

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและที่มาของประเด็นการวิจัย

สถาบันอุดมศึกษานับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ จากการแสวงการเปลี่ยนแปลงของโลก ตลอดทั้งภาระการแข่งขันอย่างไร้พรมแดนในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว คำนึงถึงคุณภาพเพื่อที่จะสามารถแข่งขันได้ และเพื่อความอยู่รอดในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งในระบบการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ผ่านมายield ติดอยู่กับระบบราชการ ที่มีกลไกในระบบควบคุมและกำกับดูแลตามกฎระเบียบที่เคร่งครัด จนในบางกรณีอาจขัดกับลักษณะการบริหารของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความยืดหยุ่น ความคล่องตัว และความรวดเร็วในการดำเนินงาน เพื่อให้ทันกับการแข่งขันและความก้าวหน้าทางด้านวิชาการ

ทบทวนมหาวิทยาลัยจึงจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาวย 15 ปี (พ.ศ.2533 - 2547) เมื่อปี 2530 โดยระบุนโยบายในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นการบริหารในลักษณะที่ไม่เป็นราชการ ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2540 มีผลทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จากรัฐบาลเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และต้องปฏิบัติตามมาตรการที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียระบุไว้ใน Memorandum of Understanding คือ “การยืนยันการดำเนินการให้มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับภายใต้ พ.ศ. 2545” ซึ่งเนื่องจากล่วงหน้ากว่าเป็นตัวเร่งต่อการที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับรื่อระบบและโครงสร้างการบริหารให้เกิดความเป็นอิสระและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง ต้องออกจากระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะพัฒนาการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงมีผลให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องศึกษาวิธีการจัดการและการบริหารของมหาวิทยาลัย ปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ซึ่งในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรย่อมมีผลกระทบอย่างมากต่อวิถีชีวิตและพฤติกรรมการทำงาน รวมถึงขั้นตอนการที่จะข้าราชการ สาย ก. ข. และ ก. รวมทั้งบุคลากรอื่นๆ ของมหาวิทยาลัย เพราะจะต้องถูกปรับเปลี่ยนจากการเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย และจะถูกประเมินผลงานภายใต้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาอีกด้วย

สำหรับการออกนอกรอบราชการของมหาวิทยาลัย ในปัจจุบันก็ยังเป็นแนวคิดที่ยังมีการถูกเดียงกันอยู่อย่างกว้างขวางข่าวว่า มีความจำเป็นเพียงใดในการต้องออกนอกรอบ มีความชัดช้อนและความเป็นไปได้หรือไม่อย่างไร การที่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดหารายได้ด้วยตนเองเพื่อมาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการ และทางรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณ เพื่อมาสมบทให้อีกส่วนหนึ่งเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเกิดความเหมาะสม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 36 ก็ยังได้ระบุไว้ว่า “ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิตบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ” จะเห็นได้ว่า แม้กระทั่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็ยังกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีทางเลือก 2 แนวทาง อาจเป็นส่วนราชการ หรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ ในขณะที่ทบวงมหาวิทยาลัยก่อนที่จะปรับเปลี่ยนมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้สรุปปัญหาของมหาวิทยาลัยว่าเกิดจากการยึดโยงกับระบบราชการอย่างแน่นแฟ้น ทั้งเรื่องการบริหารงานบุคคล งบประมาณ การเงินและพัสดุฯ ลฯ ซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและไม่ยืดหยุ่น จนกระทั่งมีคำพูดเสนอว่า “ถ้าไม่เป็นระบบราชการก็จะสะดวกกว่านี้และมีประสิทธิภาพมากกว่านี้” (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย) สภาพปัญหาอาทิ ในระบบราชการไม่สามารถดึงดูดคนดี คนเก่งให้เข้าสู่มหาวิทยาลัย เงินเดือนต่ำ ไม่เหมาะสมแต่ไม่สามารถเพิ่มได้ในระบบราชการ ค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่นๆ ไม่มี เช่น โบนัส คนไม่ดีก็เอาอย่าง เพราะขั้นตอนและกฎระเบียบของทางราชการ การจัดซื้อจัดจ้างก็เป็นปัญหา ล่าช้า ชื้อของไม่ดี ราคาแพง ไม่มีระบบประเมินที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ คนไม่ทำอะไรเลยก็ได้อย่างน้อย 1 ขั้น และอยู่ได้จนเกษียณหรือคนทำงานดีแต่ไม่ได้ 2 ขั้น คุณภาพของการผลิตบัณฑิตและการวิจัยไม่ดี ฯลฯ กล่าวโดยรวมว่าทราบได้ยังอยู่ในระบบราชการ การแก้ไขเหตุแห่งความไม่มีประสิทธิภาพจะกระทำได้ยาก การแก้ไขปัญหา จึงจำเป็นต้องกระทำการทั้งระบบและแยกออกจากระบบราชการโดยเด็ดขาดแล้วมอบอำนาจในการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ให้กับสภามหาวิทยาลัย

จากสภาพปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องออกนอกรอบราชการดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงกลยุทธ์และรูปแบบการพัฒนาการบริหาร และผลจากการนำมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งจะทำให้มองเห็นสภาพของระบบการบริหารและปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อกำหนดรูปแบบ และโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมโดยศึกษามหาวิทยาลัยที่เคยเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ และได้ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เพื่อเป็นทิศทางการพัฒนารูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย อีกทั้งเป็นการเตรียมความพร้อมด้านการบริหารจัดการสำหรับมหาวิทยาลัยของก่อน เมื่อเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยขอนแก่น อันเป็นการเตรียมความพร้อมต่อการปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

### 1.3 ขอบเขตและระยะเวลาของการวิจัย

โครงการฯ จะดำเนินการศึกษาถึงการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หลังจากที่ได้ออกนอกรอบราชการแล้ว เพื่อนำมากำหนดเป็นตัวแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยขอนแก่นในการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำหรับการดำเนินการศึกษาความคิดเห็นที่จะมีต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนั้น จะได้ดำเนินการศึกษาจากบุคลากรมหาวิทยาลัยขอนแก่น 4 กลุ่ม ดังนี้

- 

1.3.1 ผู้บริหาร  
1.3.2 ข้าราชการ สายผู้สอนและสายสนับสนุน  
1.3.3 ลูกจ้าง  
1.3.4 นักศึกษา

สำหรับระยะเวลาดำเนินงานโครงการ คือ 1 ปี นับตั้งแต่เดือนเมษายน 2552 ถึงเดือนมีนาคม 2553 โดยมีแผนการดำเนินงานดังนี้

<u>ที่</u>	<u>กิจกรรม</u>	<u>ช่วงเวลา (เดือนที่)</u>
1.	ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ	1-2
2.	สร้างเครื่องมือและทดสอบเครื่องมือ	3-4
3.	เก็บข้อมูลภาคสนาม	5-8
4.	ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล	9-10
5.	สรุปและจัดทำรายงานการศึกษาวิจัย	11-12

## 1.4 กรอบแนวความคิด

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (2541) ได้ให้หลักการและแนวทางปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ว่าจะต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ ที่ได้ออกเป็นบรรทัดฐานเดียวกันทุกส่วนราชการ มีระบบการควบคุม ตรวจสอบที่ถูกต้อง 透明 โปร่งใส และมีกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับการใช้จ่ายเงินของราชการ โดยเฉพาะมี

ระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลนั้น มีความหมายและการดำเนินการที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากขึ้น การควบคุมและการกำกับของรัฐบาลลดลง หรือมีน้อยที่สุด รัฐบาลจะกำกับเพียงด้านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและคุณภาพหลักแต่จะดำเนินการติดตามประเมินงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนี้

1.4.1 สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยหลักการและแนวทางที่ได้ถือปฏิบัติมา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล จะมีสถานภาพและลักษณะของการดำเนินการดังนี้

- มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ
- เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดยทบวงมหาวิทยาลัย (ปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ)

- เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้

1.4.2 ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย จะปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. ของแต่ละมหาวิทยาลัยกล่าวคือ สมาคมมหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่างๆ ได้โดยอิสระภายใต้กรอบแห่ง พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยนั้น การบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สมาคมมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่เสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีต่อไป

1.4.3 การบริหารงานบุคคล หลักการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลจะมีแนวทางดังนี้

- บุคลากรของมหาวิทยาลัย จะมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

- ในช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนระบบ จะมีการประเมินศักยภาพบุคคลเพื่อบรรจุเข้าเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยโดยแต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดเกณฑ์และแนวทางขึ้นเองได้

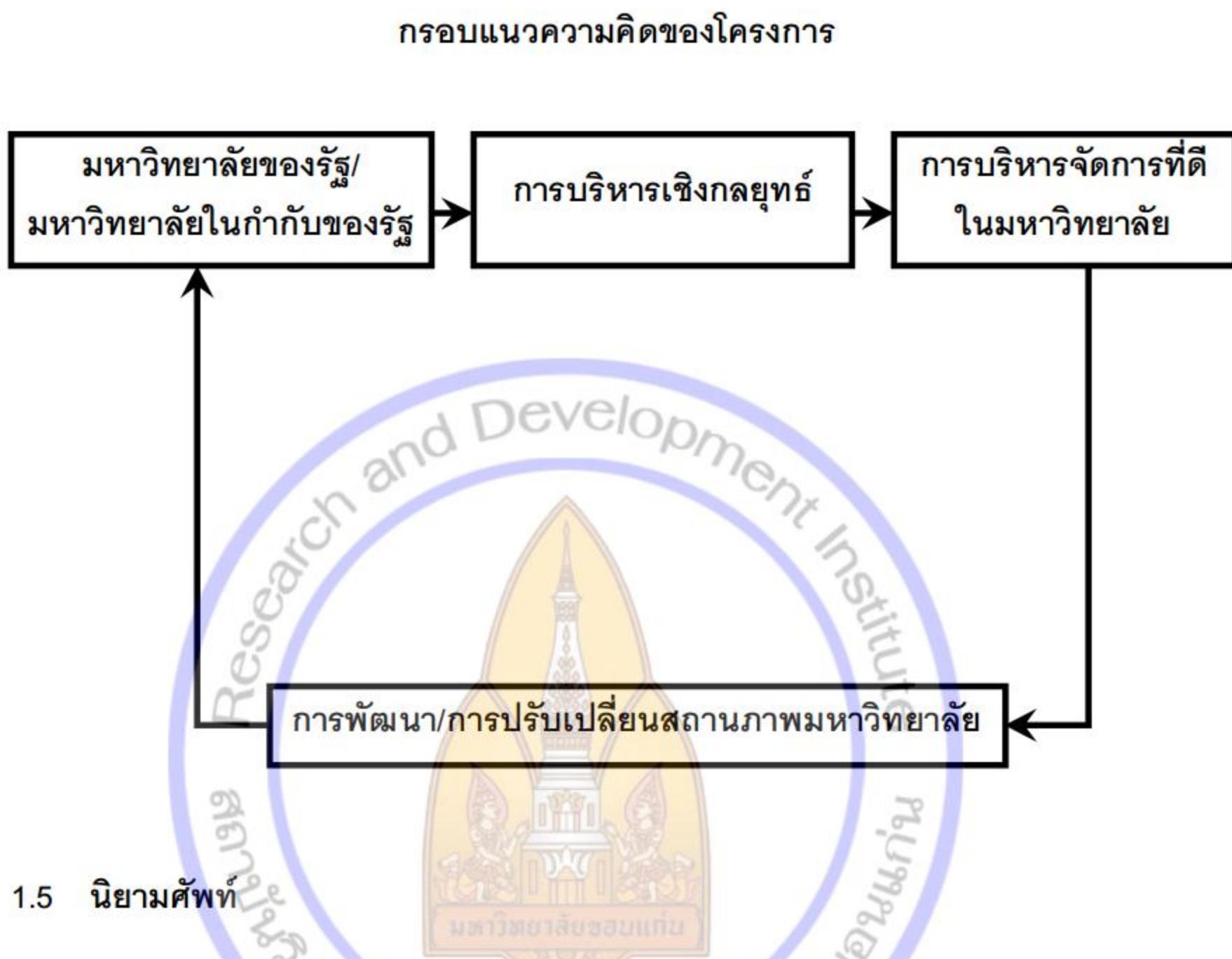
- พนักงานของมหาวิทยาลัยจะได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์การประเมินและตามบัญชีเงินเดือนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

- สมาคมมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีวิธีการที่แตกต่างกันไป

1.4.4 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ จะเป็นไปตามที่ส่วนมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด

1.4.5 งบประมาณและทรัพย์สิน หลักการในด้านงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล มีดังนี้

- รัฐบาลจัดสรรงบประมาณทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ เงินอุดหนุนดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย
- มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดระบบบริหารงบประมาณ การเงิน บัญชี และทรัพย์สินของตนเอง โดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการตรวจสอบและวางระบบการติดตามการใช้งบประมาณอื่นๆ
- รายได้ของมหาวิทยาลับไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- กรณีรายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น
- มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้
- มหาวิทยาลัยมีอำนาจปักครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากการพัฒนาได้ รายได้จากการดำเนินงานถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย
- ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิผูกพันให้ หรือได้โดยการซื้อจากเงินรายได้ ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถใช้สอยควบคุมดูแลผลประโยชน์ จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาได้
- รายได้จากการแหล่งต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยนำมาได้จะเป็นส่วนสร้างเสริมความแข็งแกร่งของมหาวิทยาลัยเพิ่มเติมจากงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ



### 1.5 นิยามศัพท์

1.5.1 ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยขอนแก่นภายใต้ข้อกำหนดของ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยขอนแก่นและพระราชบัญญัติฯ จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ อันได้แก่ คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์/สำนัก/สถาบัน/กอง

1.5.2 ข้าราชการสายผู้สอน หมายถึง ข้าราชการมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในสายวิชาการได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์

1.5.3 ข้าราชการสายสนับสนุน หมายถึง ข้าราชการมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในสายช่วยวิชาการ และสายงานบริหาร/ธุรการ ได้แก่ นักวิจัย บรรณาธิการ นักสถิติ นักเอกสารสนเทศ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการศึกษา เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่บุคคล พนักงานธุรการ เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่นับรวมพนักงานองค์กรในกำกับ และพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งจากเงินบประมาณแผ่นดิน และบประมาณเงินรายได้

1.5.4 ลูกจ้าง หมายถึง ลูกจ้างประจำในมหาวิทยาลัยขอนแก่น

1.5.5 การบริหารบุคคล หมายถึง สถานภาพ เงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากร วัน-เวลาปฏิบัติงาน วันหยุด วันลา วินัยและการดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกษ์ การพั้นสภาพพนักงานมหาวิทยาลัย และบำเหน็จชดเชย

1.5.6 การบริหารการเงิน หมายถึง การใช้เงินรายได้ การจัดเก็บและการนำส่ง การรักษาเงิน การสั่งจ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน การทำบัญชีและรายงานการเงิน ตลอดจนการตรวจสอบภายใน

1.5.7 การบริหารการพัสดุ หมายถึง หลักการบริหารการพัสดุ จรรยาบรรณและวินัย การจัดหา ซื้อขาย การตรวจรับการจัดหา การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ

1.5.8 การบริหารงานโดยรวม หมายถึง การบริหารงานที่ครอบคลุมภารกิจของมหาวิทยาลัยอันได้แก่ การเรียนการสอนและหลักสูตร การวิจัย การบริการวิชาการ การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การบริหารจัดการและการสนับสนุน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้หลักการการมีส่วนร่วมของประชามอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมบุคลากรและผู้มีส่วนได้เสียอย่างเหมาะสม เสรีภาพทางวิชาการ ความมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และเป็นไปตามลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย และส่วนงาน

## 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ผลการศึกษาจะเป็นแนวทางในการวางแผนการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

1.6.2 ผลการศึกษาจะเป็นแนวทางในการปรับตัวสำหรับมหาวิทยาลัยขอนแก่นเพื่อรับ/เตรียมความพร้อมในการปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สถาบันวิจัยและพัฒนา  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น