



บทสรุปผู้บริหาร

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส
ขององค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตาม

แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

Efficiency, Effectiveness, and Transparency

in Government Agencies Founded on

the New Public Management (NPM) Paradigm

พิธีสิทธิ์ คำนวนตศิลป์ ♦ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
อัชกรณั วรงค์ปรีดี ♦ ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค
รับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาศ

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

และผลงานนี้เป็นความรับผิดชอบ

ของผู้วิจัยเพียงผู้เดียว

ตุลาคม 2558



บทสรุปผู้บริหาร

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส

ขององค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตาม

แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

Efficiency, Effectiveness, and Transparency

in Government Agencies Founded on

the New Public Management (NPM) Paradigm

สารบัญ



	หน้า
รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานวิจัย	1
บทคัดย่อ	2
Abstract	4
บทสรุปผู้บริหาร	6
▪ ความสำคัญและที่มาของปัญหาในการวิจัย	6
▪ วัตถุประสงค์ของแผนงานวิจัย	11
▪ วิธีการศึกษา	11
▪ สรุปผลการศึกษา	12
▪ ข้อเสนอแนะที่ได้จากแผนงานวิจัย	19
บทคัดย่อของโครงการวิจัยย่อยที่ 1	24
บทคัดย่อของโครงการวิจัยย่อยที่ 2	28

รายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานวิจัย



1. ชื่อเรื่อง (ภาษาไทย) ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตามแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่
- (ภาษาอังกฤษ) Efficiency, Effectiveness, and Transparency in Government Agencies Founded on the New Public Management (NPM) Paradigm

2. ชื่อคณะวิจัย

2.1 รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์	ผู้อำนวยการแผนงานวิจัย
2.2 อาจารย์ ดร.รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา	นักวิจัย
2.3 รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี	นักวิจัย
2.4 ดร.ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค	นักวิจัย
2.5 ดร.รับขวัญ ธรรมมาภรณ์พิลาศ	นักวิจัย

3. หน่วยงานต้นสังกัด

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40002
ข้อมูลติดต่อ: (โทรศัพท์) 043-203124
(โทรสาร) 043-203875
(E-mail) tatcsu@kku.ac.th

4. งบประมาณและระยะเวลาทำวิจัย

ได้รับงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 งบประมาณที่ได้รับ 1,558,000 บาท
ระยะเวลาทำวิจัย ตั้งแต่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึง 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557

บทคัดย่อ



การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ในประเทศไทยได้ก่อให้เกิดหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารสูงกว่าส่วนราชการ แผนงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานในกำกับของรัฐดังกล่าวตามแนวความคิด NPM ใน 3 มิติหลัก คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส โดยแผนงานวิจัยประกอบไปด้วย 2 โครงการวิจัยย่อย คือ (1) โครงการวิจัยเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ และ (2) โครงการวิจัยเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในการตอบวัตถุประสงค์วิจัยดังกล่าว แผนงานวิจัยนี้อาศัยข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การมหาชนและสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษา รวมทั้งข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานประจำปีและรายงานสถานะทางการเงินของแต่ละองค์กร

ผลการศึกษาพบว่า องค์การมหาชนมีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนต่อหน่วยน้อยกว่า Statutory Board และมีค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ ในขณะที่ Statutory Board มีค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากร ในด้านประสิทธิผลนั้น องค์การมหาชนยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาลมากกว่า Statutory Board และยังไม่มียุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทางด้านการศึกษาด้านการวิจัย และด้านธุรกิจการค้า สำหรับมิติความโปร่งใสนั้น การศึกษานี้พบว่า เว็บไซต์ของ Statutory Board มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลงานและสถานะทางการเงินขององค์กรอย่างสมบูรณ์มากกว่าเว็บไซต์ขององค์การมหาชน และมีกระบวนการบริหารงานพัสดุที่เป็นระบบและได้รับการรับรองตามมาตรฐานการบริหารงานพัสดุสากล

การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีประสิทธิภาพที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ เนื่องจากมีต้นทุนค่าใช้จ่ายหน่วยหัวนักศึกษาสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่หากพิจารณาสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆแล้วพบว่า ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนานักศึกษาและโครงการวิจัยในสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายหมวดอื่นๆ ในมิติประสิทธิผล การศึกษานี้

Abstract



Public sector reform founded upon the New Public Management (NPM) ideas has led to an emergence of new public agencies, such as autonomous public organizations and autonomous public universities. These agencies are fundamentally different from bureaucratic organizations and government enterprises, and enjoy more management flexibility than the bureaucratic agencies. This research program seeks to analyze and assess the performance of these new public agencies in three dimensions: efficiency, effectiveness, and transparency. This research program consists of two parts. The first part compares the autonomous public organizations in Thailand and statutory boards in Singapore. The second part is a comparative study of public universities and the autonomous public universities in Thailand. To achieve the research objective, this research program relies on primary data collected from in-depth interviews and focus group discussions with key stakeholders. Also, secondary data are gathered from the annual performance reports and financial statements of the autonomous public agencies in this study.

This study finds that the autonomous public organizations in Thailand are less efficient than the Singaporean statutory boards in controlling their unit cost. Also, most of the autonomous public organizations' expenses are related to procurement-related activities. In terms of effectiveness, the autonomous public organizations in Thailand rely primarily on national government subsidies and have not effectively increased the country's competitiveness in education, research, and business activities. With respect to transparency, it is found that the statutory boards have made more effort than their counterparts in Thailand in disseminating their performance outcomes and financial conditions on the official websites. Also, the public procurement process in Singapore is more systematic and consistent with the international public procurement standards.

This study also indicates that the autonomous public universities cannot control their operating costs as efficiently as the public universities. Student development, campus activities, and research projects receive the least amount of resources from the autonomous public universities and public universities. Where effectiveness is concerned, it is found that the autonomous universities, especially those specialized in advanced research and engineering, produce more academic articles in high-quality international journals than the public universities. On the other hand, the autonomous universities focusing on social science education produce the smallest number of research articles. With regard to revenue-generating capacity, all the universities in this study still rely on the national government for budgetary resources. Most universities raise their own revenues from their medical schools, while those with no medical school programs collect revenues from consulting services and patented intellectual properties, such as copyrighted research works. On the contrary, more than half of the social science-oriented universities' budgets come from the national government.

Nevertheless, there are no differences between the autonomous public universities and public universities in tuition fees, curriculum quality, degree of administrative autonomy, success in implementing a performance management system for their teaching staff, and checks-and-balances mechanisms for the relationship between university presidents and councils. Further, the national government agencies remain influential over the universities' internal organizational management through the national educational standards and financial regulations.

Keywords

Autonomous Public Organization

Statutory Board

Autonomous Public University

New Public Management

Effectiveness

Efficiency

Transparency

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)



ความสำคัญและที่มาของปัญหาในการวิจัย

การบริหารภาครัฐในประเทศไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น การปฏิรูปการบริหารการปกครองของประเทศไทยไปสู่ความเป็น “รัฐสมัยใหม่ (Modern State)” ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ก่อให้เกิดองค์การปกครองในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นไปตามพื้นฐานแนวคิดการบริหารจัดการแบบลำดับชั้น (Organizational Hierarchy) และการบริหารองค์การโดยอ้างอิงระเบียบกฎเกณฑ์ทางราชการ (Bureaucratic Procedure) ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยมีความเข้มแข็งในการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก (Western Imperialism) ที่เข้ามาครอบงำประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 20 เป็นต้น

ด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการเรื่อยมา ได้แก่ การตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ที่มีการแบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในระยะเวลาดังกล่าวได้มีการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2515 ตลอดจนถึง พ.ศ. 2534 ซึ่งมีการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ระหว่างส่วนราชการให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับยุคสมัยทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่

แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐระหว่างปี พ.ศ. 2476-2534 เป็นเพียงแต่การปรับเปลี่ยนที่มุ่งการขยายตัวของระบบราชการที่ยังดำรงคงไว้ซึ่งค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ แต่ไม่ได้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างและระบบการทำงานที่ขาดการประสานงานกันอย่างเป็นเอกภาพ (Fragmentation) ความไม่ยืดหยุ่น (Rigidity) ของระบบการทำงาน ความไม่โปร่งใสและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนความไม่มีประสิทธิภาพ (Inefficiency) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ ภายหลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยจำเป็นต้องยื่นขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในรอบ 1 ศตวรรษซึ่งมีความแตกต่างไปจากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากการปฏิรูปที่ยึดหลักแนวคิด NPM ที่ถือเป็นกระแสต่อต้านทฤษฎี Bureaucracy ของ Max Weber และให้ความสำคัญกับแนวคิดการบริหารของภาคธุรกิจเอกชน โดยการปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform) ของประเทศไทยที่ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 มีคุณลักษณะสำคัญคือ

1. เป็นการปฏิรูปที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีการทำงานตามนโยบายรัฐบาลได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่เดิมให้คล่องตัวและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งจัดตั้งองค์การบริหารแบบใหม่เพื่อพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ
3. พัฒนาหน่วยงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และความโปร่งใส

จากคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM จึงมีแตกต่างจากการปฏิรูปในอดีตที่ผ่านมาในประเทศไทย และก่อให้เกิดหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารในประเทศไทยทั้งสิ้น 2 ประเภทตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) คือ

1. หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 357 แห่ง สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานรูปแบบใหม่ ได้แก่ หน่วยงานธุรการภายในองค์กรอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ
2. หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้อีก 3 ประเภท คือ สภาวิชาชีพ สถาบันภายใต้มูลนิธิตั้งเป็นกลไกของส่วนราชการ และนิติบุคคลเฉพาะกิจ

อนึ่ง ประเภทของหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยปัจจุบัน คือ องค์กรมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งอิสระที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization: QUANGO)” ซึ่งย่อมาหมายความว่า องค์กรมหาชนมีความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามพันธกิจขององค์กร

ที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง โดยมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก

แต่ทว่าองค์การภาครัฐรูปแบบ QUANGO ไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่สำหรับแวดวงนักวิชาการและนักปฏิบัติทางการบริหารภาครัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น สภานโยบายการค้าแห่งสหราชอาณาจักร (Board of Trade Policy) เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์การภาครัฐรูปแบบ QUANGO ที่ถือกำเนิดขึ้นในคริสต์ทศวรรษที่ 18 ในกรณีประเทศไทยเช่นเดียวกัน ได้มีการตรา พ.ร.บ. เป็นการเฉพาะเพื่อจัดตั้งหน่วยภาครัฐที่เป็นองค์การมหาชนก่อนปี พ.ศ. 2542 ได้แก่ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (พ.ศ. 2476) ธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2485) และครุสภา (พ.ศ. 2489)

ถึงแม้ว่า พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะทำให้กระบวนการจัดตั้งและระบบบริหารองค์การมหาชนมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น แต่พบว่า ในทางปฏิบัติ องค์การมหาชนยังคงประสบกับปัญหาที่หลากหลายดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านงบประมาณที่ส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ แม้ว่าในทางทฤษฎีองค์การมหาชนจะมีจุดเด่นในด้านความคล่องตัว แต่ทว่าองค์กรไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหารายได้และผลกำไรจากการดำเนินงาน องค์การมหาชนจึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยงบอุดหนุนจากภาครัฐ

2. ปัญหาด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน แม้ว่าองค์การมหาชนจะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ แต่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายในการพัฒนาประเทศ แต่ระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักวิชาการอย่างแท้จริง รวมทั้งสำนักงาน ก.พ.ร. ยังไม่มีตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการติดตามและประเมินผลขององค์การมหาชน

3. ปัญหาด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ในเชิงปฏิบัติ องค์การมหาชนหลายแห่งยังยึดเอาระเบียบของส่วนราชการเป็นบรรทัดฐานในการจัดทำระเบียบของหน่วยงานตน อาทิเช่น ได้แก่ ระเบียบการบริหารงานบุคคล ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนขาดความคล่องตัวตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปในขณะเดียวกัน คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนบางแห่งซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานขององค์กร แต่กลับเข้าไปมีบทบาทในเชิงปฏิบัติการมากจนเกินไป

4. ปัญหาด้านการแทรกแซงของรัฐมนตรีประจำกระทรวงต้นสังกัดและฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ยังพบด้วยว่ารัฐมนตรีรักษาการตาม พ.ร.ฎ. จัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแล ผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การมหาชน ผ่านผู้บริหาร องค์การในหลายกรณีจนกลายเป็นการก้าวล่วงอำนาจของคณะกรรมการบริหาร

5. ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชน อีกทั้งรัฐก็ไม่ แสดงความกระตือรือร้น หรือ พยายามที่จะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความสำคัญและบทบาทหน้าที่ของ องค์การมหาชนต่อสาธารณชน แต่องค์การมหาชนกลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีและถือเป็นภาระทาง งบประมาณของรัฐ

นอกเหนือไปจากองค์การมหาชนแล้ว ประเทศไทยยังมีการปฏิรูประบบอุดมศึกษาซึ่งได้ก่อให้เกิด มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยรูปแบบที่แตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่กำกับดูแล โดยระบบราชการ ทั้งนี้ วรรณกรรมและงานวิจัยด้านศึกษาศาสตร์ในปัจจุบันให้ความสำคัญกับคุณภาพของ ระบบการเรียน การสอน และการวิจัยในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ คือ พื้นเพหลักในการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในรูปแบบอื่น ที่ไม่ใช่ระบบการบริหารองค์กรแบบส่วนราชการซึ่งมีความยืดหยุ่นคล่องตัวน้อยซึ่งส่งผลกระทบต่อ ความเป็นอิสระทางวิชาการซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากร ทางการศึกษา

สำหรับในประเทศไทยนั้น เริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ในรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร แต่เนื่องจาก สถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยทางการเมืองในยุคนั้น การจัดตั้ง “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” และการแปร สภามหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” จึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจังจนกระทั่งวิกฤติการณ์ ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการแปรสภามหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” อย่างจริงจัง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระในการบริหารได้อย่าง สอดคล้องพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและของโลก นอกจากนี้ เพื่อเป็นการลดภาระทาง การคลังของภาครัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองได้ด้วยรายได้ขององค์กรตนเอง มาตรการทั้งหมดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารจัดการ อาทิ เช่น ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการเปิดหลักสูตรใหม่ที่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้ อย่างทันทั่วถึง การสนับสนุนนวัตกรรมทางการเรียนการสอน การจัดระบบเงินเดือนค่าตอบแทนและ

สวัสดิการที่สามารถแข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ และการจัดระบบสนับสนุนการศึกษาวิจัยที่มีคุณภาพทัดเทียมสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของโลก เป็นต้น

แม้ว่าแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะตั้งอยู่บนทฤษฎีที่ว่าความยืดหยุ่นคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารจะนำไปสู่ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส แต่กระบวนการปฏิรูปภาครัฐย่อมมีผลกระทบต่อสังคมโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเราสามารถจำแนกผลกระทบนั้นออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1. ความท้าทายด้านธรรมาภิบาลองค์กร มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้และพลเมืองที่มีคุณภาพให้แก่สังคมจึงจำเป็นต้องมีบรรยากาศในการทำงานที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงทางการบริหารจากรัฐบาลหรือหน่วยงานภายนอก ทั้งนี้ ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารเพียงอย่างเดียวไม่สามารถการันตีเสรีภาพทางวิชาการได้ สถาบันอุดมศึกษาจึงจำเป็นต้องมีระบบบริหารงานภายในที่มีธรรมาภิบาลที่ดีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 2 ประเด็น คือ ระบบบริหารงานบุคคลและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย

2. ความท้าทายในการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย ถือเป็นประเด็นข้อกังวลหลักของสาธารณชนต่อการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ เนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้ในเชิงงบประมาณ จึงทำให้ประชาชนเกิดความกังวลว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะขึ้นค่านักศึกษาจนเป็นการสร้างภาระให้แก่นักศึกษาและผู้ปกครองจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยและไม่สามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้ นอกจากนี้ สาธารณชนยังมีข้อกังวลว่าหลักสูตรภาคพิเศษจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจนกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถควบคุมคุณภาพได้

3. ความท้าทายในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) หลายกลุ่ม ได้แก่ นักศึกษาซึ่งเป็นผู้รับบริการจากมหาวิทยาลัยโดยตรง บุคลากรฝ่ายวิชาการและฝ่ายสนับสนุนวิชาการ ตลอดจนคณะผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัย การแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับสามารถนำมาซึ่งความขัดแย้งในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงใดๆ มักถูกมองว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์และสถานภาพในปัจจุบัน (Status Quo)

องค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐล้วนตั้งอยู่บนหลักความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารองค์กรซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด NPM ที่เน้นปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ



ประสิทธิผล และความโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตาม การมีองค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นจำนวนมากไม่ใช่เครื่องการันตีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส หน่วยงานในกำกับของรัฐทั้งสองประเภทจำเป็นต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายหลายประการดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้ คณะวิจัยจึงต้องการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่ามี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสที่สอดคล้องกับแนวคิด NPM หรือไม่

วัตถุประสงค์ของแผนงานวิจัย

- เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร (Management Results) ขององค์การมหาชนในประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งโดย พ.ร.ฎ. ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบในประเทศไทย
- เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบริบทของการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารขององค์การมหาชนของไทยและ Statutory Board ของสิงคโปร์ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ถือกำเนิดขึ้นตามแนวคิด NPM
- เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับมหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่มี พ.ร.บ. จัดตั้ง
- เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์การมหาชนและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้สามารถดำเนินงานตามพันธกิจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกิจทางด้านการผลิตและประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้แก่ทรัพยากรบุคคลของประเทศ

วิธีการศึกษา

- **โครงการวิจัยที่ 1** เป็นการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบขององค์การมหาชนในประเทศไทย จำนวน 6 หน่วยงานกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ จำนวน 6 หน่วยงาน ซึ่งสามารถจัดเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ได้ 3 ประเภท คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนบริการสาธารณะ (ด้านเศรษฐกิจ) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะ (ด้านการศึกษา) โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ

แต่ละองค์กร และใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานประจำปี และรายงานสถานะทางการเงินของแต่ละองค์กร

1. **โครงการวิจัยที่ 2** เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบมหาวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 3 กลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ผ่านการเปลี่ยนสถานะจากมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งรวมทั้งสิ้น 6 มหาวิทยาลัย โดยคณะวิจัยจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละมหาวิทยาลัย ได้แก่ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตัวแทนคณาจารย์ ตัวแทนเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และตัวแทนนักศึกษา สำหรับข้อมูลทุติยภูมินั้นได้มาจากรายงานประจำปี รายงานสถานะทางการเงินของแต่ละมหาวิทยาลัยและฐานข้อมูลบรรณานุกรมอิเล็กทรอนิกส์ SCImago

สรุปผลการศึกษา

ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน: Statutory Board ในเชิงเปรียบเทียบ

จากการศึกษาเปรียบเทียบขององค์การมหาชนในประเทศไทยกับ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์พบว่า ในประเด็น “**ประสิทธิภาพ (Efficiency)**” ซึ่งเป็นมิติแรกของผลสัมฤทธิ์ของ องค์การมหาชน ได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (Unit Cost) และสัดส่วนของประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กร ผลการศึกษาพบว่า Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตต่ำกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย โดยในการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตนั้น คณะวิจัยกระทำโดยการวิเคราะห์เชื่อมโยงพันธกิจขององค์กรตามกฎหมายจัดตั้งกับผลงานและรายจ่ายตามที่ระบุไว้ในรายงานประจำปี โดยคำนึงถึงความแตกต่างของสกุลเงินตราต่างประเทศและอัตราเงินเฟ้อ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เราสามารถสรุปได้ว่า สำหรับในตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพนี้ Statutory Board ของสิงคโปร์สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายต่อผลผลิตขององค์กรได้ดีว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย

สำหรับสัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาจากประเทศทั้งสองนั้นชี้ให้เห็นว่า Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของบุคลากรสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถสรุปได้ว่า Statutory Board ของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพด้อยกว่าองค์การมหาชนของไทยในด้านการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากพันธกิจหน้าที่ของ Statutory Board ที่ตกเป็นกรณีศึกษามีลักษณะเป็นการกำกับดูแล (Regulatory Function) ซึ่ง



จำเป็นอาศัยบุคลากรประจำองค์กร ได้แก่ นักกฎหมาย ผู้ติดต่อประสานงานกับองค์กรต่างประเทศ ผลการศึกษาในมิตินี้จึงชี้ให้เห็นว่า การวิเคราะห์สัดส่วนและประเภทค่าใช้จ่ายขององค์กรนั้นจำเป็นจะต้องกระทำไปพร้อมกับการทำความเข้าใจในพันธกิจหน้าที่ บริบทการทำงาน และข้อจำกัดของกฎระเบียบของแต่ละองค์กร

ในมิติ “**ประสิทธิผล (Effectiveness)**” ซึ่งมีประเด็นการประเมิน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์กร (2) รายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน และ (3) ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร ทั้งนี้ สำหรับการวิเคราะห์แต่ละประเด็นของประสิทธิผลองค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษา คณะวิจัยได้ใช้ “ตัวชี้วัดทางอ้อม (Proxy Indicator)”

การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า Statutory Board มีผลงานที่สอดคล้องกับพันธกิจหน้าที่ของหน่วยงานมากกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย ซึ่งความสอดคล้องดังกล่าวถูกสะท้อนออกมาในดัชนีความสามารถในการแข่งขัน (National Competitiveness Index) ของประเทศสิงคโปร์ทั้งในด้านการวิจัย ด้านความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน และด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม ยังมีเหตุปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ ซึ่งอยู่นอกเหนือผลจากการดำเนินงานขององค์การมหาชนและ Statutory Board เราจึงจำเป็นต้องพิจารณามิติอื่นของประสิทธิผลด้วย

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ที่หน่วยงานสามารถแสวงหาได้เอง พบว่า Statutory Board ทางด้านการวิจัยและพัฒนา มีขีดความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองสูงที่สุด โดยมีรายได้ที่จัดเก็บเองเป็นสัดส่วนต่อรายรับรวมที่สูงกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทยที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา ในทางตรงกันข้าม องค์การมหาชนและ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน และกำกับดูแลมาตรฐานทางการศึกษาไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ในเชิงการเงินการคลังเนื่องจากมีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

ในด้านความพึงพอใจของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน คณะวิจัยพบว่า Statutory Board ของสิงคโปร์ผลงานเป็นที่น่าพึงพอใจมากกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย ทั้งในด้านการวิจัย ด้านการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน และด้านการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า Statutory Board จะเป็นฟันเฟืองสำคัญของภาครัฐสิงคโปร์ซึ่งประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ แต่การพัฒนาอย่างก้าวกระโดดนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสภาพ

ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวสิงคโปร์ในระดับกลางและระดับล่าง โดยเฉพาะในด้านค่าครองชีพและ ความสุขในการทำงาน นอกจากนี้ การยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เป็นสากลด้วยระบบตรวจประเมิน คุณภาพการศึกษาแบบประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในเครือจักรภพ ตลอดจนการกำหนดให้ ภาษาจีนแมนดารินเป็นหนึ่งในภาษาราชการที่ปรากฏในแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ได้กลับกลายเป็นภาวะคุกคามต่อความหลากหลายทางด้านภาษาและวัฒนธรรมในหมู่ชุมชนชาวสิงคโปร์เชื้อสายจีน

สำหรับในมิติ “ความโปร่งใส (Transparency)” ประเด็นตัวชี้วัดประกอบไปด้วย (1) ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ผลงาน และรายงานสถานะทางการเงินของหน่วยงาน และ (2) ระบบงานพัสดุของหน่วยงาน ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า Statutory Board ของสิงคโปร์มีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน ทั้งรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ รายงานผลงานประจำปี และรายงานสถานะทางการเงินบนเว็บไซต์ที่เป็นทางการของ หน่วยงานอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ในขณะที่องค์การมหาชนที่ตกเป็นกรณีศึกษาหลายองค์กรเผยแพร่ข้อมูลที่ สำคัญของหน่วยงานไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะรายงานสถานะทางการเงินฉบับสมบูรณ์ที่ควรเผยแพร่เป็นเอกสาร แยกออกมาจากรายงานประจำปี

นอกจากนี้ คณะวิจัยยังพบว่า ระบบงานพัสดุของ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์และ องค์การมหาชนในประเทศไทยมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน สำหรับในกรณีประเทศไทยนั้น ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การมหาชนสามารถตรากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุเป็นการเฉพาะสำหรับ หน่วยงานได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การมหาชน ในขณะเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์จะเน้นระบบการบริหารงานที่มี ความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงเทียบเท่ากับองค์กรภาคธุรกิจเอกชนด้วยการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้าน การเลือกเฟ้นหาบุคลากรขององค์กรที่มีคุณภาพและการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบกลไกตลาด แต่สำหรับ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วกลับมีความเข้มงวดและรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจมากกว่าระบบที่ องค์การมหาชนในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ทั้ง ส่วนราชการ Statutory Board และบริษัทของรัฐ (Government Corporation) ดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างและเผยแพร่ข้อมูลทุกขั้นตอนของระบบงานพัสดุนบนเว็บไซต์ GeBIZ ซึ่งเป็นระบบการจัดซื้อ จัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น

ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แผนงานวิจัยนี้ยังมุ่งวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยอีก 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่มี พ.ร.บ. จัดตั้ง ซึ่งผลสัมฤทธิ์ในที่นี้ หมายถึง ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ที่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

สำหรับผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารทางด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง สัมฤทธิ์ผลในการเลือกวิธีที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดเพื่อให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร ประกอบไปด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ (1) ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา และ (2) สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆของ โดยจากการวิเคราะห์ข้อมูลต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาเฉลี่ย 3 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้รับการเปลี่ยนสถานะมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิต 1 คนสูงเป็นอันดับ 1 (359,363 บาทต่อบัณฑิต 1 คน) และอันดับ 3 (202,282 บาทต่อบัณฑิต 1 คน) ในบรรดามหาวิทยาลัยทั้งหมดที่ตกเป็นกรณีศึกษา อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตสำคัญจากการศึกษานี้ คือ มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษิต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่ได้รับการแปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ

เมื่อพิจารณาสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ งบบุคลากร (เงินเดือน) และสวัสดิการ งบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้าง และงบพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆ ในการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นงบลงทุนและงบจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุดในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีงบบุคลากรและสวัสดิการสูงที่สุด โดยมีข้อสังเกตคือ ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีรายจ่ายในหมวดงบพัฒนานักศึกษาเป็นสัดส่วนต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับงบบุคลากรและงบลงทุน

กล่าวโดยสรุปคือ หากพิจารณาจากความสามารถในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีประสิทธิภาพที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาเม็ดเงินและทรัพยากรที่มหาวิทยาลัยจัดสรรให้แก่ภารกิจด้านต่างๆแล้ว มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยของรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆ (รวมถึงโครงการวิจัย) น้อยกว่าการบริหาร

งานบุคคล สวัสดิการ และการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์มากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ

ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในประเด็นที่ 2 คือ **ประสิทธิผล (Effectiveness)** ซึ่งหมายถึง **ความสอดคล้องระหว่างพันธกิจหน้าที่ ผลผลิต และผลลัพธ์ของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา** โดยมีทั้งสิ้น 3 ตัวชี้วัด คือ (1) จำนวนบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS (2) จำนวนเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ และ (3) ความพึงพอใจของคณะผู้บริหาร คณาจารย์ และนักศึกษาต่อโครงสร้างการบริหารองค์กรของสถาบันอุดมศึกษา

สำหรับประสิทธิผลทางด้านผลงานวิจัยวัดโดยจำนวนบทความที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS นั้น การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนบทความวิจัยมากกว่ามหาวิทยาลัยประเภทอื่นๆ และเมื่อจำแนกมหาวิทยาลัยตามพันธกิจหน้าที่แล้ว พบว่า มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทความวิจัยมากกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนในสาขาวิชาทั่วไป หรือทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจำนวนผลงานวิชาการนั้นไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผลด้านการวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษามีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อจำนวนผลงานทางวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบุคลากรสายวิชาการมากกว่าย่อมมีความได้เปรียบมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก ดังนั้น คณะวิจัยจึงพิจารณาสัดส่วนของจำนวนผลงานวิชาการต่อจำนวนบุคลากรสายวิชาการประกอบด้วย โดยพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนบทความวิจัยในฐานข้อมูล SCOPUS ต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คนใกล้เคียงกัน แต่มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีประสิทธิผลทางการวิจัยสูงกว่ามหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบโดยส่วนใหญ่แล้วมีประสิทธิผลทางการวิจัยและพัฒนาสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือ ประสิทธิภาพทางการวิจัยและพัฒนาดังกล่าวเกิดขึ้นเฉพาะกับมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านสังคมศาสตร์นั้น แม้ว่าจะถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ก็ยังมีประสิทธิผลด้านการวิจัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ทั้ง “มหาวิทยาลัยในระบบ” และ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ต่างยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลัก ในขณะที่เดียวกัน มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีศักยภาพในการแสวงหารายได้ของตนเอง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่มีโรงพยาบาลสำหรับการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ และมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่มีรายได้จากการให้คำปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก ผลการวิจัยที่มีคุณค่าในเชิงพาณิชย์ และสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร

ประสิทธิผลด้านที่ 3 คือ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนนักศึกษา อาจารย์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนวิชาการ และผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณะวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษา การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐจึงไม่ใช่ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทางการศึกษา ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมทางการศึกษาแบบเหมาจ่ายซึ่งเป็นระบบที่มหาวิทยาลัยทุกประเภทในประเทศไทยใช้ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยในนอกระบบและมหาวิทยาลัยนอกระบบยังมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องการบริหารจัดการหลักสูตรและกลไกข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กร แม้ว่าโดยหลักการแล้ว มหาวิทยาลัยนอกระบบควรมี “ความยืดหยุ่นคล่องตัว” มากกว่าในการออกแบบหลักสูตรการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจเอกชนและสังคม ตลอดจนมี “ความเป็นอิสระ” ในการบริหารงานบุคคลและการบริหารการเงินและการงบประมาณ แต่จากการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษาที่ผ่านการแปรสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว พบว่า ความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยเหล่านี้กับกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานตรวจสอบทางการเงินและการทุจริตคอร์ปชันยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับเมื่อก่อนนอกระบบ โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลา 4-5 ปี (พ.ศ. 2552-2557) ที่ผ่านมา หน่วยงานกำกับดูแลด้านการศึกษา ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) รวมทั้งหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ อาทิเช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น ล้วนเข้ามาตรวจสอบกระบวนการทำงานในมิติต่างๆของการบริหารกิจการมหาวิทยาลัย ทำให้ความยืดหยุ่นคล่องตัวของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่บังเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

นอกเหนือไปจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่ถูกแบบโครงสร้างองค์กรตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ยังจำเป็นต้องมีความโปร่งใสและระบบตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับในการศึกษานี้ **ความโปร่งใส (Transparency)** ของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาถูกวัดโดย (1) คุณภาพของระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรสายวิชาการ และ (2) โครงสร้างและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหาร สภามหาวิทยาลัย และองค์กรอื่นในมหาวิทยาลัย

การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษาได้มีการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของคณาจารย์เฉกเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งถือได้ว่าระบบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมใน “การออกนอกระบบ” ของมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ทว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษาประสบกับปัญหาและอุปสรรคในทำนองเดียวกันกับมหาวิทยาลัยนอกระบบที่เน้นทางด้านการศึกษาทั่วไปและด้านสังคมศาสตร์ กล่าวคือ คือ บุคลากรสายวิชาการจำนวนมากยังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงาน (Performance Management System) ที่เน้นการวัดผลผลิต (Output Evaluation) ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรสายวิชาการในคณะและภาควิชาทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทที่ตกเป็นกรณีศึกษายังไม่สามารถนำเอาหลักการบริหารผลงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในทำนองเดียวกัน คณะวิจัยไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยนอกระบบในเชิงโครงสร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรมหาวิทยาลัย คือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายกำกับดูแลนโยบาย (สภามหาวิทยาลัย) และฝ่ายบริหาร (อธิการบดี) แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของบุคลากรสายวิชาการ สายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษาในการกำหนดนโยบายมากขึ้นกว่าในอดีต แต่ท้ายที่สุดแล้ว ฝ่ายบริหารยังคงมีอิทธิพลสูงต่อกระบวนการกำหนดแผนและนโยบายในภาพรวมของมหาวิทยาลัย

การปฏิรูประบบบริหารงานอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันระหว่างผู้บริหาร คณาจารย์ และบุคลากรมหาวิทยาลัย เนื่องจากการปฏิรูปจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และระบบธรรมาภิบาลที่ดี การศึกษานี้พบว่า มีมหาวิทยาลัยนอกระบบบางแห่งได้ประยุกต์เอาปรัชญาในการบริหารองค์กรของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ใน “การฟุ่มฟัก” ผู้บริหารรุ่นใหม่ของ

มหาวิทยาลัย ที่แตกต่างไปจาก “ระบบสืบทอดอำนาจ” กล่าวคือ มีระบบการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ และสมรรถนะของอาจารย์ตั้งแต่เริ่มบรรจุ ทั้งทางด้านวิชาการและด้านบริหาร ทำให้อาจารย์สามารถวางแผนชีวิตการทำงานได้สอดคล้องกับความถนัดและระดับความสามารถของตนเอง

ดังนั้น หัวใจสำคัญของกลไกธรรมาภิบาลภายในมหาวิทยาลัย คือ การสร้างวิสัยทัศน์และความเข้าใจ ร่วมกันของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม องค์กรให้สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ทั้งนี้ หากปราศจากความเข้าใจร่วมกันในหลักการดังกล่าวแล้ว การออกนอกระบบย่อมไม่สามารถเพิ่มพูนขีดความสามารถในการแข่งขันและคุณภาพทางวิชาการของระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยได้

ข้อเสนอแนะที่ได้จากผลการศึกษา

1. **ตัวแบบหน่วยงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล** จากแผนงานวิจัยนี้ คณะวิจัยสามารถสังเคราะห์และถอดบทเรียนแนวทางการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่นที่นอกเหนือไปจากส่วนราชการ โดยประกอบด้วย 3 หลักการสำคัญ คือ

- **ความเป็นองค์กรอัจฉริยะ (Smart Organization)** ซึ่งมีหลักปรัชญาเบื้องหลังคือ การดำเนินงานขององค์กรในทุกมิติจะต้องมีองค์ความรู้ที่ทันสมัยเป็นตัวนำ ไม่ใช่ใช้ระเบียบ กฎเกณฑ์ขององค์กรราชการเป็นตัวขับเคลื่อนองค์กร อนึ่ง คณะวิจัยไม่ปฏิเสธความสำคัญของกรอบระเบียบกฎหมายของทางราชการ ในทางกลับกัน การดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐรูปแบบใหม่จำเป็นต้องตั้งอยู่หลักธรรมาภิบาล และยังคงจำเป็นต้องคำนึงถึง **ความยั่งยืนทางองค์กร** ซึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อหน่วยงานมีกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์องค์กรที่มี **ทิศทางชัดเจน (Smart Planning)** สอดคล้องกับพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะ ในด้านที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ “กิจกรรมหลัก (Core Activity)” ของหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อ ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าของกิจกรรมหลักอยู่เสมอ การวางแผนที่ดีนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กร ผ่านกระบวนการจัดทำ **งบประมาณที่สะท้อนสถานการณ์จริงขององค์กรและสภาพเศรษฐกิจ (Smart Budgeting)** และผ่านระบบบริหารผลงานของบุคลากรภายในหน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติ **ชัดเจน (Smart Personnel Management)** อีกประการสำคัญ คือ การบริหารสินทรัพย์ หนี้สิน และเงินทุน ซึ่งถือเป็นการลงทุนขององค์กรจำเป็นต้องเป็นไปอย่างชาญฉลาด

รอบคอบ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร (Smart Investment) เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีสภาพคล่องและมีความยั่งยืนทางการเงิน

- **ความเป็นองค์กรธรรมาภิบาล (Good Governance Organization)** โดยเฉพาะการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร (Internal Checks and Balances) ที่เข้มแข็งผ่านกลไกคณะกรรมการอำนวยการหรือ คณะกรรมการบริหารหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนจากหลายภาคส่วน โดยทั้งหมดทำหน้าที่กำหนดทิศทางและนโยบายตลอดจนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งเป็นภารกิจที่คล้ายคลึงกับสถาบันนิติบัญญัติในระดับชาติ หัวใจสำคัญของกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรนี้คือ คุณลักษณะของคณะกรรมการอำนวยการซึ่งจำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญในการบริหารองค์กรรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน และยังต้องมีองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อหน่วยงาน คุณลักษณะที่พึงประสงค์เหล่านี้จะทำให้คณะกรรมการอำนวยการสามารถกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารของหน่วยงานได้อย่างเข้มแข็งและยังจำเป็นต้องรับการตรวจสอบด้านการเงินและผลงานจากองค์กรภายนอก (External Audit) เฉกเช่นเดียวกับส่วนราชการโดยทั่วไป
- **กลไกการกำกับดูแลและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานในกำกับของรัฐ** การบริหารหน่วยงานในกำกับมหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามหลักการทั้งสองที่กล่าวมาข้างต้นจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานกำกับดูแลที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารความหลากหลาย (Diversity Management) ตลอดจนความสำคัญและวิธีการกำกับดูแล (Supervision) และการช่วยเหลืออำนวยความสะดวก (Facilitation) มากกว่าการควบคุม (Control) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำกับและหน่วยงานในกำกับควรเป็นไปในลักษณะ Arm's Length Relationship กล่าวคือ หน่วยงานกำกับดูแลต้องให้อำนาจและเป็นอิสระแก่หน่วยงานในกำกับในการปฏิบัติตามพันธกิจหน้าที่และการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการบริหารจากการควบคุมปัจเจกนำเข้าและกระบวนการ (Input and Process Control) ไปเป็นการกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานในกำกับมีผลผลิต (Output) ที่ตรงตามนโยบายและยุทธศาสตร์หลักของมหาวิทยาลัย

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- ระบบกำกับดูแลนโยบายขององค์การมหาชนในประเทศไทยควรมีคณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายและฝ่ายเลขานุการที่เป็นเอกเทศจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยรัฐควรแปรสภาพสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) ให้เป็นองค์การมหาชน และมอบหมายให้สภาพัฒน์นั้นเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลนโยบายขององค์การมหาชน โดยที่บทบาทหน้าที่และนโยบายขององค์การมหาชนแต่ละแห่งนั้นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างชัดเจน
- รัฐควรมอบอำนาจให้คณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายขององค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์การมหาชนทุกหน่วยงานใช้จ่ายงบประมาณตามพันธกิจหน้าที่หลักที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง
- รัฐต้องพัฒนาระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาของประเทศอย่างแท้จริง โดยใช้ข้อมูลทฤษฎีภูมิที่สะท้อนมิติเชิงเศรษฐกิจและสังคมของบทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง เช่น ใช้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศทางด้านการวิจัยประเมินผลงานขององค์การมหาชนด้านวิจัยและพัฒนา ใช้ปริมาณเม็ดเงินลงทุนของ ต่างชาติและอัตราการจ้างงาน ประเมินผลงานขององค์การมหาชนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค และใช้อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) วัต และประเมินผลงานขององค์การมหาชนด้านการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น และใช้ผลการประเมินเหล่านี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่องค์การมหาชน
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนโยบายทางการศึกษาในระดับชาติ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการและการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จำเป็นต้องร่วมมือกันในการปฏิรูประบบและข้อกำหนด ตลอดจนออกแบบระบบกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เป็นไปใน

ทิศทางเดียวกัน โดยไม่ยึดติดกับแนวคิดและกฎระเบียบของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะในด้านการกำกับดูแลหลักสูตรการศึกษาการบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงิน การคลัง และการพัสดุ

- การตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรและการบริหารหลักสูตรจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเพื่อให้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดต่างๆ สอดคล้องกับบริบทที่แท้จริงของแต่ละมหาวิทยาลัย ในขณะเดียวกัน เกณฑ์ตัวชี้วัดเหล่านั้นยังจำเป็นต้องสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานทางการศึกษาที่มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกยอมรับ ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรเป็นการประเมินในเชิงสร้างสรรค์และเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพของหลักสูตรอย่างแท้จริง
- การศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีความแตกต่างกันในด้านโครงสร้างการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัย แต่โครงสร้างการถ่วงดุลอำนาจถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัย โดยอาจมีสถานะเป็นคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัยเกิดความขัดแย้ง หรือในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นเห็นว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัยร่วมกันกระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัย

- ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบคำนวณค่าตอบแทนตามผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน (Pay for Performance System) มาใช้ในการประเมินผลงานของบุคลากรในองค์กรมหาชน โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวิธีการสร้างแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ (Public Service Motivation) หลากหลายรูปแบบ
- สืบเนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศใช้ระบบ Electronic Bidding หรือ e-bidding ในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ และยังได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่ครอบคลุมส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชน ซึ่งถือเป็นระบบงานพัสดุที่มีความคล้ายคลึงกับระบบงานพัสดุภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ ดังนั้น

จึงควรมีการวิเคราะห์ความพร้อมขององค์การมหาชนในการบริหารจัดการงานพัสดุตามกฎหมายฉบับใหม่

- ศึกษาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์การมหาชนประเภทอื่นๆ เช่น องค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการด้านสาธารณสุข และองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น
- ศึกษากลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารขององค์การมหาชน
- ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้าง กระบวนการทำงาน และผลสัมฤทธิ์ในเชิงการบริหารระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยและมหาวิทยาลัยชั้นนำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ มหาวิทยาลัยมาลายา มหาวิทยาลัยอินโดนีเซีย เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ เช่น รูปแบบบริษัท (Corporation) เป็นต้น
- ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างความสามารถของอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักวิชาการในประเทศไทยในการผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณภาพ โดยคุณภาพในที่นี้ หมายถึง การได้รับรองมาตรฐานตามเกณฑ์การพิจารณาให้ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติที่ปรากฏในฐานข้อมูลบรรณานุกรมที่มีคุณภาพ เช่น ฐานข้อมูล SciMago ฐานข้อมูล Social Science Citation Index เป็นต้น
- ศึกษากลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยในต่างประเทศ โดยเฉพาะในเขตภาคพื้นทวีปเอเชีย เพื่อนำมาปรับใช้ในการปฏิรูปกลไกตรวจสอบและระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย

บทคัดย่อโครงการวิจัยย่อยที่ 1

ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตาม
พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

การปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ได้ก่อให้เกิดหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนในประเทศไทยและ Statutory Board ในประเทศสิงคโปร์ถือเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารสูงกว่าส่วนราชการ และมีพันธกิจหน้าที่ทางด้านการพัฒนาสังคม การวิจัยและพัฒนา และด้านการกำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะซึ่งไม่ใช่พันธกิจหน้าที่ที่มุ่งแสวงหารายได้ดังเช่นลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการทดสอบว่าผลการดำเนินงานของหน่วยงานรูปแบบใหม่ใน 2 ประเทศนี้เป็นไปตามหลักแนวคิด NPM หรือไม่ การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนและ Statutory Board ใน 3 มิติ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส

ในการตอบวัตถุประสงค์วิจัยดังกล่าว การศึกษานี้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบขององค์การมหาชนในประเทศไทย จำนวน 6 หน่วยงานกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ จำนวน 6 หน่วยงาน ซึ่งสามารถจัดเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ได้ 3 ประเภท คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนบริการสาธารณะ (ด้านเศรษฐกิจ) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะ (ด้านการศึกษา) โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละองค์กร และใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานประจำปีและรายงานสถานะทางการเงินของแต่ละองค์กร

การศึกษานี้พบว่า Statutory Board มีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตมากกว่าองค์การมหาชน แต่มีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรสูงกว่า โดยเฉพาะ Statutory Board ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนและตรวจประเมินคุณภาพการศึกษา ในขณะที่องค์การมหาชนในประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับในด้านประสิทธิผลนั้น การศึกษานี้พบว่า มีเพียง Statutory Board ที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาที่สามารถแสวงหารายได้จากงานวิจัยของตนเอง ส่วน Statutory Board อื่นๆ และองค์การมหาชนในประเทศไทยยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาล นอกจากนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ Statutory Board ยังให้



ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า Statutory Board ถือเป็นฟันเฟืองหลักของการพัฒนาประเทศซึ่งสะท้อนออกมาในดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันทางด้านวิจัย ด้านการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชน และด้านการศึกษา ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การมหาชนในประเทศไทยมีความคิดเห็นว่า องค์การมหาชนยังจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกให้มากขึ้นทั้งในด้านการสร้างผลงานตามพันธกิจขององค์กรและการประชาสัมพันธ์

ในมิติความโปร่งใส นั้น การศึกษานี้พบว่า Statutory Board มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลงานและสถานะทางการเงินขององค์กรอย่างละเอียดและครอบคลุมบนเว็บไซต์ขององค์กรมากกว่าองค์การมหาชน สำหรับระบบงานพัสดุซึ่งถือเป็นตัวชี้วัดหลักในด้านความโปร่งใสของภาครัฐนั้น ประเทศสิงคโปร์ใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ของกระทรวงการคลังเป็นบรรทัดฐานสำหรับงานพัสดุในหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบ โดยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอนจะต้องกระทำบนระบบ GeBIZ ของกระทรวงการคลังเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันความโปร่งใสและความคุ้มค่า ในขณะที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้องค์การมหาชนสามารถตราระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วยงานพัสดุของตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างตามความจำเป็นขององค์กร

คำสำคัญ: องค์การมหาชน แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ Statutory Board

Abstract

Public sector reform founded upon the New Public Management (NPM) ideas has led to an emergence of new public agencies that are fundamentally different from bureaucratic organizations and government enterprises. Autonomous public organizations in Thailand and statutory boards in Singapore are new government agencies with more management flexibility than bureaucratic agencies. Also, unlike the government enterprises whose core mission is to generate income for the public sector, the autonomous public organizations and statutory boards are responsible for social development, research, and public service quality control. To assess whether these agencies in Thailand and Singapore have been performing according the NPM standard, this study aims to compare and contrast the agencies' performance results in three different dimensions: efficiency, effectiveness, and transparency.

To achieve this research objective, a comparative research design is used to compare the performance results of six autonomous public organizations and six statutory boards. These twelve agencies can be divided into three categories based on their missions and functions: (1) research and development agencies, (2) economic promotion agencies, and (3) education quality assurance agencies. Primary and secondary data sources are utilized in this study. The primary data are collected from in-depth interviews and focus group discussions, while the secondary data are extracted from each agency's annual reports and financial statements.

This study finds that the Singapore statutory boards are more efficient than their counterparts in Thailand in controlling their unit cost. However, the statutory boards, particularly the economic promotion and education quality assurance agencies, spend more on salaries and benefits than other activities. On the other hand, most of the autonomous public organizations' expenses are related to procurement-related activities. Where effectiveness is concerned, only the research and development statutory boards can generate their own income, while the two other types of statutory boards and the autonomous public organizations in Thailand rely primarily on the government subsidies. Also, all stakeholders of the Singaporean statutory boards share the same opinion that statutory boards are the country's vital development mechanisms. Their vitality is reflected in Singapore's impressive global competitiveness scores in research, investment climate, and education quality. In stark contrast, the Thai autonomous public organizations' stakeholders point out that the autonomous public organizations must work more actively to realize their agencies' goals and communicate more with the public about their services and accomplishments.

With respect to transparency, it is found that the statutory boards have made more effort than their counterparts in Thailand in disseminating their performance outcomes and financial conditions on the official websites. In this study, procurement system is the other core indicator of government transparency. In Singapore, the Ministry of Finance's procurement regulation is mandatory for all public agencies, including the statutory boards.



บทคัดย่อโครงการวิจัยย่อยที่ 2

การศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐและ
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (Autonomous Public University) หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ถือเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของกระบวนการปฏิรูประบบอุดมศึกษาของประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีความยืดหยุ่นคล่องตัวซึ่งเป็นไปแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous Public University) ใน 3 มิติ คือ มิติประสิทธิภาพ (Efficiency) มิติประสิทธิผล (Effectiveness) และมิติความโปร่งใส (Transparency)

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การศึกษานี้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบมหาวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 3 กลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ผ่านการเปลี่ยนสถานะจากมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งรวมทั้งสิ้น 6 มหาวิทยาลัย โดยคณะวิจัยจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละมหาวิทยาลัย ได้แก่ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตัวแทนคณาจารย์ ตัวแทนเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และตัวแทนนักศึกษา สำหรับข้อมูลทุติยภูมินั้นได้มาจากรายงานประจำปี รายงานสถานะทางการเงินของแต่ละมหาวิทยาลัยและฐานข้อมูลบรรณานุกรมอิเล็กทรอนิกส์ SCImago

การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีประสิทธิภาพในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิต 1 คนน้อยกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่หากพิจารณาสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆแล้วพบว่า ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนานักศึกษาและโครงการวิจัยในสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายหมวดอื่นๆ ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็งบุงคลาการและสวัสดิการสูงที่สุด ส่วนมหาวิทยาลัยนอกระบบมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเป็นงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุด

ในมิติประสิทธิผล การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยส่วนใหญ่แล้วมีจำนวนงานวิจัยที่มีคุณภาพในระดับนานาชาติสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ประสิทธิผลทางด้านวิจัยนี้เกิดขึ้นเฉพาะกับมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่



มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านสังคมศาสตร์นั้น แม้จะมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ยังมีประสิทธิผลด้านการวิจัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำหรับประสิทธิผลทางด้านการบริหารรายได้ของมหาวิทยาลัย ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าทั้งมหาวิทยาลัยในระบบและมหาวิทยาลัยนอกระบบต่างยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลัก นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณแผ่นดิน แหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาจากโรงเรียนฝึกหัดแพทย์ สำหรับมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีซึ่งไม่มีคณะแพทยศาสตร์มีรายได้จากการให้คำปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก ตลอดจนงานวิจัยและสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์จำเป็นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินมากกว่าครึ่งหนึ่งของเงินงบประมาณทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษา คุณภาพของหลักสูตรการศึกษา และความเป็นอิสระในการบริหารมหาวิทยาลัย โดยพบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางยังคงมีอิทธิพลต่อการบริหารกิจการภายในแต่ละมหาวิทยาลัย ผ่านกลไกการประเมินคุณภาพหลักสูตรและกฎระเบียบทางการเงิน

สำหรับในด้านความโปร่งใส การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังไม่สามารถนำเอาหลักการติดตามและประเมินผลงานของคณาจารย์ไปขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีคณาจารย์จำนวนมากที่ยังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับหลักการบริหารผลงาน (Performance Management) ได้ ในทำนองเดียวกัน คณะวิจัยไม่พบความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยนอกระบบในเชิงโครงสร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในมหาวิทยาลัย กล่าวคือ แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของบุคลากรและนักศึกษาในการกำหนดนโยบายมากขึ้นกว่าในอดีต แต่ท้ายที่สุดแล้วฝ่ายบริหารยังคงมีอิทธิพลสูงต่อกระบวนการกำหนดแผนและนโยบายในภาพรวมของมหาวิทยาลัย

คำสำคัญ: มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่
การบริหารงานอุดมศึกษา ประสิทธิภาพ
ประสิทธิผล ความโปร่งใส

Abstract

Transforming public universities into autonomous public universities is one of the reform initiatives to improve Thailand's higher education. This initiative aims to bring flexibility to university administration, which is one of the precepts of the New Public Management (NPM) paradigm. This study seeks to assess the performance of these autonomous public universities in three aspects: efficiency, effectiveness, and transparency.

To achieve the research objective, this study compares three types of universities that are under the auspices of the Ministry of Education: public universities, autonomous public universities that were previously public universities, and autonomous public universities that were founded as autonomous public universities. Six universities were selected to represent these three types of universities. Primary data used in this study came from a series of in-depth interviews with each university's key stakeholders, including university administrators, faculty and staff representatives, and students. Secondary data were gathered from each university's annual reports, financial statements, and publication records from the SCImago database.

This study indicates that the autonomous public universities can control their operating costs less efficiently than the public universities. However, student development, campus activities, and research projects receive the least amount of resources from the autonomous public universities and public universities. While the public universities spend most of their resources on salaries and benefits, the autonomous public universities concentrate their resources on capital development projects and procurement activities.

Where effectiveness is concerned, it is found that the autonomous universities, especially those specialized in advanced research and engineering, produce more academic articles in high-quality international journals than the public universities. On the other hand, the autonomous universities focusing on social science education produce the smallest number of research articles. With regard to revenue-generating capacity, all the universities



in this study still rely on the national government for budgetary resources. Most universities raise their own revenues from their medical schools, while those with no medical school programs collect revenues from consulting services and patented intellectual properties, such as copyrighted research works. On the contrary, more than half of the social science-oriented universities' budgets come from the national government.

Nevertheless, there are no differences between the autonomous public universities and public universities in tuition fees, curriculum quality, and degree of administrative autonomy. The national government agencies remain influential over the universities' internal organizational management through the national educational standards and financial regulations.

For the transparency dimension, this study finds that the autonomous public universities and public universities have not succeeded in implementing a performance management system because a large number of professors cannot adjust themselves to the NPM-oriented performance assessment and management system. Similarly, this study finds no differences between the public universities and autonomous universities in their organizational structures of checks and balances. Even though every university now provides channels for their faculty, staff, and students to participate in the university policy-making process, the university executives continue to hold considerable influence over policy formulation.

Keywords

Autonomous Public University
Higher Education Management
Effectiveness

New Public Management
Efficiency
Transparency

