

ตอนที่ 2

การวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารงานบุคคล

2.1 หน่วยงานการศึกษาของรัฐกับหน่วยงานธุรกิจเอกชน

2.1.1 หน่วยงานการศึกษาของรัฐ

การบริหารงานของหน่วยงานการศึกษาภาครัฐ ซึ่งในที่นี้เน้นเฉพาะระดับอุดมศึกษา คือ มหาวิทยาลัย นับว่ามีความแตกต่างจากหน่วยงานธุรกิจเอกชน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของหลักขององค์กรที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง สถาบันการศึกษาภาครัฐส่วนใหญ่ มุ่งเน้นหน้าที่หลัก 4 ประการ คือ การถ่ายทอดความรู้ การขยายความรู้เพิ่มเติม การบริการวิชาการต่อสังคม และการทุนบำรุงสังคมและวัฒนธรรม

สถาบันการศึกษาภาครัฐ ถูกจัดตั้งโดยรัฐบาลที่มีลักษณะถูกครอบงำโดยระบบราชการ ดังนั้น ระบบการบริหารทั้งการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล และบริหารการคลัง ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการให้กับประเทศได้ ระบบบริหารงานบุคคลรวมทั้งเรื่องอัตราเงินเดือน ไม่ดึงดูดผู้ที่มีความรู้ และไม่สามารถเก็บผู้ที่มีความสามารถให้อยู่ได้ การบริหารงานบุคคลในส่วนที่กำหนดคุณวุฒิ อัตราเงินเดือน และเงื่อนไขการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น และการจัดสรรงบประมาณไม่สามารถที่จะให้มหาวิทยาลัยมีห้องสมุดที่ดี ไม่สามารถมีห้องวิจัยที่ดี งบประมาณห้องสมุดไม่ได้จัดไว้เป็นพิเศษ แต่อยู่ในหมวดวัสดุต่างๆ ไป ส่วนแบ่งจึงน้อย เงินเดือนและฐานะของบรรณารักษ์ไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสม เรื่องงานวิจัยนอกจากขาดงบประมาณในการซื้อเครื่องมือแล้ว การบริหารงานบุคคลปัจจุบันก็ไม่สามารถทำให้เรามีนักวิจัยที่ดี (เกษม สุวรรณกุล, 2525)

แม้ว่านักวิชาการศึกษาในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ได้มีความพยายามที่จะจัดให้สถาบันอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัยดำเนินงานบนพื้นฐานของหลักสองประการ คือ :

- 1) ความเป็นอิสระ (Autonomy) และ
- 2) สร้างเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) โดยความพยายามดังกล่าวก่อให้เกิดแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ตลอดจนมีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของคณะกรรมการทางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้ เสนอให้มีการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในรูปแบบไม่เป็นระบบราชการเน้นการบริหารงานบุคคลที่จะสามารถดึงดูดให้ผู้มีคุณวุฒิเหมาะสมทั้งด้านความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจจริง มีบุคลิกภาพ มีความประพฤติดี ตลอดจน

ศรัทธาที่จะเข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัย โดยมุ่งส่งเสริมให้บุคลากรได้ใช้ความรู้ความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็ม

ที่ ในขณะที่เดียวกันก็จัดให้มีนโยบายที่จะจัดให้ผู้ที่ไม่เหมาะสมและขาดความรู้ความสามารถ ทั้งในตำแหน่งวิชาการและธุรการออกจากมหาวิทยาลัย โดยถือหลักการบริหารงานบุคคลแบบ “เข้ายาก ออกง่าย”

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ถูกระงับไว้เนื่องจากผลของการปฏิวัติ พ.ศ.2514 อีกทั้งรัฐบาลและมหาวิทยาลัยในยุคนั้นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยตามแนวดังกล่าว

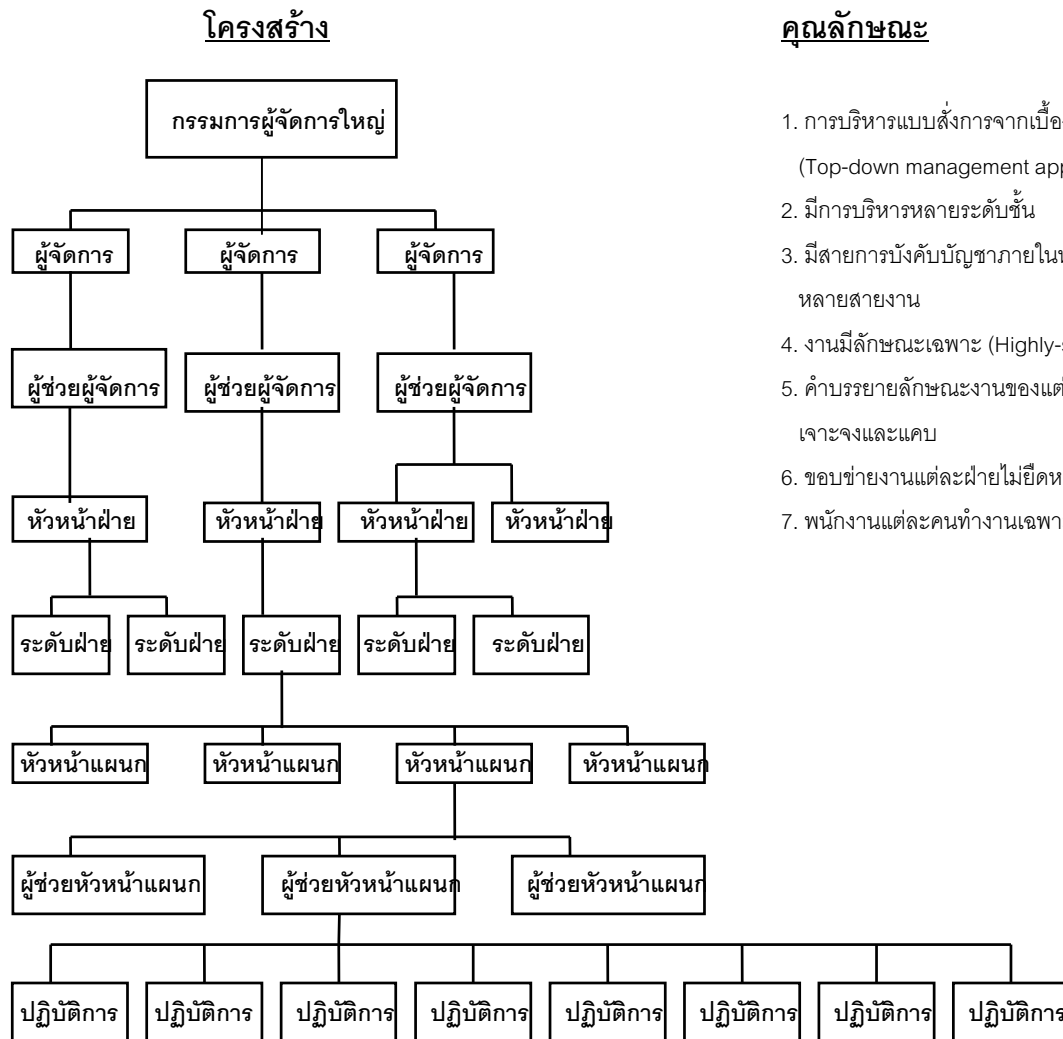
ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ได้มีการปรับปรุงเสริมสร้างเสรีภาพทางวิชาการ แต่โครงสร้างการบริหารงานบุคคลยังคงถูกครอบงำโดยระบบราชการ โครงสร้างองค์การ (Organization structure) มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับชั้น โดยมีลักษณะที่เรียกว่า “Bureaucratic organization” โครงสร้างองค์การในลักษณะนี้ ทำให้เกิดการบริหารที่ไม่คล่องตัว ชักช้า เสียเวลาในการจัดทำและนำเสนอเอกสารหลายขั้นตอน ทำให้สถาบันการศึกษาภาครัฐไม่สามารถพัฒนาได้ทันกับภาวะการณที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

2.1.2 หน่วยงานธุรกิจเอกชนที่มีได้ดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษา

วัตถุประสงค์ของหน่วยงานธุรกิจเอกชนที่มีได้ประกอบการเกี่ยวกับการศึกษาจะแตกต่างกับหน่วยงานการศึกษาของรัฐโดยสิ้นเชิง หลักการสำคัญที่สุดของธุรกิจเอกชนส่วนใหญ่ ก็คือ การแสวงหากำไรสูงสุด (Profit maximization) ดังนั้น การจัดรูปแบบของค์การ ตลอดจนการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคล มักจะกำหนดให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลักขององค์การ

ในปัจจุบันแนวโน้มการแข่งขันในธุรกิจเอกชนมีความรุนแรงมากขึ้น ตลอดจนการปรับตัวให้อยู่รอดเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้ธุรกิจเอกชนจำนวนมากได้ทำการปรับโครงสร้างรูปแบบองค์การให้เหมาะสม และให้เกิดสภาพคล่องตัวมากเท่าที่เคยดำเนินงานมาในอดีต ในที่นี้จะได้กล่าวถึงรูปแบบโครงสร้างองค์กรของภาคธุรกิจเอกชนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อาจประกอบด้วยรูปแบบต่างๆ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 : โครงสร้างแบบ (Bureaucratic Organization)

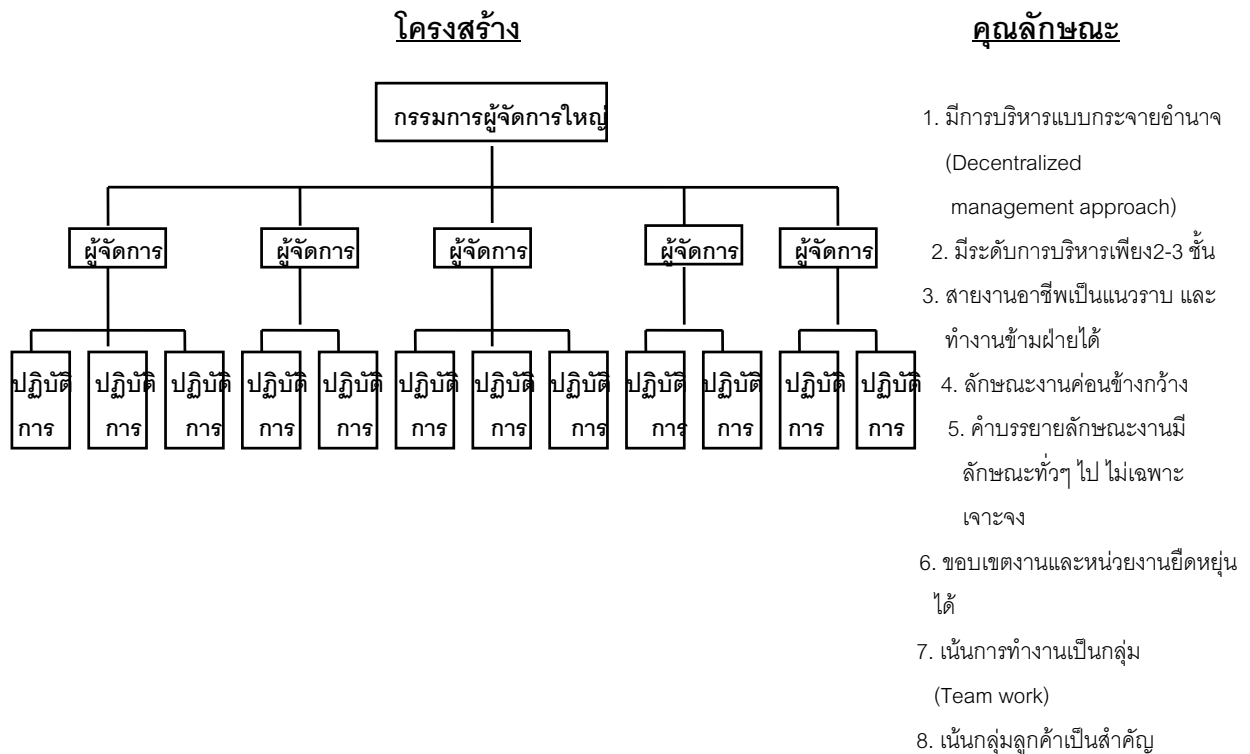


การบริหารงานในรูปแบบที่ 1 มักเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่มีได้ได้มีการผันผวน หรือมีการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารสามารถคาดคะเนสถานการณ์แวดล้อมต่างๆ ได้แม่นยำ การบริหารลักษณะนี้มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางสูง (Highly centralize) โดยที่พนักงานระดับล่างมักทำงานแบบเดิมๆ ซ้ำซาก โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน จนกว่าจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา

ในยามที่เกิดภาวะผันผวน หรือสภาพแวดล้อมมีความเป็นพลวัตรสูง (dynamic environment) การบริหารในรูปแบบองค์การดังกล่าวจะด้อยประสิทธิภาพ และบ่อยครั้งที่ทำให้องค์การประสบความหายนะได้ (Luis R. Go'mez - Mejia and et.al., 1998) ดังนั้นรูปแบบที่เป็นแนวทางเลือกขององค์กรธุรกิจที่เสนอแนะ

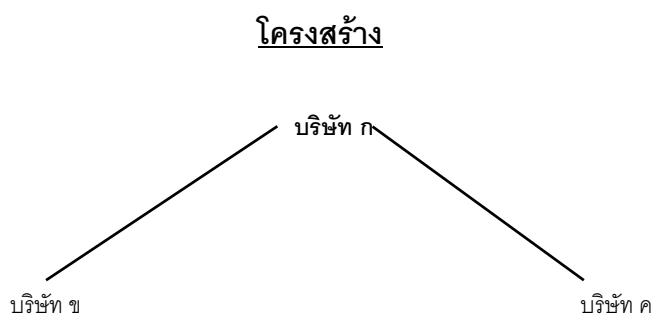
ควรมีรูปแบบองค์กรแนวราบ (Flat Organization) หรืออาจใช้รูปแบบองค์กรที่ไร้ขอบเขต (Boundaryless Organization)

รูปแบบที่ 2 : โครงสร้างองค์กรแบบแนวราบ (Flat Organization)



รูปแบบองค์กรลักษณะที่ 2 เหมาะสมกับสภาวะการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากธุรกิจสามารถสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้พนักงานมีวิสัยทัศน์ แบบวัฒนธรรมนายทุน (entrepreneurial culture) รวมทั้งสร้างเสริมความมีส่วนร่วมของพนักงาน เพื่อทำงานสำเร็จอย่างรวดเร็ว ลักษณะองค์กรประเภทนี้เหมาะกับการใช้กลยุทธ์การบริหารองค์กรอย่างมีคุณภาพเต็มที่ (Total quality management หรือ TQM) เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าขององค์กร การบริหารงานในลักษณะนี้อาจหมายถึง การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณภาพของผลิตภัณฑ์ หรือคุณภาพของบริการที่สูงขึ้นจนเป็นที่ประทับใจของลูกค้า

รูปแบบที่ 3 : โครงสร้างองค์กรที่ไร้เขตแดน (Boundaryless Organization)



คุณลักษณะ

1. เป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทผู้ผลิต ผู้บริโภค ผู้จัดหาปัจจัยการผลิต และ/หรือ บริษัทคู่แข่ง
2. มุ่งเน้นการทำงานเป็นกลุ่ม โดยที่กลุ่ม ไม่จำเป็นต้องมาจากองค์กรเดียวกัน
3. มีคุณลักษณะหลายประการเช่นเดียวกับองค์กรแนวราบ

องค์กรแบบไร้ขอบเขตจำกัดนี้เป็นที่นิยมกันมากสำหรับองค์กรธุรกิจเอกชนในปัจจุบัน เพราะเป็นการลดสถานะการแข่งขันและสร้างความร่วมมือ รวมทั้งการประหยัดทรัพยากรต่างๆ รวมถึงทรัพยากรบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ มาทำการร่วมทุนกันสร้างผลผลิตใหม่ๆ ที่มีคุณภาพสูง อีกทั้งยังลดภาระความเสี่ยงทางการเงินขององค์กรธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งได้ด้วย ตัวอย่างของการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรในลักษณะนี้ได้แก่ :-

- **ธุรกิจคอมพิวเตอร์** ประกอบด้วยการร่วมทุนของ แอปเปิ้ลคอมพิวเตอร์ ไอบีเอ็ม และไมโครซอฟท์ ที่ร่วมทุนในปี 1991 ทำการจัดตั้งบริษัท พีซี พาวเวอร์ (PC Power) ขึ้น การร่วมทุนนี้เชื่อมโยงการผลิตชิ้นส่วนโดยไมโครซอฟท์ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลรุ่นล่าสุดของบริษัทลูกคือ บริษัท Apple Computer และไอบีเอ็ม
- **บริษัท MCI** (ที่ทำธุรกิจสื่อสารทางไกล) ร่วมทุนกับรูเพิร์ต เมอร์ด็อกซ์ (Rupert Murdoch's News Corp) ร่วมกันจัดตั้งบริษัทเครือข่ายถ่ายทอดโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม โดยทั้งสององค์กรอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละฝ่าย รวมทั้งอาศัยฐานการเงินเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบเครือข่ายของตน

แนวคิดของรูปแบบองค์กรที่ไร้ขอบเขตนี้กำลังแพร่หลายไปอย่างมาก โดยเฉพาะในภาวะการณ์ปัจจุบันที่ธุรกิจเอกชนจะต้องดิ้นรนอยู่รอดภายใต้ภาวะความกดดัน ซึ่งสภาพแวดล้อมที่มีการปรับตัวอย่างรวดเร็ว

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าหน่วยงานธุรกิจที่มีได้ดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษา มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกับหน่วยงานการศึกษาโดยเฉพาะที่จัดตั้งโดยภาครัฐอย่างสิ้นเชิง การดำเนินธุรกิจจะมีรูปแบบและโครงสร้างองค์กร ตลอดจนกลยุทธ์การบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันด้วย เพราะในหน่วยงานการศึกษาของรัฐที่มีได้แสวงหากำไรมีลักษณะการบริหารที่เป็นระบบราชการมากเกินไป จนทำให้เกิดการไร้ประสิทธิภาพในการจัดการ และไม่สามารถปรับตัวได้ตามสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หากจะพัฒนาให้หน่วยงานการศึกษาภาครัฐมีประสิทธิภาพเท่าเทียมองค์กรธุรกิจเอกชน จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กรและที่สำคัญที่สุดจำเป็นต้องมีการปรับกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

2.2.1 การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2459 ถือเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการระดับกองสังกัดกรมมหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงธรรมการ ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการโดยที่บุคลากรนั้นเป็นข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น โดยมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองนั้นเป็นมหาวิทยาลัยอิสระไม่สังกัดระบบราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2485 ได้มีการตั้งมหาวิทยาลัยในลักษณะวิชาชีพขึ้นในปีเดียวกันถึง 3 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกระทรวงธรรมการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ซึ่งปัจจุบันได้ปรับเป็นมหาวิทยาลัยมหิดล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2499 มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ก็ถูกโอนมาเป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและเปลี่ยนชื่อมาเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้ตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น และให้ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลและควบคุมมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยต่างๆ จึงได้มีการโอนมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งไปสังกัดนายกรัฐมนตรี ในปีต่อมา คือ พ.ศ. 2503 ได้ออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง ซึ่งได้กำหนดบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนทั้งในเรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง และการโอนข้าราชการ มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และกำหนดให้มี อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยด้วย

เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2507 จึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ขึ้น เพื่อบรรจุการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยทุกแห่ง รวมทั้งที่จะตั้งขึ้นใหม่ให้เป็นในระบบเดียวกัน ดังนั้นจึงนับว่าพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2507 นี้มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท โดยให้การออกระเบียบวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยอยู่ในกฎกระทรวง ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังได้ออกกฎทบวงมาแล้ว 7 ฉบับ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของมหาวิทยาลัย การดำเนินการและการกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษาจากสำนักนายกรัฐมนตรีและสภาการศึกษาแห่งชาติไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นต้นมา จนถึงขณะนี้

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ในปี พ.ศ. 2503 แล้ว ขอบเขตของการบริหารงานบุคคลภายใต้ ก.ม.มีลักษณะไม่กว้างขวาง และบางกรณีมีการนำระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. มาอนุโลมใช้กับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยด้วย ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคลของเกือบทุกมหาวิทยาลัยยังคงอิงอยู่กับระบบราชการ

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่มีการนำระบบจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่ และความรับผิดชอบ (Position Classification หรือ ระบบ P.C.) มาใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการมหาวิทยาลัยในสาย ข. และสาย ค. ตลอดจน ก.ม.ได้พิจารณานำระบบจำแนกวิทยฐานะ (Academic Rank Classification) หรือ (A.R.C.) มาเป็นหลักในการกำหนดขั้นทางวิชาการ สำหรับข้าราชการสาย ก. ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎทบวงฉบับที่ 2 ปี พ.ศ.2519 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ได้จำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามหน้าที่และสายงานดังนี้ :-

สาย ก

หมายถึง ตำแหน่ง ซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์

สาย ข

หมายถึง ตำแหน่ง ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่ง ในสายงานต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- บรรณารักษ์
- ไลบรารีศึกษา
- แพทย์
- พยาบาล
- วิจัย
- ตำแหน่งในสายงานวิชาการอื่น ที่ ก.ม. กำหนด

สาย ค

หมายถึง ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและธุรการ ได้แก่

- เลขานุการคณะ
- เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป
- เจ้าหน้าที่ธุรการ
- เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
- ตำแหน่งอื่น ตามที่ ก.ม. กำหนด

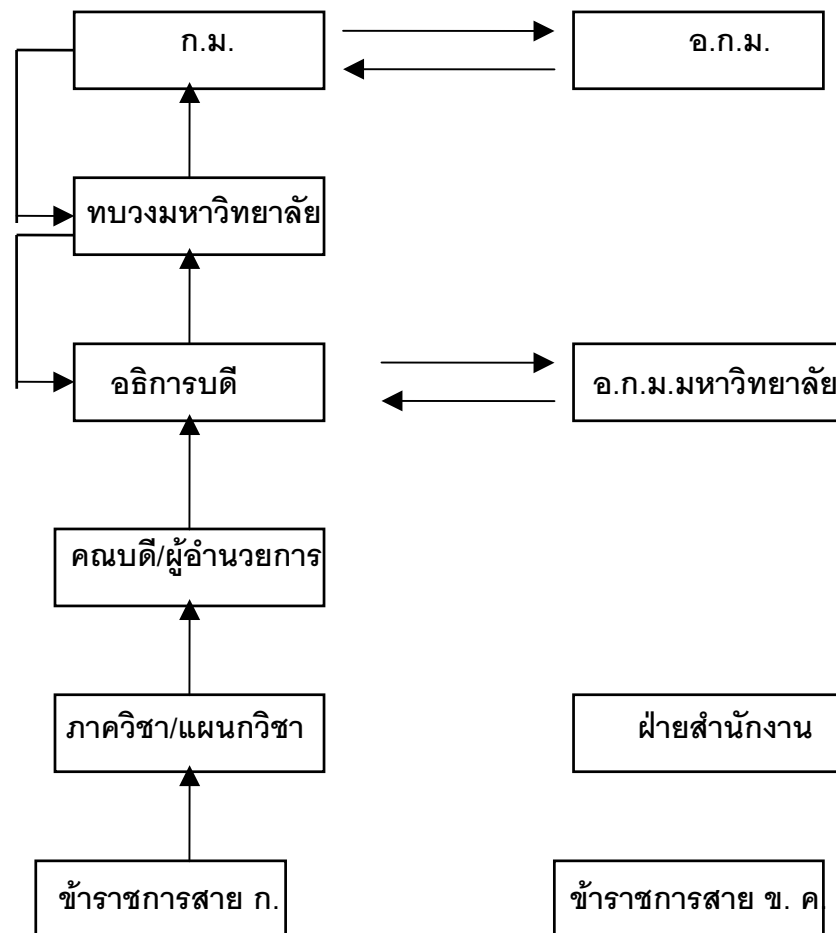
ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยของรัฐเกือบทุกมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย จึงมีลักษณะที่อิงกับระบบราชการ โดยมีกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เป็นแนวทางในการบริหารงานอยู่ 5 ประเภท คือ

- 1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และกฎทบวงออกตามความในพระราชบัญญัตินี้อีก 7 ฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 - พ.ศ. 2535 นับเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
- 2) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบออกตามความในกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งตามกฎหมายฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 ระบุว่า หากขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลใดมิได้มีบัญญัติไว้ในกฎทบวงให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบออกตามความในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม
- 3) พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัยออกมาใช้บังคับกับบุคลากรของมหาวิทยาลัยนั้นๆ
- 4) ระเบียบหรือประกาศที่ออกโดยส่วนราชการต่างๆ และมีผลบังคับใช้กับข้าราชการโดยทั่วไป รวมทั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย เช่น ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ ระเบียบว่าด้วยการลาไปศึกษาฝึกอบรมและดูงาน เป็นต้น
- 5) มติ ค.ร.ม. หนังสือเวียนของทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นแนวทางการปฏิบัติงานในรายละเอียด

2.2.2 โครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยไทย

จากพระราชบัญญัติและระเบียบต่างๆ ตามที่กล่าวข้างต้น การจัดการและบริหารงานบุคคลทุกสายงาน (สาย ก สาย ข และสาย ค) ถือว่าอำนาจแห่งกฎหมายและระเบียบดังกล่าวเป็นตัวกำหนดรูปแบบโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ซึ่งพอจะจัดขั้นตอนได้ว่า การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น องค์การสูงสุดคือ ก.ม. องค์การในแต่ละหน่วยงานทำหน้าที่แทน ก.ม.ในบางเรื่องในระดับมหาวิทยาลัย คือ อ.ก.ม. นอกนั้นจะเป็นหน่วยงานประจำ อาทิเช่น คณะ สำนัก สถาบัน แผนกอิสระ โดยหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวจะเป็น อ.ก.ม. โดยตำแหน่งการบริหารงานบุคคลแทบทุกเรื่อง โดยเฉพาะที่เป็นคุณและโทษ ที่ประชุมองค์การนี้มีบทบาทอย่างยิ่ง ยกเว้นบางมหาวิทยาลัยหรือสถาบันที่ยอมให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจได้แทบทุกเรื่อง ทั้งๆ ที่ประธาน อ.ก.ม. หรือตำแหน่งอื่นไม่มีอำนาจในการใช้จากการที่ได้กล่าวข้างต้น ระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยไทยจะมีขั้นตอนต่างๆ ซึ่งถือว่ามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการดังแผนภูมิจี้ :-

แผนภูมิแสดงโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยไทย



ที่มา : ธรรมนูญ โสภารัตน์ “ตัวแบบมหาวิทยาลัยในอนาคต : การวิเคราะห์เชิงระบบ” เอกสารประกอบการ
 สัมมนาเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต ระหว่างวันที่ 27-29 พฤษภาคม 2525
 หน้า 125

2.2.3 ขั้นตอนในการบริหารงานบุคคล

โดยข้อจำกัดของระเบียบราชการ ทำให้เห็นว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลบางขั้นตอนอาจดำเนินการได้เองโดยมหาวิทยาลัย แต่บางขั้นตอนจะต้องขออนุมัติจาก ก.ม. และบางขั้นตอนจะต้องขออนุมัติจากหน่วยงานอื่นนอกทบวงมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ผลการศึกษาของ ชนันดา ธิญะวุฒิ เรื่องการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย : สภาพปัจจุบันปัญหาและแนวทางแก้ไข (ชนันดา ธิญะวุฒิ, 2537) ได้อธิบายการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไทย โดยได้ระบุขั้นตอนต่างๆ ไว้ 4 ขั้นตอนได้แก่

- | | |
|---------------------|--|
| ขั้นตอนที่ 1 | การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย |
| | 1.1 การสรรหา |
| | 1.2 การคัดเลือกบุคลากร |
| | 1.3 การบรรจุ แต่งตั้ง |
| | 1.4 การรับโอน |
| | 1.5 การเลื่อนขั้น เงินเดือน |
| ขั้นตอนที่ 2 | การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย |
| | 2.1 การวางแผนกำลังคน |
| | 2.2 การกำหนดตำแหน่ง |
| | 2.3 การกำหนดอัตราเงินเดือน |
| | 2.4 การได้รับเงินประจำตำแหน่ง |
| ขั้นตอนที่ 3 | การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย |
| | 3.1 การไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงานและปฏิบัติการวิจัย |
| | 3.2 การไปปฏิบัติงานเพื่อพูนความรู้ทางวิชาการ |
| ขั้นตอนที่ 4 | การควบคุมทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย |
| | 4.1 วินัยและการออกจากราชการ |
| | 4.2 การอุทธรณ์ร้องทุกข์ |

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยของรัฐมีความซับซ้อน เนื่องจาก การวินิจฉัยสั่งการจะต้องขึ้นอยู่กับระบบราชการหลายหน่วยงาน ได้แก่ ระดับภายในมหาวิทยาลัย ก.ม. อ.ก.ม. และหน่วยงานอื่นๆ เช่น ก.พ. และ กระทรวงการคลัง เป็นต้น ผลสรุปจากการศึกษาขั้นตอนการบริหารงานบุคคล แสดงได้ในหัวข้อ 2.2.4 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในแต่ละขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล

2.2.4 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานบริหารงานบุคคล

ขั้นตอนในการบริหาร งานบุคคล	อำนาจของ มหาวิทยาลัย	อำนาจของ ก.ม.	อำนาจของหน่วยงาน อื่นๆ
I.การจัดหาทรัพยากร มนุษย์ 1. การสรรหา 2. การคัดเลือกบุคคล 3. การบรรจุแต่งตั้ง 4. การรับโอน 5. การเลื่อนขั้นเงินเดือน	 ✓ ✓ บรรจุแต่งตั้งบุคคลดังนี้ 1. ข้าราชการระดับ 9 ลง มา 2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ 3. ข้าราชการระดับ 6, 7-8 ✓ อธิการบดีมีอำนาจเลื่อน ขั้นเงินเดือนในระดับ 9 ลงมา	 กำหนดหลักสูตรและวิธี การสอบแข่งขัน การคัด เลือก การคัดเลือกบุคคลกรณี พิเศษ บรรจุแต่งตั้งบุคคลดังนี้ 1. ข้าราชการระดับ 10 2. ศาสตราจารย์ 3. ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ระดับ 10 การแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งที่ดีกว่าเดิม กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการรับโอน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจเลื่อนขั้นเงิน เดือนระดับ 10 หรือ ศาสตราจารย์	

ขั้นตอนในการบริหาร งานบุคคล	อำนาจของ มหาวิทยาลัย	อำนาจของ ก.ม.	อำนาจของหน่วยงาน อื่นๆ
III.การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ 1. การไปศึกษาฝึกอบรม 1.1 การไปศึกษาฝึกอบรม 1.2 การไปปฏิบัติ 1.3 การลาไปศึกษา 2. การไปปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ทาง วิชาการ	อธิการบดีมีอำนาจ อนุมัติ อธิการบดีมีอำนาจ อนุมัติ	ปลัดทบวงฯ มีอำนาจอนุมัติ การไปศึกษา ฝึกอบรมต่าง ประเทศ ในกรณี 1. ทูตประเภท 1 (ก), (ค) 2. ทูตประเภท 1 (ข) โดย ต้องทำความตกลงกับกรม วิเทศสหการก่อน 3. ทูตประเภท 2 โดยต้องทำ ความตกลงกับ ก.พ. ก่อน ปลัดทบวงฯ มีอำนาจอนุมัติ โดยทำความตกลงกับ กษต. ก่อน ปลัดทบวงฯ มีอำนาจอนุมัติ การลาโดยใช้เวลาราชการ บางส่วนเกิน 6 ชม./สัปดาห์ -	1. ใช้ระเบียบว่าด้วยการ ให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ทุน งบ ต่าง ประเทศของสำนักนายก รัฐมนตรี 2. มีคณะกรรมการ กำหนดโครงการให้ข้าราชการ ไปศึกษาฝึกอบรมและปฏิบัติ การวิจัย งบ ต่างประเทศ (กษต.) มีอำนาจอนุมัติการยก เว้นคุณสมบัติเฉพาะ ราย ถ้าไปด้วยทุนประเภท 1 (ข) เมื่อกลับมาต้องรายงาน ให้กรมวิเทศสหการ ทราบ

ขั้นตอนในการบริหาร งานบุคคล	อำนาจของ มหาวิทยาลัย	อำนาจของ ก.ม.	อำนาจของหน่วยงาน อื่นๆ
IV. การควบคุม ทรัพยากรมนุษย์ 1. วินัยและการออก จากราชการ 2. การอุทธรณ์ร้องทุกข์	การสั่งสอบสวน การ สั่งลงโทษเป็นหน้าที่ ของมหาวิทยาลัย การร้องทุกข์ให้ร้อง ทุกข์กับผู้บังคับบัญชา ระดับสูงขึ้นอีก 1 ระดับ	การรับอุทธรณ์	การสอบสวน การรักษา วินัย และการออกจาก ราชการ อนุโลมใช้ ระเบียบข้าราชการ พลเรือน ใช้กฎ ก.พ.

2.2.5 ปัญหาสำคัญของระบบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยไทย

จากการศึกษารูปแบบโครงสร้างและขั้นตอนการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยของไทย โดยส่วนใหญ่ แล้วจะเห็นว่ากฎหมายและระเบียบต่างๆ ทำให้ขั้นตอนการบริหารงานบุคคลมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น ซึ่งมีผลให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับตัวได้รวดเร็ว หรือเกิดประสิทธิภาพในการบริหาร นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งในที่นี้จะมุ่งเน้นเฉพาะบุคลากร สาย ข. และสาย ค. เท่านั้น ทั้งนี้ประเด็นปัญหาสำคัญๆ ได้แก่ (ชนันดา ธิญะวุฒิ, 2537 หน้า 128-129)

1) ความก้าวหน้าของบุคลากร สาย ข. และ ค.

1.1) ตำแหน่งและงานของสาย ข และสาย ค ถือเป็นสายงานสนับสนุน (Staff) ในขณะที่มาวิทยาลัยเกือบทุกแห่ง คือ สาย ก เป็นสายงานหลัก ดังนั้นตำแหน่งและงานของสายสนับสนุน มีความไม่ชัดเจน ไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานได้ตามที่มหาวิทยาลัยต้องการ สำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ก็รู้สึกที่สายงานของตนไม่ชัดเจน ไม่ก้าวหน้า แม้ว่าตนมีความรู้ความสามารถ และ

ความชำนาญมากขึ้นตามจำนวนปีที่รับราชการแต่ก็ไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และไม่ได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่เหมาะสม

1.2) ในการขอตำแหน่งชำนาญการนั้น จะต้องมีความผลงานทางวิชาการประกอบด้วย แต่ลักษณะงานของสาย ข และ ค เป็นลักษณะงานช่วยวิชาการ และงานบริหารธุรการ ซึ่งเป็นงานบริหารหรือปฏิบัติงานประจำวัน (daily duty) ทำให้ไม่มีเวลาและปราศจากความรู้ที่จะทำผลงานทางวิชาการ จึงเป็นเหตุให้บุคลากรทั้ง 2 สายงานนี้ไม่สามารถขอตำแหน่งชำนาญการได้มากนัก

1.3) ในขณะที่การเลื่อนตำแหน่งในสาย ก อาจได้รับเงินเดือนสูงขึ้นถึง 3 ขั้น แต่อัตราเงินเดือนของผู้ที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งชำนาญการของสาย ข และ ค จะได้รับการปรับระดับเงินเดือนเพียงขั้นเดียวเท่านั้น

1.4) ความก้าวหน้าของบุคลากรสาย ข และ ค สามารถขึ้นสูงสุดได้เพียงระดับ 8 ถึงแม้ว่าจะเปิดโอกาสให้เลื่อนเป็นระดับ 10 ได้กำหนดตำแหน่งชำนาญการ เชี่ยวชาญ และเชี่ยวชาญพิเศษ แต่การขอตำแหน่งมีความยุ่งยากและต้องขอครอบคลุมความเป็น ตามลักษณะงานจาก ก.ม. ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักไม่ได้รับการอนุมัติ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้บุคลากรทั้ง 2 สายงานขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และเป็นอุปสรรคต่อการสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาร่วมทำงานกับมหาวิทยาลัย

2) เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างบุคลากรสาย ก กับ สาย ข และ ค

2.1) ความเหลื่อมล้ำในระดับตำแหน่งและเงินเดือน สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาในวุฒิอย่างเดียวกัน แต่ในสายงาน ก สามารถเลื่อนตำแหน่ง คือ ระดับ 11 ส่วนสายงาน ข และ ค เลื่อนได้เพียง ระดับ 9 เท่านั้น

2.2) ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ฝ่ายบริหารจะมาจากบุคลากรสาย ก เป็นส่วนใหญ่ อาทิเช่น ผู้อำนวยการศูนย์ หรือสถาบัน เป็นต้น ทำให้ไม่เปิดโอกาสสำหรับบุคลากรสาย ข และ ค ซึ่งมีความรู้ความสามารถให้เป็นผู้บริหารของมหาวิทยาลัยได้

2.3) การแบ่งสายงานดังกล่าวก่อให้เกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำโดยเปรียบเทียบสำหรับบุคลากรสาย ข และ ค กับ สาย ก โดยมีความรู้สึกด้อยกว่า เพราะผู้มีระดับต่ำกว่าในสายงาน ก สามารถสั่งผู้มีระดับสูงกว่าในสายงาน ข และ ค ได้ ทั้งนี้เพราะระบบมหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับบุคลากรสาย ก โดยถือว่าเป็น ผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานหลัก (Line) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

การแบ่งสายงานดังกล่าวทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไทย มีการแบ่งสายงานกันอย่างตายตัว (rigid) โดยไม่สามารถยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนข้ามสายงานกันได้ และจะเห็นว่าปัญหาที่ประสบคือ มีการจัดสรรคนให้ไม่เหมาะสมกับงาน เช่น บางกรณีมหาวิทยาลัย ข้าราชการสาย ก (อาจารย์) ที่

สนใจเฉพาะงานวิจัย แต่ไม่มีความชำนาญด้านการสอน ในขณะที่เดียวกันข้าราชการสาย ข ที่มีประสบการณ์จาก

งานวิจัย และสามารถถ่ายทอดความรู้ความสามารถได้ด้วย แต่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนสายงานได้ และมหาวิทยาลัยจะสูญเสียบุคลากรประเภทนี้ไป

ปัญหาดังกล่าวจะลดน้อยลงหากมหาวิทยาลัยปรับโครงสร้างระบบการบริหารบุคคลเสียใหม่ โดยพิจารณาทั้งในแง่ของความเป็นไปได้ และรูปแบบที่เหมาะสมกับหน้าที่ของมหาวิทยาลัยต่อไปในอนาคต

2.2.6 ระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยต่างประเทศ

คำว่ามหาวิทยาลัย “University” เริ่มต้นขึ้นในสมัยกลางโดยมีความหมายถึงกลุ่มนักวิชาการและผู้ทรงภูมิวิทยา กล่าวคือ เป็นชุมชนทางวิชาการที่ผู้ทรงคุณวุฒิมารวมกันเพื่อการเรียนรู้และความก้าวหน้าทางวิชาการ (Society of Masters and Scholarship) โดยมุ่งเน้นที่คณาจารย์เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาการก่อนสิ่งอื่น (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2518 หน้า 8)

สำหรับจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยและสภาพของสังคมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยบางสังคมอาจมุ่งเน้นลักษณะใดลักษณะหนึ่งของการศึกษามากกว่ามหาวิทยาลัยของสังคมหรือในประเทศอื่น เช่น การอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษเน้นการศึกษาชั้นปริญญาตรี โดยถือว่าคนที่จบปริญญาตรีก็เป็นบัณฑิตที่ใช้การหรือเข้าสู่ตลาดการงานได้ ลักษณะเดียวกันนี้เกิดขึ้นในสังคมประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีระบบการศึกษาค้นคว้าคล้ายคลึงกับระบบของอังกฤษ ส่วนมหาวิทยาลัยเยอรมันเน้นบัณฑิตศึกษาและการวิจัย ส่วนมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกามีลักษณะเด่นในเรื่องการบริการแก่สังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเป็นสากลของต่างประเทศ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ได้กล่าวไว้ 3 ประการ คือ (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2518 หน้า 10)

- 1) มุ่งบุกเบิก แสวงหา บำรุงรักษา และถ่ายทอดความรู้ เพื่อสร้างสรรค์จริยธรรม ความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทางวิชาการ
- 2) ให้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งวิชาการชั้นสูงที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อความเป็นอยู่ของมนุษยชาติ และสนองความต้องการของประเทศชาติ
- 3) ทำนุบำรุงส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

จากจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยตามที่ระบุข้างต้น มหาวิทยาลัยในต่างประเทศ จึงมีโครงสร้างการบริหารงานที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)

ในแง่ของความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มหาวิทยาลัยทั้งในอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐก็ตาม ระบบการบริหารงานบุคคลสามารถกำหนดได้เองโดยองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่สภามหาวิทยาลัย และมีรูปแบบหลากหลายซึ่งสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ Lesley Mackay ที่ได้วิเคราะห์บทบาทหน้าที่การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่างๆ ในตอนเหนือของประเทศอังกฤษ ปรากฏว่า มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มีวิธีปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือมิได้ใส่ใจกับการบริหารงานบุคคลมากนัก แม้ว่างบประมาณของมหาวิทยาลัยต่างๆ เกือบร้อยละ 70 เป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ผลการศึกษานี้ได้จากการออกแบบสอบถามสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้อำนวยการด้านบุคคลจากมหาวิทยาลัยจำนวน 23 แห่ง ในช่วงฤดูใบไม้ผลิปี ค.ศ.1994 ซึ่งผลการจากศึกษานี้ก่อให้เกิดการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลอย่างขนานใหญ่ในสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่สหราชอาณาจักรอังกฤษ ผลการศึกษายังระบุว่าผู้รับผิดชอบระดับสูงสูงด้านบริหารงานบุคคล ควรบทบาทสำคัญในการกำหนดบทบาทหน้าที่และภารกิจทางด้านการบุคคลเสียใหม่ ทั้งนี้ ควรเน้นบทบาทการบริหารงานที่เชิงรุกและเชิงกลยุทธ์ มากกว่ามีลักษณะบริหารงานประจำวันตามธรรมเนียมปฏิบัติแบบเดิมๆ (Lesley Mackay, 1996)

นอกจากนั้นระบบมหาวิทยาลัยในอังกฤษส่วนใหญ่บริหารโดยผู้จัดการในลักษณะเชิงธุรกิจ ทั้งนี้ผลการศึกษาถึงบทบาทของฝ่ายบริหารจัดการในสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษ โดย Jack Lumby ยังพบว่าผู้จัดการบางส่วนยังมีวิสัยทัศน์ที่ผิดพลาด และบ่อยครั้งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวของการบริหารจัดการในสถาบันการศึกษาเหล่านั้น ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจำแนกระดับการบริหารเป็น 4 ระดับ ขึ้นอยู่กับลักษณะความรับผิดชอบของงาน นอกจากนั้นจำเป็นต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานทุกคนมีความเข้าใจและสามารถปฏิบัติตามได้ทุกขั้นตอน (Jack Lumby, 1997)

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานแบบใหม่ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ได้แก่ ระบบการบริหารงานแบบ “Unitary Administration” ซึ่งถูกนำมาใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ ในปี 1994 โดยมีโครงสร้างดังแผนภูมิต้นี้ :-

โครงสร้างการบริหารงานกลาง มหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์



ข้อดีของการจัดระบบบริหารดังกล่าวที่ระบุโดย Eddie Newcomb เลขาธิการคนแรกของมหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ไว้ดังนี้:-

- เป็นการรวมความแข็งแกร่ง และทักษะทั้งหมดของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพให้บรรลุตามนโยบายที่กำหนดไว้โดยมหาวิทยาลัย

- สามารถจัดลำดับความจำเป็นของมหาวิทยาลัยได้ชัดเจนขึ้น อีกทั้งยังปรับเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
- สามารถส่งเสริมการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (Team work) และเป็นสหสาขาวิชา
- ก่อให้เกิดการบริหารที่คุ้มค่าใช้จ่าย (Cost - effective administration)

เหตุผลและความจำเป็นของการปรับโครงสร้างการบริหารงานเกิดจากการปรับตัวให้ทันกับสภาพการณ์แข่งขันของมหาวิทยาลัยทั้งระดับภายในประเทศกับระดับโลก ซึ่งมหาวิทยาลัยควรมีการตอบสนอง และเอาใจใส่ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้เป็นไปตามปณิธานที่มุ่งหวังความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยเน้นพัฒนาด้านการสอน การวิจัย และการจัดสรรทุนการศึกษา ในการนี้บุคลากรทุกระดับของมหาวิทยาลัยจะต้องปรับวิสัยทัศน์ และพัฒนาตนเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาเช่นกัน

หากพิจารณาโครงสร้างการบริหาร ของมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลีย โดยยกตัวอย่างโครงสร้างมหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย อาจจำแนกภาระกิจหลัก ของมหาวิทยาลัยได้กว้าง ๆ ดังนี้ (ANU, The Australian National University, 1998)

การบริหารจัดการ GOVERNANCE

อำนาจการบริหาร และตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่ขึ้นตรงต่อ สภามหาวิทยาลัย (Council), อธิการบดี (Vice-Chancellor) และผู้บริหารระดับสูง (senior officers)

งานสอนและวิจัย (TEACHING AND RESEARCH AREAS)

งานสอนและวิจัย อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะสำนักวิจัย วิทยาลัย สถาบันและศูนย์ต่าง ๆ ซึ่งได้รับการจัดตั้งเพื่อรองรับ การเรียน การสอน หรือการวิจัยเฉพาะด้าน

งานบริการ (SERVICE AREAS)

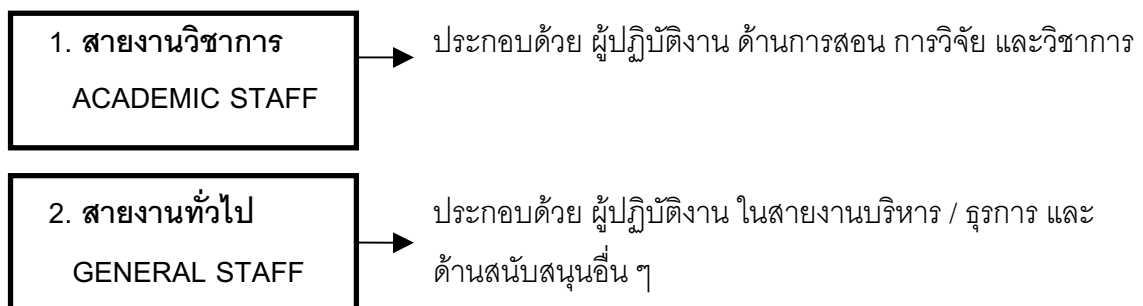
มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีสายงานสนับสนุน (supporting services) ในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น งานบริการ / ธุรการ / ห้องสมุด / ศูนย์สารสนเทศ ศูนย์ / สถาบันบริการคอมพิวเตอร์ ตลอดจนการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรประเภทต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

งานด้านอื่นๆ (OTHER AREAS)

ภาระงานอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอน และการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ได้แก่

- งานอาคาร สถานที่ (ห้องเรียน / ห้องประชุม)
- ศูนย์กีฬา
- ศูนย์หนังสือ
- สำนักพิมพ์
- ฯลฯ

ดังนั้น การจำแนกสายงานบริหารงานบุคลากร อาจจำแนกเป็น 2 สายงานหลัก ๆ ได้แก่



อาจสรุปได้ว่าโครงสร้างระบบงานบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยต่างประเทศ มีความแตกต่างกับระบบราชการในมหาวิทยาลัยไทยด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยในต่างประเทศ มีความเป็นอิสระในการบริหารมากกว่า โครงสร้างองค์กรส่วนใหญ่มีเป็นไปแนวระนาบ (Flat organizations) สายงานการบังคับบัญชาไม่มีกี่ระดับ ซึ่งทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารสั่งการ

ตอนที่ 3

แนวทางกำหนดทางเลือกรูปแบบระบบการบริหารงานบุคคล

3.1 หลักการกำหนดรูปแบบระบบการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ควรกำหนดหลักการสำคัญที่จะสนับสนุนให้การดำเนินการตามปณิธานของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งให้บรรลุเป้าหมาย โดยเน้นการเสริมสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดมหาวิทยาลัย แต่ละแห่งควรปรับเปลี่ยนหรือกำหนดโครงสร้างการบริหารที่เป็นอิสระจากระบบราชการ เพื่อความคล่องตัวและเพื่อประสิทธิภาพสูงสุด ควรกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารที่ไม่ซับซ้อน แต่ต้องให้สอดคล้องกับภาระกิจหลักของแต่ละมหาวิทยาลัยที่มีจุดมุ่งเน้นซึ่งแตกต่างกันออกไป

รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานที่ปรับเปลี่ยน หรือกำหนดขึ้นใหม่ควรลดขั้นตอนการตัดสินใจ เพื่อให้การบริหารงานมีความรวดเร็ว แต่สามารถควบคุมให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงสำหรับผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยแต่ละระดับ ดังนั้นควรมีการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลที่มีองค์ประกอบหลักๆ ได้แก่

- **นโยบายการจัดหาทรัพยากรมนุษย์** ซึ่งหมายถึง การสรรหาคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมด้วยประการต่างๆ ทั้งด้านความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง บุคลิกภาพ และความประพฤติ ตลอดจนมีความศรัทธาที่จะปฏิบัติงานให้มหาวิทยาลัย
- **นโยบายการจัดสรรทรัพยากรมนุษย์** ซึ่งหมายถึง นโยบายการวางแผนกำลังคน การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ที่สามารถควบคุมให้องค์กรมีขนาดเล็ก แต่มีประสิทธิภาพสูง มีการกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ ที่จะจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานกับมหาวิทยาลัย
- **นโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์** มหาวิทยาลัยควรกำหนดนโยบายพัฒนาบุคลากร โดยการกำหนดแนวทางการฝึกอบรม การลาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง เพื่อความก้าวหน้าในอาชีพ

- **นโยบายการควบคุมทรัพยากรมนุษย์** ในการบริหารงานบุคคลจะต้องมีนโยบายส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถแต่ในขณะเดียวกันจะต้องมีนโยบายที่จะขจัดผู้ที่ไม่เหมาะสมออกจากมหาวิทยาลัยด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลยึดหลัก “เข้ายาก ออกง่าย”

3.2 ขั้นตอนการดำเนินงาน

3.2.1 **การจัดหาทรัพยากรมนุษย์** ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรของมหาวิทยาลัย ควรยึดขั้นตอนดังนี้ :-

1) **การจำแนกตำแหน่ง และการจัดทำคำบรรยายลักษณะงาน (Job Classification and Job Description)**

นับเป็นเครื่องมือสำคัญในระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการบรรจุแต่งตั้ง การประเมินผลงาน และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การจำแนกตำแหน่งในแต่ละมหาวิทยาลัย อาจจะแตกต่างกันไป ตามความเหมาะสมของรูปแบบโครงสร้างองค์กรของแต่ละมหาวิทยาลัย แต่จะต้องสามารถเทียบได้กับมาตรฐานกลางซึ่งทุกมหาวิทยาลัยให้การยอมรับ

โครงสร้างตำแหน่งของแต่ละมหาวิทยาลัย อาจประกอบด้วย 3 สายงานดังนี้ :-

- **ตำแหน่งทางวิชาการ (Academic)** ประกอบด้วย คณาจารย์ นักวิจัย เป็นต้น
- **ตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพ และบริหารทั่วไป (Non Academic)** ประกอบด้วย ปฏิบัติการวิชาชีพ ธุรการ และบริหารงานทั่วไป เป็นต้น
- **ตำแหน่งบริหารวิชาการ (Academic Administration)** ประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการศูนย์ ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองผู้อำนวยการศูนย์ รองผู้อำนวยการวิทยาลัย รองผู้อำนวยการสถาบัน หัวหน้าสาขาวิชา และหัวหน้าสถาบันหรือสถานวิจัย เป็นต้น

2) **การสรรหาคัดเลือก** อาจอยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะเป็นตัวจักรสำคัญในการแสวงหาและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม โดยยึดหลักการวัดคุณสมบัติทั้งที่สามารถวัดได้ เช่น คุณวุฒิ ทักษะความชำนาญ ประสบการณ์ เป็นต้น หรือคุณสมบัติที่ไม่สามารถวัดได้เช่น จริยธรรม คุณธรรม ความเป็นผู้นำ วุฒิภาวะ ฯลฯ เป็นต้น ระบบการสรรหาควรยึดหลัก ดังนี้ :-

- หลักระบบคุณธรรม (Merit system)
- ใช้กระบวนการสรรหาที่เป็นระบบเปิดและพิถีพิถัน
- มีระบบการทดสอบภาคปฏิบัติ

3) การบรรจุและการแต่งตั้ง

- ควรใช้ระบบสัญญาจ้างก่อนปรับสถานภาพเป็นพนักงานประจำ
- มีการกำหนดระยะเวลาทดลองปฏิบัติงานที่ยาวพอที่จะประเมินผลการปฏิบัติงาน
จริง เช่น อาจกำหนดระยะเวลา 1-2 ปี สำหรับพนักงานสายปฏิบัติการวิชาชีพ
และบริหารทั่วไป
- มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องตลอดอายุงาน

3.2.2 การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ :-

1) **การประเมินผล** เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินงานตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดศักยภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากร ดังนั้นควรมีการจัดระบบการประเมินพนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้มาตรฐานและเป็นธรรม รูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานสายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป มีดังนี้ :-

1.1) **การประเมินผลการทดลองปฏิบัติงาน** ซึ่งอาจกำหนดไว้ปีละ 2-3 ครั้งแล้วแต่ความเหมาะสมของแต่ละมหาวิทยาลัย

- ควรมีการกำหนดแบบฟอร์มมาตรฐาน เพื่อประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานของพนักงานที่ต้องทดลองปฏิบัติงานให้หน่วยงานต่างๆ
- คณะกรรมการประเมินผลทดลองปฏิบัติงานจะประชุมพิจารณา และรายงานผลเพื่อให้ฝ่ายบริหารวินิจฉัยสั่งการเป็น 3 กรณี :-
 - 1) ให้ได้สถานภาพเป็นพนักงานประจำ
 - 2) ให้ออกจากงาน/เลิกจ้าง ในกรณีผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด
 - 3) ให้รายงานการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล
- หากผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ต้องปรับปรุง ผู้บังคับบัญชาควรแจ้งให้พนักงานทราบเป็นลายลักษณ์อักษร

1.2) **การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณาความดีความชอบประจำปี**

- ควรกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละ 2-3 ครั้ง
- องค์ประกอบการประเมิน ได้แก่ ปริมาณของงานที่ปฏิบัติ การป่วย สาย ลา ขาด คุณภาพของผลงาน และคุณลักษณะอื่นๆ ตามลักษณะงานของสายงาน
- ผู้บังคับบัญชา ผู้ประเมิน แจ้งความเห็นของตนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และสรุปเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้ประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน
- ผู้บริหารควรประชุมผลการประเมินเพื่อประกอบการพิจารณาความดีความชอบของพนักงาน ภายในระยะเวลาที่กำหนดในการพิจารณาขึ้นเงินเดือนประจำปี

2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

- มีการพิจารณาเลื่อนขั้น/เลื่อนตำแหน่ง ปีละ 1 ครั้ง ภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของมหาวิทยาลัย
- เลื่อนตามขั้นเงินเดือนของบัญชีเงินเดือนแต่ละสายงาน
- มีการพิจารณาตามลำดับความดีความชอบของผลการปฏิบัติงานในรอบปี และต้องมีผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ดี และมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน

3) การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน

มหาวิทยาลัยควรพิจารณากำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนในลักษณะที่สามารถแข่งขันกับธุรกิจเอกชน ทั้งนี้อาจจัดให้มีระบบอัตราเงินเดือน 3 ประเภท

- บัญชีเงินเดือนสายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป
- บัญชีเงินเดือนสายวิชาการ
- บัญชีเงินเดือนสายบริหารวิชาการ

ทั้งนี้โครงสร้างอัตราเงินเดือนควรสอดคล้องกับลักษณะโครงสร้างขององค์กร และการแบ่งสายงานของมหาวิทยาลัยสำหรับสายงานวิชาการ อาจจัดให้มีเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ หรือเงินประจำตำแหน่งบริหารวิชาการ เป็นต้น

ตำแหน่งงานสายสนับสนุนวิชาการและสายปฏิบัติงานที่จำเป็นสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

จากคุณลักษณะที่แตกต่างกันของแต่ละมหาวิทยาลัย การกำหนดตำแหน่งงานอาจมีความแตกต่างกันตามภารกิจหลักของแต่ละมหาวิทยาลัย ดังนั้น ข้อเสนอการกำหนดตำแหน่งงานในที่นี้ จะระบุเฉพาะตำแหน่งงานพื้นฐาน ที่คิดว่าน่าจะจำเป็นต่อการบริหารและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่ออกจากระบบราชการ สำหรับกรอบเงินเดือนที่เสนอเป็นเพียง **กรณีตัวอย่าง** ที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะนำไปกำหนดให้

ให้เหมาะสมกับคุณลักษณะพื้นฐานของภาระงาน รวมทั้งงบประมาณที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถจัดสรรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอกรอบตำแหน่งเงินเดือนในงานวิจัยนี้จะจำแนกตามภารกิจของงานแต่ละระดับที่คาดว่าจะถูกกำหนดขึ้นดังนี้ :-

กลุ่มที่ 1 ระดับผู้บริหาร / หัวหน้างาน / เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (P1-P6)

หมายถึงตำแหน่งในระดับหัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย รองผู้อำนวยการและผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า ในสายงานสนับสนุนวิชาการ และสายปฏิบัติงาน ได้แก่ :-

สายสนับสนุนวิชาการ	สายปฏิบัติงาน
ผู้บริหารสำนักเอกสารสนเทศ / บรรณสารสนเทศ	ผู้บริหารฝ่ายการเงิน / การบัญชี
ผู้บริหารสำนักคอมพิวเตอร์	ผู้บริหารฝ่ายทรัพย์สิน / บริการ
ผู้บริหารสำนักวิจัย	ผู้บริหารฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ / วิจัยกิจ
ผู้บริหารสำนักโสตทัศนศึกษา	ผู้บริหารฝ่ายนโยบายและแผนงาน
ผู้บริหารสำนักแนะแนวการศึกษาและอาชีพ	ผู้บริหารฝ่ายการบุคคล / พนักงาน
ผู้บริหารสำนักเลขานุการวิชาการ	ผู้บริหารสำนักงานทะเบียน
ผู้บริหารศูนย์การศึกษาต่อเนื่อง	ผู้บริหารสำนักรักษาความปลอดภัย / อาคารสถานที่

กลุ่มที่ 2 ระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน
(P7-P8)

สายวิชาสนับสนุนวิชาการ
เจ้าหน้าที่บริการการศึกษา

- บริการโสตทัศนศึกษา
- นักวิจัย
- ครูปฏิบัติงาน
- ช่างภาพ
- ผู้เขียนแบบ

- นักแนะแนว

- นักวิชาการ

เจ้าหน้าที่บริการสารสนเทศ

- ห้องสมุด
- เอกสารสนเทศ

เจ้าหน้าที่บริการวิทยาศาสตร์

- นักวิทยาศาสตร์
- นักวิชาการเกษตร ฯลฯ

เจ้าหน้าที่บริการงานแพทย์

- นักวิทยาศาสตร์การแพทย์
- นักโภชนาการ
- นักกายภาพบำบัด

ฯลฯ

ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ

- นิติกร
- บรรณารักษ์
- วิศวกร
- สถาปนิก
- แพทย์
- พยาบาล
- เกษตรกร

สายปฏิบัติงาน
เจ้าหน้าที่สำนักงาน

- สารบรรณ
- บุคคล
- ฝึกอบรม
- พัสดุ
- การเงิน

- การบัญชี

- ประชาสัมพันธ์

- ผลิตเอกสาร

- ธุรการทั่วไป

- เลขานุการบริหารงานทั่วไป

- พิสูจน์อักษร

ฯลฯ

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์

- นโยบายและแผน
- สถิติข้อมูล (สารนิเทศ)
- ระบบคอมพิวเตอร์
- ระบบสารสนเทศ (IT)

ฯลฯ

เจ้าหน้าที่บริการงานช่าง

- ช่างไฟฟ้า
- ช่างประปา
- ช่างอิเล็กทรอนิกส์
- ช่างเครื่องกล / เทคนิค

ฯลฯ

- ทันตแพทย์
- สัตวแพทย์

กลุ่มที่ 3 ระดับผู้ปฏิบัติงานในลักษณะบริการทั่วไป
(P9)

ตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานที่เป็นลักษณะบริการทั่วไป ได้แก่

- พนักงานทำความสะอาด
- พนักงานขับรถ
- นักการภารโรง

- คนงาน / คนสวน
- พนักงานรักษาความปลอดภัย
- ลูกมือช่าง

ฯลฯ

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ ได้พิจารณาจ้างงานในกลุ่มที่ 3 ตามความเหมาะสม โดยอาจมีการจ้างเหมาช่วง พนักงานสำหรับงานบางประเภทได้ เช่น พนักงานทำความสะอาด ซึ่งมีการจ้างเหมาช่วงให้เอกชนรับไปดำเนินการ ซึ่งทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะจัดจ้างพนักงานโดยมหาวิทยาลัยเอง

สำหรับกรอบอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาจกำหนดไว้ดังนี้ :-

ระดับตำแหน่ง กลุ่ม		ตำแหน่ง			คุณลักษณะ (วุฒิ)	เงินเดือน (เริ่มบรรจุ) (Basic Salary)		
		ระดับหน่วยงาน				ขั้นต่ำ	ขั้นสูง	
		A (ใหญ่)	B (กลาง)	C (เล็ก)				
กลุ่มที่ 1 ระดับบริหาร	ระดับสูง	P1	ผู้อำนวยการ	-	ป.ตรีขึ้นไป+ประสบ การณ์ 20 ปีขึ้นไป	29,500	44,200	
		P2	รองผู้อำนวยการ	ผู้อำนวยการ	-	ป.ตรีขึ้นไป+ประสบ การณ์ 15-19 ปี	26,300	39,400
		P3	หัวหน้าฝ่าย	รองผู้อำนวยการ	ผู้อำนวยการ	ป.ตรีขึ้นไป+ประสบ การณ์ 15-14 ปี	23,500	35,200
	ระดับกลาง	P4	รองหัวหน้าฝ่าย	หัวหน้าฝ่าย	รองผู้อำนวยการ	ป.ตรีขึ้นไป+ประสบ การณ์ 9-12 ปี	18,950	26,350
		P5	หัวหน้างาน	รองหัวหน้าฝ่าย	หัวหน้าฝ่าย	ป.ตรีขึ้นไป+ประสบ การณ์ 6-8 ปี	16,300	22,800
		ระดับต้น	P6	รองหัวหน้างาน	หัวหน้างาน	รองหัวหน้าฝ่าย/ หัวหน้างาน	ป.ตรีขึ้นไป+ประสบ การณ์ 3-5 ปี	12,600
กลุ่มที่ 2 ระดับปฏิบัติ การ	P7		เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานระดับอาวุโส - สายสนับสนุนวิชาการ - สายปฏิบัติงานทั่วไป			ป.ตรีขึ้นไป	7,700	12,800
			P8	เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน			ระดับปวส.	7,000
		เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน			ระดับปวท.	6,300	7,900	
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน				ระดับปวช.	5,800	6,420		
กลุ่มที่ 3 ระดับบริหาร ทั่วไป	P9	พนักงานขับรถยนต์ คนงาน / คนสวน / นักการภารโรง ยาม ฯลฯ			ต่ำกว่าปวช. (มัธยมศึกษา ตอนปลาย)	5,500 5,180	- -	

หมายเหตุ : 1) ตัวอย่างกรอบกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัยในภาคผนวก 2 (ร่าง) โครงสร้างตำแหน่ง
งานและค่าจ้างเงินเดือน

2) การกำหนดกรอบอัตราเงินเดือนขั้นต่ำ / ขั้นสูง ได้พิจารณาถึงปัจจัย แสดงถึงความขาดแคลน ภาระกิจและความรับผิดชอบของตำแหน่งที่เจาะเฉพาะด้าน ภาวะการแข่งขันของตลาดแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น

4) **การจัดสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล** เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าทำงาน และมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน มหาวิทยาลัยควรพิจารณาจัดสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลในรูปแบบต่างๆ ซึ่งอาจแตกต่างกันแล้วแต่ความเหมาะสมของมหาวิทยาลัย โดยรูปและลักษณะของสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลอาจกำหนดดังนี้ :-

4.1) **กองทุนเงินสะสมสมทบ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ** เพื่อเป็นเงินสะสมในยามเกษียณอายุของพนักงาน หรือเมื่อลาออกจากการงานโดยมิได้กระทำความผิด

4.2) **เงินชดเชย** เมื่อพนักงานต้องออกจากงานหรือเลิกจ้างในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้ :-

- * ให้ออกจากงานเพราะเหตุเจ็บป่วย
- * ยุบเลิกตำแหน่ง
- * เลิกจ้างก่อนครบอายุสัญญา โดยไม่มีความผิด

ทั้งนี้เงินชดเชยการเลิกจ้าง จะต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

4.3) **เงินค่าเล่าเรียนบุตร**

4.4) **ค่ารักษาพยาบาล**

4.5) **ค่าทำขวัญ และค่าฌาปนกิจสงเคราะห์**

4.6) **สวัสดิการเงินกู้ประเภทต่างๆ** เช่น เงินกู้เพื่อเคหะสงเคราะห์ เงินกู้เพื่อซื้อคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

นอกจากนั้นอาจจัดสวัสดิการประเภทต่างๆ ที่แตกต่างออกไป ทั้งนี้แล้วแต่สภาพที่ตั้ง หรือความจำเป็นของแต่ละมหาวิทยาลัย

3.2.3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

มหาวิทยาลัยควรกำหนดนโยบายให้พนักงาน ได้รับการศึกษาอบรม การพัฒนาความรู้ ความสามารถทั้งในด้านการทำงาน ด้านสังคม พึงจัดให้มีงบประมาณ สถานที่ และอุปกรณ์เพื่อการศึกษอบรม ทั้งโดยจัดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย และโดยได้รับการศึกษอบรมจากภายนอก ทั้งที่เป็นหลักสูตรในระดับการศึกษาต่างๆ และที่เป็นการสัมมนา หรือฝึกอบรมระยะสั้น ทั้งภายในประเทศ หรือต่างประเทศ

เพื่อให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีศักยภาพสูง จนสามารถปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม และการแข่งขัน การพัฒนาบุคลากร อาจจำแนกได้เป็น :-

1) ประเภททุน ได้แก่

- ทุนที่มหาวิทยาลัยจัดให้
- ทุนที่บุคคล นิติบุคคล หรือรัฐบาลทั้งในและต่างประเทศให้แก่มหาวิทยาลัย
- ทุนที่บุคคล นิติบุคคล หรือรัฐบาลทั้งในและต่างประเทศให้แก่ผู้ที่ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยโดยตรง
- ทุนส่วนตัว

2) การไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน และการปฏิบัติการวิจัย

- ต้องคำนึงถึงความต้องการของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก
- เป็นสถาบันที่มีชื่อเสียงและจะต้องเป็นที่ยอมรับของมหาวิทยาลัย
- เป็นพนักงานประจำ อายุไม่เกิน 35 ปี (สำหรับปริญญาตรี) และไม่เกิน 40 ปี (สำหรับสูงกว่าปริญญาตรี)
- เมื่อกลับมาต้องปฏิบัติงานเป็น 3 เท่าของเวลา หรือชดใช้เงินทุนเป็น 3 เท่า
- ถ้าต้องการไปอีกต้องใช้ทุนครบถ้วนหรือทำงานชดเชยแล้วอย่างน้อย 1 ปี

3.2.4 การควบคุมทรัพยากรมนุษย์

ระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่ยึดหลัก “เข้ายาก ออกง่าย” นั้นจะมีการสรรหา / คัดเลือกบุคลากรอย่างพิถีพิถัน อีกทั้งมีการกำหนดกรอบระเบียบเพื่อให้พนักงานควบคุมตนเอง หรือควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติ หรือปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดไว้ แนวทางการควบคุมบุคลากรอาจกำหนดไว้ดังนี้

1) **การรักษาวินัย** คือ การที่พนักงานจะต้องปฏิบัติตามวินัย และรวมทั้งผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งเสริมดูแล ระมัดระวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย และจะต้องมีการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานผู้กระทำผิดวินัยด้วย

2) **การลงโทษทางวินัย** มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดการลงโทษทางวินัยได้ 3 ระดับ ดังนี้:-

- โทษสำหรับความผิดวินัยร้ายแรง ได้แก่ การปลดออก
- โทษสำหรับความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง ได้แก่ การงดบำเหน็จความชอบ หรือ ภาคทัณฑ์
- โทษสำหรับความผิดวินัยเล็กน้อย ในกรณีที่เป็นความผิดครั้งแรก อาจดลลงโทษ แต่ควรมีการว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร

3) **การร้องทุกข์** พนักงานของมหาวิทยาลัย สามารถร้องทุกข์ด้วยเหตุต่างๆ คือ

- ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือไม่ยุติธรรม
- ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ
- ถูกสั่งให้ออกจากงานหรือเลิกจ้างโดยไม่มีสิทธิอุทธรณ์

4) **การอุทธรณ์** มหาวิทยาลัยควรกำหนดแนวทางเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ทั้งนี้ควรจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องทุกข์ในการที่พนักงานมหาวิทยาลัยถูกดำเนินการลงโทษ ดังนี้

- การภาคทัณฑ์
- การงดบำเหน็จความชอบ
- การปลดออก

3.3 การเปรียบเทียบคุณลักษณะของมหาวิทยาลัย

การกำหนดนโยบายและขั้นตอนการบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องกำหนดให้สอดคล้องกับคุณลักษณะของมหาวิทยาลัย ซึ่งในที่นี้จะศึกษาเปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนของมหาวิทยาลัยที่มีคุณลักษณะแตกต่างกัน 7 รูปแบบ ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้ :-

การเปรียบเทียบจุดอ่อนและจุดแข็งของมหาวิทยาลัยที่มีคุณลักษณะต่างกัน

ข้อเปรียบเทียบ / ข้อเสนอทางเลือก		คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย	
		มหาวิทยาลัยเก่า	มหาวิทยาลัยใหม่
*ข้อเปรียบเทียบ			
จุดแข็ง	มีทรัพยากรทุกประเภท เช่น การเงิน งบประมาณ ทรัพย์สิน และทรัพยากรมนุษย์ที่ประกอบด้วย		มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งใหม่ มีข้อได้เปรียบดังนี้
	● ความรู้ความสามารถ ● ทักษะด้านต่างๆ ● ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ		● จัดโครงสร้างองค์กรในรูปแบบใหม่ได้ง่าย ● สามารถเตรียมแผนกำลังคน และเริ่มระบบการบริหารงานบุคคลที่จัดใหม่ได้ง่าย ● สามารถวางแผนสรรหาคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ
จุดอ่อน	มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งมานานมักมีขนาดใหญ่ ทำให้เกิดปัญหา ดังนี้ :-		ข้อด้อยของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งใหม่อาจประกอบด้วย
	● สายการบังคับบัญชาซับซ้อน มีหลายชั้นหลายระดับ การสั่งงานชักช้า ● การจำแนกตำแหน่งงาน ทำได้ไม่ชัดเจน ● การปรับโครงสร้างอาจทำได้ยากเพราะติดระบบเดิม ● บุคลากรบางส่วนอาจต่อต้านการปรับโครงสร้างได้		● ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยไม่อาจดึงดูดผู้มีความรู้ความชำนาญ ● ปัญหาการแบ่งสายงานอาจไม่ชัดเจน ● โครงสร้างหรือระบบใหม่อาจมีข้อผิดพลาดได้ ซึ่งต้องมีการติดตามและปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา
*ข้อเสนอทางเลือก			
-รูปแบบองค์กร	● ควรปรับองค์กรให้เล็กลงและทันสมัย มีนโยบายเชิงรุก		● รูปแบบองค์กรที่ไม่ซับซ้อน
- การจัดหาทรัพยากรมนุษย์	● การสรรหาคัดเลือกจากภายใน ใช้ระบบสัญญาจ้างงาน		● การสรรหาอย่างพิถีพิถัน

ข้อเปรียบเทียบ / ข้อเสนอทางเลือก	คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย	
	มหาวิทยาลัยเก่า	มหาวิทยาลัยใหม่
*ข้อเสนอทางเลือก		
- การจัดสรร ทรัพยากรมนุษย์	กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่คู่ขนานกับระบบราชการ	จัดสายงานแบบใหม่ทั้งหมด
- การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์	กำหนดรูปแบบทุนและการฝึกอบรมให้บุคลากรสายบริหารมาก่อน	ควรกำหนดนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ข้อเปรียบเทียบ /		คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย	
ข้อเสนอทางเลือก	มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่	มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก	
*ข้อเปรียบเทียบ			
จุดแข็ง	- มีความพร้อมและมีความชำนาญงานของบุคลากร ในลักษณะคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยเก่า - บุคลากรที่มีความสามารถสูงมักเลือกทำงานกับองค์กรขนาดใหญ่มากกว่าขนาดเล็ก	- โครงสร้างองค์การมีลักษณะที่สามารถควบคุมและจัดการได้โดยง่าย - สร้างประสิทธิภาพในการบริหารให้สูงขึ้นได้โดยง่าย - มีลักษณะการบริหารอย่างไม่เป็นทางการ (informal)	
	สูง		
จุดอ่อน	- การเตรียมการปรับโครงสร้างทำได้ยากกว่า และจำเป็นต้องลดขนาดขององค์กรลง - มีความเป็นอิสระของแต่ละหน่วยงาน ทำให้มีปัญหาในการสั่งการ - อาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารลดลง และการบริหารงานมีความซ้ำซ้อน ซักซ้ำ	- การจัดหาทรัพยากรต่างๆ อาจทำได้ยากกว่ามหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ - ไม่อาจจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถหรือผู้มีความเชี่ยวชาญเข้าร่วมงานกับมหาวิทยาลัย	
	ได้		
*ข้อเสนอทางเลือก			
- รูปแบบองค์กร	การปรับโครงสร้างและลดสายงานการบังคับบัญชา และมีการกระจายอำนาจ (decentralization)	เน้นการบริหารแบบแบ่งภารกิจ ทำงานเป็น Team ผู้บังคับบัญชา	
- การจัดหาทรัพยากรมนุษย์	การสรรหาคัดเลือกจากภายใน และจัดทำสัญญาจ้างงาน	- หน้าที่เป็น Peer Support - สรรหาและคัดเลือกจากภายนอกและใช้ระบบการคัดเลือกแบบเปิด และพิธีพินัน	
- การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์	จำแนกตำแหน่งงานและวิเคราะห์งานให้ชัดเจน เพื่อการบรรจุและแต่งตั้ง	จำแนกตำแหน่งงานและสายการบังคับบัญชาให้สั้น ลดขั้นตอนการ	

- ทำงาน
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
 - เน้นรูปแบบการฝึกอบรมภายใน และเพิ่มบทบาทการพัฒนาทรัพยากรบุคคลโดยเฉพาะสายบริหารวิชาการและสายธุรการทั่วไป
 - เน้นรูปแบบการฝึกอบรมระหว่างการทำงาน (on the job training) เพิ่มบทบาทการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ข้อเปรียบเทียบ /		คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย	
ข้อเสนอทางเลือก		มหาวิทยาลัยในเมือง	มหาวิทยาลัยในภูมิภาค
*ข้อเปรียบเทียบ			
จุดแข็ง	University	มหาวิทยาลัยที่ตั้งในเขตเมือง ซึ่งมีความพร้อมในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ย่อมมีโอกาสดึงดูดให้บุคลากรที่มีความสามารถเข้าร่วมงานได้มากกว่า	สร้างความร่วมมือระหว่างบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย ได้ดีกว่าเนื่องจากลักษณะของมหาวิทยาลัยอาจจัดตั้งในรูปแบบ Residential
		อาจจะدمความร่วมมือ หรือใช้ทรัพยากรบุคคลร่วมกับหน่วยงานอื่นได้ง่ายกว่า มหาวิทยาลัยในภูมิภาค	การบริหารและจัดการสามารถกระทำในรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการ (Informal administration) ได้ง่าย
จุดอ่อน	ดีการเกื้อ	มหาวิทยาลัยในเมืองส่วนใหญ่ มิได้จัดสวัสดิการด้านที่พักอาศัยให้แก่บุคลากรตามสมควร บุคลากรอาจประสบปัญหาด้านการเดินทาง มีโอกาสการป่วย สาย ลา ขาด สูง	ถ้าอัตราเงินเดือนและสวัสดิการเท่ากับหรือน้อยกว่าที่มหาวิทยาลัยในเมืองจัดให้ อาจไม่ดึงดูดให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงานได้
		การร่วมมือภายในระหว่างบุคลากรเองส่วนใหญ่ มักมีปัญหา เพราะมีความเป็นส่วนตัวค่อนข้างสูง	การใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกัน (Pool resources) ทำได้ยากกว่ามหาวิทยาลัยในเขตเมือง
*ข้อเสนอทางเลือก			
- รูปแบบองค์กร		จัดรูปแบบองค์กรที่มีสายการบังคับบัญชาที่ไม่ซับซ้อน	เน้นการกระจายอำนาจและสั่งการให้สิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัย
- การจัดหาทรัพยากรมนุษย์		การสรรหาและคัดเลือกทำได้พิถีพิถัน และมีโอกาสคัดเลือกผู้สมัครที่มีจำนวนมากกว่า	การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรควรเน้นผู้มีภูมิลำเนาในท้องถิ่นก่อน

มหาวิทยาลัยภูมิภาค

เพราะจะแก้ไขปัญหาอัตราการเข้า -
ออกงานที่จะมีสูง

- | | | |
|--|--|--|
| <p>- การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์</p> <p>- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● การจำแนกอัตรากำลัง ควรวิเคราะห์โดยรอบ คอบ อาจมีการใช้ร่วมกับสถาบัน/หน่วยงานอื่นได้ ● เน้นการฝึกอบรมภายใน การจัดสรรทุนและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร | <ul style="list-style-type: none"> ● จัดค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ก่อเกิดความพึงพอใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถ ● จัดสรรทุนเพื่อให้มีการฝึกอบรมบุคลากรอยู่ตลอดเวลา |
|--|--|--|

ข้อเปรียบเทียบ /
ข้อเสนอทางเลือก
สอน

คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเฉพาะทาง

มหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการ

ครบทุกสาขาวิชา

*ข้อเปรียบเทียบ

จุดแข็ง

- มีจุดมุ่งเน้นที่ชัดเจน การจัดสายงานและการจั่นกตำแหน่งถูกกำหนดได้ง่ายกว่า
- จัดสายการบังคับบัญชา ที่ลดความซ้ำซ้อนได้โดยง่าย
- แสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการเฉพาะทางได้ ง่ายกว่า และการสรรหาบุคลากรมุ่งเน้นได้ง่ายกว่า

● มีความหลากหลายของสาขาวิชาหรือหลักสูตร ทำให้ระดมทรัพยากรได้หลายด้าน

● เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์กร ได้สมบูรณ์แบบ และมีการขยายงานได้ง่าย

● ประกอบด้วยบุคลากรหลายด้าน และหลายสายงาน

จุดอ่อน

- การขยายตัวขององค์กรมักมีข้อจำกัด
- การระดมทรัพยากรอาจทำได้จำกัด และเน้นเฉพาะสาขาวิทยาการที่ชำนาญเท่านั้น

● มักมีขนาดของมหาวิทยาลัยที่ใหญ่มีหลายคณะ / หลายสาขาวิชา

● สายงานการบังคับบัญชามักมีหลายระดับ ทำให้มีความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ

*ข้อเสนอทางเลือก

- รูปแบบองค์กร

- ควรเน้นการบริหารแบบ Self-managed team

● ปรับโครงสร้างรูปแบบองค์กรให้มีสายการบังคับบัญชาสั้นลง

- การจัดหา

- สรรหาและคัดเลือกให้ตรงกับเป้าหมายเฉพาะ

● การสรรหาและคัดเลือก ควรดำเนิน

ทรัพยากรมนุษย์ ทางของมหาวิทยาลัย

การพิถีพิถัน

- การจัดสรร • การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ทำได้ชัดเจน

• การจำแนกตำแหน่งงาน ควรจัดทำให้

ทรัพยากรมนุษย์ ควรบรรจุผู้มีความสามารถเพื่อสนองตอบ
ปณิธานมุ่งเน้นของมหาวิทยาลัย จัดค่าตอบแทน และสวัสดิการแก่บุคลากรที่สามารถแข่งขัน
กับภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่น

ชัดเจน การบรรจุแต่งตั้งควรลดความ
ซ้ำซ้อนของงาน

ข้อเปรียบเทียบ /

คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย

ข้อเสนอทางเลือก

มหาวิทยาลัยเฉพาะทาง

มหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอน
ครบทุกสาขาวิชา

*ข้อเสนอทางเลือก

- การพัฒนา • กำหนดแนวทางการพัฒนาบุคลากรได้ชัดเจน

• มีความหลากหลายในรูปแบบของการ

ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อฝึกฝนบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะ
ทาง หรือสนับสนุนความเป็นเลิศเฉพาะทาง

ฝึกอบรม และการให้ทุนเพื่อพัฒนา
บุคลากรสายสนับสนุนบริหารวิชาการ
และสายธุรการทั่วไป

ข้อเปรียบเทียบ /		คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย	
ข้อเสนอทางเลือก	มหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขตเดียว	มหาวิทยาลัยที่มีหลายวิทยาเขต	

***ข้อเปรียบเทียบ**

จุดแข็ง	• การบริหารจัดการทำได้ง่ายกว่า และไม่มี ความซับซ้อนเท่ากับมหาวิทยาลัยที่มีหลายวิทยาเขต • การควบคุมและประเมินผลบุคลากรมีความชัดเจนและสร้างความเป็นธรรมได้ง่ายกว่า	• การจัดหลายวิทยาเขต จะช่วยให้มหาวิทยาลัยขยายกิจกรรมทางการศึกษาได้กว้างขวาง • ขยายโอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรให้ทุกระดับ และจัดให้สับเปลี่ยนหมุนเวียนงานได้ (Job rotation)	
	• ขาดการขยายโอกาสในการจัดกิจกรรมทางการศึกษา • โอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรถูกจำกัด อยู่เฉพาะภายในวิทยาเขตเดียว	• การบริหารจัดการ อาจมีความยุ่งยาก และซ้ำซ้อน • การควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอาจเกิดความลักลั่นและไม่เป็นธรรม	

***ข้อเสนอทางเลือก**

- รูปแบบองค์กร - การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ - การสรรหาทรัพยากรมนุษย์ - การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	• จัดรูปแบบองค์กรแบบ Flat organization	• ควรเป็นการบริหารจัดการที่ลดเขตแดน (Boundaryless organization) - และใช้ระบบบริหารงานบุคคลเป็นระบบเดียวกัน	
	• การสรรหาและคัดเลือกโดยใช้ระบบเปิดและพิธีพิธี	• ใช้ระบบมาตรฐานเดียวกันในทุกวิทยาเขต	
	• จัดกรอบอัตรากำลังได้ชัดเจน และมีอัตราค่าตอบแทนในอัตราเดียวกัน	• กำหนดอัตราค่าตอบแทน และผลประโยชน์เกื้อกูลอาจแตกต่างกันตามวิทยาลัย แต่ควรมีมาตรฐานเดียวกัน	
	• เน้นการฝึกอบรมและพัฒนาภายในสถาบัน หรือจัดอบรมข้างนอก	• เน้นการจัดการฝึกอบรมร่วมของวิทยาเขตต่างๆ และจัดสรรทุนพัฒนา	

บุคลากร

ข้อเปรียบเทียบ /		คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย	
ข้อเสนอทางเลือก	มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย	มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน	

*ข้อเปรียบเทียบ

จุดแข็ง	- คล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นเฉพาะทาง - การบริหารและจัดการทรัพยากรอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกับมหาวิทยาลัยอื่น ทำให้มีการระดมทรัพยากรทางด้านงบประมาณ และทรัพยากรมนุษย์ที่มีความชำนาญทางด้านวิจัย หรือสายสนับสนุนการวิจัยได้เด่นชัดมากกว่า	- มีความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์ในแต่ละสาขาและสายงาน - ขาดโอกาสขยายความชำนาญของบุคลากรที่ทำการวิจัย หรือสนับสนุนการวิจัย
	- ขาดความหลากหลายของความชำนาญของบุคลากร - ผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย ต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล หากขาดผู้บริหารดังกล่าว มหาวิทยาลัยอาจไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร	- บุคลากรขาดโอกาสที่จะนำผลการวิจัย มาช่วยการเรียนการสอนในลักษณะที่ปฏิบัติได้ - บุคลากรสายสนับสนุนวิชาการขาดโอกาสการเรียนรู้ และประสบการณ์ในการพัฒนาทางวิชาการ

*ข้อเสนอทางเลือก

- รูปแบบองค์กร	เน้นรูปแบบการบริหารงานแบบเป็นกลุ่มงานและมีลักษณะเป็น Self - managed team	- ควรจัดสายงานให้กระชับ และมีชั้น - ซ้อนในแต่ละสาขาวิชา หรือหน่วยงานภายใน
- การจัดหาทรัพยากรมนุษย์	สรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน	สรรหาและคัดเลือกโดยระบบเปิด
- การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์	รูปแบบโครงสร้างอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน ประโยชน์เกื้อกูล จะต้องจูงใจผู้สนใจด้านวิจัย	รูปแบบโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์เกื้อกูลที่เทียบเคียงกับมหาวิทยาลัยลักษณะเดียวกัน
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	เน้นการฝึกอบรมและการจัดสรรทุนเพื่อให้เกิดความชำนาญด้านวิจัย	จัดสรรทุน / การฝึกอบรมสายสนับสนุนวิชาการและธุรการทั่วไป เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย

ข้อเปรียบเทียบ / ข้อเสนอทางเลือก		คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย	
		มหาวิทยาลัยเปิด	มหาวิทยาลัยปิด
*ข้อเปรียบเทียบ			
จุดแข็ง ดั่งนั้นจำ	จุดแข็ง	รูปแบบที่เปิดรับโดยไม่จำกัดจำนวนผู้เข้าศึกษา สามารถสร้างฐานการเงินให้กับมหาวิทยาลัยใน	การปิด/จำกัดรับผู้เข้าศึกษาทำให้มีการคัดเลือกผู้ที่มีคุณภาพสูง
		ระบบปิด หรือระบบจำกัดรับผู้เข้าศึกษา สร้างอิสระในการบริหารได้มากกว่า	เป็นต้องสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพสูงด้วย
ระหว่าง		การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนทำ	ปฏิสัมพันธ์ (Interaction)
		ได้ง่ายกว่า	ผู้เข้าศึกษา กับ บุคลากรในระดับที่สูงกว่า ทำให้ต้องปรับปรุงบริการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพด้วย
	จุดอ่อน	การจัดสื่อการสอนและพัฒนาคุณภาพตำราเรียน มีโอกาสทางการตลาดกว้างขวาง	ทรัพยากรต่างๆ ยังคงต้องพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ทำให้ขาดอิสระในการบริหารจัดการ
		ปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างผู้เข้าศึกษา กับบุคลากร มีอยู่ค่อนข้างน้อย บุคลากรอาจไม่ใส่ใจในการเพิ่มประสิทธิภาพ	
การ			
*ข้อเสนอทางเลือก			
สายงาน	- รูปแบบองค์กร	เน้นการจัดรูปองค์กรที่มีสายงานไม่ซับซ้อน	ปรับโครงสร้างองค์การให้มีสายงานชั้นเดียว หรือสั้นที่สุด
	- การจัดหาทรัพยากรมนุษย์	มุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยีการสรรหาคัดเลือกบุคลากรที่มีความชำนาญด้านเทคโนโลยี	การสรรหาและคัดเลือกเน้นระบบคุณธรรม เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพสูง
	- การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์	จัดกรอบอัตรากำลังที่ใช้กำลังคนน้อย ลดความซ้ำซ้อนของงาน กำหนดค่าตอบแทนและ	วางกรอบอัตรากำลังให้มีขนาดเล็กกลงใช้งานเหมาะสมสำหรับบาง
		ประโยชน์เกื้อกูลที่เหมาะสม	
	- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	จัดการฝึกอบรมและจัดสรรทุนเฉพาะทางเพื่อ	จัดรูปแบบการฝึกอบรมภายใน และส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในด้าน
		เอื้อต่อการปฏิบัติงานตามรูปแบบเฉพาะของ	

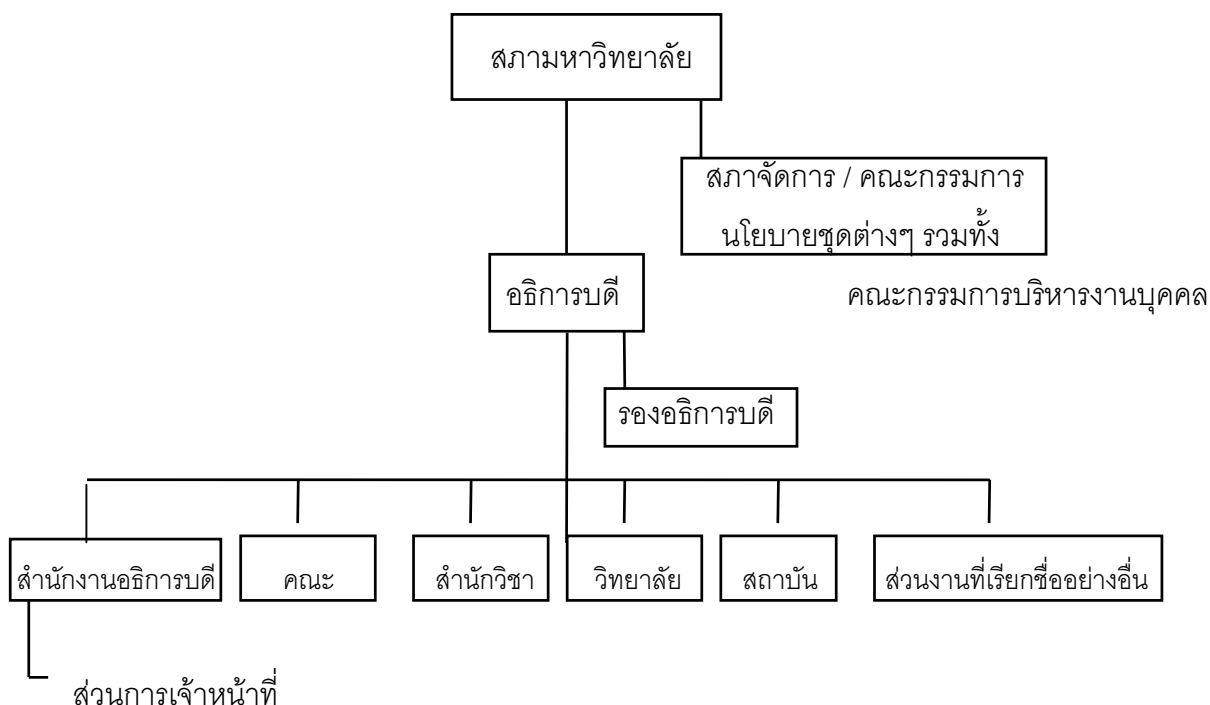
อาจสรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยอาจมีคุณลักษณะในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือมีองค์ประกอบของคุณลักษณะมากกว่าหนึ่งลักษณะขึ้นไป ฉะนั้นการปรับโครงสร้างองค์การควรให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับคุณลักษณะต่างๆ ขององค์กรด้วยเช่นกัน และข้อกำหนดแนวปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัย ควรมีรูปแบบตามลักษณะโครงสร้างองค์กรที่ปรับเปลี่ยน หรือที่ความต้องการจะจัดตั้งใหม่ด้วย

3.4 ทางเลือกรูปแบบองค์การของมหาวิทยาลัย

การปรับโครงสร้างองค์การของมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับลักษณะรูปแบบที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้น ทั้งนี้ จะต้องมีการร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายต่างๆ ที่ขึ้นมารองรับ

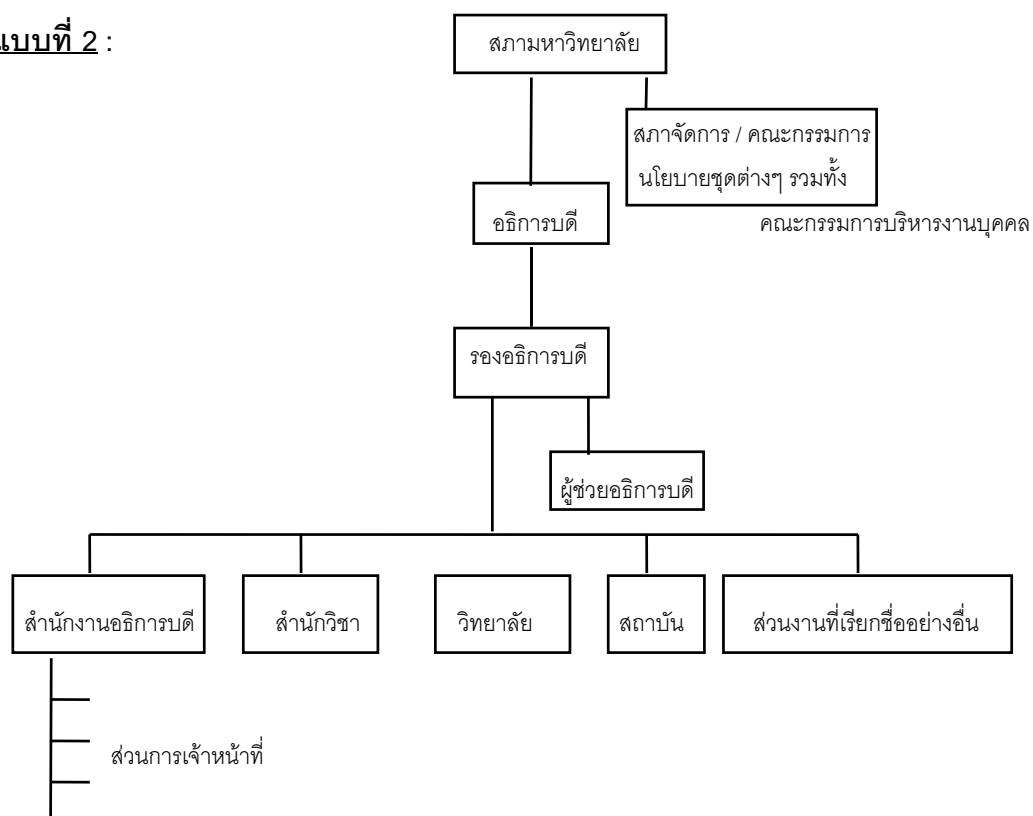
ทางเลือกรูปแบบองค์การของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย อาจมีลักษณะคล้ายคลึงกันตามแผนภูมิดังนี้:-

รูปแบบที่ 1 : แผนภูมิการจัดองค์กรมหาวิทยาลัย

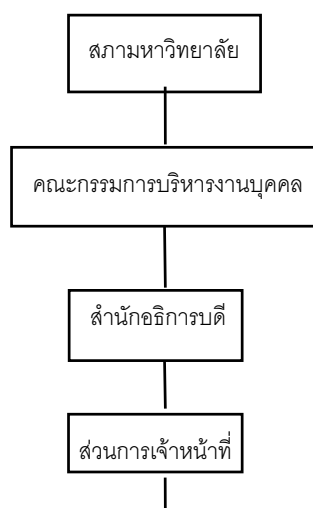


หรือรูปแบบที่ 2

รูปแบบที่ 2 :



3.5 ทางเลือกรูปแบบระบบบริหารงานบุคคล





แผนภูมิ ระบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าว อาจมีการปรับรูปแบบให้เหมาะสมกับคุณลักษณะ และโครงสร้างของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง สิ่งสำคัญของหลักการบริหารรูปแบบใหม่ คือ การลดขั้นตอน การตัดสินใจ ควรยึดหลักรวมบริการ แยกภารกิจ ตลอดจนกำหนดนโยบายจ้างเหมาบริการเพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคล รวมทั้งสามารถควบคุมให้เป็นองค์กรขนาดเล็ก ที่เอื้อต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพให้กับ มหาวิทยาลัยในระดับที่สูงขึ้น และอาจมีการกำหนดสายงานของพนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นสาย สนับสนุนวิชาการและสายธุรการ (ผู้ปฏิบัติงานสาย ข และ ค) ให้มีความก้าวหน้าและเป็นผู้บริหารระดับ สูงได้ทัดเทียมสายวิชาการด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เกษม สุวรรณกุล 2525 “มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนา” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต จัดโดยทบวงมหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 27 - 29 พฤษภาคม 2525 กรุงเทพฯ : ทบวงมหาวิทยาลัย น.9

กาญจนา ศรีวรพงษ์ 2539 การศึกษาสภาพการพัฒนาคณากร สาย ข และสาย ค ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ในกรุงเทพมหานคร วิทยานิพนธ์ สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชนันดา ธีระวุฒิ 2537 การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย : สภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางแก้ไข วิทยานิพนธ์ สาขาวิชารัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทบวงมหาวิทยาลัย 2530 รายงานการสัมมนาวิชาการเรื่อง รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมในอนาคต กรุงเทพฯ : สุพรการพิมพ์

ธรรมบุญ ไสภรัตน์ 2525 “ตัวแบบมหาวิทยาลัยในอนาคต : การวิเคราะห์เชิงระบบ” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต อ้างอิงแล้ว น.125

วิจิตร ศรีสอาน 2518 หลักสูตรการศึกษา กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช น.8

วิจิตร ศรีสอาน 2518 เรื่องเดียวกัน น.10

ภาษาอังกฤษ

Byrne, J. 1993. “The horizontal corporation”. Business Week December 20 p.76-81

Drucker, Peter Ferdinand 1977. Management Great Britain : Hazell Watson & Viney.

Hammer, M., and Champy J. 1993. Reengineering the corporation New York : Harper Collins.

Jack Lumby. 1997. “Developing Managers in Further Education part 1 : the Extent of the Text.” Journal of Further and Higher Education October V.21 n3 p.345

Joseph M. Putti and Toh Thian Ser. 1993. Human Resource Management revised edition
Singapore Institute of Management : Time Academic Press.

Lesley Mackay. 1996. The Personnel Function in the Universities of Northern England Journal of Education Great Britain.

Luis R. Go'mez - Mejia, David B. Balkin and Robert L. Cardy. 1998. Managing Human Resources 2nd edition. New Jersey : Prentice - Hall International Inc.

Manz. C. C. and Sims. H. P. Jr. 1993. Business without bosses : How self - managing teams are building high performance companies New York : Wiley.

The National Australian University. 1998. "Administration and University's Gideline." Internet.

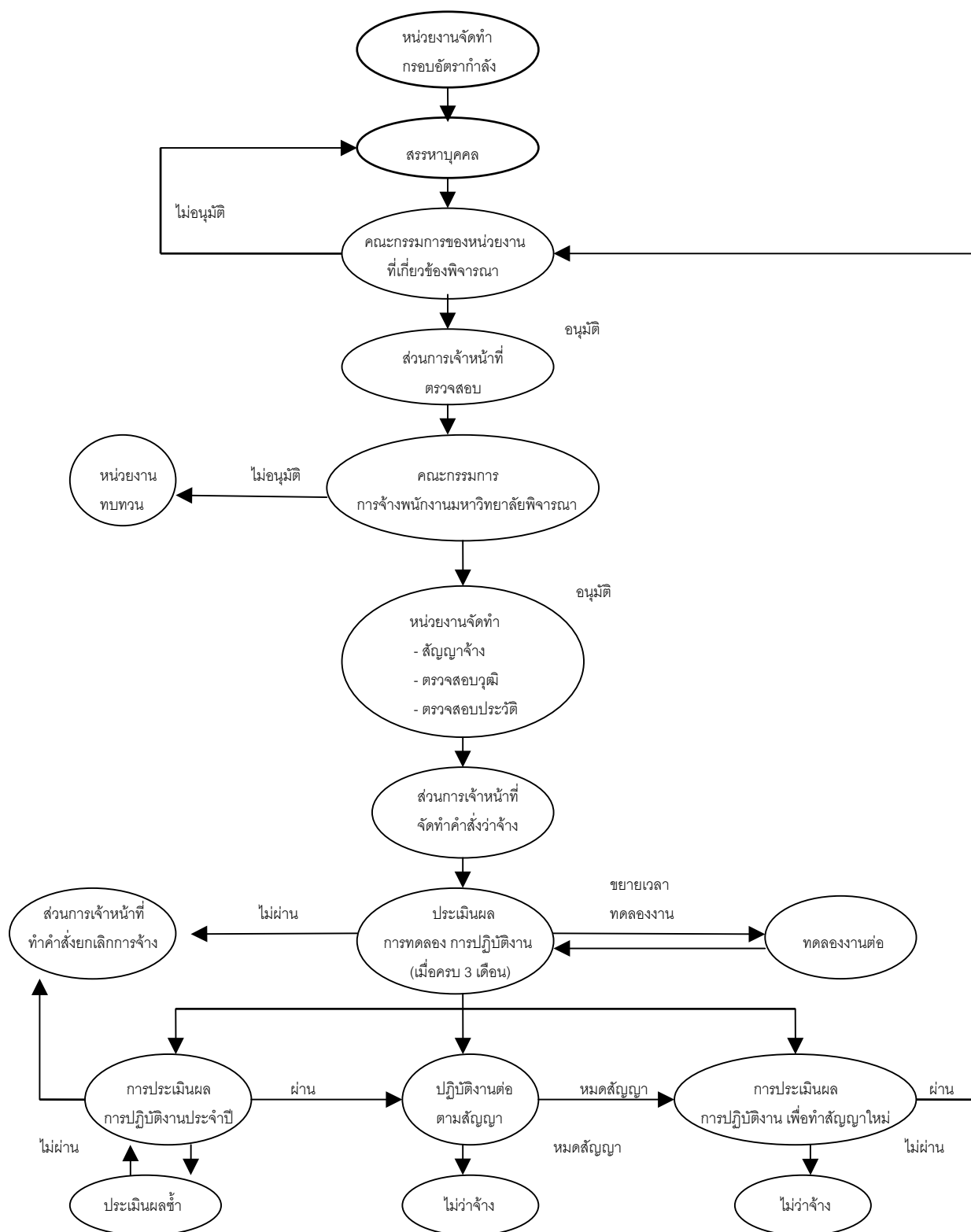
The University of Manchester. 1994. "The Unitary Administration." Hand out.

ภาคผนวก 1

(ร่าง)

ผังแสดงกระบวนการว่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย

ร่าง
ผังแสดงกระบวนการว่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย



ขั้นตอนการดำเนินการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำกรอบอัตราและการขอว่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย

1. คณะ / สถาบัน ทำการกำหนดกรอบอัตรากำลัง โดยผ่านการกลั่นกรองจากกรรมการของหน่วยงานต่างๆ
2. หน่วยงาน จัดทำรายละเอียดงาน โครงการและคำชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขอจ้างพนักงานแต่ละตำแหน่ง โดยให้ระบุชื่อ งาน โครงการที่ใช้ขอจ้างพนักงานแต่ละราย
3. จัดทำแบบคำขอว่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย
4. จัดทำใบสมัครพนักงานมหาวิทยาลัยให้ใช้แบบฟอร์มตามที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ผู้สมัครจะต้องแนบสำเนาหลักฐานเอกสารตามที่มหาวิทยาลัยต้องการเพื่อประกอบการพิจารณา

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย

1. ส่วนการเจ้าหน้าที่จะดำเนินการเสนอคณะกรรมการการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา โดยกำหนดระยะเวลาประชุมเป็นรายเดือน
2. เมื่อที่ประชุมพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ส่วนการเจ้าหน้าที่จะส่งเอกสาร ดังต่อไปนี้ให้กับหน่วยงาน
 - บันทึกแจ้งผลการพิจารณาขออนุมัติการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย
 - บัญชีรายละเอียดการอนุมัติการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย
 - แบบฟอร์มสัญญาจ้าง
 - ใบสมัครประกันสังคม
 - ใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนเงินสะสมของมหาวิทยาลัย / หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ขั้นตอนที่ 3 การทำสัญญาจ้าง

1. เมื่อหน่วยงานได้รับเอกสารตามขั้นตอนที่ 2 แล้ว ให้ผู้สมัครกรอกสัญญาจ้าง กรณีใช้เงินมหาวิทยาลัยอธิการบดีเป็นผู้ลงนามในฐานะผู้ว่าจ้าง ถ้าใช้เงินหน่วยงาน เช่น คณะ หรือสถาบัน ให้ผู้บริหารหน่วยงานเป็นผู้ลงนามในฐานะผู้ว่าจ้าง เมื่อทำสัญญาจ้างเรียบร้อยแล้ว

ทำบันทึกส่งสัญญาจ้างกลับคืนมายังงานบริหารงานบุคคล กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานมหาวิทยาลัย

2. ส่วนการเจ้าหน้าที่จะทำคำสั่งในการว่าจ้างพนักงาน และดำเนินการตามระเบียบของมหาวิทยาลัย

อนึ่งในกรณีที่หน่วยงานมีความเห็นเป็นอย่างอื่นเกี่ยวกับผลการพิจารณาการว่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยก็สามารถส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยพิจารณาทบทวนได้

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินผลการทดลองปฏิบัติงาน

แบบฟอร์มการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย มีอาทิกำหนดเป็น 3 รูปแบบ

- ระดับจัดการ
- ระดับปฏิบัติการ
- ระดับแรงงาน

การประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยให้ประเมินในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งกรรมการประเมินนี้หน่วยงานสามารถจัดตั้งได้เอง และควรมีจำนวนกรรมการอย่างน้อย 3 ท่าน 1 ใน 3 ท่านควรเป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้ที่มีระดับสูงกว่าผู้ถูกประเมิน ในกรณีที่หน่วยงานไม่สามารถหาบุคคลที่มีระดับสูงกว่าได้ก็สามารถตั้งกรรมการจากภายนอกหน่วยงานได้ การประเมินควรจัดทำเป็น 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 เป็นการภายในหน่วยงานไม่ต้องแจ้งผลกลับมายังมหาวิทยาลัย ส่วนการประเมินครั้งที่ 2 ควรจัดทำก่อนครบกำหนดระยะเวลา 4 เดือน

จัดส่งผลการประเมินฯ มายังกองการเจ้าหน้าที่ ก่อน ครบกำหนดระยะเวลา 4 เดือน หรือหากในระหว่างที่ทำการทดลองปฏิบัติงานปรากฏว่าผลการทดลองปฏิบัติงานไม่อยู่ในเกณฑ์ดี หน่วยงานสามารถประเมินหรือเลิกจ้างก่อนครบกำหนดได้ โดยกองการเจ้าหน้าที่จะนำเสนอผลการประเมินการทดลองปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยต่อคณะกรรมการการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 การประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง

ขั้นตอนที่จะมีการประเมินคุณภาพและเป็นการประเมินในชุดของคณะกรรมการฯ โดยองค์ประกอบพิจารณาจำนวนกรรมการให้เป็นเกณฑ์เดียวกันขั้นตอนที่ 4 โดยให้หน่วยงานจัดส่งผลการประเมินผู้ที่สมควรต่อสัญญามาร่วมกับแบบขอต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยก่อนครบอายุสัญญาอย่างน้อย 1 เดือน เพื่อที่จะเสนอคณะกรรมการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยพิจารณาต่อไป และเมื่อผ่านการอนุมัติก็จะมีการจัดทำสัญญา และคำสั่ง โดยผู้ที่ต่อสัญญาในตำแหน่งและหน้าที่เดิมไม่ต้องทำการประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการอีก แต่หน่วยงานควรมีการจัดทำการประเมินภายในไว้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเก็บไว้ด้วย

ภาคผนวก 2

(ร่าง)

โครงสร้างตำแหน่งงานและค่าจ้างเงินเดือน

(ร่าง)

โครงสร้างตำแหน่งงานและค่าจ้างเงินเดือน

พนักงานมหาวิทยาลัย

(พนักงานสายสนับสนุนวิชาการและธุรการทั่วไป)

1. วัตถุประสงค์และขอบเขตของงาน

1.1 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการกำหนดโครงสร้างตำแหน่งงานและค่าจ้างเงินเดือน ก็เพื่อให้มีหลักปฏิบัติที่แน่นอน และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย สำหรับโอกาสความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานและค่าตอบแทน ที่สอดคล้องสัมพันธ์กับความสำคัญของงาน อายุการปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของพนักงานทำให้พนักงานตื่นตัวแสวงหาความรู้ ทั้งโดยการรับฝึกอบรมและการศึกษาเพิ่มเติมที่จำเป็น เพื่อการมีสิทธิในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และการได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ตามกำหนดเวลาที่เหมาะสม โดยมีกติกาการพิจารณาที่ประกาศให้เป็นที่ยอมรับและยอมรับกันไว้ล่วงหน้า

1.2 ขอบเขตของงานและข้อจำกัด

- เพื่อให้การดำเนินการมีผลกระทบต่องานการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง แนวทางการจัดกลุ่มระดับพนักงาน จึงพยายามอิงกับวิธีการที่ใช้อยู่เดิม ได้จัดให้ตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยมีทั้งหมด 9 ระดับ (Level) คือ ระดับบริหารจัดการ (P1 - P6) ระดับปฏิบัติการ (P7 - P8) และระดับพนักงานบริการ (P9)
- การจัดตำแหน่งและระดับให้เป็นไป โดยสอดคล้องกับลักษณะงาน พื้นฐานการศึกษา และประสบการณ์ของบุคลากรที่จะบรรจุลงตำแหน่งต่างๆ ดังนั้นในระดับต่างๆ ตั้งแต่ ระดับ 1 - ระดับ 9 ซึ่งมีตำแหน่งงานต่างๆ ที่มีลักษณะงานและค่างานใกล้เคียงกัน เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการจัดองค์กร ที่ถือปฏิบัติกันในธุรกิจทั่วไป จึงมีการปรับเปลี่ยนสูงขึ้นหรือลดลงบ้างเท่าที่จำเป็น
- ในแต่ละระดับจัดให้มีช่วงค่าจ้าง ตั้งแต่ระดับเริ่มต้นถึงสูงสุด สูงต่ำแตกต่างกัน (ค่า K) เพื่อสะท้อนสภาพตลาดการจ้างงาน โดยคำนึงถึง ระดับการศึกษา ความรับผิดชอบในแต่ละลักษณะงาน พนักงานระดับ P1 และ P6 ขึ้นไป จะต้องมีการศึกษาอย่างน้อยขั้นปริญญาตรี หรือมีประสบการณ์เทียบเคียงได้

การขึ้นค่าจ้างประจำปี ภายในช่วงค่าจ้างของพนักงานแต่ละระดับ จะขึ้นอยู่กับ การประเมินผลการทำงาน และเป็นไปตามแนวทางที่มหาวิทยาลัยและพนักงานตกลงกัน อัตราเงินเดือนที่พนักงานผู้ใดจะได้รับเพิ่มขึ้นตามเกณฑ์ผลการประเมิน ก, ข, ค, ง, และ จ โดยจะคำนวณจากอัตราเงิน เดือนเฉลี่ยต่อเดือน พนักงานทั้งหมดในระดับขั้นนั้นๆ แบบฟอร์มการประเมินผลการทำงานได้เสนอในภาค ผผนวกตามแนบ

- พนักงานที่เข้าทำงานโดยมีวุฒิด้านการศึกษาปริญญาตรี จะมีอัตราเงินเดือนแรกเข้า เดือน ละ 7,000 - 8,000 บาท บางแขนงวิชาจะได้รับอัตราเงินเดือนแรกเข้าสูง จะได้รับใน อัตราเดือนละ 11,000 - 15,000 บาท ทั้งนี้ เป็นไปตามสภาวะการณ์ตลาดการจ้าง แรงงาน และคุณภาพของสถาบันการศึกษาด้วย (ซึ่งเดิมกำหนดโดยบัญชีเงินเดือนข้าราชการ พลเรือน)
- มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การเลื่อนพนักงานสู่ระดับขั้นสูงขึ้น และการปรับ อัตราเงินเดือน
- อัตราเงินเดือนที่ระบุนี้เป็นอัตราพื้นฐานเท่านั้น (Basic salary) ไม่ได้รวมผลประโยชน์ เกื้อกูลตอบแทนการทำงานอื่นๆ (Supplementary payment) เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ที่พัก โบนัส (ถ้ามี)
- โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนนี้ เมื่อเป็นที่ตกลงยอมรับแล้ว จะใช้เป็นแนวทางสำหรับ การพิจารณาการเลื่อนขั้นตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนสำหรับปีงบประมาณของ มหาวิทยาลัย หลังจากปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2. การจัดระดับพนักงานตามตำแหน่งต่างๆ

2.1 การจัดระดับ

โครงสร้างเงินเดือนนี้ จัดทำขึ้นสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ บริหาร และ งานวิจัย โดยจัดแบ่งเป็นระดับ ตามลักษณะความใกล้เคียงกันของงาน ดังระบุในคำบรรยายลักษณะงาน (ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยควรจัดทำขึ้น) ระดับการศึกษา และประสบการณ์ที่จำเป็นสำหรับงานนั้นๆ หลาย ตำแหน่งที่มีหรือระบุไว้ เพื่อเพียงบอกว่าทำอะไร ให้ยกเลิกไป เพื่อป้องกันความสับสน ซ้ำซ้อนและความยุ่ง ยากในการประเมินค่างาน ตำแหน่งงานที่ใช้จะเป็นชื่อที่เรียกรวมเป็นกลางๆ เช่น เจ้าหน้าที่บริหาร เจ้าหน้าที่ ธุรการ เป็นต้น ตัวอย่างในตารางจะจำแนกระดับพนักงานไว้ 3 ระดับ คือ ระดับจัดการ ระดับปฏิบัติการ และระดับแรงงาน

2.2 อัตราค่าจ้างต่ำสุด/สูงสุด ในแต่ละระดับชั้น

ในการจัดทำอัตราค่าจ้างต่ำสุด - สูงสุด ของแต่ละระดับชั้นพนักงานนี้ จะมีการสำรวจอัตราค่าจ้างแรกเข้าทำงาน ในตำแหน่งที่เทียบเคียงกันได้ โดยมีระดับการศึกษาและประสบการณ์คล้ายคลึงกัน ในสถาบันการศึกษาเอกชนภายในประเทศ รวมทั้งเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่ง พร้อมทั้งศึกษาการปรับเปลี่ยนค่าจ้างเงินเดือนของสถาบันเหล่านั้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา โดยให้ความสำคัญแก่ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ประกอบด้วย :-

- แหล่งที่ตั้งของมหาวิทยาลัย (ซึ่งแต่ละภาค / จังหวัด มีสภาพเศรษฐกิจสังคมแตกต่างกัน)
- หน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง (ศึกษาจากคำบรรยายลักษณะงาน - Job Description)
- ระยะเวลาที่ดำเนินกิจการ
- จำนวนนิสิต / นักศึกษา และจำนวนพนักงานหรือเจ้าหน้าที่
- ระดับอัตราค่าจ้างในตลาดการจ้างงาน

หมายเหตุ : เป็นการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะอัตราค่าจ้างเงินเดือน ไม่รวมผลประโยชน์ รายได้ตอบแทนอื่นๆ เช่น เบี้ยเลี้ยง โบนัส เงินทุนเลี้ยงชีพ ค่าที่พัก ค่าอาหาร ฯลฯ

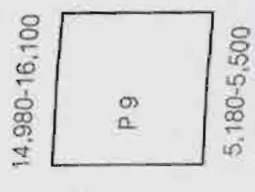
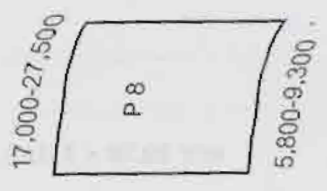
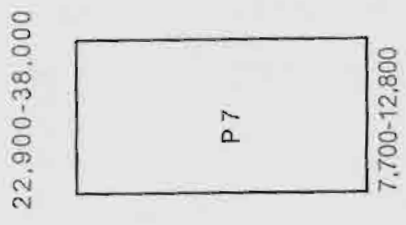
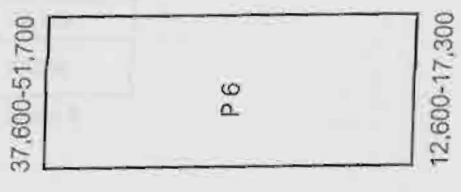
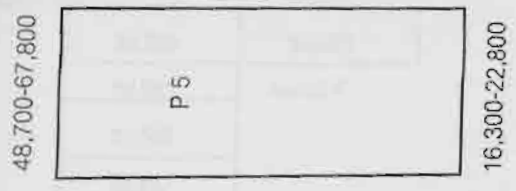
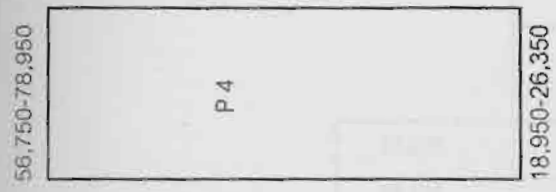
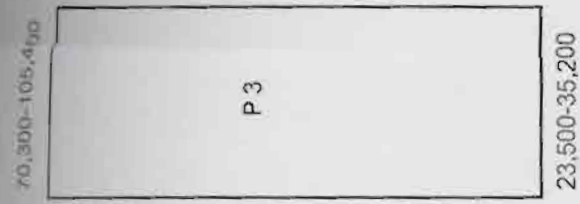
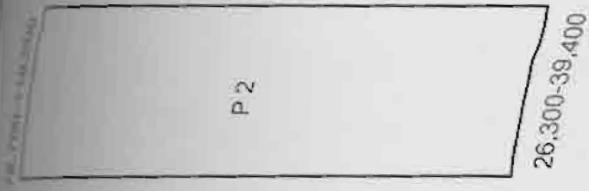
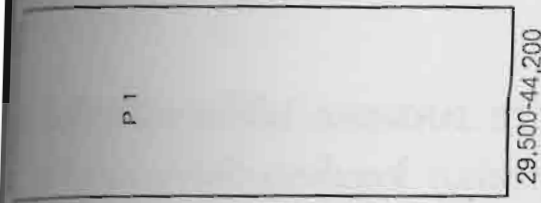
ร่าง

การจำแนกชื่อเรียกตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัยตามระดับต่างๆ

ระดับ	P	ตำแหน่ง	ขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบ
จัดการ (ABC แสดงขนาดของ หน่วยงาน ขนาดใหญ่ ถึง ขนาดเล็ก)	P1	ผู้อำนวยการ (A)	บริหารจัดการควบคุมดูแล และตัดสินใจเกี่ยวกับงานทุกด้านของหน่วยงานตามระดับที่รับผิดชอบ
	P2	1. รองผู้อำนวยการ (A) 2. ผู้อำนวยการ (B) 3. ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า	
	P3	1. รองผู้อำนวยการ (B) 2. หัวหน้าฝ่าย (A) 3. ผู้อำนวยการ (C) 4. ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า	
	P4	1. หัวหน้าฝ่าย (B) 2. รองหัวหน้าฝ่าย (A) 3. รองผู้อำนวยการ (C) 4. ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า	
	P5	1. รองหัวหน้าฝ่าย (B) 2. หัวหน้างาน (A) 3. หัวหน้าฝ่าย (C) 4. ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า	
	P6	1. หัวหน้างาน (B) 2. รองหัวหน้างาน (A) 3. รองหัวหน้าฝ่าย (C) 4. หัวหน้างาน (C) 5. ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า	

ระดับ	P	ตำแหน่ง	ขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบ
ปฏิบัติการ	P7-8	1. เจ้าหน้าที่สำนักงาน	สารบรรณ บุคคล ฝึกอบรม พัสดุ การเงิน การบัญชี ประชาสัมพันธ์ ผลิตเอกสาร ธุรการทั่วไป เลขานุการ บริหารงานทั่วไป พิสูจน์อักษร บันทึกข้อมูล และ งานอื่นในลักษณะเดียวกัน
		2. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์	วิเคราะห์นโยบายและแผน สถิติ ข้อมูลวิเคราะห์ ระบบคอมพิวเตอร์ และงานอื่นในลักษณะเดียวกัน
		3. เจ้าหน้าที่บริการการศึกษา	บริการโสตทัศนศึกษา วิจัย ครูปฏิบัติงาน ภาพถ่ายศิลป์ เขียน แบบ แนะนำ นักวิชาการ และงาน อื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน
		4. เจ้าหน้าที่บริการสารสนเทศ	งานห้องสมุด เอกสารสนเทศ และ งานอื่นในลักษณะเดียวกัน
		5. เจ้าหน้าที่วิจัย	ประสานงานและปฏิบัติงานเกี่ยวกับ กิจการต่างประเทศ
		6. เจ้าหน้าที่บริการวิทยาศาสตร์	วิทยาศาสตร์ เกษตร ประมง สัตวบาล และงานอื่นในลักษณะ เดียวกัน

ระดับ	P	ตำแหน่ง	ขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบ
		7. เจ้าหน้าที่บริการงานแพทย์	วิทยาศาสตร์การแพทย์ โภชนาการ อาชีวบำบัดรังสี กายภาพบำบัด สุขศึกษา และงานอื่นในลักษณะ เดียวกัน
		8. เจ้าหน้าที่บริการงานช่าง	ไฟฟ้า ประปา โทรทัศน์ เครื่องยนต์ อิ เลคทรอนิกส์ เครื่องกล เทคนิค และ งานอื่นในลักษณะเดียวกัน
		9. ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ	นิติกร บรรณารักษ์ วิศวกร สถาปนิก แพทย์ พยาบาล เภสัชกร ทันตแพทย์ สัตวแพทย์
		10. ตำแหน่งอื่นๆ ตามคณะกรรมการ การการจ้างกำหนด	
พนักงานบริการ	P9	1. เจ้าหน้าที่บริการทั่วไป	นักการภารโรง คนงาน คนสวน ยาม ลูกมือช่าง พนักงานขับรถ งานสนาม และงานอื่นในลักษณะเดียวกัน



3. การขึ้นเงินเดือนประจำปี

3.1 กำหนดเวลา

ในสถานการณ์ปกติ มหาวิทยาลัยจะมีการขึ้นเงินเดือนประจำปี ให้พนักงาน ปีละ 1 ครั้ง มีผลในเดือนมกราคม ตามผลการประเมินซึ่งกระทำปีละ 2 ครั้ง มีแบบฟอร์มประเมินผลเป็น 2 ชุด ชุดหนึ่งสำหรับพนักงานระดับ 1-3 อีกชุดหนึ่งสำหรับพนักงานระดับหัวหน้างาน หรือ ระดับ 4 ขึ้นไป

3.2 อัตราการขึ้นเงินเดือน

- (ก) ให้ใช้อัตราเงินเดือนของพนักงานแต่ละคน ในการคำนวณการขึ้นเงินเดือน แก่พนักงานแต่ละคน โดยดูจากเกรดการประเมินผลงาน ก ข ค ง และ จ ในแต่ละปี ทั้งนี้ให้พิจารณาจากอัตราเงินเฟ้อ (ดัชนีผู้บริโภค) เป็นข้อมูลประกอบการขึ้นเงินเดือนประจำปีด้วย

ตัวอย่าง (ดูภาคผนวก ร่าง เกณฑ์ว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย)

คะแนนจากใบประเมินผล	เกรด	อัตราการขึ้น
96.00 - 100.00	ก	9 %
91.00 - 95.99	ข	8 %
80.00 - 90.99	ค	7 %
70.00 - 79.99	ง	4 %
ต่ำกว่า 70 ลงไป	จ	0 %

- (ข) ให้ใช้อัตราเงินเดือนเฉลี่ยของปี สำหรับพนักงานในแต่ละระดับขั้นเป็นฐานในการคำนวณการขึ้นเงินเดือน แก่พนักงานแต่ละคนโดยดูจากเกรดการประเมินผลงาน ก ข ค ง และ จ เป็นเกณฑ์ตามข้อ (ก)

3.3 กรณีที่พนักงานมีอัตราเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของระดับ

มหาวิทยาลัยที่มีการจัดตั้งมานาน อาจมีระบบค่าตอบแทนอื่นๆ นอกเหนือจากเงินเดือน และอาจจะประสบปัญหาพนักงานที่มีอายุงานนาน มีเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของแต่ละระดับขั้นขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อัตราค่าจ้าง-ออกงานน้อย

กรณีพนักงานใดเงินเดือนถึงอัตราสูงสุดของแต่ละระดับชั้น ให้พนักงานผู้นั้นได้รับการขึ้นเงินประจำปีในอัตรา 30 % ของเกรดที่ได้รับตามข้อ 3.2 (ก)

มาตรการแก้ไขมีดังนี้

- 3.3.1 การขึ้นเงินเดือนประจำปี จะเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในข้อ 3.2
- 3.3.2 พนักงานจะได้รับการแนะนำส่งเสริมให้การฝึกอบรมและพัฒนา เพื่อจะได้มีคุณสมบัติเหมาะสม ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนสู่ระดับชั้นสูงขึ้น เมื่อมีตำแหน่งว่าง
- 3.3.3 กรณีที่ขาดคุณสมบัติที่จะเลื่อนสูงขึ้น หรือไม่มีตำแหน่งว่าง พนักงานผู้นั้นจะได้รับเงินเดือนในอัตราสูงสุดของระดับชั้นนั้น และรับการฝึกอบรมต่อไป จนกว่าจะมีตำแหน่งว่าง
- 3.3.4 กรณีที่พนักงานนั้นมีอายุงานเหลือ 5 ปี ก่อนครบกำหนดเกษียณอายุ พนักงานอาจเสนอขอเกษียณอายุก่อนกำหนด โดยมหาวิทยาลัยจะพิจารณาให้ผลประโยชน์ตอบแทนเสมือนหนึ่งเป็นผู้ครบเกษียณอายุ มหาวิทยาลัยอาจเป็นผู้ให้ขอเสนอการเกษียณก่อนกำหนดแก่พนักงานมหาวิทยาลัยก็ได้

3.4 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือน

- 3.4.1 โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนนี้จะมีการพิจารณาทบทวนทุกระยะ 5 ปี เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและการจ้างงาน
- 3.4.2 ในกรณีที่รัฐบาลประกาศเปลี่ยนแปลงอัตราบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือน และ / หรือค่าจ้างขั้นต่ำ พนักงานที่มีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือน หรือค่าจ้างขั้นต่ำ ควรจะได้รับการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างให้สูงขึ้น

4. การเลื่อนตำแหน่งสู่ระดับชั้นสูงขึ้น

4.1 อัตราว่างและคุณสมบัติความเหมาะสม

ในกรณีที่อัตราว่างในโครงสร้างกำลังคนที่ได้รับการอนุมัติ หรือในกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่า มีเหตุผล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น พนักงานอาจได้รับการพิจารณาเลื่อนระดับชั้น ดังนี้

การเลื่อนจาก P 8 เป็นพนักงาน P 7

1. เป็นผู้ทำงานใน P 8 มาแล้วอย่างน้อย 5 ปี
2. มีอัตราเงินเดือนสูงกว่าอัตราเริ่มต้นของ P 8
3. ได้รับการประเมินจากผู้บังคับบัญชาว่าเหมาะสมที่จะได้เลื่อนชั้น

การเลื่อนจาก P 7 เป็นพนักงาน P 6

1. เป็นผู้ทำงานใน P 7 มาแล้วอย่างน้อย 5 ปี
2. มีอัตราเงินเดือนสูงกว่าอัตราเริ่มต้นของ P 6
3. ได้รับการประเมินจากผู้บังคับบัญชาว่าเหมาะสมที่จะได้เลื่อนชั้น

การเลื่อนจาก P 6 เป็นพนักงาน P 5

1. เป็นผู้ทำงานใน P 6 มาแล้วอย่างน้อย 3 ปี
2. มีอัตราเงินเดือนสูงกว่าอัตราเริ่มต้นของ P 5
3. ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรหัวหน้างานอย่างน้อย 20 ชั่วโมง ขณะเป็นพนักงาน P 6
4. เป็นผู้สอบผ่านการทดสอบของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายต่างๆ 3 คน

การเลื่อนจาก P 5 เป็นพนักงานระดับสูงกว่าขึ้นไป

1. เป็นผู้ทำงานใน P 5 มาแล้วอย่างน้อย 3 ปี
2. มีอัตราเงินเดือนสูงกว่าอัตราเริ่มต้นของ P 4 หรืออันดับที่สูงกว่าขึ้นไป
3. ได้รับการฝึกอบรม หลักสูตรหัวหน้างานอย่างน้อย 30 ชั่วโมง
4. เป็นผู้สอบผ่านการทดสอบของคณะกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 5 คน

4.2 เงื่อนไขการเลื่อนชั้น

- เมื่อมีตำแหน่ง/อัตราว่าง พนักงานผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดจะได้รับการพิจารณา
- ในกรณีที่ไม่มีพนักงานที่เหมาะสมกับตำแหน่ง มหาวิทยาลัยอาจรับสมัครหรือสรรหาจากบุคคลภายนอก

ปัจจัยที่พิจารณา

- การศึกษาและประสบการณ์
- อายุการทำงาน
- ประวัติการทำงานดี
- อัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าอัตราเริ่มต้นของตำแหน่งใหม่

4.3 การให้เงินเพิ่มสำหรับกรณีเลื่อนตำแหน่ง

การที่พนักงานได้เลื่อนระดับชั้น / ตำแหน่งสูงขึ้น มิได้หมายความว่าต้องได้รับเงินค่าตอบแทนเพิ่มสูงขึ้นด้วยโดยทันที เว้นเสียแต่ผู้บริหารเห็นว่า สมควรมีการปรับเงินค่าตอบแทนให้ อย่างไรก็ตาม เงินปรับเพิ่ม (ถ้ามี) จะอยู่ในเกณฑ์ต่อไปนี้

ระดับชั้น เดิม	ระดับชั้นใหม่	เงินเพิ่มเมื่อเลื่อนชั้น (บาท)
1	2	500
2	3	800
3	4	1,200
4	5	1,500

4.4 การทดสอบความเหมาะสม

การเลื่อนชั้น / ตำแหน่ง มีได้มาจากพนักงานในหน่วยงานของตนเสนอไป พนักงานที่มีความรู้ ความชำนาญใกล้เคียงกัน อาจเสนอตนเอง หรือ ได้รับการเสนอชื่อให้พิจารณา คณะกรรมการคัดเลือกที่แต่งตั้งขึ้น 3 คน จะดำเนินการทดสอบความรู้ความสามารถของบุคคลในข่ายได้รับการพิจารณา โดยเป็นการทดสอบทั้งโดยข้อเขียนและการสัมภาษณ์

- ความรู้เกี่ยวกับภาระกิจในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ
 - ทักษะและทัศนคติ
 - ภาษาอังกฤษ
- ฯลฯ

5. การฝึกอบรมและพัฒนา

5.1 วัตถุประสงค์

- 5.1.1 เพื่อเปิดโอกาสให้พนักงานที่มีความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติเหมาะสม ได้เลื่อนสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยผ่านการฝึกอบรมและทดสอบ
- 5.1.2 เพื่อให้พนักงานมีความเข้าใจ และสามารถปรับแก้วิธีการทำงานให้เหมาะสมกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง
- 5.1.3 เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ

5.2 ประเภทการฝึกอบรม

- 5.2.1 การฝึกอบรมภายในมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างเสริมทัศนคติทางบวก และทักษะการทำงาน

- 5.2.2 การส่งบุคลากรที่คัดเลือกไปรับการอบรมด้านเทคนิค และการจัดการ ซึ่งเป็นการจัดอบรมโดยองค์การภายนอก

5.3 โอกาสและการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัย

- 5.3.1 มหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาว่า โครงการอบรมประเภทใดเป็นประโยชน์ ใครควรเข้าร่วม และควรจัดขึ้นหรือไปร่วมเมื่อใด
- 5.3.2 กรณีที่พนักงานเป็นผู้สมัครใจไปรับการอบรมภายนอก จะต้องไม่ใช่วันทำงาน มหาวิทยาลัยอาจสนับสนุนด้วยการจัด วัน เวลาทำงาน ให้เกิดความสะดวกแก่พนักงาน ในการเข้ารับการอบรมหรือทดสอบความรู้

ตัวอย่าง

Appraisal form for Non - Supervisory Employee (Rank P9 - P7)

แบบฟอร์มใบประเมินผลงานสำหรับพนักงาน (ระดับ 9 - 7)

..... Designation (ตำแหน่ง)

..... Date of Joining (วันเข้าทำงาน)..... Qualification (คุณสมบัติ)

☐ 1st Half year January - June☐ 2nd Half year July - December.....

ครึ่งปีแรก เดือน

ครึ่งปีหลัง เดือน

Topic	Gradation (เกณฑ์การประเมิน)				
Set by HOD (กรอกโดยหัวหน้าฝ่าย)	Excellent ดีมาก	Good ดี	Fair พอใช้	Below Average ต่ำกว่ามาตรฐาน	Poor ต้องแก้ไข
1. (ความรู้เกี่ยวกับงาน) 15 Marks (คะแนน) all aspects of the job and matter related ความเข้าใจส่วนประกอบต่าง ๆ ของงาน รวมทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานที่ได้รับมอบหมายด้วย 2. (คุณภาพของงาน) 15 Marks (คะแนน) the job with accuracy, neatness, thoroughness, wastes of resources and time. ความถูกต้อง ประณีต สะอาดเรียบร้อย รวมทั้งการใช้เวลาให้เกิดประโยชน์เต็มที่ (ใช้เวลาให้น้อยที่สุด)					
3. (ความอุตสาหวิริยะ) 15 Marks (คะแนน) attendance records, taking full interest in the full effort in the job. ผู้ฝึกตรงต่อเวลาและเต็มตามเวลาที่กำหนด รวมทั้งความขยันหมั่นเพียร ความกระตือรือร้น					
4. (ความไว้วางใจ) 15 Marks (คะแนน) the job independently with least supervision and the duty honestly and in the best interest of the					
5. (ความซื่อสัตย์) 15 Marks (คะแนน) the duty honestly and in the best interest of the ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยหัวหน้าไม่ต้องควบคุมสั่งการ ทำงานซื่อสัตย์ของมหาวิทยาลัย					

Topic	Gradation (เกณฑ์การประเมิน)				
Assigned by HOD (กรอกโดยหัวหน้าฝ่าย) (การให้ความร่วมมือ) 15 Marks (คะแนน) whole hearted co-operation to the supervisors/peers and good relation with all and always working with team ให้ความร่วมมือกับทั้งระดับบัญชา และ/หรือ เพื่อนร่วมงาน อย่างยินดี และจิตวิญญาณในการทำงานเป็นทีม ร่วมกับ	Excellent ดีมาก	Good ดี	Fair พอใช้	Below Average ต่ำกว่ามาตรฐาน	Poor ต้องแก้ไข
(การมีส่วนร่วมในกิจกรรม) 15 Marks (คะแนน) participate in company activities and programs willingly and actively. มีส่วนร่วมในกิจกรรมและโครงการต่างๆ อย่างจริงจัง, เต็มใจ เข้าร่วม (ตามใจเริ่ม) 10 Marks (คะแนน) carry out the duties without having to be told every detail all the time. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง โดยมีจำเป็นต้องบอก ผู้ร่วมงานอยู่ตลอดเวลา					
TOTAL (รวมคะแนน)					

(Part B of Appraisal Form)

B Mark Deduction (การหักคะแนน)**1. Due to Disciplinary Action** (เนื่องจากการกระทำผิดวินัย)

Verbal warning (ตักเตือนด้วยวาจา)	times *3 marks/1 warning (ครั้งละ 3 คะแนน)	= - marks
Written warning (ตักเตือนเป็นหนังสือ)	times *5 marks/1 warning (ครั้งละ 5 คะแนน)	= - marks
Suspension (พักงาน)	Times *8 marks/1 warning (ครั้งละ 8 คะแนน)	= - marks
Total Deductions for Disciplinary actions (รวมหักคะแนนกระทำผิดวินัย)		= marks

2. For leave / Absenteeism (will deduct on 2nd Half Year)

สำหรับการลา/การขาดงาน หักคะแนนในช่วงครึ่งปีหลัง

1. Sick Leave (ลาป่วย) วัน
2. Leave without pay (ลากิจโดยไม่ได้รับค่าจ้าง) วัน
3. Absence (การขาดงาน) วัน

Total Days (รวมจำนวน)	= marks
Total Deduction for leave and absence (รวมหักคะแนนการลา/การขาดงาน)	= marks
Total mark after deduction (คะแนนรวมหลังจากหักคะแนน)	= marks

3. Marking deduction system for attendance (ระบบการหักคะแนน)

No. of leaves per year (จำนวนการลาต่อปี)

(SL + LWOP + ABSENCE)

(ลาป่วย, ลากิจโดยไม่ได้รับค่าจ้าง, การขาดงาน)

Mark deduction of total mark

(การหักคะแนนจากคะแนนรวม)

Up to 10 Days	0%
10.01 - 15.00 Days	10%
15.01 - 20.00 Days	15%
20.01 - 25.00 Days	20%
25.01 - 30.00 Days	25%
30.01 - 35.00 Days	30%
35.01 - More	35%

Remark (หมายเหตุ)

A. Strong point for better utilisation (ข้อดี - ศักยภาพ).....

B. Weak point for improvement (ข้อควรปรับปรุง).....

C. Training requirement, if any (ควรรับการฝึกอบรมเรื่องใดบ้าง).....

Dept. Appraisal Committee (คณะกรรมการประเมินผลงาน)

Signed (ลายเซ็น)	Designation (ตำแหน่ง)
Signed (ลายเซ็น)	Designation (ตำแหน่ง)
Signed (ลายเซ็น)	Designation (ตำแหน่ง)
Signed (ลายเซ็น)	Designation (ตำแหน่ง)
Date (วันที่)/...../.....	

Signed (Employee)

(ลายเซ็นพนักงาน)

96.00-100 Excellent	91.00-95.99 Very Good	80.00-90.99 Good	70.00-79.99 Average	Below 70 Poor
ดีเยี่ยม	ดีมาก	ดี	ปานกลาง	ต่ำกว่ามาตรฐานต้องแก้ไข

ตัวอย่าง

Appraisal form for Non - Supervisory Employee (Rank P 6 - P 1)

แบบฟอร์มใบประเมินผลงานสำหรับพนักงาน (ระดับ 6 - 1)

..... Designation (ตำแหน่ง)

..... Date of Joining (วันเข้าทำงาน)..... Qualification (คุณสมบัติ)

☒ 1st Half year January - June☐ 2nd Half year July - December.....

ครึ่งปีแรก เดือน

ครึ่งปีหลัง เดือน

Topic	Gradation (เกณฑ์การประเมิน)				
	Excellent	Good	Fair	Below Average	Poor
100D (กรอกโดยหัวหน้าฝ่าย)	ดีมาก	ดี	พอใช้	ต่ำกว่ามาตรฐาน	ต้องแก้ไข
ความรู้เกี่ยวกับงาน) 15 Marks (คะแนน)					
Aspects of the job and matter related					
ส่วนประกอบต่าง ๆ ของงาน รวมทั้งส่วน					
ที่ตนได้รับมอบหมายด้วย					
(คุณภาพของงาน) 15 Marks (คะแนน)					
with accuracy, neatness, thoroughness,					
use of resources and time.					
สามารถต้อง ประเมิน สะเอียดถี่ถ้วน รวม					
และเวลาให้เกิดประโยชน์เต็มที่ (ใช้เวลา					
น้อยที่สุด)					
บทบาทในการเป็นผู้นำ) 15 Marks (คะแนน)					
to lead, motivate, supervise and control					
การเป็นผู้นำ, การสร้างแรงจูงใจ และการควบคุม					
มีปัญา					
ได้รับ) 15 Marks (คะแนน)					
without having to be told every detail all					
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง โดยมีจำเป็นต้องบอก					
ตามข้อลัดเวลา					

Topic	Gradation (เกณฑ์การประเมิน)				
	Excellent ดีมาก	Good ดี	Fair พอใช้	Below Average ต่ำกว่ามาตรฐาน	Poor ต้องแก้ไข
Assessment by HOD (กรอกโดยหัวหน้าฝ่าย) Ability (ความไว้วางใจ) 15 Marks (คะแนน) perform the job independently with least supervision and accomplishing. perform the duty honestly and in the best interest of the company. สามารถทำตามคำสั่ง โดยหัวหน้าไม่ต้องควบคุมสั่งการ ทำงาน ตามนโยบายของมหาวิทยาลัย Co-operation (การให้ความร่วมมือ) 15 Marks (คะแนน) show whole hearted co-operation to the supervisors/peers and maintain a good relation with all and always working with team ให้ความร่วมมือแก่ผู้บังคับบัญชา และ/หรือ เพื่อนร่วมงาน ทุกคนดี และจิตวิญญาณในการทำงานเป็นทีม ร่วมกับ Participation (การมีส่วนร่วมในกิจกรรม) 10 Marks (คะแนน) participate in company activities and programs willingly and enthusiastically. มีส่วนร่วมในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ อย่างจริงจัง, เต็มใจ					
TOTAL (รวมคะแนน)					

(Part B of Appraisal Form)

B Mark Deduction (การหักคะแนน)**1. Due to Disciplinary Action** (เนื่องจากการกระทำผิดวินัย)

Verbal warning (ตักเตือนด้วยวาจา) times *3 marks/1 warning (ครั้งละ 3 คะแนน) = - marks

Written warning (ตักเตือนเป็นหนังสือ) times *5 marks/1 warning (ครั้งละ 5 คะแนน) = - marks

Suspension (พักงาน) Times *8 marks/1 warning (ครั้งละ 8 คะแนน) = - marks

Total Deductions for Disciplinary actions (รวมหักคะแนนกระทำผิดวินัย) = marks

2. For leave / Absenteeism (will deduct on 2nd Half Year)

สำหรับการลา/การขาดงาน หักคะแนนในช่วงครึ่งปีหลัง

1. Sick Leave (ลาป่วย) วัน

2. Leave without pay (ลากิจโดยไม่ได้รับค่าจ้าง) วัน

3. Absence (การขาดงาน) วัน

Total Days (รวมจำนวน) = marks

Total Deduction for leave and absence (รวมหักคะแนนการลา/การขาดงาน) = marks

Total mark after deduction (คะแนนรวมหลังจากหักคะแนน) = marks

3. Marking deduction system for attendance (ระบบการหักคะแนน)

No. of leaves per year (จำนวนการลาต่อปี)

Mark deduction of total mark

(SL + LWOP + ABSENCE)

(การหักคะแนนจากคะแนนรวม)

(ลาป่วย, ลากิจโดยไม่ได้รับค่าจ้าง, การขาดงาน)

Up to 10 Days 0%

10.01 - 15.00 Days 10%

15.01 - 20.00 Days 15%

20.01 - 25.00 Days 20%

25.01 - 30.00 Days 25%

30.01 - 35.00 Days 30%

35.01 - More 35%

Remark (หมายเหตุ)

A. Strong point for better utilisation (ข้อดี - ศักยภาพ).....

B. Weak point for improvement (ข้อควรปรับปรุง).....

C. Training requirement, if any (ควรรับการฝึกอบรมเรื่องใดบ้าง).....

Dept. Appraisal Committee (คณะกรรมการประเมินผลงาน)

Signed (ลายเซ็น)

Designation (ตำแหน่ง)

Signed (ลายเซ็น)

Designation (ตำแหน่ง)

Signed (ลายเซ็น)

Designation (ตำแหน่ง)

Signed (ลายเซ็น)

Designation (ตำแหน่ง)

Date (วันที่)/...../.....

Signed (Employee)

(ลายเซ็นพนักงาน)

96.00-100 Excellent

91.00-95.99 Very Good

80.00-90.99 Good

70.00-79.99 Average

Below 70 Poor

ดีเยี่ยม

ดีมาก

ดี

ปานกลาง

ต่ำกว่ามาตรฐานต้องแก้ไข

(ร่าง) เกณฑ์ว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย

เกณฑ์ประเมิน (ร้อยละ)	ผลงาน	ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน	พฤติกรรม
๑. รับผิดชอบ ๕๐-๖๐	ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้สำเร็จ ตามมาตรฐาน หรือสูงกว่าเกณฑ์หน่วย งานกำหนด ผลงานมีคุณภาพ ดีเยี่ยม ถูกต้อง สมบูรณ์ หรือเสร็จก่อนกำหนด เวลา รวดเร็ว ประหยัดทรัพยากร	มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ได้ดีเยี่ยม สามารถพัฒนาและ ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิ ภาพและประสิทธิผลได้ดีเยี่ยม สามารถ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในงานได้ มีความ คิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถติดต่อ ประสานงานได้ดี มีศักยภาพสูงกว่า ตำแหน่งในสัญญาเดิม	มีความรับผิดชอบสูงมาก เสียสละและ อุทิศเวลาให้กับงานเป็นอย่างมาก จัด ระเบียบวินัยของตนโดยเคร่งครัด มี มนุษยสัมพันธ์ดี มีการพัฒนาตนเองอยู่ ตลอดเวลา มีลักษณะของการเป็นผู้นำที่ ดี มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์
๒. รับผิดชอบ ๖๐-๗๕	ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้สำเร็จ ตามมาตรฐานงานที่หน่วยงานกำหนด ผลงานมีคุณภาพดี ถูกต้อง รวดเร็ว เสร็จทันตามกำหนดเวลา ประหยัด ทรัพยากร	มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ได้ดีมาก สามารถพัฒนาและ ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิ ภาพ และประสิทธิผลได้ดีมาก สามารถ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในงานได้ มีความ คิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถติดต่อ ประสานงานได้ดี	มีความรับผิดชอบสูง เสียสละและอุทิศ เวลาให้กับงานเป็นอย่างมาก จัดระเบียบ วินัยของตนเป็นอย่างดี มีมนุษยสัมพันธ์ ดี มีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ
๓. รับผิดชอบ ๗๕-๙๐	ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้สำเร็จ ตามมาตรฐานงานที่หน่วยงานกำหนด ผลงานมีคุณภาพดี ถูกต้อง รวดเร็ว เสร็จทันตามกำหนดเวลา ประหยัด ทรัพยากร	มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ในหน้าที่ได้ดี สามารถพัฒนาและ ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิ ภาพ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน งานได้ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถติดต่อประสานงานได้ดี	มีความรับผิดชอบค่อนข้างสูง เสียสละ และอุทิศเวลาให้กับงานโดยสม่ำเสมอ จัดระเบียบวินัยของตนค่อนข้างดี มี มนุษยสัมพันธ์ดี มีการพัฒนาตนเองบ้าง
๔. รับผิดชอบ ๙๐	ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้สำเร็จ ตามมาตรฐานงานที่หน่วยงานกำหนด ผลงานมีคุณภาพพอใช้ ได้แม้มีข้อบก พร่องเล็กน้อย ประหยัดทรัพยากร	มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน เหมาะสมกับตำแหน่ง สามารถพัฒนา งานในหน้าที่ได้โดยไม่ต้องมีการแนะนำ สามารถติดต่อประสานงานได้	มีความรับผิดชอบเฉพาะในหน้าที่ เสีย สละและอุทิศเวลาให้กับงาน จัดระเบียบ วินัยของตนเองได้น้อย มีมนุษยสัมพันธ์ และการพัฒนาตนเองน้อย
๕. รับผิดชอบ ต่ำกว่า ๙๐	ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายไม่สำเร็จ หรือไม่บรรลุตามมาตรฐานงานที่หน่วย งานกำหนด ผลงานมีคุณภาพต่ำผิด พลาด ลำช้า ไม่ประหยัดทรัพยากร	ไม่สามารถปฏิบัติงานตามที่หน่วยงาน กำหนดได้สำเร็จ ผลงานมีข้อผิดพลาด ลำช้า ไม่เสร็จทันกำหนดเวลา ไม่พัฒนา ปรับปรุงการทำงาน ไม่สามารถติดต่อ ประสานงานกับผู้อื่น ไม่มีความสามารถ แก้ไขปัญหาในงาน	ไม่รับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมาย ไม่เสียสละและไม่อุทิศเวลาให้กับงาน ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เสมอ

หมายเหตุ ทศนิยมตำแหน่งที่ 3 ให้ปัดทิ้ง และไม่มีการปัดเศษจุดทศนิยมอีก

อัตราเงินเดือนของบริษัทเอกชนทั่วไป

ปวช.	ปวส.	ปริญญาตรีสังคมศาสตร์	ปริญญาตรีวิศวกรรมศาสตร์ / สถาปัตยกรรมศาสตร์
4,500	5,500	7,000	13,000
4,800	6,000	7,700	14,500
5,100	6,500	8,500	16,000
5,500	7,000	9,400	18,000
6,000	7,500	10,300	20,000
6,500	8,100	11,200	23,000
7,000	8,700	12,200	26,000
7,500	9,300	13,200	30,000
8,000	9,900	14,400	34,000
8,500	10,600	15,600	38,000
9,000	11,300	17,000	42,000
9,600	12,000	18,400	47,000

หมายเหตุ

- อัตราเงินเดือนเริ่มต้น ใช้สำหรับผู้จบการศึกษาจากสถาบันทั่ว ๆ ไป กรณีเป็น ผู้จบการศึกษาจากสถาบันชั้นดีมาก หรือได้คะแนนดี หรือจบแขนงวิชาที่หายาก เช่น บัญชี หรือ คอมพิวเตอร์ อาจให้เงินเดือนสูงขึ้นอีก 1-2 ขั้นก็ได้ โดยเสนอขอ ความเห็นชอบจากกรรมการผู้จัดการ
- กรณีปริญญาตรีบัญชี หากเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ควรเริ่มที่ 9,400 บาท เป็นอย่างต่ำ
- กรณีการศึกษาต่ำกว่า ปวช. ให้ถือเกณฑ์อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นหลัก
- อัตราเงินเดือนที่จ่าย โดยถือหลักกว่าเป็นการทำงานสัปดาห์ละ 6 วัน ๆ ละ 8 ชั่วโมง มีโบนัสปีละ 1-2 เดือน

ประเด็นที่ 5

ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

โดย ดร. ชติรัตน์ วิชาลเวทย์

หน่วยที่ 1 ส่วนนำ

ตอนที่ 1.1 ข้อมูลโครงการ

1.2 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

1.3 ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ณ วันที่รับรองครเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

วัตถุประสงค์

1. สร้างความตกลงในขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา
2. สรุปความเห็นร่วมในจำนวนปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเตรียมความพร้อมและการสร้างระบบการบริหาร และการจัดการทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ในเงื่อนไของค์กรที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. สรุปความเห็นร่วมในภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ณ วันปรับเปลี่ยนฐานะองค์กรเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แนวคิด

1. การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยจะเกิดขึ้นได้ เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบุคคลทุกฝ่ายในฐานะเจ้าของมหาวิทยาลัย มีความเห็นพ้องร่วมกันในภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่สามารถประเมินได้ว่าอยู่ใน “สภาพพร้อม” สำหรับการปรับฐานะองค์กรภาพลักษณ์นี้ กำหนดเป็นแนวทางการเตรียมงาน และเตรียมคนเพื่อลดช่องว่างระหว่างสถานภาพปัจจุบันกับสถานภาพตามที่ภาพลักษณ์กำหนด
2. การกำหนดภาพลักษณ์ให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงให้มากที่สุด ต้องมีความสอดคล้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในอนาคต หากมหาวิทยาลัยมีโอกาสได้พิจารณาปัจจัยต่างๆ อย่างครบถ้วนและพิจารณาเห็นอิทธิพลที่ปัจจัยนั้นจะมีต่อการบริหารและการจัดการทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนแล้ว การเตรียมความพร้อม ซึ่งหมายถึงการสร้างศักยภาพด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ จะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตอนที่ 1.1 ข้อมูลโครงการ

หัวข้อเรื่อง	1.1.1	โครงการวิจัย เรื่อง การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
	1.1.2	กรอบแนวทางการศึกษา กรณีเฉพาะส่วน ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ
	1.1.3	การสัมมนาโครงการครั้งที่ 1

แนวคิด

1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ได้อนุมัติโครงการวิจัย เรื่อง การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมุ่งศึกษาประเด็นสำคัญ 7 ประเด็น คือ

1. สภามหาวิทยาลัย
2. ผู้บริหารมหาวิทยาลัย
3. อาจารย์
4. ผู้ปฏิบัติงานสาย ข และ ค
5. ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ
6. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
7. การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การศึกษาในแต่ละประเด็น จะใช้วิธีการรวบรวมแนวคิดจากผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้รู้ ที่เข้าร่วมสัมมนาที่จัดขึ้น แล้วประมวลเป็นประเด็นข้อเสนอต่อมหาวิทยาลัยต่างๆ ในลักษณะแนวคิดที่ต้องพิจารณาเป็นการเบื้องต้น ก่อนการจัดทำรายละเอียดในส่วนต่างๆ ให้เหมาะสมกับธรรมชาติของแต่ละมหาวิทยาลัยเอง ทั้งนี้จะไม่มีสูตร/

รูปแบบสำเร็จรูปที่สามารถนำไปใช้ทันทีกับทุกมหาวิทยาลัย

2. การศึกษากรณีทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ มีเงื่อนไขที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองที่ไม่ต้องศึกษาในรูปแบบต่างๆ เพื่อเสนอเป็นทางเลือกเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ หากแต่มุ่งศึกษาเจาะเฉพาะประเด็นของรูปแบบงบประมาณในระบบวางแผน-แผนงาน ปัจจัยเกี่ยวข้องกับการรับเงินสนับสนุนจากรัฐในลักษณะเงินก้อน (Block grant) การบริหารเงินกองทุน และการติดตาม ตรวจสอบในลักษณะ Performance audit Financial Audit และ Management Audit เท่านั้น เนื่องด้วยเป็นกรณีที่มีการตัดสินใจชัดเจนแล้ว ปัญหา และความสนใจอยู่ในระดับของกลวิธี วิธีการ และเทคนิคการนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเท่านั้น

วัตถุประสงค์

1. สร้างความเข้าใจร่วมในขอบเขตการศึกษาระหว่าง ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษา ผู้วิจัย และผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ตรงกัน
2. แก้ไข เพิ่มเติม แนวคิด โดยรวบรวมประเด็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนาสังเคราะห์กับประเด็นเดิมที่ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒিরอบที่ 1 แล้ว

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความเห็นรอบที่ 1

1. อธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวร
(ศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ จินายน)
1. รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
(นายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์)
1. รองปลัดกระทรวงการคลัง
(นางมณีนมัย วุฒิธรเนติรักษ์)
1. ที่ปรึกษาด้านระบบการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
(นางสาวเจือจันทร์ จงสถิตอยู่)
1. ประธานกรรมการและประธานคณะกรรมการการบริหารธนาคารรัตนสิน
(ดร. วิชิต สุรพงษ์ชัย)

เรื่องที่ 1.1.1 โครงการวิจัยและพัฒนา เรื่อง การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.ความเป็นมา

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

มหาวิทยาลัยได้จัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533-47) ในปี 2530 และได้ระบุนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในลักษณะที่ไม่เป็นราชการ และได้เกิดมหาวิทยาลัยดังกล่าว (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี) ขึ้นในปี พ.ศ. 2533

แนวคิดดังกล่าวเริ่มเป็นรูปธรรมอย่างจริงจังกับมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 20 แห่ง ที่จะต้องออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เมื่อรัฐบาลได้กู้เงินจากธนาคารแห่งเอเชีย เพื่อพัฒนาการศึกษา ซึ่งเงื่อนไขหนึ่งคือ การให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปี 2545 เพื่อแก้ปัญหการอุดมศึกษาของประเทศ และการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ

2. ความสำคัญของปัญหาวิจัย

ภายใต้เงื่อนไขเงินกู้จาก ADB มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะต้องออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลให้ได้ภายในปี 2545 ดังนั้น การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการจากแบบราชการเป็นเบ็ดเสร็จในตัวเองภายใต้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง ส่งผลให้ต้องมีการเตรียมตัวเพื่อให้สามารถเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้อย่างราบรื่นและมีปัญหาน้อยสุด ตลอดจนทันกำหนดในปี 2545

3. คำจำกัดความ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรียว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีการตัดสินใจสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัย มากที่สุด แยกการตัดสินใจและวินิจฉัยด้านการบริหารและวิชาการระดับสูงออกจากกัน เน้นการบริการในรูปคณะบุคคลในแต่ละระดับ ใช้ระบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง (Post Auditing) จากการเงินรูป Block Grant และมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น

โครงการได้รับอนุมัติจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

4.1 เพื่อศึกษารูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรอิสระทั้งที่อยู่ในประเทศ ต่างประเทศ และที่เกี่ยวกับการศึกษาและไม่เกี่ยวกับการศึกษา

4.2 เพื่อประมวลประเด็นต่าง ๆ จากการสัมมนา 7 ประเด็น ได้แก่

- (1) สภามหาวิทยาลัย
- (2) ผู้บริหาร (อธิการ รองอธิการ คณบดี หัวหน้าภาค ผู้อำนวยการสำนักสถาบัน)
- (3) อาจารย์
- (4) ผู้ปฏิบัติงานสาย ข, ค
- (5) ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ
- (6) พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย
- (7) การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

5. ขอบเขตของประเด็นศึกษา

5.1 สภามหาวิทยาลัย

ศึกษาโครงสร้าง บทบาท คุณสมบัติ วิธีการสรรหา จำนวน วาระ วิธีการประเมินทั้งในมหาวิทยาลัยอิสระของต่างประเทศและในประเทศ ตลอดจน board ของหน่วยงาน อิสระทางการศึกษา และไม่ใชการศึกษา

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ

5.2 ผู้บริหาร (อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาค ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน)

ศึกษาบทบาท หน้าที่ วาระ คุณสมบัติ วิธีการสรรหา เงินเดือน และสิทธิประโยชน์วิธีการประเมินการปฏิบัติงานทั้งในมหาวิทยาลัยอิสระของต่างประเทศและในประเทศ ตลอดจนผู้บริหารของหน่วยงานอิสระทางการศึกษาและไม่ใชการศึกษา

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาค ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน รวมทั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

5.3 อาจารย์

ศึกษาหน้าที่ คุณสมบัติ วุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถงานที่จะต้องทำการคัดเลือก การสรรหา เงินเดือน วิธีการประเมินการปฏิบัติงาน ระยะเวลาของการจ้างและสัญญา career path วิธีประเมิน การต่อสัญญา การบอกเลิกจ้าง สิทธิประโยชน์ทั้งที่อยู่ในรูปเงินและอื่น ๆ สิ่งที่ได้ เสียในการเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดยศึกษาระยะของต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาคการศึกษาและไม่ใช่อุตสาหกรรม ประกอบด้วย

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานสภาคณาจารย์ อาจารย์บางคน อาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พนักงานในองค์กรอิสระบางแห่ง ตัวแทนจาก ก.พ. และสำนักงานประมาณ

5.4 ผู้ปฏิบัติงานสาย ข และ ค

ศึกษาหน้าที่ คุณสมบัติ วุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถงานที่จะต้องทำการคัดเลือก การสรรหา เงินเดือน วิธีการประเมินการปฏิบัติงาน ระยะเวลาของการจ้างและสัญญา career path วิธีประเมิน การต่อสัญญา การบอกเลิกจ้าง สิทธิประโยชน์ทั้งที่อยู่ในรูปเงินอื่น ๆ สิ่งที่ได้เสียในการเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดย ศึกษาสาระของต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาคการศึกษาและไม่ใช่อุตสาหกรรม ประกอบด้วย

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

5.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

ศึกษาแหล่งเงินที่ควรจะได้ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน ตลอดจนศิษย์เก่า วิธีการได้เงินจากแหล่งต่างๆ ขนาดและปริมาณของเงินที่ต้องการ เพื่อให้คงคุณภาพตามมาตรฐานสากล วิธีจัดสรรเงิน วิธีตรวจสอบการใช้เงิน โดยศึกษาระยะของต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาคการศึกษาและไม่ใช่อุตสาหกรรมประกอบด้วย

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รองอธิการบดีฝ่ายบริหารและการวางแผน เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัย สำนักงานประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทบวงมหาวิทยาลัย

5.6 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

ศึกษาหัวข้อใน พ.ร.บ. ที่ควรต้องมีความยืดหยุ่นของ พ.ร.บ. ที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนประเด็นใน พ.ร.บ. ที่นำไปสู่ accountability ต่อสังคม และเอื้อต่อการปฏิบัติได้ โดยศึกษาระยะของต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานภาคการศึกษาและไม่ใช่อุตสาหกรรมประกอบด้วย

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านร่างกาย พ.ร.บ. ขององค์กรอิสระ นักกฎหมาย การศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และผู้ที่กำลังร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

5.7 การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

ศึกษาพฤติกรรมที่ควรเป็นของพนักงานในมหาวิทยาลัยในกำกับ วิธีการและเทคนิคต่างๆ ที่ จะช่วยให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม วิธีการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพของผลผลิตของ มหาวิทยาลัย และประสิทธิผล/ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ความรู้ความสามารถ ตลอดจนทักษะที่จำเป็นในการทำงานในมหาวิทยาลัยในกำกับ

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นักจิตวิทยา นักนิเทศศาสตร์ ประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย ตัวแทนมหาวิทยาลัยในกำกับ และหน่วยงานอิสระ

6. ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 รายงานเกี่ยวกับประเด็นศึกษา 7 เรื่อง โดยในแต่ละเรื่องระบุถึงแนวคิด ทางเลือกและแง่มุม ประเด็นหลักที่ควรพิจารณาเพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ

6.2 รายงานสรุปและสังเคราะห์ผลจากการจัดสัมมนาระดมสมอง ระดมความเห็นทั้ง 7 เรื่อง

6.3 รายงานการสังเคราะห์ผลการศึกษา โดยรวมที่ระบุถึงรูปแบบทางเลือกในการเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ข้อดีข้อเสียและผลกระทบต่อบุคคล ระบบอุดมศึกษา ระบบการศึกษาชาติ การพัฒนาประเทศ และผู้เรียน สิ่งต้องปรับเปลี่ยนและสิ่งที่ต้องเตรียมความพร้อม

7. วิธีดำเนินงาน

7.1 จัดจ้างผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้รู้จำนวน 7 คน เพื่อทำการศึกษาในขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายของ ประเด็นหลัก 7 เรื่อง ดังกล่าวข้างต้น

7.2 จัดประชุมทีมงานศึกษาเป็นระยะ ๆ เพื่อทำความเข้าใจรอบ approach การเชื่อมโยงเนื้อหาเพื่อให้ได้ผลงานความรู้มาเสนอเป็นหลักการและรูปแบบที่ควรจะเป็นหรือเป็นไปได้

7.3 จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามประเด็นศึกษา 7 เรื่อง เรื่องละ 1 วัน โดย มีการนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้น แต่ละเรื่องเป็นฐานของการสัมมนา

7.4 ประมวลและสังเคราะห์ประเด็นหลัก ๆ ที่ได้จากการสัมมนาแต่ละเรื่องเพื่อสรุปเป็นแนวทาง และวิธีการดำเนินงานในภาพรวม และนำผลดังกล่าวไปนำเสนอผลในภาพรวมเพื่อรับฟังความคิดเห็นอีกครั้ง หนึ่ง

7.5 ประมวลความเห็นปรับปรุงและเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์

8. ความรับผิดชอบของคณะผู้ดำเนินงาน

8.1 สรรหาและประสานตรงกับทีมผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำการศึกษาใน 7 ประเด็น เพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับประเด็นการศึกษาแต่ละเรื่อง

8.2 จัดประชุมเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานในแต่ละเรื่องและการเชื่อมโยงภาพรวมเป็นระยะ ๆ

8.3 จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นศึกษา โดยมีการนำเสนอผลการศึกษาในแต่ละเรื่องประกอบ

8.4 จัดให้มีการประมวลและสังเคราะห์ผลการสัมมนาในแต่ละประเด็นศึกษา เพื่อนำเสนอภาพรวมในการสัมมนาเพื่อเสนอผลงานในภาพรวมต่อสาธารณะ

8.5 ประมวลและสรุปความเห็นเพื่อจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ สกว.

ผลการศึกษาวิจัย

ระบบงาน	รูปแบบปัจจุบัน	รูปแบบแนะนำ	ความแตกต่างระหว่างรูปแบบ	ความแตกต่างผลกระทบ								สิ่งที่ต้องปรับปรุง	สิ่งที่ต้องเตรียมพร้อม
				บุคคล	องค์กร			ระบบอุดมศึกษา	ระบบการศึกษาระชาภิ	ผู้เรียน	การพัฒนาประเทศ		
					ภาควิชา	คณะ	ม.						
1													
2													
3													
4													
5													
6													
7													

- หมายเหตุ
1. สถาบันวิทยาลัย

2. ผู้บริหาร

3. อาจารย์

4. ผู้ปฏิบัติงาน สาย ข,ค

5. ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

6. พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย

7. การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการ ไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาล

ตอนที่ 1.2 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

หัวเรื่อง	1.2.1	หลักการในภาพรวม
	1.2.2	ความพร้อมของบุคคล
	1.2.3	การปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย
	1.2.4	ระบบการวางแผน
	1.2.5	ระบบการตรวจสอบ
	1.2.6	การเงิน
	1.2.7	ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรม

แนวคิด

1. การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัย ควรครอบคลุมในส่วนบุคลากร บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร ระบบงาน ระบบงานสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระบบการวางแผน การตรวจสอบ และการเงิน สุดท้าย คือ การเตรียมประเด็น ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรม เพื่อใช้ประกอบการชี้แจงเสนอตั้งงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ

2. การวิเคราะห์ปัจจัยอย่างครบถ้วน จะช่วยให้การเตรียมความพร้อมและการสร้างศักยภาพของมหาวิทยาลัยมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติมากขึ้น หากแต่การวิเคราะห์ประเด็นของแต่ละปัจจัยต้องถูกต้องและใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการแก้ไขปรับปรุงความเข้าใจในอิทธิพลของแต่ละปัจจัยที่มีต่อระบบการบริหาร และการจัดการทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างศักยภาพและเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของมหาวิทยาลัยที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต

เรื่องที่ 1.2.1 หลักการในภาพรวม

แนวคิดการปรับฐานะองค์กรของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นองค์กรอิสระที่ไม่เป็นส่วนราชการภายใต้การกำกับ และรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ เริ่มมีวิวัฒนาการมาจากความต้องการมาจากความต้องการพัฒนาคุณภาพวิชาให้ทัดเทียมมหาวิทยาลัยต่างประเทศ จึงเริ่มกำหนดประเด็นหลักที่ต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงาน การจัดการ และการดำเนินงานด้วยตนเองใน 3 กรณี คือ

1. ความอิสระในการบริหารการเงิน
2. ความเป็นอิสระในการบริหารวิชาการ
3. ความเป็นอิสระในการบริหารบุคคล

ความเป็นอิสระจากระบบ ระเบียบ กฎ เกณฑ์ และวิธีปฏิบัติ ตามระบบราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับกับหน่วยราชการโดยทั่วไป เป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการมุ่งมั่นให้ประสบความสำเร็จ โดยมีความเชื่อว่าเป็นอิสระทั้ง 3 ประการเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะให้มหาวิทยาลัยสามารถบริหารจัดการ กิจกรรมภายในความรับผิดชอบตามพันธกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีคุณภาพและเป็นสากลพร้อมทั้งผลิตบริหารได้ตามที่รัฐและสังคมต้องการ

ความต้องการเป็นอิสระจากระเบียบและระบบราชการ 3 ประการ เป็นการท้าทายความสามารถ การบริหารและการจัดการองค์กร โดยมหาวิทยาลัยมีความเชื่อมั่นว่ามหาวิทยาลัยมีความสามารถที่จะบริหารและจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพ มากกว่าที่จะต้องดำเนินการอยู่ในระบบราชการเหมือนหน่วยงานราชการอื่น มหาวิทยาลัยสามารถสร้างและพัฒนา รูปแบบ และวิธีการบริหาร และการจัดการที่โปร่งใส สามารถรับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกได้ตลอดเวลา การบริหารงานของมหาวิทยาลัยเมื่อปราศจากระเบียบ กฎ เกณฑ์ต่างๆ ที่รัฐสร้างขึ้น เพื่อใช้กำกับกับการดำเนินงานของหน่วยงานราชการในภาพรวมของประเทศ จะเป็นการบริหารที่กระตือรือร้น ประหยัดค่าใช้จ่าย และเกิดผลผลิตเร็วกว่าเดิมที่ต้องดำเนินการอยู่ในระบบราชการ

นอกจากจะเป็นการทำลายในแนวความคิด และความสามารถในการบริหาร และการจัดการองค์กร และทรัพยากรแล้ว มหาวิทยาลัยมีความเชื่อมั่นว่าการดำเนินงานที่ปราศจากระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ ของระบบราชการ จะเป็นวิธีการที่สามารถสร้าง/พัฒนาคุณภาพทางวิชาการ ให้ทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศได้

ได้สรุปความต้องการในการเตรียมความพร้อมในภาพรวมของการปรับองค์กร ดังแสดงในแผนภูมิดัง

นี้

อย่างไรก็ตามเฉพาะการศึกษาในแนวลึกของการเสนอประเด็นทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบครั้งนี้ ได้พิจารณาปัจจัยที่ต้องกระทบโดยตรงต่อการสร้างระบบงานไว้ 6 ประการคือ

1. ปัจจัย ด้านความพร้อมของบุคลากร
2. ปัจจัย ด้านการปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย
3. ปัจจัย ด้านการวางแผน
4. ปัจจัย ด้านการตรวจสอบ
5. ปัจจัย ด้านค่าใช้จ่ายต่อหน่วยงาน
6. ปัจจัย ด้านการเงิน

แต่ละส่วนมีประเด็นที่ควรพิจารณาดังนี้

เรื่องที่ 1.2.2 ความพร้อมของบุคลากร

การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขของงานบุคคลของมหาวิทยาลัยครั้งนี้ ไม่ได้อยู่เพียงการปรับฐานะข้าราชการ การเป็นพนักงานของสถาบันเท่านั้น แต่การเตรียมตัวของบุคลากร การจัดวางระบบงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อันใหม่ที่สำคัญคือ การจัดทำรายละเอียดของระบบการบริหารบุคคล ให้เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะสร้างความเข้าใจ และเป็นแรงจูงใจที่มีพลังเพียงพอสำหรับผลักดันให้ข้าราชการ “สมัครใจ” ออกมาสู่ระบบการจ้างพลังงาน ข้อเสนอแนะที่อาจนำมาสรุปได้เป็นความต้องการในการเตรียมองค์กร และบุคคล กำหนดเป็นเงื่อนไขศึกษาภายในโครงการวิจัยนี้ มีดังนี้

1. ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เงินเดือน ค่าจ้าง

ในภาพรวมของประเทศ สถาบัน และคณะงบประมาณหมวดเงินเดือน และค่าจ้างจริงที่เกิดขึ้น มีสัดส่วนเกินกว่าเกณฑ์ปกติที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายที่ควรอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณในภาพรวม มีผลให้งบประมาณค่าใช้จ่ายในส่วนงบดำเนินงาน และงบลงทุนมีแนวโน้มอยู่ในภาวะถดถอยมาโดยตลอดในช่วงเวลา 10 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ค่าใช้จ่ายในส่วนที่ต่อเนื่อง ที่สำคัญได้แก่ สวัสดิการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกินกว่ากำลังด้านการเงินของประเทศจะรองรับได้ จนเกิดข้อบกพร่องที่สำคัญขึ้นในการบริหารบุคลากรของระบบราชการหลายประการ เช่น การพัฒนาบุคลากรให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าและมีประสิทธิภาพของระบบ ระบบการคัดเลือก ระบบการกำกับ การปฏิบัติงาน ระบบการประเมินผลงาน และระบบการให้สวัสดิการความชอบ ไม่สามารถทำได้อย่างมั่นคง บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากจำนวนราชการที่มากเกินที่กลไกปกติของระบบราชการจะทำงานได้ทั่วถึง ขณะเดียวกันแนวคิดของหน่วยปฏิบัติเกือบทั้งหมดยังคงแสดงความต้องการเพิ่มจำนวนบุคลากรใหม่อยู่อย่างต่อเนื่อง โดยสถานภาพเช่นนี้ รัฐซึ่งมีความรับผิดชอบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมของประเทศ จึงกำหนดแนวทางที่ปรับลดความรับผิดชอบในการบริหารและการจัดทรัพยากรมนุษย์ลง โดยกำหนดให้หน่วยงานในระดับมหาวิทยาลัย/สถาบัน บริหาร/จัดการทรัพยากรมนุษย์ของตนเองภายในกรอบงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้ และปรับบทบาทของตนเองจากงานสนับสนุนมาเน้นงาน กำกับและตรวจสอบผลการบริหาร/จัดการทรัพยากรมนุษย์ของมหาวิทยาลัย/สถาบันแทน โดยนัยนี้ภาระงานและกลไกงานบริหารบุคคล ที่เดิมมีหน่วยงานระดับรัฐรับผิดชอบอยู่ จะถ่ายโอนมาสู่มหาวิทยาลัย นับเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณโดยนัยนี้แล้ว การสร้างพัฒนาระบบการบริหาร/การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในแนวทางใหม่ ควบคู่กับการถ่ายโอนบุคลากรในระบบเดิมสู่ระบบใหม่ ยังเป็นภาระงานในเชิงคุณภาพและต้องการความละเอียดอ่อนในการดำเนินการอย่างมาก โดยเฉพาะภาระงานในการรับถ่ายโอนบุคลากรจากระบบเดิม มีเงื่อนไขเวลาที่ต้องจัดการให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในแต่ละ พ.ร.บ. ของแต่ละสถาบัน โดยเฉลี่ยจะมีระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน หลังจาก พ.ร.บ. ใหม่ประกาศใช้ ณ ประเด็นนี้ ความสำเร็จในการถ่ายโอนบุคลากร ที่ต้องดำเนินการตามแรงผลักดันของรัฐบาล และมาจากคำเรียกร้องดั้งเดิมของมหาวิทยาลัยเอง อยู่ที่เงื่อนไขสำคัญคือ

1. บุคลากรมีความเข้าใจในรูปแบบและวิธีการทำงานในระบบใหม่
2. บุคลากรมีความมั่นใจในความมั่นคงในงานวิชาชีพ เพียงพอที่จะสมัครใจเลือก

เข้าสู่ระบบการทำงาน แทนการอยู่ในระบบราชการ

เงื่อนไขทั้ง 2 ประการ อยู่ที่แต่ละมหาวิทยาลัย/สถาบัน มีระบบการทำงานที่เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะทำความเข้าใจกับข้าราชการในสังกัดได้ ปัญหานี้จะมีความซับซ้อนเป็นทวีคูณตามขนาดของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ปัจจุบันการเตรียมระบบงาน และบุคลากร ในส่วนนี้ยังมีน้อยมากและในบางสถาบัน ยังไม่ได้เริ่ม

ดำเนินการ

2. การสร้างระบบการบริหารบุคคลในแนวคิดใหม่ให้เสร็จพร้อมสมบูรณ์

โดยพื้นฐานของแนวคิดการปฏิรูประบบการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยที่เสนอไว้แต่เดิมกำหนดว่า ความเป็นอิสระในการบริหารบุคลากรของมหาวิทยาลัยเอง โดยปราศจากข้อบ่งคับของระบบราชการ เป็นเงื่อนไขในการพัฒนามาตรฐานวิชาการให้ทัดเทียมต่างประเทศ แนวคิดนี้ยังไม่มีการพัฒนาขึ้นเป็นระบบงานที่ต่อเนื่อง มีกลไกและองค์ประกอบต่างๆ ครบถ้วนตามระบบการบริหารบุคลากรในอุดมคติที่ต้องพิสูจน์ในความเข้มแข็ง และเหนือกว่าระบบราชการเดิมที่ได้รับการประเมินว่า เป็นจุดอ่อนของการพัฒนาคุณภาพวิชาการของมหาวิทยาลัยในประเทศ โดยเฉพาะการแก้ไขข้อจำกัดด้วยการเลือกคุณภาพบุคคล การสร้างค่าตอบแทน และแรงจูงใจเพื่อการรักษาบุคลากรไว้ในระบบการประเมินผลงาน เพื่อประโยชน์ของการบริหารองค์การและการให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และข้าราชการต้องการหาคำตอบในช่วงเวลาที่เหนืออยู่และต้องได้รับคำตอบที่ครบถ้วนก่อน พ.ร.บ. ของแต่ละสถาบัน จะประกาศใช้ก่อน ธันวาคม 2545

ด้วยการพิจารณาข้อสมมุติฐานในความต้องการเตรียมความพร้อมด้วยบุคคลของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ดังกล่าวข้างต้น จะพิจารณาเห็นได้ว่าเป็นภาระงานที่กว้างขวางและมีเงื่อนไขของความหลากหลายในธรรมชาติของแต่ละสถาบันเป็นข้อกำหนด สำคัญที่อาจทำให้ไม่มีข้อสรุปในผลการศึกษาที่จะเกิดขึ้นอย่างไรก็ตาม คณะผู้ศึกษา ยังคงมีความเชื่อมั่นว่าในความหลากหลายของการเตรียมความพร้อมด้วยบุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัย/สถาบัน ยังคงจะต้องมีแกนร่วมที่สามารถดำเนินการให้คล้ายคลึงกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพในระบบการบริหาร/จัดการทรัพยากรมนุษย์ของระบบอุดมศึกษาไทยได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งอาจกำหนดให้เป็นแนวทางกลางสำหรับการเตรียมความพร้อมของทุกมหาวิทยาลัย/สถาบัน

เรื่องที่ 1.2.3 การปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหาร

การปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

บทบาทของผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีผลกระทบปรับเปลี่ยนตามฐานะขององค์กรที่เปลี่ยนไป นับตั้งแต่ สภามหาวิทยาลัย อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ และผู้บังคับ หน่วยงานต่างๆ อำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่เดิมมีทั้งส่วนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และส่วนที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ โดยมีกฎหมายต่างๆ ช่วยรับรองความถูกต้อง ปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ต้องยกเลิกไปตามฐานะองค์กรที่ถูกปรับเปลี่ยนความเข้าใจใน บทบาทใหม่ ขอบเขตความถูกต้องในอำนาจหน้าที่โดยมีกฎหมายรับรองเป็นเงื่อนไขสำคัญช่วยให้ผู้บริหารสามารถสั่งการ กำกับ และตรวจสอบการทำงานของผู้ร่วมงานและผู้ในบังคับบัญชาได้ถูกต้อง ณ ปัจจุบัน บทบาทและขอบเขตหน้าที่ของผู้บริหารหลัก ยังคงอยู่ในกรอบความเข้าใจเดิมที่ถือปฏิบัติมาโดยตลอดจนกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กร เช่น ในกรณีของสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ แม้ในโครงการสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในฐานะใหม่ ยังคงมี ชื่อตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ครบถ้วนให้พร้อม แต่การเตรียมความพร้อมของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ในฐานะใหม่ ยังมีความหลากหลาย และหาข้อยุติไม่ได้ ทำให้มีผลต่อเนื่องต่อการออกแบบกระบวนการงานและวิธีการทำงานของหน่วยปฏิบัติที่อยู่ภายใต้การสั่งการ การกำกับและการตรวจสอบของผู้บริหาร ในตำแหน่งเหล่านี้ ด้วยอาจกล่าวได้ว่ายังคงอยู่ในภาวะสับสนและไม่พร้อมที่รับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

นอกจาก บทบาท หน้าที่ และอำนาจ ของผู้บริหารและองค์กรบุคคล ที่ทำหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัย จะต้องปรับการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรตามกฎหมายแล้ว การรับมือความผิดชอบอื่นในสายงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณและการเงิน และการบริหารวิชาการจากเดิมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการอื่น เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และทบวงมหาวิทยาลัย มาปฏิบัติและเป็นความรับผิดชอบเบ็ดเสร็จของมหาวิทยาลัยเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้บริหารจะต้องเพิ่มศักยภาพของตนเองให้พร้อมภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น และต้องเตรียมสายงานและระบบงานภายในการกำกับดูแลให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะเป็นหน่วยสนับสนุนในการดำเนินงานให้อย่างน้อยมีความถูกต้อง เช่นเดียวกับการดำเนินการในระบบปัจจุบันและเช่นระบบงานที่พร้อมจะรับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้นในอนาคตด้วยในส่วนนี้ ไม่เพียงแต่เป็นการเตรียมความพร้อมในระดับบุคคลเท่านั้น หากแต่เป็นการเตรียมระบบงานและการเตรียมศักยภาพของบุคคลในแนวทาง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเวลาและวิธีการโดยเฉพาะ

เรื่องที่ 1.2.4 ระบบการวางแผน

แม้จะเป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่าการปรับเปลี่ยนฐานองค์กรของมหาวิทยาลัยครั้งนี้ จะเป็นความพยายามก้าวหนึ่งของรัฐบาลที่จะแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการอุดมศึกษาของประเทศให้น้อยลง โดยยังคงหวังพึ่งในความสามารถของมหาวิทยาลัย ให้เป็นกลไกการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศไป อีกระยะหนึ่ง จนกว่ามหาวิทยาลัยจะมีความเข้มแข็งเพียงพอในการเพิ่มสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่าย ใน ส่วนผู้เรียน หรือ ผู้รับบริการให้มากขึ้น ควบคู่กับการปรับเปลี่ยนบทบาทของมหาวิทยาลัยจากเดิมใน ฐานะหน่วยผลิตเพียงด้านเดียว ให้เพิ่มภารกิจในระดมรายได้ ขึ้นอีกภารกิจหนึ่งด้วย แต่อย่างไรก็ตามการ ปรับเปลี่ยนสัดส่วนภาระค่าใช้จ่าย และปรับเปลี่ยนภารกิจของมหาวิทยาลัยนี้คงต้องอาศัยเวลานานพอสมควร การปฏิปัติภารกิจของทุกฝ่ายจึงจะเข้าสู่ภาวะสมดุลได้

ในมิติของการปรับเปลี่ยนภารกิจของมหาวิทยาลัยให้เพิ่มภาระการระดมรายได้ให้มากขึ้น ยังคงหา ข้อยุติได้อย่าง และคงต้องอาศัยเวลาสำหรับการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอีกหลายประการ เพื่อเอื้อให้มหาวิทยาลัยมีศักยภาพในการระดมรายได้ที่แท้จริงได้ ดังนั้นค่อนข้างเป็นที่แน่นอนว่า รายได้ หลักของมหาวิทยาลัยในระยะแรกของการปรับเปลี่ยน ยังคงเป็นงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐอยู่เช่น เดิม ดังนั้น ศักยภาพของระบบการงบประมาณของมหาวิทยาลัย จะต้องเข้มแข็งเพียงพอที่จะได้ตอบกับ หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่เริ่มมีความชัดเจนว่า รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยดังนี้

1. งบประมาณจะจัดสรรไว้ในเกณฑ์ของงบอุดหนุนทั่วไป
2. งบประมาณหมวดเงินเดือน และค่าจ้าง จะยังคงอยู่ในการพิจารณาของรัฐบาล มหาวิทยาลัย เพียงเพิ่มอิสระในการบริหาร และจัดการงบประมาณรายจ่ายที่รัฐจัดสรรมาให้เท่านั้น
3. มหาวิทยาลัยมีอิสระเต็มที่ในการจัดสรร/พิจารณารายละเอียดในส่วนงบดำเนินการตามงบประมาณที่รัฐจัดให้ตามค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่จะทำความตกลงกันต่อไป
4. งบลงทุน รัฐบาลจะพิจารณาให้เป็นรายโครงการตามความจำเป็น ตามภาระงานที่ มหาวิทยาลัยจะดำเนินการในอนาคต กำหนดตามพันธกิจที่มหาวิทยาลัยรับผิดชอบ
5. งบสาธารณูปโภค รัฐบาลพยายามจำกัดและลดยอดวงเงิน เพื่อให้มหาวิทยาลัยเพิ่มสัดส่วนการรับภาระในรายจ่ายส่วนนี้มากขึ้น
6. งบอุดหนุนต่างๆ รวมทั้งการสนับสนุนงานวิจัยจะพิจารณาตามความจำเป็นที่มหาวิทยาลัย เสนอ

โดยนัยของแนวทางการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยข้างต้น จะ พบว่าทุกประการ เป็นเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยต้องมีศักยภาพในกระบวนการวางแผนที่เข้มแข็งเพียงพอ ต้องการจัดทำแผนงาน/โครงการ ที่จะถูกประเมินความเป็นไปได้ของโครงการผลตอบแทนแก่รัฐและสังคม

และวิธีการที่ประหยัดทรัพยากรอย่างสูงสุด ผิดไปจากการทำแผนงาน/โครงการเสนอตั้งงบประมาณประจำปี ดังเช่นที่ผ่านมา และชัดเจนว่าการเสนอตั้งงบประมาณจะต้องอยู่ในระบบงานประมาณวางแผน-แผนงาน เช่นเดียวกับที่หน่วยราชการอื่นปฏิบัติอยู่ แต่จะมีความเข้มงวดมากขึ้นกว่าเดิม มีความเป็นไปได้สูงที่สำนักงานประมาณจะปรับปรุงกลไกของการพิจารณาเสนองบประมาณจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยเต็มตามกระบวนการงบประมาณวางแผน-แผนงาน และจะใช้รายละเอียดที่กำหนดในแผน/โครงการ เป็นบรรทัดฐานของการกำกับและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานด้วย โดยนัยนี้ศักยภาพของกระบวนการงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน ของแต่ละมหาวิทยาลัย จะต้องถูกรื้อฟื้น และเสริมสร้างให้แข็งแกร่ง มีการทำงานครบทุกขั้นตอน และทุกระดับหน่วยปฏิบัติ จึงจะสามารถพร้อมสำหรับการสร้างและเพิ่มความเป็นไปได้ที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐในจำนวนที่มากเพียงพอสำหรับการบริหาร/จัดการมหาวิทยาลัยให้ได้ตามที่ประสงค์

เรื่องที่ 1.2.5 ระบบการตรวจสอบ

ปัจจัยด้านการตรวจสอบ

ควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณ ให้มหาวิทยาลัยในรูปแบบของเงินก้อน (Block Grant) ระบบการกำกับตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยรวม ได้ถูกนำมาพิจารณาพร้อมกับองค์ประกอบอื่นๆ ในบางกรณีได้กำหนดเป็นบทเฉพาะในพระราชบัญญัติของบางมหาวิทยาลัยที่กำลังเสนอปรับอยู่ด้วย หลักการของการประเมินผลการปฏิบัติราชการทั้งในส่วนที่กำหนดในระเบียบและข้อบังคับสายงานระเบียบราชการพลเรือน และระเบียบของการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการแผ่นดิน ได้มาประมวล เป็นแนวคิดของการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานโดยรวมให้เป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กันโดยตลอดเป็นวงจรต่อเนื่องกัน อย่างเป็นระบบทดแทนการประเมิน และตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเดิมที่ต่างแยกกันทำ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานใดเป็นเจ้าของเรื่อง อาทิเช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และทบวงมหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยการตรวจสอบของแต่ละหน่วยที่อ้างถึง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ตรวจหาบกพร่อง ในการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก การตรวจสอบผลงานในเชิงความสำเร็จของงาน และความสามารถในการบริหารและการจัดการของหน่วยงานได้ถูกละเลยที่จะหาข้อเท็จจริงมาเป็นเวลานาน จนไม่ปรากฏว่าได้มีการประเมินในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง

ในการปรับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ และการให้อิสระในการบริหารและการจัดการการเงินและการคลังแก่มหาวิทยาลัยในฐานะที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการครั้งนี้ ผู้ที่จะกำกับและตรวจสอบผลงานโดยรวมของมหาวิทยาลัย จะปรับเปลี่ยนจากเดิมที่ผู้ตรวจสอบเป็นหน่วยราชการด้วยกัน และตรวจสอบในเชิงระเบียบราชการเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น มาเป็นการตรวจสอบสาธารณะ ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และระเบียบต่างๆ ที่จะปรับปรุงเพิ่มขึ้นเพื่อยืนยันความโปร่งใสของการบริหารและการจัดการทรัพยากรของมหาวิทยาลัย ขอบเขตของการกำกับและตรวจสอบผลงานที่คาดว่าทุกมหาวิทยาลัยจะต้องพร้อมที่จะรับการตรวจสอบภายหลังที่มหาวิทยาลัยมี พ.ร.บ. ใหม่แล้ว จะมีดังนี้

1. **การตรวจสอบทางการเงินตามระเบียบวิธีทางราชการปกติ** ได้แก่ การตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Auditing) และการตรวจสอบการปฏิบัติ ตามกฎ คำสั่ง และนโยบาย เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาโดยตลอดก่อนปรับฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่ไม่ใช่หน่วยราชการ ทั้งนี้ ผลของการตรวจสอบเฉพาะการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับของทางราชการ โดยไม่คำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติราชการ

2. **การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ** ได้แก่ การตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการ ในเชิงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ของการบริหารและการจัดการของหน่วยราชการเน้นความประหยัดในการใช้ทรัพยากรทุกประเภท การสอบทวนผลการปฏิบัติงาน เปรียบเทียบความสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด

ที่จะยังผลให้หน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนและโครงการหรือยัง ทั้งนี้เพื่อเป็นการยืนยันว่าหน่วยงานจะสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายตามพันธกิจของหน่วยงาน ภายในเงื่อนไข และทรัพยากรที่กำหนดไว้หรือไม่

การตรวจสอบในส่วนนี้ นอกจากจะเป็นการตรวจทานสัมฤทธิ์ผลของแผนและโครงการแล้ว ยังต้องตรวจทานวิธีการทำงานให้สอดคล้อง ถูกต้อง ตามระเบียบ กฎ คำสั่ง และนโยบายของทางราชการด้วย โดยนัยนี้จะเป็นระบบการตรวจสอบผลงานโดยรวมที่ต้องพัฒนาขึ้นใหม่ให้มีศักยภาพในการควบคุมภายในด้านการบริหาร (Administrative control) การประเมินรอยทอดแสดงประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) ของการทำงาน ทั้งต้องเป็นกลไกที่จะรายงานผล เพื่อสร้างศักยภาพของการทำงานให้มีความคล่องตัวสามารถปรับเปลี่ยนการทำงานให้คล่องตัวทันกับสภาพและเงื่อนไข ของการทำงานที่เปลี่ยนไป (Adaptability or flexibility)

การสร้างศักยภาพของระบบให้พร้อมสำหรับการตรวจสอบ

ด้วยการพิจารณาขอบเขตของการตรวจสอบด้วยการปฏิบัติงานข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันยังไม่มีมหาวิทยาลัยใดที่มีศักยภาพของระบบการบริหารและการจัดการภายในที่พร้อมให้มีการตรวจสอบตามนัยข้างต้น ดังนั้นเป็นความจำเป็นต้องมีการสร้างระบบงานภายในของทุกมหาวิทยาลัยให้พร้อมที่จะรับการตรวจสอบ ให้มีการสร้างศักยภาพของระบบงานให้พร้อมสำหรับการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกนี้ อย่างน้อยทุกมหาวิทยาลัย ควรมีความเข้มแข็งในระบบการตรวจสอบภายใน 3 ส่วน คือ

1. ระบบการตรวจสอบภายในของการเงิน
2. ระบบการตรวจสอบภายในของการบริหารและการจัดการ
3. ระบบการตรวจสอบภายในทางวิชาการ ซึ่งควรประกอบด้วยระบบการตรวจย่อย 3 ระบบ คือ
 - 3.1 ระบบการตรวจสอบการผลิตบัณฑิต
 - 3.2 ระบบการตรวจสอบการวิจัย
 - 3.3 ระบบการตรวจสอบการบริการวิชาการแก่สังคม

ศักยภาพของการตรวจสอบภายในที่ทุกมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีเป็นพื้นฐานของระบบการบริหารและการจัดการในภาพรวมให้พร้อมเสร็จสำหรับการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกทันทีที่ปรับฐานองค์กร เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ จำเป็นต้องสร้างขึ้นจากจุดฐาน “ศูนย์” ในปัจจุบันพร้อมๆ กับเตรียมส่วนประกอบและเงื่อนไขอื่นที่จะผลักดันให้ระบบทำงานได้และเป็นกลไกสำคัญในการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัยในการสร้างระบบและกลไกของการตรวจสอบภายในนี้ ต้องมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมในกระบวนการปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานใน 3 กระบวนงาน คือ

1. เสริมสมรรถนะในการตรวจสอบ ทั้งอัตรากำลัง และอุปกรณ์เครื่องมือ ที่ต้องใช้สนับสนุนในการตรวจสอบ

2. สร้างเครื่องมือ “มาตรฐานการปฏิบัติงาน” เพื่อใช้ในการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ
3. สร้างระบบและวัฒนธรรมการทำงานที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการวัดเปรียบเทียบผลการปฏิบัติราชการ

ความพร้อมของระบบงานปัจจุบันในทุกมหาวิทยาลัย ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานตามนัยข้างต้น จำเป็นต้องมีกลวิธี การสร้างศักยภาพ และเกณฑ์กลางสำหรับการตรวจสอบผลงานระหว่างมหาวิทยาลัยอื่นโดยเร่งด่วน

เรื่องที่ 1.2.6 การเงิน

ปัจจัยด้านการเงิน

ปัญหาที่ยังคงถกเถียงกันอย่างมากในการเตรียมความพร้อมก่อนการปรับฐานะองค์กรเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ คือ “เสถียรภาพระยะยาว” ของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยมีพื้นฐานอยู่บนหลักประกันของความมั่นคงทางการเงินระยะยาวของมหาวิทยาลัย จัดเป็นความจำเป็นอีกด้านหนึ่งที่ควรต้องมีข้อยุติรวมโดยเร็ว ประเด็นหลักที่ควรกำหนดเป็นแนวทางร่วมของทุกมหาวิทยาลัย ควรมีดังนี้

1. ความคิดรวบยอดในการกระจายแหล่งที่มาของรายได้ให้กว้างขวางขึ้น ทั้งนี้รวมทั้งการขยายเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการให้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งเงินอื่นๆ เพิ่มขึ้น โดยเปรียบเทียบพร้อมกับการแก้ไขกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยราชการอื่นที่ไม่เอื้อหรือจูงใจให้มหาวิทยาลัย ระดมรายได้มาสมทบของงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ
2. ความคิดรวบยอดในหลักการสนับสนุนให้แต่ละมหาวิทยาลัย มีเงินกองทุนคงยอดเงินเต็มที่สามารถให้ดอกผลที่เริ่มจำนวนเงินสูงมากพอแก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
3. ความคิดรวบยอดในการสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยสามารถพัฒนาระบบการเงิน บนพื้นฐานของการลงทุน แทนแนวคิดการออมที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป
4. การสร้างและพัฒนาระบบการบริหารการเงินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด มุ่งลดต้นทุน ค่าใช้จ่าย ดำเนินงานให้ต่ำสุด และลดค่าเสียโอกาสทางการเงินให้เหลือน้อยที่สุด

เรื่องที่ 1.2.7 ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรม

ปัจจัยด้านค่าใช้จ่ายต่อการดำเนินการดำเนินงาน

เงื่อนไขความสำเร็จในการเตรียมปรับฐานขององค์กรของมหาวิทยาลัยในครั้งนี้อยู่ที่ข้อมูลระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยในวงเงินงบประมาณขั้นต่ำ ที่รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนต่อมหาวิทยาลัย ปัจจุบันยังไม่มีบุคคลใดหรือหน่วยงานใดที่สามารถแสดงข้อมูลให้เป็นที่ประจักษ์ได้ว่า ต้นทุนต่อหน่วยกิจกรรมของการผลิตแต่ละสาขา จำแนกตามระดับการศึกษาที่แท้จริงเป็นเท่าใด และสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาล มหาวิทยาลัย และนิสิต เป็นเท่าใด ทั้งนี้ เป็นผลอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของข้อมูลการเงินและการคลังของทุกมหาวิทยาลัยที่เป็นระบบบัญชีราชการ จัดทำในรูปแบบของระบบบัญชีเงินสดมีผลให้ไม่สามารถจำแนกค่าใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมที่มหาวิทยาลัยรับผิดชอบดำเนินการออกมาได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาความแตกต่างในศักยภาพของระบบบัญชีระหว่างหน่วยงานสังกัดมหาวิทยาลัยเดียวกัน และระหว่างมหาวิทยาลัยด้วยกัน มีผลให้การคำนวณหาค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมมีความแตกต่างในข้อมูลพื้นฐานที่นำมาใช้คำนวณและข้อสรุปจากการคำนวณไม่สามารถยอมรับได้ ทั้งในส่วนของผู้จัดสรรและผู้ใช้งบประมาณ ทำให้จนถึงปัจจุบันยังไม่มีค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรมใดที่สามารถใช้เป็นตัวเลขกลาง เป็นเกณฑ์มาตรฐานเพื่อกำหนดยอดวงเงินงบประมาณขั้นต่ำที่รัฐบาลพึงจัดสรรให้กับมหาวิทยาลัย ภายหลังการปรับฐานองค์กรได้

ในปัญหานี้ จะพบว่าเงื่อนไขอยู่ที่หน่วยบริหาร/ใช้งบประมาณ ไม่สามารถนำเสนอข้อมูลค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรมตามกันถึงที่รับผิดชอบดำเนินการอยู่ได้ ทั้งในระดับมหาวิทยาลัย และในระดับเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัย ดังนั้น เมื่ออยู่ในฐานะที่จำเป็นต้องถูกผลักดันให้ปรับฐานองค์กรครั้งนี้จะเป็นภาวะอันตรายอย่างมาก หากมหาวิทยาลัยทำตัวเป็นฝ่ายตั้งรับต่อการกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรม และยอมรับงบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรให้โดยไม่มีข้อมูลยืนยันความถูกต้องและความเป็นธรรม ดังนั้นจำเป็นต้องปรับระบบการงบประมาณ ระบบการเงิน และระบบการคลัง ให้เป็นระบบผสมผสาน (Integrated system) ที่มีความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องที่สามารถแสดงข้อมูลค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรมที่แท้จริงที่สะท้อนความจริงในการบริหาร/จัดการ มหาวิทยาลัย ข้อมูลค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรมที่แท้จริงนี้ นอกจากจะใช้เพื่อการคำนวณงบประมาณสนับสนุนขั้นต่ำจากรัฐแล้วยังจะเป็นข้อมูลที่สำคัญต่อการกำหนดสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างมหาวิทยาลัย และผู้รับบริการต่อได้ โดยนัยนี้ คือการกำหนดค่าธรรมเนียม และค่าหน่วยกิจของการจัดการศึกษาต่อไปที่เป็นธรรมต่อไปในอนาคตนั่นเอง

การปรับระบบการงบประมาณ ระบบการเงิน และระบบการคลัง เพื่อให้เกิดระบบผสมผสานรวม (Integrated system) ที่พึงประสงค์ข้างต้น จำเป็นต้องอาศัยเวลาในการดำเนินการทั้งในส่วน H/W และ S/W (หมายรวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้วย) อย่างน้อย 2-3 ปีงบประมาณ ดังนั้น หากนับถอยหลังจากวันนี้ มหาวิทยาลัยต้องปรับฐานองค์กรปี 2545 แล้ว การปรับระบบงานและการเตรียมความพร้อมในแต่ละส่วนต้องเริ่มต้นแต่บัดนี้

ตอนที่ 1.3 ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ณ วันปรับองค์กรเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หัวเรื่อง 1.3.1 ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ณ วันปรับองค์กรเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แนวคิด

1. การเตรียมความพร้อมหรือการสร้างศักยภาพของมหาวิทยาลัย ควรเริ่มต้นจากความชัดเจนในความเห็นร่วมกันของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในฐานะเจ้าของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับธรรมชาติหรือศักยภาพที่กล่าวอ้างถึง ในกรณีนี้กำหนดใช้คำ “ภาพลักษณ์” เป็นสำคัญแสดงคุณลักษณะที่อ้างถึงหรือการที่จะกำหนดขึ้นภาพลักษณ์ที่ได้รับความเห็นพ้องสามารถใช้เป็นจุดมุ่งหมายของการสร้างศักยภาพด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบของมหาวิทยาลัยให้อยู่ในทิศทางและบรรทัดฐานเดียวกันได้
2. ภาพลักษณ์ที่นำเสนอเป็นการสังเคราะห์ประเด็นของการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างศักยภาพและเสถียรภาพทางด้านการทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัย กำหนดในตอนี่ 1.2
3. ภาพลักษณ์ที่กำหนดจะสามารถใช้เป็นดัชนี/มาตรฐานเบื้องต้นในการสร้างระบบการตรวจสอบของมหาวิทยาลัยในลำดับต่อไปได้

เรื่องที่ 1.3.1 ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ณ วันรับรองการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การศึกษาค้นคว้าได้ตั้งข้อสมมุติฐานภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในศักยภาพเฉพาะด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ไว้ดังนี้

- มีเสถียรภาพด้านการเงินที่เห็นเข้มแข็งเพียงพอต่อการประกันความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามพันธกิจ และป้องกันไม่ให้เกิดภาวะถดถอยทางคุณภาพวิชาการของมหาวิทยาลัย
- มีศักยภาพทางวิชาการที่เข้มแข็งพร้อมตอบรับภาวะการแข่งขันด้านคุณภาพกับ สถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศได้อย่างดี
- มีศักยภาพในระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีเพียงพอที่จะประกันความมั่นคงในอาชีพให้แก่บุคลากรได้ไม่น้อยกว่าขั้นต่ำที่บุคคลนั้นเคยได้รับจากระบบราชการในสภาพปัจจุบัน
- มีระบบการประกันคุณภาพวิชาการที่ชัดเจน โปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณชน
- มีโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารที่กระชับและเข้มแข็งเพียงพอต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานพร้อมลดต้นทุนต่อหน่วยการผลิตได้อย่างชัดเจน

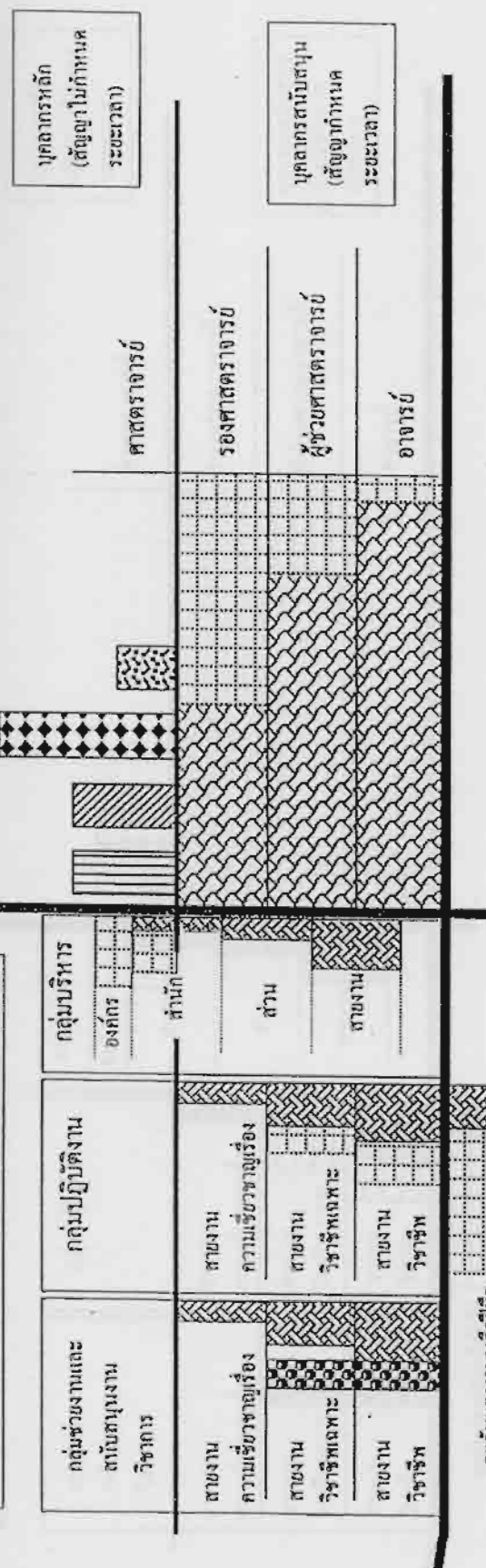
ในการศึกษาค้นคว้านี้ ได้ตั้งข้อสมมุติฐานลักษณะของมหาวิทยาลัยจำแนกตามธรรมชาติของ พันธกิจที่มุ่งปฏิบัติออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ : มหาวิทยาลัยสอนเน้นการวิจัย
2. มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ : มหาวิทยาลัยสอนจำกัดจำนวนรับ
3. มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ : มหาวิทยาลัยสอนไม่จำกัดจำนวนรับ
4. มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก : มหาวิทยาลัยสอนจำกัดจำนวนรับ
5. มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก : มหาวิทยาลัยสอนไม่จำกัดจำนวนรับ

มหาวิทยาลัยแต่ละประเภทดังกล่าวข้างต้น จะมีโครงสร้างและศักยภาพของบุคลากร ที่จะเป็นปัจจัยเอื้อที่สำคัญที่สุด ต่อการสร้างและระดมรายได้ให้กับมหาวิทยาลัย แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจสรุปโครงสร้างบุคลากร จำแนกตามประเภทของบุคลากรของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท ได้ตามแผนภาพที่ 1-5

หมายเหตุ การสร้างกายของโครงสร้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นประกอบอีกมาก ซึ่งไม่สามารถนำมารวมเสนอภายใต้ขอบเขตการศึกษาค้นคว้านี้ได้

กลุ่มที่ 1 บุคลากรวิชาการ



ระคับแรงาเทรือฝือ

บุคลากรจ้างเสรีภาระเฉพาะช่วงเวลา

นิตยภัณฑศึกษา

บุคลากรประจำสายสนับสนุนวิชาการ บริหาร และบริการ

ศาสตราจารย์ก้านการสอน

ศาสตราจารย์ด้านการวิจัย

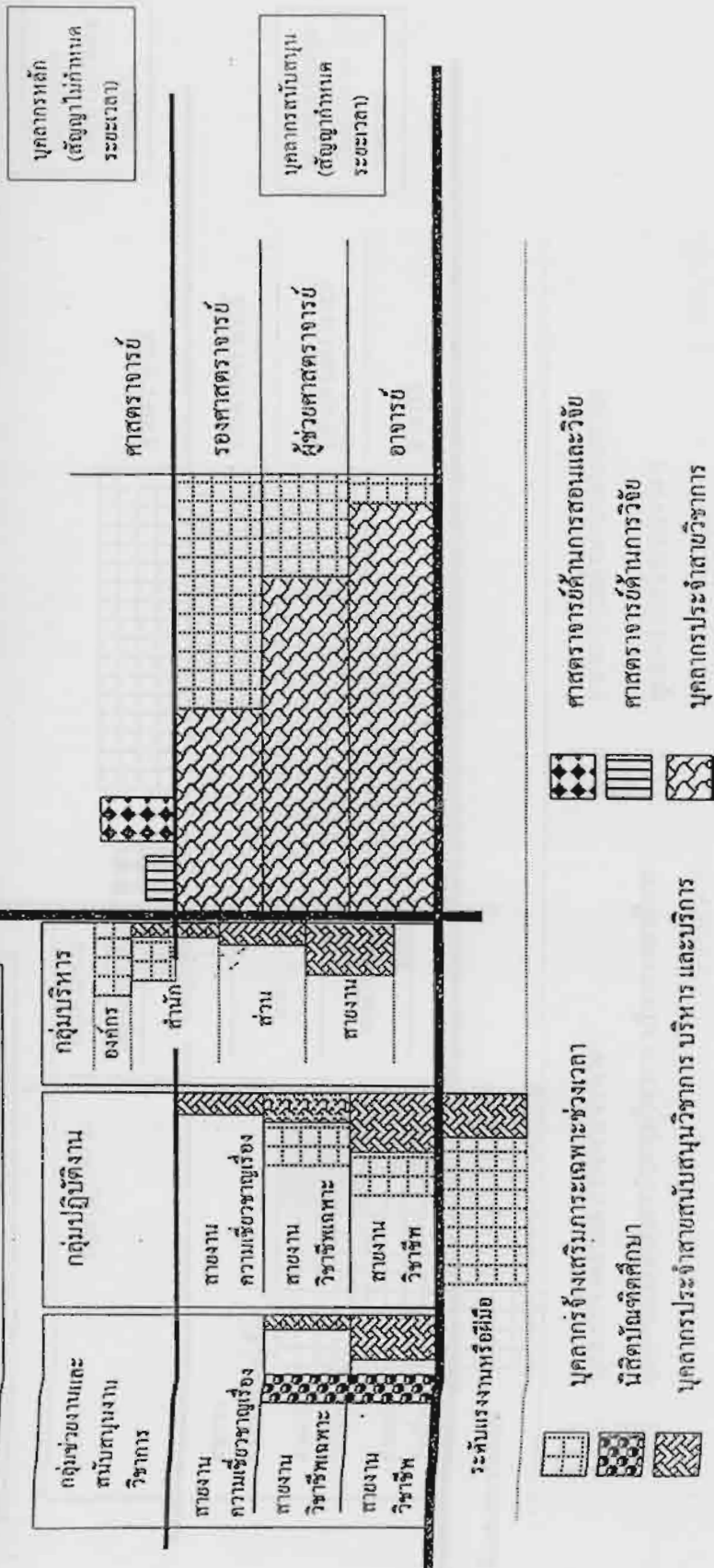
ศาสตราจารย์ด้านการสอนและวิจัย

ศาสตราจารย์ด้านการบริการวิชาการ

บุคลากรประจำสาขาวิชาการ

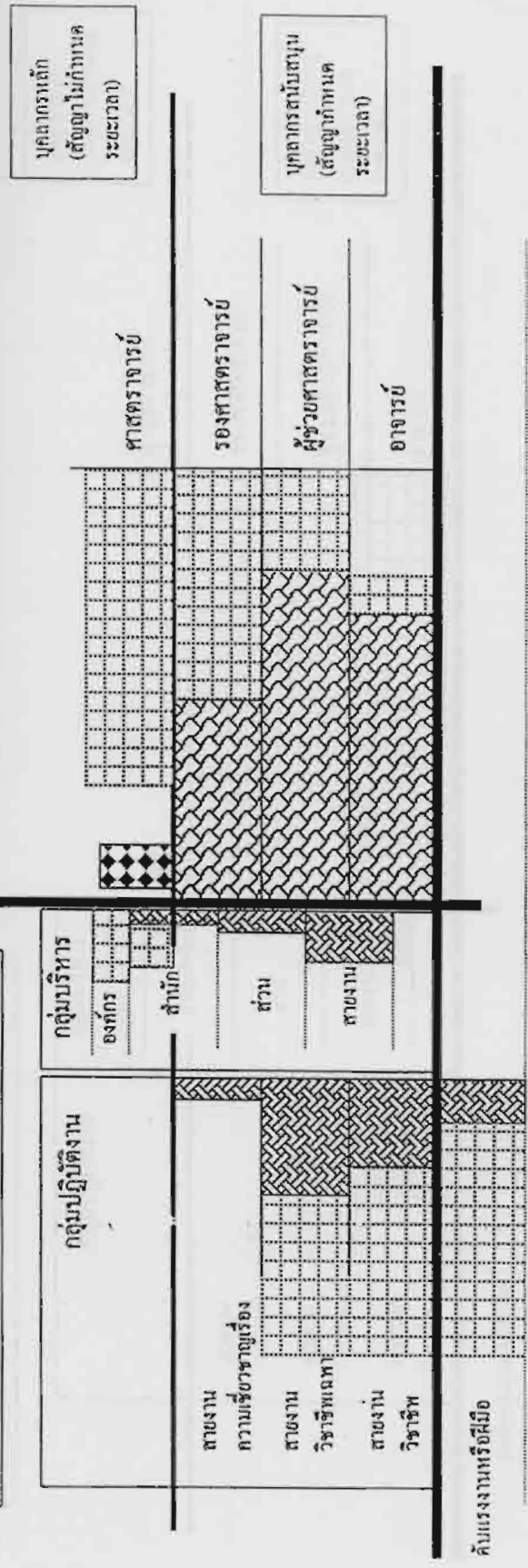
กลุ่มที่ 2 บุคลากรบริหาร ปฏิบัติการ และ
สนับสนุนวิชาการ

กลุ่มที่ 1 บุคลากรวิชาการ



กลุ่มที่ 2 บุคลากรบริหาร ปฏิบัติการ และ
สนับสนุนวิชาการ

กลุ่มที่ 1 บุคลากรวิชาการ



กลุ่มที่ 2 บุคลากรบริหาร ปฏิบัติการ และ
สนับสนุนวิชาการ

กลุ่มที่ 1 บุคลากรวิชาการ

กลุ่มปฏิบัติงาน		กลุ่มบริหาร		บุคลากรหลัก (ศึกษาไม่กำหนด ระยะเวลา)	
ระดับแรงงานหรือฝีมือ	ทำงาน ความเชี่ยวชาญเรื่อง	องค์กร	สำนัก	ศาสตราจารย์	บุคลากรสนับสนุน (ศึกษากำหนด ระยะเวลา)
	ทำงาน วิชาชีพเฉพาะ		ส่วน	รองศาสตราจารย์	
	ทำงาน วิชาชีพ		สายงาน	ผู้ช่วยศาสตราจารย์	
				อาจารย์	



บุคลากรจ้างเสริมการเฉพาะช่วงเวลา



บุคลากรประจำสายสนับสนุนวิชาการ บริหาร และบริการ



ศาสตราจารย์ด้านการสอนและวิจัย



บุคลากรประจำสายวิชาการ

กลุ่มที่ 2 บุคลากรบริหาร ปฏิบัติการ และสนับสนุนวิชาการ

กลุ่มที่ 1 บุคลากรวิชาการ

กลุ่มปฏิบัติงาน		กลุ่มบริหาร		บุคลากรหลัก (ศึกษาไม่กำหนด ระยะเวลา)	
สายงาน ความเชี่ยวชาญเรื่อง	องค์กร	สำนัก	ศาสตราจารย์	รองศาสตราจารย์	บุคลากรสนับสนุน (ศึกษากำหนด ระยะเวลา)
สายงาน วิชาชีพเฉพาะ	ส่วน	ส่วนงาน	ผู้ช่วยศาสตราจารย์	อาจารย์	
สายงาน วิชาชีพ					
ระดับแรงงานหรือฝีมือ					
บุคลากรจ้างเสริมภาระเฉพาะช่วงเวลา		ศาสตราจารย์ด้านการสอนและวิจัย			
บุคลากรประจำสายสนับสนุนวิชาการ บริหาร และบริการ		บุคลากรประจำสายวิชาการ			



บุคลากรจ้างเสริมภาระเฉพาะช่วงเวลา



ศาสตราจารย์ด้านการสอนและวิจัย



บุคลากรประจำสายสนับสนุนวิชาการ บริหาร และบริการ



บุคลากรประจำสายวิชาการ

กลุ่มที่ 2 บุคลากรบริหาร ปฏิบัติการ และสนับสนุนวิชาการ

กลุ่มที่ 1 บุคลากรวิชาการ

		บุคลากรหลัก (สัญญาไม่กำหนด ระยะเวลา)		บุคลากรสนับสนุน (สัญญากำหนด ระยะเวลา)	
		ศาสตราจารย์		ศาสตราจารย์	
		รองศาสตราจารย์		ผู้ช่วยศาสตราจารย์	
		อาจารย์		อาจารย์	
ระดับแรงงานหรือฝีมือ	บุคลากรจ้างเสริมการเฉพาะช่วงเวลา	บุคลากรประจำสายสนับสนุนวิชาการ บริหาร และบริการ	ศาสตราจารย์ด้านการสอนและวิจัย	บุคลากรประจำสายวิชาการ	
ระดับแรงงานหรือฝีมือ	บุคลากรจ้างเสริมการเฉพาะช่วงเวลา	บุคลากรประจำสายสนับสนุนวิชาการ บริหาร และบริการ	ศาสตราจารย์ด้านการสอนและวิจัย	บุคลากรประจำสายวิชาการ	
ระดับแรงงานหรือฝีมือ	บุคลากรจ้างเสริมการเฉพาะช่วงเวลา	บุคลากรประจำสายสนับสนุนวิชาการ บริหาร และบริการ	ศาสตราจารย์ด้านการสอนและวิจัย	บุคลากรประจำสายวิชาการ	

ข้อสมมุติฐานการจำแนกลักษณะของมหาวิทยาลัยบริการตามธรรมชาติของกิจกรรมที่ดำเนินการตามพันธกิจที่ประชาคมของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นกำหนด ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างของบุคลากร จำแนกตามประเภท ตามที่เสนอข้างต้น ทำให้เกิดความแตกต่างในศักยภาพในการสร้างรายได้และระดมทุนทรัพย์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง หากพิจารณาแนวโน้มของประเภทรายได้ที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง หากพิจารณาแนวโน้มของประเภทรายได้ ที่มหาวิทยาลัยพึงมีภายหลังเมื่อปรับฐานะองค์กรเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแล้ว อาจจำแนกประเภทรายได้หลักของมหาวิทยาลัยออกได้เป็นประเภท ดังนี้

1. เงินอุดหนุนทุนทั่วไปจากรัฐ
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

อาจสรุปแสดงแนวโน้มศักยภาพของมหาวิทยาลัยในการสร้างรายได้ และระดมทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ได้ดังแผนภาพที่ 6

แผนภาพที่ 6 ความเป็นไปได้ของการระดมรายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจำแนกตามประเภท					
	ประเภทมหาวิทยาลัย				
	ม.ใหญ่สอน เน้นการวิจัย	ม.ใหญ่สอน จำกัดจำนวนรับ	ม.ใหญ่สอน ไม่จำกัดจำนวน	ม.เล็กสอน จำกัดจำนวนรับ	ม.เล็กสอน ไม่จำกัดจำนวนรับ
ประเภทรายได้					
1. เงินอุดหนุน	★★★★★	★★★★★	★★★★★	★★★★★	★★★★★
2. เงินบริจาค	★★★	★★	★★★	★	★
3. ทรัพย์สินบริจาค	★★	★★	★★	★	★
4. เงินกองทุนคงยอดเงินต้น	★★★	★★★★	★★★★★	★★	★★
5. เงินกองทุนอื่นๆ	★★★	★★	★★★★	★	★★
6. รายได้จากบริการการศึกษา					
- ค่าธรรมเนียม	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★
- ค่าบำรุงการศึกษา	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★	★★★★
- ค่าตอบแทน	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★
- เบี้ยปรับ		★★★	★★★★	★★	★★★
- ค่าบริการต่างๆ	★★	★★★★	★★★★★	★★	★★★
7. การลงทุน, การร่วมลงทุน	★★★	★★	★★	★	★
8. ปัญญาประดิษฐ์	★★★★★	★★	★★	★	★
9. ทรัพย์สินทางปัญญา	★★★★★	★★	★★	★	★
10. การให้บริการที่ปรึกษา	★★★★★	★★★★	★★	★	★
11. การศึกษาต่อเนื่อง	★★★	★★★	★★★★★	★	★

หน่วยที่ 2 ข้อเสนอระบบการจัดการทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

- ตอนที่
- 2.1 หลักการทั่วไป
- 2.2 องค์ประกอบของระบบ

แนวคิด

1. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังคงเป็นองค์กรของรัฐในหลักการหนึ่งที่ยังคงรับผิดชอบในการจัดบริการอุดมศึกษาให้กับสังคม ยังคงรับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลอยู่ส่วนหนึ่งด้วย
2. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมีศักยภาพในการสร้างรายได้การแสวงหาและระดมทรัพยากร (เงิน) จากแหล่งต่างๆ โดยเพิ่มประเภทและแหล่งที่มาของทรัพยากรให้หลากหลาย และมากประเภททดแทนปัจจุบันที่รับเงินสนับสนุนจากรัฐเพียงแหล่งเดียว ทั้งนี้สัดส่วนทรัพยากร (เงิน) จากแหล่งเงินอื่น ควรเพิ่มสูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ
3. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมุ่งสร้างรายได้ แสวงหาและระดมทรัพยากรให้สูงสุด ทั้งนี้การดำเนินงานในทุกส่วนต้องอยู่บนพื้นฐาน และอยู่ภายในกรอบขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร สถานะการเงินของมหาวิทยาลัยต้องมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพเพียงพอต่อการให้หลักประกันต่อสังคม และคณาจารย์ว่าจะสร้างสามารถปฏิบัติภารกิจตามพันธกิจที่กำหนดได้อย่างต่อเนื่อง สามารถประกันคุณภาพทางวิชาการที่สามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ และสามารถผลิตผลงานวิชาการในระดับมาตรฐานสากลได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดพัฒนาทางวิชาการอย่างถาวร ไม่เกิดภาวะทอดถอยทางวิชาการ เมื่อปรับเปลี่ยนฐานะองค์กรของมหาวิทยาลัยแล้ว
4. การบริหารและการจัดการทรัพยากร (เงิน) ที่โปร่งใสสามารถชี้แจงและพร้อมรับการตรวจสอบจากองค์กรสาธารณะได้ตลอดเวลา

ตอนที่ 2.1 หลักการทั่วไป

- หัวเรื่อง**
- 2.1.1 จุดมุ่งหมายการสร้างระบบ
 - 2.1.2 ปรัชญาของระบบทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ
 - 2.1.3 กลวิธีการสร้างระบบเบื้องต้นที่สามารถดำเนินการได้ทันที

แนวคิด

1. มหาวิทยาลัยยังคงมีความโปร่งใสในการบริหารและจัดการตามพันธกิจ ต้องแสดงข้อมูลผูกพันต่อสังคมและเจ้าของแหล่งเงินในปริมาณและคุณภาพของการบริหารที่จะผลิตเพื่อเป็นเหตุผลต่อการขอรับเงินสนับสนุน ในการนี้มหาวิทยาลัยต้องสร้างระบบการวางแผน การงบประมาณและการเงิน ให้มีความสอดคล้อง และสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นฐานของระบบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน ยังคงเป็นกลไกสำหรับที่สามารถใช้ในการบริหารและการจัดการทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้อย่างดี ต้องการเพียงแต่การปรับปรุงกลไก และเงื่อนไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเท่านั้น
2. ระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบ ของแต่ละมหาวิทยาลัยต้องมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะสอดคล้องกับธรรมชาติและคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัยเอง ทั้งนี้ในภาพรวมของระบบ จะต้องมีความเป็นพลวัตร และสามารถแปรผันไปตามลักษณะของรายได้จำแนกตามแหล่งที่มา ซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับให้มหาวิทยาลัยต้องมีความหลากหลายในระบบงาน วิธีการใช้และการบริหารงบประมาณเพื่อเป็นการประกันปริมาณและคุณภาพของผลผลิตที่จะเกิดขึ้นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และมาตรฐานที่เจ้าของแหล่งที่มาของรายได้หรืองบประมาณนั้น ๆ กำหนด
3. การมีเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินระยะยาวจำเป็นต้องอาศัยเวลาและกลวิธี ต่าง ๆ ในการสร้างสมและพัฒนาระบบ ณ วันที่ปรับเปลี่ยนฐานะองค์กร มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถทำได้เพียงแต่การสร้างข้อตกลงร่วมในระบบงานพื้นฐานและเงื่อนไขความสำเร็จในการพัฒนาระบบงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยเฉพาะการมีข้อตกลงในประเภทและปริมาณงบประมาณขั้นต่ำที่พึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ดังนั้นการมีระบบบัญชีจำแนกตามฐานะกิจกรรมที่ชัดเจนโปร่งใสเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้บรรจข้อตกลงในเรื่องค่าใช้จ่ายต่อหน่วยงานกิจกรรมที่ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยข้อมูลจากระบบบัญชีราชการที่จัดทำอยู่ปัจจุบัน

เรื่องที่ 2.1.1 จุดมุ่งหมายของการสร้างระบบ

1. ผลจากการปรับฐานะองค์กรเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ มีผลให้การปฏิบัติราชการต่าง ๆ ด้านการเงินและการงบประมาณที่เคยปฏิบัติอยู่ตามระเบียบวิธีแห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณของรัฐต้องปรับเปลี่ยนไป เนื่องด้วยมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในฐานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งยังอาศัยความเป็นนายแห่งมหาวิทยาลัยนั้นอีกต่อไป แต่ยังคงเป็นหน่วยงานที่ยังคงได้รับการสนับสนุนการเงินในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐอยู่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระเบียบวิธีการงบประมาณเข้าทดแทนในส่วนที่ยกเลิกไป อันเนื่องมาจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น

2. ผลอันเนื่องมาจากการมีผลบังคับใช้ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของรัฐ มหาวิทยาลัย ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐที่ยังคงต้องอยู่ภายในบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ดังนั้นมหาวิทยาลัยยังจัดระบบงานที่โปร่งใส มีวิธีการการและขั้นตอนการปฏิบัติที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในส่วนการเงินและการงบประมาณ ต้องมีวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพยากร (เงิน) ที่ชัดเจน เชื่อถือได้และสามารถให้เข้าตรวจสอบได้ ทั้งพร้อมชี้แจง เหตุผลและข้อมูลแก่หน่วยงานภาครัฐและสังคม ที่ประสงค์จะรู้เรื่องข้อมูลและข่าวสารอื่นเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องสร้างระบบการเงินและการงบประมาณที่พร้อมสำหรับการ

1. แสดงวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากร (เงิน) ในทุก ๆ แหล่งเงินที่ได้มา
2. แสดงวิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อแสดงความโปร่งใสในการดำเนินงาน
3. แสดงเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน และผลผลิตที่เกิดขึ้นในการทำงาน เพื่อประโยชน์ในการทำงาน กำกับและประเมินผล
4. แสดงค่าใช้จ่ายโดยรวมที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานแต่ละหน่วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของการได้มาซึ่งข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมที่สามารถเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นได้ด้วยการพิจารณาความจำเป็นของมหาวิทยาลัยตามเงื่อนไขข้างต้น การศึกษาครั้งนี้เข้าใจรวมที่จะนำไปสู่การสร้างระบบงานที่เพื่อนำมาประยุกต์ใช้แล้ว มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถมีระบบการเงินและการงบประมาณ และการคลัง ที่เอื้อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการบริหารทรัพยากร (เงิน) ดังนี้

ในฐานะที่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐและได้รับเงินงบประมาณแผ่นดินสนับสนุนการดำเนินงานอยู่ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีระเบียบวิธีการงบประมาณที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เมื่อใช้ในราชการตามในภารกิจต่างๆ คือ

1. แสดงพันธกรณีในเชิงปริมาณและคุณภาพของผลผลิตที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามพันธกิจที่ได้รับให้มอบหมายตามนับแห่งพระราชบัญญัติ
2. เสนอตั้งงบประมาณแผ่นดิน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามพันธกิจที่เกิดขึ้น โดยมีข้อมูลพร้อมสำหรับการวิเคราะห์ เพื่อการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม
3. สร้างข้อตกลงร่วม วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานรวมทั้งดัชนีแสดงความสำเร็จ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำกับ การติดตาม และการประเมินผล

เรื่อง 2.1.2 ปรัชญาของระบบทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

รูปแบบจำลองพลวัตร ด้านการเงินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วย ปรัชญาของระบบ 3 ประการ คือ

1. ความเหมือนในความต่างของระบบ

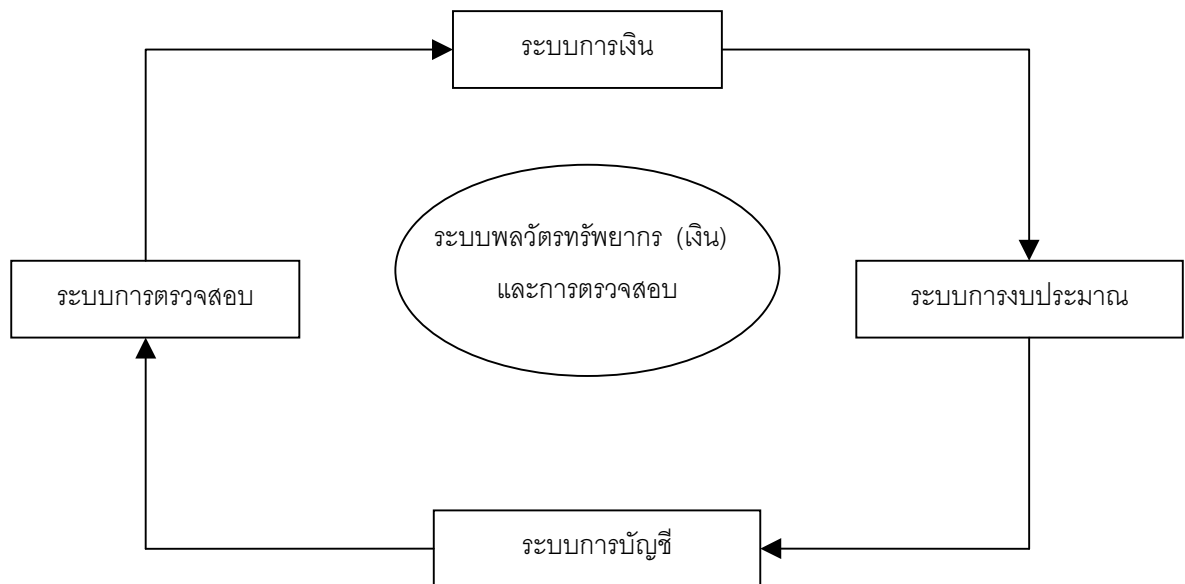
มหาวิทยาลัยทุกแห่งควรมีระบบการเงินที่สอดคล้องกับเงื่อนไขและธรรมชาติภายในเป็น การเฉพาะของตนเอง จะลอกเลียนแบบหรือนำระบบการเงินของมหาวิทยาลัยใดมหาวิทยาลัยหนึ่งมาใช้โดยตรงไม่ได้ หากแต่ระบบการเงินแต่ละระบบที่พัฒนาขึ้น ควรจะต้องมีส่วนประกอบขั้นต่ำที่เหมือนกันอย่างน้อย 4 ส่วนประกอบ คือ

- ส่วนประกอบที่ 1 ระบบการเงิน
- ส่วนประกอบที่ 2 ระบบการงบประมาณ
- ส่วนประกอบที่ 3 ระบบการบัญชี
- ส่วนประกอบที่ 4 ระบบการตรวจสอบ

ทั้งนี้ทุกมหาวิทยาลัยต้องบริหาร ส่วนประกอบทั้ง 4 ให้เป็นระบบ (System) ที่สัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการการบริหารทรัพยากรเดียวกัน เป็นเหตุและเป็นผลซึ่งกันและกัน จะบริหารแบ่งแยกระบบ หรือพัฒนาส่วนประกอบแต่ละส่วนขึ้นในช่วงต่างเวลา และขาดตอนซึ่งกันและกันไม่ได้โดยเด็ดขาด (แผนภาพที่ 7)

ความแตกต่างระหว่างระบบการเงินของแต่ละมหาวิทยาลัยจะแสดงออกในจุดเน้นหรือลักษณะเฉพาะของส่วนประกอบ แต่ละส่วนที่ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขควบคุมระบบที่สำคัญ 3 ประการตามที่กำหนดในข้อ 2

แผนภาพที่ 7 องค์ประกอบของระบบ



2. องค์ประกอบควบคุมระบบ

จากการพิจารณาจำแนกประเภทของมหาวิทยาลัยตามลักษณะและธรรมชาติของพันธกิจที่ประชาคมของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นเป็นผู้กำหนด มีผลให้เกิดความแตกต่างในโครงสร้างบุคลากร ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และทำให้ศักยภาพของการสร้างรายได้ และระดมทรัพยากรของมหาวิทยาลัย มีความแตกต่างกัน ดังนำเสนอเป็นแนวทางการพิจารณาในเรื่องที่ 1.3.1 นั้น เมื่อนำมาพิจารณาสัมพันธ์กับระบบทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบของมหาวิทยาลัยตามข้อ 1. จะพบว่า ปัจจัยความจำเป็นในการใช้ทรัพยากร(เงิน) ในลักษณะต่าง ๆ เมื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการดำเนินงาน โดยมีทรัพยากร(เงิน) จากแหล่งที่มาแตกต่างกัน มีวัตถุประสงค์ของเจ้าของแหล่งเงินนั้น ๆ แตกต่างกัน การใช้ระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบ เดียว ดังเช่นเดิมที่ทุกมหาวิทยาลัยถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เป็นกรณีนั้นวิสัยที่จะสามารถบริหารการใช้ทรัพยากร(เงิน) นั้นให้มีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินที่หลากหลาย และมีความต้องการของเจ้าของแหล่งเงินที่หลากหลายกันด้วย ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องยอมรับความหลากหลาย ในวัตถุประสงค์ เป้าหมายของการดำเนินงาน และความแตกต่างในความต้องการของเจ้าของแหล่งเงินแต่ละประเภทเป็นของจำกัดเบื้องต้นของ

การพัฒนาระบบทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบ และระบบที่พัฒนาขึ้นต้องตอบสนองต่อความหลากหลายและความแตกต่าง นี่เป็นสำคัญ โดยสรุป มหาวิทยาลัยไม่สามารถมีระบบทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบ ระบบเดียว ที่สามารถบริหารทรัพยากร(เงิน) ที่สามารถสร้างขึ้น หรือสามารถระดมมาได้จากแหล่งเงินประเภทต่าง ๆ

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ขอกำหนดเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการคือ

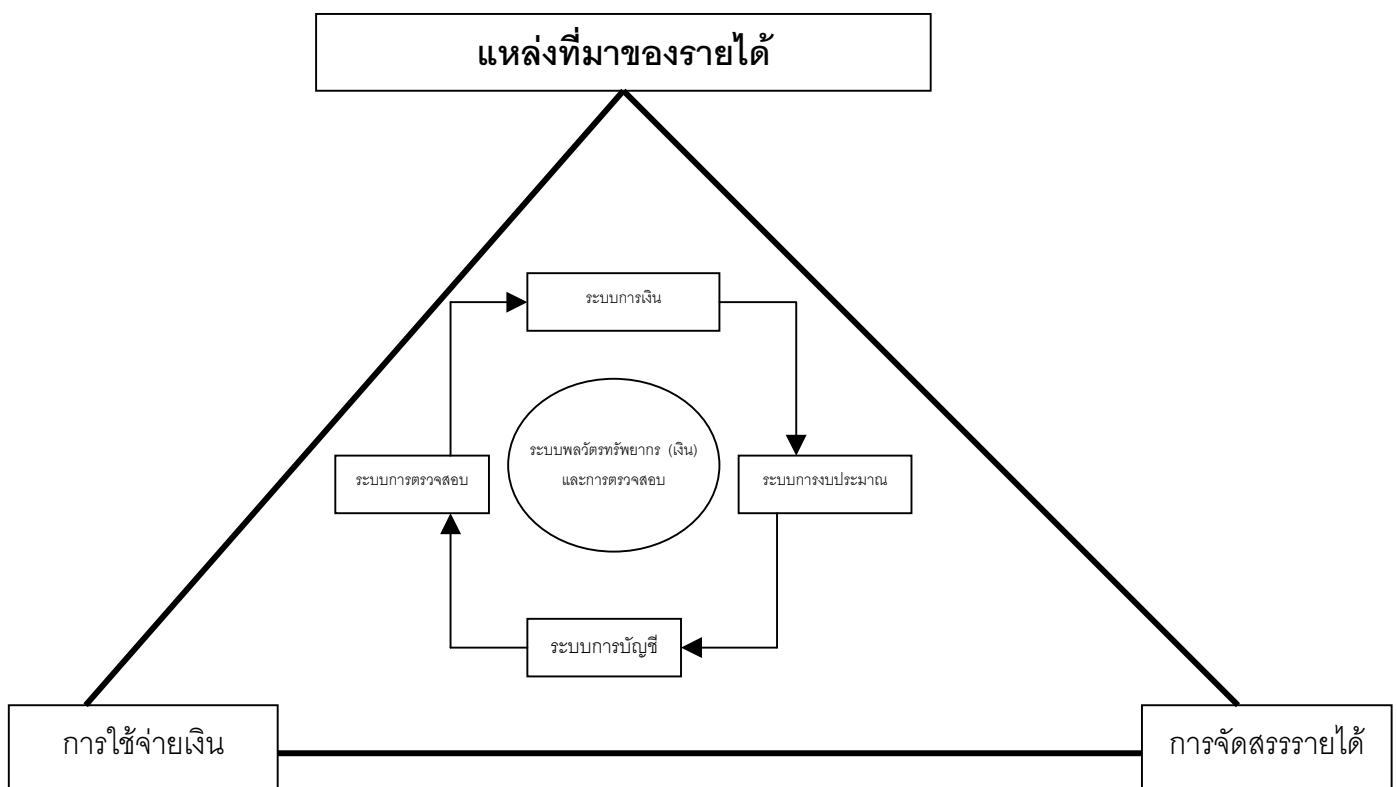
1. ประเภทของรายได้และแหล่งที่มา (Sources of income)
2. การจัดสรรรายได้ (allocation)
3. การบริหารและการใช้รายได้ (usage)

ให้เป็นองค์ประกอบ/เงื่อนไขการควบคุมระบบทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบ ตามที่กำหนดในข้อ 1. ทั้งนี้การใช้องค์ประกอบ ทั้ง 3 ประการเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาระบบทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบให้มีลักษณะเฉพาะและเกิดผลประโยชน์สูงสุด ต้องอยู่มีกระบวนการความคิดของทั้ง 3 องค์ประกอบ ดังนี้

- รายได้และแหล่งที่มาของรายได้ ที่ทุกมหาวิทยาลัยต้องเพิ่มศักยภาพของตนเองในการแสวงหาและระดมรายได้เงินนอกงบประมาณจนสามารถเพิ่มสัดส่วนเงินมางบประมาณให้สูงกว่า หรือเท่าเทียมกับงบประมาณแผ่นดิน เพื่อสร้าง Autonomy ทางด้านการเงินของมหาวิทยาลัย
- การจัดสรรรายได้ ของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะในส่วนของเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดนโยบายการจัดสรร รูปแบบและวิธีการงบประมาณและอื่นๆ ให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือที่มาของงบประมาณเงินรายได้นั้น ๆ
- การบริหารและการใช้รายได้ มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระที่จะกำหนดรูปแบบ วิธีการ ระเบียบข้อบังคับในการใช้จ่ายและการเบิกจ่ายงบประมาณเองได้ โดยเฉพาะในส่วนระเบียบพัสดุ ควรจะสอดคล้องกับธรรมชาติ และวิธีดำเนินงานตามพันธกิจ บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และรายได้ที่จะตามมา

โดยทั้งหมด ต้องควบคุมไว้ด้วยหลักการใหญ่ของการบริหารทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบคือความเข้มงวด และความเอจจริงเอจจึงในการควบคุมและสร้างวินัยในการงบประมาณของมหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 8 องค์ประกอบของระบบภายใต้เงื่อนไของค์ประกอบควบคุมระบบ



3. เกณฑ์การประเมินระบบ

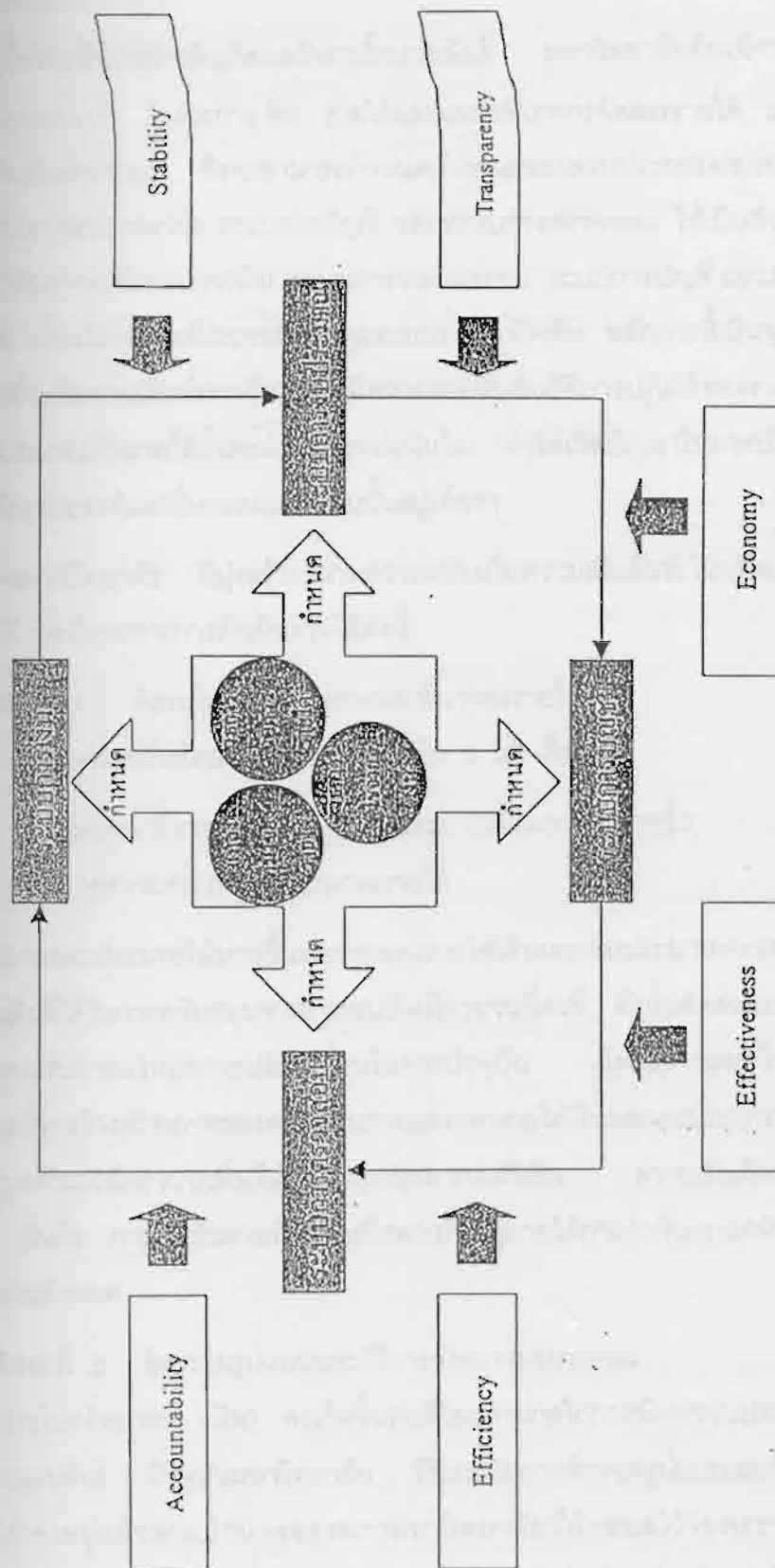
โดยการเน้นความหลากหลายและความแตกต่างในธรรมชาติเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย เป็นพื้นฐานการพัฒนาระบบการเงินของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จำเป็นต้องมีเกณฑ์กลางสำหรับการ ประเมินระบบที่แต่ละสถาบันพัฒนาขึ้นมาว่ามีบรรทัดฐานเดียวกัน เพื่อให้สามารถประกันคุณภาพการจัด การและการบริหารทรัพยากรของระบบอุดมศึกษาในองค์กรรวมของประเทศได้หรือไม่

เกณฑ์กลางนี้ควรเน้นที่จะประเมินว่า ลักษณะเฉพาะของส่วนประกอบทั้ง 4 มีความ สัมพันธ์ต่อกันอย่างเป็นระบบหรือไม่ โดยให้พิจารณาศักยภาพ (Performance) ของระบบในองค์กรรวม ที่สามารถตอบสนองสังคมและเจ้าของแหล่งที่มาของรายได้มหาวิทยาลัย ในสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

1. ความถือได้ (Accountability)
2. ความมีประสิทธิภาพ (Efferticeness)
3. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)
4. ความประหยัด (Economy)
5. ความโปร่งใส ชี้แจงได้ (Transparency)
6. ความมีเสถียรภาพ (Stability)

หากระบบสามารถผ่านเกณฑ์ทั้ง 6 ประการได้ ถือว่าระบบนั้นมีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นระบบการเงินของ มหาวิทยาลัยแห่งนั้นได้

ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน ของระบบทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบ ดังเสนอเป็น หลักการ ข้างต้น ในการศึกษาครั้งนี้ ขอเรียกชื่อว่า ระบบพลวัตรทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ โดย แสดงความสัมพันธ์ของส่วนประกอบต่างๆ ได้ดังแผนภาพที่ 9



และชื่อความของเอกสารส่วนนี้เป็นหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบบริหารวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โครงการฯ ได้รับความกรุณาจาก
 ศาสตราจารย์ และประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศ"

เรื่อง 2.1.3 กลวิธีการสร้างระบบเบื้องต้นที่สามารถดำเนินการได้ทันที

ในทางปฏิบัติเพื่อให้หลักการข้างต้นเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเต็มที่ มหาวิทยาลัยต้องพิจารณาเงื่อนไขขององค์ประกอบควบคุมระบบทั้ง 3 ประการ คือ รายได้และแหล่งที่มาการจัดสรรรายได้ และการบริหารและการใช้รายได้ใช้เงินเป็นลำดับแรก จึงจะสามารถกำหนดลักษณะของส่วนประกอบย่อยของระบบทั้ง 4 คือ ระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบ ให้เป็นตัวแปรตาม โดยนัยนี้ แต่ละมหาวิทยาลัยอาจจะมีระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบมากกว่า 1 ระบบ เงื่อนไขขององค์ประกอบควบคุมระบบทั้ง 3 ข้างต้น หลักการนี้เป็นจุดเปลี่ยนแปลงหลักที่เกิดการปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่มหาวิทยาลัยมีความเคยชินกับวิธีการปฏิบัติของราชการที่มีเพียงระบบเดียวไม่ว่า งบประมาณเงินรายได้นั้นจะมาจากแหล่งเงินใด ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารทรัพยากร (เงิน) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และที่มาของแหล่งเงินนั้นอยู่เนืองๆ

การดำเนินงานมหาวิทยาลัย ที่มุ่งสร้างความความพร้อมในความเป็นอิสระในทรัพยากร (เงิน) ที่สามารถกระทำได้ทันที อาจมีแนวทางการดำเนินงานได้ดังนี้

ความเป็นอิสระที่ 1 อิสระในประเภทและแหล่งที่มาของรายได้

ถ้ามหาวิทยาลัยสามารถปรับสัดส่วนที่มาของรายได้ใน 2 มติ คือ

- 1.1 เพิ่มแหล่งที่มาของรายได้นอกงบประมาณให้มากประเภทขึ้น
- 1.2 แสวงหา/ระดม เพื่อเพิ่มปริมาณรายได้

จากแหล่งที่มาแต่ละประเภทให้มากขึ้นผลรวมของรายได้เงินนอกงบประมาณจะมากขึ้นในขณะที่ยกงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐค่อนข้างมีจำนวนที่คงที่ ดังนั้นสัดส่วนระหว่างมูลค่างบประมาณแผ่นดินกับงบประมาณเงินนอกจะปรับเปลี่ยนไปจากปัจจุบัน ดังนั้นหากมหาวิทยาลัยสามารถพัฒนา/สร้าง/มีโอกาที่จะสร้างศักยภาพของตนเองในการแสวงหารายได้เงินนอกงบประมาณให้เพิ่มมากขึ้นทั้งในแง่ของจำนวน/มูลค่าและอัตราการเพิ่มที่เร็วกว่างบประมาณแผ่นดิน ความเป็นอิสระในการบริหารหน่วยงานจะเกิดขึ้น นั่นคือ การดำเนินงานที่ไม่ต้องพึ่งพาหรืออยู่ภายใต้การกำกับ/การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด

ความเป็นอิสระที่ 2 อิสระในรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณ

ความเป็นอิสระในทรัพยากร (เงิน) จะเกิดขึ้นทันทีโดยผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณเงินรายได้ (เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน) ปัจจุบันมหาวิทยาลัย มีอิสระในการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณเงินนอกได้เองอยู่แล้วตามอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยไม่ต้องปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติใหม่แต่อย่างใด เงื่อนไขอยู่เพียงแต่การ

ดำเนินงานต้องอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส พร้อมชี้แจงและพร้อมรับการตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ ทั้งจากรัฐและสังคม ธรรมชาติของความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณจะสัมพันธ์โดยตรงกับจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของรายได้แต่ละประเภท ทำให้การใช้จ่ายเงินมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป รายละเอียดที่เกี่ยวข้องแต่ละส่วนจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนก่อนการระดมเงิน เช่น

วัตถุประสงค์ตามประเภทและที่มาของเงินบริจาคเฉพาะกิจ เช่น ทุนการศึกษา

วัตถุประสงค์ตามประเภทค่าธรรมเนียมและค่าหน่วยกิตที่เรียกเก็บจากนิสิตนักศึกษา

วัตถุประสงค์ตามประเภทและลักษณะของกิจกรรมบริการวิชาการ

วัตถุประสงค์ตามประเภทของการให้บริการอาคารสถานที่

วัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพย์สิน

เป็นต้น

ดังนั้นรายได้ที่มาจากแต่ละแห่งต้องมีรูปแบบในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของงาน/โครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์รวมบรรลุตามวัตถุประสงค์ของที่มาของรายได้เหล่านั้นๆ หากมหาวิทยาลัยมีแหล่งที่มาของรายได้เงินนอกงบประมาณหลายประเภท และในที่มาแต่ละประเภทนี้จำนวนรายได้ในมูลค่าที่สูงมากพอสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของงาน/โครงการต่างๆ ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินจะน้อยลง นั่นคือ ความเป็นอิสระทางด้านทรัพยากร (เงิน) จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติสอดคล้องกันในการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์เป้าหมายของงาน/โครงการที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แหล่งที่มาและวัตถุประสงค์ของรายได้เป็นเงื่อนไขในการกำหนดรูปแบบและวิธีการ จัดสรรงบประมาณนั่นเอง

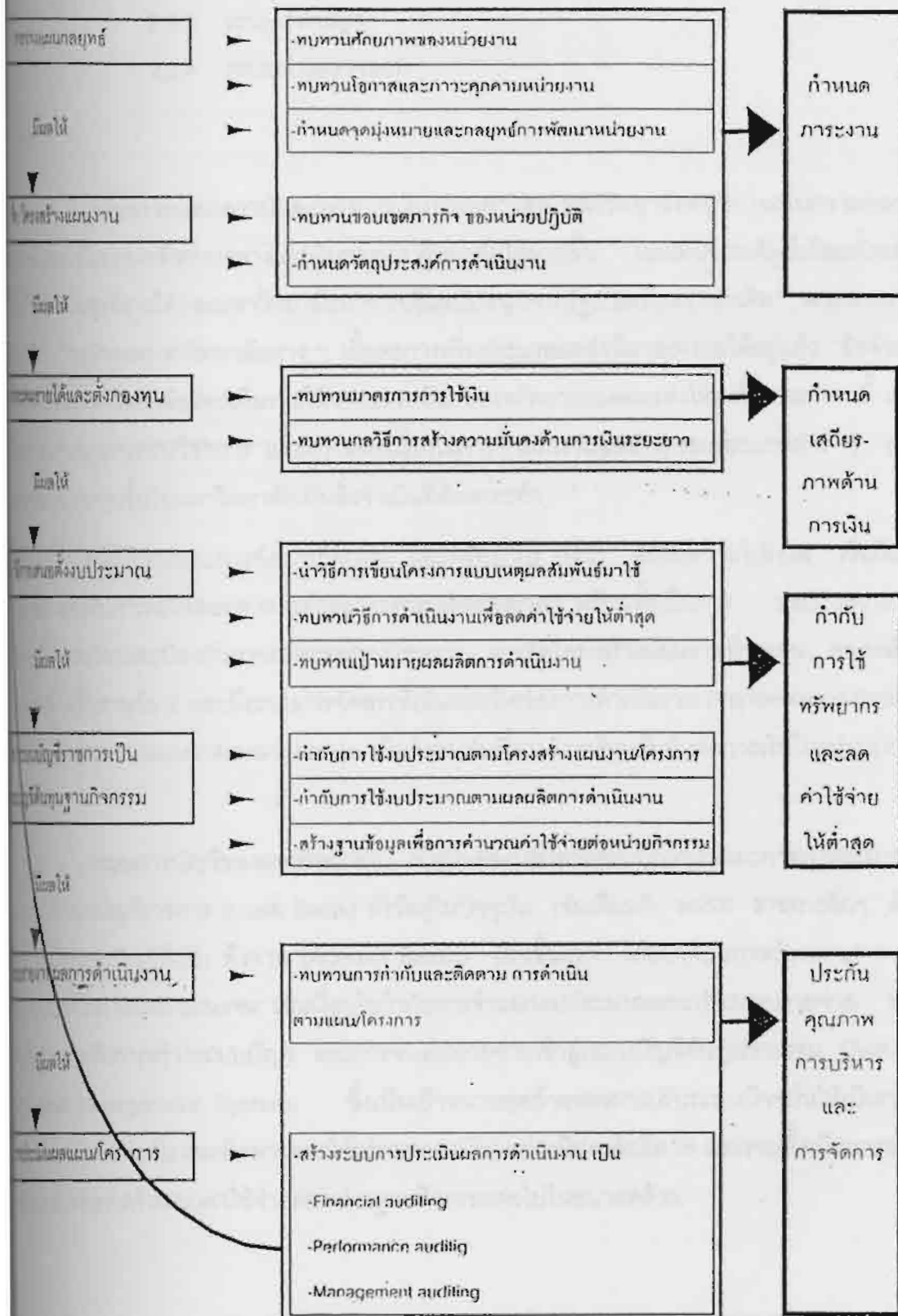
ความอิสระที่ 3 อิสระในการบริหารและการใช้งบประมาณ

ระเบียบและรูปแบบของเอกสารที่ใช้กำกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ควรเน้นหลักประหยัด คล่องตัว สามารถใช้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานในส่วนต่างๆ การตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายต้องปรับเปลี่ยนให้เข้าสู่ระบบการตรวจสอบ กำกับ และประเมินศักยภาพ (Performance) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลผลิต (Output) ของการดำเนินงาน มากกว่าการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารการเบิกจ่าย คือเป็นที่ยึดปฏิบัติกันในปัจจุบัน

เมื่อโยกกลวิธีทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน จะพบว่าในระยะต้นความเป็นอิสระทางด้านทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัยอาจเกิดขึ้นได้ภายใต้พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่แล้ว เพียงแต่มหาวิทยาลัยหรือ/ปรับระบบวิธีการทำงานในส่วนต่างๆ ให้เป็นวงจรอย่างเป็นระบบดังแสดงในแผนภาพที่ โดยอาจเริ่มในส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นอันดับแรก และเมื่อระบบงานมีความเข้มแข็งพอ อาจสามารถ

ขยายระบบงานเข้าสู่การบริหาร/จัดการส่วนงบประมาณแผ่นดินภายใต้เงื่อนไขที่รัฐพึงจัดสรรงบประมาณสนับสนุนงบประมาณขั้นต่ำไว้ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ทั้งหมดสามารถแสดงขั้นตอน และลำดับขั้นของการดำเนินงานได้ดังแผนภาพที่ 10

ภาพที่ 10 วงจรการปรับปรุงระบบการบริหารและจัดการเพื่อสร้างความเป็นอิสระ
ทางด้านทรัพยากร (เงิน)



ตอนที่ 2.2 องค์ประกอบย่อยของระบบ

หัวเรื่อง	2.2.1 ระบบการเงิน
	2.2.2 ระบบการงบประมาณ
	2.2.3 ระบบการบัญชี
	2.2.4 ระบบการตรวจสอบ

แนวคิด

1. เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินระยะยาวของมหาวิทยาลัยอยู่ที่การเพิ่มความหลากหลายของแหล่งที่มาของทรัพยากรทางการเงินของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น ทดแทนจากเดิมที่เกือบทั้งหมดหรืออยู่ในสัดส่วนสูงที่รายได้ของมหาวิทยาลัยมาจากเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเพียงแหล่งเดิม ตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เชื้อต่อการเพิ่มประเภทแหล่งที่มาของรายได้อยู่แล้ว ข้อจำกัดอยู่ที่กลวิธีของมหาวิทยาลัยที่จะเพิ่มรายได้จากแหล่งที่มาของทรัพยากรแต่ละแห่งให้สูงขึ้น นอกจากนี้ เพื่อเป็นการประกันคุณภาพทางวิชาการ และความต่อเนื่องในการดำเนินงานของกิจกรรมประเภทต่าง ๆ การสร้างระบบเงินกองทุนขึ้นในมหาวิทยาลัยเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำ

2. การบริหารและการจัดการกิจกรรม และทรัพยากร (เงิน) ต้องมีความโปร่งใส เชื่อถือได้ พร้อม ชี้แจงและรับการตรวจสอบจากองค์กรสาธารณะได้ตลอดเวลา พร้อมทั้งเป็นการ ประกันความต่อเนื่องของกิจกรรมวิชาและป้องกันภาวะถดถอยทางวิชาการ การจัดโครงสร้างแผนงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับกองทุนที่จัดขึ้นตามข้อ 2 และมีระบบการจัดสรรที่เน้นผลผลิตของการดำเนินงาน (Performance Board) เช่น ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน เป็นสิ่งรองรับที่ตามมาพร้อมกันกับจัดการเงินในรูปแบบกองทุน

3. ระบบการบัญชีของมหาวิทยาลัย จำเป็นต้องปรับตามระบบการเงินและการงบประมาณที่เปลี่ยนไปใช้ระบบบัญชีราชการ (Cash Basis) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่นเดียวกับ หน่วย ราชการอื่นๆ ต้องพัฒนาขึ้นเป็นระบบบัญชีพึงรับ พึ่งจ่าย (Accrual Basis) เป็นขั้นแรก โดยอาศัยโครงสร้างแผนงานและระบบงบประมาณวางแผน-แผนงาน เป็นเงื่อนไขกำกับการจำแนกงบประมาณและประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อเป็นฐานสำหรับการสร้างระบบบัญชี และการจำแนกรายจ่ายเข้าสู่ระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรม (Activity-board Cost Management System) ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการปรับระบบปัจจุบันให้เป็นกลไกสำคัญในการบริหาร กำกับ และติดตามการใช้ทรัพยากร (เงิน) อย่างมีประสิทธิภาพ และรวมทั้งเป็นการสร้างฐานข้อมูลสำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยงานกิจกรรมต่อไปในอนาคตด้วย

4. ระบบการเงินที่ชัดเจนในลักษณะเงินกองทุน ระบบการงบประมาณที่ชัดในระบบวางแผนงานและระบบบัญชีที่ปรับจากระบบราชการเข้าสู่ระบบบัญชีพึงรับ พึ่งจ่าย (Accrual Basis) เป็นฐานเพื่อพัฒนาสู่ระบบบัญชีต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Cost Management System) ต้องจัดเป็นกระบวนการเดียวกัน มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกันอย่างมีตรรกะ ระบบทั้ง 3 ส่วนที่สร้างขึ้นประสานกันเป็นโครงสร้างบริหารที่มีศักยภาพสูงพร้อมรับการตรวจสอบใน 3 มิติ คือ

1. Performance audit
2. Financial audit
3. Management audit

5. เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญของการสร้างระบบงานทั้ง 4 ส่วน ในกระบวนการบริหาร/จัดการทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามข้อ 1-4 มีอยู่ 4 ประการ คือ

1. การปรับโครงสร้างการจัดองค์กรให้สอดคล้อง
2. การปรับและจัดสานงานความรับผิดชอบ
3. การพัฒนาบุคลากรตามแนวความคิดใหม่
4. การปรับระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติ

เรื่องที่ 2.2.1 ระบบการเงิน

แม้ว่าแหล่งที่มาของการเงินสนับสนุนมหาวิทยาลัย จะมาจากหลายแหล่งแต่แหล่งที่สำคัญที่สุดคือ จากการสนับสนุนของรัฐบาลในรูปของรายจ่ายของรัฐบาล ที่เบิกจ่ายสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน แหล่งที่มาอื่นๆ มีบทบาทเป็นเพียงสัดส่วนน้อย โดยเปรียบเทียบเสถียรภาพและความมั่นคงในระยะยาวของมหาวิทยาลัยจึงอยู่ในภาวะวิกฤติอย่างยิ่ง เพราะหากปัญหาในการสนับสนุนทางการเงินจากงบประมาณแผ่นดินเมื่อใด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะประสบปัญหาวิกฤติทางการเงินเมื่อนั้น ดังนั้น การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการเงินของมหาวิทยาลัยในอนาคต จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบการเงินของมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพที่มั่นคงต่อการดำเนินในระยะยาว

แนวคิด

การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินระยะยาว จะต้องรวมความถึงการปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดและวิธีการปฏิบัติต่อไปนี้

- ก. การกระจายความหลากหลายในแหล่งที่มาทางการเงินให้กว้างขวาง โดยแต่ละแหล่งมีส่วนหรือบทบาทไม่แตกต่างกันมากโดยเปรียบเทียบ ทั้งนี้ต้องเน้นถึงการขยายเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการให้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งอื่นๆ เพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบ
- ข. การจัดตั้งเงินทุนคงยอดเงินต้นที่สามารถให้ดอกผลที่เป็นจำนวนเงินสูงมากพอแก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยยังคงยอดจำนวนเงินต้นให้สามารถสร้างดอกผลได้ในรอบเวลาต่อไป รวมทั้งการจัดหาผลตอบแทนสูงสุดจากเงินทุนคงยอดเงินต้นนั้น

วิธีการ

วิธีดำเนินการในการปฏิรูประบบการเงินควรต้องดำเนินการต่อไปนี้

- ก. กระจายความหลากหลายในแหล่งที่มาทางการเงิน จากสภาพการพึ่งพาแหล่งที่มาทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในตอนต้น ควรจัดปฏิรูปให้เกิดความหลากหลายในแหล่งเงินโดยขยายจำนวนรับจากแหล่งที่มาอื่นๆ ให้เต็มโตและเป็นสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้น โดยการเพิ่มโอกาสในแหล่งรายได้ใหม่ๆ เข้าไปโดยยังคงอิงขอบเขตภารกิจของมหาวิทยาลัย
- ข. การจัดตั้งเงินทุนคงยอดเงินต้น เป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินของมหาวิทยาลัยในระยะยาว เพราะเท่ากับเป็นประกันให้ได้ซึ่งรายได้ขั้นต่ำในระดับหนึ่ง ทั้งในส่วนที่จะนำมาดำเนินกิจการประจำปกติ และในส่วนที่จะนำมาลงทุนเพื่อขยายกิจการหรือพัฒนากิจกรรม

วิชาการบางอย่างที่อาศัยแหล่งรายได้ถาวรระยะยาวเข้ามาสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เช่น การวิจัย หรือการพัฒนาบุคลากรวิชาการในการส่งไปศึกษา วิจัยในต่างประเทศหรือสวัสดิการทางวิชาการ เป็นต้น ประการสำคัญที่สุดในประเด็นที่เกี่ยวกับกองทุนคงยอดเงินต้นนี้ คือการจัดการเงินทุน (fund management) ที่ต้องมีการปฏิรูปวิธีการให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ทดแทนการสะสมเพียงได้ดอกเบี้ยตอบแทนจากการนำฝากประจำแต่เพียงระบบเดิยวดังเช่นที่ทำอยู่ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องจัดระบบและวิธีการบริหารจัดการกองทุน ให้มีการจัดการผลประโยชน์โดยมีอาชีพ เช่น ให้มีธุรกิจเอกชนเข้ามารับช่วงเป็นผู้จัดการผลประโยชน์ รูปแบบการจัดการเงินทุนในกรณีนี้อาจจัดการเป็น trust fund ซึ่งอาจมีผลให้โครงสร้างการบริหารสถาบัน (หรือสภามหาวิทยาลัย) มีแนวโน้มที่จะมุ่งไปเป็น board of trustees มากกว่าที่จะเป็น University council ตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ โครงสร้าง องค์ประกอบและที่มา เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ค. การพัฒนาระบบการเงินและการลงทุนของมหาวิทยาลัย ประเด็นหลักในส่วนนี้น่าจะเริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนแนวความคิดและทัศนคติของการบริหารการเงินจากแนวอนุรักษ์นิยม ไม่กล้ารับความเสี่ยงใดๆ และดำเนินการเฉพาะตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยมีรัฐบาลอุปถัมภ์ ไปเป็นแนวปฏิรูปที่กล้ารับความเสี่ยงในระดับหนึ่ง โดยมีฐานอยู่ที่การตัดสินใจและรับผิดชอบต่อฐานข้อสนเทศที่มีประสิทธิภาพสูง และเป็นการรับผิดชอบต่ออุปถัมภ์ตนเองเป็นหลัก ดังนั้นในภาพรวมของมหาวิทยาลัยแล้ว จึงต้องเปลี่ยนหลักการจากการออมไปเป็นการลงทุน รวมถึงความเป็นไปได้ในการระดมเงินทุนจากมหาชน อาจในรูปของกองทุนรวม (mutual fund) หรือ กองทุนลักษณะอื่น ๆ ความเป็นไปได้ในการร่วมลงทุนหรือดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์บางอย่างที่เป็นทักษะและศักยภาพเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษา (เช่น การลงทุนในกิจกรรมการศึกษาวิจัยและกิจกรรมที่ปรึกษาทางเทคนิคและวิชาการ กิจกรรมการขายกิจกรรมทางทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น) ทั้งนี้แน่นอนว่าด้วยข้อกำหนดและข้อกำหนดทางกฎหมายต่าง ๆ เป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติจำเป็นต้องแก้ไขปัญหานับต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูปการอุดมศึกษาของชาติตามหลักเกณฑ์นี้

การจัดระบบการบริหารการเงินให้มีประสิทธิภาพสูง โดยหลักการแล้วระบบการบริหารการเงินที่ใช้กันในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันก็คือระบบ ระเบียบและวิธีการทางราชการนั่นเอง ซึ่งรวมไปถึงระบบเกี่ยวกับการจัดหาซื้อและจัดจ้าง ซึ่งเป็นระบบที่มีจุดอ่อนอยู่ในตัวเอง โดยเฉพาะความล่าช้าเนื่องมาจากวิธีปฏิบัติในการอนุมัติและในงานเอกสาร รวมทั้งงานจัดเก็บเอกสาร การขาดความริเริ่มเนื่องจากผู้ปฏิบัติเริ่มวิธีการใหม่ๆ ได้ยากมากเพราะเป็นอุปสรรคต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่จำเป็นการไม่ประหยัดและขาดประสิทธิภาพ รวมไปถึงการปฏิบัติงานที่ขาดการติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยต้องสร้างระบบการบริหารการเงินขึ้นมาใหม่ที่เหมาะสมกับภารกิจ และทำให้ระบบที่สร้างขึ้นนี้เป็นระบบที่ยอมรับกันทั้งในด้านหลักการและทางปฏิบัติ โดยต้องเป็น

ระบบการบริหารการเงินที่ต่างจากระบบราชการโดยทั่วไป ระบบบริหารการเงินนี้ต้องรวมถึงการเบิกจ่าย การขออนุมัติ การจัดหาจัดซื้อและจัดจ้าง การนำเงินส่งคลังและรวมถึงรายละเอียดต่าง ๆ เป็นต้นว่าระบบการจัดซื้อล่วงหน้า (เช่นการประกันภัย) รูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับการรับเงินและใบเสร็จรับเงิน และการจำหน่ายวัสดุครุภัณฑ์ การดำเนินการทุกส่วนต้องอยู่บนพื้นฐานที่มุ่งลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารและการเพิ่มประสิทธิภาพของงาน ทั้งนี้กลไกสนับสนุนหลัก คือ การมีระบบคอมพิวเตอร์ on-line เพื่อการบริหารการเงินเป็นระบบรวมระบบเดียว โดยส่วน hardware มุ่งลดความผิดพลาดจากการทำงานด้วยบุคคลและใช้อัตรากำลังขนาดใหญ่ ในขณะที่ส่วน software ของระบบจะเน้นความรวดเร็วและเพิ่มศักยภาพในการปรับระบบข้อสนเทศการเงินให้ทันสมัยได้ตลอดเวลา (เป็นรายวันหรือเป็นช่วงความถี่ต่ำกว่า 1 วัน) อย่างไรก็ตามการสร้างระบบคอมพิวเตอร์เพื่อการบริหารการเงินนี้ จำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดวางระบบเสียก่อน ปัญหาอุปสรรคสำคัญส่วนหนึ่งอาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาของการผลิตเปลี่ยนระบบจากที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันไปสู่ระบบที่ใช้คอมพิวเตอร์ช่วย โดยเฉพาะในระยะที่สถาบันอุดมศึกษามีปัญหาความไม่เพียงพอของอัตรากำลังด้วยการทดสอบระบบและการจัดพัฒนาสองระบบคู่ขนานในช่วงแรก ๆ ของการผลิตเปลี่ยนนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ตามหลักการและเหตุผล แนวคิดและวิธีนำเสนอข้างต้นนี้ ประเด็นย่อยที่ต้องดำเนินการในเบื้องต้นพร้อมไปในการปฏิรูประบบการเงินของมหาวิทยาลัย คือ

1. การปรับเปลี่ยนสัดส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายของบริการ
2. การปรับวิธีประเมินค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิต
3. แผนกระจายแหล่งรายได้
4. การจัดตั้งเงินทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) และการจัดการกองทุน (Fund management)
5. การพัฒนาระบบการเงินและการลงทุน
6. ระบบการบริหารการเงินสำหรับเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน
7. ปรับระบบอัตราค่าตอบแทนเป็นระบบมาตรฐาน

ในแต่ละประเด็นมีหลักการและเหตุผล แนวคิด ข้อเสนอวิธีดำเนินการเป็นการเฉพาะกรณี ดังนี้

ระบบย่อยที่ 1 การแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายของการบริหาร

หลักการและเหตุผล

ในสภาพปัจจุบันมีปัญหาหลักเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยอยู่ 3 ประเด็น คือ (1) การประมาณค่าและการคำนวณค่าใช้จ่าย (2) การแบกรับภาระค่าใช้จ่าย และ (3) การปรับราคาค่าใช้จ่าย ปัญหาทั้ง 3 ประการปรากฏทั้งในกิจกรรมหลักทุกประเภทของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ในการผลิตบัณฑิต การวิจัย และการให้บริการทางวิชาการ สมควรที่จะได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยเร็วทั้ง 3 ประเด็น

เฉพาะในประเด็นแบกรับค่าใช้จ่ายนั้น ปรากฏชัดเจนเช่นตัวอย่างกรณีผลิตบัณฑิตโดยนิสิตปริญญาตรี รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพียงประมาณร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ผลจากการจ่ายเป็นค่าหน่วยกิต ค่าลงทะเบียน และค่าบำรุง ทั้ง ๆ ที่นิสิตแต่ละคนเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะได้รับผลตอบแทนส่วนบุคคลในอัตราสูงมาก โดยเปรียบเทียบกับการลงทุนอื่น ๆ ในกรณีของการวิจัยและการให้บริการทางวิชาการ ก็ปรากฏทำนองเดียวกันว่าค่าใช้จ่ายในโครงการวิจัยหรือโครงการให้บริการทางวิชาการ นั้นค่อนข้างต่ำกว่าค่าใช้จ่ายรวมที่ควรจะเป็น เพราะนอกจากจะไม่ได้รวมประมาณค่าใช้จ่ายประโยชน์ที่ดินและอาคาร (rent) แล้ว ยังเกิดจากการประมาณค่าเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรบางอย่างค่อนข้างต่ำกว่าตลาดและ/หรือผลักภาระค่าเสียโอกาสนั้นไปไว้ในกิจกรรมอื่น เช่น ในการผลิตบัณฑิต เป็นต้น ซึ่งมีผลให้ค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิตในกรณีนี้นั้นกลับสูงเกินกว่าเหตุ

โดยหลักการและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติแล้วจึงปรากฏเป็นการใช้ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ และเกิดความไม่เป็นธรรมในการแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายอย่างยิ่ง ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการแล้ว “ผู้ที่ได้รับประโยชน์พึงรับภาระค่าใช้จ่ายในการให้ได้มาซึ่งประโยชน์นั้น”

แนวความคิด

หลักการและแนวทางว่าผู้ใดควรแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในบริการการศึกษานั้น ปรากฏว่า

ก. บริการอุดมศึกษาเป็นสวัสดิการที่รัฐพึงจัดให้ประชาชนเป็นบริการสาธารณะ และการที่สาธารณะได้รับประโยชน์จากการบริการอุดมศึกษานั้นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รัฐก็ควรเป็นผู้แบกรับภาระนั้นไว้โดยถือเป็นรายจ่ายของรัฐในการบริการอุดมศึกษานั้น โดยแนวทางนี้แล้วมหาวิทยาลัยพึงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดในการดำเนินกิจกรรมทุกประเภท

ข. อีกแนวทางหนึ่งเป็นทุนนิยมเสรี ที่ถือว่าบริหารทางการศึกษาเป็นการบริการส่วนบุคคลที่ผู้รับบริการ (รวมทั้งผู้เรียน) ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเอง เนื่องจากตนเป็นผู้รับผลประโยชน์จากการลงทุนทางอุดมศึกษาในตัวเอง แนวทางนี้จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดการและใช้ทรัพยากรอย่างมาก เพราะค่าเล่าเรียนจะสะท้อนค่าใช้จ่ายจริงที่เกิดขึ้นค่อนข้างมากหรือทั้งหมด แต่แนวทางนี้อาจไม่ส่งผลให้มีความเป็นธรรม เนื่องจากผู้ที่ประสงค์จะรับบริการส่วนหนึ่งอาจหมด หรือด้อยโอกาสไป เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของตนไม่อำนวยให้สามารถซื้อบริการอุดมศึกษาที่มีราคาแพงขึ้นได้ โดยทั่วไปในหลายกรณี รัฐก็อาจจัดการสนับสนุนเพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมนั้นเป็นกรณีๆ ไปได้ เช่น การให้ทุนการศึกษาสนับสนุนเฉพาะราย เป็นต้น

ค. โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากรายงานการวิจัยจำนวนไม่น้อยที่ผ่านมา พบว่า แท้จริงแล้วบริการทางการศึกษานั้นเป็นบริการที่ก่อประโยชน์รวมทั้งในผู้เรียนและในสาธารณะ สัดส่วนของประโยชน์ที่บุคคลได้รับเมื่อเทียบกับที่สาธารณะได้รับอาจแตกต่างกันไปบ้างในงานวิจัยต่างๆ นั้น ด้วยเหตุผลที่ต่างกันออกไป โดยทั่วไปในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี อัตราผลตอบแทนทางสังคมมักจะน้อยกว่าอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล และจะยิ่งน้อยลงไปอีกในระดับปริญญาโท และปริญญาเอกตามลำดับ และยังคงแตกต่างกันไปในระหว่างสาขาวิชาต่างๆ ด้วย แนวทางนี้ปรากฏเป็นผลให้เกิดการแบ่งภาระความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดบริการอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ทั้งนี้โดยกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบเป็นเป้าหมายให้ชัดเจนโดยโปร่งใสว่าสัดส่วนการแบ่งภาระรับผิดชอบเป็นเท่าใด ส่วนการกำหนดจำนวนเงินให้สอดคล้องกับสัดส่วนนั้น ต้องอาศัยสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสำคัญในการกำหนด ทั้งนี้มหาวิทยาลัยอาจต้องจัดระบบทุนการศึกษาเสริมเพิ่มขึ้นสำหรับผู้ด้อยโอกาสจริงๆ (หรือเป็นจำนวนเงินเพิ่มขึ้น) ข้อสังเกตสำคัญคือ ในปัจจุบันนี้ ผู้เรียนแบ่งรับภาระไว้เป็นสัดส่วนค่อนข้างต่ำมาก การให้บริการอุดมศึกษาประเภทอื่นๆ ก็ต้องพิจารณาใช้หลักเกณฑ์และแนวทางเดียวกันนี้ด้วย

วิธีการ

1. แนวทางวิเคราะห์การแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการอุดมศึกษาตามข้อ ค ข้างต้นนั้นน่าจะเป็นแนวทางที่สะท้อนความเป็นจริงในสภาพของระบบอุดมศึกษาในปัจจุบันที่สุด กล่าวคือ ทั้งผู้บริการและสาธารณะได้รับประโยชน์จากบริการอุดมศึกษาด้วยกันทั้งสองฝ่าย คือ ควรใช้วิธีการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในปัจจุบันเข้าสู่วิธีการใหม่นั้นภายในกำหนดเวลา โดนจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของมหาวิทยาลัยดีขึ้นและเป็นธรรมมากขึ้นด้วย ดังนั้น หากเป็นหลักการที่ยอมรับว่าการพิจารณาสัดส่วนการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ควรอยู่บนพื้นฐานความจริงว่า “ผู้ที่ได้รับประโยชน์พึงรับภาระค่าใช้จ่ายในการให้ได้มาซึ่งประโยชน์นั้น”

2. การผลิตบัณฑิตทุกระดับ ให้กำหนดการแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างผู้เรียนกับรัฐหรือสาธารณะเป็นสัดส่วน 50:50 โดยประมาณ สำหรับระดับปริญญาตรี และ 80:20 สำหรับระดับบัณฑิตศึกษา โดยมีระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนภายใน 10 ปี โดยทยอยปรับเป็นแต่ละปี การศึกษาไปดังนี้

		สัดส่วน ผู้เรียน : รัฐหรือสาธารณะ
ปีการศึกษา	ปริญญาตรี	สูงกว่าปริญญาตรี
ที่ 1	25:75	35:65
ที่ 2	30:70	40:60
ที่ 3	35:65	50:50
ที่ 4	40:60	60:40
ที่ 5	45:55	70:30
ที่ 6	50:50	80:20

โดยให้มหาวิทยาลัยปรับค่าใช้จ่ายตามเกณฑ์นี้เป็นตัวเลข แล้วประกาศใช้ล่วงหน้าก่อนถึงปีการศึกษานั้นเป็นคราวๆ ไป

2. เพื่อสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ด้อยโอกาสที่อาจถูกกระทบเพราะมาตรการข้อ 2 ดังกล่าว มหาวิทยาลัยจะมีขีดความสามารถจัดระบบทุนการศึกษาเสริมเพิ่มขึ้น สัดส่วนของนิสิตที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาจะเพิ่มขึ้นด้วย

3. ในการวิจัยและการให้บริการทางวิชาการ ให้กำหนดการแบ่งรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างผู้รับบริการกับรัฐหรือสาธารณะเป็นสัดส่วน 90:100 โดยประมาณ

ระบบย่อยที่ 2 การปรับวิธีการประเมินค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิต

หลักการและเหตุผล

ในปีการศึกษาปัจจุบันมหาวิทยาลัยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการผลิตบัณฑิตจากผู้เรียนหลายเกณฑ์ และหลายแนวทางแตกต่างกันระหว่างระดับบัณฑิตศึกษากับปริญญาตรี หรือในระหว่างบัณฑิตศึกษาหลักสูตรในเวลาปกติกับหลักสูตรพิเศษนอกเวลาวิชาการและหลักสูตรนานาชาติ หรือในระหว่างระดับปริญญาตรีหลักสูตรต่าง ๆ ประเด็นเชิงหลักการที่สำคัญมาก คือ ไม่ปรากฏคำอธิบายที่ชัดเจนถึงหลักการเหตุผลที่มา และเป้าหมายการนำไปใช้โดยเฉพาะเป้าหมายระยะยาว ทั้งในแง่ของรายการที่เรียกเก็บ ชนิด/ประเภทเงินที่เรียกเก็บ และอัตรากับจำนวนเงินที่เรียกเก็บ

ข้อที่ส่งผลกระทบสำคัญให้เกิดความล่าในประสิทธิภาพของการจัดการทั้งระบบและทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการสูงมาก คือ การจำแนกรายการค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บโดยแยกย่อยเกินความจำเป็นเพียงเพื่อให้การจำแนกนั้นใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรเงินรายได้ที่เก็บได้ไปใช้ในกิจกรรมและในหน่วยงานต่าง ๆ ก็ น่าจะใช้กำหนดเป็นอย่างอื่นเพื่อให้ลดขั้นตอนและทรัพยากรในการปฏิบัติงานลงได้อีกมาก รวมถึงระบบราชการที่มีผลต่อเนื่องจากการจำแนกรายการค่าใช้จ่ายนั้นยิ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพลดลง และยังต้องใช้เนื้อที่ในการปฏิบัติงานเก็บต้นข้าวเอกสารการเงินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อีกเป็นปริมาณมาก

แนวคิด

1. สมควรนำหลักการการกำหนดราคา (pricing) มาใช้ในการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายผลิตบัณฑิตอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการกำหนดราคาในอัตราเฉลี่ย (average cost pricing) กับการกำหนดราคาในอัตราส่วนสุดท้าย (marginal cost pricing) นั้นมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรแตกต่างกัน กล่าวคือ การกำหนดอัตราค่าบริการโดยเฉลี่ยเป็นอัตราเดียวทุกหลักสูตร ทุกสาขาวิชามีผลให้ผู้เรียนบางหลักสูตรต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่ควรจะต้องเสีย ในขณะที่ผู้เรียนบางหลักสูตรเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่จะเป็น (เกิดผลการร่วมอุดหนุน หรือ cross subsidy ซึ่งเป็นธรรมชาติ) ส่วนการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายตามต้นทุนค่าใช้จ่ายจริงเป็นรายหลักสูตร (หรือรายวิชา) จะมีผลให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจะเพิ่มขึ้นมากจนถึงขั้นที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย”

การจำแนกรายการค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เรียกเก็บออกเป็นรายการต่างๆ (itemize) แยกย่อยถึงขั้นรายละเอียด แม้จะมีผลดีอยู่บ้างในทางจิตวิทยาการบริหารที่อาจทำให้ผู้จ่ายทราบที่มาที่เป็นรายละเอียดย่อย แต่ในหลายกรณีก็ไม่ช่วยให้อธิบายดังกล่าวได้ (เช่น กรณีของค่าธรรมเนียมพิเศษ) และยังมีผลให้ค่าใช้จ่ายสูงมากขึ้น ดังนั้น หากสามารถลดจำนวนรายการต่าง ๆ โดยจัดกลุ่มของรายการที่เรียกเก็บจะช่วย

ให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น เช่น การจัดกลุ่มของรายการค่าใช้จ่ายที่ผู้ศึกษาทุกคนพึงต้องจ่ายเป็นปกติ แยกออกจากกลุ่มของรายการค่าใช้จ่ายที่ผู้ศึกษาเฉพาะบางคนเท่านั้นจะต้องจ่าย (เป็นกรณีเฉพาะตัว อันอาจเนื่องมาจากการบริการเป็นพิเศษ หรือทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเป็นการเฉพาะตัว หรืออื่นๆ)

3. การจำแนกบริการอุดมศึกษาที่มีคุณลักษณะปกติออกจากบริการอุดมศึกษาที่มีคุณลักษณะแปลกแตกต่างออกไป และทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้อาจจำแนกชนิดประเภทของกระบวนการผลิต (เช่น เนื้อหาสาระหรือโครงสร้างของหลักสูตรที่แตกต่างกัน) หรือจำแนกที่ชนิดและประเภทของลูกค้า (เช่น ผู้ศึกษาต่างกลุ่มกัน) จะทำให้สามารถกำหนดราคาที่เหมาะสมต้นทุนค่าใช้จ่ายแท้จริงมากขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการเจตนาจำแนกประเภทลูกค้าให้เป็นกลยุทธ์ในการกำหนดราคาค่าบริการซึ่งเป็น price discrimination อันเป็นปัญหาสำคัญ

4. การจำแนกประเภทของค่าบริการตามความหมายที่แท้จริงในระบบอุดมศึกษาให้เป็นสากล โดยปรับความหมายของการเรียกเก็บในประเภทต่าง ๆ ให้เสมอและเป็นไปในทางเดียวกันทุกมหาวิทยาลัย โดย

- ค่าเล่าเรียน น่าจะหมายถึง tuitions ซึ่งสะท้อนค่าใช้จ่ายปกติของหลักสูตรค่าเล่าเรียน อาจแตกต่างในแต่ละหลักสูตร แต่น่าจะเท่ากันในหลักสูตรเดียวกัน ไม่ว่าหลักสูตรนั้นจะเปิดสอนในวันเวลาใด หรือกลุ่มผู้ศึกษากลุ่มใด
- ค่าธรรมเนียม น่าจะหมายถึง fees ซึ่งอาจจำแนกเป็นสองกลุ่มค่าใช้จ่าย คือกลุ่มค่าใช้จ่ายที่ผู้ศึกษาทุกคนเมื่อรับเข้าศึกษาแล้วพึงต้องจ่ายเหมือนกัน (เช่น ค่าธรรมเนียมแรกเข้า ค่าธรรมเนียมลงทะเบียนเรียนรายภาค ค่าธรรมเนียมลงทะเบียนรับปริญญา) กับอีกกลุ่มค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเฉพาะกับผู้ศึกษาบางคน บางกรณี เป็นการเฉพาะกิจ เช่น ค่าธรรมเนียมสำหรับหลักสูตรที่เปิดสอนนอกเวลาราชการ ค่าธรรมเนียมการใช้ห้องปฏิบัติการ
- ค่าปรับ น่าจะหมายถึง fines สำหรับกรณีที่ผู้ศึกษาปฏิบัติผิดแผกไปจากกรณีปกติที่มีกฎกติกาหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ แต่มีผลให้มหาวิทยาลัยต้องมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น (เช่น ค่าปรับลงทะเบียนช้ากว่ากำหนด ค่าปรับการส่งหนังสือคืนห้องสมุดล่าช้า)
- ค่าบำรุง น่าจะหมายถึง charges สำหรับกรณีที่สถาบันจัดบริการพิเศษต่างๆ เพิ่มขึ้น โดยมีผลโดยตรงต่อการเรียนการสอนอุดมศึกษา หรือมีส่วนเสริมต่อกิจกรรมนอกหลักสูตร หรือเป็นสวัสดิการต่างๆ เช่น ค่าบำรุงสโมสร ค่าบำรุงศูนย์คอมพิวเตอร์

การนิยามความหมายของคำต่างๆ และการจัดกลุ่มค่าบริการตามค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บนี้มีได้เป็นการตายตัว แต่สมควรที่จะได้กำหนดให้ชัดและโปร่งใส เพราะในแง่มหาวิทยาลัยแล้วรายรับประเภทต่าง ๆ นี้สะท้อนถึงประเภทของรายจ่ายในการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยด้วย นอกจากนี้ การนิยามและการจัดกลุ่มค่าบริการดังกล่าวนี้ ยังจะมีผลดีในการลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ เพราะสามารถจัดเป็นอัตรารายการกลุ่มแทนการจัดเก็บเป็นรายการได้

วิธีการ

1. การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน อาจทำได้เป็น 2 แบบ

ก. กำหนดอัตรารายหน่วยกิต โดยประมาณค่าใช้จ่ายปกติของหลักสูตร วิชา และหน่วยกิตของวิชา ซึ่งจะสะท้อนความเป็นธรรม กล่าวคือ ผู้เรียนมากหน่วยกิตก็จะเสียค่าเล่าเรียนมาก

ข. กำหนดอัตรารายภาคการศึกษา โดยประมาณค่าใช้จ่ายปกติของหลักสูตรและวิชา และถือเกณฑ์เฉลี่ยของการศึกษาเต็มเวลาต่อภาคการศึกษา (เช่น 20 หน่วยกิตต่อภาคการศึกษา) เรียกว่าเป็นอัตราเหมาจ่าย มีข้อดีที่สะท้อนประสิทธิภาพของการจัดการโดยเฉพาะในแง่ที่ใช้ราคาเป็นตัวกำกับให้ผู้ศึกษาเร่งรัดการศึกษาของตนให้สำเร็จตามที่กำหนดในหลักสูตร โดยเฉพาะในระดับบัณฑิตศึกษาซึ่งผู้เรียนมักใช้เวลาเรียนนานกว่าที่ควร

อย่างไรก็ดี ทั้งสองแบบที่กำหนดนั้น ถ้าประมาณค่าใช้จ่ายเป็นรายหลักสูตร จะได้อัตราค่าเล่าเรียนแตกต่างกันไปเท่ากับจำนวนหลักสูตร ซึ่งยุ่งยากแก่การบริหารจัดการ คืออาจกำหนดประมาณค่าเป็นรายกลุ่มสาขาวิชาที่มีลักษณะการเรียนการสอน และมีการใช้จ่ายปกติ ใกล้เคียงกัน (เช่น กลุ่มสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลุ่มสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์) อัตราค่าเล่าเรียนนี้ควรจะให้เท่ากันหมดในกลุ่มสาขาวิชาเดียวกัน ทั้งในหลักสูตรปกติและหลักสูตรนอกเวลาราชการ (ที่เป็นหลักสูตรเดียวกัน) และทั้งในหลักสูตรภาคการศึกษาปกติและภาคการศึกษาฤดูร้อน

2. การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม กำหนดเป็นสองส่วน

ก. ส่วนที่เป็นอัตราเรียกเก็บจากผู้ศึกษาเท่ากันทุกคน เรียกว่า เป็น capitation fees ซึ่งประมาณจากค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการงานทะเบียน หลักสูตร และการจัดการสถาบันโดยรวม เช่น ค่าใช้จ่ายลงทะเบียน ค่าธรรมเนียมแรกเข้า ค่าธรรมเนียมการศึกษาอื่นๆ ค่าใบรับรอง ค่าลงทะเบียนรับปริญญา

ข. ส่วนที่เป็นอัตราเรียกเก็บค่าบริการพิเศษที่เกิดขึ้นเฉพาะตัว หรือเฉพาะกรณีเรียกว่า fees for services ประมาณค่าจากค่าใช้จ่ายในการจัดบริการพิเศษเช่นกัน ค่าใช้จ่ายส่วนนี้เรียกเก็บ

จากผู้เข้าศึกษาเป็นรายบุคคลแตกต่างกัน และจำเป็นต้องจำแนกแจกแจงเป็นรายการละเอียด เช่นการจัดหลักสูตรเปิดสอนนอกเวลาราชการ อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสูงจากผู้ศึกษา ให้สะท้อนค่าใช้จ่ายจริง ทั้งในแง่ ค่าสอน ค่าบริการต่างๆ ซึ่งสูงมากกว่าการจัดหลักสูตรในเวลาราชการ และหากมีนโยบายชัดเจนว่าเป็นหลักสูตรที่ผู้ศึกษาต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายดำเนินการทั้งหมดเองด้วยแล้ว ค่าธรรมเนียมนี้อาจสูงมากถึงร้อยเท่าหรือกว่านั้นของอัตราค่าหน่วยกิตปัจจุบัน

3. การกำหนดอัตราค่าปรับ กำหนดให้สะท้อนค่าใช้จ่ายหรือความสูญเสียจริงที่เกิดขึ้นและเรียกเก็บเฉพาะจากผู้ที่ทำให้เกิดมีค่าใช้จ่ายทางตรง

4. การกำหนดอัตราค่าบำรุงการศึกษา เป็นอัตราที่ควรเรียกเก็บจากผู้ศึกษาทุกคนเท่ากันหมด โดยประมาณค่าใช้จ่ายทางตรงในการจัดกิจกรรม บริการเสริม หรือสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ผู้ศึกษา (ไม่ว่าผู้นั้นประสงค์จะรับหรือไม่ก็ตาม) เช่น อนามัย กิจกรรมสโมสร์ กีฬา ประกันอุบัติเหตุ คอมพิวเตอร์

5. การปรับโครงสร้างและอัตราการแบ่งรับภาระค่าใช้จ่าย (ตามเอกสารหมายเลข 1) อาจวิเคราะห์และพิจารณาปรับตามข้อ 2 หรือ 3 หรือ 4 โดยไม่จำเป็นต้องปรับเฉพาะข้อ 1 ทุกกรณีไป เหตุและผลของการปรับแต่ละครั้งจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความสามารถในการอธิบายว่าจะนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นไปใช้จ่ายอะไรเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นกลวิธีและทางเลือกในการปรับราคาค่าบริการอีกทางหนึ่ง

ในทางปฏิบัติควรมีการปฏิรูประบบในขั้นต้นเป็นการเฉพาะส่วนต่างๆ ดังนี้

1. กำหนดแนวทางและวิธีการตามที่เสนอข้างต้นที่ 5 ข้อ โดยเฉพาะข้อ 1 ให้ใช้การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนเป็นรายภาคการศึกษาเป็นอัตราเหมาจ่าย

2. เริ่มดำเนินการตามข้อเสนอพิจารณาข้อ 1 ตั้งแต่ผู้เข้าศึกษาปีการศึกษาเป้าหมาย ทุกระดับ การศึกษาและทุกสถาบันพร้อมกัน โดยในขั้นแรกนี้ให้กำหนดอัตราค่าเล่าเรียนเป็น 2 อัตรา คือ อัตราค่าเล่าเรียนสำหรับกลุ่มสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และอัตราสำหรับกลุ่มวิชาอื่น ๆ ทั้งนี้ให้อัตราเท่ากันหมดในทุกภาคการศึกษา รวมทั้งภาคการศึกษาฤดูร้อน

3. การเริ่มดำเนินการตามแนวทางและวิธีการ ข้อ 2, 3 และ 4 ให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละมหาวิทยาลัยว่าจะเริ่มต้นใช้ส่วนใด เมื่อใด และประกาศให้ทราบทั่วกัน

4. ให้แต่ละมหาวิทยาลัยวิเคราะห์และประกาศกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงการศึกษา และค่าปรับ ที่กำหนดขึ้นใหม่ให้ทราบทั่วกันโดยเร็ว

ระบบย่อยที่ 3 ระบบบริหารการเงินสำหรับเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน

หลักการและเหตุผล

ในอนาคตมหาวิทยาลัยจะจัดเป็นองค์กรมีความซับซ้อนในโครงสร้างการจัดองค์การและมีหน่วยงานในสังกัดมากมาย การบริหารการเงิน การคลัง และการพัสดุในปัจจุบัน ขาดความทันสมัย ไม่คล่องตัว มีข้อจำกัดหลายประการ สาเหตุที่สำคัญคือต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายที่ผ่านหลายขั้นตอน ซ้ำซ้อน และปริมาณเอกสารมากมาย ในหลายๆ กรณีจะพบว่าต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่สูงเกินกว่าราคาเฉลี่ยของตลาดเมื่อต้องปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับ จึงมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาระเบียบการเงินและพัสดุเฉพาะของมหาวิทยาลัย สำหรับเงินนอกงบประมาณแผ่นดินมุ่งให้การดำเนินการคล่องตัวยิ่งขึ้น และลดค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และระบบการตรวจสอบที่ได้มีการพัฒนาเป็นระบบใหม่

แนวความคิด

ควรมีการรื้อปรับระบบ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติในการบริหารการเงิน เพื่อให้การดำเนินงานมีความกระชับ คล่องตัว รัดกุม และสอดคล้องกับระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และระบบการตรวจสอบที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ต้องปรับปรุงระเบียบวิธีการปฏิบัติทางการเงิน เพื่อใช้เฉพาะเงินนอกงบประมาณแผ่นดินให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ สามารถใช้ข้อมูลในการบริหาร สามารถรองรับระบบการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน (Block Grant) และสามารถ ติดตามตรวจสอบได้ง่ายและทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งจะมีผลสะท้อนโดยตรงถึงระบบใบเสร็จรับเงิน การวางฎีกา การขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง การขออนุมัติเบิกจ่าย ระบบพัสดุคงเหลือ และการควบคุมทะเบียนพัสดุ ทำให้มีผลต้องปรับปรุงแบบฟอร์มต่างๆ และการปรับโครงสร้างองค์กรให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทางการเงินลงไปในระดับรองลงไปกว่าเดิม ตลอดจนมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัยมาช่วยในการบริหารงานและมีการปรับให้เป็นลักษณะสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation) เพื่อการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นฐานข้อมูลทันสมัยเพื่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

แนวทางและวิธีการ

1. ควรมีการปรับปรุงระเบียบการเงินและการงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1.1 การบริหารงานงบประมาณ ให้ปรับเปลี่ยนปีงบประมาณเป็นปีการเงิน คือ เริ่มต้น 1 เมษายน ของปีหนึ่ง และสิ้นสุด 31 มีนาคม ของอีกปีหนึ่ง โดยใช้ปี พ.ศ. ของปีที่ตรงกับเดือนเมษายน เป็นเลขกำกับปีการเงินนั้น

1.2 ปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้และการนำส่งเงินรายได้ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป อาทิ ปรับปรุงระบบออกใบเสร็จรับเงินให้เหมาะสม

1.3 ปรับปรุงการเบิกจ่ายเงินและการรักษาเงิน อาทิ

- ปรับวิธีการจ่ายเงิน โดยระบบการโอนเงิน ทำให้ลดปริมาณเช็คสั่งจ่าย
- การจ่ายเป็นเงินอุดหนุน (Block Grant)
- ปรับปรุงวิธีทำบัญชี โดยใช้หลักการบัญชีที่ยอมรับโดยทั่วไป
- การทำรายงานการเงินให้ใช้ระบบบริหารต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Cost Management System)
- การตรวจสอบบัญชีใช้ระบบการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Performance Auditing)

2. จัดทำระเบียบพัสดุสำหรับเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน เพื่อช่วยให้การบริหารงานพัสดุเกิดความคล่องตัว แต่มีความรัดกุม

3. จัดวางระบบคอมพิวเตอร์ทั้งระบบในงานการคลังของทั้งมหาวิทยาลัย เพื่อควบคุมการเบิกจ่ายเงิน การบันทึกบัญชี ควบคุมการงบประมาณ การพัสดุ และอื่นๆ รวมทั้งผู้บริหารสามารถใช้ข้อมูลในเชิงบริหารได้ ในระบบสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation)

ในทางปฏิบัติควรมีการปฏิรูประบบงานในขั้นต้นเป็นเฉพาะส่วน ดังนี้

1. ปรับปรุงระเบียบการเงินและการงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
2. จัดทำระบบพัสดุสำหรับเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน ใช้เฉพาะในมหาวิทยาลัย
3. จัดวางระบบคอมพิวเตอร์ทั้งระบบในการคลัง พร้อมจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับระบบใหม่

ระบบย่อยที่ 4 ระบบบริหารการเงินกองทุน*

หลักการและเหตุผล

เพื่อสนับสนุนการปฏิรูประบบการเงินในภาพรวม มหาวิทยาลัยควรให้จัดระบบการเงินเป็นกองทุนต่างๆ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เห็นสมควรให้มีการกำหนดระบบการเงินกองทุนเป็น 2 ประเภทกองทุน กล่าวคือ

ก. กองทุนคงยอดเงินต้น (endowment fund) โดยเป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะและให้นำเฉพาะผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากเงินทุนมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น

ข. กองทุนหมุนเวียน (revolving fund) เป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะและอาจนำเงินทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากเงินทุนมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น

ทั้งสองส่วนนี้ต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาวของมหาวิทยาลัยไว้ได้อย่างดี มีการจัดระบบการเงินกองทุนที่สามารถให้เข้าตรวจสอบในทางการเงินและการบริหารจัดการได้ตลอดเวลา หากสามารถพัฒนาระบบเช่นนี้ได้ คาดหมายว่าจะสามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยได้มาก

แนวทางการปฏิบัติ

ในปัจจุบันมีบางมหาวิทยาลัย ได้มีการบริหารการเงินในรูปกองทุนต่าง ๆ อยู่บ้างแล้ว แต่ยังมีได้มีการจัดระบบการเงินกองทุนให้มีประสิทธิภาพ จึงให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการค่อนข้างสูง และยากแก่การกำกับตรวจสอบ โดยเฉพาะการติดตามตรวจสอบผลงานตามหลักการที่เสนอไว้

ดังนั้น ในทางปฏิบัติควรมีการสร้างระบบเงินกองทุนขึ้นเป็นขั้นตอนดังนี้

ก. จัดระบบการเงินกองทุนใหม่ โดยให้มีกองทุนหลักตามวัตถุประสงค์เฉพาะให้สอดคล้องกับพันธกิจสำคัญของมหาวิทยาลัยทั้ง 5 ด้าน คือ การบริหารวิชาการและการศึกษา การวิจัย การบริหารทางวิชาการ กิจกรรมนิสิต และการศิลปวัฒนธรรม

ข. กองทุนและ/หรือเงินทุนต่างๆ ที่มีการจัดตั้งไว้แล้ว ให้ปรับรวมหรือลดแล้วแต่กรณี ให้สอดคล้องกับการจัดระบบการเงินกองทุนใหม่ใน ข้อ ก. ทั้งนี้อาจจะยังกองทุนที่กำหนดวัตถุประสงค์ปลีกย่อยเป็นการเฉพาะ เพื่อเน้นหนักพันธกิจบางส่วนภายใต้พันธกิจหลักทั้ง 5 ด้าน

*แนวคิดและข้อความของเอกสารส่วนนี้เป็นหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบบริหารวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โครงการฯ ได้รับความกรุณาจากมหาวิทยาลัยให้นำมาเผยแพร่ และประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศ"

ค. จัดตั้งกองทุนทั่วไป และกองทุนสำรองขึ้นโดยเร็ว เพื่อสนับสนุนและรองรับการดำเนินงาน จัดระบบการเงินกองทุนใหม่ตาม ข้อ ก.

กองทุนทั่วไป (general fund) เป็นกองทุนที่กำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการบริหารจัดการโดยทั่วไป รวมทั้งจ่ายเสริมกองทุนอื่นๆ ด้วยก็ได้ และอาจนำทั้งเงินทุนและผลประโยชน์มาใช้จ่ายได้

ส่วนกองทุนสำรอง (reserve fund) เป็นกองทุนที่ใช้จัดหาผลประโยชน์ไว้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จำเป็นในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะรายการค่าใช้จ่ายที่มีได้คาดประมาณไว้ล่วงหน้า โดยอาจนำทั้งเงินทุนและผลประโยชน์มาใช้จ่ายได้

ง. ให้ปรับระบบการงบประมาณ การรายงานทางการเงิน และการตรวจสอบทางการเงิน ให้สอดคล้องกับระบบการเงินกองทุนใหม่นี้ด้วย

สำหรับวิธีปฏิบัติในการจัดระบบการเงินกองทุนใหม่นี้ ควรกำหนดเป็นกรอบดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ในการบริหารจัดการแต่ละกองทุน อาจให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนแต่ละกองทุนทำหน้าที่และรับผิดชอบการบริหารรายรับและรายจ่าย จัดทำงบประมาณประจำปีการเงิน และติดตามกำกับการใช้จ่ายเงินกองทุนที่อนุมัติไป

ข. การงบประมาณและการรายงานทางการเงินและการจัดการ ต้องเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย อนุมัติและให้ความเห็นชอบหรือรองรับแล้วแต่กรณี

ค. คณะกรรมการบริหารกองทุนตามข้อ ก อาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่และรับผิดชอบการบริหารค่าใช้จ่ายเป็นเรื่องๆ เป็นการเฉพาะก็ได้

ง. ในการกำหนดนโยบายการเงินรวมของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่และรับผิดชอบกำหนดนโยบายการเงินและการจัดหาผลประโยชน์โดยรวม ให้มีฐานะเป็นอนุกรรมการของสภามหาวิทยาลัย โดยอาจปรับฐานะและความรับผิดชอบของคณะกรรมการพิจารณานำเงินฝากสถาบันการเงิน ในปัจจุบันเข้าไว้ในภารกิจของคณะกรรมการคณะนี้ และยกเลิกคณะกรรมการพิจารณานำเงินฝากสถาบันการณื่อดังกล่าวได้

เรื่องที่ 2.2.1 ระบบการงบประมาณ

ข้อเสนอในการปรับระบบการงบประมาณของมหาวิทยาลัยให้มีศักยภาพเข้มแข็งเพื่อปรับเปลี่ยนฐานะขององค์กรเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้เลือกระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน เป็นรูปแบบหลักที่แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถนำไปเพิ่มเติมรายละเอียดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับธรรมชาติของตนเองได้โดยง่าย ในรูปแบบหลักของระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน ได้เน้นให้นำกระบวนการวางแผนกลยุทธ์เข้าเสริมระบบการวางแผนพัฒนา และระบบวางแผนปฏิบัติการที่ปฏิบัติกันอยู่แล้ว และประสานกับขบวนการงบประมาณให้กระชับเป็นเหตุเป็นผลต่อกันมากขึ้นกว่าเดิม โดยกำหนดให้เป็นกระบวนการเดียวกัน ทดแทนวิธีการทำงานเดิมที่ค่อนข้างแบ่งแยก กระบวนการวางแผน และกระบวนการงบประมาณออกจากกัน ในหลักการที่นำเสนอนี้ ได้จัดวางภารกิจหลัก 5 ประการ ให้สัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ดังแสดงในแผนภูมิที่ 10 ภารกิจหลักทั้ง 5 ส่วนนี้ ได้แก่

ภารกิจ	ผลผลิต
1. การสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัย	1. แผนกลยุทธ์การพัฒนามหาวิทยาลัย
2. การสร้างกลวิธีดำเนินงาน	2. แผนพัฒนามหาวิทยาลัย
3. การสร้างแผนปฏิบัติการ	3. แผนงบประมาณประจำปี
4. การบริหารงาน/โครงการ	4. ผลการดำเนินงาน
5. การประเมินแผน	5.1 สารสนเทศประกอบการสร้างยุทธศาสตร์
	การพัฒนา
	5.2 สารสนเทศประกอบการสร้างกลวิธีดำเนินงาน

การสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัย หรือวางแผนกลยุทธ์ เป็นการสร้างเงื่อนไขให้ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลาง ต้องศึกษาและทำความเข้าใจในศักยภาพที่แท้จริงของสถาบัน พร้อมกับทำความเข้าใจปัจจัย/สภาพแวดล้อมภายนอกอย่างเป็นระบบ ความรู้และความเข้าใจต่าง ๆ อยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ข้อมูล ข่าวสาร และศึกษา สารสนเทศที่แม่นยำ เชื่อถือได้และอ้างอิงได้ สารของยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย จุดมุ่งหมายระยะยาวขององค์กร วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้ากลวิธีดำเนินงาน สามารถใช้เป็นแนวทางการพัฒนางานและสร้างโครงการใหม่ๆ ขึ้นได้ นอกจากนี้ จุดเน้นที่สำคัญของข้อเสนอให้มีระบบการวางแผนกลยุทธ์ขึ้นในมหาวิทยาลัย คือ ต้องการสร้างเงื่อนไขให้ผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจอย่างจริงจัง ในการทบทวน “พันธกิจ” ขององค์กร ให้เหมาะสมกับสภาพการที่ปรับเปลี่ยนไป มุ่งให้เกิดการปรับขอบเขตของกิจกรรมในความรับผิดชอบให้สามารถสร้างผลผลิตที่ตรง

ตามความต้องการของสังคมได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น คาดหวังว่า จะเป็นระบบงานที่มีอิทธิพลรุนแรงพอที่จะกระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อนภายในองค์กรอย่างเป็นระบบ โดยใช้กลไกของการงบประมาณการวางแผนและเป็นกลจักรสำคัญ เป็นข้อแตกต่าง หากระบบงบประมาณในปัจจุบันที่ไม่มีแรงกระตุ้นเพียงพอที่ทำให้เกิดการทำงานที่กระชับเพียงพอต่อภาวะการแข่งขันเชิงคุณภาพเช่นปัจจุบันได้

การสร้างกลวิธีดำเนินงาน หรือการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัยโดยนัยนี้ เป็นการปรับเปลี่ยนความเข้าใจและวิธีการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัย จากเดิมที่ทำ “ลือ” การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในรูปแบบของแผนราชการที่จัดทำทุก 5 ปี มาเป็นขั้นตอนของการแปลกลยุทธ์การพัฒนามหาวิทยาลัยเป็นทางเลือกในการดำเนินงานด้วยวิธีการและเงื่อนไขต่าง ๆ นำเทคนิคการวิเคราะห์ผลลัพธ์/ผลตอบแทนมาใช้ในการตัดสินใจ เลือกทางเลือกการดำเนินงานที่ให้ผลตอบแทนต่อสังคมและมหาวิทยาลัยสูงสุด รวมทั้งการจัดทำประมาณการเบื้องต้นของค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการนำทางเลือกนั้นมาปฏิบัติ ทางเลือกที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วจะนำมาเสนอเป็นแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ในแต่ละช่วงเวลาที่กำหนด วางเป็น 3-5 ปี ขึ้นอยู่กับธรรมชาติและลักษณะของงาน/โครงการที่ต้องทำ ซึ่งจะอยู่ภายในกรอบและถูกกำกับไว้ด้วยแผนกลยุทธ์การพัฒนามหาวิทยาลัย โดยนัยนี้เป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับกลางและหัวหน้าหน่วยปฏิบัติการต่าง ๆ คิด งาน ตามแนวทางและกรอบกลวิธีที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนด สร้างเป็นทางเลือกการปฏิบัติและประมาณยอดวงเงินที่จำเป็นต้องใช้ เพื่อให้แผนงานมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ กำหนดเป็นกระบวนการวางแผนที่เน้นการมีส่วนร่วมจากผู้ปฏิบัติทุกระดับ และการสื่อสารทำความเข้าใจในแนวทางการพัฒนาหน่วยงานให้เป็นไปในทางเดียวกันที่สำคัญคือ เป็นเงื่อนไขให้ผู้บริหารระดับกลางได้ทบทวนขอบเขตภาระงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่กำลังดูแล และพิจารณาหน่วยงานที่ดูแลอยู่มีศักยภาพที่จะตอบสนองความคาดหวังขององค์กรในภาพรวมที่ผู้บริหารระดับสูงแสดงออกในสาระของแผนกลยุทธ์ได้อย่างไร ดังนั้น การวางแผนพัฒนา ซึ่งเสมือนเป็นเทคนิคการสร้างข้อตกลงร่วมระหว่าง “ผู้บริหาร” กับ “ผู้จัดการ” ในแนวทางพัฒนาองค์กร สมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานและความสนับสนุนด้านทรัพยากรที่ทั้ง 2 ฝ่ายต้องรักษาข้อตกลงร่วมกัน ถือเป็นเงื่อนไขสำเร็จที่หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดผิดข้อตกลงร่วมจะไม่เป็นผลให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับผิดชอบในความล้มเหลวที่เกิดขึ้น ขั้นตอนนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างบรรทัดฐาน/ดัชนี วัดผลสมฤทธิ์การทำงาน (Performance Audit) และวัดศักยภาพการบริหารงาน (Management Audit) นอกเหนือจากการตรวจสอบความถูกต้องด้านการเงิน (Financial Audit) ที่ระบบราชการได้กำกับเป็นปกติอยู่แล้ว

เรื่องที่ 2.2.2 ระบบการงบประมาณ

ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบวางแผน-แผนงาน

1. ความต้องการงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีความซับซ้อนในภาระงานของแต่ละหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น
2. ข้อจำกัดด้านศักยภาพด้านการเงินของรัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ตามที่เสนอขอ
3. ข้อจำกัดของระบบงบประมาณแบบแสดงระบบการภายในตัวของระบบเอง
4. ระบบการวางแผนมีข้อบกพร่องในตัวเอง
5. ความไม่สอดคล้องระหว่างงบประมาณกับแผนงานหรือภารกิจที่หน่วยงานจะต้องกระทำ
6. ข้อจำกัดในทางเลือกของนโยบายและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ของหน่วยงาน
7. ความต้องการในการทบทวนการทำงานอย่างมีระบบ (Need for Systematic Reviews Capacity)
8. การกระจายอำนาจ / การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ
9. การปฏิรูปและแก้ไขประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

เงื่อนไขความสำเร็จ

การสร้างระบบการงบประมาณตามหลักการข้างต้นมีเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ 4 ข้อ คือ

เงื่อนไขที่ 1

ผู้บริหารระดับสูงต้องเข้าใจยอมรับในหลักการและเข้าร่วมรับผิดชอบเป็นผู้นำในการสร้างระบบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในช่วงแรกที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบเดิมทั้งในระดับการยกเลิก การเพิ่มเติมของใหม่ หรือการปรับแต่งของเดิมให้มีความเข้มแข็งขึ้น ภาวะความเป็นผู้นำในการสร้างระบบผู้บริหารระดับสูง มีความจำเป็นและมีความสำคัญมากกว่าการให้ความสนับสนุนด้านนโยบายหรือทรัพยากร สนับสนุนการดำเนินการ โดยนัยนี้ หมายถึง “ผู้บริหารระดับสูง” ต้องลงมือเอง

เงื่อนไขที่ 2

ปรับโครงสร้างองค์กรให้เอื้อต่อการผสมผสานกระบวนการวางแผนและกระบวนการงานงบประมาณ การเงิน และการคลัง เข้าด้วยกัน สภาพมหาวิทยาลัยปัจจุบันจะจัดส่วนราชการ โดยเฉพาะหน่วยงาน กลางในสำนักงานมหาวิทยาลัย หรือสำนักงานมหาวิทยาลัยรับผิดชอบกระบวนการวางแผน และกระบวนการงานงบประมาณ การเงิน และการคลัง เป็นหน่วยงานระดับ “กอง” ในสังกัดสำนักงานอธิการบดี หรือ สำนักงานมหาวิทยาลัย ในระดับคณะ จะเป็นหน่วยระดับ “งาน” ในสังกัดสำนักงานเลขาธิการคณะ ด้วย โครงสร้างจัดส่วนราชการเช่นนี้ จะเป็นข้อกำหนดอย่างมากในการผสมผสานกระบวนการทั้ง 2 ให้เป็นกระบวนการ เดียวกัน และมีการพัฒนาการของระบบเป็นตามหลักเกณฑ์เสนอข้างต้น ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอีก ประการหนึ่งที่ต้องมีการจัดโครงสร้างส่วนราชการรับผิดชอบงานส่วนนี้ใหม่ โดยในหน่วยกลางสมควรจัด โครงสร้างองค์กรเป็นหน่วยงานระดับ “สำนัก” เพื่อ

2.1 รวมภาระงานด้านแผน ด้านการเงิน ด้านงบประมาณ และด้านการคลัง ซึ่งเดิม กระจายอยู่ในหลายหน่วยงานระดับ “กอง” ให้เป็นหน่วยงานเดียวกันมีความเป็นหนึ่งในการดำเนินงาน สามารถกำกับงานทุกส่วนให้สอดคล้องเป็นกระบวนการเดียวกันได้อย่างสมบูรณ์

2.2 เป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ประจำ ระดับ “ผู้อำนวยการสำนัก” สามารถบริการ และจัดการระบบงานให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การสร้างแผนปฏิบัติการหรือแผนงบประมาณประจำปี เป็นขั้นตอนที่ประสงค์ให้หน่วยปฏิบัติได้ทบทวนวิธีและขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนงานประจำ และโครงการที่ได้รับอนุมัติกำหนดไว้ในแผนพัฒนา แล้ว เป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดในการสร้างผลผลิตของหน่วยงาน โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติเสนอเป้าหมายผลผลิตที่จะเกิดจากการทำงานในช่วง 12 เดือน (1 ปีงบประมาณ) โดยนำเสนอวิธีและขั้นตอนการทำงานต่อ องค์กรเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่า “ตน” สามารถสร้างผลผลิตได้โดยใช้ค่าใช้จ่ายต่ำสุด ได้ผลผลิตที่ถูกต้อง ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณในเวลาที่รวดเร็วที่สุด ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นหากได้รับการสนับสนุนกำลังคนและ ทรัพยากรสำหรับดำเนินงาน สาระนั้นนำเสนอทั้งหมดประมวลเป็นแผนงบประมาณประจำปีของหน่วยงานนั้น โดยมีเป้าหมายของผลผลิต วิธีและขั้นตอนการดำเนินงานเป็นกลไกประกันความสำเร็จของงาน และ ประกันคุณภาพของเนื้อหาที่เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติหน่วยงานหรือบุคคลผู้รับผิดชอบเนื้อหาจะต้องเสนอ ดัชนีวัดสัมฤทธิ์ผลของการทำงานอย่างครบถ้วน ทั้งนี้เป็นการแสดงความพร้อมที่จะได้รับการวิเคราะห์งาน / โครงการหาความเหมาะสมและความยุติธรรม ระหว่างปริมาณ / คุณภาพของงานกับทรัพยากรที่เสนอรับ การสนับสนุน นอกจากนี้รายละเอียดของงาน / โครงการที่กำหนดในขั้นตอนนี้ จะใช้เป็นพื้นฐานการบริหาร

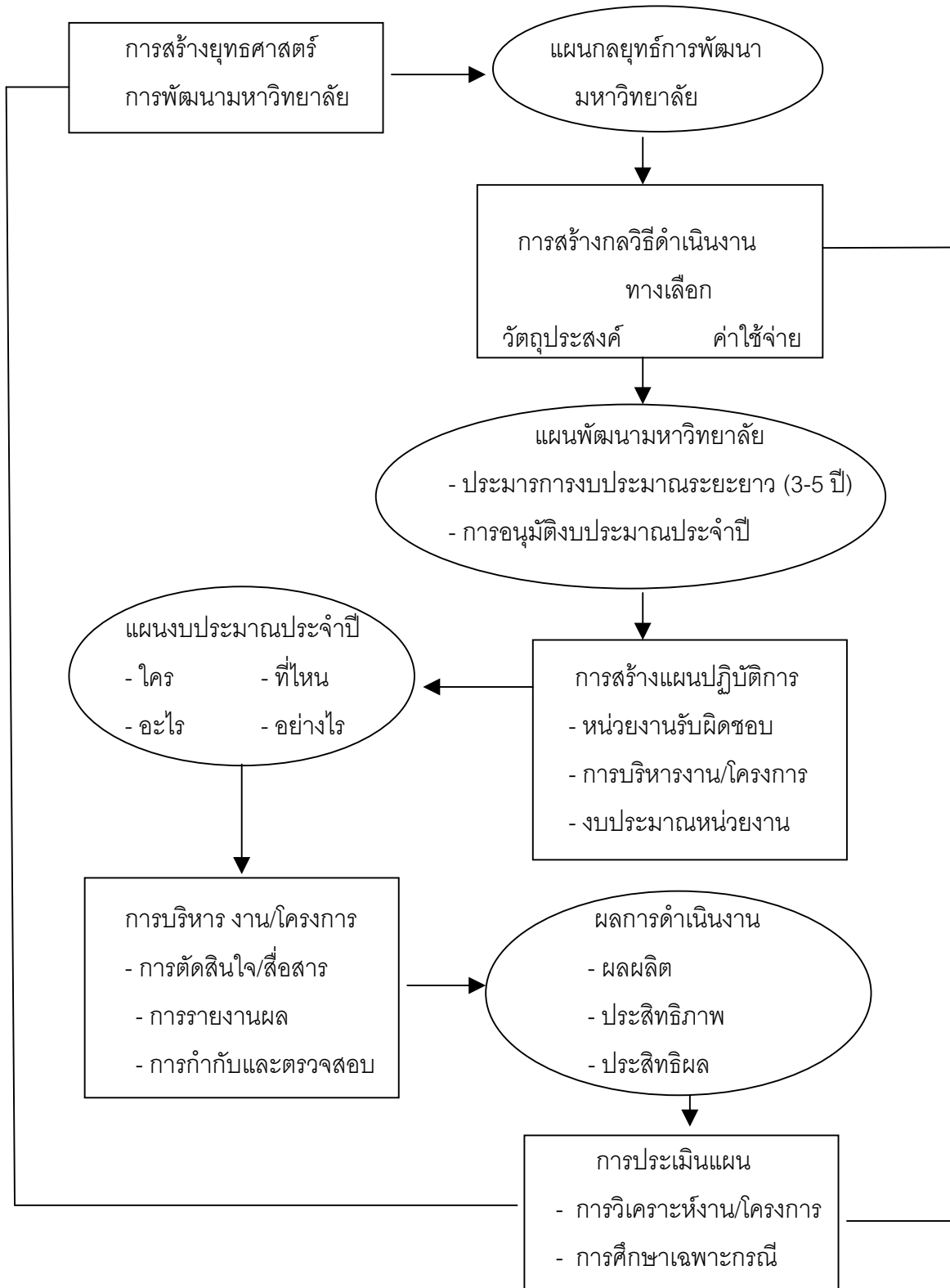
งบประมาณ และการพัฒนาระบบบัญชีจำแนกตามฐานกิจกรรมและการสร้างระบบคลังข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม เพื่อสนับสนุนการจัดสรรและการบริหารงบประมาณแบบเงินก้อนต่อไป

เงื่อนไขความสำเร็จของการสร้างระบบการวางแผนมหาวิทยาลัย

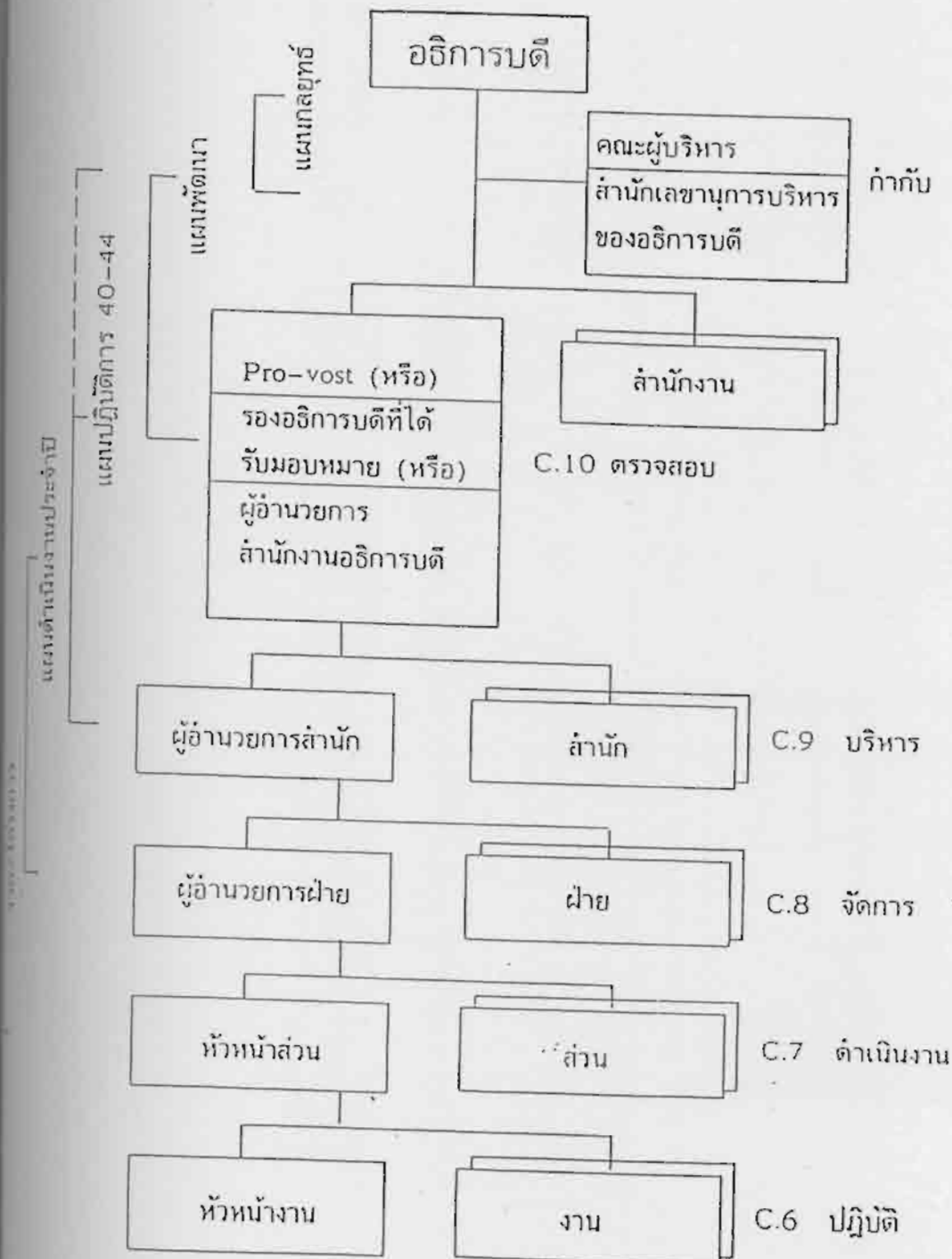
1. ผู้บริหารระดับสูงต้องยอมรับและให้การสนับสนุน
2. โครงสร้างองค์กรต้องเอื้อต่อการวางแผนและการบริหารแผน
3. การจัดทำแผนต้องจัดทำแบบมีส่วนร่วมเป็นลักษณะ Corporate plan
4. ผู้ปฏิบัติงานต้องเข้าใจและนำไปใช้ในแนวทางเดียวกัน
5. ต้องมีระบบการวิเคราะห์งาน / โครงการที่เข้มแข็งและมีการประเมินผลที่ดี

ภาพที่ 11 หลักการสร้างระบบการงบประมาณ

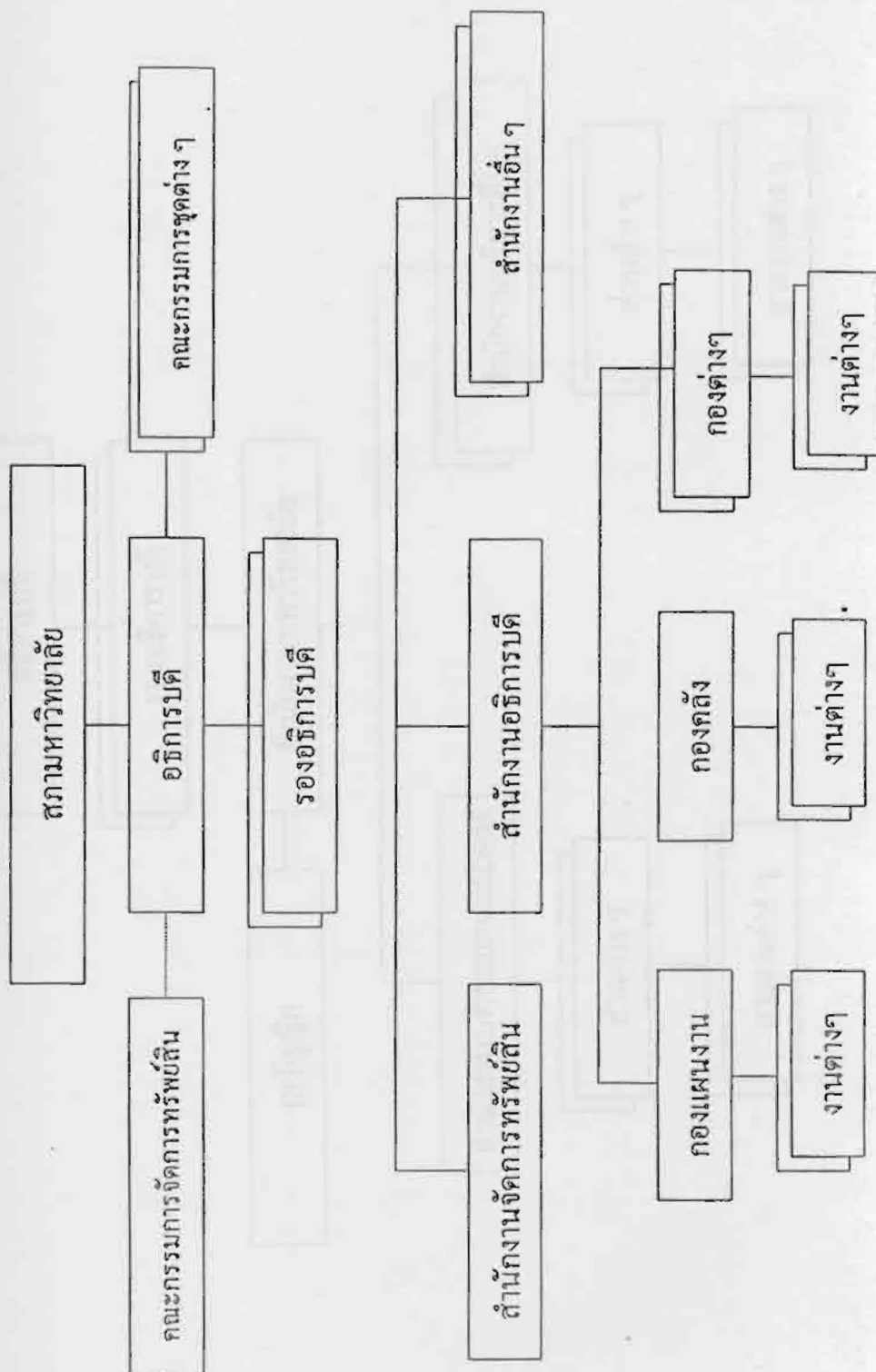
ข้อเสนอการบริหารมหาวิทยาลัย



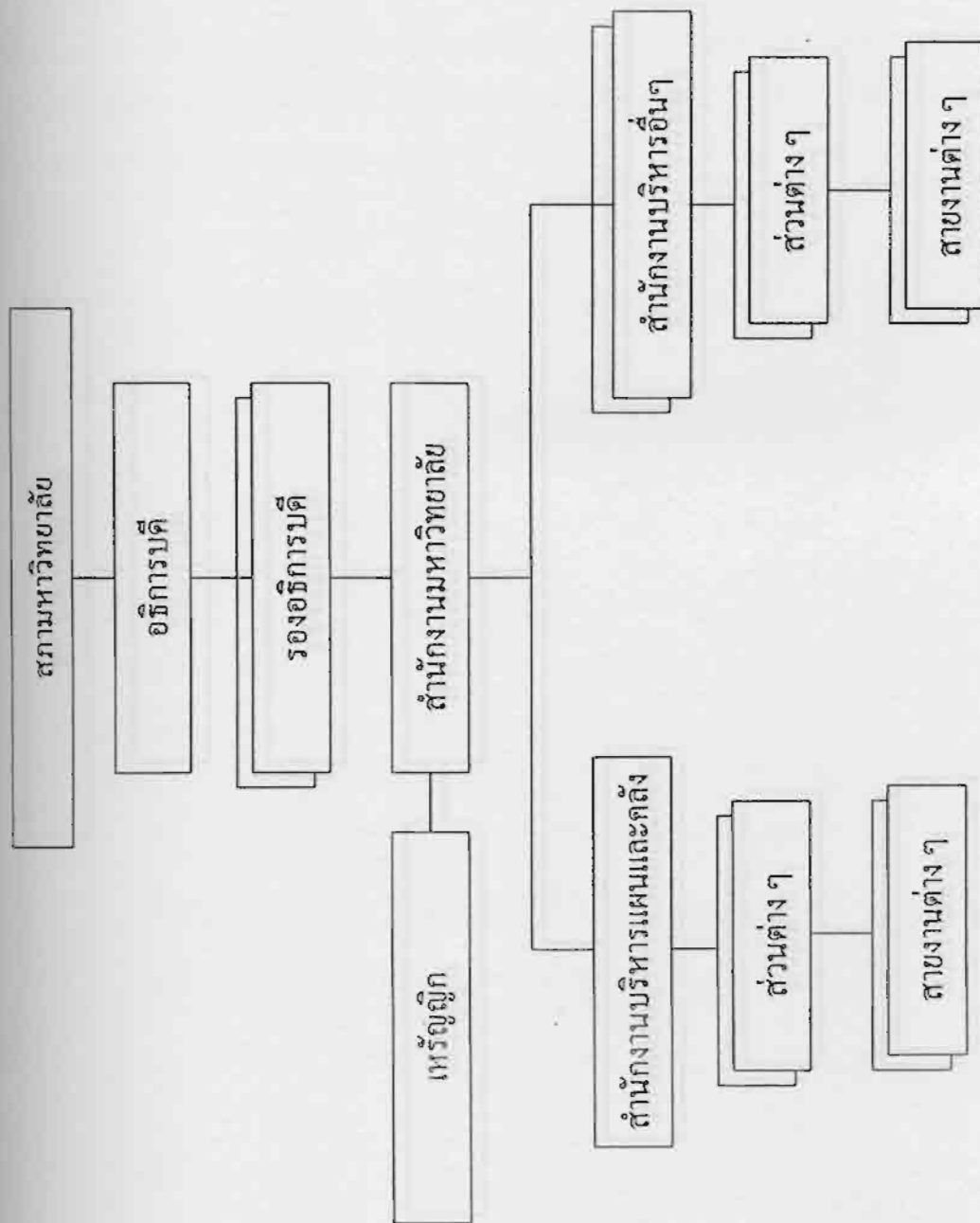
การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและตั้งการ ให้เป็นไปตามลำดับขั้นมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้รวมทั้ง
 รับผิดชอบในการพัฒนางานต้องเพิ่มมากขึ้นด้วย โดยอาจมีลำดับขั้นของการกระจายอำนาจ และความ
 รับผิดชอบเป็นไปตามลำดับขั้นของโครงสร้างการจัดส่วนองค์กรใหม่ ดังแสดงในแผนภาพที่ 12 ข้อเสนอโครง
 การปกครองการบริหารงานส่วนกลาง และความสัมพันธ์ในหน้าที่การบริหารทรัพยากร (เงิน)



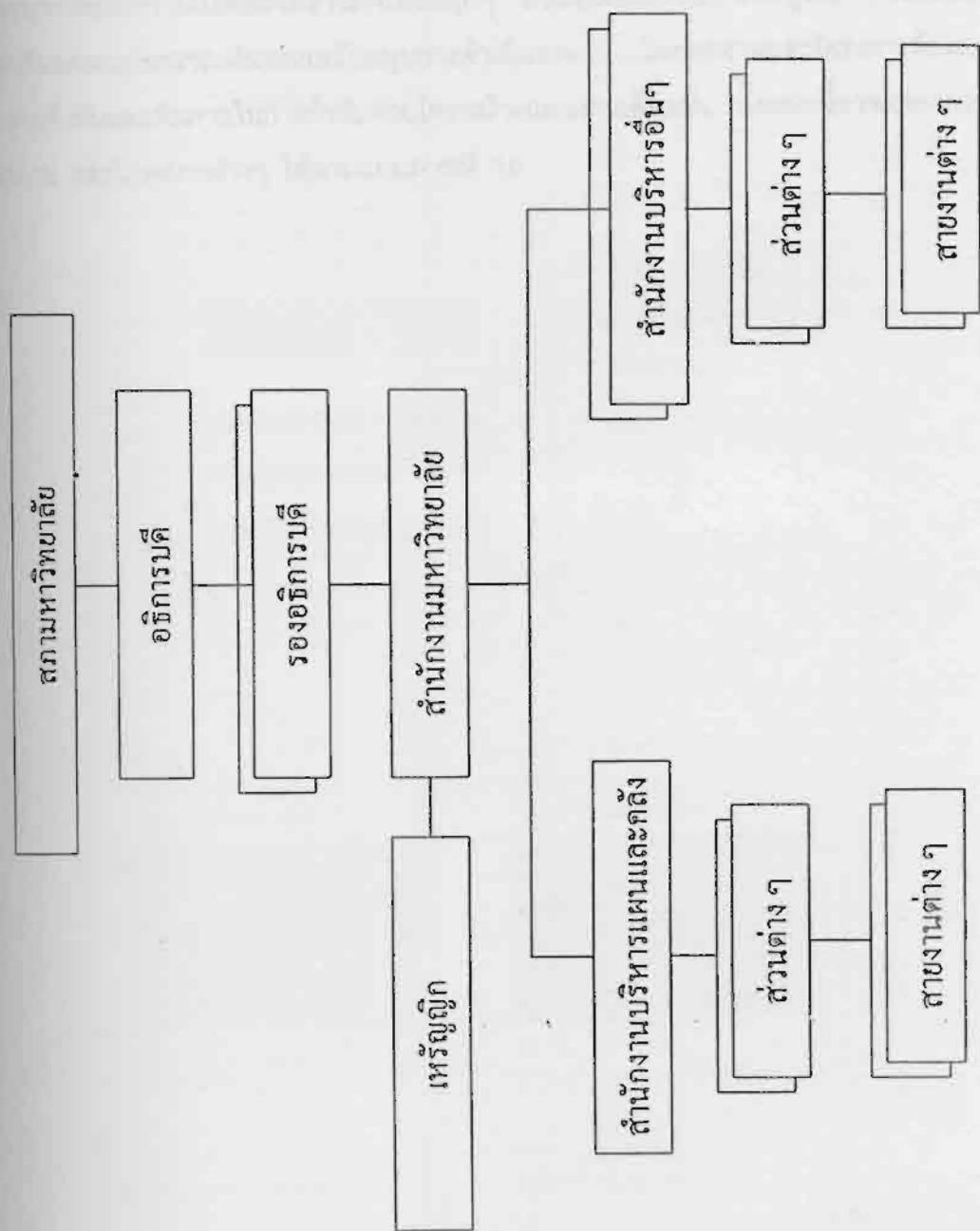
ทั้งนี้ อาจเริ่มจากการปรับเปลี่ยนการจัดโครงสร้างองค์กรในสำนักงานอธิการบดี ให้สายงานวางแผน การงบประมาณ และการเงิน กระชับมากขึ้นกว่าเดิม โดยมีการพัฒนาเป็น 3 ระยะ ดังแสดงในแผนภาพที่ 13, 14 และ 15



แผนผังองค์กรที่ 1.4 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการของหน่วยงาน สถานการณ์ประมาณ และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ 1



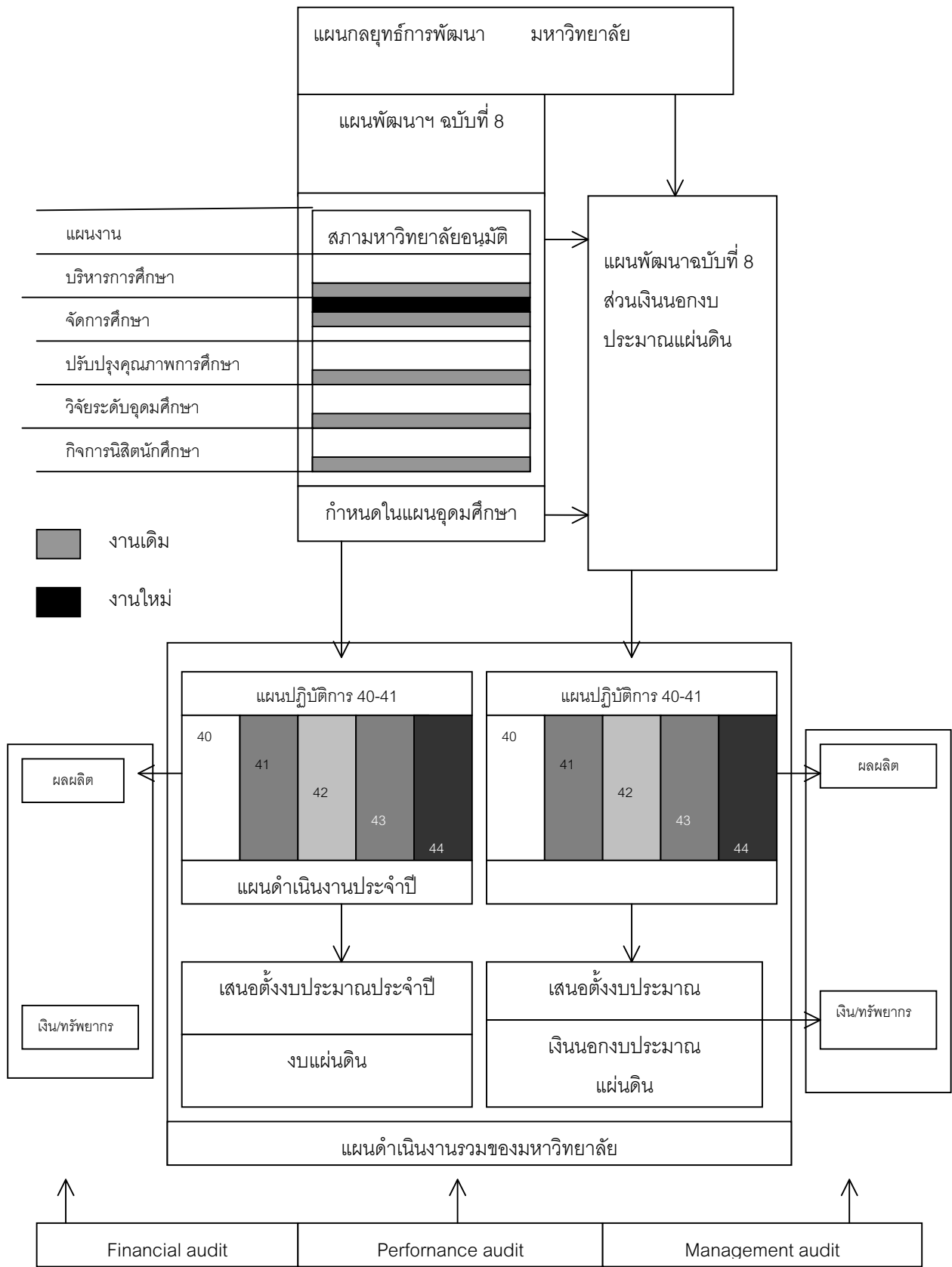
แนวคิดและชื่อของเอกสารส่วนนี้เป็นหลักการสำคัญของกาปฏิรูประบบบริหารวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โครงการฯ ได้รับความกรุณาจาก
 ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศ”



เงื่อนไขที่ 4

การจัดทำแบบมีส่วนร่วมและเป็นแผนงานของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริงแผนงานที่เกิดขึ้นในแต่ละระดับของการวางแผนต้องมีความเบ็ดเสร็จงานกิจกรรมต่างๆ ส่วนขององค์กรอย่างสมบูรณ์ ทั้งในส่วนใช้งบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเงินนอกสนับสนุนการดำเนินงาน โดยทุกงานและโครงการต้องสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันภายในการกำกับด้วยโครงสร้างแผนงานเดียวกัน ทั้งหมดนี้อาจแสดงความสัมพันธ์ของแผนงาน และโครงการต่างๆ ได้ตามแผนภาพที่ 16

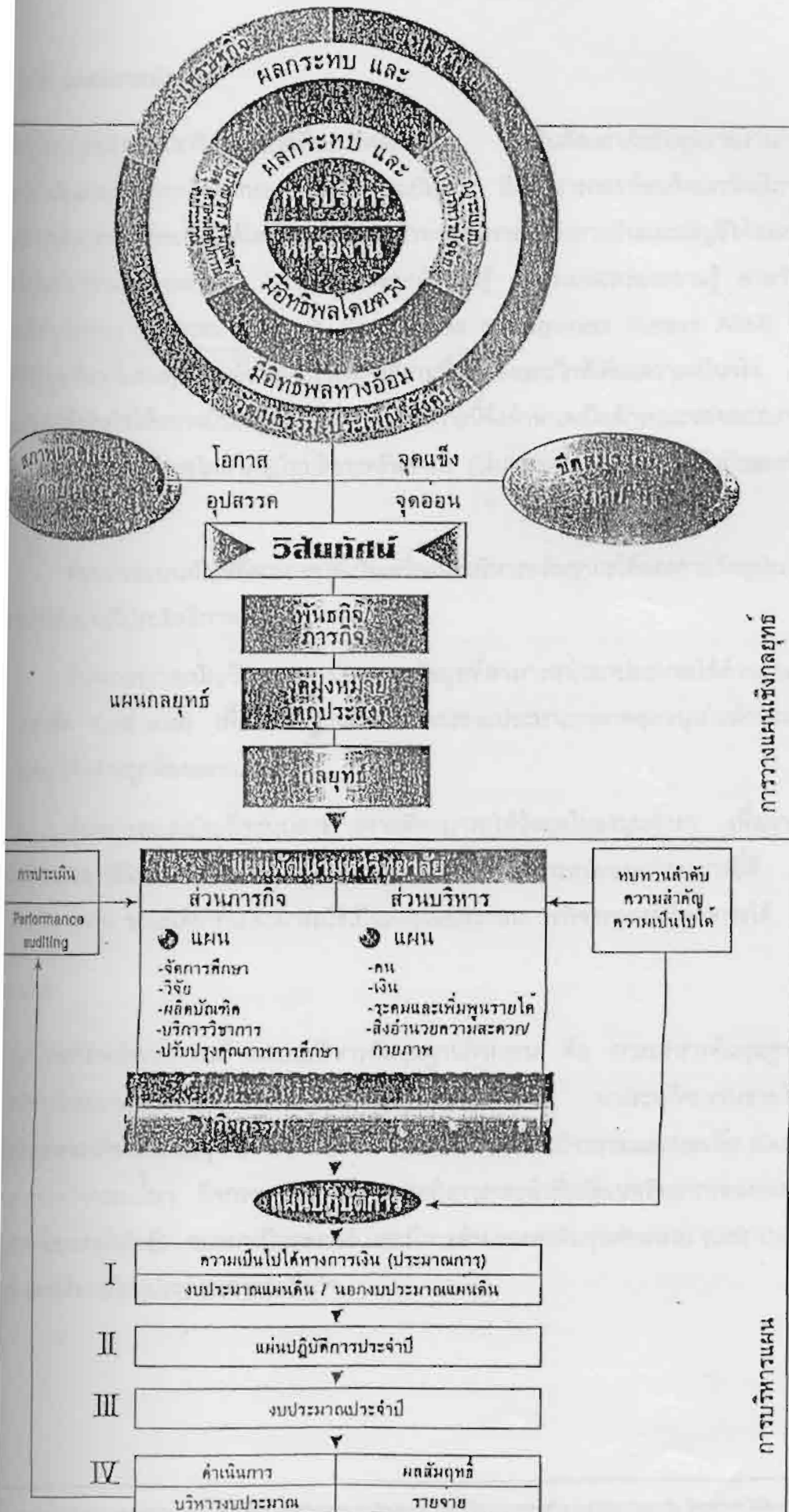
แผนภาพที่ 16 ความสัมพันธ์ของแผนภายในระบบมหาวิทยาลัย



"แนวคิดและข้อความของเอกสารส่วนนี้เป็นหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบบริหารวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โครงการฯ ได้รับความกรุณาจากมหาวิทยาลัยให้นำมาเผยแพร่ และประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของประเทศ"

เมื่อประมวลความคิดข้างต้น การศึกษาครั้งนี้ ขอเสนอรูปแบบ “วัฏจักร” ระบบงบประมาณ แบบ
วางแผน-แผนงาน สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในอนาคต ดังแสดงในแผนภาพที่ 17

ภาพที่ 17 “วัฏจักร” ระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน



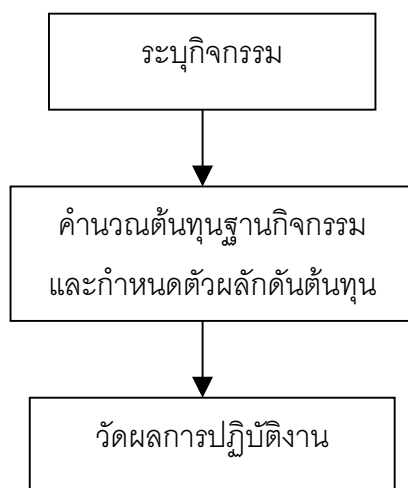
เรื่องที่ 2.2.3 ระบบการบัญชี

การจัดระบบบริหารมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลรายงานการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานทางการเงินจากระบบการเงินและบัญชี ซึ่งสามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดการและการบริหารมหาวิทยาลัยได้โดยตรง ดังนั้นถ้าหากจัดการระบบการเงินและบัญชีให้สอดคล้องกับพันธกิจหลักในการสร้างองค์ความรู้ การถ่ายทอดองค์ความรู้ การเผยแพร่องค์ความรู้ ตามวิธีการของระบบการบริหารต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Cost Management System ABM) ได้แล้วจะสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและตัววัดผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้องและใกล้เคียงความเป็นจริง เพื่อใช้ในการวางแผนและตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการนี้จึงกำหนดเป็นลักษณะของระบบการบัญชีที่ต้องการสำหรับเน้นเครื่องมือ/กลไกสำคัญในบริหารทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไว้ 3 ประการ คือ

1. ต้องการระบบบัญชีที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือบริหารทรัพยากรได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ต้องการระบบบัญชี/ระบบการรายงานข้อมูลที่สามารถนำมาประมวลใช้คำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยการผลิต (Unit cost) เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณหมวดอุดหนุนในลักษณะเงินก้อน (Block Grant) ได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ
3. ต้องการระบบบัญชี/ระบบการรายงานที่สามารถให้ข้อมูลในแง่มุมต่างๆ เพื่อมาจัดทำสารสนเทศที่มีศักยภาพ ใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลเพื่อให้การสนับสนุนโครงการที่ดี มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขณะเดียวกัน สามารถใช้เป็นเหตุผลประกอบการพิจารณายุติโครงการได้

แนวความคิด

จุดมุ่งหมายหลักของการสร้างระบบบริหารต้นทุนฐานกิจกรรม คือ การบริหารต้นทุนฐานกิจกรรมเน้นการบริหารโดยแบ่งการดำเนินงานขององค์กรออกเป็นกิจกรรมต่างๆ การระบุกิจกรรมช่วยให้ผู้บริหารทราบถึงประเภทของกิจกรรมนั้นๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กร เวลาที่ใช้ในแต่ละกิจกรรมและผลผลิต (Output) ของกระบวนการหรือกิจกรรมนั้นๆ กิจกรรม (Activity) หมายถึงการกระทำที่เปลี่ยนทรัพยากรขององค์กร (วัตถุดิบ แรงงาน และเทคโนโลยี) ออกมาเป็นผลผลิต และมีการคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) เพื่อใช้วิเคราะห์ และเปรียบเทียบประกอบการตัดสินใจ



สมมุติฐานที่สำคัญของระบบการบริหารต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity – Based Cost Management System) คือ

1. กิจกรรมเป็นสาเหตุของการเกิดต้นทุนของมหาวิทยาลัย นั่นคือ ค่าใช้จ่ายทุกรายการที่เกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยที่เก็บในรูปของค่าใช้จ่ายตามรหัสบัญชี จะต้องสามารถระบุได้ว่าเป็นกิจกรรมใด
2. นิสิตกำหนดเป็นบัณฑิต (Cost Object) ที่จะนำมาคิดต้นทุน ดังนั้นต้นทุนของการผลิตนิสิตต่อคนจะต้องพิจารณาจากกิจกรรมทั้งหมดที่ต้องจัดเป็นบริการให้กับนิสิตทั้งในส่วนการเรียนการสอน กิจกรรมนิสิต การจัดการและบริการเสริมอื่น ๆ ทั้งหมดจนจบสิ้นกระบวนการจัดบริการที่นิสิตผู้นั้นได้รับตลอดระยะเวลาที่ยังศึกษาอยู่ในสถาบัน นั่นคือ จะต้องพิจารณาในรายละเอียดว่าที่แท้จริงแล้วนิสิตจะต้องผ่านกิจกรรมใดบ้างก่อนที่จะสำเร็จออกไปเป็นบัณฑิต อย่างไรก็ตาม นิสิตแต่ละคนไม่ควรที่จะรับต้นทุนกิจกรรมที่มหาวิทยาลัยผลักดันให้เกิดขึ้น แต่ไม่ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับนิสิตโดยไม่จำเป็น
3. จากข้อ 2 เป็นสิ่งจำเป็นที่มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดดัชนีสาเหตุของการเกิดต้นทุนกิจกรรม (Cost Driver) เช่น กิจกรรมการเรียนการสอน ตัวผลักดันที่สำคัญ คือ จำนวนชั่วโมงการสอน หรือกิจกรรมการให้บริการทางด้านห้องสมุด ตัวผลักดันที่สำคัญคือ จำนวนหนังสือที่มีการ Check Out จากห้องสมุด เป็นต้น
4. หากทราบต้นทุนต่อหน่วยของตัวหลักกิจกรรม ก็จะสามารถคำนวณหาต้นทุนของการผลิตนิสิตได้โดยปริยาย เช่น หากทราบว่ากิจกรรมการให้คำปรึกษานิสิต พบว่าต้นทุนต่อชั่วโมงของการให้บริการดังกล่าว เป็น 5 บาท ในรอบ 1 เดือน หากนิสิตกำหนดว่านิสิตควรจะมาใช้บริการสูงสุดไม่เกิน 4 ชั่วโมงต่อเดือน นิสิตแต่ละคนจะแบกรับต้นทุนในส่วนนี้ไปคนละ 20 บาท เป็นต้น
5. ผลรวมของข้อ 4 ในแต่ละกิจกรรม ก็คือต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการนิสิตนั่นเองการประยุกต์ต้นทุนฐานกิจกรรมยังให้ประโยชน์แก่ผู้บริหารในแง่ของการลด ตัดทอน หรือเพิ่มกิจกรรมบางอย่างที่

เพิ่มพูนให้แก่ניתได้อีกด้วย นั่นคือ จะต้องมีการระบุกิจกรรมที่เพิ่มค่าและไม่เพิ่มค่า (Value Added and Non Value Added Activities) ตลอดจนเป็นประโยชน์ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากระบบการบริหารต้นทุนฐานกิจกรรม

ก. ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในการตัดสินใจ อาทิ มหาวิทยาลัยควรทำกิจกรรมนั้นเอง หรือจ้างแหล่งภายนอก ควรดำเนินกิจกรรมนั้นต่อไป หรือยุติการจัดหาแหล่งเงินทุนให้สอดคล้องเหมาะสมกับกิจกรรม หรือการกำหนดรายการให้บริการ

ข. ลดความสูญเปล่าของกิจกรรมต่าง ๆ ให้เหลือน้อยที่สุด โดยการวิเคราะห์กิจกรรมทั้งหมดของมหาวิทยาลัยและพิจารณาว่ามีกิจกรรมใดบ้างที่เป็นกิจกรรมที่ไม่เพิ่มค่า

ค. สามารถระบุสาเหตุที่ทำให้เกิดต้นทุน โดยการศึกษาจากตัวหลักต้นทุน (Cost Driver) อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดต้นทุนต่อหน่วยในการผลิตบัณฑิตในลำดับต่อไป

ง. เชื่อมโยงกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยเข้ากับการตัดสินใจ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร ในการพัฒนาและปรับปรุงกิจกรรมที่เป็นจุดอ่อนของมหาวิทยาลัย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจัดโครงสร้างกิจกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเสียใหม่

จ. ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร ในการประเมินผลที่เกิดจากการใช้กลยุทธ์ต่างๆ ว่า เป็นไปตามที่คาดไว้หรือไม่ เพื่อที่จะดำเนินการแก้ไขต่อไป

ฉ. ช่วยให้เห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องของเวลา คุณภาพความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน การให้บริการตรงต่อเวลา โดยการเชื่อมโยงตัววัดผลการปฏิบัติงาน กับกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัย

ช. กระตุ้นให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และการควบคุมคุณภาพโดยรวม และเป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาโยกย้ายบุคลากรบางส่วนไปทำกิจกรรมที่เพิ่มค่าให้กับมหาวิทยาลัย อันนำไปสู่การปรับโครงสร้างของมหาวิทยาลัยในลักษณะบูรณาการ

ฌ. ช่วยให้การจัดทำงบประมาณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยระบุความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับการปฏิบัติงาน ณ ระดับต่าง ๆ ของการให้บริการทางการศึกษา

ญ. ช่วยให้เห็นค่าใช้จ่ายการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งมักจะมองเห็นได้ยาก ซึ่งจะช่วยได้มากทางด้านการควบคุมต้นทุนของมหาวิทยาลัย และการประเมินผลการปฏิบัติงานในรูปแบบของการกำหนดต้นทุนต่อหน่วยของการผลิตบัณฑิต

ฎ. ประเมินความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่องและระบุโอกาสต่างๆ ในการลงทุนที่เป็นไปได้ในอนาคต

ฏ. สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ทางด้านผลการปฏิบัติงานที่เป็นเป้าหมาย (Target Performance Goal) วัตถุประสงค์ทางด้านต้นทุน (Cost Goal) และวัตถุประสงค์ของกิจกรรม (Activity Goal) ต่างๆ

ฐ. สามารถแก้ไขปัญหาได้ที่ต้นทุน

วิธีการ

ในการสร้างระบบการบริหารต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity – Based Cost Management System : ABM) ให้เกิดขึ้น ต้องเริ่มต้นจากการปรับระบบบัญชีปัจจุบันของมหาวิทยาลัย จากระบบราชการให้เป็นระบบพึ่งพิงพึ่งจ่ายควบคู่กันกับจัดสรรงบประมาณในรูปแบบการวางแผน-แผนงานเสียก่อน ทั้งนี้ด้วยความจำเป็นที่ต้องสร้างระบบข้อมูลค่าใช้จ่ายที่ถูกต้องจำแนกตามกิจกรรมให้เป็นฐานในการพัฒนาระบบ ABM ต่อไป โดยมีลำดับขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1. ระบุกิจกรรมที่สำคัญของมหาวิทยาลัย ตามเกณฑ์ที่พึงมีของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เช่นในกรณีมุ่งความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยอาศัยการหาข้อมูลของแต่ละหน่วยงานนำมากำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ และงบประมาณค่าใช้จ่ายที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การดำเนินงานในขั้นตอนนี้จะช่วยให้ผู้บริหารทราบถึงประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรของมหาวิทยาลัย และระบุกิจกรรมที่ไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายชัดเจนยิ่งขึ้น

2. ระบุต้นทุนกิจกรรม ประกอบด้วยต้นทุนของปัจจัยการผลิตทั้งหมดที่ใช้ไปในกิจกรรมนั้นๆ ตลอดจนระบุตัวหลักต้นทุนที่จะช่วยให้การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของการผลิตนิสิตบรรลุผล ปัจจัยการผลิตมักจะประกอบด้วยแรงงาน เครื่องจักร การเดินทาง วัสดุสิ้นเปลือง ระบบคอมพิวเตอร์ และทรัพยากรอื่นๆ ในกรณีที่มีการใช้ทรัพยากรประเภทเดียวกันในหลายๆ กิจกรรมจะต้องมีการจัดสรรค่าใช้จ่ายของทรัพยากรดังกล่าวเข้าสู่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้ครบทุกกิจกรรม ซึ่งจะนำไปสู่การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยได้ถูกต้องได้ในที่สุด

การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยจำเป็นต้องมีการออกแบบระบบล่วงหน้าให้ครอบคลุมลักษณะและชนิดของดัชนีที่ต้องการใช้ประโยชน์สำหรับการคำนวณอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น ในการผลิตบัณฑิตอาจจำแนกดัชนี/ข้อมูลตามวิธีการจัดการเรียนการสอนได้ดังนี้

2.1 จำแนกตามระดับการศึกษา เป็นปริญญาตรี ประกาศนียบัตรบัณฑิต ปริญญาโท ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง และปริญญาเอก หรืออาจรวมการศึกษาหลังปริญญาเอกไว้ด้วย

2.2 จำแนกกลุ่มสาขาวิชา เป็น Science และ Non-Science

2.3 จำแนกกลุ่ม คณะ วิทยาลัย สำนักวิชา สถาบันหรือหน่วยงานต้นสังกัด

ในกรณีต่างๆ เหล่านี้ กลุ่มดัชนีที่จะใช้วัดและอธิบายความหมายของประสิทธิภาพอาจได้แก่

ก. ต้นทุน หรือค่าใช้จ่าย “ต่อคนต่อปี” ซึ่งอาจจำแนกย่อยเป็นไปตามข้อ 2.1, 2.2 หรือ 2.3

ข. ต้นทุน หรือค่าใช้จ่าย “ต่อ FTSE ต่อปี” โดยที่ค่า FTSE หรือ Full-Time Student Equivalent เป็นค่าเทียบเท่ากับนิสิตลงทะเบียนเรียนเต็มเวลา

ค. ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่อหลักสูตรต่อปี เป็นดัชนีคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเฉลี่ย เป็นรายหลักสูตร สื่อความหมายรวมทั้งต้นทุนคงที่ และต้นทุนแปรผันในช่วงเวลา 1 ปี เป็นรายหลักสูตร ไม่ว่าหลักสูตรนั้นจะมีนิสิตเข้าเรียนหรือไม่ และกี่คน

ง. ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่อบัณฑิต 1 คน รวมสื่อความหมายถึงประสิทธิภาพภายในของแต่ละหลักสูตรไว้ด้วย คือ แสดงต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ต้องใช้ในการผลิตบัณฑิต 1 คน ตั้งแต่แรกรับจนสำเร็จการศึกษาเป็นบัณฑิต

3. การประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้จะต้องทราบต้นทุนทรัพยากรที่จะเข้าสู่ระบบกิจกรรม และจำนวนผลลัพธ์ (Output) และกำหนดเป็นมาตรฐานไว้ หากต่อมาสามารถเพิ่มจำนวนนิสิตมากขึ้น โดยค่าใช้จ่ายไม่เปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากการที่ได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยลดลง ดังนั้นจะช่วยให้เกิดวิธีการควบคุมต้นทุนที่ดี ตลอดจนให้ข้อมูลสำคัญที่นำไปสู่การตัดสินใจในการเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ตลอดจนให้บริการจากแหล่งภายนอกได้ดียิ่งขึ้น

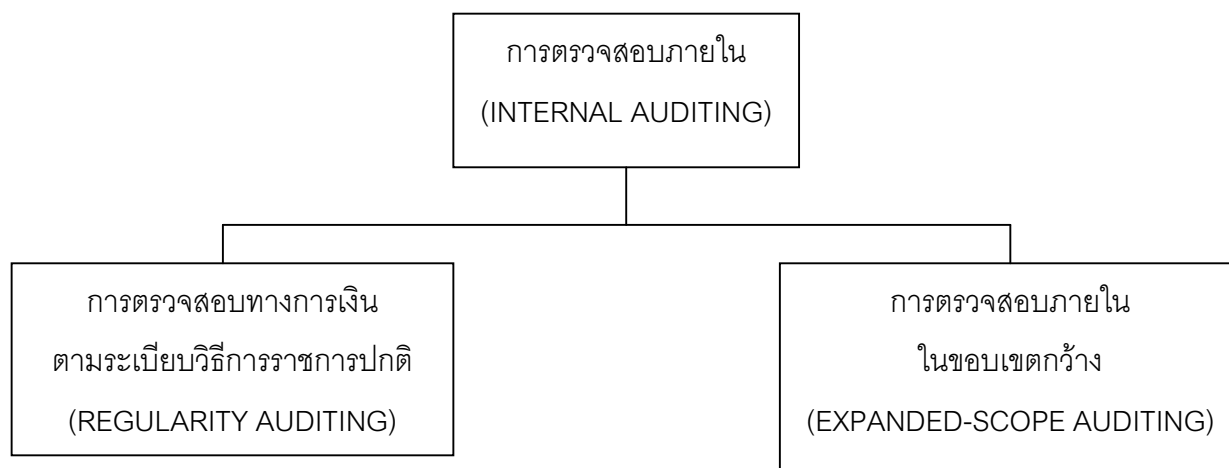
เรื่องที่ 2.2.4 ระบบการตรวจสอบ

ในสภาพปัจจุบันของการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมีการตรวจสอบ ภายในเฉพาะทางการเงิน (FINANCIAL AUDITING) ตามระเบียบวิธีทางราชการปกตินั้น การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานทางการบริหารจัดการ และระบบการตรวจสอบภายในทางวิชาการ อย่างไรก็ตาม มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ แต่ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะข้อจำกัดของ “เสรีภาพทางวิชาการ” กับ “อิสระในระดับหน่วยงานย่อยของมหาวิทยาลัย” มีผลให้เกิดข้อจำกัดในการพัฒนาระบบพอสมควร ทำให้ทางราชการปกติจะระบุได้เพียงข้อเท็จจริงว่า ได้มีการใช้ทรัพยากรไปแล้วหรือไม่ จำนวนเท่าใด แต่จะไม่สามารถระบุได้ถึงสัมฤทธิ์ผลหรือประสิทธิผล หรือแม้แต่ประสิทธิภาพของการจัดการนั้น ๆ ได้เลย การนิเทศและติดตามการปฏิบัติงานที่จัดวางระบบอย่างดี จะสามารถช่วยแก้ปัญหาในทางบริหารทรัพยากรได้มาก และทันเวลา (โดยไม่ต้องคอยให้สิ้นงวด หรือสิ้นปีงบประมาณไปแล้ว จึงรับทราบปัญหาจากการรายงานในระบบราชการปกตินั้น)

ความจำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบภายใน นอกเหนือระบบการตรวจสอบภายในเฉพาะทางการเงินตามระเบียบวิธีทางราชการปกติ (REGULARITY AUDITING) ด้วยระบบการตรวจสอบในขอบเขตที่กว้าง (EXPANDED – SCOPE AUDITING) เพื่อประเมินผลในด้านความประหยัด ความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรสอบทานการปฏิบัติงานหรือโครงการ เพื่อให้มั่นใจว่าผลที่ได้รับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ และเพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติงานโดยรวมตามโครงการเป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้หรือไม่ ด้วยวิธีการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (TOTAL PERFORMANCE AUDITING) โดยเน้นการตรวจสอบภายในเพิ่มเติม 2 ระบบ ได้แก่ ระบบการตรวจสอบภายในทางการบริหารจัดการ และระบบการตรวจสอบภายในทางวิชาการ

แนวความคิด

สร้างความแข็งแกร่ง และปรับปรุงสมรรถนะของระบบการตรวจสอบภายในทางการเงิน โดยมุ่งให้ตรวจสอบความถูกต้องของระเบียบและความเหมาะสมชอบธรรมของการใช้จ่ายเงิน และเร่งรัดพัฒนาระบบตรวจสอบในขอบเขตที่กว้างขึ้น โดยเน้นทั้งการตรวจสอบการบริหารจัดการและการตรวจสอบภายในทางวิชาการ โดยมุ่งติดตามตรวจสอบประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และประกันคุณภาพมาตรฐานทางวิชาการเป็นหลัก ดังนี้



การตรวจสอบทางการเงินตามระเบียบวิธีทางราชการปกติ ได้แก่ การตรวจสอบตามระบบที่เคยปฏิบัติ อันได้แก่ การตรวจสอบด้านการเงินและบัญชี (FINANCIAL AUDITING) และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง และนโยบาย (COMPLIANCE AUDITING) ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านความถูกต้องของข้อมูลตัวเลขและระเบียบ โดยมีได้คำนึงถึงประสิทธิภาพ

สำหรับการตรวจสอบภายใน ในขอบเขตกว้าง มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การประเมินประสิทธิภาพ และความประหยัดในการใช้ทรัพยากรทุกประเภท และการสอบทานผลการปฏิบัติงานตามโครงการและระบบงาน เพื่อทราบว่าบรรลุจุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด ซึ่งผู้ตรวจสอบมีเพียงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ คำสั่งและนโยบายควบคู่ไปด้วย แต่จะเป็นการตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่า การดำเนินงานเป็นไปตามแผนนโยบาย ระบบงาน คู่มือต่าง ๆ และระบบการควบคุมภายในด้านบริหาร (ADMINISTRATIVE CONTROLS) อย่างถูกต้องแล้ว นั่นคือ สามารถดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งด้านประสิทธิภาพ (EFFICIENCY) ประสิทธิภาพ (EFFECTIVENESS) การประหยัด (ECONOMY) และความสามารถในการปรับเปลี่ยน (ADAPTABILITY OR FLEXIBILITY)

วิธีการ

1. ปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในทางการเงิน ให้มีประสิทธิภาพสูงและสามารถดำเนินการตรวจสอบได้อย่างสมบูรณ์และรวดเร็ว ระบบการตรวจสอบภายในทางการเงินน่าจะสนับสนุนการตัดสินใจทางการบริหารแก่ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในประเด็นต่อไปนี้ได้ดี คือ

(ก) การตรวจสอบระหว่างดำเนินงาน หรือทุกๆ ระยะเวลาสั้นๆ ไม่เพียงเฉพาะแต่การตรวจสอบเป็นรายปีหรือปีละครั้ง โดยเฉพาะในกิจการลงทุนที่มีวงเงินสูงหรือระยะเวลาผูกพันค่อนข้างยาว

(ข) การตรวจสอบความเหมาะสมตามเหตุและผล เพิ่มขึ้นจากการตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบและวิธีปฏิบัติทางราชการตามปกติ เพื่อให้ครอบคลุมประเด็นที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลแม้ว่าจะถูกต้องตามระเบียบด้วย

(ค) การตรวจสอบเพื่อติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการดำเนิน กิจกรรม ซึ่งสามารถสะท้อนได้จากการเบิกจ่ายและขออนุมัติดำเนินการทางการเงินซึ่งต้องมีการตรวจสอบที่กว้างไกลกว่าการตรวจสอบจากเอกสารหลักฐานตามปกติ

(ง) การตรวจสอบที่ครอบคลุมทุกกรณี ซึ่งรวมทั้งการตรวจสอบตามระบบปกติและการตรวจสอบเฉพาะกิจ และเป็นการตรวจสอบโดยครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งจะไม่เพียงเลือกตัวอย่างตรวจสอบเท่านั้นและ

(จ) จัดระบบการรายงานผลการตรวจสอบที่รวดเร็วให้ผู้บริหารสามารถวินิจฉัยสั่งการได้ทันที และทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ การปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในทางการเงินจะสามารถเป็นไปได้ดังกล่าวข้างต้นนั้นคงจะต้องมีการพัฒนาหน่วยตรวจสอบภายใน โดยการเสริมสมรรถนะในการตรวจสอบทั้งด้านอัตราค่าจ้างและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องใช้สนับสนุนการตรวจสอบ (ซึ่งหากพิจารณาจากสถานภาพปัจจุบันแล้ว หน่วยตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัย ยังมีอัตราค่าจ้างไม่เพียงพอ และขาดการสนับสนุนด้านทรัพยากรเพื่อการตรวจสอบอีกมาก)

2. พัฒนาระบบการตรวจสอบภายในทางการบริหารจัดการ ระบบที่ต้องพัฒนาขึ้นนี้จะต้องมีความเป็นอิสระในทำนองเดียวกับระบบการตรวจสอบภายในทางการเงิน ซึ่งโดยหลักการดังกล่าวนี้จึงเท่ากับว่ามีใช้เพียงการติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นส่วนของหน้าที่ของกองแผนงานตามปกติ การตรวจสอบภายในทางการบริหารจัดการน่าจะรวมถึงการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามขั้นตอน ตามแผน และวิธีการดำเนินงาน ทางการบริหารทั้งหมดรวมถึงงานอาคารสถานที่ งานบุคลากร งานธุรการทั่วไป งานห้องสมุด งานบริการทางวิชาการ งานกิจการนิสิต และอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพราะประสิทธิภาพขององค์กรในปัจจุบันมีปัญหาต่อเนื่องเป็นระยะยาวส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินงานต่าง ๆ เหล่านี้ การติดตามตรวจสอบภายในทางการบริหารจัดการจะมีนัยในทางบวกหรือพัฒนามากกว่าจะมีนัยทางลบหรือเป็นการจับผิด ทั้งนี้ รวมไปถึงการจัดให้มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่พบจากการตรวจสอบนั้น ๆ เป็นต้นว่าข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหการทำงานซ้ำซ้อน การทำงานโดยไม่จำเป็น การผลัดภาระงาน การขาด ผู้รับผิดชอบภาระงานหนึ่ง ๆ เป็นการเฉพาะ การทำงานล่าช้าโดยเฉพาะที่เกิดจากระบบราชการหรือการเคร่งครัดกับวิธีปฏิบัติทางราชการมากเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนางานทาง วิชาการ ข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบดังกล่าวนี้อาจรวมถึงข้อเสนอเพื่อการจัดองค์กรหรือโครงสร้างใหม่ หรือการปฏิรูประบบระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยเสียใหม่ อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันมิให้ระบบการตรวจสอบภายในด้านบริหารจัดการนี้เกิดภาวะอำนาจเกินขอบเขต จึงต้องมีการสร้างระบบการตรวจสอบที่ไม่ให้กระทบต่อการปฏิบัติงานปกติ กล่าวคือต้องป้องกันมิ

ให้ผู้ทำหน้าที่ในระบบการตรวจสอบมีอำนาจสั่งการในทางปฏิบัติ แต่ต้องจัดให้มีระบบการรายงานผลการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูงและรวดเร็ว และเป็นระบบการรายงานตรงต่อผู้บริหารระดับสูง ในระยะแรกๆ อาจพัฒนาระบบนี้ขึ้นโดยฝากเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยตรวจสอบภายในทางการเงิน หรืออาจฝากเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งที่จัดเป็นภารกิจพิเศษในสายงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนในกองแผนงาน (โดยแยกระบบการรายงานให้เป็นอิสระขึ้นตรงต่อผู้บริหารแทนที่การรายงานสายงานปกติ) ส่วนในระยะหลัง เมื่อมีการพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพขึ้นแล้วอาจจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับภารกิจนี้ โดยเฉพาะก็ได้

3. พัฒนาระบบการตรวจสอบภายในทางวิชาการ ซึ่งเป็นภารกิจหลักที่สำคัญที่สุดภารกิจหนึ่งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพราะน่าจะต้องครอบคลุมถึงเป้าหมายสำคัญ 3 ประการคือ การติดตามตรวจสอบมาตรฐานทางวิชาการ การรักษามาตรฐานทางวิชาการและการประกันคุณภาพทางวิชาการ หรืออาจรวมเรียกว่าเป็นระบบที่รองรับและทำให้เกิดการรักษามาตรฐานทางวิชาการ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาความเป็นเลิศทางด้านวิชาการ ดังนั้นระบบการตรวจสอบภายในทางวิชาการที่มีประสิทธิภาพจึงต้องพัฒนาขึ้นตามภารกิจทางวิชาการของแต่ละคณะ/สถาบัน เฉพาะอย่างยิ่งภารกิจทางวิชาการพื้นฐานที่แต่ละคณะ/สถาบันดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยการผลิตบัณฑิต การวิจัยและ การให้บริการทางวิชาการ น่าจะเป็นกรอบขอบเขตเบื้องต้นของระบบการตรวจสอบภายในทางวิชาการ ดังกล่าวนี

การตรวจสอบส่วนนี้ต้องปรับเปลี่ยนในลักษณะธรรมชาติทางวิชาการของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ

- comprehension U
- Research U
- Technology U
- Vocation U

การพัฒนาระบบในระยะแรกอาจเป็นการรายงานในข้อมูลเชิงปริมาณเสียก่อน เช่น ปริมาณงานวิจัย การดำเนินงานวิจัยแล้วเสร็จตามกำหนดเวลา คุณสมบัติของผู้ร่วมงานวิจัย การปฏิบัติตามเกณฑ์ และระเบียบวิธีที่มหาวิทยาลัยกำหนด รวมถึงการจัดจำแนกประเภทและชนิดของการวิจัย การนำเสนองานวิจัย และการเผยแพร่ผลงานวิจัย เป็นต้น ฐานข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้จะช่วยพัฒนางานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ โดยตรง ต่อจากนั้นคงต้องพัฒนาเกณฑ์และวิธีการวัดในเชิงคุณภาพและ มาตรฐานของงานวิจัยซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเกณฑ์ในเชิงสมบูรณ์เสียทั้งหมดก็ได้ อย่างน้อยที่สุดก็อาจกำหนดเงื่อนไขของการเผยแพร่เพื่อให้สาธารณะได้มีโอกาสทราบและแสดงความเห็น และการให้มีการปริทัศน์และวิจารณ์โดยผู้ที่เกี่ยวข้องในสาขาวิชาหรือวิชาชีพนั้น (เป็น peer review) ก็ได้ การพัฒนาระบบกำกับและติดตามตรวจสอบนี้ในที่สุดแล้วก็ต้องรวมถึงประเด็นในเชิงจริยธรรมและจรรยาบรรณเข้าไปด้วยกัน เพราะเหตุที่หลายส่วนของงานวิจัย

ค้นคว้านั้นเป็นเรื่องของทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งต้องอาศัยการคุ้มครองสิทธิโดยเฉพาะ โดยสถาบันอุดมศึกษาเองมีบทบาทในการส่งเสริม และช่วยเหลือให้มีการคุ้มครองเช่นนั้นขึ้น ในขณะที่ต้องกำกับมิให้มีการละเมิดในหมู่บุคลากรของสถาบันของตนด้วย ระบบการประกันคุณภาพงานวิจัยอาจเป็นประเด็นสุดท้ายที่น่าจะต้องจัดให้มีขึ้น แต่ต้องเป็นประเด็นที่ดำเนินการได้ยากที่สุด เพราะค่อนข้างอ่อนไหวและมีผลกระทบทางลบต่อเสรีภาพทางวิชาการซึ่งสถาบันอุดมศึกษาต้องส่งเสริมและจัดให้มีขึ้นให้ได้ เช่นกัน

(ก) ระบบการตรวจสอบสำหรับการให้บริการทางวิชาการ ทั้งนี้จากสถานการณ์ในปัจจุบันแล้ว สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจัดให้มีการบริการทางวิชาการหลากหลายรูปแบบและวิธีการ นับตั้งแต่บริหารให้คำปรึกษาทางวิชาการเป็นที่ปรึกษา (advisor) และผู้ชำนาญการ (consultant) ในกิจการต่างๆ ที่ต้องอาศัยทักษะความรู้ทางเทคนิคและวิชาการ การประชุมทางวิชาการ การสัมมนาและฝึกอบรมในหลักสูตรระยะสั้นและระยะปานกลาง รวมทั้ง การฝึกอบรมที่สัมพันธ์กับการจัดการศึกษาในหลักสูตรปริญญา การเผยแพร่ความรู้ด้วยวิธีการทางสื่อดิจิทัลและอื่นๆ และการศึกษาต่อเนื่อง เป็นอาทิ วัตถุประสงค์หลักโดยทั่วไปมักจะเป็นการหารายได้และก็มีแนวโน้มบ้างคิดว่าบริการทางวิชาการเหล่านี้จะต้องสามารถรับผลตอบแทนการเงินด้วยตนเอง โดยสถาบันจะไม่จัดเงินทุนอุดหนุนให้ ยกเว้นเฉพาะบริการทางวิชาการแบบให้เปล่าที่เป็นสาธารณประโยชน์ ที่สำคัญและเป็นที่น่าสังเกตอย่างมากก็คือบริการทางวิชาการเพื่อหารายได้เหล่านี้หลายกรณีเป็นกิจกรรมที่มีส่วนเพิ่มพูนรายได้ของบุคลากรของมหาวิทยาลัย โดยตรง โดยมีได้มีการกำกับในเชิงมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอย่างชัดเจน เมื่อมุ่งเน้นในเชิงพาณิชย์มากเกินไปจนถึงขั้นที่เป็นการอาศัยชื่อหรือ “เครื่องหมายการค้า” ของมหาวิทยาลัยหาประโยชน์ให้ตน ดังนั้น แม้การบริการทางวิชาการจะมีได้เป็นภารกิจลำดับแรกๆ ของมหาวิทยาลัย แต่ก็จำเป็นต้องทบทวนการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ให้เหมาะสมกับศักดิ์ศรี และสถานการณ์การเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การกำกับและติดตามตรวจสอบเพื่อรักษาระบบประกันคุณภาพการศึกษาต้องเข้ามา

(ข) ระบบการตรวจสอบสำหรับการผลิตบัณฑิต ขอบเขตภารกิจ กระบวนการดัชนีวัดคุณภาพผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ เป้าหมายดัชนี เป้าหมายภารกิจจะรวมไปถึงการประเมินหลักสูตรโดยเฉพาะในขั้นตอนของการปฏิบัติหรือดำเนินงานหลักสูตร วิชาที่สอนและวิชาที่ไม่เปิดสอน การติดตามรายละเอียดวิชาที่สอน (course syllabus) การวัดผลรวมทั้งสัมฤทธิ์ผลการเรียน คุณสมบัติของผู้เรียน จำนวนผู้เรียน คุณสมบัติของผู้สำเร็จการศึกษา คุณสมบัติของผู้สอนรวมทั้งที่ปรึกษาและกรรมการวิทยานิพนธ์และปริญญาานิพนธ์ ทั้งนี้ถ้าหากรวมไปถึงการติดตามตรวจสอบในทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาการด้วย เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าระบบการตรวจสอบสำหรับการผลิตบัณฑิตนี้จะเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาดัชนีวัดคุณภาพและมาตรฐานซึ่งมักมีปัญหาได้แย้งกันได้อยู่เสมอ เช่น เกณฑ์ดัชนีจำนวนนิสิตต่ออาจารย์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยก็พึงกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้ในขั้นต้น ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้

อย่างชัดเจนเพื่อให้เริ่มการกำกับและติดตามตรวจสอบได้ และการพัฒนาเกณฑ์ดัชนีต่าง ๆ เหล่านี้ให้เหมาะสมและรัดกุมขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นต้องทำเป็นลำดับถัดไป นอกจากนี้ส่วนสำคัญของการกำกับและติดตามตรวจสอบทางวิชาการนี้ก็นำให้ฐานข้อมูลจากระบบการรายงาน โดยต้องออกแบบระบบการรายงานให้สมบูรณ์และจัดให้เป็นภารกิจประจำที่หน่วยย่อยในระดับคณะ ภาควิชา หรือวิทยาลัยต่างๆ พึงปฏิบัติตามข้อเท็จจริง พึงหลีกเลี่ยงระบบการจัดเก็บข้อมูล เฉพาะกิจ ทั้งนี้เพราะทำให้กระทบภารกิจประจำและมักมีการเก็บข้อมูลเฉพาะกิจนี้ค่อนข้างมากเกินไปอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยที่ส่วนใหญ่มักเป็นข้อมูลซ้ำๆ ซาก ๆ ดังนั้นรากฐานสำคัญของระบบจึงอยู่ที่การพัฒนาระบบข้อมูลหลักทางวิชาการนั่นเอง

(ค) ระบบการตรวจสอบสำหรับการวิจัยซึ่งโดยทั่วไปก็น่าจะคล้ายกับระบบการตรวจสอบสำหรับการผลิตบัณฑิต แต่ความซับซ้อนและละเอียดอ่อนในการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานวิจัยจะมีลักษณะที่ต่างออกไปมาก ซึ่งที่ผ่านๆ มา ก็อาศัยความลึกซึ้งละเอียดอ่อนนี้เป็นข้ออ้างให้อยู่ในจรรยาบรรณและดุลยพินิจของอาจารย์และนักวิจัยแต่ละคนเอง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงปัญหาคุณภาพและมาตรฐานของงานวิจัยแล้ว การพัฒนาระบบกำกับและติดตามตรวจสอบก็กลายเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง มาตรฐานทางวิชาการและประกันคุณภาพทางวิชาการจึงจำเป็นอย่างยิ่ง กระบวนการในการพัฒนาระบบกำกับติดตามและตรวจสอบให้บริการทางวิชาการ จึงจำเป็นต้องเริ่มจากฐานข้อมูลที่ชัดเจนครบถ้วน และทันสมัยภายในสถาบันเอง ซึ่งรวมถึงตั้งแต่การพัฒนาหลักสูตร ผู้เข้ารับบริการ การให้บริการ (ที่เรียกชื่อต่างๆ กัน เช่น วุฒิบัตร ประกาศนียบัตร สัมฤทธิบัตร หนังสือสำคัญ ฯลฯ) ผู้รับผิดชอบและวิทยากร ข้อมูลการให้คำปรึกษาและนำทางวิชาการ สื่อความรู้รูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะเนื้อหาสาระที่ถูกต้องทางเทคนิคและวิชาการ เป็นอาทิ ระบบการกำกับติดตามและตรวจสอบการให้บริการทางวิชาการดังกล่าวนี้คงต้องเร่งรัด ให้มีขึ้นโดยเร็ว เพราะได้มีกิจกรรมในทำนองนี้ขยายตัวกว้างไปมากแล้ว และเริ่มมีผลกระทบทางลบต่อสถาบันอุดมศึกษาโดยตรงบ้างแล้ว การจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบดังกล่าวที่เป็นอิสระและรายงานตรงต่อผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยน่าจะเป็นวิธีการดำเนินการในระบบนี้ได้ดี การได้ข้อมูลมาพัฒนาฐานข้อมูลดังกล่าวก็สมควรทำเป็นระบบการรายงานปกติ โดยการออกแบบระบบการรายงานที่สมบูรณ์ และเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ ในการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการกำกับและติดตามนั้น ควรพยายามหลีกเลี่ยง ระบบการรายงานเฉพาะกิจหรือเฉพาะกรณีหรือการให้จัดรายงานเป็นคราวๆ ไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและกำกับตนเองขึ้นเป็นพื้นฐานในระดับคณะและภาควิชาประการหนึ่ง และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาจากความรู้สึกและทัศนคติทางลบจากบุคลากร

อนึ่งในการตรวจสอบภายในทั้ง 3 ประเด็น ควรมีกระบวนการดังต่อไปนี้

1.1 เสริมสมรรถนะในการตรวจสอบ ทั้งอัตรากำลัง และทรัพยากรต่างๆ ที่ต้องใช้การวัดประสิทธิภาพ

1.2 สร้างเครื่องมือสำหรับใช้ในการประเมิน ที่เรียกว่า “มาตรฐานการปฏิบัติงาน” เพื่อใช้ในการวัดประสิทธิภาพ

1.3 กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินงานซึ่งทุกฝ่ายยอมรับไว้อย่างชัดเจน เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับผลงานที่ปฏิบัติจริง นับเป็นการวัดประสิทธิผลของการปฏิบัติงานว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

**หน่วยที่ 3 บทสรุป : ข้อเสนอเพื่อการปฏิบัติในช่วงการเตรียมความพร้อม และช่วง
การปรับเปลี่ยนระบบงานเพื่อมีพระราชบัญญัติฉบับใหม่**

- | | |
|-----------|--|
| ตอนที่ 1 | หลักการของระบบ |
| ตอนที่ 2 | การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแผ่นดิน จำแนกรายการและรายหมวดเป็น
งบประมาณเงินอุดหนุน |
| ตอนที่ 3 | การพัฒนากลวิธีคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย
ฐานกิจกรรม |
| ตอนที่ 4 | หน้าที่ผู้บริหาร |
| หัวเรื่อง | 4.1 สภามหาวิทยาลัย |
| | 4.2 ผู้บริหารระดับสูง (อธิการบดี) |
| | 4.3 เจ้าหน้าที่ระดับสูง |

ตอนที่ 1 หลักการของระบบ

วัตถุประสงค์ของการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ควรมีความหลากหลาย แตกต่างกันไปตามธรรมชาติ และพันธกิจของแต่ละมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลา ควรมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน โดยจะเน้นผลสัมฤทธิ์ด้านใด ก่อนหลังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความพร้อม และความจำเป็นของแต่ละมหาวิทยาลัย ณ ปัจจุบันเป็นเกณฑ์ หากแต่ในภาพรวม จะต้องปรากฏผลสัมฤทธิ์ในด้านต่างๆ ดังนี้

1. สร้างศักยภาพในการระดมรายได้ให้มากขึ้น : ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มสัดส่วนการรับภาระค่าใช้จ่าย โดยงบประมาณเงินนอกให้สูงขึ้น การสร้างความหลากหลายในแหล่งที่มาของรายได้ และการให้ผู้รับบริการจากมหาวิทยาลัย ได้มีส่วนรับผิดชอบในการค่าใช้จ่ายในการจัดบริการนั้น ในสัดส่วนที่เป็นธรรม เป็นกลยุทธ์สำคัญที่ทุกมหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการได้ทันทีภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ไม่ใช่เป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งยวดที่จะบังคับไม่ให้มหาวิทยาลัยแสวงหารายได้ด้วยความชอบธรรม หากแต่เป็นเพียงเงื่อนไขประการหนึ่งที่เอื้อให้แต่ละมหาวิทยาลัยปฏิบัติราชการในส่วนนี้ได้มีประสิทธิภาพ และกว้างขวางขึ้นเท่านั้น

2. สร้างความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการทรัพยากร : หลักการสำคัญของการปรับระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันเป็นหลักการที่มหาวิทยาลัยทุกแห่ง ได้ยึดเป็นประเด็นในการดำเนินเรื่องการปรับสถานภาพออกนอกระบบราชการ เพื่อให้มีพันธะผูกพันด้านระเบียบและแนวปฏิบัติต่างๆ ของระบบราชการ ด้วยความเชื่อที่สำคัญคือ มหาวิทยาลัยสามารถใช้ทรัพยากร (งบประมาณ) โดยเฉพาะส่วนงบประมาณแผ่นดินในมูลค่าเท่าเดิมที่ได้รับจัดสรรอยู่ในปัจจุบัน ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นกว่าที่ปฏิบัติอยู่ตามระบบราชการ ปกติประเทศและผู้รับบริการจะได้รับผลประโยชน์และผลตอบแทนที่มากขึ้น/สูงขึ้นด้วยค่าใช้จ่ายที่จัดสรรให้กับมหาวิทยาลัยคงเดิม ประเด็นการดำเนินงานทั้งหมดมิใช่เป็นการเรียกร้องเพิ่มงบประมาณ หรือค่าใช้จ่ายในรายการใดๆ หากแต่เป็นเพียงการปรับแต่ระบบบริหาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเท่านั้น

3. สร้างวินัยด้านการเงินและการงบประมาณ : ความอิสระด้านการเงินและการงบประมาณ เป็นประเด็นหลักที่ทุกมหาวิทยาลัยหยิบยกเป็นเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพวิชาการจนนำมาสู่การดำเนินงานเพื่อการปรับฐานองค์กรให้ไม่เป็นส่วนราชการ หากแต่ในความเป็นจริงความเป็นอิสระด้านการเงินและการงบประมาณมีความเพียงความเป็นอิสระจากระเบียบและแนวปฏิบัติของระบบราชการ ปัจจุบันเท่านั้น มิได้มีความหมายถึงความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ ในทางตรงกันข้าม ทุกมหาวิทยาลัยต้องสร้างวินัยด้านการเงินและการงบประมาณของตนเองขึ้นมา และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบโดยสาธารณะได้ตลอดเวลา และต้องเป็นวินัยที่เข้มแข็งและรัดกุมกว่าเดิมเป็นหลายเท่าทวีคูณ

การดำเนินงานใดๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ ต้องอยู่ภายในแนวทางที่จะปรับศักยภาพในของมหาวิทยาลัยให้สามารถเพิ่มผลผลิตและบริการ ทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพได้มากขึ้น ภายในเงื่อนไขของมูลค่างบประมาณแผ่นดินคงที่เท่าปัจจุบัน

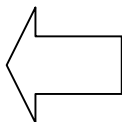
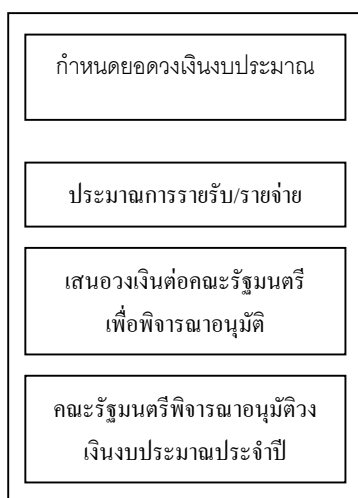
ตอนที่ 2 การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแผ่นดิน จำแนกรายการและรายหมวด
เป็นงบประมาณเงินอุดหนุน

ส่วนเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณคือ การสร้างระบบ และศักยภาพการวางแผนระยะยาว (การวางแผนกลยุทธ์) และการประเมินผลขึ้นเป็นกลไกสำคัญด้านหนึ่งของการบริหารและการจัดการทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ

องค์ประกอบภาระงานที่ต้องบริการในระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน

(ส่วนงบประมาณแผ่นดิน : หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป)

ส่วนการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณ



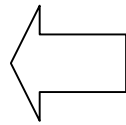
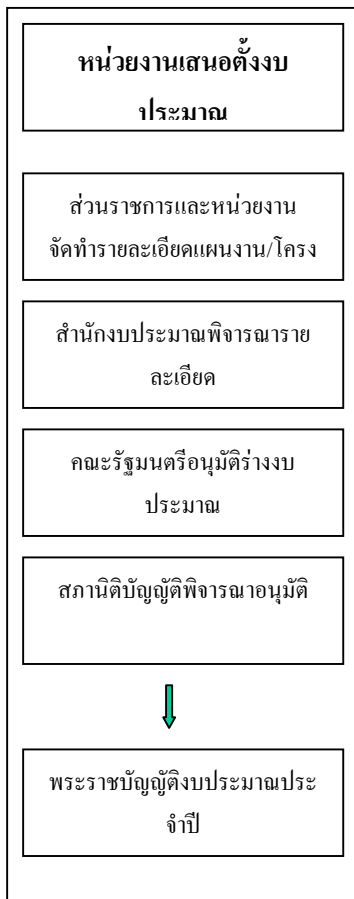
การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) ซึ่งเป็นการวางแผนระยะยาว ทั้งในส่วนข้อตกลงกิจกรรมและประมาณการรายรับ/รายจ่าย ที่หน่วยงานต้องจัดทำและเสนอเพื่อทำความเข้าใจ ตกลงกับรัฐบาล ในหลักการและสำนักงบประมาณจะเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้มากขึ้นกว่าเดิมที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นไปตามทั้งที่กำหนดในส่วนแผนการปฏิบัติ ระเบียบการทำงานภาครัฐและในส่วนที่เป็นแนวปฏิบัติของสำนักงบประมาณที่ต้องการให้มีการเสนอแผนงานและแผนเงินเป็นเวลาล่วงหน้า 1 – 3 ปี ดังนั้น ระบบการ

วางแผนระยะยาวการวางแผนระยะยาวของมหาวิทยาลัย ในลักษณะของการวางแผนกลยุทธ์ ที่มีระยะเวลาของแผน 10 – 15 ปี จะต้องได้รับการสร้างขึ้นใหม่เพิ่มจากระบบแผนงานปกติที่ทุกมหาวิทยาลัยได้ถือปฏิบัติอยู่แล้วใน 2 ลักษณะ คือ การวางแผนระยะกลาง (ระยะเวลา 3 – 5 ปีการทำงานตามระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ) และแผนดำเนินงาน หรือแผนงบประมาณประจำปี การสร้างระบบแผนงานระยะยาวขึ้นมาใหม่ให้มีความสัมพันธ์กับระบบแผนงานในลักษณะเดิมที่ถือปฏิบัติอยู่จะมี มีข้อจำกัดสำคัญที่ควรคำนึงถึง คือ

1. ความแตกต่างและความหลากหลายของระบบการวางแผนงานระหว่างมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นในแนวทางเดียวกัน
2. ความด้อยประสิทธิภาพทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของบุคลากรด้านการวางแผนของหน่วยปฏิบัติ

เป็นประเด็นที่มหาวิทยาลัยที่ต้องเร่งสร้างศักยภาพของระบบและศักยภาพของบุคลากร (แผนกลยุทธ์) ขึ้นใหม่อย่างเร่งด่วน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลสำคัญที่สามารถยืนยันขอบเขตภาระงาน และวงเงินงบประมาณกับหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องมียieldต่อการกำหนดยอดวงเงินงบประมาณประจำปีที่มีมหาวิทยาลัยพึงได้รับจัดสรรได้

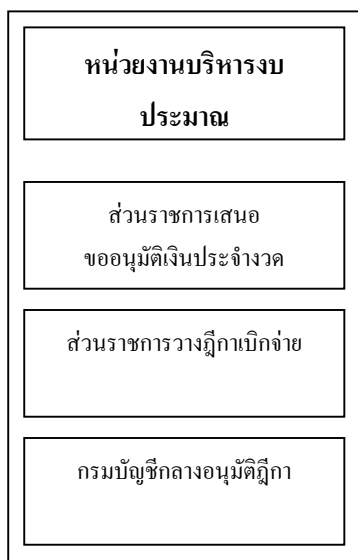
องค์ประกอบภาระงานที่ต้องบริการในระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน
(ส่วนงบประมาณแผ่นดิน : หมวดเงินอุดหนุนเงินทั่วไป)
ส่วนหน่วยงานเสนอตั้งงบประมาณประจำปี



มหาวิทยาลัยจะได้รับจัดสรรงบประมาณราย
งานในลักษณะหมวดอุดหนุนทั่วไป ในขั้นตอน
ระบบวิธีการงบประมาณทุกมหาวิทยาลัย ยัง
คงต้องจัดทำและนำเสนอเอกสารเสนอตั้ง
งบประมาณประจำปีโดยแสดงเป้าหมายการ
ดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณที่ชัดเจนและ
ยอดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ต้องการรับ
สนับสนุนจากรัฐตามแบบเอกสารและระยะ
เวลาที่สำนักงานประมาณกำหนด ทั้งนี้ เป้า
หมายภาระงานและยอดวงเงินงบประมาณ
ต้องสอดคล้องกับหลักการและอยู่ภายใน
กรอบของแผนระยะยาว (แผนกลยุทธ์) ที่ได้ทำ
ความตกลงและได้รับอนุมัติในหลักการจากรัฐ
บาลแล้ว อย่างไรก็ตามการพิจารณาอนุมัติงบ
ประมาณในปีหนึ่งงบประมาณ อยู่ปีงบ
ประมาณใดด้วย จะยังต้องขึ้นอยู่กับผล

สัมฤทธิ์ของการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นสำคัญ นอกจากนี้การปรับแต่งขอบเขตเป้าหมายภาระงานและวงเงินงบประมาณกำหนดในแผนกลยุทธ์ ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะทำหน้าที่กำกับและสร้างความต่อเนื่องของการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณให้อยู่ในทิศทางเดียวกัน ที่ต้องสร้างขึ้นให้เป็นวัฒนธรรมปกติของการบริหารมหาวิทยาลัยและการจัดการทรัพยากรของมหาวิทยาลัย หลักการและกลวิธีการของการบริหารแผนในลักษณะ Rolling plan ยังเป็นอีกหนึ่งหลักการที่ควรจะต้องนำมาปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ การกำกับและติดตามผลการดำเนินงานจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การปรับแต่งแผน มีความเป็นไปได้จริงมากที่สุด นอกเหนือจากการแก้ไขข้อจำกัดในส่วนของมหาวิทยาลัยแล้ว วิธีการและกลวิธีการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของหน่วยงานภาครัฐและในองค์กรระดับนโยบายของประเทศยังคงเป็นข้อจำกัด คงเป็นข้อจำกัดที่ต้องปรับแต่งกระบวนการและวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้อง รับกันกับการปฏิรูประบบการบริหาร/การจัดการทรัพยากรของมหาวิทยาลัย จึงจะสามารถยังประโยชน์ให้กับการอุดมศึกษาของประเทศอย่างสูงสุด ทั้งในส่วนหน่วยงานระดับรัฐบาล และมหาวิทยาลัยอีกกระยะหนึ่ง

องค์ประกอบภาระงานที่ต้องบริการในระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน
(ส่วนงบประมาณแผ่นดิน : หมวดเงินอุดหนุนเงินทั่วไป)
ส่วนการบริหารงบประมาณ



งบประมาณรายจ่ายที่มหาวิทยาลัยได้รับจัดสรรจะมีลักษณะเฉพาะ 2 ประการคือ

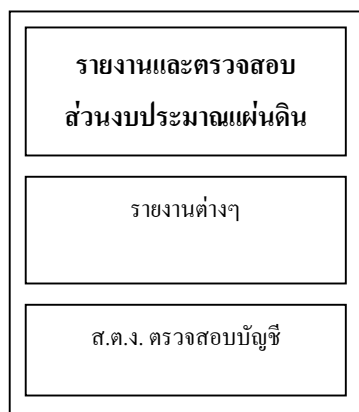
1. เป็นงบประมาณรายจ่ายหมวดอุดหนุนทั่วไปปรากฏยอดรวมในเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณ ไม่มีรายการงบประมาณคุมยอดรายจ่ายเช่นที่เคยปฏิบัติ
2. ภายหลังการอนุมัติยอดงบประมาณรายจ่ายและพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศใช้เป็นกฎหมาย

แก่มหาวิทยาลัยโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จะต้องปรับรายละเอียดในการบริหาร/จัดการงบประมาณในส่วนนี้ใหม่ทั้งหมด เพื่อประกันว่าตามยอดเงินที่ได้รับจัดสรรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตกลงหลักการไว้กับรัฐได้ รายละเอียดการบริหารและการจัดการทั้งหมดจะใช้เป็นเกณฑ์และบรรทัดฐานสำหรับการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณอีกด้วย

โดยนัยนี้ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการบริหารงบประมาณ ที่มหาวิทยาลัยสามารถใช้ดุลพินิจในการจัดการทรัพยากรเงินทั้งส่วนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และส่วนที่ระดมได้จากแหล่งเงินอื่นได้อย่างเต็มที่ แต่ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยจะขาดระบบการปกป้องที่เคยได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่ง ในฐานะส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ และมีพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นกลไกประกันความมั่นคงในการบริหารทรัพยากร และการตรวจสอบ ทั้งนี้รวมทั้งระเบียบและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุมัติจ่ายจากกรมบัญชีกลาง และหน่วยงานเกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกด้วย

ความแตกต่างในศักยภาพและความพร้อมของบุคลากร ในสายการเงินและการบัญชี เจ้าหน้าที่ประจำในระดับบริหารที่เกี่ยวข้อง ความสามารถในการบริหารและการจัดการด้านการเงินของผู้บริหารหน่วยงาน ความเข้มแข็งของสภามหาวิทยาลัย เป็นข้อจำกัดที่ต้องได้รับการดูแลเป็นกรณีพิเศษ

องค์ประกอบภาระงานที่ต้องบริการในระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน
(ส่วนงบประมาณแผ่นดิน : หมวดเงินอุดหนุนเงินทั่วไป)
ส่วนการวางแผนและตรวจสอบ ส่วนงบประมาณแผ่นดิน



การรายงานและตรวจสอบผลสัมฤทธิ์การ
 ดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายภาระงาน
 ที่ทำความตกลงไว้ในหลักการ และการใช้จ่าย
 เงินภายในงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ จะถูก
 ปรับมาเป็นกลไกสำคัญที่สุด ในการบริหาร/จัด
 การงบประมาณ และการเงินของมหาวิทยาลัย
 ในอนาคตเป็นประเด็นการเปลี่ยนแปลงหลักที่
 กระทบต่อวัฒนธรรมองค์กรขึ้นใหม่โดยตรง
 จนถึงขั้นมีความจำเป็นต้องสร้างวิถีชีวิตใหม่

ในการทำงานของบุคลากรทุกคนในมหาวิทยาลัยชั้นใหม่ การตรวจสอบและการประเมินผลงานตลอดจน
 และวิธีการทำงาน จะกำหนดเป็นวัฒนธรรมใหม่ที่ต้องยอมรับ และถือปฏิบัติเพื่อให้ประโยชน์ในการปรับปรุง
 และพัฒนางานมากกว่าเพื่อใช้การลงโทษทางวินัยหรือการทำผิด

รายละเอียดและเกณฑ์บรรทัดฐานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในขั้นตอนของการวางแผนระยะยาว (แผนกลยุทธ์) การวางแผนระยะกลาง แผนพัฒนา และแผนดำเนินงานหรือแผนงบประมาณ ประจำปี จะนำมาใช้เป็น
 ดัชนีความสำเร็จ (KPT) ในกระบวนการตรวจสอบและประเมิน ทุกส่วนจะสัมพันธ์กันอย่างเป็นวงจร ระบบ
 และต่อเนื่อง ทั้งหมดล้วนเป็นวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ที่จะเกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย ซึ่งเดิม การวางแผน การ
 ปฏิบัติ (บริหารแผน) และการประเมิน จะแยกส่วนตัดขาดจากกัน และการประเมินจะไม่มีอิทธิพลแรงพอที่
 สร้าง/กระตุ้นความใส่ใจทั้งในระดับองค์กรและบุคคล หากแต่ในระบบงานใหม่ที่จะเกิดขึ้น ผลของการ
 ประเมินจะหมายถึง ความอยู่รอด ความมั่นคงอย่างเต็มที่ ไม่เลือกปฏิบัติในมหาวิทยาลัยทุกประเภท

ตอนที่ 3 การพัฒนากลวิธีคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ฐานกิจกรรม

ผลการศึกษา และการสังเคราะห์ประเด็นความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับการหาข้อมูลในวิธีการ และมูลค่าของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม ได้ข้อสรุปประเด็นที่สอดคล้องกัน ดังนี้

1. ยังไม่มีข้อมูลหรือความเห็นร่วมกันในประเด็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม เพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย ทั้งในกรณีที่ยังคงเป็นส่วนราชการของ รัฐ และไม่เป็นส่วนราชการหากแต่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ มีสาเหตุที่สำคัญ คือ

- 1.1 ข้อมูลที่ใช้คำนวณปัจจุบันเป็น Expense ของระบบการดำเนินงาน ไม่ใช่ Cost
- 1.2 ข้อมูลจัดเก็บตามโครงสร้างแผนงานที่ใช้ในปัจจุบัน เป็นโครงสร้างแผนงานที่ใช้ หน่วยงานเป็นฐานในการจัดโครงสร้าง ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและ การจัดทำข้อมูลรายจ่ายจริงที่เกิดขึ้น จึงเป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยดำเนินงาน ไม่ สามารถใช้แสดงหรือกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมได้ โดยนัยนี้ ในกรณีที่ หน่วยงานรับผิดชอบกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดเพียงกิจกรรมเดียว ค่าใช้จ่าย นั้นสามารถอนุมานเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมได้ หากแต่ในทางปฏิบัติหน่วย ดำเนินงาน (คณะ) จะรับผิดชอบกิจกรรมมากกว่า 1 กิจกรรม เป็นกิจกรรมจัดการ ศึกษา กิจกรรมการวิจัย กิจกรรมบริการวิชาการ ฯลฯ และเป็นที่น่าสังเกตว่า มีความ หลากหลายในความรับผิดชอบกิจกรรมจัดการศึกษาสาขาเดียว ในบางหน่วย ดำเนินงาน แม้จะมีชื่อหน่วยงานเดียวกัน แต่รับผิดชอบกิจกรรม จัดการศึกษาที่ต่าง ออกไป หรืออาจมากกว่า เช่นกรณีของคณะวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ต่างๆ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินงาน จึงไม่สามารถมาใช้โดยอนุมานเป็นค่า ใช้จ่ายต่อหน่วย การจัดการศึกษาระหว่างสาขาวิชาได้โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการ มาตรฐานกลาง หรือการเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัย ความแตกต่างในระดับ การศึกษาที่รับผิดชอบอยู่ เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่เป็นเงื่อนไขบังคับให้ข้อมูลค่าใช้จ่าย ตามระบบการบัญชี ปัจจุบันของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่สามารถเป็นฐานที่ถูกต้อง ในการคำนวณหาค่าใช้จ่าย (Expense) ต่อหน่วยกิจกรรมได้

2. การแก้ไขปัญห เพื่อใช้ข้อมูลได้ค่าใช้จ่าย (Cost) ต่อหน่วยฐานกิจกรรมที่ถูกต้อง เป็น การดำเนินระยะยาวไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยมีส่วนที่ต้องแก้ไขดังนี้

- 2.1 ปรับระบบบัญชีราชการ ให้เป็นระบบบัญชี ฟังรับ ฟังจ่าย เพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาระบบบัญชีของมหาวิทยาลัยไปสู่ระบบบัญชี จำแนกตามฐานกิจกรรมที่ถูกต้องในอนาคต ABC (Activity Base – Cost Accounting)
- 2.2 ปรับโครงสร้างแผนงาน จากปัจจุบันที่กำหนดโดยฐานหน่วยงาน เป็นโครงสร้างแผนงานฐานกิจกรรมที่ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภทของมหาวิทยาลัย และทุกแหล่งเงินงบประมาณ (แต่ละมหาวิทยาลัย ต้องมีโครงสร้างแผนงานเดียว ใช้กำกับทุกแผนกิจกรรมและทุกแผนงบประมาณ)
- 2.3 ปรับระบบการงบประมาณปัจจุบัน เป็นระบบงบประมาณวางแผน-แผนงาน เพื่อเน้นการจัดสรรงบประมาณ ลงสู่กิจกรรมแทน การจัดสรรงบประมาณลงสู่หน่วยงาน

3. ในช่วงการปรับเปลี่ยนฐานองค์กรและปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณภาครัฐ มาเป็นงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป อาจอนุโลมใช้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมที่คำนวณจาก Expense ไปพลางก่อน แต่จะใช้ค่าเฉลี่ยเดียวทุกสาขา หรือค่าเฉลี่ยเดียวของ 1 สาขา สำหรับทุกมหาวิทยาลัยไม่ได้ ต้องมีกลวิธีขจัด error ของข้อมูลที่มีอิทธิพลสำคัญในการคำนวณและแปลผลข้อมูล อาทิเช่น

- 3.1 อายุของหน่วยดำเนินงาน ซึ่งจะมีผลต่อโครงสร้างเงินเดือนของบุคลากรทุกประเภทที่รับผิดชอบและสนับสนุนการจัดกิจกรรม โดยธรรมชาติของโครงสร้างเงินเดือน จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระยะเวลาการรับราชการ ในลักษณะ S Cycle ดังนั้นในการคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรม จะสามารถใช้ข้อมูลหรือผลการคำนวณชุดเดียวกัน ได้เฉพาะหน่วยดำเนินงานที่มีอายุใกล้เคียงกันเป็นกรณีสาขาวิชาศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาจใช้ข้อมูลชุดเดียวกันกับสาขาวิชาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่สามารถใช้ข้อมูลชุดเดียวกันกับคณะรัฐศาสตร์
- 3.2 ที่ตั้งของมหาวิทยาลัย (ส่วนกลาง/ภูมิภาค) ลักษณะประเภทและสัดส่วนค่าใช้จ่ายระหว่างประเภทของมหาวิทยาลัยที่ตั้งในส่วนกลางและในภูมิภาค จะมีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะในหมวดค่าใช้จ่าย : ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าเดินทาง และค่าตอบแทนอาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิ จะมีความแตกต่างๆ ระหว่างมหาวิทยาลัยอย่างมาก ในส่วนค่าใช้จ่าย และงบประมาณลงทุนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ผ่านกลไกของภาคเอกชน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในภูมิภาคจะสูงกว่าในส่วนกลาง และมีทางเลือกให้มหาวิทยาลัยดำเนินการน้อยกว่ามหาวิทยาลัยในส่วนกลางอย่างมาก จึงเป็นปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาในการจัดกลุ่ม การคำนวณ และการบังคับใช้ด้วย

การดำเนินการในส่วนนี้ พิจารณาเฉพาะงบดำเนินการส่วน ส่วนงบลงทุนให้พิจารณาเป็นรายโครงการตามเหตุผลและความจำเป็นในขั้นแรก อาจกำหนดเป็นช่วงเวลา 3-5 ปี เพื่อให้มีความพร้อมด้านข้อมูลจากระบบบัญชีที่พึงรับฟังง่าย และระบบบัญชีฐานกิจกรรม พร้อมทั้งปรับการคำนวณฐานข้อมูลในส่วนต่างๆ ให้เป็นมาตรฐาน และยอมรับในองค์กรมากขึ้น รวมทั้งให้เวลาสำหรับการปรับวัฒนธรรมขององค์กร และการยอมรับให้การบริหารมหาวิทยาลัยเป็น Business unit ให้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน

ตอนที่ 4 หน้าที่ผู้บริหาร

4.1 สภามหาวิทยาลัย

ในเงื่อนไขของระบบการจัดการระบบทรัพยากรและการเงินที่จะปรับเปลี่ยนไป มหาวิทยาลัยจะเสมือนหน่วยธุรกิจ (Business Unit) ที่รับผิดชอบจัดบริการและผลิตภัณฑ์ ให้เจ้าของแหล่งเงิน/เจ้าของกิจการ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยเชื่อมต่อกับเจ้าของแหล่งเงิน/เจ้าของกิจการ นั้นๆ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ อนุมัติและรับรองกิจการสำคัญๆ ของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับส่วนทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ดังนี้

1. ทำข้อตกลงในปริมาณและคุณภาพของบริการและผลิตภัณฑ์ที่จะจัดบริการ แสดงผลในรูปของแผนงานลักษณะต่าง ๆ
2. ทำข้อตกลงในค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรม/ผลงานเพื่อการสนับสนุนจากเจ้าของแหล่งเงิน/เจ้าของกิจการ ทั้งนี้รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรภายในให้กับหน่วยปฏิบัติต่างๆ
3. กำกับและตรวจสอบปริมาณและคุณภาพ ของบริการและผลิตภัณฑ์ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่กำหนดขึ้น

ในดำเนินงานทั้ง 3 ส่วน ผ่านกลไกของสภามหาวิทยาลัยยังคงอยู่ในเงื่อนไขของความเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่มีพันธต่อการจัดบริการให้กับรัฐ และรัฐ มีภาระผูกพันที่ต้องให้การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการดำเนินงาน โดยมีเจ้าของแหล่งเงินอื่น หรือผู้รับบริการเข้ามาทำหน้าที่ และบทบาทในฐานะเจ้าของกิจการ ผ่านในกลไกของสภามหาวิทยาลัยมากขึ้นกว่าเดิม

สภามหาวิทยาลัย จะต้องแสดงบทบาทและความรับผิดชอบต่อที่ชัดเจนในฐานะองค์กรรับรองความมั่นคงทางการเงินระยะยาวของมหาวิทยาลัย ควบคุม ตัดลด การลงทุนในส่วนที่ไม่ก่อประโยชน์อย่างชัดเจน ส่งเสริมกิจกรรมเพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศในอนาคต และลงทุนในกิจกรรมวิชาการที่จะเป็นรากฐานของระบบอุดมศึกษาของประเทศต่อไป

รายละเอียดโครงสร้างและบทบาท ภาระหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่พึงประสงค์ นำเสนอในรายงานการศึกษาเรื่องสภามหาวิทยาลัย

4.2 ผู้บริหารระดับสูง (อธิการบดี)

สรุปประเด็นของที่ปรึกษา

1. หลักการทั่วไปยอมรับได้ ทั้งส่วนแนวคิดด้านการเงิน การงบประมาณ และการตรวจสอบ ประเด็นที่ควรพิจารณา คือการถ่ายทอดความคิดทั้งหมดลงสู่ภาคปฏิบัติ โดยเฉพาะในช่วงของการปรับเปลี่ยนฐานะองค์กรเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการ
2. เงื่อนไขความสำเร็จในการสร้างระบบการเงินอยู่ที่บุคลากร การมีการพิจารณาใน 3 ระดับ คือ
 1. ระดับสภามหาวิทยาลัย
 2. ระดับอธิการบดี
 3. ระดับหัวหน้าสายงานประจำ

อธิการบดี ในข้อสมมุติฐานที่จะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ คุณลักษณะสำคัญของมหาวิทยาลัย คือ ความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเงินระยะยาว อธิการบดีจำเป็นต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้บริหารมืออาชีพ มีความสามารถในการบริหารองค์กรอย่างจริงจัง แฝงด้วยความเป็นผู้มีแนวคิดด้านการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นพื้นฐาน หากเป็นผู้มีคุณลักษณะเช่นนี้ เชื่อว่า จะสามารถทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาได้ในเงื่อนไขของความเป็นนักบริหารมืออาชีพ เป็นสำคัญที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ของความสามารถในการทำงานของอธิการบดี นอกจากจะสามารถบริหารจัดการกิจกรรมวิชาการ และบุคลากรสายวิชาการได้เป็นอย่างดีแล้ว อธิการบดีจะต้องสามารถจัดการ

1. ทรัพยากรของมหาวิทยาลัยให้มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. มีความสามารถในการระดมทรัพยากรจากแหล่งเงินทุนได้อย่างดีและกว้างขวาง
3. มีความสามารถด้านการวางแผนเพื่อกำหนดสร้างข้อผูกพัน/สัญญาในด้านผลผลิตกับ Stake holder ในทุก ๆ ส่วนตามความสนใจของ Stake holders นั้นๆ ได้
4. ความสามารถด้านการบริหารจัดการสามารถวัดประเมินได้จากการบริหาร/จัดการให้ commitment ในแต่ละส่วน บรรลุตามเป้าหมาย/ข้อสัญญาที่ให้ไว้กับ Stake holder แต่ละส่วนได้เป็นอย่างดี

4.3 เจ้าหน้าที่ระดับสูง

ช่วงของการเปลี่ยนแปลง แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ บุคคล ระดับที่ต้องพิจารณาดำเนินการ เป็น 3 กรณี คือ

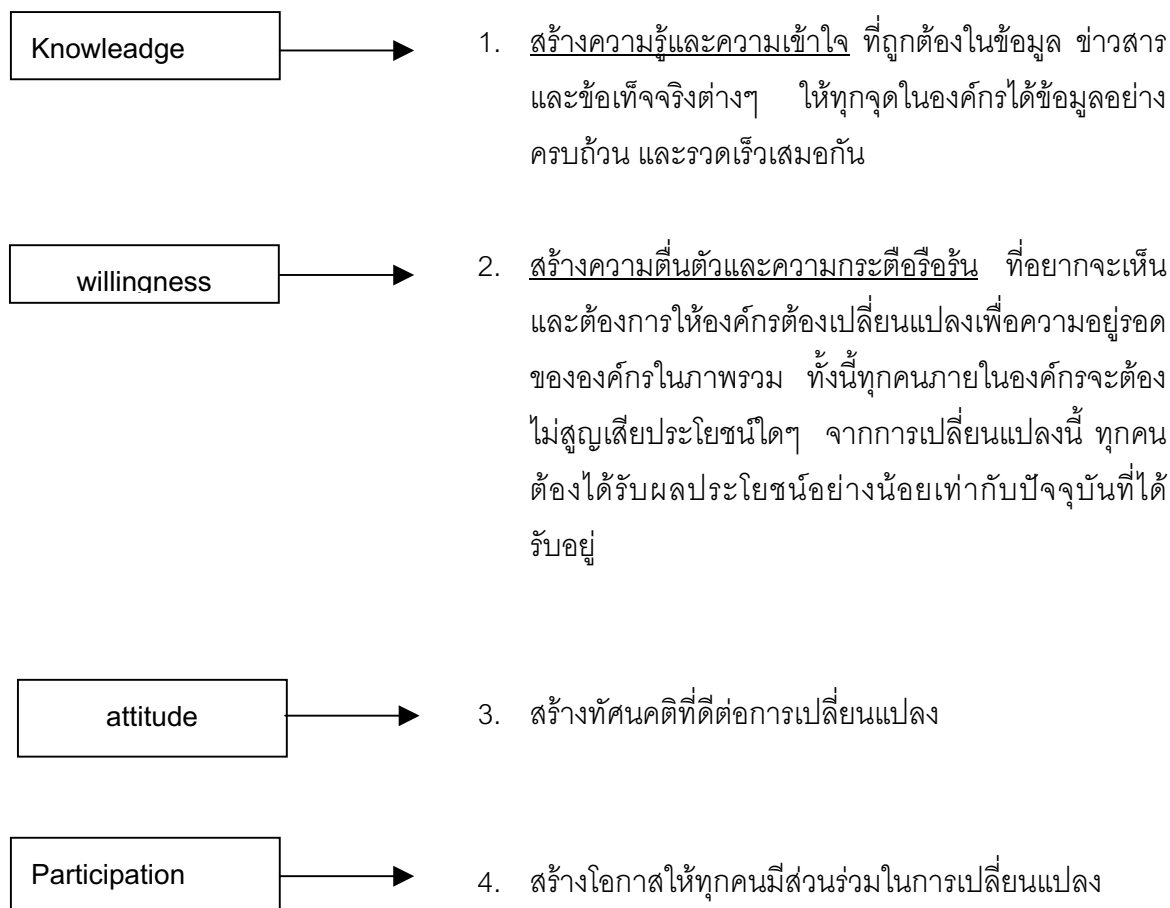
1. ตำแหน่งที่มีความสำคัญในการเปลี่ยนแปลง มีอิทธิพล และเป็นเงื่อนไขในความสำเร็จ และมีบทบาทเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงความเช่น ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในสายงานประจำ อาจจะต้องมีการพิจารณาเป็นรายบุคคล และรายตำแหน่ง โดยทั่วไปบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งต่างๆ เหล่านี้ จะมีความคุ้นเคยกับระบบราชการอย่างแนบแน่น การยอมรับความเปลี่ยนแปลง หรือเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง มีความเป็นไปได้ยาก อาจมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม เช่นตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง หรือตำแหน่งอื่นใด ที่เป็นตำแหน่งสูงสุดในสายงานวางแผน การคลัง และการเงินของมหาวิทยาลัย ควรจะได้รับการพิจารณาให้บรรจุบุคลากรที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เพื่อการนี้
2. ตำแหน่งในสายงานที่เกี่ยวข้อง การจะได้พิจารณาเป็นรายอัตราและรายบุคคล ทั้งนี้ต้องมี J.D. ของตำแหน่งให้ชัดเจน โดยเฉพาะ J.D. เงื่อนไขของระบบงานใหม่ แล้วพิจารณาคุณสมบัติบุคลากรประจำตำแหน่ง เปรียบเทียบกับผู้ที่ดำรงตำแหน่งเดิม หากคุณสมบัติและความสามารถไม่เหมาะสมก่อนการเปลี่ยนแปลงบุคคล สมการให้โอกาสในการปรับปรุงและพัฒนาคนเดิมก่อน หรือโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งงานใหม่ที่มีความเหมาะสมกับคุณสมบัติและความสามารถของบุคคลนั้น หากไม่สามารถปรับตัวเองให้เข้ากันได้ทั้ง 2 ฝ่าย มหาวิทยาลัยควรจัดวางระบบการเกษียณก่อนอายุให้บุคคลนั้นได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเต็มที่เสมือน บุคคลนั้นได้อยู่ปฏิบัติราชการจนเกษียณอายุ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มีแนวทางนี้อยู่แล้ว

การดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติและความสามารถ เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จ ของการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการระบบใหม่ และการจัดบุคคลในตำแหน่งต่างๆ ต้องมีการดำเนินงานเป็นขั้นตอน

1. นำแนวคิดในหลักการพื้นฐานที่ไม่น่าจะมีข้อบังคับไปวางระบบและพัฒนาในรายละเอียด ออกแบบ กระบวนการทำงานในเงื่อนไขใหม่ รวมทั้งวิธีการทำงานโดยอาศัยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญทั้งภายในและภายนอกสถาบัน ทั้งนี้ มีส่วนร่วม และสร้างความเป็นเจ้าของระบบให้เกิดขึ้นในองค์กรให้มากที่สุด
2. วิเคราะห์คุณสมบัติบุคคลที่เหมาะสม
3. กระจายข้อมูลต่าง ๆ ให้ทุกคนในองค์กรมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

กลวิธีสำคัญที่จะบรรลุเงื่อนไขนี้ได้คือ การสร้างความเป็นเจ้าของงานนั้น โดยอาจมีการทำงานดังนี้

การสร้างความเป็นเจ้าของระบบ : อาจมีขั้นตอนและองค์ประกอบ ในการดำเนินงานดังนี้



ทั้ง 4 เงื่อนไขนี้ น่าจะเป็นข้อกำหนดขั้นต้นที่องค์กรจะต้องสร้างให้เกิดขึ้น เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร ที่ต้องทำในส่วนนี้ หากทำสำเร็จจะเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ Sense of belongig ซึ่งจะมีผลที่สำคัญคือ

1. การเปลี่ยนแปลงจะคงอยู่
2. แรงต่อต้านจะลดลง
3. การแก้ไขปัญหาต่างๆ จะทำได้
4. เกิดการนำผลไปปฏิบัติ

จุดมุ่งหมาย AIM (god)

แนวทางในระดงองค์กรรวมขององค์กรที่ต้องการพัฒนาไปสู่ระยะยาว โดยมีความเป็นไปได้จริง ตามเงื่อนไขอนาคตของสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจที่องค์กรนั้นเป็นสมาชิกอยู่ ทั้งนี้เป็นการแสดงความพยายามอย่างตั้งใจจริงของประชาคมทุกฝ่ายขององค์กรนั้น ที่จะพัฒนางานไปสู่ความสำเร็จตามแนวทางที่กำหนดไว้พร้อมกัน

กิจกรรม (Activity)

กระบวนการที่สลับเปลี่ยนค่าใช้จ่าย จำเป็นต้องมิงงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน ผลผลิตที่มีผลให้เกิดขึ้นจะให้หน่วยงาน/ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือบุคคลเป้าหมายของงาน/โครงการ ที่กำหนดไว้

กระบวนการที่จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย/งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน ผลผลิตที่เกิดขึ้นจะทำให้หน่วยงาน/บุคคล ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย ของงาน/โครงการ ที่แต่ละงาน/โครงการ ได้กำหนดไว้

การวิเคราะห์ (Analysis)

ระบบวิธีการแสวงหาสารสนเทศ สนับสนุนการตัดสินใจเลือกทางเลือกการดำเนินงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยเน้นการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยประสิทธิภาพ และอัตราการเสี่ยงการดำเนินงานระหว่างทางเลือกต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นตามนโยบาย หรือกลยุทธ์ ทั้งนี้รวมทั้งการนำผลการศึกษามาปรับ/เสริมกลยุทธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วย

กลุ่มประชากรเป้าหมาย (Forget group)

ประชาคม เฉพาะกลุ่มที่จะได้ผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงาน ตามนโยบายหลักหรือได้รับอิทธิพลโดยตรงจากการดำเนินงานตามแผนงานขององค์กร

โครงสร้างแผนงาน (Programmer structure)

การจัดกลุ่มกิจกรรมในความรับผิดชอบขององค์กร เป็นแผนงาน งาน/โครงการ เพื่อใช้กำกับการดำเนินงาน และการจัดสรรทรัพยากรให้สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนด

Programmer issue

สาระสำคัญที่เป็นปัญหา หรือเป็นคำถามในกระบวนการงบประมาณที่ต้องการ การตัดสินใจให้ชัดเจน กรณีหนึ่งที่จะเกิดขึ้นเสมอคือ การจัดระดับความสำคัญของงาน/โครงการในแต่ละแผนงาน ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานทั้งในส่วนปีงบประมาณปัจจุบัน หรือผูกพันสำหรับปีงบประมาณถัดไป

Programmer (or cost) element

หน่วยย่อยเล็กที่สุดของแผนงานที่มีความสำคัญ/อิทธิพลต่อความสำเร็จในการวางแผน และการบริหารงาน/โครงการ ประกอบด้วยผลผลิตเฉพาะที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงาน

Programmer

การจำแนกกิจกรรมในโครงสร้างแผนงาน โดยจัดกลุ่มกิจกรรมที่นี้ จุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์ และเป้าหมายเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน เช่น งาน/โครงการ และแผนงานเดียวกัน

Input ปัจจัยนำเข้า

ทรัพยากรจำเป็นสำหรับดำเนินงาน ทั้งที่แสดงในรูปของตัวเงิน บุคลากร อาคารสถานที่ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ

Feedback

ข้อเสนอแนะ แสดงปฏิกิริยาย้อนกลับ ผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับกรณีที่ได้ตัดสินใจไป จัดเป็นสารสนเทศการบริหารที่มีความสำคัญต่อการจัดการงาน/โครงการ ให้อยู่ในข้อจำกัดต่างๆ และทำให้สามารถควบคุมให้เป็นไปในแนวทางที่ประสงค์

ประสิทธิภาพ (efficient up)

การแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน หรือการเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้า (input) กับผลผลิต (output) ที่เกิดขึ้นในบางกรณี จะให้ความหมายเหมือนกับ productivity

Cost-benefit analysis

ระบบวิธีการศึกษาเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของทางเลือกต่างๆ เป็นการศึกษาโดยต้องเป็นค่าใช้จ่ายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยตรงและทางอ้อม ทั้งในรูปของตัวเงิน บริการ ผลประโยชน์ การเศรษฐกิจ และสังคมของการดำเนินงานนั้นๆ

effectiveness ประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบ ระหว่างผลผลิตของการดำเนินงานกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด เป็นวิธีการตามวัตถุประสงค์/เป้าหมาย แสดงสัมฤทธิ์ผลการดำเนินงาน/โครงการ โดยในทางปฏิบัติจะเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ แสดงให้จำนวนผลผลิตที่เกิดขึ้น เปรียบเทียบ/สัมพันธ์กับมาตรฐานอ้างอิงของวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนด

ความสัมพันธ์เชิงเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตของการดำเนินงานกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด เป็นวิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของงาน/โครงการ โดยทั่วไปจะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงปริมาณระหว่าง จำนวนผลผลิตที่เกิดขึ้น กับมาตรฐานอ้างอิง ที่กำหนดไว้ในลักษณะดัชนีของวัตถุประสงค์/เป้าหมายของการทำงานตั้งแต่เริ่มงาน/โครงการ

การประเมิน (evaluation)

กระบวนการที่มีความคล้ายคลึงกับการวิเคราะห์ (Analysis) มักจะมีส่วนที่แตกต่างๆ กันในจุดเป็นสาระสำคัญ โดยการวิเคราะห์ จะเน้นความเข้าใจที่การออกแบบจุดเริ่มต้นของการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนด โดยมีวิธีทำงานที่สอดคล้องหรืออยู่ภายในกรอบ หรือเงื่อนไขของนโยบาย หรือกลวิธีของแผนงาน ส่วนการประเมินจะให้ความเข้าใจเน้นในการศึกษาทบทวน การดำเนินงานของงาน/โครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ เพื่อรู้สถานการณ์ปัจจุบัน และผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นแล้ว พร้อมต้องการให้ได้ข้อมูลเพื่อการปรับแต่งวิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมเป็นการประกันความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ภายในเงื่อนไขเวลาที่กำหนด

Cost-effectiveness analysis

ระบบวิธีการศึกษาเลือกการดำเนินงานรูปแบบหนึ่ง ที่เน้นการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น และประสิทธิภาพการดำเนินงานระหว่างการเลือกต่างๆ ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนด การศึกษาโดยระบบวิธีการนี้ มีจุดเด่นที่เป็นพยายามที่จะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพในการบรรลุวัตถุประสงค์กับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยทางเลือกอาจมีประสิทธิภาพในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่สูงด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงหรือต่ำก็ได้

เกณฑ์ (Criterion)

มาตรการอ้างอิงสำหรับการเปรียบเทียบ หรือการจัดลำดับ ทางเลือกระหว่างกรณี หรือเงื่อนไขต่างๆ ในบางกรณีจะหมายถึง มาตรฐานกลางที่แสดงระดับความสัมพันธ์ระหว่างผลสำเร็จการดำเนินงาน

กับวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนด หรือมาตรฐานกลางในการประเมินผลสัมฤทธิ์ในเชิงผลผลิต หรือผลลัพธ์ของการดำเนินงานด้วย

วัตถุประสงค์ (objective)

ผลลัพธ์ดำเนินงานของงาน/โครงการที่สามารถวัดประเมินได้ภายในช่วงเวลาที่กำหนด

การวิจัยสภาพ (Operation Research)

การประยุกต์ใช้เทคนิควิจัยวิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ และการบริหารในรูปแบบต่างๆ เน้นการใช้เทคนิคคณิตศาสตร์ และสถิติ เพื่อการวิเคราะห์ข้อสนเทศ และสร้างรูปแบบจำลองสถานการณ์ แสดงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อสรุปหรือข้อยุติทางเลือกการดำเนินงาน โดยเป็นการปฏิบัติตามนโยบายและกลยุทธ์ขององค์การที่กำหนดขึ้น ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขสภาพแวดล้อม ที่คาดว่าจะปรับเปลี่ยนไปในอนาคต

Object classification

การจำแนกโครงสร้างรายจ่ายตามประเภทของปัจจัยนำเข้าที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามงาน/โครงการ เช่น จำแนกตามโครงสร้างเงินเดือน กองทุนตามประเภทกิจกรรม

โปรแกรม (Programmer)

กลุ่มของกิจกรรม และงบประมาณ/ทรัพยากรทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน รวมทั้งดัชนีแสดงความสำเร็จที่ถูกกำหนดเป็นทางเลือกสำหรับการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายของงาน/โครงการ โดยจะสร้างผลลัพธ์สุดท้ายให้บรรลุจุดมุ่งหมายของแผนตามที่องค์กรกำหนด

ผลิตผล (Productivity)

มาตรการ/วิธีการวัด/วิธีการแสดง ความสัมพันธ์ระหว่าง (ปริมาณและคุณภาพ) ผลิตผลขององค์กร ทั้งในรูปของผลิตภัณฑ์ หรือบริการกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นสำหรับการสร้างผลิตผลนั้นขึ้นมา

(Output) ผลผลิต

ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของแต่ละขั้นตอน/กิจกรรมของงาน/โครงการ โดยมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลลัพธ์ (out come) ของงาน/โครงการ (กลุ่มความสำเร็จของผลผลิต จะเกิดผลรวมเป็นผลลัพธ์ของงาน/โครงการ)

Immediate output

ผลผลิตแต่ละขั้นตอนในการดำเนินงาน นิยมแสดงความก้าวหน้าของงาน/โครงการ มากกว่าที่จะเขียนเป็นประโยคข้อความที่ต้องให้ความหมายเพิ่มเติม เช่น เขียนแสดง การปรับดัชนี สัดส่วนอาจารย์/นิสิต แทนการเขียนข้อความ “ปรับปรุงภาพการจัดบริการการศึกษา”

ระบบการงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน (programmer budgeting) (performance budgeting)

ระบบงบประมาณเน้นการวิเคราะห์ จุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมายของการใช้ทรัพยากรเพื่อ การดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์เฉพาะระบบ คือ

1. มีกลไกการกำหนดจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมาย ในเชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณและใช้เป็นมาตรการจัดกลุ่มกิจกรรมในชั้นแผนงาน เพื่อกำกับการดำเนินงานทุกส่วนให้บรรลุจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนด
2. มีกลไกวิเคราะห์กิจกรรมดำเนินงานในระดับต่างๆ ตามโครงสร้างองค์กร โดยการประเมิน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติทุกส่วนให้สัมพันธ์และสอดคล้องกัน เพื่อ ประกันความสำเร็จของจุดมุ่งหมายในองค์กรวม ทั้งนี้ การวิเคราะห์และการตัดสินใจต่างๆ จะใช้สารสนเทศ อย่างกว้างขวางและทั่วถึงเป็นฐานของการตัดสินใจในทุกระดับ
3. มีกลไกการวิเคราะห์และจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการประกันความ สำเร็จในการดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนด
4. มีการกำหนดดัชนีความสำเร็จการดำเนินงานทุกกิจกรรมและมีกลไกประเมินผลสัมฤทธิ์ตาม ดัชนีที่กำหนดอย่างต่อเนื่อง
5. มีกลไกวิเคราะห์และนำเสนอผลการคาดคะเนประมาณการปัจจัยนำเข้า (input) และผลผลิต (output) ของการดำเนินงาน โดยจัดเป็นแผนงาน มีระยะเวลาที่กำหนดที่ชัดเจนโดยมากจะเป็นระยะและ มากกว่า 1 ปีงบประมาณ
6. มีกลไกการพัฒนาและกำหนดนโยบายและกลยุทธ์หลักสำหรับการดำเนินงาน โดยจัดให้ เป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารองค์กร และมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา
7. มีกลไกการจัดทำระบบคลังข้อมูล และการจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร โดยเป็นข้อมูลที่ทันสมัย สามารถใช้กำกับและปรับดำเนินงานของทุกส่วนและทุกแผนงาน ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การงบประมาณผูกพัน (ต่อเนื่อง) ข้ามปีงบประมาณ (Multi-annual budgeting)

การงบประมาณทั้งในระบบแสดงรายการ (item live budget) หรือระบบงบประมาณแบบวางแผน-
แผนงานที่จัดทำงบประมาณรายจ่ายมากกว่า 1 ปีงบประมาณ

การบริหารเน้นวัตถุประสงค์ (Management by objective : MBO)

เทคนิคการบริหารองค์กรที่ต้องการความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานในความรับผิดชอบทุกระดับของโครงสร้างการจัดองค์กร

เทคนิคนี้มีความแตกต่างจากการบริหารงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน ที่นอกจากทั้ง 2 ระบบของเทคนิคการบริหารที่ต่างเน้นวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการดำเนินงานเช่นเดียวกัน แต่ MBO จะให้ความสนใจในวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลเป็นพื้นฐานของการทำงานมากกว่าระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน ที่เป็นระบบงานเป็นการประสบความสำเร็จในเชิงการวางแผน และการพัฒนาองค์กรในภาพรวมมากกว่า

การวางแผน (planning)

(ในเงื่อนไขและความหมายของระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน)

การวางแผน หมายถึง การพัฒนาจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมายขององค์กร โดยเทคนิควิธีการวิเคราะห์ปัจจัยและสภาพแวดล้อมอย่างถี่ถ้วน ทั้งนี้ รวมถึงการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และทางเลือก การดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์/เป้าหมาย ที่กำหนดขึ้น

ระบบการงบประมาณเสนอผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน (performance budgeting)

ระบบการงบประมาณเน้นการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์สุดท้ายและงบประมาณค่าใช้จ่ายรวมที่เกิดขึ้น เป็นระบบงบประมาณที่ต่างจากระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงานในสาระสำคัญคือ

ระบบการงบประมาณแสดงผลสัมฤทธิ์เป็นประสิทธิภาพ (efficing) การดำเนินงานภายใต้เทคนิคการบริหารงานเป็นสำคัญ ไม่มีจุดเน้นในเทคนิคการวางแผน ในขณะที่ระบบการงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน เป็นประสิทธิภาพ (efficing) ของระบบที่การกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของกิจกรรมของงาน/โครงการอย่างชัดเจน โดยอาศัยเทคนิคการวางแผนเป็นกลวิธีสำคัญในการบริหารทรัพยากร

โครงสร้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย

โครงสร้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยจะเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร/จัดการทรัพยากร (เงิน) โดยกำหนดให้เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลกำหนดทิศทางและเป็นข้อจำกัดในการปรับเปลี่ยนศักยภาพในการบริหาร/จัดการมหาวิทยาลัยให้เป็นไปในแนวทางที่พึงประสงค์

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ตั้งข้อสมมุติฐานของโครงสร้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในกรณีต่างๆ เมื่อมหาวิทยาลัยแห่งนั้น กำหนดแนวทางการพัฒนาตนเองไปสู่

1. มหาวิทยาลัยสอนเน้นการวิจัยเป็นหลัก หรือมหาวิทยาลัยสอนบนพื้นฐานของระเบียบ วิธีการวิจัย เพื่อการนำไปสู่มหาวิทยาลัยในอนาคต (ระยะเวลา 10-15 ปี)
- หรือ 2. มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ เน้นพันธกิจเฉพาะด้านการสอน และเป็นมหาวิทยาลัยจำกัดจำนวนรับ
- หรือ 3. มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ เน้นพันธกิจเฉพาะด้านการสอน และเป็นมหาวิทยาลัยไม่จำกัดจำนวนรับ
- หรือ 4. มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก เป็นพันธกิจด้านการสอนเป็นระเบียบวิธีวิจัย เพื่อพัฒนาสู่มหาวิทยาลัยเฉพาะทางในอนาคต
- หรือ 5. มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก เป็นพันธกิจเฉพาะด้านการสอนเป็นหลัก และเป็นมหาวิทยาลัยจำกัดจำนวนรับ
- หรือ 6. มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก เป็นพันธกิจเฉพาะด้านการสอนในสาขาเฉพาะทางและเป็นมหาวิทยาลัยไม่จำกัดจำนวนรับ

ลักษณะของมหาวิทยาลัยที่จำแนกตามธรรมชาติของพันธกิจทั้ง 6 ประการข้างต้น จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของบุคลากรทั้งสายวิชาการ และสายบริหารบริการและสนับสนุนวิชาการที่อาจแสดงได้ความแตกต่างตามข้อสมมุติฐานได้ตามแผนภาพที่ 1-6 ทั้งนี้จะทำให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีศักยภาพที่ต่างกันโดยนัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. ภาระผูกพันด้านค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร
2. โอกาสและความเป็นไปได้ในการสร้างศักยภาพในการระดมทรัพยากรจากแหล่งเงินทุนต่างๆ ดังสรุปแนวคิดในแต่ละกรณีได้ดังนี้

กรณีที่ 1 มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ เน้นการสอนบนพื้นฐานการวิจัยเป็นหลัก

ภาระผูกพันด้านบุคลากร

มหาวิทยาลัยในกรณีนี้จะมีธรรมชาติขององค์กรเป็นมหาวิทยาลัยแต่มีสาขาวิชาต่างๆ เปิดสอนค่อนข้างครบถ้วน และครบทุกระดับการศึกษา (ปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา) จะมีบุคลากรประจำในสายวิชาการเป็นจำนวนมาก และมีบุคลากรที่ได้รับสัญญาจ้างในตำแหน่งศาสตราจารย์มากกว่ามหาวิทยาลัยประเภทอื่นๆ บุคลากรสายวิชาการในส่วบุคลากรประจำจะมีศักยภาพสูง ทั้งด้านการสอน การวิจัย และความเชี่ยวชาญในการให้บริการวิชาการ ค่าจ้างรายบุคคลจะสัมพันธ์กับวุฒิการศึกษา สาขาความยากง่ายตามศาสตร์และความขาดแคลนในสายวิชาชีพ รวมทั้งค่าตอบแทนในส่วนประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำให้ค่าจ้างต่อบุคคลต่อเดือนจะสูงกว่าบุคลากรสายวิชาการในมหาวิทยาลัยอื่น รวมทั้งจะเป็นภาระผูกพันต่อสัญญายาวกว่ามหาวิทยาลัยอื่นโดยเฉลี่ยแล้ว โดยนัยนี้ ผลในภาพรวมจึงปรากฏว่าที่มหาวิทยาลัยมีค่าใช้จ่ายผูกพันสำหรับบุคลากรสายวิชาการที่เป็นบุคลากรประจำในมูลค่าสูง ความจำเป็นต้องพึ่งพาบุคลากร สัญญาจ้างระยะสั้นค่อนข้างต่ำมาก

ในส่วนการค่าใช้จ่ายบุคลากรประจำสายบริหาร บริการ และสนับสนุนวิชาการจะมีในสัดส่วนครั้งต่อครั้ง กับค่าใช้จ่ายที่จ้างบุคลากรตามเฉพาะช่วงเวลาความจำเป็นจะเน้นบุคลากรที่มีคุณวุฒิสูง มีประสบการณ์ และทักษะเฉพาะกรณีในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการวิจัยระดับสูงหรือทักษะการบริหารองค์กร ซึ่งมีความจำเป็นต้องรักษาความต่อเนื่องในการดำเนินงานขององค์กรไว้ให้คงอยู่ตลอดเวลา จะเป็นบุคลากร “มืออาชีพ” ในด้านต่างๆ เท่านั้น

โอกาสและความเป็นไปได้ในการสร้างศักยภาพการระดมทุน

ด้วยศักยภาพของบุคลากรสายวิชาการ ซึ่งเป็นปัจจัยในการดำเนินการตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในกลุ่มนี้ พร้อมทั้งจะยึดบริการทั้งด้านการเรียนการสอนในรูปแบบที่หลากหลาย สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ทุกระดับ ดังนั้นหากประกอบด้วยศักยภาพและวิธีการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นระบบและวิธีการเรียนการสอนเป็นการวิจัยเป็นหลัก จะเป็นการสร้างโอกาสให้มหาวิทยาลัยสร้างหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาได้หลากหลาย ได้กำลังนิสิตบัณฑิตศึกษาเป็นนักวิจัย ผู้ช่วยที่มีความสามารถ และเป็นบุคลากรที่สามารถผลิตงานวิจัยในระดับคุณภาพด้วยค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าการจ้างบุคลากรปกติในการทำงานวิจัยได้อย่างดีเลิศ ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยสามารถสร้าง กระบวนการเรียน การสอน และการวิจัย ให้สามารถดำเนินการอย่างผสมผสานให้เป็นกระบวนการเดียวกันได้อย่างแนบแน่น จะเป็นการสร้างศักยภาพทางงานวิจัยได้เองโดยธรรมชาติ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยสามารถผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณค่าทางวิชาการ พร้อมทั้งที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญาให้กับมหาวิทยาลัยเอง ได้อีกทางหนึ่งด้วยการพัฒนากระบวนการพัฒนากระบวนการเรียน การสอน และการวิจัยก็ให้ประสบความสำเร็จเช่นนี้ได้ต้องอาศัยการ

บริหาร/การจัดการภายในที่มีประสิทธิภาพอย่างดียิ่งเยี่ยม มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องสร้างความสามารถด้านนี้ขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อเป็นกลไกสำคัญที่แปรศักราชของบุคลากร และผลงานวิชาการในรูปแบบต่างๆ ให้เป็นทรัพย์สินทางปัญญาของมหาวิทยาลัยได้อย่างไม่รู้จักจบ สามารถกำหนดเป็นกลวิธีสำคัญประการหนึ่งในการสร้างขีดความสามารถของการระดมทุนและสร้างความหลากหลายในแหล่งที่มาของรายได้ในส่วนค่าธรรมเนียมค่าหน่วยกิตและผลงาน โดยนัยนี้กลุ่มผู้รับบริการไม่กำหนดเฉพาะคนไทยเท่านั้น หากต้องรวมถึงการกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ในระดับภูมิภาค และนานาชาติด้วย การจะพัฒนาความสามารถในการระดมทุนและสร้างรายได้ ความหลากหลายในแหล่งที่มาของรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าหน่วยกิตทรัพย์สินทางปัญญา หรือปัญญาประดิษฐ์ ในระดับนานาชาติได้ รูปแบบและวิธีการจัดบริการการเรียนการสอนและบริการด้านต่างๆ ต้องอยู่ในระดับสากลที่สำคัญยิ่งคือ คณาจารย์ต้องมีผลงานวิชาการ/ผลงานวิจัยที่หลากหลายเช่นที่ประจักษ์และได้มาตรฐานในระดับสากลด้วย การลงทุนสร้างให้เข้มแข็งจึงเปรียบเสมือนเป็นการสร้างศักยภาพในระยะยาวที่จะใช้เป็นกลไกการระดมทุนจากนิสิต/นักศึกษานานาชาติได้ด้วย

ดังนั้น สภาพการณ์การดึงดูด หรือการซื้อตัวบุคลากรสายวิชาการที่มีคุณภาพ ผลงานวิชาการเพียงพอสำหรับการผลักดันในมาตรฐานวิชาการของมหาวิทยาลัยก้าวสู่ระดับสากลได้อย่างรวดเร็ว และแรงพอที่จะเป็นปัจจัยเอื้อต่อการระดมทุนทรัพย์สินจากผู้เรียน/ผู้รับบริการจากนานาชาติ อาจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคต และคาดว่าอาจจะเป็นสภาวะการณ์การแข่งขันที่รุนแรง ไม่เพียงแต่ระหว่างมหาวิทยาลัยภายในประเทศเท่านั้น หากแต่ยังอาจหมายถึงการแข่งขันเพื่อดึงตัวบุคลากรสายวิชาการที่มีคุณภาพระหว่างมหาวิทยาลัยในภูมิภาค เช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งกำลังเป็นคู่แข่งที่สำคัญในธุรกิจบริการด้านนี้อยู่

นอกจากโอกาสด้านการสร้างความสามารถด้านการจัดบริการการเรียนการสอนด้วย ด้วยโครงสร้างของบุคลากรที่เอื้อผลงานวิชาการที่ต้องการสะสมอย่างต่อเนื่อง และการบริหารและจัดการทั้งในระดับมหาวิทยาลัย คณะ และภาควิชาอย่างสอดคล้อง การสร้างกิจกรรมบริการวิชาการทั้งในรูปแบบการให้บริการตรง หรือให้บริการที่ปรึกษา จะสามารถเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของวิทยาลัยได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งอาจมีมูลค่าในสัดส่วนที่สูงใกล้เคียงกับมูลค่าทางด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้จากการวิจัยในรูปแบบต่างๆ ก็ได้

ทางหมดล้นเป็นกรณีทางเลือกของโอกาสการสร้างศักยภาพการระดมรายได้ของมหาวิทยาลัย อันเนื่องมาจากโครงสร้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ที่มีกระบวนการเรียนการสอน เน้นการวิจัยตามรูปแบบที่ 1 ซึ่งมีแนวทางที่จะพัฒนาสู่มหาวิทยาลัยวิจัยที่สมบูรณ์ในอนาคต