บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มหาวิทยาลัยของประเทศไทยในปีการศึกษา 2544 ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 24 แห่ง มหาวิทยาลัยเอกชน 51 แห่ง มหาวิทยาลัยของรัฐมีระบบบริหารทั้งแบบราชการและที่มิใช่ส่วนราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการ เรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีระบบบริหารแบบกึ่งเอกชน รัฐกำกับดูแลด้านมาตรฐาน ส่วนมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นเจ้าของคือเอกชนบริหารโดยเอกชน กำกับมาตรฐานโดยรัฐ

ในปีการศึกษา 2541 มหาวิทยาลัยทุกแห่งมีนักศึกษาทั้งหมดจำนวน 1,033,325 คน และในปีการศึกษา 2544 มีจำนวน 1,179,569 คน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.77 ต่อปี (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2544) การเพิ่มจำนวนนักศึกษาดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าประชากรของรัฐได้มีโอกาสศึกษาต่อเพิ่มขึ้น และส่งผลให้เป้าหมายการผลิตบัณฑิตสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในปีการศึกษา 2543 มีผู้สำเร็จการศึกษาจำนวน 140,812 คน และในอนาคตจะเพิ่มมากขึ้น จึงนับได้ว่านอกเหนือไปจากภารกิจด้านการวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมแล้ว บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในด้านการผลิตกำลังคนระดับสูงของประเทศจึงมีความสำคัญมากขึ้น

นโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 มีดังนี้

1. ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการอย่างมีอิสระในด้านงบประมาณและการบริหารการจัดการ โดยอาจดำเนินการเฉพาะส่วนงานที่มีความพร้อมก่อนได้

2. กระจายโอกาสการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ให้มีความเชื่อมโยงกันคือ ระบบวิทยาลัยชุมชน ซึ่งเน้นการผลิตบุคลากรโดยใช้เวลาระยะสั้น หรือตอบสนองความต้องการของชุมชนและกำลังคนระดับกลางเป็นหลัก ระบบมหาวิทยาลัยที่เน้นการผลิตกำลังคนระดับปริญญาตรีและบริการทางวิชาการแก่สังคมเป็นหลัก และระบบมหาวิทยาลัย ซึ่งเน้นการเรียนการสอนในระดับบัณฑิตศึกษา และการวิจัยชั้นสูงเป็นหลัก

3. กระจายโอกาสทางด้านอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ มหาวิทยาลัยในอดีตพยายามที่จะพัฒนารูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยให้มีความคล่องตัว เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตอบสนองความต้องการของสังคมและพัฒนาองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ นำไปสู่ความเป็นเลิศในศาสตร์นั้นๆ แนวทางหนึ่งก็คือ การพัฒนามหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินงานศึกษา วิเคราะห์วิจัย ติดตามประเมินผลเกี่ยวกับสถานภาพและปัญหาของการจัดการศึกษาหลังมัธยมศึกษาของไทย เมื่อปี พ.ศ.2538 พบว่า จุดวิกฤติของการศึกษาหลังมัธยมศึกษามีอยู่หลายประการ ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ ปัญหาของการขาดเอกภาพเชิงนโยบายและมาตรฐาน อันเกิดจากการจัดการศึกษาหลังมัธยมศึกษาไทยอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานและต่างสังกัด การดำเนินงาน มีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงานกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเชิงการบริหารภายในสถาบันอุดมศึกษาทั้งที่เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การบริหารวิชาการและการบริหารบุคลากร ดังนั้นควรมีการปรับรื้อระบบบริหารภายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งต้องการความเป็นอิสระและคล่องตัว สามารถปรับเปลี่ยนและพัฒนาได้อย่างรวดเร็วทันกับความก้าวหน้าทางวิชาการของโลก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540)

ความไม่คล่องตัวของมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการ ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถเจริญก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็วกว่านี้ ดังนั้นจึงสมควรปรับปรุงระบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยในระบบราชการดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ซึ่งเดิมมีฐานะเป็นกรมมาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระด้วยการบริหารตนเอง

2. มีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารเงินและงบประมาณ การบริหารงานด้านพัสดุ และงานด้านวิชาการได้เอง และคล่องตัวในการปรับแก้ไขได้ทันกับความต้องการ ความจำเป็น และสถานการณ์ต่าง ๆ

3. มหาวิทยาลัยยังเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ให้การสนับสนุนงบประมาณในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป โดยเสนองบประมาณผ่านทบวงมหาวิทยาลัย ถ้ามหาวิทยาลัย

สามารถหาเงินได้จากแหล่งอื่น ๆ ก็จะสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการขึ้นได้ หรือจัดสรรเป็นทุนการศึกษาพัฒนาอาจารย์ให้เข้มแข็ง

4. การบริหารวิชาการและหลักสูตร สภามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดและอนุมัติได้

5. การจัดรูปแบบองค์กรบริหารภายใน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติให้จัดตั้งได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยจะต้องดูความสามารถในการบริหาร ประหยัดค่าใช้จ่าย ต้นทุนพึ่งตนเองได้ หน่วยงานใดหมดความจำเป็นก็อาจจะยุบรวมหรือปรับระบบการทำงานได้รวดเร็วกว่าระบบราชการปกติ

6. ในด้านสวัสดิการนั้น มหาวิทยาลัยสามารถออกเป็นกฎ ระเบียบ เพื่อให้สวัสดิการคุ้มครองบุคลากรของมหาวิทยาลัยได้ โดยจะต้องจัดระบบสวัสดิการที่ไม่ต่ำกว่าภาคราชการให้กับ ข้าราชการ เช่น เงินทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตร เงินบำเหน็จ เป็นต้น

ผลที่คาดหวังจากการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คาดว่าจะส่งผลในเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541)

1. พัฒนาองค์กรและระบบงานที่เหมาะสมกับธรรมชาติของมหาวิทยาลัย
2. ลดระเบียบข้อบังคับที่ผูกมัดกับระบบมหาวิทยาลัยลงไป ทำให้เกิดความคล่องตัว
3. ลดเวลา ขั้นตอนการทำงาน
4. ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
5. การบริหารที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดคุณภาพ และช่วยให้ภารกิจทุกด้านบรรลุผลเลิศ โดยเฉพาะความเป็นเลิศทางวิชาการ
6. สามารถก้าวไปสู่ระดับมาตรฐานสากล และแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ

กระแสความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสังคมโลก ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับการแข่งขัน เผชิญกับภาวะคุกคาม และต้องมีกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและที่จะเข้ามาปะทะใน รูปแบบต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการแข่งขันในด้านคุณภาพการเรียนการสอน การแข่งขันในลักษณะธุรกิจการศึกษาข้ามชาติ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เรียนอย่างกว้างขวางและสะดวกทุกโอกาส

ขณะเดียวกันในปี พ.ศ.2540 ก็ได้มีการจัดอันดับมหาวิทยาลัยในระดับภูมิภาคของ Asia-week โดยการศึกษาข้อมูลเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย แล้วมีการเผยแพร่ผลการวิเคราะห์ข้อมูลต่อสาธารณะทั่วโลก ตัวบ่งชี้การจัดอันดับคุณภาพมหาวิทยาลัย มี 5 องค์ประกอบ ได้แก่

1. ความมีชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย
2. ความเข้มงวดในการคัดเลือกนักศึกษา
3. คุณวุฒิประสบการณ์ของอาจารย์
4. ผลผลิตด้านวิจัยและวิชาการ
5. ทรัพยากรด้านการเงิน

ผลการประเมินในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา และที่จะมีในระยะต่อ ๆ ไป ทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศเห็นความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง และผู้บริหารการศึกษาของประเทศไทยได้ตระหนักในผลการประเมินที่เกิดขึ้น ทั้งในแง่ของความพยายามที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยให้ติดอันดับที่ดี ๆ เพื่อชื่อเสียง การยอมรับคุณภาพมาตรฐานในระดับนานาชาติ มหาวิทยาลัยของไทยหลายแห่งพยายามปรับปรุงการบริหารงาน การบริหารวิชาการ และองค์ประกอบอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ เพื่อเพิ่มความสามารถและศักดิ์ศรีของตนเองอย่างทัดเทียมกับนานาประเทศ

ในช่วงระยะปี พ.ศ.2533–2541 ประเทศไทยได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นรวม 6 มหาวิทยาลัย ได้แก่

1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จัดตั้งในปี พ.ศ.2533
2. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จัดตั้งในปี พ.ศ.2535
3. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จัดตั้งในปี พ.ศ.2541
4. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จัดตั้งในปี พ.ศ.2541
5. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย จัดตั้งในปี พ.ศ.2540
6. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย จัดตั้งในปี พ.ศ.2540

มหาวิทยาลัยลำดับที่ 1-4 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย ส่วนลำดับที่ 5-6 เป็นมหาวิทยาลัยที่จัดการศึกษาหลักสูตรทางด้านพุทธศาสนา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ

หอสมุดกลาง ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งจะปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ.2545 โดยมุ่งหวังว่า เมื่อมหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) แล้วจะสามารถปฏิบัติภารกิจที่นำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมได้อย่างต่อเนื่อง (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2542)

ตามสาระในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย ทั้ง 4 แห่งนั้น มีการกำหนดบทบาทเกี่ยวกับการกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยไว้ดังนี้

1. **มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี**

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 หมวด 4 ว่าด้วยการกำกับและควบคุม มีการกำหนดไว้ใน 2 มาตรา คือ มาตรา 39 และมาตรา 40 ดังนี้

มาตรา 39 ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 40 บรรดาเรื่องที่มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี ตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

2. **มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์**

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 หมวด 4 ว่าด้วย การกำกับและดูแล มีการกำหนดไว้ใน 2 มาตรา คือ มาตรา 39 และมาตรา 40 มีสาระเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ทุกประการ

3. **มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง**

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ.2541 มีการกำหนดเรื่องการกำกับและดูแลไว้ในหมวด 4 รวม 2 มาตราคือ มาตรา 43 และมาตรา 44 ดังนี้

มาตรา 43 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

มาตรา 44 บรรดาเรื่องที่มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

4. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.2541 มีการกำหนดว่าด้วย การกำกับและดูแลมหาวิทยาลัยไว้ในมาตรา 4 รวม 2 มาตรา คือ มาตรา 46 และมาตรา 47 ดังนี้

มาตรา 46 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

มาตรา 47 บรรดาเรื่องที่มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี ตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

จากสาระบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้ง 4 มหาวิทยาลัยข้างต้น พอสรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับและดูแล หรือการกำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่ การสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ริเริ่ม ปรับแปลง ถ่ายทอดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

จากการที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มิใช่ส่วนราชการ แต่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐขึ้นแล้วหลายแห่ง ปรากฏว่าระบบมหาวิทยาลัยที่มิใช่ส่วนราชการ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการตามภารกิจได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งด้านวิชาการ การบริหารบุคลากร การเงินและงบประมาณ รวมทั้งการบริหารทรัพย์สินอื่น ๆ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลได้ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการแต่เดิม ให้ปรับเปลี่ยนสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพและคล่องตัวมากขึ้นภายในปี พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2542 ได้กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาไว้ชัดเจนในมาตรา 36 ว่าให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทาง (ตามมาตรา 21) ให้สถานศึกษาดังกล่าว ดำเนินการได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

จากกระแสสังคมโลกในยุคสังคมเทคโนโลยีสารสนเทศ และทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศต่าง ๆ ได้สะท้อนแนวคิดในการพัฒนาการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น และมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งรัฐยังต้องรับภาระในการอุดหนุนงบประมาณส่วนหนึ่งให้เป็นประจำ โดยมีระบบการกำกับดูแลว่าคุ้มค่ากับเงินภาษีของประชาชน มหาวิทยาลัยได้ดำเนินกิจกรรมบรรลุผลตามนโยบายของรัฐเพียงใด โดยเฉพาะการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพตามความต้องการของสังคม

ในสภาพปัจจุบันยังมีมหาวิทยาลัยที่ยังอยู่ในระบบราชการอีก 20 มหาวิทยาลัย และจะเริ่มทยอยออกไปสู่ระบบการบริหารในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในปี พ.ศ.2545 การออกจากระบบราชการไปสู่การบริหารจัดการในลักษณะใหม่ซึ่งมิใช่ส่วนราชการจึงเป็นภารกิจของทบวงมหาวิทยาลัยที่จะต้องวางแนวทางในการกำกับดูแลไว้เป็นการล่วงหน้า และเหมาะสมกับสถานการณ์ในการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ความคิดของคนในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยและคนในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะต้องใกล้ชิดกับนักศึกษา ต้องบริหารงานด้านวิชาการและดำเนินภารกิจให้บรรลุเป้าหมายและมีคุณค่ายิ่ง

จากแนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่มุ่งกระจายการศึกษาทุกระดับไปยังประชาชนให้ได้รับโอกาส มีคุณภาพและต่อเนื่องตลอดชีวิตนั้น จะต้องมีระบบการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมประโยชน์ของชุมชน ท้องถิ่น และมีการจัดการศึกษาที่หลากหลาย รูปแบบ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในอนาคตจึงต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ตอบสนองเจตนารมณ์ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งวิธีการกำกับดูแลนั้นจะต้องมีระบบและกลไกที่ชัดเจนทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและระดับทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีคุณภาพที่ดี มีประสิทธิภาพ และมีการบริหารจัดการที่ดีตามนโยบายการจัดการ ศึกษาของประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าวิจัย การพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ และกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศกับประเทศไทย

2. พัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับประเทศไทย

คำถามเพื่อการวิจัย

จากสภาพข้อเท็จจริงของการมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนับเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรก ที่มีการบริหารจัดการในลักษณะดังกล่าว และต่อมาได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีระบบการบริหารจัดการเช่นเดียวกัน คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งในระยะยาวจะมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพิ่มขึ้น

ระบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งรับผิดชอบการศึกษาของประเทศโดยภาพรวม และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งรับผิดชอบกำกับดูแลงานด้านอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งหมดทุกประเภท จะต้องเพิ่มบทบาทในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อดูผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบายการอุดมศึกษาของประเทศ ประสิทธิภาพของการบริหาร คุณภาพของการจัดการศึกษาในแต่ละสถาบันและภาพรวมของประเทศ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีประเด็นคำถามเพื่อการวิจัยในเรื่องนี้ไว้ดังต่อไปนี้

1. สภาพปัจจุบันของการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทยเป็นอย่างไร
2. วิธีการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศเป็นอย่างไร
3. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของประเทศไทย และต่างประเทศมีกระบวนการเหมือนกันหรือแตกต่างกันในสาระสำคัญอะไรบ้าง
4. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด
5. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทยที่ดีและเหมาะสม ควรเป็นอย่างไร
6. ตัวบ่งชี้เพื่อใช้ในการพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรมีอะไรบ้าง

ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2542 ในด้านการปรับระบบบริหารและโครงสร้างการบริหารการศึกษานั้น กำหนดให้มีการจัดตั้งกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ขึ้นโดยการยุบรวมกระทรวงศึกษาธิการทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ภายในระยะเวลา 3 ปี

ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นโดยให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายแผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ รวมทั้งสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน จะต้องเปลี่ยนสภาพตามกฎหมายภายในปี พ.ศ.2545 การวิจัยครั้งนี้จึงมีขอบเขตดังนี้

1. การวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เนื่องจากประเทศไทยได้มีการพัฒนารูปแบบและกลไกในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศที่ใช้ศึกษาเปรียบเทียบในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกประเทศที่มีการดำเนินการในเรื่องของรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย จำนวน 4 ประเทศ อันได้แก่ มหาวิทยาลัยในประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา

3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องนั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล 3 หน่วยงาน คือ

3.1 ทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 4 แห่ง ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีหน้าที่กำกับ ดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

3.2 สำนักงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้กำหนดให้สำนักงบประมาณทำหน้าที่วิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น เพื่อให้มีการใช้เงินงบประมาณดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด

3.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจการใช้งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เพื่อดูความถูกต้องเหมาะสมในการใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้นอกงบประมาณ การตรวจการใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าไปตรวจตามระเบียบหรือข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยแห่งนั้นได้บัญญัติไว้ใช้ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากระบบราชการ แล้วรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและ

รัฐสภาเพื่อทราบ และพิจารณาในแต่ละปีงบประมาณเมื่อสิ้นปีทางบัญชี ว่ามีการใช้งบประมาณแผ่นดินถูกต้องเหมาะสมเพียงใด หรือมีข้อท้วงให้การปฏิบัติได้ถูกต้องในเรื่องใดบ้าง

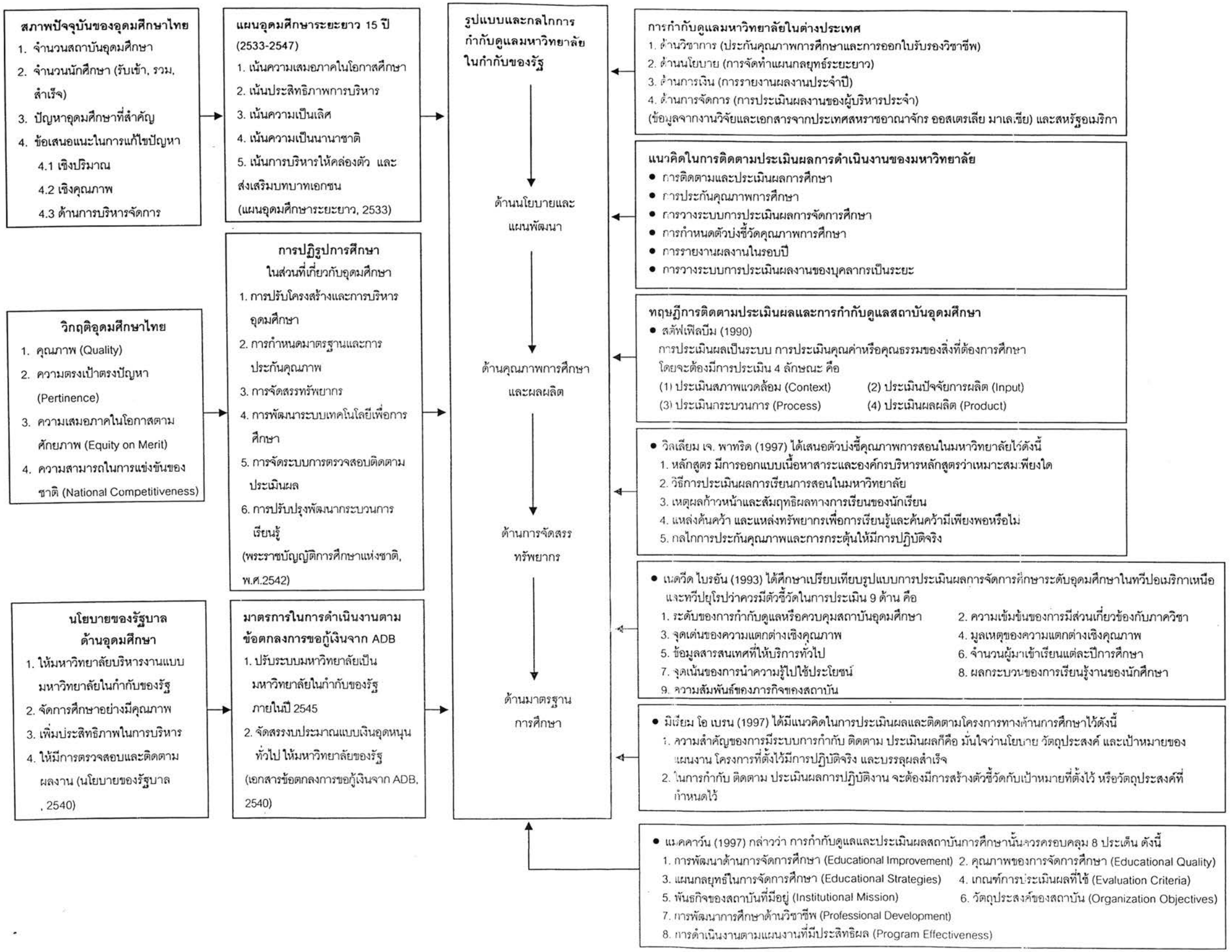
กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยมีแนวคิดในการดำเนินการวิจัย โดยอาศัยแนวคิด และทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. วิเคราะห์สภาพปัจจุบันของอุดมศึกษาไทย
2. ศึกษานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. ศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้ง 4 มหาวิทยาลัย
4. ศึกษาเงื่อนไขการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
5. วิเคราะห์นโยบายการพัฒนาอุดมศึกษาในแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ของทบวงมหาวิทยาลัย (2533 - 2547)
6. วิเคราะห์แนวคิดในการปฏิรูปอุดมศึกษา
7. ศึกษาแนวคิดในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย จากประเทศที่เลือกศึกษาเป็นตัวอย่าง ได้แก่ มหาวิทยาลัยในประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา
8. ศึกษารูปแบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย จากทฤษฎี และผลการวิจัยของนักวิจัย
9. สัมภาษณ์ความคิดเห็นผู้บริหารมหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่องรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
10. นำเสนอรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และนำไปสอบถามความคิดเห็นในการยอมรับกับกลุ่มตัวอย่าง 2 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
11. ศึกษาและสร้างตัวบ่งชี้การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
12. สร้างรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
13. ปรับปรุงแก้ไขรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่พัฒนาขึ้นใหม่หลังจากนำไปทดลองใช้
14. ได้รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากกรอบแนวคิดในการวิจัยทั้ง 14 ข้อข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ ดังแผนภูมิที่ 1 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย เรื่องรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



ทบทวนรายละเอียดทฤษฎี

รายละเอียดจากกรอบแนวคิด รูปแบบ ทฤษฎี นโยบาย ในเรื่องการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้วิจัยขอสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 36 ได้กำหนดไว้ว่า ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชาารหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทาง ตามมาตรา 21 ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

2. นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันได้เน้นให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ พัฒนาระบบการบริหารไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายในปี พ.ศ.2545 เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ยังมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ความยึดโยงกับรัฐบาลยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านนโยบาย การงบประมาณและการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน แต่ความคล่องตัวและอิสระ จะมีมากกว่าการเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งจะเป็นผลดีและช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. แนวคิดในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมีปรากฏ ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อยู่แล้ว เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาลในภารกิจต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ที่สำคัญคือ

3.1 การดำเนินงานด้านการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาต่าง ๆ

3.2 การดำเนินงานด้านการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้

3.3 การให้บริการทางวิชาการแก่สังคมอย่างต่อเนื่อง

3.4 การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

การกำกับดูแลจึงเน้นการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยมหาวิทยาลัย จ ะต้องมีรูปแบบและกลไกการบริหารงานภายในชัดเจน และเป็นรูปแบบที่ปฏิบัติได้ ซึ่งสอดคล้องกับหน่วยงานของรัฐที่ร่วมกันรับผิดชอบ ทั้งทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงได้กำหนดการกำกับดูแลไว้ 4 ด้าน คือ

1. มีการดำเนินงานตามนโยบายและเป้าหมายตามแผนพัฒนาหรือไม่
2. การบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพเพียงใด
3. คุณภาพของการผลิตบัณฑิตเป็นอย่างไร
4. ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมีมากน้อยเพียงใด

ในด้านแนวคิด ทฤษฎีการกำกับดูแล การติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศที่ได้เลือกศึกษาเป็นกลุ่มตัวอย่าง คือ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา พบว่า การกำกับดูแลนั้นจะเน้นระบบการติดตามผลงานเป็นรายปีจากข้อมูลแต่ละมหาวิทยาลัย โดยใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณเป็นตัวกำกับ และสิ่งจูงใจให้พัฒนางานเพื่อการแข่งขัน โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยรับผิดชอบกลางแทนรัฐบาล ซึ่งองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะต้องเข้มแข็งและมีนักวิชาการเป็นที่ยอมรับจากหลาย ๆ สาขา ดังนี้

สตัฟเฟิลบิม (Stufflebeam, 1990) ได้กล่าวว่า การประเมินผลเป็นระบบการประเมินคุณค่าหรือคุณธรรมของสิ่งที่ต้องการศึกษา (Evaluation is the Systematic Assessment of the worth or merit of some objects)

มิเรียม โอ เบรน (Brien, 1997) ได้มีแนวคิดในการประเมินผลและติดตามโครงการทางด้านการศึกษาไว้ดังนี้

1. ความสำคัญของการมีระบบการติดตามประเมินผลก็คือ มั่นใจว่านโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนงาน/โครงการที่ตั้งไว้อยู่บนฐานของการปฏิบัติได้จริง และบรรลุผลสำเร็จ

2. ในการติดตามประเมินผลจะต้องสร้าง หรือกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานจริงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ดังแผนภูมิที่ 2

3. สาระสำคัญของการติดตามประเมินผลโครงการนั้น ควรจะมีประเด็นดังต่อไปนี้

3.1 ความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระ (Validity of Program Content)

3.2 ผลการดำเนินงานและส่วนที่ได้ปฏิบัติจริง (Usability and Practicality of the Program)

3.3 พิจารณาประเมินจากความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ (Appropriateness of the Program)

3.4 ประเมินผลกระทบขั้นสุดท้ายของการดำเนินงาน (How Lasting the Results are Likely to be)

3.5ประเมินประสิทธิภาพของแผนงาน/โครงการ (Efficiency of the Program)

3.6 ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (Staffing Issues)

3.7 ประเมินผลการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Other Relevant Matters)

นอกจากนี้ยังได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลว่า ระบบการประเมินผล (Evaluation System) ควรจะรวมกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. การกำหนดเกณฑ์การประเมินผล (Evaluative Criteria) ซึ่งจะต้องอยู่บนฐานในเรื่องของวัตถุประสงค์ ผลผลิตที่ต้องการ และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น

2. แหล่งข้อมูล (Data Sources) ควรพิจารณาเฉพาะฐานข้อมูลหลักสำคัญมาประเมิน

3. การรวบรวมข้อมูล (Data Collection Systems) ควรพิจารณากรอบข้อมูลที่จะได้จากการบริหารโครงการ/แผนงานเป็นหลัก

4. การวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ (Analysis of Information) โดยเน้นในส่วนที่ประมวลได้จากฐานข้อมูลต่าง ๆ

5. การรายงาน (Reporting) เป็นกิจกรรมขั้นสุดท้ายของการประเมินผล

แมคคาวน์ (McCown, 1997) ได้ทำการวิจัยเพื่อศึกษาความก้าวหน้าทางวิชาการของวิทยาลัยโคโคนิโน ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้จัดทำรายงานผลการติดตามประเมินผลของวิทยาลัยโคโคนิโน ว่าการทำการประเมินผลควรกำหนดขอบเขตของการประเมินผลให้ครอบคลุมสาระดังนี้

1. การพัฒนาด้านการจัดการศึกษา (Educational Improvement)
2. คุณภาพของการจัดการศึกษา (Educational Quality)
3. กลยุทธ์ในการจัดการศึกษา (Educational Strategies)
4. เกณฑ์ในการประเมินผล (Evaluation Criteria)
5. พันธกิจของสถาบัน (Institutional Mission)
6. วัตถุประสงค์ของสถาบัน (Organization Objectives)
7. การประเมินการพัฒนาด้านวิชาชีพ (Professional Development)
8. แผนงาน/โครงการที่มีประสิทธิผล (Program Effectiveness)

ไบรอัน (Brian, 1993) ได้ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการประเมินผลโครงการในการจัดอุดมศึกษาของทวีปอเมริกาเหนือและทวีปยุโรปว่า ควรมีตัวชี้วัดในการประเมินผลมหาวิทยาลัย รวม 9 ด้าน ดังนี้

1. จุดเน้นระดับของการควบคุมดูแลกิจการ (Locus of Control)
2. ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้องของภาครัฐ (Degree of Government Involvement)
3. จุดเน้นด้านเปลี่ยนแปลงคุณภาพ (Focus of Quality Variation)
4. แหล่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ (Sources of Quality Variation)
5. การรวบรวมฐานข้อมูล (Data Selection)
6. ความสนใจเอาใจใส่ต่อผู้เรียน (Intended Audiences)
7. การเน้นการนำไปใช้ประโยชน์ (Emphasis of Use)
8. ผลกระทบต่อการเรียนของนักศึกษา (Impact on Student Learning)
9. ความสัมพันธ์ของภารกิจของสถาบัน (Relationship to Institutional Mission)

วิลเลียม เจ พาทริค (1997) ได้เสนอรายงานเรื่องตัวบ่งชี้คุณภาพการสอนและการวิจัยและการปรับระบบอุดมศึกษาไว้ในการประชุมงานวิจัยสถาบันประจำปี ค.ศ.1997 ครั้งที่ 37 ที่เมือง

ออร์ลานโด ฟลอริดา สหรัฐอเมริกา ว่า การประเมินผลการจัดการเรียนการสอนและการวิจัยในมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งจะต้องกำหนดตัวบ่งชี้ในการสอนและการวิจัยไว้ด้วย เพื่อประโยชน์ของการประเมินคุณค่า ประเมินทรัพยากร และระบบการบริหารจัดการที่ได้ปฏิบัติไป โดยเฉพาะตัวบ่งชี้การจัดการเรียนการสอนนั้นควรประกอบด้วย

1. ตัวบ่งชี้ด้านหลักสูตร (Curriculum) ควรพิจารณาว่าได้มีการออกแบบหลักสูตร (Design) การดูเนื้อหาสาระ (Content) และการจัดรูปแบบองค์กรการบริหารหลักสูตร (Organization) ว่ามีความเหมาะสมเพียงใด

2. ตัวบ่งชี้ด้านการเรียนการสอน (Teaching) โดยดูว่ากระบวนการจัดการเรียนรู้ กิจกรรมเพื่อการเรียนรู้เพิ่มเติม และกระบวนการประเมินผลการเรียนในหลักสูตรของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ มีความเหมาะสมเพียงใด

3. ตัวบ่งชี้ด้านนักศึกษา (Student) โดยดูว่า มหาวิทยาลัยได้จัดสิ่งให้การสนับสนุน อำนวยความสะดวก การให้บริการแนะนำปรึกษาในระหว่างที่ศึกษา มีความเหมาะสมเพียงพอเพียงใด

4. ตัวบ่งชี้ด้านทรัพยากรการเรียนรู้ ได้แก่ ห้องสมุด อุปกรณ์เครื่องมือในการศึกษาฝึกงาน การเข้าถึงข้อมูลทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และแหล่งฝึกปฏิบัติงานในห้องปฏิบัติการทดลอง มีความเหมาะสมและเพียงพอเพียงใด

5. ระบบการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) โดยพิจารณาจากกลไกที่มีระบบการประกันคุณภาพภายในมหาวิทยาลัยว่ามีความเหมาะสมเพียงใด มีการกระตุ้นให้หน่วยงานบุคลากรของตนได้ปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่องเพียงใด เมื่อได้รับการประเมินจากหน่วยงานภายนอก

4. การกำกับดูแลมหาวิทยาลัย จะต้องมีการสร้างตัวบ่งชี้ในแต่ละด้านขึ้น เพื่อใช้ในการติดตามประเมินผลว่า ภารกิจที่ได้ทำไปนั้นมีความครอบคลุมภารกิจ และได้ผลลัพธ์ในระดับใด ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นจะต้องได้รับการยอมรับของผู้ปฏิบัติด้วย ที่สำคัญคือ

4.1 ตัวบ่งชี้ผลการเรียนของนักศึกษา

4.2 ตัวบ่งชี้ของประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ

4.3 ตัวบ่งชี้ของประสิทธิภาพของการบริหารงานทั่วไป

4.4. ตัวบ่งชี้คุณภาพของบัณฑิต

5. ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และนโยบายจากข้อข้างต้นมาพัฒนาเป็นรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อสร้างเป็นองค์ความรู้ใหม่ และนำไปประยุกต์ใช้กับงานของทบวงมหาวิทยาลัยให้ดำเนินไปด้วยความเหมาะสม ซึ่งจะมีขั้นตอนกลไกการปฏิบัติงานอยู่ 4 ระดับคือ

5.1 ขั้นตอนการดำเนินงานในระดับมหาวิทยาลัย แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

5.1.1 ให้มหาวิทยาลัยจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนระยะยาว 10-15 ปี เพื่อเป็นกรอบหรือทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยในระยะยาว และนำมาจัดทำเป็นแผนระยะปานกลางและแผนปฏิบัติ 1 ปี เพื่อดำเนินการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้เพื่อให้การกำกับดูแลชัดเจน สอดคล้องกับเวลาและกิจกรรมหลัก

5.1.2 มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ตามแบบรายงานที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยประกาศใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยนำเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามช่วงเวลาที่กำหนด

5.1.3 ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ในการกำกับดูแลสนับสนุนและประสานงานระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ทั้งในสังกัดและในกำกับ เมื่อได้รับรายงานจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว จะต้องเสนอตั้งคณะกรรมการไปตรวจเยี่ยมมหาวิทยาลัยนั้น ๆ โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ 3-5 คน ประกอบไปด้วย ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการจะไปตรวจเยี่ยมการดำเนินงานในรอบปี ตามแบบรายงานที่กำหนด แล้วรายงานผลให้คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยทราบ ซึ่งควรจะดำเนินงานให้เสร็จภายใน 1 เดือน

5.1.4 คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ในฐานะเป็นองค์คณะบุคคล ซึ่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย จะพิจารณารายงานและผลการตรวจเยี่ยมชมมหาวิทยาลัยในกำกับต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจจะมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม หรือข้อพิจารณาในประเด็นเชิงนโยบายได้

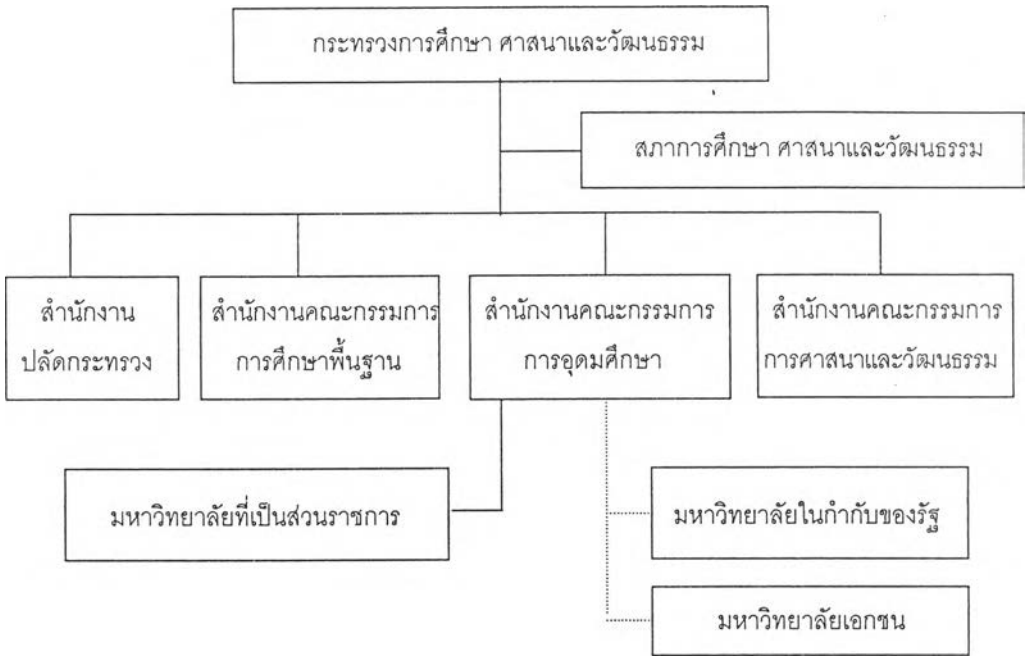
5.1.5 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อได้พิจารณารายงานจากมหาวิทยาลัยและข้อสังเกตจากคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว หากมีข้อสังเกตเชิงนโยบายที่สำคัญที่จะต้องเสนอให้มหาวิทยาลัยรับไปดำเนินการ ก็อาจทำได้และอาจเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีรับทราบและพิจารณาด้วยก็ได้

รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามที่ได้เสนอเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยขั้นตอนนี้ จะเป็นแนวทางที่ปฏิบัติได้ทั้งกระบวนการทำงานและเงื่อนไขเวลา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดโครงสร้างและการจัดองค์กรที่สำคัญไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะมี บทบาทหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษากับมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนโดยตรง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นจะมีทั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาที่

โอนย้ายมาอยู่ภายใต้ระบบบริหารเดียวกัน เช่น สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยสงฆ์ เป็นต้น ดังแผนภูมิที่ 2 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างของกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542



ดังนั้น แนวคิดในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามกฎหมาย บทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. ระดับนโยบาย ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ศาสนาและวัฒนธรรม และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งจะเน้นการกำกับดูแลระดับชาติโดยรวม ทั้งด้านนโยบายและคุณภาพการจัดการศึกษา

2. ระดับสถาบัน ได้แก่ สภาสถาบันอุดมศึกษา หรือสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลนโยบาย การพัฒนาและภารกิจต่าง ๆ ในแต่ละมหาวิทยาลัย ให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

คำจำกัดความ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้วิจัยได้ให้คำจำกัดความ เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจเบื้องต้นร่วมกันไว้ดังนี้

รูปแบบ (Model) หมายถึง การบรรยายแสดงถึงความสัมพันธ์ขององค์กรที่สำคัญ ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาล

กลไก (Mechanism) หมายถึง แนวทางหรือวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล

การกำกับดูแล (Monitoring) หมายถึง กระบวนการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้ดำเนินไปตามแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีระบบการตรวจสอบ รายงานอย่างต่อเนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลโดยตรงตามกฎหมาย

ตัวบ่งชี้ (Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดสาระสำคัญของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในการกำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินการว่าบรรลุผลตามนโยบาย เป้าหมายที่วางไว้และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous Public University) หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีระบบการบริหารงานที่มิใช่ส่วนราชการ มีระบบงานบริหารบุคคล การเงิน และวิชาการเป็นอิสระ คล่องตัว โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหาร รัฐมีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานได้

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งประเทศ ทำหน้าที่แทนทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. รัฐบาลและทบวงมหาวิทยาลัย ได้ใช้รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนพัฒนา
3. เพื่อประกอบการตัดสินใจสนับสนุนทรัพยากรของมหาวิทยาลัยของรัฐ
4. ช่วยชี้ให้สังคมและสาธารณะเห็นความโปร่งใส ในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
5. เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาซอฟท์แวร์ (Software) สำหรับใช้ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป