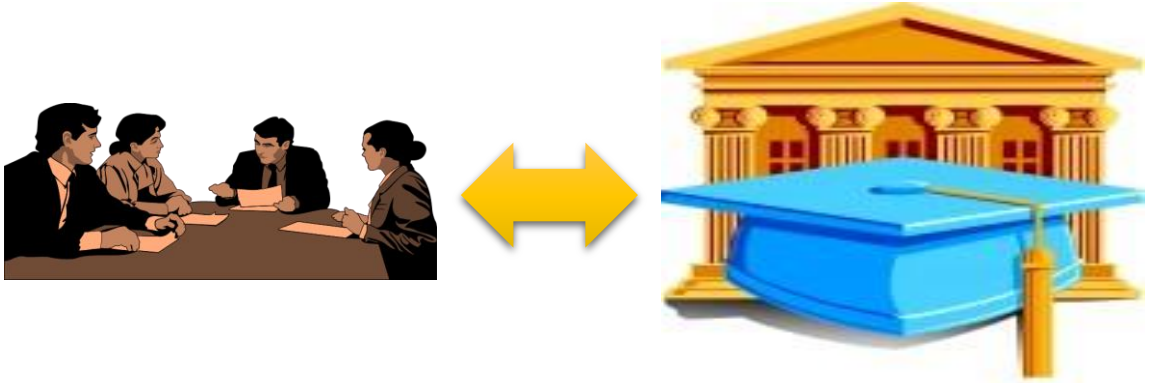
ธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย กับการบริหารมหาวิทยาลัยยุคใหม่

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน



I สถานะของมหาวิทยาลัยในสังคมไทย

- เป็นองค์กรทางวิชาการระดับสูงของสังคม (Academic Organization)
- เป็นองค์กรพหุกิจ (Multi-Tasks) ทำหน้าที่หลายด้าน
  - สอน
  - วิจัย
  - บริการทางวิชาการ
  - ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

  } สร้างคน สร้างความรู้ สร้างนวัตกรรม ⇒ สู่ความเป็นเลิศ
- ภารกิจที่เป็นพหุกิจต้องอาศัย “วิชาการ” ชั้นสูง เป็นปัจจัยในการดำเนินภารกิจ
  - มหาวิทยาลัยจึงเป็นแหล่งรวมความรู้ของสังคมและเป็นชุมชนทางวิชาการ (Academic Community) ที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาสังคมโดยอาศัยปัจจัยทางวิชาการเป็นสำคัญ

I สถานะของมหาวิทยาลัยในสังคมไทย

มหาวิทยาลัยจึงต้องยึดหลัก

- "อัตตาภิบาล" (Self Government)
  - ความเป็นอิสระ (Autonomy)
  - เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)
  - ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility)
- หลัก "ธรรมาภิบาล" (Good Governance)
  - นิติธรรม (Rule of Law)
  - คุณธรรม (Merit System)
  - ความโปร่งใส (Transparency)
  - ความมีส่วนร่วม (Participation)
  - ความรับผิดชอบ (Accountability)
  - ความคุ้มค่า (Cost Effectiveness)
- วัฒนธรรม "คุณภาพ" (Quality Culture)

II
ความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยให้เกิด "ประสิทธิภาพ" และบรรลุความเป็นเลิศได้เร็วขึ้น

II.1 กระจายอำนาจบริหารไปยังสภามหาวิทยาลัย เพื่อลดขั้นตอนและเพิ่มความคล่องตัว

- การอนุมัติหลักสูตรและการเปิดสอน
- การแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ
- การบริหารบุคลากรประเภทพนักงานมหาวิทยาลัย
- การจัดตั้งหน่วยงานภายใน

II

ความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยให้เกิด "ประสิทธิภาพ" และบรรลุความเป็นเลิศได้เร็วขึ้น

II.2 ปรับเปลี่ยนฐานะและรูปแบบของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สามารถบริหารและจัดการได้เบ็ดเสร็จ สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยของตนเองมากที่สุด เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญด้าน

- **ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล**
- **การจัดองค์กรและการแบ่งส่วนงานภายใน**
- **การบริหารงานบุคคล**
- **ด้านการเงินและทรัพย์สิน**

II

ความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยให้เกิด "ประสิทธิภาพ" และบรรลุความเป็นเลิศได้เร็วขึ้น

II.3 การปฏิรูปมหาวิทยาลัยตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และกรอบแผนระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551-2565

- **ธรรมาภิบาลและการบริหาร**
  - **การปฏิรูปการดำเนินงานของสภาฯ และการบริหารมหาวิทยาลัย**
  - **การจัดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผล (Audit Committee)**
  - **การเทียบระดับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการ**

II

ความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยให้เกิด "ประสิทธิภาพ" และบรรลุความเป็นเลิศได้เร็วขึ้น

II.3 การปฏิรูปมหาวิทยาลัยตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และกรอบแผนระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551-2565

- **การประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Assurance) และการจัดอันดับมหาวิทยาลัย (University Ranking)**
  - **การประกันคุณภาพภายใน**
  - **การประกันคุณภาพภายนอก**
  - **การจัดอันดับมหาวิทยาลัย**

II

ความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยให้เกิด "ประสิทธิภาพ" และบรรลุความเป็นเลิศได้เร็วขึ้น

II.3 การปฏิรูปมหาวิทยาลัยตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และกรอบแผนระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551-2565

- **การพัฒนาคุณภาพบุคลากรมหาวิทยาลัย**
  - **การพัฒนาภาวะผู้นำ**
  - **การพัฒนาความเป็นมืออาชีพ**
  - **การพัฒนาคุณภาพการสอนและสนับสนุนการเรียนรู้**

II.2 รายงานการวิจัยประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มต้นก่อตั้ง

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (2533)
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (2535)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (2541)

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยเดิม

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ยกระดับมาจากสถาบันการศึกษาที่มีอยู่แล้ว

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (2540)
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย (2540)
มหาวิทยาลัยพะเยา (2553)
มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช (2553)
สถาบันดนตรีกัลยานิวัฒนา (2555)
ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ (2559)

รุ่นที่ 1 พ.ศ.2541

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (2541)

รุ่นที่ 2 พ.ศ.2550-2551

มหาวิทยาลัยมหิดล (2550)
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ (2550)
มหาวิทยาลัยบูรพา (2551)
มหาวิทยาลัยทักษิณ (2551)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551)
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2551)
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (2551)

รุ่นที่ 3 พ.ศ.2558-2559

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2558)
มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2558)
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต (2558)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2558)
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (2559)
มหาวิทยาลัยศิลปากร (2559)
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2559)

รูปที่ 1 กลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

II.2

- การศึกษาเอกสาร
- การศึกษากฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์
- การสัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญ/ ผู้ทรงคุณวุฒิ

(1)
หลักการ/แนวคิด/ เจตนารมณ์ ของการเป็น มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ

(2)
สภาพการดำเนินงาน และ การบริหารจัดการจริง ในปัจจุบันของ มหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐ

- การศึกษาเอกสาร
- การวิเคราะห์ข้อมูล/สถิติ
- การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การสัมภาษณ์ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยในกำกับฯ
- วิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย

(3)
วิเคราะห์ความแตกต่าง ระหว่างหลักการและ สภาพการดำเนินงานจริง

(4)
ข้อเสนอ แนวทางการปรับปรุง

รูปที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย

II.2

เสรีภาพทางวิชาการ

ความเป็นเลิศทางวิชาการ

ประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลการใช้ทรัพยากร

(1)
การบริหารโดยใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์คณะสูงสุดในการตัดสินใจ

(2) การจัดการบุคคล

- กำหนดตำแหน่ง/จำนวนอัตรากำลังได้เอง
- กำหนดเงินเดือนและผลตอบแทนได้เอง
- มีการประเมินผลงานที่ชัดเจน
- กำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคลได้เอง

(3) การจัดการงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน

- ได้รับงบประมาณแบบอุดหนุนทั่วไป (Block grant)
- บริหารเงินรายได้เองและไม่ต้องส่งคืนคลัง
- สามารถตัดสินใจกู้ยืม/ลงทุนเองได้
- กำหนดระเบียบการบริหารงานงบประมาณการเงินและพัสดุได้เอง

(4) การจัดโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนงานภายใน

- กำหนดโครงสร้างองค์กรและการแบ่งส่วนงานภายในได้เอง
- มีวิธีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเอง
- มีระบบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

รูปที่ 3 ข้อดีของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

II.2
บทวิเคราะห์ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

- การกำกับดูแลการบริหารจัดการ: สภาเป็นองค์กรที่กำกับดูแลสูงสุด จะต้องเข้มแข็งสามารถพิทักษ์ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยได้ดี จึงต้องปฏิรูปทั้งองค์ประกอบและวิธีการดำเนินงานของสภาฯ
- ความเป็นผู้นำ (LEADERSHIP): ความเป็นผู้นำของผู้บริหารและความต่อเนื่องของนโยบายและการบริหารจัดการ
- ระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระกำกับตัวเอง (SELF GOVERNANCE) ทั้งด้านวิชาการ การบริหารบุคคลและการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ต้องมีการจัดระบบงานภายในที่มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยกลั่นกรองเสนอแนะ อาทิ สภาวิชาการ และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ
- ระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลที่ดี (Audit Committee) เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และนำผลมาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอ

II.2
บทวิเคราะห์ข้อเสนอแนวทางการปรับระบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

- หน่วยงานภายนอกที่กำกับดูแล ทั้งด้านนโยบาย วิชาการ การเงินและทรัพย์สิน จำเป็นต้องตระหนัก และเข้าใจถึงความแตกต่างของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับส่วนราชการอื่นๆ ควรเป็น Post Audit เน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการทำงาน
- ความเข้าใจของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสีย ต้องสร้างความเข้าใจแก่สาธารณชนถึงสภาพที่แท้จริงของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความเป็นเลิศ อันจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนและประเทศชาติ
- การเตรียมความพร้อมก่อนการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งในเชิงระบบ ความเข้าใจของบุคลากร ตลอดจนการเตรียมการด้านต่างๆ

II.2
ข้อสรุป
ที่ตอบโจทย์ของ
การวิจัย 3 ประการ

ข้อที่ 1: การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

1. **ในระดับนโยบาย พบว่า การผลักดันให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีความสำคัญและเกิดประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของไทย**
2. **ในระดับสถาบัน พบว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นสิ่งที่เกื้อหนุนประโยชน์ (Enabler) ต่อการบริหารจัดการที่ดีของมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน อย่างน้อยในเรื่องการบริหารงานบุคคล**
3. **แม้ว่ารัฐบาลพยายามผ่อนปรนและออกกฎหมายเพื่อให้อิสระในการดำเนินงานแก่มหาวิทยาลัยรัฐมาตลอด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เช่น เรื่องการจัดการเงินรายได้ การบริหารงานบุคคล การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ฯลฯ แต่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเต็มตัวนั้นยังมีความจำเป็นทั้งเหตุผลในเชิงกฎหมาย เชิงการปฏิบัติการ และการเป็นหลักค้ำประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในระยะยาว**
4. **สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารต้องเข้าใจและสามารถใช้ประโยชน์จากสถานะการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในการพัฒนาองค์กรจึงจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง**
5. **รัฐบาลควรผลักดันนโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมมีโอกาสได้ใช้ศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่**

II.2
ข้อสรุป
ที่ตอบโจทย์ของ
การวิจัย 3 ประการ

"การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น"

ข้อที่ 2: สภาพการดำเนินงานจริงที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ที่ถูกต้องของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

- **ข้อสรุปจากการศึกษา**

1. มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ทั้งที่แปรสภาพ และที่เกิดขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับฯ) ที่ประสบความสำเร็จ และไม่ประสบความสำเร็จจากสถานะการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่จะทำให้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวังไว้คือ "การมีธรรมาภิบาล" ในการจัดองค์กร
3. "การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ" เปรียบเสมือนเป็นการปลดปล่อยมหาวิทยาลัยให้มีอิสระ (ในการตัดสินใจ การกำหนดระเบียบการดำเนินงานของตนเอง) "การมีธรรมาภิบาล" เปรียบเสมือนกรอบที่ประคองให้มหาวิทยาลัยพัฒนาอย่างมีวินัย ไม่ออกนอกเส้นทางที่ตั้งไว้

II.2
ข้อสรุป
ที่ตอบโจทย์ของ
การวิจัย 3 ประการ

"การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น"

ข้อที่ 3: รัฐบาลควรมีแนวทางในการผลักดันการพัฒนา "ระบบ" มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างไร

- **ข้อสรุปจากการศึกษา**

รัฐบาลควรสนับสนุนนโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไปอย่างเต็มที่ บนฐานความคิดต่อไปนี้

1. **การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเกิดประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัยมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง และมีทิศทางการพัฒนาที่ถูกต้องและชัดเจน**
2. **ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมี (สำคัญมากกว่าธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยรัฐเดิม)**

III
การปฏิรูปมหาวิทยาลัย ตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และกรอบแผนระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551-2565)

ธรรมาภิบาล และ การบริหารจัดการ

- **การปฏิรูปสภามหาวิทยาลัยและการบริหารจัดการ**
- **การจัดให้มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน**
- **การเทียบระดับการกำกับดูแลและการบริหารจัดการ**

III.1
การปฏิรูปสภา
และ
การบริหารจัดการ

- หลักการและเหตุผล
- ฐานะและอำนาจหน้าที่
- องค์ประกอบและการได้มาของสภา
- ความสัมพันธ์ระหว่างสภากับผู้บริหาร
- การดำเนินงานของสภา

III.1.1 หลักการและเหตุผลในการปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดที่กำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายและพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เป็นสภาผู้กำกับ (GOVERNING BOARD) ที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) และอัตตาภิบาล (SELF GOVERNANCE)เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามระบบคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีอิสระและรับผิดชอบต่อสังคม

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (GOVERNING BOARD) โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด (CHIEF EXECUTIVE) สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบด้าน GOVERNANCE และอธิการบดีรับผิดชอบเรื่อง MANAGEMENT เป็นหลัก ทั้งสภาฯ และอธิการบดีจึงร่วมรับผิดชอบการกำกับดูแลและการบริหารมหาวิทยาลัย (UNIVERSITY GOVERNANCE)

การที่จะปฏิรูปมหาวิทยาลัยให้บรรลุความเป็นเลิศ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปสภามหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีประสิทธิภาพและมีความสัมพันธ์ในการทำงานกับอธิการบดีและผู้บริหารระดับสูงดียิ่งขึ้น โดยมุ่งหวังที่จะสร้างความเข้มแข็ง (STRONG EXECUTIVE) ให้กับสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี

III.1.2 ฐานะของมหาวิทยาลัยตาม พ.ร.บ.

ฐานะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

- เป็นนิติบุคคล
- เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีเสรีภาพทางวิชาการ
- สามารถพัฒนาระบบบริหารที่เป็นของตนเอง

} มหาวิทยาลัยอิสระ (AUTONOMOUS UNIVERSITY)

- อยู่ภายใต้การกำกับของสภามหาวิทยาลัยของตนเอง

} สภาผู้กำกับ (GOVERNING BOARD)

III.1.3
อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย (ตาม พ.ร.บ. ม.ข. พ.ศ. 2558)

GOVERNING BOARD

การกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และนโยบาย

- การดำเนินภารกิจด้านต่างๆ
- ด้านการบริหารและวิชาการ
- ด้านการพัฒนามหาวิทยาลัย
- ด้านการจัดหารายได้และแหล่งทุน

III.1.3 อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย (ตาม พ.ร.บ. ม.ข. พ.ศ. 2558)

GOVERNING BOARD

การอนุมัติ

- การจัดตั้ง การรวมและยุบเลิกส่วนงานมหาวิทยาลัย
- การรับเข้าสมทบ การจัดการศึกษาร่วมของสถาบันการศึกษาขั้นสูงอื่น หรือการยกเลิก
- หลักสูตรการศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการยุบรวมหรือการยกเลิก
- การให้ปริญญาและประกาศนียบัตร
- งบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย
- การจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล หรือการยกเลิก

III.1.3 อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย (ตาม พ.ร.บ. ม.ข. พ.ศ. 2558)

GOVERNING BOARD

การแต่งตั้งและถอดถอน

- พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งและถอดถอนนายกสภาฯ กรรมการสภาฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ
- รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และกรรมการสภาวิชาการ
- คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ

III.1.3 อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย (ตาม พ.ร.บ. ม.ข. พ.ศ. 2558)

GOVERNING BOARD

- การออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ
  - การบริหารงานบุคคล
  - การบริหาร การเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน
  - เกี่ยวกับการศึกษา วิจัย บริการวิชาการ และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม
  - เกี่ยวกับการจัดการทั่วไป
- การกำกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
  - ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของอธิการบดี และหัวหน้าส่วนงาน
  - ปรับเปลี่ยนการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้สมบูรณ์ตามบทเฉพาะกาลของ พ.ร.บ. ม.ข. 2558
  - ประสานและส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล
  - รับรองรายงานประจำปี และเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ

III.1.4 องค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัย

- องค์ประกอบ 5 รูปแบบ
  - ACADEMIC
  - CORPORATE
    - LAY BOARD
    - CITIZEN TRUSTEES
  - TRUSTEE
  - REPRESENTATIONAL
  - AMALGAM
- การได้มา
  - โดยตำแหน่ง
  - การสรรหาตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา
  - การเลือกกันเอง ในกลุ่มผู้บริหารและคณาจารย์
  - รัฐมนตรีเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ
  - โปรดเกล้าแต่งตั้ง นายกสภาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก

III.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับผู้บริหาร

- **สภามหาวิทยาลัย** → องค์คณะบุคคล ผู้กำหนดนโยบายกำกับติดตามตรวจสอบและประเมินผล (PERFORMANCE AND MANAGEMENT) การดำเนินงานของอธิการบดีและคณะ มีอำนาจหน้าที่หลักด้านการกำกับดูแล (GOVERNANCE) การดำเนินงานและนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ
- **อธิการบดีและคณะ** → นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลดีตามปณิธานและภารกิจของมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุด (CHIEF EXECUTIVE) ด้านการบริหารและการจัดการ(MANAGEMENT)
- ธรรมาภิบาลกับการบริหารที่เข้มแข็ง โปร่งใสและตรวจสอบได้ (GOOD GOVERNANCE ↔ STRONG EXECUTIVE)

III.1.6 การปฏิรูปการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย

- การจัดองค์กร ส่วนงาน และบุคลากรของสภา
- การประชุมสภามหาวิทยาลัย
- การเพิ่มพูนสมรรถนะกรรมการสภา
- การประเมินผลการดำเนินงานของสภา
- การประเมินการกำกับและการบริหารมหาวิทยาลัย (MEASURING UNIVERSITY GOVERNANCE)

III.1.6 การปฏิรูปการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย

- การจัดองค์กรส่วนงานและบุคลากรของสภา
  - สำนักงานสภามหาวิทยาลัย
    - จัดให้มีรองอธิการบดีฝ่ายกิจการสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เลขานุการสภาฯ โดยไม่ทำหน้าที่บริหารอื่น
    - จัดให้มีผู้อำนวยการสำนักงาน พร้อมเจ้าหน้าที่ประจำตามจำนวนที่จำเป็น ขนาดเล็ก กะทัดรัด ประหยัดและมีคุณภาพ
  - คณะกรรมการประจำ
    - คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน
    - คณะกรรมการบริหารงานบุคคล
    - คณะกรรมการตำแหน่งทางวิชาการ
    - คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล (AUDIT COMMITTEE)
    - คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย
  - คณะกรรมการเฉพาะกิจ—แต่งตั้งเป็นครั้งคราวเพื่อกระทำภารกิจตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย เฉพาะเรื่องและเฉพาะกาล

III.1.7 การปฏิรูปการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย

การประชุมสภามหาวิทยาลัย

- ปฏิทินการประชุมสภาฯ ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าตลอดปี
- ปรับปรุงการจัดระเบียบวาระการประชุม เน้นเรื่องสำคัญที่สภาฯ ต้องอนุมัติเองและเรื่องเชิงนโยบาย
- เอกสารประกอบวาระประชุม สรุปประเด็นชัดเจน มีข้อมูลประกอบครบถ้วนและส่งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 5 วันทำการก่อนวันประชุม
- การมีส่วนร่วม มีความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบต่อการแสดงข้อคิดเห็นของกรรมการสภาเพื่อให้ได้มติที่ดีและปฏิบัติได้

III.1.8 การปฏิรูปการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย

- การเพิ่มพูนสมรรถนะกรรมการสภา
  - จัดประชุม RETREAT ประจำปี
  - ปฐมนิเทศกรรมการสภาใหม่
  - การฝึกอบรม ประชุมสัมมนา การศึกษาดูงาน
  - การจัดให้มีจรรยาบรรณกรรมการสภา
  - การปรับปรุงระบบและวิธีการสรรหานายกสภาและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ
- การประเมินผลการดำเนินงานของสภา
  - โดยการประเมินตนเอง
  - โดยการใช้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก
  - โดยผสมระหว่างประเมินตนเองและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก
  - โดยการใช้เครื่องมือประกอบการประเมิน

III.1.9 ประสิทธิภาพของสภามหาวิทยาลัย

- ภาวะผู้นำของนายกสภาสถาบัน
- การมีหน่วยธุรการที่เข้มแข็งและมีโครงสร้างการจัดองค์กรที่เหมาะสม : คณะกรรมการประจำสภา
  - สำนักงานสภามหาวิทยาลัย
  - เลขานุการสภา
  - คณะกรรมการประจำสภา
    - คณะกรรมการติดตามตรวจสอบและประเมินผล (AUDITCOMM.)
    - คณะกรรมการการเงินและงบประมาณ
    - คณะกรรมการบริหารบุคคล
    - ฯลฯ
- กรรมการสภาเป็นผู้ที่เข้าใจและเข้าถึงอุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย มีจรรยาบรรณและสามารถอุทิศตนให้กับงานในหน้าที่
- มีการประชุมสม่ำเสมอ ให้ความสำคัญกับเรื่องเชิงนโยบายนวัตกรรม ความเป็นเลิศทางวิชาการ และการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักอัตตาภิบาล ธรรมาภิบาล (SELF GOVERNANCE AND GOOD GOVERNANCE)

III.2 กลไกการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

III.2.1 คณะกรรมการ AUDIT COMMITTEE

ความเป็นมาและพัฒนาการของคณะกรรมการติดตามตรวจสอบและประเมินผล (AUDIT COMMITTEE) ของสภามหาวิทยาลัย

1. ในต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย) จัดให้มีคณะกรรมการ AUDIT COMMITTEE เพื่อ BOARD OVERSIGHTS OF UNIVERSITY MANAGEMENT ในทุกสภามหาวิทยาลัย โดยถือว่า คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องมี "ACCOUNTABILITY AND INDEPENDENCE" ในการทำหน้าที่

2. ในประเทศไทย มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งจัดให้มีคณะกรรมการ Audit Committee ประจำสภามหาวิทยาลัย โดยยึดหลักการและโครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวจากต่างประเทศ โดยมีการปรับแต่งอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุม การกำกับด้านนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และการดำเนินการภารกิจของมหาวิทยาลัยในลักษณะ Performance Audit การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ความโปร่งใส ไร้ประโยชน์ทับซ้อน และความเสี่ยง รวมทั้งกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่างๆ ของกรรมการให้ชัดเจนและครอบคลุมภารกิจมากขึ้น

ความคาดหวังของสภามหาวิทยาลัยต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามตรวจสอบและประเมินผลงาน (Audit Committee)

- **การพิทักษ์ชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย (Guardian of The Institution's Reputation)**
- **การกระตุ้นให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuing Improvement)**
- **การบริหารที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด (Efficiency & Effectiveness)**

แนวทางการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและแนวโน้มการพัฒนา

แนวทางการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

I ตัวอย่าง ระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลของมหาวิทยาลัยของรัฐ

ก. เหตุผลและความจำเป็น

เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับนโยบาย ปณิธานและภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน (AUDIT) ของมหาวิทยาลัยและอธิการบดี โดยยึดหลักอัตตาภิบาลและธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารและการจัดการที่ดี (SELF-GOOD GOVERNANCE) ตามอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ

ข. <u>วัตถุประสงค์</u>

ระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

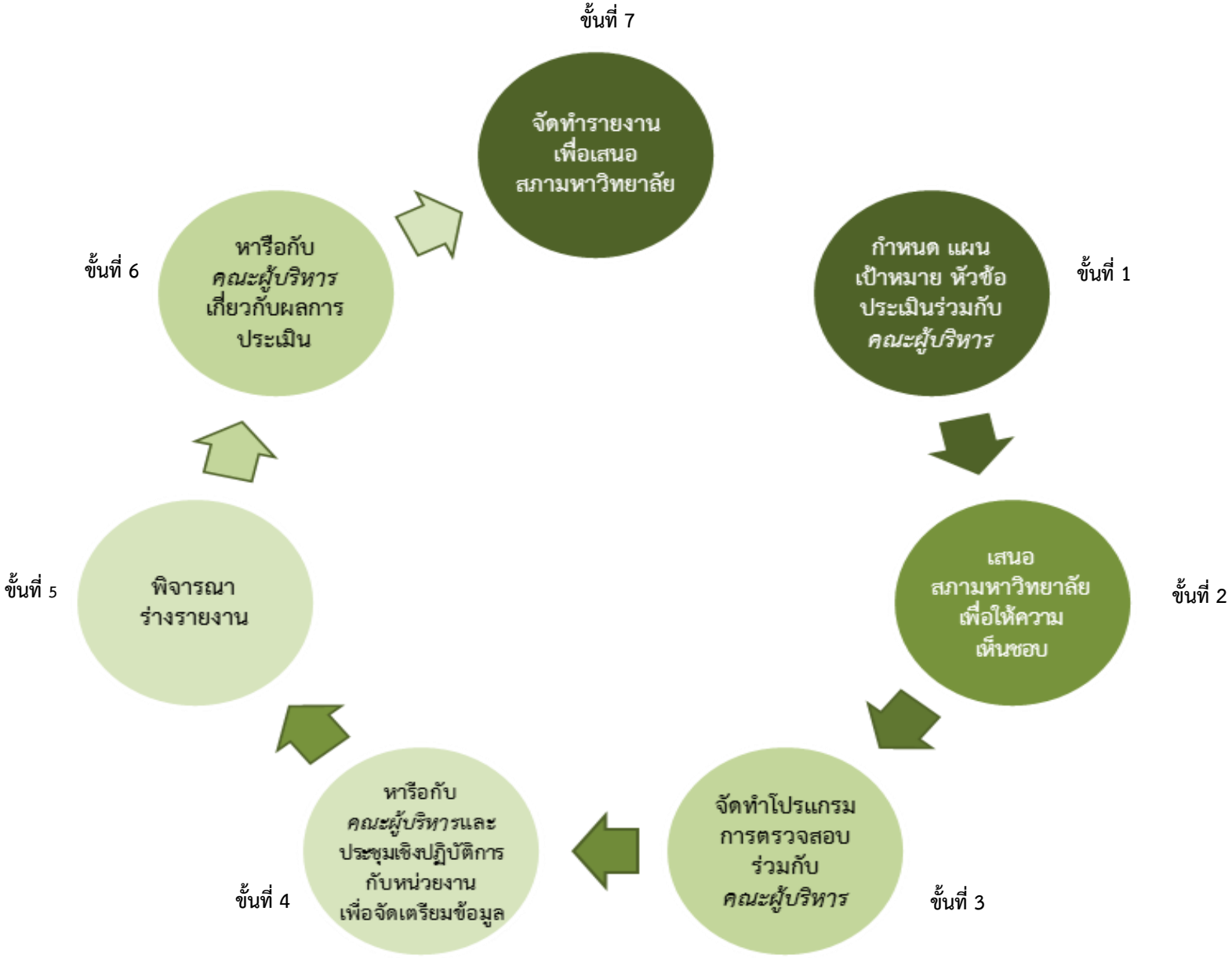
1. เพื่อช่วยให้สภามหาวิทยาลัยมีข้อมูลและข้อเสนอแนะจากผลการประเมินในการทำหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารและการจัดการของมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล
2. เพื่อกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เกิดนวัตกรรมในภารกิจต่างๆ และสามารถบรรลุ ความเป็นเลิศตามปณิธานของมหาวิทยาลัย

ค. การรายงานผลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน

แจ้งผลการประเมินในรูปบทวิเคราะห์เชิงคุณภาพประกอบผลประเมินเชิงปริมาณ รวมทั้งข้อสังเกตและข้อแนะนำในการปรับปรุงการปฏิบัติงานและการบริหารจัดการ เสนอต่อสภามหาวิทยาลัยทุกหกเดือน (ภายในวันที่ 15 พฤษภาคม) และทุกปี (ภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน) โดยเสนอรายงานในลักษณะการประเมินความก้าวหน้า (Progress Report) ส่วนใน 6 เดือนหลัง เน้นการกำกับติดตามและประเมินความสำเร็จตามปณิธานของมหาวิทยาลัยและเป้าหมายของแผนกลยุทธ์ โดยเสนอรายงานสรุปการประเมินผลงาน (Evaluation Report) ทั้งปี

การรายงานผลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับหน่วยงาน เพื่อนำสารสนเทศจากการประเมินไปใช้ปรับปรุงกลยุทธ์และกลไกการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย และระดับพนักงานโดยมุ่งให้นำคู่มือการประเมินเป็นคู่มือในการปฏิบัติงาน และนำสารสนเทศจากการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล

แผนภาพที่ 1 กระบวนการและขั้นตอนการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลงาน



III.2.2

การเทียบระดับ

การกำกับดูแลการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัย

BENCHMARKING OF UNIVERSITY GOVERNANCE

1. การเทียบระดับการกำกับดูแลการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัย (BENCHMARKING OF UNIVERSITY GOVERNANCE)

- ปัญหาสำคัญที่กระทบต่อคุณภาพ: ความอ่อนแอของการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัย (WEAK GOVERNANCE OF UNIVERSITIES) จึงต้องปฏิรูป UNIVERSITY GOVERNANCE ให้เข้มแข็ง
- การจัดทำ UNIVERSITY GOVERNANCE BENCHMARKING เป็นวิธีหนึ่งที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย
- ธนาคารโลกร่วมมือกับกลุ่มประเทศ MIDDLE EAST and NORTH AFRICA 4 ประเทศ ทำ UNIVERSITY GOVERNANCE BENCHMARKING เป็นโครงการนำร่อง ทำเสร็จเมื่อเดือนมีนาคม 2555
  - ตูนีเซีย
  - ปาเลสไตน์
  - โมรอคโค
  - อียิปต์
  - 41 มหาวิทยาลัย

1. การเทียบระดับการกำกับดูแลการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัย (BENCHMARKING OF UNIVERSITY GOVERNANCE)

BENCHMARKING UNIVERSITY GOVERNANCE เป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามและประเมินการบริหารและการจัดการของมหาวิทยาลัย 5 มิติ ผสมระหว่าง SELF และ GOOD GOVERNANCE

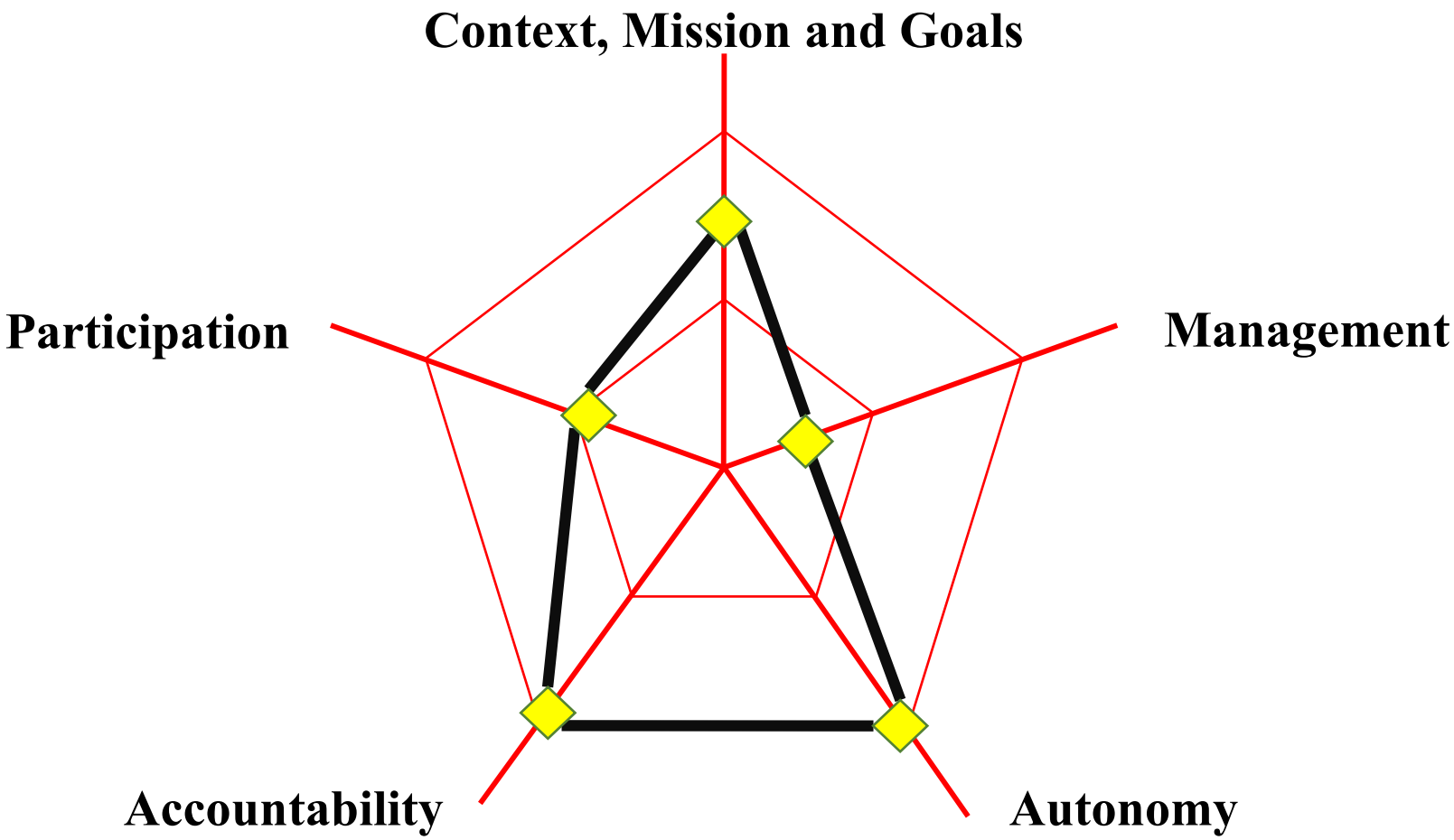
- มิติด้านสาระ ความรู้ พันธกิจ และเป้าหมาย (CONTEXTS, MISSION, and GOALS)
- มิติด้านการจัดการ MANAGEMENT ORIENTATION)
- มิติด้านความเป็นอิสระ (AUTONOMY)
- มิติด้านความรับผิดรับชอบ (ACCOUNTABILITY)
- มิติด้านการมีส่วนร่วม (PARTICIPATION)

UNIVERSITY GOVERNANCE SCREENING CARD

- DIMENSIONS and INDICATORS
  - 5 PARTS
  - 45 QUESTIONS
- METHODOLOGY
  - QUESTIONNAIRE
  - SET OF INDICATORS
  - WEIGHTING SYSTEM

HYPOTHETICAL RESULTS FROM A UNIVERSITY GOVERNANCE SCREENING CARD

A SPIDER CHART



3. การใช้ประโยชน์ของ Screening Card

Primary Benefit

- **Self-Evaluation Report (ประเมินตนเอง)**
- **เพื่อนำผลการศึกษามาปรับปรุงการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัยแห่งนั้นๆ**

Secondary Benefit

- **Comparative Evaluation Report (ประเมินเปรียบเทียบ)**
- **เพื่อเปรียบเทียบระดับการบริหารและการจัดการกับมหาวิทยาลัยอื่นที่ร่วมศึกษาโดยใช้ Screening Card เดียวกัน**

4. การวิจัยโดยใช้ Screening Card ในการเทียบระดับ University Governance

- เครื่องมือการวิจัย: แบบสอบถาม 5 มิติ 45 ข้อถาม
- ผู้ตอบแบบสอบถาม
  - มหาวิทยาลัยตั้งคณะผู้ศึกษาแบบสอบถาม (Focal Point) และคัดเลือกผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อถาม จำนวนไม่เกิน 10 คน เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย
    (1) กรรมการสภามหาวิทยาลัย
    (2) กรรมการสภาวิชาการหรือคณาจารย์ประจำ
    (3) ผู้บริหารมหาวิทยาลัย
  - นำผลของ Self-Evaluation Report ไปอภิปรายผลกับกลุ่มผู้บริหาร คณาจารย์และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ Governance มหาวิทยาลัย เพื่อสรุปข้อเสนอแนะและเพื่อการปรับปรุงหรือดำเนินการต่อไป
- สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

5.

การวิจัยนำร่อง

(Pilot Study)

กรณีศึกษา

มหาวิทยาลัย

เทคโนโลยีสุรนารี

(28 มีนาคม 2556)

เพื่อทดสอบเครื่องมือ

และ

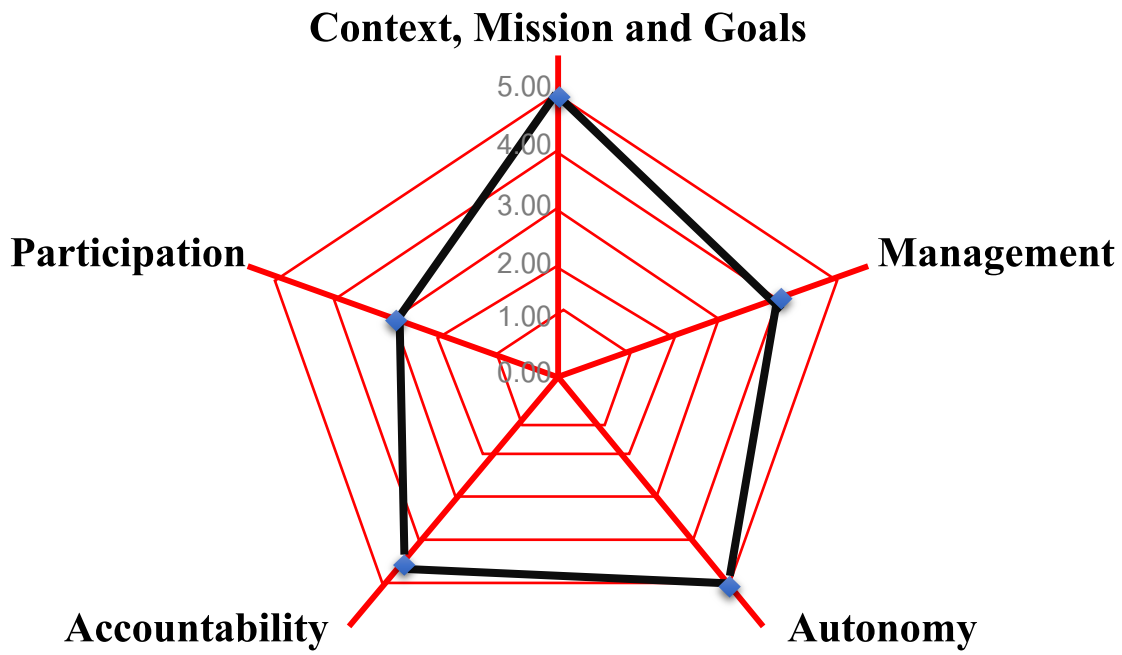
วิธีการวิจัย

1) การบรรยายเรื่องการเทียบระดับการกำกับดูแล การบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัยโดยใช้ University Screening Card แก่คณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยจำนวน 51 คน เป็นเวลา 45 นาที

2) ขอให้ผู้เข้าฟังการบรรยายทั้ง 51 คน ตอบแบบสอบถามฉบับย่อของธนาคารโลก จำนวน 16 คำถาม ครอบคลุมทั้ง 5 มิติ

5.
การวิจัยนำร่อง
(Pilot Study)
กรณีศึกษา
มหาวิทยาลัย
เทคโนโลยีสุรนารี
(28 มีนาคม 2556)
เพื่อทดสอบเครื่องมือ
และ
วิธีการวิจัย

3) คณะผู้วิจัย วิเคราะห์ผลและเสนอเป็นแผนภูมิใยแมงมุม (Spider Chart) ดังนี้



4) สรุปผลการวิจัยนำร่อง: เครื่องมือและวิธีการวิจัยมีคุณภาพใช้การได้ โดยมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทของมหาวิทยาลัยไทย และควรเพิ่มนิยามและคำชี้แจงให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

6.
การประยุกต์ BENCHMARKING OF UNIVERSITY GOVERNANCE ในประเทศไทย

- ระดับมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง
  - ใช้ประกอบ PERFORMANCE AUDIT ที่ทำอยู่แล้ว
  - ใช้ทำ BENCHMARKING โดยเฉพาะ
- ระดับระบบมหาวิทยาลัยในประเทศไทย
- เทียบระดับกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศที่ใช้ BENCHMARKING เดียวกัน

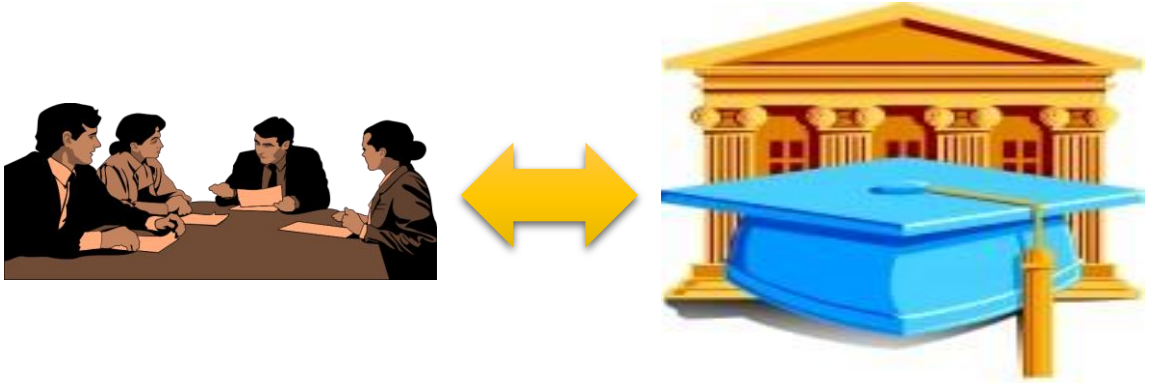
<u>เอกสารอ้างอิง</u>: THE WORLD BANK, UNIVERSITIES THROUGH THE LOOKING GLASS: BENCHMARKNG UNIVERSITY GOVERNANCE TO ENABLE HIGHER EDUCATION MODERNIZATION IN MENA, MARCH 2012

IV : บทสรุป

ปฐมบทการปฏิรูปการอุดมศึกษา คือการปฏิรูปสภามหาลัยซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในรูปองค์คณะบุคคล ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง เป้าหมายและนโยบาย กำกับดูแลการบริหารและการจัดการให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เป็นองค์กรในรูปสภาผู้กำกับ (Governing Board) ที่อาศัยมติของที่ประชุมทำหน้าที่พิทักษ์อัตตาภิบาลและธรรมาภิบาล (Self Good Governance) เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในครรลองของการบริหารและการจัดการที่ดีตามระบบ อิสระ มีคุณธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาฯ นอกเหนือจากหน้าที่อื่นๆ จึงเป็นกลไกที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องด้วยเครื่องมือและวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างที่ได้เริ่มทำแล้วในบางมหาวิทยาลัย อาทิ การจัดให้มีคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล (AUDIT COMMITTEE) และการใช้เครื่องมือการเทียบระดับ การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยที่ธนาคารโลกได้พัฒนาขึ้น (BENCHMARKING UNIVERSITY GOVERNANCE) เป็นต้น

ธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย กับการบริหารมหาวิทยาลัยยุคใหม่

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน