ปัญหาอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามหลักการบริหารมหาวิทยาลัยสมัยใหม่
PROBLEMS CONCERNING AUTHORITIES OF PRESIDENTS OF UNIVERSITIES ACCORDING TO NEW PUBLIC MANAGEMENT

ศุภฤกษ์ ทับเสน
Suparerk Tubsen
นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : kenbkk29@gmail.com
Graduate student of Master of Arts Program in Public Law, Faculty of Law,
Thammasat University. Email address : kenbkk29@gmail.com

Received : February 4, 2019
Revised : July 9, 2019
Accepted : September 9, 2019

บทคัดย่อ

เมื่อพิจารณารูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ได้เริ่มจากการที่รัฐบาลกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบราชการ มีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งการปกครองตนเอง (autonomy) เกิดจากการที่รัฐมีนโยบายกระจายอำนาจให้มหาวิทยาลัย โดยมุ่งเน้นให้มหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน สร้างความเข้มแข็งและคล่องตัวในการบริหารจัดการองค์กร บุคลากร การเงิน มีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ และปรับตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้การบริหารจัดการมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเน้นถึงการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย จนกลายเป็นหลักการที่นิยมเรียกกันว่าธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งอธิการบดีถือเป็นผู้บริหารสูงสุดตามโครงสร้างตำแหน่งทางการบริหาร แต่อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการยังมีอยู่อย่างจำกัด ปัญหาที่ตามมาคืออธิการบดีมีอำนาจไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ ภายใต้เงื่อนไขการบริหารจัดการที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการที่มีความสำคัญด้านต่าง ๆ ซึ่งเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างอธิการบดีและสภามหาวิทยาลัย ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและยังไม่มีการแก้ไขอย่างเหมาะสม เมื่อมหาวิทยาลัยตกอยู่ภายใต้แรงกดดันของกระแสทุนนิยม ที่ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องจัดหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายเพื่อความอยู่รอด เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดแล้ว จึงควรมีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในยุคปัจจุบัน

คำสำคัญ

การบริหารจัดการ, การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่, ธรรมาภิบาล

ABSTRACT

This research focuses on the management system of public universities following Thailand's higher education reform which has made higher educational institutions autonomous. The decentralization policy aims to encourage public universities to take more responsibility for their operations, empower themselves and facilitate management of their organizations, human resources and financial affairs. It also stimulates their innovative outputs and continuous adjustment to internal and external changes; as such their operational efficiency will be enhanced. This responds to the objectives of the new public management approach which underscores institutional modernization based on the good governance principle.

In the existing management systems of these public universities, their presidents are the paramount authorities according to the organizational structure but such authorities remains limited. They do not have full power to make decisions on university affairs, in the changing context, independently. In effect, all affairs are determined and overseen by the university councils. This results in authority conflict between the presidents and the university councils, to which a solution has yet to be determined. Under the pressure of a materialistic world, public universities need to outsource more income to meet their expenses; the presidents, as the top executives, should thus be empowered with full management authority.

Keywords

Management, New Public Management, Good Governance

บทนำ

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวเพื่อการดำรงอยู่ แต่ในขณะเดียวกันต้องคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของการเป็นสถาบันที่ผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพ ปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งได้แปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยแต่ละแห่งพยายามสร้างจุดแข็งของตนเอง สถานการณ์การแข่งขันกันระหว่างมหาวิทยาลัยจึงมีสูงขึ้น ซึ่งสามารถคาดการณ์ได้ว่าการแข่งขันจะทวีความรุนแรง จำเป็นอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยต้องมีการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการให้ทันสมัย ซึ่งหมายถึงรูปแบบการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบการบริหารจัดการในระยะยาวอย่างเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา โดยการพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีเอกลักษณ์ความเป็นเลิศทางวิชาการ สร้างความได้เปรียบทางด้านการแข่งขัน เมื่อการบริหารจัดการให้ความสำคัญกับต้นทุน ด้วยการทำให้งานได้ผลมากขึ้นด้วยต้นทุนที่ต่ำลง โดยนำวิธีการบริหารจัดการภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงาน และสามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ เป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดแล้ว จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ เพื่อเป็นการปรับปรุงและหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในยุคปัจจุบัน จึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) ได้รับการนิยามว่าเป็นกระบวนทัศน์ที่เป็นทางเลือก โดยเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น การนำแนวทางนี้ไปใช้ยังมีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย เช่น บางคนมองว่าแนวทางนี้เสนอแนวทางใหม่ของการทำหน้าที่ทางการบริหารเฉพาะงานในกรณีของภาครัฐ ขณะที่บางคนมองว่าการนำแนวทางนี้มาใช้ เป็นการ ลอกเลียนลักษณะที่ไม่ดีของภาคเอกชนมาใช้โดยไม่ได้พิจารณาถึงความแตกต่างพื้นฐานของสภาพแวดล้อมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ขณะที่บางคนมองว่าการบริหารจัดการนิยม หรือการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (managerialism) ขัดกับการให้บริการลักษณะแบบดั้งเดิมหรือแบบประเพณีนิยมในเรื่องการส่งมอบบริการ ซึ่งตัวแบบการบริหาร ภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือการบริหารรัฐกิจก็มีข้อดี เช่น การมีมาตรฐานทางจริยธรรมสูงในการให้บริการของรัฐ

แม้ว่าตัวแบบการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือแบบประเพณีนิยมจะมีข้อดีแต่ก็มีปัญหา ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาแทนที่ แต่ไม่ได้หมายความว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีปัญหา ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้แก่ การได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดเอกลักษณ์และไม่มีกรอบแนวคิดที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังได้รับการโต้แย้งในข้อสมมติฐานพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่เอง เป็นต้น[1] ซึ่งหลักของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ คือการเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารที่มุ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ และใช้เทคนิควิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน

ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือหลักประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ที่ต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่จำเป็น จึงก่อให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการ คือมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงาน

[1] จุมพล หนิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), น.94 - 95.

อย่างต่อเนื่อง และมีการตอบสนองการปฏิบัติราชการที่สามารถให้บริการอย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

2. การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

2.1 การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา

มหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกามีการปรับเปลี่ยนองค์กร โดยการนำเอารูปแบบทางธุรกิจมาใช้เพื่อการลดขนาด (Downsizing) จัดหาบริษัทภายนอกมาให้บริการ (Outsourcing) และเรื้อปรับกระบวนการ (Reengineering) ในการบริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อเป็นการปรับลดค่าใช้จ่าย ซึ่งต่อมาการปฏิรูปทำนองนี้ก็ขยายไปสู่การการพัฒนากลยุทธ์ในการที่จะบรรลุถึงการควบคุมต้นทุนให้อยู่ในขอบเขตที่ควบคุมได้ พร้อมทั้งปรับปรุงคุณภาพ ประสิทธิผล และการให้โอกาสทางการศึกษา[2] ระบบอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างไปจากประเทศอื่น กล่าวคือเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจออกไปมาก จึงทำให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายมีความเป็นเอกเทศทั้งในด้านวิชาการ การบริหารจัดการ การจัดหาทุน และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ[3]

การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐ (state university) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันกล่าวได้ว่ามีการพัฒนาโดยนำระบบการจัดการแบบทุนนิยมเข้าไปบริหาร ซึ่งมีความเป็นเอกลักษณ์อย่างเห็นได้ชัด สิ่งสำคัญของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาที่ทำให้กลายเป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยไปทั่วโลก ซึ่งผลจากการพัฒนามหาวิทยาลัยแบบทุนนิยมก่อให้เกิดการเน้นภารกิจภายในมหาวิทยาลัยเป็นลักษณะเฉพาะขึ้น เช่น การดึงมวลชนหมู่มากเข้ามามีส่วนร่วม (Massification) การเน้นการจัดการแบบอิสระ (Privatization) หรือลดกฎเกณฑ์ลงให้มาก (deregulation) และมีการแข่งขันกันดึงนิสิต นักศึกษา เพื่อขยายตลาดความรู้ มหาวิทยาลัยประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้รับการจัดอันดับไว้อย่างสูงส่งเหนือกว่ามหาวิทยาลัยอื่นใดในโลก

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกามีความเป็นอิสระมากในการบริหารจัดการ ทำให้ผู้บริหารต่างสามารถกำหนดนโยบายและทำการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง โดยอธิการบดี (President) เป็นผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่ดำเนินการบริหารทั้งปวงของสถาบัน มีอำนาจการบริหารมากกว่าอธิการบดีในรูปแบบการบริหารสถาบันการศึกษาของยุโรปเป็นอย่างมาก อธิการบดีในสหรัฐอเมริกาได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัย มิใช่เลือกตั้งโดยคณาจารย์ และถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้โดยสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น ตำแหน่งดังกล่าวจึงไม่ถูกจำกัดเฉพาะบุคลากรภายใน ซึ่งอาจเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับการยอมรับทั้งจากองค์กรภาครัฐและเอกชนว่าเป็นนักบริหารมืออาชีพ เช่น ซีอีโอจากบริษัทเอกชน มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจนขององค์กรทางการบริหารระหว่างสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี

2.2 การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในประเทศประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการพัฒนาระบบบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐเพื่อนำไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบมาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐบาล และส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในลักษณะเครือข่ายอุดมศึกษามากขึ้น ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาทั้งในและต่างประเทศ โดยมุ่งให้เกิดการกระตุ้นให้ทุกมหาวิทยาลัยตระหนักถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการให้มีศักยภาพและความพร้อมในการแข่งขันกับนานาประเทศ และผลักดันให้เร่งก้าวสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการตามมาตรฐานของสหภาพยุโรปและมาตรฐานสากล[4]

---

[2] ชูเวช ชาญสง่าเวช, รายงานการวิจัยการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542), น.44.

[3] *เพิ่งอ้าง*, น.35.

[4] สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, “สรุปรายงานการเดินทางไปศึกษาดูงานการประเมินศักยภาพผลงานวิจัย ณ ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 2 - 7 มิถุนายน 2551,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2559, จาก http://awww.mua.go.th/data_pr/prasit/data_2.doc

มหาวิทยาลัยของประเทศฝรั่งเศสมีสภามหาวิทยาลัย (Conseil d'administration : CA) เป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลเช่นเดียวกัน แต่ที่น่าสนใจก็คืออธิการบดี (Président de l'université) ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัยและเป็นผู้บริหารสูงสุด อีกทั้งยังดำรงตำแหน่งประธานของสภาวิจัยและสภาวิชาการของมหาวิทยาลัย กฎหมายว่าด้วยอิสรภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universitiés) บางครั้งเรียกว่ากฎหมาย LRU หรือกฎหมาย Pécresse เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของรัฐ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งตำแหน่งอธิการบดีอาจสรรหาจากบุคคลภายนอกและมิได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยก็ได้

ดังนั้นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยฝรั่งเศส จึงต้องเป็นบุคคลที่ยึดมั่นสูงในหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ดีฝรั่งเศสก็มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานของอธิการบดีโดยกลไกของศาลปกครอง ซึ่งฝรั่งเศสเห็นว่าระบบธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่พัฒนามาจากระบบธรรมาภิบาลขององค์กรธุรกิจเอกชน และใช้กันอย่างแพร่หลายในมหาวิทยาลัยของประเทศกลุ่มแองโกล - อเมริกันนั้น ไม่เหมาะสมจะนำมาประยุกต์ใช้กับอุดมศึกษาซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์หลักเรื่องรายได้และค่าตอบแทน การมีอธิการบดีเป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัยและเป็นผู้บริหารสูงสุดทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน มีการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการของฝ่ายกำกับและฝ่ายบริหารได้อย่างดี

2.3 การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในประเทศประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เยอรมนีได้ปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ที่เกี่ยวกับระบบอุดมศึกษา เพื่อให้การบริหาร และโครงสร้างของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย มีความสอดคล้องและสามารถตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาการด้านประชากรของประเทศ[5] ระบบการศึกษาของเยอรมนีโดยเฉพาะระดับอุดมศึกษากำลังได้รับอิทธิพลจากแนวโน้มภายนอกประเทศ ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่ได้เคยปฏิบัติและได้รับการยอมรับอย่างต่อเนื่องว่ามีสมรรถนะเป็นเลิศมาโดยตลอด การอุดมศึกษาในประเทศเยอรมนีอยู่ภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า "รัฐบัญญัติอุดมศึกษา" (Framework Act for Higher Education) และกฎหมายอุดมศึกษาของแต่ละรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบรัฐบัญญัติอุดมศึกษาดังกล่าว

ปัจจุบันการบริหารจัดการระบบอุดมศึกษาของประเทศเยอรมันมีความเป็นสากล ซึ่งเป็นผลของการประชุมที่ Bologna ประเทศอิตาลี เมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union ; EU) จุดประสงค์ของการประชุมเพื่อจะปรับระบบการศึกษาให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วยุโรปในปี ค.ศ. 2010 โดยใช้หลักการที่ว่า ประชาชนของสหภาพยุโรป (EU) ควรมีอิสระที่จะย้ายมหาวิทยาลัยจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศ EU ในระหว่างที่ทำการศึกษาอยู่ได้ และมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีควรมีศักยภาพในการรับนักศึกษาที่ย้ายมาจากประเทศอื่นได้เช่นกัน ซึ่งการจัดการศึกษาตามกระบวนการดังกล่าวนี้ ใกล้เคียงกับรูปแบบการจัดการการศึกษาในปัจจุบันของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร

การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของเยอรมนีเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ในภาครัฐ โดยรัฐได้กำหนดบทบาทของตนขึ้นใหม่มาเป็นการกำกับดูแล เพื่อเป็นแนวทางในการลดขั้นตอนของระบบราชการและอิทธิพลของรัฐที่ส่งผลต่อโครงสร้างของมหาวิทยาลัย โดยกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้นำของมหาวิทยาลัย และลดงบประมาณเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถเลี้ยงตนเองบริหารงบประมาณเองเพื่อประสิทธิภาพ จุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้เกิดความทันสมัยของความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ การบริหารงานมหาวิทยาลัยมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการควบคุมและ

[5] นิรมล กิตติวิบูลย์, รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548), น.71 – 72.

กำกับดูแล ส่วนตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นนักวิชาการหรือมีประสบการณ์การทำงานในมหาวิทยาลัย[6]

3. การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งมีความเป็นราชการทั้งหมดมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีการบริหารจัดการแตกต่างออกไป มีการกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐ โดยที่รัฐสามารถดูแลตรวจสอบได้ ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยคือ

3.1 สภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด รับผิดชอบควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) ซึ่งมีองค์ประกอบหลากหลาย มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง องค์ประชุม การนัดประชุม การลงมติและวิธีการดำเนินงานไว้โดยเฉพาะ ต่างไปจากโครงสร้างของการตัดสินใจสูงสุดที่เป็นองค์กรเดี่ยวที่อยู่ในรูปของอธิบดี โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสุดท้ายของการบริหารงาน และไม่มีผู้บังคับบัญชาที่จะมาสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนการตัดสินใจใด ๆ ได้อีก

3.2 อธิการบดี

อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารตามที่ได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัย โดยเป็นผู้แทนในกิจการทั้งปวง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ รวมทั้งวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมีหน้าที่บริหารจัดการภายใต้นโยบายที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ให้งานและภารกิจสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ โดยสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่กำกับดูแลโดยตรงด้วยกระบวนการที่โปร่งใสชัดเจน

3.3 องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับนั้น มหาวิทยาลัยสามารถจัดรูปแบบการบริหารงานบุคคลได้เอง โดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดเกณฑ์และแนวทางของระบบบริหารงานบุคคลซึ่งรวมถึงการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การได้รับสวัสดิการ สิทธิประโยชน์เงินเดือนและค่าตอบแทน การวางแผนกำลังคน การพัฒนาบุคลากรและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ออกข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ให้ความเป็นธรรม โดยองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัย คือ คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย (ก.บ.ม.)

บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแม้ว่าจะมีสถานะเป็นองค์กรกระจายอำนาจ โดยมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ซึ่งเป็นลักษณะตามทฤษฎีของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ในทางปฏิบัติการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร เนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย จึงทำให้สภามหาวิทยาลัยใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารจัดการ ดังนั้นเพื่อความรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

---

[6] Barbara M. Kehm and Ute Lanzendorf, “The impacts of university management on academic work : Reform experiences in Austria and Germany,” 18 Management Revue 2, p.154 - 161 (2007).

1. ควรมีการเพิ่มอำนาจอธิการบดีให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการงานแผน งานกลยุทธ์ การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน และการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งงานดังกล่าวเป็นงานที่ต้องอาศัยการตัดสินใจและการดำเนินงานที่รวดเร็ว

2. ควรปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์กรทางการบริหารระหว่างอธิการบดีและสภามหาวิทยาลัย เพื่อแบ่งเบางานของสภามหาวิทยาลัยในลักษณะของการแบ่งงานกันทำระหว่างองค์กรดังกล่าว โดยสภามหาวิทยาลัยจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ ทำการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และรับผิดชอบเฉพาะงานหลักด้านบริหารการศึกษาและวิชาการ เพื่อให้งานวิชาการไม่ถูกกระทบจากงานด้านอื่น

3. อธิการบดีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารจะดำเนินการตามนโยบายของสภามหาวิทยาลัย โดยจะรับผิดชอบงานหลักด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นงานกลยุทธ์ โดยกระบวนการดำเนินงานจะสิ้นสุดที่อธิการบดีและไม่ต้องขอมติอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย แต่จะต้องมีการรายงานผลและรับผิดชอบผลการดำเนินงานต่อสภามหาวิทยาลัย

4. ด้านบริหารงานบุคคล จะมีคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย (ก.บ.ม.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบ โดยกระบวนการดำเนินงานจะสิ้นสุดลงที่คณะกรรมการดังกล่าว แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานระหว่างองค์กรทางการบริหารมหาวิทยาลัย การที่อธิการบดีดำรงตำแหน่งทั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยและเป็นประธานคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย (ก.บ.ม.) จึงยังคงมีการประสานเชื่อมโยงกันระหว่างฝ่ายกำกับและฝ่ายบริหาร

บรรณานุกรม

หนังสือ

จุมพล หนิมพานิช. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2553.

รายงานการวิจัย

ชูเวช ชาญสง่าเวช. รายงานการวิจัยการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.

นิรมล กิตติวิบูลย์. รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. “สรุปรายงานการเดินทางไปศึกษาดูงานการประเมินศักยภาพผลงานวิจัย ณ ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 2 - 7 มิถุนายน 2551.” http://www.mua.go.th/data_pr/prasit/data_2.doc, 10 มิถุนายน 2559.

ARTICLE

Barbara M. Kehm and Ute Lanzendorf. “The impacts of university management on academic work : Reform experiences in Austria and Germany.” 18 Management Revue 2. (2007) : 154 - 161.