

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารมหาวิทยาลัย ในแนวมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเริ่มต้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2507 โดยอาจารย์และนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้จัดสัมมนาขึ้นที่ห้องประชุมคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน 2507 ในหัวเรื่องสัมมนาว่า “ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” ผู้จัดสัมมนา มี ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ชุโต อาจารย์ ดร.กมล สมวิเชียร เป็นต้น ผลการสัมมนาครั้งนี้เป็นการจุดประกายความคิดในใจของอาจารย์จำนวนมาก จนเป็นผลให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสภาการศึกษาแห่งชาติ เห็นว่าควรจัดสัมมนาขึ้นอีก เพราะการประชุมคราวแรกเป็นการปูพื้นฐานและเสนอแต่ในเรื่องหลักการ สมควรที่จะพิจารณาหาข้อยุติ เพื่อเสนอต่อรัฐบาล(เกษม สุวรรณกุล, 2530:12) จึงได้มีการประชุมสัมมนา ซึ่งสภาการศึกษาแห่งชาติร่วมกับคณาจารย์และผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้จัดขึ้นติดต่อกันมาอีก 3 ครั้ง คือ ใน พ.ศ. 2509, พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2513 ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย ผู้แทนสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้เห็นพ้องต้องกันว่า ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยน่าจะมีความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น จึงเสนอให้มีองค์กรจัดระบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่เรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้น โดยมุ่งหมายที่จะให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระ (Autonomous System) ที่ไม่เป็นส่วนของระบบราชการ มีฐานะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจที่ยังคงรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล แต่มีรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง (วิจิตร ศรีสอาน, 2525 : 202) ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการและสามารถสนองตอบต่อความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้มีการประมวลความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการลงมติเห็นดีด้วยในหลักการเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2514 และมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติจัดทำรายละเอียดพร้อมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติที่จะให้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว สภาการศึกษาแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาร่างรายละเอียดของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การประสานงานภายนอกมหาวิทยาลัย องค์กรและการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคล และการเงิน แต่แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้ถูกระงับไว้เนื่องจากมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2514 รัฐบาลและมหาวิทยาลัยยุคนั้นไม่พร้อมที่จะให้ดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารตามแนวคิดดังกล่าว แต่โดยที่คณะปฏิวัติมีนโยบายที่สำคัญประการหนึ่ง ที่มีผลกระทบต่อการบริหารมหาวิทยาลัย คือ การปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้มีการพิจารณาบูรณหน่วยงาน รวมทั้งการโอนหน่วยงานเชิงปฏิบัติและดำเนินการ จากสำนักนายกรัฐมนตรีไปให้กระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงนโยบายและประสานงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งในขณะนั้นมหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสานงาน มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงอยู่ในข่ายการพิจารณาของคณะปฏิวัติที่จะโอนไปไว้กับกระทรวงที่มีหน้าที่จัดการศึกษา คือ กระทรวงศึกษาธิการด้วย ที่ประชุมอธิการบดีซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ 29 มกราคม 2515 จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาหารูปแบบและโครงสร้างของระบบบริหารมหาวิทยาลัยเพื่อจะได้เสนอความเห็นไปยังคณะปฏิวัติ

อีกทางหนึ่ง ผลจากการดำเนินงานของที่ประชุมอธิการบดีทำให้คณะปฏิวัติเห็นชอบที่จะยังคงให้มหาวิทยาลัยรวมอยู่ในสังกัดหน่วยงานเดียวกัน โดยไม่ต้องโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทางออกก็คือ จัดตั้งทบวงในสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐ เหตุที่ต้องจัดตั้งเป็นทบวงในสังกัดกระทรวงก็ เพราะคณะปฏิวัติมีนโยบายที่จะยุบรวมกระทรวงโดยไม่มีการตั้งกระทรวงเพิ่ม กระทรวงที่ถูกยุบไปคือ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจึงได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินและกำกับการศึกษาของรัฐในระบบอุดมศึกษา นอกจากที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ (ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับการเปลี่ยนฐานะเป็นทบวงอิสระและเปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2520)

แนวคิดในการก่อตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเกิดจากความต้องการที่จะรักษามหาวิทยาลัยให้อยู่ในระบบเดียวกัน ไม่ต้องการกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ เหมือนก่อนปี พ.ศ. 2503 เป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ของการสร้างระบบมหาวิทยาลัยที่เริ่มขึ้นในช่วงของการโอนมหาวิทยาลัยมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาพการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสานงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา<sup>1</sup> และที่สำคัญที่สุดก็คือ ไม่ต้องการถูกโอนไปอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมหาวิทยาลัยบางแห่งเคยอยู่ในสังกัดมาแล้ว และไม่ต้องการกลับไปสังกัดเดิมอีก ในขณะนั้นต้องการให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานกลางที่จะช่วยพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นระบบอิสระในแนวทางมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเดิมต้องการที่จะให้คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรอำนาจ เช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย<sup>2</sup> แต่นักกฎหมายเห็นว่าทำเช่นนั้นไม่ได้ คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย จึงได้มีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย และเมื่อ พ.ศ. 2520 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ ว่าด้วยระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย โดยเพิ่มอำนาจของทบวงให้มากขึ้น ทำให้แนวความคิดที่จะสืบทอดเจตนารมณ์ของการสร้างองค์กรกลางในลักษณะคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยใกล้ความเป็นจริงมากขึ้น (วิจิตร ศรีสอาด, 2525 : 46) บทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยจนถึงปัจจุบัน ที่ทำได้อย่างดีก็คือบูรณาการรวมส่งในสิ่งที่มหาวิทยาลัยต่างๆ ส่งมาให้สำนักงานประมาณเท่านั้น

<sup>1</sup> ก่อน พ.ศ. 2503 มหาวิทยาลัยซึ่งขณะนั้นมี 5 แห่ง มีสังกัดที่ต่างกัน คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

<sup>2</sup> ในระบบอุดมศึกษาของอังกฤษ คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย โดยประมวลความต้องการทางการเงินของมหาวิทยาลัย แล้วเสนอต่อรัฐบาลกำหนดวงเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย คณะกรรมการนี้มีหน้าที่จัดสรรเงินให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นก้อน (Block Grant) เพื่อให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีอิสระในการใช้จ่ายเงิน เพื่อดำเนินการตามภารกิจอย่างคล่องตัว

หลังจากนั้นได้มีการเคลื่อนไหวที่จะผลักดันให้มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล อีกครั้งหนึ่ง เมื่อ พ.ศ. 2534 แต่ครั้งนี้เป็นการผลักดันทางการเมืองและเป็นไปพร้อมกันทั้งระบบ กล่าวคือเมื่อรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายที่จะทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐ ปรับเปลี่ยนระบบบริหารไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เนื่องจากเห็นว่าถ้าจะให้มหาวิทยาลัยบริหาร โดยใช้ระบบราชการแบบเดิมที่เป็นอยู่ จะทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้ เพราะมีประสิทธิภาพต่ำ จึงได้ผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งออกนอกระบบราชการซึ่งในขณะนั้นมีมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล อยู่ 1 แห่งแล้ว คือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2533 ในส่วนของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็ได้ตอบสนองต่อแรงผลักดันดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในคราวประชุม ครั้งที่ 4/2534 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2534 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการที่จะให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ออกจากระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หลังจากนั้นก็มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาดำเนินการในเรื่องต่างๆ และได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฉบับใหม่ มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยอาศัยกรอบที่ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดทำขึ้น และรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย/สถาบันต่างๆ ที่เป็นมหาวิทยาลัยของ/สถาบันของรัฐ เพื่อปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จำนวน 16 ฉบับ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ทั้ง 16 ฉบับ แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาครั้งที่ 2 สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็สิ้นสุดอายุลงเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2535 ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 ฉบับก็ตกไป เรื่องของการออกนอกระบบราชการก็ชะงักไปอีกครั้งหนึ่ง

มีข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในการผลักดันของรัฐบาลที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลครั้งนี้ มีบุคลากรบางส่วนของมหาวิทยาลัยทั้งคณาจารย์และที่มีใช้คณาจารย์ต่อต้านการออกนอกระบบเพราะไม่มั่นใจในสถานภาพของตนเองว่าจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้างเมื่อมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการไปแล้ว แต่หลังจากนั้นก็เหมือนเชื้อไฟที่ได้จุดประกายแสงสว่างให้เกิดขึ้นมหาวิทยาลัยหลายแห่งเตรียมการที่จะออกนอกระบบราชการเพราะได้เล็งเห็นแล้วว่าถ้ายังคงปล่อยให้มหาวิทยาลัยบริหารโดยระบบราชการต่อไปมหาวิทยาลัยจะล้าหลังไปมากยิ่งขึ้น ทบวงมหาวิทยาลัยเองก็มีนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีความพร้อมสามารถปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้ และเมื่อสภาพการแข่งขันระหว่างมหาวิทยาลัยด้วยกันเองก็มีสูงขึ้น รวมทั้งมหาวิทยาลัยจากต่างประเทศก็เริ่มขยายสาขาเข้ามาหาส่วนแบ่งการตลาด และสื่อมวลชนก็เริ่มเข้ามาทำการประเมินคุณภาพตัวอย่างเช่น นิตยสาร Asiaweek ที่ทำการประเมินมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในเอเชีย ถึงแม้ดัชนีที่ชี้วัดและวิธีการที่ใช้ประเมินยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ว่ามีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด แต่ก็มีผลกระทบต่อภาพพจน์ของมหาวิทยาลัยที่มีต่อสาธารณะ สิ่งเหล่านี้เป็นตัวเร่งให้มหาวิทยาลัยของรัฐพยายามหาทางปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของตน และเห็นว่าการปรับเปลี่ยนระบบบริหารไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลเป็นวิธีทางที่ถูกต้อง สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงได้กำหนดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการขึ้นในวันที่ 11 มกราคม 2540 เพื่อพิจารณาวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจากถวีสัมมนาครั้งนั้นสภามหาวิทยาลัย

เชียงใหม่ในคราวประชุม ครั้งที่ 2/2540 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2540 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2550 จะเป็นมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นการวิจัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการและการเรียนรู้ โดยมีการบริหารในรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล”<sup>3</sup> และมหาวิทยาลัยได้เตรียมการที่จะปรับระบบการบริหารภายในเพื่อให้รองรับที่จะนำมหาวิทยาลัยให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว โดยวางกลยุทธ์ในเรื่องของการวิจัยและเตรียมการออกนอกระบบราชการ

ในปี 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง เป็นผลให้งบประมาณแผ่นดินปี 2541 ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับลดลงอย่างมาก โดยในปีงบประมาณ 2540 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับงบประมาณ 2,628,380 ล้านบาท ปี 2541 ได้รับ 2,410,293 ล้านบาท ลดลง 8.3 % และงบประมาณปี 2542 ได้รับงบประมาณ 2,461.14 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 2.11 % แต่เมื่อเทียบกับงบประมาณปี 2540 แล้ว ลดลงถึง 6.36% (กองแผนงาน สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541) รวมทั้งรัฐบาลได้กำหนดมาตรการลดอัตราค่าจ้าง และชะลอโครงการใหม่ที่จะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินทุกโครงการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เพื่อที่จะรักษามาตรฐานทางวิชาการไว้ ประกอบกับเงื่อนไขกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) กำหนดให้มหาวิทยาลัย บริหารงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป ในปี 2543 และให้ดำเนินการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลภายในปี 2545 และรัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็ได้แสดงเจตจำนงที่แน่วแน่ ที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ (ปาฐกถาโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ทิศทางอุดมศึกษาไทย เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และการปาฐกถาของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในการสัมมนา เรื่อง มหาวิทยาลัยนอกระบบ : ใครได้ใครเสีย เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2541 ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่) ซึ่งเป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

ในส่วนของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อเผชิญกับสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงเห็นสมควรให้มหาวิทยาลัยดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการงานวิชาการของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในคราวประชุมครั้งที่ 3/2541 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2541 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการงานวิชาการ ซึ่งมีนายกสภามหาวิทยาลัยเป็นประธานกรรมการ (คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ 3159/2540 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2540) เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการงานวิชาการมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยคำนึงถึงมาตรฐานอันอาจรวมถึงการจัดตั้ง การรวม การยุบเลิก และปรับปรุงการจัดการบัณฑิตวิทยาลัย คณะ ภาควิชาหรือหน่วยงานเทียบเท่า หลักสูตร สาขาวิชา และกระบวนวิชา เพื่อความเหมาะสม และให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ

<sup>3</sup> วิสัยทัศน์ดังกล่าวได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในคราวประชุมครั้งที่ 5/2541 เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2541

คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีการประชุมกันหลายครั้ง และได้เสนอร่างแนวทางปฏิรูปมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการประชุมครั้งที่ 3/2541 ซึ่งขั้นตอนในการปฏิรูปมีเรื่องหลักที่จะต้องดำเนินการ 4 เรื่อง คือ

- ก. การบริหารและจัดการด้านวิชาการ
- ข. การระดมเงินและทรัพยากร
- ค. ระบบงานบุคลากร
- ง. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่เห็นชอบที่จะให้มหาวิทยาลัยมีการปฏิรูปการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อเตรียมการรองรับการปรับเปลี่ยนสภาพการบริหารของมหาวิทยาลัยไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อไป

ต่อมาคณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพฯ ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ในการสัมมนากรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2541 ณ ศูนย์ฝึกอบรมธนาคารไทยพาณิชย์ อ.หางดง จ.เชียงใหม่ โดยได้เสนอร่างแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ของมหาวิทยาลัย ซึ่งในการสัมมนาดังกล่าวมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่โดยยึดแนวคิดพื้นฐาน 4 ประการ คือ

1. เน้นการให้บริการเพื่อให้ผู้มารับบริการพอใจ ซึ่งมีทั้งผู้รับบริการภายในมหาวิทยาลัย และผู้รับบริการภายนอกมหาวิทยาลัย ได้แก่ รัฐ เอกชน สังคม
2. ให้องค์การมีโครงสร้างการบริหารแบบ Flat Organization โดยมีสายการบังคับบัญชาสั้น กระชับ มีการกระจายอำนาจตามความเหมาะสม เพื่อความคล่องตัว ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน
3. จำนวนผู้ปฏิบัติงานเหมาะสมกับงาน พัฒนาคนให้มีความสามารถสูงขึ้น เพื่อใช้คนให้น้อยที่สุด
4. มีรูปแบบ วิธีการ ระเบียบ คำสั่ง ที่สามารถอธิบายและเข้าใจได้ง่าย

สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในคราวประชุมครั้งที่ 5/2541 เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2541 มีมติเห็นชอบในหลักการการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพ ซึ่งได้เสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขในด้านต่าง ๆ ไว้ ได้แก่

- (1) การปรับปรุงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยให้มีความกระชับ คล่องตัว
- (2) การปรับปรุงด้านวิชาการ
- (3) การปรับปรุงด้านการบริหารและการระดมทรัพยากร
- (4) การพัฒนาทรัพยากรบุคคล

นอกจากนี้แล้วสภามหาวิทยาลัยในคราวประชุมครั้งเดียวกันนั้นได้มีมติมอบหมายให้มหาวิทยาลัยไปดำเนินการปรับปรุงมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยอาจแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาเฉพาะเรื่อง คือ

- (1) คณะทำงานศึกษาโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย
- (2) คณะทำงานศึกษาแนวทางการบริหารจัดการด้านวิชาการ
- (3) คณะทำงานศึกษาแนวทางการบริหารจัดการด้านบุคคลและสวัสดิการ
- (4) คณะทำงานศึกษาแนวทางการจัดการด้านการเงินและงบประมาณ
- (5) คณะทำงานร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ทั้งนี้ให้มหาวิทยาลัยจัดการระดมความคิดเห็นจากประชากรของมหาวิทยาลัยต่อโครงการปรับปรุงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล และต่อร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และเพื่อให้แนวทางการปรับปรุงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในด้านต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการปรับปรุงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยมีนายกสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นประธานกรรมการ<sup>4</sup> มีกรรมการประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน (ศาสตราจารย์ นายแพทย์เกษม วัฒนชัย, ศาสตราจารย์ นายแพทย์อาวุธ ศรีศุกรี, ดร.วิโรจน์ ตันตราภรณ์, นายชุมพล พรประภา) และอธิการบดีเป็นกรรมการ โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทันตแพทย์สัมพันธ์ ศรีสุวรรณ) เป็นเลขานุการ และรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ (รองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสุพรรณ) เป็นเลขานุการร่วม โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะทำงานชุดต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยจะได้แต่งตั้งขึ้น(คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ 2171/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541)

สภามหาวิทยาลัยในคราวประชุมครั้งเดียวกันนี้ได้มีมติเห็นชอบให้กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการในการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย ดังนี้

- ⇒ พฤษภาคม 2542 ได้โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยและกำหนดรายละเอียดการบริหารด้านวิชาการ ด้านบุคคลและสวัสดิการ ด้านการเงินและงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- เสนอร่างการปรับปรุงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการสัมมนาผู้บริหารมหาวิทยาลัยประจำปี 2542
- ⇒ สิงหาคม 2542 เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อรัฐบาล
- ⇒ สิงหาคม 2543 พร้อมดำเนินการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ในส่วนของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการปรับปรุงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล 4 ชุด ดังนี้

1. คณะทำงานศึกษาแนวทางการบริหารจัดการด้านวิชาการ มีรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ (รองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสุพรรณ) เป็นประธาน (คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ 2295 / 2541 ลงวันที่ 3 กันยายน 2541)
2. คณะทำงานศึกษาแนวทางการบริหารจัดการด้านการเงินและงบประมาณ มีรองอธิการบดีฝ่ายแผนงาน (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทันตแพทย์สัมพันธ์ ศรีสุวรรณ) เป็นประธาน (คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ 2396 / 2541 ลงวันที่ 17 กันยายน 2541)
3. คณะทำงานศึกษาโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย มี รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและทรัพย์สิน (รองศาสตราจารย์ ดร.ณอดุล ลิทธิพงศ์) เป็นประธาน (คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ 2130 / 2541 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2541)

<sup>4</sup> ศาสตราจารย์ ดร.ลีปนพท์ เกตุทัต ได้พ้นจากตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 เนื่องจากครบวาระ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยแทน คือนายมีชัย ฤชุพันธุ์

4. คณะทำงานศึกษาแนวทางด้านสวัสดิการและบริหารจัดการด้านบุคคล มี รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ ตูวานนท์) เป็นประธาน (คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ 3165/2541 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2541)

โดยที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ มีบุคลากรจำนวนถึง 10,024 คน จำแนกเป็นคณาจารย์ 1,951 คน ผู้ช่วยวิชาการ 1,871 คน อธิการ 2,286 คน ลูกจ้างประจำ 2,009 คน และลูกจ้างชั่วคราว 1,907 คน ถ้าหากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลแล้ว จะมีผลกระทบต่อบุคคลเหล่านี้ทั้งหมด ที่จะต้องปรับเข้าสู่ระบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็คณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพจาก “ข้าราชการ” ไปเป็น “พนักงาน” ก่อให้เกิดความกังวลใจเกิดขึ้นกับหลายคน เพราะไม่แน่ใจในอนาคตของตัวเอง โดยเฉพาะในเรื่อง “ความมั่นคงในงานอาชีพ” เนื่องจากมีกระแสข่าวที่ได้ยินหนาหู ไม่ว่าเรื่องของการ “เข้ายาก-ออกง่าย” การประเมินคนเข้าสู่ระบบใหม่จะมีความเป็นธรรมและโปร่งใสหรือไม่ การจะปรับลดจำนวนบุคลากรบางส่วนออก สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับภายหลังจากพ้นตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว กระแสข่าวในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ข้าราชการหลายคนเกิดความลังเล ไม่แน่ใจว่าถ้ามหาวิทยาลัยออกจากราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจริง ๆ แล้ว เขาควรเลือกแนวทางใดระหว่างการเป็นข้าราชการอย่างเดิมกับการปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบใหม่ ระบบการบริหารงานบุคคลจึงเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่จะมีผลกระทบท่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เนื่องจากเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวบุคลากรของมหาวิทยาลัยมากที่สุด เพราะถ้าหากมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการแล้ว แต่บุคลากรส่วนใหญ่ยังยืนยันที่จะเป็นข้าราชการอยู่ต่อไป ก็จะทำให้ระบบการบริหารบุคคลแบบคู่ขนานในองค์กรเดียวกันจะเป็นปัญหาในเชิงการบริหารต่อไป จึงควรจะมีการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อสำรวจความคาดหวังและความต้องการของบุคลากรมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในการจัดวางระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในสถานะที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

1.2.2 เพื่อสำรวจทัศนคติของบุคลากรมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ในเรื่ององค์การบริหารงานบุคคล สถานภาพของบุคลากร การสรรหาบุคคลและการทดลองปฏิบัติงาน การได้รับเงินเดือน การประเมินผล การปฏิบัติงาน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ และการออกจากงาน

## 1.3 สมมุติฐานในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดสมมุติฐานในการวิจัยไว้ดังนี้

สถานภาพของบุคลากรของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีผลต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในสถานะที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล กล่าวคือบุคลากรที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่แตกต่างกัน

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนและจัดวางระบบงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ให้รองรับกับการที่มหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

#### 1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ต้องการสำรวจทัศนคติของบุคลากรมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในสถานะที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การบริหารงานบุคคลในระหว่างที่มีการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากที่พระราชบัญญัติฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ มีสาระสำคัญดังนี้

- ความตั้งใจและความมั่นใจของบุคลากรที่จะเข้าสู่ระบบใหม่
- ควรจะต้องมีการประเมินเข้าสู่ระบบใหม่หรือไม่
- ความคาดหวังต่อระบบใหม่

2. เมื่อมหาวิทยาลัยเข้าสู่ระบบใหม่แล้วอย่างสมบูรณ์ มีประเด็นที่ต้องศึกษาดังนี้

- องค์การและกลไกของการบริหารงานบุคคล
- สถานภาพของบุคลากร
- การจำแนกประเภทของบุคลากร
- การสรรหา การคัดเลือก และการทดลองปฏิบัติงาน สัญญาจ้างก่อนการได้สถานภาพเป็นพนักงานประจำ (Tenure) ซึ่งจะมี 2 สาย คือสายวิชาการ และสายช่วยวิชาการ
- เงินเดือน
- สิทธิและประโยชน์เกื้อกูล
- การพัฒนาบุคลากร
- การออกจากงาน

#### 1.6 นิยามศัพท์

มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ใช่วิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น แต่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล<sup>1)</sup>

ระบบเดิม หมายถึง สถานะการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ

ระบบใหม่ หมายถึง สถานะการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ระบบคู่ขนาน หมายถึง การจัดระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่มีระบบการบริหารบุคลากร 2 ประเภทอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ บุคลากรที่มีฐานะเป็นข้าราชการ และบุคลากรที่มีฐานะเป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงาน โดยบุคลากรแต่ละประเภท อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่แตกต่างกัน ซึ่งในขณะนี้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็มีการบริหารระบบคู่ขนานอยู่แล้ว คือ การบริหารมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ บัณฑิตวิทยาลัย คณะ สถาบัน สำนัก สำนักงานอธิการบดี ภาควิชา กอง งาน ฝ่าย และการบริหารหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยระเบียบสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรียกว่า องค์กรในกำกับมหาวิทยาลัย มีคำเรียกนำหน้าว่า

“สถาน” โดยในขณะนี้มียู่ 10 สถาน (ข้อมูล ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน 2542) มีทั้งที่ขึ้นตรงต่อมหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบัณฑิตวิทยาลัย และคณะ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved