

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
บนวิถีแห่งการเปลี่ยนแปลง
โดย

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน



Public Autonomous University



I
พัฒนาการของ
มหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ

จุดประกาย

ขยายความคิด

การสัมมนาจัดโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ
พ.ศ. 2507

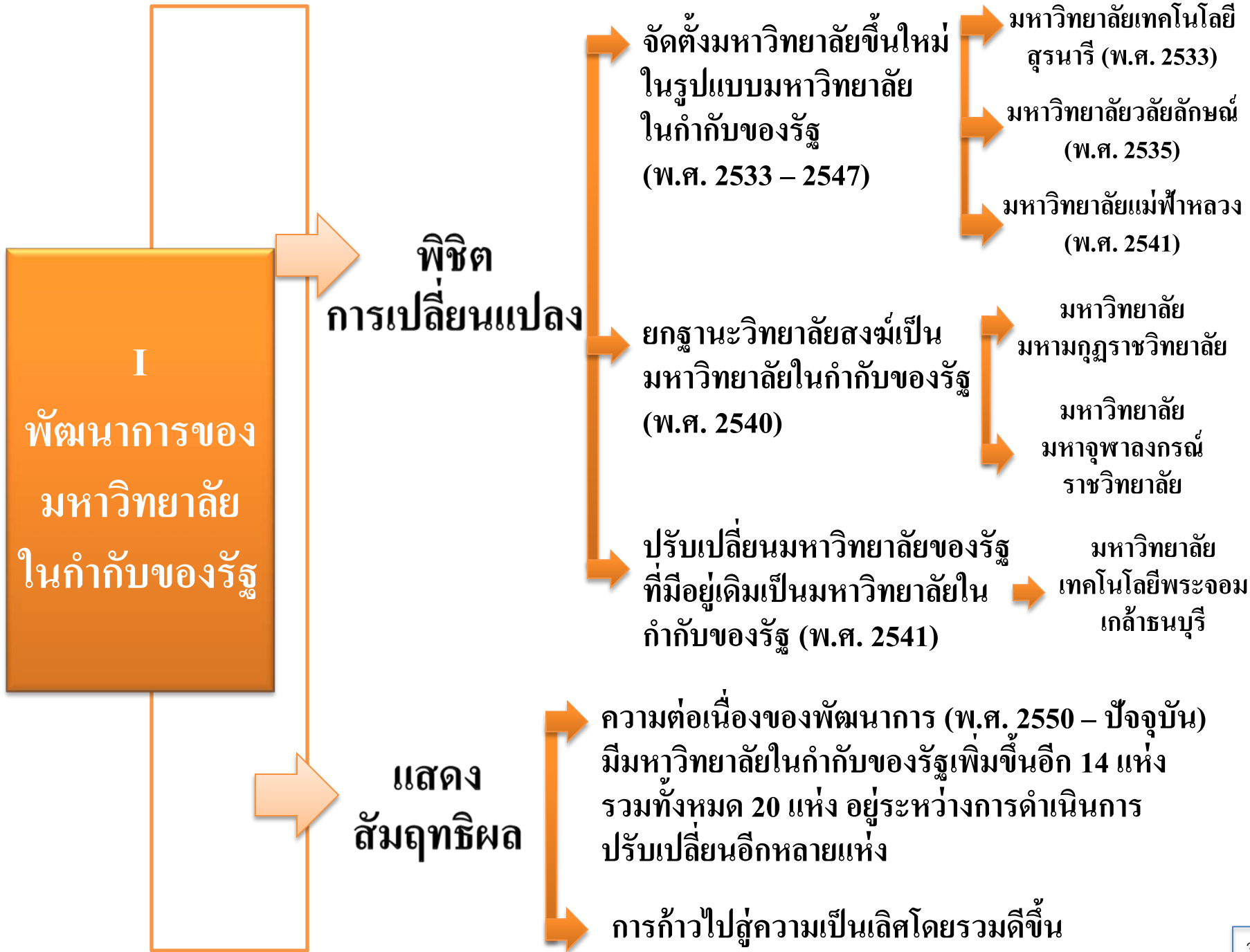
การสัมมนาจัดโดยสภาการศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. 2509, 2510 และ 2513 ที่สวางคนิวาส

ค.ร.ม. เห็นชอบในหลักการของมหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ สั่งให้มหาวิทยาลัยดำเนินการ
มหาวิทยาลัยยังไม่พร้อม

สภาการศึกษาแห่งชาติจึงชะลอเรื่องไว้

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูป
การศึกษาที่รัฐบาลได้แต่งตั้ง พ.ศ. 2517
ได้เสนอให้รื้อฟื้นการดำเนินการ ตามแนวคิด
ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี
(พ.ศ. 2533 - 2547) ได้เสนอแบบ “ปักธง”
ให้ปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่เดิม
และการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ให้เป็น
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายในช่วง
แผนระยะยาว



II
มหาวิทยาลัยของรัฐ
สองระบบตาม
พ.ร.บ.
การศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. 2542



มหาวิทยาลัย
ที่เป็นส่วนราชการ



ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์
การอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ



มหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ



ในกำกับ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ



ไม่เป็นส่วนราชการและ
ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

III
หลักการสำคัญของ
มหาวิทยาลัยของรัฐ
ตาม พ.ร.บ.
การศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. 2542



ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล



อาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับ
ของรัฐ



ดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร
และการจัดการที่เป็นของตนเอง



มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ



อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย
ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ

IV ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

	เดิม	ใหม่
1. ฐานะของมหาวิทยาลัย	เป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดทบวงหรือกระทรวง	เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐมนตรีว่าการ
2. ฐานะของบุคลากร	-เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ -เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย	- เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐ - เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย
3. เงินเดือนและสวัสดิการ	เท่ากับข้าราชการพลเรือนสามัญ	เงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ (1.5-1.7) สวัสดิการไม่น้อยกว่าข้าราชการ
4. การอุดหนุนจากรัฐ	ได้รับงบประมาณประจำปีแบบปกติ	ได้รับงบประมาณประจำปีแบบเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
5. ความคล่องตัว	ขั้นตอนมาก ใช้กฎ ระเบียบของราชการทั่วไป	ขั้นตอนน้อย ใช้กฎ ระเบียบของตนเอง
6. การแบ่งส่วนงาน	แบ่งเป็นส่วนราชการ: กอง แผนก หรือเทียบเท่า	แบ่งส่วนงานและจัดระบบบริหารที่เป็นของตนเอง

V

ความเหมือนและ
ความแตกต่าง
ระหว่าง:
มหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ
ที่ตั้งขึ้นใหม่
กับมหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ
ที่ปรับเปลี่ยน
จากมหาวิทยาลัย
ที่เป็นส่วนราชการ

ความเหมือน: ยึดหลักการ
มหาวิทยาลัยในกำกับ
ของรัฐเดียวกัน

เป็นของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจ

อยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงศึกษาธิการ

มีความเป็นอิสระ คล่องตัว
มีเสรีภาพทางวิชาการ

รัฐกำกับด้านนโยบายและมาตรฐาน

รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้ โดยถือเป็น
เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

รัฐติดตามตรวจสอบและประเมินผล

จัดโครงสร้างองค์กร ออกระเบียบ
ข้อบังคับ จัดระบบบริหารได้เอง
ภายใต้การกำกับดูแลของ
สภามหาวิทยาลัย

V

ความเหมือนและ
ความแตกต่าง
ระหว่าง:
มหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ
ที่ตั้งขึ้นใหม่
กับมหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ
ที่ปรับเปลี่ยน
จากมหาวิทยาลัย
ที่เป็นส่วนราชการ



ความ
แตกต่าง



มหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ
ตั้งใหม่

มหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ
ที่ปรับเปลี่ยน
จากการเป็น
ส่วนราชการ



จัดระบบบริหารบุคคล
แบบเดียว: ระบบพนักงาน

จัดโครงสร้างระบบและ
กระบวนการบริหารได้เอง
ตั้งแต่แรก

ออกระเบียบ ข้อบังคับ
การดำเนินงานได้เองตั้งแต่แรก

จัดระบบบริหารบุคคล 2 แบบ:
ข้าราชการและพนักงาน

โครงสร้างการแบ่งส่วน ระบบ
และกระบวนการบริหาร
ส่วนราชการ จึงต้องปรับเปลี่ยน

ระเบียบ ข้อบังคับ การดำเนินงาน
เป็นราชการ จึงต้องแก้ไขหรือ
ยกเลิก

VI
การปฏิรูประบบ
การบริหารและ
การจัดการ
มหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ



**1. ความสัมพันธ์ภายนอกระหว่างมหาวิทยาลัย
กับรัฐบาล**



2. การจัดระบบงานภายในมหาวิทยาลัย



3. การบริหารงานบุคคล



4. การเงินและทรัพย์สิน



5. การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย

1. ความสัมพันธ์ภายนอกระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล

- (1) ความเป็นหน่วยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี
- (2) ความสัมพันธ์กับหน่วยราชการภายนอกมหาวิทยาลัย
 - สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 - สำนักงานประมาณ
 - กรมบัญชีกลาง
 - สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ความสัมพันธ์ภายนอก

คณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงศึกษาธิการ

มหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ

กระทรวงการคลัง

นโยบายและแผน

งบประมาณ

มาตรฐานการศึกษา

การแต่งตั้งสภามหาวิทยาลัย

อธิการบดีและศาสตราจารย์

สำนัก
งบประมาณ

สำนักงาน
ตรวจเงินแผ่นดิน

การจัดสรร
เงินอุดหนุนทั่วไป

ตรวจสอบภายหลัง
- ผู้สอบบัญชี

เบิกงบประมาณ
เงินอุดหนุนตามวงเงิน

2. การจัดระบบงานภายในมหาวิทยาลัย

- (1) โครงสร้างองค์กรและกระบวนการบริหาร
- (2) ระบบงานวิชาการ
- (3) ระบบงานบุคลากร
- (4) ระบบงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน
- (5) ระบบงานบริหารทั่วไป

“สามารถจัดระบบบริหารทุกด้านที่เป็นของตนเอง”

3. การบริหารงานบุคคล

- (1) พัฒนาระบบ “พนักงาน” ให้สามารถดึงดูดและรักษาคนดีคนเก่งไว้เป็นพลังสำคัญของการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัย
- (2) จัดระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่นของพนักงาน ให้สามารถแข่งขันได้กับหน่วยงานอื่น ที่ใช้บุคลากรในระดับเดียวกัน
- (3) จัดหลักเกณฑ์และวิธีการ “คัดสรร” “ประเมิน” และพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง
- (4) เร่งรัดให้มหาวิทยาลัยที่มีระบบการบริหารบุคลากร 2 ระบบ (ข้าราชการและพนักงาน) พัฒนาให้เหลือพนักงานระบบเดียวโดยเร็วที่สุด

4. การเงินและทรัพย์สิน

- (1) พัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณ “เงินอุดหนุนทั่วไป” (BLOCKGRANT SYSTEM) ให้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูงสุด
- (2) พัฒนา “ทรัพย์สินทางปัญญา” (INTELLECTUAL PROPERTY) ให้เป็นฐานของการพัฒนาความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัย
- (3) จัดระบบ “เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย” และ “เงินอุดหนุนจากรัฐบาล” เป็นระบบเดียว ภายใต้ระเบียบการเงินของมหาวิทยาลัย

การที่มหาวิทยาลัยสามารถจัดระบบบุคลากรและการเงินเป็นของตนเอง เป็นกุญแจแห่งความสำเร็จของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

5. การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย

- (1) ปรับปรุงบทบาทและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยให้เข้มแข็ง สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดและกำกับนโยบาย และกำกับดูแลการบริหาร (GOVERNANCE)
 - ธรรมาภิบาลและอรรถภิบาล
 - การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน (PERFORMANCE) และการบริหารจัดการ (MANAGEMENT) ของ อธิการบดีและผู้บริหาร
- (2) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร (STRONG EXECUTIVE)

VII ปัญหาและอุปสรรค

1. ความยากลำบากในการพัฒนาองค์กรและระบบงาน

- ไม่มีต้นแบบให้ลอกเลียน
- ขาดผู้รู้ ผู้เล่น ต้องลองผิดลองถูกกว่าจะเข้าที่
- บุคลากรบางส่วน ถูกครอบงำจากระบบราชการที่เคยชิน ทำให้เปลี่ยนแปลงยาก

2. การสร้างความเข้าใจ ความยอมรับในระบบใหม่และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคลากร ต้องใช้เวลาและความอดทนมาก

VII ปัญหาและอุปสรรค

3. ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับฐานะและรูปแบบ และการพึ่งตนเอง
4. การปฏิบัติที่ไม่ยึดหลักการ และเจตนาารมณ์ ความไม่เข้าใจของหน่วยงานภายนอก หรือหน่วยเหนือทำให้ถูกปฏิบัติเหมือนส่วนราชการโดยไม่จำเป็น
5. การเลือกปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ ในการจัดสรรความสนับสนุน แก่หน่วยงานและบุคลากร อาทิ การปรับเงินเดือนและค่าตอบแทน

VIII
ความสับสน
และ
ผลกระทบ

- ➔ ความหมายของ “ในกำกับ” กับ “ในสังกัด”
- ➔ มหาวิทยาลัยในกำกับเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือมหาวิทยาลัยเอกชน เป็นอะไรกันแน่
- ➔ ความเข้าใจผิดคิดว่ารัฐไม่ใช้งบประมาณและให้มหาวิทยาลัยในกำกับหาเงินเอง ทำให้ “ค่าเล่าเรียนแพง” เพราะต้องพึ่งตนเอง
- ➔ บุคลากรของมหาวิทยาลัยของรัฐยังไม่แน่ใจในความต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล ที่จะสนับสนุนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตลอดไป เกรงจะกระทบต่อความมั่นคงของบุคลากรและมหาวิทยาลัยประเภทนี้
- ➔ ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังไม่ชัดเจนว่าดีกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

IX ประเด็นปัญหาที่ท้าทาย

การพัฒนาาระบบบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องการ เวลา ภาวะผู้นำ ความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรทุกฝ่าย และการ สนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจะ ประสบความสำเร็จ ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ จัดระบบ และกระบวนการทำงาน รวมทั้งการปรับตัวของบุคลากรโดยใช้ ระยะเวลาหนึ่ง

IX ประเด็นปัญหาที่ท้าทาย

มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาตั้งแต่แรก จะมีความคล่องตัวในการพัฒนาระบบบริหารมากกว่า เพราะไม่ต้องปรับหรือเลิกกติกาเก่า สามารถสร้างกติกาใหม่ได้ตั้งแต่เริ่มต้น

IX ประเด็นปัญหาที่ท้าทาย

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นนวัตกรรมการบริหารการ
อุดมศึกษาไทยในรอบ 25 ปี จะได้ดีตามเจตนารมณ์หรือไม่
ขึ้นอยู่กับความสามารถในการ “บริหารการเปลี่ยนแปลง”
(CHANGE MANAGEMENT) ของเราจะแข็งแกร่งเพียงใด

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
บนวิถีแห่งการเปลี่ยนแปลง
โดย

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน



Public Autonomous University