

ชื่อผลงานวิจัย (ไทย)

ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ชื่อผลงานวิจัย (อังกฤษ)

-

ชื่อนักวิจัย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ปีที่ผลงานวิจัยเสร็จ

2560

ประเภทของงานวิจัย

นโยบายการศึกษา

บทคัดย่อ

แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการและประสิทธิภาพนั้นเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งผู้บริหารและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้ยื่นหลักการต่อจอมพลถนอมกิตติขจร นายกรัฐมนตรี แต่ก็มิได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรม

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

ในปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวนทั้งสิ้น ๒๔ แห่ง โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

- ๑) มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง จำนวน ๗ แห่ง
- ๒) มหาวิทยาลัยที่แปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเดิมเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน ๑๕ แห่ง
- ๓) มหาวิทยาลัยสงฆ์ที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นไปตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ

โดยนัยดังกล่าวจึงเกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อทำให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อที่จะดำเนินการกิจอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับ ดูแลและตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเห็นควรให้จัดทำโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อวิเคราะห์ข้อดี ข้อจำกัดและอุปสรรค รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้สามารถร่วมขับเคลื่อนระบบการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนต่อไป

📖 คำสำคัญ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ , การพัฒนาระบบอุดมศึกษา , การจัดการบุคคล , การจัดการงบประมาณและทรัพย์สิน , การจัดการโครงสร้างองค์กร

📖 ความเป็นมา/หลักการและเหตุผล

แนวคิดและความพยายามที่จะทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐในระบอบราชการปรับไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 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 ใดๆก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว กระแสความคิดเห็นจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วย จึงทำให้เรื่องนี้ชะงักไป ต่อมาในช่วงของนโยบายการพัฒนาความเป็นอิสระให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้ริเริ่มการจัดทำโครงการแผนอุดมศึกษาระยะยาว ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๓ - ๒๕๔๗) ซึ่งเป็นแผนอุดมศึกษาระยะยาวฉบับแรก) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้เสนอแนะต่อรัฐบาลว่า “รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีกับรัฐ โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ต่อมา คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา : สกอ.) ที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง” ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และในปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสิ้น ๒๔ แห่ง (นับถึงสิ้นสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๙) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้สามารถร่วมขับเคลื่อนระบบการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืน ต่อไป

📖 วัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยมีดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานและบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าและการบรรลุ

เป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2. เพื่อวิเคราะห์ข้อดี และอุปสรรคของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐเดิมแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” มีขอบเขตการดำเนินงานดังต่อไปนี้

- ๑) ผลกระทบจากการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย (Autonomy, Accountability & Good governance) คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่ผู้เรียนได้รับ
- ๒) ความรับผิดชอบและระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
- ๓) ข้อดี – อุปสรรคของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐเดิม และแนวทางการขจัดข้อจำกัดและผลเสียที่เกิดขึ้น
- ๔) แนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
- ๕) แนวทางที่รัฐจะกำกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ
- ๖) ศึกษาข้อมูลจากมหาวิทยาลัยที่เป็นแบบอย่างที่ดี

ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

๑. นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ

- ๑.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)
- ๑.๒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)
- ๑.๓ กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙)
- ๑.๔ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙
- ๑.๕ กรอบการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๑)

๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

- ๒.๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒
- ๒.๒ พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐
- ๒.๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
- ๒.๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

๓. แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทย

การเคลื่อนไหวเพื่อให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับแนวทางและแนวคิดดังกล่าวในหลากหลายประเด็น ตั้งแต่ความไม่เชื่อมั่นในรูปแบบ การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐที่หวังเกรงว่ารัฐ

จะทำให้การสนับสนุนน้อยลงหรืออาจไม่ให้การสนับสนุน เน้นการพึ่งพาตนเอง อีกทั้งยังส่งผลต่อภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นเนื่องจากการจ่ายค่าตอบแทนต่อบุคลากร มีแนวโน้มให้นักศึกษาและผู้ปกครองต้องแบกรับภาระในการจ่าย ค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงขึ้น รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคลโดยตรงก็คือ สถานภาพความมั่นคงในการทำงาน เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะต้องมีการประเมินผลงาน ซึ่งเป็นข้อกังวลถึงความยุติธรรมของการประเมินที่จะมีผลกระทบต่อสภาพงานและการทำงานของพนักงาน อีกประเด็นก็คือ เรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ หากมีฐานะเป็น “พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” จะได้รับสิทธิประโยชน์เท่ากับการเป็น “ข้าราชการ” หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงในอาชีพ ค่ารักษาพยาบาล และอื่นๆ

๔. หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

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

๕. การวิเคราะห์รูปแบบหน่วยงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๖. งานวิจัยและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

วิธีการวิจัย

๑. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสาร งานวิจัย นโยบายแผนการพัฒนาอุดมศึกษา และข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ แนวโน้ม โอกาสและผลกระทบของการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๒. ศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ แผนการพัฒนาอุดมศึกษา เอกสาร งานวิจัย นโยบาย และข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการดำเนินงานและบริหารจัดการที่ทำให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๓. ศึกษา วิเคราะห์ ข้อดี ข้อดีของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐเดิมแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๔. สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๕. ประชุมสนทนากลุ่ม (Focused group discussion) กับผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๖. ยกร่างรายงานแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๗. ประชุมเพื่อพิจารณา (ร่าง) แนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๘. ปรับแก้ (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์ ตามข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ
๙. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

ผลการวิจัย

ในมุมมองของมหาวิทยาลัย การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีทั้งข้อดีและอุปสรรค ในส่วนของข้อดีการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการองค์กรมากขึ้น การมีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดลักษณะสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ ๑) การมีเสรีภาพทางวิชาการ ๒) การมีความเป็นเลิศทางวิชาการ และ ๓) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะช่วยให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ของตนในฐานะมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๓ ประการ เมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ได้แก่

๑) การจัดการบุคคล ระบบบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วม มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส เป็นระบบให้คุณค่าสำหรับผู้ทำดีมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องจัดให้มีกลไกให้ความเป็นธรรมต่าง ๆ ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ที่ขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

๒) การจัดการงบประมาณและทรัพย์สิน รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grant) ให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้มหาวิทยาลัยสามารถทำการกู้ยืมเงิน และ/หรือลงทุนในสินทรัพย์ต่าง ๆ ได้เพื่อประโยชน์ของการดำเนินกิจการตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย

๓) การจัดการโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนงานภายใน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถปรับโครงสร้างองค์กรภายในของตนให้เหมาะสมกับความต้องการในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

สำหรับอุปสรรคของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีดังต่อไปนี้

๑) ความไม่เข้าใจของสังคมต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีจำนวนมากที่ยังคิดว่าการแปรสภาพของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นลักษณะเดียวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) จะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นเอกชน และรัฐจะไม่อุดหนุน ทำให้มหาวิทยาลัยต้องเก็บค่าเล่าเรียน และค่าบริการอื่น ๆ แพงขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วตรรกดังกล่าวไม่ถูกต้อง การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิใช่การแปรรูปแบบ Privatization ทั้งนี้ รัฐยังคงสนับสนุนทรัพยากรให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระดับเดิมหรือใกล้เคียงระดับเดิม เพียงแต่ให้อิสระกับมหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการมากขึ้น

๒) การปรับเปลี่ยนตนเองของบุคลากร บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสถานะเป็น “พนักงาน” มิได้เป็นข้าราชการ ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นต่อบุคลากรมี ๒ ประการ คือ ๑) สวัสดิการที่พนักงานได้รับอาจแตกต่างจากสวัสดิการของข้าราชการ ๒) บุคลากรจะต้องได้รับการประเมินผลงานอย่างเข้มข้นขึ้น และต่อเนื่องไปถึงเรื่องการมีสัญญาจ้างที่จำกัดระยะเวลา

๓) ปัญหาธรรมาภิบาล การที่มหาวิทยาลัยมีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการ เหมือนการให้อำนาจและสิทธิในการจัดการตนเอง ซึ่งหากการบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลและมีระบบการตรวจสอบที่ดี ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น แต่หากมหาวิทยาลัยมิได้บริหารจัดการอย่างมีหลักธรรมาภิบาลแล้ว การให้อิสระในการบริหารจัดการ การตัดสินใจก็เสมือนการให้อำนาจและสิทธิไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง

อภิปรายผล

การตอบโจทย์การศึกษาวิจัย

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 ในเชิงการปฏิบัติการและการเป็นหลักคำประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในระยะยาว

๔. สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารต้องเข้าใจและสามารถใช้ประโยชน์จากสถานะการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในการพัฒนาองค์กรจึงจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

๕. รัฐบาลควรผลักดันนโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมมีโอกาสได้ใช้ศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่

๒. สภาพการดำเนินงานจริงที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ที่ถูกต้องของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ข้อสรุปจากการศึกษา

๑. มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ทั้งที่แปรสภาพ และที่เกิดขึ้นเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับฯ) ที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จจากสถานะการเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับฯ

๒. ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวังไว้คือ “การมีธรรมาภิบาล” ในการจัดการองค์กร

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

๓. รัฐบาลควรมีแนวทางในการผลักดันการพัฒนา “ระบบ” มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างไร

รัฐบาลควรสนับสนุนนโยบาย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไปอย่างเต็มที่ บนฐานคิดต่อไปนี้

๑. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเกิดประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัยมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง และมีทิศทางพัฒนาที่ถูกต้องและชัดเจน

๒. ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมี (สำคัญมากกว่าธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยรัฐเดิม)

ข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์

๑. กำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับการกำกับดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๒. เร่งปรับกลไกการกำกับดูแลจากภายนอก
๓. ปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน
๔. ปรับการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาเป็นการจัดสรรงบประมาณผ่านด้านอุปสงค์
๕. การสื่อสารและสร้างความเข้าใจเรื่องหลักการบริหารหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อสาธารณะ
๖. การรายงานผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
๗. หน่วยงานกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๘. ระบบมหาวิทยาลัยที่เลี้ยง

www.thaiedresearch.org