



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

เรื่อง

การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

โดย

ศ. ดร. เทียนฉาย	กีระนันท์	ที่ปรึกษา
ศ. ดร. อุทุมพร	จามรمان	หัวหน้าโครงการ
รศ.ดร.ทศพร	ศิริสัมพันธ์	นักวิจัย
ดร. ธิติรัตน์	วิศาลเวทย์	นักวิจัย
ดร. พิชณศ	เจษฎาฉัตร	นักวิจัย

ธันวาคม 2542

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

เรื่อง

การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

คณะผู้วิจัย

สังกัด

1.	ศ. ดร. เทียนฉาย	กีระนันท์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2.	ศ. ดร. อุทุมพร	จามรمان	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3.	รศ.ดร.ทศพร	ศิริสัมพันธ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4.	ดร. ธิติรัตน์	วิศาลเวทย์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5.	ดร. พิษณุ	เกษมฉัตร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำ

งานวิจัยนี้ เริ่มต้นจากการระบุไว้ใน Memo ของการประชุม ADB และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อ 27 มกราคม 2541 เกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในปี พ.ศ. 2545 ของมหาวิทยาลัยของรัฐ 20 แห่งว่าจะต้องมีการเตรียมตัวและเตรียมความพร้อมที่จะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ดังนั้น อธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ศ. ดร. เทียนฉาย กีระนันทน์) จึงได้ดำริที่จะทำการศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในประเด็นที่ยังสับสนอยู่ จึงได้ขอให้ ศ. ดร. อุทุมพร จามรมาน จัดทำโครงการวิจัยเพื่อเสนอ World Bank เพื่อขอทุนมาวิจัย

ในช่วงเวลาดังกล่าว สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเช่นกัน จึงได้ติดต่อกับอธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อสนับสนุนการวิจัยเรื่องนี้ให้แล้วเสร็จในเวลาอันสั้น เพื่อจะได้นำผลมาใช้ในการมหาวิทยาลัยของรัฐต่อไป

อธิการบดี และ ศ. ดร. อุทุมพร จามรมาน จึงได้จัดหาทีมวิจัยที่จะช่วยให้งานแล้วเสร็จในเวลาอันรวดเร็ว ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

- | | | | |
|--------------|-------------------|--------------|----------------|
| 1. ที่ปรึกษา | ศ. ดร. เทียนฉาย | กีระนันทน์ | |
| 2. คณะวิจัย | | | |
| | 1. ศ. ดร. อุทุมพร | จามรมาน | หัวหน้าโครงการ |
| | 2. ดร. ธีรรัตน์ | วิศาลเวทย์ | นักวิจัย |
| | 3. รศ. ดร. ทศพร | ศิริสัมพันธ์ | นักวิจัย |
| | 4. ดร. พิชณศ | เกษภูณัตร์ | นักวิจัย |

คณะทีมผู้วิจัยและที่ปรึกษาได้ประชุมเตรียมงานหลายครั้ง และได้นำเสนอโครงการวิจัย 2 ครั้ง ให้กับ ส.ก.ว. ซึ่งก็ได้รับการอนุมัติอย่างรวดเร็วเช่นกัน ซึ่งมีบุคคล 2 คน ที่จะขอเอย่ยนามคือ ศ. น.พ. วิจารณ์ พานิช กับ ดร. สีสานรณ์ บัวสาย ผู้ซึ่งทำให้งานวิจัยนี้ดำเนินไปในทิศทางที่ควรจะเป็น

งานวิจัยนี้ อาจไม่เหมือนงานวิจัยโครงการอื่นที่มี การออกแบบสอบถาม รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สรุปผล หากแต่เป็นการใช้ประสบการณ์ของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อมาเป็นข้อมูลสำหรับการสังเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบตามที่ต้องการ

ดังนั้น งานชิ้นนี้จึงเกิดจากความร่วมมือของ ทีมนักวิจัย ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาประเด็นต่างๆ 8 กลุ่ม ตลอดจนอาศัยการสัมมนาหลายครั้ง เพื่อให้ได้ข้อคิดจากผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้นในรายงานวิจัยนี้จึงไม่ได้มาจากผู้หนึ่งผู้ใด หากแต่มาจากความร่วมมือ ร่วมมือ ร่วมความคิดของทุกๆ คน

ดิฉันในฐานะหัวหน้าโครงการ ขอขอบพระคุณทุกๆ ท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องและทำให้งานชิ้นนี้สำเร็จออกมาได้ ซึ่งคาดว่าจะเป็นการช่วยให้มหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง เตรียมตัวออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ โดยมีปัญหาน้อยที่สุด

รายงานวิจัยนี้ จะแบ่งเป็น 2 เล่ม คือ

- ◆ เล่มที่ 1 เป็นตัวเล่มรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ มี 6 บท ความยาวประมาณ 250 หน้า
- ◆ เล่มที่ 2 เป็นภาคผนวกของรายงานการศึกษาในแต่ละประเด็นอย่างละเอียด รวม 8 ประเด็น ความยาวประมาณ 500 หน้า

ผลพวงจากการวิจัยดังกล่าว ทำให้ได้เอกสารเล่มเล็กที่เกี่ยวกับ 70 คำถาม-คำตอบของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ซึ่งคาดว่าจะพิมพ์เผยแพร่ประมาณ 5,000 เล่ม เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

ศ.ดร. อุทุมพร จามรมาน

หัวหน้าโครงการวิจัย

ธันวาคม 2542

สารบัญเนื้อหา

	หน้า
คำนำ	ก
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ปัญหาวิจัยและคำถามวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3 ขอบเขตของประเด็นที่ศึกษา	3
1.4 คำจำกัดความ	4
1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น	4
1.6 ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 เอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย	6
2.2 รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ	20
2.3 รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ	41
บทที่ 3 วิธีดำเนินงาน	
3.1 ประเด็นที่ศึกษา	68
3.2 วิธีดำเนินงาน	69
3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	75
3.4 การสังเคราะห์ประเด็น	75
3.5 การนำเสนอผล	75
บทที่ 4 ผลการศึกษารายประเด็น	
4.1 องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)	76
4.2 ผู้บริหาร	83
4.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)	115
4.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)	121
4.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ	131
4.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย	148
4.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ	192
4.8 การปรับปรุงพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็น พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ	200

บทที่ 5 ผลสังเคราะห์ตามประเภทของมหาวิทยาลัย

5.1 มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย	205
5.2 มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน	212

บทที่ 6 สรุปผล อภิปราย และเสนอแนะ

6.1 สรุปผล	219
6.2 อภิปรายผล	223
6.3 ข้อเสนอแนะ	224

บรรณานุกรม	231
-------------------	------------

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ปัญหาวิจัยและคำถามวิจัย

มหาวิทยาลัยไทยได้เกิดขึ้นมาและเจริญก้าวหน้ามาเกือบศตวรรษแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าวได้สะสมประสบการณ์ด้านต่างๆ ไว้มากมาย ซึ่งมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อย ในด้านจุดเด่นได้แก่การเป็นที่ยอมรับของสังคมของชาติ เพื่อผลิตบัณฑิตของชาติรุ่นต่อไป มาให้กับประเทศ จุดด้อยได้แก่การบริหารงานและคนที่ติดอยู่กับระเบียบราชการ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งคนในมหาวิทยาลัยก็ติดอยู่กับความเป็นข้าราชการมากกว่าความเป็นมันสมองของชาติ

จากสภาพสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นสังคมเทคโนโลยีข่าวสาร สังคมที่เน้นคุณภาพมากขึ้น สังคมที่ไร้พรมแดนความรู้ ทำให้เกิดการตื่นตัวในกลุ่มคนบางกลุ่ม กลุ่มที่ตื่นตัวมากได้แก่ กลุ่มที่เป็นนักคิด นักวิชาการ และนักธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งต้องการผลผลิตที่มีคุณภาพให้สามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยทั่วโลกให้ได้ ต้องการการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคมและประชาชนมากขึ้น ต้องการการบริหารจัดการที่เน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ต้องการให้บริหารคนให้คุ้มกับคุณค่าของเขา และขจัดคนที่ไร้คุณภาพออกไป นอกจากนี้ยังต้องการคนที่เป็นทั้งคนเก่งและคนดีในมหาวิทยาลัย

จากการที่ตื่นตัวดังกล่าว ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่ถดถอยอย่างมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามามาก และเกิดการวิเคราะห์ถึงสภาพโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะทรัพยากรคนทุกระดับการศึกษา ซึ่งได้ข้อสรุปที่ชัดเจนตรงกันว่า ถ้าจะให้ประเทศไทยพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว มหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาท โดยเฉพาะจะต้องมีความคล่องตัวในการบริหารองค์กรและคนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้มากขึ้น

คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ (1) บุคลากรทุกคนในมหาวิทยาลัยของรัฐ 20 แห่ง ต่างเป็นข้าราชการ ซึ่งย่อมต้องคิดแบบข้าราชการ จะทำอย่างไรให้บุคลากรดังกล่าวเปลี่ยนความคิดที่ไม่ยึดติดกับความเป็นข้าราชการ หากแต่คิดถึงผลประโยชน์ของชาติให้มากขึ้น (2) การบริหารคนและงานที่อิงระเบียบ กฎเกณฑ์ของราชการ ซึ่งต้องเป็นไปตามลำดับขั้น ถูกต้องตามระเบียบ ทำอย่างไรจึงจะปรับเปลี่ยนให้เกิดความรวดเร็ว ทันกาล และโปร่งใส คุ้มค่างบเงินภาษีของประชาชน

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การปรับเปลี่ยนสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีความเป็นราชการทั้งหมดมาเป็นมหาวิทยาลัยในรูปแบบอื่น ที่ไม่ใช่มหาวิทยาลัยเอกชน และไม่ใช่ออยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจ หากแต่ยังคงสภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ แต่มีการบริหารจัดการงานกับคนที่แตกต่างออกไป จะก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับ

บุคลากร ปรัชญา แนวคิด ปณิธาน บทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างแนบแน่น ปัญหาเหล่านี้จะมีทางออกได้อย่างไร

ความพยายามแก้ปัญหาและตอบคำถามดังกล่าวมีมานาน (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541) ซึ่งความพยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้เริ่มเป็นรูปธรรมในปี 2507, 2509, 2513, 2517 โดยการสัมมนาหลายครั้ง แต่ในช่วงดังกล่าวรัฐบาลและสถาบันอุดมศึกษายังไม่พร้อมที่จะดำเนินการจริง

ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533-47) ในปี 2530 ได้ระบุนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในลักษณะที่ไม่เป็นราชการ และได้เกิดมหาวิทยาลัยดังกล่าว (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี) ขึ้นในปี พ.ศ. 2533

แนวคิดดังกล่าวเริ่มเป็นรูปธรรมอย่างจริงจังกับมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 20 แห่ง ที่จะต้องออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เมื่อรัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารแห่งเอเชียเพื่อพัฒนาการศึกษา (ADB) โดยมีเงื่อนไขหนึ่งคือการให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปี 2545 เพื่อแก้ปัญหาการอุดมศึกษาของประเทศและการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ

ภายใต้เงื่อนไขเงินกู้จาก ADB มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะต้องออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลให้ได้ภายในปี 2545 ดังนั้น การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการจากระบบราชการเป็นเบ็ดเสร็จในตัวเองภายใต้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง ส่งผลให้จะต้องมีการเตรียมตัวเพื่อให้สามารถเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้อย่างมีปัญหาน้อยสุด ตลอดจนทันกำหนดเวลาคือปี 2545

ประเด็นที่คนในมหาวิทยาลัยของรัฐสงสัยมากที่สุด ได้แก่ (1) จะมีการบริหารองค์กรอย่างไร (2) จะมีวิธีบริหารคนอย่างไรจึงจะโปร่งใส และยุติธรรม (3) จะมีการใช้เงินและได้เงินมาบริหารมหาวิทยาลัยอย่างไร จากที่ไหน และมากน้อยเพียงใด (4) จะมีการลดคนออกหรือไม่ (5) จะต้องปรับเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมของคนในประเด็นอะไรบ้าง (6) จะใส่ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยประเด็นอะไรลงไป

ซึ่งจากคำถามต่างๆ คณะผู้วิจัยได้ประมวลเป็น 8 ประเด็น เพื่อทำการศึกษาให้กระจ่าง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบต่างๆ ขององค์กรอิสระทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ และที่เกี่ยวกับการศึกษาและไม่เกี่ยวกับการศึกษาในประเด็นต่อไปนี้ 8 ประเด็น คือ
 - (1) องค์กรบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)
 - (2) ผู้บริหาร (อธิการ คณบดี/ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าภาควิชา)
 - (3) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)
 - (4) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)
 - (5) ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

- (6) พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย
 - (7) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
 - (8) การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ
2. เพื่อเสนอทางเลือกในประเด็นทั้ง 8
 3. เพื่อสังเคราะห์ประเด็นทั้ง 8 และเสนอทางเลือกให้กับมหาวิทยาลัย 2 รูปแบบ คือ
 - 3.1 มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย
 - 3.2 มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน

1.3 ขอบเขตของประเด็นที่ศึกษา

1. โครงสร้างองค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย
กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี
2. ผู้บริหาร
กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน หัวหน้าภาค
3. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)
กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานสภาคณาจารย์ อาจารย์ในมหาวิทยาลัย
4. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)
กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานข้าราชการสาย ข และ ค ข้าราชการสาย ข และ ค
5. ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ
กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รองอธิการบดีฝ่ายบริหารและวางแผน เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัย
6. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ที่กำลังร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง นักกฎหมายการศึกษา
7. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณะ ภาควิชา ตลอดจนอาจารย์ และเจ้าหน้าที่

8. การปรับปรุงกิจกรรมจากการเป็นข้าราชการ ไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทุกคนในมหาวิทยาลัย

1.4 คำจำกัดความ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง *มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีการตัดสินใจสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด แยกการตัดสินใจและวินิจัยด้านการบริหารและวิชาการระดับสูงออกจากกัน เน้นการบริหารในรูปคณะบุคคลในแต่ละระดับ ใช้ระบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง (Post Auditing) จากการเงินรูปเงินก้อน (Block Grant) และมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น*

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น

งานวิจัยนี้อยู่ในช่วง พ.ศ. 2542 ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง ได้เริ่มดำเนินการไปบ้างแล้วเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ดังนั้นผลวิจัยอาจไม่ทันสมัยเมื่อเทียบกับพัฒนาการของแต่ละมหาวิทยาลัย

1.6 ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ

1. จะได้รายงานที่เกี่ยวกับประเด็นศึกษา 8 เรื่อง โดยในแต่ละเรื่องระบุถึงแนวคิดและแง่มุมในประเด็นหลักที่ควรพิจารณาเพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ
2. จะได้รายงานสรุปผลการวิเคราะห์สาระจากการจัดสัมมนาระดมสมองทั้ง 8 เรื่อง ซึ่งจะช่วยให้เกิดการรับรู้ในหมู่คนที่เกี่ยวข้องเป็นประเด็นๆ ไป
3. จะได้รายงานผลการสังเคราะห์ที่ระบุถึงทางเลือกในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ข้อดี ข้อเสียและผลกระทบต่อบุคคล ระบบอุดมศึกษา ระบบการศึกษาชาติ การพัฒนาประเทศและ ผู้เรียน สิ่งต้องมีการปรับเปลี่ยน ตลอดจนสิ่งที่จะต้องเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม

บทที่ 2

เอกสารและวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอการทบทวนเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอรูปการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ โดยแบ่งออกเป็นประเด็นสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้จาก
 - 1.1 เอกสารอ้างอิง
 - 1.2 การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง
2. รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ ได้แก่
 - 2.1 รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ
 - 2.2 รูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศ
 - 2.2.1 รูปแบบองค์กรในกำกับของรัฐที่เป็นสถานศึกษา
 - 2.2.2 รูปแบบองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ ในประเด็นต่อไปนี้
 - 3.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย
 - 3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการของคณาจารย์และผู้บริหาร
 - 3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่มีใช้ส่วนราชการ
 - 3.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยไทย

ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

2.1.1 จากเอกสารอ้างอิง

ก. คำที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยมีอิสระจากอำนาจรัฐบาลบุคคลหรือองค์กรของมหาวิทยาลัยจะต้องถูกตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้มหาวิทยาลัยและนักวิชาการกลายเป็นผู้ทำอะไรได้ตามอำเภอใจ (Allen, 1988; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2534; วิจิตร ศรีสอาน, 2537)

ข. รูปแบบ

Allen (1988) ได้กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า มีองค์ประกอบ 4 ประการดังนี้

1. ความมีอิสระในการด้านการวางจุดมุ่งหมายของสถาบัน
2. ความมีอิสระในการวางมาตรการดำเนินงาน
3. ความมีอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้
4. การประเมินผลการดำเนินงาน

ค. การกำกับ

หมายถึง กระบวนการควบคุมดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยใช้ระบบการรายงานกลับอย่างต่อเนื่อง (Haris, 1985; Hoy and Miskel, 1991) ดังนั้น การกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงหมายถึง ความพยายามของรัฐในการที่จะกำหนดทิศทาง และตรวจสอบกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ ซึ่งรัฐมักใช้เหตุผลพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. เพื่อเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน
2. เพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษา
3. เพื่อกระตุ้นการทำงานของมหาวิทยาลัย (Neave and others, 1984 อ้างใน Skolnik, 1987)

กระบวนการกำกับ ประกอบด้วยขั้นตอน (Greenwood, 1965) ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายของการกำกับให้ชัดเจนและแน่นอน
2. กำหนดมาตรฐานงานและกำหนดเกณฑ์ในการกำกับ
3. การประเมินผลการกำกับโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานงานที่กำหนดไว้
4. แก้ไขปรับปรุงการกำกับให้ถูกต้อง

ง. ลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

วิจิตร ศรีสอาน (อ้างถึงใน สภาอาจารย์สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2537) กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐจำเป็นต้องมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

ประการที่หนึ่ง อิสระในการบริหารงานวิชาการให้สอดคล้องรองรับกับภารกิจของมหาวิทยาลัย นั่นก็คือลักษณะการบริหารต้องเกื้อกูลต่อกระบวนการหาความรู้และสร้างความคิดโดยอิสระของนักวิชาการ (การวิจัย การค้นคว้าหาความจริง การเรียนการสอน กระบวนการถ่ายทอดและการวัดผล จนท้ายที่สุดคือการให้ปริญญา) รวมถึง การให้บริการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น อิสระในการดำเนินการเหล่านี้จะมีขึ้นไม่ได้ถ้าหากมหาวิทยาลัย นักวิชาการยังต้องรับคำสั่งคำบัญชาจากภายนอก และหากเป็นเช่นนี้การศึกษา (Education) ระดับสูงสุดซึ่งเน้นการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ และการเผยแพร่ความรู้ก็จะไม่ต่างจากศูนย์ฝึกอบรมทั่วไป

ประการที่สอง เมื่อการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจสำเร็จ โดยมีอิสระในตัวเองแล้ว เครื่องมือและวิธีการอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องการได้ทรัพย์สินและการเงินต้องมีอิสระและถ้าไม่มีอิสระเสียแล้ว ภารกิจประการแรกที่สำคัญที่สุดก็จะไม่มีทางเป็นอิสระได้

ประการที่สาม อิสระในตัวนักวิชาการในมหาวิทยาลัยกล่าวเมื่อมีผลงานในการคิดค้น และเผยแพร่จนเป็นที่ยอมรับ ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยไม่ต้องคอยมองว่า องค์ความรู้ที่คิดค้นและเผยแพร่ขึ้นมาจะ “ถูกใจ” ใครหรือไม่ สิ่งนี้เรียกว่า อิสระในการคิดค้น

ประการสุดท้าย อิสระที่จะจัดองค์กรและกระบวนการภายในมหาวิทยาลัยให้เกื้อกูลต่อภารกิจให้มากที่สุด มหาวิทยาลัยต้องอิสระที่จะจัดโครงสร้างองค์กรและระดมทรัพยากรมาดำเนินการกิจต่างๆ ของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ เมื่อค้นคิดพบแล้ว ความจำเป็นขององค์กรบางแห่งก็อาจจะยุบ เลิกได้ เรียกอิสระนี้ว่า อิสระในการจัดโครงสร้าง นอกจากนี้ความเป็น “เอกเทศ” (Autonomy) นั้น อาจเป็นเพียงอิสระตามกฎหมายซึ่งสามารถยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้

2.1.2 จากการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2542: มีความเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาของไทยมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบที่เอื้อต่อความมีอิสระทางด้านการบริหารทั่วไป การเงิน วิชาการและบุคคล เพื่อสร้างองค์ความรู้ให้สังคมไทย ถ้ายังอยู่ในระบบราชการที่ไม่เอื้ออำนวย จะก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะยาว เพราะไม่มีอิสระและไม่คล่องตัวในการดำเนินการกิจ มหาวิทยาลัยจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนองค์กรใหม่ไปสู่การเป็นองค์กรในกำกับรัฐ ชาวมหาวิทยาลัยต้องให้ความสำคัญกับประเด็นที่จะทำให้องค์กรอิสระคล่องตัว คือ การยกย่องพระราชบัญญัติต้องมีความระมัดระวังไม่ให้นักการเมืองเข้ามามีอิทธิพล เช่น พระราชบัญญัติสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และ

เทคโนโลยีแห่งชาติ ระบุให้รัฐมนตรีเป็นประธานบอร์ด อีกทั้งรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง เลือกผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาเป็นกรรมการบอร์ด ซึ่งลักษณะเช่นนี้แม้เป้าหมายต้องการเป็นองค์กรที่อิสระก็จะไม่อิสระจริงในทางปฏิบัติ เพราะรัฐมนตรีที่เป็นประธานบอร์ดก็จะเลือกกรรมการที่เป็นพรรคพวกของตนเอง รวมทั้งตัวรัฐมนตรีเองก็เป็นนักการเมือง มักจะมีพฤติกรรมระบบอุปถัมภ์ คือ นิยมฝากคนเข้าทำงานในสำนักงาน ทำให้ไม่มีอิสระในงานบริหารบุคคล เพราะผู้อำนวยการสำนักต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากตำแหน่งผู้อำนวยการนั้นรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

นอกจากนี้ สภาพปัญหาความไม่มีอิสระด้านการเงินและงบประมาณซึ่งเกิดขึ้นจาก การที่สำนักงานจะต้องเสนองบประมาณให้สำนักงบประมาณพิจารณาของงบประมาณในแต่ละปี หากไม่แก้ไขกฎหมายการเสนอของงบประมาณ สำนักงบประมาณก็จะพิจารณาโครงการตามเกณฑ์ที่ไม่มีมาตรฐาน เช่น การวิเคราะห์โครงการโดยใช้หลักการลงทุน-ประสิทธิผล (Cost-Effectiveness) ก่อนการพิจารณาให้งบประมาณในแต่ละโครงการ ในปัจจุบันสำนักงบประมาณยังคงใช้หลักการให้งบประมาณโดยดูจากงบประมาณปีที่แล้วว่าสำนักงานได้ไปเท่าไร ปีต่อมาก็ให้เพิ่ม 20% ของงบประมาณปีที่แล้ว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากในการบริหารงบประมาณของสำนักงาน

ข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 มีดังนี้

1. การร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต้องระมัดระวังการในการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย นายกสภามหาวิทยาลัย ตลอดจนอธิการบดี ต้องเขียนไว้ให้ชัดเจน ไม่ใช่เขียนไว้กว้าง ๆ มิเช่นนั้นจะเกิดปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองตามมาในภายหลัง
2. การปรับเปลี่ยนองค์กรของมหาวิทยาลัย ต้องสร้างความเข้าใจระหว่างผู้บริหารกับรัฐบาลให้เข้าใจตรงกันว่า ในกำกับรัฐหมายถึงอะไร เพราะในทางปฏิบัติ รัฐบาลกับผู้บริหารเข้าใจเรื่องการเป็นองค์กรอิสระในกำกับรัฐไม่ตรงกัน

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2542: การปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น มีความจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับบุคลากรทุกระดับ รวมทั้งต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารและโครงสร้างองค์กรบางจุดดังนี้

1. การปรับโครงสร้างองค์กร

ต้องปรับโครงสร้างองค์กรให้ตอบสนองการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ต้องทบทวนบทบาทของแต่ละหน่วยให้เหมาะสม ซึ่งได้แก่

- 1.1 สำนักงานอธิการบดีต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทงานเฉพาะเรื่องนโยบายและแผนการเงินและพัสดุ บุคลากร และกิจการนิสิต เป็นต้น

1.2 คณะต่างๆ ควรเปลี่ยนเป็นสำนักวิชา โดยไม่มีภาควิชา มีเฉพาะโปรแกรมการศึกษาในสาขาต่างๆ

2. การบริหารวิชาการ

ต้องจัดระบบการบริหารวิชาการที่มีประสิทธิภาพบรรลุยังเป้าหมาย ทำบทบาทหน้าที่ที่พึงประสงค์ และมีความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยผู้บริหารระดับสำนักวิชาต่างๆ จะต้องมุ่งเน้นการบริหารวิชาการ คนที่ดีต้องเป็นผู้ที่มีขีดความสามารถในการบริหารสูงพอที่จะไปแสวงหาเงินมาสนับสนุนการวิจัย ให้มุ่งสู่ความเป็นเลิศและผลงานวิจัยสามารถขายลิขสิทธิ์ได้

3. การบริหารงานบุคคล

การยกร่างระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลจะใช้ระเบียบของ ก.พ. มาพิจารณาประกอบ ต้องวางระบบการบริหารงานบุคคลโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การขึ้นเงินเดือน และต่อสัญญาจ้าง โดยตัวชี้ผลการปฏิบัติงานใช้ (Performance Indicator) ประกอบการพิจารณา อาจจะต้องมีระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์ด้วย เป็นต้น

4. การบริหารการเงิน

การจัดสรรงบประมาณต้องใช้หน่วยการลงทุน (Unit Cost) เป็นเกณฑ์ การคิดเงินลงทุน (Unit Cost) ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะสำนักงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินต้องโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา และจะต้องกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) เพื่อจะนำไปใช้ในกิจการพัฒนา ด้านต่างๆของมหาวิทยาลัยด้วย เพราะมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพ

5. ระบบบัญชี

เป็นระบบบัญชีต้นทุน ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ทบวงมหาวิทยาลัยได้มาดำเนินการเรื่องนี้มาระดับหนึ่งแล้ว ต้องมีคณะทำงานติดตามหลักวิชาการต่อด้วย

6. การพัสดุ

การยกร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุต้องใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ประกอบการพิจารณา โดยปรับลดขั้นตอนที่เป็นปัญหา ไม่คล่องตัวออกไป คงไว้เฉพาะส่วนที่จำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น

7. การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินสวัสดิการของพนักงาน

การกำหนดอัตราเงินเดือน จะต้องพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (Performance) และต้องกำหนดอัตราที่เป็นธรรม เมื่อออกนอกระบบแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าทำอย่างไรจึงจะดึงคนดี คนเก่งที่มีความสามารถเข้ามาให้ได้มากที่สุด ดังนั้น สิทธิประโยชน์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อพนักงานทุกคนจะได้มีกำลังใจ

นอกจากนี้จะต้องดูเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการต่างๆ ควบคู่ไปด้วย โดยที่ต้องกำหนดให้ได้รับไม่น้อยกว่าอยู่ในระบบราชการ

8. รายได้

มหาวิทยาลัยจะต้องวางแผนดำเนินการจัดทำการศึกษาตลาด (Marketing Research) ไว้เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยในอนาคตต่อไปด้วย

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2542: เรื่องแนวคิดในการลงทุนทางการศึกษาควรมีการคำนวณดังนี้

1. Cost - Benefit Analysis สามารถคำนวณออกมาเป็นตัวเลขได้ มีเกณฑ์การวิเคราะห์ 3 วิธี คือ
 - 1.1 เงินลงทุนกับผลที่ได้ (Present Value ของ Cost และของ Benefit)
 - 1.2 Benefit- Cost Ratio

$$B/C > 1 \text{ คຸ້ມ}$$

$$B/C < 1 \text{ ไม่ควรลงทุน}$$
 - 1.3 การคำนวณหาอัตราผลตอบแทนสุทธิมูลค่าประโยชน์ (Rate of Return) หรือ อัตราผลตอบแทนของมูลค่าปัจจุบัน เทียบกับมูลค่าสุทธิของต้นทุนปัจจุบัน เมื่อได้แล้วนำมาเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ย

ข้อดี ของการคำนวณ Cost Benefit Analysis คือ ประเมินค่าผลิตผลเป็นตัวเงิน อันเป็นผลตอบแทนเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งดีกว่า Cost-Effectiveness

ข้อดีสำหรับรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลสามารถใช้กลไกด้านงบประมาณในการกำหนดผลที่ได้รับ (Supply) ของบริการอุดมศึกษาของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับเพิ่ม/ลดน้ำหนัการจัดสรรเงินงบประมาณในสาขาวิชาที่รัฐบาลต้องการสนับสนุน เช่น กรณีของประเทศไทยที่ปรับลดน้ำหนักระบบงบประมาณสำหรับหลักสูตรปริญญาตรีสาขาสังคมศาสตร์ เมื่อพบว่าผู้เรียนจบปัญญาดังกล่าวว่างงานเป็นจำนวนมาก

2. Cost-Effectiveness เป็นการวิเคราะห์ทางสังคม ไม่สามารถคำนวณออกมาเป็นตัวเงินได้ แต่ใช้การเปรียบเทียบกับบรรลุมูลค่าประสงคัโครงการ (Output) เท่ากัน แต่ค่าลงทุน (Cost) ต่างกัน

ข้อดี ของการคำนวณ Cost Effectiveness คือ ประเมินค่าผลิตผลของโครงการเป็นหน่วย และ ประเมินผลลัพธ์ของการให้บริการ ผลลัพธ์ในที่นี้คือจำนวนนักศึกษาเรียนจบสาขาวิชาต่าง ๆ ในระดับมาตรฐานการศึกษา และในช่วงระยะเวลาที่การเรียนกำหนดให้

ข้อเสีย คือ ไม่ได้ประเมินค่าผลิตผลตามสถานะทางเศรษฐกิจ

3. Expenditure Cost เป็นการคิดค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ประกอบด้วย

- 3.1 ค่าใช้จ่ายดำเนินการ ซึ่งจะรวมค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุน ค่าใช้จ่ายดำเนินการจะถูกแยกออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้เงินเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารทั่วไป ค่าใช้จ่ายเพื่อการเรียนการสอน การผลิตบัณฑิต ค่าใช้จ่ายเพื่อให้บริการชุมชน ค่าใช้จ่ายเพื่อทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม
- 3.2 ค่าใช้จ่ายทุนทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเสียโอกาสในการใช้อาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ และกิจกรรมต่างๆ
- 3.3 ค่าใช้จ่ายของนักศึกษา ประกอบด้วย
 - 3.3.1 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาโดยตรง ได้แก่ ค่าลงทะเบียนวิชาเรียน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงต่างๆ ค่าหนังสือ ตำรา อุปกรณ์การเรียน
 - 3.3.2 ค่าเสียโอกาสหรือรายได้นักศึกษาที่ควรได้รับจากการทำงานแทนการเรียน
 - 3.3.3 ค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่จำเป็นอื่นๆ ในระหว่างการศึกษา ได้แก่ ค่าที่พัก ค่าเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย ค่าเดินทาง ค่าอาหาร เครื่องดื่ม ค่ารักษาพยาบาล ค่าพักผ่อนหย่อนใจ ค่าสมาชิก และค่ากิจกรรมต่างๆ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง แต่เป็นข้อมูลที่มีผลต่อการศึกษา

ข้อดี คือเป็นการคิดค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการคำนวณ Cost-Benefit

ข้อเสีย คือไม่ได้สะท้อนการลงทุนที่แท้จริงของการผลิตบัณฑิต

4. ราคาตลาด (Marketing Price) เป็นการคิดการลงทุนทางการศึกษา โดยเอาราคาลงทะเบียนของมหาวิทยาลัยเอกชน ลบด้วยกำไร (20-25%) ก็จะเป็นต้นทุน

ข้อดี คิดคำนวณง่าย สะดวก รวดเร็ว

ข้อเสีย ไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง มหาวิทยาลัยเก่าแก่ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสียเปรียบเพราะคิดทุนค่าตอบแทนเงินเดือนอาจารย์สูงกว่ามหาวิทยาลัยขนาดเล็กซึ่งไม่เป็นธรรม

ต้นทุน เป็นข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัย สิ่งที่ต้องคำนึงคือ ต้องศึกษาต้นทุนในการเปิดสอนว่ามีต้นทุนเท่าไร มีปัจจัยในการผลิตอะไรบ้าง เช่น มีคนมาสมัครเพิ่มมากขึ้น ตลาดต้องการ เป็นต้น มูลค่าของแต่ละปัจจัยเป็นจำนวนเท่าใด สิ่งเหล่านี้จะคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ ทำให้ผู้บริหารมองเห็นความเป็นไปได้ว่าสมควรเปิดสาขาวิชาใดหรือไม่ ถ้าเปิดสอนแล้วจะกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ เท่าใด จึงจะเหมาะสมกับการผลิต อีกทั้งต้องพิจารณาความต้องการตลาดแรงงานว่าต้องการจำนวนเพิ่มขึ้นหรือไม่ ต้องพิจารณาด้านต้นทุนหน่วยที่เพิ่มขึ้น (Marginal Cost) ว่าคุ้มกับจำนวนนักศึกษาหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2542: ให้ข้อเสนอแนะเรื่องการระดมทุนของสถาบันอุดมศึกษา ทิศทางและวิธีการดังนี้

1. การหารายได้จากที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งหมายถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย/สถาบัน แต่ละมหาวิทยาลัย/สถาบันควรระบุไว้ให้ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและการใช้อสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย/สถาบันในพระราชบัญญัติของตน และควรมีคณะกรรมการทำงานโดยตรงเพื่อพิจารณาหาแนวทางการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย/สถาบัน โดยเฉพาะ

2. การระดมทุนจากแหล่งต่างๆ มีวิธีการดังนี้

- (1) มหาวิทยาลัย/สถาบันควรสร้างความศรัทธาความเชื่อถือเกี่ยวกับประโยชน์ในการดำเนินการและการให้บริการของมหาวิทยาลัยต่อแหล่งทุนต่างๆ
- (2) มหาวิทยาลัย/สถาบันควรหาหรือระดมทุนจากแหล่งต่างๆ จากกลุ่มเป้าหมายใกล้เคียงไปสู่กลุ่มที่อาจอยู่ไกลตัว เช่น เริ่มต้นจากศิษย์เก่า กลุ่มเป้าหมายที่ได้ประโยชน์ชอบธรรมจากมหาวิทยาลัย เป็นต้น
- (3) มหาวิทยาลัย/สถาบันควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์เฉพาะของผู้ให้ทุนเป็นหลัก และควรดำเนินกิจกรรมของมหาวิทยาลัยให้สนองตอบต่อวัตถุประสงค์นั้นๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา ปลุกฝัง ความเห็นเป็นประโยชน์ ซึ่งเป็นหลักการในการระดมทุน
- (4) มหาวิทยาลัย/สถาบันควรเป็นแหล่งขายความคิด ควรใช้จิตวิทยาพื้นฐานในการกระตุ้นให้แหล่งทุนต่างๆ เกิดความสนใจในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย อันเป็นผลให้เกิดความช่วยเหลืออย่างจริงจังและต่อเนื่อง
- (5) มหาวิทยาลัย/สถาบันควรตอบสนองต่อการดำเนินชีวิตหรือความเป็นอยู่ของภูมิภาคหรือชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ เพื่อให้เกิดความสัมพันธอันดี เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการระดมแหล่งทุนในภูมิภาคหรือชุมชนนั้น

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2542 : ข้อเสนอแนะในการเตรียมการเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ คือ

1. สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้กำหนดและควบคุมนโยบายของมหาวิทยาลัย ควรที่จักได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ให้มีบทบาทมากขึ้นในเรื่องการกำหนดและควบคุมนโยบายที่แน่นอน มิใช่เป็นที่ผ่านของเรื่องประจำธรรมดาเท่านั้น และควรให้ความสำคัญแก่ความเห็นที่มาจากส่วนรวมเป็นพิเศษ
2. ผู้บริหารทุกระดับควรพยายามบริหารโดยยึดถือตามแนวความคิดเห็นของส่วนรวมและให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในระดับรองลงมาให้มาก ทั้งนี้อาจต้องใช้ระบบจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญให้มากขึ้น
3. ควรให้ฝ่ายวิชาการมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารเพื่อให้มีอำนาจมากขึ้นในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่สำคัญทางวิชาการ พร้อมทั้งกำหนดการแบ่งหน่วยงานและกำหนดตำแหน่งอัตราของหน่วยงานทั้งสองฝ่ายนี้ให้แน่ชัดลงไป
4. ให้ทุกฝ่ายรับทราบวิธีการดำเนินงานการบริหารจัดการใหม่ภายใต้โครงสร้างบทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเงิน ควรเปิดเผยโดยให้มีการตรวจสอบควบคุมภายในมหาวิทยาลัยเองได้ด้วย
5. ให้ทุกฝ่ายได้เห็นความสำคัญในการวางแผน พร้อมทั้งให้ปฏิบัติตามแผนอย่างรัดกุมด้วย มหาวิทยาลัยทุกแห่งควรจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนและพัฒนาและให้จัดตั้งหน่วยวิจัยสถาบัน (Institutional Research Office) เพื่อเตรียมงานวางแผนในระบบใหม่
6. ให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายนอกและภายในมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น โดยเฉพาะระหว่างมหาวิทยาลัยด้วยกันเอง
7. อาจใช้สภาอาจารย์ในมหาวิทยาลัยหรืออาจจะอยู่ในรูปอื่นที่คล้ายคลึงกันเพื่อให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ถึงแม้ในระบบปัจจุบันจะไม่ได้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติก็ตาม แต่ถ้าให้ผู้บริหารรับฟังความคิดเห็นส่วนรวมก่อนการตัดสินใจ จะเป็นแนวทางหนึ่งให้อาจารย์ได้สนใจในเรื่องการเปลี่ยนแปลงองค์กรมากขึ้น เพราะจะมีส่วนได้ส่วนเสีย
8. ควรมีการปรับปรุงการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนขั้นโดยให้การพิจารณานั้นหนักอยู่บนรากฐานของความสำเร็จทางวิชาการในลักษณะของระบบที่พิจารณาถึงความสามารถและความเหมาะสม (Merit System) มิใช่เพื่อเป็นไปตามกาลเวลาแต่อย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรสนับสนุนบุคคลให้มีผลงานจากการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการสร้างระบบประเมินที่มีคณะกรรมการประเมินที่ขามหาวิทยาลัยยอมรับ
9. กระตุ้นเตือนให้ทุกฝ่ายในมหาวิทยาลัยเห็นความสำคัญว่าการวิจัยเป็นหน้าที่หลักของมหาวิทยาลัย รวมทั้งให้ความสำคัญในการสนับสนุนเรื่องการวิจัยด้วย

10. ให้นักศึกษามีบทบาทมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับนักศึกษา อาจเป็นไปในรูปของการสัมมนา หรือการเข้าร่วมประชุมกับผู้บริหารหรืออาจารย์ในบางโอกาส รวมทั้งมหาวิทยาลัยต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นแก่สังคม

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่เป็นสถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2542 ได้เสนอแนะการเตรียมองค์กรในกำกับรัฐ ดังนี้

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
1. การบริหารงานบุคคล	1. โครงสร้างองค์กร 1.1 ควรปรับปรุงโครงสร้างองค์กรในบางประเด็น เช่น องค์ประกอบของสถานابัน และผู้บริหารที่สามารถสรรหาจากคนภายนอกมหาวิทยาลัยได้ 1.2 บุคลากร 1. ควรแบ่งบุคลากรเป็น 2 สาย คือ สายวิชาการและสายบริการ ซึ่งควรประกอบด้วย สาย ก และสาย ข เช่นเดิม โดยสาย ข บางกลุ่มงานอาจจัดให้อยู่ในสาย ก และบางกลุ่มของสาย ค อาจจัดให้อยู่ในสายบริการ 2. จัดกลุ่มงานตามสาขาวิชาชีพที่สำเร็จการศึกษา เช่น กลุ่มวิศวกร คอมพิวเตอร์ และกำหนดอัตราเงินเดือนตามกลไกตลาดและประสบการณ์ 3. ควรแบ่งกลุ่มบุคลากรตามการจำแนกชั้นของงาน (Job Classification) การแบ่งเป็นสายอาจจะสะดวกในการสร้างเกณฑ์การประเมิน 1.3 ควรแบ่งงานตามภาระหน้าที่ทั้งในระดับสถาบันและระดับคณะ/สำนัก 1.4 ควรปรับกระบวนการทำงานให้เบ็ดเสร็จที่หน่วยงานเดียว นำเทคโนโลยีมาใช้ และใช้ข้อมูลพื้นฐานร่วมกันในระบบเครือข่าย โดยให้มีการปรับปรุงระบบต่างๆ ภายในสถาบัน เช่น 1. ระบบงานทะเบียนนักศึกษา ให้สามารถเชื่อมโยงกัน ทุกคนมีฐานข้อมูลเดียวกัน โดยเฉพาะข้อมูลภาระงานสอน 2. ระบบงานสารบรรณ ไม่ใช้กระดาษ แต่ส่งผ่าน Computer 3. ระบบการสืบค้นมติที่ประชุมต่างๆ 4. ระบบงานบุคลากรและระบบงบประมาณ 2. การคัดเลือก สรรหาบุคคล ควรมอบให้คณะ/สำนักคัดสรรเอง โดยมีกรรมการกลางจาก อกม. สถาบัน เป็นผู้พิจารณาผู้ที่เหมาะสม

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
	3. การประเมินผลการปฏิบัติงาน 3.1 ควรมีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานทุกสายงานและทุกภารกิจ มีการจัดทำภาระงาน (Job Description) ของทุกตำแหน่งโดยละเอียด 3.2 ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนดให้มีประสิทธิภาพ 3.3 เกณฑ์การประเมินต้องโปร่งใสและเป็นธรรมในทุกระดับ และเป็นระบบกลางที่สามารถใช้ได้ทั่วไป และมีประสิทธิภาพ 4. ความก้าวหน้าของบุคลากร 4.1 ควรกำหนดเส้นทางความก้าวหน้า (Career Path) ของผู้ปฏิบัติงาน ด้านบริหารให้ชัดเจน หากจำเป็นต้องออกนอกกระบวนการ 4.2 ควรมีแผนพัฒนาบุคลากรให้เป็นรูปธรรม 4.3 ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองบุคลากรระบบเดิมเข้าสู่ระบบใหม่ 4.4 ความก้าวหน้าของสายบริหารควรขึ้นไปถึงการเป็นผู้บริหารระดับสูงได้ 5. ค่าตอบแทน 5.1 ควรพิจารณาค่าตอบแทนตามสาขาวิชาและกลไกตลาด 5.2 การขึ้นเงินเดือนควรพิจารณาอัตราค่าครองชีพด้วย 5.3 ควรพิจารณาจากผลการประเมินการปฏิบัติงาน 6. การอุทธรณ์/ร้องทุกข์ ให้มีระบบและกลไกที่สามารถอุทธรณ์ได้ หากคิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม
2. การบริหารการเงินและงบประมาณ	1. การบริหารงบประมาณ 1.1 ควรเตรียมกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เพื่อขอรับการสนับสนุนเงินหรืองบประมาณแผ่นดินให้ได้เพียงพอ 1.2 ขอรับการจัดสรรในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป โดยให้สถาบันสามารถโอนข้ามหมวดทุกหมวดได้โดยให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่สภาสถาบัน 1.3 การจัดสรรงบประมาณ ควรคำนึงถึงแผนงานและโครงการและควรเน้นงบประมาณ (Incentive Budgeting) ทั้งนี้ อธิการบดีจะต้องเร่งรัดทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานงบประมาณในการกำหนดระเบียบกลางเพื่อใช้ในการบริหารงบประมาณให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
	2. การบริหารการเงิน 2.1 ให้คณะ/สำนักมีอำนาจในการบริหารงบประมาณได้เอง โดยมีระบบการตรวจภายในสถาบัน โดยให้สถาบันกำหนดเกณฑ์กลางให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้ทุกคณะ/สำนักถือปฏิบัติภายใต้เกณฑ์ เช่น การกำหนดอัตราค่าสมนาคุณ ค่าตอบแทน ควรกำหนดเพดานเพื่อแต่ละคน/สำนักจะได้มีอัตราที่ไม่แตกต่างกันมาก และควรมีการตรวจสอบบัญชีโดยบุคคลภายนอก (External Auditor) 2.2 ให้มีการเตรียมปรับโครงสร้างทางการเงิน ให้เป็นระบบบัญชีต้นทุนเพื่อรองรับระบบการเงินแบบใหม่ โดยให้ตั้งงบประมาณสนับสนุนการทำวิจัยทั้งของอาจารย์และเจ้าหน้าที่ 2.3 ปรับปรุงแบบฟอร์มหลักฐานการอนุมัติเบิกจ่ายเงินให้กระชับ ยึดหลักประหยัดแต่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ 3. การหารายได้ 3.1 ผู้บริหารระดับสูงต้องมีความสามารถในการระดมทุน 3.2 แหล่งที่มาของรายได้ ควรมาจาก 1. รายได้จากการเรียนการสอน 2. รายได้ที่ไม่ใช่จากการเรียนการสอน เช่น - การให้บริการวิชาการ ควรเพิ่มค่าธรรมเนียมให้กับสถาบันมากขึ้น - การวิจัย - จากศิษย์เก่า - เงินบริจาคจากภาคเอกชน - หารายได้โดยเข้าไปเป็นผู้ร่วม (Partnership) หรือทำกิจกรรม (Joint Activity) ร่วมกับภาคเอกชน โดยแบ่งรายได้ให้สถาบันอย่างน้อยร้อยละ 25 หรือในลักษณะการแบ่งผลกำไร (Profit Sharing) - หารายได้จากการเก็บค่าบริการจากการใช้สถานที่ บุคลากร และสิ่งอำนวยความสะดวกของสถาบัน - ผลประโยชน์จากการบริหารทรัพย์สินของสถาบัน รวมทั้งที่เกิดจากที่พัสดุ ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถาบัน ควรเป็นรายได้ของสถาบัน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการดำเนินงาน 3. ควรจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่หารายได้ (Business Unit) และทำงานในเชิงรุกในการหารายได้ให้สถาบัน

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
3. การบริหารงานวิชาการ งานวิจัยและการให้บริการทางวิชาการ	การจัดตั้งองค์กรลักษณะนี้ จำเป็นต้องใช้เวลาในการปรึกษาหารือและดำเนินการ จึงมอบให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนรับไปพิจารณาและดำเนินการ นอกจากนี้สถาบันอาจจัดตั้งองค์กรในรูปองค์กรเฉพาะกิจ หรือองค์กรทั่วไปเพื่อหารายได้เสริมให้สถาบัน เช่น การจัดตั้งสำนักพิมพ์ ซึ่งดำเนินการในเชิงธุรกิจ เป็นต้น 1. การเรียนการสอน 1.1 ทำแผนในเชิงรุกมุ่งสู่นานาชาติ 1.2 ควรพิจารณาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพควบคู่กันไป 1.3 ควรให้มีงานสอนในภาคปกติอย่างน้อย 9 หน่วยกิตต่อปี เฉลี่ยเท่ากับ 3 วิชา/คน/คณะ/ปี และหากภาระงานสอนภาคปกติไม่ถึงเกณฑ์อาจนำงานสอนภาคพิเศษมานับเป็นภาระงาน โดยไม่รับเงินค่าตอบแทน 1.4 เสนอให้ใช้ภาระงานสอนและงานวิจัยผูกพันกับการเลื่อนเงินเดือนประจำ เช่น สอน 2 วิชา + วิจัย = 1.5 ขั้น สอน 3 วิชา + วิจัย = 2 ขั้น แต่ต้องเป็นงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารต่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับ และการพิจารณาผลงานควรรวมงานอื่นๆ เช่น งานบริหาร งานการเป็นกรรมการต่างๆ ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีด้วย ไม่ควรพิจารณาเฉพาะงานสอนและงานวิจัยเท่านั้น 1.5 ให้มีการประเมินผลการสอนของอาจารย์ 1.6 ให้มีการฝึกอบรมวิธีการสอนและการประเมินผลการศึกษาและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ให้แก่อาจารย์ 1.7 ควรให้มีการสอบข้อเขียน และสอบสัมภาษณ์ในการคัดเลือกนักศึกษาทั้งภาคปกติและภาคพิเศษ โดยการสัมภาษณ์ควรมีการจัดทำแนวการสัมภาษณ์ (Structure Interview) เพื่อลดความแตกต่างที่เกิดจากผู้สัมภาษณ์ที่ต่างกัน โดยให้คณะ/สำนักที่มีการรับนักศึกษาจัดทำหลักเกณฑ์การสอบสัมภาษณ์ที่ชัดเจน และประกาศหลักเกณฑ์ให้นักศึกษาทราบโดยทั่วกัน เพื่อความโปร่งใสและเป็นธรรม ทั้งนี้ให้คณะ/สำนักดำเนินการและแจ้งส่วนกลาง 1.8 นักศึกษาบางคณะควรมีงานวิจัย เช่น วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ และงานวิจัยอื่นๆ มากกว่าปัจจุบัน

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
	1.9 ควรมีการพิจารณาหลักการและวิธีการในการจัดอาจารย์ลงสอนในแต่ละวิชา 2. การวิจัย 2.1 คณะ/สำนักต้องมีแผนงานวิจัย โดยกำหนดให้เป็นภาระงานของอาจารย์ด้วย 2.2 ควรหาทางส่งเสริมเพื่อเพิ่มผลงานวิจัยโดยตรงในสถาบันและกำหนดสัดส่วนของภาระงานแต่ละด้านให้ชัดเจน 2.3 ส่งเสริมการวิจัยที่มีคุณภาพ โดยสร้างเวทีเสนอผลงานวิจัยและส่งเสริมให้อาจารย์และนักศึกษาร่วมเขียนบทความทางวิชาการ 2.4 จัดสรรค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เพิ่มจำนวนงานวิจัยที่มีคุณภาพ 2.5 การประกันคุณภาพงานวิจัย ต้องเป็นผลงานที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการ และในวารสารที่คณะกรรมการในแต่ละสาขาวิชากำหนดขึ้น โดยให้คณะ/สำนักพิจารณากำหนดรายชื่อวารสารในแต่ละสาขาวิชาที่มีมาตรฐานทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับ หากวารสารของคณาจารย์ในคณะ/สำนักใดได้รับการตีพิมพ์ จะให้มีผลต่อการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ หรือเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ต้องปฏิบัติงานตามภาระขั้นต่ำครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ ผลงานวิจัยที่ได้ตีพิมพ์ในวารสาร (Journal) ที่เด่นเฉพาะทางให้นำมาประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน 2.6 ควรจัดประชาสัมพันธ์ผลงานวิจัยของคณะเป็นประจำ เช่น การจัดประชุมทางวิชาการ เป็นต้น 2.7 ให้เพิ่มค่ารางวัลในแผนงานของคณะ ซึ่งทดแทนงานวิจัยได้ 3. การบริการวิชาการ 3.1 การให้บริการวิชาการ ต้องปฏิบัติงานสอนตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำให้ครบถ้วนก่อน และควรจัดสรรรายได้ให้สถาบันให้มากขึ้น ทั้งนี้การจัดสรรรายได้ให้แก่สถาบัน ควรกำหนดอัตราที่จัดสรรให้สถาบันต่างกัน ระหว่างงานที่สถาบันหรือศูนย์บริการวิชาการมาทำและงานที่อาจารย์ผู้ทำโครงการมาเอง 3.2 ควรมีการประเมินผล โดยอาจใช้กลไกตลาดในการตัดสินผลงานก็ได้ และอาจมีมาตรการอื่นในการประเมินผลด้วย

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
4. การกำกับ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล	4. การประกันคุณภาพ 4.1 ควรมีเกณฑ์กลางของสถาบันในการประเมินคุณภาพ และต้องทำอย่างต่อเนื่อง แต่หากคณะ/สำนักใดจะกำหนดรายละเอียดของแต่ละสาขาเพิ่มเติมก็สามารถทำได้ 4.2 การประกันคุณภาพควรประยุกต์ของทบวงมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมกับสภาพการทำงานของสถาบัน 1. ควรมีหน่วยงานภายในทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Performance Audit) และตรวจสอบการเงิน (Financial Audit) ขึ้นตรงต่อสภาสถาบัน โดยให้ดำเนินการเมื่อสถาบันออกนอกกรอบราชการ สำหรับหน่วยงานภายในที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Performance Audit) และตรวจสอบการเงิน (Financial Audit) ควรเป็นคนละหน่วยงานกัน เนื่องจากพื้นฐานความรู้และคุณสมบัติของบุคลากรที่จะปฏิบัติงาน ภายใต้งานจะเป็นคนละกลุ่ม - ควรกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจนสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามภาระงานขั้นต่ำ - ควรมีการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานระหว่างคณะ/สำนัก - ควรมีความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณให้คณะ/สำนักกับผลของการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะ/สำนัก ซึ่งเป็นการประเมินในภาพรวมของคณะ/สำนัก ส่วนการประเมินอาจารย์ควรเป็นเรื่องภายในของแต่ละคณะ/สำนัก 2. ควรมีการตรวจสอบการบริหารของผู้บริหาร ทั้งระดับสถาบันและระดับคณะ/สำนัก 3. ควรสร้างเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานทุกภารกิจ โดยคำนึงถึงมาตรฐานการทำงานที่กำหนดไว้ 4. ควรระดมมาตรวัดและวิธีการประเมินที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ 5. การตรวจสอบภายนอก จะใช้ระบบใดก็ได้ แต่ต้องมีกติกาหรือเกณฑ์ที่สถาบันยอมรับได้ และผู้ประเมินจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่มีความผูกพันกับองค์กรผู้ดูแลบุคลากร

2.2 รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

2.2.1 รูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ

ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชนต้องอยู่ในการกำกับของรัฐบาล ซึ่งลักษณะของการกำกับนั้นจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และภารกิจของมหาวิทยาลัย (Hoy and Miskel, 1991)

Neave and others (1994) ได้ศึกษารูปแบบในการกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ในประเทศต่างๆทั่วโลก มีอยู่ 2 รูปแบบคือ รูปแบบแรก ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่รัฐควบคุม (State Control Model) และรูปแบบที่สอง ได้แก่ รัฐให้การสนับสนุน (State Supervising Model) เป็นการกำกับมหาวิทยาลัยโดยรัฐมีอำนาจเพียงควบคุมคุณภาพการศึกษา ส่วนอำนาจในการกำกับการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นของสภามหาวิทยาลัย รูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยแบบนี้ มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า American and British Models เป็นรูปแบบของการกำกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาผสมกัน

สำหรับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐในต่างประเทศ ประมวลจากแนวคิดของ Ross, Murray. Jr. (1976) และ ทองอินทร์ วงศ์โสธร (2532) สรุปได้ดังนี้

(1) การบริหารงานทั่วไป มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่บริหารงานตามที่กำหนดในนโยบายและภารกิจ จำแนกรูปแบบของสภามหาวิทยาลัยได้เป็น 3 รูปแบบ คือ (1) แบบสองสภา ประกอบด้วยสภาควบคุมดูแล (Board of Overseas) การบริหารงานของอธิการบดี ซึ่งเป็นรูปแบบสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด กับสภาวิชาการซึ่งดูแลด้านหลักสูตร (2) แบบสภาเดียว ควบคุมดูแลทั้งการบริหารงานทั่วไปและวิชาการ ควบคุมโดยคณาจารย์ตามแบบวิทยาลัยวิลเลียมและแมรี (3) แบบสุดท้ายคือ สภาสามัญชน (Lay Board) ซึ่งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีรูปแบบสภามหาวิทยาลัยแบบนี้มากที่สุด แต่จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น Board of Trustee หรือ Board of Regents หรือ Board of Directors ขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันไปบ้าง แต่จากการประมวลขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยมีดังนี้ คือ กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่งตั้งอธิการบดี ให้การสนับสนุนและควบคุมการดำเนินงานของอธิการบดี ให้ความเห็นชอบในแผนระยะยาวของมหาวิทยาลัย พิจารณาและตรวจสอบโครงการมาตรฐานการศึกษา รับผิดชอบต่อการเงินของมหาวิทยาลัย รักษาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย สร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณะ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับมหาวิทยาลัย รับเรื่องราวร้องเรียนและการคัดค้านคดีความ ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของสภามหาวิทยาลัย

องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีจำนวนโดยเฉลี่ย 20 คน ประกอบด้วย บุคคลภายนอกเป็นหลัก บุคคลภายในมหาวิทยาลัยมักมีอธิการบดีเพียงคนเดียว สำหรับบุคคลภายนอกได้มาโดยตำแหน่งและการสรรหาโดยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น คณาจารย์ สมาคมศิษย์เก่า หรือการได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐหรือรัฐสภาของรัฐ

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยเฉลี่ย 6 ปี สามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน แต่การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีการเริ่มต้นและหมดวาระไม่พร้อมกัน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและดูแลการบริหารงานมหาวิทยาลัย ที่สำคัญในการบริหารคือใช้การประชุมสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้นคณะกรรมการประจำสภามหาวิทยาลัยอีกหลายคณะทำหน้าที่ดำเนินงานและพิจารณาถ่วงถ่วงเรื่องต่างๆ ก่อนเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

(2) **การบริหารงานวิชาการ** ในมหาวิทยาลัยจะมีการจัดองค์กรทางวิชาการ คือ สภาวิชาการ มีขอบเขต อำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย แต่สามารถประมวลขอบเขต อำนาจหน้าที่ได้ดังนี้คือ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคณาจารย์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยทุกเรื่อง พิจารณาและเสนอแนะนโยบายด้านวิชาการแก่มหาวิทยาลัย การกำหนดหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการสอน การกำหนดเกณฑ์ในการรับนักศึกษา วิธีการคัดเลือก การคงสภาพนักศึกษาและกำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษา การส่งเสริมการวิจัย การวางหลักเกณฑ์เพื่อเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย และหน้าที่อื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน การศึกษาค้นคว้าของมหาวิทยาลัย

สภาวิชาการในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีองค์ประกอบแตกต่างกัน สภาวิชาการที่ประกอบด้วยอาจารย์และผู้บริหาร เป็นแบบที่ใช้แพร่หลายที่สุด บางแห่งประกอบด้วยอาจารย์ทั้งหมด บางแห่งผสมระหว่างอาจารย์ ผู้บริหาร นักศึกษา

(3) **การบริหารงานบุคคล** ในฐานะตามกฎหมายของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการ แต่ได้รับการจ้างปฏิบัติงาน ส่วนของการจ้างประจำ และการจ้างชั่วคราว การกำหนดกรอบตำแหน่งและอัตราค่าจ้าง รวมทั้งการกำหนดระเบียบข้อบังคับว่าด้วยกระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งประกอบด้วยอาจารย์ประจำ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารงานบุคคล ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีเกณฑ์ในการรับอาจารย์เข้าเป็นอาจารย์ประจำ ดังนี้คือ มีความรู้ระดับปริญญาเอก มีประวัติการทำงานในด้านการสอน การวิจัยและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่สอน มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เช่น มีผลงานด้านการสอน การวิจัย เสนอต่อสถาบันเป็นที่ยอมรับว่ามีมาตรฐาน มีการทดลองให้ปฏิบัติงานอาจารย์โดยการจ้างเป็นรายปี ซึ่งรวมแล้วใช้ระยะเวลาทดลองปฏิบัติงานประมาณ 3-5 ปี เมื่อคุณสมบัติเข้าเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะได้รับการพิจารณาเป็นอาจารย์ประจำจากคณะกรรมการบริหารบุคคลอีกครั้งหนึ่ง โดยการกำหนดระดับค่าจ้างนั้น มักจะเป็นไปตามการกำหนดของมหาวิทยาลัย มีระบบการประเมินผลปฏิบัติงานต่อเนื่องทุกๆ ปี

ส่วนบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการระดับอื่นๆ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล จะกำหนดคุณสมบัติให้เหมาะสมกับภาระงานแต่ละประเภทการทดลองให้ปฏิบัติงานนั้นมีระยะเวลาทดลองงานเฉลี่ย 6 เดือน การจ้างงานเป็นรายปี การตอบแทนการทำงานจะขึ้นอยู่กับผลการประเมินผลปฏิบัติงานของพนักงานแต่ละคน โดยการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

(4) **การบริหารเงินและทรัพย์สิน** ลักษณะรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้มาจากการอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลางมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เงินค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมต่างๆ รายได้จากผลประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและเงินบริจาค ในหลักการพิจารณาเงินอุดหนุน โดยทั่วไปมหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางโดยผ่านคณะกรรมการเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา จัดสรรให้ตามการเสนอของมหาวิทยาลัย โดยให้เป็นเงินก้อน จากนั้นมหาวิทยาลัยต้องจัดทำระบบบัญชีและการตรวจสอบภายในโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ การแก้ไขปัญหาเมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้น เป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการพิจารณาตัดทอนรายจ่าย การหารายได้เพิ่มจากแหล่งต่างๆ เช่น รายได้จากการขายลิขสิทธิ์ทางปัญญา ผลงานวิจัย การบริการวิชาการ

กล่าวโดยสรุปรูปแบบการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในต่างประเทศ จะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงอำนาจต่าง ๆ จากภายนอกมหาวิทยาลัย มีคณะกรรมการต่าง ๆ บริหารงานภารกิจการดำเนินงานสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ภายใต้รูปแบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้ว บุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องมีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตนสูง มีความพร้อมที่จะให้สังคมสาธารณชนตรวจสอบได้

ต่อไปนี้เป็น การเปรียบเทียบลักษณะการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับในต่างประเทศ 2 แห่ง คือ Melbourne University กับ Cambridge University

ตารางสรุปรูปแบบของมหาวิทยาลัย 2 แห่ง ในต่างประเทศ

สาระสำคัญ	Melbourne University	Cambridge University
1. สถานภาพ	นิติบุคคล (ในกำกับรัฐบาล)	ในกำกับรัฐบาล
2. วัตถุประสงค์/จุดเน้น	สอนแบบเน้นวิจัย	สอน
3. ขนาด	กลาง	ใหญ่
4. โครงสร้างการบริหาร	สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ กรรมการประจำสถาบัน	สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ กรรมการดำเนินการตามภารกิจ
5. อำนาจหน้าที่ของ สภามหาวิทยาลัย	1. วางนโยบายของมหาวิทยาลัย 2. วางระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของ มหาวิทยาลัย 3. อนุมัติการจัดตั้งและการยุบเลิก ภาควิชา 4. แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดี 5. ติดตามและประเมินผลการบริหาร งานของคณะผู้บริหาร	1. วางนโยบายของมหาวิทยาลัย 2. วางระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของ มหาวิทยาลัย 3. อนุมัติการจัดตั้งและการยุบเลิก ภาควิชา 4. แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี 5. ติดตามและประเมินผลการบริหาร งานของคณะผู้บริหาร
6. การบริหารงานบุคคล	มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล	มีหัวหน้างานบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ ที่ดูแลบุคลากรในมหาวิทยาลัย
7. การบริหารวิชาการ	คณะกรรมการ	คณะกรรมการ
8. การบริหารการเงิน งบประมาณและ ทรัพย์สิน	คณะกรรมการจัดสรรใช้และแสวงหา งบประมาณ	คณะกรรมการตรวจสอบผลการปฏิบัติ การงานด้านการเงินงบประมาณ

โดยภาพรวมของรูปแบบมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ มีลักษณะของการบริหารงานภายในที่
อิสระสอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัย และเอื้อต่อกระบวนการหาความรู้และสร้างองค์ความรู้ใหม่ มี
คณะกรรมการต่าง ๆ บริหารงาน การดำเนินการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย

2.2.2.1 รูปแบบองค์กรในกำกับรัฐที่เป็นสถานศึกษา

แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของประเทศไทย

ทบวงมหาวิทยาลัย (2534) ได้สรุปกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้ได้แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับดังนี้

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ในด้านการบริหารงานทั่วไปนั้น เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ส่วนการบริหารงานวิชาการนั้นอาจมีสภาวิชาการซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ องค์ประกอบของกรรมการสภาวิชาการ นอกจากนั้น บุคลากรมหาวิทยาลัยสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นตำแหน่งก้าวหน้าได้ การบริหารงานบุคคลได้ระบุว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ข้าราชการ ไม่ใช่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลด้านต่างๆ ของตนเอง ส่วนการบริหารงานการเงินและทรัพย์สินนั้น รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน และพัฒนามหาวิทยาลัยในระดับปกติ รายได้ต่างๆของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่มีระบบการเงินและบัญชีของตนเอง ตรวจสอบภายหลังได้โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.) สามารถออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานการเงินและทรัพย์สินของตนเอง กรณีที่รายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐควรจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เท่าที่จำเป็น นอกจากนั้นคณะกรรมการนี้ได้จัดทำบทเฉพาะกาลให้เหมาะสมในการเปลี่ยนการบริหารงานทั่วไป ในด้านต่างๆของมหาวิทยาลัย เพื่อความเหมาะสมและเป็นการเตรียมการปรับเปลี่ยนระบบของมหาวิทยาลัย

เกษม วัฒนชัย (2541) ได้กล่าวถึง ลักษณะการกำกับองค์กรของรัฐ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับ มี 4 ประการ ดังนี้

ก. กำกับและควบคุมโดยแผนและนโยบายการบริหารระดับประเทศ ควบคุมโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาอุดมศึกษาแห่งชาติ ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะกำหนดโดยสภามหาวิทยาลัย และกลไกการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะควบคุมเรื่องจำนวนและสาขาการผลิตบัณฑิต งานวิจัย การให้บริการวิชาการ ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ และด้านกิจการนักศึกษา

ข. การกำกับในด้านนโยบายงบประมาณ ระดับประเทศกำหนดนโยบายโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ นโยบายงบประมาณด้านอุดมศึกษา ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะควบคุมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบัณฑิต วิจัย การบริการวิชาการ ความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งอาจจัดให้สัมพันธ์กับผลงานที่ผ่านมา

ก. กำกับโดยการกำหนดคุณภาพ มาตรฐานระดับประเทศ รัฐจะต้องมีกลไกในการกำหนดคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ มีกลไกในการกำกับและตรวจสอบ และใช้มาตรฐานเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทและทุกแห่ง ส่วนในระดับมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบเชิงนโยบายในด้านคุณภาพมาตรฐานในการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริหารวิชาการและการบริการทั่วไป ผู้บริหารมหาวิทยาลัยรับผิดชอบการปฏิบัติงานเพื่อสร้างมาตรฐานบัณฑิตและงานวิชาการอื่นๆ

ง. กำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน นโยบายการกำกับควรเน้นจำนวนนักศึกษาที่รับใหม่กับจำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เน้นจำนวนและคุณภาพบัณฑิต นโยบายการจัดสรรงบประมาณ กำหนดตามความสัมพันธ์กับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด และผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในรอบปีที่ผ่านมา หรือ 3 ปี ย้อนหลัง

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นย่อยๆ อีก คือ

1. รัฐเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยมีการบริหารแบบกึ่งเอกชนในด้านการจัดองค์กร การจัดระบบบริหารและกิจกรรมต่างๆ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบาย กำกับการทำงานของผู้บริหาร ดูแลแทนรัฐและประชาชน

2. นโยบายการบริหาร มีลักษณะเป็นอิสระ (Self Dependence) มีแผนงานและโครงการที่ดำเนินการแล้วคุ้มทุนและคุ้มค่า

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ในการพิจารณา เพื่อนำไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ควรพิจารณาให้รอบคอบโดยเฉพาะ

- 3.1 ผลกระทบต่อบุคลากร ซึ่งต้องมีค่าตอบแทนสูงขึ้น มีสวัสดิการและผลประโยชน์อื่นๆ ในสถานภาพใหม่ดีขึ้น
- 3.2 ภาพลักษณ์ของความเข้มแข็งทางวิชาการ
- 3.3 ผลผลิตที่มีคุณภาพดีขึ้น
- 3.4 กระบวนการยอมรับความเปลี่ยนแปลง
- 3.5 ค่าธรรมเนียมนิสิต
- 3.6 การบริหารบุคลากรในระบบเดียวจึงจะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3.7 สิ่งจูงใจบุคลากรที่อยู่มานาน

ทั้ง 7 ประเด็นนี้ มหาวิทยาลัยต้องสร้างภาพที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นเพื่อความพร้อมของการเปลี่ยนแปลงสถานภาพองค์กร

4. การสร้างรายได้เพิ่มให้แก่หน่วยงานเพื่อพึ่งพาตนเองและเพิ่มค่าตอบแทนบุคลากร
โดย

- 4.1 การประหยัดจากระบบปัจจุบัน เช่น มีการปรับปรุงโครงสร้าง ยุบรวม
หน่วยงาน การลดขั้นตอนการทำงาน การประหยัดค่าใช้จ่ายจากระบบต่างๆ
เป็นต้น
- 4.2 การระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ ด้วยการสร้างความศรัทธา ความน่าเชื่อถือ
และแสดงตนให้สังคมเห็นประโยชน์การดำเนินการของมหาวิทยาลัย

จากการสัมมนาเรื่อง “มหาวิทยาลัยในกำกับ: บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป” เมื่อวันที่ 4 กันยายน
2541 ที่อาคารเฉลิมพระบารมี 50 ปี ซึ่งจัดโดยทบวงมหาวิทยาลัย ผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

1. ให้มีการปรับโครงสร้างระบบอุดมศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระลดการควบคุมและ
ส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้น
2. ปฏิรูประบบการเงิน ระบบการจัดสรรงบประมาณจากปัจจุบัน แบบแสดงรายการให้
เป็นแบบเงินอุดหนุนทั่วไป มีระบบการติดตามผลให้เหมาะสมกับการก้าวไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และ
มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสตรวจสอบได้
3. ปรับระบบบริหารงานบุคคลเพื่อเอื้อต่อการสร้างผลงานทางวิชาการ และการสร้าง
คนที่มีสมรรถภาพสูงให้คงอยู่ในมหาวิทยาลัย
4. จะต้องปรับระบบมหาวิทยาลัย ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด การบริหารจัดการ
การให้สินสุทธที่สภามหาวิทยาลัย ประชาคมในมหาวิทยาลัยจะต้องมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ
รัฐบาลจะเข้าไปมาเกี่ยวข้องเฉพาะการกำกับนโยบายและสนับสนุนงบประมาณ
5. ความสัมพันธ์กับภายนอก จะมีความสัมพันธ์กับ 3 หน่วยงาน คือ
 - 5.1 รัฐบาลจะกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับ
นโยบายและแผน มาตรฐานการศึกษา งบประมาณ และมีการกำกับติดตาม
ผลงานภายหลัง โดยพิจารณาจากนโยบายและแผนเป็นหลัก
 - 5.2 สำนักงานงบประมาณจะกำกับการจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป
 - 5.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะกำกับระบบบัญชีในลักษณะตรวจสอบ
ภายหลัง โดยผู้ตรวจสอบบัญชี

จากการที่รัฐบาลได้ลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก
ธนาคารพัฒนาเอเชียเพื่อปรับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีอนุมัติเมื่อวันที่ 27 มกราคม
พ.ศ.2541 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการด้านอุดมศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541) ดังนี้

1. รัฐจะกระจายอำนาจด้านการเงินและการจัดการเพื่อยกระดับการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและชุมชน โดยภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2543 รัฐบาลจะมอบให้สถาบันอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัยรับผิดชอบการบริหารและการจัดการเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีใช้หมวดเงินเดือน

2. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 จะตั้งระบบการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการศึกษา และมอบอำนาจให้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ รับผิดชอบการจัดหลักสูตรให้ค่าใช้จ่ายคຸ້ມทุน และระบบการตรวจสอบบุคคลและการเงิน

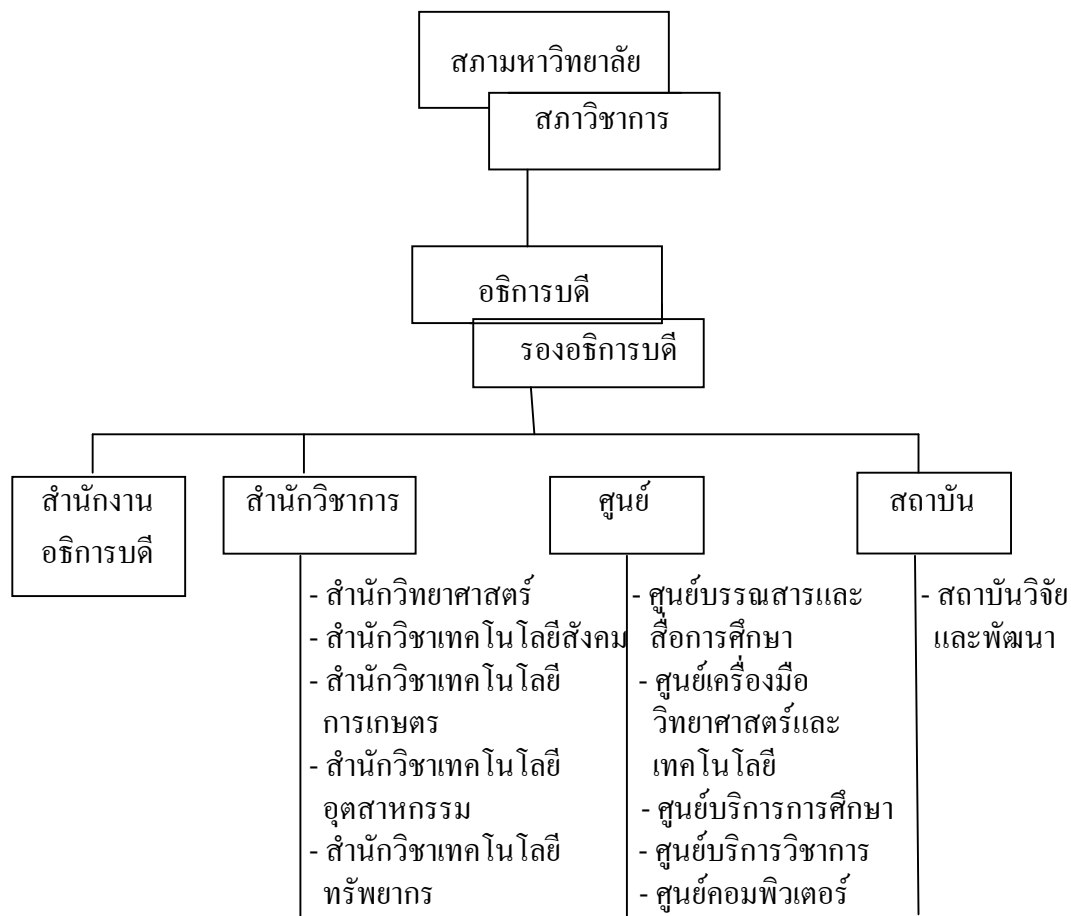
3. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน โดยในขั้นแรก (พ.ศ. 2541) จะจัดให้มหาวิทยาลัยของรัฐ 1 แห่ง ดำเนินการอย่างอิสระในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

ซึ่งองค์กรในกำกับรัฐบาลลักษณะดังกล่าวในประเทศไทยก็มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ดังตัวอย่างกรณีศึกษาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

ก. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2533) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 มีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุมเป็นนิติบุคคล เหตุที่ต้องตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้มีการบริหารที่มีอิสระและความคล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่เดิม มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม มีการแบ่งส่วนงานของมหาวิทยาลัยเป็น 4 ประเภท ดังโครงสร้างข้างล่างนี้

แผนภูมิโครงสร้างการจัดการของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี



1. **สภามหาวิทยาลัย** เป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งได้มาจากการสรรหา มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย อีกทั้งมีกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองคน ซึ่งสภาวิชาการเลือกจากกรรมการสภาวิชาการ ส่วนกรรมการอีก 5 คนเลือกจากคณาจารย์ประจำกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 9-12 คน ทั้งนี้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 4 คน (โครงสร้างสภามหาวิทยาลัยจะเป็นคณะกรรมการมาจากภายนอกมากกว่าภายใน)

- วาระการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีวาระ 2 ปี
- บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย คือ ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะนโยบายของมหาวิทยาลัย และการกำกับการทำงานของอธิการบดี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่วางระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการอนุมัติการจัดตั้งหน่วยงาน และหลักสูตรต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

2. **สำนักงานอธิการบดี** เป็นศูนย์กลางการบริหารของมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ประสานนโยบายต่างๆ ด้าน ดำเนินงานบริหารธุรการโดยประสานงานกับส่วนงานบริหารอื่นๆ แบ่งส่วนงานเป็น 9 ส่วน ได้แก่ ส่วนสารบรรณ ส่วนอำนวยการ ส่วนแผนงาน ส่วนการเจ้าหน้าที่ ส่วนการเงินและส่วนพัสดุ ส่วนอาคารสถานที่ ส่วนกิจการนักศึกษาและส่วนประชาสัมพันธ์

3. **สำนักวิชา** ทำหน้าที่ด้านการสอนและการวิจัย แบ่งส่วนงานเป็นส่วนธุรการ สำนักวิชาต่างๆ และสถาบันวิจัยในปัจจุบันมี 4 สำนักวิชา คือ สำนักวิชาวิทยาศาสตร์ สำนักวิชาวิศวกรรม สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม และสำนักวิชาเทคโนโลยีการเกษตร

4. **ศูนย์** ทำหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ และดำเนินงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ปัจจุบันมีจำนวน 4 ศูนย์ คือ ศูนย์บริการการศึกษา ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา ศูนย์เครื่องมือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และศูนย์คอมพิวเตอร์

5. **สถาบัน** ทำหน้าที่ดำเนินการประสานงานด้านการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งแสวงหาทรัพยากรเพื่องานดังกล่าวนี้ด้วย ในปัจจุบันมีจำนวน 1 สถาบันคือ สถาบันวิจัยและพัฒนาองค์การบริหารเป็นองค์คณะบุคคลในรูปแบบของสภา มี 2 สภา คือ สภามหาวิทยาลัย และสภาวิชาการ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการโดยทั่วไป และควบคุมดูแลเฉพาะด้านนโยบาย แผนงานงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การแบ่งส่วนงาน การบริหารงานบุคคล การออกระเบียบและข้อบังคับ การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง และการอนุมัติปริญญา สำหรับองค์คณะบุคคลในสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 2 คน ซึ่งสภาวิชาการเลือกจากกรรมการสภาวิชาการ กรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 5 คน ซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์ และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก และในจำนวนนี้ จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 4 คน นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระดำรงตำแหน่ง 2 ปี แต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือรับเลือก หรือได้รับเลือกตั้งใหม่ได้

6. **การบริหารงานวิชาการ** สภาวิชาการเป็นองค์กรสูงสุดลำดับที่ 2 มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทางวิชาการโดยเฉพาะ เช่น การสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ รวมทั้งการควบคุมดูแลคุณภาพและมาตรฐานของกิจการดังกล่าวนี้ด้วยสภาวิชาการประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี ส่วนกรรมการสภาวิชาการโดยตำแหน่ง ได้แก่ คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบันหรือศูนย์ และศาสตราจารย์ กรรมการสภาวิชาการที่คณาจารย์ประจำเลือกจากคณาจารย์ประจำสำนักวิชา สำนักวิชาละ 3 คน มีรองอธิการบดี 1 คน โดยคำแนะนำของอธิการบดีเป็นเลขานุการสภาวิชาการ กรรมการสภาวิชาการมีวาระดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้

รับเลือกดำรงตำแหน่งใหม่อีกได้ มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ วิธีการแต่งตั้ง และการใช้สิทธิของอาจารย์ในตำแหน่งทางวิชาการ เช่น ตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์พิเศษและศาสตราจารย์ ส่วนการบริหารงานบุคคลมีลักษณะของบุคลากร ประกอบด้วย คณาจารย์ พนักงาน และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ มีระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ ทั้งนี้กิจการทั้งหลายของมหาวิทยาลัย ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

7. การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีได้สร้างระบบการบริหารงานบุคคลโดยยึดหลัก 4 ประการ ในการพัฒนาระบบคือ

1. สอดคล้องกับลักษณะงานและเงื่อนไขต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย
ในฐานะหน่วยงานทางวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง
2. ยึดระบบคุณธรรม (Merit System)
3. เข้ายาก ออกง่าย
4. แข่งขันกับการจ้างในตลาดแรงงาน

องค์กรและกลไกการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรกลาง ทำหน้าที่วางกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกำกับให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักการของมหาวิทยาลัย และมีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง หรือนักวิชาการระดับสูง เช่น ศาสตราจารย์

สภาวิชาการ มีหน้าที่ดูแลในเรื่องพิจารณาดำเนินทางวิชาการพิจารณาผลงานทางวิชาการ ประกอบด้วยอธิการบดี และ Leader จากหน่วยงานภายนอกอย่างน้อย 3 หน่วยงาน ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมิน

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Standing Committee) ประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ อธิการบดีเป็นรองประธาน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 4 คน เป็นกรรมการผู้แทนสภาวิชาการ 1 คน ผู้แทนคณาจารย์ประจำ 2 คน ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชาการ 1 คน ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งเป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกส่วนใหญ่มมาจากภาคเอกชน เป็นผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

สถานภาพของบุคลากร

- บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นพนักงานของรัฐ ไม่เป็นข้าราชการและไม่อยู่ใต้กฎหมายแรงงานและประกันสังคม

- มีระบบบริหารบุคคลที่เป็นของตนเอง โดยอาศัยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533

การสรรหา คัดเลือกและทดลองปฏิบัติงาน

1. ใช้กระบวนการที่เป็นระบบเปิดและพิถีพิถัน
2. ใช้ระบบสัญญาจ้างก่อนได้สถานภาพการเป็นพนักงานประจำ
 - 2.1 สายวิชาการ (Academic) คืออาจารย์และนักวิจัย มีระบบสัญญาจ้าง 2 ระบบ คือ
 - 2.1.1 สัญญาแรก 3 ปี หากเกิดผลงานทางวิชาการในระหว่าง 3 ปีแรกถึงขั้นต้องเปลี่ยนตำแหน่ง เช่น จากอาจารย์เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ ก็จะได้สถานภาพเป็นพนักงานประจำ โดยไม่ต้องทำสัญญาที่สอง
 - 2.1.2 สัญญาที่สอง 2 ปี ในกรณีที่ไม่มี การเปลี่ยนตำแหน่ง ต้องต่อสัญญาอีก 2 ปี มีการประเมินทุกปี และมีการประเมินการสอนทุกภาคการศึกษา
 - 2.2 สายปฏิบัติการวิชาชีพ และบริหารทั่วไป (Non-Academic) สัญญา 2 ปี

การออกจากการงาน พนักงานพ้นสภาพเมื่อตาย ลาออก สิ้นสุดสัญญา ทำผิดวินัยร้ายแรง ได้รับโทษจำคุก และครบเกษียณอายุ หรือให้ออกจากงานโดยไม่ถือเป็นความผิด ได้แก่

1. ขาดคุณสมบัติหรือยุบหน่วยงาน
2. ป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้
3. บกพร่องหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม
4. ไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีติดต่อกัน 3 ปี (ยกเว้นเงินเดือนเต็มขั้น)
5. ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด

เงินเดือน

สายปฏิบัติการ ประมาณ 1.5 เท่าของราชการ และสายวิชาการ ประมาณ 2 เท่าของราชการ

สวัสดิการ ไม่ต่ำกว่าราชการ แต่เปลี่ยนวิธีการจัดให้เหมาะสม

1. ใช้เงินสำรองเลี้ยงชีพแทนบำเหน็จ-บำนาญ ตามปกติจะเรียกเก็บ 4% ของเงินเดือน แต่ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีการเพิ่มให้อีก 8% รวมเป็น 12% ซึ่งได้ทำการจดทะเบียนกับกระทรวงการคลังแล้ว และมีผู้จัดการระบบเงินทุนสำรองเป็นผู้ดูแล

2. เน้นสวัสดิการเสริมงานวิชาการเป็นพิเศษ เช่น
 - 2.1 การเพิ่มพูนความรู้ (Sabbatical)
 - 2.2 การให้บริการวิชาการ (Consultancy)
 - 2.3 เน้นการใช้บริการสวัสดิการสังคมมากกว่าการจ้างเอง

8. การบริหารด้านการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ลักษณะของรายได้ของมหาวิทยาลัย ได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล คิดเป็นร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย เงินอุดหนุนและทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค เงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทนและค่าบริการ รายได้จากการลงทุนซึ่งมีเพียงร้อยละ 30 ของรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย การใช้ที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยดูแลหรือใช้ประโยชน์ รวมทั้งรายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ มีหลักการคือ รายได้มหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่วนการบัญชีและการตรวจสอบ มีการจัดทำบัญชี ทำการและบัญชีกำไรขาดดุลภายใน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบภายหลัง

ข. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีสถานภาพเป็นองค์กรนิติบุคคล เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง มีโครงสร้างการบริหารในระดับนโยบาย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด กรรมการสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอก

การเตรียมการเพื่อเป็นองค์กรในกำกับรัฐ

1. ทำความเข้าใจกับบุคลากรทุกระดับของมหาวิทยาลัยในเรื่องหลักการ สารสำคัญของการเป็นองค์กรในกำกับรัฐบาล ก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยใช้สภาคณาจารย์เป็นกลไกสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับคนในองค์กร ด้วยการทำประชาวิจารณ์ ขั้นตอนนี้มีระยะเวลานาน 6 เดือน
2. จัดตั้งคณะทำงานเป็น 3 คณะ คือ คณะกรรมการบริหารวิชาการ คณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน และคณะกรรมการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะศึกษาระบบและระเบียบของมหาวิทยาลัยในกำกับ เช่น กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ในขั้นตอนนี้จะไปพร้อมกับขั้นตอนที่ 1
3. เรียนรู้จากประสบการณ์มหาวิทยาลัยต่างประเทศ เนื่องจากทบวงมหาวิทยาลัยมีโครงการที่เรียกว่า Thai University Administrators Shadowing (TUAS) ส่งผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี ไปทำงานร่วมกับรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เป็นเวลา 4 เดือน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงมีโอกาสไปศึกษาประสบการณ์บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ นอกจากนี้อธิการบดีจาก Michigan State University ของอเมริกา ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ค่อนข้างใหญ่ และเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ คอยให้คำปรึกษาในช่วงการปรับเปลี่ยนองค์กร

4. จากนั้นคณะกรรมการ 3 คณะร่วมกันออกแบบและวางโครงสร้างขององค์กร ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย

4.1 สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่คล้ายคณะกรรมการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เชิงนโยบาย จัดวางระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรอนุมัติเรื่องการจัดตั้งหน่วยงาน หลักสูตร การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เหมือน ก.ม. ก.พ. คณะกรรมการทบทวนมหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการคลัง

ในโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย มีกรรมการภายนอกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมหาวิทยาลัย จำนวน 15 คน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคลากรในมหาวิทยาลัย 8 คน เพื่อให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการที่เสนอข้อมูล รายละเอียดให้คณะกรรมการจากภายนอกได้รับทราบการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะป้องกันการแทรกแซงจากการเมือง ตัวอย่างเช่น มจร. ระบุว่ากรรมการของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา สังคม การบริหาร การพัฒนาองค์กร กฎหมาย การเงิน การบัญชี การอุตสาหกรรม การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเข้าใจประเด็นที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยได้

กลไกการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย นอกจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วยังมีกรรมการจากผู้บริหาร กรรมการจากผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการ กรรมการจากคณาจารย์(ซึ่งเป็นตัวแทน)เข้าร่วมในขั้นตอนการสรรหากรรมการและนายกสภามหาวิทยาลัยเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและเพื่อความโปร่งใส

4.2 สภาวิชาการ เป็นองค์กรของมหาวิทยาลัยที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการทั้งหมดของมหาวิทยาลัย โดยการเสนอข้อมูลให้สภามหาวิทยาลัยอนุมัติการเปิดสอน อนุมัติหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้สภาวิชาการยังทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายด้านวิชาการให้แก่มหาวิทยาลัย อีกทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพการเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผลและกำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษาของบัณฑิตในมหาวิทยาลัย

องค์ประกอบของสภาวิชาการ ประกอบด้วย ผู้แทนศาสตราจารย์ ผู้แทนอาจารย์จากสาขาวิชาต่างๆ ของมหาวิทยาลัย โดยมีสัดส่วนของผู้แทนอาจารย์มากกว่าผู้บริหารของมหาวิทยาลัย

4.3 การบริหารงานบุคคล มจร. มีระบบบริหารงานบุคคลแบบคู่ขนาน คือ มีข้าราชการและพนักงาน ซึ่งมีลักษณะ 2 ระบบเหมือนประเทศจีน ทำให้มีการบริหารงานบุคคลยากมาก แต่เนื่องจาก มจร. เคยเป็นองค์กรของรัฐมาช้านาน บุคลากรก็มีระบบการทำงานที่ยึดติดกับราชการ หากออกกฎหมายบังคับให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานหมด อาจทำให้เกิดปัญหาได้ ดังนั้น มจร.จึงให้ข้าราชการเดิมของ มจร.สมัครใจที่จะเข้าสู่แบบใหม่ที่มีการประเมินที่เข้มแข็งและต่อเนื่อง แต่มีผลตอบแทน ค่าจ้างที่สูงกว่าการเป็นบุคลากรในระบบราชการ 1.5 เท่าของเงินเดือน ใครที่ประเมินไม่ผ่าน มหาวิทยาลัยจะไม่ใช้คำว่า “ตกเกณฑ์การประเมิน” แต่จะใช้คำว่า “อยู่ระหว่างการพัฒนา” มีช่วงระยะเวลาของการพัฒนานาน 6 เดือน

ถึง 1 ปี ส่วนสวัสดิการด้านอื่น ๆ ยังคงเดิม (เหมือนในระบบราชการทุกประการ) ส่วนบุคลากรที่ไม่สมัครใจที่จะเข้าสู่สถานภาพใหม่ก็จะยังคงสภาพการเป็นข้าราชการจนกว่าจะเกษียณอายุ โดยมหาวิทยาลัยพยายามจูงใจข้าราชการเข้าสู่ระบบใหม่ ใช้หลักการจูงทุกรูป

ในการบริหารงานบุคคลของ มจร. ไม่ว่าจะเป็นพนักงานหรือข้าราชการ ใช้มาตรฐานการทำงานมาตรฐานเดียว ประเมินโดยแบบฟอร์มเดียวกัน เพียงแต่หากเป็นข้าราชการมีการประเมินเพื่อ ½ ขึ้น 1 ขึ้น หรือ 2 ขึ้น ส่วนบุคลากรที่เป็นพนักงานมีการประเมินเพื่อนำผลการประเมินมาคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ และสัมพันธ์กับผลตอบแทน ไม่มีขึ้นหรือ 2 ขึ้น เช่น ผลประเมินอยู่ระดับดีเยี่ยมจะได้รับผลตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 เป็นต้น

มจร. มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบคล้ายๆกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ มีบุคคลภายนอกที่เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายแรงงาน เรื่องการบริหารบุคคล เพราะพนักงานของ มจร. จำเป็นจะต้องมีสิ่งตอบแทนที่ทัดเทียมกับพนักงานทั่วไป

4.4 การบริหารการเงิน งบประมาณ และทรัพย์สิน มีคณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งมีหน้าที่ศึกษาระเบียบ กฎหมายและการลงทุนต่างๆ ของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ประกอบด้วยคนภายนอก 4 คน เป็นคนภายในมหาวิทยาลัย 3 คน คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับคณะเปลี่ยนแปลงรายการในหมวดต่าง ๆ โดยไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณ แต่ต้องเสนอส่งไปที่สำนักงบประมาณในลักษณะของแผนงานของมหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณจะให้งบประมาณตามแผนงานผ่านทางทบวงมหาวิทยาลัย

แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยมี 2 ระบบในองค์กรเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ทั้งระดับปฏิบัติและระดับบริหาร เกิดความสับสนและยุ่งยากในการบริหารเงิน เพราะองค์กรเดียวกันแต่มีระเบียบ กฎหมายบังคับใช้แตกต่างกัน สำนักงบประมาณเองก็สับสน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมหาวิทยาลัยไม่ได้เตรียมระบบบัญชี ระบบบริหารการเงินเพื่อรองรับงบประมาณแบบใหม่ หลักการของการให้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบที่เรียกว่า Block Grant นั้นดี แต่มหาวิทยาลัยประสบปัญหาค่าใช้จ่ายลงทุนที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งต้องแก้ไขเรื่องนี้ กล่าวคืองบลงทุน สิ่งก่อสร้าง งบครุภัณฑ์ การก่อสร้างตึก เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ยังมีรายการอยู่ ยังต้องตั้งเบิกเป็นงวด ๆ มหาวิทยาลัยประสบปัญหาผูกพันการสร้างตึก 12 ชั้น ว่าจะดำเนินการอย่างไร ในช่วงเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณใหม่ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยก็พยายามแก้ไข จึงมีการประชุมร่วมกันระหว่างทบวงมหาวิทยาลัย ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เรื่องกลไกการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสภาพเป็นองค์กรในกำกับรัฐ ซึ่งที่ประชุมเสนอว่า ให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งกองทุนเงินต้นคงที่ เพื่อใช้ในการพัฒนามหาวิทยาลัย

ดังนั้น การสร้างความเข้าใจกับบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องจำเป็น และยังต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกคน เพื่อสร้างระบบบริหารมหาวิทยาลัยแขนงใหม่ มจร. จึงพยายามดึงเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนการผลิตบัณฑิต เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่ได้ประโยชน์จากการดำเนินงานของ

มหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยก็ได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นอย่างดี ส่งผลให้มหาวิทยาลัยประหยัดงบประมาณที่มีจำกัดได้ในระดับหนึ่ง

ก. มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยสงฆ์)

มหาวิทยาลัยนี้เป็นสถาบันสงฆ์ (เฉพาะทาง) ทำการสอน วิจัยและพัฒนาด้านพระพุทธศาสนา มหาวิทยาลัยแห่งนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและวิจัย ส่งเสริมบริการวิชาการ ด้านพระพุทธศาสนาแก่พระภิกษุ สามเณร บุคลากรทางศาสนาและประชาชน ตลอดจนการเผยแผ่พระพุทธศาสนา และผลิตบุคลากรทางศาสนา ภายใต้พระธรรมวินัย มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีสถานภาพทางกฎหมายทั้งกฎหมายเอกชนและมหาชน มีอำนาจในการทำนิติกรรม มีสิทธิหน้าที่ และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย มีการจัดองค์การและการบริหารที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่ง เป็นรูปแบบขององค์กรที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางเทคนิคของรัฐ โดยมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่การบริหารและกำกับดูแลโดยตรง มีความเป็นอิสระในการบริหารงานทั้งทางด้านการวิชาการ การบริหารบุคคลและการบริหารกิจการที่มีความคล่องตัว ภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กร 2 ส่วน คือ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องทั่วไป มหาเถรสมาคมทำหน้าที่กำกับควบคุมการเรียนการสอน และการทำวิจัยให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย

1. สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุด ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารของมหาวิทยาลัย

องค์ประกอบ สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัยกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 6 ท่าน ได้แก่ อธิการบดี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมการศาสนา ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ ก.พ. และผู้แทนจากมหาวิทยาลัย รวมทั้งพระภิกษุ หรือคฤหัสถ์ จำนวนไม่น้อยกว่า 6 รูปหรือคน หรือไม่เกิน 8 รูปหรือคน โดยสังฆราชแต่งตั้งจากคำแนะนำของกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีบทบาทและหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้การศึกษา วิจัย การให้บริการด้านพระพุทธศาสนาและการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การกำหนดนโยบายทางด้านการจัดหารายได้ การวางระเบียบ ออกข้อสอบ ข้อกำหนดและประกาศต่างๆ การอนุมัติให้ปริญญาฯ อนุมัติการจัดตั้ง การรวม การยุบเลิกส่วนงาน อนุมัติการเปิดสอนหลักสูตร อนุมัติงบประมาณรายจ่าย การแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

2. การบริหารงานวิชาการ สภาวิชาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย

สภาวิชาการของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี กรรมการสภาวิชาการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี ศาสตราจารย์และหัวหน้าส่วนงานทั้งหมดของมหาวิทยาลัย และกรรมการสภาวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกจากอาจารย์ประจำ คณะละสองคน เพื่อทำหน้าที่

เกี่ยวกับการกำหนดหลักสูตร การเรียนการสอน การให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตรต่าง ๆ พิจารณาเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ และให้ความเห็นเกี่ยวกับบุคลากรทางวิชาการ ส่งเสริมกิจการทางด้านการศึกษา วิจัย และการบริการทางด้านพระพุทธศาสนา ศิลป วัฒนธรรม ตลอดจนการให้คำปรึกษาต่อสภามหาวิทยาลัยด้านวิชาการ

3. การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยจะมีการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยทั่วไป กล่าวคือ มีบุคลากรอยู่ 2 ประเภทที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย คือ บุคลากรที่เป็นพระภิกษุ และบุคลากรที่เป็นฆราวาส มีสัดส่วนบุคลากร 2 ประเภทแตกต่างกัน เพราะมีพระภิกษุสงฆ์มากกว่าฆราวาส พระภิกษุจะปฏิบัติงานทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายวิชาการ แต่ฆราวาสที่เป็นพนักงานประจำจะปฏิบัติงานเฉพาะเป็นบุคลากรเสริมวิชาการ และทำหน้าที่ธุรการเท่านั้น มีระบบการคัดสรรบุคลากรทั้งสองประเภทคล้ายสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่มีการตอบแทน การให้ค่าจ้างแก่พนักงานเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของระบบราชการ

บุคลากรที่เป็นฆราวาส จะมีระบบสวัสดิการเกือบมากกว่าบุคลากรที่มีสถานภาพเป็นพระภิกษุ

มหาวิทยาลัยอยู่ในช่วงของการสร้างระบบประเมินผลงาน

4. การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยดำเนินการผ่านกระทรวงศึกษาธิการ ในการจัดตั้งงบประมาณดำเนินการโดยมหาวิทยาลัย แล้วเสนอผ่านกระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับการจัดสรรงบประมาณ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

5. รายได้ของของมหาวิทยาลัย มาจากการอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ดำเนินการเสนอแนะของกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยจะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลเป็นรายปี จำนวนร้อยละ 70 ของทั้งหมดของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอแผนงานของงบประมาณผ่านกระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปตามระบบของวิธีการงบประมาณ

นอกจากนี้มหาวิทยาลัยมีรายได้จากการบริจาคของพุทธศาสนิกชนและค่าบำรุงการศึกษาประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย แต่การใช้งบประมาณมหาวิทยาลัยค่อนข้างประหยัด เนื่องจากงบประมาณสำหรับการใช้ในการดำเนินการ การตอบแทนบุคลากรให้งบประมาณเป็นจำนวนน้อย เช่น ค่าตอบแทนพระภิกษุที่เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยมีอัตราตอบแทน 250 บาทต่อเดือน อาจารย์พิเศษจะให้ค่าตอบแทนเป็นครึ่งหนึ่งของระบบราชการ เป็นผลให้ทั้งบุคลากรและงบดำเนินงานใช้งบประมาณน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐทั่วไป

ในช่วงระยะของการเปลี่ยนสถานภาพองค์กร มหาวิทยาลัยเตรียมระบบบัญชีและระบบการตรวจสอบให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ด้วยการว่าจ้างบุคคลภายนอกและบริษัทเอกชนมาวางแผนและจัดวางระบบใหม่ เช่น ระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาพอสมควร

2.2.2.2 รูปแบบองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา

กรณีศึกษา

ก. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

หลักการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีคือ การที่รัฐบาลจะนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องเพิ่มสมรรถนะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของภาครัฐบาลและภาคเอกชน และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศให้เกื้อหนุนการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้น มิได้จำกัดอยู่เฉพาะการเสริมสร้างองค์กรและกิจกรรมด้านวิจัยและพัฒนาเท่านั้น หากแต่ต้องเสริมสร้างสมรรถนะทางวิศวกรรมและสมรรถนะทางเทคโนโลยีอื่นๆ ตลอดจนการบริการทางเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วย จึงจะสามารถนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ปรับปรุงและพัฒนาการผลิต การบริการและกิจกรรมต่อเนื่องต่างๆ ทั้งทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม รวมทั้งช่วยให้ภาคการผลิตสามารถรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต้องครอบคลุมกิจกรรมหลายประเภทและต้องอาศัยทุนจำนวนมากทั้งจากภาครัฐและจากแหล่งทุนอื่นทั้งภายในและต่างประเทศด้วย การระดมทุนและการบริหารทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ สำหรับพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนี้ต้องใช้ความชำนาญการพิเศษ ไม่อาจอาศัยองค์กรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้ว แต่จำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวสูงโดยไม่ผูกพันไว้กับกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับปกติของราชการและรัฐวิสาหกิจและเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความชำนาญในการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพสูงและสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้เกื้อหนุนองค์กรต่าง ๆ ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้อย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งสามารถประสานการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้บรรลุประโยชน์ร่วมสูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ การส่งเสริมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในภาครัฐบาลและภาคเอกชนและการจัดตั้งกองทุนนี้จะครอบคลุมถึงการจัดตั้งศูนย์แห่งชาติเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเฉพาะสาขา และการจัดตั้งองค์กรพิเศษอื่นเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเฉพาะด้านด้วย

จากหลักการดังกล่าว จึงเกิดองค์กรในกำกับรัฐแห่งแรกคือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2533 โดยรัฐจะกำกับเฉพาะแต่ผลลัพธ์ขององค์กรตามภารกิจขององค์กร รัฐจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องกระบวนการ

1. ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์

- 1.1 ยึดมั่นในความเป็นเลิศด้านการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาประเทศ

- 1.2 เป็นธุรกิจขององค์กร ครอบคลุมการบุกเบิกแสวงหองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติด้วยวิธีการวิจัย
- 1.3 เพื่อให้องค์กรสามารถแข่งขันในเชิงคุณภาพด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีทั้งในและต่างประเทศ

2. โครงสร้างการบริหารของ สวทช. (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ)

- 2.1 การบริหาร สวทช. มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินการ และควบคุมกิจการด้านการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ขอบเขตหน้าที่ โดยภารกิจทุกอย่างเสร็จสิ้นภายในสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- 2.2 มีคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดกำกับดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบาย
- 2.3 มีการบริหารงาน แยกเป็น การบริหารงานบุคคลและบริหารวิชาการ วิจัย
- 2.4 ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติทำหน้าที่ในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

3. องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (Board ขององค์กร)

องค์ประกอบของคณะกรรมการและวิธีการได้มาของกรรมการ มี

- 3.1 ประธานกรรมการ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
- 3.2 รองประธานกรรมการ คือ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

ลักษณะดังนี้

- 3.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการไม่เกิน 22 โดยให้แต่งตั้งจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับผู้ซึ่งมิใช่ข้าราชการจำนวนฝ่ายละเท่าๆกัน
- 3.3 ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ
- 3.5 กรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี
- 4. **ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ**
 - 4.1 ผู้อำนวยการมีวาระในการดำรงตำแหน่งวาระละ 3 ปีและอาจได้รับตำแหน่งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน
 - 4.2 ผู้อำนวยการเป็นผู้ที่ได้มาโดยวิธีการดังนี้คือการสรรหาโดยคณะกรรมการ จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

1. บริหารงานของสำนักงานตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติของคณะกรรมการ
2. รับผิดชอบในการดำเนินงานและบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานทุกตำแหน่ง
3. บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานระดับรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือผู้อำนวยการฝ่าย ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน
4. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติของคณะกรรมการ
5. **การบริหารงานบุคคล**

สถานภาพของบุคคล เป็นพนักงานของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติทั้งนี้ ข้าราชการในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงานซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการศูนย์วิศวกรรมพื้นฐานและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและ

วัสดุแห่งชาติ และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติของสำนักงานประกาศบังคับใช้ในปี พ.ศ.2534 ไปเป็นของสำนักงาน

ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างที่โอนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานแล้วแต่กรณี ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่างๆ เท่ากับที่เคยได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อนจนกว่าจะได้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานแต่จะแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้

การโอนข้าราชการตามมาตรานี้ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การโอนลูกจ้างตามมาตรานี้ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือทางราชการเลิกจ้างโดยไม่มีความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณบำเหน็จหรือบำนาญตามข้อบังคับของสำนักงาน ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดที่โอนไปตามมาตรานี้ประสงค์จะให้นับเวลาราชการหรือเวลาทำงานในขณะที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างก่อนที่มีการโอนเป็นเวลาทำงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานแล้วแต่กรณี ก็ให้มีสิทธิกระทำได้โดยแสดงความจำนงว่าไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ

การไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญตามวรรคหก จะต้องกระทำภายในสิบวันนับแต่วันที่โอน สำหรับกรณีของข้าราชการให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำหรับกรณีของลูกจ้างให้กระทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานยื่นต่อผู้ว่าจ้างเพื่อส่งต่อไปให้กระทรวงการคลังทราบ

พนักงานในสำนักงานปฏิบัติงานโดยใช้ระบบสัญญาจ้างและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานผ่าน 3 ครั้งต่อปี

การกำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้างบุคลากร ดำเนินงานอิสระในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะตำแหน่ง จำนวนคุณสมบัติ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน

การกำหนดตำแหน่งบุคลากรในสำนักงานจำแนกเป็น ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และพนักงานระดับปฏิบัติการ ในส่วนระดับปฏิบัติการจะแบ่งเป็น ตำแหน่งนักวิจัยและตำแหน่งธุรการ

การกำหนดบัญชีเงินเดือน เป็น 4 ประเภท คือ บัญชีเงินเดือน ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง บัญชีเงินเดือนผู้บริหารระดับกลาง บัญชีเงินเดือนตำแหน่งนักวิจัย และบัญชีเงินเดือนตำแหน่งธุรการ

ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคล คณะกรรมการเป็นผู้
ออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยกระบวนการบริหารบุคคล ได้แก่ การกำหนด กฎเกณฑ์ ระเบียบ และวิธี
ปฏิบัติเกี่ยวกับการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง การรับเงินเดือนหรือค่าจ้าง สวัสดิการ การออกจากงาน ระเบียบ
วินัย การลงโทษ

6 การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน

มีคณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน

รายได้ของสำนักงาน ส่วนหนึ่งได้จากการสนับสนุนจากรัฐบาล
โดยสำนักงานเสนอโครงการแผนงานผ่านรัฐมนตรี ภายใต้การพิจารณางบประมาณจากสำนักงบประมาณ
แผ่นดิน ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป

รายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งมาจากการให้บริการวิเคราะห์ ทดสอบ
คุณภาพผลิตภัณฑ์ การสอบเทียบมาตรฐานความถูกต้องของอุปกรณ์ การให้บริการข้อมูลและการให้คำ
ปรึกษาด้านเทคโนโลยี รายได้จากค่าตอบแทนทรัพย์สินทางปัญญา ค่าตอบแทนจากการร่วมมือกับองค์กร
หรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ
การวิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นอกจากนี้ยังมีการร่วมถือหุ้นกับบุคคลอื่น บริษัทจำกัดเพื่อ
ประโยชน์แก่การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานมีอำนาจกู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน จากบุคคลหรือ
องค์กรอื่นซึ่งหากการกู้ยืมหรือการลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็น
ชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ระบบบัญชี การตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน

มีคณะกรรมการตรวจสอบภายใน ตลอดจนมีการตรวจสอบจากภายนอก
นอกผ่านทางสำนักงานงบประมาณแผ่นดิน

2.3 รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

เท่าที่ค้นคว้ามาปรากฏว่ามีรายงานการวิจัยเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐไม่มากนัก จึงจะนำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ มหาวิทยาลัยไทย

พรทิพย์ ดีสมโชค (2537) ได้ศึกษาวิจัยแนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย: การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ พบว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารมหาวิทยาลัย ให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจการที่เรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการสัมมนาซึ่งสภาการศึกษาแห่งชาติร่วมกับผู้บริหารและคณาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จัดขึ้นติดต่อกันมา 3 ครั้ง คือ ใน พ.ศ.2507 พ.ศ. 2510 และ พ.ศ.2513 ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้เห็นพ้องต้องกันว่า ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยน่าจะมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น จึงได้เสนอให้มีการจัดระบบการบริหารมหาวิทยาลัย ที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” ขึ้น โดยมุ่งหมายให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระที่ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มีฐานะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจที่ยังคงรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล แต่มีรูปแบบและโครงสร้างของระบบบริหารที่เหมาะสมกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการและสามารถสนองตอบความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นเป็นเวลานานพอสมควร แต่มิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากบุคลากรมหาวิทยาลัยยังไม่เข้าใจ ไม่สนใจ กลัว ไม่กล้าเสี่ยง มหาวิทยาลัยจึงอยู่ในระบบราชการมานานกว่า 80 ปี ซึ่งเป็นความผิดพลาดเมื่อจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน พ.ศ.2459 โดยให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นกรม ซึ่งต้องขึ้นกับพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตาม ความจริงที่ทุกคนต้องยอมรับคือ การดำเนินการของมหาวิทยาลัย ไม่สอดคล้องที่จะผูกมัดตัวเองอยู่ในระบบราชการ เพราะในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัดตามสายงานบังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบายที่ทำให้ต้องไปสร้างข้อจำกัดเหล่านั้น จุดมุ่งหมายสูงสุดที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย คือโอกาสที่จะสร้างสังคมทางวิชาการให้เป็นผู้นำทางปัญญา เป็นผู้สร้างองค์ความรู้ใหม่ และเป็นผู้สร้างคนที่มีคุณภาพ

การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีพื้นฐานมาจากแนวคิดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. แนวความคิด “มหาวิทยาลัยของพระมหากษัตริย์ แต่ไม่เป็นส่วนราชการ” ของกรมหลวงสงขลานครินทร์ ซึ่งทรงเสนอไว้เมื่อปี พ.ศ.2471 มุ่งเน้นการกำหนดรูปแบบการบริหารภายในของมหาวิทยาลัย ให้ปกครองตนเองได้ โดยมีสภากรรมการมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดดำเนินการทุกอย่าง สภานี้ประกอบด้วยบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยและมีสภาปกครองมหาวิทยาลัยอันประกอบด้วยคณะวิชา คณะสภาเซเนต และคณะผลประโยชน์

2. แนวความคิด “มหาวิทยาลัยของรัฐบาล แต่ไม่เป็นส่วนราชการ” ของ ปรีดี พนมยงค์ เป็นแม่บทของการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ในสมัยต้น พ.ศ. 2477-2490 มุ่งสร้างกลไกบริหารและกระบวนการทำงานภายในมหาวิทยาลัยที่เรียบง่าย กระชับและคล่องตัว มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถดำเนินการตัดสินใจเองได้ทุกเรื่อง คณะกรรมการมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยบุคคลภายในและภายนอก ซึ่งมีสัดส่วนเท่ากัน

3. แนวความคิด “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” จากการสัมมนามหาวิทยาลัย ณ สวทศในวสันตปี พ.ศ.2509, 2510 และ 2513 ได้กล่าวถึง การสร้างหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่คล้ายกับ คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee) ของประเทศอังกฤษ จัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเป็นเงินก้อน และมีสภาอาจารย์บริหารงานด้านวิชาการและบุคลากรร่วมกับสภา มหาวิทยาลัย มุ่งเน้นให้ประชาคมทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการบริหาร

4. แนวความคิด “มหาวิทยาลัยของรัฐไม่เป็นส่วนราชการ” เป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยมี วิจิตร ศรีสอาน เป็นผู้นำ ได้กำหนดว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจดำเนินการทุกอย่างของมหาวิทยาลัย ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอ

นอกจากนี้ พรทิพย์ ดีสมโชค ยังได้เสนอหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพิ่มเติมดังนี้

1. การประสานงานภายนอกมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย จะมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ฐานะของคณะกรรมการดังกล่าวคล้ายกับธนาคารแห่งประเทศไทย คือ เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หน้าที่หลักของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย คือ ประมวลความต้องการทางการเงินของมหาวิทยาลัย เสนอต่อรัฐบาล และนำเอานโยบายของรัฐบาลถ่ายทอดสู่มหาวิทยาลัย รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาอุดมศึกษาต่างๆ ด้วย

2. องค์กรและการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย จัดเป็นระบบอิสระในการปกครองตนเองมีเสรีภาพทางวิชาการและส่งเสริมให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น โดยยึดหลักการบริหารโดยคณะบุคคลในรูปกรรมการ เช่น สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ และกรรมการประจำหน่วยงานภายในระดับต่าง ๆ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับหัวหน้าหน่วยงาน เช่น อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ศูนย์หรือสำนัก และหัวหน้าภาควิชา ให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้คณาจารย์ได้หมุนเวียนกันทำหน้าที่บริหาร สภาวิชาการมีหน้าที่พิจารณางานวิชาการ และสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้อนุมัติในการเปิดสอนหลักสูตรการศึกษา การให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตร การจัดตั้งการรวม การยุบเลิกสำนักวิชา สถาบัน ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออื่น รวมทั้งการแบ่งส่วนงานของหน่วยงาน การรับเข้าสอบ หรือการยกเลิกการสอบของสถาบันการศึกษาชั้นสูง และสถาบันวิจัย

3. การบริหารงานบุคคล จัดในรูปแบบไม่ระบบราชการ เน้นการบริหารงานบุคคลที่สามารถดึงดูดผู้ที่มีคุณวุฒิเหมาะสมทั้งด้านความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจจริง บุคลิกภาพ ความประพฤติ ตลอดจนจรรยาบรรณที่จะทำงานด้านวิชาการ เข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัย โดยมุ่งส่งเสริมให้บุคลากรได้ใช้ความรู้ความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ และได้เงินเดือนและผลประโยชน์สูงพอ ในขณะเดียวกันก็มีนโยบายที่จะ

จัดผู้ที่ไม่เหมาะสม ทั้งในตำแหน่งวิชาการและธุรการออกจากมหาวิทยาลัยด้วย การบริหารงานบุคคลถือหลัก “เข้ายาก ออกง่าย” บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นพนักงานและลูกจ้าง ไม่ใช่ข้าราชการ ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสัมพันธ์ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุแต่งตั้ง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ของพนักงานและลูกจ้าง

4. การเงิน มีหลักการที่จะกำหนดนโยบาย ระบบ ระเบียบ และข้อบังคับทางการเงินให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยเสนอการจัดสรรเงินอุดหนุนมหา วิทยาลัยในรูปเงินก้อน (Block Grant) อาศัยวิธีการจัดทำงบประมาณในรูปงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) และมีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่รัดกุม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเกิดประโยชน์สูงสุด มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น การจัดการทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ทิศ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของมหาวิทยาลัยทุกรอบปี

ผู้วิจัยยังได้เสนอผลของการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

1. เป็นโอกาสที่รัฐได้รื้อปรับระบบการศึกษาไทยจากการที่เป็นสถาบันผลิตคนที่มีความรู้ชั้นสูงเพื่อเข้ารับราชการ เป็นการผลิตบุคลากรที่มีความรู้และทักษะเพื่อสามารถทำงานพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของโลกที่ก้าวไปอย่างรวดเร็ว
2. เป็นการลดจำนวนข้าราชการซึ่งเป็นไปตามนโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนของภาครัฐ ทำให้รัฐสามารถลดงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือนได้ในระยะยาว
3. มหาวิทยาลัยจะได้ผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะตำแหน่งอธิการบดีซึ่งถูกคาดหวังว่าเป็นมืออาชีพในทุกด้าน
4. มหาวิทยาลัยจะได้บุคลากรที่มีคุณภาพ เพราะการเป็นมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่เป็นการคัดสรรบุคลากรในมหาวิทยาลัยไปในตัว เพราะทุกคนต้องผ่านการประเมินคุณภาพ
5. เป็นโอกาสที่มหาวิทยาลัยจะเร่งรัดการประกันคุณภาพการศึกษา เพราะการศึกษาในยุคข่าวสารเทคโนโลยีที่มีการแข่งขันสูง เนื่องจากความก้าวหน้าทางวิชาการเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อชื่อเสียงและความยั่งยืนของมหาวิทยาลัย
6. ประชาชนจะเปลี่ยนค่านิยมในการเรียนระดับอุดมศึกษาจากการเรียนเพื่อเข้าสู่ระบบราชการเป็นการเรียนเพื่อการประกอบอาชีพ

7. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น เพราะหลักสูตรอุดมศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสภาพสังคม ดังนั้น มหาวิทยาลัยจะเป็นศูนย์กลางทางวิชาการที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์ในการนำความรู้ไปพัฒนางานอาชีพและคุณภาพชีวิตมากขึ้น

2.3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการของ คณาจารย์และผู้บริหาร

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2528) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย เพื่อศึกษาความคิดเห็นของอาจารย์เกี่ยวกับระบบบริหารด้านการเงิน วิชาการ และงานบุคคลเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของอาจารย์ จำแนกตามตำแหน่งอายุการรับราชการและความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกจากระบบราชการของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบัน 3 ด้าน คือ ด้านการเงิน ด้านวิชาการ และด้านงานบุคลากร ข้อมูลที่มีผู้เห็นด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 ในด้านการเงิน ได้แก่ ควรเพิ่มเงินประจำตำแหน่งอื่นนอกเหนือจากเงินประจำตำแหน่งบริหาร และตำแหน่งทางวิชาการ สถาบัน ควรหารายได้จากการบริการทางวิชาการ รัฐควรให้กองทุนเพื่อสถาบันจะได้ใช้ในการบริหารสถาบัน สถาบันควรจัดเก็บทรัพย์สินโดยความเห็นชอบของสถาบัน สถาบันควรมีคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการบริหารกองทุนของรัฐ และรัฐควรให้ค่าตอบแทนเป็นเงินบำเหน็จแก่ผู้เกษียณอายุ เพื่อไม่เป็นภาระทางการเงินระยะยาว

ด้านการบริหารบุคคล พบว่า ตำแหน่งผู้บริหารควรมาจากการสรรหาและบุคคลภายนอกสามารถเป็นผู้บริหารได้ถ้าได้รับการสรรหา ในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งอาจารย์ของสถาบัน สามารถกำหนดเงินเดือนตามความสามารถและประสบการณ์ ควรประเมินผลงานโดยระบบสัญญาแทนการทดลองงาน ควรยกเลิกการพิจารณาความดีความชอบโดยการให้เพิ่มเงินเดือนเกินกว่า 1 ขึ้น และสถาบันสามารถกำหนดระเบียบในการบริหารบุคคลของตนเองได้

ด้านการบริหารวิชาการ มีความคิดเห็นว่าควรมีสภาวิชาการในการกำหนดหลักการและมาตรฐานการจัดการเรียนการสอน ตำแหน่งศาสตราจารย์ควรอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาผลงานวิชาการของสถาบัน ควรมีการแลกเปลี่ยนอาจารย์ระหว่างมหาวิทยาลัยตามความจำเป็น ควรมีความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ และสถาบันควรมุ่งการผลิตบัณฑิตในระดับสูงกว่าปริญญาตรี

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานสถาบันที่พบจากการวิจัย โดยเฉพาะการบริหารบุคคล คือ อาจารย์ไม่ค่อยมาทำงาน ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะลักษณะงานของอาจารย์ที่เป็นการสอน เมื่อไม่มีชั่วโมงสอนก็อาจไม่อยู่ในสถาบันได้ อีกปัญหาที่พบอยู่ในระดับเฉลี่ยมาก คือ อาจารย์ขาดการทำวิจัย และขาดการปรับปรุงตนเองในด้านวิชาการ รวมทั้งอาจารย์ทำงานนอกมากเกินไป ปัญหาเหล่านี้มีค่าความสัมพันธ์กับการขาดบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งเงินเดือนของอาจารย์อยู่ในลักษณะ

ที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนในภาคเอกชน เมื่ออาจารย์ว่างเว้นจากการสอนจึงสามารถทำงานอื่นได้ รวมทั้งการมีเวลาไม่เพียงพอกับการทำวิจัย

การเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานในสถาบัน จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่ทำงานในตำแหน่งทางวิชาการและคณะที่สังกัด ไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

โดยเฉลี่ยแล้วมีความคิดเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับการออกนอกระบบเกินร้อยละ 50 เล็กน้อย ทั้งนี้เป็นเพราะอาจารย์ยังไม่เข้าใจรูปแบบของการออกนอกระบบราชการของสถาบัน ลักษณะโครงสร้างของการบริหารของการออกนอกระบบราชการ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ได้รับ นอกจากนี้ **ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์** ยังได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ 3 ประการ คือ

1. ด้านการบริหารการเงิน ควรเพิ่มเงินเดือนให้อาจารย์ นอกเหนือจากเงินประจำตำแหน่งการบริหารและตำแหน่งทางวิชาการ
2. ด้านการบริหารวิชาการ ควรมีสภาวิชาการและกรรมการวิชาการที่จะสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการ และควรมีการวิจัยถึงลักษณะโครงสร้างการบริหารงานวิชาการ
3. ด้านการบริหารงานบุคคล ระบบการสรรหาผู้บริหารยังเป็นการต้องการของอาจารย์ ควรหาวิธีสรรหารูปแบบที่เหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยก สามารถยุติข้อบาดหมางระหว่างการสรรหาและการได้คนดีคนเก่งเข้ามาบริหารงาน

ชุชาติ อารีจิตรานุสรณ์ และคณะ (2541) ได้ศึกษาความคิดเห็นข้าราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ มีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 10,036 คน จำแนกเป็นข้าราชการสาย ก. จำนวน 3,723 คน ข้าราชการสาย ข. ค. จำนวน 4,481 คน ลูกจ้าง 1,539 คน ผลการศึกษาพบว่า ร้อยละ 30.99 ต้องการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ร้อยละ 45.80 ไม่ต้องการ เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะได้ประโยชน์มาก (ร้อยละ 58.68) และจะเกิดผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะนักศึกษาที่ยากจน วิกฤตเศรษฐกิจจะเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย

ในกรณีมหาวิทยาลัยในกำกับ ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการสิทธิในการเลือกอยู่ในสถานภาพข้าราชการแบบเดิม ร้อยละ 47.19 สำหรับผู้ที่ต้องการเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย และต้องการประเมิน (ร้อยละ 51.10) มีความต้องการเงินเดือนและค่าตอบแทนที่สูง ร้อยละ 69.23 มีความสะดวกรวดเร็วในการทำงานเพิ่มขึ้น ร้อยละ 72.41 สภาพพนักงานมหาวิทยาลัยต้องการความเป็นธรรม ร้อยละ 70.11 สำหรับความคาดหวังที่มีต่อมหาวิทยาลัยในกำกับคือ บทบาทการให้บริการวิชาการมากขึ้น ร้อยละ 88.24

ในกรณีมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอให้แก้ไขปัญหาค่าไม่
เป็นอิสระ และไม่คล่องตัวในประเด็นสำคัญคือ เร่งพัฒนาความรู้ของบุคลากร ผู้บริหาร ร้อยละ 64.64 สร้าง
ระบบประเมินที่เหมาะสม และปฏิบัติได้จริง ร้อยละ 63.50 รัฐบาลสนับสนุนเงินอุดหนุนทั่วไปให้
มหาวิทยาลัย ร้อยละ 63.39 และต้องปรับแนวความคิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพให้บุคลากรมหาวิทยาลัย
ร้อยละ 62.73

ครองนวล จรรย์หุต (2536) ได้ศึกษาเรื่อง ความเป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของ
รัฐบาล: ทักษะของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบายในการ
ปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระนอกระบบราชการ ว่าจะมีความเป็นไปได้
มากน้อยเพียงใด ในทักษะของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อความเป็นไปได้ใน
การปรับเปลี่ยน รวมทั้งปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้นหลังจากการปรับเปลี่ยนและแนวทางแก้ไขต่างๆ ตาม
ทักษะของผู้บริหารของรัฐ ในการศึกษานี้มีกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง มีการเก็บ
รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์

ผลการศึกษา พบว่า

1. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของ
สภาพสังคมในปัจจุบันที่ทำให้ตลาดรองรับบุคลากรที่มหาวิทยาลัยผลิตต้องเปลี่ยนจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน
ในขณะที่ผู้ผลิตบุคลากรคือมหาวิทยาลัยเป็นของรัฐและเป็นระบบราชการอยู่
2. แนวโน้มของการศึกษาต่อไปจะเป็นระบบที่เรียกว่า ธุรกิจการศึกษา ถือว่าการศึกษาคือการลงทุน นักศึกษาที่จบจากสาขาที่มีความต้องการในตลาดแรงงานสูงก็จะได้ค่าตอบแทนที่สูง และเสียค่า
หน่วยกิตในอัตราสูง แต่นักศึกษาที่จบสาขาที่มีความต้องการในตลาดแรงงานต่ำ ก็จะได้ค่าตอบแทนต่ำและเสีย
ค่าหน่วยกิตในอัตราต่ำตามไปด้วย ถือเป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น
3. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายการปรับเปลี่ยนครั้งนี้
แม้จะมีปัญหาต่างๆ ตามมาก็ต้องเสนอแนวทางแก้ไขให้ชัดเจนต่อไป มิฉะนั้นความก้าวหน้าและความเป็นเลิศ
ทางวิชาการจะเกิดขึ้นไม่ได้ในระบบบริหารมหาวิทยาลัยแบบปัจจุบัน
4. กรณีการปรับค่าหน่วยกิตนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรอบนอกระบบราชการของ
มหาวิทยาลัยหรือไม่ เพราะไม่ว่าจะออกจากระบบหรือไม่ ค่าหน่วยกิตก็ต้องปรับตัวขึ้นเป็นลำดับอยู่แล้ว ซึ่ง
หากศึกษาอย่างจริงจังและให้ความเป็นธรรมแล้ว การขึ้นค่าหน่วยกิตแท้จริงไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้นัก
ศึกษาและผู้ปกครองในมหาวิทยาลัยเท่าไร นอกจากนี้ยังสามารถนำเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นมาไปใช้ประโยชน์ได้
อีกมาก

5. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัย ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย ทบวงฯ และรัฐบาล รวมทั้งอาจารย์ ข้าราชการ ประชาชน และอนาคตของสังคมไทยทั้งหมดด้วย จึงเป็นนโยบายระดับชาติที่สำคัญและต้องกระทำอย่างรอบคอบ ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อหวังผลระยะยาวในอนาคตของชาติ

6. ระบบคู่ขนานเกิดขึ้นเพื่อเป็นเสมือนการสร้างความประนีประนอมระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย จะได้เลือกที่จะอยู่ในระบบราชการเป็นข้าราชการ หรือระบบบิโสระเป็นพนักงานของรัฐ ซึ่งคาดว่าในที่สุดแล้วทุกคนคงจะเห็นประโยชน์ทั้งต่อส่วนตนและส่วนรวมในการเป็นพนักงานของรัฐในระบบใหม่มากกว่า

7. ในระบบใหม่ การกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการบริหารงาน โดยเฉพาะการประเมินผลการกลั่นกรอง และการกำหนดประเภทของบุคลากร ซึ่งเป็นเป็น 2 สาย คือ สายวิชาการ และสายปฏิบัติการ ได้อย่างชัดเจน

8. ผู้บริหารวิทยาลัยระบบบิโสระ จะต้องประสบความสำเร็จในทางวิชาการมาก่อน ส่วนด้านการบริหาร อาจเรียนรู้ภายหลังหรือจัดหากลุ่มผู้ช่วยที่มีความสามารถทางการบริหารก็ได้ และที่สำคัญต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมประกอบไปด้วย การบริหารงานจึงจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

9. มหาวิทยาลัยควรแบ่งแยกให้ชัดเจนระหว่างผู้ที่จะเป็นผู้นำ (Leader) และผู้ที่จะเป็นผู้บริหาร (Manager) เพื่อสร้างความภูมิใจให้อาจารย์อยากไปถึงจุดที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Great Professional) ในสาขาใดสาขาหนึ่งมากกว่าอยากเป็นอธิการบดี ซึ่งเป็นความคิดที่เกิดจากความไม่เข้าใจการที่มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอนเท่านั้น

10. เสรีภาพทางวิชาการหลังการปรับเปลี่ยน จะมีเหมือนเดิม เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณในการค้นคว้าวิจัยได้สะดวกมากขึ้น ซึ่งเสรีภาพทางวิชาการนี้ควรควบคู่ไปกับจรรยาบรรณทางวิชาการเพื่อเป็นหลักของความถูกต้องในสังคม

11. การแข่งขันที่เกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนไม่ใช่ปัญหา แต่จะเกิดผลดีเมื่อสร้างจุดเริ่มต้นของการแข่งขันที่เท่าเทียมกันก่อนปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ในเชิงวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัย เพื่อสามารถพัฒนาวิชาการให้ดียิ่งขึ้น

12. มหาวิทยาลัยยังมีบทบาทในการต่อสู้ เพื่อความถูกต้องของสังคมไทยเหมือนเดิมไม่ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐหรือไม่ เพราะสำคัญของความเป็นอาจารย์และความเป็นที่พึ่งของสังคมยังคงอยู่เหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง

13. สำหรับกรณีของบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยน สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่ไม่เข้าใจในระบบการบริหารแบบบิโสระว่าจะมีลักษณะอย่างไร และกลุ่มที่เข้าใจแต่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง จากสถานภาพความเป็นข้าราชการอันเนื่องจากเหตุผลหลายอย่าง และกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่

สร้างเงื่อนไขต่อต้านและสามารถรวมเป็นกลุ่มพลังที่ยิ่งใหญ่ ทำให้เกิดความผิดพลาดและล้มเหลวในการพยายามปรับเปลี่ยนครั้งที่ผ่านมา และเป็นกลุ่มที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานในระยะต่อไป

14. การประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจอย่างแท้จริงกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะบุคลากรในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงทันทีที่มีการปรับเปลี่ยน เป็นทางที่ดีที่สุดที่จะลดความขัดแย้งต่าง ๆ ได้มาก

15. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยนอย่างจริงจัง แม้จะต้องใช้เวลาช่วยแก้ปัญหาต่างๆ แต่ก็มีความเป็นไปได้มากในการปรับเปลี่ยน ในขณะที่ผู้บริหารบางส่วนไม่ค่อยจริงจังนักในการแสดงว่าเห็นด้วย เนื่องจากยังติดอยู่กับความเป็นข้าราชการอยู่มาก นับเป็นกลุ่มที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการผลักดันการปรับเปลี่ยนในครั้งต่อไป

อุมพร จันทร (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของคณาจารย์เกี่ยวกับการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้ 1) เพื่อทราบความรู้ความเข้าใจของคณาจารย์ต่อหลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ 2) เพื่อทราบความคิดเห็นโดยทั่วไปต่อการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารงานบุคคล บริหารวิชาการ การเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ (โดยใช้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นต้นแบบ) 3) เพื่อหาคำสัดส่วนของคณาจารย์ที่มีความเห็นด้วยกับการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ และสัดส่วนที่เห็นด้วยกับการคงอยู่ในระบบราชการ แต่แก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ให้คล่องตัวมากขึ้น และ 4) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่คาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มที่มีความเห็นด้วยกับการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการหรือกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นอาจารย์ จำนวน 3,481 คน สุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิอย่างง่าย (Stratified Random Sampling) จากสาขาวิชา 3 กลุ่ม (สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สาขามนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ และสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ) แบ่งอาจารย์เป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มระดับซี 4-7 และกลุ่มอาจารย์ซึ่งมีตำแหน่งทางวิชาการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์) รวมทั้งสิ้น 20 มหาวิทยาลัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของอาจารย์ ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบ โดยยึดถือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นต้นแบบ แยกเป็น 4 หัวข้อคือ สาระสำคัญของมหาวิทยาลัยนอกระบบ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน การบริหารงานวิชาการ มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจในงานปัจจุบัน มีลักษณะเป็นมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ และส่วนที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำมหาวิทยาลัย/สถาบันออกนอกระบบราชการ พร้อมเหตุผล มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ (Check List) และคำถามปลายเปิด

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. อาจารย์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการทั้งในหลักการ สำคัญ การบริหารงานบุคคล การเงินและทรัพย์สิน ตลอดจนการบริหารวิชาการ แต่ยังไม่ค่อยแน่ใจรายละเอียดเกี่ยวกับฐานะของพนักงานในมหาวิทยาลัย และการถูกส่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวน ถ้าถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

2. จากแนวทางแก้ปัญหาวิกฤติอุดมศึกษา 2 ทาง คือ 1) ออกเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบ กับ 2) แก้ไขกฎ ระเบียบ แต่ยังคงอยู่ระบบราชการ สรุปได้ว่า อาจารย์ร้อยละ 42 เห็นด้วยกับการแก้ปัญหาในทางแรก

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นในการแก้ปัญหาทั้ง 2 ทาง คือ สาขาวิชาที่สำเร็จอายุ รายได้พิเศษ (อาจารย์อายุมาก รายได้พิเศษสูง) มีอิทธิพลทางตรงข้ามกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ อาจารย์ในสาขาสังคมศาสตร์มีความคิดเห็นในการออกนอกระบบสูงกว่าอาจารย์สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์สุขภาพ และเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ถดถอย พบว่า ความไม่แน่ใจเกี่ยวกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบมีค่าสูง ($B = .18691$) ซึ่งมากกว่ากลุ่มที่เห็นด้วย ($B = .12892$)

4. คณาจารย์เกือบร้อยละ 50 หารายได้พิเศษ เนื่องจากเงินเดือนข้าราชการน้อยเกินไป และการหารายได้พิเศษจากการทำวิจัยมีเพียงร้อยละ 27.38 หรือเป็นที่ปรึกษาโครงการวิจัยเพียงร้อยละ 7.2 นอกจากนี้ผลงานทางวิชาการ พบว่า โดยเฉลี่ยต่อคนมีตำรา 2 เล่ม ($S.D. = 2.41$) มีงานวิจัย 6 เรื่อง ($S.D.=11.94$) โดยจำนวนงานวิจัยโดยเฉลี่ยในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่ออาจารย์ 1 คน มี 7 เรื่อง ($S.D. = 10.51$) ซึ่งใกล้เคียงกับสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ เฉลี่ย 8 เรื่อง ($S.D. =11.69$) ส่วนสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เฉลี่ยเพียง 3 เรื่อง ($S.D.=5.99$) ส่วนตำราจะใกล้เคียงกันทุกสาขาวิชา

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้: จากผลการวิจัยในครั้งนี้ พบว่า คณาจารย์ส่วนใหญ่ทราบเกี่ยวกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ และยังมีข้อวิตกกังวลในเรื่อง การประเมินผล ความมั่นคงในอนาคต และฐานะของพนักงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ดังนั้นจึงควรให้ความรู้ความเข้าใจ ความมั่นใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน และอาจปรับเปลี่ยนกฎระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวนี้ให้ต่างไปจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในกรณีที่จะนำไปเป็นต้นแบบในการร่างพระราชบัญญัติต่อไป นอกจากนี้ ผลงานวิจัยพบว่า กลุ่มคณาจารย์มีโอกาสสูงสุดที่จะทำให้การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการได้หรือไม่ ดังนั้นจึงควรประชาสัมพันธ์ในรายละเอียดต่างๆของการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ประเทืองทิพย์ ไกรวิวัฒน์ (2539) ได้ทำวิจัยเรื่อง “การศึกษาความพึงพอใจในการทำงานของบุคคลในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี” โดยศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์ และใช้แบบสอบถามบุคลากรสายวิชาการ และสายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป ซึ่งผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีถือเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแห่งแรกของประเทศไทย แต่มีรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล การจัดโครงสร้างและระบบบริหารยึดหลักการกระจายอำนาจที่มีลักษณะปกครองตนเอง การตัดสินใจสั่งการส่วนใหญ่สิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัย มีสถานมหาวิทยาลัยและสภาวิชาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด การจัดส่วนงานจัดตามลักษณะของงาน ได้แก่ สำนักงานอธิการบดี สถาบันและศูนย์ สำหรับการจัดระบบบริหารภายในมหาวิทยาลัย จัดแบ่งออกเป็น 4 ระบบ คือ ระบบการเงินและทรัพย์สิน ระบบการบริหารบุคคล ระบบบริหารวิชาการ และระบบการจัดการทั่วไป ในส่วนความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรพบว่าในภาพรวมบุคลากรสายวิชาการมีความพึงพอใจในระดับมาก แต่เมื่อนำมาจัดลำดับความพึงพอใจในแต่ละด้านแล้ว โดยเรียงตามลำดับจากมากที่สุด ดังนี้ 1) ลักษณะงานที่ทำ 2) สภาพแวดล้อมในการทำงาน 3) การบริหารงานของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น 4) ค่าจ้างและสวัสดิการ 5) ความมั่นคงและก้าวหน้าในการทำงาน นอกจากนี้ในงานวิจัยพบว่า ในเรื่องของระบบงานไม่มีปัญหา แต่ปัญหาเกิดจากบุคลากรยังไม่เข้าใจในระบบและบางหน่วยงานยังขาดการกำหนดขอบเขตงานและคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

รติยา บรรณสิทธิ์ (2542) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่มีต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” วัตถุประสงค์ของการวิจัยมีดังนี้ 1) เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล และ 3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นข้าราชการ (ปีการศึกษา 2539) ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร ข้าราชการสาย ก. (อาจารย์) ข้าราชการสาย ข. (ผู้ช่วยวิชาการ) และข้าราชการสาย ค. (ธุรการ) จำนวน 1,071 คน ได้มาจากการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) คำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามหลักเกณฑ์ของเครจิจ และ มอร์แกน (Krejcie and Morgan) ที่ระดับความเชื่อ .05

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง ผ่านการหาค่าความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญ และหาค่าความเชื่อมั่นโดยการหาค่าอำนาจจำแนก (Discrimination Power) ของแบบสอบถามเป็นรายข้อ ใช้ค่า t (t -test) วิเคราะห์หาอำนาจจำแนก โดยใช้เกณฑ์ค่า t ตั้งแต่ 1.96 ขึ้นไป และหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับโดยการทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย วิเคราะห์ค่าความเชื่อมั่นโดยการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha-Coefficient) ของครอนบาค (Cronbach) ได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ 0.987 ลักษณะของเครื่องมือเป็นมาตราส่วนประมาณค่า และคำถามปลายเปิด แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ตอนดังนี้ ตอนที่ 1) เป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งผู้วิจัยแบ่งปัจจัยเป็น 2 ปัจจัย คือ 1. ปัจจัยจูงใจ (Motivato Factors) ซึ่งประกอบด้วยลักษณะของงาน (Work Itself) ความสำเร็จในหน้าที่การงาน

(Achievement) ความรับผิดชอบ (Responsibility) การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition) และความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน (Advancement) 2. ปัจจัยด้านสุขอนามัย (Hygiene Factors) ประกอบด้วย ฐานะ (Hygien Factors) ความสัมพันธ์กับผู้บริหาร (Interpersonal Relation Super-vision) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Interpersonal Relation Peers) การปกครองบังคับบัญชา (Supervision) นโยบายและการบริหาร (Policuy and Administration) ความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน (Job Security) สภาพการทำงาน (Working Conditions) เงินเดือน (Salary) และชีวิตส่วนตัว (Personal Life)

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์ เพื่อหาค่าร้อยละ ค่าคะแนนเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างมากกว่า 2 กลุ่ม โดยการเปรียบเทียบความแปรปรวนแบบทางเดียว ในกรณีพบว่ามีค่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทำการทดสอบเป็นรายคู่โดยวิธีของเชฟเฟ (S-Method)

ผลการวิจัยที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. กลุ่มข้าราชการมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่เห็นว่า “ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ” เป็นข้าราชการชาย ร้อยละ 55.40 ข้าราชการหญิง ร้อยละ 44.60 วุฒิกศัการระดับปริญญาโท ร้อยละ 48.50 ปริญญาตรี ร้อยละ 24.00 กลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์การทำงาน 11-20 ปี ร้อยละ 39.50 กลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์การทำงาน 21 ปีขึ้นไป ร้อยละ 34.30 กลุ่มข้าราชการที่มีตำแหน่งทางวิชาการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยละ 40.78 รองศาสตราจารย์ ร้อยละ 36.02 อาจารย์ ร้อยละ 22.00 ศาตราจารย์ ร้อยละ 1.20
2. ความคิดเห็นของข้าราชการมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่ต้องการเปลี่ยนงาน ร้อยละ 31.93 ไม่ต้องการเปลี่ยนงาน ร้อยละ 65.92 ไม่ออกความเห็น ร้อยละ 2.15 เหตุผลของกลุ่มข้าราชการที่ต้องการเปลี่ยนงานเพื่อประกอบธุรกิจส่วนตัวหรือภาคเอกชน ร้อยละ 54.39 ต้องการงานรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 18.58 ต้องการงานในระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ร้อยละ 16.22 และต้องการงานในมหาวิทยาลัยเอกชน ร้อยละ 10.81
3. ความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงอยู่ในระดับพึงพอใจมาก ร้อยละ 51.03 อยู่ในระดับพึงพอใจปานกลาง ร้อยละ 43.90 อยู่ในระดับพึงพอใจน้อย ร้อยละ 5.07
4. เปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการ เกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 คือกลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์ทำงาน 21 ปี ขึ้นไป สูงกว่ากลุ่มข้าราชการ 1-10 ปี กลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์ทำงาน 11-20 ปี สูงกว่ากลุ่มข้าราชการ 1-10 ปี กลุ่มข้าราชการที่มีตำแหน่งทางวิชาการ รองศาสตราจารย์ สูงกว่ากลุ่มอาจารย์ กลุ่มข้าราชการที่มีวุฒิกศัการระดับปริญญาโท สูงกว่า กลุ่มที่ต่ำกว่าปริญญาตรี กลุ่มข้าราชการสาย ก. (ธุรการ) และกลุ่มข้าราชการสาย ข. (ผู้ช่วยวิชาการ) สูงกว่า กลุ่มข้าราชการสาย ก. (อาจารย์) นอกนั้นไม่แตกต่างกัน

5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พบว่า มี 4 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ทุกคนในหน่วยงานมีความสัมพันธ์และให้ความร่วมมือประสานกันอย่างดี ข้าราชการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานจนเป็นที่น่าพอใจแก่ตนเองและผู้บริหาร ข้าราชการได้รับการยอมรับและยกย่องในผลงานจากผู้บริหาร และงานที่ทำอยู่ในปัจจุบันเป็นงานที่มีความมั่นคง ซึ่งปัจจัยข้างต้นโดยรวมดังกล่าวสามารถอธิบายความผันแปรของการตัดสินใจได้ 5% และเมื่อวิเคราะห์เป็นรายข้อ สามารถอธิบายความผันแปรของการตัดสินใจได้ 12% ซึ่งอยู่ในระดับต่ำ จึงยังไม่อาจถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลได้ ควรมีปัจจัยและเหตุผลอื่น ๆ มาประกอบการตัดสินใจ

6. การจัดรูปแบบ การวางแผน และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามความคิดเห็นของข้าราชการมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็น 2 รูปแบบ คือ มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล และมหาวิทยาลัยของรัฐ ข้าราชการที่เห็นว่าให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ร้อยละ 34.52 และข้าราชการส่วนใหญ่ ร้อยละ 65.48 เห็นว่า ควรให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการเหมือนเดิม โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้ ยังไม่จำเป็นต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพราะสามารถแก้ไข ปรับปรุงกฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวได้ และให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้ ควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อทดลองออกนอกระบบ (ลักษณะเหมือนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล)

เฉพาะสาขาที่ขาดแคลนและเป็นความต้องการของสังคม เช่น คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ ศูนย์จำหน่ายหนังสือ สำนักพิมพ์ สำนักบริการวิชาการและวิชาชีพแก่ชุมชน สำนักกีฬา และสำนักการแปล เป็นต้น

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา/มหาวิทยาลัย ดังนี้

1. ผู้บริหารควรตระหนักถึงความสำคัญของการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเฉพาะกรณี หรือเหตุผลอื่นที่เป็นองค์ประกอบและควรส่งเสริมให้มีการวิจัยอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับนำผลการวิจัยที่ได้มาเป็นแนวทางในการบริหารองค์กรและบุคลากรต่อไป

2. ผู้บริหารควรนำผลของการวิจัยเป็นแนวทางในการบริหารงาน จัดรูปแบบการวางแผน และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยในขณะนี้ยังคงให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐเนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยรามคำแหงอยู่ในระดับพึงพอใจมากกว่า 50% และไม่ต้องการเปลี่ยนงานเกินกว่า 50% แสดงว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ยังคงต้องการอยู่ในระบบเดิม

ด้านการบริหารการเงิน ข้าราชการส่วนใหญ่มีเงินเดือนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับธุรกิจส่วนตัว หรือภาคเอกชน หากรัฐสามารถหาเงินส่วนหนึ่ง หรือจากเงินรายได้มหาวิทยาลัย หรือจากกองทุนมาชดเชยเป็นสวัสดิการ เป็นค่าตอบแทน เชื่อว่าปัญหาเศรษฐกิจสำหรับข้าราชการจะลดลง

ด้านการบริหารวิชาการ การมีสภาวิชาการ กรรมการวิชาการ จะสร้างความแข็งแกร่งให้งานวิชาการ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนอาจารย์ จะสร้างความแข็งแกร่งให้งานวิชาการด้วย แต่ต้องมีความคล่องตัวในการบริหารบุคคลประกอบด้วย

ด้านการบริหารบุคคล ระบบการสรรหาผู้บริหารยังคงเป็นที่ต้องการของข้าราชการ การทำความเข้าใจกัน การมีใจกว้าง จะลดข้อขัดแย้ง บาดหมาง ระหว่างข้าราชการในการสรรหาผู้บริหารได้ เพื่อให้ได้คนดี คนเก่ง มีคุณธรรม เข้ามาทำงานบริหารมหาวิทยาลัย การจ้างอาจารย์ที่มีความสามารถ มีประสบการณ์ และเชี่ยวชาญ โดยใช้การประเมินผลงานเป็นระบบสัญญาจ้าง น่าจะเป็นสิ่งทดลองปฏิบัติได้ ซึ่งแตกต่างจากการทดลองงานตามระบบเดิม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาปัจจัยเชิงใจ ปัจจัยด้านตามทฤษฎีของเฮิร์ชเบอร์ก และการบริหารงานทั้ง 3 ด้านดังกล่าว ข้าราชการยังคงเคยชินกับระบบราชการ ระเบียบ กฎหมาย และกฎของราชการ ระบบการบริหารบุคคล การเงินการคลัง และวิชาการต่าง ๆ ซึ่งผูกติดกับงบประมาณแผ่นดิน ทำให้ไม่คล่องตัว ตัดขาด ขั้นตอนมากและล่าช้า จึงควรปรับปรุงแก้ไขใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว แต่ปัจจุบันด้านการบริหารงานด้านการเงินของมหาวิทยาลัยรามคำแหงได้จากงบรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่ง จากงบประมาณซึ่งมีผู้บริจาคให้ส่วนหนึ่ง ทำให้การบริหารงานค่อนข้างคล่องตัว สะดวก และรวดเร็วพอสมควร อันเป็นผลทำให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการด้วย และมหาวิทยาลัยน่าจะทดลองตั้งหน่วยงานอิสระ เช่น คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาที่ขาดแคลน ศูนย์จำหน่ายหนังสือ สำนักพิมพ์ สำนักบริการวิชาการและวิชาชีพแก่ชุมชน สำนักกีฬา และสำนักแปล ทดลองออกนอกกรอบ (มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล)

2.3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่มีใช้ส่วนราชการ

จากรายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536) ได้กล่าวถึงการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ มีการศึกษาดูงานในหลักการ ซึ่งได้ข้อสรุปดังนี้

1. ฐานะของมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นราชการ มีฐานะเป็นองค์กรนิติ-บุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
2. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย มีการดำเนินการทุกอย่างสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย เว้นแต่เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีให้รัฐในตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอ
3. อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย คือ กำหนดนโยบายและวางแผนให้มหาวิทยาลัย วางระเบียบ ออกประกาศ ข้อกำหนด ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน การบริหารงานบุคคลและอื่นๆ ติดตามประเมินผลและตรวจสอบแสวงหาแหล่งสนับสนุนจากสังคม อีกทั้งลักษณะเป็นสภามหาวิทยาลัย (Lay Board) มากขึ้น โดยประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากภายนอกควรมาจากบุคคลภายนอกเกิดกึ่งหนึ่งของกรรมการสภาที่มาจากบุคคลภายใน

4. การเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มีรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอต่อการดำเนินงานและการพัฒนามหาวิทยาลัย เงินอุดหนุนดังกล่าวให้ถือเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ มหาวิทยาลัยมีอำนาจดูแล รักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินได้ รายได้จากการดำเนินการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องส่งคืนกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยการเงินคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยมีระบบการเงิน ระบบบัญชีของตนเอง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย ในลักษณะตรวจสอบภายหลัง

กรณีรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัย

5. การบริหารงานบุคคล บุคลากรมหาวิทยาลัยไม่ใช่ข้าราชการ แต่เป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายของมหาวิทยาลัย โดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยดำเนินการ บุคลากรของมหาวิทยาลัยสามารถใช้ตำแหน่งของวิชาการเป็นค่านำหน้านามได้ รวมทั้งเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามตำแหน่ง

6. การบริหารงานวิชาการและการจัดส่วนงาน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติการเปิดสอนและอนุมัติหลักสูตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด รวมทั้งสภามีอำนาจอนุมัติการจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย

7. บทเฉพาะกาล บรรดาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ยกให้หรือได้มาโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย แต่กรรมสิทธิ์ตกเป็นของกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ไม่ว่าได้มาก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ใช้บังคับให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย และในส่วนของราชพัสดุ นอกจากนี้ ซึ่ง มหาวิทยาลัย ปกครองดูแล ใช้หรือจัดหาประโยชน์อยู่คงเป็นราชพัสดุต่อไป

สำหรับการคงสภาพข้าราชการและลูกจ้างนั้น ให้คงอยู่ต่อไปตามระบบข้าราชการ เมื่อตำแหน่งว่างให้ยุบเลิก แต่หากข้าราชการและลูกจ้างผู้ใดประสงค์จะเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยระบบใหม่ จะต้องผ่านการคัดเลือก หรือการประเมินตามเกณฑ์และวิธีการที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

ทบวงมหาวิทยาลัย (2536) ซึ่งได้เสนอในรายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ ยังได้สรุปหลักการสำคัญในการปรับเปลี่ยนระบบมหาวิทยาลัยแบบเดิมไปสู่ระบบใหม่ไว้ดังนี้

การปรับเปลี่ยนและการจัดระบบบริหารงานบุคคล การที่จะทำให้ระบบบริหารงานบุคคลเป็นระบบที่มีการดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบ และจูงใจให้ทำงานเต็มความรู้ความสามารถรวมทั้งสามารถรักษาคณดีใช้ได้ มาตรการในการดำเนินงานโดยสรุปมีดังนี้

1. การกำหนดอัตราเงินเดือน อัตราเงินเดือนจะต้องสูงกว่าปัจจุบัน แต่ไม่ควรต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจ สามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงาน โดยคำนึงถึงสภาพการเงินของรัฐบาล
2. ระบบบัญชีเงินเดือนควรแยกระหว่างบุคลากรสายปฏิบัติและวิชาชีพ และบุคลากรสายวิชาการ เงินเดือนผู้บริหารวิชาการจะมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนเฉพาะตำแหน่ง โดยผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายนอก จะได้รับเงินเพิ่มประจำตำแหน่งเป็น 2 เท่าของผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายใน ทั้งนี้ทุกมหาวิทยาลัยจะใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกันในระยะ 3 ปีแรกของการเปลี่ยนระบบ
3. การกำหนดผลประโยชน์เงื่อนไขจะต้องไม่ต่ำกว่าที่ควรได้รับ งบประมาณของมหาวิทยาลัยในแต่ละปี ควรขอจัดสรรงบประมาณจำนวนร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือน

บัณฑิต คงอินทร์ (2537) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความเป็นไปได้ของตัวแบบโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่รองรับแนวความคิดมหาวิทยาลัยอิสระ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาทางโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน 2) สร้างตัวแบบโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เพื่อรองรับแนวความคิดมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในรูปแบบมหาวิทยาลัยอิสระ และ 3) สำรวจความเห็นของประชากรมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของตัวแบบโครงสร้างองค์การที่สร้างขึ้น

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยจำนวน 72 คน ประกอบด้วย หัวหน้าภาควิชามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ 8 คณะ 57 ภาควิชา และวิทยาเขตปัตตานี 3 คณะ 15 ภาควิชา

การวิจัยแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาปัญหาทางโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปัญหามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและการบูรณาการทฤษฎีองค์การ ผลงานวิจัยและตัวแบบโครงสร้างมหาวิทยาลัยอิสระ เพื่อสร้างตัวแบบโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่รองรับแนวความคิดมหาวิทยาลัยอิสระ 3 ส่วนคือ โครงสร้างสภาพมหาวิทยาลัย โครงสร้างสภาวิชาการและโครงสร้างองค์การบริหาร การวิจัยส่วนนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ส่วนที่ 2 เป็นการสำรวจความเห็นด้วยของหัวหน้าภาควิชาของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์สองวิทยาเขตต่อตัวแบบโครงสร้างองค์การในส่วนแรก โดยมีสมมติฐานว่า หัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตหาดใหญ่มีความเห็นด้วยต่อตัวแบบโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์น้อยกว่าหัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตปัตตานี การวิจัยส่วนนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองวิเคราะห์ความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญ หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยนำไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่าง วิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Coefficient Alpha) ของครอนบาร์ ได้ค่า 0.78 ลักษณะของแบบสอบถามเป็นมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับของลิเคิร์ต (Likert Scale)

ผลการวิจัยในส่วนที่ 1 พบว่า ปัญหาหลักในการบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย คือ ปัญหาสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการขัดต่อหลักการสำคัญสองประการคือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) สำหรับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปัญหาหลักของมหาวิทยาลัยคือ ปัญหาการบริหารงานมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต ในภาพรวมในแง่การจัดองค์การพบว่า มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์จัดโครงสร้างองค์การ โดยอาศัยทฤษฎีองค์การระบบปิดเป็นพื้นฐาน เนื่องจากอยู่ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน และจากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่ไม่เป็นส่วนราชการ พบว่า มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเฉพาะโครงสร้างองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยให้มีลักษณะเปิดมากขึ้นเท่านั้น และให้มีสภาวิชาการ แต่ไม่ได้กำหนดโครงสร้าง ส่วนโครงสร้างองค์การบริหารยังคงเดิม

จากประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยจึงตั้งข้อสมมติเบื้องต้นว่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การอยู่รอด และการเจริญเติบโตของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในรูปแบบมหาวิทยาลัยอิสระซึ่งเป็นระบบปกครองตนเองนั้น การจัดโครงสร้างองค์การควรนำแนวคิดทฤษฎีองค์การระบบเปิดและทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์มาเป็นพื้นฐานในการจัดองค์การ โดยการบูรณาการทฤษฎีองค์การอื่นๆ ผลงานวิจัยและตัวแบบโครงสร้างมหาวิทยาลัยอิสระของต่างประเทศและของไทยมาทำการสังเคราะห์เพื่อสร้างตัวแบบโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่รองรับแนวคิดมหาวิทยาลัยอิสระ 3 ส่วน คือ ตัวแบบโครงสร้างสภามหาวิทยาลัย ตัวแบบโครงสร้างสภาวิชาการและตัวแบบโครงสร้างองค์การบริหาร ลักษณะสำคัญของตัวแบบคือ ความเป็นเปิดของระบบ การกระจายอำนาจและการแบ่งงานกันตามความชำนาญเฉพาะอย่าง

หลังจากนั้นผู้วิจัยส่วนที่ 2 คือ การสำรวจความเห็นด้วยของหัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตหาดใหญ่ และหัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตปัตตานีต่อตัวแบบโครงสร้างดังกล่าว ผลปรากฏว่า หัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตหาดใหญ่ มีความเห็นด้วยต่อตัวแบบโครงสร้างองค์การมหา วิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่รองรับแนวคิดมหาวิทยาลัยอิสระน้อยกว่าหัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตปัตตานี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ท้ายสุดผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในประเด็นโครงสร้างด้านโครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต ด้านโครงสร้างสภามหาวิทยาลัย ด้านโครงสร้างสภาวิชาการและด้าน โครงสร้างหน่วยงานในวิทยาเขต

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้: ความเป็นไปได้ในการจัดรูปแบบโครงสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ในรูปแบบมหาวิทยาลัยอิสระ แต่อย่างไรก็ดีโครงสร้างดังกล่าวเป็นรูปแบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีระบบเปิดขององค์การและการกระจายอำนาจการบริหาร ซึ่งคงจะเป็นผลดีต่อมหาวิทยาลัยไทยในระบบราชการเช่นกัน กล่าวคือมหาวิทยาลัยไทยในระบบราชการสามารถจะดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างโดยพิจารณาตัวแบบดังกล่าวได้ สำหรับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ขณะนี้กำลังดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2522 เพื่อเป็นการเตรียมตัวออกจากระบบราชการต่อไป ผู้วิจัยจึง

ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปพิจารณาในการปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในประเด็น โครงสร้าง ดังนี้

1. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ควรจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตใหม่ โดยแบ่งระบบบริหารออกเป็นสองส่วนอย่างชัดเจน คือ ให้สำนักงานอธิการบดีเป็นหน่วยงานกลางดำเนินนโยบาย ให้สำนักงานวิทยาเขตเป็นหน่วยงานส่วนวิทยาเขต โดยกำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของวิทยาเขตเป็นตำแหน่งอธิการวิทยาเขต และให้วิทยาเขตแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินงานมากที่สุด นอกจากนั้นควรกำหนดให้คณะกรรมการวิทยาเขตมีองค์ประกอบของบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยด้วย เพื่อขยายบทบาทของวิทยาเขตจากการบริหารภายในมาเป็นการบริหารภายนอก มีความสัมพันธ์กับชุมชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวจะเอื้อต่อการบริหารงานของวิทยาเขตให้มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และช่วยให้ระดับการพัฒนาเป็นไปโดยเร็วยิ่งขึ้น

2. ปรับปรุงโครงสร้างสภามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ควรปรับโครงสร้างสภามหาวิทยาลัยใหม่สองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนแรกคือเปลี่ยนรูปแบบองค์ประกอบกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นสภาแบบผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (Lay Board) โดยให้มีกรรมการสภาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคลากรภายใน เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอย่างแท้จริง และเน้นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจากจังหวัดภาคใต้ให้มากกว่าผู้ทรงคุณวุฒิจากภูมิภาคอื่น ส่วนที่สองคือ การจัดโครงสร้างการทำงานของสภามหาวิทยาลัยให้มีคณะกรรมการถาวรประจำสภามหาวิทยาลัย และให้มีสำนักเลขานุการมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานประจำขึ้นกับสภามหาวิทยาลัยโดยตรง

3. จัดตั้งสภาวิชาการในมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยควรจัดตั้งสภาวิชาการขึ้นในระดับมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นองค์กรทำหน้าที่ทางวิชาการโดยเฉพาะ องค์ประกอบของกรรมการสภาวิชาการควรกำหนดให้มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ และจัดรูปแบบการทำงานของสภาวิชาการในรูปของคณะกรรมการถาวรและให้มีสำนักเลขานุการสภาวิชาการขึ้นต่อสภาวิชาการโดยตรง

4. ปรับโครงสร้างหน่วยงานในวิทยาเขต

มหาวิทยาลัยควรปรับโครงสร้างหน่วยงานในวิทยาเขตภายใต้รูปแบบการกระจายอำนาจและการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน เช่น แยกหน่วยงานกิจการนักศึกษา หน่วยงานบริการการศึกษา หน่วยงานวิจัย หน่วยงานบริการทางวิชาการ ออกเป็นอิสระในระดับที่ทัดเทียมกัน โดยให้สำนักงานวิทยาเขตเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านบริหารทั่วไปเท่านั้น

ฟามุ่ย เรื่องเลิศบุญ (2538) ทำการศึกษาแนวโน้มการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวโน้มการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ในศตวรรษที่ 21 ใช้วิธีการวิจัยตามกระบวนการอนาคตปรัทัศน์ เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม จากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารจำนวน 24 คน ผลการศึกษาพบว่า การบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยในศตวรรษที่ 21 มีแนวโน้มการกระจายอำนาจในการตัดสินใจสูง ยึดหลักการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการตัดสินใจ การมอบอำนาจการตัดสินใจตามภารกิจและหน้าที่ในสายงาน และใช้ระบบการประเมินเป็นกลไกในการตรวจสอบ เพื่อรักษามาตรฐานและคุณภาพการศึกษา โดยสถาบันต้องสร้างระบบภายในให้เกิดความคล่องตัวและมีส่วนร่วมในการบริหาร รวมทั้งผู้บริหารระดับต่าง ๆ ต้องมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจ

พันธุ์ศักดิ์ พลสารมัย (2540) ศึกษาเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาตามแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์กร: กรณีศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีการวิจัยเชิงนโยบายโดยใช้เทคนิค EDJR ผลการวิจัยพบว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และมีความเป็นผู้นำในการใช้เทคนิคการบริหารงานมุ่งเน้นคุณภาพ ได้มีการจัดทำทิศทางการพัฒนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะ 15 ปี (2540-2554) กำหนดทิศทางในการบริหารมหาวิทยาลัยชัดเจน การบริหารงานอยู่ในระยะของการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การบริหารงานมีอิสระมากขึ้น

กระบวนการบริหารงานแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์กร(TQM) ที่เหมาะสมสำหรับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน คือ 1) การดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ TQM 2) การสร้างทีมดำเนินงาน TQM เพื่อนำร่อง 3) การนิยามและสำรวจความต้องการของผู้ใช้บริการ 4) การสร้างวิสัยทัศน์และกำหนดภารกิจ กำหนดระบบรางวัล 5) การกำหนดแผนการดำเนินงาน TQM 6) การดำเนินการจัดตั้งทีมย่อย 7) การสร้างความสัมพันธ์แต่ละทีมย่อยต่างหน่วยงาน 8) การรายงานผลและกำหนดรางวัล ขั้นตอนแต่ละขั้นตอนมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในระดับมากในทุกขั้นตอน ยกเว้นในด้านความเหมาะสมของการกำหนดรางวัล มีค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยน่าจะได้นำรูปแบบการบริหารงานแบบ TQM ไปใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัย ซึ่งกำลังมีการปฏิรูประบบบริหารวิชาการอยู่แล้วโดยกำหนดให้เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของมหาวิทยาลัย และให้ฝ่ายพัฒนาองค์กรและทรัพยากรมนุษย์ของมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานกลางสำหรับดำเนินงาน

2.3.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยไทย

กัลยาณี ตันนุทูล (2539) ได้ทำการศึกษาการบริหารการเงินของบัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแหล่งที่มาของรายได้และรายจ่าย การจัดสรรเงินทุนให้ภาควิชา มีกลุ่มตัวอย่างคือคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย หัวหน้าภาควิชาต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมีลักษณะดังนี้ การบริหารการเงินมีนโยบายเป็นไปตามกฎระเบียบของบัณฑิตวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัยเป็นผู้วางนโยบาย วางแผน ออกข้อบังคับอนุมัติโครงการใช้จ่ายเงินประจำปี ตลอดจนดูแลมาตรฐานการศึกษา แหล่งรายได้ของบัณฑิตวิทยาลัยมีอยู่ 2 แห่ง ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินทุนบัณฑิตวิทยาลัย ซึ่งได้มาจากรายได้ค่าหน่วยกิต ค่าธรรมเนียมการศึกษา รายได้จากการดำเนินงาน รายได้ดอกเบี้ยนำมาจัดสรรทุน รายได้ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและพันธบัตร และรายได้จากหลักสูตรพิเศษต่าง ๆ จากความคิดเห็นของคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย และหัวหน้าภาควิชา มีความเห็นเกี่ยวกับเงินจัดสรรร้อยละ 60 และ 40 ตามจำนวนนิสิต

ในรายงานวิจัยกล่าวถึง การบริหารการเงิน หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ มีการแสวงหาทุนมาเพิ่ม นอกเหนือจากเงินงบประมาณและรายได้จากค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เช่นเดียวกับการบริหารการเงินของบัณฑิตวิทยาลัย ได้ทำหน้าที่แสวงหาเงินทุนมาเพิ่มเพื่อเป็นทุนอุดหนุนการศึกษาให้แก่นิสิตบัณฑิตวิทยาลัยอย่างพอเพียงและมีการจัดสรรอย่างเหมาะสม นอกจากนี้การศึกษายพบแนวปฏิบัติในการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยของรัฐ ว่าการบริหารกิจการมหาวิทยาลัยของรัฐให้บรรลุเป้าหมายและภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคม เป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากบุคลากรของมหาวิทยาลัยทุกระดับ แต่หากมหาวิทยาลัยปรารถนาจะตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ลำพังงบประมาณจากรัฐจะไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามพันธกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคมได้ มหาวิทยาลัยยังมีความจำเป็นที่จะต้องหารายได้จากแหล่งอื่นมาสมทบงบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากจำนวนงบประมาณแล้ว ความคล่องตัวในวิธีการและหลักเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณก็มีความสำคัญต่อการปฏิบัติพันธกิจของมหาวิทยาลัยเช่นกัน ระบบของทางราชการมีจุดอ่อนอยู่ในตัวระบบเอง 3-4 ประการ เป็นต้นว่า ความล่าช้าเนื่องจากวิธีการปฏิบัติในการอนุมัติ และในงานเอกสารรวมทั้งงานจัดเก็บเอกสารและการประหยัด และขาดประสิทธิภาพ รวมไปถึงการปฏิบัติที่ขาดการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องพัฒนาระบบการบริหารการเงินที่เหมาะสมกับภารกิจอุดมศึกษา ซึ่งวงเงินงบประมาณเพื่ออุดมศึกษาตามวงเงินงบประมาณรวมเพื่อการศึกษาจะถูกแบ่งสรรไปยังแผนงานต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจของมหาวิทยาลัย ดังนี้คือ งบประมาณเพื่ออุดมศึกษา ได้แก่

1. แผนงานบริหารการศึกษา
2. แผนงานการจัดการศึกษา
3. แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษา
4. แผนงานวิจัยระดับอุดมศึกษา
5. แผนงานบริการวิชาการแก่สังคม
6. แผนงานกิจการนิสิตนักศึกษา
7. แผนงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

นริวรรณ จินตภานนท์ (2541) ได้ศึกษาการวิจัยเรื่อง การพึ่งตนเองของสถาบันอุดมศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเพื่อศึกษารูปแบบการบริหารการเงิน เพื่อนำสถาบันอุดมศึกษาไปสู่องค์กรในกำกับรัฐ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งได้มาจากหน่วยงานต่างๆ ข้อเท็จจริงจากเอกสาร รายงานต่างๆ ของหน่วยงาน

ผลจากการศึกษา สรุปได้ 3 ประเด็น ดังนี้

1. ความจำเป็นในการรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐด้วยเหตุผลต่างๆ ดังนี้

1. ต้นทุนในการผลิตบัณฑิตค่อนข้างสูง การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูงกว่าการศึกษาในระดับอื่น หากพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากผลการศึกษาของ ดร.จรัส สุวรรณเวลา และคณะ (2541) พบว่า ค่าใช้จ่ายในการผลิตเฉลี่ยต่อหัว ต่อปีของนักศึกษาเต็มเวลา เท่ากับ 136,526.9 บาท ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยนี้แตกต่างกันตามสาขาวิชา สาขาวิชาครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่ำที่สุด (66,128.71 บาท) สาขาแพทย์/สาธารณสุขศาสตร์มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยสูงที่สุด (2,801,624.2 บาท) หากพิจารณาแยกเฉพาะมหาวิทยาลัยจำกักรับ จะพบว่า ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่ต่ำที่สุดเป็นของสำนักภาษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (9,726 บาท) และสูงที่สุดเป็นของคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2,033,824 บาท) หากจะพิจารณารวมค่าใช้จ่ายในการลงทุน ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดหาครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างด้วย ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัว ต่อปีของนักศึกษาเต็มเวลาก็จะเพิ่มขึ้นอีกมาก เป็นการยากที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะหารายได้จากแหล่งอื่นมาให้เพียงพอได้ ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐพึ่งงบประมาณแผ่นดินอยู่โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด และแหล่งรายได้ที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ รายได้จากผู้รับบริการ ซึ่งได้แก่ ค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา

2. ผู้รับบริการ คือ นักศึกษา ไม่สามารถจะรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการศึกษาทั้งหมดได้ ประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงมากอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การให้ผู้รับบริการคือนักศึกษารับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น เนื่องจากผู้มีโอกาสศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยส่วนรวมแล้วเป็นผู้ได้รับผลตอบแทนส่วนตนสูงกว่าผู้อื่นในสังคม รัฐเองก็มีแผนที่จะปรับปรุงค่าธรรมเนียมการศึกษาถึงระดับที่ผู้เรียนสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ทั้งหมด แต่หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว การดำเนินการตามแนวนี้นี้คงจะมีผู้ปกครองเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ที่สามารถรับภาระได้ ซึ่งก็คงจะเป็นการสวนทางกับนโยบายที่จะให้โอกาสประชาชนทัดเทียมกันในการที่จะได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ค่าใช้จ่ายของนิสิตนักศึกษามีทั้งค่าใช้จ่ายทางตรงและทางอ้อม และหากพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายทางตรง ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา และค่าใช้จ่ายส่วนตัว ค่าหน่วยกิต และค่าธรรมเนียมการศึกษา คิดเป็นร้อยละไม่เกิน 25 ของค่าใช้จ่ายทางตรงทั้งหมด ในปัจจุบันนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีค่าใช้จ่ายทางตรงโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 56,000 บาทต่อคน หากจะเพิ่มค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายเฉพาะในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ นิสิตนักศึกษาแต่ละคนจะต้องมีค่าใช้จ่ายทางตรงโดยเฉลี่ยปีละประมาณ 166,000 บาท หรือเดือนละประมาณ 13,800 บาท ซึ่งผู้ปกครองส่วนใหญ่จะไม่สามารถรับภาระได้ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าระดับที่เหมาะสมที่สุดที่ผู้ได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาสมควรจะรับภาระค่าใช้จ่ายคือเท่าใด ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพการลงทุนการศึกษาของประเทศ ดังที่ระบุไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ ปี 2520 ด้วย

3. รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้การศึกษแก่ประชาชน แม้ในระดับอุดมศึกษา ในการศึกษาของคณะสถิติประยุกต์เมื่อปี 2533 ผลของการสำรวจความคิดเห็น ปรากฏว่า ประชากรส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ผู้บริหาร ผู้ปกครอง ตลอดจนนิสิตนักศึกษา เห็นพ้องต้องกันว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้การศึกษแก่ประชาชน จึงสมควรให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่อาจจะมีส่วนที่ลดลงได้บ้าง ข้อเสนอแนะจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ การอุดหนุนของรัฐ ควรมุ่งทั้งบลงทุน ส่วนงบดำเนินการ สถาบันอุดมศึกษาควรต้องรับผิดชอบในบางส่วน ซึ่งในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร่วมรับผิดชอบในงบดำเนินการในส่วนที่นอกเหนือจากงบค่าตอบแทนและเงินเดือนเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อยู่แล้ว

2. การเพิ่มสัดส่วนการพึ่งตนเองทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถจะเพิ่มสัดส่วนการพึ่งตนเองทางการเงินได้ในสถานะเศรษฐกิจที่ปกติ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถเพิ่มรายได้ได้ดังนี้

1. เพิ่มค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา แหล่งรายได้ที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ ค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา ซึ่งอัตราที่เก็บในปัจจุบันค่อนข้างต่ำและไม่สะท้อนให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการจัดการศึกษา ในสถานะเศรษฐกิจที่ปกติน่าจะพิจารณาเพิ่มได้บ้าง ทั้งนี้ต้องพิจารณาให้แตกต่างกันตามสาขาวิชา และผลตอบแทนที่ผู้รับบริการจะได้รับ โดยให้อยู่ในระดับที่ผู้รับบริการสามารถจะรับภาระได้ และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ในฐานะด้อยทาง

เศรษฐกิจได้มีโอกาสรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การเพิ่มค่าหน่วยกิต จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับทุนการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาจะจัดหาได้ ไม่ว่าจะจากรัฐบาลหรือจากภาคเอกชน

2. เพิ่มรายได้จากการบริหารทรัพย์สินและรณรงค์ให้ภาคเอกชน รวมถึงประชาชนได้มีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบและมีผู้บริหารที่มีความสามารถเหมาะสมที่จะรับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ

3. การสนับสนุนของรัฐ

รัฐยังคงต้องให้การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อไป เมื่อพิจารณาถึงขีดความสามารถในการพึ่งตนเองของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ขีดความสามารถในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของนิสิตนักศึกษา และหน้าที่ของรัฐ แล้วสรุปได้ว่าไม่ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่ในฐานะใดก็ตาม รัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินอยู่ และยังคงอยู่ในสัดส่วนที่สูงพอสมควรและเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอิสระในการบริหารมากขึ้น การจัดสรรงบประมาณของรัฐให้กับสถาบันอุดมศึกษาควรเป็นในลักษณะ Block Grant ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป โดยให้มีการตรวจสอบได้

4. ขีดความสามารถในการลงทุนเพื่อการศึกษาของประชาชน

ผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะที่จะรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ทั้งหมด ภาระที่ประชาชนชั้นกลางอาจรับได้คือ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (ไม่รวมเงินเดือนและค่าจ้างประจำ) เนื่องจากในภาพรวมค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเท่านั้น ซึ่งหากจะให้นักศึกษารับภาระค่าใช้จ่ายเฉพาะหมวดการดำเนินงานทั้งหมด จะต้องปรับเพิ่มค่าหน่วยกิตโดยเฉลี่ยประมาณ 10 เท่า และหากพิจารณารวมถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย ก็จะต้องปรับเพิ่มค่าหน่วยกิตขึ้นอีกมากกว่า 10 เท่า ซึ่งเมื่อพิจารณารวมกับค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนักศึกษาแล้ว จะมีผู้ปกครองเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ที่จะรับภาระได้ในภาพรวมของทุกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หากปรับค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาขึ้นเป็น 3 เท่าของปัจจุบัน นักศึกษาจะมีค่าใช้จ่ายทางตรงโดยเฉลี่ยคนละ 7,000 บาทต่อเดือน ซึ่งอยู่ในระดับที่ประชาชนในระดับกลางน่าจะรับภาระได้ การปรับเช่นนี้ในภาพรวมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับงบประมาณในการดำเนินการที่หักค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำออก

แนวทางที่จะให้ผู้รับบริการรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนี้ จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของต้นทุนในการผลิตนักศึกษาตามสาขาวิชาและผลตอบแทนส่วนตนที่ผู้สำเร็จการศึกษาจะได้รับด้วย รัฐจะต้องมีมาตรการเงินกู้เพื่อการศึกษามาเสริม และรัฐจะต้องหาทุนการศึกษาหรือวิธีการอื่นที่จะสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสศึกษาในระดับอุดมศึกษา

5. รูปแบบในการบริหารการเงินเพื่อความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ผลการศึกษารูปได้ว่าในปัจจุบันอุดมศึกษาของรัฐมีการบริหารการเงินเป็น 2 ระบบอยู่แล้ว ระบบหนึ่งคือ การบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งบริหารตามระเบียบของทางราชการ เน้นความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายซึ่งไม่เอื้อต่อความคล่องตัวและไม่เอื้อต่อการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ อีกระบบหนึ่งคือ การบริหารเงินรายได้ และโครงการพิเศษต่างๆซึ่งบริหารโดยระเบียบที่ออกโดยสภาสถาบัน รูปแบบการบริหารที่ให้อำนาจสภาสถาบันเป็นรูปแบบที่คล่องตัวและเป็นอิสระ หากสามารถจะปรับการบริหารงบประมาณแผ่นดินโดยเปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และให้ถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา การใช้จ่ายอยู่ในความดูแลของสถาบัน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐ โดยใช้ระบบตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) ก็จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร

ผู้วิจัยยังมีข้อเสนอแนะว่า รัฐยังคงต้องให้การสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การจัดสรรงบประมาณควรมีลักษณะเป็นเงินก้อน (Block Grant) โดยถือเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และได้มีระบบตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) เงินที่ได้จากรัฐนี้ถือเป็นเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา การบริหารการเงินอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาสถาบัน

สถาบันอุดมศึกษาควรหารายได้เพิ่มโดยการปรับโครงสร้างค่าหน่วยกิตและค่าลงทะเบียนให้สะท้อนค่าใช้จ่ายจริงและให้อยู่ในระดับที่ผู้รับบริการพอรับภาระได้ ตัดตั้งกองทุนถาวรเพื่อนำดอกผลมาใช้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร ตลอดจนจัดให้มีระบบตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานที่เชื่อถือได้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการให้การสนับสนุนของรัฐ และการเพิ่มรายได้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีดังนี้

1. การสนับสนุนของรัฐ รัฐยังคงต้องให้การสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ งบประมาณที่รัฐสนับสนุนควรมีลักษณะเป็นเงินก้อน (Block Grant) โดยถือเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และได้มีระบบตรวจสอบได้โดยใช้ระบบตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) งบประมาณที่รัฐจะสนับสนุนมีอย่างน้อยจะต้องเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุนและเงินเดือนของบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐนี้ให้ถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบริหารภายใต้การควบคุมของสภาสถาบัน

นอกจากนี้รัฐจะต้องจัดสรรเงินกู้เพื่อการศึกษา และจัดหาทุนการศึกษาหรือวิธีการรับที่จะสนับสนุนให้ผู้ที่มีรายได้น้อยมีโอกาสได้ศึกษาในระดับอุดมศึกษา

2. การเพิ่มรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจเพิ่มรายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

- ปรับค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาให้สะท้อนค่าใช้จ่ายจริง และให้อยู่ในระดับที่ผู้รับบริการซึ่งมีฐานะปานกลางรับภาระได้ ซึ่งหมายถึงว่าจะต้องปรับโครงสร้างค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาให้แตกต่างกันตามสาขาวิชา และต้องคำนึงถึงผลตอบแทนส่วนคนที่ผู้รับบริการจะได้รับ ซึ่งแตกต่างกันตามสาขาวิชาด้วย
- จัดตั้งกองทุนถาวร (Endowment Fund) เพื่อนำดอกผลมาใช้ในกิจการต่างๆ ซึ่งเป็นแนวทางที่จะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งตนเองทางการเงินได้ในระยะยาว การจัดตั้งกองทุนนี้จะต้องมีการรณรงค์เพื่อหาเงิน และรัฐให้การสนับสนุนบางส่วน ซึ่งน่าจะกระทำได้ในสถานะเศรษฐกิจปกติ ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาควรมีผู้บริหารที่รับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างแท้จริง
- รณรงค์ให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อการจัดการศึกษา แนวทางหนึ่งได้แก่ การออกพันธบัตรเพื่อการศึกษา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะต้องลงทุนและใช้เงินรายได้ผ่อนชำระดอกเบี้ย การทำเช่นนี้จะต้องมีผู้บริหารที่มีความรู้ทางธุรกิจ และสถานะเศรษฐกิจต้องเอื้ออำนวย
- ปรับปรุงการบริหารทรัพย์สินเพื่อเพิ่มรายได้ ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นเงินทุนหรือที่ดินอยู่แล้ว มากบ้างน้อยบ้าง หากปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้ออำนวยและมีผู้บริหารที่มีความรู้เชิงธุรกิจก็สามารถจะเพิ่มรายได้จากส่วนนี้ได้

3. การออกนอกกรอบราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ รัฐควรทบทวนนโยบายที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดออกนอกกรอบราชการภายในปี 2545 เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่เอื้ออำนวย หากจะให้ให้ออกนอกกรอบราชการรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอที่จะรองรับการเพิ่มเงินเดือนของบุคลากรเพื่อเป็นการทดแทนสิทธิประโยชน์ ที่บุคลากรได้รับจากการเป็นข้าราชการ สถาบันอุดมศึกษาเองก็ต้องหารายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งคงจะหนีไม่พ้นการขึ้นค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา การรณรงค์เงินบริจาคและการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน สิ่งเหล่านี้คงจะดำเนินการให้บรรลุผลได้ยากในสถานะเศรษฐกิจวิกฤตในสถานะเช่นที่เป็นอยู่ขณะนี้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีภาระหนักอยู่แล้วในการที่จะพยุงสถาบันให้อยู่รอดและดำเนินงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล โดยคำนึงถึงคุณภาพของการศึกษาและผลประโยชน์ของนิสิตนักศึกษาเป็นหลัก

การดำเนินการของรัฐในการศึกษาหาแนวทางที่จะให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และพัฒนาคุณภาพของการศึกษาเป็นสิ่งที่เหมาะสมและควรกระทำต่อไป แต่เป้าหมายของการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกกรอบราชการน่าจะพิจารณาทบทวนและชะลอไว้

ก่อน การออกนอกระบบราชการเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาโดยละเอียด รอบคอบ โดยคำนึงถึงผลได้ผลเสียของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และต้องให้มีความชัดเจนในแนวทาง วัตถุประสงค์ ตลอดจนผลที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้มีความมั่นใจว่าการออกนอกระบบราชการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะทำให้การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศดีกว่าที่เป็นอยู่ มิฉะนั้นอาจเกิดความระส่ำระสายในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ รัฐควรริบดำเนินการให้มีการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป พัฒนาการใช้ระบบบัญชีต้นทุนซึ่งจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอิสระในการบริหารงาน

จิตรา เติมีย์ (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 2) ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยกับในต่างประเทศ และ 3) นำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กลุ่มตัวอย่างเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้รูปแบบงบประมาณ PPBS จำนวน 9 แห่ง ประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐที่ใช้รูปแบบงบประมาณเงินอุดหนุน จำนวน 1 แห่ง และนักศึกษาระดับอุดมศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เกี่ยวกับรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพปัจจุบันของการงบประมาณสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่แตกต่างกัน แต่การพัฒนาในปัจจุบันมีทิศทางที่จะเป็นสถาบันอุดมศึกษาสมบูรณ์แบบ การขยายตัวของงบประมาณจึงมีทิศทางที่เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2540 งบประมาณอุดมศึกษาเป็นร้อยละ 16.6-17.6 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาในงบประมาณอุดมศึกษาทั้งหมดเป็นของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ร้อยละ 86.3-85.4 เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน งบดำเนินการอื่น งบลงทุนแล้ว งบลงทุนเป็นร้อยละ 36.98-42.35 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

2. การเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทยกับอังกฤษและออสเตรเลีย พบว่า มีความแตกต่างของลักษณะหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ คณะบุคคลที่เป็นองค์กรอิสระเรียกย่อๆ ว่า HEFCE ในออสเตรเลียเป็นคณะบุคคลในสังกัดกระทรวงศึกษา เรียกย่อว่า DEETYA สำหรับในประเทศไทยคือสำนักงานงบประมาณ ส่วนวิธีการจัดสรรงบประมาณนั้นทั้งอังกฤษและออสเตรเลีย จัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป มีสูตรในการคำนวณเงินอุดหนุนการสอน ส่วนประเทศไทยใช้การจัดสรรในรูปแบบงบประมาณที่เป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรแบบราชการ ตามโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอในการใช้งบประมาณนั้น สถาบันอุดมศึกษาในต่าง

ประเทศมีอิสระที่จะนำงบประมาณไปใช้ได้โดยไม่ต้องเคร่งครัดเรื่องรายการใช้จ่าย แต่ควบคุมโดยระบบตรวจสอบด้วยบัญชีอิเล็กทรอนิกส์ เน้นการตรวจสอบที่ผลการดำเนินงานซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับรัฐ ในขณะที่การใช้งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยต้องใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยเคร่งครัด รวมทั้งการประเมินผลการใช้งบประมาณด้วย

3. การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย ประกอบด้วย

3.1 แนวคิดและหลักการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

หลักการอุดมศึกษา

เพื่อให้งบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถปฏิบัติการกิจหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักการอุดมศึกษา 4 ประการ คือ

- สถาบันอุดมศึกษาต้องพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอย่างต่อเนื่อง
- สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศ
- สถาบันอุดมศึกษาต้องมีอิสระในการดำเนินการ
- สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีระบบประกันคุณภาพที่สังคมตรวจสอบได้

หลักการงบประมาณ

รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาจึงควรมีหลักการดังนี้

1. รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในฐานะบริการสาธารณะของรัฐ (Public Goods) ต่อประชาชน
2. รัฐบาล สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาพึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย สำหรับจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เป็นธรรม
3. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานด้วยการกระจายอำนาจการบริหาร
4. สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณได้โดยสมบูรณ์ภายใต้ความรับผิดชอบในการตรวจสอบได้ (Accountability)

บทที่ 3

วิธีดำเนินงาน

3.1 ประเด็นที่ศึกษา

มีทั้งหมด 8 ประเด็น ดังนี้

1. องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

ศึกษาโครงสร้าง บทบาท คุณสมบัติ วิธีการสรรหา จำนวน วาระ วิธีการประเมินทั้งในมหาวิทยาลัยอิสระของต่างประเทศและในประเทศ ตลอดจนคณะกรรมการบริหารปกครองสูงสุดของหน่วยงานอิสระทางการศึกษา และไม่ใช่งานการศึกษา

2. ผู้บริหาร (อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน หัวหน้าภาค)

ศึกษา บทบาท หน้าที่ วาระ คุณสมบัติ วิธีการสรรหา เงินเดือน สิทธิประโยชน์ และวิธีการประเมินการปฏิบัติงาน ทั้งในมหาวิทยาลัยอิสระของต่างประเทศและในประเทศ ตลอดจนหน่วยงานอิสระทางการศึกษาและไม่ใช่งานการศึกษา

3. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

ศึกษาหน้าที่ คุณสมบัติ วุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ ภาระงานที่จะต้องทำการคัดเลือก การสรรหา/เงินเดือน วิธีการประเมินการปฏิบัติงาน ระยะเวลาของการจ้างและสัญญา ความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพ (Career Path) การต่อสัญญา การบอกเลิกจ้าง สิทธิประโยชน์ทั้งที่อยู่ในรูปเงินและอื่นๆ สิ่งที่ได้ เสียในการเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดยศึกษาสาระของต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาคการศึกษาและไม่ใช่งานการศึกษา

4. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

ศึกษาหน้าที่ คุณสมบัติ วุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ ภาระงานที่ทำ การคัดเลือก การสรรหา เงินเดือน วิธีการประเมินการปฏิบัติงาน ระยะเวลาของการจ้างและสัญญา ความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพ (Career Path) การต่อสัญญา การบอกเลิกจ้าง สิทธิประโยชน์ทั้งที่อยู่ในรูปเงินอื่นๆ สิ่งที่ได้ เสียในการเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดยศึกษาสาระของต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาคการศึกษาและไม่ใช่งานการศึกษา

5. ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

ศึกษาแหล่งเงินที่ควรจะได้ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน ตลอดจนศิษย์เก่า วิธีการได้เงินจากแหล่งต่างๆ ขนาดและปริมาณของเงินที่ต้องการเพื่อให้คงคุณภาพตามมาตรฐานสากล วิธีจัดสรรเงิน วิธี

ตรวจสอบการใช้เงิน โดยศึกษาระของต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานการศึกษาและไม่ใช้การศึกษา

6. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

ศึกษาหัวข้อใน พ.ร.บ. ที่ควรต้องมี ความยืดหยุ่นของ พ.ร.บ. ที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนประเด็นใน พ.ร.บ. ที่นำไปสู่ความร่วมมือรับผิดชอบ (Accountability) ต่อสังคม และเอื้อต่อการปฏิบัติได้ โดยศึกษาระของต่างประเทศ และในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานการศึกษาและไม่ใช้การศึกษา

7. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

เน้นเทคนิควิธี ทั้งที่มีรูปแบบและไม่มีรูปแบบ ที่จะใช้สื่อสารภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างมหาวิทยาลัยกับสังคมภายนอก

8. การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

ศึกษาพฤติกรรมที่ควรเป็นของพนักงานในมหาวิทยาลัยในกำกับ วิธีการและเทคนิคต่างๆ ที่จะช่วยให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม วิธีการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพของผลผลิตของมหาวิทยาลัย ประสิทธิภาพ/ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ความรู้ความสามารถ ตลอดจนทักษะที่จำเป็นในการทำงานในมหาวิทยาลัยในกำกับ

3.2 วิธีดำเนินงาน

มีขั้นตอนดังนี้

1. จัดจ้างผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้รู้ จำนวน 8 คน/กลุ่ม เพื่อทำการศึกษาในขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายของประเด็นหลัก 8 เรื่อง ดังกล่าวข้างต้น
2. จัดประชุมทีมงานศึกษาเป็นระยะๆ เพื่อทำความเข้าใจในกรอบแนวทางดำเนินงาน การเชื่อมโยงเนื้อหา เพื่อให้ได้ผลงานมาเสนอเป็นหลักการและรูปแบบที่ควรจะเป็นหรือเป็นไปได้
3. จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามประเด็นศึกษา 8 เรื่องๆ ละ 1 วัน โดยมีการนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นของแต่ละเรื่องเป็นฐานของการสัมมนา
4. ประมวลและสังเคราะห์ประเด็นหลักๆ ที่ได้จากการสัมมนาแต่ละเรื่องเพื่อสรุปเป็นแนวทางและวิธีการดำเนินงานในภาพรวม และนำผลดังกล่าวไปนำเสนอผลในภาพรวมเพื่อรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง
5. ประมวลความเห็น ปรับปรุงและเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์

3.2.1 ชื่อผู้ทำการศึกษา 8 ประเด็น

คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ที่จะมาศึกษาประเด็นต่างๆ ทั้ง 8 ประเด็น ซึ่งมีชื่อดังต่อไปนี้

<u>ประเด็น</u>	<u>ผู้ศึกษา</u>
1. องค์การบริหารปกครองสูงสุด	รศ. ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์
2. ผู้บริหาร	ผศ. ดร. สุชาติ ตันธนะเดชา และ ดร. พันธุ์ศักดิ์ ผลสารมัย
3. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)	รศ. ดร. อุทัย บุญประเสริฐ รศ. ดร. สุกัญญา โขวิไลกุล และ ดร. ผุสดี ผลสารมัย
4. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)	รศ. ดร. จุฬา มนต์ไพบูลย์
5. ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ	ดร. ธิตีรัตน์ วิศาลเวทย์
6. พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย	รศ. ดร. ชงทอง จันทรางศุ
7. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ	รศ. ดร. อรพรรณ ปิณฑมโอบาท
8. การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการ ไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐ	รศ. ดร. สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต

3.2.2 กลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนา

ในรอบแรกจะเป็นการเชิญเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3-5 คน ร่วมกับคณะผู้วิจัย และผู้จัดทำรายงานทั้ง 8 ประเด็น จนครบ 8 ประเด็นแล้วจึงขยายวงกว้างไปยังผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่กลุ่มต่อไปนี้

1. องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ

2. ผู้บริหาร (อธิการบดี รองอธิการ คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน หัวหน้าภาค)

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน หัวหน้าภาค รวมทั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

3. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานสภาคณาจารย์ อาจารย์บางคน อาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ พนักงานในองค์กรอิสระบางแห่ง ตัวแทนจาก ก.พ. และสำนักงานงบประมาณ

4. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานข้าราชการในมหาวิทยาลัยสาย ข และ ค พนักงานในองค์กรอิสระ ตัวแทน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณ

5. ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รองอธิการบดีฝ่ายบริหารและวางแผน เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทบวงมหาวิทยาลัย

6. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านร่าง พ.ร.บ. ขององค์กรอิสระ นักกฎหมายการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และผู้ที่กำลังร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

7. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสื่อสารมวลชน ผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อโทรทัศน์ วิทยุ ผู้รับสื่อและผู้ส่งสื่อทั้งในและนอกมหาวิทยาลัย รวมถึงนักนิเทศศาสตร์ นักประชาสัมพันธ์ ตลอดจนประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย

8. การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นักจิตวิทยาสาขาที่เกี่ยวข้อง ประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย ตัวแทนมหาวิทยาลัยในกำกับ และหน่วยงานอิสระ

3.2.3 ระยะเวลาและการดำเนินงาน

คณะผู้วิจัยทั้ง 4 คน รวมทั้งที่ปรึกษา 1 คน ได้ประชุมเพื่อเตรียมงาน 2 ครั้ง ในเดือนมีนาคม 2543 เพื่อสรรหาชื่อผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาในประเด็นต่างๆ 8 ประเด็น

หลังจากที่ได้รายชื่อผู้ที่จะการศึกษาในแต่ละประเด็นแล้ว ได้ประชุมรวมกันทั้งหมด เพื่อทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย วัตถุประสงค์ที่ต้องการจากรายงานในแต่ละประเด็น วิธีดำเนินงานศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์เสนอผลการศึกษาสู่กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเป็นระยะๆ และตารางเวลาที่กำหนด

เมื่อตกลงกันแล้ว ได้ขอให้ผู้ที่ทำการศึกษาทั้ง 8 ประเด็น ไปศึกษาโดยใช้เวลา 1 เดือน เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นฐานในการสัมมนากับผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำไปปรับแก้ เพื่อมาเป็นฐานในการสัมมนากับผู้เกี่ยวข้องต่อไป

ตารางเวลาดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

วัน/เดือน/ปี	กิจกรรม/สัมมนา
<u>การเตรียมงาน</u>	
ก.พ. – มี.ค. 42 (5 ครั้ง)	(1) หัวหน้าโครงการและที่ปรึกษา ประชุมเตรียม โครงร่างวิจัย (2) หัวหน้าโครงการ นักวิจัย และที่ปรึกษา ประชุม กับผู้แทน ส.ก.ว. (3) หัวหน้าโครงการและนักวิจัย นำเสนอโครงการ วิจัยที่ ส.ก.ว. 2 ครั้ง (4) ประชุมทีมวิจัยและที่ปรึกษา เพื่อทำความเข้าใจ ในโครงการ (5) ประชุมทีมวิจัย ที่ปรึกษา และผู้ที่ศึกษาประเด็น ต่างๆ 8 ประเด็น
<u>การสัมมนากับผู้ทรงคุณวุฒิ</u>	
23 เม.ย. 42	สัมมนา เรื่อง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย มีผู้ทรงคุณวุฒิ 9 ท่าน
28 เม.ย. 42	สัมมนา เรื่อง โครงสร้างองค์การบริหารปกครองสูงสุด มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 2 ท่าน
12 พ.ค. 42	สัมมนา เรื่อง การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ มีผู้ทรง- คุณวุฒิเข้า 4 ท่าน
22 พ.ค. 42 (เช้า)	สัมมนา เรื่อง ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 4 ท่าน
22 พ.ค. 42 (บ่าย)	สัมมนา เรื่อง การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการ ไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ มีผู้ทรงคุณวุฒิ เข้า 6 ท่าน
25 พ.ค. 42 (บ่าย)	สัมมนา เรื่อง พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค) มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 7 ท่าน
25 พ.ค. 42 (เย็น)	สัมมนา เรื่อง ผู้บริหาร มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 5 ท่าน
3 มิ.ย. 42	สัมมนา เรื่อง พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์) มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 5 ท่าน

วัน/เดือน/ปี	กิจกรรม/สัมมนา
6 ก.ค. 42	สัมมนา เรื่อง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 7 ท่าน
13 ก.ค. 42	สัมมนา เรื่อง โครงสร้างองค์การบริหารปกครองสูงสุด และอธิการบดี ครั้งที่ 2 มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 5 ท่าน
<u>การสัมมนาเพื่อหาข้อเสนอแนะจากผู้ปฏิบัติงาน</u>	
14 ก.ค. 42	สัมมนา เรื่อง พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค) มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 7 ท่าน ผู้เกี่ยวข้องเข้า 22 ท่าน
30 ก.ค. 42	สัมมนา เรื่อง พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์) มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 5 ท่าน ผู้เกี่ยวข้องเข้า 12 ท่าน
10 ส.ค. 42	สัมมนา เรื่อง การสื่อสารกับการปรับพฤติกรรม มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 4 ท่าน ผู้เกี่ยวข้อง 20 ท่าน
27 ส.ค. 42	สัมมนา เรื่อง ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 2 ท่าน ผู้เกี่ยวข้อง 12 ท่าน
28 ส.ค. 42	สัมมนา เรื่อง โครงสร้างองค์การบริหารปกครองสูงสุด และอธิการบดี มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 3 ท่าน และผู้เกี่ยวข้อง 19 ท่าน
<u>การประชุมทีมวิจัย</u>	
13 ต.ค. 42	ประชุมทีมวิจัยและที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาร่างรายงานวิจัย
<u>การสัมมนารวม</u>	
27 พ.ย. 42	สัมมนารวมทั้งวัน มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้า 2 ท่าน ผู้ศึกษารายงาน 8 ประเด็น 12 คน และทีมวิจัย 4 คน ที่ปรึกษา 1 คน โดยมีโปรแกรมดังนี้

โปรแกรมการสัมมนา

โครงการวิจัยเรื่อง “การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ”

วันเสาร์ที่ 27 พฤศจิกายน 2542

เวลา 07.30 – 16.00 น.

ช่วงเช้า

08.20 – 08.30	แนะนำโครงการวิจัย โดย ศ.ดร. อุทุมพร จามรมาน
08.30 – 08.50	การนำเสนอบทสรุปประเด็น องค์การบริหารปกครองสูงสุด โดย รศ.ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์
08.50 – 09.10	การนำเสนอบทสรุปประเด็น ผู้บริหาร โดย ดร. พันธุ์ศักดิ์ พลสารมัย
09.10 – 09.30	การนำเสนอบทสรุปประเด็น พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์) โดย รศ.ดร. อุทัย บุญประเสริฐ
09.30 – 09.50	การนำเสนอบทสรุปประเด็น พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค) โดย รศ. จุฑา มนต์ไพบูลย์
09.50 – 10.10	การนำเสนอบทสรุปประเด็น ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ โดย ดร. ธิตีรัตน์ วิศาลเวทย์
10.30 – 10.50	การนำเสนอบทสรุปประเด็น พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย โดย รศ. ชงทอง จันทรางศุ
10.50 – 11.10	การนำเสนอบทสรุปประเด็น การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ โดย รศ. อรพรรณ ปิณฑน์โอวาท
11.10 – 11.30	การนำเสนอบทสรุปประเด็น การปรับพฤติกรรมข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัย โดย รศ. สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต
11.30 – 12.00	ผู้ทรงคุณวุฒิอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นวิจัย
12.00 – 13.00	รับประทานอาหารกลางวัน

ช่วงบ่าย

13.00 – 13.30	ผลสังเคราะห์ 8 ประเด็น ในภาพรวม โดย ศ.ดร. อุทุมพร จามรมาน
13.30 – 16.00	ผู้ทรงคุณวุฒิอภิปรายและเสนอแนะประเด็นต่างๆ ของงานวิจัย โดยเฉพาะใน บทสุดท้าย ในภาพรวม ตลอดจนข้อเสนอแนะ

โดยสรุป โครงการวิจัยนี้ได้จัดสัมมนา รวม 22 ครั้ง ในช่วง 6 เดือน โดยเป็นการประชุมเตรียมงาน สัมมนาเพื่อขยายความคิด สัมมนาเพื่อหาข้อเสนอแนะจากผู้ปฏิบัติงาน/ผู้เกี่ยวข้อง ประชุมเพื่อพิจารณา ร่าง รายงานวิจัย และสัมมนาเพื่อสรุปรวม

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในรายงานย่อยแต่ละประเด็น ผู้ที่รับผิดชอบจะศึกษาเอกสารจากแหล่งต่างๆ วิเคราะห์รูปแบบ นำเสนอในที่ประชุมสัมมนา วิเคราะห์คำตอบจากคำถามและแนวคิดที่ได้จากการสัมมนาต่างๆ มาประมวล เข้าด้วยกัน เพื่อให้ได้ทางเลือกต่างๆ ตลอดจนจุดอ่อน/แข็งของทางเลือกดังกล่าว

ซึ่งจากผลการสัมมนา พบว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงาน เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันทั้ง 8 ประเด็น แต่มีบางประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกันมาก เช่น โครงสร้างองค์การบริหารปกครองสูงสุดกับอธิการบดี คณะอาจารย์กับผู้ปฏิบัติงานสาย ข, ค การสื่อสารกับการปรับพฤติกรรม เป็นต้น

3.4 การสังเคราะห์ประเด็น

จากการสัมมนาในแต่ละประเด็นย่อย ได้นำข้อเสนอแนะ แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่ได้จากการจัดสัมมนามาประมวลเข้าด้วยกัน โดยมุ่งหาคำตอบร่วมในหัวข้อต่อไปนี้

1. มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย
2. มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน

3.5 การนำเสนอผล

ในบทที่ 4 จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาในแต่ละประเด็น รวม 8 ประเด็น ในบทที่ 5 จะเป็นการนำเสนอผลในภาพรวมของมหาวิทยาลัย 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย กับที่เน้นการเรียน และการสอน และในบทที่ 6 จะเป็นการสรุปผลวิจัย อภิปราย และเสนอแนะ

บทที่ 4

ผลการศึกษารายประเด็น

ในบทนี้ จะนำเสนอสรุปของผลการศึกษาเป็นรายประเด็น ดังนี้

4.1 องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

ผลการศึกษาในประเด็นนี้ รศ. ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ สรุปดังนี้

4.1.1 ในต่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐในรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระ (Independent Public Corporation) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และไม่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงศึกษาธิการหรือทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหลักการสากลที่ได้มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั่วไป โดยเฉพาะเงื่อนไขของการมอบอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ให้แก่องค์กรปกครองสูงสุด (governing body) ซึ่งเรียกกันว่าคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย/สภามหาวิทยาลัย (Board of Trustees/ Board of Regents)

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้พบว่าสถานิติบัญญัติหรือรัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานหรือองค์กรบางประเภทขึ้นมาควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งมักจะเรียกกันว่า “super boards” เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพ รวมถึงการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งและซ้ำซ้อนกัน เช่น The Texas Coordinating Board for Colleges and Universities และ The Regents of the University of the State of New York เป็นต้น ในทางปฏิบัติ มักจะพบว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานดังกล่าวนี้มีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภายในและระดับความเป็นอิสระ (autonomy) ของแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก

หลักการและรูปแบบของโครงสร้างการบริหารปกครองมหาวิทยาลัย (governance structure) อาจจะมีลักษณะความแตกต่างกันออกไปตามภูมิหลังและวิวัฒนาการของแต่ละมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามจะพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ในต่างประเทศ มักจะอาศัยหลักการของการควบคุมโดยบุคคลจากภายนอก (lay control) ซึ่งมีองค์ประกอบบางส่วนมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ผู้ว่าการมลรัฐ นายกเทศมนตรี เป็นต้น และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงหรือได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้เป็นผู้แทนของรัฐและสังคม หรือชุมชน/ประชาคมเมืองอีกบางส่วน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการ

ดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ให้ตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ดี มหาวิทยาลัยบางแห่ง เช่น Oxford และ Cambridge ของอังกฤษ ก็ยังคงยึดถือหลักการของการจัดระบบการศึกษาขั้นสูงในแบบดั้งเดิม ซึ่งเรียกกันว่า “*collegium scholasticum*” โดยคณาจารย์ผู้สอนและศิษย์จะรวมกลุ่มกัน มีการดูแลรับผิดชอบ บริหารปกครองตนเองและปราศจากการควบคุมจากภายนอก

ในปัจจุบันพบว่ามหาวิทยาลัยต่างๆ มีแนวโน้มที่จะผสมผสานแนวคิดทั้งสองรูปแบบเข้าด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากการที่หลายมหาวิทยาลัยได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของสมาชิกคณะกรรมการ มหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยไปจากเดิมที่มาจากบุคคลภายนอกโดยทั้งสิ้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้แทนของ คณาจารย์และนักศึกษาบางส่วนเข้ามามีบทบาทในการบริหารปกครองมหาวิทยาลัยมากขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการแบ่งสรรอำนาจและมอบอำนาจบางส่วน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางด้านวิชาการให้แก่คณาจารย์ ของมหาวิทยาลัยผ่านกลไกต่างๆ เช่น สภาวิชาการ สภาศาสตราจารย์ สภาคณาจารย์ เป็นต้น ในทางตรงข้าม บางมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะค่อนข้างปิดก็ได้มีการพัฒนากลไกบางอย่างขึ้นมา เช่น *Consultative Committee* เป็นต้น เพื่อรองรับการแต่งตั้งบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก รวมทั้งเป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นและ ประสิทธิภาพของบุคคลดังกล่าวมากขึ้นเช่นกัน

โดยทั่วไปจะพบว่าคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะมีขนาดที่ไม่ใหญ่โตจนเกินไป และเป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายด้าน ต่างๆ การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งทำการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัย โดยวิธีการต่างๆ เช่น การออกกฎ ระเบียบและข้อบังคับ การสรรหาคัดเลือกผู้บริหารสูงสุดหรืออธิการบดี ให้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยตามแนวทางที่กำหนดไว้ ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยมักจะอาศัย คณะกรรมการประจำชุดต่างๆ ให้ช่วยทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานหรือกลั่นกรองประเด็นต่างๆ แทน นอกจากนี้ ยังจะทำการจัดตั้งสำนักงานของตนและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น เลขานุการ (*Secretary of the Board*) ที่ปรึกษากฎหมาย (*General Counsel*) และ เภรัณูญิก (*Treasurer*) เป็นต้น เพื่อรับผิดชอบ สนับสนุนการดำเนินงานในด้านต่างๆ

สำหรับการจัดประชุมของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยนั้นมักจะ มีการกำหนดจำนวนครั้งและระยะเวลาการประชุม รวมทั้งกำหนดประเด็นวาระการประชุมไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแจ้งให้รับทราบล่วงหน้า และดำเนินการประชุมให้เป็นไปอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

4.1.2 ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

หากมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีการแปรสภาพเป็นนิติบุคคลอิสระที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หากแต่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในส่วนของการวางรูปแบบองค์กรบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยของไทย คณะผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

ผู้กำหนดนโยบาย ควรจะยึดหลักการสากลว่าด้วยการมอบอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์เด็ดขาดให้แก่องค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย โดยอาจจะกำหนดให้มืองค์กรอิสระแยกออกมาจากส่วนราชการตามปกติและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง เช่น *Higher Education Funding Councils* (HEFCE) และ *Higher Education Quality Council* (HEQC) ของอังกฤษ และ *Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten* (VSNU) ของเนเธอร์แลนด์ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นคนกลาง (*broker*) ในการจัดสรรเงินงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งหมดที่ได้รับจากทางรัฐบาลให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ รวมทั้งทำการตรวจสอบประเมินมาตรฐานและคุณภาพการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งจะช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ ปลอดจากอิทธิพลและการแทรกแซงทางการเมือง แต่ยังคงมีพันธะความรับผิดชอบต่อผลงาน (*accountable for results*) และสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณะ

องค์ประกอบขององค์กรบริหารปกครองสูงสุดควรมีลักษณะผสมผสานระหว่างหลักการควบคุมจากภายนอกและการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบและจำนวนกรรมการ กล่าวคือ องค์ประกอบของบุคคลภายนอกไม่ควรจะมีสัดส่วนน้อยกว่าจำนวนสองในสามของสมาชิกทั้งหมด (ไม่นับรวมประธานกรรมการหรือนายกสภาฯ) โดยควรจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่ผ่านกระบวนการสรรหาของมหาวิทยาลัยเองในจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของบุคคลภายนอกทั้งหมด ส่วนบุคคลภายในที่เหลือนควรให้มีบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองจำนวนอย่างน้อย 1 คน ผู้แทนของสมาคมศิษย์เก่าอีกจำนวน 1 คน ในส่วนของบุคคลภายในควรจะต้องประกอบด้วยผู้แทนคณาจารย์ บุคลากรที่ไม่ใช่สายอาจารย์ (และอาจจะมีผู้แทนนิสิตนักศึกษา) ซึ่งมาจากการคัดสรรหรือการเลือกตั้งทั่วไปจำนวนอย่างละ 1 คน รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดหรืออธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และ/หรือประธานสภาวิชาการ

คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยควรจะต้องกำกับบทบาทหน้าที่ของตนเอง เฉพาะในเรื่องของการวางนโยบายและการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ โดยการออกกฎระเบียบและข้อบังคับ การสรรหาคัดเลือกผู้บริหารมหาวิทยาลัย และมอบหมายให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการและดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแนวทางที่วางไว้ รวมทั้งทำการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตลอดจนควรจะต้องกระจายอำนาจหรือมีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่บางประการให้คณาจารย์ได้มีโอกาสรับผิดชอบดูแลบริหารปกครองตนเอง โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับทางด้านวิชาการ เป็นต้น

ในแง่ของการออกแบบโครงสร้างการบริหารปกครองของมหาวิทยาลัยอาจมีความหลากหลายกันออกไป ซึ่งขึ้นกับปัจจัยบางประการ อาทิเช่น ประวัติความเป็นมา วัตถุประสงค์ และความเป็นไปได้ของแต่ละมหาวิทยาลัยเองว่าต้องการให้คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทและความเข้มแข็งมากน้อยเพียงไร รวมถึงลักษณะรูปแบบการวางระบบการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยเอง อาทิเช่น การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้บริหารสูงสุดหรืออธิการบดีว่าจะมีขอบเขตกว้างขวางเพียงไร และคาดหวังให้แสดงบทบาทในลักษณะเช่นใด องค์กรภายในต่างๆ เช่น สภาวิชาการ สภาคณาจารย์ เป็นต้น จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองมหาวิทยาลัยมากน้อยอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงสร้างการบริหารปกครองของมหาวิทยาลัยในส่วนขององค์กรบริหารปกครองสูงสุดจะมีความสัมพันธ์อย่างสูงกับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งสามารถแยกเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ ดังนี้

รูปแบบที่ 1

รูปแบบนี้เน้นความเข้มแข็งและบทบาทในเชิงรุก (*proactive role*) ของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยค่อนข้างมาก ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับ *Board of Regents* กล่าวคือ เป็นผู้เข้ามาดูแลในการกำหนดและการกำกับติดตามนโยบายด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด โดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการชุดต่างๆ ในส่วนของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะมีการจ้างผู้บริหารมืออาชีพด้านต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบงานประจำของมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะและขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัย อาทิเช่น *Provost*, เภรัณูญิก (*Treasurer* หรือ *Chief Financial Officer*) ที่ปรึกษากฎหมาย (*Legal Counsel*) นายทะเบียน (*Registra*) และบรรณารักษ์ใหญ่ (*Chief Librarian*) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังอาจจะให้มีตำแหน่งเลขาธิการ (*Secretary of the Board*) เพื่อทำหน้าที่ดูแลกิจการต่างๆ ของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งประสานงานกับคณะกรรมการในแต่ละชุด ตลอดจนองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ส่วนอธิการบดีจะกลายเป็นผู้นำในเชิงสัญลักษณ์และแสดงบทบาทในแง่ของพิธีการ (*figure head*) มากกว่าเป็นผู้บริหารงานประจำของมหาวิทยาลัย

ข้อดีของรูปแบบดังกล่าวนี้ คือ องค์กรบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยได้เข้ามาทำหน้าที่ดูแลมหาวิทยาลัยอย่างสมบูรณ์แบบ สามารถวางแผนนโยบายและกำกับควบคุมการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีการกระจายความเสี่ยงทางการบริหารจัดการออกไปยังผู้บริหารมืออาชีพในแต่ละด้าน ทำให้เกิดความคล่องตัว ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงกับความสามารถและสมรรถนะของผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว

อย่างไรก็ดี ข้อเสียของรูปแบบดังกล่าวนี้ได้แก่อาจจะทำให้เกิดความสับสนในการแบ่งแยกภารกิจงานและสายการบังคับบัญชาได้ง่าย นอกจากนี้ การกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ให้แก่ผู้บริหารมืออาชีพด้านต่างๆ นั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาการประสานงานและความขัดแย้งได้ หากปราศจากกลไกแนวนอน (*lateral linkage*) ที่สามารถเชื่อมโยงและบูรณาการงานด้านต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวนี้ค่อนข้างจะมีความเหมาะสมกับมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ มีการเตรียมความพร้อมหรือสามารถปรับตัวได้ค่อนข้างสูง ในหลายกรณีจึงอาจจะยังไม่เหมาะกับการนำมาประยุกต์ใช้ในช่วงระยะแรกของการออกจากระบบราชการ อย่างไรก็ดี ปัจจัยแห่งความสำเร็จจะอยู่ตรงที่ความเป็นไปได้ในการพัฒนาบุคลากรภายใน หรือการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารมืออาชีพจากภายนอกให้เข้ามาดำเนินงานด้านต่างๆ รวมทั้งการยอมรับการเปลี่ยนแปลงในบทบาทหน้าที่ของอธิการบดีไปจากเดิม ประกอบกับความยินยอมพร้อมใจและความมุ่งมั่น (*commitment*) ในการเข้ามามีบทบาทเชิงรุกของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยเอง โดยเฉพาะองค์ประกอบที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอก

รูปแบบที่ 2

รูปแบบดังกล่าวนี้จะเน้นให้ความสำคัญแก่อธิการบดีในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยค่อนข้างมาก โดยคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยจะดูแลรับผิดชอบในการวางนโยบายทั่วไปของมหาวิทยาลัย และอาจให้มีคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่คอยพิจารณากลับกรองประเด็นด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลและการบริหารงานประจำจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้อธิการบดีในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบ (Chief Executive Officer) และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรง ยกเว้นในบางเรื่องที่อาจจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรอื่นๆ เช่น สภาวิชาการ หรือ สภาคณาจารย์ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบแทน ซึ่งคล้ายคลึงกับรูปแบบการบริหารงานขององค์การธุรกิจและองค์การภาครัฐกิจโดยทั่วไป

ข้อดีของรูปแบบดังกล่าวนี้อยู่ที่คณะกรรมการมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยเองจะสามารถเน้นให้ความสำคัญ (concentrate) ในเฉพาะบางประเด็นยุทธศาสตร์หรือนโยบายหลักของมหาวิทยาลัยเป็นพิเศษได้อย่างเต็มที่ เช่น การจัดหารายได้และหาผลประโยชน์จากการลงทุน การประสานสัมพันธ์มหาวิทยาลัยกับภาคธุรกิจเอกชนหรือชุมชน เป็นต้น เช่นเดียวกับลักษณะของ Board of Trustees ในขณะที่อธิการบดีหรือผู้บริหารสูงสุดจะสามารถแสดงบทบาทหน้าที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่และมีเอกภาพในการบริหารจัดการ

ส่วนข้อเสียได้แก่การที่คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยจะขาดความใกล้ชิดกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทำให้ต้องอาศัยข้อมูลและรายงาน ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งบางครั้งอาจจะมีคลาดเคลื่อนหรือถูกปรับแต่งให้เอื้อต่อวัตถุประสงค์บางประการได้ นอกจากนี้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะต้องผูกพันและพึ่งพิงกับความสามารถและสมรรถนะของอธิการบดีหรือผู้บริหารสูงสุดค่อนข้างมาก และอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการบริหารงานได้

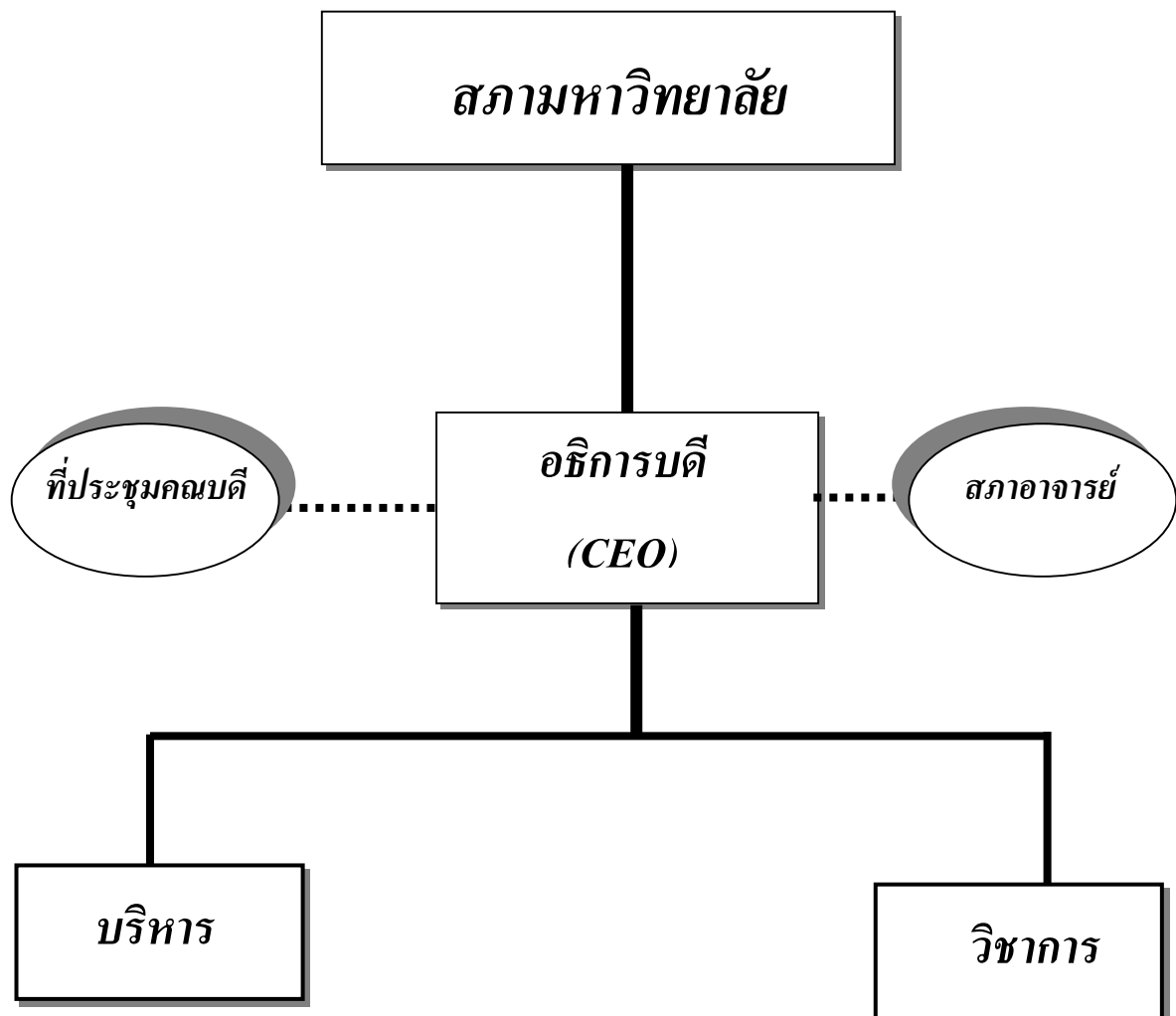
ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวนี้จะมีความเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้กับมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก/ขนาดปานกลาง ขอบข่ายภารกิจการดำเนินงานที่ค่อนข้างแคบและเฉพาะเจาะจง หรือในช่วงระยะแรกของการออกนอกระบบราชการ นอกจากนี้ ยังมีความเหมาะสมในกรณีที่คณะกรรมการมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยเองยังขาดความพร้อมและความเข้มแข็งในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกอธิการบดีหรือผู้บริหารสูงสุดที่มีคุณสมบัติเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยมืออาชีพ จะกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของรูปแบบดังกล่าว ซึ่งหมายความว่าอาจจะต้องมีกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอย่างเปิดกว้างเพื่อเฟ้นหาบุคคลที่มีความเหมาะสม

4.2 ผู้บริหาร

ผู้บริหารในความหมายเดิม หมายถึง อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ และหัวหน้าภาควิชา ซึ่งในมหาวิทยาลัยในกำกับ อาจหมายถึง ผู้บริหารจัดการสูงสุด (Chief of Executives) และรองลงมา (ซึ่งในมหาวิทยาลัยในกำกับบางแห่ง เรียกว่า อธิการบดี ไปจนถึง ผู้อำนวยการสำนัก ประชานสาขา)

ดร. สุชาติ ตันธนะเดชา สรุปรูปเป็นแผนภูมิดังนี้

รูปแบบที่ 1 : สถานนโยบายแบบอิงผู้บริหาร



รูปแบบที่ 1 : สถานโยบายแบบอิงผู้บริหาร

แนวความคิดเบื้องต้น

อธิการบดีปฏิบัติตามนโยบาย คู่มือการบริหารและวิชาการ มีที่ประชุมคณบดีและสภาอาจารย์เป็นที่ปรึกษาของอธิการบดี

- 1.1 สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ตั้งเป้าหมายของมหาวิทยาลัย และกำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย
- 1.2 สภาฯ กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดี คัดสรรอธิการบดี
- 1.3 สภาฯ เสนอชื่ออธิการบดีให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง
- 1.4 สภาฯ เป็นผู้กำหนดโครงสร้างการจัดส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย
- 1.5 อธิการบดีจัดทีมบริหารทั้งงานบริหารและวิชาการ มีที่ประชุมคณบดีและที่ประชุมสภาอาจารย์ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา
- 1.6 อธิการบดีจัดทำแผนพัฒนา และเสนองบประมาณประจำปีให้สภาฯ อนุมัติ
- 1.7 อธิการบดีวางระบบบริหารงาน และกลยุทธการดำเนินงานตามนโยบายและแผนพัฒนาที่สภาฯ อนุมัติ
- 1.8 อธิการบดีแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายใน
- 1.9 อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ มาช่วยงานระดับมหาวิทยาลัย

ข้อวิจารณ์

สภามหาวิทยาลัยตามรูปแบบที่ 1 นี้ เป็นรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่คล้ายกับสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (let the manager manage) ที่แตกต่างกันก็คือ อธิการบดี จะทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัย โดยที่นายกสภา และคณะบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย (อาจได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้ง) มีวาระโดยทั่วไปคราวละ 2 ปี แบ่งสมาชิกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ที่เรียกว่า ทวิภาคี คือ กลุ่มที่หนึ่งเป็นผู้ที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานสำคัญของรัฐบาล เช่น ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เป็นต้น ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสายต่างๆจากภาคเอกชนภายนอก บางแห่งอาจจะมีสมาชิกเป็นไตรภาคี โดยการเพิ่มสมาชิกกลุ่มที่สามเป็นผู้แทนอาจารย์มหาวิทยาลัยจากการเลือกตั้ง และหรือ ผู้ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ทำงานโดยตำแหน่งในมหาวิทยาลัยนั้นๆ เช่น ประธานสภาคณาจารย์ ประธานข้าราชการพนักงานมหาวิทยาลัย นายกสมาคมศิษย์เก่า เป็นต้น

สภามหาวิทยาลัย ตามรูปแบบที่ 1 นี้ จะเป็นฝ่ายควบคุมนโยบายของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่แสดงวิสัยทัศน์ กำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย จัดทำเอกสารให้แนวทางในการบริหารมหาวิทยาลัย อาศัยการทำแผนและอนุมัติงบประมาณประจำปี งานหลักคือการมาร่วมประชุมและพิจารณาตัดสินใจเรื่องต่างๆตามที่ฝ่ายบริหารจัดเข้าวาระการประชุมสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง และใช้เวลาในการประชุมครั้งละประมาณ 3-4 ชั่วโมง การตัดสินใจจะเป็นไปตามขั้นตอนและมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับเรื่องที่อธิการบดีเสนอ

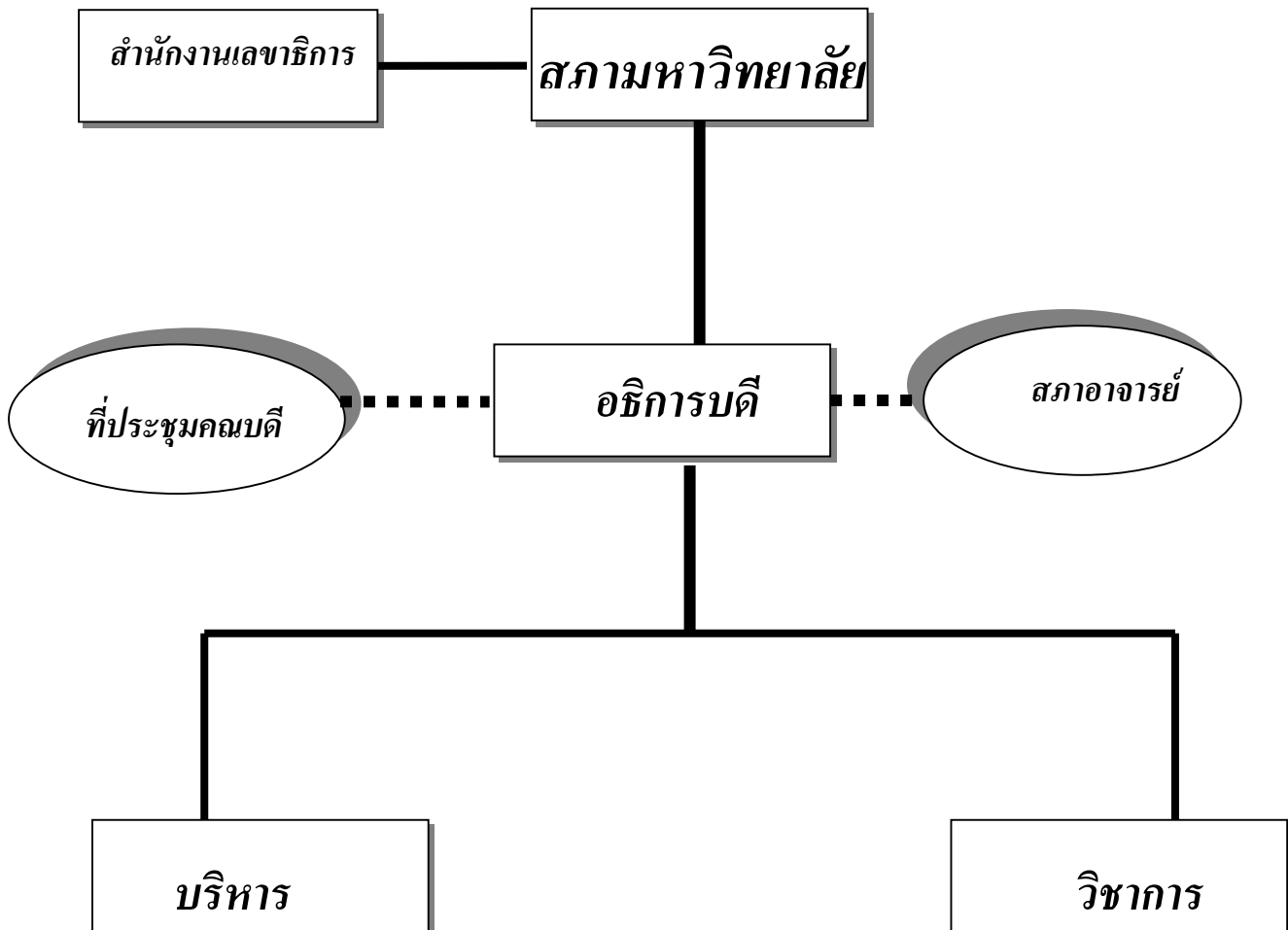
อธิการบดี ตามรูปแบบที่ 1 นี้ จะมีลักษณะเป็นผู้รู้ผู้ชำนาญทุกเรื่องเหมือน *Super Man* ที่จะเป็นผู้บริหารจัดการดำเนินกิจการทุกๆ อย่างของมหาวิทยาลัยด้วยการวางกลยุทธ์การบริหาร ยกร่างนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย มีแผนงานและโครงการต่างๆ สามารถแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานอธิการบดีและจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของรัฐบาล ในรูปของเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และการจัดหาเงินจากการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยตลอดจนการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ เสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติแผนและงบประมาณประจำปี สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เพียงการตรวจสอบและวิจารณ์แผนและงบประมาณให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยกำหนด แล้วก็อนุมัติให้อธิการบดีไปดำเนินการได้ อธิการบดีก็จะยึดถือปฏิบัติในการบริหารงานในรอบหนึ่งปีงบประมาณตามสาระของแผนงานและโครงการที่สภามหาวิทยาลัยอนุมัติ ทั้งนี้ อธิการบดีจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการใช้เงินงบประมาณต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นระยะๆ

จะเห็นว่า รูปแบบที่ 1 นี้ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเชิงนโยบาย (*Policy Board*) มากกว่าคณะกรรมการตัดสินใจ (*Decision Board*) ส่วนการจัดการทั้งด้านบริหารและวิชาการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีที่จะไปจัดทีมคณะผู้บริหารระดับรองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ ฯลฯ มาดูแลหน่วยงานต่างๆ ตามลักษณะโครงสร้างองค์กรที่กำหนดเป็นฝ่าย กอง คณะ สถาบัน ศูนย์และอื่นๆตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย จึงทำให้อธิการบดีมีภาระต้องรับผิดชอบสูงมาก จะต้องมีคุณสมบัติเป็นทั้งนักบริหารที่มีฝีมือและนักวิชาการที่มีผลงานเป็นที่ยกย่องเชื่อถือของประชาคมมหาวิทยาลัย อีกทั้งมีภาระงานประจำวัน (*routine*) มากตามจำนวนหน่วยงานและจำนวนบุคลากรทุกประเภทของมหาวิทยาลัย ดังนั้น การออกนอกกระบวนการของมหาวิทยาลัย จึงจำเป็นต้องมีระบบการบริหารที่มีกฎระเบียบให้น้อย ลดขั้นตอนการดำเนินงาน มีระบบกระจายอำนาจให้กับผู้บริหารระดับรองลงมา เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตัดสินใจได้อย่างคล่องตัวตามสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ด้วยความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ อธิการบดีจะได้มีเวลามาคิดในเชิงกลยุทธ์การบริหารมากกว่าการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า มีโอกาสได้ติดตามพัฒนาความรู้วิชาการ อย่าให้งานประจำลุ่มล่อม อธิการบดีและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระบบราชการอย่างที่เป็นอยู่ ดังมีคำเปรียบเปรยว่า ถ้าใครอยากให้เสียคนเสียชื่อก็มาเป็นอธิการบดี มหาวิทยาลัยมีทรัพยากรบุคคลที่เก่งฉลาด มีคุณค่ามีชื่อเสียง พอได้รับคัดเลือกให้มาดำรงตำแหน่งอธิการบดี (ในระบบราชการ) เมื่อครบวาระแล้ว จะกลายเป็นผู้บริหารที่ไร้ฝีมือ

กับปัญหาและป็นนักวิชาการที่ล้ำสมัยไร้ข้อเสียง เป็นการสูญเสียทรัพยากรของมหาวิทยาลัยอยู่เสมอ รูปแบบมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการต้องทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานด้วยฝีมืออย่างมีเกียรติยศศักดิ์ศรี (Don't let the manager manage, but make the manager manage)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ 1 นี้ อาจจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ต่างจังหวัด หรือเพิ่งก่อตั้งมาไม่นานนัก เป็นสถาบันอุดมศึกษาประเภทที่เน้นภารกิจการสอนเป็นหลัก และมีขนาดองค์กรที่ไม่ใหญ่มาก ทั้งในแง่ของจำนวนคณะวิชา จำนวนอาจารย์ และบุคลากรอื่นๆ

รูปแบบที่ 2 : สถานนโยบายแบบกึ่งบริหาร



รูปแบบที่ 2 : สถานโยบายแบบกึ่งบริหาร

แนวความคิดเบื้องต้น

มีสำนักงานจัดการประชุม แต่งตั้งเลขาธิการ อธิการบดีปฏิบัติตามนโยบาย ดูแลงานบริหารและวิชาการ มีที่ประชุมคณบดีและสภาอาจารย์เป็นที่ปรึกษาของอธิการบดี

- 2.1 สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ตั้งเป้าหมายของมหาวิทยาลัย และกำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย
- 2.2 สภาฯ กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดี คัดสรร ทำสัญญาจ้างอธิการบดี
- 2.3 สภาฯ เสนอชื่ออธิการบดีให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง
- 2.4 สภาฯ จัดตั้งสำนักงานสภามหาวิทยาลัย
- 2.5 สภาฯ แต่งตั้งเลขาธิการสภาจัดการประชุมสภาฯ และดูแลสำนักงาน
- 2.6 และแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจสอบภายใน
- 2.7 สภาฯ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อประมวลข้อมูลและตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาของสภาฯ
- 2.8 อธิการบดีจัดทีมบริหารทั้งงานบริหารและวิชาการ มีที่ประชุมคณบดีและที่ประชุมสภาอาจารย์ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา
- 2.9 อธิการบดีจัดทำแผนพัฒนา และเสนองบประมาณประจำปีให้สภาฯอนุมัติ
- 2.10 อธิการบดีวางระบบบริหารงาน และกลยุทธการดำเนินงานตามนโยบายและแผนพัฒนาที่สภาฯ อนุมัติ
- 2.11 อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ มาช่วยงานระดับมหาวิทยาลัย
- 2.12 อธิการบดีเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการจัดส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยและแต่งตั้งผู้บริหารรับผิดชอบตามสายงาน อาจแต่งตั้งผู้บริหารจากภาคเอกชนได้

ข้อวิจารณ์

สภามหาวิทยาลัยตามรูปแบบที่ 2 นี้ จะประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และจากภาคเอกชนสาขาต่างๆ และส่วนบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนามหาวิทยาลัย จะทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการมหาวิทยาลัยเข้มข้นมากขึ้น มีสำนักงานของสภามหาวิทยาลัย โดยมีเลขาธิการเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลงานทั่วไป

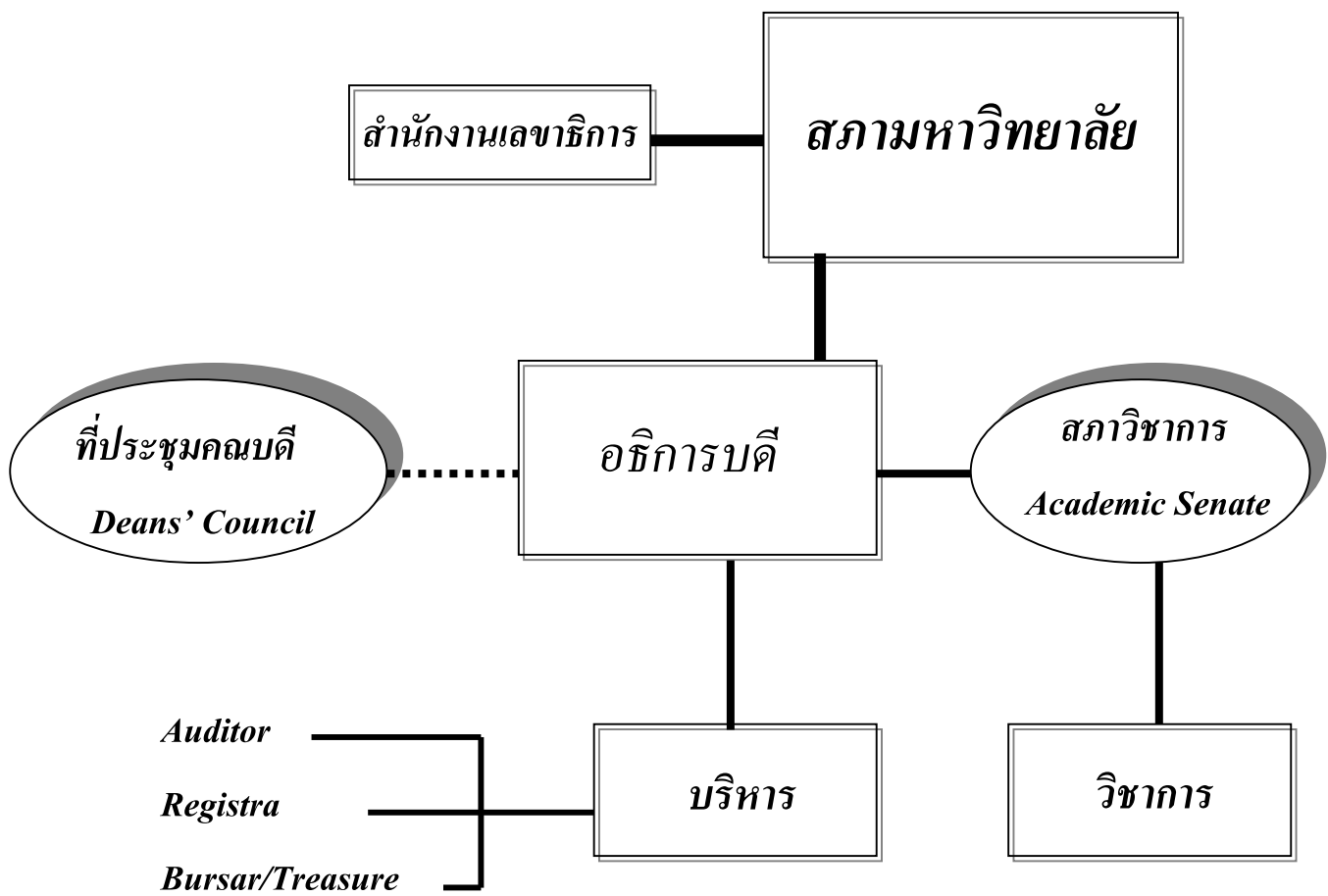
อธิการบดี ตามรูปแบบที่ 2 นี้ จะมีลักษณะเป็นผู้จัดการ (Manager) ที่มีฝีมือการบริหาร ต้องมีการทำงานที่โปร่งใสพร้อมที่จะให้สภามหาวิทยาลัยตรวจสอบการทำงานกิจการต่างๆ อย่างของมหาวิทยาลัยในรูปแบบของการยกเว้นนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย สามารถแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานอธิการบดีและจัดสรรงบประมาณประจำปี เสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่สภามหาวิทยาลัยจะมี

เลขาธิการทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องที่ยอริการบดีนำเสนอและพิจารณาจัดเข้าวาระการประชุมของสภามหาวิทยาลัย โดยที่สภามหาวิทยาลัยจะมีการประชุมเป็นระยะได้มากขึ้น หรือสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อช่วยตรวจสอบกลั่นกรองให้ข้อคิดเห็นในมุมมองของสภามหาวิทยาลัย สามารถกำหนดแนวนโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัยจากสภามหาวิทยาลัย ซึ่งยอริการบดีจะต้องนำไปวางกลยุทธ์ในการดำเนินตามนโยบายของสภามหาวิทยาลัย และมารายงานผลการปฏิบัติต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นระยะๆ

จะเห็นว่า รูปแบบที่ 2 นี้ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เป็นทั้ง *Policy Board* และ *Board of Director* คอยกำกับและสนับสนุนการทำงานของยอริการบดี ส่วนการจัดการทั้งด้านบริหารและวิชาการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของยอริการบดีที่จะไปจัดทีมคณะผู้บริหาร ตาม พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย จึงทำให้ยอริการบดีเป็นผู้จัดการบริหารงานมีอาชีพเหมือนภาคเอกชน โดยมีที่ประชุมคณบดี และสภาอาจารย์เป็นคณะที่ปรึกษา

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ 2 นี้ เหมาะกับสถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งมานานพอควร ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ มีการพัฒนาเจริญเติบโตมาพอสมควร และเน้นภารกิจทั้งการสอนและวิจัย และมีขนาดองค์กรขนาดกลางที่หลากหลายสาขา

รูปแบบที่ 3 : สถานโยบายแบบกำกับบริหาร



รูปแบบที่ 3 : สถานโยบายแบบกำกับบริหาร

แนวความคิดเบื้องต้น

แต่งตั้งเลขาธิการสภาฯ ดูแลสำนักงาน จัดการประชุมและงานทั่วไป อธิการบดีปฏิบัติตามนโยบาย
ดูแลงานบริหารเป็นหลัก จัดตั้งและสนับสนุนสภาวิชาการ ดูแลงานด้านวิชาการ แต่งตั้งผู้ตรวจการด้าน
บริหาร (Auditor) ผู้ตรวจการด้านทะเบียน (Registrar) ผู้ตรวจการด้านการเงินและทรัพย์สิน
(Bursar/Treasurer) มีที่ประชุมคณะบดีเป็นที่ปรึกษาด้านบริหารของอธิการบดี

- 3.1 สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ตั้งเป้าหมายของมหาวิทยาลัย และกำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย
- 3.2 สภาฯ กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดี คัดสรร ทำสัญญาจ้างอธิการบดี
- 3.3 สภาฯ เสนอชื่ออธิการบดีให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง
- 3.4 สภาฯ แต่งตั้งเลขาธิการสภาฯ จัดการประชุมสภาฯ และดูแลสำนักงาน
- 3.5 อธิการบดีรับผิดชอบด้านการบริหารเป็นหลัก มีที่ประชุมคณะบดีทำหน้าที่ให้คำปรึกษา
- 3.6 อธิการบดีแต่งตั้งผู้ตรวจการด้านบริหาร (Auditor)
- 3.7 อธิการบดีแต่งตั้งผู้ตรวจการด้านทะเบียน (Registrar)
- 3.8 อธิการบดีแต่งตั้งผู้ตรวจการด้านการเงิน (Bursar)
- 3.9 อธิการบดีแต่งตั้งสภาวิชาการ (Academic Senate) ประกอบด้วยศาสตราจารย์และหรือ
อาจารย์ นักศึกษา บุคลากรอื่นๆ พิจารณาเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตรมาตรฐานวิชาการ และ
ช่วยตรวจสอบกฎระเบียบของฝ่ายบริหาร
- 3.10 อธิการบดีให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสภาวิชาการ (Academic Senate)
- 3.11 อธิการบดีจัดทำแผนพัฒนา และเสนองบประมาณประจำปีให้สภาอนุมัติ
- 3.12 อธิการบดีวางระบบบริหารงาน และกลยุทธการดำเนินงานตามนโยบายและแผนพัฒนา
มหาวิทยาลัยที่สภาอนุมัติ
- 3.13 อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ มาช่วยงานระดับมหาวิทยาลัย
- 3.14 อธิการบดีเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการจัดส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยและแต่งตั้งผู้บริหาร
รับผิดชอบตามสายงาน (อาจแต่งตั้งผู้บริหารจากภาคเอกชนได้)

ข้อวิจารณ์

สภามหาวิทยาลัย ตามรูปแบบที่ 3 นี้ จะมีองค์ประกอบของสมาชิกคล้ายกับรูปแบบที่ 2 มีผู้ทรง
คุณวุฒิจากภาครัฐแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และจากภาคเอกชนสาขาต่างๆ และส่วนบุคคล
ที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนามหาวิทยาลัย จะทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการมหาวิทยาลัยเข้มข้นมากยิ่งขึ้น มี
สำนักงานของสภามหาวิทยาลัย นอกจากจะมีเลขาธิการเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลงานทั่วไปแล้ว สภามหาวิทยาลัยจะ
แต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายใน (Auditor) นายทะเบียน (Registra) และ เھرรัญญิก (Bursar or Treasurer) มาดูแล

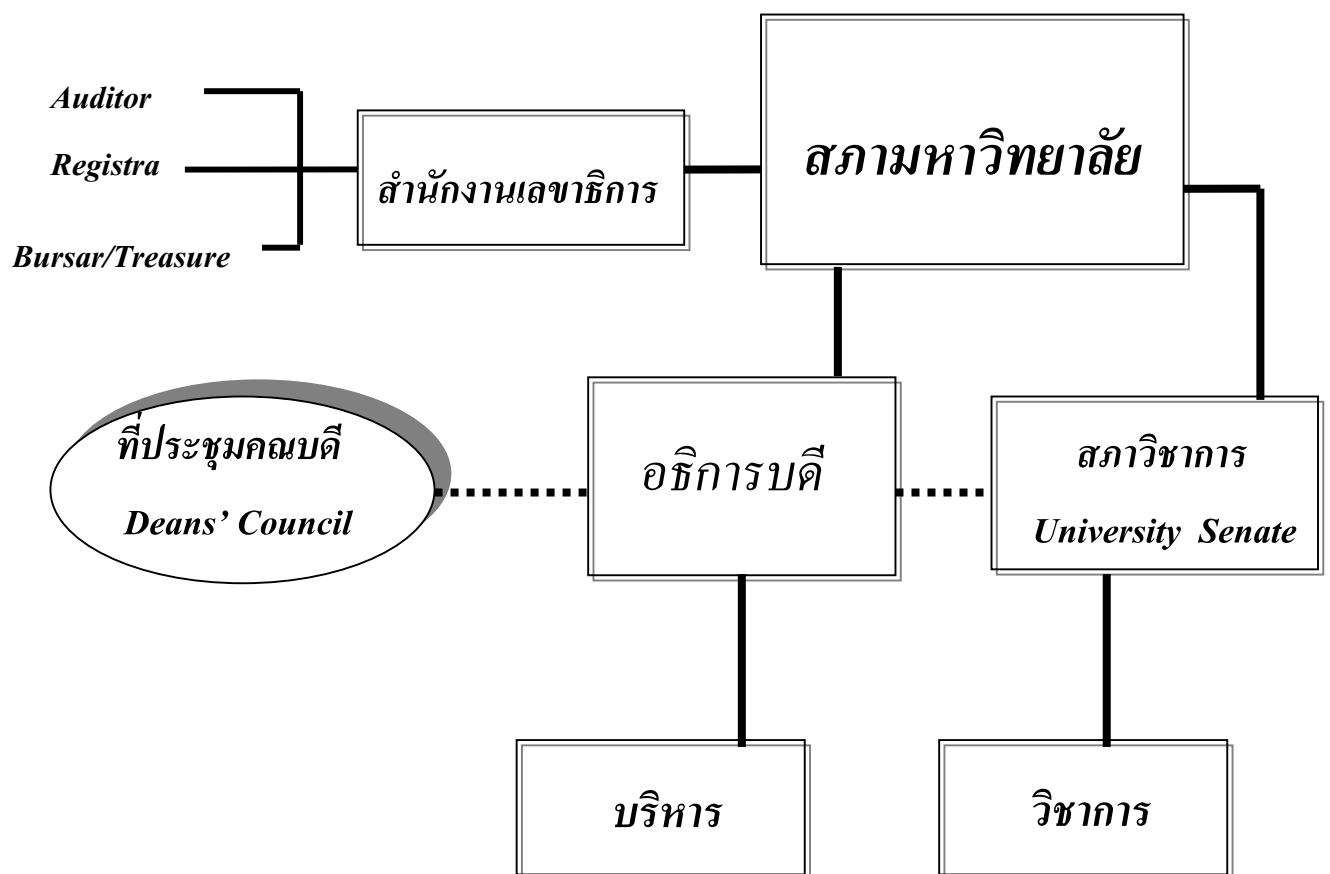
ผลประโยชน์และกำหนดทิศทาง นโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อตรวจสอบและสนับสนุนการทำงานของ อธิการบดี

อธิการบดี ตามรูปแบบที่ 3 นี้ จะมีลักษณะเป็นผู้จัดการรับจ้าง (*Managing Director*) ที่มีฝีมือการบริหาร แต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายใน (*Auditor*) นายทะเบียน (*Registra*) และ เสรฐัญญิก (*Bursar or Treasurer*) มาดูแลผลประโยชน์และช่วยตรวจสอบงานด้านบริหารของอธิการบดีทำงานใกล้ชิดกับสภามหาวิทยาลัย พร้อมทั้งจะให้สภามหาวิทยาลัยตรวจสอบการทำงานกิจการทุกอย่างของมหาวิทยาลัยตามนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย สามารถแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานอธิการบดีและจัดสรรงบประมาณประจำปี เสนอ สภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยมีเลขาธิการทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องที่อธิการบดีนำเสนอ ซึ่งอธิการบดีจะต้องมีอิสระค่อนข้างมากในการดำเนินตามนโยบายของสภามหาวิทยาลัย และมารายงานผลการปฏิบัติต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นระยะๆ ส่วนงานด้านวิชาการให้สภาวิชาการช่วยกลั่นกรองดูแล คุณภาพมาตรฐาน เพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัย

จะเห็นว่า รูปแบบที่ 3 นี้ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เป็นทั้ง *Policy Board* และ *Board of Director* คอยกำกับตรวจสอบและสนับสนุนการทำงานของอธิการบดี ส่วนการจัดการทั้งด้านบริหารและวิชาการนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีที่จะไปจัดคณะผู้บริหาร ตาม พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย มีคณะ ผู้ตรวจการ 3 ฝ่าย ช่วยตรวจสอบงานด้านบริหารและมีที่ประชุมคณบดีเป็นคณะที่ปรึกษา ส่วนสภาวิชาการจะช่วยอธิการบดีดูแลตรวจสอบมาตรฐานด้านวิชาการ จึงทำให้อธิการบดีเป็นผู้จัดการด้านบริหารได้เต็มที่ สามารถออกไปประชาสัมพันธ์มหาวิทยาลัยกับหน่วยงานภายนอก เพื่อดึงดูดแหล่งทุนสนับสนุนงานวิจัยและกิจการของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ 3 นี้ เหมาะกับสถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งมานาน ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ มีการพัฒนาเจริญเติบโตมานาน และเน้นภารกิจการวิจัยเพื่อเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย และมีขนาดองค์กรที่ใหญ่หลากหลายสาขา

รูปแบบที่ 4 : สถานโยบายแบบร่วมบริหาร



รูปแบบที่ 4 : สภามหาวิทยาลัยเป็นสถานนโยบายและมีสำนักงาน

แนวความคิดเบื้องต้น

แต่งตั้งเลขาธิการสภาฯ ดูแลสำนักงาน จัดการประชุมและงานทั่วไป แต่งตั้งสภาวิชาการ (Academic Senate) ดูแลมาตรฐานวิชาการแต่งตั้ง (1) คณะผู้ตรวจการด้านการบริหาร (Auditor) (2) คณะผู้ตรวจการด้านทะเบียน (Registrar) (3) คณะผู้ตรวจการด้านการเงิน (Treasurer) อธิการบดีปฏิบัติตามนโยบาย ดูแลงานบริหารเป็นหลัก และสนับสนุนสภาวิชาการ มีที่ประชุมคณะบดีเป็นที่ปรึกษาของอธิการบดี

- 4.1 สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ตั้งเป้าหมายของมหาวิทยาลัย และกำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย
- 4.2 สภาฯ กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดี คัดสรร ทำสัญญาจ้างอธิการบดี
- 4.3 สภาฯ เสนอชื่ออธิการบดีให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง
- 4.4 สภาฯ แต่งตั้งเลขาธิการสภาฯ จัดการประชุมสภาฯ และดูแลสำนักงาน
- 4.5 สภาฯ แต่งตั้งคณะผู้ตรวจการด้านการบริหาร (Auditor)
- 4.6 สภาฯ แต่งตั้งคณะผู้ตรวจการด้านทะเบียน (Registrar)
- 4.7 สภาฯ แต่งตั้งคณะผู้ตรวจการด้านการเงิน (Treasurer)
- 4.8 สภาฯ แต่งตั้งสภาวิชาการ (Academic Senate) ประกอบด้วยศาสตราจารย์และหรืออาจารย์ นักศึกษา บุคลากรอื่นๆ พิจารณาเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตรมาตรฐานวิชาการ และช่วยตรวจสอบกฎระเบียบของฝ่ายบริหาร
- 4.9 อธิการบดีรับผิดชอบด้านการบริหารเป็นหลัก มีที่ประชุมคณะบดีทำหน้าที่ให้คำปรึกษา
- 4.10 อธิการบดีให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสภาวิชาการ (Academic Senate)
- 4.11 อธิการบดีจัดทำแผนพัฒนา และเสนองบประมาณประจำปีให้สภาฯ อนุมัติ
- 4.12 อธิการบดีวางระบบบริหารงาน และกลยุทธ์การดำเนินงานตามนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัยที่สภาฯ อนุมัติ
- 4.13 อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ มาช่วยงานระดับมหาวิทยาลัย
- 4.14 อธิการบดีเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการจัดส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยและแต่งตั้งผู้บริหารรับผิดชอบตามสายงาน (อาจแต่งตั้งผู้บริหารจากภาคเอกชนได้)

ข้อวิจารณ์

สภามหาวิทยาลัย ตามรูปแบบที่ 4 นี้ จะมีองค์ประกอบทั่วไปคล้ายกับรูปแบบที่ 3 มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และจากภาคเอกชนสาขาต่างๆ และส่วนบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนามหาวิทยาลัย จะทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการทั้งการบริหารและวิชาการของมหาวิทยาลัยเข้มข้นมากยิ่งขึ้น มีสำนักงานของสภามหาวิทยาลัย นอกจากจะมีเลขาธิการเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลงานทั่วไปแล้ว สภามหาวิทยาลัยยังแต่งตั้งคณะผู้ตรวจการ 3 ฝ่าย ได้แก่ คณะผู้ตรวจสอบภายใน (*Internal Auditor*) คณะผู้ตรวจการฝ่ายทะเบียน (*Registra*) และ คณะผู้ตรวจการฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน (*Treasurer*) มาดูแลผลประโยชน์กำหนดทิศทาง นโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อตรวจสอบและสนับสนุนการทำงานของอธิการบดี และแต่งตั้งสภาวิชาการ (*Academic Senate*) มาแบ่งเบาภารกิจด้านวิชาการของอธิการบดีโดยตรงอีกด้วย รูปแบบนี้ จะต้องได้สมาชิกที่มีเวลาทำงานให้กับสภามหาวิทยาลัยมาก สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ดูแลหารายได้มาสนับสนุนกิจการของมหาวิทยาลัย และต้องมีการทำงานต่อเนื่องระยะยาวจึงจะได้ผลดี

อธิการบดี ตามรูปแบบที่ 4 นี้ จะมีลักษณะเป็นผู้จัดการทั่วไป (*General Manager*) เพื่อดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยตามนโยบายทิศทางที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดไว้ โดยมีเลขาธิการทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องที่อธิการบดีนำเสนอสภาวิชาการช่วยรับผิดชอบด้านมาตรฐานวิชาการ รูปแบบนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิแนะนำมีลักษณะเป็น *Strong Board and Soft Executive* ทำงานใกล้ชิดกับสภามหาวิทยาลัยและสภาวิชาการ อธิการบดีจะ ดูแลบริหารงานทั่วไป

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ 4 นี้ เหมาะกับสถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งมานาน ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ มีการพัฒนาเจริญเติบโตมานาน มีอาจารย์เชี่ยวชาญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและเน้นภารกิจการวิจัยเพื่อเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย และมีขนาดองค์กรที่ใหญ่เปิดสอนหลายๆ สาขาวิชา

ดร. พันธุ์ศักดิ์ พลสารัมย์ สรุปลักษณะการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับต่างๆ ดังนี้

1. คุณลักษณะเฉพาะและวิธีการได้มาของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

องค์กรสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีลักษณะและหน้าที่ที่แตกต่างกัน เช่น ความเป็นมหาวิทยาลัยที่ครอบคลุมทุกสาขาวิชา สถาบันหรือมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง อายุการดำเนินงานของสถาบัน มูลเหตุแห่งการก่อตั้ง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้นับได้ว่าเป็นสถานะแวดล้อมขององค์กรที่กำหนดคุณลักษณะเฉพาะให้แก่บริบทของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยในต่างประเทศและในประเทศไทย พบว่า คุณสมบัติเฉพาะที่ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาที่ควรมี มี 8 ประการ คือ

1. การให้ความสำคัญแก่กระบวนการ (Process) และผลได้ (Outcome) อย่างเท่าเทียมกัน
2. กล้าเสี่ยง ไม่หวาดกลัวต่อความล้มเหลวจนเกินไป
3. รักษาและพัฒนาความสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง
4. ไม่ยอมจำนนต่อข้อเรียกร้องที่ถึงแม้จะชอบด้วยกฎหมายแต่ดำเนินการด้วยการสร้างแรงกดดัน
5. สร้างความประทับใจให้เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย
6. จัดให้มีการสื่อสารที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น
7. ให้ความสำคัญในวัฒนธรรมขององค์กร
8. พยายามดำเนินการอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้วิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยเป็นแหล่งของโอกาส

1.1 คุณสมบัติของอธิการบดี

อธิการบดี เป็นตำแหน่งสูงสุดในมหาวิทยาลัย คำเรียกตำแหน่งนี้ เริ่มใช้ครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นปีที่ออกพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสมัยก่อนหน้านั้นเรียกตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดว่า “ผู้บัญชาการ” และ “ผู้ประศาสน์การ” รัชมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต่อมาจึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “อธิการบดี” จนกระทั่งในปัจจุบัน ส่วนในมหาวิทยาลัยต่างประเทศ คำที่ใช้เรียกตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดแตกต่างกันคือ ประเทศเยอรมันใช้คำว่า “Rector” ประเทศอังกฤษใช้คำว่า “vice-chancellor” และเรียกนายกสภามหาวิทยาลัยว่า “Chancellor” นอกจากนี้ยังมีคำเรียกอื่น ๆ อีก ได้แก่ Dean, Master, Principal, Provost, Warden และ “President” ซึ่งภายหลังนิยมใช้ในมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกาและในประเทศไทย

ในสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ได้มีการระบุถึงคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาในการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดี ซึ่งสามารถสรุปคุณลักษณะที่ใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาได้ 4 ด้าน ดังนี้

1. เกณฑ์ด้านวิชาการ เป็นบุคคลที่มีผลงานทางด้านวิชาการระดับสูง เช่น ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในระดับศาสตราจารย์ มีความรอบรู้ถึงความต้องการทางวิชาการในสาขาต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย มีความคิดริเริ่มทางวิชาการ เป็นผู้สนใจ เอาใจใส่ในหลักการและปรัชญาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นต้น
2. เกณฑ์ประสบการณ์ทางด้านบริหาร เป็นบุคคลที่มีประสบการณ์และสัมฤทธิ์ผลในการบริหารงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านมหาวิทยาลัยและในด้านการศึกษาระดับสูง มีลักษณะเป็นผู้นำ มีความคิดวิสัยสูงในด้านการคิดวิเคราะห์ การประสานงาน สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ มีความมั่นคงทางอารมณ์ มีความกล้า ยุติธรรม เมตตาธรรม นอกจากนี้บางสถาบันได้เน้นคุณสมบัติด้านการมีประสบการณ์และความสามารถในการติดต่อกับวงการต่าง ๆ นอกมหาวิทยาลัย ก่อให้เกิดศรัทธาที่จะหาความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ได้
3. เกณฑ์บุคลิกภาพ เป็นบุคคลที่มีมนุษยสัมพันธ์ มีจิตใจกว้างขวาง ยอมรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลทุกกลุ่ม ทุกระดับ ทุกประเภท มีความสามารถที่จะประมวลข้อคิดเห็นเพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการบริหารงานมหาวิทยาลัย มีบุคลิกลักษณะที่เป็นที่ยอมรับนับถือในสังคมมหาวิทยาลัย
4. เกณฑ์คุณสมบัติทั่วไป เกณฑ์ข้อนี้บางสถาบันได้ให้ความสำคัญต่อการได้มาของผู้บริหารที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ หรือจากผู้บริหารที่นำเสนอชื่อจากบุคคลนอกวงการอุดมศึกษา โดยมีการระบุคุณสมบัติพื้นฐานทั่วไปบางด้านหรือหลาย ๆ ด้าน เช่น เป็นผู้ที่มีประวัติอันดีงามทั้งในด้านการงานและด้านส่วนตัว มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นตัวอย่างที่ดีแก่คณาจารย์ นักศึกษา และประชาชน นอกจากนี้ได้มีการระบุคุณสมบัติเพิ่มขึ้นอีก เช่น สามารถใช้เวลาได้เต็มที่ในการบริหารงาน และงานสังคมที่เป็นเกียรติแก่มหาวิทยาลัย หรือต้องเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียอันที่จะต้องขัดแย้งกับมหาวิทยาลัย ไม่เป็นผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องหรือผูกพันทางการเมืองอันอาจมีผลต่อการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย

1.2 วิธีการได้อธิการบดี

ในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ตำแหน่งอธิการบดีมีรูปแบบที่นิยมใช้มากคือ รูปแบบการสรรหา โดยมีขั้นตอน ดังนี้

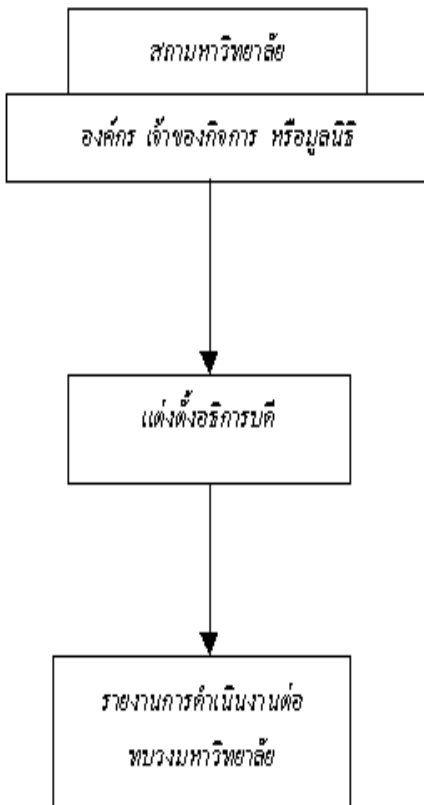
1. สภามหาวิทยาลัยกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับการสรรหาอธิการบดี จากการพิจารณาหรือประเมินสถานการณ์และความต้องการของมหาวิทยาลัย

2. สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ขึ้นหนึ่งคณะประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมถึงตัวแทนศิษย์เก่าด้วย
3. คณะกรรมการดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และมีการประกาศทางสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางรวมถึงสภามหาวิทยาลัยอาจติดต่อไปยังต่างประเทศเพื่อทาบทามบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมมารับการคัดเลือกเป็นอธิการบดี นอกจากนี้ยังประกาศรับสมัครบุคคลเข้ารับการคัดเลือก หรือว่าจ้างบริษัทใดบริษัทหนึ่งดำเนินการสรรหาร่วมด้วย
4. คณะกรรมการสรรหารวบรวมรายชื่อทั้งหมดมาทำการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามแนวทางที่กำหนดให้เหลือประมาณ 3-5 คน จากนั้นมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อพบกับกลุ่มบุคคลในมหาวิทยาลัย และทำความรู้จักกับมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ ซึ่งอาจกำหนดโปรแกรมของกิจกรรมเป็นรายวัน
5. คณะกรรมการสรรหา นำข้อมูลและคำสัมภาษณ์ทั้งหมดมาประมวลพิจารณาเทียบกับเกณฑ์ซึ่งสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้ และลงมติเลือก 1 คน แล้วนำเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อตัดสินใจและแต่งตั้งอธิการบดี โดยสภามหาวิทยาลัยอาจขอข้อมูลเพิ่มเติมหรือสัมภาษณ์ผู้เข้ารับการคัดเลือกอีกครั้งก็ได้ หากยังมีข้อสงสัยหรือเห็นว่ามิบุคคลอื่นที่เหมาะสมกว่า

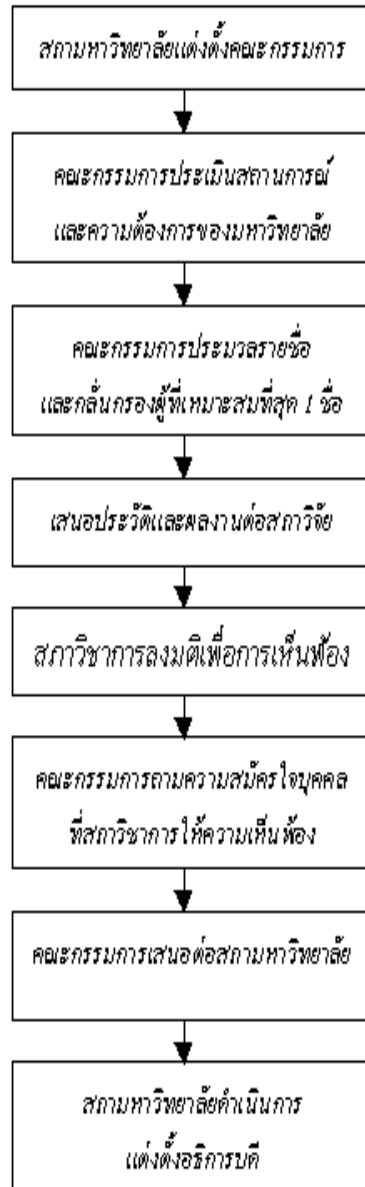
รูปแบบการแต่งตั้ง สรรหา เลือกตั้ง อธิการบดีในมหาวิทยาลัยไทยจำแนกได้ 12 รูปแบบ

ดังนี้

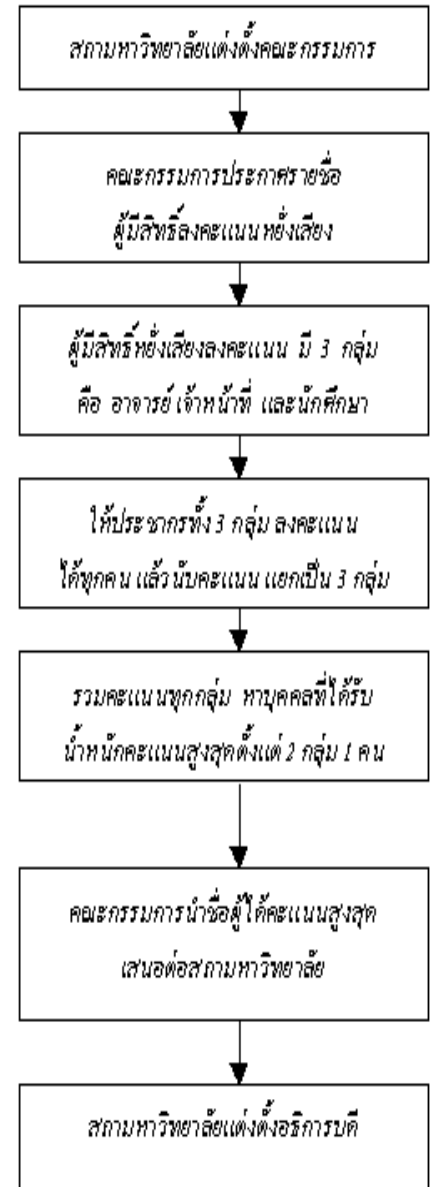
รูปแบบที่ 1
การแต่งตั้ง



รูปแบบที่ 2
การสรรหา

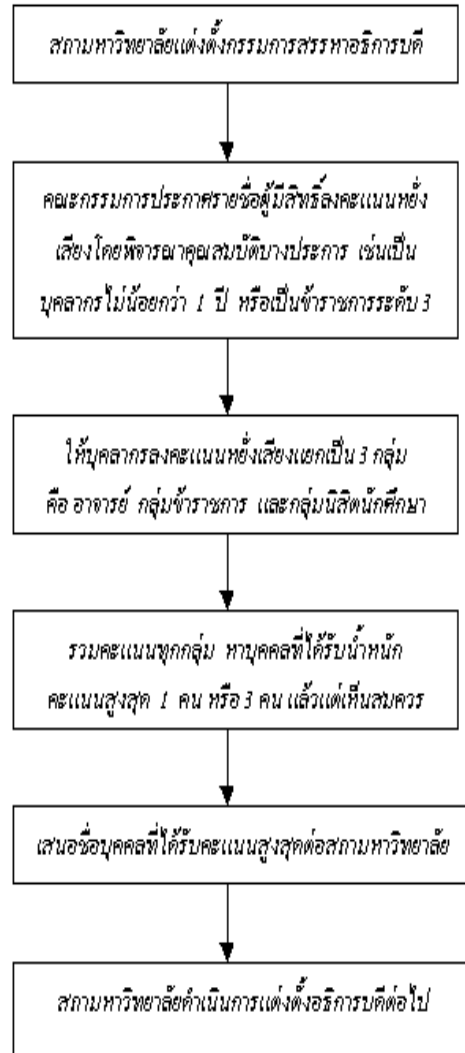


รูปแบบที่ 3
การเลือกตั้ง



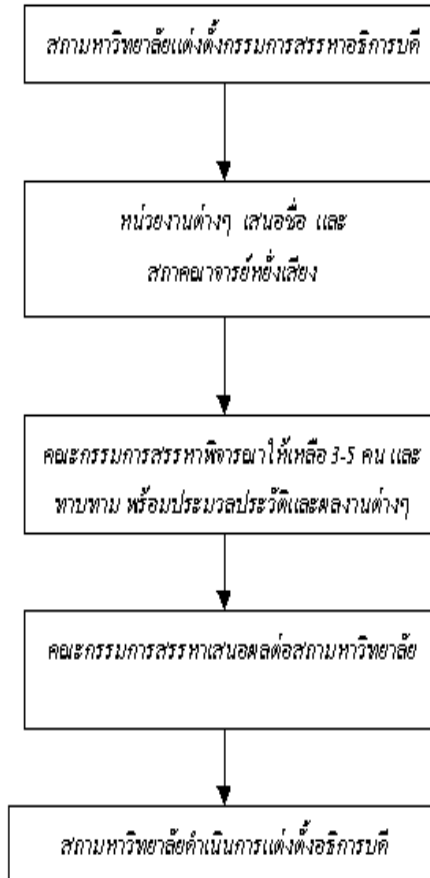
รูปแบบที่ 4

การเลือกตั้งโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



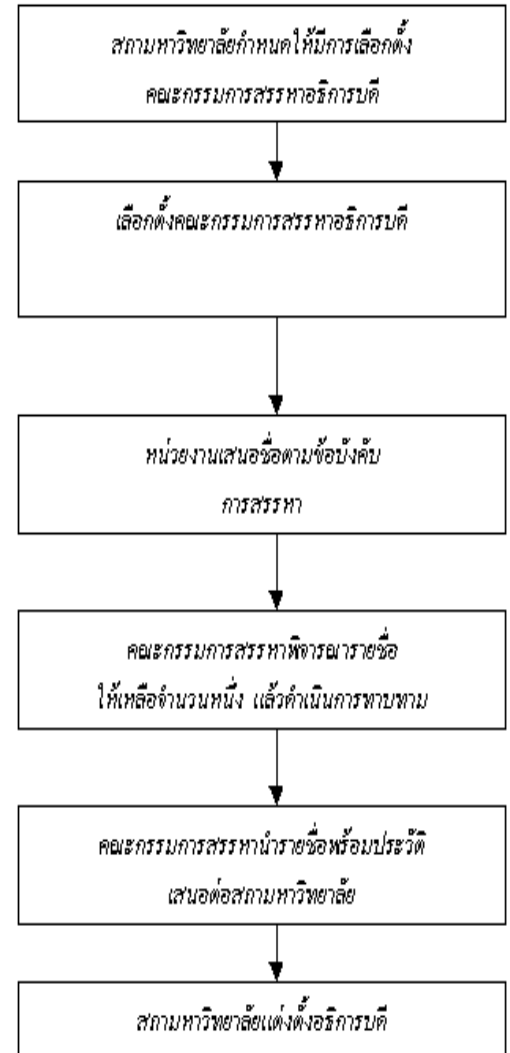
รูปแบบที่ 5 รูปแบบผสม

การสรรหาผสมการหยั่งเสียง



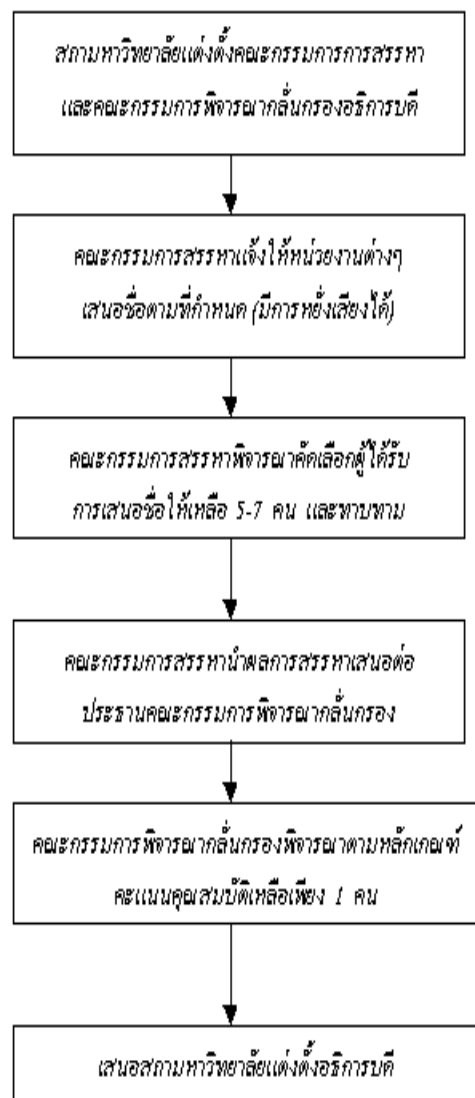
รูปแบบที่ 6 รูปแบบผสม

การสรรหาจากคณะกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้ง



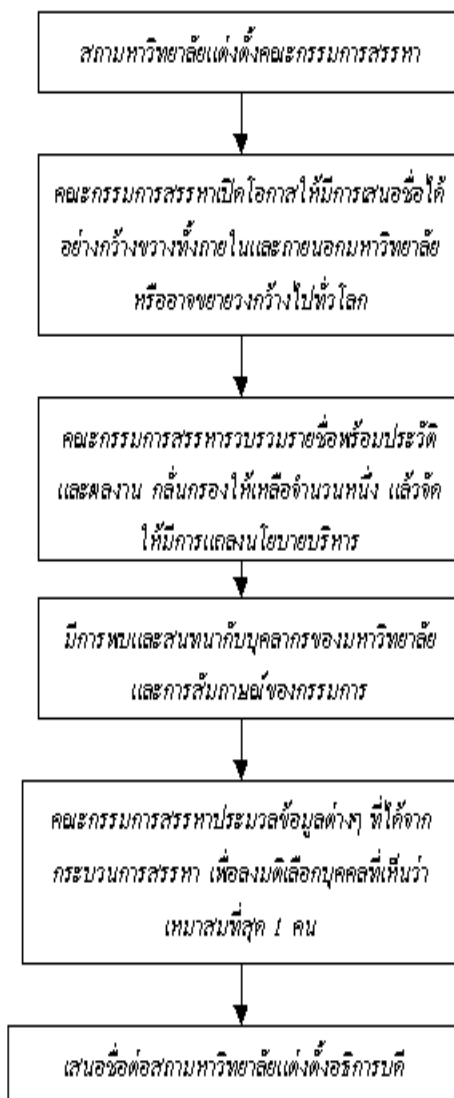
รูปแบบที่ 7 รูปแบบผสม

การสรรหาผลการแข่งขันโดยมีคณะกรรมการ 2 คณะ



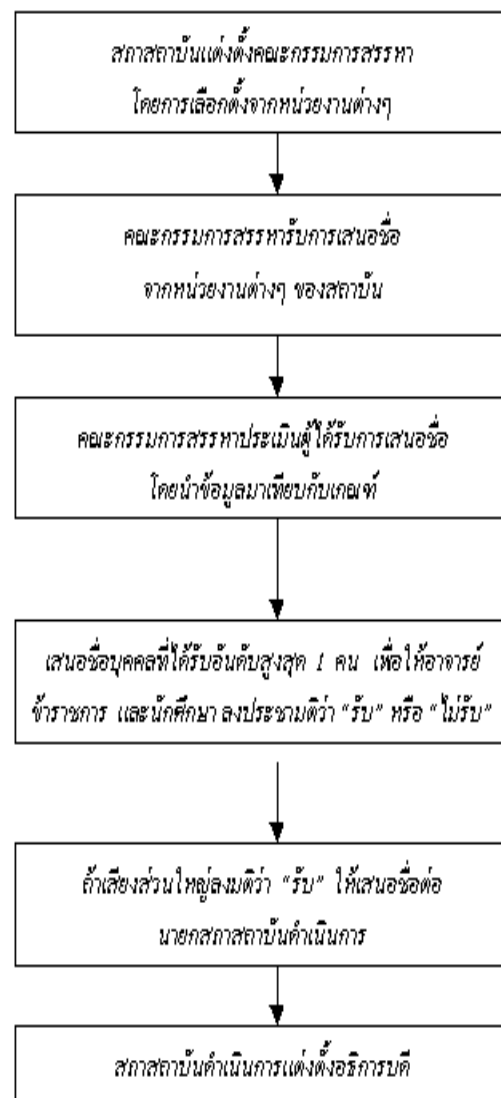
รูปแบบที่ 8

การสรรหาอย่างกว้างขวาง



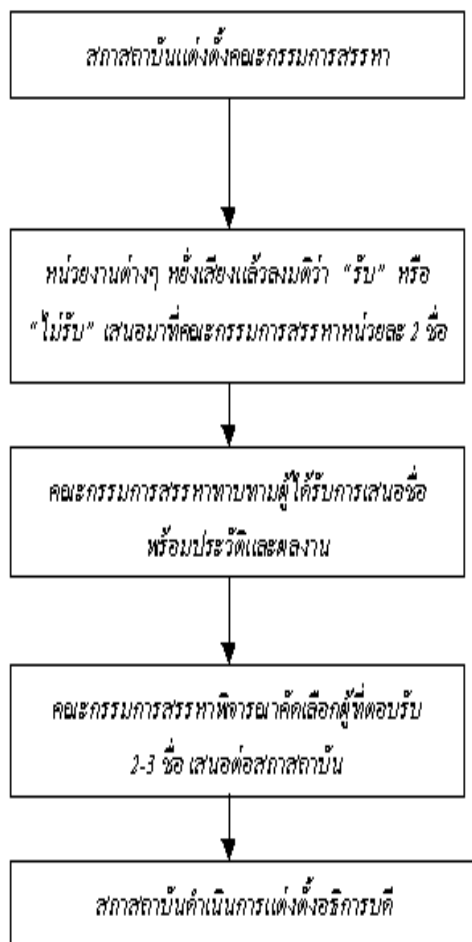
รูปแบบที่ 9

การลงประชามติ



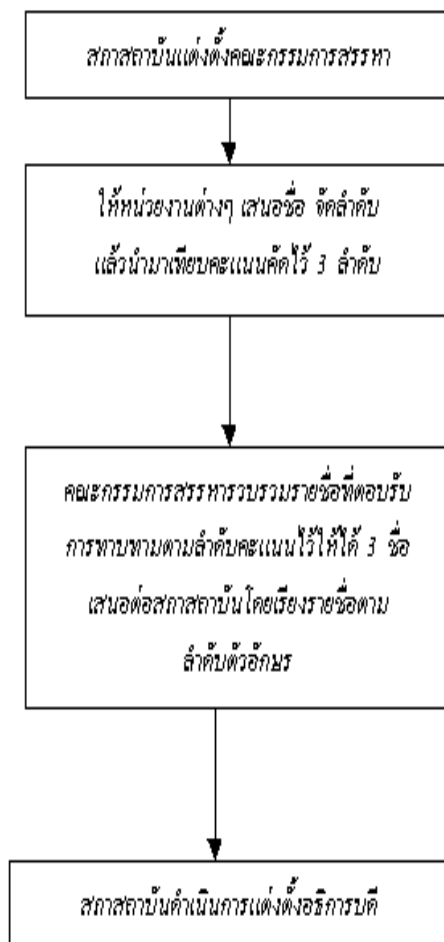
รูปแบบที่ 10

การสรรหาผลประชุมติ



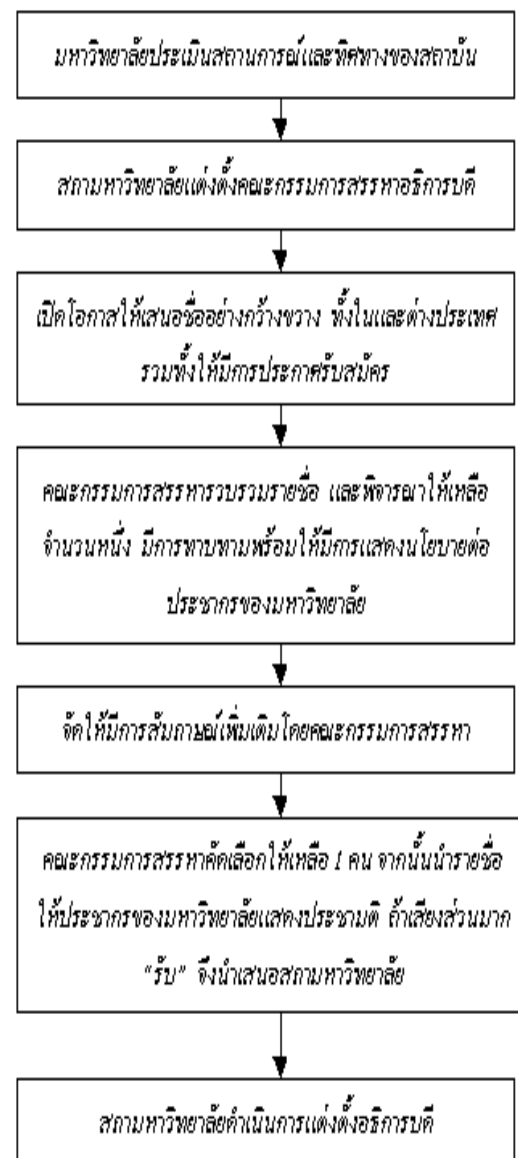
รูปแบบที่ 11

การสรรหาผลผลการจัดลำดับคะแนน



รูปแบบที่ 12

รูปแบบสรรหาอย่างกว้างขวางผลประชุมติ



รูปแบบที่ 1 การแต่งตั้ง ได้แก่นมหาวิทยาลัยเอกชนจำนวน 11 แห่ง

ข้อดี คือ สอดคล้องกับความต้องการของเจ้าของกิจการ, มีความสะดวกรวดเร็ว, ไม่มีปัญหาในขั้นตอนการสรรหาอธิการบดี

ข้อเสีย คือ การได้มาของตำแหน่งอธิการบดีอยู่ในวงแคบ ไม่เปิดโอกาสให้คัดเลือกหรือสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้อย่างกว้างขวาง

รูปแบบที่ 2 การสรรหา ได้แก่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ข้อดี คือ การประเมินสถานการณ์และความต้องการของมหาวิทยาลัยช่วยให้สามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้ตรงกับแนวทางการพัฒนามหาวิทยาลัย, ไม่มีปัญหาในการหยั่งเสียง

ข้อเสีย คือ ประชากรของมหาวิทยาลัยไม่มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี อาจทำให้ขาดความร่วมมือและมีปัญหาในการบริหารงานบุคคลได้

รูปแบบที่ 3 การเลือกตั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ข้อดี คือ เป็นประชาธิปไตยเพราะเปิดโอกาสให้มีการสมัครและเลือกตั้งโดยเสรี, ประชากรของมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมในการสรรหาอธิการบดีอย่างทั่วถึง

ข้อเสีย คือ เกิดระบบพรรคพวกและกลุ่มผลประโยชน์, มีการหาเสียงโจมตีกัน ทำให้เสียภาพลักษณ์ที่ดีของมหาวิทยาลัย, มีการตอบแทนกันทำให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานบุคคล, ผู้สมัครต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สูง

รูปแบบที่ 4 การเลือกตั้งโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางประการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ข้อดี คือ เป็นประชาธิปไตยเพราะเปิดโอกาสให้มีการสมัครและเลือกตั้งได้, ประชากรของมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมโดยการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ

ข้อเสีย คือ เกิดระบบพรรคพวกและกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องลงทุนสูง, มีการหาเสียงโจมตีกัน ทำให้เสียภาพลักษณ์ที่ดีของมหาวิทยาลัย, มีการตอบแทนกันทำให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานบุคคล

รูปแบบที่ 5 รูปแบบผสม การสรรหาผสมกับการหยั่งเสียง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยศิลปากร, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, มหาวิทยาลัยบูรพา, มหาวิทยาลัยนเรศวร, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ข้อดี คือ ลดปัญหาขัดแย้งในการแบ่งพรรคแบ่งพวกหรือกลุ่มผลประโยชน์, เปิดโอกาสให้หน่วยงานและบุคลากร ได้มีส่วนในการเสนอชื่อ, สถานมหาวิทยาลัยสามารถพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้อย่างกว้างขวาง

ข้อเสีย คือ เมื่อมีการหยั่งเสียงผสมอยู่ในการเสนอชื่อ อาจมีปัญหาในการหาเสียง และการแบ่งกลุ่มอยู่บ้าง แต่น้อยกว่าการเลือกตั้งโดยตรง

รูปแบบที่ 6 รูปแบบผสม: การสรรหาจากคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล

ข้อดี คือ เปิดโอกาสให้ประชากรของมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี, ลดปัญหาขัดแย้งในการเสนอชื่อ เพราะการพิจารณาขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากการเลือกตั้ง

ข้อเสีย คือ อาจมีปัญหาในขั้นตอนการเลือกคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี เช่น การหาเสียง การแบ่งพรรคแบ่งพวก จึงต้องเตรียมการและวางข้อกำหนดให้รัดกุม

รูปแบบที่ 7 รูปแบบผสม: การสรรหาผสมกับการหยั่งเสียง ได้แก่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ข้อดี คือ มีคณะกรรมการ 2 คณะ ทำให้สามารถถ่วงถ่วงได้ละเอียดขึ้น, ประชากรของมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี

ข้อเสีย คือ การมีคณะกรรมการ 2 คณะ ทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น, ยังมีการหยั่งเสียงผสมอยู่ ทำให้มีปัญหาในการแบ่งกลุ่มและหาเสียงสนับสนุน

รูปแบบที่ 8 การสรรหาอย่างกว้างขวาง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT)

ข้อดี คือ สามารถเลือกคนดีมีความสามารถได้อย่างกว้างขวางทั่วโลก, สอดคล้องกับความต้องการของมหาวิทยาลัย

ข้อเสีย คือ ต้องเสียค่าใช้จ่ายและระยะเวลามาก

รูปแบบที่ 9 การลงประชามติ ได้แก่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

ข้อดี คือ ประชากรของสถาบันสามารถใช้สิทธิหยั่งเสียงได้ 2 รอบ คือการเลือกกรรมการสรรหาและการแสดงประชามติ ทำให้มีส่วนร่วมในกระบวนการได้มาก

ข้อเสีย คือ ต้องเสียค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการดำเนินงานมาก, อาจมีปัญหาจากการเลือกตั้งและการแสดงประชามติ ซึ่งจะมีการเมืองแทรกในสถาบันได้

รูปแบบที่ 10 การสรรหาสมประชามติ ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ตามข้อบังคับการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.2529)

ข้อดี คือ ประชากรของสถาบันมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิหยั่งเสียงได้อย่างทั่วถึง และมีการกลั่นกรองประชามติว่าจะ “รับ” หรือ “ไม่รับ”

ข้อเสีย คือ กระบวนการซับซ้อน จะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก และอาจเกิดปัญหาในการหยั่งเสียงหรือการแสดงประชามติได้

รูปแบบที่ 11 การสรรหาสมการจัดลำดับคะแนน ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือและ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (ตามข้อบังคับการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.2529)

ข้อดี คือ มีการเสนอชื่อจากทุกหน่วยงาน ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการสรรหาอธิการบดี

ข้อเสีย คือ ค่าของความนิยมกับการเทียบคะแนนอาจไม่เหมาะสมกันในแต่ละหน่วยงาน

รูปแบบที่ 12 การสรรหาอย่างกว้างขวางผสมประชามติ

ข้อดี คือ มีการสรรหาอย่างกว้างขวาง โอกาสได้คนดีมีความรู้ความสามารถจึงมีมาก, ประชากรของมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาอย่างเต็มที่, ได้อธิการบดีที่ตรงกับความต้องการของมหาวิทยาลัย เพราะมีการกำหนดแนวทางและสถานการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าเป็นบุคคลลักษณะใด

ข้อเสีย คือ ต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก นอกจากนี้อัตราเงินเดือนและผลตอบแทนอื่นๆ ต้องสามารถจูงใจผู้ที่จะมาเป็นอธิการบดีได้, ถ้าผลของประชามติขัดแย้งทำให้เสียเวลาและเสียกำลังใจของผู้สมัคร

สรุปได้ว่าการได้มาซึ่งตำแหน่งของอธิการบดีในประเทศไทยนั้นมีหลากหลาย แต่ละรูปแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน สำหรับรูปแบบที่ได้รับความนิยมในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนคือ การแต่งตั้ง สำหรับในมหาวิทยาลัยนอกกำกับของรัฐคือ มหาวิทยาลัยสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์นั้น คือ รูปแบบการสรรหาอย่างกว้างขวาง นอกเหนือจากนั้นแต่ละสถาบันจะมีวิธีการหาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีแตกต่างกันไป

1.3 คุณสมบัติของคณบดี

คณบดี คณบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดในระดับคณะวิชาเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานภายในคณะ ควบคุมดูแล สั่งการในการดำเนินกิจการของคณะให้เป็นไปตามนโยบาย วัตถุประสงค์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัย งานด้านการสอน งานกิจการนิสิตนักศึกษา งานกิจกรรมของคณะ งานงบประมาณ งานสำนักงาน การเป็นตัวแทนของคณะ ตลอดจนการติดต่อกับสถาบัน บุคคล ทั้งภายในและนอกประเทศ ความก้าวหน้าของคณะจึงขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของคณบดีเป็นสำคัญ คณบดีเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างสูงในการทำให้คณะตอบสนองต่อความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่คณบดีต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถทางการบริหารระดับสูง ด้านการวางแผน การจัดการและเทคนิคต่างๆ ของการเป็นผู้นำ ดังนั้นสิ่งที่ควรพิจารณาคือ คุณลักษณะของคณบดีซึ่งจะช่วยให้ได้ผู้ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว

คุณลักษณะของคณบดีพึงมีสำหรับประเทศไทย มีคุณลักษณะ 4 ประการดังนี้

1. คุณลักษณะทางกาย ได้แก่ มีสุขภาพแข็งแรงทั้งด้านร่างกายและจิตใจ
2. คุณลักษณะทางสังคม ได้แก่ การยอมรับจากสังคมภายในและภายนอกคณะวิชา, ความน่าเชื่อถือทางด้านวิชาการ, ความน่าไว้วางใจในด้านภูมิหลังการทำงาน, มนุษยสัมพันธ์ที่ดีเข้ากับคนได้ง่าย
3. คุณลักษณะทางบุคลิกภาพ ได้แก่ ความซื่อสัตย์และยุติธรรม, ความมุ่งมั่นในการทำงานให้สำเร็จ, ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์งานที่สามารถปฏิบัติได้, การแสดงตนเป็นแบบและมีเจตคติที่ดีต่อวิชาชีพ, ความเชื่อมั่นในการตัดสินใจ, ความวิริยะอุตสาหะและอดทน
4. คุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ ความรับผิดชอบในหน้าที่และการกระทำของตน, ความสามารถในการวินิจฉัยและแก้ไขปัญหา, มีสติปัญญา ไหวพริบและปฏิภาณ

1.4 คุณสมบัติของหัวหน้าภาควิชา

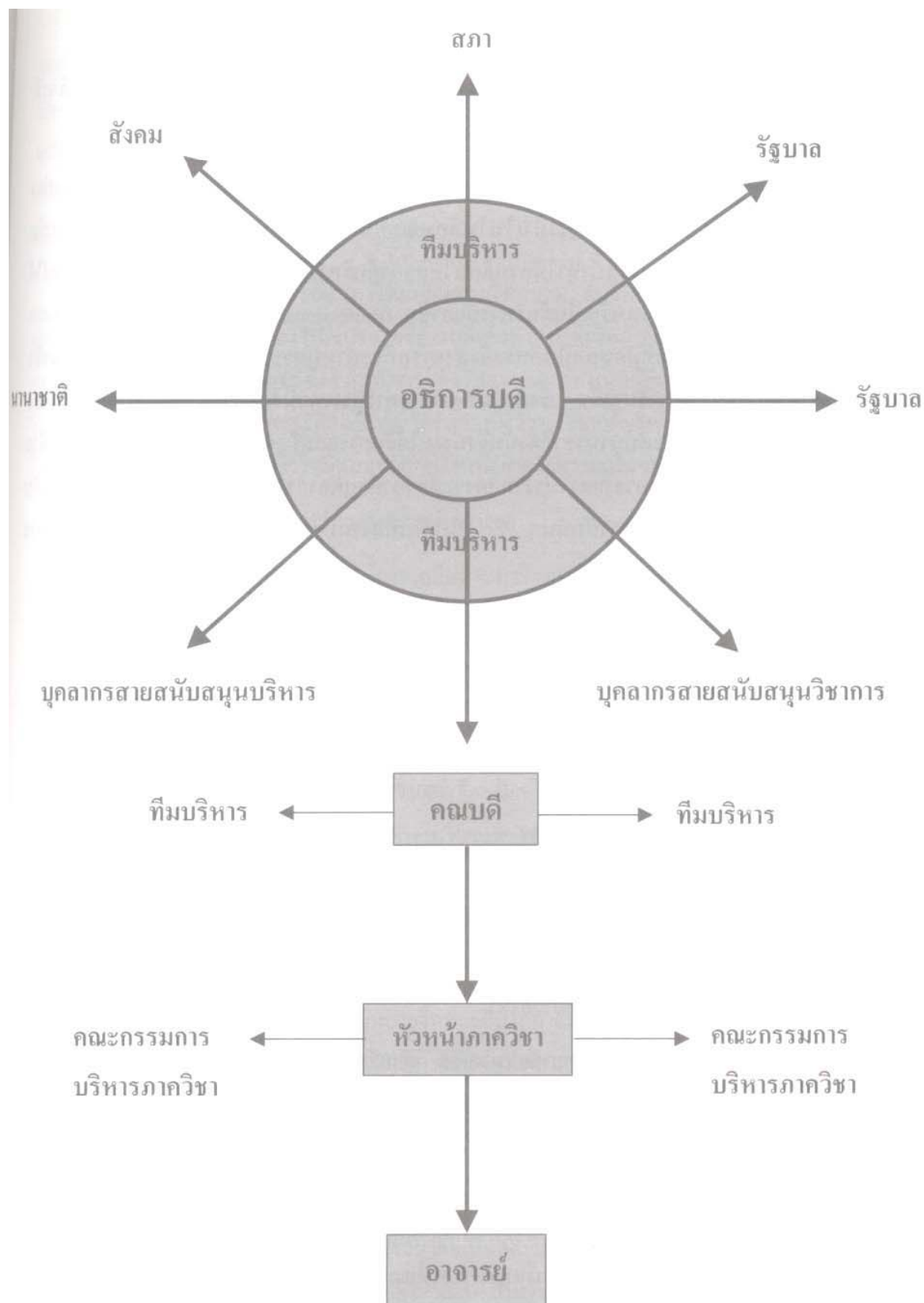
หัวหน้าภาควิชา ควรจะต้องมีคุณลักษณะในด้าน มีความรู้ มีชื่อเสียงในสาขาวิชาของตน เป็นที่รู้จักและศรัทธาอย่างกว้างขวาง มีความกล้า ทะเยอทะยาน ที่จะนำภาควิชาให้ก้าวไกล เป็นนักจัดการที่ดี สามารถแสดงบทบาทผู้นำที่ถูกต้อง เมื่อภาควิชาเผชิญปัญหาเฉพาะอย่าง หัวหน้าภาคต้องสามารถใช้ทักษะพิเศษเพื่อเผชิญปัญหาให้ได้

ทักษะของหัวหน้าภาควิชาที่มีประสิทธิภาพ

บทบาทของหัวหน้าภาควิชาจะผิดแผกแตกต่างกันไป หัวหน้าภาคที่เป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการทำงานที่ยอดเยี่ยมนั้น มักจะมีทักษะหลายประการดังสรุปได้ดังนี้

1. มีทักษะทางด้านมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีสมรรถภาพในการทำงานร่วมกันด้วยดีกับคณาจารย์ หัวหน้าภาคอื่นๆ คณบดี นักศึกษา และผู้ร่วมงานระดับล่าง
2. เป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาชีพและได้รับการยอมรับนับถือจากเพื่อนร่วมวิชาชีพเดียวกันอย่างกว้างขวาง
3. มีความสามารถที่จะเข้าใจปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และเข้าใจวิธีการจัดการหรือแก้ปัญหาในลักษณะที่เพื่อนร่วมงานยอมรับ
4. มีความสามารถในการปรับตัว และปรับแบบการบริหารให้กลมกลืนกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และมีความแตกต่างอยู่ตลอดเวลา
5. มีความสามารถในการกำหนดเป้าหมายของภาควิชา และสร้างความเจริญก้าวหน้าให้ภาควิชาได้ก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งใจไว้
6. มีความสามารถในการศึกษาและสืบค้นอำนาจของหัวหน้าภาควิชาว่ามีมากเพียงไร เพื่อจะใช้อำนาจในการดำเนินงานของภาควิชาให้เกิดความก้าวหน้ามั่นคงอย่างเต็มความสามารถ

ความเชื่อมโยงระหว่างทีมบริหารมหาวิทยาลัย มีดังนี้



โมเดลความเชื่อมโยงระหว่างทีมบริหารมหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีประเทศไทย

ประเด็นที่ 1 ผู้บริหารแต่ละระดับในมหาวิทยาลัยในประเทศไทย หากผู้บริหารมาจากต่างชาติ จะมีลักษณะอย่างไรและมีการจัดทีมการบริหารอย่างไร เกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง

ผู้บริหารจากต่างชาติ ลักษณะเช่นนี้จะมีให้เห็นในอนาคตอันใกล้เนื่องจากกระแสความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของการศึกษาในอนาคตจะเป็นไปในลักษณะที่มีความเป็นนานาชาติมากขึ้นประกอบกับเทคโนโลยีในการสื่อสารที่เจริญก้าวหน้าทำให้การเคลื่อนไหวของผู้บริหารระหว่างประเทศจะมีความเป็นไปได้ และผู้บริหารจะมีลักษณะเป็นอาชีพหรือเป็นผู้บริหารมืออาชีพ (Professional) อีกประการหนึ่งก็คือระบบการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระจึงสามารถที่จะกำหนดระบบหรือเกณฑ์ของการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับต่างๆ ได้กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งตัวผู้บริหารจากต่างประเทศนี้โดยทั่วไปจะเป็นผู้ที่มีผลงานและมีชื่อเสียงได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติดังนั้นจึงน่าจะได้รับการยอมรับจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยด้วย สำหรับการจัดทีมจากผู้บริหารที่มาจากต่างประเทศคงจะต้องอาศัยบุคลากรภายในสถาบันที่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารและรอบรู้สภาพภายในสถาบันนั้นๆ มาเป็นทีมงานที่จะคอยสนับสนุนให้ข้อมูลแก่ผู้บริหารชาวต่างประเทศ สรุปข้อดีข้อเสียดังนี้

ข้อดี	ข้อเสีย
1. ผู้บริหารจะมีลักษณะเป็นผู้บริหารมืออาชีพ (Professional)	1. การยอมรับจากบุคลากรในมหาวิทยาลัย
2. มีภาพที่มีความเป็นนานาชาติมากขึ้น	2. อาจเกิดปัญหาขัดแย้งความเข้าใจในวัฒนธรรมขององค์กรและการสื่อสาร
3. ลดความเป็นการเมืองและระบบพวกพ้องลง	

ประเด็นที่ 2 การบริหารการทำงานเป็นทีมระหว่างมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่กับมหาวิทยาลัยเล็ก มหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานครกับมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด มหาวิทยาลัยวิทยาเขตเดียวกับมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต มหาวิทยาลัยเก่ากับมหาวิทยาลัยใหม่

มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่กับมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก สำหรับการจัดทีมงานในการบริหารนั้นในมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ที่มีคณาจารย์และบุคลากรเป็นจำนวนมากเป็นระดับพันคนขึ้นไป ส่วนใหญ่การบริหารมักจะต้องใช้วิธีการในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down) เนื่องจากขนาดที่ใหญ่โต ส่วนในมหาวิทยาลัยขนาดเล็กอาจจะใช้วิธีการบริหารและจัดทีมในลักษณะของการผสมระหว่างการจัดทีมด้วยตัวผู้บริหารสูงสุดเองกับให้คณาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวผู้บริหารหรือทีมงาน หรือผู้บริหารเป็นผู้คัดเลือกด้วยตนเอง แต่ประการสำคัญคือทีมงานบริหารจะต้องเป็นผู้ที่สามารถทำงานร่วมกับผู้บริหารและสื่อสารเข้าใจนโยบายของผู้บริหารและหน่วยงาน

มหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานครกับมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด การได้มาซึ่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานครจะมีโอกาสในการคัดเลือกผู้บริหาร ได้มากกว่าเนื่องจากสถานที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองหลวงซึ่งเป็นแหล่งรวมทรัพยากรในทุก ๆ ด้านของประเทศ ซึ่งผิดกับมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัดโอกาสที่จะได้ผู้บริหารเก่ง ๆ จะมีน้อยกว่าเนื่องจากข้อจำกัดของสถานที่ตั้งทำให้ผู้บริหารเก่ง ๆ อาจไม่ยอมไป ส่วนการจัดตั้งทีมบริหารมักจะต้องใช้วิธีการในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down) เนื่องจากขนาดใหญ่โตเช่นเดียวกัน

มหาวิทยาลัยวิทยาเขตเดียวกับมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตมักจะแต่งตั้งผู้บริหารระดับรองลงไปเช่นรองอธิการบดีเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในวิทยาเขตนั้น ๆ แทนตัวผู้บริหารที่อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งตัวผู้บริหารของวิทยาเขตจะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจนโยบายและความคิดของผู้บริหารส่วนกลางเป็นอย่างดีและจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้บริหาร หลังจากนั้นผู้บริหารวิทยาเขตจึงจัดตั้งทีมงานสำหรับการบริหารในวิทยาเขตอีกครั้งหนึ่งภายใต้ความเห็นชอบจากผู้บริหารส่วนกลาง

ข้อสังเกตในการบริหารมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต

1. มีเอกสารในการบริหารงาน เนื่องจากมีสภามหาวิทยาลัยแห่งเดียวร่วมกัน
2. สามารถควบคุมดูแลการบริหารงานของวิทยาเขตต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงเนื่องจากการมอบอำนาจแก่รองอธิการบดีทำหน้าที่ในการบริหารวิทยาเขตนั้น ๆ
3. สามารถพัฒนาหลักสูตรได้อย่างกว้างขวางและตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างทั่วถึง
4. นิสิตนักศึกษาของมหาวิทยาลัยสามารถโอนระหว่างวิทยาเขตได้
5. นิสิตนักศึกษาของมหาวิทยาลัยสามารถเลือกเรียนวิชาในต่างวิทยาเขตได้
6. คณาจารย์มีโอกาสหมุนเวียนกันทำงานในระหว่างวิทยาเขต
7. คณาจารย์มีโอกาสร่วมมือประสานงานในระหว่างวิทยาเขต
8. แต่ละวิทยาเขตมีโอกาสพัฒนาความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization)
9. วิทยาเขตต่าง ๆ สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกัน

กล่าวโดยสรุปคือ มหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตมีโอกาสพัฒนาความชำนาญเฉพาะทางได้ดี แต่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตมีปัญหาที่สำคัญคือ ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ทั้งด้านงบประมาณและการบริหารทั่วไป ดังนั้นการประสานงานของทีมงานบริหารจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบริหารของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเก่ากับมหาวิทยาลัยใหม่ ผู้บริหารในมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนมานานนั้นการได้มาซึ่งผู้บริหารต่างๆ จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาคมเป็นอย่างสูงและควรคำนึงถึงความสะดวกคล่องกับวัฒนธรรมของสถาบันด้วย อันเนื่องจากระบบที่ก่อตั้งมานาน สำหรับมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นสามารถที่จะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารและทีม อย่างอิสระเนื่องจากมีโอกาสในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างวัฒนธรรมใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับภารกิจจุดมุ่งหมายของสถาบันได้ง่าย

สำหรับวัฒนธรรมนั้นเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ในลักษณะของค่านิยม ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี การตัดสินใจกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด การประพฤติปฏิบัติทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์กร ดังนั้นในการบริหารจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงวัฒนธรรมขององค์กร วิธีการดำเนินชีวิตของประชาม นั้นๆ จึงจะทำให้เข้าใจถึงเหตุและผลต่างๆ ที่ทำให้เกิดระบบบริหารที่ผ่านมา ตลอดจนเข้าใจว่า ทำไมหลัก การอย่างหนึ่งแต่มีการปฏิบัติตัดสินใจในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการ อาจกล่าวได้ว่าการเข้าใจวัฒนธรรมช่วยให้เราเข้าใจปัญหาของการบริหารที่แท้จริงนั่นเอง อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมหรือวิธีการดำเนินชีวิต ของคนในประชาคม สามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ ตามสภาพแวดล้อมและความเจริญต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงนี้อาจมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยคนในมหาวิทยาลัยนั้นๆ ไม่รู้สึกตัวก็ได้ หรืออาจเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างตั้งใจก็ได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากปัจจุบันการติดต่อสื่อสารมีความเจริญก้าวหน้ามาก มีการติดต่อกับ สังคมอื่นมากขึ้น การติดต่อช่วยให้วัฒนธรรมมีการเปลี่ยนแปลง หรือมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมมากขึ้น อย่าง ไรก็ดีวัฒนธรรมมักเปลี่ยนแปลงได้ช้า ซึ่งอาจมีผลดีในแง่ความมั่นคงของสังคมนั้นๆ แต่ในขณะเดียวกันก็ อาจมีผลเสียในด้านอื่นๆ เช่น คนไม่ยอมรับทัศนคติหรือหลักการบริหารใหม่ๆ ที่น่าจะมีประโยชน์ หรืออาจ ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้งาน ซึ่งอาจนำความยุ่งยากใน การบริหาร เกิดความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมใหม่กับวัฒนธรรมเก่าก็เป็นได้

ประเด็นที่ 3 การสร้างทีมงานจะต้องมีการพัฒนาทีมงานโดยมีหลักการคือ ต้องมีกระบวนการ ทำงานที่ดี มีคุณสมบัติที่ดีได้แก่สมาชิกในทีมที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่ง มีความไว้วางใจ ร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นผู้นำที่ดี มีคุณธรรม มีการติดต่อสื่อสารที่ดี และการให้ข้อมูลป้อนกลับซึ่ง กันและกัน การพัฒนาทีมงานอาจพิจารณาดังนี้คือ

1. เป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน
2. มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมวางแผน
3. การประสานทีมงานให้เป็นอันเดียวกันตลอดจนประสานวิธีการทำงานที่สอดคล้องกลมกลืน
4. มีความเป็นผู้นำสูง
5. ร่วมเผชิญและแก้ปัญหาาร่วมกัน
6. สมาชิกมีการแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพิ่มเติมอยู่เสมอ
7. มีการประเมินผลการทำงานเป็นระยะ
8. ร่วมกันปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงาน

สรุปข้อดีข้อด้อย

ลักษณะมหาวิทยาลัย	ข้อดี	ข้อด้อย
มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ กับ มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก	การบริหารมักจะต้องใช้วิธีการในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down) เนื่องจากขนาดที่ใหญ่โต - มหาวิทยาลัยขนาดเล็กอาจจะใช้วิธีการบริหารและจัดทีมในลักษณะของการผสมระหว่างการจัดทีมด้วยตัวผู้บริหารสูงสุดเองกับให้คณาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวผู้บริหาร - บุคลากรมีความรู้สึกมีส่วนร่วม	- ความมีส่วนร่วมของบุคลากรน้อย - ต้องมีการกระจายอำนาจสูง - การทำงานของผู้บริหารและทีมงานอาจไม่ประสานสอดคล้องกลมกลืน - เกิดระบบพวกพ้อง มีความเป็นการเมือง
มหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร กับ มหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด	มีโอกาสในการคัดเลือกผู้บริหารได้มากกว่า เนื่องจากสถานที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองหลวง ซึ่งเป็นแหล่งรวมทรัพยากรในทุกๆ ด้านของประเทศ - ผู้บริหาร ทีมงาน และบุคลากรมีความสนิทสนมผูกพันกันมากกว่า เนื่องจากอยู่ภายในเขตจังหวัด - ความมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ สูง	- ผู้บริหาร ทีมงาน และบุคลากรมีความสนิทสนมผูกพันกันน้อยกว่า เนื่องจากอยู่ภายในเขตจังหวัด - ความมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ น้อย โอกาสที่จะได้ผู้บริหารเก่งๆ จะมีน้อยกว่า เนื่องจากข้อจำกัดของสถานที่ตั้ง

ลักษณะมหาวิทยาลัย	ข้อดี	ข้อด้อย
มหาวิทยาลัยวิทยาเขต กับ มหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต	- อธิกรณดีมีภาระในการบริหารงานน้อยกว่า - การควบคุมสั่งการสามารถดูแลได้อย่างใกล้ชิดและมีความรวดเร็วกว่า - ทรัพยากรทั้งหมดเป็นหนึ่งเดียว - วิทยาเขตต่างๆ สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกัน - มหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตมีโอกาพัฒนาความชำนาญเฉพาะทาง	- ตอบสนองความต้องการของสังคมได้น้อยกว่าหลายวิทยาเขต - ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ทั้งด้านงบประมาณและการบริหารทั่วไป ซึ่งในขั้นสุดท้ายยังต้องรอการตัดสินใจของอธิการบดี - การได้ประสานงานของทีมงานบริหารส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบริหารของมหาวิทยาลัย - อาจเกิดปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ได้ส่วนสัดส่วน - อธิกรณดีมีภาระในการบริหารงานมากกว่าปกติ
มหาวิทยาลัยเก่า กับ มหาวิทยาลัยใหม่	- มีทรัพยากรที่สะสมมาในอดีต - การสร้างและพัฒนาบุคลากรดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีความพร้อมมากกว่า - สามารถที่จะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารและทีมอย่างอิสระเนื่องจากมีโอกาสในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ - สามารถสร้างวัฒนธรรมใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับภารกิจ จุดมุ่งหมายของสถาบันได้ง่าย	- ต้องได้รับการยอมรับจากประชาคมเป็นอย่างสูง - คำนึงถึงความสอดคล้องกับวัฒนธรรมของสถาบัน - การเปลี่ยนแปลงทำได้ยาก อันเนื่องจากระบบที่ก่อตั้งมานาน - ทรัพยากรที่ยังไม่เพียงพอ - ปัญหาการสร้างและพัฒนาบุคลากร และความพร้อมของคณาจารย์ - การสร้างทีมงานต้องอาศัยประสบการณ์ซึ่งกันและกันเนื่องจากความใหม่

ตารางสรุปการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลระดับอธิการบดี และคณบดี และหัวหน้าภาควิชา

วิธีการ	สรรหาอย่างกว้างขวาง (สำหรับตำแหน่งหัวหน้าภาควิชา นั้น ควรจะใช้วิธีการสรรหากึ่งเลือกตั้ง)
การสรรหามีคณะกรรมการ	กรรมการสรรหาและกรรมการกลั่นกรอง
คณะกรรมการสรรหา	<u>อธิการบดี</u> : ผู้แทนจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย, ผู้แทนจากฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย, ประธานสภาคณาจารย์, ผู้แทนจากกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประเภทคณาจารย์ประจำ นายกสมาคมศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก <u>คณบดี</u> : อธิการบดี, ผู้แทนจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย, กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ดำรงตำแหน่งคณบดีในคณะอื่นๆ, ประธานสภาคณาจารย์, ผู้แทนจากกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประเภทคณาจารย์ประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง <u>หัวหน้าภาควิชา</u> : คณบดี, ผู้แทนอธิการบดี (ไม่อยู่ในภาควิชา นั้น), กรรมการประจำคณะประเภทผู้แทนคณาจารย์, หัวหน้าภาควิชาอื่นในคณะนั้น, ผู้แทนสภาคณาจารย์, (ไม่อยู่ในภาควิชา นั้น), เลขานุการที่คณะกรรมการประจำคณะแต่งตั้ง
บุคลากรที่มีส่วนร่วมในการสรรหา	คณาจารย์, เจ้าหน้าที่สนับสนุนวิชาการ, เจ้าหน้าที่บริหาร
ผู้ตัดสินใจขาดการดำรงตำแหน่ง	สภามหาวิทยาลัย
วาระการดำรงตำแหน่ง	ตามระยะเวลาแผนพัฒนาสถาบัน (สำหรับหัวหน้าภาควิชาควรมีวาระละ 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งอีกไม่เกิน 1 วาระ)

การสรรหาอย่างกว้างขวางนั้นขยายขอบเขตที่ไม่จำกัดเฉพาะคนที่อยู่ภายในมหาวิทยาลัยแต่อาจจะมาจากบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นในหรือต่างประเทศ แต่ผู้ที่ได้รับการสรรหาควรเป็นบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยกลุ่มคนส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัย เป็นผู้บริหารมืออาชีพ มีความเป็นผู้นำ กล้าคิด กล้าทำ และกล้าตัดสินใจ การสรรหาจากผลงานที่โดดเด่นความสามารถนโยบายเป็นหลัก มากกว่าจะพิจารณาจากความรู้ความสามารถเบื้องต้นที่ผ่านมา และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานวิชาการและงานมหาวิทยาลัยพอสมควร นอกจากนี้ยังเป็นผู้ที่สามารถรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นได้ มีความสามารถพร้อมทั้งด้านวิจารณ์ญาณทางวิชาการ

และการบริหาร นอกจากนี้การเตรียมสร้างผู้บริหารและการพัฒนาฝึกอบรมผู้บริหารระดับต่างๆ ก็เป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันด้วย

ตารางสรุปคุณลักษณะที่พึงมีของผู้บริหารระดับต่างๆ

ด้าน	อธิการบดี	คณบดี	หัวหน้าภาควิชา
บุคลิกภาพ	มีปฏิภาณไหวพริบ ความจำ และสติปัญญาดี	มีปฏิภาณไหวพริบ ความจำ และสติปัญญาดี	มีปฏิภาณไหวพริบ ความจำ และสติปัญญาดี
มนุษยสัมพันธ์	สามารถสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตร และความสามัคคี	สามารถสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตร และความสามัคคี	สามารถสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตร และความสามัคคี
ความประพฤติ	ตรงต่อเวลา มีวินัยในตนเอง มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีคุณธรรม	มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีคุณธรรม	มีสติพิจารณา และแก้ไขข้อบกพร่องของตนเองอยู่เสมอ
วิชาการ	มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบอุดมศึกษา	รับฟังและยอมรับข้อเสนอแนะทางวิชาการจากผู้ได้บังคับบัญชา	มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบอุดมศึกษา
บริหาร	มีความสามารถในการตัดสินใจ	มีความสามารถในการตัดสินใจ	รับผิดชอบต่อหน้าที่ ไม่ทอดทิ้งเลยหรือหลีกเลี่ยง

4.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

รศ. ดร. อุทัย บุญประเสริฐ สรุปดังนี้

คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าอาจารย์ก็คือ คนที่ทำหน้าที่สอนในระดับมหาวิทยาลัยนั่นเอง แต่เรื่องอาจารย์และอาชีพอาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยนั้นมีสิ่งที่เป็นลักษณะเฉพาะอยู่ไม่น้อย เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับอาจารย์และอาชีพอาจารย์ในมหาวิทยาลัยให้แน่ชัด จึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงแบบแผนและที่มาแบบเจาะลึกให้ชัดเจน ต้องค้นหาและศึกษาวิเคราะห์ให้แน่ชัดว่า จริงๆ แล้วอาจารย์หรือคนที่มีอาชีพถาวรเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร ทำอะไรกันแน่ ภารกิจคืออะไร ต้องทำอะไรบ้าง อาจารย์ต้องมีบทบาทอย่างไร สิ่งเหล่านี้มีที่มาอย่างไร ระบบการบริหารบุคคลหรือระบบทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นอย่างไร

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้ ได้พบว่าภารกิจพื้นฐานของอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น คงจะหนีไม่พ้นเรื่องของการเรียนการสอน หรือการถ่ายทอดความรู้และวิทยาการแก่ผู้เรียนหรือนักศึกษาอย่างแน่นอน แต่งานการเรียนการสอนของอาจารย์ในระดับอุดมศึกษาหรือในมหาวิทยาลัยนั้น มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน มีวิวัฒนาการ มีพัฒนาการและมีการเปลี่ยนแปลงในยุคสมัยต่าง ๆ มาหลายศตวรรษมาแล้ว และเป็นที่มาควบคู่กับมหาวิทยาลัยในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบัน

งานการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษานั้น พัฒนาก้าวหน้ามาโดยมีอาจารย์เป็นแกนกลางอาจารย์มีบทบาทสำคัญมากเสมอมา จนในบางที่บางแห่งถึงกับกล่าวอ้างกันว่า อาจารย์นี่แหละคือมหาวิทยาลัย (Professor is the university) Sir Eric Ashby (1964 : 7) ถึงกับกล่าวเกี่ยวกับระบบมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ ในศตวรรษที่ 17-18 และ 19 ว่า “the English civic universities is professor-run” ซึ่งในระยะหลังก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปอีกมาก

ในวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยที่มีพื้นฐานแบบศิลปศาสตร์ (Liberal College หรือ Liberal University) นั้น อาจารย์ต้องมีการกิจและบทบาทมากมายหลายประการ ต้องทำหน้าที่ทั้งสอน ทั้งให้ความรู้ ให้การศึกษา ดูแล สั่งสอนอบรม ปลูกฝังลักษณะความเป็นคนที่สมบูรณ์ (Whole-man) ปลูกฝังแบบแผนพฤติกรรมและกิริยามารยาทที่ดี (Man of character) การมีวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับคนที่มีการศึกษาดี (Educated) และสร้างความเป็นศิษย์หรือความเป็นผู้คงแก่เรียน (Scholar) ให้แก่นิสิตนักศึกษาด้วย จะเห็นได้ว่างานและบทบาทของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย มิใช่มีแต่เพียงการสอน หรือและการวิจัย ดังเช่นที่เคยเข้าใจกันทั่วไปเท่านั้น

ในเรื่องตำแหน่งของอาจารย์และเส้นทางอาชีพของอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น ปรากฏว่ามีระบบใหญ่ ๆ ที่ปฏิบัติกันและเป็นที่รับรู้กันทั่วไป คือระบบของประเทศสหรัฐอเมริกา และระบบของประเทศอังกฤษและยุโรป ในระบบมหาวิทยาลัยแบบอเมริกันนั้น ตำแหน่งงานจะเริ่มตั้งแต่ Instructor ซึ่งเป็นผู้สอนหรือเป็นอาจารย์ธรรมดา ลำดับสูงต่อมา จะเป็นระดับผู้ช่วยศาสตราจารย์ (Assistant Professor) ถัดไปก็จะเป็นระดับรองศาสตราจารย์ (Associate Professor) จากนั้นจึงจะเข้าสู่ตำแหน่งในระดับสูงสุด คือตำแหน่งศาสตราจารย์ (Professor)

ส่วนในระบบอังกฤษและยุโรป โดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากตำแหน่งผู้บรรยาย (Lecturer) ต่อจากนั้นจะเป็นตำแหน่งผู้บรรยายระดับอาวุโส (Senior Lecturer) แล้วเป็นตำแหน่งผู้สอน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ยังไม่เคยมีชื่อเรียกกันในการทำเนียบอาจารย์ของมหาวิทยาลัยไทย แต่เป็นตำแหน่งผู้สอน ที่เรียกกันว่า “Reader” ซึ่งเป็นตำแหน่งของอาจารย์อีกระดับหนึ่ง ก่อนที่จะได้ก้าวเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงสุดทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นตำแหน่ง Professor

เมื่อพูดถึงอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น คงจะต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันในความหมาย ทั้งที่เข้าใจกันในสังคมไทยและที่เป็นสากล ซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานก่อน คนส่วนใหญ่มักจะถือกันว่าครูหมายถึงผู้สอนนักเรียนในโรงเรียน ส่วนผู้สอนในชั้นสูง มักจะเรียกว่าอาจารย์ และมักจะนิยมเรียกผู้สอนที่มีวุฒิระดับปริญญาว่าอาจารย์ คำว่าอาจารย์นั้นมักจะใช้เรียกผู้สอนที่เหนือกว่าครูธรรมดาอยู่เสมอ แต่ถ้าเป็นตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์แล้วจะเป็นตำแหน่งขั้นสูงสุดทางวิชาการในมหาวิทยาลัย เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติสูง สำหรับตำแหน่งนี้ในสังคมไทยแล้ว จะถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติสูงมาก เป็นถึงระดับตำแหน่งที่ได้รับการโปรดเกล้าพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ศาสตราจารย์นั้น เป็นตำแหน่งขั้นสูงสุดของผู้สอนที่สอนในระดับมหาวิทยาลัยเท่านั้น เป็นตำแหน่งทางวิชาการในระดับอุดมศึกษาที่เป็นมหาวิทยาลัยตามแบบในระบบของโลกตะวันตก ตรงกับคำว่า Professor ซึ่งหมายถึงผู้อุทิศชีวิตแก่การแสวงหาความรู้ และประกาศสังเคราะห์ความรู้ที่ตนมีอยู่นั้นแก่สังคมและมนุษยชาติ เป็นตำแหน่งที่แสดงถึงความรู้ แสดงถึงความเชี่ยวชาญในวิชาการในระดับที่สูงที่สุด มีลักษณะเป็นเอก ที่เรียกกันว่าเอกทัศนะ ผู้ใดก็ตามที่ได้รับการยกย่องให้มีตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์แล้ว ประชาคมทางวิชาการ (Academic Community) มักจะคาดหวังว่า จะเป็นผู้มีผลงานในระดับที่สามารถประกาศถึงสิ่งที่เป็นความรู้ใหม่ ที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยบุกเบิกแสวงหา และได้ประกาศแนวคิด วิธีการ หลักการใหม่ในสาขาวิชาของตนแล้ว และในขั้นที่ก้าวหน้ามากคือการสร้างทฤษฎีใหม่ ๆ

การดำรงตนของอาจารย์ให้ก้าวไปถึงระดับดังกล่าวนี้ได้ ได้เป็นที่มาของแนวความคิดที่สำคัญของธรรมชาติของงานวิชาการในระดับมหาวิทยาลัย ที่แตกต่างไปจากงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเรียนรู้การสอนในระดับอื่นโดยสิ้นเชิง คือที่มาในเรื่องเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) เรื่องเสรีภาพในการแสวงหาความรู้ความจริง (Freedom of Inquiry) หรือเสรีภาพในการศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์วิจัย เรื่องระบบประกันความมั่นคงในอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย (Tenure System) และเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย (Autonomy) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ ที่เป็นหลักใหญ่สำหรับการดำเนินการอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัยที่สมบูรณ์

ในขั้นตอนนี้อาจกล่าวสรุปได้ว่า ครู หมายถึงผู้สอนทั่วไป หมายถึงผู้ถ่ายทอดความรู้และทักษะแก่ศิษย์ด้วยความรักและความเมตตา มีบทบาททั้งด้านการสอนและการปลูกฝังอบรมสิ่งที่ดีงามและการให้ความเป็นกัลยาณมิตรแก่ศิษย์ เป็นพื้นฐาน ส่วนอาจารย์นั้นจะหมายถึงผู้สอน ที่เป็นผู้รู้ในวิชาใดวิชาหนึ่ง ซึ่งเป็นวิชาหลักของผู้นั้น รู้ลึกและสอนลงลึกในวิชาหลักของตน อาจารย์จะทำหน้าที่สอนวิชานั้นแก่ผู้เรียน สอนอย่างมีระเบียบแบบแผน ความเป็นอาจารย์นี้มีแนวโน้มจะผูกพันตนเองกับวิชาหรือวิชาที่สอนเป็นหลัก จุดเน้นของ

ความเป็นอาจารย์จะอยู่ที่ความรู้และเนื้อหาวิชาที่เป็นวิชาเฉพาะและการถ่ายทอดวิชาเฉพาะนั้นแก่ผู้เรียน อาจารย์จึงมักจะหมายความว่าหน้าที่หลักด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ในระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน ส่วนศาสตราจารย์นั้น จะเป็นตำแหน่งที่สูงสุดทางวิชาการที่ยกย่องยอมรับกันในมหาวิทยาลัย

เมื่อพิจารณาถึงอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย บทบาทหน้าที่และภารกิจของอาจารย์และความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยแล้ว ปรากฏว่ามีประวัติและพัฒนาการผูกพันกับประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของการอุดมศึกษาในโลกตะวันตกในแต่ละยุคแต่ละสมัย ในยุคที่เรียกกันว่า *Traditional society* นั้น วิถีชีวิต สังคมและความต้องการของสังคมจะผูกพันอยู่กับ *Traditional knowledge* ก่อนข้างแน่นแฟ้น ในสังคมแบบนั้น ซึ่งปรากฏชัดเจนมากในยุคกลาง (*Middle Ages*) เป็นเวลาหลายศตวรรษทีเดียว ที่มนุษย์เราต้องผูกตนเองอยู่แต่กับความรู้ที่เคยมีมาในอดีต และสอนได้แต่ความรู้ที่เคยมีมาแล้วในอดีต (*What was*) มากกว่าการแสวงหาสิ่งที่จะควรจะเป็นหรือน่าจะเป็น (*What could be* หรือ *What ought to be*) การวิจัยจะเป็นสิ่งที่เกือบจะไม่มีควาหมายหรือมีคุณค่า (*Research is almost meaningless*) อาจถูกพิจารณาว่าทำในเรื่องที่ไม่เป็นเรื่องหรือเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกัน (*possibly irrelevant*) และยังเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดอันตราย (*dangerous*) ได้ด้วยซ้ำไป

ในยุค *Renaissance* ในยุค *Reformation* ทั่วทั้งยุโรปและอังกฤษ มีการริเริ่มการจัดการศึกษาในแบบใหม่ ที่ไม่อยู่ใต้การควบคุมดูแลของทางศาสนาเช่นแต่เดิมเกิดขึ้น ไม่สอนศาสนาแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องสอนเกี่ยวกับความรู้ที่เสริมสร้างปัญญาและพัฒนาความคิดในด้านอื่นๆ แก่ประชาชนด้วย ผนวกกับการปฏิวัติด้านวิทยาศาสตร์ ทำให้ความคิดแบบเก่าและบทบาทแบบเก่าของคณาจารย์และมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไป มหาวิทยาลัยเริ่มเป็นแหล่งผลิตความรู้ (*Acquisition of knowledge*) และถ่ายทอดความรู้ (*Transmission of knowledge*) สังคมเปลี่ยนค่านิยมมาเห็นด้วยกับบทบาทของมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนไป บรรยาการในสถาบันการศึกษา จะเป็นบรรยาการทางวิชาการที่ชัดเจนขึ้น มีการถกปัญหากันอย่างมีระบบ มีกฎเกณฑ์ บรรดาอาจารย์และเหล่านักปราชญ์ราชบัณฑิตมีอิสระในการขบคิด ปลอดจากการแทรกแซง หรือการครอบงำทางความคิดจากการเมืองและศาสนา เปิดโอกาสให้สามารถคิด ค้นคว้า แสวงหาความรู้อันแท้จริง สามารถสร้างทฤษฎีใหม่ขึ้นได้และทฤษฎีของแต่ละคนจะได้รับการพิสูจน์ด้วยการอภิปราย ด้วยการโต้แย้งอย่างเปิดเผยได้มากขึ้น การสนับสนุนด้านศิลปะวิทยาแพร่กระจายไปในเมืองใหญ่ที่สำคัญๆ ทั่วไปทั้งยุโรป อาจารย์มหาวิทยาลัยนั้นนอกจากต้องสอนแล้วยังต้องมีบทบาทในการวิจัยเพิ่มขึ้นอีกด้วย มหาวิทยาลัยของประเทศเยอรมนี เป็นกลุ่มแรกที่ทุ่มเทเอาจริงเอาจังกับการวิจัย อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องสนใจและหันมาเล่นด้านการวิจัย บทบาทเรื่องการวิจัยปรากฏชัดเจน มหาวิทยาลัยจึงมีบทบาทกว้างขึ้นได้ทั้งด้านการวิจัยพื้นฐาน (*Basic research*) และการวิจัยเชิงประยุกต์ (*Applied Research*)

ในประเทศอังกฤษนั้น .ในอดีตจะเน้นเรื่องการเรียนรู้การสอน(*Instruction*)เป็นหลักและเน้นการผลิตบัณฑิตในระดับปริญญาตรีโดยเฉพาะ และถือว่างานวิจัยเป็นเรื่องของคนประเภทพิเศษเท่านั้น (*research is a proper activity for dons*) (Sir Erick Ashby, 1964 : 5) ในอดีตนั้นบทบาทของอาจารย์มหาวิทยาลัย Oxford และ Cambridge จะอยู่ที่การทำหน้าที่ในด้านการสอนเป็นหลัก ทำหน้าที่ให้การศึกษา ดูแล สั่งสมอบรม ปลูกฝัง

ลักษณะความเป็นคนที่สมบูรณ์ (Whole-man) เน้นการปลูกฝังแบบแผนความประพฤติและกริยามารยาทที่ดี (Man of character) การเป็นอย่างคนมีการศึกษา (Educated man) และการเป็นผู้คงแก่เรียน (Scholar) งานและบทบาทของอาจารย์ตามระบบ Oxford และ Cambridge นี้ เมื่อประกอบกับปรัชญาในการดำเนินงานเรื่อง autonomous government และ เรื่อง academic freedom กับการดำเนินงานโดยบทบาทหลักอยู่ที่คณาจารย์ในแบบ Collegiate function และระบบการเรียนการสอนแบบ college life and undergraduate - oriented environment สิ่งที่ถูกกละเลยก่อนข้างมาก กลายเป็นเรื่องการวิจัยและการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การอุดมศึกษาเป็นแบบแผนของมหาวิทยาลัยในแนวใหม่ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่นิยมกว้างขวางทั่วโลก การอุดมศึกษาตามแบบอเมริกาโดยเฉพาะที่เด่นชัดมาก คือการอุดมศึกษาที่มีภารกิจต่อสังคมในรูปการบริการสังคม (Social service) ของมหาวิทยาลัย โดยที่แต่ละมหาวิทยาลัยจัดระบบการเรียนการสอนและการวิจัยที่สัมพันธ์กับความต้องการของสังคม รับผิดชอบต่อสังคม (application of knowledge and practical studies to society) ประยุกต์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับการเกษตร ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาสาขาวิชาใหม่ๆ เช่นวิศวกรรมศาสตร์ วิชาการพาณิชและบริหารธุรกิจ คหกรรมศาสตร์ วิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และแนวคิดเรื่องทำประคองมหาวิทยาลัยให้เปิดกว้างสู่ลูกชาวนาและกรรมกร (children of farmers and workers) เช่นเดียวกับที่เคยให้โอกาสแก่ลูกชนชั้นกลางและชั้นสูง และการทำภารกิจด้านการบริการสังคม (social service) ของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นบทบาทที่เปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับสังคมได้ด้วยการประยุกต์ใช้ความรู้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสนับสนุนในการวิจัยในการผลิต ในการปรับปรุงพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ช่วยให้ชาวนาและกรรมกร ประกอบการโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ที่ก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดการสร้างวิชาความรู้ในแขนงใหม่ที่เป็นความต้องการและความจำเป็นของสังคมที่มีผลต่อกิจการด้านอุตสาหกรรม การเกษตร แนวคิดและแบบแผนของการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกระบวนการ Transmissions and application of knowledge and technology ของมหาวิทยาลัย ภารกิจด้านบริการทางวิชาการแก่สังคม ที่เด่นชัดมากขึ้นนี้ของมหาวิทยาลัยอเมริกัน มีผลโดยตรงต่องานที่อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบ และการมีบทบาทในอีกแนวทางหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากที่เคยปรากฏ ที่เคยรู้จักกันมาในอดีต

ความแตกต่างในวิวัฒนาการและลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย จุดเน้นในการหน้าที่และความสัมพันธ์ของอาจารย์กับบทบาทของมหาวิทยาลัยนั้น ก็จะมีส่วนที่แตกต่างกัน ทั้งคุณสมบัติพื้นฐานและคุณสมบัติเฉพาะ หน้าที่และความรับผิดชอบ บทบาทและภารกิจของตัวอาจารย์ จะแปรไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย แปรไปตามกิจกรรมหลักที่สำคัญ ที่เป็นจุดเน้นและที่เป็นสิ่งแวดล้อมของมหาวิทยาลัยนั้นๆ โดยตรง จะเห็นได้ว่าหน้าที่และบทบาทของอาจารย์มหาวิทยาลัยในปลายยุคกลาง ในยุคฟื้นฟู ในระบบมหาวิทยาลัยตามแบบของประเทศเยอรมนี และในระบบแบบออกซ์ฟอร์ด-เคมบริดจ์ของประเทศอังกฤษยุคก่อน จะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันมาก และสะท้อนความเป็นเอกลักษณ์ หรือการมีลักษณะเฉพาะที่เป็นจุดเด่นของแต่ละมหาวิทยาลัย ที่เห็นได้ชัดเจนมาก

สถาบันอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยต่างๆ ในโลกนี้ มิได้เกิดขึ้นมาพร้อมกับความคิดเกี่ยวกับงานหรือภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยที่ครบพร้อมกัน 3 ด้าน ที่เป็น *Acquisition of knowledge, transmission of knowledge* และ *application of knowledge* หรือที่เรียกกันในยุคใหม่ว่า *Research, Teaching, and public service* ตามที่ยึดถือกันในโลกตะวันตก หรือมีภารกิจ 4 อย่างเช่นที่ยึดถือกันในประเทศไทย คือการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม ว่าเป็นงานหลักหรือภารกิจสำคัญของมหาวิทยาลัย เป็นสิ่งที่เป็งาน เป็นหน้าที่และเป็นบทบาทโดยรวมของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยทุกคนดังที่เข้าใจกันทั่วไป

บทเรียนจากเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และวิวัฒนาการของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะระบบการบริหารบุคคลหรือระบบทรัพยากรมนุษย์ประเภทที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่าบทบาทหน้าที่ของอาจารย์สัมพันธ์โดยตรงกับภารกิจลักษณะเฉพาะและกิจกรรมหลักที่สำคัญๆ ที่เป็นจุดเน้นของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่วิธีการแสวงหา คัดเลือก สรรหาบุคคลมาทำหน้าที่อาจารย์มหาวิทยาลัย ยังคงยึดมั่นอยู่กับการเสาะแสวงหาให้ได้คนดี ให้ได้คนเก่ง ได้คนที่มีความเป็นนักวิชาการ ได้คนที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการในระดับสูง ในระดับก้าวหน้าหรือชั้นนำ ให้มาทำหน้าที่เป็นอาจารย์ และเมื่อได้มาแล้วก็จะเป็นเรื่องการส่งเสริม ดูแลสนับสนุนให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้ได้พัฒนาความรู้ความสามารถให้ก้าวหน้าให้ได้โอกาสในการมีบทบาทและผลิตผลงานทางวิชาการในวงวิชาการและในวิชาชีพชั้นสูงในสาขาที่ปฏิบัติการอยู่ จัดให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ดูแลความก้าวหน้าในอาชีพ ในชีวิตและความเป็นอยู่ ให้เหมาะสมกับสถานะในอาชีพอาจารย์ของมหาวิทยาลัย ค้ำครองความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงานในอาชีพอาจารย์ และการปฏิบัติที่เป็นธรรม ขอบธรรมในมหาวิทยาลัย สุดท้ายจะเป็นเรื่องการจัดให้มีระบบการจัดการให้พ้นจากหน้าที่การงาน ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและยุติธรรมยังคงอยู่เสมอ

โดยเฉพาะในด้านการแสวงหา จะมีวิธีการเสาะหา สรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมมาเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น มีแตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย และมีกระบวนการเฉพาะที่พัฒนาคู่ขนานมากับวิวัฒนาการของมหาวิทยาลัย แบบที่ใช้กันในมหาวิทยาลัยของไทยนั้นจะแตกต่างกันมากระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและของเอกชน ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่ผ่านมาส่วนใหญ่ต้องอิงวิธีการตามแนวแบบระบบราชการเป็นหลัก ส่วนของเอกชนนั้นจะแตกต่างหลากหลาย ในยุโรปและอเมริกาก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไป การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งอาจารย์นั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน ในมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเน้นเป็นศิลปศาสตร์ (*Liberal University*) ซึ่งการสอนในระดับปริญญาตรีและมหาวิทยาลัยที่ค่อนเน้นด้านวิชาชีพ (*Professional School – oriented*) หรือที่เป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (*Comprehensive University*) ที่มีหลากหลายสาขาวิชาการและรูปแบบการจัดการอยู่ร่วมกัน ก็มีได้ใช้แนวทางเดียวกันในการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง การกำหนดเรื่องเงินเดือน-ค่าตอบแทน เรื่องการพัฒนา เรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน เรื่องการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และเรื่องสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ ก็แตกต่างกัน

ส่วนใหญ่มหาวิทยาลัยตามแนวทางแบบอเมริกา มักจะใช้ระบบ *Search Committee* และระบบ *Appointment and Promotion Panel* หรือ *Committee* ให้มีบทบาทสำคัญ ทั้งทำหน้าที่ในการสรรหา คัดเลือกบุคคลเข้าเป็นอาจารย์ ในการประเมินผลการทำงาน พิจารณาการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการต่ออายุสัญญาการทำงาน แต่กระบวนการปฏิบัติในรายละเอียดก็จะแตกต่างกันไปตามสาขา หรือตามระบบบริหารบุคคลที่มหาวิทยาลัยนั้นเลือกใช้ ไม่มีแบบใดที่เป็นแบบเดียว ที่ใช้กับทุกสาขา ทุกประเภท และทุกวัตถุประสงค์

ในการแต่งตั้งอาจารย์นั้นงานการเรียนการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการ จะเป็นหลักนิยมใช้ระบบ *Search Committee* ที่แต่มหาวิทยาลัยตั้งขึ้นสำหรับการสรรหา คัดเลือก แต่ละตำแหน่งที่ต้องการ ส่วนค่าตอบแทน เงินเดือน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายการจ้างขึ้นอยู่กับกำลังความสามารถด้านการเงิน และแบบแผนระบบการบริหารบุคคลที่มหาวิทยาลัยนั้นๆ เลือกใช้

ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการด้านบริหารบุคคลประเภทอาจารย์ของมหาวิทยาลัยนั้น จะเน้นในเรื่องความคล่องตัว กับความสามารถในการปรับกระบวนการทำงาน ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในการปฏิบัติงาน โดยยังคงรักษาประสิทธิภาพ ดำรงการแสวงคุณภาพและการนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการไว้ได้ ไม่มีแบบแผนการจัดการแบบใดที่เป็นแบบตายตัว

ในการสรรหา คัดเลือกคนมาทำหน้าที่อาจารย์นั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต่างก็ตั้งคณะกรรมการสรรหาของตนเองขึ้นให้กำหนดวิธีการดำเนินงาน กำหนดค่าตอบแทน กำหนดกระบวนการสรรหาซึ่งเป็นแบบเฉพาะของตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการและสภาพการที่แตกต่างกันของตนเองได้ แต่การดำเนินงานเหล่านั้นก็มีได้มีอิสระจนละเลยภารกิจและความรับผิดชอบที่มีต่อองค์กร ยังคงดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัย และสัมพันธ์กับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญๆ อยู่เสมอ เช่น กฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติที่มีความเสมอภาคและการปฏิบัติที่เป็นธรรมในการจ้างงาน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันกับความมุ่งมั่นในการแสวงหาให้ได้คนดี คนเก่ง คนมีความรู้ความสามารถระดับสูงทางวิชาการมาทำหน้าที่อาจารย์ของมหาวิทยาลัยก็มีได้เสื่อมคลาย

4.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

รศ. ดร. จุฑา มนต์ไพบูลย์ ได้สรุปดังนี้

1. กรอบแนวคิดการวิเคราะห์และความสำคัญของปัญหา

สภาพปัจจุบันของมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่จัดตั้งโดยรัฐบาลมีลักษณะถูกครอบงำโดยระบบราชการ ดังนั้นระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่รวมถึง การบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารการคลัง ไม่สามารถเอื้อต่อการพัฒนาสร้างสรรค์ให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการเพื่อแข่งขันกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศทั้งที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน หรือต่างภูมิภาคกันได้

ระบบการบริหารงานบุคคลที่อาศัยระบบการจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ (Position Classification หรือระบบ P.C.) มาใช้ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการในมหาวิทยาลัย โดยมีการจำแนกสายงานออกเป็นดังนี้ :-

สาย ก หมายถึง ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์

สาย ข หมายถึง ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่ง บรรณารักษ์ โสตทัศนศึกษา แพทย์ พยาบาล นักวิจัย และตำแหน่งในสายวิชาการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สาย ค หมายถึง ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและธุรการ ได้แก่ เลขานุการคณะเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ตลอดจนตำแหน่งอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

การแบ่งสายงานตามที่ระบุนมาแล้วข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ได้แก่ ความก้าวหน้าของบุคลากรสาย ข และ ค ซึ่งถือเป็นสายงานสนับสนุน (Staff) เป็นไปได้ยากกว่าข้าราชการสาย ก ซึ่งถือว่าเป็นสายงานหลัก (Line) นอกจากนั้นโอกาสในการสร้างความก้าวหน้าตามสายงานไม่ชัดเจนยิ่งไปกว่านั้นยังเกิดความเหลื่อมล้ำในการเลื่อนระดับตำแหน่งและเงินเดือนระหว่างบุคลากรสาย ก กับ สาย ข และ ค พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยมักกำหนดให้ผู้บริหารหน่วยงานต่างๆ อาทิเช่น ผู้อำนวยการศูนย์ หรือสถาบันต้องมาจากบุคลากรสาย ก เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่เปิดโอกาสสำหรับบุคลากรสาย ข และ ค ให้เลื่อนเป็นระดับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยได้

สาเหตุและปัญหาหลักดังกล่าวทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ไม่อาจดึงดูดให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งในสายงานสนับสนุน (หรือสายปฏิบัติงาน ข และ ค) หรือเมื่อได้มาก็ไม่อาจเก็บรักษามูลค่านี้ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เนื่องจากโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพมีน้อยกว่า อีกทั้งอัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน เป็นอัตราที่ไม่สามารถจูงใจให้ผู้มีความสามารถสูงเข้าร่วมงาน และมีส่วนร่วมในการพัฒนามหาวิทยาลัยของรัฐให้แข่งขันกับนานาชาติประเทศ

แนวทางการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพนักงานมหาวิทยาลัยตามที่ศึกษาในที่นี้ เป็นการสำรวจรูปแบบการจัดองค์กรตลอดจนรูปแบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้จากข้อมูลของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ รวมทั้งรูปแบบการบริหารงานบุคคลของธุรกิจเอกชน จากกรอบแนวคิดดังกล่าวได้นำการสังเคราะห์รูปแบบการบริหารงานบุคคลที่จำลองตามข้อสมมติฐาน (assumptions) ของมหาวิทยาลัยที่มีคุณลักษณะแตกต่างกัน

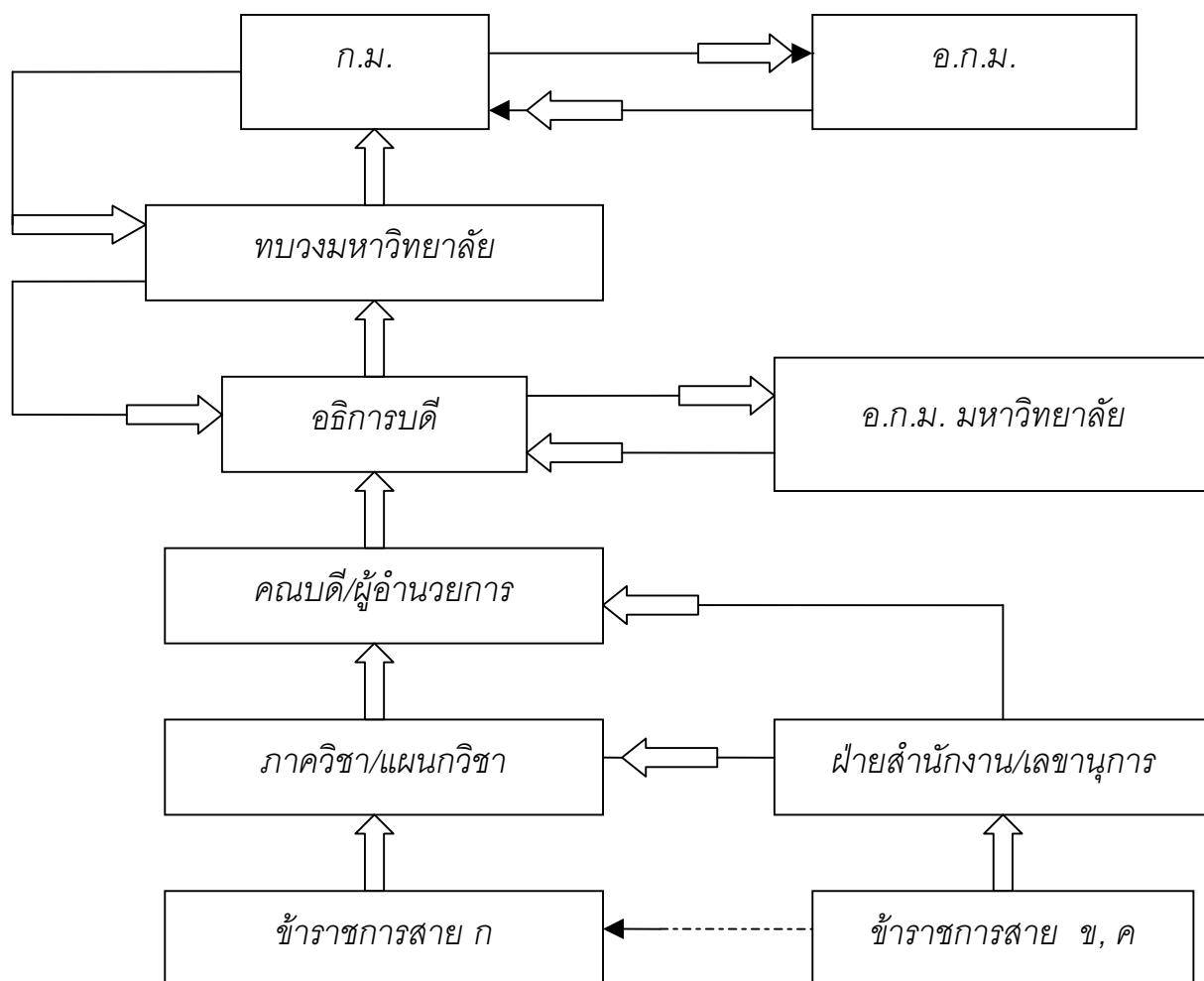
อย่างไรก็ตามกรอบแนวคิดดังกล่าวจะเป็นเพียงกรอบหลักที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจเลือกประยุกต์ใช้ ส่วนการกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับสภาพที่แท้จริง ลักษณะวัฒนธรรมขององค์กร ตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีความแตกต่างกันไป

2. แนวทางการบริหารงานบุคคล

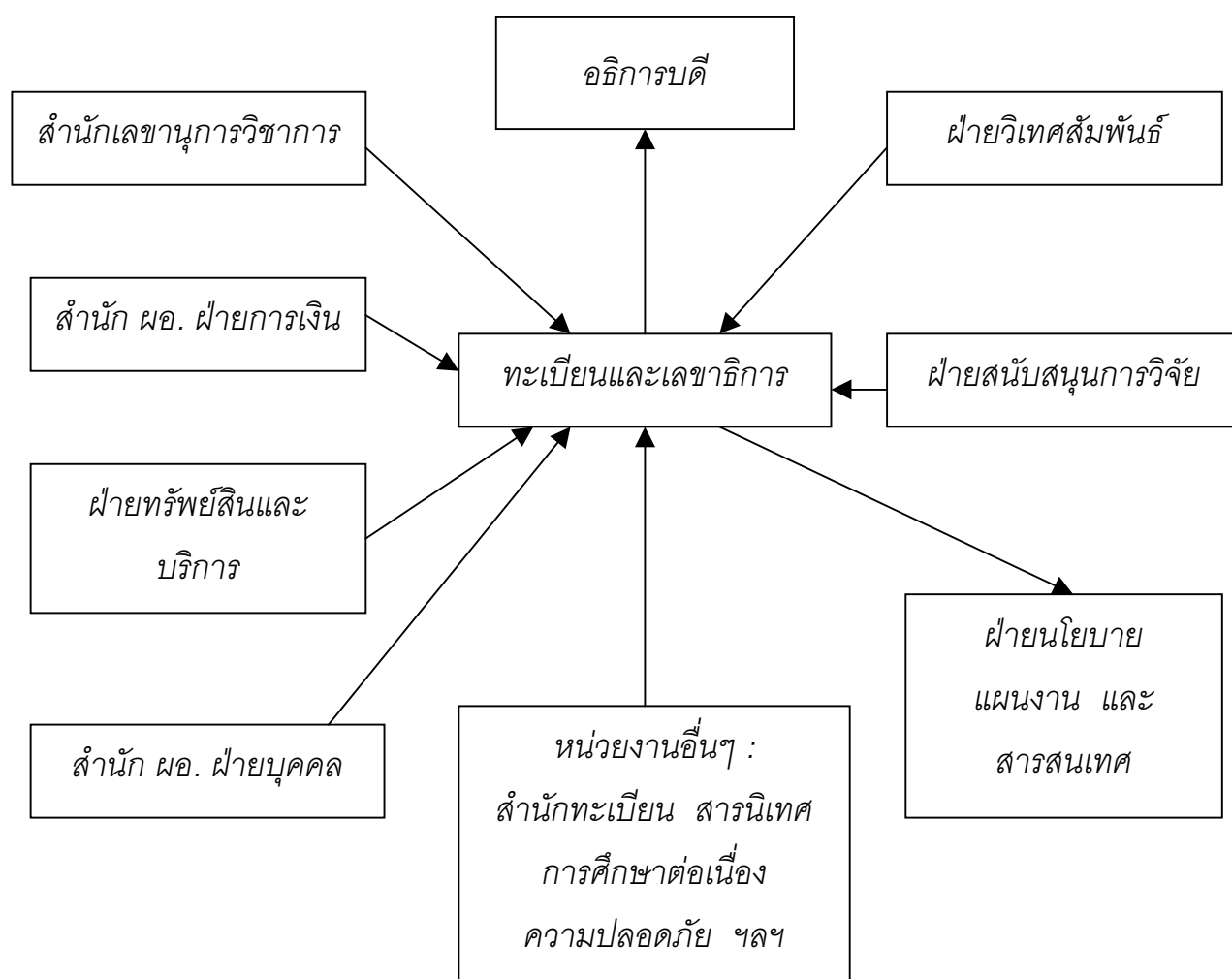
ปรัชญาการบริหารงานบุคคลสำหรับมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) และมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ควรเป็นระบบคุณธรรม (Merit System) โดยมหาวิทยาลัยจะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงานและเก็บรักษาตลอดพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัยให้มีความก้าวหน้าในอาชีพ รวมทั้งมีบทบาทในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้สามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้

แผนภูมิแสดงโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐ แสดงดังนี้

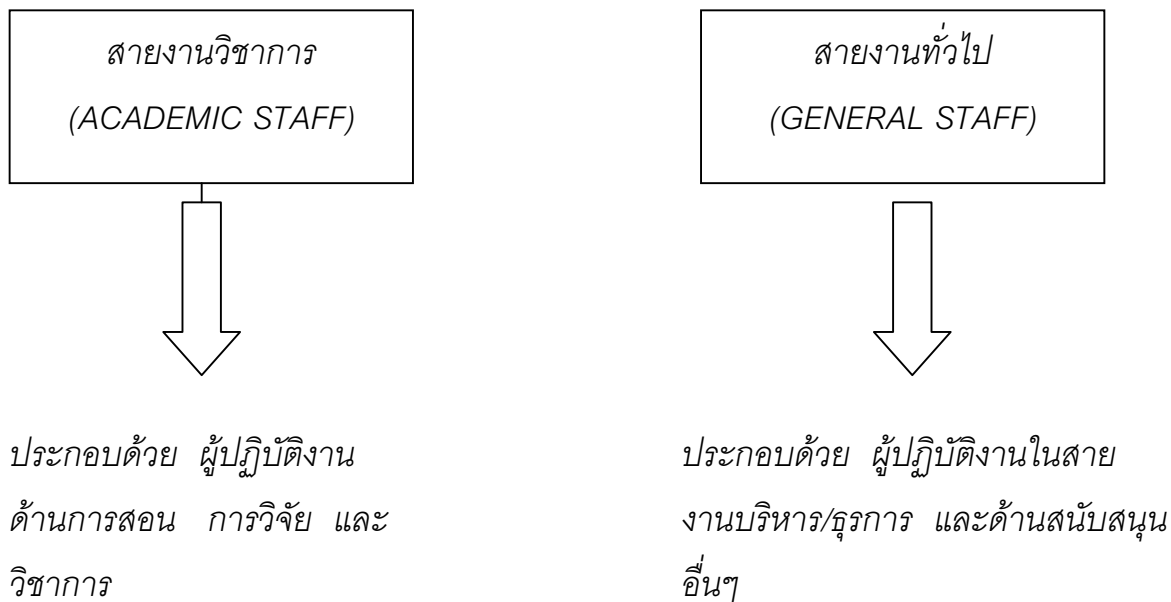
แผนภูมิแสดงโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคล : มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย



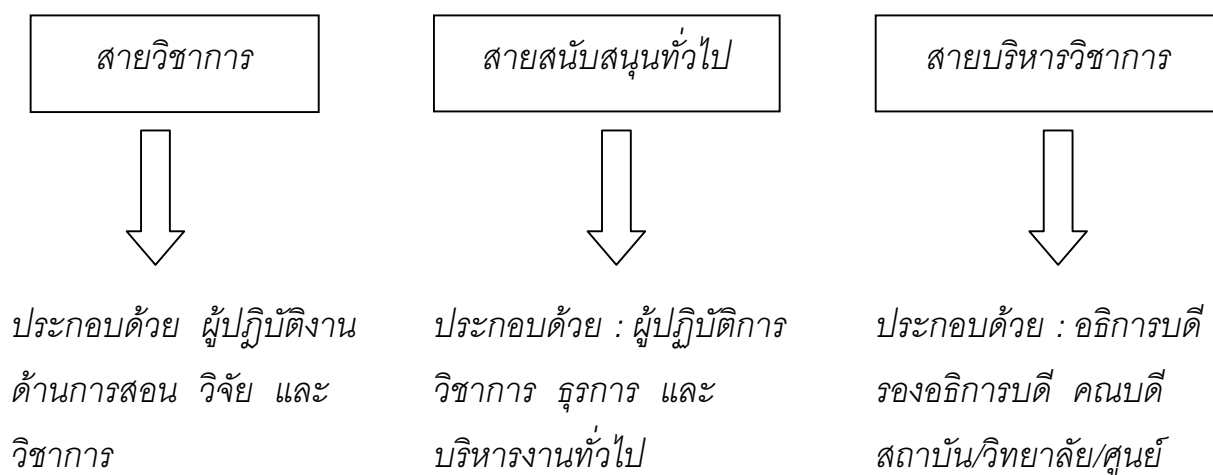
**โครงสร้างการบริหารงานกลางในมหาวิทยาลัยต่างประเทศ : กรณีตัวอย่าง
มหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์**



การแบ่งสายงานบริหารบุคคล : มหาวิทยาลัยในต่างประเทศ



ข้อเสนอสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



แนวทางกำหนดขั้นตอนดำเนินงาน

ขั้นที่ 1

การสรรหาทรัพยากรบุคคล

- 1) การจำแนกตำแหน่งงานและจัดทำคำบรรยายลักษณะงาน
- 2) การสรรหาคัดเลือก ยึดระบบคุณธรรม
- 3) การบรรจุแต่งตั้ง ใช้สัญญาจ้างงาน มีระยะเวลาทดลองปฏิบัติงาน

ขั้นที่ 2

การจัดสรรทรัพยากรบุคคล

- 1) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
 - 1.1) ประเมินผลทดลองการปฏิบัติงาน
 - 1.2) ประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณาความดีความชอบประจำปี
- 2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน
 - 2.1) ปีละครั้ง
 - 2.2) เลื่อนตามบัญชีเงินเดือนของแต่ละสายงาน
- 3) กำหนดโครงสร้างเงินเดือนของแต่ละสายงาน
- 4) การจัดสวัสดิการและผลประโยชน์แก่ลูก
 - 4.1) กองทุนเงินสะสม/สำรองเลี้ยงชีพ
 - 4.2) เงินชดเชย
 - 4.3) ค่ารักษาพยาบาล
 - 4.4) ค่าเล่าเรียนบุตร ฯลฯ

ขั้นที่ 3

การพัฒนาทรัพยากรบุคคล

- 1) การฝึกอบรมและพัฒนา
- 2) การจัดหาและจัดสรรทุน

การควบคุมทรัพยากรบุคคล

1. การรักษาวินัย
2. การลงโทษทางวินัย
 - ความผิดร้ายแรง
 - ความผิดไม่ร้ายแรง
 - ความผิดเล็กน้อย
3. การร้องทุกข์
4. การอุทธรณ์

การเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารงานบุคคล โดยจำแนกตามคุณลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยไว้ 7 รูปแบบ ได้แก่ :-

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 1 มหาวิทยาลัยเก่า

มหาวิทยาลัยจัดตั้งใหม่

จุดแข็ง	มีทรัพยากรในการบริหาร เช่น งบประมาณ ทรัพย์สิน และทรัพยากรบุคคล	สามารถกำหนดรูปแบบการบริหารที่เป็นอิสระจากระบบราชการได้โดยง่าย
จุดอ่อน	มีขนาดองค์กรใหญ่ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารและมีสายงานการบังคับบัญชาหลายชั้นถูกรวบโดยระบบราชการ	ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่ตั้งใหม่ยังไม่ชัดเจน มีปัญหาในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งมหาวิทยาลัย
ข้อเสนอทางเลือก	ปรับขนาดองค์กรให้มีขนาดเล็กและทันสมัย ใช้ระบบบริหารงานบุคคลที่กำหนดขึ้นใหม่กับบุคลากรที่คัดเลือกใหม่ โดยมีลักษณะปรับเปลี่ยนแบบคู่ขนานระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่	กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่อิงระบบราชการและสามารถใช้ปฏิบัติได้โดยง่ายและรวดเร็วกว่ามหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งมานาน

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 2 มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่

มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก

จุดแข็ง	มีความพร้อมและมีความชำนาญงานของบุคลากร ซึ่งส่วนใหญ่มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่มักเป็นมหาวิทยาลัยเก่าที่จัดตั้งมานาน	มีลักษณะโครงสร้างองค์กรที่สามารถควบคุมและจัดการได้ง่าย รวมทั้งสามารถสร้างประสิทธิภาพในการบริหารได้สูงกว่ามหาวิทยาลัยขนาดใหญ่
จุดอ่อน	มีความซ้ำซ้อนและมีสายการบังคับบัญชาหลายระดับชั้น	ทรัพยากรต่างๆ เช่น งบประมาณ อาจมีน้อยกว่ามหาวิทยาลัยขนาดใหญ่
ข้อเสนอทางเลือก	ลดสายงานการบังคับบัญชาและมีการกระจายอำนาจ เน้นการพัฒนาบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการ	เน้นการบริหารแบบแบ่งภารกิจ และใช้ระบบการทำงานเป็น Team โดยผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เป็น Peer Support

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 3 มหาวิทยาลัยในเขตเมือง

จุดแข็ง มีความพร้อมในทรัพยากรเกือบทุกด้าน และสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Pool resources) กับสถาบันอื่นได้ง่าย

จุดอ่อน ปัญหาความเป็นปัจเจกชนของบุคลากร ทำให้มีความร่วมมือประสานงานยากกว่ามหาวิทยาลัยในเขตภูมิภาค

ข้อเสนอทางเลือก จัดรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่มีสายงานบังคับบัญชาไม่ซับซ้อนและลดขนาดขององค์กร

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 4 มหาวิทยาลัยเฉพาะทาง

จุดแข็ง มีจุดมุ่งเน้นที่ชัดเจน ทำให้จำแนกภาระกิจของสายงานต่างๆ ทำได้ชัดเจน

จุดอ่อน การขยายตัวขององค์กรอาจมีข้อจำกัด

ข้อเสนอทางเลือก ควรใช้ระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นลักษณะเป็น Self - Managed Team

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 5 มหาวิทยาลัยวิทยาเขตเดียว

จุดแข็ง การบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบที่ง่ายกว่ามีหลายวิทยาเขต

จุดอ่อน ขาดโอกาสในการขยายกิจกรรมทางการศึกษาและบุคลากรขาดโอกาสในการโยกย้ายเพื่อความก้าวหน้า

มหาวิทยาลัยในเขตภูมิภาค

ลักษณะขององค์กรอาจจัดเป็นลักษณะพิเศษได้ง่ายเช่น มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยที่มีที่พักรักษาพยาบาลบุคลากรทุกระดับได้ สามารถจัดระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพได้ง่าย

ถ้าหากที่ตั้งอยู่ในเขตที่ห่างไกล อาจมีปัญหาในการดึงดูดผู้มีความสามารถเข้าร่วมงาน

รูปแบบการบริหารงานบุคคลที่เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม (Team Work)

มหาวิทยาลัยเน้นการเรียนการสอนครบทุกสาขาวิชา

มีความพร้อมด้านการพัฒนาการเรียนการสอนในทุกสาขาวิชา

มักมีขนาดขององค์กรที่ใหญ่และซับซ้อนตามจำนวนสาขาวิชาที่เปิดสอน การจำแนกภาระกิจทำได้ยาก

ควรปรับระบบการบริหารจัดการให้ลดความซ้ำซ้อนของภาระกิจ และจัดสายงานให้เหมาะสม

มหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต

ทำให้ขยายโอกาสความก้าวหน้าและสร้างระบบหมุนเวียนงาน (Job rotation) ได้ดี

มีความยุ่งยากในการบริหารจัดการ

ข้อเสนอทางเลือก เน้นระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบ
สายการบังคับบัญชาที่มีระดับชั้นสั้น โดยมี
ลักษณะเป็น *Flat organization*

เน้นการบริหารงานบุคคลที่มี
มาตรฐานเดียวกัน แต่การกำหนด
สวัสดิการก็อาจแตกต่างกันตาม
สถานที่ตั้งของวิทยาเขต ควรมีการใช้
เทคโนโลยีเพื่อช่วยการบริหาร เช่น
ระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 6 มหาวิทยาลัยเน้นการวิจัย

มหาวิทยาลัยเน้นการเรียนการสอน

จุดแข็ง สามารถสร้างจุดเน้นหลักของมหาวิทยาลัย
ในการวิจัยเฉพาะทาง เพื่อสร้างความเป็นเลิศ
ทางวิชาการ

มีความหลากหลายของทรัพยากร
บุคคลในแต่ละสาขาวิชา

จุดอ่อน การระดมทรัพยากรอาจมีปัญหา ถ้าหากไม่
สามารถสร้างความชำนาญเฉพาะทางของ
งานวิจัยได้

อาจขาดการวิจัยเพื่อนำมาเสริมความ
แข็งแกร่งด้านการเรียนการสอน

ข้อเสนอทางเลือก ลักษณะการบริหารงานบุคคลควรเน้นการควรกำหนดแนวทางลดความซ้ำซ้อน
บริหารงานแบบเป็นกลุ่มงาน และมีลักษณะ
เป็น *Self - Managed Team*

ของภาควิชา หรือสาขาวิชาการบริหาร
ควรมีสายงานไม่ซ้ำซ้อน

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 7 มหาวิทยาลัยปิด

มหาวิทยาลัยเปิด

จุดแข็ง สามารถกำหนดคุณภาพของผู้รับบริการได้สูง
ทำให้ต้องมีการคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพสูง

สามารถระดมทรัพยากรและขยาย
โอกาสในการให้บริการทางวิชาการ
ได้สูง

จุดอ่อน ระดมทรัพยากรได้น้อยกว่ามหาวิทยาลัยแบบ
เปิด การจำกัดรับ

มีภารกิจค่อนข้างมาก เนื่องจากมีผู้
เรียน/ผู้รับบริการจำนวนมาก อาจมี
ความยุ่งยากในการบริหารจัดการ

ข้อเสนอทางเลือก ปรับขนาดโครงสร้างองค์การวางระบบ
บริหารงานบุคคลที่มีชั้นการบังคับบัญชา
ให้สั้นลงและลดความซ้ำซ้อนของแต่ละ
หน่วยงาน

เพิ่มการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการ
สอนและการบริหาร
เน้นให้มีการบริหารจัดการที่ใช้กำลัง
คนที่จำกัด

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจมีคุณลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือมีมากกว่าหนึ่งคุณลักษณะขึ้นไปก็ได้
ดังนั้นการกำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคล ควรพิจารณาให้เหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรด้วย

4.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

ดร. ธิติรัตน์ วิศวเวทย์ สรุปดังนี้

การศึกษาครั้งนี้ได้ตั้งข้อสมมุติฐานภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในศักยภาพเฉพาะด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ไว้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพของระบบ

1.1 ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัย (ในกำกับของรัฐบาล) ด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งรวบรวมข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลต่อไป จะเป็นการปรับฐานะองค์กรด้วย พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ หรือด้วย พ.ร.บ. องค์กรมหาชนอิสระ หรือด้วย พ.ร.บ. ของแต่ละมหาวิทยาลัยเองก็ตาม มหาวิทยาลัยต้องสามารถประกันการดำเนินงานด้านต่างๆ และแสดงความรับผิดชอบด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบของสถาบัน โดยอย่างน้อย 3 ด้าน คือ

1. มีเสถียรภาพด้านการเงินที่สามารถประกันความต่อเนื่องในการพัฒนาวิชาการ และ ป้องกันภาระทอดยถ่ด้านคุณภาพ โดยอย่างดี
2. มีฐานะการเงินที่เข้มแข็ง สามารถสร้างคุณภาพวิชาการของมหาวิทยาลัยให้ได้มาตรฐานทัดเทียมมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศ
3. มีฐานะการเงินที่มั่นคง สามารถประกันความก้าวหน้าในวิชาชีพ และสิทธิผลประโยชน์ ที่บุคลากรพึงได้รับไม่น้อยกว่าระบบราชการ

ในการระดมทรัพยากร การบริหาร และการจัดการการเงิน ต้องมีความ ชัดเจน โปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ ทั้งนี้ ต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กร ปรับระบบ และวิธีการทำงาน ปรับ แก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง ปรับวัฒนธรรมองค์กร ปรับเครื่องมือการทำงาน และเงื่อนไขทางกายภาพ (หากจำเป็น)

1.2 ความแตกต่างในศักยภาพ การสร้างรายได้และการระดมเงินนอกงบประมาณ

เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินของมหาวิทยาลัย มีความสัมพันธ์โดยตรงกับศักยภาพในการระดมทรัพยากร และการแสวงหารายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องทำอยู่ภายในกรอบของวิสัยและฐานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาล อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะสามารถสร้างศักยภาพด้านเงินนอก งบประมาณของตนเองขึ้นได้ในระดับที่แตกต่างกัน โดยมีเงื่อนไขของคุณลักษณะเฉพาะตามโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นตัวกำหนด ที่สำคัญ คือ

1. ธรรมชาติของภาระงานที่กำหนดตามปรัชญา และวัตถุประสงค์การจัดตั้ง เช่น มหาวิทยาลัยจำกัดจำนวนรับ มหาวิทยาลัยไม่จำกัดจำนวนรับ เป็นต้น
2. ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การสอน การวิจัย การบริหารวิชาการ เป็นต้น

ทั้งนี้ คุณภาพของอาจารย์ เป็นปัจจัยรวมที่จะกำหนดให้ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัย เกิดขึ้นนั้นมีมากหรือน้อยต่างกันเท่าใด

1.3 ความหลากหลายในแหล่งที่มาของรายได้

เสถียรภาพการเงินของมหาวิทยาลัยหลัก ผูกพันโดยตรงกับ (ความหลากหลายของ) แหล่งที่มาของ รายได้ และสัดส่วนระหว่างประเภทของรายได้ ที่มหาวิทยาลัยต้องพยายามสร้างความสามารถ ในการพึ่งพาตนเองให้ได้ โดยมีงบประมาณเงินนอกในสัดส่วนที่สูงมากพอที่จะไม่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องมี สภาพวิกฤตด้านการงบประมาณอย่างรุนแรง ในทุกครั้งที่รัฐบาลมีข้อจำกัดด้านการงบประมาณ สัดส่วนงบประมาณเงินนอกจะเป็นปฏิภาคโดยตรงกับความเป็นอิสระด้านการบริการและการจัดการทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัย ความเพียรพยายามที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณให้เป็นงบประมาณเงินอุดหนุน (Block grant) เป็นเพียงมาตรฐานทางภาครัฐส่วนหนึ่งที่สร้างภาพความเป็นอิสระด้านการเงินและ การงบประมาณของมหาวิทยาลัย หากจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีมาตราใดเป็นที่ชัดเจนว่าการปรับเปลี่ยนระบบ/วิธีการจัดสรรงบประมาณ และระเบียบการบริหารการเงินภาครัฐ จะสร้างความเป็นอิสระด้านการเงินให้กับมหาวิทยาลัยตามที่พิจารณากันได้

การเพิ่มสัดส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยเอง จึงเป็นมาตรการเฉพาะหน้าที่ จะเอื้อให้มหาวิทยาลัยสามารถบริหาร/จัดการทรัพยากร(เงิน) ของตนเองได้อย่างมีอิสระขึ้น

นอกจากจะต้องพิจารณาเพิ่มความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น มหาวิทยาลัยต้องคำนึงถึงความสมดุลในแหล่งที่มา รายได้ เงินนอกงบประมาณและไม่สร้างระบบการเงินของมหาวิทยาลัยให้ผูกติดกับแหล่งรายได้ใดรายได้หนึ่งจนเกินไป ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้น หากแหล่งรายได้นั้นมีวิกฤตการณ์ด้านการเงิน จนไม่สามารถให้การสนับสนุนมหาวิทยาลัยได้ต่อไป

รายได้หลักของมหาวิทยาลัย ควรเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมวิชาการตามภารกิจ ดังนั้น การสร้างกลุ่มลูกค้า ผู้รับบริการให้หลากหลาย มีสัดส่วนการตลาดที่สูงมากพอ ทั้งในกลุ่มที่มีกำลังซื้อ บริการในระดับสูง และระดับกลาง เป็นสิ่งจำเป็น การสร้างประเภทกิจกรรมและเน้นคุณภาพวิชาการ ให้ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการจะเป็นกลยุทธ์สำคัญที่สุด ต่อการบริหารมหาวิทยาลัยให้อยู่รอดในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ การให้ความสำคัญต่อประเภทรายได้ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ซึ่งอาจมีไม่น้อยกว่า 10 ประเภท ข้างล่างนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น

ประเภทรายได้ของมหาวิทยาลัยที่พึงมี

1. เงินอุดหนุนทุนทั่วไป จากรัฐ
2. เงินบริจาค
3. ทรัพย์สินบริจาค
4. เงินกองทุนคงยอดเงินต้น รายได้และผลประโยชน์ต่าง ๆ
5. เงินกองทุนประเภทต่าง ๆ
6. รายได้จากการให้บริการศึกษา
 - 6.1 ค่าธรรมเนียม
 - 6.2 ค่าบำรุงการศึกษา
 - 6.3 ค่าตอบแทน
 - 6.4 เบี้ยปรับกรณีต่าง ๆ
 - 6.5 ค่าบริการต่าง ๆ
7. การลงทุนและการร่วมลงทุน
8. ปัญญาประดิษฐ์
9. ทรัพย์สินทางปัญญา
10. การให้บริการที่ปรึกษา
11. การศึกษาต่อเนื่อง

1.4 ระบบทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

ด้วยความเป็นหน่วยราชการที่ต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน และด้วยปรัชญาการจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดย ยึดแบบแผนของระบบราชการเป็นหลัก การดำเนินการขององค์ประกอบหลัก 4 ระบบ ของการบริหารและการจัดการทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบ อันได้แก่ ระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบ ได้ปฏิบัติตามระเบียบและมีวิธีปฏิบัติของระบบราชการโดยมีความต่อเนื่อง และไม่สัมพันธ์กัน อย่างเป็นระบบในองค์กรรวม ประเด็นนี้เป็นความจำเป็นเบื้องต้นที่มหาวิทยาลัย ต้องเร่งปรับระเบียบวิธีการปฏิบัติภายในให้การทำงานจริงของทั้ง 4 ระบบย่อยข้างต้น เป็นกระบวนการบริหารทรัพยากร(เงิน) เดียวกันและต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนปรับฐานะองค์กรเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือก่อนการปรับระบบงบประมาณเป็นลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ในทางปฏิบัติ การแข่งขันพัฒนาความพร้อมแต่ละระบบเป็นส่วนๆ ดังเช่นที่ปฏิบัติมาก จะไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร ด้วยรายละเอียดของระบบ จะไม่เป็นเหตุและเป็นผลซึ่งกันและกัน จากผลการทดลองพัฒนาระบบ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าการพัฒนาระบบในทุกส่วนพร้อมกันเป็น ทางเลือกในวิธีปฏิบัติที่ได้ผลดีสูงสุด

2. ข้อเสนอแนะระบบพลวัตรทรัพยากร(เงิน)และการตรวจสอบ

2.1 องค์ประกอบของระบบ

คุณลักษณะของมหาวิทยาลัยจำแนกตามและธรรมชาติของพันธกิจ โครงสร้างบุคลากร อันเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างศักยภาพในการหารายได้ และระดมทรัพยากรสนับสนุนมหาวิทยาลัย มีความแตกต่าง รวมทั้งความหลากหลายในประเด็นอื่นๆ ดังนำเสนอข้างต้นล้วนเป็นเงื่อนไขที่ใช้ระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบตามระบบราชการระบบเดียว ดังเช่นเดิมที่ทุกมหาวิทยาลัยถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เป็นกรณีสุดวิสัยที่จะบริหารจัดการใช้ทรัพยากร(เงิน) ให้มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น การบริหารมหาวิทยาลัยในอนาคตจำเป็นต้องยอมรับความหลากหลาย ในวัตถุประสงค์ เป้าหมายของการดำเนินงาน และความแตกต่างในความต้องการของเจ้าของแหล่งเงินแต่ละประเภทเป็นของจำกัดเบื้องต้นของการพัฒนาระบบทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบ และระบบที่พัฒนาขึ้นต้องมีความอ่อนตัวเพียงพอที่จะปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไขของแหล่งเงินทุน โดยสรุปมหาวิทยาลัยไม่สามารถมีระบบ ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ระบบเดียว ที่สามารถบริหารทรัพยากร(เงิน) ที่สามารถสร้างขึ้น หรือสามารถระดมมาได้จากแหล่งเงินประเภทต่าง ๆ

ดังนั้น หากนำเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการคือ

1. ประเภทของรายได้และแหล่งที่มา (Sources of income)
2. การจัดสรรรายได้ (allocation)
3. การบริหารและการใช้รายได้ (usage)

มาเป็นพื้นฐานเบื้องต้นในการพัฒนาระบบทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ความนัย ดังนี้

- รายได้และแหล่งที่มาของรายได้ ที่ทุกมหาวิทยาลัยต้องเพิ่มศักยภาพของตนเองในการแสวงหา และระดมรายได้เงินนอกงบประมาณจนสามารถเพิ่มสัดส่วนเงินมางบประมาณให้สูงกว่า หรือเท่าเทียมกับงบประมาณแผ่นดิน เพื่อสร้าง *Authonomy* ทางด้านการเงินของมหาวิทยาลัย
- การจัดสรรรายได้ ของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะในส่วนของเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดนโยบายการจัดสรร รูปแบบและวิธีการงบประมาณและอื่น ๆ ให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือที่มาของงบประมาณเงินรายได้นั้นๆ
- การบริหารและการใช้รายได้ มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระที่จะกำหนดรูปแบบวิธีการ ระเบียบข้อบังคับในการใช้จ่ายและการเบิกจ่ายงบประมาณเองได้ โดยเฉพาะในส่วนระเบียบพัสดุ ควรจะสอดคล้องกับธรรมชาติ และวิธีดำเนินงานตามพันธกิจ บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและรายได้ที่จะตามมา