

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 บทนำทั่วไป

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นองค์กรทางปัญญา มีบทบาทและหน้าที่หลักในการจัดการศึกษา วิจัย ทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม และให้บริการวิชาการแก่สังคม ที่ก่อตั้งขึ้นและเติบโตอย่างต่อเนื่องมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2507 โดยในทศวรรษแรก พ.ศ. 2507 - 2516 ซึ่งเป็นทศวรรษแห่งการเริ่มก่อตั้ง มีการจัดตั้งคณะขึ้น 10 คณะ ได้แก่ คณะมนุษยศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ และคณะในกลุ่มวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีการเปิดสอนหลักสูตรระดับปริญญาตรี 36 สาขาวิชา มีนักศึกษา 6,725 คน

ทศวรรษที่สอง มีคณะเพิ่มขึ้น และเริ่มมีการเปิดสอนหลักสูตรระดับปริญญาโท พร้อมกับมีการเสริมความแข็งแกร่งทางวิชาการโดยมีการเปิดสถาบัน สำนัก ได้แก่ สำนักหอสมุด สำนักบริการคอมพิวเตอร์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ และสถาบันวิจัยสังคม

ในทศวรรษที่สาม เริ่มมีการเปิดสอนหลักสูตรระดับปริญญาเอก และระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต มีคณะเพิ่มขึ้นเป็น 15 คณะ และมีสถาบันเพิ่มขึ้นอีก 3 สถาบัน ได้แก่ สำนักทะเบียนและประมวลผล สำนักบริการวิชาการ สถาบันวิจัยและพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ปัจจุบันเข้าสู่ทศวรรษที่สี่ ในปี 2540 มีคณะ 16 คณะ 108 ภาควิชา เปิดสอนหลักสูตร 206 สาขาวิชา เป็นระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 4 สาขาวิชา ปริญญาตรี 84 สาขาวิชา ประกาศนียบัตรบัณฑิต 25 สาขาวิชา ปริญญาโท 81 สาขาวิชา และปริญญาเอก 12 สาขาวิชา มีจำนวนนักศึกษาทุกระดับการศึกษารวมทั้งสิ้น 18,927 คน มีบุคลากรอาจารย์ 1,926 คน และบุคลากรสนับสนุนวิชาการและลูกจ้าง 8,088 คน มีงบประมาณแผ่นดิน 2,628.4 ล้านบาท และงบประมาณเงินรายได้มหาวิทยาลัย 243.1 ล้านบาท<sup>1</sup>

โดยเหตุที่มหาวิทยาลัยมีการขยายตัวอย่างมากและจำเป็นต้องรักษาคุณภาพมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงมีภารกิจที่จะต้องประเมินสมรรถนะขององค์กรอย่างจริงจังว่ามี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพหรือไม่เพียงไร โดยประชากรของมหาวิทยาลัยต้องมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบ ทบทวน และกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทาง และข้อปฏิบัติในการบรรลุถึงเป้าหมายที่มีร่วมกัน เพื่อให้องค์กรมีขนาดกระทัดรัด มีการบริหารจัดการที่ คล่องตัว มีอิสระและเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างสูงสุด

สภามหาวิทยาลัยได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้มาโดยตลอด และเพื่อให้ประชากรของมหาวิทยาลัยได้ ร่วมกันคิดเพื่อร่วมกันทำ จึงได้จัดให้มีการดำเนินงานเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการมหาวิทยาลัยอย่างรอบด้าน โดยในขั้นแรกนี้ ได้มอบหมายให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ทำ

<sup>1</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, แนวทางการปฏิรูปมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เอกสารประกอบการสัมมนาผู้บริหาร และคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2541, หน้า 1.

หน้าที่ตั้งประเด็นที่จะก่อให้เกิดการระดมความคิดเห็น เพื่อหาฉันทานุมติในการกำหนดเป็นแผนปฏิบัติต่อไป ซึ่งผลของการรวบรวมความคิดเห็นจากทุกหน่วยงานและประชากรในมหาวิทยาลัย ได้นำมาประมวลเป็นแนวทาง การปฏิรูปมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อนำสู่การสัมมนากรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารในครั้งนี้

ปณิธานและวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อเริ่มมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ขึ้นในปี 2507 ได้มีการกำหนดปณิธานของมหาวิทยาลัย ไว้ดังนี้ “มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐและเจตนารมณ์ของประชาชนในภาคเหนือ ให้เป็นศูนย์กลางทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม มหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นแหล่งสะสม ค้นคว้า วิจัย และถ่ายทอดความรู้ตามหลักแหล่งเสรีภาพทางวิชาการ โดยยึดมั่นในศีลธรรมและคุณธรรม เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ การประยุกต์ เผยแพร่ และทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม บัณฑิตแห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่พึงฝึกฝนในการฝึกฝนตน เป็นผู้รู้จริง คิดเป็น ปฏิบัติได้ สามารถครองตน ครองคน และครองงาน ด้วยมโนธรรมและจิตสำนึกต่อสังคม”

สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในคราวพิจารณากำหนดแผนการศึกษา ระยะที่ 8 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไว้ดังนี้ “เพื่อให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพ คุณธรรม เป็นมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นการวิจัย โดยเชื่อมโยงผลงานวิชาการลักษณะต่างๆ สู่เป้าหมาย การให้บริการวิชาการแก่ชุมชนและสังคม ให้เป็นสถาบันทางวิชาการที่มีความเป็นสากล สร้างความร่วมมือทางวิชาการให้มากขึ้นกับมหาวิทยาลัยในภูมิภาคนี้ ตลอดจนมีแนวทางการบริหารจัดการสำหรับพัฒนาสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล”

จากการประชุมสภามหาวิทยาลัย ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2540 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2540 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไว้ว่า “มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2550 จะเป็นมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นการวิจัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการและมีการบริหารในรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล”<sup>2</sup>

วิกฤตการณ์และบริบทในปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบัน ประเทศกำลังประสบปัญหาภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้งบประมาณแผ่นดิน ปี 2541 และที่กำลังจัดทำอยู่ในปี 2542 มีงบประมาณลดลงอย่างมาก งบประมาณปี 2542 ในส่วนมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว จะได้รับประมาณ 2,500 ล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนงบประมาณที่ได้รับในปี 2539 ประกอบกับค่าของเงินลดลงประมาณ 20% รวมทั้งรัฐบาลได้กำหนดมาตรการลดอัตราค่าจ้าง และชะลอโครงการใหม่ที่จะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินทุกโครงการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพื่อที่จะรักษามาตรฐานทางวิชาการไว้ ประกอบกับบริบทปัจจุบัน ได้แก่ เงื่อนไขกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) กำหนดให้มหาวิทยาลัยบริหารงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไปในปี 2543 และให้ดำเนินการมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยใน

<sup>2</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, แนวทางการปฏิรูปมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 2.

กำกับของรัฐบาลภายในปี 2545 นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันยังกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติองค์การมหาชนอิสระซึ่งเป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ตระหนักถึงความจำเป็นของการปรับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยเพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับวิกฤตการณ์และบริบทปัจจุบันของประเทศ เป็นปัจจัยผลักดันให้มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการของมหาวิทยาลัยทุกด้านเพื่อรองรับ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยเร็ว<sup>3</sup>

สรุปแนวคิดในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>4</sup> ผลการเสนอการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการงานวิชาการมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อทุกหน่วยงานของมหาวิทยาลัย ประมวลแนวคิด สรุปได้ดังนี้ หน่วยงานส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยเห็นด้วยในหลักการเป็นองค์กรในกำกับและต่อร่างการปรับปรุงประสิทธิภาพฯ โดยให้มีการประชาสัมพันธ์ สื่อความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในการแสดง ความคิดเห็นอย่างกว้างขวางของประชาคมมหาวิทยาลัยและสังคมภาคเหนือ ให้มีการกำหนดเป้าหมายและเงื่อนไขของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับชัดเจนและเตรียมความพร้อมในทุกด้าน อย่างน้อยระดับหนึ่ง (ด้านการบริหารจัดการ จำนวนบุคลากรและการบริหารบุคคล การบริหารวิชาการ การเตรียมการเกี่ยวกับ การหารายได้ ระบบการจูงใจบุคลากรในการเข้าสู่ระบบ เป็นต้น) การเตรียมการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่รองรับ

แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานให้เป็นองค์กรในกำกับเพื่อความคล่องตัว โปร่งใสตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ พัฒนาระบบงานของหน่วยงานในส่วนที่มีศักยภาพไปสู่ระบบที่สามารถพึ่งตนเองได้ จนถึงการจัดสรรทรัพยากรในองค์กรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด<sup>5</sup>

## 1.2 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

จากความน่าอ้างดันและเพื่อตอบสนองในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)<sup>6</sup> ของทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาล นำหลักการ

<sup>3</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, แนวทางการปฏิรูปมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 3.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>5</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงาน เอกสารประกอบการประชุมสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 23-24 พฤษภาคม 2541 ณ ศูนย์อบรมธนาคารไทยพาณิชย์ จังหวัดเชียงใหม่, หน้า 3.

<sup>6</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, รายงานประจำปี 2540 (เชียงใหม่: คอลเลกที กราฟิก, 2541), หน้า 21.

บริหารจัดการแบบเอกชนที่สำคัญมาใช้ในการบริหาร และกำหนดมาตรการสำคัญประการหนึ่งคือ จัดองค์กรในลักษณะพิเศษที่ไม่เป็นส่วนราชการ เพื่อดำเนินการภารกิจที่เป็นประโยชน์แก่มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ดำเนินการอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ได้จัดสัมมนา กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง “รูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนามหาวิทยาลัยเชียงใหม่” ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2538 ณ หาดตะวันรอน จังหวัดชลบุรี โดยสภามหาวิทยาลัยมีความเห็นว่าปัจจุบันมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กำลังอยู่ในช่วงเวลาที่สำคัญ ต้องพิจารณาตัดสินใจปรับเปลี่ยนแนวทางว่าสมควรจะดำเนินในทิศทางใด จึงจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อบุคลากรมหาวิทยาลัย และประเทศชาติมากที่สุด โดยคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน เช่น นโยบายของชาติในเรื่อง คปร. (คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลและนโยบายหลักของสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำและพึ่งพาตัวเองให้มากขึ้น ตลอดจนการแข่งขันจากมหาวิทยาลัยของรัฐบาลด้วยกัน มหาวิทยาลัยเอกชนและมหาวิทยาลัยต่างชาติ

ดังนั้นเพื่อให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่สามารถเป็นมหาวิทยาลัยแนวหน้าในระหว่างมหาวิทยาลัยระดับต่างๆ จึงจำเป็นต้องปรับแนวทางการจัดการและการพัฒนาให้มีความคล่องตัวและมีศักยภาพสูงสุด โดยมีนโยบายในระดับต่างๆ ให้กับแนวทางการพัฒนา ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์เป็นส่วนสำคัญช่วยกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ

ผลจากการสัมมนาได้กำหนดแนวทางการพัฒนามหาวิทยาลัยโดยคงโครงสร้างแบบเดิมแต่กำหนดให้มีโครงการในลักษณะขององค์กรอิสระดำเนินคู่ขนานไปพร้อมกัน จุดประสงค์ขององค์กรอิสระ ต้องเป็นองค์กรที่พึ่งตนเองได้ และมีการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมโดยตรง เมื่อได้พัฒนาศักยภาพเต็มที่แล้ว จะสามารถผลักดันให้เกิดการพัฒนาในส่วนอื่นๆ ของมหาวิทยาลัย โดยในระยะเริ่มแรกให้ดำเนินการในลักษณะควบคู่ไป หากหน่วยงานใดมีความพร้อมก็ให้ดำเนินการบริหารเป็นองค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อไป

ซึ่งในปัจจุบันมีการดำเนินงานขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ทั้งสิ้น 7 องค์กรดังนี้<sup>7</sup>

- สถานจัดการและอนุรักษ์พลังงาน Energy Management & Conservation Center
- บัณฑิตศึกษาสถาน Graduate Study Academy
- หอพักนักศึกษาในกำกับ Pere of Chiangmai University Dormitory
- สถานบริการสุขภาพพิเศษ Special Medical Health Care Service
- สถานบริการสถาปัตยกรรม Center for Architectural Services
- สถานศึกษาวิศวกรรมศาสตร์ Engineering Study Academy
- สถานวิชาการนานาชาติ International Center

<sup>7</sup> มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เอกสารแผนพัฒนาห้าปีประจำปี 2542 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 2.

เนื่องจากรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดังกล่าว อยู่ในช่วงเวลาสำคัญ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานในด้านต่างๆและรวบรวมปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัย พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ปัญหาขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาต่อไป

โดยกรณีศึกษาคือ สถานจัดการและอนุรักษ์พลังงาน และสถานบริการสถาปัตยกรรม ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานของการให้บริการทางวิชาชีพใกล้เคียงกัน เพราะเป็นการให้บริการทางวิชาชีพให้กับองค์กรของภาครัฐและเอกชนที่มีการดำเนินงานมากกว่าสองปี

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คือ สถานจัดการและอนุรักษ์พลังงานและสถานบริการสถาปัตยกรรม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ของทั้งสององค์กร

### 1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ได้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ของทั้งสององค์กร และทราบถึงปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานขององค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ของทั้งสององค์กรที่จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการและเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาหน่วยงานในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และหน่วยอื่นๆในสังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และเพื่อเสนอเป็นแนวทางต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยต่อไป