

ร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของ  
การบริหารจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยของ  
รัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

โดย

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา  
ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาด  
รับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาต



ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)  
และผลงานนี้เป็นความรับผิดชอบของคณะวิจัยเท่านั้น

กรกฎาคม 2558





(ร่างรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์)  
การศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการศึกษา  
ในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

โดย

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา  
ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค  
รับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาศ

รายงานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานวิจัยเรื่อง  
“ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่  
เกิดขึ้นตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่”

กรกฎาคม 2558



# รายชื่อคณะวิจัย



อาจารย์ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา

หัวหน้าโครงการวิจัย

นายภูมิศรีธัญย์ ทองเลี่ยมนาค

นักวิจัย

นางสาวรัชชวัญ ธรรมมาภรณ์พิลาศ

นักวิจัย

นางสาวณาทยา สีหานาม

ผู้ช่วยวิจัย



## บทคัดย่อ



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 ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาการศึกษาและโครงการวิจัยในสัดส่วนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายหมวดอื่นๆ ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นงบบุคลากรและสวัสดิการสูงที่สุด ส่วนมหาวิทยาลัยนอกระบบมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเป็นงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุด

ในมิติประสิทธิผล การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยส่วนใหญ่แล้วมีจำนวนงานวิจัยที่มีคุณภาพในระดับนานาชาติสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ประสิทธิผลทางด้านวิจัยนี้เกิดขึ้นเฉพาะกับมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่

มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านสังคมศาสตร์นั้น แม้จะมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ยังมีประสิทธิผลด้านการวิจัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำหรับประสิทธิผลทางด้านการบริหารรายได้ของมหาวิทยาลัย ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าทั้งมหาวิทยาลัยในระบบและมหาวิทยาลัยนอกระบบต่างยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลัก นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณแผ่นดิน แหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาจากโรงเรียนฝึกหัดแพทย์ สำหรับมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีซึ่งไม่มีคณะแพทยศาสตร์มีรายได้จากการให้ค่าปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก 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      New Public Management  
                          Higher Education Management      Efficiency  
                          Effectiveness      Transparency

# สารบัญ

	หน้า
สารบัญตาราง	๔
สารบัญภาพ	๕
บทที่ 1 บทนำ	1-1
▪ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการศึกษา	1-1
▪ วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย	1-5
▪ ขอบเขตของการวิจัย	1-5
▪ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1-7
▪ เอกสารอ้างอิง	1-8
บทที่ 2 บททบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	2-1
▪ แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration)	2-1
▪ ประชญาของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	2-2
▪ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	2-7
▪ แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	2-10
▪ การปฏิรูประบบอุดมศึกษาในประเทศไทย: มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	2-15
▪ กรอบแนวคิดในการศึกษา	2-16
▪ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM	2-16
▪ คำนิยามเชิงปฏิบัติการของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส	2-17
▪ เอกสารอ้างอิง	2-21

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3 วิธีศึกษา</b>	
▪ รูปแบบแผนการศึกษาและหน่วยวิเคราะห์	3-1
▪ ตัวแปรในการศึกษา	3-3
▪ การเก็บรวบรวมข้อมูล	3-4
▪ การวิเคราะห์ข้อมูล	3-4
▪ เอกสารอ้างอิง	3-5
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	4-1
▪ ข้อมูลพื้นฐานของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา	4-1
▪ ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM	4-7
▪ ประสิทธิภาพ (Efficiency)	4-8
▪ ประสิทธิภาพ (Effectiveness)	4-11
▪ ความโปร่งใส (Transparency)	4-25
▪ เอกสารอ้างอิง	4-30
<b>บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา</b>	5-1
▪ สรุปผลการศึกษา	5-1
▪ อภิปรายผลการศึกษา	5-7
▪ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	5-10
▪ ข้อเสนอแนะในการวิจัย	5-10
▪ เอกสารอ้างอิง	5-11

## สารบัญ (ต่อ)



	หน้า
ภาคผนวก	
▪ ภาคผนวก ก รายชื่อมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2558)	i-1
▪ ภาคผนวก ข รายชื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล	i-2
▪ ภาคผนวก ค รายละเอียดข้อมูลทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษา	i-4

## สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 2-1	คุณลักษณะของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม	2-2
ตารางที่ 2-2	องค์ประกอบ ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด NPM	2-13
ตารางที่ 2-3	กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance Framework) ของ Cheema (2005)	2-17
ตารางที่ 3-1	มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษา	3-2
ตารางที่ 3-2	ตัวแปรในการศึกษา ค่านิยมเชิงปฏิบัติการ และตัวชี้วัด	3-3
ตารางที่ 4-1	ต้นทุนในการผลิตบัณฑิต 1 คน (ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา) ของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (หน่วย: บาท)	4-9
ตารางที่ 4-2	สัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา	4-10
ตารางที่ 4-3	จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)	4-12
ตารางที่ 4-4	จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)	4-13
ตารางที่ 4-5	จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS คิดคำนวณต่อบุคลากรมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก 1 คน (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)	4-14
ตารางที่ 4-6	จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS คิดคำนวณต่อบุคลากรมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก 1 คน (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)	4-15
ตารางที่ 5-1	สรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย	5-2
ตารางที่ 5-2	สรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลด้านวิจัยและด้านการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย	5-5

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1-1	ขอบเขตเชิงเนื้อหาของการศึกษา 1-6
ภาพที่ 2-2	การเชื่อมโยงระหว่างค่านิยมของแนวคิด NPM และพันธกิจ/วัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ และการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ 2-18
ภาพที่ 4-1	สัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย) 4-2
ภาพที่ 4-2	สัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย) 4-3
ภาพที่ 4-3	สัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย) 4-4
ภาพที่ 4-4	สัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย) 4-5
ภาพที่ 4-5	สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย) 4-6
ภาพที่ 4-6	สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย) 4-7
ภาพที่ 4-7	ร้อยละรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย) 4-17
ภาพที่ 4-8	ร้อยละรายรับของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย) 4-18
ภาพที่ 4-9	สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ก และ ค) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 4-19
ภาพที่ 4-10	สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ไม่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ข และ ง) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 4-20



# บทที่ 1 บทนำ



ท่ามกลางสภาวะการแข่งขันทางเศรษฐกิจในโลกยุคปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาคือฟันเฟืองหลักในการพัฒนาประเทศ ประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนและผลงานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษามีอิทธิพลผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการปฏิรูประบบอุดมศึกษาในหลายประเทศจึงเกิดขึ้นตลอดช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา สำหรับในประเทศไทย การแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (Autonomous Public University) หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ถือเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของกระบวนการปฏิรูประบบอุดมศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดการเรียนการสอนและการวิจัย แต่อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความคาดหวังย่อมมีเสียงสะท้อนที่ต่อต้านแนวคิดการแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ โดยส่วนใหญ่เป็นข้อกังวลเกี่ยวกับค่าหน่วยกิตการศึกษาที่เชื่อว่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถูกแปรสภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ

การศึกษานี้จึงมุ่งวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ในประเทศไทยว่าเป็นไปตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) หรือไม่ ทั้งนี้ การแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่จะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสมากกว่าส่วนราชการ โดยการศึกษานี้จะทดสอบแนวคิดดังกล่าวด้วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยที่ยังมีสถานะเป็นส่วนราชการ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการศึกษา

วรรณกรรมและงานวิจัยด้านศึกษาศาสตร์ในปัจจุบันให้ความสำคัญกับคุณภาพของระบบการเรียน การสอน และการวิจัยในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ คือ ฟันเฟืองหลักในการพัฒนาประเทศ (Kennedy, 2011; Mok & Cheung, 2011; Diaz-Mendez & Dummesson, 2012) ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ระบบการปกครองแบบส่วนราชการซึ่งมีความยืดหยุ่นคล่องตัวน้อยซึ่งส่งผลกระทบในเชิงลบต่อความเป็นอิสระทาง

แผนงานวิจัย วช. ปี พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐที่ก่อกำเนิดตาม  
แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

วิชาการ (Academic Freedom) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรทางการศึกษา โดยสำหรับในประเทศไทยนั้น เริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ในรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร แต่เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยทางการเมืองในยุคนั้น การจัดตั้ง “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” และการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” จึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง จนกระทั่งวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งมีเงื่อนไขคือประเทศไทยต้องดำเนินการปฏิรูปภาครัฐตามแผนงานปรับปรุงโครงสร้าง (Structural Adjustment Program) ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบริหารภาครัฐและการแปรสภาพหน่วยงานราชการบางหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยจึงเริ่มดำเนินการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” อย่างจริงจัง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารระบบงานบุคคลและสามารถจัดตั้งคณะหรือหลักสูตรการศึกษาต่างๆ ได้อย่างสอดคล้องพลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและของโลก (สิทธิ ฉัตรสุวรรณ, 2541) นอกจากนี้ เพื่อเป็นการลดภาระทางการคลังของภาครัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองได้ด้วยรายได้ขององค์กรตนเอง มาตรการทั้งหมดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารจัดการ อาทิเช่น ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการเปิดหลักสูตรใหม่ที่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้อย่างทันทั่วทั้งการสนับสนุนนวัตกรรมทางด้านการเรียนการสอน การจัดระบบเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการที่สามารถแข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ และการจัดระบบสนับสนุนการศึกษาวิจัยที่มีคุณภาพทัดเทียมสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของโลก เป็นต้น

แม้ว่าแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะตั้งอยู่บนทฤษฎีที่ว่าความยืดหยุ่นคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารจะนำไปสู่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส แต่กระบวนการปฏิรูปภาครัฐย่อมมีผลกระทบต่อสังคมโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเราสามารถจำแนกผลกระทบนั้นออกได้เป็น 3 ประการ คือ

**1. ผลกระทบต่อระบบคลังสาธารณะ** หนึ่งในความหวังต่อระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ ภาคอุดมศึกษาไทยจะลดภาวะการพึ่งพาภาครัฐในด้านงบประมาณภายหลังจากการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด แต่หากเราพิจารณาจากข้อมูลงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้มหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วนั้น จะพบว่าถึงแม้งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้

มหาวิทยาลัยบูรพาและมหาวิทยาลัยทักษิณจะมีแนวโน้มลดลง แต่งบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังกลับมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ดังนั้น เราจึงไม่สามารถสรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะช่วยลดภาระทางคลังที่รัฐบาลแบกรับในการอุดหนุนระบบอุดมศึกษา

**2. ผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา** ด้วยความเป็นอิสระในการจัดระบบการเรียนการสอน จึงทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งเน้นเพิ่มจำนวนนักศึกษาภายหลังจากการแปรสภาพ ในขณะที่จำนวนอาจารย์ประจำคงที่หรือลดลงอย่างชัดเจนทำให้มหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่งจำเป็นต้องพึ่งพาอาจารย์พิเศษเป็นหลักจนเกิดความยากลำบากในการควบคุมคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ยังพบว่ามหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่งไม่มีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ ห้องเรียน ห้องสมุด และระบบสนับสนุนการเรียนการสอน ที่มีจำนวนและคุณภาพในระดับที่เหมาะสมกับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

**3. ผลกระทบต่อครอบครัวของนักศึกษา** ภายหลังการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีจำนวนหลักสูตรภาคพิเศษเพิ่มขึ้น ซึ่งค่าหน่วยกิตการศึกษาสำหรับหลักสูตรภาคพิเศษเหล่านี้มีความแตกต่างจากค่าหน่วยกิตการศึกษาสำหรับหลักสูตรภาคปกติถึง 2-3 เท่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อนักศึกษาที่ผู้ปกครองมีรายได้น้อย

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งมหาวิทยาลัย “ในระบบ” และมหาวิทยาลัย “นอกระบบ” จำเป็นต้องมีกระบวนการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับความท้าทายของการบริหารงานอุดมศึกษา 3 ประการ คือ

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

**1.1 การได้มาซึ่งผู้บริหารและกรรมการสภามหาวิทยาลัย** ปัญหานี้เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความไม่โปร่งใสในการได้มาซึ่งคณะผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัยที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทำให้กระบวนการถูกมองว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ (Cronyism)

**1.2 ระบบบริหารงานบุคคล** โดยเฉพาะการประเมินผลงานและการต่อสัญญาจ้างบุคลากรสายวิชาการ ซึ่งต้องตั้งอยู่บนความโปร่งใสและระบบคุณธรรม แต่ในปัจจุบันมีความขัดแย้งและข้อพิพาทหลายประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการต่อสัญญา ระบบประเมินผลงานที่ไม่โปร่งใสและเต็มไปด้วยระบบพวกพ้อง ตลอดจนระบบเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

**2. ความท้าทายในการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย** ถือเป็นประเด็นข้อกังวลหลักของสาธารณชนต่อการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ เนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้ในเชิงงบประมาณ จึงทำให้ประชาชนเกิดความกังวลว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะขึ้นค่าน่วยกิตการศึกษาจนเป็นการสร้างภาระให้แก่นักศึกษาและผู้ปกครองจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยและไม่สามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้ นอกจากนี้ สาธารณชนยังมีข้อกังวลว่าหลักสูตรภาคพิเศษจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจนกระทบวงศึกษาธิการไม่สามารถควบคุมคุณภาพได้

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

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งอยู่บนหลักความยึดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารองค์กรซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด NPM ที่เน้นปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนอกระบบหรือการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสโดยอัตโนมัติ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายหลายประการดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นในการจัดระบบบริหารองค์กร ระบบการเรียนการสอน และผลงานวิจัย ทั้งนี้ คำวิพากษ์วิจารณ์ระบบมหาวิทยาลัยนอกระบบในปัจจุบันโดยส่วนใหญ่แล้วมีที่มาจากสื่อมวลชนและยังไม่ได้รับการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุนี้ คณะวิจัยจึงต้องการทดสอบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบ (1) มหาวิทยาลัยของรัฐ (2) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ และ (3) มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่การประกาศพระราชบัญญัติจัดตั้ง

## วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร (Management Results) ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยนอกระบบในประเทศไทย โดยเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์ตามหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งเป็นค่านิยมหลักตามแนวคิด NPM
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับมหาวิทยาลัยอีก 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่มี พ.ร.บ. จัดตั้ง
3. เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐในประเทศไทยให้เป็นองค์กรที่ผลิตและประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้แก่ทรัพยากรบุคคลของประเทศ

## ขอบเขตของการวิจัย

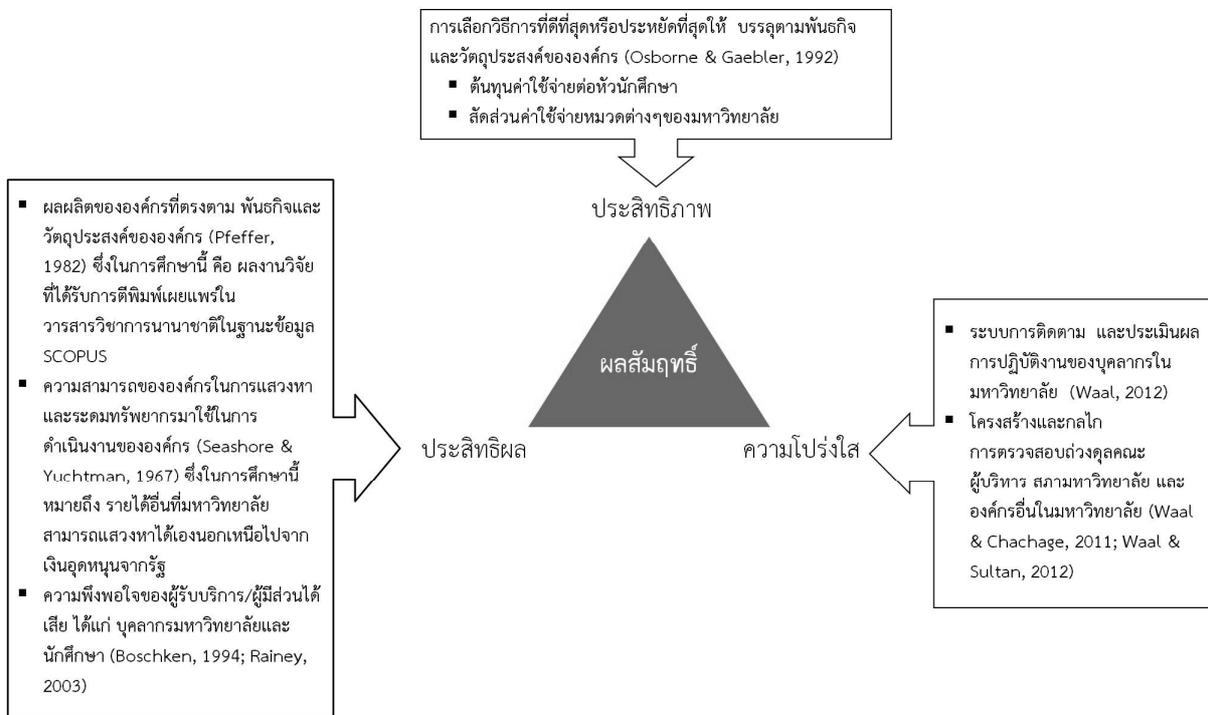
ในการศึกษานี้ ขอบเขตในเชิงเนื้อหาคือผลสัมฤทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐในประเทศไทยซึ่งประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM (ภาพที่ 1-1) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐ (Public Governance Framework) ของ Cheema (2005) และกรอบแนวคิดของ Iancu (2010) โดยแต่ละหลักการมีค่านิยมเชิงปฏิบัติการพอสังเขปดังนี้

**1. ประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง ประสิทธิภาพเชิงเทคนิค (Technical Efficiency) หรือ “ความคุ้มค่ากับเงินภาษีทุกบาททุกสตางค์” (“Get more bang for the buck.”) (Osborne & Gaebler, 1992) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อองค์กรเลือกวิธีการที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดเพื่อให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยการศึกษานี้จะใช้ตัวชี้วัดประสิทธิภาพทางอ้อม (Proxy Indicator) คือ ต้นทุนที่มหาวิทยาลัยใช้ต่อหัวนักศึกษาและสัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัย

**2. ประสิทธิภาพ (Effectiveness)** ประกอบไปด้วย 3 ด้าน คือ ผลผลิตขององค์กรที่ตรงตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Pfeffer, 1982) ความสามารถขององค์กรในการแสวงหาและระดมทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กร และความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสีย (Boschken, 1994; Rainey, 2003) ซึ่งสำหรับในการศึกษานี้ คณะวิจัยจะใช้ตัวชี้วัดทางอ้อมในการวิเคราะห์ประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ด้าน คือ (1) จำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในฐานข้อมูลสืบค้นงานวิจัย

SCOPUS (2) สัดส่วนเงินรายได้ที่มหาวิทยาลัยแสวงหาเองนอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล และ (3) ความพึงพอใจของบุคลากรมหาวิทยาลัยและนักศึกษา

**3. ความโปร่งใส (Transparency)** ของมหาวิทยาลัยที่สะท้อนออกมาในระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรสายวิชาการ (อาจารย์ผู้สอนและนักวิจัย) (Waal, 2012) นอกจากนี้ หลักความโปร่งใсыังครอบคลุมโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหาร สภามหาวิทยาลัย และองค์กรอื่นในมหาวิทยาลัย (Waal & Chachage, 2011; Waal & Sultan, 2012)



ภาพที่ 1-1 ขอบเขตเชิงเนื้อหาของการศึกษา

หน่วยวิเคราะห์ในการศึกษานี้ คือ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ (1) มหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (2) มหาวิทยาลัยที่ยังคงสถานะมหาวิทยาลัยของรัฐ และ (3) มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตาม พ.ร.บ. จัดตั้งมหาวิทยาลัย โดยในการวิเคราะห์เปรียบเทียบคณะวิจัยจะคำนึงลักษณะของพันธกิจหน้าที่ที่แตกต่างของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งเราสามารถจำแนกมหาวิทยาลัยตามพันธกิจหน้าที่ได้ 3 ประเภท คือ

1. มหาวิทยาลัยที่มีพันธกิจหลักในการวิจัย (Research University)
2. มหาวิทยาลัยที่มีพันธกิจหลักทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และเทคโนโลยี (Scientific, engineering, and Technological University)
3. มหาวิทยาลัยสหวิทยาการ (Comprehensive University)

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากขอบเขตการศึกษาเชิงเนื้อหาที่มุ่งศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของสถาบันอุดมศึกษาในภาครัฐของประเทศไทยนั้น การศึกษานี้จะเพิ่มเติมองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ให้แก่วรรณกรรมทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ซึ่งผลการวิเคราะห์ที่ได้สามารถนำไปพัฒนาและประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่นๆ อาทิเช่น บริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการภายใน องค์กรอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังมีประโยชน์ต่อวรรณกรรมทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงระเบียบวิธีวิจัยแบบเปรียบเทียบ เนื่องจากเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถาบันอุดมศึกษาในภาครัฐโดยใช้เกณฑ์การจำแนกประเภทจำนวน 2 เกณฑ์ ได้แก่ สถานภาพและลักษณะพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ผลการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพของระบบอุดมศึกษาให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันทางการวิชาการและการวิจัยเท่าเทียมกับระบบอุดมศึกษาในนานาอารยประเทศ

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

สิทธิ์ ฉัตรสุวรรณ, 2541. มหาวิทยาลัยในกำกับ. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

### ภาษาอังกฤษ

- Boschken, H. L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review* , 54 (3), 308-312.
- Cheema, S. G. (2005). *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.
- Diaz-Mendez, M., & Gummesson, E. (2012). Value Co-creation and University Teaching Quality: Consequences for the European Higher Education Area (EHEA). *Journal of Service Management* , 23 (4), 571-592.
- Iancu, A. (2010). Using the New Public Management's Instruments to Measure the Performance of Local Public Transport Service in Bucharest. *the "Public Administration in the Balkans from Weberian Bureaucracy to the New Public Management" Workshop, Athens, Greece, February 5-6, 2010* .
- Kennedy, K. J. (2011). Conceptualizing Quality Improvement in Higher Education: Policy, Theory, and Practice for Outcome-based Learning in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management* , 33 (3), 205-218.
- Mok, K. H., & Cheung, A. B. (2011). Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Form of Politics in Higher Education Governance in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management* , 33 (3), 231-251.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston : Pittman.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Waal, A. A. (2012). Characteristics of High Performance Organizations. *Journal of Management Research* , 4 (4), 39-71.
- Waal, A. A., & Chachage, B. (2011). Applicability of the Higher-performance Organization Framework at an East African University: the Case of Iringa University College. *International Journal of Emerging Markets* , 6 (2), 148-167.
- Waal, A. A., & Sultan, S. (2012). Applicability of the High Performance Organization Framework in the Middle East: the Case of Palestine Polytechnic University. *Education, Business, and Society: Contemporary Middle Eastern Issues* , 5 (3), 213-223.



## บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง



ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทัศน์ในการบริหารภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายพัฒนาการของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นับตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 จวบจนปัจจุบัน ทั้งนี้ ในส่วนแรกจะกล่าวถึงแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปภาครัฐในปัจจุบัน หลังจากนั้นจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และในตอนท้ายของบทนี้จะจะเป็นบทสังเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิด NPM ซึ่งจะนำไปสู่กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยต่อไป

### แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration)

แนวคิดการบริหารรัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ถือกำเนิดขึ้นในห้วงระยะเวลาที่ชาติตะวันตกก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจจากระบบพึ่งพาตนเอง (Subsistence-based System) ไปสู่ระบบตลาดเสรี (Market-oriented System) ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนซึ่งอพยพจากเขตชนบทเข้ามาพำนักอาศัยในเขตเมืองจนก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและปัญหาสังคมต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาชุมชนแออัดและอาชญากรรม เป็นต้น ด้วยบริบทการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้รัฐปกครองยุคสมัยใหม่ (Modern Administrative State) ถือกำเนิดขึ้นเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดจากการขยายตัวของเขตเมือง (Peters, 2003) จนในท้ายที่สุด องค์กรรูปแบบ Bureaucracy ของ Max Weber ได้กลายเป็นตัวแบบของการบริหารกิจการสาธารณะที่มีอิทธิพลต่อสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จวบจนปัจจุบัน (Wright, 2000; Haque, 2001) จนอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎี Bureaucracy เป็นรากฐานสำคัญของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

## ปรัชญาของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

ทฤษฎี Weberian Bureaucracy ได้กล่าวถึงตัวแบบขององค์กรภาครัฐ (Ideal-type Public Organization) ซึ่งประกอบไปด้วยคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ของบุคลากรภาครัฐ (2) การปฏิบัติงานที่มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบตามระเบียบขั้นตอนที่ชัดเจน (Hierarchical Accountability) และ (3) การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ขององค์กร (Centralized Decision Making) (Derlien, 1999) นอกเหนือไปจากคุณลักษณะ 3 ประการนี้แล้ว Muers and Kelly (2002) ยังให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมอีก 5 ประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม คือ (1) ความคาดหวังต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (2) บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร (3) คำนิยามของคำว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” (4) การจัดบริการสาธารณะ และ (5) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและระบอบประชาธิปไตย (ตารางที่ 2-1)

ตารางที่ 2-1 คุณลักษณะของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

คุณลักษณะ	รายละเอียด
1. ความคาดหวังต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ นโยบายมาจากข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง</li> <li>▪ กระบวนการและผลลัพธ์ในการให้บริการสาธารณะได้รับการควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ</li> </ul>
2. บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย</li> </ul>
3. คำนิยามของคำว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ฝ่ายการเมืองและ Technocrats เป็นผู้กำหนด “ผลประโยชน์สาธารณะ”</li> </ul>
4. การจัดบริการสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ใช้รูปแบบองค์กรแบบพีระมิดที่มีระเบียบขั้นตอนมากมายในการดำเนินการให้บริการแก่สาธารณชน</li> </ul>
5. ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและระบอบประชาธิปไตย	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) ที่ชัดเจน</li> <li>▪ นักการเมืองแข่งขันกันนำเสนอนโยบายของตนต่อสาธารณชน</li> </ul>

ที่มา: ปรับปรุงจาก Muers and Kelly (2002)

ทั้งนี้ การแบ่งแยกระหว่าง “การเมือง (Politics)” และ “การปกครอง (Administration)” ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Goodnow, 1900) โดยมุ่งเน้นให้การบริหารภาครัฐปราศจากผลประโยชน์และความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งนักปราชญ์เจ้าของทฤษฎีและแนวคิดการบริหารแบบดั้งเดิมมีข้อสมมุติฐานไว้ว่า ผลประโยชน์และความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองนั้น คือ บ่อเกิดแห่งการทุจริตคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น รัฐปกครองแห่งยุคสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องจำกัดอิทธิพลทางการเมืองในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการนั้นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องประพฤติตนในกรอบจริยธรรมที่รัฐกำหนดด้วยความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) (Kaufman, 1956) ทั้งนี้ ในระบบการเมืองการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย นโยบายสาธารณะล้วนถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารและต้องได้รับฉันทานุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐจึงมีหน้าที่นำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของเม็ดเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร (Boyne, 2003)

ดังนั้น ระบบการบริหารภาครัฐในอุดมคติของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมจึงต้องประกอบไปด้วยบุคลากรที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างเคร่งครัด พฤติกรรมที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องหลีกเลี่ยง คือ การตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง นอกเหนือไปจากนโยบายของฝ่ายบริหารและกฎหมายที่ได้รับฉันทานุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ แม้ว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่จะสามารถมีทัศนคติและอุดมการณ์ทางการเมืองส่วนบุคคลที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลตามหลักสิทธิพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องดำรงตนเป็นกลางทางการเมืองอยู่เสมอในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ของตน (Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981)

หลักความเป็นกลางทางการเมืองนี้ได้ก่อให้เกิดความพยายามในการพัฒนาทฤษฎีและแนวคิดการบริหารภาครัฐให้เป็นวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร (Science of Administration) (Gulick & Urwick, 1937) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากหลักวิทยาศาสตร์การบริหารของ Frederick Taylor และ Henri Fayol ที่เชื่อว่าการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารนั้นจะนำไปสู่ “หลักการที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากที่สุด (One Best Way)” ในการบริหารองค์กร ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชน ทั้งนี้ Gulick (1937) ได้เสนอ “หลักการบริหารภาครัฐที่ถูกต้องที่สุดนั้น” ที่เรียกว่า POSDCORB ซึ่งประกอบไปด้วย 8 หลักการ ได้แก่ การวางแผน (Planning: P) การจัดระเบียบองค์กร (Organizing: O) การบริหารทรัพยากรบุคคลและอัตรากำลัง (Staffing: S) การกำหนดทิศทางขององค์กร (Directing: D)

การเชื่อมประสานเนื้องานต่างๆขององค์กร (Coordinating: C) การติดตามและรายงานผลการดำเนินงานขององค์กร (Reporting: R) และการบริหารงานงบประมาณ (Budgeting: B)

นอกเหนือไปจากหลักการ POSDCORB แล้ว นักวิชาการทางด้านการบริหารองค์การ (Organizational Management) ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 20 ตอนต้น ได้แก่ Henri Fayol และ F. W. Willoughby ยังได้กำหนดหลักปรัชญาในการบริหารองค์การในยุคสมัยใหม่ (Modern Organization) ไว้ 4 หลักการ คือ

1. **หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)** ซึ่งกำหนดให้มีหัวหน้างานที่มีอำนาจสั่งการเพียง 1 คนในแต่ละลำดับชั้นขององค์การ โดยทำยที่สุดอำนาจการบังคับบัญชาในด้านต่างๆขององค์การจะนำไปสู่ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ

2. **ลำดับชั้นขององค์การ (Hierarchy)** หมายถึง โครงสร้างขององค์การในแนวตั้ง (Vertical Structure) ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญของหลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา

3. **หลักการกำหนดบทบาทหน้าที่เฉพาะ (Functional Specialization)** เป็นการแบ่งบทบาทหน้าที่เฉพาะให้แก่ส่วนงานภายในองค์การอย่างชัดเจน

4. **หลักการบริหารจัดการองค์การอย่างเป็นระบบเหตุผล (Systematic Organizational Arrangement)** โดยเฉพาะการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนต่างๆขององค์การต้องมีความเชื่อมโยงกันและเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ พันธกิจ พื้นที่รับผิดชอบ กระบวนการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ทั้งนี้ หลักการทั้ง 4 ประการได้กลายเป็นปรัชญาพื้นฐานในการจัดการองค์การภาครัฐและการบริหารกิจการสาธารณะตามแนวคิดการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่ง Stewart and Walsh (1992) และ Peters (2003) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า หลักการเหล่านี้ตั้งอยู่บน “ข้อสมมุติฐาน (Assumptions)” 5 ประการ คือ

1. **ข้อสมมุติฐานการพึ่งพาตนเองขององค์การภาครัฐ (Assumption of Public Organization's Self-Sufficiency)** แนวคิดแบบดั้งเดิมเชื่อว่าภาครัฐนั้นมีวงจรชีวิตที่เป็นเอกเทศจากระบบสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภายในองค์การจึงสามารถดำเนินไปได้โดยเป็นเอกเทศจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ

2. **ข้อสมมุติฐานการควบคุมบังคับบัญชาโดยตรง (Assumption of Direct Organizational Control)** ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม ประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐนั้นต้องมีที่มาจากโครงสร้างภายในองค์กรที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับชั้น (Organizational Hierarchy) อย่างชัดเจน

3. **ข้อสมมุติฐานการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารจากล่างขึ้นบน (Assumption of Upward Accountability)** แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) ที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐและกรอบของกฎหมายซึ่งมีที่มาจากข้าราชการฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนผ่านกลไกการเลือกตั้งตามครรลองเสรีประชาธิปไตย ตามข้อสมมุติฐานนี้ ภาคประชาชนถือเป็นจุดสูงสุดของพีระมิดของกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อเชิงบริหาร ข้าราชการการเมืองทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐโดยการกำหนดและกลั่นกรองความคิดและความต้องการที่หลากหลายของประชาชนให้กลายเป็นนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของรัฐ สำหรับข้าราชการประจำนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบต่อในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐไปสู่ภาคปฏิบัติ กล่าวในอีกนัยหนึ่ง คือ ข้าราชการประจำต้องแสดงความรับผิดชอบต่อข้าราชการการเมือง ในขณะที่ข้าราชการการเมืองนั้นแสดงความรับผิดชอบต่อภาคประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ

4. **ข้อสมมุติฐานการจัดบริการสาธารณะที่มีความเสมอภาค (Assumption of Equitable Public Services)** ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม การจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพคือ การจัดบริการสาธารณะที่มีความเท่าเทียมให้แก่ประชาชนโดยไม่จำกัดเพศ อายุ อาชีพ และภูมิลำเนา

5. **ข้อสมมุติฐานการบริหารองค์การเชิงบูรณาการ (Assumption of Integrated Organizational Management)** การบริหารองค์การภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมนั้นจำเป็นต้องเป็นไปในเชิงบูรณาการ ทั้งในด้านการจัดสรรและบริหารทรัพยากรบุคคล การกำหนดค่าตอบแทน การจัดการการเงิน บัญชี และกระบวนการงบประมาณ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ในช่วงคริสต์วรรษที่ 19 แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมนี้อาจเป็นเข็มทิศของรัฐปกครองในภาคพื้นทวีปยุโรปในเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economics) และ

รัฐภูมิศาสตร์ (Geo-Politics) เพื่อกลไกในการรวบรวมทรัพยากรทั้งหมดในอาณาเขตพรมแดนทางภูมิศาสตร์มาตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐปกครองอันจะส่งผลให้รัฐปกครองสามารถธำรงรักษาอาณาเขตของตนเอาไว้ได้ (Ness, 2012)

ภายหลังจากยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมได้กลายเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของประเทศกำลังพัฒนาที่เคยตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก (Ness & Stahl, 1977) แม้กระทั่งประเทศไทยซึ่งไม่ได้ตกเป็นอาณานิคมยังได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมจนก่อให้เกิดระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นกลไกหลักในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆอย่างครอบคลุมและเบ็ดเสร็จ (Riggs, 1966; Wyatt, 2003) แต่รัฐปกครองในประเทศไทยมีความแตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม เนื่องจากการเมืองภาคประชาชนยังมีความอ่อนแอจนทำให้กลไกการตรวจสอบการทำงานของภาคราชการมีความคลุมเครือ (Brown, 1992; 1994; Blondal & Kim, 2006) ภาคราชการของรัฐปกครองไทยจึงเสมือนมี “ความเป็นอิสระ” ในการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี “Bureaucratic Polity” ของ Riggs (1966) ที่กล่าวถึง พลวัตทางสังคมของรัฐปกครองไทยซึ่งแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมาแล้วเป็นระยะหลายปี แต่การเมืองภาคประชาชนยังมีความอ่อนแอจนเป็นเหตุให้กลไกการตรวจสอบภาคราชการไม่มีประสิทธิภาพ

แต่หากเราพิจารณาลักษณะของรัฐปกครองไทยในเชิงโครงสร้างองค์กรแล้ว จะพบว่าโครงสร้างภาครัฐไทยมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมอย่างสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ มีกระบวนการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็น “การรวมศูนย์อำนาจ” และ “มีลำดับขั้นตอนในการบังคับบัญชา” ซึ่งนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จวบจนปัจจุบัน ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมถือเป็นกลไกหลักในการแผ่ขยายอิทธิพลของรัฐปกครองซึ่งมีจุดศูนย์กลางในเขตกรุงเทพมหานครไปยังบรรดาอดีตหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลและบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอันประกอบไปด้วยจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Sudhipongpracha, 2013) โครงสร้างการปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรและลำดับชั้นในการบังคับบัญชาที่มีรูปทรงเป็นพีระมิดอย่างชัดเจนโดยมีหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเป็นจุดสูงสุด นโยบายและแผนงานต่างๆที่กำหนดโดยราชการส่วนกลางจะถูกถ่ายทอดไปยังราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายและแผนนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยนโยบายที่กำหนดโดยส่วนกลางมีเนื้อหาสาระที่ครอบคลุมทุกมิติของวิถีชีวิตประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในทุกด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา สาธารณะ และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และ รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2556)

## สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม

แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะในโลกยุคปัจจุบัน แม้จะมีแนวคิดอันหลากหลายที่เกิดขึ้นเพื่อย้อนแย้งแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นการบริหารองค์กรแบบ Weberian Bureaucracy โดยชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของแนวคิดแบบดั้งเดิมซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

**1. จุดอ่อนในเชิงมโนคติ (Conceptual Level)** แนวคิดแบบดั้งเดิมนั้นถือกำเนิดขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเริ่มก่อตัวขึ้นเป็นรูปร่างภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้สังคมต้องการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงตอนต้นคริสต์วรรษที่ 19 ได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งในเชิงตรรกะ (Logical Conflict) ของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม โดย Simon (1946) ได้วิพากษ์ “หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร (Science of Administration)” ของ Gulick ไว้ว่าเป็นเพียง “คติพจน์ (Proverb of Administration)” เท่านั้นซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับทุกบริบท อันเนื่องมาจากความขัดแย้งในเชิงหลักการของแต่ละค่านิยม ยกตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างหลักเอกภาพแห่งการบังคับบัญชา (Unity of Command) และหลักการจัดลำดับชั้นขององค์กร (Hierarchy) เป็นต้น โดย Simon ได้แสดงทรรศนะไว้ในขณะที่หลัก Unit of Command ต้องการให้องค์กรมีโครงสร้างเป็นพีระมิดที่ฐานแคบและกว้าง (Flat and Broadly-Based Organization) เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา (Span of Control) แต่หลัก Hierarchy นั้นตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่าองค์กรที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีโครงสร้างที่สูงและมีหลากหลายลำดับชั้น (Steep and Multi-Tiered Organization)

ดังนั้น “หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร” ของ Gulick จึงไม่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ที่แท้จริงตามทรรศนะของ Denhardt (2011) เนื่องจากหลักวิทยาศาสตร์นั้นต้องมีความเป็นสากลและสามารถนำไปปรับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ แต่ทว่าหลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร อาทิเช่น หลัก POSDCORB เป็นต้นนั้นไม่สามารถทำให้ทุกองค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งซึ่งมีบทบาทหน้าที่และโครงสร้างที่หลากหลาย นอกเหนือจากนี้ Dahl (1947) ยังชี้ให้เห็นจุดด้อยของแนวคิดการบริหารภาครัฐดั้งเดิมไว้ 3 ประการ คือ

- การวางตัวอย่างเป็นกลางทางการเมืองของบุคลากรภาครัฐโดยไม่ยึดติดกับค่านิยมทางสังคมและการเมืองใดๆ (Value Neutrality) แต่มุ่งเน้นไปที่ “หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)” เพียงอย่างเดียว นั้น เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์สำหรับสภาพสังคมแบบพหุลักษณะ (Pluralistic Society) ซึ่งประกอบไปด้วยค่านิยมทางสังคมที่หลากหลาย

- หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารมีหน่วยวิเคราะห์ คือ องค์การ (Organization) โดยมุ่งเน้นไปที่การสร้างเสริมประสิทธิภาพขององค์การ (Organizational Efficiency) โดยไม่ให้ความสำคัญกับมิติเชิงพฤติกรรม (Behavioral Aspect) ของบุคลากรภายในองค์การภาครัฐ
- หลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหารไม่ให้ความสำคัญกับบริบททางสังคมที่หลากหลายของสังคมมนุษย์ และยังไม่สามารถอธิบายหรือคาดการณ์พฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมองค์การและแนวทางการบริหารองค์การได้

ในทำนองเดียวกัน Muers และ Kelly (2002) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างหลักประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์และหลักความชอบธรรมตามครรลองประชาธิปไตย กล่าวคือ แนวคิด แบบดั้งเดิมกำหนดให้นโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นเป้าประสงค์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาคภาครัฐซึ่งต้องขับเคลื่อนนโยบายนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่การวางตัวเป็นกลางดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยากลำบากสำหรับบุคลากรภาครัฐซึ่งไม่สามารถแยกตนออกมาจากสังคมได้อย่างเป็นเอกเทศโดยสมบูรณ์แบบ (Stewart & Walsh, 1992) ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะที่มาจากข้าราชการฝ่ายการเมืองจะมีความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย แต่นโยบายนั้นอาจจะไม่มีประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสังคมที่เป็นระบบอุปถัมภ์และมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงนั้น นโยบายของข้าราชการการเมืองอาจมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม (Populist Policy) ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อหวังผลคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง แต่ไม่เป็นไปตามหลักวินัยทางการเมืองที่ดี (Unger, 2003; Punyaratabandhu & Unger, 2009) ในสถานการณ์ดังกล่าว หากบุคลากรภาครัฐไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด แต่กลับมุ่งปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของข้าราชการฝ่ายการเมืองเพื่อให้บรรลุงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา ก็ย่อมส่งผลให้รัฐประสบปัญหาทางการเงินการคลังในท้ายที่สุด ซึ่งย่อมไม่ใช่วิถีทางที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

นอกเหนือไปจากข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงรัฐศาสตร์แล้ว ยังปรากฏข้อวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมจากนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะซึ่งมองว่าจุดอ่อนของแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้นมีสาเหตุมาจากการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (Centralized Decision Making) จนทำให้ภาครัฐในระดับท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ข้อถกเถียงสำคัญสำหรับนักเศรษฐศาสตร์สาธารณะ คือ “ภาครัฐควรมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในระบบเศรษฐกิจ” (Alt & Chrystal, 1983) และพื้นฐานปรัชญาของวิชาเศรษฐศาสตร์คือกลไกการแข่งขันของระบบตลาดที่ปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยแบบจำลองของ Tiebout (1956) ได้สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งต่างแข่งขันกันเสนอ “ช่อภาษีและบริการสาธารณะ (Bundle of Taxes and Services)” ให้แก่ประชาชนผู้ใช้หลักอรรถประโยชน์ (Utilitarianism) ในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย โดยข้อสมมุติฐานของ Tiebout หรือ Tiebout Hypothesis กล่าวว่า ประชาชนจะเลือกอาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีสัดส่วนภาษีต่อบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด โดยไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยการแทรกแซงจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางหรือระบบราชการแต่อย่างใด

นอกจากนี้ สำหรับ Brennan และ Buchanan (1980) ระบบราชการของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางนั้นเปรียบเสมือนกับอสูรกาย Leviathan ในพระคัมภีร์ไบเบิลที่มุ่งแต่เพิ่มขนาดองค์กร จำนวนบุคลากร และเม็ดเงินงบประมาณขององค์กร โดยไม่ให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพตามที่กล่าวถึงในหลักวิทยาศาสตร์แห่งการบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อสมมุติฐานนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่า ระบบราชการที่มีลักษณะเป็น Weberian Bureaucracy นั้นมุ่งแสวงหาแต่ประโยชน์ขององค์กรตนมากกว่าสาธารณประโยชน์

การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นจึงถือเป็นการลดขนาดระบบราชการของภาครัฐส่วนกลางซึ่งถือเป็นการพยายามหนทางหนึ่งในการแก้ไขจุดอ่อนของแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม ในประเด็นการกระจายอำนาจนั้น Wallace Oates (1972) ได้เสนอทฤษฎี Decentralization Theorem เพื่อชี้ให้เห็นว่าการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทย่อมมีผลกระทบภายนอกต่อบุคคลและชุมชนอื่น (Interjurisdictional Spillover Effects) ซึ่งผลกระทบภายนอกนี้ย่อมมีระดับและลักษณะที่แตกต่างออกไปตามประเภทของบริการสาธารณะ อาทิเช่น ปัญหาโรคพิษสุนัขบ้าในชุมชนแห่งหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชนรอบข้าง ในขณะที่ปัญหาการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในชุมชนต้นน้ำย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชนปลายน้ำที่อยู่ห่างไกลออกไป เป็นต้น หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Theorem) ของ Oates นี้สะท้อนให้เห็นว่า หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะนั้นควรเป็นหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตอิทธิพลของผลกระทบหรือผลประโยชน์ของสินค้าและบริการสาธารณะนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น หน้าที่ในการธำรงรักษาความมั่นคงแห่งรัฐและนโยบายเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจมหภาคควรเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง เนื่องจากนโยบายทั้งสองมีผลกระทบเป็นวงกว้าง ในขณะที่บทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การศึกษา ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบของชุมชนท้องถิ่น

**2. จุดอ่อนในเชิงหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Level)** ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของประเทศไทยซึ่งมีที่มาจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมและทฤษฎี Weberian Bureaucracy นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ แม้ว่าจะระบบราชการจะสามารถผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศแบบก้าวกระโดด แต่กลับก่อให้เกิดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอันเป็นสาเหตุหลักของความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทและการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากเขตชนบทสู่ตัวเอง

นอกจากนี้ ระบบการบริหารภาครัฐแบบรวมศูนย์ยังเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของการติดอยู่กับดักประเทศมีรายได้ประชาชาติในระดับปานกลาง (Middle-income Country) ของประเทศไทย (Riggs, 1993) เนื่องจากระบบการบริหารงานที่สลับซับซ้อนและเต็มไปด้วยระเบียบขั้นตอนมากมาย ทำให้ภาครัฐไทยไม่มีความคล่องตัวและไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก (Siriprachai, 1997)

สำหรับในเชิงการเมืองการปกครอง การบริหารภาครัฐตามแนวคิดแบบดั้งเดิมได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เรียกว่า Kleptocracy (Evans, 1995) หรือ Soft Authoritarianism (Siamwalla, 1989; Siriprachai, 1995) กล่าวคือ แม้ว่ารัฐปกครองของไทยจะมีกลไกทางกฎหมายในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่กลับไม่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนและจัดระบบหลักประกันทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้ (Siriprachai, 1997)

## **แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)**

กระแสการปฏิรูปภาครัฐถือเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญทางด้านสังคมและการปกครองในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา (Kettl, 2000a; 2000b) ท่ามกลางกระแสดังกล่าว แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นแนวคิดแกนหลักสำคัญของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐในโลกยุคปัจจุบัน (Peters, 2001) ซึ่ง Kettl (2000a; 2000b) ให้สมญาว่าเป็น “ขบวนการปฏิรูปการบริหารในระดับโลก (Global Management Reform Movement)” โดยมีพื้นฐานมโนคติ (Conceptual Foundation) คือ ระบบการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัวเฉกเช่นเดียวกับองค์กรในภาคธุรกิจเอกชน (Cheema, 2005) ทั้งนี้ แนวคิด NPM ยังมีคุณลักษณะอื่นๆอีกหลายประการ ได้แก่ ผลิตภาพ (Productivity) กลยุทธ์การตลาด (Marketization) เน้นการให้บริการ (Service

Orientation) การกระจายอำนาจ (Decentralization) นโยบาย (Policy) และกระบวนการตรวจสอบเชิงผลลัพธ์ (Results-based accountability) (Kettl, 2000a)

NPM ประกอบไปด้วยรายละเอียดปลีกย่อยที่หักล้างแนวความคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Management) (O’Flynn, 2007) โดยเฉพาะความยืดหยุ่นคล่องตัวซึ่งเป็นค่านิยมสำคัญของแนวคิด NPM ซึ่งพุ่งเป้าไปที่ระบบการทำงานตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Organizational Hierarchy) ของทฤษฎี Weberian Bureaucracy และหลักวิทยาศาสตร์การบริหาร (Science of Administration) ของ Gulick (Pfiffner, 2004) ทั้งนี้ ด้วยความหลากหลายของบริบททางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดรูปแบบการปฏิรูปภาครัฐบนแนวคิด NPM ทั้งสิ้น 2 แนวทาง (Kettl, 2000a) คือ

**1. แนวทางที่ 1 เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนภาระหน้าที่การให้บริการสาธารณะไปยังองค์กรภาคธุรกิจเอกชน (Privatization)** ซึ่งเป็นรูปแบบการปฏิรูปสำหรับกลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ (British Commonwealth) ได้แก่ New Zealand Australia และประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปที่มุ่งลดขนาดของภาครัฐและเพิ่มบทบาททางการบริหารกิจการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน เนื่องจากภาครัฐในประเทศเหล่านี้มีลักษณะเป็นระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจและมีจำนวนบุคลากรและบทบาทหน้าที่ที่หลากหลาย

**2. แนวทางที่ 2 เป็นแนวทางที่ถือกำเนิดขึ้นจากความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารกิจการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา (Reinventing Government)** ซึ่งเกิดขึ้นในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ในสมัยประธานาธิบดี Bill Clinton (Osborne & Gaebler, 1992) ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามีขนาดและอำนาจหน้าที่น้อยกว่าภาครัฐในประเทศกลุ่มเครือจักรภพอังกฤษ การปฏิรูปภาครัฐแบบ Reinventing Government จึงเป็นไปในลักษณะที่เน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานภาครัฐในการจัดการบริการสาธารณะมากกว่าจะเป็นการลดขนาดและขอบเขตอำนาจหน้าที่

กล่าวในอีกนัยหนึ่ง แนวคิด NPM มีลักษณะเป็น “ซอ (Bundle)” หรือ “ระบบ (System)” ของแนวความคิดและเทคนิคการบริหารต่างๆที่มีรากฐานมาจากการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน (Hood, 1991; 1995; Pollitt, 1993) ที่มุ่งเน้นผลิตภาพ (Productivity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และผลสัมฤทธิ์ (Results) มากกว่าระเบียบขั้นตอน (Procedures) ตามทฤษฎี Weberian Bureaucracy แนวคิด NPM จึงถือเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าของกระบวนการบริหารงานภาครัฐจากเดิมที่มีลักษณะเป็น “การปกครองกิจการ

สาธารณะ (Public Administration)” ที่เน้นลำดับขั้นในการบังคับบัญชาและการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไปเป็น “การบริหารกิจการสาธารณะ (Public Affairs Management)” ที่เน้นหลักการแข่งขันตามกลไกตลาด (Market Competition) (Stewart & Walsh, 1992; Flynn, 1993; Walsh, 1995; Clarke & Newman, 1997)

ทั้งนี้ Hood (1991) และ Larbi (1998a; 1998b) ได้ให้ทรรศนะที่สอดคล้องกันว่า หลักปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาดตามแนวคิด NPM นั้นมีทั้งสิ้น 2 หลักการ คือ

**1. หลักการจัดการตามแนวปฏิบัติในภาคธุรกิจเอกชน (Business-type Managerialism)** ที่เน้นความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในการบริหารองค์กร โดยจำเป็นต้องมีการระบุผลผลิตขององค์กร (Organizational Output) และตัวชี้วัดผลผลิตสำคัญ (Key Performance Indicator) ที่ชัดเจน ตลอดจนมีระบบการวัดประเมินผลที่เข้มข้นและสม่ำเสมอ (Hood, 1991; Ferlie et al. 1996)

**2. หลักการแข่งขันตามกลไกตลาด (Market Competition)** ซึ่งมีที่มาจากเศรษฐศาสตร์องค์กรแนวใหม่ (New Institutional Economics) ได้แก่ ทฤษฎี Transaction Cost และทฤษฎี Principal-Agent (Williamson, 1975; 1985) โดยทฤษฎีเหล่านี้ตั้งอยู่บนคติที่ว่า กลไกตลาดที่เน้นการแข่งขันและการลดขนาดภาครัฐ ตลอดจนการสร้างระบบแรงจูงใจภายในองค์กรที่เหมาะสมจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

กลยุทธ์ในการนำเอาหลักปรัชญาของกลไกการตลาด ไปปรับใช้กับการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ นั้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ทั้งสิ้น 9 องค์ประกอบสำคัญและค่านิยมเชิงปฏิบัติการตามที่ปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 2-2

ตารางที่ 2-2 องค์ประกอบ คำนิยามเชิงปฏิบัติการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด NPM

องค์ประกอบ	คำนิยามเชิงปฏิบัติการ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
1. การบริหารงานภายในองค์กร ด้วยความเป็นมืออาชีพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>ความชัดเจนของความเป็นอิสระขององค์กรและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรในแต่ละระดับ โดยเฉพาะในด้านการเงิน การงบประมาณ และงานบุคคล</li> </ul>	<p>Hood (1995)</p> <p>Batley (1999)</p> <p>Lane (2001)</p> <p>Laegreid &amp; Verhoest (2010)</p> <p>Verhoest et al. (2010)</p> <p>Pollitt &amp; Bouckaert (2011)</p>
2. มาตรฐานการปฏิบัติงาน/ การให้บริการที่ชัดเจน	<ul style="list-style-type: none"> <li>การกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลงานที่ชัดเจนและสามารถวัดได้ตามหลักวิชาการ</li> </ul>	<p>Broadbent &amp; Laughlin (2002)</p> <p>Pollitt et al. (2004)</p>
3. ความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารงานงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> <li>การเชื่อมโยงผลผลิตขององค์กร และเม็ดเงินงบประมาณ (Output-based Budgeting)</li> <li>การควบคุมและลดค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กร (Administrative Cost Control)</li> <li>การบริหารสัญญาว่าจ้าง บุคลากรและการจัดซื้อจัดจ้าง พัสดุครุภัณฑ์</li> </ul>	<p>Bens (1998)</p> <p>Pollitt (2000)</p> <p>Gruening (2001)</p> <p>Hood et al. (2004)</p>
4. กลไกการตรวจสอบการบริหารงานภายในองค์กร แบบบริษัทเอกชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>การมีรูปแบบคณะกรรมการ อำนวยการ (Board of Directors) ในการตัดสินใจ นโยบายสำคัญขององค์กร</li> </ul>	<p>Frederickson &amp; Smith (2003)</p> <p>Christensen &amp; Laegreid (2004)</p>

## ตารางที่ 2-2 (ต่อ)

องค์ประกอบสำคัญ	คำนิยามเชิงปฏิบัติการ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. การลดขนาดภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>การลดขนาดของส่วนราชการ ลง แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงาน อิสระที่มีขนาดกะทัดรัดและ หน้าที่เฉพาะด้าน</li> </ul>	Polidano (1999) Pollitt et al. (2004)
6. การกระจายอำนาจทาง การบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>โครงสร้างองค์กรในแนวราบ (Flat Organizational Structure) ตรงข้ามกับ โครงสร้างองค์กรแบบ Weberian Bureaucracy</li> </ul>	Hood (1991) Pollitt (2003) Chaston (2011)
7. ทิศทางที่ชัดเจนในการพัฒนา องค์กรและวัฒนธรรม การทำงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ในการนำองค์กรที่ ชัดเจน และได้รับการนำ ขับเคลื่อนสู่ภาคปฏิบัติอย่าง ชัดเจน</li> </ul>	Gruening (2001) Stewart (2004) Andrews et al. (2009)
8. พึ่งพากลไกตลาดใน การบริหารงานภายในองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>การออกแบบส่วนงานภายใน องค์กรให้ตรงตามพันธกิจ หน้าที่แบบ Matrix Organization แทนที่ระบบ การจัดส่วนงานภายในองค์กร แบบดั้งเดิมที่ต้องประกอบไป ด้วยงานบุคคล งานการเงิน เป็นต้น</li> </ul>	Bogdanor (2005) Gregory (2006) Halligan (2006) Christensen & Laegreid (2007)
9. เน้นการให้บริการกลุ่มเป้าหมาย ในสถานะ “ลูกค้า”	<ul style="list-style-type: none"> <li>จัดระบบการให้บริการให้ สอดคล้องกับความต้องการ ของผู้ใช้บริการ (กลุ่มเป้าหมาย)</li> </ul>	Moynihan (2006a; 2000b) Christensen, Lie, & Laegreid (2008)

## การปฏิรูประบบอุดมศึกษาในประเทศไทย: มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือ มหาวิทยาลัยนอกระบบ (Autonomous Public University) เป็นแนวความคิดที่ริเริ่มขึ้นในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร แต่ทว่าก็มิได้รับการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติจนกระทั่งถึงช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนที่ได้มีการประชุมเสวนานักวิชาการจากหลากหลายแขนงเพื่อวิเคราะห์อุปสรรคและปัญหาในการบริหารงานอุดมศึกษาในประเทศไทย นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาทุกรัฐบาลได้สานต่อแนวความคิดที่จะแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535- 2539) ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระจากโครงสร้างและระเบียบราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐ รวมทั้งแผนการอุดมศึกษาระยะยาว (พ.ศ.2533-2547) ที่ได้กำหนดว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตจะต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมหาวิทยาลัยของรัฐต้องแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2543

ทั้งนี้ มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 3 แห่งที่ถือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกของไทยที่มีสภาพเป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2533 แต่ทว่าการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกลับไม่ได้รับการสานต่อจนกระทั่งในสมัยรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์<sup>1</sup> ที่ได้ริ่ื้อฟื้นกระบวนการแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาล

ทั้งนี้ ความต้องการในการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานราชการซึ่งมีอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา คือ โครงสร้างและกฎระเบียบทางราชการ ในประเด็นดังกล่าว เกษม สุวรรณกุล (2539) ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า เนื่องจากระบบราชการมีลำดับขั้นตอนในการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและไม่ยืดหยุ่นจึงทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันคุณภาพการศึกษา ในทำนองเดียวกัน ฟองจันทร์ สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา (2539) อารีรัตน์ สุขเกษม (2539) และ สิทธิ สุวรรณฉัตร (2541) ก็ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ทำให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และสรุปว่าโครงสร้างของระบบราชการเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนามหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการ ดังนั้น เพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ และงานด้านวิชาการมีประสิทธิภาพ โครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยจะต้องไม่มีรูปแบบองค์กรแบบหน่วยงานราชการ

<sup>1</sup> ยกเว้นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (บางมด) ที่แปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเมื่อ พ.ศ.2541

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญในการขับเคลื่อนแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไปสู่ภาคปฏิบัติ คือ อิทธิพลของบริบททางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมต่อโครงสร้างการบริหารและกลไกการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันกับองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่อีกหลายประเภท (Bresser-Pereira, 1999; Bowornwathana, 2000; 2008) นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งยังคงประสบกับปัญหาการเมืองภายในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่อต้านของคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา ตลอดจนภาคประชาสังคม ทั้งนี้ สิทธิ สุวรรณฉัตร (2541) ได้สรุปคำถามสำหรับ “การออกนอกระบบ” ของมหาวิทยาลัยของรัฐไว้ 3 ประเด็น คือ (1) ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับประโยชน์อย่างไรบ้าง (2) ภายหลังจากการแปรสภาพแล้ว มหาวิทยาลัยจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง และ (3) การแปรสภาพจะส่งผลกระทบต่อบุคลากรของมหาวิทยาลัยอย่างไร

## กรอบแนวคิดในการศึกษา

### ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM

แนวทางการปฏิรูปภาครัฐที่ถือเป็นแนวทางที่บูรณาการค่านิยมเชิงปฏิบัติการอันหลากหลายของกระบวนการทัศน์ NPM ได้ดีที่สุด คือ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารภาครัฐ (Government Restructuring) หรือ การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัวสอดคล้องกับปัญหาสังคมและเศรษฐกิจและความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน โดยไม่ยึดติดกับระเบียบแบบแผนของโครงสร้างการบริหารงานแบบ Weberian Bureaucracy (Manning, 2001)

นับตั้งแต่ พ.ศ.2502 รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2541) แต่ทว่า การปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยตามแนวคิด NPM นั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในยุครัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พฤษจิกายน 2539- พฤษจิกายน 2540) เนื่องจากประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจนต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ซึ่งมีเงื่อนไขคือ รัฐบาลต้องทำการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง จนกระทั่งมีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ.2542 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สะท้อนตามกรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance Framework) ของ Cheema (2005) (ตารางที่ 2-3)

ตารางที่ 2-3 กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance Framework) ของ Cheema (2005)

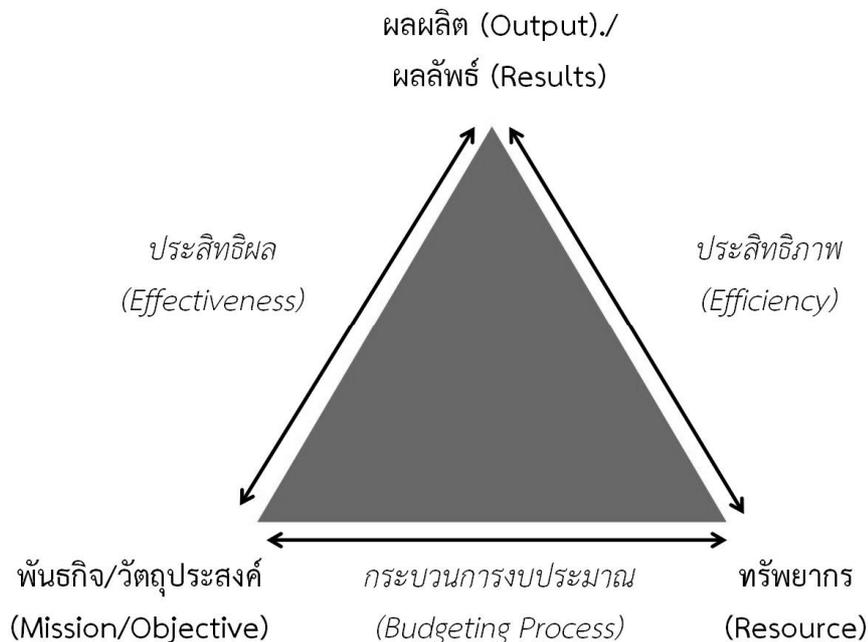
ค่านิยม	วัตถุประสงค์	คำนิยาม
<b>ประสิทธิภาพ (Efficiency)</b>	1. เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบ การบริหารงานที่เน้นผลงานและการควบคุมผลผลิต	การเลือกวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารงาน ให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่วางไว้
<b>ประสิทธิผล (Effectiveness)</b>	2. พัฒนาประสิทธิผลของการบริหาร กิจการสาธารณะโดยการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร ภาครัฐและกระจายอำนาจสู่ชุมชน ท้องถิ่น	การใช้สอยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งประโยชน์ในที่นี้ หมายถึงปฏิบัติงานจนบรรลุตามแผนที่วางไว้
<b>ธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance)</b>	3. เสริมสร้างความโปร่งใสใน การบริหารงาน (Transparency) และกลไกการตรวจสอบองค์กร ภาครัฐ (Accountability)	ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับ ผลผลิต ผลงานของบุคลากรและองค์กร กลไกการบริหาร และวิธีการใช้สอย ทรัพยากรขององค์กรภาครัฐได้

### คำนิยามเชิงปฏิบัติการของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส

คำถามสำคัญคือ เราจะสามารถบูรณาการค่านิยมทั้ง 3 ประการตามกรอบแนวคิดของ Cheema ได้อย่างไร เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิรูปภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อเป็นการสนับสนุนระบบ ประเมินผลความก้าวหน้าของกระบวนการปฏิรูป ในการนี้ Iancu (2010) ได้นำเสนอวิธีการวัดและประเมิน ผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐตามแนวคิด NPM ไว้ 2 ประการ (ภาพที่ 2-2) คือ

**1. ประสิทธิภาพ (Efficiency)** เป็นตัวบ่งชี้ว่าองค์กรใช้ทรัพยากร (Resource) ไปมากน้อย เท่าไรเพื่อก่อให้เกิดผลผลิต (Output) 1 หน่วย ซึ่งทรัพยากรในที่นี้ หมายถึง เม็ดเงินงบประมาณและจำนวน บุคลากร ส่วนผลผลิตนั้น หมายถึง ผลผลิตภัณฑ์ หรือ การให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในพันธกิจและ วัตถุประสงค์ขององค์กร

**2. ประสิทธิผล (Effectiveness)** เป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Results) นั้นมีคุณลักษณะ (หรือคุณภาพ) ที่เป็นไปตามพันธกิจและวัตถุประสงค์หลักขององค์กรหรือไม่



**ภาพที่ 2-1** การเชื่อมโยงระหว่างค่านิยมของแนวคิด NPM และพันธกิจ/วัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ และ การใช้ทรัพยากรของภาครัฐ  
**หมายเหตุ:** ปรับปรุงจาก Iancu (2010)

จากภาพที่ 2-1 กระบวนการงบประมาณ (Budgeting Process) ตามหลักแนวคิด NPM นั้น จำเป็นต้องก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับพันธกิจ วัตถุประสงค์ และผลผลิต ที่คาดหวังไว้ได้ ซึ่งถือเป็นการสร้าง “ความโปร่งใส” ให้เกิดขึ้นในภาครัฐ เนื่องจากกระบวนการงบประมาณ ภาครัฐที่ดีจะทำให้ประชาชนทราบว่าทรัพยากรของรัฐซึ่งมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชนจะถูกใช้ไปใน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมใดบ้างและถูกใช้อย่างไร

นอกจากนี้ สำหรับ “ประสิทธิภาพ (Efficiency)” นั้นถือได้ว่าถือกำเนิดมาเคียงคู่กับสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ (Grandy, 2009) โดย Denhardt (2011) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าตัวแบบการบริหาร ภาครัฐในยุคสมัยใหม่นั้นตั้งอยู่บนหลัก “ประสิทธิภาพเชิงเทคนิค (Technical Efficiency)” กล่าวคือ ทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการควบคุมต้นทุนในต่อหน่วย ผลิต (Unit Cost) ตลอดจนสัดส่วนของปริมาณผลผลิต (Output) ต่อส่วนนำเข้า (Input) (Van der Meer & Rutgers, 2006; Schachter, 2007) แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันต่าง วิชาทวิวิจารณ์หลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคว่าทำให้องค์กรภาครัฐกลายเป็นองค์กรภาครัฐกิจเอกชนที่มุ่ง

แสวงหาผลกำไรและประสิทธิภาพในเชิงการเงินการคลังมากกว่าอุดมการณ์การให้บริการสาธารณะ (Sense of Public Service) (Marini, 1993) ซึ่งการมุ่งเน้นประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว่อมทำให้สังคมเสียผลประโยชน์ในด้านอื่นๆที่ภาครัฐจำเป็นต้องตอบสนอง (Frederickson & Smith, 2003; Grandy, 2009)

แต่ในท้ายที่สุด หลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคยังคงเป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิด NPM ตามที่ Osborne and Gaebler (1992) กล่าวไว้ว่า แนวคิด NPM คือ การปฏิรูปภาครัฐให้ “คุ้มค่างบเงินภาษีทุกบาททุกสตางค์” (“Get more bang for the buck.”) (p. 80) ซึ่งสอดคล้องกับ Kaboolian (1998) ที่ให้ทรรศนะไว้ว่า กลยุทธ์ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานของภาครัฐตามแนวคิด NPM ล้วนแล้วแต่มีเป้าประสงค์คือ การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ให้แก่หน่วยงานภาครัฐซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับมอบความไว้วางใจจากประชาชนให้บริหารจัดการเงินรายได้ภาษี

แม้ข้อกังวลของกลุ่มนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์บางส่วนซึ่งนำโดย Dwight Waldo (1952; 1965) จะทำให้นักปฏิรูปภาครัฐมีความระมัดระวังในการประยุกต์เอาแนวคิดการบริหารองค์กรภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะหลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิค มาใช้ในการปรับปรุงองค์กรภาครัฐ แต่เนื่องจากการถือกำเนิดขึ้นขององค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่หลายองค์กรที่มีพันธกิจหน้าที่เฉพาะด้าน มีโครงสร้างองค์กรในแนวราบ และมีความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรมากกว่าหน่วยงานที่มีโครงสร้างแบบ Weberian Bureaucracy จึงทำให้มีการนำเอาหลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคซึ่งสามารถวัดได้โดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ มาใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กรภาครัฐ อาทิเช่น ต้นทุนต่อหน่วยผลิต อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์กร (Administrative Cost Ratio) เป็นต้น

นอกเหนือไปจากหลักประสิทธิภาพแล้ว อีกหนึ่งค่านิยมหลักของแนวคิด NPM คือ “หลักประสิทธิผล (Effectiveness)” ซึ่งแม้จะมักถูกใช้เป็นกรอบแนวคิดในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์กรภาครัฐในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์แต่ก็ยังไม่ปรากฏคำจำกัดความและตัวชี้วัดที่ชัดเจน (Rainey, 2003; Selden & Sowa, 2004) จวบจนเกิดแนวคิด NPM ขึ้น ทำให้คำจำกัดความของหลักประสิทธิผลมีความชัดเจนมากขึ้น โดย Osborne and Gaebler (1992) ได้ให้นิยามไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นตัวบ่งชี้ “คุณภาพของผลผลิต” และเป็นคำตอบว่าองค์กรได้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ดีเพียงใด ในทำนองเดียวกัน Rainey and Steinbauer (1999) ได้ขยายความค่านิยมดังกล่าวว่า นอกเหนือไปจากการสะท้อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามที่ได้ระบุไว้ในพันธกิจแล้ว ประสิทธิผลยังเป็นตัวสะท้อนสมรรถนะของบุคลากรภายในองค์กรนั้นๆ ในการช่วยเหลือผลักดันให้องค์กรปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าประสงค์องค์กรด้วย

วรรณกรรมและงานวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังเต็มไปด้วยตัวแบบหรือกรอบแนวคิดสำหรับการวัดประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่

1. **ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)** ใช้ความสามารถขององค์กรในการปฏิบัติเพื่อบรรลุตามเป้าหมายเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผล (Pfeffer, 1982)

2. **ตัวแบบระบบและทรัพยากร (System-Resource Model)** พิจารณาประสิทธิภาพจากความสามารถขององค์กรในการแสวงหาและระดมทรัพยากรที่มีค่าและอยู่ในภาวะขาดแคลนมาใช้ในการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ขององค์กร (Seashore & Yuchtman, 1967)

3. **ตัวแบบความพึงพอใจของผู้มีส่วนร่วม (Participant-satisfaction Model)** ประเมินประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐจากความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร (Boschken, 1994; Rainey, 2003)

แม้ว่าตัวแบบเหล่านี้จะได้ถูกนำไปใช้ในการศึกษาและประเมินประสิทธิภาพขององค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่ทว่า ในแวดวงวรรณกรรมด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่พบตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่เป็นมาตรฐาน (Lee & Whitford, 2009) อย่างไรก็ตาม Behn (2003) ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่มีลักษณะครอบจักรวาล (One-size-fits-all Efficiency Indicator) แท้ที่จริงเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพนั้นควรเป็นตามไปลักษณะหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กร (Denhardt & Campbell, 2006)

และไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า “หลักประสิทธิภาพ” และ “หลักประสิทธิผล” คือ หลัก “ความโปร่งใส (Transparency)” ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญสำหรับองค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM เนื่องจากเป็นกลไกในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐ (Pollitt, 1990; 2003; Van Helden, 2005) Osborne and McLaughlin (2002) และ Piotrowski (2012) มีทรรศนะในทิศทางเดียวกันว่า “ความโปร่งใส” ขององค์กรภาครัฐคือพื้นฐานสำคัญของระบบและกลไกการตรวจสอบทางด้านการบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) (Florini, 2007)

อนึ่ง การวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษานั้นถือได้ว่ามีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาทางการศึกษาของประเทศ ทั้งนี้ จากผลการวิจัยโดย International Institute for Educational Planning (IIEP) ของ UNESCO กล่าวว่า “หลายประเทศกำลังทำการค้นหาวิธีวัดในภาคอุดมศึกษา

เพราะเห็นความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการพัฒนาการติดตามระบบอุดมศึกษาร่วมกับประชาชนและหน่วยงานให้ทุนต่าง ๆ” (Martin & Sauvageot, 2011)

ตัวชี้วัดของคุณภาพมหาวิทยาลัยมีหลายหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ยกตัวอย่างเช่น จากการจัดอันดับระบบอุดมศึกษาของโลกโดยสมาคม Universitas 21 จะพิจารณาจาก 4 ประการ คือ

1. **ทรัพยากร** ได้แก่ ค่าใช้จ่ายของรัฐเพื่อการวิจัยและพัฒนา ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา
2. **สภาพแวดล้อมในการทำงาน** ได้แก่ สัดส่วนของหญิงชายในมหาวิทยาลัย คุณภาพของธรรมาภิบาลองค์กร ความเป็นอิสระในการทำงานของคณาจารย์ กระบวนการที่ได้มาซึ่งอธิการบดีและผู้บริหารองค์กร
3. **ความหลากหลายของแหล่งงบประมาณ**
4. **การเชื่อมโยงกับนานาชาติ** ได้แก่ จำนวนนักศึกษาต่างชาติ จำนวนงานวิจัยที่ทำร่วมกับนักวิจัยจากต่างชาติ
5. **ผลผลิต** ได้แก่ งานวิจัย อันดับของมหาวิทยาลัยตามการจัดอันดับมหาวิทยาลัยในระดับโลก

นอกจากนี้ Salmi (2007; 2009) ได้ศึกษาระบบอุดมศึกษาในประเทศที่ประสบความสำเร็จทางด้านการศึกษาแล้วพบว่าปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของประเทศเหล่านี้ คือ ความสำเร็จที่วัดจากจำนวนและคุณสมบัติของบัณฑิตและผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังมีตัวชี้วัดอื่นๆ อาทิเช่น ระบบการบริหารจัดการ ภาวะการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ & ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2556). *การวิเคราะห์ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการจัดการสุขภาพ*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังวิทยา.  
สำนักงาน ก.พ.ร. (2541). *การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.

## ภาษาอังกฤษ

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Politicians and Bureaucrats in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alt, J., & Chrystal, A. K. (1983). *Political Economics*. Los Angeles, California: University of California Press.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Strategy, Structure, and Process in the Public Sector: A Test for the Miles and Snow Model. *Public Administration* , 87 (4), 732-749.
- Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency, and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional, and International Developments and Emerging Issues*. Retrieved September 11, 2014, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>
- Batley, R. (1999). The New Public Management in Developing Countries: Introduction. *Journal of International Development* , 11, 755-760.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* , 63 (5), 586-606.
- Bens, C. K. (1998). *Public Sector Performance Measurement: Successful Strategies and Tools*. Sarasota: Best Practice Consulting.
- Blondal, J. R., & Kim, S.-I. (2006). Budgeting in Thailand. *OECD Journal on Budgeting* , 5 (3), 7-36.
- Bogdanor, V. (2005). *Joined-up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Boschken, H. L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review* , 54 (3), 308-312.
- Bowornwathana, B. (2000). Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* , 13 (3), 1-2.
- Bowornwathana, B. (2008). Importing Governance into the Thai Polity: Competing Hybrids and Reform Consequences. In B. Bowornwathana, & C. G. Wescott, *Comparative*

- Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust* (pp. 5-20). Bingley, United Kingdom: Emerald Group Publishing.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 13, 367-394.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund.
- Bresser-Pereira, L. C. (1999). From Bureaucratic to Managerial Public Administration in Brazil. In L. C. Bresser-Pereira, & P. Spink, *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Broadbent, J., & Laughlin, R. (2002). Public Service Professionals and the New Public Management: Control of the Professionals of the Professions in the Public Services. In K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Brown, D. (1994). *State and Ethnic Politics in Southeast Asia*. New York: Routledge.
- Brown, I. (1992). *The Creation of the Modern Ministry of Finance in Siam, 1885-1910*. London: MacMillan.
- Chaston, I. (2011). *Public Sector Management: Mission Impossible?* Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Cheema, S. G. (2005). *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*. Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* , 67 (6), 1057-1064.
- Christensen, T., Lie, A., & Laegreid, P. (2008). Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway. *Financial Accountability and Management* , 24 (1), 15-30.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics, and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review* , 7 (1), 1-11.

- Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2006). The Role of Democratic Values in Transformational Leadership. *Administration and Society* , 38 (5), 556-572.
- Denhardt, R. B. (2011). *Theories of Public Organization*. Boston: Wadsworth.
- Derlien, H. U. (1999). On the Selective Interpretation of Max Weber's Concept of Bureaucracy in Organization Theory and Administrative Science. In P. Ahonen, & K. Palonen, *Dis-Embalming Max Weber*. Jyvaskyla, Finland: SoPhi.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., & Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Florini, A. (2007). Introduction: the Battle over Transparency. In A. Florini, *The Right to Know* (pp. 1-18). New York: Columbia University Press.
- Frederickson, H. G., & Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.
- Grandy, C. (2009). The “Efficient” Public Administrator: Pareto and a Well-Rounded Approach to Public Administration. *Public Administration Review* , 69 (6), 1115-1123.
- Gregory, R. (2006). Theoretical Faith and Practical Works: De-autonomizing and Joining Up in the New Zealand State Sector. In T. Christensen, & P. Laegreid, *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* , 4 (1), 1-25.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. In L. Gulick, & L. Urwick, *Papers on the Science of Administration* (p. 13). Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelly Publishers.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelly Publishers.

- Halligan, J. (2006). The Reassertion of the Center in a First Generation NPM Systems. In P. Laegreid, & T. Christensen, *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Haque, S. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review* , 61, 65-82.
- Heeks, R. (2008, October 19). *ICTs for Government Transparency*. Retrieved September 11, 2014, from eGovernment for Development: <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration* , 69 (1), 3-19.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm. *Public Policy and Administration* , 10 (2), 104-117.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government* . London: Edward Elgar.
- Iancu, A. (2010). Using the New Public Management's Instruments to Measure the Performance of Local Public Transport Service in Bucharest. *the "Public Administration in the Balkans from Weberian Bureaucracy to the New Public Management" Workshop, Athens, Greece, February 5-6, 2010* .
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review* , 58 (3), 189-193.
- Kaufman, H. (1956). Emerging Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review* , 50, 1059-1073.
- Kettl, D. F. (2000a). *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC.: Brookings Institute.
- Kettl, D. (2000b). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review* , 60 (6), 488-497.
- Laegreid, P., & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lane, J. E. (2001). *New Public Management*. London: Routledge.

- Larbi, G. A. (1998a). *Implementing New Public Management Reforms in Public Services in Ghana: Institutional Constraints and Capacity Issues*. School of Public Policy, University of Birmingham.
- Larbi, G. A. (1998b). Institutional Constraints and Capacity Issues in Decentralizing Management in Public Services: the Case of Health in Ghana. *Journal of International Development* , 10 (3), 377-386.
- Lee, S.-Y., & Whitford, A. B. (2009). Government Effectiveness in Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* , 11 (2), 249-281.
- Manning, N. (2001). The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* , 67 (2), 297-312.
- Marini, F. (1993). Leaders in the Field: Dwight Waldo. *Public Administration Review* , 53 (5), 409-418.
- Martin, M., & Sauvageot, C. (2011). *Constructing an Indicator System or Scorecard for Higher Education: A Practical Guide*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Moynihan, D. P. (2006a). Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience. *Public Administration* , 84 (4), 1029-1050.
- Moynihan, D. P. (2006b). Managing for Results in State Government: Evaluating A Decade of Reform. *Public Administrative Review* , 66, 77-89.
- Muers, S., & Kelly, G. (2002). *Creating Public Value*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Nanz, P., & Steffek, J. (2004). Global Governance, Participation, and the Public Sphere. *Government and Opposition* , 39 (2), 314-335.
- Ness, G. D. (2012). Thailand's Decentralization: Global Forces and Local Conditions. In P. Kamnuansilpa, & B. P. Brereton, *Local Governments in a Global Context* (pp. 17-36). Khon Kaen, Thailand: College of Local Administration Press.
- Ness, G. D., & Stahl, W. (1977). Western Imperialist Armies in Asia. *Comparative Studies in Society and History* , 19 (1).
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration* , 66 (3), 353-366.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.
- Osborne, S., & McLaughlin, K. (2002). Trends and Issues in the Implementation of Local 'Voluntary Sector Compacts' in England. *Public Money and Management* , 22, 51-63.
- Peters, B. G. (2003). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viesoji Politika Ir Administravimas* , 5, 7-20.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing* (2nd ed.). Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston : Pittman.
- Pfiffner, J. P. (2004). Traditional Public Administration versus the New Public Management: Accountability versus Efficiency. In A. Benz, H. Siedentopf, & K. P. Sommermann, *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig* (pp. 443-454). Berlin: Duncker and Humbolt.
- Piotrowski, S. J. (2012). *Government Transparency in the Path of Administrative Reform*. Albany: State University of New York Press.
- Polidano, C. (1999). The New Public Management in Developing Countries. *IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13* .
- Pollitt, C. (2000). Is the Emperor in His Underwear?: An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management Review* , 2 (2), 181-199.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford, United Kingdom: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Berkshire: McGraw-Hill.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.

- Pollitt, C., Bouckaert, G., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*. London: Palgrave.
- Punyaratabandhu, S., & Unger, D. H. (2009). Managing Performance in a Context of Political Clientelism: the Case of Thailand. In C. Wescott, B. Bowornwathana, & L. R. Jones, *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region* (pp. 279-306). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organization. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 9 (1), 1-32.
- Riggs, F. (1966). *Thailand: the Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu, Hawaii: East-West Center Press.
- Riggs, F. W. (1993). Bureau Power in Southeast Asia. *Asian Journal of Political Science* , 1 (June), 3-28.
- Salmi, J. (2007). Autonomy from the State Vs. Responsiveness to Markets. *Higher Education Policy* , 20, 223-242.
- Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington, D.C.: World Bank.
- Schachter, H. L. (2007). Does Frederick Taylor's Ghost Still Haunt the Halls of Government? A Look at the Concept of Government Efficiency in Our Time. *Public Administration Review* , 67 (5), 800-810.
- Seashore, S. E., & Yuchtman, E. (1967). Factorial Analysis of Organizational Performance. *Administrative Science Quarterly* , 12, 377-395.
- Selden, S. C., & Sowa, J. E. (2004). Testing a Multi-Dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 14 (3), 395-416.
- Siamwalla, A. (1989). Land-Abundant Agricultural Growth and Some of Its Consequences: the Case of Thailand. *mimeographed, TDRI* .

- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review* , 6 (1), 53-67.
- Siriprachai, S. (1997). Inconsistencies and Inequalities in Thai Industrialization. In J. D. Schmidt, J. Hersh, & N. Fold, *Social Changes in Southeast Asia* (pp. 183-205). London: Longman.
- Siriprachai, S. (1995). Population Growth, Fertility Decline, Poverty and Deforestation in Thailand, 1850-1990. In M. Hoadley, & C. Gunnarson, *Village in the Transformation in Rural Southeast Asia*. London: Curzon Press.
- Stewart, J. (2004). The Meaning of Strategy in the Public Sector. *Australian Journal of Public Administration* , 63 (4), 16-21.
- Stewart, J., & Walsh, K. (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration* , 70 (4), 499-518.
- Sudhipongpracha, T. (2013). The Specter of Leviathan in the Central-Local Relations: a Comparative Historical Analysis of the Decentralization Reform in Thailand and the Philippines. *Journal of African and Asian Local Government Studies* , 2 (1), 15-31.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* , 64 (5), 416-424.
- Unger, D. (2003). Principles of the Thai State. In B. Heredia, & B. Schneider, *Reinventing Leviathan* (pp. 181-207). Miami, Florida: North-South Center Press, University of Miami.
- Van der Meer, H., & Rutgers, M. R. (2006). Reinstating Efficiency: Recapturing the Substantial Meaning of Efficiency in Public Administration. *Presented to the Annual Conference of the European Group of Public Administration at Bocconi University Milan, September 6-9, 2006* .
- Van Helden, G. J. (2005). Researching Public Sector Transformation: the Role of Management Accounting. *Financial Accountability & Management* , 21 (1), 99-133.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaig, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review* , 46 (1), 81-103.

- Waldo, D. (1965). The Administrative State Revisited. *Public Administration Review* , 25 (1), 5-30.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting, and the New Public Management*. London: Macmillan.
- Williamson, E. O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, E. O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Wright, V. (2000). Blurring the Public-Private Divide. In B. G. Peters, & D. J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century*. Montreal: McGill/Queens University Press.
- Wyatt, D. K. (2003). *A Short History of Thailand*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

## บทที่ 3 วิธีการศึกษา



ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ก่อให้เกิดข้อกังขาในความเหมาะสมของแนวทางการบริหารองค์กรแบบ Weberian Bureaucracy ในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูประบบอุดมศึกษาของประเทศ จากข้อกังขาดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีแนวคิดในการแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” เพื่อให้ระบบอุดมศึกษาของประเทศ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรการเรียนการสอน และการวิจัยและพัฒนาเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศได้

ในบทนี้จะเป็นการอธิบายวิธีการศึกษาที่คณะวิจัยใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยของรัฐและ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” โดยเนื้อหาสาระสำคัญประกอบไปด้วยรูปแบบแผนการศึกษาวิจัย หน่วยวิเคราะห์ ตัวแปรในการศึกษา การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

### รูปแบบแผนการศึกษาและหน่วยวิเคราะห์

หน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในการศึกษาครั้งนี้ คือ สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในปัจจุบันสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- **ประเภทที่ 1** มหาวิทยาลัยของรัฐหรือมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ<sup>1</sup>
- **ประเภทที่ 2** มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ”<sup>2</sup> และ
- **ประเภทที่ 3** มหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล<sup>3</sup>

<sup>1</sup> รายชื่อมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดปรากฏอยู่ในภาคผนวก ก

<sup>2</sup> รายชื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ณ เดือนกรกฎาคม 2558 ปรากฏอยู่ในภาคผนวก ก

<sup>3</sup> รายชื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลปรากฏอยู่ในภาคผนวก ข

สำหรับในการศึกษานี้ คณะวิจัยมุ่งวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะมหาวิทยาลัยประเภทที่ 1 (มหาวิทยาลัยของรัฐ) และประเภทที่ 2 (มหาวิทยาลัยนอกระบบ) เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ซึ่งมีโครงสร้างองค์กรยืดหยุ่นและคล่องตัวนั้นได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสตามแนวคิด NPM หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากงานวิจัยทางด้านการบริหารงานอุดมศึกษาโดยส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นงานวิจัยเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยมหิดลและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะวิจัยจึงดำเนินการคัดเลือกสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆที่มีรายชื่อตามภาคผนวก ก มาศึกษาเปรียบเทียบ และจัดหมวดหมู่สถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ของแต่ละสถาบัน โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 7 สถาบัน และเพื่อให้เป็นไปตามหลักจริยธรรมในการศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ ชื่อจริงของมหาวิทยาลัยทั้ง 7 แห่งถูกแทนที่ด้วยตัวอักษรไทย (ตารางที่ 3-1)

ตารางที่ 3-1 มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษา<sup>4</sup>

ประเภทของสถาบันอุดมศึกษาตามลักษณะพันธกิจหน้าที่	มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	มหาวิทยาลัยที่เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ตามกฎหมายจัดตั้ง
■ มหาวิทยาลัยวิจัย	มหาวิทยาลัย ก	มหาวิทยาลัย ค	มหาวิทยาลัย ฉ
■ มหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี	-	มหาวิทยาลัย ง	
■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	มหาวิทยาลัย ข	มหาวิทยาลัย จ	มหาวิทยาลัย ช

<sup>4</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของมหาวิทยาลัย ที่มาของคณะผู้บริหาร ข้อมูลรายรับ-รายจ่ายย้อนหลัง 3 ปี (พ.ศ. 2554-2556) ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาปรากฏอยู่ในภาคผนวก ค

## ตัวแปรในการศึกษา

ตัวแปรหลักในการศึกษานี้ประกอบไปด้วย 3 ตัวแปร คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษา ซึ่งแต่ละตัวแปรมีค่านิยามเชิงปฏิบัติการและตัวชี้วัดตามที่ปรากฏในตารางที่ 3-2

ตารางที่ 3-2 ตัวแปรในการศึกษา ค่านิยามเชิงปฏิบัติการ และตัวชี้วัด

ตัวแปร	ค่านิยามเชิงปฏิบัติการ	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัด
ประสิทธิภาพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>การเลือกวิธีการที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Osborne &amp; Gaebler, 1992)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา (ตัวชี้วัดกระบวนการ)</li> <li>สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัย (ตัวชี้วัดกระบวนการ)</li> </ul>
ประสิทธิผล	<ul style="list-style-type: none"> <li>ผลผลิตขององค์กรที่ตรงตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร (Pfeffer, 1982)</li> <li>ความสามารถขององค์กรในการแสวงหาและระดมทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กร</li> <li>ความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสีย (Boschken, 1994; Rainey, 2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>จำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS (ตัวชี้วัดผลผลิต)</li> <li>รายได้อื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนของรัฐ (ตัวชี้วัดผลผลิต)</li> <li>ความพึงพอใจของบุคลากรมหาวิทยาลัยและนักศึกษา (ตัวชี้วัดผลผลิต)</li> </ul>
ความโปร่งใส	<ul style="list-style-type: none"> <li>การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz &amp; Steffek, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัย (Waal, 2012) (ตัวชี้วัดกระบวนการ)</li> <li>โครงสร้างและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหาร สภามหาวิทยาลัย และองค์กรอื่นในมหาวิทยาลัย (Waal &amp; Chachage, 2011; Waal &amp; Sultan, 2012) (ตัวชี้วัดกระบวนการ)</li> </ul>

## การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้มีที่มาจาก 2 แหล่งข้อมูล คือ แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ตัวแทนคณาจารย์ และตัวแทนนักศึกษา สำหรับแหล่งข้อมูลเชิงทุติยภูมิ (Secondary Source) นั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย งบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายงานประจำปีย้อนหลัง 3 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

## การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามและวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

- 1. ขั้นตอนที่ 1** เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษา คือ อายุของมหาวิทยาลัยนับตั้งแต่มีการประกาศกฎหมายจัดตั้ง โครงสร้างการบริหารของแต่ละมหาวิทยาลัย รายได้และแหล่งที่มาของรายได้มหาวิทยาลัย ตลอดจนผลงานที่โดดเด่นของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง
- 2. ขั้นตอนที่ 2** เป็นการวิเคราะห์ตัวแปรในการศึกษาตามรายละเอียดตัวชี้วัดในตารางที่ 3-2 โดยสำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ (ตัวแปรประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร) ได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วยผลิต สัดส่วนรายจ่ายในการบริหารองค์กร จำนวนบทความวิจัยที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS และรายได้ขององค์กรจากแหล่งอื่น จะใช้วิธีการเปรียบเทียบในรูปแบบสถิติเชิงพรรณนา คือ สัดส่วน ร้อยละ และจำนวนนับ นอกจากนี้ คณะวิจัยจะวิเคราะห์เนื้อหาสาระที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรที่ตกเป็นกรณีศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในเชิงประสิทธิผลและความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยนอกระบบ
- 3. ขั้นตอนที่ 3** เป็นการประมวลผลการศึกษาเปรียบเทียบสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นความเหมือนและความต่างของผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูประบบอุดมศึกษาภาครัฐตามแนวคิด NPM ในประเทศไทย

## เอกสารอ้างอิง

- Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency, and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional, and International Developments and Emerging Issues*. Retrieved September 11, 2014, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>
- Basheka, B. C. (2008). Procurement Planning and Accountability of Local Government Procurement Systems in Developing Countries: Evidence from Uganda. *Journal of Public Procurement*, 8(3), 379-406.
- Boschken, H. L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*, 54(3), 308-312.
- Evenette, S. J., & Hoekman, B. (2005). International Cooperation and the Reform of Public Procurement. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3720.
- Heeks, R. (2008, October 19). *ICTs for Government Transparency*. Retrieved September 11, 2014, from eGovernment for Development: <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>
- Jones, D. S. (2007). Public Procurement in Southeast Asia: Challenge and Reform. *Journal of Public Procurement*, 7(1), 3-33.
- Nanz, P., & Steffek, J. (2004). Global Governance, Participation, and the Public Sphere. *Government and Opposition*, 39(2), 314-335.
- Osborne, S., & McLaughlin, K. (2002). Trends and Issues in the Implementation of Local 'Voluntary Sector Compacts' in England. *Public Money and Management*, 22, 51-63.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston : Pittman.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shu, H. W., Othman, R., Omar, H. N., Abdul, R., & Husna, H. N. (2011). Procurement Issues in Malaysia. *International Journal of Public Sector Management*, 24(6), 567-593.
- Waal, A. A. (2012). Characteristics of High Performance Organizations. *Journal of Management Research*, 4(4), 39-71.

- Waal, A. A., & Chachage, B. (2011). Applicability of the Higher-performance Organization Framework at an East African University: the Case of Iringa University College. *International Journal of Emerging Markets*, 6(2), 148-167.
- Waal, A. A., & Sultan, S. (2012). Applicability of the High Performance Organization Framework in the Middle East: the Case of Palestine Polytechnic University. *Education, Business, and Society: Contemporary Middle Eastern Issues*, 5(3), 213-223.

## บทที่ 4 ผลการศึกษา



ตลอดช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิด NPM ถือเป็นแนวคิดกระแสหลักของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐทั่วโลกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบการบริหารกิจการสาธารณะจากระบบ Weberian Bureaucracy ไปเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลจากภาคธุรกิจเอกชน (Kettl, 2000) ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความจำเป็นของหลายประเทศในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ซึ่งหนึ่งในประเด็นที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปอย่างจริงจังและเร่งด่วน คือ ระบบการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมหาวิทยาลัยซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิตทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ

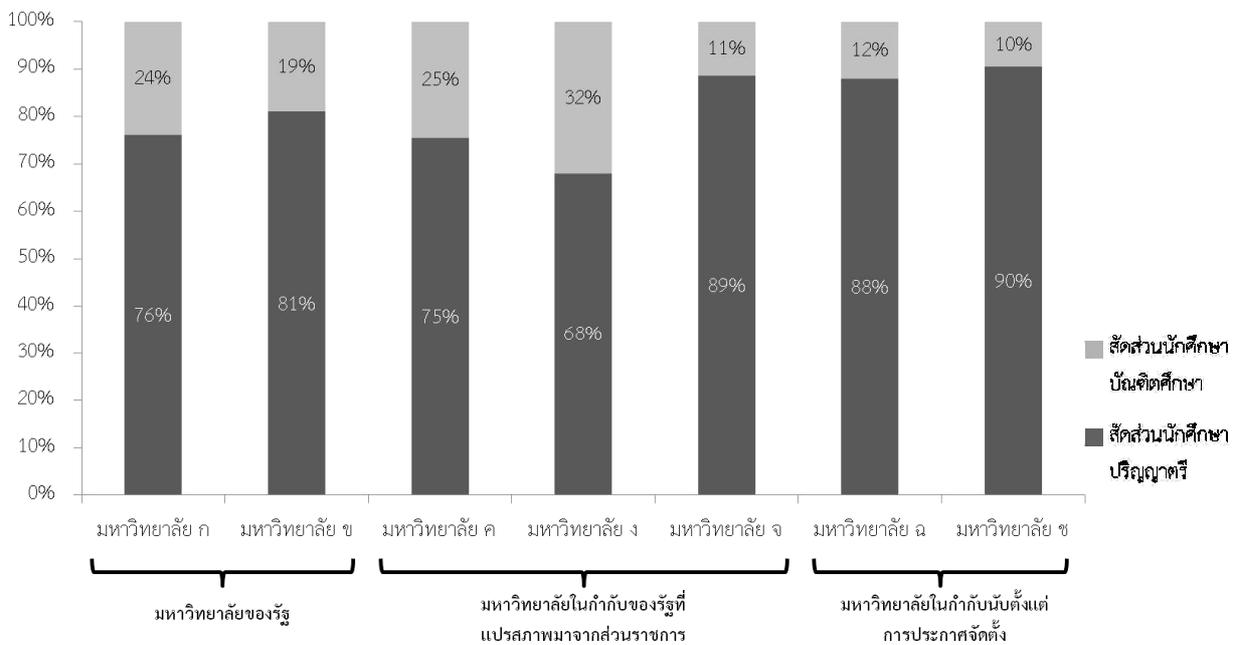
การแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ในประเทศไทยถือเป็นความพยายามของภาครัฐในการยกระดับคุณภาพของระบบอุดมศึกษาไทยให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยชั้นนำในนานาอารยประเทศได้ ในบทนี้เป็น การนำเสนอผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) โดยสาระสำคัญเริ่มต้นจากการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา หลังจากนั้นจะเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และ ความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาทั้ง 7 แห่ง และในตอนท้ายจะนำเสนอข้อสังเกตเบื้องต้นที่ คณะวิจัยประมวลได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบก่อนที่จะนำไปสู่การสรุปและอภิปรายผลการศึกษาใน บทที่ 5

### ข้อมูลพื้นฐานของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาใน 3 ประเด็น คือ (1) สัดส่วนนักศึกษาในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา (2) สัดส่วนประเภทพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ และ (3) สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน

สำหรับในประเด็นที่ 1 การเปรียบเทียบจำนวนนักศึกษาในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแต่ละมหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับการศึกษาและการวิจัยในระดับบัณฑิตศึกษา

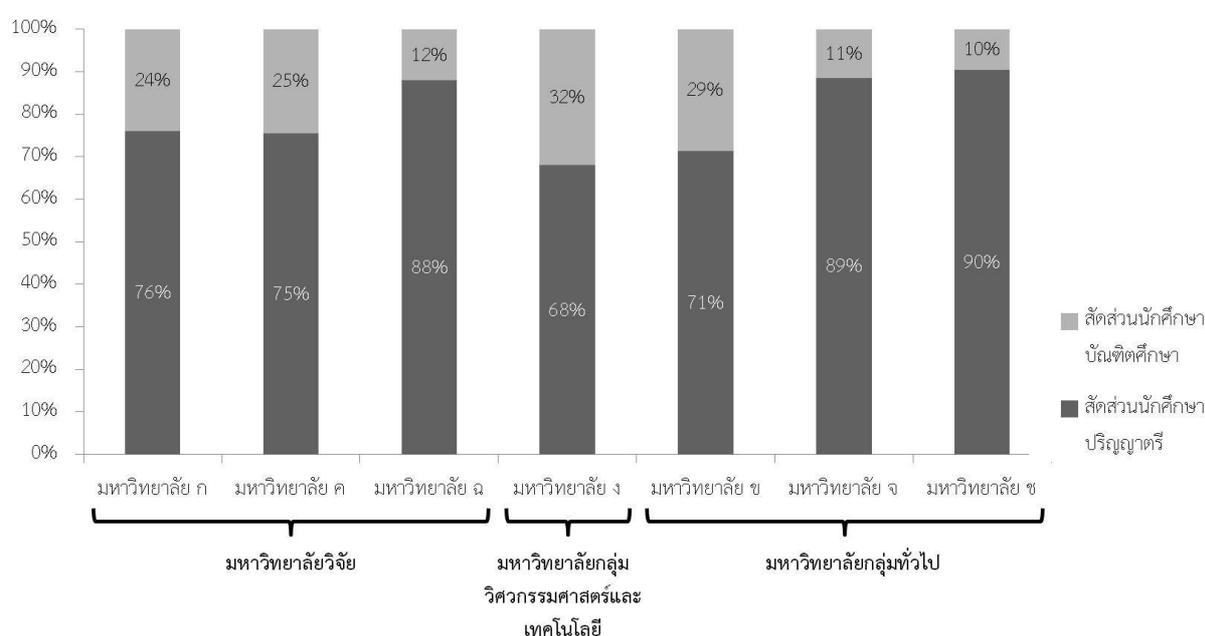
มาน้อยเพียงใด เนื่องจากหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาในปัจจุบันมีเงื่อนไขกำหนดให้นักศึกษาต้องมีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพและได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการซึ่งปรากฏในฐานข้อมูลสืบค้นผลงานทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับชาติและระดับนานาชาติ อาทิเช่น ฐานข้อมูล Thailand-Journal Citation Index และฐานข้อมูล Scopus เป็นต้น และเมื่อพิจารณาสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง (มหาวิทยาลัย ฉ และมหาวิทยาลัย ช) มีสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาน้อยกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้รับการแปรสภาพมาจากส่วนราชการ (ภาพที่ 4-1) สำหรับมหาวิทยาลัย จ นั้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ผ่านการแปรสภาพเพียงมหาวิทยาลัยเดียวที่มีจำนวนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาต่ำกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนนักศึกษาทั้งหมด



ภาพที่ 4-1 สัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแล้ว การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัย ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 คิดเป็นร้อยละ 32 ของจำนวนนักศึกษาทั้งหมดซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (ภาพที่

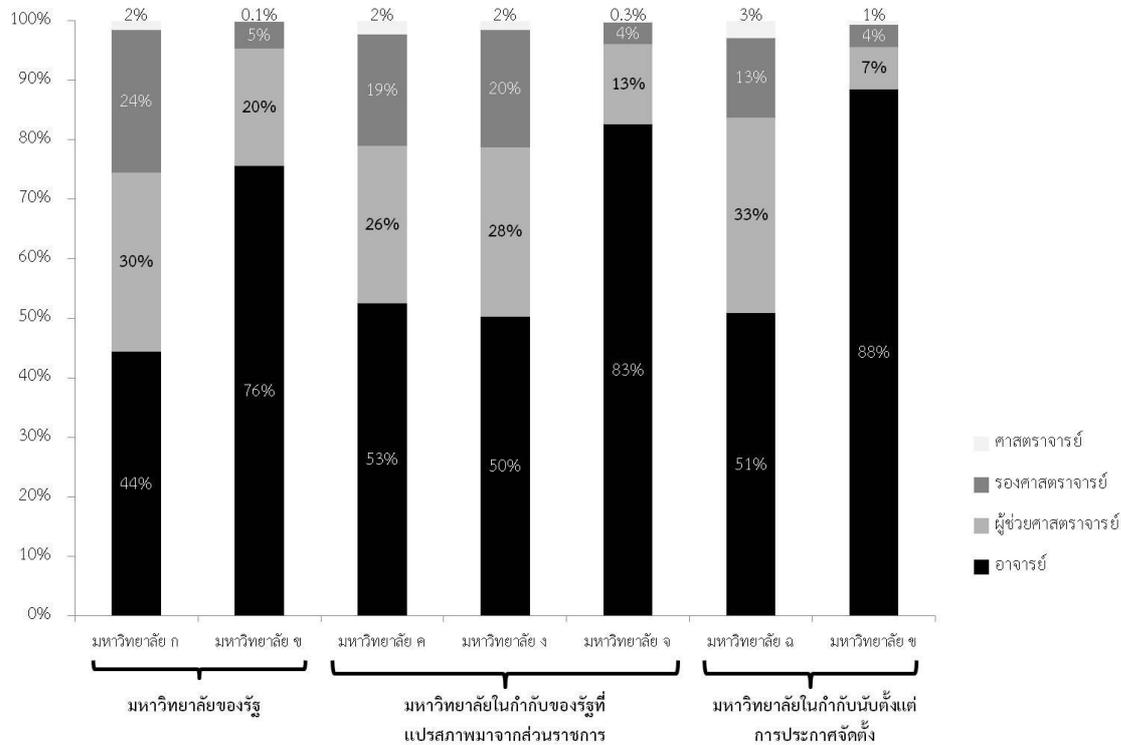
4-2) ตามมาด้วยมหาวิทยาลัย ข (ร้อยละ 29) มหาวิทยาลัย ค (ร้อยละ 25) และมหาวิทยาลัย ก (ร้อยละ 24) ทั้งนี้ จากข้อมูลดังกล่าวทำให้เราไม่สามารถสรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยประเภทใดประเภทหนึ่งให้ความสำคัญกับหลักสูตรบัณฑิตศึกษา เนื่องจากการศึกษานี้มีมหาวิทยาลัยกลุ่มวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเพียงแห่งเดียว กอปรกับในกลุ่มมหาวิทยาลัยวิจัยนั้นมีมหาวิทยาลัย ฉ ซึ่งมีสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาเพียงร้อยละ 12 ของจำนวนนักศึกษาทั้งหมด ในขณะที่ในกลุ่มมหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปนั้น แม้ว่ามหาวิทยาลัย ข จะมีสัดส่วนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาถึงร้อยละ 29 แต่อีกสองมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัย จ และ ช มีจำนวนนักศึกษาในหลักสูตรบัณฑิตศึกษาเพียงร้อยละ 11 และร้อยละ 10 ตามลำดับ



ภาพที่ 4-2 สัดส่วนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

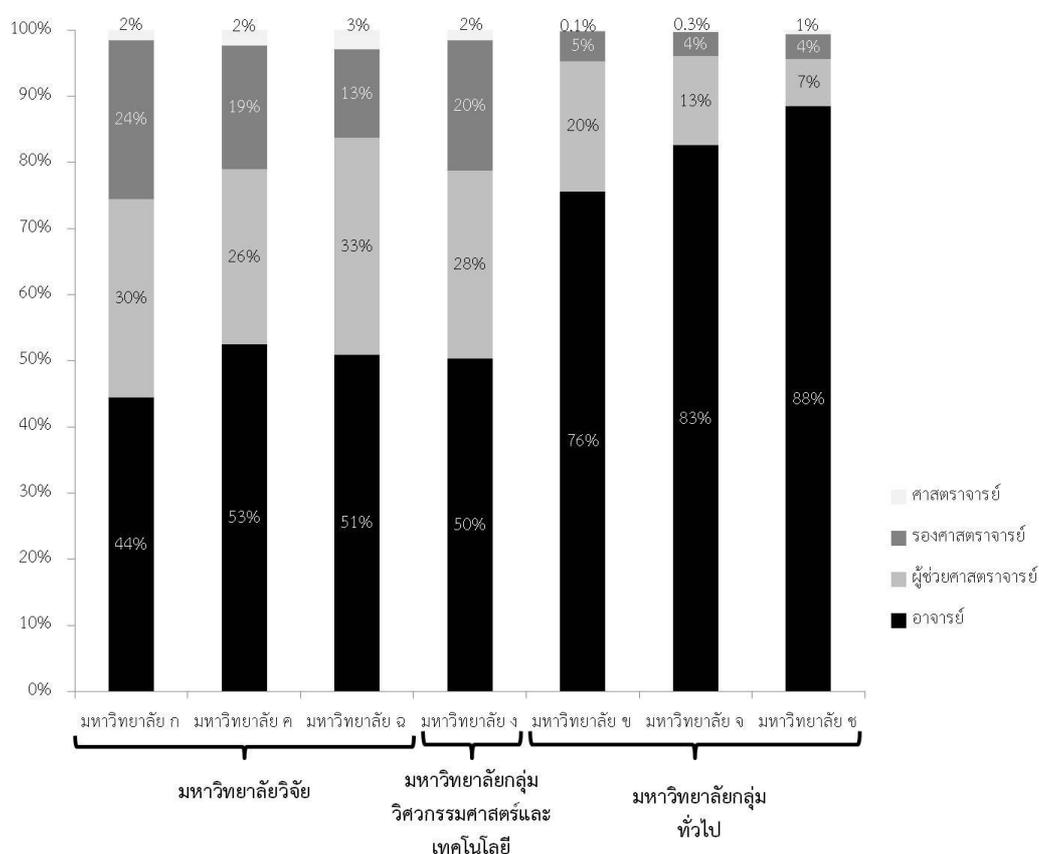
นอกเหนือจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่เพียงพอในการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะบุคลากรสายวิชาการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์) การศึกษานี้พบว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่มีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนบุคลากรสายวิชาการทั้งหมด ยกเว้นมหาวิทยาลัย ก ซึ่งยังคงมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มีสัดส่วนคณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการคิดเป็นร้อยละ 56 ของจำนวนคณาจารย์ทั้งหมด (ภาพที่ 4-3) โดยมีข้อสังเกตคือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 5 แห่ง (มหาวิทยาลัย ค ง จ ฉ ข) มีสัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่ไม่มีตำแหน่งวิชาการสูงเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย

สายวิชาการทั้งหมด โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย จ และ ช มีสัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่ไม่มีตำแหน่งทางวิชาการสูงถึงร้อยละ 83 และร้อยละ 88 ตามลำดับ



**ภาพที่ 4-3** สัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

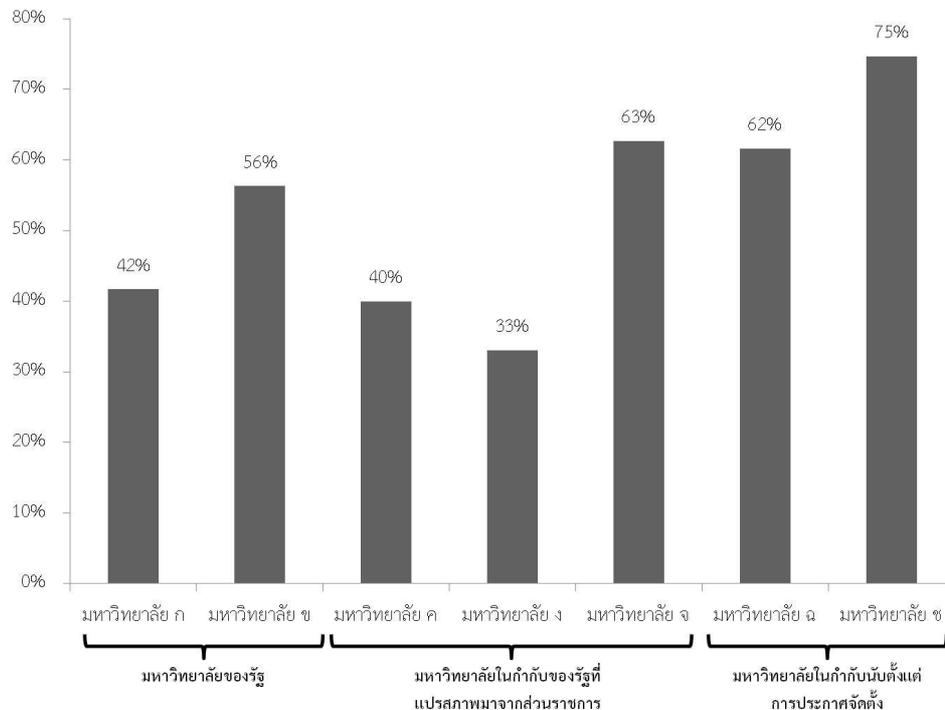
แต่เมื่อพิจารณาจำนวนและประเภทของคณาจารย์ตามพันธกิจหน้าที่ของแต่ละมหาวิทยาลัยแล้ว การศึกษานี้พบว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีจำนวนคณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการทั้งหมด (ภาพที่ 4-4) ในทางตรงกันข้าม มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนทางด้านการศึกษาทั่วไป สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มีสัดส่วนคณาจารย์ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนคณาจารย์ทั้งหมด โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย จ และ ช นั้นมีสัดส่วนคณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์) เพียงร้อยละ 17.3 และร้อยละ 12 ตามลำดับ



**ภาพที่ 4-4** สัดส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจำแนกตามตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

นอกจากการเพิ่มจำนวนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและคณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ มหาวิทยาลัยยังจำเป็นต้องมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลัง โดยมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีแหล่งรายได้หลัก 2 แหล่ง คือ รายได้ที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จากภาพที่ 4-5 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบโดยส่วนใหญ่ (ยกเว้นมหาวิทยาลัย ค และมหาวิทยาลัย ง) ยังคงต้องพึ่งพาเงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินมากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนเงินรายได้ทั้งหมดในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐ คือ มหาวิทยาลัย ก และมหาวิทยาลัย ข มีสัดส่วนเงินรายได้ของตนเองสูงถึงร้อยละ 58 และร้อยละ 44 ตามลำดับ จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบยังคงต้องพึ่งพาเงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินเล็กน้อยเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย

ของรัฐ และสำหรับมหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่ง เงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินถือเป็นแหล่งรายได้หลักของมหาวิทยาลัย

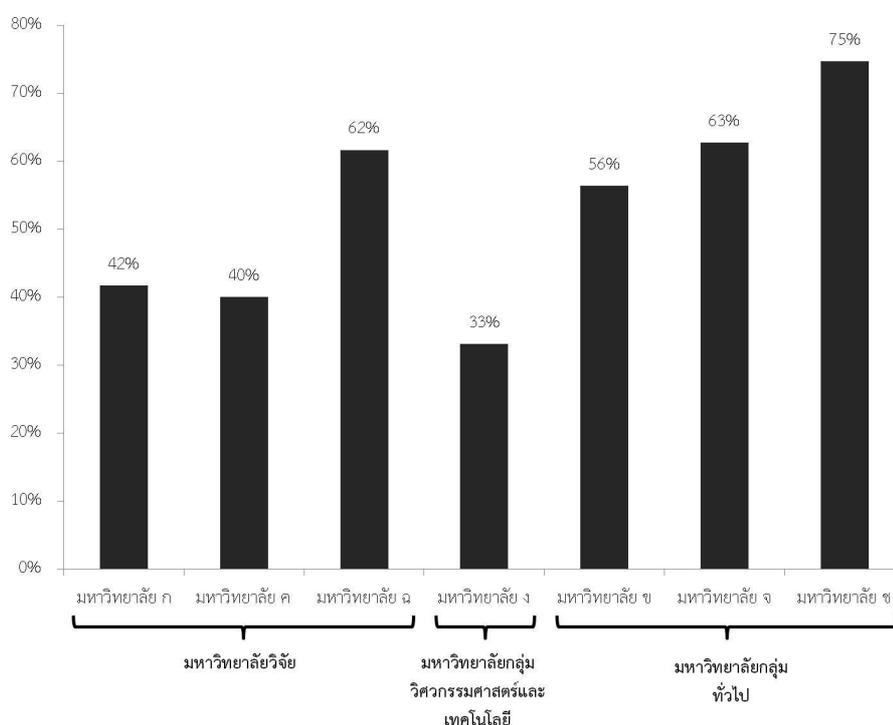


**ภาพที่ 4-5** สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

และเมื่อพิจารณาสัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยโดยจำแนกมหาวิทยาลัยตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปอันได้แก่มหาวิทยาลัย ข จ และ ช พึ่งพาเม็ดเงินจากงบประมาณแผ่นดินมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินรายได้ทั้งหมด ในขณะที่มหาวิทยาลัยวิจัย (ยกเว้นมหาวิทยาลัย ฉ) และมหาวิทยาลัย ง ซึ่งเน้นสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีเงินรายได้ส่วนใหญ่มาจากแหล่งเงินรายได้ของตนเอง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย ง นั้นได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินคิดเป็นเพียงร้อยละ 33 ของเงินรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย (ภาพที่ 4-6)

ข้อมูลพื้นฐานทั้ง 3 ประเด็นของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาสะท้อนให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” นั้นยังมีความจำเป็นต้องเร่งพัฒนาคุณภาพของหลักสูตรบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะในด้านสัดส่วนจำนวนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและสัดส่วนคณาจารย์ที่มี

ตำแหน่งทางวิชาการ เนื่องจากคุณภาพของหลักสูตรบัณฑิตศึกษานั้นส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับคุณภาพผลงานวิจัยซึ่งถือเป็นหนึ่งในตัวบ่งชี้ที่องค์กรระหว่างประเทศนำไปใช้ในการจัดอันดับมหาวิทยาลัยโลก (Global University Ranking) นอกจากนี้ ผลการศึกษาในส่วนนี้ยังแสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังต้องพึ่งพาเงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นการหักล้างความเชื่อในสังคมไทยที่ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” มีสถานะเป็นบริษัทเอกชนที่สามารถหล่อเลี้ยงองค์กรได้ด้วยเงินรายได้ของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล



ภาพที่ 4-6 สัดส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจากเงินงบประมาณแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

### ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นตามแนวคิด NPM

ข้อสันนิษฐานหลักของแนวคิด NPM คือ โครงสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่นคล่องตัวและไม่เป็นไปตามทฤษฎี Bureaucracy ของ Max Weber จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารกิจการสาธารณะ สำหรับในด้านการศึกษาแล้ว ความคล่องตัวโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานอุดมศึกษาย่อมหมายถึง ความสามารถของมหาวิทยาลัยในการจัดหลักสูตรที่ทันสมัยและการผลิตบัณฑิตที่มีคุณลักษณะสอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ ยังหมายถึงความสามารถในการจัดระบบและ

ทรัพยากรสนับสนุนการวิจัยของบุคลากรซึ่งมีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอพื้นฐานทั้งหมดเป็นเพียง “ความคาดหวัง” โดยในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสของความพยายามในการปฏิรูประบบงานอุดมศึกษาในประเทศไทยว่าเป็นไปตาม “ความคาดหวัง” ของแนวคิด NPM หรือไม่

### ประสิทธิภาพ (Efficiency)

ประสิทธิภาพเป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงความสามารถขององค์กรในการใช้ทรัพยากรในการขับเคลื่อนพันธกิจหน้าที่ขององค์กร สำหรับในบริบทขององค์กรภาครัฐ ข้อจำกัดของทรัพยากรเป็นสาเหตุสำคัญให้องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องมีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดผลงานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ในกรณีระบบการอุดมศึกษานั้น มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองพันธกิจหน้าที่ที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดระบบการเรียนการสอนและการศึกษาวิจัยของคณาจารย์ ทั้งนี้ ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาในการศึกษานี้ประกอบไปด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา และสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่างๆของมหาวิทยาลัย

**ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา** หรือ ต้นทุนในการผลิตบัณฑิต 1 คน เป็นตัวชี้วัดความสามารถของมหาวิทยาลัยในการใช้เงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดระบบการเรียนการสอนและกิจกรรมพัฒนานักศึกษา โดยตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาหรือต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตประกอบไปด้วยต้นทุนคงที่ (Fixed Unit Cost) และต้นทุนแปรผัน (Variable Unit Cost) กล่าวในอีกนัยหนึ่ง ต้นทุนต่อหัวนักศึกษาสามารถสะท้อนคุณภาพของกระบวนการวางแผนของมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก “นักศึกษา” หรือ “บัณฑิต” ถือเป็นผลผลิตที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาและยังสะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถขององค์กร (Institutional Capacity) ในการควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด

ในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ยสูงสุด 3 อันดับแรก เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ถึง 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัย ค และมหาวิทยาลัย ง ซึ่งมีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ย 3 ปีอยู่ที่ 359,363 บาท และ 202,282 บาท ตามลำดับ (ตารางที่ 4-1) สำหรับมหาวิทยาลัย ก ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐมีต้นทุน

ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ย 3 ปีสูงเป็นอันดับ 2 นอกจากนี้ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งยังมีแนวโน้มสูงขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

**ตารางที่ 4-1** ต้นทุนในการผลิตบัณฑิต 1 คน (ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา) ของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (หน่วย: บาท)

มหาวิทยาลัย	ประเภท	ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา			ค่าเฉลี่ย 3 ปี
		2554	2555	2556	
มหาวิทยาลัย ค	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	335,787	355,657	386,645	359,363
มหาวิทยาลัย ก	▪ มหาวิทยาลัยของรัฐ	231,982	276,527	307,118	271,876
มหาวิทยาลัย ง	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	193,890	249,316	163,639	202,282
มหาวิทยาลัย ฉ	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง	163,824	146,913	167,221	159,320
มหาวิทยาลัย ช	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง	118,364	112,692	97,766	109,607
มหาวิทยาลัย จ	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	67,253	72,350	106,359	81,987
มหาวิทยาลัย ข	▪ มหาวิทยาลัยของรัฐ	39,289	30,983	33,664	34,645

ข้อสังเกตสำคัญคือ มหาวิทยาลัย ฉ และมหาวิทยาลัย ช ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นับตั้งแต่มีการประกาศจัดตั้งมหาวิทยาลัย มีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิต 1 คนเป็นอันดับที่ 4 และ 5 รองจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากการแปรสภาพ (มหาวิทยาลัย ค และ ง) และมหาวิทยาลัย ก ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ สำหรับมหาวิทยาลัยที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ย 3 ปีต่ำที่สุด คือ มหาวิทยาลัย ข ซึ่งมีสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

แต่อย่างไรก็ตาม รายจ่ายต่อหัวนักศึกษาไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพขององค์กรทางด้านอุดมศึกษาได้ทั้งหมด คณะวิจัยยังจำเป็นต้องวิเคราะห์สัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อหัวของมหาวิทยาลัยเพื่อให้ทราบว่ามีมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีนโยบายด้านใดเป็นหลัก ทั้งนี้ จากตารางที่ 4-2 พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่



ตารางที่ 4-2. สัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นภาระศึกษา

มหาวิทยาลัยของรัฐ	แบบลดภาระและสวัสดิการ			งบลงทุนและภาระจัดจ้าง			งบประมาณนักศึกษาและโครงการอื่นๆ					
	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย
<b>มหาวิทยาลัย</b>												
มหาวิทยาลัย ก	43%	45%	45%	45%	36%	36%	38%	37%	21%	19%	17%	19%
มหาวิทยาลัย ข	42%	32%	34%	36%	27%	36%	33%	32%	31%	33%	33%	32%
<b>มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ดูแลแบบสภาพ</b>												
มหาวิทยาลัย ค	31%	39%	38%	36%	55%	50%	49%	51%	14%	11%	13%	13%
มหาวิทยาลัย ง	27%	29%	34%	30%	70%	68%	54%	64%	3%	3%	12%	6%
มหาวิทยาลัย จ	7%	6%	6%	6%	43%	36%	47%	42%	50%	58%	47%	52%
<b>มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ดูแลแบบลดภาระ</b>												
มหาวิทยาลัย ฉ	52%	58%	47%	52%	45%	41%	51%	46%	3%	1%	2%	2%
มหาวิทยาลัย ช	45%	43%	33%	41%	44%	48%	52%	48%	11%	9%	14%	11%

การประกาศจัดตั้ง) มีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุด ตามด้วยงบบุคลากรและสวัสดิการและรายจ่ายที่เป็นงบพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่น ๆ มีสัดส่วนต่ำสุด ในขณะที่มหาวิทยาลัย ก และ ข ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นงบบุคลากรและสวัสดิการสูงที่สุด ตามมาด้วยงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้าง และงบพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่น ๆ ตามลำดับ

เมื่อนำเอาต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาและสัดส่วนประเภทรายจ่ายของมหาวิทยาลัยมาพิจารณาร่วมกัน เราจะพบว่า ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งอยู่ในระดับที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐนั้นส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับงบลงทุนในโครงการก่อสร้าง ตลอดจนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ กอปรกับแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของงบบุคลากรและสวัสดิการ ทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดหนุนกิจกรรมและโครงการพัฒนานักศึกษาในระดับที่ต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยของรัฐมีรายจ่ายสำหรับการพัฒนานักศึกษาในสัดส่วนที่ต่ำเช่นกันซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้มหาวิทยาลัยของรัฐจะมีต้นทุนต่อหัวนักศึกษาที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่เราไม่สามารถการันตีได้ว่า ต้นทุนต่อหัวนักศึกษาที่ต่ำกว่าจะหมายถึงประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์อย่างแท้จริง

### ประสิทธิผล (Effectiveness)

ตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ประสิทธิภาพสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรมีผลผลิตและผลลัพธ์ที่มีคุณลักษณะและคุณภาพสอดคล้องกับพันธกิจหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ (Pfeffer, 1982) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรหรือผู้รับบริการจากองค์กรมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด (Boschken, 1994; Rainey, 2003) นอกจากนี้ประสิทธิผลยังหมายถึงความยั่งยืนทางการเงินการคลังขององค์กรซึ่งสะท้อนได้จากความสามารถขององค์กรในการแสวงหารายได้ด้วยตนเอง ในการศึกษา ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาประกอบไปด้วย 3 มิติ คือ (1) จำนวนบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS (2) จำนวนเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ และ (3) ความพึงพอใจของคณะผู้บริหาร คณาจารย์ และนักศึกษาต่อโครงสร้างการบริหารองค์กรของสถาบันอุดมศึกษา

สำหรับจำนวนบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS นั้นเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของคณาจารย์และนักวิชาการประจำมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาแต่ละแห่งในการผลิตผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพและได้รับการยอมรับในระดับสากล นอกจากนี้ ข้อมูลจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยในฐานข้อมูล SCOPUS ยังเป็นตัวชี้วัดคุณภาพของ

มหาวิทยาลัยที่สถาบันหลายแห่งใช้ในการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษา อาทิเช่น QS World University Rankings QS Asian University Rankings SCImago Institutions Rankings และ Webometrics เป็นต้น

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาแล้ว (ตารางที่ 4-3) พบว่า มหาวิทยาลัยที่มีจำนวนผลงานวิชาการมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 คือ มหาวิทยาลัย ค ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ มหาวิทยาลัย ข ซึ่งมีจำนวนผลงานวิชาการมากเป็นอันดับที่ 2 นั้นมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ สำหรับในอันดับที่ 3 นั้นเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบที่เกิดจากการแปรสภาพ (มหาวิทยาลัย ง) จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบมีประสิทธิผลในด้านการวิจัยและพัฒนามากกว่ามหาวิทยาลัยประเภทอื่นๆ

และเมื่อจำแนกมหาวิทยาลัยตามลักษณะพันธกิจหน้าที่แล้ว (ตารางที่ 4-4) พบว่า กลุ่มมหาวิทยาลัยวิจัย (มหาวิทยาลัย ค ก และ ฉ) และมหาวิทยาลัยด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี (มหาวิทยาลัย ง) มีจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS มากกว่ากลุ่มมหาวิทยาลัยทั่วไปหรือมหาวิทยาลัยที่มีระบบการเรียนการสอนแบบสหวิทยาการหรือเน้นทางด้านสังคมศาสตร์

**ตารางที่ 4-3** จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัย	ประเภทของมหาวิทยาลัย	2554	2555	2556
ค	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	997	1,005	1,088
ก	▪ มหาวิทยาลัยของรัฐ	989	1,002	1,034
ง	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	488	497	506
ฉ	▪ มหาวิทยาลัยที่เป็น "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตามกฎหมายจัดตั้ง	339	356	371
ช	▪ มหาวิทยาลัยที่เป็น "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตามกฎหมายจัดตั้ง	155	167	171
ข	▪ มหาวิทยาลัยของรัฐ	107	121	131
จ	▪ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	35	40	48

ที่มา: [www.scopus.com](http://www.scopus.com)

ตารางที่ 4-4 จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัย	ลักษณะพันธกิจหน้าที่	2554	2555	2556
ค	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	997	1,005	1,088
ก	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	989	1,002	1,034
ง	■ มหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี	488	497	506
ฉ	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	339	356	371
ช	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	155	167	171
ข	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	107	121	131
จ	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	35	40	48

ที่มา: [www.scopus.com](http://www.scopus.com)

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจำนวนผลงานวิชาการนั้นไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผลในการวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษามีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อจำนวนผลงานทางวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบุคลากรสายวิชาการมากกว่าย่อมมีความได้เปรียบมหาวิทยาลัยขนาดเล็กในการผลิตบทความที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการนานาชาติ เพราะฉะนั้น เราจึงจำเป็นต้องพิจารณาสัดส่วนของจำนวนผลงานวิชาการต่อจำนวนบุคลากรสายวิชาการ โดยสัดส่วนดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของบุคลากรในแต่ละมหาวิทยาลัยในการผลิตผลงานทางวิชาการ

ผลการศึกษานี้พบว่าบุคลากรสายวิชาการของมหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ มหาวิทยาลัย ฉ ช และ ง มีจำนวนบทความวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติมากที่สุด โดยที่มหาวิทยาลัย ฉ และ ช นั้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมหาวิทยาลัย ในขณะที่มหาวิทยาลัย ง นั้นเป็นมหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่บุคลากรของมหาวิทยาลัยนอกระบบไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิผลทางด้านการวิจัยเหนือกว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยในระบบเสมอไปดังจะเห็นได้จากจำนวนบทความต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คนของมหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ) และมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยนอกระบบที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ) ที่มีอัตราส่วนใกล้เคียงกัน นอกจากนี้มหาวิทยาลัย จ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบมีจำนวนบทความวิชาการต่อบุคลากรสายวิชาการต่ำที่สุดในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา (ตารางที่ 4-5)

**ตารางที่ 4-5** จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS คิดคำนวณต่อบุคลากรมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีวุฒิการศึกษา ระดับปริญญาเอก 1 คน (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัย	ประเภทของมหาวิทยาลัย	2554	2555	2556
ฉ	■ มหาวิทยาลัยที่เป็น "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตามกฎหมายจัดตั้ง	1.45	1.37	1.77
ช	■ มหาวิทยาลัยที่เป็น "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ตามกฎหมายจัดตั้ง	1.32	1.44	1.39
ง	■ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	1.17	1.20	1.22
ก	■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	0.69	0.81	0.87
ค	■ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	0.69	0.79	0.80
ข	■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	0.33	0.34	0.43
จ	■ "มหาวิทยาลัยนอกระบบ" ที่ถูกแปรสภาพจากส่วนราชการ	0.29	0.34	0.39

ที่มา: [www.scopus.com](http://www.scopus.com)

เมื่อเราพิจารณาสัดส่วนจำนวนบทความวิชาการต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คน จะพบว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีประสิทธิผลทางการวิจัยสูงกว่ามหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป ยกเว้นมหาวิทยาลัย ช ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนวิชาสังคมศาสตร์ที่มีจำนวนบทความวิชาการต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คนเป็นอันดับที่ 2 รองจากมหาวิทยาลัย ฉ (ตารางที่ 4-6) ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปอีก 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัย ข และ จ มีจำนวนบทความต่ออาจารย์ต่ำที่สุดในบรรดามหาวิทยาลัยทั้ง 7 แห่ง

จากผลการศึกษาในส่วนนี้ทำให้เราทราบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบโดยส่วนใหญ่แล้วมีประสิทธิผลทางการวิจัยและพัฒนาสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังคงสถานะเป็นส่วนราชการ แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือ ประสิทธิภาพทางการวิจัยและพัฒนาดังกล่าวเกิดขึ้นเฉพาะกับมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านสังคมศาสตร์นั้น แม้ว่าจะถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ก็ยังมีจำนวนผลงานทางวิชาการและประสิทธิผลทางการวิจัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ตารางที่ 4-6 จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS คิดคำนวณต่อบุคลากรมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่มีวุฒิการศึกษา ระดับปริญญาเอก 1 คน (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

มหาวิทยาลัย	ประเภทของมหาวิทยาลัย	2554	2555	2556
ฉ	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	1.45	1.37	1.77
ช	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	1.32	1.44	1.39
ง	■ มหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี	1.17	1.20	1.22
ก	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	0.69	0.81	0.87
ค	■ มหาวิทยาลัยวิจัย	0.69	0.79	0.80
ข	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	0.33	0.34	0.43
จ	■ มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป	0.29	0.34	0.39

ที่มา: [www.scopus.com](http://www.scopus.com)

แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนผลงานทางวิชาการในระดับนานาชาติที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS หรือแม้แต่ฐานข้อมูลอื่นๆ ไม่ใช่ตัวชี้วัดประสิทธิผลทางการวิจัยที่ดีที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับในกรณีมหาวิทยาลัยทางด้านสังคมศาสตร์ที่มีผลงานวิชาการส่วนใหญ่ในรูปแบบโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมซึ่งยากลำบากในการตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบบทความวิจัยหรือบทความวิชาการสำหรับวารสารวิชาการที่ปรากฏในฐานข้อมูลบรรณานุกรมนานาชาติ โดยผู้บริหารมหาวิทยาลัย ก ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ว่า

ผมเข้าใจในหลักการส่งเสริมให้คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานวิชาการในวารสารวิชาการในฐานข้อมูล SCOPUS และ SSCI เพราะส่งผลโดยตรงต่อ World Ranking ของมหาวิทยาลัย แต่ผมไม่เห็นด้วยที่เราจะเน้นการตีพิมพ์ Paper เพียงอย่างเดียว มหาวิทยาลัยต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ชุมชนใกล้เคียงมหาวิทยาลัยด้วย โดยเฉพาะพื้นที่ชนบท ซึ่ง [มหาวิทยาลัย ก] ก็มีสถาบันวิจัยและพัฒนาชนบทซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนชนบทมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปีแล้ว

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557

สำหรับในกรณีมหาวิทยาลัย ข และ จ นั้น มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งประสบกับปัญหาความขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถในการผลิตบทความทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ด้วยสาเหตุที่ต่างกัน สำหรับมหาวิทยาลัย ข ซึ่งมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นไม่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวอย่างเพียงพอในการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งบุคลากรสายวิชาการ อีกทั้งยังไม่สามารถกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทนในระดับที่เหมาะสมให้แก่นักวิชาการที่มีศักยภาพทางด้านการศึกษาวิจัย

อาจารย์หรือนักวิจัยที่มีความสามารถในการตีพิมพ์ในวารสาร Scopus และ SSCI นั้นส่วนใหญ่จะเลือกไปบรรจุที่มหาวิทยาลัยเขตกรุงเทพฯ หรือปริมณฑล เพราะได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนที่สูงกว่า อีกทั้งมีชื่อเสียงที่ดีกว่าด้วย ส่วนมหาวิทยาลัยของเรานั้นถึงแม้ว่าในปัจจุบัน จะมีการกำหนดบัญชีเงินเดือนที่ดีกว่าในอดีตอยู่มาก แต่ก็ยังไม่สามารถดึงดูดอาจารย์หรือนักวิชาการที่มีความสามารถสูงได้มากเท่าที่คาดหวังเอาไว้

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ข (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557

สำหรับในกรณีมหาวิทยาลัย จ ถึงแม้จะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงกว่ามหาวิทยาลัย ข ในการบริหารงานบุคคล แต่ด้วยสถานที่ตั้งทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถดึงดูดนักวิชาการรุ่นใหม่และนักวิชาการที่มีประสบการณ์ทางด้านการศึกษาวิจัยได้

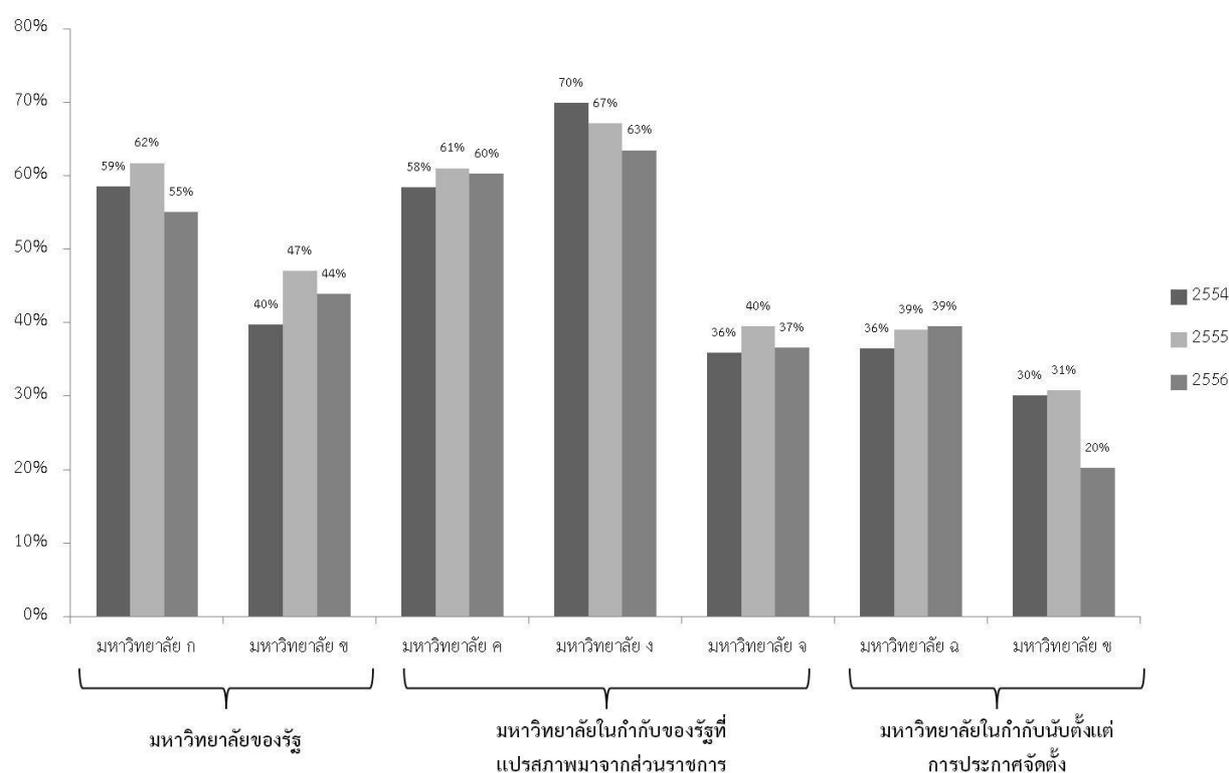
สำหรับมหาวิทยาลัยของเรา ติดประเด็นปัญหาตรงที่ทำเลที่ตั้ง เนื่องจากมหาวิทยาลัยตั้งอยู่ในจังหวัด จึงทำให้ไม่สามารถดึงดูดนักวิชาการและอาจารย์ที่มีคุณภาพได้ ถ้าถามว่าเงินเดือนค่าตอบแทนของเราเป็นอย่างไร เรากล้าพูดได้เลยว่าเรามีบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนที่เทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ แต่ก็ติดตรงที่มหาวิทยาลัยของเราไม่ได้ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ หรือพื้นที่เมืองใหญ่เพียงเท่านั้น

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย จ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 31 ตุลาคม 2557

นอกเหนือไปจากจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เรายังสามารถวัดประเมินประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาได้ด้วยการวิเคราะห์ปริมาณเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือไปจากรายรับที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน และจาก

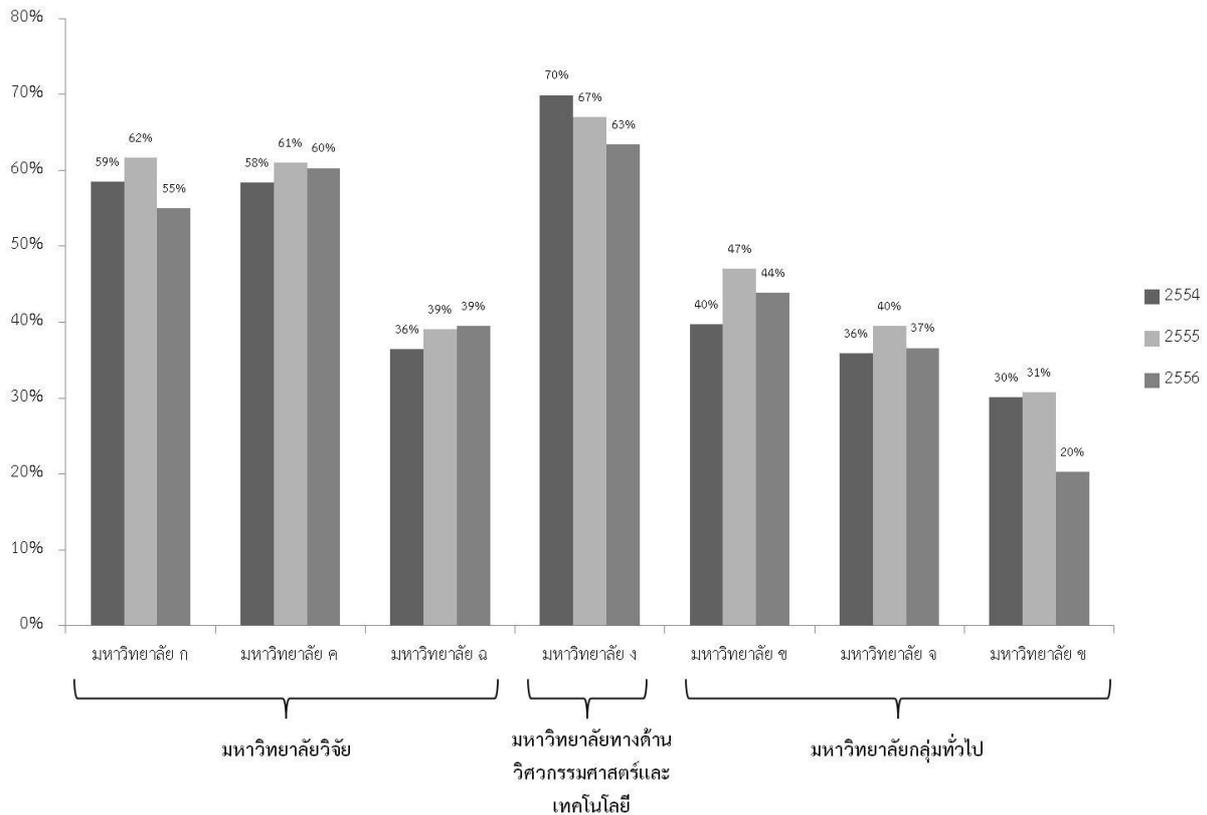
การศึกษานี้พบว่า ในบรรดามหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐและ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการมีสัดส่วนรายรับจากแหล่งรายได้ของตนเองใกล้เคียงหรือมากกว่าร้อยละ 50 ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2556 โดยมีข้อยกเว้นคือ มหาวิทยาลัย จ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ถูกแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ เมื่อปี พ.ศ. 2551 (ภาพที่ 4-7) ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมีสัดส่วนเงินรายได้ของตนเองต่ำกว่าร้อยละ 50 ของเม็ดเงินรายได้ทั้งหมด



ภาพที่ 4-7 ร้อยละรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (แบ่งตามระบบการบริหารมหาวิทยาลัย)

แต่เมื่อนำข้อมูลรายได้ของมหาวิทยาลัยมาจำแนกตามลักษณะพันธกิจหน้าที่ของแต่ละมหาวิทยาลัยแล้ว จะพบว่า มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีจำนวนเงินรายได้ของตนเองมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินรายรับทั้งหมดในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (ภาพที่ 4-8) มีเพียงมหาวิทยาลัย ฉ เท่านั้นที่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้เป็นหลัก นอกจากนี้ยังพบว่า มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปมีสัดส่วนเงินรายได้ของตนน้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนเงิน

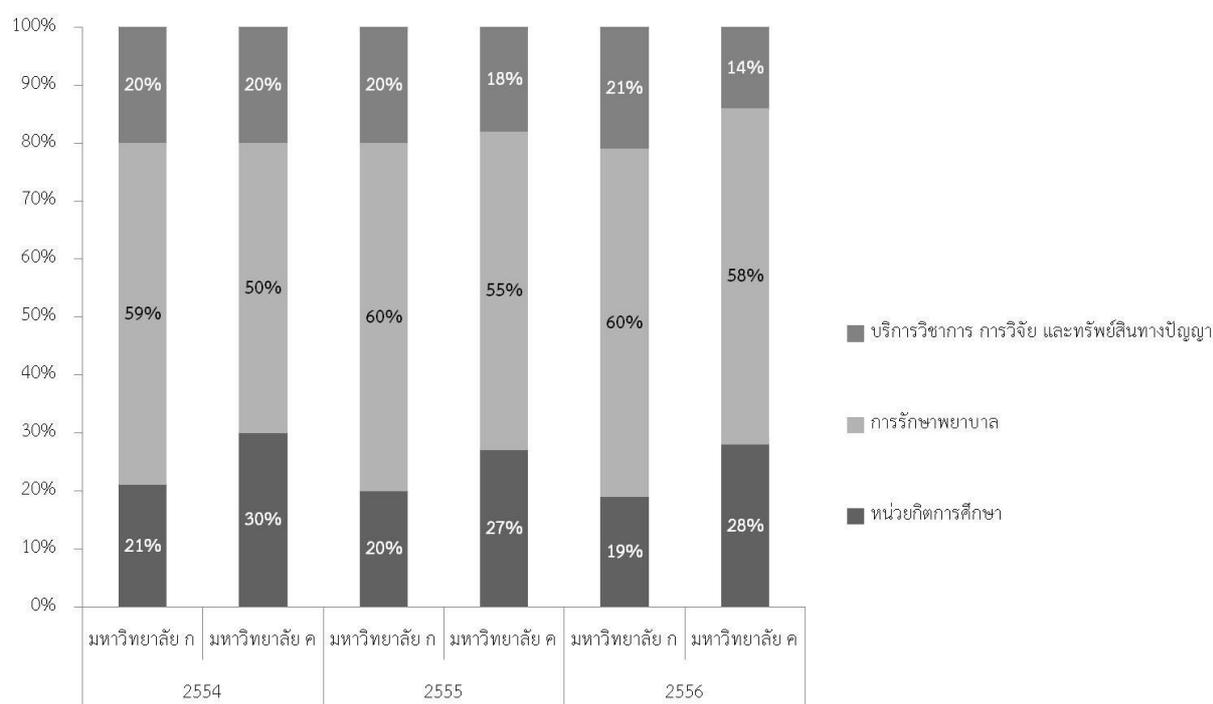
รายรับทั้งหมด จากข้อมูลดังกล่าวจึงสามารถสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยวิจัย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมีความสามารถในการแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นเพื่อเลี้ยงดูองค์กรตนเองได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป



ภาพที่ 4-8 ร้อยละรายรับของสถาบันอุดมศึกษาที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556) (แบ่งตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย)

หลังจากนั้น คณะวิจัยนำข้อมูลรายได้ของมหาวิทยาลัยที่มีสัดส่วนรายได้ของตนเองสูงเป็น 4 อันดับแรก คือ มหาวิทยาลัย ก ข ค และ ง มาวิเคราะห์ในเชิงลึก โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มเปรียบเทียบ คือ มหาวิทยาลัยที่มีโรงพยาบาลสำหรับผลิตนักศึกษาแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ก และ ค) และมหาวิทยาลัยที่ไม่มีโรงพยาบาล (มหาวิทยาลัย ข และ ง)

สำหรับมหาวิทยาลัยที่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์นั้น พบว่า มหาวิทยาลัย ก และ ค พึ่งพาเงินรายได้จากการรักษาพยาบาลเกินกว่าร้อยละ 50 ของเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย (ภาพที่ 4-9) โดยที่มหาวิทยาลัย ก นั้นเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ในขณะที่มหาวิทยาลัย ค ถูกแปรสภาพเป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2551 จากข้อมูลในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในระบบและมหาวิทยาลัยนอกระบบต่างพึ่งพารายได้จากการรักษาพยาบาลในโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์เป็นหลัก

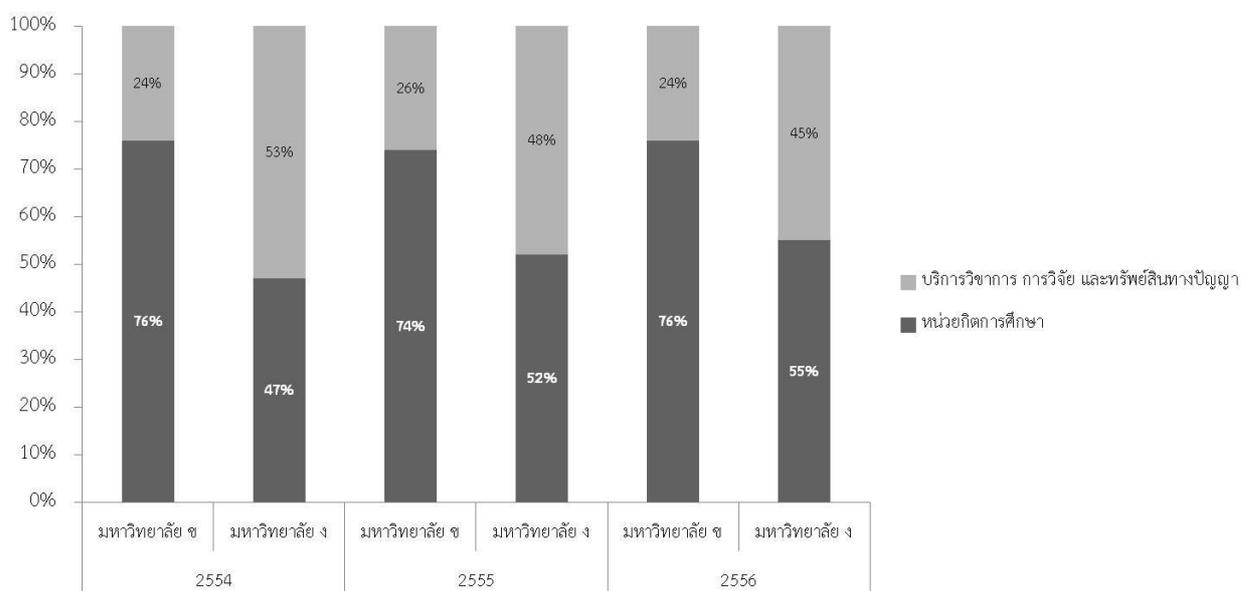


ภาพที่ 4-9 สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ก และ ค) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ในทางตรงกันข้าม มหาวิทยาลัย ข และ ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์มีความจำเป็นต้องแสวงหารายได้จากแหล่งอื่น ซึ่งพบว่า มหาวิทยาลัย ข ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่ยังคงสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐมีรายได้จากการเก็บค่าหน่วยกิตการศึกษาเป็นหลัก โดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 75 ของเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยในช่วงปี พ.ศ. 2554-2556 ในขณะที่รายได้จากการบริการวิชาการ การวิจัย และทรัพย์สินทางปัญญา คิดเป็นเพียงร้อยละ 25 (ภาพที่ 4-10) อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัย ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีที่ถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วนั้น มีรายได้หลักมาจากการบริการวิชาการ การวิจัย และการจำหน่าย

ลิขสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้จากการศึกษาวิจัย โดยเฉลี่ยแล้วคิดเป็นร้อยละ 49 ของเงินรายได้มหาวิทยาลัย (ภาพที่ 4-10)

ดังนั้น ข้อเสนอจากการวิเคราะห์ประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยในมิตินี้ คือ แม้ว่า “มหาวิทยาลัยในระบบ” และ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีศักยภาพในการแสวงหารายได้ของตนเอง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่มีโรงพยาบาลสำหรับการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ และมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่มีรายได้จากการให้คำปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก ผลการวิจัยที่มีคุณค่าในเชิงพาณิชย์ และสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร



ภาพที่ 4-10 สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ไม่มีโรงเรียนฝึกหัดแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ (มหาวิทยาลัย ข และ ง) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

นอกเหนือไปจากจำนวนบทความวิชาการที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS และปริมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดิน คณะวิจัยยังทำการวิเคราะห์ประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาแต่ละแห่งด้วยความพึงพอใจของบุคลากรในมหาวิทยาลัยและนักศึกษา ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวแทนนักศึกษา พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ (อาจารย์) และผู้บริหารมหาวิทยาลัยใน 3 ประเด็นคือ (1) ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและค่าหน่วยกิต (2) คุณภาพของหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน และ (3) ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารหลักสูตร

สำหรับประเด็น*ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและค่าหน่วยกิต*นั้น ตัวแทนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐได้ชี้ให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปีอยู่แล้วก่อนที่มหาวิทยาลัยจะได้รับการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ซึ่งค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในที่นี้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของนักศึกษาด้วย

แม้ตอนนี้มหาวิทยาลัยจะยังไม่ออกนอกระบบ แต่มหาวิทยาลัยก็มีการปรับขึ้นค่าหน่วยกิตอยู่แล้วซึ่งเป็นการปรับขึ้นที่ไม่มากเท่าไร สิ่งที่น่ากังวลคือ ค่าครองชีพที่พุ่งขึ้นสูงอย่างรวดเร็วในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทั้งค่าอาหาร ค่าหอพัก ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าตำราหนังสือ

*คำให้สัมภาษณ์นักศึกษามหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ)*

*วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557*

ตัวแทนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษายังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายซึ่งโดยปกติแล้วประกอบไปด้วยค่าหน่วยกิต ค่าสื่อและอุปกรณ์ทางการศึกษา ค่าหนังสือตำราและเอกสารประกอบการเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายนี้มีอัตราที่แตกต่างกันไปตามคณะและสาขาวิชา โดยพบว่าคณะและสาขาวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมีอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายสูงกว่าคณะและสาขาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแทนนักศึกษาจากมหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ) และมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า แม้กระทั่งคณะและสาขาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ได้แก่ คณะรัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ ต่างมีอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

ข้อกังวลของนักศึกษาต่อค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐและ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” จึงมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ สถานะของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทางการศึกษา โดยค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สำหรับการจัดเก็บอัตราค่าธรรมเนียมทางการศึกษาแบบเหมาจ่ายนั้นเป็นระบบที่มหาวิทยาลัยในประเทศไทยใช้เป็นบรรทัดฐานในการจัดเก็บรายได้ในปัจจุบัน

สำหรับ*คุณภาพของหลักสูตรและระบบการเรียนการสอน*ในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภท (มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่

การประกาศจัดตั้ง) นั้นมีประเด็นที่สัมพันธ์กับ**ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย** ทั้งนี้ การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นไม่ใช่การแปรสภาพมหาวิทยาลัยให้กลายเป็นองค์กรภาคเอกชนที่เป็นอิสระจากการกำกับดูแลของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กล่าวคือ หลักสูตรและระบบการจัดการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยทุกประเภทจึงยังจำเป็นต้องได้รับการตรวจประเมินและรับรองจากหน่วยงานรัฐบาลทั้ง 2 แห่ง ทั้งในเรื่องคุณวุฒิของคณาจารย์ประจำหลักสูตร ผลงานวิจัยของคณาจารย์ประจำ และมาตรฐานของระบบการจัดการเรียนการสอน

อย่างไรก็ตาม ตัวแทนผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาได้กล่าวถึง อุปสรรคในการบริหารงานอุดมศึกษาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากระเบียบกฎเกณฑ์และการกำกับดูแลคุณภาพหลักสูตรของ สมศ. และ สกอ. ที่ไม่ก่อให้เกิด “ความยืดหยุ่นและความคล่องตัว” ในการบริหารองค์กรอย่างแท้จริง โดยเฉพาะตัวชี้วัดคุณภาพหลักสูตรและการบริหารหลักสูตรของ สมศ. และ สกอ. ซึ่งไม่สะท้อนความหลากหลายของระบบมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

การประเมินจาก สมศ. ใช้เกณฑ์เดียวกันทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยประเภทอะไร ซึ่งไม่ได้แตกต่างอะไรจากการบริหารแบบ One-size-fits-all ของระบบราชการซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างสำหรับมหาวิทยาลัย จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับประเภทของมหาวิทยาลัย

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 30 ตุลาคม 2557

นอกเหนือไปจากปัญหาในการบริหารหลักสูตรแล้ว การบังคับใช้เกณฑ์และมาตรฐานตัวชี้วัดเพียงชุดเดียวกับมหาวิทยาลัยทุกประเภทในประเทศไทยยังส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณและทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัยอีกด้วย

กลไกของ สมศ. และ สกอ. ทั้ง IQA และ EQA (Internal and External Quality Assurance) ที่กำหนดว่าจำนวนอาจารย์ต่อนักศึกษาต้องเท่านั้นเท่านั้น แพทย์ต่อนักศึกษาต้อง 1-4 พยาบาล 1-8 วิชวะ 1-10 อันนี้ถ้ามาใช้กับ มหาวิทยาลัยนอกระบบจะทำไม่ได้ตามปรัชญา เพราะไม่เหมือนกัน (ของเราอาจจะเน้นคนที่มีความรู้หรือมี Efficiency มากกว่า จ้างแพงกว่า) หน่วยงาน หน่วยงาน หน่วยงานกำกับ ไม่เข้าใจระบบที่แท้จริง จึงไม่ไปด้วยกัน (ยังงั้นเราก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบนี้อยู่ดี เพราะเราก็ยังเป็นหน่วยงานของรัฐ)

ปรัชญาของมหาวิทยาลัยที่ว่า คือ เม็ดเงินที่ราชการใช้คน 10 คนทำ แต่มหาวิทยาลัยเรา  
จะใช้คนทำเพียง 5 คน เหตุผลเช่น ได้เงินมา 100 บาท แทนที่จะจ้างคน 10 คนก็ไป  
จ้างแค่ 5 คนที่เก่ง ๆ ให้ 2 เท่า และไม่สนใจเรื่อง process เหมือนราชการ ดูผลลัพธ์ คน  
ที่เกิน average ต้องมี วิธีคิด วิธีทำงาน productivity มากกว่า

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ฉ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 15 ตุลาคม 2557

ถึงแม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งจะมีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ  
แต่ทว่า ตลอดช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและองค์กรอิสระได้มีการควบคุม  
และตรวจสอบการบริหารของมหาวิทยาลัยทุกประเภทอย่างเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง  
กับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์

อุปสรรคในการบริหารของมหาวิทยาลัย ค คือ ถึงแม้ในทางทฤษฎี อำนาจการอนุมัติต่างๆ  
อยู่ที่สภามหาวิทยาลัย แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีกฎหมายอื่นที่ยังบังคับให้มหาวิทยาลัยต้อง  
รายงานไปยังหน่วยอื่น หรือปฏิบัติตามระเบียบที่หน่วยอื่นออก เช่น การทำ E-Auction  
การตรวจสอบจากภาครัฐมีทั้งการประกันคุณภาพจาก สมศ. และ สกอ. และ  
การตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยผู้ตรวจสอบจาก สตง.

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 5 ตุลาคม 2557

ความคล่องตัวในการบริหารระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยที่ออกนอก  
ระบบมีความแตกต่างกันมาก แต่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานอย่างเช่น สตง.  
กรมบัญชีกลาง DSI เริ่มเข้ามาตรวจสอบควบคุมมหาวิทยาลัยนอกระบบมากขึ้น ทำให้  
ความคล่องตัวลดลง

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ช (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2557

แต่อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว  
คือ ทศนคติของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ  
ที่ถูกแปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ พบว่า มีบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการและผู้บริหารมหาวิทยาลัย

เป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจในหลักปรัชญาพื้นฐานของการบริหารมหาวิทยาลัยนอกระบบ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจและหลักความยืดหยุ่นคล่องตัว

อุปสรรคสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยคือเรื่อง mindset ของคนในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลง เราอาจแบ่งคนได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มหัวเก่า กับกลุ่มหัวใหม่ กลุ่มหัวเก่าต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ส่วนกลุ่มหัวใหม่ต้องการความเปลี่ยนแปลง ซึ่งสองกลุ่มนี้มีก็มีความเห็นขัดแย้งกันบ่อย ๆ การบริหารความขัดแย้งจำเป็นต้องพึ่งพาภาวะผู้นำ โดยเฉพาะอธิการบดีต้องทำหน้าที่เป็น facilitator รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย ถ้าผู้นำเป็นคนเผด็จการก็จะไม่มีการทดลองอะไรใหม่ ๆ เพราะไม่มีใครกล้าเสนอความเห็น

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557

ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอธิการบดีและคณบดี ถือเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของการปฏิรูประบบอุดมศึกษาในประเทศไทย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ค และมหาวิทยาลัย ฉ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ความทุ่มเท (Commitment) ของอธิการบดีถือเป็นปัจจัยกระตุ้นให้คณะผู้บริหารและคณาจารย์มีแรงบันดาลใจในการขับเคลื่อนให้ระบบบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักปรัชญาการบริหารองค์กรภาครัฐแนวใหม่

ในความเห็นส่วนตัวของผม วิสัยทัศน์และภาวะผู้นำของอธิการบดีและคณบดีสำคัญมาก ระบบมันจะขับเคลื่อนไปได้เพราะผู้นำที่ดี อย่างมหาวิทยาลัยของเราเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย ผมทุ่มให้กับงบวิจัยเต็มที่ ตรงไหนเรามีข้อจำกัด ผมก็สนับสนุนให้คณาจารย์ของเราไปหาทุนวิจัยจากภายนอกในทุกช่องทาง เช่น วช. สกว. เป็นต้น ในช่วงใกล้ Deadline ส่ง Proposal ไป วช. สกว. ผมจะกำชับหน้าห้องไว้เลยว่า ผมว่างตลอดและให้อาจารย์ทุกคนเดินเข้ามาในห้องผม เอา Proposal มาให้ลงนามได้ตลอดเวลา

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ฉ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 15 ตุลาคม 2557

จากข้อมูลข้างต้น มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความคล้ายคลึงมากกว่าความแตกต่าง ทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่าย การบริหารงานหลักสูตรและระบบการจัดการเรียนการสอนที่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ตลอดจนความเข้มงวดของหน่วยงานภาครัฐในการควบคุมและตรวจสอบ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

### ความโปร่งใส (Transparency)

ในการศึกษานี้ ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์กรให้แก่ สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz & Steffeck, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008) ซึ่งถือว่ามีสำคัญ เป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลตามครรลองประชาธิปไตย ทั้งนี้ หากสาธารณชนไม่ได้รับข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับองค์กรภาครัฐอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของเจ้าหน้าที่ ภาครัฐย่อมไม่มีประสิทธิภาพ แม้กลไกเหล่านั้นจะได้รับการออกแบบได้อย่างสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ก็ตาม โดยคณะวิจัยวิเคราะห์และประเมินความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาโดยใช้ 3 ตัวชี้วัด คือ (1) คุณภาพของระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัย และ (2) โครงสร้างและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหาร สภามหาวิทยาลัย และองค์กรอื่นใน มหาวิทยาลัย

เนื่องจากบุคลากรสายวิชาการในมหาวิทยาลัยถือเป็นกำลังหลักในการผลิตบัณฑิตและผลงานทาง วิชาการ ระบบติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของบุคลากรสายวิชาการที่มีความโปร่งใสจึงถือเป็น หลักประกันคุณภาพระบบอุดมศึกษาของประเทศ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยของ รัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คณะวิจัยจึงให้ความสำคัญกับระบบติดตามและประเมินผลงานของ **คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา** ซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สามารถกำหนดเงินเดือน ค่าตอบแทนที่ดึงดูดนักวิชาการที่มีสมรรถนะสูงทางด้านวิชาการ และยังคงมีระบบการบริหารผลปฏิบัติงาน (Performance Management) ที่ได้มาตรฐานเพื่อให้ให้นักวิชาการที่มีคุณภาพได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนที่ เหมาะสม ทั้งนี้ คณะวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพ มาจากส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง มีระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วย การบริหารผลงานของคณาจารย์ที่ชัดเจน ตลอดจนมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ในการจัดเก็บข้อมูล การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และการประมวลผลเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร มหาวิทยาลัย

แต่ทว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพยังประสบกับปัญหาในการนำเอาระเบียบ กฎเกณฑ์ในการประเมินผลงานประจำปีของคณาจารย์ไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากคณาจารย์และผู้บริหาร

มหาวิทยาลัยจำนวนมากยังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบการประเมินผลงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based Performance Management) ได้

อุปสรรคสำคัญของมหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ ทักษะคิดในการรับมือความเปลี่ยนแปลง การออกนอกระบบ คือ การมอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และออกแบบระบบบริหารมหาวิทยาลัยได้เอง แต่มหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่งก็ยังร่างระเบียบโดยอิงจากระบบเดิม ถึงแม้คณาจารย์จะปรับตัวได้เร็ว แต่ผู้บริหารและสายปฏิบัติการยังปรับตัวได้ช้า และยึดติดกับกฎระเบียบเดิม คณบดีและผู้บริหารมหาวิทยาลัยหลายคนไม่ได้เป็นข้าราชการแล้ว แต่ก็ยังคิดและบริหารเหมือนข้าราชการ

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 5 ตุลาคม 2557

ทั้งนี้ การบริหารผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงผลงานของบุคลากรกับเงินเดือนค่าตอบแทนอย่างชัดเจนเพื่อเป็นแรงจูงใจให้คณาจารย์ผลิตผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องมีกลไกการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการของคณาจารย์ในกรณีที่ไม่สามารถผลิตผลงานได้ตรงตามเป้าหมาย แต่ทว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษาหลายแห่งยังไม่สามารถขับเคลื่อนหลักการนี้ได้เต็มที่ เนื่องจากคณาจารย์ไม่สามารถผลิตผลงานได้ตรงตามเป้าหมาย กอปรกับมหาวิทยาลัยประสบกับปัญหาความขาดแคลนบุคลากรสายวิชาการ จึงทำให้ระบบการบริหารผลงานของมหาวิทยาลัยเหล่านี้เป็นไปในลักษณะการพัฒนาคณาจารย์และนักวิจัยมากกว่าเป็นการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารผลงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัญหาในด้านการบริหาร คือ ปัญหาบุคลากรผู้สอน ในปัจจุบัน อาจารย์รุ่นใหม่ยังขาดประสบการณ์และความสามารถในการทำวิจัย ผลิตบทความทางวิชาการเพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติ ครั้นเราจะไปบังคับใช้ Performance Management อย่างจริงจัง คนสอนของเราก็จะไม่พอ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในการประเมิน สมศ. สกอ. ดังนั้น เราจึงผ่อนปรนและเน้นไปที่การพัฒนา การฝึกอบรม และส่งไปศึกษาต่อ มากกว่าที่จะไปใช้ระบบค่าตอบแทนและระบบลงโทษ แบบฮ่องกง สิงคโปร์

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ข (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2557

มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งได้พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของคณาจารย์ เฉกเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมใน “การออกนอกระบบ” แต่มหาวิทยาลัยเหล่านี้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการทำงานเดียวกันกับมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบแล้ว คือ ความสามารถในการปรับตัวของคณาจารย์ นอกเหนือไปจากนี้ คณะวิจัยยังพบว่าคณะและภาควิชาต่างๆ ในมหาวิทยาลัยของรัฐมีความสามารถที่ต่างกันออกไปในการปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยที่คณะและภาควิชาทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสามารถนำเอาระบบการบริหารผลงานไปใช้ในการพัฒนาจำนวนและคุณภาพผลงานทางวิชาการของคณาจารย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่คณะและภาควิชาทางสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ไม่สามารถนำระบบดังกล่าวไปใช้ได้อย่างเต็มที่

คณะทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เช่น คณะวิศวะ คณะสาธารณสุข เขานำเอาระบบ ICT มาใช้ในการประเมินอาจารย์แล้วนะ ก็เป็นที่น่าพึงพอใจในระดับหนึ่ง แต่ในคณะด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ยังติดขัดเรื่องการยอมรับของคณาจารย์ เหตุผลหลักๆ ของคณะด้านสังคม คือ ผลงานของเขาวัดเป็นเชิงปริมาณได้ยาก จะให้ไปเน้นตีพิมพ์เหมือนสายวิทย์ก็มีข้อจำกัด เรื่องผลงานด้านอื่นก็เป็นงานบริการสังคมเป็นหลัก เลยวัดยาก ประเมินยาก

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 25 ตุลาคม 2557

จากข้อมูลดังกล่าว เราจึงสรุปได้ว่าคุณภาพของระบบติดตามและประเมินผลงานของคณาจารย์นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ “การออกนอกระบบ” ของมหาวิทยาลัย แต่ทว่าข้อบกพร่องของการติดตามและประเมินผลงานของคณาจารย์มหาวิทยาลัยในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงวัฒนธรรมองค์การและปัญหาเชิงคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ของประเทศที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังและเร่งด่วน นอกจากนี้ อีกหนึ่งข้อสังเกตจากการศึกษานี้ คือ มหาวิทยาลัยและคณะที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและเทคโนโลยีสามารถปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยและคณะที่เน้นทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย เป็นอีกหนึ่งตัวชี้วัดคุณภาพของระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นช่องทางที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ คณาจารย์ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษา สามารถ

ตรวจสอบนโยบายและผลงานของคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยว่าเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและแผนยุทธศาสตร์ในภาพรวมของมหาวิทยาลัยหรือไม่ สำหรับกรณีมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษานี้ การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยทุกแห่งมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดีเป็นฝ่ายบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย และมีสภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาอนุมัตินโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ รวมทั้งเป็นองค์กรที่ประเมินผลงานของฝ่ายบริหารด้วย

จากการสัมภาษณ์บุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการในมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแปรสภาพเป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” การศึกษานี้พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและในเชิงปฏิบัติแต่อย่างใด สำหรับในเชิงโครงสร้างนั้น องค์กรอื่นที่นอกเหนือไปจากฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ สภาคณาจารย์และคณะกรรมการชุดต่างๆในระดับมหาวิทยาลัย ก็ยังคงมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่เฉกเดียวกับเมื่อตอนที่มหาวิทยาลัยยังคงสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ

องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี เช่น สภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์ สภาวิชาการ หรือคณะกรรมการชุดต่างๆในระดับมหาวิทยาลัย ก็ยังมีโครงสร้างแบบเดิมและมีอำนาจหน้าที่แบบเดิมๆ คือ เราคาดหวังว่า พอออกนอกระบบ อาจารย์และนักศึกษาจะมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ไม่ใช่มีสิทธิมีเสียงแต่เฉพาะในตอนเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

คำให้สัมภาษณ์อาจารย์มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 8 พฤศจิกายน 2557

แม้ว่ามหาวิทยาลัยทุกแห่งในปัจจุบันจะเปิดโอกาสให้คณาจารย์ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมากขึ้นกว่าในอดีตผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่การศึกษานี้พบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมผ่านช่องทางเทคโนโลยีสารสนเทศยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในเชิงปฏิบัติ เนื่องจากบุคลากรและนักศึกษาไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ด้วยความเชื่อที่ว่า ทำดีที่สุดแล้ว นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยจะถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ และสภามหาวิทยาลัยยังคงฟังเสียงของฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายคณาจารย์ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษา

ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยมีช่องทางให้บุคลากรและนักศึกษาแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ดีและสะดวก เพราะส่วนใหญ่เป็นช่องทางออนไลน์ แต่พวกเราก็ไม่เชื่อว่ามหาวิทยาลัยจะนำเอาข้อคิดเห็นและข้อเสนอของพวกเราไปขับเคลื่อนจริงๆ สุดท้ายทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารมหาวิทยาลัยอยู่ดี

คำให้สัมภาษณ์นักศึกษามหาวิทยาลัย ข (มหาวิทยาลัยของรัฐ)

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557

สมัยนี้ คำว่า “ประชาคม” นโยบายและแผนกำลังฮิตกันในองค์กรภาครัฐ มหาวิทยาลัยก็เอาบ้าง มีการจัดประชาคม พบปะบุคลากรและนักศึกษาย่อยๆ แต่ก็ทำเป็นพิธีเท่านั้น แม้กระทั่งระบบสภามหาวิทยาลัยก็ยังเหมือนกับตอนที่ยังไม่ออกนอกระบบ ที่สื่อมวลชนเขียนว่า “สภาเกาหลี” ก็ถูกต้องนะครับ ถึงจะไม่ถูกต้อง 100% ที่ว่าไม่ถูกต้อง 100% ไม่ใช่ว่าเขาไม่ได้เกาหลีกันจริงๆ แต่เราไม่ทราบว่าเขาเกาหลีกันรุนแรงเพียงใด

คำให้สัมภาษณ์อาจารย์มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

วันที่ 8 พฤศจิกายน 2557

ทั้งนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันระหว่างผู้บริหาร คณาจารย์ และบุคลากรมหาวิทยาลัย เนื่องจากการปฏิรูปจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และระบบธรรมาภิบาลที่ดี แม้ว่าโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาจะไม่มี ความแตกต่างกัน แต่มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี ได้นำเอาหลักการบริหารองค์กรจากภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัย อาทิเช่น ระบบการบ่มเพาะผู้บริหารหรือระบบ Succession Planning เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยมีวิสัยทัศน์และความพร้อมในการนำพาองค์กรและมหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ตลอดจนจนเป็นการสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัย ง มีระบบ Succession Plan วางตัวสืบทอดผู้บริหารที่มีการบ่มเพาะอย่างยาวนาน ทำให้นโยบายมีความต่อเนื่อง บุคลากรมีวิสัยทัศน์ไปในทางร่วมกัน ผู้บริหารสภามหาวิทยาลัย มีความใกล้ชิด มีแนวคิดในทางเดียวกัน ระบบจะคล้าย ๆ การบริหารงานในภาคเอกชน โดยมีกิจกรรมเสริมสร้างภาวะผู้นำตั้งแต่ยังเป็นอาจารย์

ธรรมดาอย่างสม่ำเสมอ ทำให้สามารถระบุได้ว่าอาจารย์ท่านใดมีบุคลิกอย่างไร มีความถนัดทางไหน

คำให้สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)  
วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557

ดังนั้น หัวใจสำคัญของกลไกธรรมาภิบาลภายในมหาวิทยาลัย คือ การสร้างวิสัยทัศน์และความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ทั้งนี้ หากปราศจากความเข้าใจร่วมกันในหลักการดังกล่าวแล้ว การออกนอกระบบย่อมไม่สามารถเพิ่มพูนขีดความสามารถในการแข่งขันและคุณภาพทางวิชาการของระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยได้

## เอกสารอ้างอิง

- Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency, and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional, and International Developments and Emerging Issues*. Retrieved September 11, 2014, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>
- Boschken, H. L. (1994). Organizational Performance and Multiple Constituencies. *Public Administration Review*, 54 (3), 308-312.
- Heeks, R. (2008, October 19). *ICTs for Government Transparency*. Retrieved September 11, 2014, from eGovernment for Development: <http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.shtml>
- Kettl, D. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60 (6), 488-497.
- Nanz, P., & Steffek, J. (2004). Global Governance, Participation, and the Public Sphere. *Government and Opposition*, 39 (2), 314-335.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston : Pittman.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

## บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา



พลวัตของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลกในปัจจุบันก่อให้เกิดความพยายามอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาระบบการบริหารองค์กรภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐต้องเผชิญกับความท้าทายมากมาย ทั้งต้นทุนค่าใช้จ่ายที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และการก้าวสู่ความเป็น “สังคมพหุลักษณะ” ของสังคมมนุษย์ในปัจจุบันซึ่งทำให้ประชาชนมีความต้องการบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีหน้าที่หลักในการผลิตบัณฑิตและผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพตอบสนองต่อสังคม ทำให้มีความจำเป็นต้องปฏิรูปและพัฒนา ระบบบริหารมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความพร้อมในการผลิตบัณฑิตที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ทัดเทียมกับบัณฑิตของมหาวิทยาลัยในนานาอารยประเทศ

ในการศึกษานี้ ประเด็นคำถามหลักคือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งถือเป็นผลผลิตของการปฏิรูประบบอุดมศึกษาของไทยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสสอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยคณะวิจัยทำการศึกษาเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 3 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง ในบทนี้จะเป็นการสรุปและอภิปรายผลการศึกษา เพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อจำกัดของผลการศึกษาและข้อเสนอแนะต่อไป

### สรุปผลการศึกษา

ตามวัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 1-2 การศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยอีก 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาตั้งแต่ปี พ.ร.บ. จัดตั้ง ซึ่งผลสัมฤทธิ์ในที่นี้ หมายถึง ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ที่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

สำหรับผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารทางด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง สัมฤทธิ์ผลในการเลือกวิธีที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดเพื่อให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร ประกอบไปด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ (1) ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา และ (2) สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัย (ตารางที่ 5-1) 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

ตารางที่ 5-1 สรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย

ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย	สรุปผลการศึกษา
1. ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา	มหาวิทยาลัยที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาเฉลี่ย 3 ปี (พ.ศ. 2554-2556) สูงสุด 3 อันดับแรก คือ <ol style="list-style-type: none"> <li>มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาอยู่ที่ 359,363 บาทต่อนักศึกษา 1 คน</li> <li>มหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาอยู่ที่ 271,876 บาทต่อนักศึกษา 1 คน</li> <li>มหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาอยู่ที่ 202,282 บาทต่อนักศึกษา 1 คน</li> </ol>
2. สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัย	<ul style="list-style-type: none"> <li>มหาวิทยาลัยของรัฐมีงบบุคลากรและสวัสดิการสูงกว่าค่าใช้จ่ายหมวดอื่นๆ</li> <li>มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีงบลงทุนและงบจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุด</li> <li>มหาวิทยาลัยทุกประเภทมีค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆต่ำกว่าค่าใช้จ่ายหมวดอื่นๆ</li> </ul>

เมื่อพิจารณาสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ งบบุคลากร (เงินเดือน) และสวัสดิการ งบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้าง และงบพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆ ในการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นงบลงทุนและงบจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุดในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีงบบุคลากรและสวัสดิการสูงที่สุด โดยมีข้อสังเกตคือ ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีรายจ่ายในหมวดงบพัฒนานักศึกษาเป็นสัดส่วนต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับงบบุคลากรและงบลงทุน (ตารางที่ 5-1)

กล่าวโดยสรุปคือ หากพิจารณาจากความสามารถในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีประสิทธิภาพที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาเม็ดเงินและทรัพยากรที่มหาวิทยาลัยจัดสรรให้แก่ภารกิจด้านต่างๆแล้ว มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยของรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่นๆ (รวมถึงโครงการวิจัย) น้อยกว่าการบริหารงานบุคคล 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 (ตารางที่ 5-2)

สำหรับประสิทธิผลทางด้านผลงานวิจัยวัดโดยจำนวนบทความที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS นั้น การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนบทความวิจัยมากกว่ามหาวิทยาลัยประเภทอื่นๆ และเมื่อจำแนกมหาวิทยาลัยตามพันธกิจหน้าที่แล้ว พบว่า มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทความวิจัยมากกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนในสาขาวิชาทั่วไปหรือทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (ตารางที่ 5-2) แต่อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจำนวนผลงานวิชาการนั้นไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผลด้านการวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษามีจำนวนบุคลากรสายวิชาการที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อจำนวนผลงานทางวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบุคลากรสายวิชาการมากกว่าย่อมมีความได้เปรียบมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก ดังนั้น คณะวิจัยจึงพิจารณาสัดส่วนของจำนวนผลงานวิชาการต่อจำนวนบุคลากรสายวิชาการประกอบด้วย โดยพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนบทความวิจัยใน

ฐานข้อมูล SCOPUS ต่อบุคลากรสายวิชาการ 1 คนใกล้เคียงกัน แต่มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีประสิทธิผลทางการวิจัยสูงกว่ามหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไป

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบโดยส่วนใหญ่แล้วมีประสิทธิผลทางการวิจัยและพัฒนาสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือ ประสิทธิผลทางการวิจัยและพัฒนาดังกล่าวเกิดขึ้นเฉพาะกับมหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีเท่านั้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนด้านสังคมศาสตร์นั้น แม้ว่าจะถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ก็ยังมีประสิทธิผลด้านการวิจัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

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

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

ตารางที่ 5-2 สรุปผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลด้านวิจัยและด้านการเงินการคลังของมหาวิทยาลัย

ประเด็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของมหาวิทยาลัย	สรุปผลการศึกษา
<p>1. จำนวนบทความที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ เมื่อวิเคราะห์จำนวนบทความทางวิชาการในฐานข้อมูล SCOPUS ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ของบุคลากรมหาวิทยาลัยที่จำแนกตามระบบการบริหารแล้วพบว่ามหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบทความสูงสุด 3 อันดับแรก คือ               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)</li> <li>2. มหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยของรัฐ)</li> <li>3. มหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)</li> </ol> </li> <li>■ เมื่อพิจารณาจำนวนบทความตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย พบว่ามหาวิทยาลัยที่มีจำนวนบทความสูงสุด 3 อันดับแรก คือ               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มหาวิทยาลัย ค (มหาวิทยาลัยวิจัย)</li> <li>2. มหาวิทยาลัย ก (มหาวิทยาลัยวิจัย)</li> <li>3. มหาวิทยาลัย ง (มหาวิทยาลัยทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี)</li> </ol> </li> <li>■ เมื่อพิจารณาจำนวนบทความต่ออาจารย์ 1 คนแล้วพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนบทความในฐานข้อมูล SCOPUS ต่ออาจารย์ 1 คนที่ใกล้เคียงกัน แต่หากพิจารณาตามพันธกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแล้ว มหาวิทยาลัยวิจัยและมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีมีจำนวนบทความวิชาการต่ออาจารย์ 1 คนสูงที่สุด</li> </ul>
<p>2. จำนวนเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เอง นอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ผ่านการแปรสภาพมีสัดส่วนรายได้ของตนเองมากกว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมานับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง</li> <li>■ มหาวิทยาลัยทุกประเภทยังจำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก</li> <li>■ มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีแหล่งรายได้ของตนเองจากโรงเรียนฝึกหัดแพทย์ รองลงมาคือ การให้คำปรึกษาวิจัยแก่หน่วยงานภายนอก ผลงานวิจัยที่มีคุณค่าในเชิงพาณิชย์ และสิ่งประดิษฐ์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร</li> </ul>

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยในนอกระบบและมหาวิทยาลัยนอกระบบยังมีความคล้ายคลึงกันในเรื่อง การบริหารจัดการหลักสูตรและกลไกข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กร แม้ว่าโดยหลักการแล้ว มหาวิทยาลัยนอกระบบควรมี “ความยืดหยุ่นคล่องตัว” มากกว่าในการออกแบบหลักสูตรการศึกษาที่ สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจเอกชนและสังคม ตลอดจนมี “ความเป็นอิสระ” ในการบริหารงาน บุคคลและการบริหารการเงินและการงบประมาณ แต่จากการสัมภาษณ์ตัวแทนผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษา ที่ผ่านการแปรสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว พบว่า ความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยเหล่านี้ กับกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานตรวจสอบทางการเงินและการทุจริตคอร์ปชันยังคงมีลักษณะ เช่นเดียวกับเมื่อก่อนออกนอกระบบ โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลา 4-5 ปี (พ.ศ. 2552-2557) ที่ผ่านมา หน่วยงานกำกับดูแลด้านการศึกษา ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) รวมทั้งหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ อาทิเช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น ล้วนเข้ามาตรวจสอบ กระบวนการทำงานในมิติต่างๆของการบริหารกิจการมหาวิทยาลัย ทำให้ความยืดหยุ่นคล่องตัวของ ระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่บังเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

นอกเหนือไปจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่ถูกแบบโครงสร้างองค์กร ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ยังจำเป็นต้องมีความโปร่งใสและระบบตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงานที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับในการศึกษานี้ **ความโปร่งใส (Transparency)** ของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาถูกวัดโดย (1) คุณภาพของระบบ การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรสายวิชาการ และ (2) โครงสร้างและกลไก การตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหาร สภามหาวิทยาลัย และองค์กรอื่นในมหาวิทยาลัย

การศึกษานี้พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษาได้มีการพัฒนาระบบการติดตามและ ประเมินผลปฏิบัติงานของคณาจารย์เฉกเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งถือได้ว่าระบบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมใน “การออกนอกระบบ” ของมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ทว่ามหาวิทยาลัย ของรัฐที่ตกเป็นกรณีศึกษาประสบกับปัญหาและอุปสรรคในทำนองเดียวกันกับมหาวิทยาลัยนอกระบบที่เน้น ทางด้านการศึกษาทั่วไปและด้านสังคมศาสตร์ กล่าวคือ คือ บุคลากรสายวิชาการจำนวนมากยังไม่สามารถ ปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงาน (Performance Management System) ที่เน้นการวัดผลผลิต (Output Evaluation) ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรสายวิชาการในคณะและภาควิชาทางด้าน มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

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

การปฏิรูประบบบริหารงานอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันระหว่างผู้บริหาร คณาจารย์ และบุคลากรมหาวิทยาลัย เนื่องจากการปฏิรูปจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อเกิดวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และระบบธรรมาภิบาลที่ดี การศึกษานี้พบว่า มีมหาวิทยาลัยนอกระบบบางแห่งได้ประยุกต์เอาปรัชญาในการบริหารองค์กรของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ใน “การฟุ่มฟัก” ผู้บริหารรุ่นใหม่ของมหาวิทยาลัย ที่แตกต่างไปจาก “ระบบสีบทอดอำนาจ” กล่าวคือ มีระบบการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะของอาจารย์ตั้งแต่เริ่มบรรจุ ทั้งทางด้านวิชาการและด้านบริหาร ทำให้อาจารย์สามารถวางแผนชีวิตการทำงานได้สอดคล้องกับความถนัดและระดับความสามารถของตนเอง

ดังนั้น หัวใจสำคัญของกลไกธรรมาภิบาลภายในมหาวิทยาลัย คือ การสร้างวิสัยทัศน์และความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ทั้งนี้ หากปราศจากความเข้าใจร่วมกันในหลักการดังกล่าวแล้ว การออกนอกระบบย่อมไม่สามารถเพิ่มพูนขีดความสามารถในการแข่งขันและคุณภาพทางวิชาการของระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยได้

## อภิปรายผลการศึกษา

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM นั้นมีหัวใจหลัก คือ รูปแบบและโครงสร้างองค์กรที่คล่องตัวยืดหยุ่นไม่ยึดโยงกับหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) เช่นเดียวกับแนวคิด Weberian Bureaucracy ถึงแม้ว่าแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบจะเกิดขึ้นในประเทศไทยก่อนที่แนวคิด NPM จะกลายมาเป็นแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลัก แต่ถือวาระบบมหาวิทยาลัย

นอกระบบนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปการบริหารงานอุดมศึกษาซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันทัดเทียมกับนานาชาติ (Kennedy, 2011; Ramaprasad, 2011; Wang, 2011)

อนึ่ง โครงสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวถูกคาดหวังจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถเผชิญหน้าข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Parker, 2013) และสามารถพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและกระบวนการผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพได้ดีกว่าระบบการบริหารงานอุดมศึกษาแบบราชการ (Harrison-Walker, 2009; Pacuraru, 2012) ทั้งนี้ Bovornsiri (2006) กล่าวว่า การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐถือเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากจะทำให้มหาวิทยาลัยแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นจนสามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังได้ แต่ผลการศึกษาวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยนอกระบบยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินสูงถึงร้อยละ 50 ของรายรับรวมทั้งหมด นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์แหล่งรายได้แต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยที่ตกเป็นกรณีศึกษาแล้ว พบว่า มหาวิทยาลัยที่มีสัดส่วนรายได้ของตนเองสูงเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยขนาดใหญ่ซึ่งมีแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จากโรงเรียนฝึกหัดแพทย์ (โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย) ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีไม่มีโรงพยาบาลประจำมหาวิทยาลัย จึงจำเป็นต้องอาศัยแหล่งรายได้จากการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภายนอก ตลอดจนการจำหน่ายลิขสิทธิ์ของผลงานวิจัยที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งในประเด็นนี้ก่อให้เกิดข้อกังวลว่ามหาวิทยาลัยขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยกลุ่มทั่วไปที่เน้นการเรียนการสอนทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ จะมีความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ภายหลังจากการปรับสถานะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบหรือไม่

นอกจากนี้ แม้ว่าแนวคิดการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมุ่งเน้นความเป็นอิสระทางการบริหาร (Administrative Autonomy) และความยืดหยุ่นทางการเงิน (Financial Flexibility) (World Bank, 2010; Sae-Law, 2013) ซึ่งย่อหมายถึง บทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายทางการศึกษา จากการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจและการบังคับสั่งการไปเป็นการกระจายอำนาจและการกำกับดูแล (Tan, 2007) แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยนอกระบบยังคงถูกควบคุมโดยระเบียบข้อกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะในด้านการบริหารงบประมาณและการเงินการคลังซึ่งในปัจจุบันองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความถูกต้องของระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับงานพัสดุและการเงิน ตลอดจนความโปร่งใสของการเบิกจ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัย นอกเหนือไปจากการตรวจสอบของ สตง. แล้ว มหาวิทยาลัยนอกระบบยังคงต้องได้รับ

การประเมินหลักสูตรและกระบวนการจัดการเรียนการสอนจาก สมศ. และ สกอ. ด้วยมาตรฐานและตัวชี้วัด เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งไม่สะท้อนความหลากหลายในเชิงบริบทการบริหารของแต่ละมหาวิทยาลัยและก่อให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพกระบวนการเรียนการสอนและการวิจัยของมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ เป้าหมายในเชิงประสิทธิผลของการผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ การพัฒนาคุณภาพทางด้านวิชาการของระบบอุดมศึกษาไทยโดยเน้นไปที่การเพิ่มจำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานสากลที่มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกใช้เป็นบรรทัดฐานในการวัดประเมินผลงานของอาจารย์ ดังนั้น ระบบติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงจำเป็นต้องสะท้อนตัวชี้วัดในด้านนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังไม่สามารถนำเอาระบบการประเมินผลงานแบบผลสัมฤทธิ์ (Results-based Performance Management) ที่เน้นการวัดผลงานทางวิชาการในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยจึงไม่ใช่หลักประกันว่ามหาวิทยาลัยจะสามารถบริหารจัดการประสิทธิผลในเชิงวิชาการได้

ในทางกลับกันปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีคุณภาพและมาตรฐานในระดับสากล คือ ภาวะผู้นำของฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย นับตั้งแต่อธิการบดีลงมาจนถึงคณบดีและประธานหลักสูตรต่างๆ กลุ่มคนเหล่านี้ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างบุคลากรรุ่นเก่าและบุคลากรรุ่นใหม่ (Rosen and Digh, 2001; Oberfield, 2014) รวมทั้งต้องมีความสามารถในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) ให้เกิดขึ้นในประชาคมมหาวิทยาลัย Van der Voet (2014) กล่าวว่าผู้นำที่ยึดติดกับแนวความคิดแบบ Weberian Bureaucracy คือ อุปสรรคที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร สำหรับองค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่ดังเช่นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น นวัตกรรมทางการบริหารวิสัยทัศน์ที่ก้าวไกล และความมุ่งมั่นในการนำพาองค์กรสู่การเปลี่ยนแปลงของอธิการบดีและคณะผู้บริหารคือ กุญแจสำคัญที่จะทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีพัฒนาการ ทั้งในด้านผลงานวิจัยและคุณภาพของบัณฑิต

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนโยบายทางการศึกษาในระดับชาติ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการและการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จำเป็นต้องร่วมมือกันในการปฏิรูกระเบียบและข้อกฎหมาย ตลอดจนออกแบบระบบกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยไม่ยึดติดกับแนวคิดและกฎระเบียบของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะในด้านการกำกับดูแลหลักสูตรการศึกษาการบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงิน การคลัง และการพัสดุ
- การตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรและการบริหารหลักสูตรจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเพื่อให้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดต่างๆ สอดคล้องกับบริบทที่แท้จริงของแต่ละมหาวิทยาลัย ในขณะที่เดียวกัน เกณฑ์ตัวชี้วัดเหล่านั้นยังจำเป็นต้องสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานทางการศึกษาที่มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกยอมรับ ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจประเมินคุณภาพหลักสูตรเป็นการประเมินในเชิงสร้างสรรค์และเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพของหลักสูตรอย่างแท้จริง
- การศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีความแตกต่างกันในด้านโครงสร้างการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัย แต่โครงสร้างการถ่วงดุลอำนาจถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัย โดยอาจมีสถานะเป็นคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัยเกิดความขัดแย้งหรือในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นเห็นว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัยร่วมกันกระทำการใดๆที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

## ข้อเสนอแนะในการวิจัย

- 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

## เอกสารอ้างอิง

- Bovornsiri, V. (2006). Thailand. In M. N. Lee, & S. Healy, *Higher Education in Southeast Asia* (pp. 187-218). Bangkok: UNESCO.
- Harrison-Walker, L. J. (2009). Strategic Positioning in Higher Education. *Academy of Educational Leadership Journal*, 13(1), 103-111.
- Kennedy, K. J. (2011). Conceptualizing Quality Improvement in Higher Education: Policy, Theory, and Practice for Outcome-based Learning in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 33(3), 205-218.
- Oberfield, Z. W. (2014). Public Management in Time: a Longitudinal Examination of the Full Range of Leadership Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 407-429.
- Pacuraru, R. O. (2012). University Consortium. *Economics, Management, and Financial Markets*, 7(4), 688-694.
- Parker, L. D. (2013). Contemporary University Strategizing: the Financial Imperative. *Financial Accountability and Management*, 29(1), 1-25.
- Ramaprasad, A. (2011). Envisioning a World-Class University System for India. *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, 10(1), 45-54.
- Rosen, R., & Digh, P. (2001). Developing Globally Literate Leaders. *Training and Development*, 55(5), 70-81.
- Sae-Lao, R. (2013). *The Logic of the Thai Higher Education Sector on Quality Assessment Policy*. Ph.D. Dissertation, Columbia University, New York.

- Tan, M. (2007). *The Politics of Decentralization of Basic Education in Thailand*. Ph.D. Dissertation, School of Politics and International Studies (POLIS), University of Leeds, England.
- Van Der Voet, J. (2014). The Effectiveness and Specificity of Change Management in a Public Organization: Transformational Leadership and a Bureaucratic Organizational Structure. *European Management Journal*, 32(3), 373-382.
- Wang, Y. (2001). Building the World-Class University in a Developing Country: Universals, Uniqueness, and Cooperation. *Asia Pacific Education Review*, 2(2), 3-9.
- World Bank. (2010). *Toward a Competitive Higher Education System in a Global Economy*. Bangkok: World Bank.