทบาทของคณะผู้วิจัย
๑. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสาร งานวิจัย นโยบาย แผนการพัฒนาอุดมศึกษา และข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์แนวโน้ม โอกาสและผลกระทบของการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์
๒. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ แผนการพัฒนาอุดมศึกษา เอกสาร งานวิจัย นโยบาย และข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินงานและบริหารจัดการที่ทำให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์
๓. ศึกษา วิเคราะห์ ข้อดี ข้อด้อยของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐเดิมแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์
๔. สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	ดำเนินการสัมภาษณ์
๕. ประชุมสนทนากลุ่ม (Focused group discussion) กับผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	ดำเนินการจัดการประชุมสนทนากลุ่มย่อย
๖. ยกร่างรายงานแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	ดำเนินการยกร่างรายงาน
๗. ประชุมเพื่อพิจารณา (ร่าง) แนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	นำเสนอร่างแนวทางฯ ตามผลการศึกษา
๘. ปรับแก้ (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์ตามข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ	ดำเนินการปรับแก้รายงาน
๙. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์	ดำเนินการจัดทำรูปเล่มของรายงานฉบับสมบูรณ์

๓.๒ ผลการศึกษาความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ผลการศึกษาความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ๑) สถานะปัจจุบันของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และ ๒) กรณีศึกษาความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานและการบริหารจัดการ

๓.๒.๑ สถานะปัจจุบันของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการริเริ่มแนวคิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยในแต่ละช่วงเวลามีเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลต่อพัฒนาการของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังต่อไปนี้

๓.๒.๑.๑ ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๗ – ๒๕๑๔

เป็นช่วงเริ่มต้นก่อความคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเริ่มจากการสัมมนาเรื่อง ปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๐๗[๙] ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งส่งผลให้สภาการศึกษาแห่งชาติ (ชื่อในขณะนั้น) จัดสัมมนาต่อเนื่องอีก ๓ ครั้ง ที่สวางคนิวาสในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ พ.ศ. ๒๕๑๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ ตามลำดับ ซึ่งเป็นการสัมมนาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างองค์กรและรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในรูปแบบใหม่ โดยใช้ชื่อว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล”

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ สภาการศึกษาแห่งชาติได้สรุปข้อคิดเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

[๙] ที่มา: เอกสาร “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” โดย ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการและมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติจัดทำรายละเอียด แต่ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยไทยยังไม่พร้อมที่จะปรับเปลี่ยนให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๓.๒.๑.๒ ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๓ – ๒๕๔๒

เป็นช่วงที่เริ่มขับเคลื่อนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้มีการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗) ซึ่งในแผนฯ ฉบับนี้กำหนดหลักการพื้นฐานในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เน้นความเป็นอิสระทางวิชาการ และการบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งถือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกของประเทศ ที่จังหวัดนครราชสีมา และในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แห่งที่ ๒ ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่จังหวัดเชียงราย และได้มีการยกฐานะของสถาบันการศึกษาของสงฆ์สองแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย)

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้แปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกที่มาจากการแปรสภาพ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ขึ้นเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการจัดการศึกษาของประเทศ โดยในมาตรา ๓๖ และมาตรา ๖๐ ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือเป็นการบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐครั้งแรกในกฎหมายหลักด้านการศึกษาของประเทศ

๓.๒.๑.๓ ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕

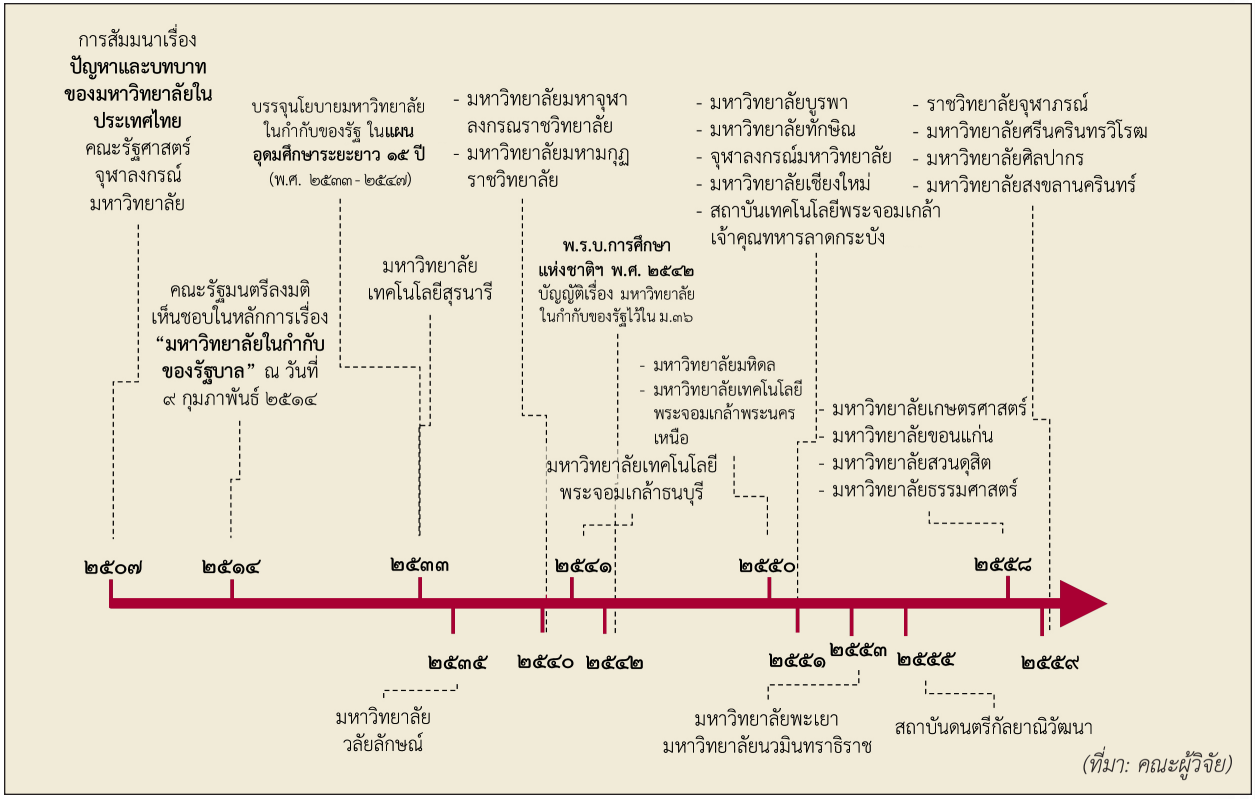
ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑ ถือเป็นยุคแห่งการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น ๗ แห่ง แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีหน่วยงานที่ยกระดับขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย และเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีก ๓ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และ สถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา (พ.ศ. ๒๕๕๕)

๓.๒.๑.๔ ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙

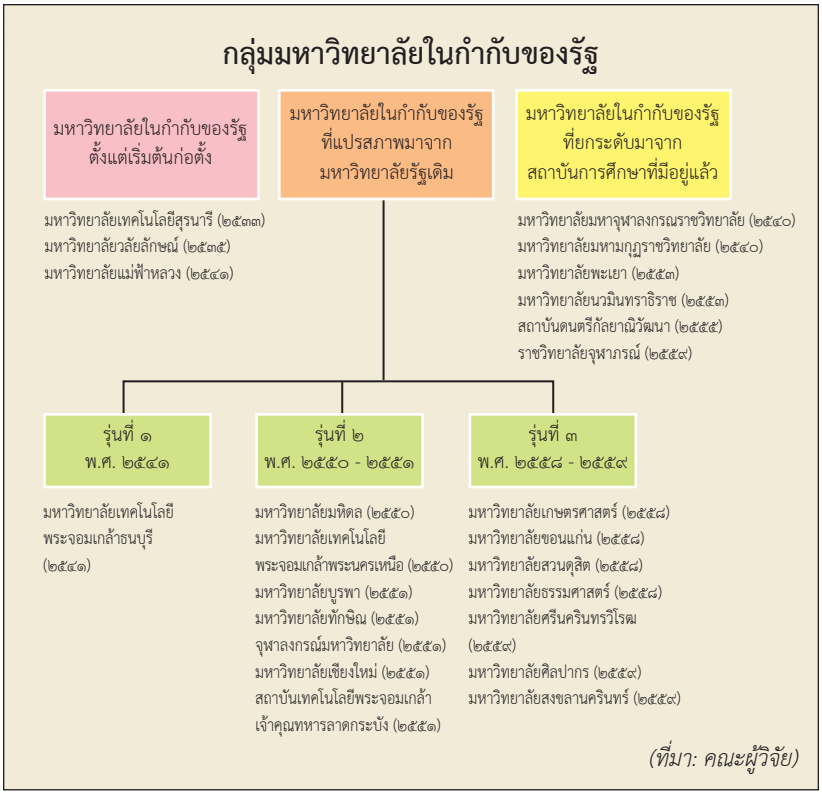
ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ เป็นช่วงสำคัญอีกช่วงหนึ่งที่มีการแปรสภาพของมหาวิทยาลัยรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน ๘ แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสวนดุสิต และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙

ดังปรากฏรายละเอียดที่แสดงในรูปที่ ๓.๑ และ ๓.๒ ตามลำดับ



(ที่มา: คณะผู้วิจัย)

รูปที่ ๓.๑ พัฒนาการของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



รูปที่ ๓.๒ กลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากรูปภาพข้างต้น แสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ได้แก่ ๑) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มต้นก่อตั้ง ๒) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยรัฐที่เป็นส่วนราชการ และ ๓) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ยกระดับมาจากสถาบันการศึกษาของรัฐที่มีอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ภายในกลุ่มที่ ๒ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยรัฐเดิม) ยังแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่มตามช่วงระยะเวลาที่แปรสภาพ

๓.๒.๒ กรณีศึกษาความก้าวหน้าและการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานและบริหารจัดการ

คณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษากรณีตัวอย่าง ๓ สถาบัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มต้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยที่แปรสภาพจากมหาวิทยาลัยรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐรุ่นแรก (ปี พ.ศ. ๒๕๔๑) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาแล้ว ๑๘ ปี และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยที่แปรสภาพจากมหาวิทยาลัยรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รุ่นที่ ๒ (ปี พ.ศ. ๒๕๕๑) ซึ่งแปรสภาพมาแล้ว ๘ ปี นับถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ยังได้ทำการประเมินผลการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งผลการประเมินทำให้ทราบถึงสถานะความก้าวหน้าของการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ ได้อย่างดี

๓.๒.๒.๑ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (มจธ.) เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เดิมชื่อ วิทยาลัยเทคนิคธนบุรี โดยได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๓ ต่อมายกระดับเป็น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า วิทยาเขตธนบุรี และสถาบัน

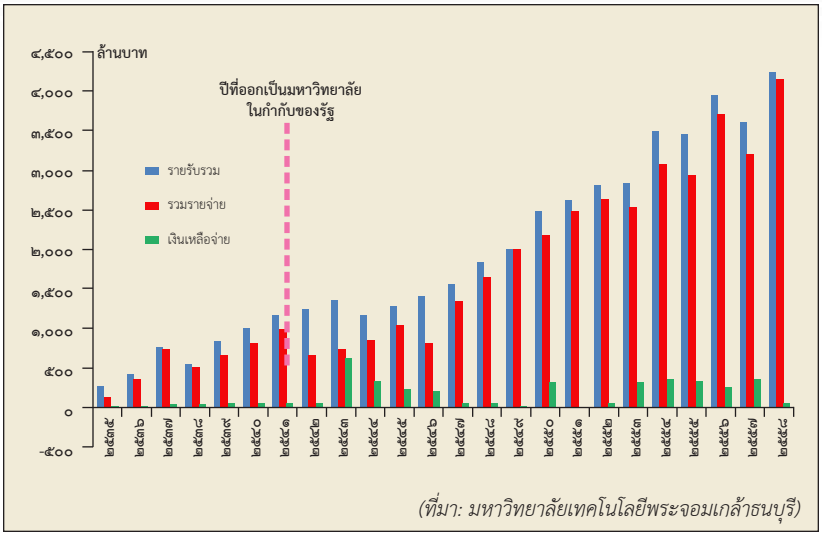
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ตามลำดับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สถาปัตยกรรมศาสตร์ และด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอื่น ๆ ทั้งในระดับปริญญาตรี โท และเอก

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (มจธ.) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ (เดิม) ได้แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้วยผลของกฎหมาย (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑) จึงถือเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐเดิมที่แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ

ข้อมูลผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของ มจธ. มีดังต่อไปนี้

- **การเงินและงบประมาณ**

รายรับรายจ่ายจริงของ มจธ. ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ – ๒๕๕๘ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี และเมื่อเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รายรับรวมเพิ่มจาก ๑,๐๐๐ ล้านบาท เป็น ๔,๐๐๐ กว่าล้านบาท (ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) ซึ่งมากกว่าเดิมถึง ๔ เท่า ดังแสดงในรูปที่ ๓.๓

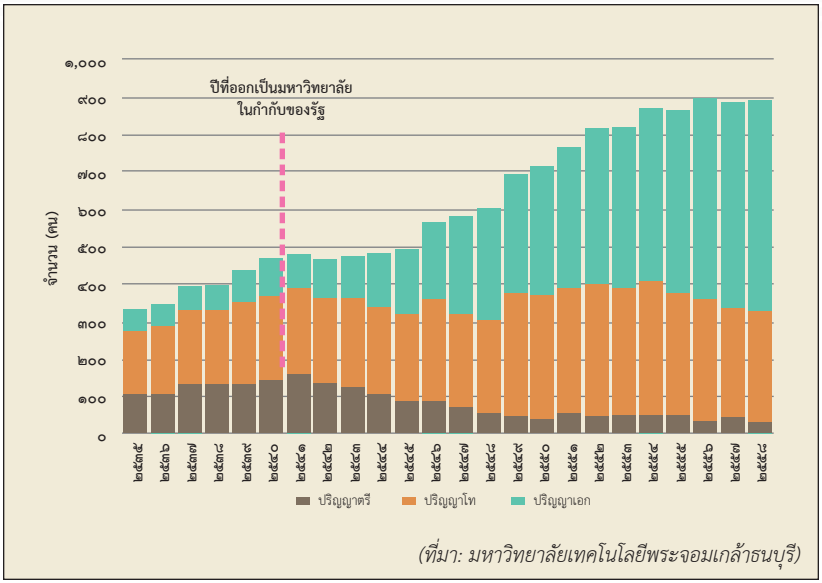


(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี)

รูปที่ ๓.๓ รายรับรายจ่ายจริง มจธ.

- **บุคลากรสายวิชาการ**

บุคลากรสายวิชาการของ มจธ. พบว่า บุคลากรสายวิชาการจาก ๔๐๐ กว่าคน เมื่อมีการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพิ่มเป็น ๙๐๐ กว่าคน เพิ่มขึ้นเกือบ ๒ เท่า และเมื่อพิจารณาในระดับคุณวุฒิการศึกษา คุณวุฒิระดับปริญญาเอก จาก ๑๐๐ กว่าคน เพิ่มเป็นเกือบ ๖๐๐ คน คุณวุฒิระดับปริญญาโทจาก ๒๐๐ กว่าคน เพิ่มเป็น ๒๗๐ กว่าคน คุณวุฒิระดับปริญญาตรี จาก ๑๐๐ กว่าคน ลดลงเป็นประมาณ ๓๐ คน ดังแสดงในรูปที่ ๓.๔



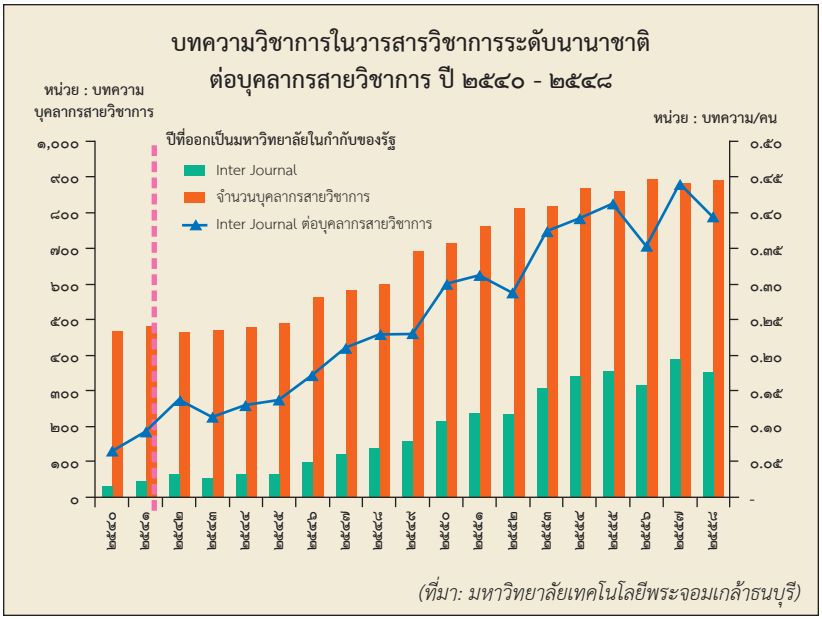
(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี)

รูปที่ ๓.๔ จำนวนบุคลากรสายวิชาการจำแนกตามคุณวุฒิการศึกษา มจธ.

- **ผลงานวิชาการ**

บทความทางวิชาการในวารสารวิชาการระดับนานาชาติ โดยเฉลี่ยแล้วจำนวนบทความวิชาการในวารสารวิชาการระดับนานาชาติต่อบุคลากรสายวิชาการจากเดิม ๐.๑ บทความต่อคน เมื่อมีการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพิ่มเป็น ๐.๔ บทความต่อคน

นอกจากนี้ยังพบว่า บทความทางวิชาการในวารสารวิชาการระดับนานาชาติของบุคลากรสายวิชาการเพิ่มจาก ๕๐ กว่าบทความเป็น ๓๕๐ กว่าบทความ และจำนวนบุคลากรสายวิชาการเพิ่มจาก ๔๐๐ กว่าคน เป็น ๘๐๐ กว่าคน ดังแสดงในรูปที่ ๓.๕

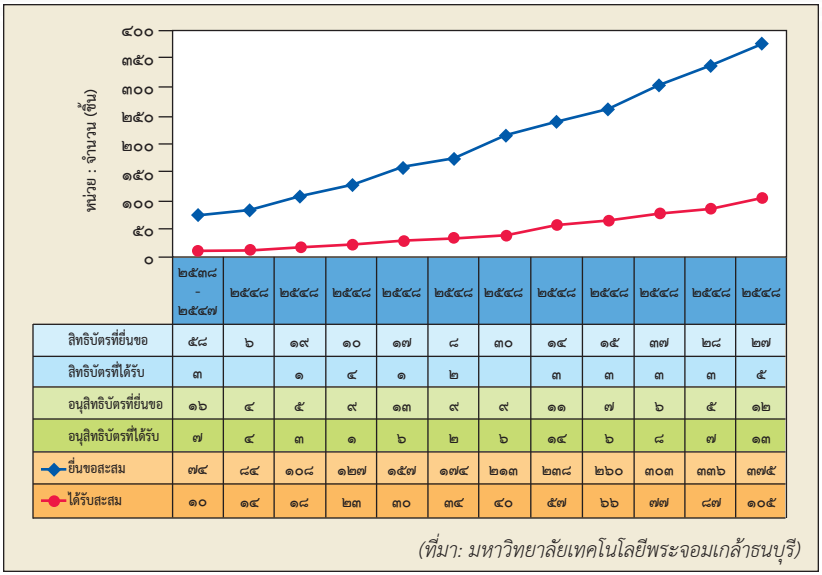


(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี)

รูปที่ ๓.๕ ผลงานบทความวิชาการในวารสารวิชาการระดับนานาชาติ มจธ.

ผลงาน ทรัพย์สินทางปัญญาทางด้านสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร ที่ มจธ. ได้ทำการยื่นขอสะสมและมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพิ่มขึ้นเป็น ๓๗๕ ชิ้น และในจำนวนนี้จำแนกเป็นสิทธิบัตร เท่ากับ ๒๖๙ ชิ้น และอนุสิทธิบัตรเท่ากับ ๑๐๖ ชิ้น

สำหรับสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตรที่ได้รับการจดทะเบียน ทรัพย์สินทางปัญญา ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๘ - ๒๕๔๗ เท่ากับ ๑๐ ชิ้น จำแนกเป็นสิทธิบัตรเท่ากับ ๓ ชิ้น และอนุสิทธิบัตร ๗ ชิ้น มีสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตรที่ได้รับการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาเพิ่มขึ้น (สะสม) เป็น ๒๕ ชิ้น และอนุสิทธิบัตรเท่ากับ ๗๐ ชิ้น ดังแสดงในรูปที่ ๓.๖



	๒๕๓๘ - ๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘	๒๕๔๘
สิทธิบัตรที่ยื่นขอ	๕๘	๖	๑๙	๑๐	๑๗	๘	๓๐	๑๔	๑๕	๓๗	๒๘	๒๗
สิทธิบัตรที่ได้รับ	๓		๑	๔	๑	๒		๓	๓	๓	๓	๕
อนุสิทธิบัตรที่ยื่นขอ	๑๖	๔	๕	๙	๑๓	๙	๙	๑๑	๗	๖	๕	๑๒
อนุสิทธิบัตรที่ได้รับ	๗	๔	๓	๑	๖	๒	๖	๑๔	๖	๘	๗	๑๓
ยื่นขอสะสม	๗๔	๘๔	๑๐๘	๑๒๗	๑๔๗	๑๗๔	๒๑๓	๒๓๘	๒๖๐	๓๐๓	๓๓๖	๓๗๕
ได้รับสะสม	๑๐	๑๔	๑๘	๒๓	๓๐	๓๔	๔๐	๕๗	๖๖	๗๗	๘๗	๑๐๕

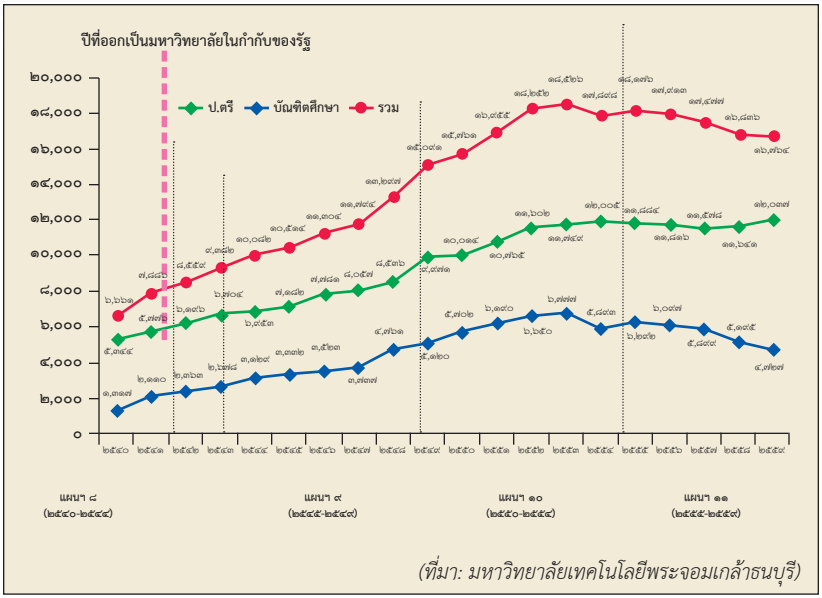
(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี)

รูปที่ ๓.๖ ผลงานวิจัยและงานสร้างสรรค์ มจธ.

- **นักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา**

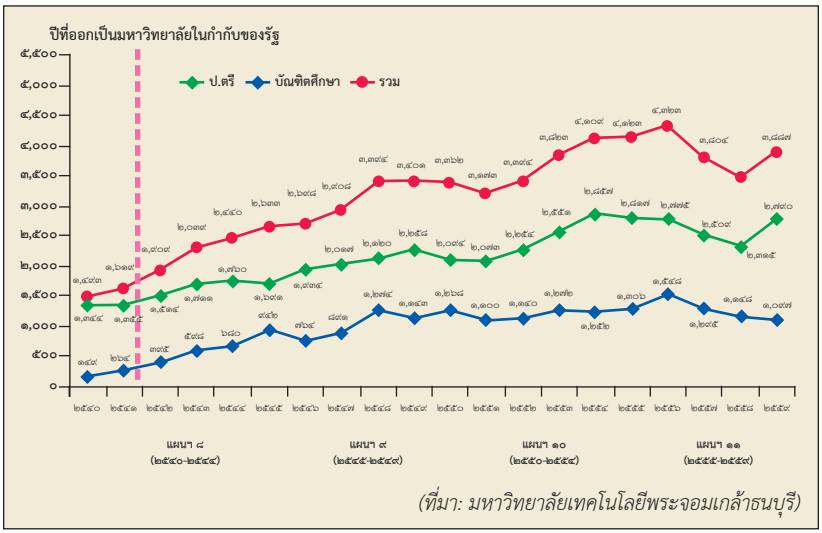
เมื่อพิจารณานักศึกษาระดับปริญญาตรีในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มีจำนวน ๕,๓๔๔ คน และบัณฑิตศึกษา จำนวน ๑,๓๑๗ คน เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีนักศึกษาระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้นเกือบ ๓ เท่า เป็นจำนวน ๑๒,๐๓๗ คน และบัณฑิตศึกษาเพิ่มขึ้น ๒ เท่า เป็นจำนวน ๔,๗๒๗ คน ดังแสดงในรูปที่ ๓.๗

เมื่อพิจารณาผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เท่ากับ ๑,๓๔๔ คน เพิ่มขึ้นเป็น ๒ เท่า เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็น ๒,๗๙๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และผู้สำเร็จการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เท่ากับ ๑๔๙ คน เพิ่มขึ้นประมาณ ๑๐ เท่า (๑,๐๙๗ คน) ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังแสดงในรูปที่ ๓.๘



(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี)

รูปที่ ๓.๗ จำนวนนักศึกษาจำแนกตามระดับการศึกษา มจธ.



(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี)

รูปที่ ๓.๘ จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจำแนกตามระดับการศึกษา มจธ.

๓.๒.๒.๒ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นมหาวิทยาลัยตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาคเป็นแห่งแรกของประเทศ ตามโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๑ พร้อมทั้งได้มีการเรียกร้องให้ขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกสู่ภูมิภาค โดยได้แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปัจจุบันเปิดการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอกใน ๒๐ คณะ ๒ วิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย และมีสถาบันวิจัย ๔ สถาบัน

ข้อมูลผลการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีดังต่อไปนี้

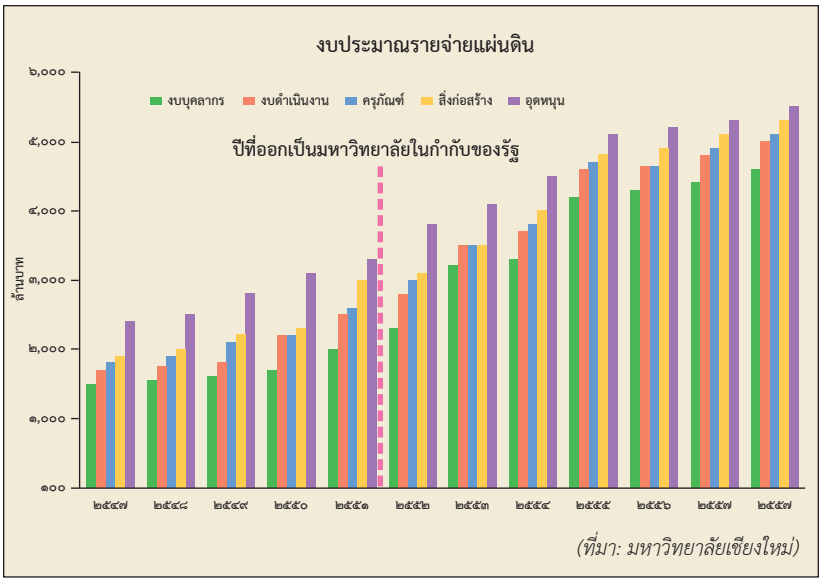
- **การเงินและงบประมาณ**

มูลค่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจากรัฐ ซึ่งจำแนกตามประเภทงบประมาณ ประกอบด้วย ๑) งบบุคลากร ๒) งบดำเนินงาน ๓) ครุภัณฑ์ ๔) สิ่งก่อสร้าง ๕) เงินอุดหนุน และเมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว พบว่า งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับทุกประเภท เพิ่มจากเดิม (ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) เกือบ ๒ เท่า

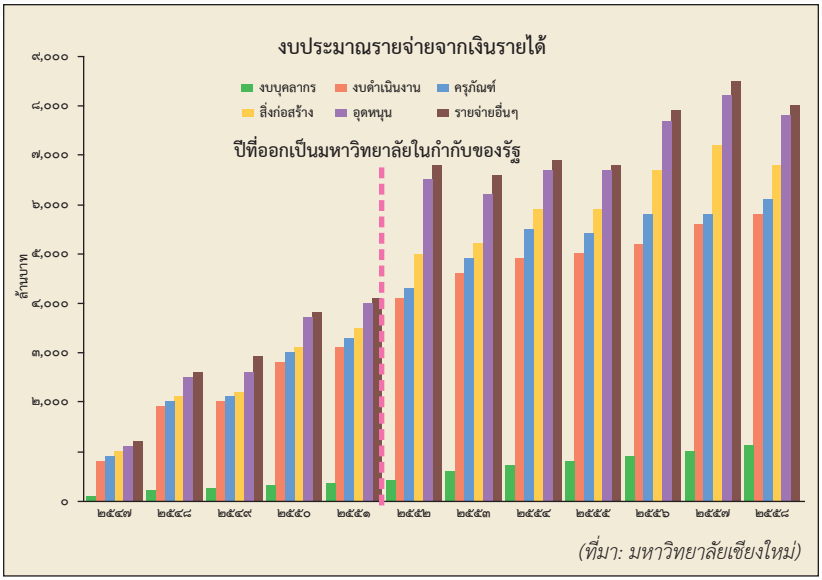
เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่มาจากเงินรายได้ ซึ่งจำแนกตามประเภทงบประมาณประกอบด้วย ๑) งบบุคลากร ๒) งบดำเนินงาน ๓) ครุภัณฑ์ ๔) สิ่งก่อสร้าง ๕) เงินอุดหนุน ๖) รายจ่ายอื่น ๆ พบว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ งบประมาณรายจ่ายที่มาจากเงินรายได้ทุกประเภทเพิ่มจากเดิมเป็น ๒ เท่า เช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจากรัฐ มีเพียงงบบุคลากรที่เพิ่มเกือบ ๔ เท่า คือ จากกว่า ๓๕๐ ล้านบาท เป็น ๑,๑๐๐ ล้านบาท (ปี พ.ศ. ๒๕๕๘) ดังแสดงใน รูปที่ ๓.๙ และ รูปที่ ๓.๑๐ ตามลำดับ

มูลค่างบประมาณวิจัยจำแนกตามแหล่งงบประมาณ พบว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มูลค่างานวิจัยงบประมาณแผ่นดินมีแนวโน้มลดลง จากจำนวน ๙๕ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นจำนวน ๘๐ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

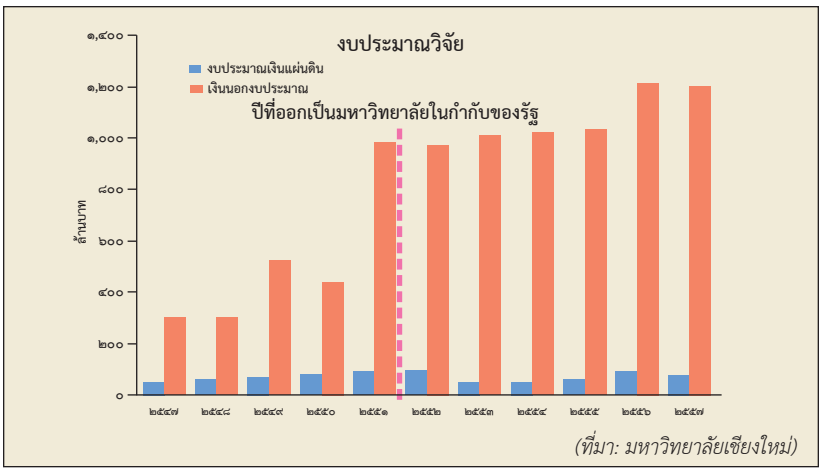
สำหรับมูลค่างานวิจัยเงินนอกงบประมาณ พบว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มูลค่างานวิจัยเงินนอกงบประมาณมีแน้วโน้มเพิ่มขึ้นจากเดิม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๙๗๐ ล้านบาท เป็นจำนวน ๑,๒๐๐ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังแสดงในรูปที่ ๓.๑๑



รูปที่ ๓.๙ มูลค่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจากรัฐ จำแนกตามประเภทงบประมาณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



รูปที่ ๓.๑๐ มูลค่างบประมาณรายจ่ายที่มาจากเงินรายได้ จำแนกตามประเภทงบประมาณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



รูปที่ ๓.๑๑ มูลค่างบประมาณวิจัยจำแนกตามแหล่งงบประมาณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- **บุคลากรสายวิชาการ**

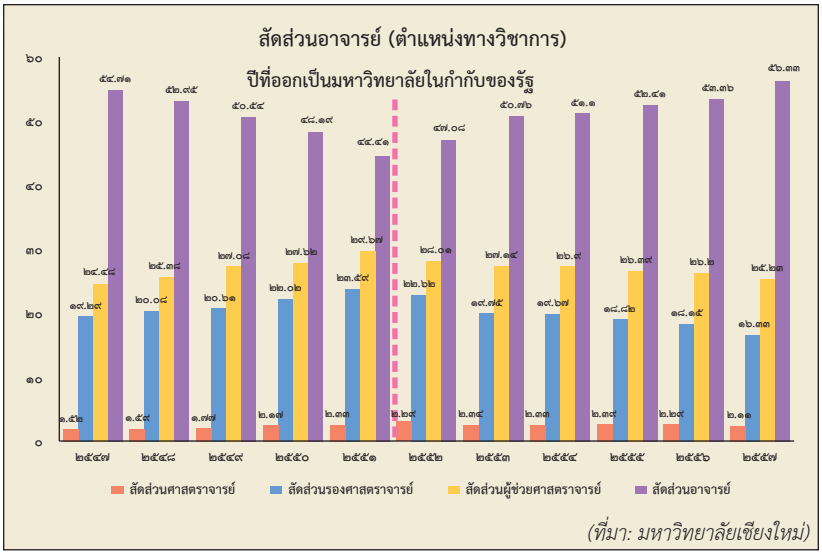
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีบุคลากรสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการได้ดังนี้

- มีอาจารย์ ร้อยละ ๔๔.๔๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อเปลี่ยนสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีอาจารย์เพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๖.๓๓

- มีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยละ ๒๙.๖๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อเปลี่ยนสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีผู้ช่วยศาสตราจารย์ร้อยละ ๒๕.๒๓

- มีรองศาสตราจารย์ ร้อยละ ๒๓.๕๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อเปลี่ยนสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีรองศาสตราจารย์ร้อยละ ๑๖.๓๓

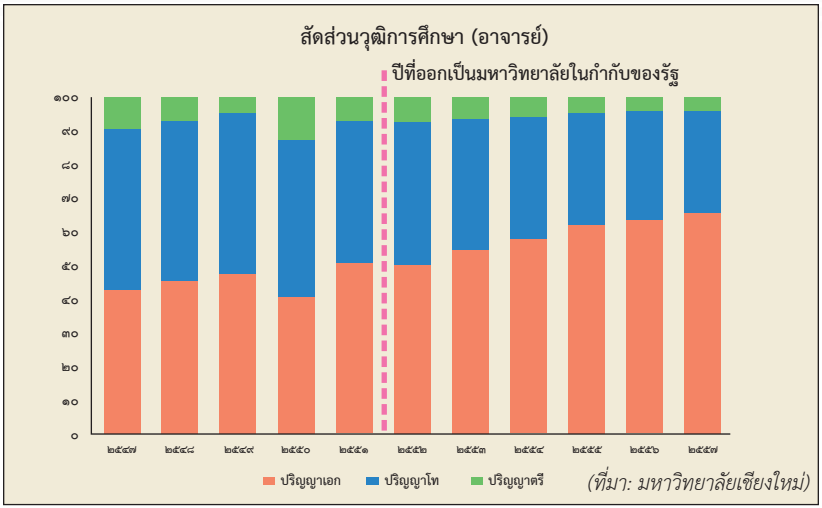
- มีศาสตราจารย์ ร้อยละ ๒.๓๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อเปลี่ยนสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีผู้ช่วยศาสตราจารย์ร้อยละ ๒.๑๑ ดังแสดงในตารางที่ ๓.๑๒



(ที่มา: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

รูปที่ ๓.๑๒ สัดส่วนจำนวนอาจารย์จำแนกตามตำแหน่งวิชาการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หากพิจารณาในมิติของคุณวุฒิการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีอาจารย์ที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกเท่ากับร้อยละ ๕๐.๖๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพิ่มเป็นร้อยละ ๖๕.๙๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ร้อยละของอาจารย์ที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโทและตรีลดลง เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังแสดงในรูปที่ ๓.๑๓

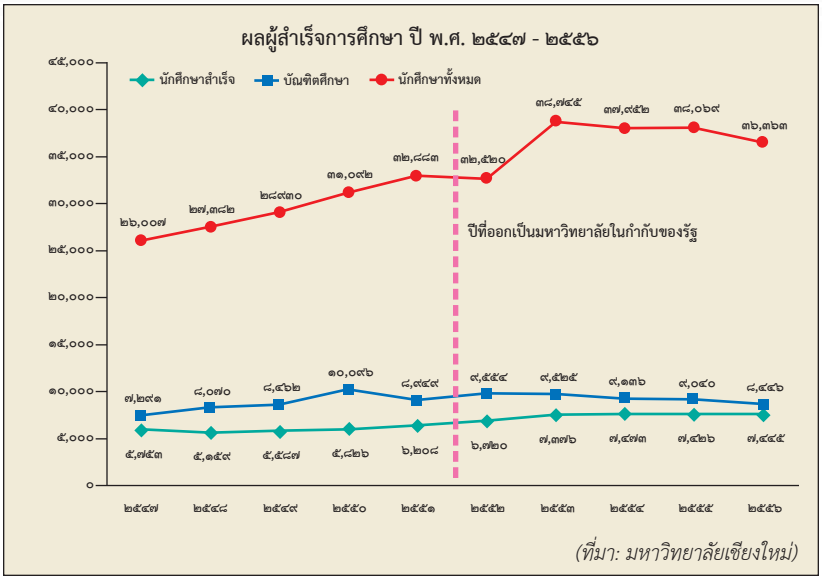


รูปที่ ๓.๑๓ สัดส่วนจำนวนอาจารย์จำแนกตามคุณวุฒิการศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- **นักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา**

จำนวนนักศึกษาทั้งหมดของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นปีที่มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีนักศึกษาทั้งหมดเท่ากับ ๓๒,๘๘๓ คน เพิ่มเป็น จำนวน ๓๖,๓๖๓ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖

เมื่อพิจารณาผู้สำเร็จการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีจำนวน ๖,๒๐๘ คน เพิ่มขึ้นเท่ากับ ๗,๔๔๕ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังแสดงในรูปที่ ๓.๑๔



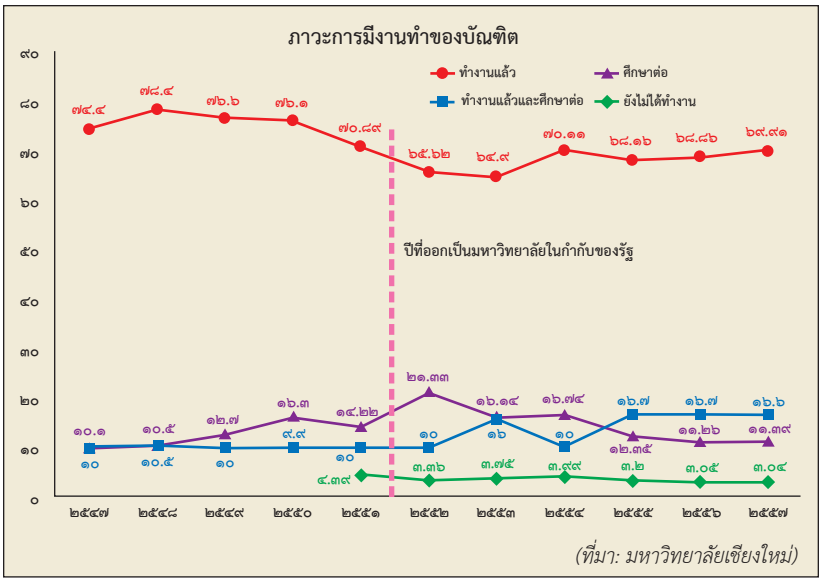
(ที่มา: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

รูปที่ ๓.๑๔ จำนวนนักศึกษารับเข้า ผู้สำเร็จการศึกษา และนักศึกษาทั้งหมดของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภาวะการมีงานทำของบัณฑิตมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วนั้น ร้อยละบัณฑิตที่ทำงานแล้วไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๖๘ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๒ (๖๕.๖๒) ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (๖๙.๙๑)

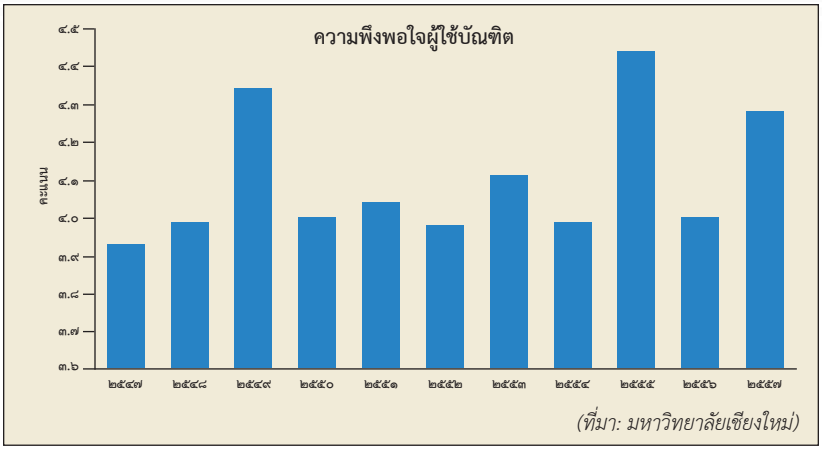
และเมื่อพิจารณาบัณฑิตที่ศึกษาต่อ พบว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ร้อยละบัณฑิตที่ศึกษาต่อมีแนวโน้มลดลงโดยในช่วงเวลา ๖ ปีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗ คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๓๓ ๑๖.๑๔ ๑๖.๗๔ ๑๒.๓๕ ๑๑.๒๖ และ ๑๑.๓๙ ตามลำดับ

สำหรับบัณฑิตที่ทำงานแล้วและศึกษาต่อ พบว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ร้อยละบัณฑิตที่ทำงานและศึกษาต่อมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นโดยในช่วงเวลา ๖ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗ คิดเป็นร้อยละ ๑๐ ๑๖ ๑๐ ๑๖.๗ ๑๖.๗ และ ๑๖.๖ ตามลำดับ ดังแสดงในรูปที่ ๓.๑๕



รูปที่ ๓.๑๕ ภาวะการมีงานทำของบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

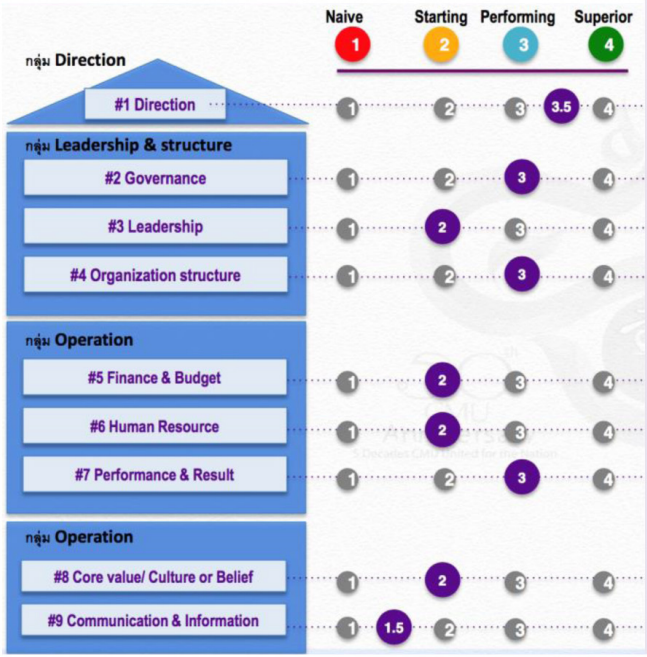
ความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิตอยู่ในเกณฑ์ความพึงพอใจในระดับมาก โดยในช่วง ๖ ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗ มีคะแนนคิดเป็น ๓.๙๘ ๔.๑๑ ๓.๙๙ ๔.๔๔ ๔.๐๐ และ ๔.๒๘ คะแนน ตามลำดับ ดังแสดงใน รูปที่ ๓.๑๖



รูปที่ ๓.๑๖ ความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ทำการประเมินผลการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งผลการประเมินแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่ม ๙ มิติ[๑๐] ดังนี้

[๑๐] ที่มา: รายงานการประเมินผลการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



สรุปประเด็นสำคัญจากการประเมินในแต่ละมิติ

#1. Directions: มีการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย แต่ควรปรับให้มีจุดเน้นที่ชัดเจนขึ้น และควรเพิ่มการสื่อสารสู่ประชาคมในมหาวิทยาลัยให้มากขึ้นและทั่วถึง

#2. Governance: กรรมการสภากำกับดูแลนโยบายสำคัญค่อนข้างครบถ้วน ได้ปรับกฎระเบียบสำคัญให้คล่องตัวและความโปร่งใสมากขึ้น แต่การปฏิบัติจริงยังทำให้เกิดความติดขัด ล่าช้า ในกระบวนการทำงาน

#3. Leadership: ผู้บริหารมหาวิทยาลัยชุดปัจจุบันมีความทุ่มเทและมีความสามารถอย่างไรก็ตามไม่ได้เกิดขึ้นในทุกส่วนงาน ส่วนหนึ่งเนื่องจากขาดความคล่องตัวในการสรรหาและดึงดูดผู้นำที่เป็นมืออาชีพ รวมถึงการสร้างผู้นำรุ่นต่อรุ่นยังไม่ต่อเนื่อง

#4. Organization Structure การจัดโครงสร้างองค์กรระดับมหาวิทยาลัยที่ค่อนข้างยืดหยุ่น สามารถปรับโครงสร้างภายในได้ด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติยังมีความยากในการยุบ หรือควบรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ยังไม่ได้ใช้โอกาสของการเป็น ม.ในกำกับในการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์

#5. Finance & Budget/Resource Utilization: มีระบบสารสนเทศทางการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ แต่กระบวนการเบิกจ่าย จัดซื้อจัดจ้าง ยังล่าช้าและส่งผลต่อการดำเนินงานค่อนข้างมาก มีแนวทางการหารายได้ที่ยืดหยุ่นขึ้น แต่ยังขาดการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น อสังหาริมทรัพย์ อุปกรณ์ ทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ

#6. Human Resource มีระบบการบริหารงานบุคคล โดยผลที่เกิดขึ้นยังไม่มีประสิทธิผลมากนัก ควรมีกระบวนการสร้าง ดึงดูด รักษา คนที่มีคุณภาพ เป็นมืออาชีพ และสร้างแรงจูงใจที่นำไปปฏิบัติได้จริง

#7. Performance & Result มีความก้าวหน้าในผลงานด้านการเรียนการสอน งานวิจัย รวมถึงการบริการวิชาการแก่สังคม ควรเน้นในบางสาขาที่เข้มแข็งและมีการประเมินผลในตัวชี้วัดสำคัญ

#8. Core Value/Culture บุคลากรมีความสามัคคีค่อนข้างดี มีความภูมิใจใน มช. ควรมีกระบวนการในการสร้าง Core Value ของบัณฑิตให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

#9. Communication & Information มีการสื่อสารเป็นวาระ เป็นครั้งคราว มีบางส่วนที่ดี แต่ในภาพรวมยังขาดการสื่อสารที่ครอบคลุมและทั่วถึง

(ที่มา: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

รูปที่ ๓.๑๗ ผลการประเมินตนเองของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๑. การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย (Directions) มีการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย แต่ควรปรับปรุงให้มีจุดเน้นที่ชัดเจนขึ้น และควรเพิ่มการสื่อสารสู่ประชาคมในมหาวิทยาลัยให้มากขึ้นและทั่วถึง ทั้งนี้ได้คะแนน ๓.๕ จากคะแนนเต็ม ๔

๒. การกำกับดูแล (Governance) กรรมการสภากำกับดูแลนโยบายสำคัญค่อนข้างครบถ้วน ได้ปรับกฎระเบียบสำคัญให้คล่องตัวและมีความโปร่งใสมากขึ้น แต่การปฏิบัติจริงเกิดความติดขัด และล่าช้าในกระบวนการทำงาน ทั้งนี้ได้คะแนน ๓.๐ จากคะแนนเต็ม ๔

๓. ความเป็นผู้นำ (Leadership) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยชุดปัจจุบันมีความทุ่มเทและมีความสามารถ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้เกิดขึ้นในทุกส่วนงาน ส่วนหนึ่งเนื่องจากขาดความคล่องตัวในการสรรหาและดึงดูดผู้นำที่เป็นมืออาชีพ รวมถึงการสร้างผู้นำรุ่นต่อรุ่นยังไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ได้คะแนน ๒.๐ จากคะแนนเต็ม ๔

๔. การจัดโครงสร้างองค์กร (Organization structure) การจัดโครงสร้างองค์กรระดับมหาวิทยาลัยที่ค่อนข้างยืดหยุ่นสามารถปรับโครงสร้างภายในได้ด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติยังมีความยากในการยุบหรือควบรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ยังไม่ได้ใช้โอกาสของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ ได้คะแนน ๓.๐ จากคะแนนเต็ม ๔

๕. การจัดการงบประมาณและการเงิน (Finance & Budget) มีระบบสารสนเทศทางการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ แต่กระบวนการเบิกจ่าย จัดซื้อจัดจ้างยังล่าช้าและส่งผลต่อการดำเนินงานค่อนข้างมาก มีแนวทางการหารายได้ที่ยืดหยุ่นขึ้น แต่ยังขาดการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น อสังหาริมทรัพย์ อุปกรณ์ สินทรัพย์ทางปัญญา เป็นต้น ทั้งนี้ได้คะแนน ๒.๐ จากคะแนนเต็ม ๔

๖. การบริหารงานบุคคล (Human resource) มีระบบการบริหารงานบุคคล โดยผลที่เกิดขึ้นยังไม่มีประสิทธิผลมากนัก โดยควรมีกระบวนการสร้าง ดึงดูด รักษา คนที่มีคุณภาพ เป็นมืออาชีพ และสร้างแรงจูงใจที่นำไปปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ได้คะแนน ๒.๐ จากคะแนนเต็ม ๔

๗. ผลการดำเนินงาน (Performance & Result) มีความก้าวหน้าในผลงานด้านการเรียนการสอน งานวิจัย รวมถึงการบริการวิชาการแก่สังคม ควรเน้นในบางสาขาที่เข้มแข็งและมีการประเมินผลในตัวชี้วัดสำคัญ ทั้งนี้ได้คะแนน ๓.๐ จากคะแนนเต็ม ๔

๘. ค่านิยมหลัก (Core value/Culture) บุคลากรมีความสามัคคีอยู่ในระดับค่อนข้างดี มีความภูมิใจในมหาวิทยาลัย และควรมีกระบวนการสร้าง Core value ของบัณฑิตให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้คะแนน ๒.๐ จากคะแนนเต็ม ๔

๙. การสื่อสารและข้อมูลข่าวสาร (Communication & Information) มีการสื่อสารเป็นวาระ เป็นครั้งคราว มีบางส่วนที่ดี แต่ในภาพรวมยังขาดการสื่อสารที่ครอบคลุมและทั่วถึง ทั้งนี้ได้คะแนน ๑.๕ จากคะแนนเต็ม ๔

๓.๒.๒.๓ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกของประเทศไทย ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสาขาต่าง ๆ ตามความต้องการของประเทศ มีการจัดการเรียนการสอนทางด้านเทคโนโลยีสังคม

ปัจจุบันได้รับการคัดเลือกให้เป็น ๑ ใน ๙ มหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยอยู่ในกลุ่มดีเลิศด้านการวิจัย และกลุ่มดีเด่นด้าน

การเรียนการสอน จากการจัดอันดับโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากนี้ยังเป็นมหาวิทยาลัยที่มีคณาจารย์คุณวุฒิปริญญาเอกคิดเป็นร้อยละสูงที่สุดในประเทศไทย (ร้อยละ ๘๐.๒๑) และเป็นมหาวิทยาลัยที่มีผลงานวิจัยต่อหัวคณาจารย์สูงที่สุดในประเทศไทย

ข้อมูลผลการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มีดังต่อไปนี้

- **บุคลากรสายวิชาการ**

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีบุคลากรสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการ ได้ดังนี้

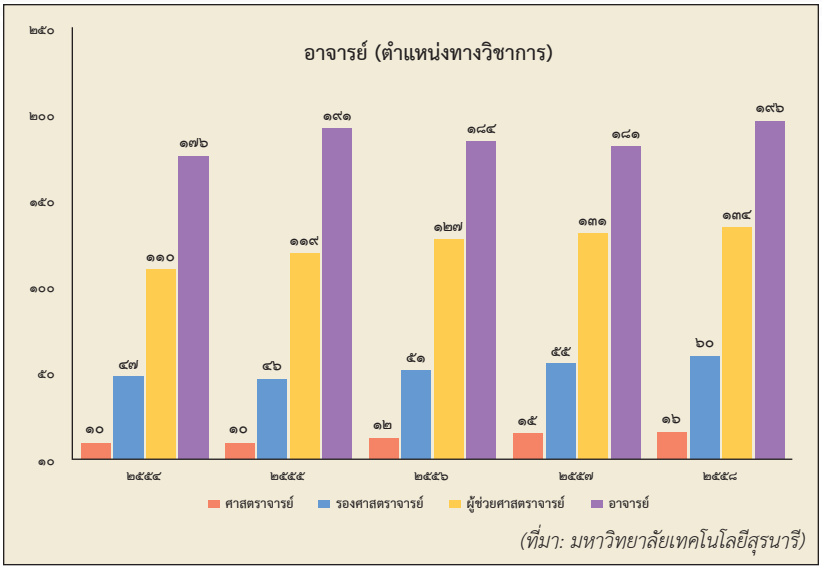
- มีอาจารย์ จำนวน ๑๗๖ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีจำนวนอาจารย์เพิ่มขึ้นเป็น ๑๙๖ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

- มีผู้ช่วยศาสตราจารย์ จำนวน ๑๑๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีผู้ช่วยศาสตราจารย์เพิ่มขึ้นเป็น ๑๓๔ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

- มีรองศาสตราจารย์ จำนวน ๔๗ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีรองศาสตราจารย์เพิ่มขึ้นเป็น ๖๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

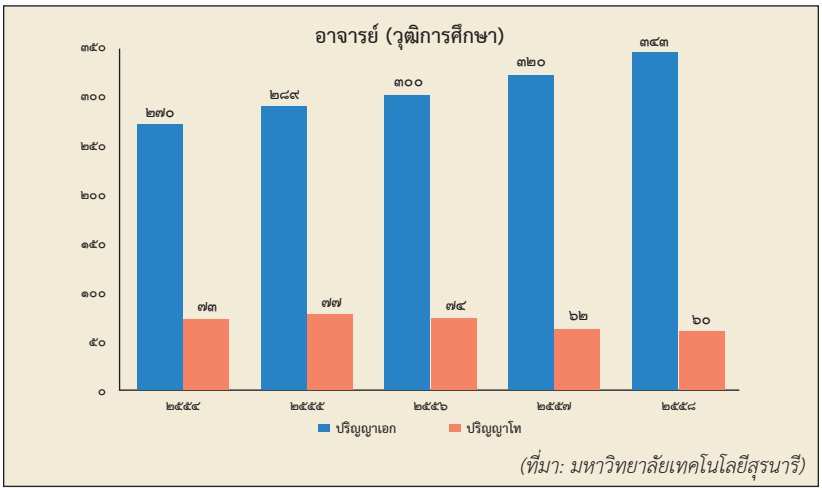
- มีศาสตราจารย์ จำนวน ๑๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีศาสตราจารย์เพิ่มขึ้นเป็น ๑๖ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังแสดงในรูปที่ ๓.๑๘

หากพิจารณาในมิติของคุณวุฒิการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีอาจารย์ที่มีคุณวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอก จำนวน ๒๗๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และจำนวน ๓๔๓ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี และอาจารย์คุณวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาโทลดลงทุกปี ดังแสดงในรูปที่ ๓.๑๙



(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี)

รูปที่ ๓.๑๘ จำนวนอาจารย์จำแนกตามตำแหน่งวิชาการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

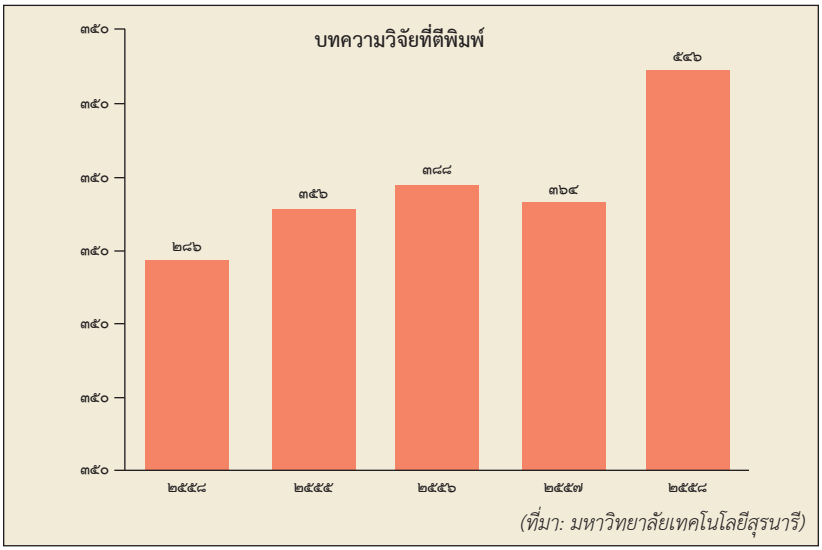


(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี)

รูปที่ ๓.๑๙ สัดส่วนจำนวนอาจารย์จำแนกตามคุณวุฒิการศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

- **บทความวิจัย**

บทความวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พบว่ามีจำนวน ๒๘๖ เรื่อง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และเพิ่มขึ้นเป็น ๕๔๖ เรื่อง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีจำนวนบทความวิจัยที่ตีพิมพ์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงในรูปที่ ๓.๒๐

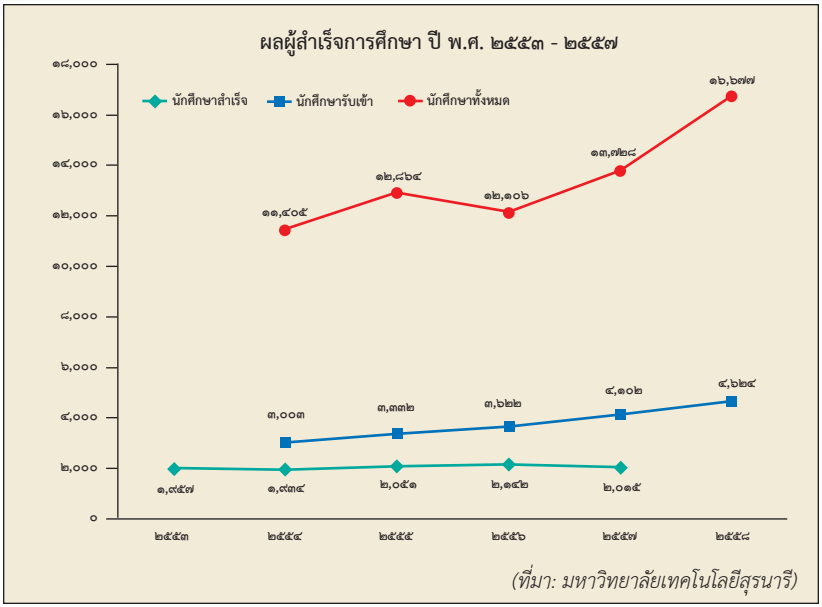


รูปที่ ๓.๒๐ จำนวนบทความวิจัยที่ตีพิมพ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

- **นักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษา**

จำนวนนักศึกษาทั้งหมดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีจำนวนนักศึกษาทั้งหมดเท่ากับ ๑๑,๔๐๕ คน เพิ่มเป็น จำนวน ๑๖,๖๗๗ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

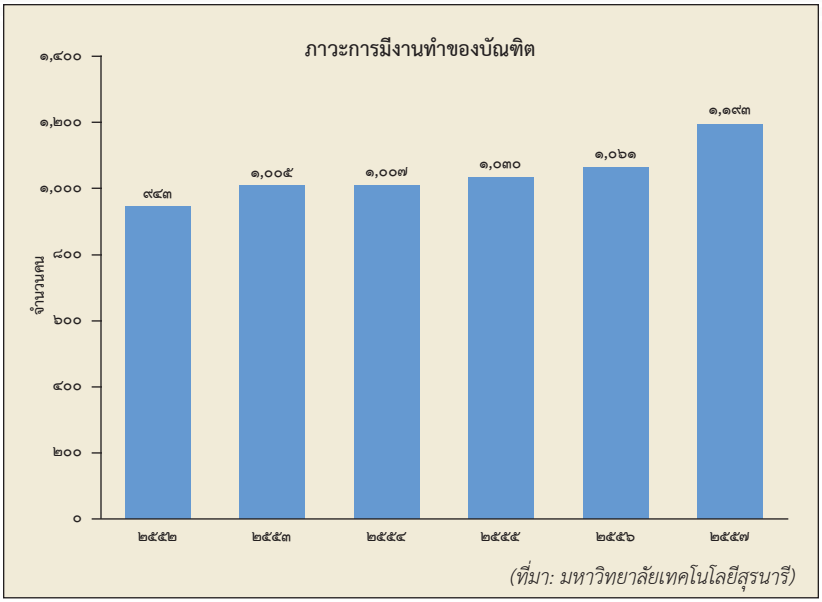
เมื่อพิจารณาผู้สำเร็จการศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีจำนวน ๑,๙๓๔ คน เพิ่มขึ้นเท่ากับ ๒,๐๑๕ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังแสดงในรูปที่ ๓.๒๑



(ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี)

รูปที่ ๓.๒๑ จำนวนนักศึกษารับเข้า ผู้สำเร็จการศึกษา และนักศึกษาทั้งหมดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

ภาวะการมีงานทำของบัณฑิตมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พบว่า จำนวนบัณฑิตที่มีงานทำไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ มีจำนวนบัณฑิตที่มีงานทำจำนวน ๙๔๓ คน ๑,๐๐๕ คน ๑,๐๐๗ คน ๑,๐๓๐ คน ๑,๐๖๑ คน และ ๑,๑๙๓ คน ตามลำดับ ดังแสดงในรูปที่ ๓.๒๒



รูปที่ ๓.๒๒ ภาวะการมีงานทำของบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

๓.๒.๓ บทวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นกรณีตัวอย่าง

จากข้อมูลสถิติการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกรณีตัวอย่างทั้ง ๓ แห่ง ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในเรื่องที่มาของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มต้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นมหาวิทยาลัยที่แปรสภาพจากมหาวิทยาลัยรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐรุ่นแรก (ปีพ.ศ. ๒๕๔๑) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาแล้ว ๑๘ ปี และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นมหาวิทยาลัยที่แปรสภาพจากมหาวิทยาลัยรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐรุ่นที่ ๒

(ปี พ.ศ. ๒๕๕๑) ซึ่งแปรสภาพมาแล้ว ๘ ปี นับถึงปัจจุบัน แต่ข้อมูลการดำเนินงานพบว่ามีพัฒนาการขององค์กรที่เป็นเรื่องคล้ายคลึงกันทั้งสิ้น ๖ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยรัฐเดิมนั้น หลังการแปรสภาพแล้วทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น ซึ่งการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลจากการหารายได้เพิ่มขึ้น ส่วนรายได้จากงบประมาณแผ่นดินนั้นมิได้เพิ่มขึ้นมากนัก ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษาตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๒. เมื่อพิจารณารายละเอียดของรายได้ก็จะพบว่า รายได้ที่เพิ่มขึ้นมากนั้นเป็นส่วนของรายได้จากการวิจัยและการบริการวิชาการและเป็นรายได้ส่วนที่มิได้มาจากงบประมาณแผ่นดินผ่านการอุดหนุนโดยตรงสู่มหาวิทยาลัย แต่เป็นรายได้จากการวิจัยและพัฒนาที่มาจากแหล่งทุนภายนอกอื่น ๆ ทั้งหน่วยงานรัฐและเอกชน

๓. หลังการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมหาวิทยาลัยมีการรับบุคลากรเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด อาจจะเนื่องมาจากการจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่ต้องอยู่ในระบบราชการทำให้สามารถจ้างบุคลากรเพิ่มเติมได้ตามที่มีความจำเป็นภายใต้กรอบงบประมาณที่ตนเองมีอยู่ นอกเหนือไปจากกำลังคนที่จ้างด้วยเงินที่ได้รับจากการอุดหนุนผ่านงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเดิมขณะที่เป็นมหาวิทยาลัยรัฐนั้นยังติดอยู่กับกรอบอัตรากำลังในระบบราชการ ทำให้การขยายตัวทำได้จำกัด ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะสามารถรับบุคลากรเพิ่มขึ้นได้โดยอิสระ แต่ยังคงต้องอยู่บนเหตุผลของความจำเป็นเพื่อให้เกิดคุณภาพและมาตรฐานของการดำเนินงาน

๔. สัดส่วนบุคลากรสายวิชาการที่มีตำแหน่งวิชาการในระดับผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ตลอดจนสัดส่วนบุคลากรที่มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอก ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้งนั้นมีสัดส่วนบุคลากรสายวิชาการที่มีวุฒิปริญญาเอกสูงถึงร้อยละ ๘๕ และมีสัดส่วนบุคลากรสายวิชาการที่มีตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์ประมาณร้อยละ ๔ ซึ่งสัดส่วนทั้งสองประการของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ถือได้ว่าสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่อยู่ในบริบทใกล้เคียงกัน ในขณะที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยรัฐเดิมก็มีสัดส่วนทั้งสองประการดังกล่าวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องภายหลังการแปรสภาพ

๕. ในด้านผลผลิต พบว่า ภายหลังการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยที่เป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง มีผลผลิตที่สูงขึ้นในเชิงปริมาณทั้งในส่วนของจำนวนนักศึกษา จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา ผลงานจากการวิจัยและนวัตกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งแปรสภาพมาแล้ว ๑๘ ปี พบว่า มีผลงานวิจัยและนวัตกรรมสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตลอด ๑๘ ปี ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเห็นได้จากการเพิ่มปริมาณบทความทางวิชาการที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติจากปีละประมาณ ๕๐ เรื่องในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ (ทันทีหลังการแปรสภาพ) มาเป็นประมาณ ๓๕๐ เรื่องในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และมีสัดส่วนบทความวิชาการที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติต่อหัวบุคลากรสายวิชาการสูงขึ้นจาก ๐.๐๕ บทความต่อคน เป็นประมาณ ๐.๔๐ บทความต่อคน ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

๖. ในส่วนของผลผลิตที่เป็นผู้สำเร็จการศึกษา พบว่าหลังการแปรสภาพมหาวิทยาลัยที่เป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง มีผู้สำเร็จการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นในเชิงปริมาณอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงความสามารถในการรับนักศึกษาและการจัดการเรียนการสอนมีการขยายตัว แต่อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏผลที่ชัดเจนในด้านการพัฒนาคุณภาพ ซึ่งพิจารณาได้จากภาวะการมีงานทำ หรือความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิตซึ่งบอกได้เพียงว่าคุณภาพของบัณฑิตอาจไม่ได้ลดลง แต่ก็ไม่ได้มีการเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการเชิงคุณภาพของผลผลิตด้านการวิจัยในช่วงเวลาเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป พบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการขยายตัวและพัฒนาความสามารถภายใน (Internal Capacity) มากขึ้นภายหลังจากการแปรสภาพ (ในกรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่) และตั้งแต่ก่อตั้ง (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี) ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของบุคลากร การขยายตัวของงบประมาณจากแหล่งงบประมาณที่ไม่ใช่งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นสัญญาณที่ดีในส่วนของการเตรียมความพร้อม ส่วนในด้านของผลผลิตนั้น พบว่าพัฒนาการที่เห็นได้ชัดเจนคือปริมาณและคุณภาพด้านการวิจัยที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนทั้ง ๓ แห่งที่เป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง ส่วนพัฒนาการของผลผลิตด้านผู้สำเร็จการศึกษามีพัฒนาการในเชิงปริมาณด้วยคุณภาพที่ไม่ลดลง แม้จะนำไปเปรียบเทียบกับการจัดอันดับในระดับโลกยังไม่สามารถเทียบได้ แต่เมื่อพิจารณาจากการจัดอันดับภายในประเทศ พบว่ามหาวิทยาลัยใน ๑๐ ลำดับแรกจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด แสดงให้เห็นว่า ถ้ามีการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างถูกต้องตามหลักการแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีมีแนวโน้มว่า มีการพัฒนาคุณภาพสูงขึ้น ตามลำดับ

๓.๓ สรุปข้อดี และอุปสรรคของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ในมุมมองของมหาวิทยาลัย การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีทั้งข้อดีและอุปสรรค ข้อดี หมายถึง สิ่งที่ทำให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น ช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศ ส่วนอุปสรรค หมายถึง สิ่งที่อาจจะเป็นปัญหาหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ถูกต้อง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน

ในส่วนของข้อดี การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการองค์กรมากขึ้น ทั้งนี้ คำว่าอิสระ หมายถึง การมีสิทธิ์ตัดสินใจในการบริหารจัดการองค์กรตนเองได้ หรือตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Autonomy การมีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดลักษณะสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ ๑) การมีเสรีภาพทางวิชาการ ๒) การมีความเป็นเลิศทางวิชาการ และ ๓) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะทำให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ของตนในฐานะมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม ความมีอิสระ (Autonomy) จะต้องตั้งอยู่บนฐานสำคัญ คือ การบริหารจัดการโดยใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นความมีอิสระที่ถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย ดังแสดงในรูปที่ ๓.๒๓

(ที่มา: คณะผู้วิจัย)

รูปที่ ๓.๒๓ ข้อดีของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถปรับตัวและปรับการบริหารจัดการให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว โดยมีกลไกของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุม ดูแล การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๓ ประการ เมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ได้แก่ ๑) การจัดการบุคคล ๒) การจัดการงบประมาณและทรัพย์สิน และ ๓) การจัดการโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนงานภายใน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. การบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วม ยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit system) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส เป็นระบบให้คุณสำหรับผู้ทำดีมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องจัดให้มีกลไกให้ความเป็นธรรมต่าง ๆ ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่ขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง กำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงานของตนได้

๒. การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน

รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grant) ให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ซึ่งรายได้ของมหาวิทยาลัย

ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยสามารถทำการกู้ยืมเงิน และ/หรือ ลงทุนในสินทรัพย์ต่าง ๆ ได้เพื่อประโยชน์ของการดำเนินกิจการตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงิน และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จะต้องกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ให้มีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นกลไกภายในมหาวิทยาลัย และภายนอกโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบและมีกลไกผู้ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

๓. การปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงาน

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถปรับโครงสร้างองค์กรภายในของตนให้เหมาะสมกับความต้องการในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตามพันธกิจพื้นฐานของมหาวิทยาลัย ซึ่งส่วนราชการทั่วไป การปรับโครงสร้างจำเป็นที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานภายนอกที่เป็นผู้กำกับดูแล และต้องออกเป็นกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ

นอกจากการกำหนดโครงสร้างองค์กรและปรับปรุงโครงสร้างองค์กรได้เองแล้ว ก็ยังสามารถมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของตนเองให้เหมาะสมกับบริบทการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของตน

สำหรับอุปสรรคของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีดังต่อไปนี้

๑. ความไม่เข้าใจของสังคมต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สังคมยังมีความเข้าใจหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ถูกต้อง มีจำนวนมากที่ยังคิดว่าการแปรสภาพของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นลักษณะเดียวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) จะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นเอกชน และรัฐจะไม่อุดหนุนทำให้มหาวิทยาลัยต้องเก็บค่าเล่าเรียน และค่าบริการอื่น ๆ แพงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลเสียต่อผู้รับบริการ หรือนักเรียนนักศึกษา ซึ่งในความเป็นจริงแล้วตรรกดังกล่าวไม่ถูกต้อง การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิใช่การแปรรูปแบบ Privatization ทั้งนี้ รัฐยังคงสนับสนุนทรัพยากรให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระดับเดิมหรือใกล้เคียงระดับเดิม เพียงแต่ให้อิสระกับมหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการมากขึ้นเท่านั้น

๒. การปรับเปลี่ยนตนเองของบุคลากร

บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสถานะเป็น “พนักงาน” มิได้เป็นข้าราชการ ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นต่อบุคลากรมี ๒ ประการ คือ ๑) สวัสดิการที่พนักงานได้รับอาจแตกต่างจากสวัสดิการของข้าราชการในเชิงความครอบคลุม เช่น ไม่ครอบคลุมต่อครอบครัวของพนักงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการของแต่ละมหาวิทยาลัย และ ๒) บุคลากรจะต้องได้รับการประเมินผลงานอย่างเข้มข้นขึ้น และต่อเนื่องไปถึงเรื่องการมีสัญญาจ้างที่จำกัดระยะเวลา โดยเฉพาะในระยะแรกของการเป็นพนักงาน

ทั้งนี้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งยังคงมีระบบการบริหารงานบุคคล ๒ ระบบในมหาวิทยาลัยเดียวกัน กล่าวคือ มีระบบ

พนักงานและระบบข้าราชการ ซึ่งการบริหารงานในลักษณะนี้จะมีความยุ่งยากและเกิดอุปสรรคในการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความมีประสิทธิภาพและความเป็นเลิศ

๓. ปัญหาธรรมาภิบาล

การที่มหาวิทยาลัยมีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการเหมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ในการจัดการตนเอง ซึ่งหากการบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หลักธรรมภิบาลและมีระบบการตรวจสอบที่ดี ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น แต่หากมหาวิทยาลัยมิได้บริหารจัดการอย่างมีหลักธรรมภิบาลแล้ว การให้อิสระในการบริหารจัดการ การตัดสินใจก็เสมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาภายในองค์กรและปัญหาต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งตัวผู้เรียนในมหาวิทยาลัยเองด้วย ซึ่งสะท้อนได้จากในช่วงระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา เกิดกรณีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการและการดำเนินงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นจำนวนมาก

กล่าวโดยสรุป การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ *“ทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น”* หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ (Necessary but not Sufficient) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องใช้โอกาสที่มีปรับเงื่อนไขการดำเนินงานให้สะดวกและคล่องตัวมากขึ้นทำให้การบริหารจัดการทั้งส่วนของวิชาการและส่วนของการดำเนินงานอื่นเพื่อมุ่งสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดได้อย่างยั่งยืน

๔
ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๔.๑ บทวิเคราะห์

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูล การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการอุดมศึกษา ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เกี่ยวข้อง สามารถวิเคราะห์และสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ดังนี้

๔.๑.๑ การกำกับดูแลการบริหารจัดการ (Governance)

ตามหลักการของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่กำกับดูแลสูงสุด ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน กำกับการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด พิจารณาอนุมัติกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเอื้อให้การบริหารมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ดังนั้น กระบวนการได้มาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ และเข้าใจปรัชญาของอุดมศึกษา รวมทั้งเข้าใจบริบทของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ มาทำหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยเฉพาะ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่กำกับการดำเนินงานและการบริหารจัดการของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ดังนั้น องค์ประกอบและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ ความสามารถ ที่ได้รับการยอมรับจากสังคม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการให้คำแนะนำ ช่วยกำหนดแนวทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ด้านการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากการเปลี่ยนสภาพบางแห่งสามารถดำเนินการได้ดีและทำให้มหาวิทยาลัยมีความก้าวหน้ามากขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เป็นมหาวิทยาลัยขนาดกลางและเน้นทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เป็นหนึ่งในมหาวิทยาลัยแห่งชาติซึ่งมีทั้งหมด ๙ แห่ง และส่วนใหญ่เป็นมหาวิทยาลัยที่มีขนาดใหญ่ที่เป็น Comprehensive universities เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยบางแห่งมีปัญหาเรื่องการกำกับดูแล ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้มีคำสั่งตามมาตรา ๔๔ ที่ ๓๙/๒๕๕๙ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย นับเป็นครั้งแรกของการศึกษาไทยที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่จะมีปัญหาเรื่อง Code of conduct เรื่องธรรมาภิบาล เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ไม่เข้าใจหลักการของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

องค์ประกอบสำคัญ คือ สภามหาวิทยาลัยที่ดี ต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์สูงมาดูแลและช่วยเหลือมหาวิทยาลัย ควรมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมากกว่ากรรมการที่มาจากภายใน

มหาวิทยาลัย ซึ่งต้องเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับมหาวิทยาลัย เพราะสภามหาวิทยาลัยที่ดี ผู้ทรงคุณวุฒิที่ดีก็จะทำให้ได้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและทีมบริหารที่ดี เหล่านี้ถือเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประสบความสำเร็จ

๔.๑.๒ ความเป็นผู้นำ (Leadership)

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะสามารถดำเนินงานได้สัมฤทธิผลตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้มากน้อยแค่ไหนนั้น ความเป็นผู้นำของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง รวมไปถึงความต่อเนื่องของการบริหารจัดการตามนโยบายและแนวทางที่กำหนด ภาวะการนำของสภามหาวิทยาลัย โดยเฉพาะนายกสภามหาวิทยาลัยในการนำมหาวิทยาลัยต้องเป็นบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจหลักการการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องเข้าใจบริบทของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เป็นอย่างดียิ่ง และเป็นที่ยอมรับในเชิงประจักษ์ระดับสังคม ระดับประเทศหรือต่างประเทศ หรือเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการบริหารองค์กรชั้นนำในระดับประเทศ

ภาวะการนำของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยทุกระดับ (ตั้งแต่อธิการบดีจนถึงหัวหน้าภาควิชา) เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรให้ประสบความสำเร็จ โดยผู้บริหารควรมีคุณสมบัติคือ เป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรม มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถทั้งด้านวิชาการ และการบริหารจัดการ สร้างความเชื่อมั่นแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัย และเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการและสังคม ดังกรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (มทส.) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้งพบว่าผู้บริหารมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีประสบการณ์ในการบริหาร ได้รับการยอมรับจากแวดวงวิชาการและสังคม มีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ มีนโยบายชัดเจนและต่อเนื่องในการดำเนินงาน จากเหตุผลดังกล่าว

ข้างต้นทำให้ มทส. สามารถดำเนินงานและนำพาองค์กรให้เป็นที่รู้จักและยอมรับในภาคอุดมศึกษาโดยใช้เวลาไม่นานภายหลังจากการก่อตั้ง (ประมาณ ๓๐ ปี)

๔.๑.๓ ระบบบริหารจัดการ

การบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น วางนโยบาย และอนุมัติแผนพัฒนามหาวิทยาลัย วางระเบียบ ออกประกาศ ข้อกำหนด และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน อนุมัติปริญญา อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกหน่วยงาน อนุมัติการเปิดสอน การยุบเลิก หลักสูตร พิจารณาแต่งตั้ง และถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการ อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เป็นต้น การบริหารวิชาการมี “สภาวิชาการ” (อำนาจและหน้าที่ในหัวข้อ ๔.๑.๔) ในการบริหารการเงินและทรัพย์สินมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่ง มีการตั้งคณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งมีหน้าที่ในการกลั่นกรองเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและรายได้ การบริหารทรัพย์สิน และการลงทุน เพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัย ในการบริหารบุคคลก็เช่นเดียวกัน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีคณะกรรมการบริหารบุคคล ซึ่งแต่ละแห่งอาจจะใช้เรียกชื่อที่แตกต่างกันไป สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากการเปลี่ยนสภาพบางแห่งจะใช้คณะกรรรมการบริหารงานบุคคลทั้งพนักงานมหาวิทยาลัยและข้าราชการเป็นชุดเดียวกัน

มหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระนั้นพึงตั้งอยู่บนระบบบริหารงานที่เป็นอิสระด้วย กล่าวคือการบริหารมหาวิทยาลัยจะต้องมีการตัดสินใจที่สิ้นสุดอยู่ภายในมหาวิทยาลัยเอง กล่าวคือ การบริหารดังกล่าวสามารถทำได้ใน

รูปแบบของคณะกรรมการซึ่งมีรูปแบบการทำงานแบบตัดสินใจร่วมกัน ดังนั้น การดำเนินงานด้านบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ควรจะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารการเงินและทรัพย์สิน เพื่อร่วมพิจารณา ตัดสินใจดำเนินการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในด้านต่าง ๆ เช่น การตัดสินใจจัดตั้ง ยุบหน่วยงาน การปิด เปิดสาขาวิชาหรือคณะวิชาใหม่ ๆ การยกเลิก ขยายพื้นที่บริการทางการศึกษาไปยังพื้นที่วิทยาเขตใหม่ ๆ การตัดสินใจจัดซื้อที่ดิน อาคารสถานที่ การกำหนดโครงสร้างเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ เป็นต้น

ระบบการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระกำกับตัวเอง (Self-governance) ทั้งการบริหารวิชาการ (Academic autonomy) การบริหารบุคคล (Human resource autonomy) และระบบบริหารเงิน (Financial autonomy) ความเป็นอิสระหลัก ๆ ทั้งสามด้านนี้ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถออกแบบระบบบริหารจัดการเองได้ ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัว มีการพัฒนากำหนดทิศทางและนโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัย ต้องทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางด้านวิชาการได้อย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ โครงสร้างและระบบบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีรูปแบบแตกต่างกันขึ้นกับบริบทของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จากการศึกษาพบว่า มทส. มีโครงสร้างการบริหารจัดการเป็นแบบรวมศูนย์ที่เรียกว่า “รวมบริการ ประสานภารกิจ” นั่นคือ งานสนับสนุนบริหาร (Back office) เช่น งานการเงิน งานพัสดุ จัดซื้อจัดจ้าง งานบุคคล จะบริหารจัดการที่สำนักงานกลางของมหาวิทยาลัย บริการทุกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย ถือเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพทั้งทรัพยากร

บุคคล ทรัพยากรการเงิน อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ทั้งอุปกรณ์สำนักงาน และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในห้องปฏิบัติการ ทำให้การบริหารจัดการของ มทส. สามารถตอบสนองการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามภารกิจหลัก ๕ ด้าน ทั้งการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ การทำนุบำรุงศิลปะวัฒนธรรม และการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

รูปแบบการบริหารที่ใช้ โดย มทส. “รวมบริการ ประสานภารกิจ” และเมื่อมีการตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (มวล.) โดยผู้ก่อตั้งเป็นบุคคลท่านเดียวกัน คือ ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน จึงได้นำรูปแบบการบริหารนี้ไปใช้ โดยมุ่งใช้ทรัพยากรและความชำนาญร่วมกัน ลักษณะของการจัดระบบการให้บริการร่วม เช่น ศูนย์เครื่องมือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาคารเรียนรวม ศูนย์คอมพิวเตอร์ การใช้อาคารสถานที่ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ร่วมกัน และเพื่อให้การบริการและการจัดการมีประสิทธิภาพสูงสุด มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจะมีความคล่องตัวในการพัฒนาระบบบริหารมากกว่า เพราะไม่ต้องปรับรื้อหรือยกเลิกกติกาเก่า สามารถสร้างกติกาใหม่ได้ตั้งแต่เริ่มต้น (วิจิตร ศรีสอ้าน, ๒๕๕๘)

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งแม้ออกนอกระบบแล้ว ก็ยังคงใช้กรอบแนวคิดและวิธีการทำงานตามแบบเดิม ๆ ติดอยู่กับระบบราชการเดิม ซึ่งต้องหาวิธีแก้ไขเพื่อให้สังคมมั่นใจ เกิดความเชื่อถือและยอมรับ โดยอาจจะต้องสร้างระบบสารสนเทศ (Information) ที่สังคมสามารถเข้าถึง (Access) หรือตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับที่ ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้กล่าวไว้ว่า *“คนจำนวนหนึ่งเคยชินที่จะใช้กติการะบบราชการเป็นแบบอย่าง ปฏิเสธที่จะคิดใหม่ หรือ อย่าออกจากระบบราชการทางประตูหน้าและแอบเข้าทาง*

ประตูหลัง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐ และมีกลไกการตรวจสอบตนเองในระดับต่าง ๆ”

๔.๑.๔ การบริหารวิชาการ

การบริหารวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ) จะมีการจัดองค์กรทางวิชาการ ที่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัย คือ “สภาวิชาการ” หรือบางแห่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายวิชาการ” ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ส่วนใหญ่แล้วจะเหมือนกัน กล่าวคือ มีหน้าที่ พิจารณาการกำหนดหลักสูตร พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งวิชาการ พิจาณากำหนดมาตรฐานการศึกษา การวัดผลการศึกษา การเสนอให้ปริญญา การพัฒนาทิศทางการวิจัย การบริการวิชาการแก่ชุมชนสังคม เป็นต้น และการแบ่งส่วนงาน (การจัดตั้ง หรือยุบเลิกหน่วยงาน เช่น คณะ ภาควิชา เป็นต้น) เพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติ ซึ่งทำให้มีความคล่องตัวกว่าสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ (อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน สกอ. มอบอำนาจมาที่สภามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมากขึ้นแล้ว) เพราะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่สามารถอนุมัติให้ยุบเลิก หรือเปิดหลักสูตร คณะวิชา หรือหน่วยงานอื่นใหม่ ๆ ได้รวดเร็วทำให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งองค์ประกอบของสภาวิชาการของแต่ละมหาวิทยาลัยก็แตกต่างกัน บางแห่งมีกรรมการที่มาจากภายนอกมหาวิทยาลัย บางแห่งก็มีกรรมการที่เป็นบุคลากรภายในเท่านั้น

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มต้น มีการแบ่งโครงสร้างองค์กรที่ค่อนข้างคล่องตัวกว่า เนื่องจากมีการแบ่งส่วนงานออกเป็นสำนักวิชาต่าง ๆ ไม่มีการแบ่งเป็นภาควิชา โดยสำนักวิชารับผิดชอบด้านบริหารวิชาการ ส่วนงานที่เป็นงานสนับสนุนหรือ Back office ทำโดยส่วนกลางของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นการออกแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ตั้งแต่เริ่มต้น ที่สามารถกำหนดกฎ ระเบียบ กติกาใหม่ที่คล่องตัวกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีโครงสร้างองค์กรที่ค่อนข้างแข็งตัว แบ่งเป็นคณะและภาควิชา ซึ่งโดยส่วนใหญ่ดูแลทั้งวิชาการและงานสนับสนุน หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากการแปรสภาพบางแห่งก็ยังใช้โครงสร้างแบบเดิม เพราะฉะนั้นอาจารย์บางส่วนจึงต้องไปทำงานในส่วนของงานสนับสนุน มีผลให้เสียโอกาสในการพัฒนางานวิชาการให้เข้มแข็งมากขึ้น

การบริหารจัดการในระดับคณะ สำนัก สถาบัน ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เกิดเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับตั้งแต่เริ่มต้น หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากการเปลี่ยนสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐเดิมบางแห่ง มีการปรับเปลี่ยนการเรียกชื่อหน่วยงานทางด้านวิชาการใหม่ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เรียกว่า “สำนักวิชา” มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรียกว่า “ส่วนงานวิชาการ” แต่โดยส่วนใหญ่ยังคงเรียกว่า “คณะ” เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นต้น สำหรับการบริหารภายในมหาวิทยาลัยมีการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งอาจเรียกชื่อแตกต่างกันในแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีคณะกรรมการอำนวยการประจำส่วนงาน และมีคณะกรรมการบริหารประจำส่วนงาน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนใหญ่กำหนดให้เพียงหนึ่งคณะบุคคลเท่านั้นแต่อาจเรียกชื่อต่างกัน เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร มหาวิยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี กำหนดให้มีคณะกรรมการประจำคณะ ซึ่งส่วนใหญ่ของคณะกรรมการฯ เหล่านี้จะมีคณบดีเป็นประธาน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายในมากกว่าบุคคลภายนอก

นอกจากนี้ การบริหารจัดการระดับคณะหรือภาควิชา ควรมีคณะกรรมการที่มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ร่วมพิจารณานโยบาย ทิศทางการขับเคลื่อนคณะ ภาควิชา ตลอดจนแลกเปลี่ยนความเห็น มุมมอง เพื่อให้การดำเนินงานของคณะ ภาควิชาเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสามารถปรับตัวได้ทันกับวิทยาการใหม่ ๆ

๔.๑.๕ การบริหารงานบุคคล

สำหรับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งเป็นมหาวิทยาลัยตั้งแต่เริ่มต้นและมาจากการแปรสภาพ มีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารงานบุคคล” บางแห่งกำหนดไว้ชัดในพระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัย บางแห่งมิได้กำหนดเพียงแต่ระบุให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลแล้วมาจัดทำข้อบังคับขึ้นภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล จะทำหน้าที่ในการเสนอแนะต่อสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การกำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากการแปรสภาพบางแห่งกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นสองคณะแยกระหว่างข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย บางแห่งมีเพียงชุดเดียว

ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของระบบราชการ ที่มีระบบมาตรฐานการจ้างงานมาตรฐานเดียว เนื่องจากระบบราชการเน้นไปที่ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของข้าราชการที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์อย่างเดียวกัน จึงเป็นการยากที่จะกำหนดค่าตอบแทนโครงสร้างเงินเดือนที่แตกต่างกัน เมื่อนำมาใช้กับมหาวิทยาลัยทำให้ไม่สามารถรักษาคนเก่งให้คงอยู่กับมหาวิทยาลัย ไม่เอื้อต่อการพัฒนาความเป็นเลิศและสร้างงานวิชาการที่มีคุณภาพตอบสนองสังคม นอกจากนี้

ประเด็นเชิงพื้นที่ก็มีนัยสำคัญต่อการสรรหาคนเก่งและดีมาเป็นอาจารย์ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ดังนั้นการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สามารถกำหนดระบบบริหารงานบุคคลของตนเอง การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ค่าตอบแทน สวัสดิการทั้งในเชิงโครงสร้างเงินเดือน โครงสร้างตำแหน่ง ความก้าวหน้าทางวิชาชีพ จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้สามารถสรรหาอาจารย์ที่เก่ง มีความรู้ ความสามารถมาร่วมงานได้คล่องตัวขึ้น ซึ่งสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับบริบทของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้โดยไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เช่น กรณีศึกษา มทส. มีระบบการบริหารบุคคลที่เป็นรูปธรรมชัดเจน สามารถกำหนดโครงสร้างค่าตอบแทนที่จูงใจให้สามารถคัดเลือก สรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพมาร่วมงาน และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างผลงานวิชาการที่โดดเด่น จนทำให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดย มทส. จ่ายเงินเดือนสูง ใช้บุคลากรน้อยในการทำงาน แต่ได้ผลงานที่ดีมีประสิทธิภาพ

นอกจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถคัดเลือก สรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพมาร่วมงานแล้ว การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความก้าวหน้า และมีผลการดำเนินงานที่ดีของมหาวิทยาลัย มทส. มีระบบพัฒนาบุคลากรที่เป็นรูปธรรมโดยจัดตั้งหน่วยงาน “สถานพัฒนาคณาจารย์ (Faculty Development Academy)” เพื่อพัฒนาอาจารย์ด้านการเรียนการสอน การออกข้อสอบ การวัดประเมินผล นอกจากนี้ มทส. ยังมีระบบเตรียมผู้บริหาร มีหลักสูตรอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่บุคลากรรุ่นใหม่ที่มีศักยภาพจะเป็นผู้บริหารในอนาคต

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระในด้านบริหารงานบุคคล มีการกำหนดโครงสร้างเงินเดือน ระบบการคัดเลือกคนเก่งคนดี อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยบางแห่งก็ไม่ประสบความสำเร็จในการดึงคนเก่งคนดีเข้ามา

ร่วมงาน ทำให้เกิดปัญหาการไม่ได้คนคุณภาพระดับสูงเข้ามาเป็นอาจารย์ ทำให้การบริหารด้านบุคคลยังไม่มีประสิทธิภาพพอ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจาก Incentive ที่ยังไม่เพียงพอ การเกิดข้อขัดแย้งระหว่างบุคคล ๒ ระบบ คือ พนักงานมหาวิทยาลัยและข้าราชการ โดยเฉพาะความเชื่อมั่นในระบบการประเมินผลงานต่าง ๆ ว่ามีความยุติธรรมหรือไม่

ประเด็นสำคัญของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วจะมีประสิทธิภาพ จึงขึ้นอยู่กับการได้ “คนที่เหมาะสม” และ “มีความเข้าใจในเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง และความต้องการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อนโยบายและทิศทางในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย รวมทั้งสภามหาวิทยาลัย ซึ่งต้องมีความยืดหยุ่นสูง มีความเข้าใจในหลักการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีวิสัยทัศน์ ทำให้การทำงานของมหาวิทยาลัยเห็นผลงานได้เร็ว แก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่เห็น คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

๔.๑.๖ การบริหารงบประมาณ

จากเป้าหมายหลักของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สำคัญในการมีระบบบริหารจัดการที่ทำให้มหาวิทยาลัยบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการได้เร็วขึ้น ระบบการบริหารการเงินและงบประมาณเป็นระบบหนึ่งที่สำคัญมาก การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยึดหลักการเดียวกัน คือเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ อยู่ในกำกับของรัฐบาลและดำเนินงานภายใต้สภามหาวิทยาลัย รัฐกำกับด้านนโยบายและมาตรฐานและให้การอุดหนุนงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) โดยถือเป็นรายได้หลักของมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็น

องค์การมหาชนอิสระ คุ้มครองโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง (วิจิตร ศรีสอ้าน, ๒๕๕๘)

การบริหารการเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สินขึ้นเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองและเสนอแนะสภามหาวิทยาลัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน งบประมาณและการบริหารทรัพย์สิน

การทำงานวิชาการในหลายด้านของมหาวิทยาลัย มีความแตกต่างจากการดำเนินงานของส่วนราชการทั่วไป เนื่องจากภารกิจของมหาวิทยาลัยในด้านการเรียนการสอน การวิจัย จำเป็นต้องใช้อุปกรณ์เครื่องมือที่แตกต่างจากอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้สำนักงานทั่วไป ในขณะที่ระเบียบพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบราชการ จะไม่เอื้อต่อการดำเนินงานด้านวิชาการของมหาวิทยาลัย การเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่เปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยร่างระเบียบเพื่อบริหารจัดการภายในของตนเอง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถจัดหา ใช้จ่าย และบริหารการเงินของตนเองได้อย่างคล่องตัว โดยไม่อยู่ภายใต้แบบแผนและระเบียบของราชการ หากแต่ดำเนินการไปตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและกฎเกณฑ์ของมหาวิทยาลัยในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ จะเป็นผลให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยคล่องตัวมากขึ้น

การบริหารงบประมาณประจำปีของส่วนราชการทั่วไป หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะต้องพยายามใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้หมด ถ้ามีงบประมาณเหลือต้องส่งคืน การมีเงื่อนไขที่ต้องส่งคืนงบประมาณที่เหลือทุก ๆ ปี ซึ่งอาจจะเกิดการดำเนินงานล่าช้า หรือเป็นเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินการจริง ซึ่งในการศึกษานี้ไม่อาจกล่าวได้ว่าจากการใช้งบประมาณของหน่วยราชการนั้น ๆ มีหรือไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันยังไม่มีการประเมินความมี

ประสิทธิภาพประสิทธิผลของการใช้งบประมาณและนำผลการประเมินเหล่านี้มาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปีถัดๆ ไป ด้วยการบริหารจัดการลักษณะนี้อาจทำให้งบประมาณถูกใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยไม่คำนึงถึงผลผลิต ผลลัพธ์จากการดำเนินงาน แต่ต้องการใช้งบประมาณให้หมด

แต่การเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐในหมวดอุดหนุนทั่วไป และงบประมาณที่เหลือในแต่ละปีไม่ต้องส่งคืน ทำให้มหาวิทยาลัยกำหนดรูปแบบการบริหารงบประมาณภายในมหาวิทยาลัยได้เอง ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอาจมีรูปแบบการบริหารงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินที่แตกต่างกัน ซึ่งอยู่กับระบบบริหารงบประมาณที่มีทั้งแบบรวมศูนย์และการกระจายอำนาจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งสามารถแยกการบริหารงบประมาณที่เป็นงบประมาณแผ่นดิน และงบประมาณเงินรายได้ (เช่น ค่าเล่าเรียน) ออกจากกัน มหาวิทยาลัยบางแห่งก็บริหารโดยรวมงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณรายได้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการออกแบบการบริหารตั้งแต่ต้นเมื่อปรับมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความคล่องตัวและสามารถบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน เมื่อได้รับงบประมาณทั้งก้อนจากรัฐบาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถบริหารจัดการงบประมาณให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกรณีที่มีงบประมาณเหลือจ่าย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถเก็บสะสมงบประมาณเหลือจ่าย เก็บเป็นเงินสะสมของมหาวิทยาลัยได้

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องตระหนักถึงการบริหารงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอีกประการ คือ งบประมาณจากรัฐจะไม่ใช่แหล่งรายได้หลักในการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำเป็นต้องมีกลไกหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยการทำงานที่ตอบโจทย์และสนองความต้องการสังคม ซึ่งสามารถทำได้ทั้งจากการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ จึงถือเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกระดับของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จะตอบสนองความต้องการดังกล่าว และส่งมอบผลงานที่มีคุณภาพ

๔.๑.๗ หน่วยงานภายนอกที่กำกับดูแล

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีการกำหนดหมวดเรื่องการกำกับดูแลไว้ว่า “รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการซึ่งอาจจะเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อคณะรัฐมนตรีมีวินิจฉัยประการใดแล้วให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี” (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๘)

โดยหลักการการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ลำดับถัดขึ้นไปคือ คณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามลำดับ กระทรวงศึกษาธิการแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๕ องค์กรหลัก และหนึ่งในนั้นคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการและเป็นฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ยังคงดำเนินการภายใต้กรอบของ กกอ. และ สกอ. ซึ่งทำหน้าที่โดยผ่านการสั่งการมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

องค์กรภายนอกที่มีความสำคัญคือ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยเฉพาะสำนักงบประมาณ ประเด็นสำคัญที่สังคมและสาธารณชนต้องตระหนักและทำความเข้าใจ คือ ความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังมีความเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ไม่ใช่เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน การเปลี่ยนสถานภาพในที่นี้ คือ การออกจากกรอบกฎระเบียบราชการที่แข็งตัว ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน ทำให้ภารกิจของมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ ไม่สามารถทำได้ภายใต้กฎระเบียบราชการ ดังนั้น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐเพื่อการดำเนินงานอย่างเหมาะสม โดยการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยที่ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องสร้างผลงานที่เป็นเลิศเพื่อสามารถดึงงบประมาณจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และสร้างความเชื่อถือให้แก่สังคม

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องตระหนัก และเข้าใจถึงความแตกต่างของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับส่วนราชการอื่น ๆ การกำกับดูแล ติดตามการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรจะเป็นการติดตามจากผลผลิต ผลลัพธ์เป็นตัวตั้งมากกว่าจะกำกับที่กระบวนการทำงาน

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนใหญ่มีความเห็นพ้องตรงกันว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ

การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังขาดความเข้าใจ และไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการทำงานร่วมกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นอกจากนี้ ในบางครั้งหน่วยงานเหล่านี้ ยังออกกฎระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย

๔.๑.๘ ความเข้าใจของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ความเข้าใจของสาธารณชนต่อความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังมีความเข้าใจผิด และก่อให้เกิดความสับสนแก่สังคม เช่น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้ค่าเล่าเรียนสูงขึ้น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการเพิ่มเงินเดือนของอาจารย์ เจ้าหน้าที่ แต่ยังปฏิบัติหน้าที่เหมือนเดิม ประเด็นเหล่านี้ต้องทำความเข้าใจแก่สาธารณะ ต้องสื่อสารให้สาธารณชน ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นที่แท้จริงของการเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและการยังคงสถานภาพเป็นส่วนราชการอีกรูปแบบหนึ่ง

ขณะเดียวกัน การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่บุคลากรในมหาวิทยาลัยมีความสำคัญเช่นกัน บุคลากรต้องตระหนักถึงความคาดหวังของสังคมต่อผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในเชิงผลผลิต ผลลัพธ์จากการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ ที่สร้างผลกระทบเชิงบวกต่อสังคมระดับสูง การได้รับผลตอบแทนในระดับที่สูงต้องมาพร้อมกับการผลิตผลงานที่มีคุณภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสังคม

๔.๑.๙ การเตรียมความพร้อมก่อนการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง มีความพร้อมในการเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่เท่ากัน จำเป็นต้องมีการสำรวจความพร้อมขององค์กรทั้งในเชิงระบบ และความเข้าใจของบุคลากร ตลอดจน

การเตรียมการการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากต้องมีการปรับการบริหารจัดการ การปรับกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การจัดตั้งฯ ต้องมีกระบวนการให้การสร้างความเข้าใจในหลักการการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในทุกระดับ ตั้งแต่สภามหาวิทยาลัย บุคลากรภายใน นิสิตนักศึกษา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กล่าวโดยสรุป เมื่อย้อนกลับไปตอบโจทย์ของการศึกษาที่ตั้งไว้ในหัวข้อ ๒.๖ ซึ่งประกอบไปด้วยโจทย์ทั้งสิ้น ๓ ข้อ ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ มีข้อสรุปดังต่อไปนี้

ข้อที่ ๑: การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

- **ข้อสรุปจากการศึกษา**

๑. ในระดับนโยบาย พบว่าการผลักดันให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังคงมีความสำคัญและเกิดประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของไทย

๒. ในระดับสถาบันพบว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นสิ่งเกื้อหนุนประโยชน์ (Enabler) ต่อการบริหารจัดการที่ดีของมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน อย่างน้อยในเรื่องการบริหารงานบุคคล

๓. แม้ว่ารัฐบาลพยายามผ่อนปรนและออกกฎหมายเพื่อให้อิสระในการดำเนินงานแก่มหาวิทยาลัยรัฐมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เช่น เรื่องการจัดการเงินรายได้ การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ฯลฯ แต่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเต็มตัวนั้นยังมีความจำเป็นทั้งเหตุผลในเชิงกฎหมาย เชิงการปฏิบัติการ และการเป็นหลักค้ำประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในระยะยาว

๔. สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารต้องเข้าใจและสามารถใช้ประโยชน์จากสถานะการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในการพัฒนาองค์กรจึงจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

๕. รัฐบาลควรผลักดันนโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไปเพื่อให้มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมมีโอกาสได้ใช้ศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่

ข้อที่ ๒: สภาพการดำเนินงานจริงที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ที่ถูกต้องของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

- **ข้อสรุปจากการศึกษา**

๑. มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ทั้งที่แปรสภาพ และที่เกิดขึ้นเป็น ม.ในกำกับฯ) ที่ประสบความสำเร็จ และไม่ประสบความสำเร็จจากสถานะการเป็น ม.ในกำกับฯ

๒. ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวังไว้คือ “การมีธรรมาภิบาล” ในการจัดการองค์กร

๓. “การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เปรียบเสมือนเป็นการปลดปล่อยมหาวิทยาลัยให้มีอิสระ (ในการตัดสินใจ การกำหนดระเบียบการดำเนินการของตนเอง) “การมีธรรมาภิบาล” เปรียบเสมือนกรอบที่ประคองให้มหาวิทยาลัยพัฒนาอย่างมีวินัย ไม่ออกนอกเส้นทางที่ตั้งไว้

ข้อที่ ๓ รัฐบาลควรมีแนวทางในการผลักดันการพัฒนา “ระบบ” มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างไร

- **ข้อสรุปจากการศึกษา**

รัฐบาลควรสนับสนุนนโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไปอย่างเต็มที่ บนฐานคิดต่อไปนี้

๑. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเกิดประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัยมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง และมีทิศทางการพัฒนาที่ถูกต้องและชัดเจน

๒. ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมี (สำคัญมากกว่าธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยรัฐเดิม)

จากข้อสรุปดังกล่าวที่มีต่อโจทย์การศึกษาทั้ง ๓ ข้อ คณะผู้วิจัยนำข้อสรุปและบทวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอข้างต้นไปใช้เป็นฐานในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

๔.๒ ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอเพื่อการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มข้อเสนอได้แก่ ๑) ข้อเสนอในเชิงนโยบายของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๒) ข้อเสนอสำหรับกลุ่มมหาวิทยาลัยรัฐที่ประสงค์จะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๔.๒.๑ ข้อเสนอในเชิงนโยบายสำหรับระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ข้อเสนอที่ ๑: กำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับการกำกับดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการ

รัฐบาลควรกำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับการกำกับดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในเรื่อง “ธรรมาภิบาล” ในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่งจะต้องดำเนินการตาม โดยอาจกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นนี้ความสำคัญอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้น หลักเกณฑ์ องค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่มาจาก

คนภายนอกมากกว่าคนภายใน การได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการกำหนดบทบาท หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อเป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตัวอย่างของหลักเกณฑ์กลางที่ควรกำหนด ได้แก่

๑. กำหนดองค์ประกอบกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมากขึ้น โดยควรมีกรรมการภายนอกมากกว่ากรรมการจากภายในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้อาจจะมีฐานข้อมูลผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับจากสังคม เพื่อประกอบในการพิจารณาสรรหา

๒. กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดเลือกและสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร ที่ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาคม และที่โปร่งใสตรวจสอบได้

๓. กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยต้องรายงานผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยให้ประชาคมรับทราบ

๔. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสภามหาวิทยาลัยโดยองค์กรกลางเป็นผู้ประเมิน มากกว่าการประเมินตนเองเหมือนในปัจจุบัน

๕. เสริมสร้างความเข้มแข็งของสภามหาวิทยาลัย โดยมุ่งปรับบทบาทของกรรมการสภาฯ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มิใช่มีบทบาทเพียงการเข้าประชุมและให้ความคิดเห็นเท่านั้น โดย

๑) มีระบบสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพ

๒) มีค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบ

๓) มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอย่างเพียงพอ

๔) การสร้างช่องทางและเปิดโอกาสประชาคมได้รับรู้ ร่วมแสดงความเห็น และตรวจสอบกรรมการสภา ตั้งแต่กระบวนการสรรหา

๕) ควรมีโปรแกรมการแนะนำ (Orientation) สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่ และมีโปรแกรมอบรมให้แก่กรรมการสภาฯ เป็นประจำ

๖) ควรมีการกำหนดสิ่งที่ทำได้และไม่ควรทำเพื่อหลีกเลี่ยงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) เมื่อเข้ามาเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย

๖. มีการประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกอย่างเที่ยงตรง

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๑. คณะกรรมการการอุดมศึกษา (พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์)

๒. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ร่วมยกร่างหลักเกณฑ์กลาง)

๓. ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) (ร่วมยกร่างหลักเกณฑ์กลาง)

ข้อเสนอที่ ๒: เร่งปรับกลไกการกำกับดูแลจากภายนอก (External governance)

หลักการ

รัฐบาลควรเร่งปรับกลไกการกำกับดูแลจากภายนอก (External governance) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานกลางที่สำคัญของประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง เป็นต้น โดยต้องมีการปรับในหลายระดับ ได้แก่

๑. สร้าง/ปรับความเข้าใจให้กับหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคืออะไร มีหลักการเหตุผล และความสำคัญต่อการพัฒนาการอุดมศึกษาและการพัฒนาประเทศอย่างไร

๒. ปัญหาส่วนใหญ่มิได้อยู่ที่หลักการ แต่อยู่ที่การปฏิบัติ โดยเฉพาะความทั่วถึงและความมีมาตรฐานของแนวปฏิบัติ

๓. กระทรวงศึกษาธิการควรมีกลไกให้หน่วยงานกลางปรับวิธีการและมีความเข้าใจมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่ได้อยู่ในระบบราชการ การผลักดันให้เกิดการปรับบทบาทและภารกิจของหน่วยงานกลางดังกล่าว

๔. กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) ต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง สนับสนุนมหาวิทยาลัยให้เข้าใจหลักการการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมีภาวะการนำ (Leadership) โดยให้มีการถอดบทเรียนที่เป็น Best practice

๕. บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ต้องทำหน้าที่เป็น Promoter ส่วนมหาวิทยาลัยต้องมีการบริหารจัดการตัวเองที่โปร่งใส มหาวิทยาลัยต้องสร้างคุณภาพและมาตรฐาน เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่น

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๑. คณะรัฐมนตรี (พิจารณาเห็นชอบในหลักการเรื่องการปรับบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

๒. คณะกรรมการการอุดมศึกษา (เสนอแนะการปรับบทบาทกลไกฯ ต่อคณะรัฐมนตรี)

๓. ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (เสนอแนะแนวทางการปรับบทบาท)

๔. สำนักงบประมาณ (ปรับบทบาท) ปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณที่เป็นลักษณะของอุดหนุนทั่วไป (Block grant) อย่างแท้จริง โดยใช้กลไกการประเมินผลการดำเนินงาน (Performance) ของมหาวิทยาลัยเป็นกลไกการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลและคุ้มค่าต่อการลงทุน

๕. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ปรับบทบาท) สกอ. ควรเป็นหน่วยงานที่อำนวยความสะดวก (Facilitate) และบุคลากรของ สกอ. ต้องเข้าใจบริบทของอุดมศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและปรับวิธีการทำงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

๖. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ปรับบทบาท) ปรับวิธีการตรวจสอบในรูปแบบของ Post-audit

ข้อเสนอที่ ๓: ปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

หลักการ

รัฐบาลควรพิจาณาปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอื่นด้วย) เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันผู้ที่มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ สำนักงบประมาณซึ่งยังคงให้วิธีการแบบเดิม มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงจัดทำคำของบประมาณเป็นรายการตามหมวดรายจ่ายงบประมาณ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างชั่วคราว ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันมีการจำแนกคำของบประมาณเป็น ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายงบประมาณประจำ (Function based) และค่าใช้จ่ายงบบูรณาการ หรือค่าใช้จ่ายเชิงพื้นที่ (Agenda based หรือ Area based) ในการจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดสรรมาในรูปแบบหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grant) ส่วนงบลงทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นครุภัณฑ์ (การศึกษา) และสิ่งก่อสร้าง จะจัดสรรให้เป็นรายการ ซึ่งวิธีการจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับงบประมาณในปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มจะเป็นค่าใช้จ่ายเรื่องบุคลากรส่วนอื่น ๆ เพื่องานประจำ เช่น การเรียนการสอน การวิจัย และอื่น ๆ เพิ่มขึ้นน้อยมาก หรือบางแห่งอาจลดลง อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินน่าจะต้องมีการปรับเปลี่ยน มีหลายประเทศที่มีการกำหนดการจัดสรรงบประมาณให้ภาคอุดมศึกษาที่มีหลากหลายรูปแบบ เช่น หลายประเทศให้การจัดตั้งเป็นคณะบุคคล เช่น University Grant Committee (UGC) หรือเป็นหน่วยงานกลาง เช่น Higher Education Funding Council (HEFC) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินซึ่งหน่วยงานหรือคณะบุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนการสอน การวิจัย และอื่น ๆ (เช่น ในข้อเสนอที่ ๔) ส่วนหนึ่ง

เพื่อใช้งบประมาณในการผลักดันนโยบายรัฐบาล ผลิตกำลังคน และสร้างผลงานวิจัยในการพัฒนาประเทศและสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการให้กับสถาบันอุดมศึกษา

UGC/HEFC นอกจากเสนอเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสมซึ่งกรอบวงเงินงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษามาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินงานตามนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และสอดคล้องกับแผนการผลิตกำลังคนที่ตรงตามความต้องการของผู้ใช้และการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการผลิตงานวิจัยในสาขาต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ และการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ อีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญคือการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาและนำผลนั้นมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัย เช่น การผลิตกำลังคน หรือการประเมินคุณภาพด้านงานวิจัย เป็นต้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีคุณภาพและทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๑. คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการจัดตั้ง UGC หรือ HEFC

๒. รัฐมนตรี (โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) พิจารณาเพื่อเสนอจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้ง UGC หรือ HEFC โดยให้มีการศึกษาเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของ UGC หรือ HEFC ในการจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา

๑) สำนักงบประมาณร่วมเป็นคณะกรรมการ

๒) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมเป็นคณะกรรมการ

๓) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาร่วมเป็นคณะกรรมการ

๓. ผู้แทนที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยร่วมเป็นคณะกรรมการ

ข้อเสนอที่ ๔: ปรับการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาเป็นการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์ (Demand-side Financing) มากขึ้น

หลักการ

อย่างไรก็ตามข้อเสนอ ๓ อาจจะใช้เวลาในการจัดตั้ง ในช่วงเวลานี้จึงเสนอให้รัฐบาลควรพิจารณา (สามารถดำเนินการได้ทันที) ผลักดันการจัดสรรงบประมาณสู่อุดมศึกษาให้เป็นการจัดสรรผ่านด้านอุปสงค์ (Demand-side Financing) อย่างเต็มที่ เพื่อกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพการดำเนินงาน และประสิทธิภาพการบริหารจัดการ กล่าวคือ การที่มหาวิทยาลัยได้รับเงินผ่านด้านอุปสงค์จะทำให้มหาวิทยาลัยต้องปรับรูปแบบการบริหารจัดการของตนให้ดีและมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นมหาวิทยาลัยจะมีความเสี่ยงในเรื่องต้นทุนและรายได้ เนื่องจากภายใต้การทำงานของกลไกการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์นั้น ผู้เรียนจะเป็นผู้เลือกเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยที่ดีที่สุดที่ตนเองจะมีศักยภาพเรียนได้ ด้วยสภาพนี้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร และประชาคมก็จะมีความตื่นตัวในการร่วมดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปได้ ก็จะเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง ไม่เฉพาะแต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ในการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ)

ในหลักการของการจัดสรรงบประมาณผ่านอุปสงค์ หรือผ่านตัวผู้เรียนนั้นต้องมีการกำหนดว่างบประมาณที่ผ่านรายหัวนักศึกษาในแต่ละสาขาวิชาจะเป็นอย่างไร ข้อมูลส่วนหนึ่งที่สำคัญคือ ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา (Unit cost) ในรายสาขา ซึ่งปัจจุบันในแต่ละสาขาของแต่ละมหาวิทยาลัยอาจจะไม่เท่ากัน และในขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็เก็บค่าเล่าเรียนไม่เท่ากันและค่าเล่าเรียนต่าง ๆ เหล่านั้นก็ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งหากดำเนินการให้มีการกำหนด Reference Unit Cost ในแต่ละสาขาและประเภทสถานศึกษาได้ ซึ่งอาจต้องทำให้มหาวิทยาลัยต้องปรับค่าเล่าเรียนที่สะท้อนต้นทุนมากขึ้นพร้อมกับเพิ่มคุณภาพการเรียนการสอน นอกจากนี้ รัฐต้องพิจารณาว่าสาขาวิชาอะไรบ้างที่รัฐต้องการให้ Subsidy มากน้อยแค่ไหน เพื่อกำหนดและมีการประกาศให้ชัดเจน รัฐจะสนับสนุนตามจำนวนนักศึกษาที่เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ส่วนที่รัฐไม่ให้ Subsidy คือผู้เรียนต้องรับผิดชอบทั้งหมด นอกจากนั้นหากมีการปรับมาใช้การจัดสรรงบประมาณแบบอุปสงค์ ต้องมีการปรับเรื่องกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้สอดคล้องกับกลไกใหม่ด้วย

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๑. คณะรัฐมนตรี (พิจารณาเห็นชอบเรื่องการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาผ่านด้านอุปสงค์)

๒. คณะกรรมการการอุดมศึกษา (เสนอแนะจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาผ่านด้านอุปสงค์)

๓. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (ร่วมยกร่างข้อเสนอและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ)

๔. สำนักงบประมาณ (ร่วมยกร่างข้อเสนอและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ)

๕. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ร่วมยกร่างข้อเสนอและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ)

ข้อเสนอที่ ๕: การสื่อสารและสร้างความเข้าใจเรื่องหลักการ บทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อสาธารณะ

กลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐควรสื่อสาร สร้างความเข้าใจต่อสังคม เพื่อให้สาธารณชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รู้จักมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างถูกต้อง โดยต้องถือว่า เป็นวาระสำคัญ ต้องมีการวางกลยุทธ์การสื่อสารในเรื่องดังกล่าวนี้อย่างจริงจังและหวังผล ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.)* จะต้องมีบทบาทเป็นแกนกลางนำในการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อสาธารณชน ตลอดจนนำเสนอความก้าวหน้าผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้สาธารณชนรับทราบ (* ปัจจุบันมีการควบรวมที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย) โดยอาจมีสาระสำคัญที่ควรสื่อสารต่อสังคมดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเน้นหลักการเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพของการดำเนินงานด้วยการให้อิสระในการจัดการ (Autonomy)

๒. ตัวอย่างการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศภายใต้รูปแบบ Autonomous University

๓. ความแตกต่างระหว่างการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) กับการแปรสภาพเป็นเอกชน (Privatization) ประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลและการกำกับดูแล (Governance) ในมหาวิทยาลัยในกำกับ

๔. บทบาทของสังคมที่จะช่วยส่งเสริมและกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๕. ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ประเด็นความเข้าใจที่อ่อนไหวที่สุดประการหนึ่งคือการเก็บค่าเล่าเรียน ควรมีการสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่จำเป็นต้องขึ้นค่าเล่าเรียน เพราะการเก็บค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษามีความจำเป็นต้องให้ผู้เรียนสนับสนุนบางส่วน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้เรียนได้รับเมื่อสำเร็จการศึกษาซึ่งมีมูลค่าสูงกว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๑. ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (กำหนดกลยุทธ์ แผน และสาระที่จะสื่อสาร)

๒. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ร่วมสื่อสารทำความเข้าใจ)

๓. มหาวิทยาลัย (ร่วมสื่อสารทำความเข้าใจ)

ข้อเสนอที่ ๖: การรายงานผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักการ

ควรกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยทราบ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการรับรู้และร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้แม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะได้อิสระและ

ความคล่องตัวในการบริหารจัดการตนเอง แต่ก็ยังจำเป็นต้องยึดโยงและตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสังคมในวงกว้าง

ทั้งนี้ วิธีการรายงานอาจทำได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การเผยแพร่รายงานประจำปีด้วยข้อมูลที่กำหนดให้ การรายงานทางการเงินต่อสาธารณะ การเปิดเวทีประจำปีให้ประชาคมซักถามและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลกับผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัยในลักษณะคล้ายกับที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จัดการประชุมสามัญประจำปีสำหรับผู้ถือหุ้นของบริษัท (Shareholder General Meeting) ซึ่งในกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็คือการประชุมประจำปีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder General Meeting)

ตัวอย่างวิธีการรายงานผลการดำเนินงาน:

๑. การเผยแพร่รายงานประจำปีด้วยข้อมูลที่กำหนดให้

๒. การรายงานทางการเงินต่อสาธารณะ

๓. Good University Report

๔. การเปิดเวทีประจำปีให้ประชาคมซักถามและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลกับผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัย

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๑. ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการรายงานผลการดำเนินงาน)

๒. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (รายงานผลการดำเนินงานประจำปี)

ข้อเสนอที่ ๗: หน่วยงานกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รัฐบาลควรกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างจริงจังในลักษณะที่เป็น Regulator ในลักษณะคล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ที่กำกับดูแลเรื่องธรรมาภิบาลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หน่วยงานดังกล่าวนี้อาจทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้อาจกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่กำกับดูแลธรรมาภิบาลดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องมั่นใจว่าหน่วยงานดังกล่าวจะดำเนินการอย่างสมดุล กล่าวคือจะต้องไม่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ไม่จำเป็นหรือมากจนเกินไปซึ่งจะทำให้มหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวในการจัดการตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังควรมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยจำแนกเป็นกลุ่มตามบริบทและอายุของการแปรสภาพ/จัดตั้ง เพื่อนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัยแต่ละกลุ่มต่อไป

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๑. คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ)

๒. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ดำเนินการกำกับดูแล)

ข้อเสนอที่ ๘: ระบบมหาวิทยาลัยพี่เลี้ยง

ควรพัฒนาระบบมหาวิทยาลัยพี่เลี้ยง เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่ผ่านประสบการณ์การแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว และสามารถดำเนินการได้อย่างประสบผลสำเร็จ มาร่วมให้แนวทาง แบ่งปันประสบการณ์ ให้ข้อเสนอแนะ/ชี้แนะต่อมหาวิทยาลัยของรัฐที่ประสงค์จะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๑. ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการสร้างเครือข่ายพี่เลี้ยง)

๒. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (เป็นพี่เลี้ยงให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ และมหาวิทยาลัยของรัฐที่ต้องการแปรสภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

๔.๒.๒ ข้อเสนอสำหรับกลุ่มมหาวิทยาลัยรัฐที่ประสงค์หรือมีแผนจะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ข้อเสนอที่ ๑: ควรมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความพร้อมของมหาวิทยาลัยรัฐที่ประสงค์จะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยคณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความพร้อมอย่างน้อย ๓ ด้าน ได้แก่

๑. ความพร้อมในด้านความเข้าใจของประชาคมภายในมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ประชาคมภายในมหาวิทยาลัยจะต้องเข้าใจหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และประชาคมส่วนใหญ่จะต้องเห็นด้วยและสนับสนุนการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างแท้จริง

๒. ความพร้อมในด้านจุดยืนและทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย (Re-profiling) กล่าวคือ มหาวิทยาลัยจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจะพัฒนาความเป็นเลิศทางด้านวิชาการไปในทิศทางใด พิสูจน์ศักยภาพ โอกาส และข้อจำกัดต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ถี่ถ้วน รวมถึงเรื่องความพร้อมของบุคลากร ความมั่นคงและยั่งยืนทางการเงิน และอื่น ๆ ที่จำเป็น

๓. ความพร้อมของบุคลากรสายสนับสนุน กล่าวคือ บุคลากรสายสนับสนุนจะต้องมีความเข้าใจ มีความรู้ความสามารถ มีความพร้อมที่จะทำงานภายใต้เงื่อนไขใหม่ของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การเตรียมความพร้อมของบุคลากรสายสนับสนุนนี้เป็นหัวใจสำคัญสู่ความสำเร็จของการแปรสภาพ เพราะหากแปรสภาพแล้ว แต่บุคลากรสายสนับสนุนซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนด้านการบริหารจัดการ ยังทำงานเช่นเดิม ภายใต้กฎกติกาและเงื่อนไขเดิม ก็จะไม่เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังที่ตั้งใจ

ข้อเสนอที่ ๒: การเตรียมการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๑. การแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ดำเนินการในปัจจุบัน เพื่อรับทราบประสบการณ์ แนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตลอดจนประเด็นที่พึงให้ความสำคัญ เพื่อให้การดำเนินการช่วงเปลี่ยนผ่านเป็นไปด้วยดี

๒. การเตรียมผู้นำในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยอาจจะให้บุคลากรที่มีศักยภาพ และมีความเข้าใจในการเป็นมหาวิทยาลัยไปเรียนรู้ หรือไป Shadowing กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้รับการยอมรับจากแวดวงวิชาการ และสังคมว่าเป็นแบบอย่างที่ดี

๓. การปรับโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานในมหาวิทยาลัย วิเคราะห์กลุ่มงาน จัดภาระงานใหม่ทั้งงานวิชาการ และงานบริหารจัดการ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงานและคน จะเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔. การจัดเตรียมร่างกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และวิชาการ

๕. การเตรียมความพร้อมให้บุคคลทุกฝ่ายเข้าใจหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาอุดมศึกษาและพัฒนาประเทศมิใช่คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ

๔.๒.๓ ข้อเสนอสำหรับกลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปัจจุบัน

๑. การวิเคราะห์ช่วงห่างระหว่างผลลัพท์ที่คาดหวังจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Expected Performance) กับผลการดำเนินงานจริงในปัจจุบัน (Actual Performance) ทั้งทางด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านบุคคล เพื่อหากลยุทธ์ แนวทางการลดช่วงห่างดังกล่าว

๒. การปรับเปลี่ยน กรอบวิธีคิด การทำงานของบุคลากรทุกระดับให้สอดรับเป็นไปในทิศทางที่ร่วมกันพัฒนามหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกษม สุวรรณกุล. (๒๕๔๐). **มหาวิทยาลัยนอกระบบ คืออะไร.** วารสารมหาวิทยาลัย. (๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๐) : ๑.

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ. (มปพ). **ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) สรุปย่อ.** มปท.

จรัส สุวรรณเวลา. (๒๕๕๑). **ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เฉลิมภัทร พงศ์อาจารย์. (๒๕๔๖). **การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรของสถาบันอุดมศึกษาก่อนและหลังเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.** วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ. (๒๕๔๖). **การประเมินมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.** รายงานวิจัย. ปทม.

ธีระพร วีระถาวร. (๒๕๔๙). **กรรมการสภาจุฬาฯ.** หนังสือพิมพ์มติชน. วันพุธที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๙, หน้า ๗.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (๒๕๕๗). **รายงานการประเมินผลการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๗.**

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๐๒). **พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๙๘ : ๒๗ ตุลาคม ๒๕๐๒.

_____. (๒๕๓๓). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๐๗ ตอนที่ ๑๓๑ : ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๓๓.

_____. (๒๕๔๐). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๔๐.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๔ ตอนที่ ๕๑ ก : ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐.

_____. (๒๕๔๐). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๔ ตอนที่ ๕๑ ก : ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐.

_____. (๒๕๔๑). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๕ ตอนที่ ๑๑ ก : ๖ มีนาคม ๒๕๔๑.

_____. (๒๕๔๑). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๔๑.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๑๕ ตอนที่ ๖๕ ก : ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑.

_____. (๒๕๔๗). **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๑ ตอนพิเศษ ที่ ๗๐ ก : ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗.

_____. (๒๕๕๐). **พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๖๑ ก : ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐.

_____. (๒๕๕๐). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๕๐.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๙๘ ก : ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐.

_____. (๒๕๕๐). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๖๘ ก : ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐.

_____. (๒๕๕๑). **พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก : ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

_____. (๒๕๕๑). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๔๔ ก : ๖ มีนาคม ๒๕๕๑.

_____. (๒๕๕๑). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๕๑.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๒๘ ก : ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑.

_____. (๒๕๕๑). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๕๐.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๕ ก : ๙ มกราคม ๒๕๕๑.

_____. (๒๕๕๑). **พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. ๒๕๕๑.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๔๕ ก : ๗ มีนาคม ๒๕๕๑.

_____. (๒๕๕๓). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๗ ตอนที่ ๖๙ ก : ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓.

_____. (๒๕๕๓). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. ๒๕๕๓.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๗ ตอนที่ ๔๔ ก : ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓.

_____. (๒๕๕๕). **พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. ๒๕๕๕.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๙ ตอนที่ ๔๕ ก : ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕.

_____. (๒๕๕๖). **พระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช พ.ศ. ๒๕๕๖.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๐ ตอนที่ ๕๓ ก : ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖.

_____. (๒๕๕๘). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๒ ตอนที่ ๖๖ ก : ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘.

_____. (๒๕๕๘). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๒ ตอนที่ ๖๖ ก : ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘.

_____. (๒๕๕๘). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๒ ตอนที่ ๖๖ ก : ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘.

_____. (๒๕๕๘). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ๒๕๕๘.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๒ ตอนที่ ๖๖ ก : ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘.

_____. (๒๕๕๙). **ประกาศเรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔).** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๕ ก : ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

_____. (๒๕๕๙). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๕๙.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๓ ตอนที่ ๓๓ ก : ๒๑ เมษายน ๒๕๕๙.

_____. (๒๕๕๙). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๓ ตอนที่ ๔๙ ก : ๒ มิถุนายน ๒๕๕๙.

_____. (๒๕๕๙). **พระราชบัญญัติราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๓ ตอนที่ ๗ ก : ๑๙ มกราคม ๒๕๕๙.

_____. (๒๕๕๙). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๙.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๓๓ ตอนที่ ๕๓ ก : ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙.

_____. (๒๕๓๕). **พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕.** ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๐๙ ตอนที่ ๔๐ : ๗ เมษายน ๒๕๓๕.

วิจิตร ศรีสอ้าน. (๒๕๕๘). **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย.** เอกสารวิชาการ.

สถาบันคลังสมองของชาติ. (๒๕๕๙). **ประมวลผลหลักสูตรธรรมภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา.**

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (๒๕๔๕). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕.** กรุงเทพฯ : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (๒๕๕๓). **สถาบันอุดมศึกษาไทย.** พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : หจก.อรุณการพิมพ์.

_____. (มปท). **ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : อดีตถึงปัจจุบัน.** (เอกสารอัดสำเนา).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (มปพ). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙.**

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (๒๕๕๓). **การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. ๒๕๕๒–๒๕๖๑).** กรุงเทพฯ : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

_____. (๒๕๕๓). **แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. ๒๕๕๒–๒๕๕๙).** กรุงเทพฯ : บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

_____. (๒๕๖๐). แ**ผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐–๒๕๗๙). กรุงเทพฯ :** บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤติน ดิ่งแก้ว. (๒๕๕๙). **มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน.** กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด.

อุทุมพร จามรมาน และคณะ. (๒๕๔๒). **การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาษาอังกฤษ

Andersen, Don and Richard, John, (1998). **University in Twenty Countries.**

เว็บไซต์

http://web.sut.ac.th/2012/index.php, 25 September 2559.
http://www.wu.ac.th/th, 25 September 2559.
http://www.mcu.ac.th/site/, 25 September 2559.
http://www.mbu.ac.th/index.php#.WKynSX8aKUk, 25 September 2559.
http://www.mfu.ac.th/index1.php, 25 September 2559.
http://www2.kmutt.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.mahidol.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.kmutnb.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.buu.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.tsu.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.chula.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.cmu.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.kmitl.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.up.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.nmu.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.pgvim.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.ku.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.kku.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.dusit.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.tu.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.swu.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.su.ac.th/, 25 September 2559.
http://www.psu.ac.th/, 25 September 2559.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑: คำอักษรย่อ

ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ก.พ.อ. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
จุฬาฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นมร. มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
ม.กทม. มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร
มก. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มข. มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มจธ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
มจพ. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
มจร. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
มช. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มทษ. มหาวิทยาลัยทักษิณ
มทส. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
มธ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มบ. มหาวิทยาลัยบูรพา
มพ. มหาวิทยาลัยพะเยา
มฟล. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
มม. มหาวิทยาลัยมหิดล
มมร. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
มวล. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
มศก. มหาวิทยาลัยศิลปากร
มศว. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

มสด. มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
มอ. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สกว. สถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา
สกศ. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
สกอ. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
สจล. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
สตง. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
สมศ. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
สรอ. สหรัฐอเมริกา

ภาคผนวก ๒: รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ร่วมแสดงความคิดเห็น (การสัมภาษณ์)

ที่	ผู้ทรงคุณวุฒิ	ตำแหน่ง	ความเกี่ยวข้องกับระบบ ม.ในกำกับฯ	วันที่สัมภาษณ์
๑	ดร.สุเมธ แย้มนุ่น	อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา/อดีตนายกสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี	อดีตข้าราชการและผู้บริหารคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ/อดีตนายกสภาและผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐและในกำกับของรัฐ	๕ ตุลาคม ๒๕๕๙
๒	ดร.กิติพงค์ พร้อมวงค์	เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.)	ผู้ใช้บัณฑิตจากระบบอุดมศึกษาไทย	๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๙
๓	ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน	นายกสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี/มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ/ผู้ก่อตั้งอธิการบดีและนายกสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่ง	๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙

ที่	ผู้ทรงคุณวุฒิ	ตำแหน่ง	ความเกี่ยวข้องกับระบบ ม.ในกำกับฯ	วันที่สัมภาษณ์
๔	ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช	อดีตนายกสภามหาวิทยาลัยมหิดล	อดีตนายกสภามหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ	๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙
๕	ศ.ดร.พจน์ สะเพียรชัย	ที่ปรึกษาอธิการบดี มหาวิทยาลัยกรุงเทพ	ผู้ทรงคุณวุฒิในวงการ อุดมศึกษา นายกสภาฯ และ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐหลายแห่ง	๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙
๖	ศ.ดร.ประสาท สืบค้า	อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี	อธิการบดีมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ	๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙
๗	รศ.คุณหญิง สุมณฑา พรหมบุญ	ประธานกรรมการการอุดมศึกษา	ประธานองค์กรกำกับดูแล มหาวิทยาลัย/อดีตนายกสภา และอธิการบดีมหาวิทยาลัยรัฐ	๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙
๘	ศ.ดร.อมรวิชช์ นาครทรรพ	อาจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	บุคลากรและผู้บริหาร มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ/ นักวิจัยด้านระบบและนโยบาย อุดมศึกษาไทย	๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

ที่	ผู้ทรงคุณวุฒิ	ตำแหน่ง	ความเกี่ยวข้องกับระบบ ม.ในกำกับฯ	วันที่สัมภาษณ์
๙	ศ.ดร.นพ.พงษ์รักษ์ ศรีบัณฑิตมงคล	รองอธิการบดีฝ่ายแผนงาน บริหารการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙
๑๐	รศ.ดร.สมเกียรติ สายธนู	อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง	อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยทักษิณ)	๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙
๑๑	รศ.ดร.สรนิต ศิลธรรม	ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	อดีตผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยมหิดล)	๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙
๑๒	ผศ.ชัยชาญ ถาวรเวช	อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร	อดีตผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐
๑๓	รศ.ดร.ศิโรจน์ ผลพันธิน	อธิการบดีมหาวิทยาลัยสวนดุสิต	อธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ดร.กมล รอดคล้าย	เลขาธิการสภาการศึกษา
ดร.ชัยยศ อิ่มสุวรรณ์	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
นางเรืองรัตน์ วงศ์ปราโมทย์	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา

คณะผู้พิจารณารายงาน

ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน
ดร.สุเมธ แย้มนุ่น
ดร.อุทัย ดุลยเกษม
นายสมนึก พิมลเสถียร

คณะผู้วิจัย

ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร	ที่ปรึกษาโครงการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันติ เจริญพรพัฒนา	หัวหน้าโครงการ
ดร.วรรณา เต็มสิริพจน์	นักวิจัยอาวุโส
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศศิธร สุวรรณเทพ	นักวิจัยอาวุโส
นางสาวชมพูนุท สวนกระต่าย	นักวิจัย

บรรณาธิการและจัดทำรูปเล่ม

นางรัชนี พึ่งพาณิชย์กุล
นางสาวสอาดลักษม์ จงคล้ายกลาง
นางสาวสายรุ้ง แสงแจ้ง

ผู้รับผิดชอบโครงการ

นางรัชนี พึ่งพาณิชย์กุล	ผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผนการศึกษามหภาค
นางสาวสอาดลักษม์ จงคล้ายกลาง	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
นางสาวสายรุ้ง แสงแจ้ง	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
นางสาวชลาลัย ทรัพย์สัมพันธ์	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นางสาวตวงดาว ศิลาอาศน์	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นางสาวพรรณงาม ธีระพงศ์	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ
นายวิทยาศาสตร์ ดลประสิทธิ์	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ
นางสาวจอมหทยาสนิท พงษ์เสฐียร	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

หน่วยงานรับผิดชอบ

กลุ่มนโยบายและแผนการศึกษามหภาค
สำนักนโยบายและแผนการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา