

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศกับประเทศไทย พัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงพรรณนา และการวิจัยเอกสาร เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม วิธีการวิจัยได้ดำเนินการ 7 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ขั้นตอนที่สอง วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ และกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศกับประเทศไทย ขั้นตอนที่สาม วิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับเรื่องรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ขั้นตอนที่สี่ สร้างตัวบ่งชี้เพื่อใช้ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ขั้นตอนที่ห้า สร้างรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ขั้นตอนที่หก นำเสนอและนำรูปแบบ กลไกและตัวบ่งชี้การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไปทดสอบความคิดเห็นกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยกลุ่มตัวอย่าง ขั้นตอนที่เจ็ด ปรับปรุงและพัฒนารูปแบบกลไกและตัวบ่งชี้การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สรุปผลการวิจัย

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบบริหารที่ไม่ใช่เป็นส่วนราชการ เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป มีสภาพมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย มีระบบการบริหารงานบุคคล การเงิน ทรัพย์สินและงานวิชาการที่เป็นอิสระ คล่องตัว รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลการบริหารงานได้ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ โดยให้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ.2544 มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวม 4 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 3 มหาวิทยาลัยแรกจัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในปี พ.ศ. 2533 2535 2541 ตามลำดับ ส่วนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2541 โดยการพัฒนาจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีสภาพเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นส่วนราชการ เช่นเดียวกันกับ 3 มหาวิทยาลัยแรก

ในด้านการเรียนการสอนและการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานวิชาการ มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานให้สอดคล้องกับภารกิจมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยสามารถวางระเบียบข้อบังคับการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการวางนโยบายด้านการจัดการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การเงินและทรัพย์สิน

ในแต่ละมหาวิทยาลัยมีสภาวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลทางด้านวิชาการ เช่น ด้านหลักสูตร การสอน การวัดผล การอนุมัติปริญญา การให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ และเสนอแนวทางในการพัฒนางานวิจัยและวิชาการด้านต่าง ๆ ให้เจริญก้าวหน้าสอดคล้องกับภารกิจ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยให้เหมาะสม ตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง พัฒนาและการลงโทษตามข้อบังคับที่มหาวิทยาลัยได้ตราเป็นข้อบังคับใช้ ในด้านการบริหารทรัพย์สินและการเงิน ทุกมหาวิทยาลัยมีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่บริหารทรัพย์สิน งบประมาณและรายได้ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบและนโยบายของสภามหาวิทยาลัย

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะต้องมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่สิ้นปีทางบัญชีของแต่ละมหาวิทยาลัย จากนั้นสภามหาวิทยาลัยจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ตามลำดับ เรื่องที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรี มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

นโยบายของรัฐบาลในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวคิดในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งในด้านการส่งเสริม การพัฒนา การจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนภารกิจต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันวิชาการชั้นสูง มุ่งผลิตกำลังคนในสาขาวิชาต่าง ๆ ดำเนินการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยเน้นกระบวนการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้เป็นสากลและแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ รัฐบาลได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ปรับเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2545 โดยให้มีการปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณ

ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป มีการยืดหยุ่นการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้นและได้เพิ่มงบประมาณค่าใช้จ่ายเงินเดือนให้แก่พนักงานของมหาวิทยาลัย เมื่อมีการประเมินผลงานเข้าสู่ระบบบริหารใหม่ และนโยบายการพัฒนาอุดมศึกษาในแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (2533-2547) และแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงการอุดมศึกษาของประเทศให้มีความเป็นสากลมากขึ้น ทั้งในด้านบริหาร วิชาการ การระดมทรัพยากร การบริหารงานบุคคลและการพัฒนากระบวนการเรียนการสอน โดยมุ่งหวังให้การอุดมศึกษามีประสิทธิภาพมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของสังคมในประเทศและแข่งขันได้ในระดับภูมิภาค เพื่อให้เกิดความร่วมมือทางวิชาการในภูมิภาคและแข่งขันได้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว จุดเน้นของแผนอุดมศึกษาระยะยาว คือ

1. การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา (Access & Equity) โดยการขยายการศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค การจัดการสอนที่หลากหลายรูปแบบ เพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนในต่างจังหวัดได้มีโอกาสศึกษาต่อสูงขึ้น การขยายโอกาสในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาดังกล่าว ได้แก่ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ในเขตเมืองใหญ่ การขยายวิทยาเขต การใช้สื่อการสอนทางไกล เช่น วิทยุ โทรทัศน์ โดยคาดว่าจะมาตรการเหล่านี้จะเพิ่มจำนวนประชากรวัยระดับอุดมศึกษา(อายุ 18-22 ปี) จากร้อยละ 16 ในปี พ.ศ. 2533 เป็นร้อยละ 30 ในปี พ.ศ. 2547

2. การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (Efficiency) โดยมุ่งปรับระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ให้เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐบาลให้การสนับสนุนงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และให้มีการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับที่ใช้กับมหาวิทยาลัยให้ยืดหยุ่นมากขึ้น สำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น มีข้อเสนอให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ใช้ อยู่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และปรับปรุงกฎหมายที่บังคับใช้ให้คล่องตัว ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยมุ่งกระจายอำนาจเชิงวิชาการไปยังสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนรับผิดชอบมากที่สุด

3. การจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ (Excellence) โดยยึดหลักคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เพื่อผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสังคมและมุ่งพัฒนามาตรฐานให้แข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ โดยเฉพาะการพัฒนาอาจารย์ การเร่งพัฒนางานวิจัย การพัฒนาหลักสูตรและการจัดสภาพแวดล้อมภายในสถาบันอุดมศึกษาให้สามารถบริการแก่นักศึกษาและประชาชนทั่วไปได้

4. การจัดการศึกษาให้มีความเป็นสากลและแข่งขันกับนานาชาติได้ (Internationalization) โดยมุ่งหวังให้การจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ทั้งด้านผลการศึกษา วิชาการ หลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน ความเป็นสากลและการยอมรับ อันจะเป็นการช่วยเพิ่มศักยภาพในการเปิดสอนหลักสูตรนานาชาติ ทำให้มีชาวต่างประเทศเข้ามาเรียนในประเทศไทยเพิ่มขึ้น และลดจำนวนคนไทยที่มุ่งไปศึกษาต่อต่างประเทศให้กลับมาสนใจศึกษาต่อในประเทศเพิ่มขึ้น

5. การส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมจัดการศึกษาและให้มหาวิทยาลัยของรัฐบาลบริหารจัดการในลักษณะเชิงธุรกิจมากขึ้น (Privatization) กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้นทุนการจัดการศึกษาชั้นอุดมศึกษาสูงกว่าระดับอื่น ๆ รัฐบาลมีภาระในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการเร่งรัดพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ซึ่งต้องใช้งบประมาณมาก ด้วยเหตุนี้จึงมีนโยบายให้เอกชนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ขณะเดียวกันรูปแบบของการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องปรับวิธีการบริหารจัดการจากระบบราชการไปสู่เชิงธุรกิจแต่ไม่หวังผลกำไร โดยให้ผู้รับโอกาสมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ตามลักษณะความจำเป็น

นโยบายทั้ง 5 ด้านนี้ ได้มีการสอดแทรกแนวคิดในรูปของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7-8 (2534-2544) ไว้อย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ.2533 ได้เริ่มมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีขึ้นที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นแห่งแรก และในปี พ.ศ. 2535 ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นแห่งที่สอง ตามลำดับ

การริเริ่มจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่ง มีผลให้ผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะในระดับรัฐบาลได้เห็นความจำเป็นในการเร่งพัฒนารูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยจากระบบราชการเดิมไปสู่ระบบใหม่ในกำกับของรัฐมากขึ้น และได้มีนโยบายการปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศ โดยออกกฎหมายบังคับไว้ เรียกว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาบังคับใช้ และได้กำหนดไว้ในมาตรา 36 ว่า "ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ" ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

จากแนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งกระจายอำนาจ การศึกษาทุกระดับไปยังประชาชนให้ได้รับโอกาส มีคุณภาพ และต่อเนื่องตลอดชีวิตนั้น จะต้อง มีระบบการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น และมีการจัดการศึกษาที่ หลากหลายรูปแบบ สถานบันอุดมศึกษาของรัฐในอนาคตจึงต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ ตอบสนองเจตนารมณ์และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนรูปแบบ การบริหารมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งวิธีการกำกับ ดูแลนั้นจะต้องมีรูปแบบและกลไกที่ชัดเจนทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและระดับชาติ

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของ ประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย มาเลเซียและสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทย มีดังนี้

การกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนพัฒนา พบว่า ลักษณะการกำกับดูแลของ มหาวิทยาลัยทั้ง 4 ประเทศ มีความคล้ายคลึงกันกับประเทศไทย ที่มีทบวงมหาวิทยาลัย ทำ หน้าที่กำกับดูแล โดยอาศัยนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาอุดมศึกษาระยะยาว สำหรับ ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกกฎหมายการศึกษาของประเทศ มีรัฐบาลมลรัฐ รับผิดชอบในการบริหารพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลาง

การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยด้านคุณภาพการศึกษาและผลผลิต พบว่า มีระบบและ กลไกการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ประเทศ มีความคล้ายคลึงกับ ประเทศไทย โดยรัฐประกาศเป็นนโยบายในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา กำหนดให้มีการ ตรวจสอบคุณภาพภายในและภายนอก แล้วรายงานต่อสภามหาวิทยาลัยและสาธารณะทุกปี ยกเว้นประเทศออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาที่มีภาคเอกชนทำหน้าที่ประเมินและจัดอันดับ มหาวิทยาลัยออกเผยแพร่สาธารณะ

การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยด้านการจัดสรรทรัพยากร พบว่า วิธีการจัดสรร งบประมาณทั้ง 4 ประเทศ คล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณใน ลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับมหาวิทยาลัย สำหรับประเทศสหราชอาณาจักรและ ออสเตรเลีย มีขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการจัดสรร งบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ คือ รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณเฉพาะโครงการพิเศษ และมีงบประมาณสำหรับพัฒนา ผู้บริหารให้แก่มหาวิทยาลัย งบประมาณที่เหลือส่วนใหญ่ รัฐบาลมลรัฐเป็นผู้จัดสรรให้และยังมี

งบประมาณจากท้องถิ่นสนับสนุนอีกจำนวนหนึ่ง นอกเหนือจากค่าเล่าเรียนที่ได้เรียกเก็บจากนักศึกษา

การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยด้านมาตรฐานการศึกษา พบว่า ทั้ง 4 ประเทศและประเทศไทย มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นแนวทางในการจัดการศึกษา เช่น มาตรฐานด้านหลักสูตร มาตรฐานบุคลากร และมาตรฐานกิจการพัฒนานักศึกษา ส่วนมาตรฐานย่อยทั้ง 4 ประเทศและประเทศไทย มหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับย่อยได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ประเทศ มีจุดเด่น คือ การให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงาน รัฐบาลกำกับดูแลโดยใช้นโยบายและแผนเป็นกลยุทธในการจัดสรรทรัพยากรและมีการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานอิสระของรัฐหรือองค์กรวิชาชีพ มีระบบการรายงานที่เผยแพร่สาธารณะ ทำให้การบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐมีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบในการบริหารงาน ซึ่งนำไปสู่ความเข้มแข็งในด้านการจัดการศึกษา การวิจัย และการสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ สามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ที่มีการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม

ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็น จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ทางด้านการศึกษาและผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในเรื่องรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีข้อคิดเห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะต้องมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานและมีความยืดหยุ่นสูง ลดระบบราชการลงให้มากที่สุด ลดขั้นตอนการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งด้านนโยบายและแผน การจัดสรรทรัพยากร การติดตามตรวจสอบบัญชีและงบประมาณ ควรเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานโดยการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานลงและควรมีองค์กรหลักของรัฐ รับผิดชอบในการกำกับดูแลเพียงหน่วยงานเดียวในการบริหารระดับมหาวิทยาลัย ควรให้มีผู้แทนรัฐบาลเข้าไปเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการประสานนโยบายและแผนพัฒนาของรัฐไปสู่การปฏิบัติในมหาวิทยาลัยได้เหมาะสมและรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ควรให้องค์กรวิชาชีพมีบทบาทในการกำกับดูแลด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เช่น มาตรฐานด้านหลักสูตร การรับรองคุณภาพการศึกษา เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและระดมทรัพยากรจากเครือข่ายวิชาการมาใช้ในการจัดการศึกษามากขึ้น

ผลการสอบถามผู้บริหารมหาวิทยาลัยและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อขอความเห็นในการใช้ตัวบ่งชี้ที่สำคัญในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สรุปได้ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้ มีความสำคัญมากในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ว่าได้ปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาบรรลุผลมากน้อยในระดับใด ตัวบ่งชี้จะเป็นสิ่งสำคัญที่จะสร้างสมรรถนะในการพัฒนามหาวิทยาลัย ให้มีศักยภาพพร้อมที่จะแข่งขันกับนานาชาติได้

2. ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นได้สร้างตามรูปแบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านนโยบายและแผนพัฒนา ด้านคุณภาพการศึกษาและผลผลิต ด้านการจัดสรรทรัพยากร และด้านมาตรฐานการศึกษา มีตัวบ่งชี้ทั้ง 4 ด้าน รวม 47 ข้อ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารมหาวิทยาลัย 15 คน มีความเห็นควรใช้ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นมาเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานได้

ผลการวิเคราะห์เห็นว่าสมควรมีตัวบ่งชี้ในการกำกับดูแลตามรูปแบบและกลไกที่กำหนดรวม 36 ตัวบ่งชี้ และเมื่อนำมาจัดกลุ่มที่มีความสำคัญสูงกลุ่มที่ 1 มี 13 ตัวบ่งชี้ ได้แก่

1. มหาวิทยาลัยมีแผนพัฒนาระยะยาว 10 ปี
2. มหาวิทยาลัยมีแผนปฏิบัติการประจำปีเป็นแนวทางในการบริหารงาน
3. บัณฑิตที่สำเร็จออกไปแล้ว นายจ้างพึงพอใจ
4. บัณฑิตมีความรู้คู่คุณธรรม
5. ความมีชื่อเสียงของหลักสูตรหรือโปรแกรมวิชาในมหาวิทยาลัย
6. มีระบบการวางแผนใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
7. จำนวนเงินทุนสะสมในกองทุนต่าง ๆ มีจำนวนมาก
8. จำนวนอาจารย์ประจำต่อนักศึกษาเป็นไปตามเกณฑ์หรือไม่
9. วุฒิอาจารย์ประจำสูงกว่าและเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน
10. มีระบบการประกันคุณภาพที่ดี
11. อัตราการสำเร็จการศึกษาของนักศึกษาแต่ละรุ่นอยู่ในระดับสูง
12. มีการยอมรับผลงานวิจัยจากหน่วยงานภายนอก
13. ลักษณะการจัดกิจกรรมบริการทางวิชาการแก่สังคม ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ

ที่เหลืออีก 23 ตัวบ่งชี้ อาจพัฒนาขึ้นมาใช้ได้ตามความเหมาะสม

จากผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะให้เพิ่ม รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีก 1 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการ ดังนั้น ตัวบ่งชี้การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงเพิ่มขึ้น 4 ตัวบ่งชี้ คือ

1. ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัย ด้านบริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไปดี
2. องค์ประกอบกรรมการสภามหาวิทยาลัย มาจากบุคคลที่มีประสบการณ์ทาง วิชาการและบริหารที่หลากหลายประเภท หน่วยงานและสาขาวิชา
3. ผลการประชุมของสภามหาวิทยาลัยนำไปสู่การปฏิบัติจริง
4. วิธีการได้มาซึ่งอธิการบดีและคณบดีมีความเหมาะสม

รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับ ประเทศไทย

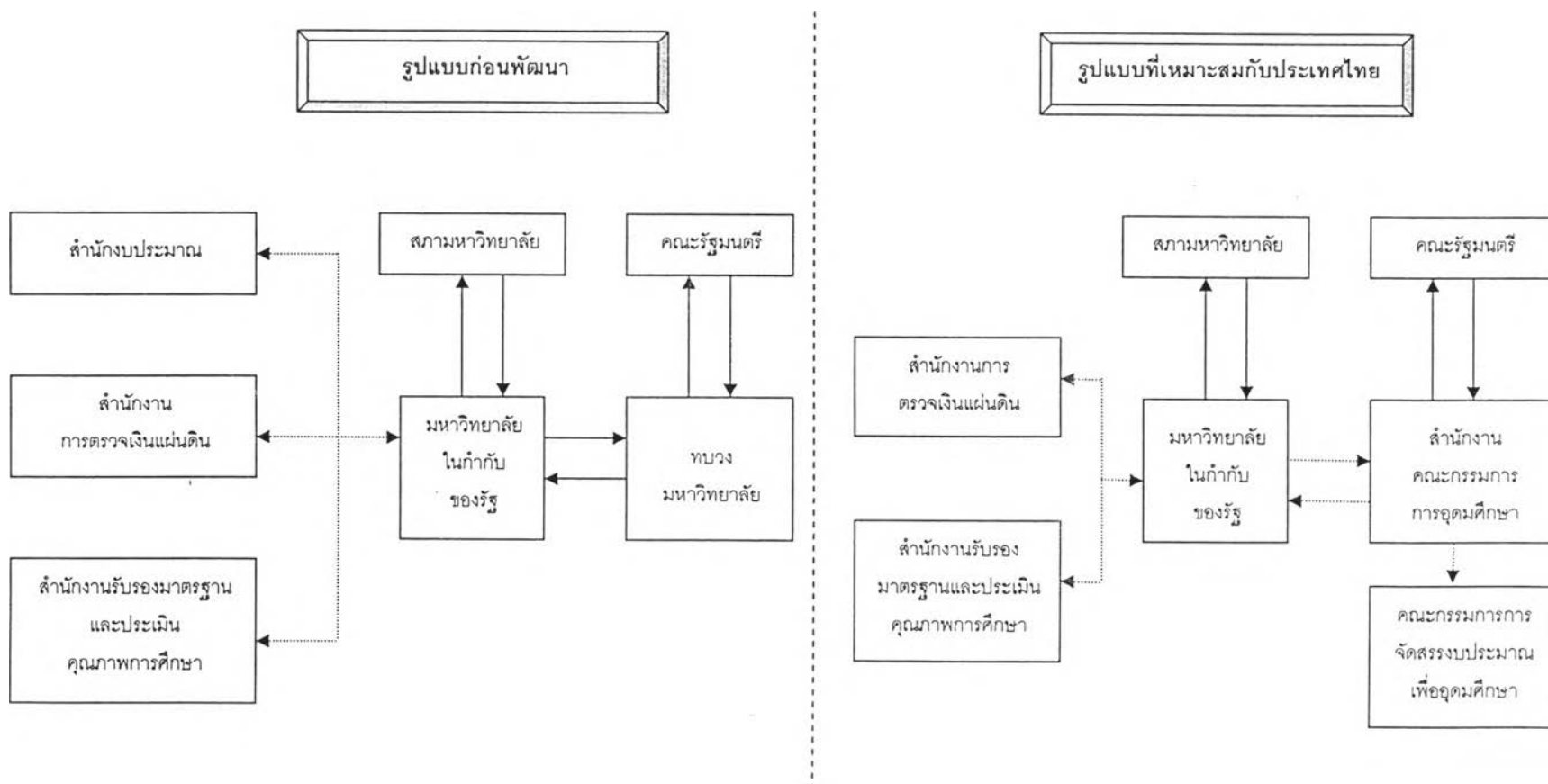
ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะต้องมี 2 ระดับ คือระดับชาติและระดับมหาวิทยาลัย ระดับชาติจะต้องมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา ซึ่งมีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในด้านนโยบายและ แผนพัฒนา การเสนอแนะการจัดสรรทรัพยากร การกำหนดมาตรฐานการศึกษา การติดตาม ประเมินผล การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ ตรวจสอบบัญชีและการเงิน สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่ ตรวจสอบการประกันคุณภาพภายนอก สำหรับบทบาทในการจัดสรรงบประมาณซึ่งเดิมเป็นของ สำนักงานประมาณนั้น เสนอให้มีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาขึ้น อยู่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อความรวดเร็วเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการ จัดการศึกษาของประเทศให้ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบของคณะกรรมการ จัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา ควรประกอบด้วย ผู้แทนจากมหาวิทยาลัยของรัฐ สำนัก งบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่กำหนด แนวทางและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีระบบการ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่เน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของประเทศที่ศึกษาทั้ง 4 ประเทศ ในระดับ มหาวิทยาลัยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารตามนโยบายและแผนพัฒนา ตาม ภารกิจของมหาวิทยาลัยให้บรรลุผลดีที่สุด ทั้งด้านการจัดการศึกษา การวิจัย การบริการทาง วิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยมีอธิการบดีรับนโยบายไปดำเนินการและ จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี มีระบบติดตามรายงานผลงาน การประกันคุณภาพการศึกษา

โดยจัดระบบตรวจสอบภายใน มีตัวบ่งชี้ เพื่อให้เป็นแนวทางในการตรวจสอบผลงานของมหาวิทยาลัยและรายงานต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นระยะ ในลักษณะเป็นการกำกับดูแลภายในขึ้น ตามความเหมาะสม ตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นใช้ในแต่ละด้านของรูปแบบและกลไก จึงเป็นเครื่องมือในการติดตามผลการดำเนินงานกับเป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้

ตัวบ่งชี้ที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นมีทั้งหมด 40 ตัวบ่งชี้ แบ่งเป็นด้านต่าง ๆ รวม 5 ด้าน คือ ด้านนโยบายและแผนพัฒนา มีตัวบ่งชี้ 5 ตัว ด้านคุณภาพการศึกษาและผลผลิต มีตัวบ่งชี้ 8 ตัว ด้านการจัดสรรทรัพยากร มีตัวบ่งชี้ 8 ตัว ด้านมาตรฐานการศึกษา มีตัวบ่งชี้ 15 ตัว และด้านการบริหารจัดการ มีตัวบ่งชี้ 4 ตัว ตัวบ่งชี้แบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือระดับการบริหารกลาง คือใช้เป็นตัวบ่งชี้ระดับชาติ ที่ต้องการการติดตามผลการปฏิบัติงานเชิงนโยบายระดับมหภาค ส่วนตัวบ่งชี้บางตัวมีความเหมาะสมใช้ในระดับมหาวิทยาลัย สามารถใช้ตัวบ่งชี้เป็นเครื่องมือในการบริหาร ติดตามผลงานภายในแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งจัดเป็นลักษณะ self monitoring ได้

รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่พัฒนาขึ้น มีความสอดคล้องกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 17 คน และการสอบถามความคิดเห็นจากผู้บริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี รวม 23 คน ซึ่งมีความเห็นในแนวทางการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะในหลักการของรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลนั้น จำเป็นต้องเน้นความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารและมีเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของทบวงมหาวิทยาลัย ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น บทบาทของหน่วยงานของรัฐ ทั้ง 4 แห่ง ทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะต้องมีการปรับบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามหลักการ โดยเฉพาะการโอนบทบาทหน้าที่ การจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษารับผิดชอบนั้น จะต้องเร่งดำเนินการออกกฎหมายให้สามารถบังคับใช้ได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงตามแนวปฏิรูประบบราชการและโครงสร้างกระทรวงใหม่ด้วยซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งรูปแบบก่อนพัฒนาและรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย ปรากฏดังแผนภูมิที่ 27 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่..27..แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ก่อนพัฒนาและรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย



รูปแบบการกำกับดูแลทั้ง 5 ด้าน จะมีกลไกหรือวิธีปฏิบัติพร้อมกับตัวบ่งชี้ ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังตารางที่ 16 ต่อไปนี้

ตารางที่ 16 แสดงรูปแบบและกลไกการพร้อมกับตัวบ่งชี้สำหรับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับประเทศไทย แยกตามรายด้าน 5 ด้าน

รูปแบบการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล	ตัวบ่งชี้การกำกับดูแลที่มีความเหมาะสมในลำดับสูง
1. ด้านนโยบายและแผนพัฒนา	<ol style="list-style-type: none"> กำหนดแผนพัฒนาระยะยาว 10 ปี ในระดับชาติ จัดทำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ในระดับชาติและระดับมหาวิทยาลัย จัดทำสมรรถนะความสำเร็จ (Benchmarking) ของการพัฒนาระยะยาวระยะ 10 ปี 	<ol style="list-style-type: none"> มหาวิทยาลัยมีแผนพัฒนาระยะยาว 10 ปี มหาวิทยาลัยมีแผนปฏิบัติการประจำปีเป็นแนวทางในการบริหารงาน ผู้บริหารมีนโยบายในการบริหารงานมหาวิทยาลัยชัดเจน รัฐบาลมีแผนกลยุทธ์ระดับชาติในการพัฒนาอุดมศึกษา สภามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็งในการปฏิบัติงาน
2. ด้านคุณภาพการศึกษาและผลผลิต	<ol style="list-style-type: none"> มีการกำหนดคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ จัดกระบวนการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยทันสมัย พัฒนาและปรับปรุงหลักสูตร ส่งเสริมงานวิจัยในมหาวิทยาลัย 	<ol style="list-style-type: none"> บัณฑิตมีความรู้คู่คุณธรรม บัณฑิตที่สำเร็จออกไปแล้ว นายจ้างพึงพอใจ นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้บัณฑิตสูงกว่าปกติ บัณฑิตได้เรียนรู้อยู่เสมอ มีระบบการวัดผลการศึกษาที่ดี อาจารย์เอาใจใส่นักศึกษาในการให้คำแนะนำต่าง ๆ โดยสม่ำเสมอและใกล้ชิด ความมีชื่อเสียงของหลักสูตร/โปรแกรมวิชาที่เปิดสอนในมหาวิทยาลัย ผลงานวิจัยในมหาวิทยาลัยมีคุณภาพสูง

ตารางที่ 16 (ต่อ)

รูปแบบการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล	ตัวบ่งชี้การกำกับดูแลที่มีความเหมาะสมในลำดับสูง
3. ด้านการจัดสรรทรัพยากร	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดทำเป้าหมายการดำเนินงานตามพันธกิจในแผนปฏิบัติการประจำปี 2. จัดทำค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาสาขาวิชาต่างๆ 3. จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาประเทศ 4. จัดทำรายงานผลงานและฐานะการเงินประจำปี 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีความร่วมมือกับธุรกิจและหน่วยงานของรัฐในการใช้ทรัพยากรร่วมกันมาก 2. มีความสามารถในการหารายได้สูง 3. มีระบบการวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า 4. จำนวนเงินทุนสะสมในกองทุนต่าง ๆ 5. มีความโปร่งใสในการบริหารทรัพยากรและงบประมาณดี 6. ผู้บริหารมีความเข้าใจในการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณดี 7. มีบุคคลที่เป็นมืออาชีพเข้ามาบริหารและจัดการทรัพย์สิน 8. มีระบบตรวจสอบทรัพย์สินและการเงินดี
4. ด้านมาตรฐานการศึกษา	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดทำระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในมหาวิทยาลัย 2. เปิดสอนหลักสูตรที่ได้มาตรฐานและการรับรองหลักสูตรสาขาวิชาต่าง ๆ 3. พัฒนาอาจารย์ประจำตามแผนพัฒนามหาวิทยาลัย 4. จัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือและพื้นที่ห้องเรียน ห้องปฏิบัติการในมหาวิทยาลัย 	<ol style="list-style-type: none"> 1. วุฒิอาจารย์ประจำสูงกว่าและเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน 2. สัดส่วนอาจารย์ประจำต่อนักศึกษาได้ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ 3. ระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ดี 4. ภาระงานสอนของอาจารย์ประจำอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 5. อัตราสำเร็จการศึกษาของนักศึกษาแต่ละรุ่นอยู่ในระดับสูง 6. มีเกณฑ์ในการอนุมัติผู้สำเร็จที่ดี

ตารางที่ 16 (ต่อ)

รูปแบบการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล	ตัวบ่งชี้การกำกับดูแลที่มีความเหมาะสมในลำดับสูง
		7. มีการยอมรับผลงานวิจัยจากหน่วยงานภายนอก 8. ลักษณะการจัดกิจกรรมบริการทางวิชาการได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ 9. มีการปรับปรุงหลักสูตรให้ทันสมัยอยู่เสมอ 10. จำนวนผู้สมัครเข้าศึกษาต่อมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี 11. มีมาตรฐานของการสอบวัดผล การศึกษามือวงศ์ประกอบหลากหลายวิธีดี 12. ตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ผู้สอนสูง 13. การจัดห้องสมุดและแหล่งการเรียนรู้มีพอเพียง 14. สภาพห้องเรียน มีความสะดวกและสบายดี 15. มีการจัดระบบสนับสนุน การศึกษาให้กับนักศึกษาที่เข้าเรียนในปีแรกดี
5. ด้านการบริหารจัดการ	1. กระบวนการจัดทำแผนไปสู่การปฏิบัติ 2. การปฏิบัติงานของสภามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็ง 3. ระบบการติดตามประเมินผลภายในมหาวิทยาลัย	1. ประสิทธิภาพการบริหารจัดการภายใน 2. องค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีความหลากหลาย 3. ผลการประชุมสภามหาวิทยาลัยมีการนำไปปฏิบัติจริง 4. วิธีการได้มาซึ่งอธิการบดีและคณบดีมีความเหมาะสม

รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้พัฒนาขึ้นใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยนี้ จะสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ที่เน้นให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยปฏิบัติ วางระบบการกำกับดูแล ติดตามประเมินผลและรายงานให้เข้มแข็งมากขึ้น รูปแบบที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น จะเป็นบรรทัดฐานในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม หน่วยงานระดับนโยบาย คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้มีกรอบในการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ผู้วิจัยคาดว่าจะส่งเสริมให้รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก้าวไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่เหมาะสม สามารถบริหารจัดการที่คล่องตัว มีความเป็นอิสระ และมีความสามารถในการพัฒนางานด้านวิชาการเพิ่มขึ้น สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ตามนโยบายของรัฐบาลและเป้าหมายในการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศ

การอภิปรายผล

1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ทบวงมหาวิทยาลัย จะต้องมุ่งให้การบริหารมีความคล่องตัวและอิสระในการบริหาร ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบริหารวิชาการ และการบริหารงานทั่วไป เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นนิติบุคคล มีความต้องการรูปแบบการบริหารในลักษณะพิเศษ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สามารถปรับรูปแบบการบริหารและโครงสร้างองค์กรได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยี ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่มุ่งให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับระบบบริหารจากรบบราชการไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยที่มีใช้ส่วนราชการหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2542) ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย ไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ดังนั้นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงต้องมีการปรับปรุงระบบงานให้ทันสมัย ก้าวหน้า ความเป็นแหล่งวิชาการชั้นสูง พร้อมทั้งจะให้คำชี้แนะทางออกแก่สังคมเมื่อสังคมมีปัญหา ด้วยเหตุผลทางวิชาการได้อย่างเหมาะสมถูกต้อง ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมมนาที่จัดโดยทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544 ที่อาคารเฉลิมพระบารมี 50 ปี เรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับ : บทบาทที่เปลี่ยนไป (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541) มีสาระสำคัญคือ จะต้องมีการปรับโครงสร้างระบบอุดมศึกษา ให้มีความเป็นอิสระ ลดการควบคุมให้สภามหาวิทยาลัย

เป็นองค์กรสูงสุด การบริหารจัดการให้สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย รัฐบาลจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวเฉพาะด้านนโยบายและแผน

2. ด้านองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินผลการศึกษาทั้ง 4 หน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความยุ่งยากในการประสานงาน ขาดความคล่องตัว เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในด้านบริหารธุรการสูง โดยหลักการหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ควรมีเพียงหน่วยงานเดียวก็เพียงพอ เพื่อให้การบริหารการกำกับดูแล การกำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยมีเอกภาพเช่นเดียวกับระบบการบริหารการศึกษา ในประเทศออสเตรเลีย ที่จัดระบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างมีเอกภาพ โดยกระทรวงการศึกษาแรงงาน ฝึกอบรมและกิจการเยาวชน (DEETYA) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนพัฒนา จัดสรรทรัพยากรสนับสนุน และมีระบบการติดตามประเมินการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในลักษณะเป็นเชิงบูรณาการภายในองค์กรเดียว (Deetya,1999) ระบบการจัดองค์กรการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยให้มีเอกภาพข้างต้น สอดคล้องกับผลงานวิจัยของแฮ็คบาร์ด และวอฟสัน (2000) ซึ่งกล่าวว่าความเป็นอิสระและคล่องตัวของมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐมีระบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยที่มุ่งให้อำนาจการบริหารมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว ระบบการกำกับจึงไม่มีองค์กรที่มาควบคุมหรือกำกับดูแลมากเกินไป ลักษณะแนวคิดในการจัดระบบหน่วยงานของรัฐที่มุ่งให้การกำกับดูแลมีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนการบริหารจัดการและลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการติดต่อลง จึงเป็นความพยายามเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวตามเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของวิจิตร ศรีสอ้าน (2544) ที่เห็นว่าระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในบทบาทความรับผิดชอบกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคตนั้น หน่วยงานของรัฐควรมีเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริม ประสานเพื่อความรวดเร็ว สะดวก และช่วยให้ลดต้นทุนในด้านการบริหารลงไปได้

3. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนพัฒนา พบว่า ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์และแผนพัฒนาเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการกำกับดูแล เพราะนโยบายและแผนพัฒนาจัดเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยการผลิตกำลังคนระดับสูงสาขาวิชาต่าง ๆ ให้สนองตอบต่อความต้องการกำลังคนและความต้องการสังคม การพัฒนาความรู้จากการวิจัย การจัดระบบและการบริการทางวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม นโยบายและแผนพัฒนาจึง

เป็นเป้าหมายของการพัฒนามหาวิทยาลัยทั้งระยะยาวและระยะสั้น มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาระยะยาว ระยะ 10 ปี คู่กันไปกับการจัดทำแผนพัฒนาระยะ 5 ปี พร้อมกับต้องมีตัวบ่งชี้ความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาไว้ด้วย ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของ โครเรนซ์ (1997) ที่ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารมหาวิทยาลัย จำเป็นอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยจะต้องมีการวางแผนระยะยาว 10 ปี ขึ้นไป เพื่อกำหนดพันธกิจและเป้าหมายการทำงานให้บรรลุผล ในการวางแผนระยะยาว 10 ปี จะต้องมีขั้นตอนที่สำคัญคือ มีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงานที่สำคัญ มีการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน มีการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและภาวะอันตราย มีการทดสอบความคิดเห็นระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ กำหนดแผนกลยุทธ์ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนาเหมาะสมกับสังคมในอนาคต ซึ่งสอดคล้องความเห็นของ เทียนฉาย กิระนันท์ (2541) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดอุดมศึกษาจะต้องจัดเพื่อการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม มีการแข่งขันสูงทั้งในด้านคุณภาพและวิชาการ

4. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลด้านคุณภาพการศึกษาและผลผลิต พบว่าคุณภาพการศึกษาและผลผลิตของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จัดเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัย กลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้จากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง สอบถามความคิดเห็นการใช้รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีความเห็นสอดคล้องกันว่ากลไกที่จะทำให้คุณภาพการศึกษาและผลผลิตเป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น จะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติบัณฑิตที่พึงประสงค์ มีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิต มีการประเมินผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยทุก 3 – 5 ปี เพื่อทบทวนคุณภาพและปริมาณผลงานวิจัย ซึ่งสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2543) ซึ่งได้ลงมติเห็นชอบในหลักการเรื่องการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า ในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มุ่งให้มีอิสระและความคล่องตัวนั้น ให้ทุกมหาวิทยาลัยคำนึงถึงเป้าหมายสูงสุดคือ คุณภาพการศึกษา สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพทัดเทียมนานาชาติได้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2543)

5. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านการจัดสรรทรัพยากร พบว่า วิธีการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น รัฐได้จัดให้ในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย วิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยจะต้องพิจารณาจากค่าใช้จ่ายต่อหัว (Unit Cost) จำนวนนักศึกษาเต็มเวลา (Full Time Equivalent Student) และผลงานจากรายงานประจำปี (Performance Based) ซึ่งสอดคล้องกับ

ความคิดเห็นของ พรชัย มาตังคสมบัติ (2544) ซึ่งกล่าวว่า รัฐควรใช้แผนพัฒนาหรือแผนกลยุทธ์ เป็นกลไกดูกระบวนการบริหารจัดการภายในในมหาวิทยาลัย สุจินต์ จินายน (2544) ยังได้มีความเห็นทำนองเดียวกันว่า ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องมีบทบาทหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร ให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรง เพราะรู้เป้าหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาของแต่ละมหาวิทยาลัย อยู่แล้ว นอกจากนี้ เดวิด อะดัมสัน(1996) ยังได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม เรื่องการบริหารทรัพยากร ในมหาวิทยาลัยว่า จำเป็นต้องมีความคล่องตัวเพราะสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว การถ่ายทอดวิชาการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ไปสู่นักศึกษาอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมทางวิชาการ จะต้องมีการสนับสนุนด้านงบประมาณให้คล่องตัว มหาวิทยาลัยจะต้องมีกระบวนการวิเคราะห์ ก่อนการลงทุน เพื่อตัดสินใจให้รอบคอบสอดคล้องกับเป้าหมายรวมของประเทศ

6. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลด้านมาตรฐานการศึกษาได้ พบว่า การจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะต้องมีความมาตรฐานการศึกษาที่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ที่สำคัญคือ คุณวุฒิอาจารย์ประจำ สัดส่วนอาจารย์ต่อนักศึกษา ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการจัดระบบบริการและแหล่งค้นคว้า เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็น ศูนย์กลางการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของสังคม ชุมชนและท้องถิ่น การจัดการศึกษาให้ได้ตามเกณฑ์ มาตรฐานการศึกษา จะนำไปสู่การยอมรับในคุณภาพของผลผลิตของมหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้อง กับแนวคิดของ อมเรศ ศิลาอ่อน (2544) กล่าวไว้ว่า รูปแบบและกลไกการกำกับดูแล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ควรพิจารณาจากเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยที่มี คุณภาพและมีมาตรฐานสูง สามารถแข่งขันกับนานาชาติที่พัฒนาแล้วได้อย่างทัดเทียม นอกจากนี้ ไพโรจน์ อินทรวาสต์ (2544) ยังได้กล่าวสนับสนุนต่อผลการวิจัยในด้านนี้ว่า กลไก การกำกับดูแลแต่ละมหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องเหมือนกันควรปล่อยให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบและตัดสินใจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นหน่วยงาน กำกับดูแลทุกมหาวิทยาลัยจะต้องมีเกณฑ์มาตรฐานการศึกษามากขึ้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยใช้เป็น แนวทางในการปฏิบัติงาน พร้อมกับมีตัวบ่งชี้วัดผลงานเชิงปริมาณและคุณภาพที่น่าจะพอใจใน ระยะเริ่มต้น ความสำคัญของการสร้างรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลด้านมาตรฐานการศึกษา เป็นความจำเป็นเร่งด่วนเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9(3) ได้บัญญัติไว้ว่า ให้มีมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และ ทุกระดับการศึกษา ซึ่งถือว่ามาตรฐานการศึกษา เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนา การศึกษาของประเทศและจะต้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านอุดมศึกษาของประเทศมีการ สร้างมาตรฐานการศึกษาขึ้นใช้โดยด่วน เช่น มาตรฐานด้านหลักสูตร มาตรฐานเครื่องมืออุปกรณ์ การศึกษา มาตรฐานการวิจัยและการแต่งตั้งอาจารย์วิชาการ เป็นต้น

7. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้านการบริหารจัดการ ผลการวิจัย พบว่า ด้านการบริหารจัดการ เป็นรูปแบบและกลไกสำคัญอีกหนึ่งด้าน เนื่องจากด้านการบริหารและการจัดการในระดับมหาวิทยาลัยและระดับชาติ จะต้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศแล้ว จะต้องอาศัยกระบวนการสร้างความเข้าใจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายปฏิบัติ ให้เข้าใจนโยบายวัตถุประสงค์และเป้าหมาย มีการจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาล มีระบบติดตามประเมินผลภายในมหาวิทยาลัย ดังนั้นสภามหาวิทยาลัยจะต้องมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ทันสมัยและกล้านำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สุมณฑา พรหมบุญ (2544) ซึ่งได้แสดงความคิดเห็นว่ากลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องสำคัญมาก ที่จะวางระบบการทำงานของมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระจากระบบราชการทั่วไป ดังนั้นมหาวิทยาลัยจะต้องได้ผู้บริหารทุกระดับที่มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความสัมพันธ์กับวิธีการทำงานของมหาวิทยาลัยในเชิงบวกและสร้างสรรค์ นอกจากนี้ ชู คอปสันและเจียน แมคเนย์ (1996) ยังได้กล่าวเชิงสนับสนุนการบริหารมหาวิทยาลัยว่า ลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยในอนาคต จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสวัฒนธรรมของสังคม โดยเฉพาะวัฒนธรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากความต้องการของสังคมและบริบทของโลก ดังนั้นแนวคิดในการบริหารมหาวิทยาลัย จึงต้องให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานให้มากที่สุด มหาวิทยาลัยจึงจะอยู่บนพื้นฐานที่เข้มแข็งและเป็นผู้นำทางวิชาการให้แก่สังคมได้ การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากยังมีวัฒนธรรมขององค์กรที่ล่าช้าและไม่ยืดหยุ่น การสร้างองค์ความรู้จะไม่เกิดขึ้นเพราะอุปสรรคทางความคิดยังติดในระบบบริหารแบบเก่า ๆ จากผลการวิจัยและข้อคิดเห็นของนักวิชาการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รูปแบบการบริหารจัดการในมหาวิทยาลัย มีความสำคัญมากต่อการพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ในปัจจุบันและอนาคต หากยังมีระบบการบริหารจัดการที่เป็นแบบเดิมหรือระบบที่ขาดความคล่องตัวแล้ว ประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรจะตกต่ำ ล้าหลังและส่งผลถึงมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาและการยอมรับของสังคม ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้และผู้ร่วมงานต้องมีความสุขกับการทำงานควบคู่กันไปด้วย

รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้จากการวิจัยนี้ มหาวิทยาลัยควรมีระบบการบริหารจัดการภายใน เพื่อรองรับรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลที่สร้างขึ้น โดยการจัดระบบโครงสร้างองค์กรและวิธีการบริหารจัดการภายใน เช่น หน่วยงานด้านนโยบายและแผน ด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านมาตรฐานการศึกษาและผลผลิต ด้านคุณภาพการศึกษาและด้านพัฒนาระบบบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัย งานแต่ละด้านควรมี

ดั่งบ่งชี้ วิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีความสัมพันธ์สอดคล้องในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะดั่งบ่งชี้ มหาวิทยาลัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำกับ ติดตามผลการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยในลักษณะเป็น Self monitoring ได้ ตัวบ่งชี้ที่ได้พัฒนาขึ้นจากงานวิจัยนี้ หากมหาวิทยาลัยได้มีการงานและโครงสร้างการบริหารวิชาการที่จำเป็นต้องสร้างตัวบ่งชี้ขึ้นเพิ่มเติมก็จะช่วยให้การกำกับดูแลภายในมหาวิทยาลัยมีความรอบคอบและสมบูรณ์มากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบและกลไก การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์
2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ควรวิจัยต่อไปในอนาคต

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1.1 เนื่องด้วยรัฐบาลมีนโยบายชัดเจน ในการปรับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐจากระบบราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการ โดยการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้น ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีรูปแบบการบริหารในลักษณะ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐรวม 4 มหาวิทยาลัย และกำลังเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นอีก จำนวน 10 มหาวิทยาลัย คาดว่าจะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ครบทั้ง 20 มหาวิทยาลัยภายในปี พ.ศ. 2545 การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของมหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ มีความสำคัญต่อการพัฒนาการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศครั้งสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการบริหารมหาวิทยาลัยโดยทั่วไป และจะทำให้มหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็งทางวิชาการ ก้าวนำไปสู่การแข่งขันกับนานาประเทศได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจะต้องมีการเร่งรัดการออกกฎหมาย เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยเร็ว โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่แต่ละมหาวิทยาลัยได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการแล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างพระราชบัญญัติแต่ละมหาวิทยาลัยนั้น ควรมีการเร่งรัดการทำงานให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อให้เสนอต่อรัฐสภาพิจารณาและจัดเป็นวาระเร่งด่วนของฝ่ายบริหาร การเปลี่ยนแปลงจึงจะเกิดขึ้นได้ทันกับสถานการณ์ และช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความมั่นใจพร้อมที่จะปฏิบัติ พร้อมทั้งจะปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารไปสู่ระบบใหม่ ขณะเดียวกันก็ลด

ความเห็นที่แตกต่างระหว่างบุคลากรลงไปได้อีกโอกาสในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นองค์กรที่สร้างขุมกำลังปัญญาของสังคมก็จะเกิดขึ้น คุณภาพของคนไทยก็จะดีและแข่งขันกับนานาประเทศได้ทันเวลา ซึ่งแสดงให้เห็นความจริงใจของรัฐบาลในการปฏิรูปการศึกษาอีกชั้นหนึ่ง

1.2 จากข้อค้นพบผลการวิจัยที่เสนอแนะให้มีหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านต่าง ๆ 5 ด้าน เพื่อให้มีความสะดวกรวดเร็ว ในการติดต่อ ประสานงาน และลดค่าใช้จ่ายในด้านธุรการลงไปได้ โดยเฉพาะการทำงานจะได้มีเอกภาพมากขึ้นนั้น รัฐบาลควรมีมาตรการในการดำเนินการให้มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน โดยกำหนดบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ให้ชัดเจนในเรื่องที่จะมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทด้านการจัดสรรงบประมาณ และการตรวจสอบบัญชีรายได้และผลงาน มาเป็นความรับผิดชอบเพียงหน่วยเดียว ซึ่งจะช่วยให้ระบบงานของการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ มีรูปแบบและกลไกที่พัฒนา เช่นเดียวกับต่างประเทศจะเป็นการกระจายอำนาจ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดค่าใช้จ่าย ต้นทุน โดยให้อำนาจหน้าที่เหล่านี้ อยู่ภายใต้การบริหารจัดการเพียงองค์กรเดียว การประสานสัมพันธ์จะทำได้ง่าย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 การปรับรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะด้านการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยนั้น รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ เช่นเดียวกับประเทศที่ได้ศึกษาเป็นกลุ่มตัวอย่าง คือ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา ที่จัดสรรโดยใช้วิธีการคิดจากค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit Cost) จำนวนนักศึกษาเต็มเวลา (Full Time Equivalent Student) และผลการประเมินผลงานในปีที่ผ่านมา ในลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero Based Budgeting) และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result Based Budgeting) เป็นแนวทาง แม้จะยังไม่สมบูรณ์ในระยะแรกทั้งหมด ก็อาจพัฒนาเป็นขั้นตอนต่อไป วิธีการดังกล่าวเชื่อว่าจะสร้างความเหมาะสมและคล่องตัวกว่ากระบวนการที่ใช้ในปัจจุบันซึ่งไม่เอื้อต่อระบบบริหารจัดการแบบใหม่ที่เน้นผลงาน ผลลัพธ์ มากกว่ากระบวนการปฏิบัติงาน

1.4 การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยจากระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ยังมีข้าราชการในมหาวิทยาลัยบางคนขาดความเข้าใจถึงสาเหตุ และผลจากการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งประชาชน นักศึกษาและนักเรียนระดับมัธยมศึกษา จึงควรมีระบบการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้ขึ้นอย่างต่อเนื่อง และกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน เพื่อลดกระแสความไม่เข้าใจ ผลที่ได้จากการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ ในลักษณะใหม่ การประชาสัมพันธ์อาจใช้สื่อมวลชนที่หลากหลาย วิธีการที่แตกต่างกันตามสภาพของกลุ่มเป้าหมาย โดยมุ่งการสร้าง ความเข้าใจที่ดีในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การเก็บค่าเล่าเรียน การจัดระบบสวัสดิการ

สถานะของบุคลากร รวมทั้งสิทธิพิเศษต่างๆ ที่จะพึงได้จากการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล เงินบำเหน็จหรือเงินช่วยสวัสดิการครอบครัว รูปแบบการประชาสัมพันธ์ จะต้องเปิดกว้าง และมุ่งความสำเร็จด้วยการยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายภายในมหาวิทยาลัย มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจอย่างต่อเนื่องโดยจัดงบประมาณเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ และในกรณีที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความรวดเร็วและถูกต้องกับลักษณะงานใหม่ที่เกิดขึ้น

1.5 เพื่อให้รูปแบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีเอกภาพในการปฏิบัติงานในลักษณะมีจุดกำกับดูแล เพียงจุดเดียวเสมือนเป็น One Stop Services ทางด้านอุดมศึกษา และให้มีอำนาจหน้าที่ตามบทบาทในระดับชาติโดยสมบูรณ์ คือให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบด้านนโยบายและแผนพัฒนา ด้านคุณภาพการศึกษาและผลผลิต ด้านการจัดสรรทรัพยากร ด้านมาตรฐานการศึกษา และด้านการบริหารจัดการ รัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแก่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามข้อสรุปที่ได้จากการวิจัย ที่เสนอให้มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลเพียงจุดเดียว ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเร่งแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้มีการจัดสรรงบประมาณประจำปี ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในลักษณะเป็น เงินก้อน (Block grant) แก่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และให้ไปจัดสรรแก่มหาวิทยาลัย ภายใต้นโยบายและแผนพัฒนาตามเกณฑ์มาตรฐานที่พัฒนาขึ้น ซึ่งจะช่วยให้แผนพัฒนามหาวิทยาลัยได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

1.6 จากผลการวิจัยความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารมีความเห็นสอดคล้องกันว่า สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารของมหาวิทยาลัย องค์ประกอบของมหาวิทยาลัยควรมี ผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลายวิชาชีพ มีประสบการณ์ด้านวิชาการและด้านบริหารจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ชุมชน เข้ามาร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย เพื่อให้การบริหารระดับนโยบายและแผนพัฒนาได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบสมบูรณ์ การมีผู้แทนที่มีความรู้และประสบการณ์สูงจากหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย จึงต้องมีการกลั่นกรอง สรรหาผู้เหมาะสม มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นกระบวนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละมหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาเสนอโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการโดยรอบคอบ ปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองหรืออำนาจใด ๆ ก็จะช่วยให้องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็งและเป็นไปอย่างเหมาะสมมากขึ้น

1.7 ตามแนวทางปฏิรูปอุดมศึกษา ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ภายในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545 และจะมีการโอนย้ายงานจัดการศึกษาระดับปริญญาของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด และในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ เข้ามาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของทบวงมหาวิทยาลัยหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รัฐควรมีการกำหนดบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ชัดเจน สอดคล้องกันในแนวทางปฏิบัติทั้ง 5 ด้าน ที่ได้จากผลการวิจัยเรื่องนี้ ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยมีบทบาทหน้าที่ เจริญประสานและสนับสนุนซึ่งกันและกันในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง กิจกรรมสำคัญใดที่ต้องมีการปฏิบัติร่วมกัน และกิจกรรมใดที่ต้องแยกความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติได้ถูกต้อง ชัดเจน และเชื่อมประสานได้รวดเร็ว เช่น การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาระยะยาว 10 ปี ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องมีทำงาน กำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ เป้าหมายกลยุทธ์ และผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายร่วมกัน ส่วนแผนปฏิบัติการประจำปี ก็อาจมอบความรับผิดชอบให้แก่ละมหาวิทยาลัยรับไปดำเนินการ หรือกรณีการจัดสรรทรัพยากรนั้น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ควรเป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายการพัฒนาอุดมศึกษา แล้วจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยตรง เมื่อมหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณไปแล้ว ก็ควรจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ การใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายให้บรรลุผลตามนโยบายและแผนพัฒนาต่อไป หรือกรณีด้านการสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา คือ กระตุ้นและส่งเสริมประสานความร่วมมือทางวิชาการในลักษณะต่าง ๆ ในเชิงนโยบายและหลักการ ส่วนรายละเอียดควรให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ขั้นตอนการทำงานต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กัน จึงจะช่วยให้บทบาทด้านนี้บรรลุผลดี

1.8 จากข้อค้นพบการวิจัยพบว่า ระบบ กลไกการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับมหาวิทยาลัยนั้น ให้มีหน่วยตรวจสอบภายในและภายนอกเพื่อตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ตามเกณฑ์ องค์ประกอบต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นนั้น ควรมีผู้แทนจากสมาคมวิชาชีพ หรือองค์กรวิชาชีพเข้ามาร่วมพิจารณาในฐานะผู้ตรวจสอบภายนอกด้วย เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบเกิดการยอมรับในมาตรฐานและคุณภาพของผลผลิต ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ควรปรับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยจัดให้มีผู้แทนจากสมาคมวิชาชีพ หรือองค์กรวิชาชีพ เข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบภายใน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการรับรองมาตรฐานหลักสูตรและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เป็นการทำงานใน

ลักษณะสร้างการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย ในชุมชนท้องถิ่น และประชาชน ได้มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นเชิงสร้างสรรค์และพัฒนาการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยมากขึ้น สำหรับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ก็ควรดำเนินการในลักษณะเดียวกัน จะได้เกิดการยอมรับ และร่วมสร้างสรรค์คุณภาพและเกิดความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคมได้อย่างสมานฉันท์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาควรประสานเรื่องนี้กับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาและในระดับมหาวิทยาลัยให้เข้าใจเจตนาคำให้การให้องค์กรวิชาชีพเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษากายนอกด้วย

1.9 ผลจากการวิจัยเรื่องนี้ ได้ตัวบ่งชี้ที่เหมาะสมสำหรับเป็นตัวชี้วัดเชิงสมรรถนะการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวม 40 ตัว เมื่อจัดแบ่งกลุ่มผลการวิเคราะห์ค่าตัวบ่งชี้แล้ว สมควรพิจารณาในกลุ่มที่มีคะแนนสูงกลุ่มที่ 1 จำนวน 13 ตัวบ่งชี้และตัวบ่งชี้ที่ได้พัฒนาขึ้นมาใหม่ ในด้านที่ 5 คือ ด้านการบริหารจัดการอีก 4 ตัวบ่งชี้ ดังนั้นตัวบ่งชี้ที่ได้จากการวิจัยและสมควรนำมาใช้ในขั้นแรกของการกำกับดูแล จึงมีทั้งหมด 17 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยมีแผนพัฒนาระยะยาว 10 ปี
2. มหาวิทยาลัยมีแผนปฏิบัติการประจำปีเป็นแนวทางในการบริหารงาน
3. บัณฑิตที่สำเร็จออกไปแล้ว นายจ้างพึงพอใจ
4. บัณฑิตมีความรู้คู่คุณธรรม
5. ความมีชื่อเสียงของหลักสูตรหรือโปรแกรมวิชาที่มีในมหาวิทยาลัย
6. มีระบบการวางแผนใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
7. จำนวนเงินทุนสะสมในกองทุนต่าง ๆ มีจำนวนมาก
8. จำนวนอาจารย์ประจำต่อนักศึกษาเป็นไปตามเกณฑ์
9. คุณภาพอาจารย์ประจำสูงกว่าและเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน
10. มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา
11. อัตราการสำเร็จการศึกษาของนักศึกษาแต่ละรุ่น
12. มีการยอมรับผลงานวิจัยจากหน่วยงานภายนอก
13. ลักษณะการจัดกิจกรรมบริการทางวิชาการแก่สังคม ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ
14. ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยด้านบริหารบุคคลและบริหารงานทั่วไป
15. องค์กรประกอบการรสมาคมมหาวิทยาลัยมาจาก บุคคลที่มีประสบการณ์ทางวิชาการและบริการที่หลากหลายประเภท หน่วยงานและสาขาวิชา
16. ผลการประชุมของสภามหาวิทยาลัยนำไปสู่การปฏิบัติจริง

17. วิธีการได้มาซึ่งอธิการบดีและคณบดี

เพื่อให้การนำตัวบ่งชี้สำหรับวัดหรือตรวจสอบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ตามรูปแบบและกลไกที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จด้วยดี สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จัดทำตัวบ่งชี้เชิงสมรรถนะการบริหาร ทั้ง 5 ด้านขึ้นใช้เป็นการภายใน เพื่อให้รูปแบบและกลไกการกำกับได้รับการพัฒนาจากผลการ ประเมินโดยตัวบ่งชี้ที่นำไปตรวจสอบและควรพัฒนาไปถึงงานระดับคณะหรือภาควิชาก็ได้ ใน ประเทศต่าง ๆ ถือว่าตัวบ่งชี้เป็นวิธีการตรวจสอบผลงานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การ ทำงานที่โปร่งใสด้วยความรับผิดชอบ หากผลสะท้อนจากตัวชี้วัดดีและค่าผลลัพธ์ดีกว่าเกณฑ์ การยอมรับของสังคมและนานาชาติก็จะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนา การศึกษาของประเทศให้ก้าวไปสู่ความเป็นสากลมากขึ้น และจะมีผลต่อคุณภาพของคนไทยที่ สามารถแข่งขันได้ในการประกอบอาชีพทั้งในประเทศและต่างประเทศ พร้อมกับควมมีศักดิ์ศรี ของคนไทยในเวทีโลกที่มีการแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ควรวิจัยต่อไปในอนาคต

2.1 ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึก เรื่อง แนวทางการพัฒนามาตรฐานการศึกษา ระดับอุดมศึกษา เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเอกชนให้มี มาตรฐานเดียวกัน

2.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบข้อมูลสารสนเทศที่เป็นเครือข่าย อุดมศึกษาของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการบริหาร การตัดสินใจเชิงนโยบายและการรายงาน ผลงานที่รวดเร็วเชื่อถือได้ เช่น ข้อมูลด้านนักศึกษา ข้อมูลด้านอาจารย์ ข้อมูลด้านหลักสูตร ข้อมูลด้านการวิจัย เป็นต้น เนื่องจากระบบงานมหาวิทยาลัยมีความหลากหลายและเป็นงานเชิง วิชาการมาก หากมีการทำวิจัยระบบข้อมูลที่ใช้เพื่อการบริหาร การวิจัยและการเรียนการสอน ก็ จะเป็นประโยชน์สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ต้องเน้นระบบข้อมูลมาช่วยมากขึ้น

2.3 ควรมีการศึกษาวิจัยถึงบทบาทและกระบวนการสร้าง การมีส่วนร่วมของ ห้องถิ่น ชุมชนและกลุ่มองค์กรอิสระในมหาวิทยาลัย ทั้งด้านวิชาการ การดำเนินงานตาม แผนพัฒนาและนโยบาย การร่วมสนับสนุนด้วยทรัพยากร ในลักษณะเชิงบูรณาการ (Integrated Approach) ทางด้านความคิดและปฏิบัติพร้อม ๆ กันไป

2.4 ควรมีการวิจัยเรื่องตัวบ่งชี้สำหรับใช้ในการติดตามตรวจสอบผลการ ดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระและคล่องตัว ความมีเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยและพัฒนาเป็นต้นแบบโปรแกรมซอฟต์แวร์ขึ้นดูว่า ลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยใดบ้างที่เป็นไปตามหลักความเป็นสากลของมหาวิทยาลัย

2.5 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ วิธีการจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ที่เป็นนโยบายของรัฐจะใช้วิธีการจัดสรรแบบ ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit Cost) ให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อหารูปแบบวิธีการที่ดีที่สุด และนำมาปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม ตามลักษณะภารกิจด้านการสอน การวิจัย การบริหาร ทางวิชาการ การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและการบริหารทั่วไป เพื่อใช้เป็นกลไกในการกำกับดูแล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้เหมาะสม รวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ