



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

เรื่อง

การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

โดย

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

ธันวาคม 2542

สัญญาเลขที่ RDG/013/2542

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย

เรื่อง

การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็น
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

คณะผู้วิจัย

สังกัด

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

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำ

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

ในช่วงเวลาดังกล่าว สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเช่นกัน จึงได้ติดต่อกับอธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อสนับสนุนการวิจัยเรื่องนี้ให้แล้วเสร็จในเวลาอันสั้น เพื่อจะได้นำผลมาใช้ในการมหาวิทยาลัยของรัฐต่อไป

อธิการบดี และ ศ. ดร. อุทุมพร จามรมาน จึงได้จัดหาทีมวิจัยที่จะช่วยให้งานแล้วเสร็จในเวลาอันรวดเร็ว ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

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

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

งานวิจัยนี้ อาจไม่เหมือนงานวิจัยโครงการอื่นที่มี การออกแบบสอบถาม รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สรุปผล หากแต่เป็นการใช้ประสบการณ์ของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อมาเป็นข้อมูลสำหรับการสังเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบตามที่ต้องการ

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

ดิฉันในฐานะหัวหน้าโครงการ ขอขอบพระคุณทุกๆ ท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องและทำให้งานชิ้นนี้สำเร็จออกมาได้ ซึ่งคาดว่าจะเป็นการช่วยให้งานมหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง เตรียมตัวออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับโดยมีปัญหาน้อยที่สุด

รายงานวิจัยนี้ จะแบ่งเป็น 2 เล่ม คือ

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

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

ศ.ดร. อุทุมพร จามรมาน

หัวหน้าโครงการวิจัย

ธันวาคม 2542

สารบัญเนื้อหา

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

บทที่ 5 ผลสังเคราะห์ตามประเภทของมหาวิทยาลัย

5.1 มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย	205
5.2 มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน	212

บทที่ 6 สรุปผล อภิปราย และเสนอแนะ

6.1 สรุปผล	219
6.2 อภิปรายผล	223
6.3 ข้อเสนอแนะ	224

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

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ปัญหาวิจัยและคำถามวิจัย

มหาวิทยาลัยไทยได้เกิดขึ้นมาและเจริญก้าวหน้ามาเกือบศตวรรษแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าวได้สะสมประสบการณ์ด้านต่างๆ ไว้มากมาย ซึ่งมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อย ในด้านจุดเด่นได้แก่การเป็นที่ยอมรับของสังคมของชาติ เพื่อผลิตบัณฑิตของชาติรุ่นต่อไป มาให้กับประเทศ จุดด้อยได้แก่การบริหารงานและคนที่ติดอยู่กับระเบียบราชการ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งคนในมหาวิทยาลัยก็ติดอยู่กับความเป็นข้าราชการมากกว่าความเป็นมันสมองของชาติ

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

จากการที่ตื่นตัวดังกล่าว ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่ถดถอยอย่างมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามามาก และเกิดการวิเคราะห์ถึงสภาพโครงสร้างด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะทรัพยากรคนทุกระดับการศึกษา ซึ่งได้ข้อสรุปที่ชัดเจนตรงกันว่า ถ้าจะให้ประเทศไทยพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว มหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาท โดยเฉพาะจะต้องมีความคล่องตัวในด้านการบริหารองค์กรและคนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้มากขึ้น

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

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การปรับเปลี่ยนสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีความเป็นราชการทั้งหมดมาเป็นมหาวิทยาลัยในรูปแบบอื่น ที่ไม่ใช่มหาวิทยาลัยเอกชน และไม่ใช่อยู่นิรโทษกรรม หากแต่ยังคงสภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ แต่มีการบริหารจัดการงานกับคนที่แตกต่างออกไป จะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ

บุคลากร ปรัชญา แนวคิด ปณิธาน บทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างแนบแน่น ปัญหาเหล่านี้จะมีทางออกได้อย่างไร

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

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

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

ภายใต้เงื่อนไขเงินกู้จาก ADB มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะต้องออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลให้ได้ภายในปี 2545 ดังนั้น การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการจากระบบราชการเป็นเบ็ดเสร็จในตัวเองภายใต้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง ส่งผลให้จะต้องมีการเตรียมตัวเพื่อให้สามารถเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพน้อยสุด ตลอดจนทันกำหนดเวลาคือปี 2545

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

ซึ่งจากคำถามต่างๆ คณะผู้วิจัยได้ประมวลเป็น 8 ประเด็น เพื่อทำการศึกษาให้กระจ่าง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

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

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

1.3 ขอบเขตของประเด็นที่ศึกษา

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

8. การปรับปรุงกิจกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทุกคนในมหาวิทยาลัย

1.4 คำจำกัดความ

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

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น

งานวิจัยนี้อยู่ในช่วง พ.ศ. 2542 ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง ได้เริ่มดำเนินการไปบ้างแล้วเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ดังนั้นผลวิจัยอาจไม่ทันสมัยเมื่อเทียบกับพัฒนาการของแต่ละมหาวิทยาลัย

1.6 ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ

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

บทที่ 2

เอกสารและวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอการทบทวนเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอรูปการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ โดยแบ่งออกเป็นประเด็นสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

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

ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

2.1.1 จากเอกสารอ้างอิง

ก. คำที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

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

ข. รูปแบบ

Allen (1988) ได้กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า มีองค์ประกอบ 4 ประการดังนี้

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

ค. การกำกับ

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

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

กระบวนการกำกับ ประกอบด้วยขั้นตอน (Greenwood, 1965) ดังนี้

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

ง. ลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

วิจิตร ศรีสอาน (อ้างถึงใน สถาอาจารย์สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2537) กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐจำเป็นต้องมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

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

ประการที่สอง เมื่อการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจสำเร็จ โดยมีอิสระในตัวเองแล้ว เครื่องมือและวิธีการอื่นๆ โดยเฉพาะเรื่องการได้ทรัพย์สินและการเงินต้องมีอิสระและถ้าไม่มีอิสระเสียแล้ว ภารกิจประการแรกที่สำคัญที่สุดก็จะไม่มีทางเป็นอิสระได้

ประการที่สาม อิสระในตัวนักวิชาการในมหาวิทยาลัยกล่าวเมื่อมีผลงานในการคิดค้น และเผยแพร่จนเป็นที่ยอมรับ ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยไม่ต้องคอยมองว่า องค์ความรู้ที่คิดค้นและเผยแพร่ขึ้นมาจะ “ถูกใจ” ใครหรือไม่ สิ่งนี้เรียกว่า อิสระในการคิดค้น

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

2.1.2 จากการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1

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

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

นอกจากนี้ สภาพปัญหาความไม่มีอิสระด้านการเงินและงบประมาณซึ่งเกิดขึ้นจาก การที่สำนักงานจะต้องเสนองบประมาณให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาของงบประมาณในแต่ละปี หากไม่แก้ไขกฎหมายการเสนอของงบประมาณ สำนักงานงบประมาณก็จะพิจารณาโครงการตามเกณฑ์ที่ไม่มีมาตรฐาน เช่น การวิเคราะห์โครงการโดยใช้หลักการลงทุน-ประสิทธิผล (Cost-Effectiveness) ก่อนการพิจารณาให้งบประมาณในแต่ละโครงการ ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณยังคงใช้หลักการให้งบประมาณโดยดูจากงบประมาณปีที่แล้วว่าสำนักงานได้ไปเท่าไร ปีต่อมาก็ให้เพิ่ม 20% ของงบประมาณปีที่แล้ว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากในการบริหารงบประมาณของสำนักงาน

ข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 มีดังนี้

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

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2542: การปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น มีความจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับบุคลากรทุกระดับ รวมทั้งต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารและโครงสร้างองค์กรบางจุดดังนี้

1. การปรับโครงสร้างองค์กร

ต้องปรับโครงสร้างองค์กรให้ตอบสนองการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ต้องทบทวนบทบาทของแต่ละหน่วยให้เหมาะสม ซึ่งได้แก่

 - 1.1 สำนักงานอธิการบดีต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทงานเฉพาะเรื่องนโยบายและแผนการเงินและพัสดุ บุคลากร และกิจการนิสิต เป็นต้น

1.2 คณะต่างๆ ควรเปลี่ยนเป็นสำนักวิชา โดยไม่มีภาควิชา มีเฉพาะโปรแกรมการศึกษาในสาขาต่างๆ

2. การบริหารวิชาการ

ต้องจัดระบบการบริหารวิชาการที่มีประสิทธิภาพบรรลุยังเป้าหมาย ทำบทบาทหน้าที่ที่พึงประสงค์ และมีความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยผู้บริหารระดับสำนักวิชาต่างๆ จะต้องมุ่งเน้นการบริหารวิชาการ คนที่ดีต้องเป็นผู้ที่มีขีดความสามารถในการบริหารสูงพอที่จะไปแสวงหาเงินมาสนับสนุนการวิจัย ให้มุ่งสู่ความเป็นเลิศและผลงานวิจัยสามารถขายลิขสิทธิ์ได้

3. การบริหารงานบุคคล

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

4. การบริหารการเงิน

การจัดสรรงบประมาณต้องใช้หน่วยการลงทุน (Unit Cost) เป็นเกณฑ์ การคิดเงินลงทุน (Unit Cost) ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะสำนักงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการบริหารการเงินต้องโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา และจะต้องกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) เพื่อนำไปใช้ในกิจการพัฒนา ด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัยด้วย เพราะมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพ

5. ระบบบัญชี

เป็นระบบบัญชีต้นทุน ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ทบวงมหาวิทยาลัยได้มาดำเนินการเรื่องนี้มาระดับหนึ่งแล้ว ต้องมีคณะทำงานติดตามหลักวิชาการต่อด้วย

6. การพัสดุ

การยกร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุต้องใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ประกอบการพิจารณา โดยปรับลดขั้นตอนที่เป็นปัญหา ไม่คล่องตัวออกไป คงไว้เฉพาะส่วนที่จำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น

7. การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินสวัสดิการของพนักงาน

การกำหนดอัตราเงินเดือน จะต้องพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (Performance) และต้องกำหนดอัตราที่เป็นธรรม เมื่อออกนอกระบบแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าทำอย่างไรจึงจะดึงคนดี คนเก่งที่มีความสามารถเข้ามาให้ได้มากที่สุด ดังนั้น สิทธิประโยชน์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อพนักงานทุกคนจะได้มีกำลังใจ

นอกจากนี้จะต้องดูเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการต่างๆ ควบคู่ไปด้วย โดยที่ต้องกำหนดให้ได้รับไม่น้อยกว่าอยู่ในระบบราชการ

8. รายได้

มหาวิทยาลัยจะต้องวางแผนดำเนินการจัดทำกรวิจัยตลาด (Marketing Research) ไว้เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยในอนาคตต่อไปด้วย

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2542: เรื่องแนวคิดในการลงทุนทางการศึกษาควรมีการคำนวณดังนี้

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

$$B/C > 1 \text{ คຸ້ມ}$$

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

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

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

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

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

ข้อเสีย คือ ไม่ได้ประเมินค่าผลิตผลตามสถานะทางเศรษฐกิจ

3. Expenditure Cost เป็นการคิดค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ประกอบด้วย

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

ข้อดี คือเป็นการคิดค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการคำนวณ Cost-Benefit

ข้อเสีย คือไม่ได้สะท้อนการลงทุนที่แท้จริงของการผลิตบัณฑิต

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

ข้อดี คิดคำนวณง่าย สะดวก รวดเร็ว

ข้อเสีย ไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง มหาวิทยาลัยเก่าแก่ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสียเปรียบเพราะคิดทุนค่าตอบแทนเงินเดือนอาจารย์สูงกว่ามหาวิทยาลัยขนาดเล็กซึ่งไม่เป็นธรรม

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

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2542: ให้ข้อเสนอแนะเรื่องการระดมทุนของสถาบันอุดมศึกษา ทิศทางและวิธีการดังนี้

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

2. การระดมทุนจากแหล่งต่างๆ มีวิธีการดังนี้

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

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 5

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2542 : ข้อเสนอแนะในการเตรียมการเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ คือ

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

10. ให้นักศึกษามีบทบาทมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับนักศึกษา อาจเป็นไปในรูปของการสัมมนา หรือการเข้าร่วมประชุมกับผู้บริหารหรืออาจารย์ในบางโอกาส รวมทั้งมหาวิทยาลัยต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นแก่สังคม

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6

เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรในกำกับของรัฐที่เป็นสถานศึกษา ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2542 ได้เสนอแนะการเตรียมองค์กรในกำกับรัฐ ดังนี้

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

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

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

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

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

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

2.2 รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

2.2.1 รูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ

ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชนต้องอยู่ในการกำกับของรัฐบาล ซึ่งลักษณะของการกำกับนั้นจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และภารกิจของมหาวิทยาลัย (Hoy and Miskel, 1991)

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

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

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

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

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

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

สภาวิชาการในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีองค์ประกอบแตกต่างกัน สภาวิชาการที่ประกอบด้วยอาจารย์และผู้บริหาร เป็นแบบที่ใช้แพร่หลายที่สุด บางแห่งประกอบด้วยอาจารย์ทั้งหมด บางแห่งผสมระหว่างอาจารย์ ผู้บริหาร นักศึกษา

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

ส่วนบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการระดับอื่นๆ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล จะกำหนดคุณสมบัติให้เหมาะสมกับภาระงานแต่ละประเภทการทดลองให้ปฏิบัติงานนั้นมีระยะเวลาทดลองงานเฉลี่ย 6 เดือน การจ้างงานเป็นรายปี การตอบแทนการทำงานจะขึ้นอยู่กับผลการประเมินผลปฏิบัติงานของพนักงานแต่ละคน โดยการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

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

กล่าวโดยสรุปรูปแบบการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในต่างประเทศ จะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงอำนาจต่าง ๆ จากภายนอกมหาวิทยาลัย มีคณะกรรมการต่าง ๆ บริหารงานภารกิจการดำเนินงานสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ภายใต้รูปแบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้ว บุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องมีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตนสูง มีความพร้อมที่จะให้สังคมสาธารณชนตรวจสอบได้

ต่อไปนี้เป็น การเปรียบเทียบลักษณะการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับในต่างประเทศ 2 แห่ง คือ Melbourne University กับ Cambridge University

ตารางสรุปรูปแบบของมหาวิทยาลัย 2 แห่ง ในต่างประเทศ

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

โดยภาพรวมของรูปแบบมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ มีลักษณะของการบริหารงานภายในที่
อิสระสอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัย และเอื้อต่อกระบวนการหาความรู้และสร้างองค์ความรู้ใหม่ มี
คณะกรรมการต่าง ๆ บริหารงาน การดำเนินการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย

2.2.2.1 รูปแบบองค์กรในกำกับรัฐที่เป็นสถานศึกษา

แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของประเทศไทย

ทบวงมหาวิทยาลัย (2534) ได้สรุปกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้ได้แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับดังนี้

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

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

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

ข. การกำกับในด้านนโยบายงบประมาณ ระดับประเทศกำหนดนโยบายโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ นโยบายงบประมาณด้านอุดมศึกษา ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะควบคุมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบัณฑิต วิจัย การบริการวิชาการ ความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งอาจจัดให้สัมพันธ์กับผลงานที่ผ่านมา

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

ง. กำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน นโยบายการกำกับควรเน้นจำนวนนักศึกษาที่รับใหม่กับจำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เน้นจำนวนและคุณภาพบัณฑิต นโยบายการจัดสรรงบประมาณกำหนดตามความสัมพันธ์กับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด และผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในรอบปีที่ผ่านมา หรือ 3 ปี ย้อนหลัง

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นย่อยๆ อีก คือ

1. รัฐเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยมีการบริหารแบบกึ่งเอกชนในด้านการจัดองค์กร การจัดระบบบริหารและกิจกรรมต่างๆ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบาย กำกับการทำงานของผู้บริหาร ดูแลแทนรัฐและประชาชน

2. นโยบายการบริหาร มีลักษณะเป็นอิสระ (Self Dependence) มีแผนงานและโครงการที่ดำเนินการแล้วค้ำทุมนและค้ำค่า

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ในการพิจารณา เพื่อนำไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ควรพิจารณาให้รอบคอบโดยเฉพาะ

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

ทั้ง 7 ประเด็นนี้ มหาวิทยาลัยต้องสร้างภาพที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นเพื่อความพร้อมของการเปลี่ยนแปลงสถานภาพองค์กร

4. การสร้างรายได้เพิ่มให้แก่หน่วยงานเพื่อพึ่งพาตนเองและเพิ่มค่าตอบแทนบุคลากร โดย

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

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

1. ให้มีการปรับโครงสร้างระบบอุดมศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระลดการควบคุมและส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้น
2. ปฏิรูประบบการเงิน ระบบการจัดสรรงบประมาณจากปัจจุบัน แบบแสดงรายการให้เป็นแบบเงินอุดหนุนทั่วไป มีระบบการติดตามผลให้เหมาะสมกับการก้าวไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสตรวจสอบได้
3. ปรับระบบบริหารงานบุคคลเพื่อเอื้อต่อการสร้างผลงานทางวิชาการ และการสร้างคนที่มีสมรรถภาพสูงให้คงอยู่ในมหาวิทยาลัย
4. จะต้องปรับระบบมหาวิทยาลัย ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด การบริหารจัดการให้สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ประชาคมในมหาวิทยาลัยจะต้องมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ รัฐบาลจะเข้าไปมาเกี่ยวข้องเฉพาะการกำกับนโยบายและสนับสนุนงบประมาณ
5. ความสัมพันธ์กับภายนอก จะมีความสัมพันธ์กับ 3 หน่วยงาน คือ
 - 5.1 รัฐบาลจะกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและแผน มาตรฐานการศึกษา งบประมาณ และมีการกำกับติดตามผลงานภายหลัง โดยพิจารณาจากนโยบายและแผนเป็นหลัก
 - 5.2 สำนักงานงบประมาณจะกำกับการจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป
 - 5.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะกำกับระบบบัญชีในลักษณะตรวจสอบภายหลัง โดยผู้ตรวจสอบบัญชี

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

1. รัฐจะกระจายอำนาจด้านการเงินและการจัดการเพื่อยกระดับการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและชุมชน โดยภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2543 รัฐบาลจะมอบให้สถาบันอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัยรับผิดชอบการบริหารและการจัดการเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีใช้หมวดเงินเดือน

2. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 จะตั้งระบบการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการศึกษา และมอบอำนาจให้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ รับผิดชอบการจัดหลักสูตรให้ค่าใช้จ่ายค้ำทุมนและระบบการตรวจสอบบุคคลและการเงิน

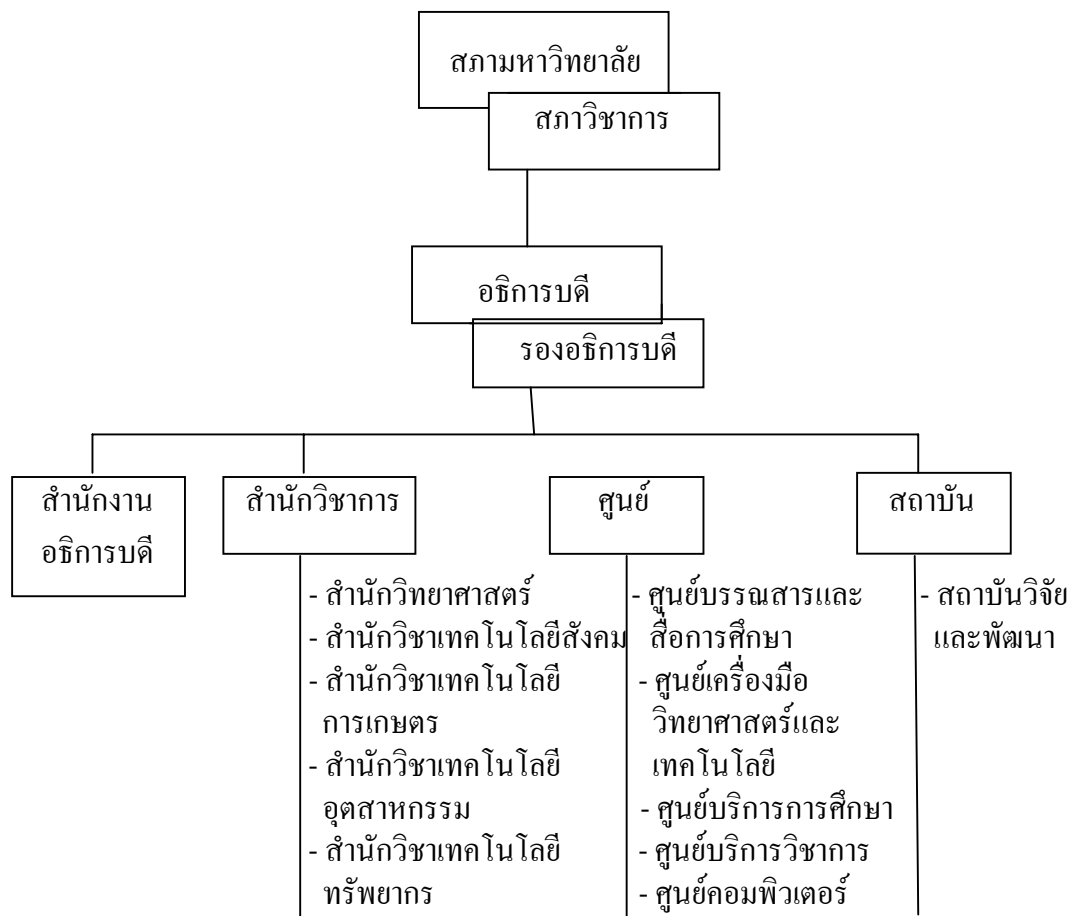
3. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน โดยในขั้นแรก (พ.ศ. 2541) จะจัดให้มหาวิทยาลัยของรัฐ 1 แห่ง ดำเนินการอย่างอิสระในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

ซึ่งองค์กรในกำกับรัฐบาลลักษณะดังกล่าวในประเทศไทยก็มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ดังตัวอย่างกรณีศึกษาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

ก. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

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

แผนภูมิโครงสร้างการจัดการของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี



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

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

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

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

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

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

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

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

7. การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีได้สร้างระบบการบริหารงานบุคคลโดยยึดหลัก 4 ประการ ในการพัฒนาระบบคือ

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

องค์กรและกลไกการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรกลาง ทำหน้าที่วางกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกำกับให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักการของมหาวิทยาลัย และมีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง หรือนักวิชาการระดับสูง เช่น ศาสตราจารย์

สภาวิชาการ มีหน้าที่ดูแลในเรื่องพิจารณาดำเนินทางวิชาการพิจารณาผลงานทางวิชาการ ประกอบด้วยอธิการบดี และ Leader จากหน่วยงานภายนอกอย่างน้อย 3 หน่วยงาน ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมิน

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

สถานภาพของบุคลากร

- บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นพนักงานของรัฐ ไม่เป็นข้าราชการและไม่อยู่ใต้กฎหมายแรงงานและประกันสังคม

- มีระบบบริหารบุคคลที่เป็นของตนเอง โดยอาศัยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533

การสรรหา คัดเลือกและทดลองปฏิบัติงาน

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

การออกจากการงาน พนักงานพ้นสภาพเมื่อตาย ลาออก สิ้นสุดสัญญา ทำผิดวินัยร้ายแรง ได้รับโทษจำคุก และครบเกษียณอายุ หรือให้ออกจากงานโดยไม่ถือเป็นความผิด ได้แก่

1. ขาดคุณสมบัติหรือขาดคุณสมบัติ
2. ขาดคุณสมบัติหรือขาดคุณสมบัติ
3. ขาดคุณสมบัติหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม
4. ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีติดต่อกัน 3 ปี (ยกเว้นเงินเดือนเต็มขั้น)
5. ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด

เงินเดือน

สายปฏิบัติการ ประมาณ 1.5 เท่าของราชการ และสายวิชาการ ประมาณ 2 เท่าของราชการ

สวัสดิการ ไม่ต่ำกว่าราชการ แต่เปลี่ยนวิธีการจัดให้เหมาะสม

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

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

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

ข. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีสถานภาพเป็นองค์กรนิติบุคคล เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง มีโครงสร้างการบริหารในระดับนโยบาย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด กรรมการสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอก

การเตรียมการเพื่อเป็นองค์กรในกำกับรัฐ

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

4. จากนั้นคณะกรรมการ 3 คณะร่วมกันออกแบบและวางโครงสร้างขององค์กร ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย

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

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

กลไกการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย นอกจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วยังมีกรรมการจากผู้บริหาร กรรมการจากผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการ กรรมการจากคณาจารย์(ซึ่งเป็นตัวแทน)เข้าร่วมในขั้นตอนการสรรหากรรมการและนายกสภามหาวิทยาลัยเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและเพื่อความโปร่งใส

4.2 สภาวิชาการ เป็นองค์กรของมหาวิทยาลัยที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการทั้งหมดของมหาวิทยาลัย โดยการเสนอข้อมูลให้สภามหาวิทยาลัยอนุมัติการเปิดสอน อนุมัติหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้สภาวิชาการยังทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายด้านวิชาการให้แก่มหาวิทยาลัย อีกทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพการเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผลและกำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษาของบัณฑิตในมหาวิทยาลัย

องค์ประกอบของสภาวิชาการ ประกอบด้วย ผู้แทนศาสตราจารย์ ผู้แทนอาจารย์จากสาขาวิชาต่างๆ ของมหาวิทยาลัย โดยมีสัดส่วนของผู้แทนอาจารย์มากกว่าผู้บริหารของมหาวิทยาลัย

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

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

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

มจร. มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบคล้ายๆกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ มีบุคคลภายนอกที่เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายแรงงาน เรื่องการบริหารบุคคล เพราะพนักงานของ มจร. จำเป็นจะต้องมีสิ่งตอบแทนที่ทัดเทียมกับพนักงานทั่วไป

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

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

ดังนั้น การสร้างความเข้าใจกับบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องจำเป็น และยังต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกคน เพื่อสร้างระบบบริหารมหาวิทยาลัยแขนงใหม่ มจร. จึงพยายามดึงเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนการผลิตบัณฑิต เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่ได้ประโยชน์จากการดำเนินงานของ

มหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยก็ได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นอย่างดี ส่งผลให้มหาวิทยาลัยประหยัดงบประมาณที่มีจำกัดได้ในระดับหนึ่ง

ค. มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยสงฆ์)

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

1. สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุด ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารของมหาวิทยาลัย

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

2. การบริหารงานวิชาการ สภาวิชาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย

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

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

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

บุคลากรที่เป็นฆราวาส จะมีระบบสวัสดิการเกือบมากกว่าบุคลากรที่มีสถานภาพเป็นพระภิกษุ

มหาวิทยาลัยอยู่ในช่วงของการสร้างระบบประเมินผลงาน

4. การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยดำเนินการผ่านกระทรวงศึกษาธิการ ในการจัดตั้งงบประมาณดำเนินการโดยมหาวิทยาลัย แล้วเสนอผ่านกระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับการจัดสรรงบประมาณ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

5. รายได้ของของมหาวิทยาลัย มาจากการอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ดำเนินการเสนอแนะของกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยจะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลเป็นรายปี จำนวนร้อยละ 70 ของทั้งหมดของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอแผนงานของงบประมาณผ่านกระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปตามระบบของวิธีการงบประมาณ

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

ในช่วงระยะของการเปลี่ยนสถานภาพองค์กร มหาวิทยาลัยเตรียมระบบบัญชีและระบบการตรวจสอบให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ด้วยการว่าจ้างบุคคลภายนอกและบริษัทเอกชนมาวางแผนและจัดวางระบบใหม่ เช่น ระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาพอสมควร

2.2.2.2 รูปแบบองค์กรในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่สถานศึกษา

กรณีศึกษา

ก. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

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

จากหลักการดังกล่าว จึงเกิดองค์กรในกำกับรัฐแห่งแรกคือ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2533 โดยรัฐจะกำกับเฉพาะแต่ผลลัพธ์ขององค์กรตามภารกิจขององค์กร รัฐจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในเรื่องกระบวนการ

1. ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์

- 1.1 ยึดมั่นในความเป็นเลิศด้านการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาประเทศ

- 1.2 เป็นธุรกิจขององค์กร ครอบคลุมการบุกเบิกแสวงหาองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติด้วยวิธีการวิจัย
- 1.3 เพื่อให้องค์กรสามารถแข่งขันในเชิงคุณภาพด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีทั้งในและต่างประเทศ

2. โครงสร้างการบริหารของ สวทช. (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ)

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

3. องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (Board ขององค์กร)

องค์ประกอบของคณะกรรมการและวิธีการได้มาของกรรมการ มี

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

ลักษณะดังนี้

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

ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

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

วัดคู่แห่งชาติ และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติของสำนักงานประกาศบังคับใช้ในปี พ.ศ.2534 ไปเป็นของสำนักงาน

ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างที่โอนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานแล้วแต่กรณี ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่างๆ เท่ากับที่เคยได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อนจนกว่าจะได้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานแต่จะแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้

การโอนข้าราชการตามมาตรานี้ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะเลิกรับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การโอนลูกจ้างตามมาตรานี้ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือทางราชการเลิกจ้างโดยไม่มีควมผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณบำเหน็จหรือบำนาญตามข้อบังคับของสำนักงาน ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดที่โอนไปตามมาตรานี้ประสงค์จะให้นับเวลาราชการหรือเวลาทำงานในขณะที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างก่อนที่มีการโอนเป็นเวลาทำงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานแล้วแต่กรณี ก็ให้มีสิทธิกระทำได้โดยแสดงความจำนงว่าไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ

การไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญตามวรรคหก จะต้องกระทำภายในสิบวันนับแต่วันที่โอน สำหรับกรณีของข้าราชการให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สำหรับกรณีของลูกจ้างให้กระทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อเป็นหลักฐานยื่นต่อผู้ว่าจ้างเพื่อส่งต่อไปให้กระทรวงการคลังทราบ

พนักงานในสำนักงานปฏิบัติงานโดยใช้ระบบสัญญาจ้างและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานผ่าน 3 ครั้งต่อปี

การกำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้างบุคลากร ดำเนินงานอิสระในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะตำแหน่ง จำนวนคุณสมบัติ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน

การกำหนดตำแหน่งบุคลากรในสำนักงานจำแนกเป็น ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และพนักงานระดับปฏิบัติการ ในส่วนระดับปฏิบัติการจะแบ่งเป็น ตำแหน่งนักวิจัยและตำแหน่งธุรการ

การกำหนดบัญชีเงินเดือน เป็น 4 ประเภท คือ บัญชีเงินเดือน ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง บัญชีเงินเดือนผู้บริหารระดับกลาง บัญชีเงินเดือนตำแหน่งนักวิจัย และบัญชีเงินเดือนตำแหน่งธุรการ

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

6 การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน

มีคณะอนุกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน

รายได้ของสำนักงาน ส่วนหนึ่งได้จากการสนับสนุนจากรัฐบาล
โดยสำนักงานเสนอโครงการแผนงานผ่านรัฐมนตรี ภายใต้การพิจารณางบประมาณจากสำนักงบประมาณ
แผ่นดิน ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป

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

นอกจากนี้ยังมีการร่วมถือหุ้นกับบุคคลอื่น บริษัทจำกัดเพื่อ
ประโยชน์แก่การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานมีอำนาจกู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน จากบุคคลหรือ
องค์กรอื่นซึ่งหากการกู้ยืมหรือการลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็น
ชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ระบบบัญชี การตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน

มีคณะอนุกรรมการตรวจสอบภายใน ตลอดจนมีการตรวจสอบจากภายนอก
นอกผ่านทางสำนักงานงบประมาณแผ่นดิน

2.3 รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

เท่าที่ค้นคว้ามาปรากฏว่ามีรายงานการวิจัยเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ ไม่มากนัก จึงจะนำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ มหาวิทยาลัยไทย

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

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

การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีพื้นฐานมาจากแนวคิดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

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

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

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

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

นอกจากนี้ พรทิพย์ ดีสมโชค ยังได้เสนอหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพิ่มเติมดังนี้

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

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

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

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

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

ผู้วิจัยยังได้เสนอผลของการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

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

7. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น เพราะหลักสูตรอุดมศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสภาพสังคม ดังนั้น มหาวิทยาลัยจะเป็นศูนย์กลางทางวิชาการที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์ในการนำความรู้ไปพัฒนางานอาชีพและคุณภาพชีวิตมากขึ้น

2.3.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการของ คณาจารย์และผู้บริหาร

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

ด้านการบริหารบุคคล พบว่า ตำแหน่งผู้บริหารควรมาจากการสรรหาและบุคคลภายนอกสามารถเป็นผู้บริหารได้ถ้าได้รับการสรรหา ในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งอาจารย์ของสถาบัน สามารถกำหนดเงินเดือนตามความสามารถและประสบการณ์ ควรประเมินผลงานโดยระบบสัญญาแทนการทดลองงาน ควรยกเลิกการพิจารณาความดีความชอบโดยการให้เพิ่มเงินเดือนเกินกว่า 1 ขึ้น และสถาบันสามารถกำหนดระเบียบในการบริหารบุคคลของตนเองได้

ด้านการบริหารวิชาการ มีความคิดเห็นว่าควรมีสภาวิชาการในการกำหนดหลักการและมาตรฐานการจัดการเรียนการสอน ตำแหน่งศาสตราจารย์ควรอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาผลงานวิชาการของสถาบัน ควรมีการแลกเปลี่ยนอาจารย์ระหว่างมหาวิทยาลัยตามความจำเป็น ควรมีความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ และสถาบันควรมุ่งการผลิตบัณฑิตในระดับสูงกว่าปริญญาตรี

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

ที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนในภาคเอกชน เมื่ออาจารย์ว่างเว้นจากการสอนจึงสามารถทำงานอื่นได้ รวมทั้งการมีเวลาไม่เพียงพอกับการทำวิจัย

การเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานในสถาบัน จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่ทำงานในตำแหน่งทางวิชาการและคณะที่สังกัด ไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

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

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

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

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

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

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

ผลการศึกษา พบว่า

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

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

6. ระบบคู่ขนานเกิดขึ้นเพื่อเป็นเสมือนการสร้างความประนีประนอมระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย จะได้เลือกที่จะอยู่ในระบบราชการเป็นข้าราชการ หรือระบบอิสระเป็นพนักงานของรัฐ ซึ่งคาดว่าในที่สุดแล้วทุกคนคงจะเห็นประโยชน์ทั้งต่อส่วนตนและส่วนรวมในการเป็นพนักงานของรัฐในระบบใหม่มากกว่า

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

8. ผู้บริหารวิทยาลัยระบบอิสระ จะต้องประสบความสำเร็จในทางวิชาการมาก่อน ส่วนด้านการบริหาร อาจเรียนรู้ภายหลังหรือจัดหากลุ่มผู้ช่วยที่มีความสามารถทางการบริหารก็ได้ และที่สำคัญต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมประกอบไปด้วย การบริหารงานจึงจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

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

10. เสรีภาพทางวิชาการหลังการปรับเปลี่ยน จะมีเหมือนเดิม เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณในการค้นคว้าวิจัยได้สะดวกมากขึ้น ซึ่งเสรีภาพทางวิชาการนี้ควรควบคู่ไปกับจรรยาบรรณทางวิชาการเพื่อเป็นหลักของความถูกต้องในสังคม

11. การแข่งขันที่เกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนไม่ใช่ปัญหา แต่จะเกิดผลดีเมื่อสร้างจุดเริ่มต้นของการแข่งขันที่เท่าเทียมกันก่อนปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ในเชิงวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัย เพื่อสามารถพัฒนาวิชาการให้ดียิ่งขึ้น

12. มหาวิทยาลัยยังมีบทบาทในการต่อสู้ เพื่อความถูกต้องของสังคมไทยเหมือนเดิมไม่ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐหรือไม่ เพราะสำนักของความเป็นอาจารย์และความเป็นที่พึ่งของสังคมยังคงอยู่เหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง

13. สำหรับกรณีของบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยน สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่ไม่เข้าใจในระบบการบริหารแบบอิสระว่าจะมีลักษณะอย่างไร และกลุ่มที่เข้าใจดีแต่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง จากสถานภาพความเป็นข้าราชการอันเนื่องจากเหตุผลหลายอย่าง และกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่

สร้างเงื่อนไขต่อต้านและสามารถรวมเป็นกลุ่มพลังที่ยิ่งใหญ่ ทำให้เกิดความผิดพลาดและล้มเหลวในการพยายามปรับเปลี่ยนครั้งที่ผ่านมา และเป็นกลุ่มที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานในระยะต่อไป

14. การประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจอย่างแท้จริงกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะบุคลากรในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงทันทีที่มีการปรับเปลี่ยน เป็นทางที่ดีที่สุดที่จะลดความขัดแย้งต่าง ๆ ได้มาก

15. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยนอย่างจริงจัง แม้จะต้องใช้เวลาช่วยแก้ปัญหาต่างๆแต่ก็มีความเป็นไปได้มากในการปรับเปลี่ยน ในขณะที่ผู้บริหารบางส่วนไม่ค่อยจริงจังนักในการแสดงว่าเห็นด้วย เนื่องจากยังติดอยู่กับความเป็นข้าราชการอยู่มาก นับเป็นกลุ่มที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการผลักดันการปรับเปลี่ยนในครั้งต่อไป

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

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

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

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. อาจารย์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการทั้งในหลักการ สำคัญ การบริหารงานบุคคล การเงินและทรัพย์สิน ตลอดจนการบริหารวิชาการ แต่ยังไม่ค่อยแน่ใจรายละเอียดเกี่ยวกับฐานะของพนักงานในมหาวิทยาลัย และการถูกส่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวน ถ้าถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ผลการวิจัยที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

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

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

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

เฉพาะสาขาที่ขาดแคลนและเป็นความต้องการของสังคม เช่น คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ ศูนย์จำหน่ายหนังสือ สำนักพิมพ์ สำนักบริการวิชาการและวิชาชีพแก่ชุมชน สำนักกีฬา และสำนักการแปล เป็นต้น

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา/มหาวิทยาลัย ดังนี้

1. ผู้บริหารควรตระหนักถึงความสำคัญของการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเฉพาะกรณี หรือเหตุผลอื่นที่เป็นองค์ประกอบและควรส่งเสริมให้มีการวิจัยอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับนำผลการวิจัยที่ได้มาเป็นแนวทางในการบริหารองค์กรและบุคลากรต่อไป

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

ด้านการบริหารการเงิน ข้าราชการส่วนใหญ่มีเงินเดือนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับธุรกิจส่วนตัว หรือภาคเอกชน หากรัฐสามารถหาเงินส่วนหนึ่ง หรือจากเงินรายได้มหาวิทยาลัย หรือจากกองทุนมาชดเชย เป็นสวัสดิการ เป็นค่าตอบแทน เชื่อว่าปัญหาเศรษฐกิจสำหรับข้าราชการจะลดลง

ด้านการบริหารวิชาการ การมีสภาวิชาการ กรรมการวิชาการ จะสร้างความแข็งแกร่งให้งานวิชาการ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนอาจารย์ จะสร้างความแข็งแกร่งให้งานวิชาการด้วย แต่ต้องมีความคล่องตัวในด้านการบริหารบุคคลประกอบด้วย

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

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

2.3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่มีใช้ส่วนราชการ

จากรายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536) ได้กล่าวถึงการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ มีการศึกษาดกลองในหลักการ ซึ่งได้ข้อสรุปดังนี้

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

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

กรณีรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัย

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

6. การบริหารงานวิชาการและการจัดส่วนงาน สถานมหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติการเปิดสอนและอนุมัติหลักสูตรให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด รวมทั้งสถานมีอำนาจอนุมัติการจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย

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

สำหรับการคงสภาพข้าราชการและลูกจ้างนั้น ให้คงอยู่ต่อไปตามระบบข้าราชการ เมื่อตำแหน่งว่างให้ยุบเลิก แต่หากข้าราชการและลูกจ้างผู้ใดประสงค์จะเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยระบบใหม่ จะต้องผ่านการคัดเลือก หรือการประเมินตามเกณฑ์และวิธีการที่สถานมหาวิทยาลัยกำหนด

ทบวงมหาวิทยาลัย (2536) ซึ่งได้เสนอในรายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีส่วนราชการ ยังได้สรุปหลักการสำคัญในการปรับเปลี่ยนระบบมหาวิทยาลัยแบบเดิมไปสู่ระบบใหม่ไว้ดังนี้

การปรับเปลี่ยนและการจัดระบบบริหารงานบุคคล การที่จะทำให้ระบบบริหารงานบุคคลเป็นระบบที่มีการดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบ และจูงใจให้ทำงานเต็มความรู้ความสามารถรวมทั้งสามารถรักษาคงตัวได้ มาตรการในการดำเนินงานโดยสรุปมีดังนี้

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

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

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

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

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

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

หลังจากนั้นผู้วิจัยส่วนที่ 2 คือ การสำรวจความเห็นด้วยของหัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตหาดใหญ่ และหัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตปัตตานีต่อตัวแบบโครงสร้างดังกล่าว ผลปรากฏว่า หัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตหาดใหญ่ มีความเห็นด้วยต่อตัวแบบโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่รองรับแนวคิดมหาวิทยาลัยอิสระน้อยกว่าหัวหน้าภาควิชาวิทยาเขตปัตตานี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ท้ายสุดผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในประเด็นโครงสร้างด้านโครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต ด้านโครงสร้างสภามหาวิทยาลัย ด้านโครงสร้างสภาวิชาการและด้าน โครงสร้างหน่วยงานในวิทยาเขต

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

ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปพิจารณาในการปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในประเด็น โครงสร้าง ดังนี้

1. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต

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

2. ปรับปรุงโครงสร้างสภามหาวิทยาลัย

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

3. จัดตั้งสภาวิชาการในมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยควรจัดตั้งสภาวิชาการขึ้นในระดับมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นองค์กรทำหน้าที่ทางวิชาการโดยเฉพาะ องค์ประกอบของกรรมการสภาวิชาการควรกำหนดให้มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ และจัดรูปแบบการทำงานของสภาวิชาการในรูปของคณะกรรมการถาวรและให้มีสำนักเลขานุการสภาวิชาการขึ้นต่อสภาวิชาการโดยตรง

4. ปรับโครงสร้างหน่วยงานในวิทยาเขต

มหาวิทยาลัยควรปรับโครงสร้างหน่วยงานในวิทยาเขตภายใต้รูปแบบการกระจายอำนาจและการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน เช่น แยกหน่วยงานกิจการนักศึกษา หน่วยงานบริการการศึกษา หน่วยงานวิจัย หน่วยงานบริการทางวิชาการ ออกเป็นอิสระในระดับที่ทัดเทียมกัน โดยให้สำนักงานวิทยาเขตเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านบริหารทั่วไปเท่านั้น

ฟามุย เรื่องเลิศจนญ (2538) ทำการศึกษาแนวโน้มนำการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวโน้มนำการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ในศตวรรษที่ 21 ใช้วิธีการวิจัยตามกระบวนการอนาคตปรัทัศน์ เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม จากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารจำนวน 24 คน ผลการศึกษาพบว่า การบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยในศตวรรษที่ 21 มีแนวโน้มนำการกระจายอำนาจในการตัดสินใจสูง ยึดหลักการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการตัดสินใจ การมอบอำนาจการตัดสินใจตามภารกิจและหน้าที่ในสายงาน และใช้ระบบการประเมินเป็นกลไกในการตรวจสอบ เพื่อรักษามาตรฐานและคุณภาพการศึกษา โดยสถาบันต้องสร้างระบบภายในให้เกิดความคล่องตัวและมีส่วนร่วมในการบริหาร รวมทั้งผู้บริหารระดับต่าง ๆ ต้องมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจ

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

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

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยน่าจะได้นำรูปแบบการบริหารงานแบบ TQM ไปใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัย ซึ่งกำลังมีการปฏิรูประบบบริหารวิชาการอยู่แล้วโดยกำหนดให้เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของมหาวิทยาลัย และให้ฝ่ายพัฒนางานองค์กรและทรัพยากรมนุษย์ของมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานกลางสำหรับดำเนินงาน

2.3.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยไทย

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

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

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

นริวรรณ จินตกานนท์ (2541) ได้ศึกษาการวิจัยเรื่อง การพึ่งตนของสถาบันอุดมศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเพื่อศึกษารูปแบบการบริหารการเงิน เพื่อนำสถาบันอุดมศึกษาไปสู่องค์กรในกำกับรัฐ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งได้มาจากหน่วยงานต่างๆ ข้อเท็จจริงจากเอกสาร รายงานต่างๆ ของหน่วยงาน

ผลจากการศึกษา สรุปได้ 3 ประเด็น ดังนี้

1. ความจำเป็นในการรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐด้วยเหตุผลต่างๆ ดังนี้

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

2. ผู้รับบริการ คือ นักเรียน ไม่สามารถจะรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการศึกษาทั้งหมดได้ ประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงมากอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การให้ผู้รับบริการคือนักศึกษารับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น เนื่องจากผู้มีโอกาสศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยส่วนรวมแล้วเป็นผู้ได้รับผลตอบแทนส่วนตนสูงกว่าผู้อื่นในสังคม รัฐเองก็มีแผนที่จะปรับปรุงค่าธรรมเนียมการศึกษาถึงระดับที่ผู้เรียนสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ทั้งหมด แต่หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว การดำเนินการตามแนวนี้น่าจะมีผู้ปกครองเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ที่สามารถรับภาระได้ ซึ่งก็คงจะเป็นการสวนทางกับนโยบายที่จะให้โอกาสประชาชนทัดเทียมกันในการที่จะได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

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

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

2. การเพิ่มสัดส่วนการพึ่งตนเองทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถจะเพิ่มสัดส่วนการพึ่งตนเองทางการเงินได้ในสถานะเศรษฐกิจที่ปกติ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถเพิ่มรายได้ได้ดังนี้

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

เศรษฐกิจได้มีโอกาสรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การเพิ่มค่าหน่วยกิต จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับทุนการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาจะจัดหาได้ ไม่ว่าจะจากรัฐบาลหรือจากภาคเอกชน

2. เพิ่มรายได้จากการบริหารทรัพย์สินและรณรงค์ให้ภาคเอกชน รวมถึงประชาชนได้มีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบและมีผู้บริหารที่มีความสามารถเหมาะสมที่จะรับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ

3. การสนับสนุนของรัฐ

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

4. ขีดความสามารถในการลงทุนเพื่อการศึกษาของประชาชน

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

แนวทางที่จะให้ผู้รับบริการรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนี้ จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของต้นทุนในการผลิตนักศึกษาตามสาขาวิชาและผลตอบแทนส่วนคนที่ผู้สำเร็จการศึกษาจะได้รับด้วย รัฐจะต้องมีมาตรการเงินกู้เพื่อการศึกษามาเสริม และรัฐจะต้องหาทุนการศึกษาหรือวิธีการอื่นที่จะสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสศึกษาในระดับอุดมศึกษา

5. รูปแบบในการบริหารการเงินเพื่อความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

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

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

สถาบันอุดมศึกษาควรหารายได้เพิ่มโดยการปรับโครงสร้างค่าหน่วยกิตและค่าลงทะเบียนให้สะท้อนค่าใช้จ่ายจริงและให้อยู่ในระดับที่ผู้รับบริการพอรับภาระได้ ตัดตั้งกองทุนถาวรเพื่อนำดอกผลมาใช้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร ตลอดจนจัดให้มีระบบตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานที่เชื่อถือได้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการให้การสนับสนุนของรัฐ และการเพิ่มรายได้ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีดังนี้

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

เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐนี้ให้ถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบริหารภายใต้การควบคุมของสภาสถาบัน

นอกจากนี้รัฐจะต้องจัดสรรเงินกู้เพื่อการศึกษา และจัดหาทุนการศึกษาหรือวิธีการรับที่จะสนับสนุนให้ผู้ที่มีรายได้น้อยมีโอกาสได้ศึกษาในระดับอุดมศึกษา

2. การเพิ่มรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจเพิ่มรายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

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

3. การออกนอกกรอบราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ รัฐควรทบทวนนโยบายที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดออกนอกกรอบราชการภายในปี 2545 เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่เอื้ออำนวย หากจะให้ออกนอกกรอบราชการรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอที่จะรองรับการเพิ่มเงินเดือนของบุคลากรเพื่อเป็นการทดแทนสิทธิประโยชน์ ที่บุคลากรได้รับการเป็นข้าราชการ สถาบันอุดมศึกษาเองก็ต้องหารายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งคงจะหนีไม่พ้นการขึ้นค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษา การรณรงค์เงินบริจาคและการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน สิ่งเหล่านี้คงจะดำเนินการให้บรรลุผลได้ยากในสภาวะเศรษฐกิจวิกฤตในสภาวะเช่นที่เป็นอยู่ขณะนี้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีภาระหนักอยู่แล้วในการที่จะพยุงสถาบันให้อยู่รอดและดำเนินงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล โดยคำนึงถึงคุณภาพของการศึกษาและผลประโยชน์ของนิสิตนักศึกษาเป็นหลัก

การดำเนินการของรัฐในการศึกษาหาแนวทางที่จะให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และพัฒนาคุณภาพของการศึกษาเป็นสิ่งที่เหมาะสมและควรกระทำต่อไป แต่เป้าหมายของการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกกรอบราชการน่าจะพิจารณาทบทวนและชะลอไว้

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

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

ผลการวิจัยพบว่า

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

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

ประเทศมีอิสระที่จะนำงบประมาณไปใช้ได้โดยไม่ต้องเกรงครัดเรื่องรายการใช้จ่าย แต่ควบคุมโดยระบบตรวจสอบด้วยบัญชีอิเล็กทรอนิกส์ เน้นการตรวจสอบที่ผลการดำเนินงานซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับรัฐ ในขณะที่การใช้งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยต้องใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยเคร่งครัด รวมทั้งการประเมินผลการใช้งบประมาณด้วย

3. การนำเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย ประกอบด้วย

3.1 แนวคิดและหลักการงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

หลักการอุดมศึกษา

เพื่อให้งบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถปฏิบัติการหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักการอุดมศึกษา 4 ประการ คือ

- สถาบันอุดมศึกษาต้องพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอย่างต่อเนื่อง
- สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศ
- สถาบันอุดมศึกษาต้องมีอิสระในการดำเนินการ
- สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีระบบประกันคุณภาพที่สังคมตรวจสอบได้

หลักการงบประมาณ

รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาจึงควรมีหลักการดังนี้

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

บทที่ 3

วิธีดำเนินงาน

3.1 ประเด็นที่ศึกษา

มีทั้งหมด 8 ประเด็น ดังนี้

1. องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

ศึกษาโครงสร้าง บทบาท คุณสมบัติ วิธีการสรรหา จำนวน วาระ วิธีการประเมินทั้งในมหาวิทยาลัยอิสระของต่างประเทศและในประเทศ ตลอดจนคณะกรรมการบริหารปกครองสูงสุดของหน่วยงานอิสระทางการศึกษา และไม่ใช่งานการศึกษา

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

ศึกษา บทบาท หน้าที่ วาระ คุณสมบัติ วิธีการสรรหา เงินเดือน สิทธิประโยชน์ และวิธีการประเมินการปฏิบัติงาน ทั้งในมหาวิทยาลัยอิสระของต่างประเทศและในประเทศ ตลอดจนหน่วยงานอิสระทางการศึกษาและไม่ใช่งานการศึกษา

3. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

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

4. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

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

5. ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

ศึกษาแหล่งเงินที่ควรจะได้ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน ตลอดจนศิษย์เก่า วิธีการได้เงินจากแหล่งต่างๆ ขนาดและปริมาณของเงินที่ต้องการเพื่อให้คงคุณภาพตามมาตรฐานสากล วิธีจัดสรรเงิน วิธี

ตรวจสอบการใช้เงิน โดยศึกษาระของต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งหน่วยงานการศึกษาและไม่ใช้การศึกษา

6. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

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

7. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

เน้นเทคนิควิธี ทั้งที่มีรูปแบบและไม่มีรูปแบบ ที่จะใช้สื่อสารภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างมหาวิทยาลัยกับสังคมภายนอก

8. การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

ศึกษาพฤติกรรมที่ควรเป็นของพนักงานในมหาวิทยาลัยในกำกับ วิธีการและเทคนิคต่างๆ ที่จะช่วยให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม วิธีการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพของผลผลิตของมหาวิทยาลัย ประสิทธิภาพ/ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ความรู้ความสามารถ ตลอดจนทักษะที่จำเป็นในการทำงานในมหาวิทยาลัยในกำกับ

3.2 วิธีดำเนินงาน

มีขั้นตอนดังนี้

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

3.2.1 ชื่อผู้ทำการศึกษา 8 ประเด็น

คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ที่จะมาศึกษาประเด็นต่างๆ ทั้ง 8 ประเด็น ซึ่งมีชื่อดังต่อไปนี้

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

3.2.2 กลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนา

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

1. องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ

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

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน หัวหน้าภาค รวมทั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

3. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

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

4. พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

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

5. ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รองอธิการบดีฝ่ายบริหารและวางแผน เจ้าหน้าที่ด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทบวงมหาวิทยาลัย

6. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

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

7. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสื่อสารมวลชน ผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อโทรทัศน์ วิทยุ ผู้รับสื่อและผู้ส่งสื่อทั้งในและนอกมหาวิทยาลัย รวมถึงนักนิเทศศาสตร์ นักประชาสัมพันธ์ ตลอดจนประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย

8. การปรับปรุงพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นักจิตวิทยาสาขาที่เกี่ยวข้อง ประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย ตัวแทนมหาวิทยาลัยในกำกับ และหน่วยงานอิสระ

3.2.3 ระยะเวลาและการดำเนินงาน

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

หลังจากที่ได้รายชื่อผู้ที่จะการศึกษาในแต่ละประเด็นแล้ว ได้ประชุมรวมกันทั้งหมด เพื่อทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย วัตถุประสงค์ที่ต้องการจากรายงานในแต่ละประเด็น วิธีดำเนินงานศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์เสนอผลการศึกษาสู่กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเป็นระยะๆ และตารางเวลาที่กำหนด

เมื่อตกลงกันแล้ว ได้ขอให้ผู้ที่ทำการศึกษาทั้ง 8 ประเด็น ไปศึกษาโดยใช้เวลา 1 เดือน เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นฐานในการสัมมนากับผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำไปปรับแก้ เพื่อมาเป็นฐานในการสัมมนากับผู้เกี่ยวข้องต่อไป

ตารางเวลาดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

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

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

โปรแกรมการสัมมนา

โครงการวิจัยเรื่อง “การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ”

วันเสาร์ที่ 27 พฤศจิกายน 2542

เวลา 07.30 – 16.00 น.

ช่วงเช้า

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

ช่วงบ่าย

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

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

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในรายงานย่อยแต่ละประเด็น ผู้ที่รับผิดชอบจะศึกษาเอกสารจากแหล่งต่างๆ วิเคราะห์รูปแบบ นำเสนอในที่ประชุมสัมมนา วิเคราะห์คำตอบจากคำถามและแนวคิดที่ได้จากการสัมมนาต่างๆ มาประมวล เข้าด้วยกัน เพื่อให้ได้ทางเลือกต่างๆ ตลอดจนจุดอ่อน/แข็งของทางเลือกดังกล่าว

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

3.4 การสังเคราะห์ประเด็น

จากการสัมมนาในแต่ละประเด็นย่อย ได้นำข้อเสนอแนะ แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่ได้จากการจัดสัมมนามาประมวลเข้าด้วยกัน โดยมุ่งหาคำตอบร่วมในหัวข้อต่อไปนี้

1. มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย
2. มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน

3.5 การนำเสนอผล

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

บทที่ 4

ผลการศึกษารายประเด็น

ในบทนี้ จะนำเสนอสรุปของผลการศึกษาเป็นรายประเด็น ดังนี้

4.1 องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

ผลการศึกษาในประเด็นนี้ รศ. ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ สรุปดังนี้

4.1.1 ในต่างประเทศ

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

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

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

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

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

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

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

สำหรับการจัดประชุมของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยนั้นมักจะ มีการกำหนดจำนวนครั้งและระยะเวลาการประชุม รวมทั้งกำหนดประเด็นวาระการประชุมไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแจ้งให้รับทราบล่วงหน้า และดำเนินการประชุมให้เป็นไปอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

4.1.2 ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

หากมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีการแปรสภาพเป็นนิติบุคคลอิสระที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หากแต่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในส่วนของการวางรูปแบบองค์กรบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยของไทย คณะผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

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

องค์ประกอบขององค์กรบริหารปกครองสูงสุดควรมีลักษณะผสมผสานระหว่างหลักการควบคุมจากภายนอกและการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยจะต้องปรับองค์ประกอบและจำนวนกรรมการ กล่าวคือ องค์ประกอบของบุคคลภายนอกไม่ควรจะมีสัดส่วนน้อยกว่าจำนวนสองในสามของสมาชิกทั้งหมด (ไม่นับรวมประธานกรรมการหรือนายกสภาฯ) โดยควรจะมีองค์ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่ผ่านกระบวนการสรรหาของมหาวิทยาลัยเองในจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของบุคคลภายนอกทั้งหมด ส่วนบุคคลภายนอกที่เหลือควรให้มีบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองอย่างน้อย 1 คน ผู้แทนของสมาคมศิษย์เก่าอีกจำนวน 1 คน ในส่วนของบุคคลภายในควรจะมีองค์ประกอบด้วยผู้แทนคณาจารย์ บุคลากรที่ไม่ใช่สายอาจารย์ (และอาจจะมีผู้แทนนิสิตนักศึกษา) ซึ่งมาจากการคัดสรรหรือการเลือกตั้งทั่วไปจำนวนอย่างละ 1 คน รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดหรืออธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และ/หรือประธานสภาวิชาการ

คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยควรจะมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง เฉพาะในเรื่องของการวางนโยบายและการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ โดยการออกกฎระเบียบและข้อบังคับ การสรรหาคัดเลือกผู้บริหารมหาวิทยาลัย และมอบหมายให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการและดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแนวทางที่วางไว้ รวมทั้งทำการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตลอดจนควรจะมีกระจายอำนาจหรือมีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่บางประการให้คณาจารย์ได้มีโอกาสรับผิดชอบดูแลบริหารปกครองตนเอง โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับทางด้านวิชาการ เป็นต้น

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

รูปแบบที่ 1

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

ข้อดีของรูปแบบดังกล่าวนี้ คือ องค์กรบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยได้เข้ามาทำหน้าที่ดูแลมหาวิทยาลัยอย่างสมบูรณ์แบบ สามารถวางแผนนโยบายและกำกับควบคุมการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีการกระจายความเลียงทางการบริหารจัดการออกไปยังผู้บริหารมืออาชีพในแต่ละด้าน ทำให้เกิดความคล่องตัว ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงกับความสามารถและสมรรถนะของผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว

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

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

รูปแบบที่ 2

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

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

ส่วนข้อเสียได้แก่การที่คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยจะขาดความใกล้ชิดกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทำให้ต้องอาศัยข้อมูลและรายงาน ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งบางครั้งอาจจะมีคลาดเคลื่อนหรือถูกปรับแต่งให้เอื้อต่อวัตถุประสงค์บางประการได้ นอกจากนี้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะต้องผูกพันและพึ่งพิงกับความสามารถและสมรรถนะของอธิการบดีหรือผู้บริหารสูงสุดค่อนข้างมาก และอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการบริหารงานได้

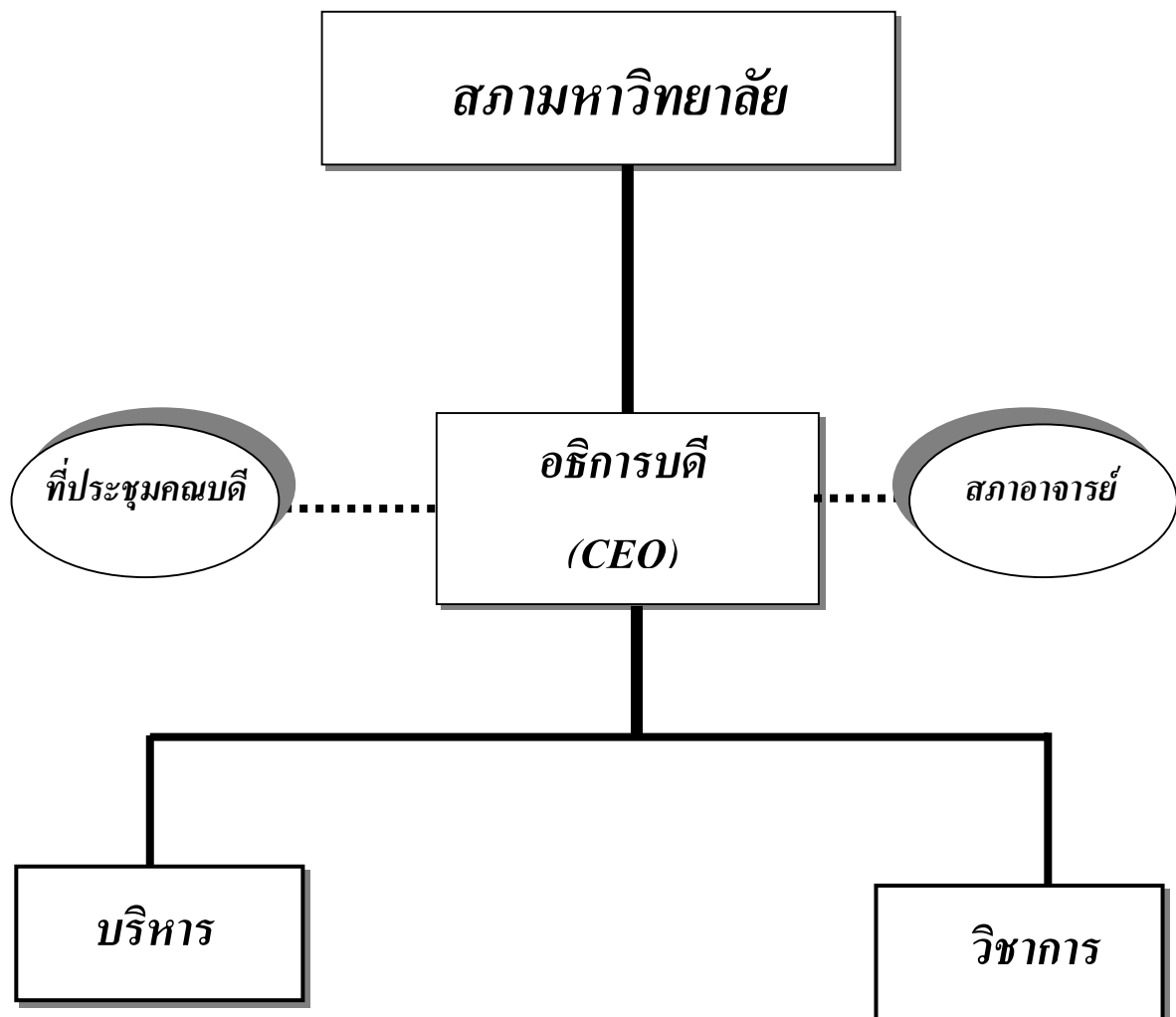
ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้กับมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก/ขนาดปานกลาง ขอบข่ายภารกิจการดำเนินงานที่ค่อนข้างแคบและเฉพาะเจาะจง หรือในช่วงระยะแรกของการออกนอกระบบราชการ นอกจากนี้ ยังมีความเหมาะสมในกรณีที่คณะกรรมการมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยเองยังขาดความพร้อมและความเข้มแข็งในการดำเนินงาน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

4.2 ผู้บริหาร

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

ดร.สุชาติ ตันธนะเดชา สรุปลเป็นแผนภูมิดังนี้

รูปแบบที่ 1 : สถานนโยบายแบบอิงผู้บริหาร



รูปแบบที่ 1 : สถานโยบายแบบอิงผู้บริหาร

แนวความคิดเบื้องต้น

อธิการบดีปฏิบัติตามนโยบาย คู่มือการบริหารและวิชาการ มีที่ประชุมคณบดีและสภาอาจารย์เป็นที่ปรึกษาของอธิการบดี

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

ข้อวิจารณ์

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

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

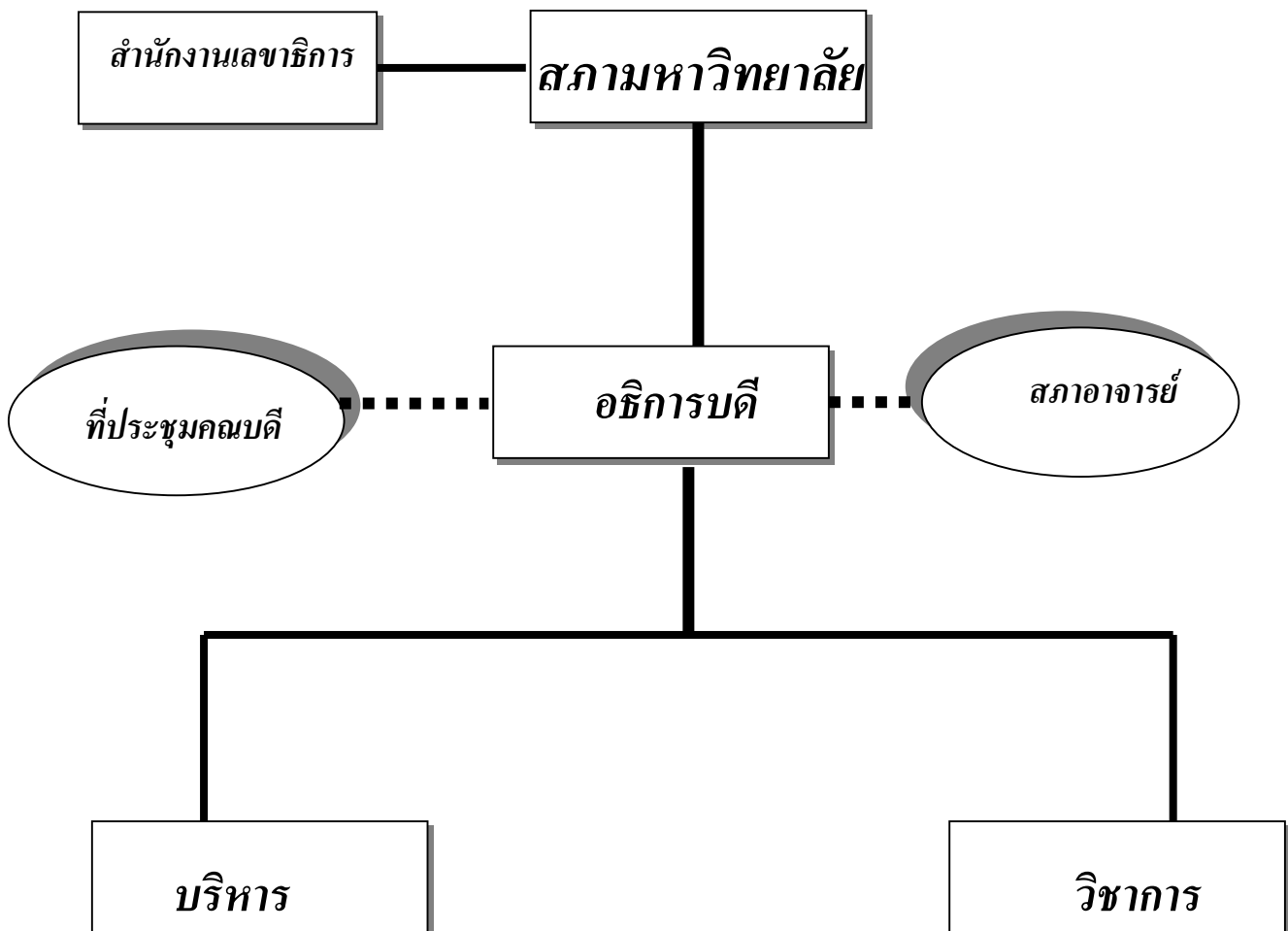
อธิการบดี ตามรูปแบบที่ 1 นี้ จะมีลักษณะเป็นผู้รู้ผู้ชำนาญทุกเรื่องเหมือน *Super Man* ที่จะเป็นผู้บริหารจัดการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างของมหาวิทยาลัยด้วยการวางกลยุทธ์การบริหาร ยกร่างนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย มีแผนงานและโครงการต่างๆ สามารถแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานอธิการบดีและจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของรัฐบาล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

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

กับปัญหาและเป็นนักวิชาการที่ล้ำสมัยไร้ข้อเสีย เป็นการสูญเสียทรัพยากรของมหาวิทยาลัยอยู่เสมอ รูปแบบมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการต้องทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานด้วยฝีมืออย่างมีประสิทธิภาพดีศรี (Don't let the manager manage, but make the manager manage)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ 1 นี้ อาจจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ต่างจังหวัด หรือเพิ่งก่อตั้งมาไม่นานนัก เป็นสถาบันอุดมศึกษาประเภทที่เน้นการกิจการสอนเป็นหลัก และมีขนาดองค์กรที่ไม่ใหญ่มาก ทั้งในแง่ของจำนวนคณะวิชา จำนวนอาจารย์ และบุคลากรอื่นๆ

รูปแบบที่ 2 : สถานโยบายแบบกึ่งบริหาร



รูปแบบที่ 2 : สถานโยบายแบบกึ่งบริหาร

แนวความคิดเบื้องต้น

มีสำนักงานจัดการประชุม แต่งตั้งเลขาธิการ อธิการบดีปฏิบัติตามนโยบาย คู่มืองานบริหารและวิชาการ มีที่ประชุมคณบดีและสภาอาจารย์เป็นที่ปรึกษาของอธิการบดี

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

ข้อวิจารณ์

สภามหาวิทยาลัยตามรูปแบบที่ 2 นี้ จะประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และจากภาคเอกชนสาขาต่างๆ และส่วนบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนามหาวิทยาลัย จะทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการมหาวิทยาลัยเข้มข้นมากขึ้น มีสำนักงานของสภามหาวิทยาลัย โดยมีเลขาธิการเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลงานทั่วไป

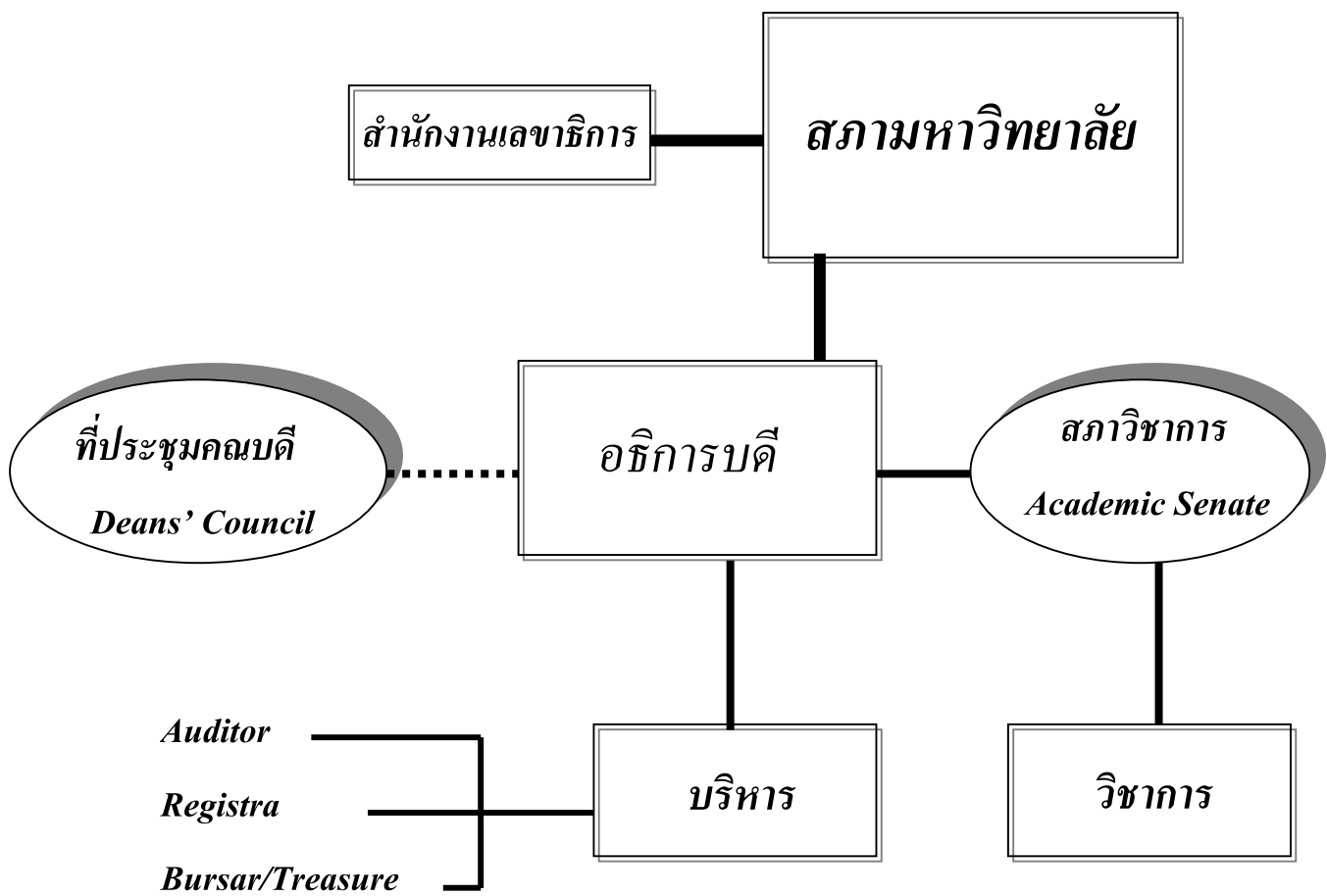
อธิการบดี ตามรูปแบบที่ 2 นี้ จะมีลักษณะเป็นผู้จัดการ (*Manager*) ที่มีฝีมือการบริหาร ต้องมีการทำงานที่โปร่งใสพร้อมที่จะให้สภามหาวิทยาลัยตรวจสอบการทำงานกิจการต่างๆ อย่างของมหาวิทยาลัยในรูปแบบของการยกร่างนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย สามารถแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานอธิการบดีและจัดสรรงบประมาณประจำปี เสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติ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

เลขาธิการทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องที่อธิการบดีนำเสนอและพิจารณาจัดเข้าวาระการประชุมของสภามหาวิทยาลัย โดยที่สภามหาวิทยาลัยจะมีการประชุมเป็นระยะได้มากขึ้น หรือสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อช่วยตรวจสอบกลั่นกรองให้ข้อคิดเห็นในมุมมองของสภามหาวิทยาลัย สามารถกำหนดแนวนโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัยจากสภามหาวิทยาลัย ซึ่งอธิการบดีจะต้องนำไปวางกลยุทธ์ในการดำเนินงานตามนโยบายของสภามหาวิทยาลัย และมารายงานผลการปฏิบัติต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นระยะๆ

จะเห็นว่า รูปแบบที่ 2 นี้ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เป็นทั้ง *Policy Board* และ *Board of Director* คอยกำกับและสนับสนุนการทำงานของอธิการบดี ส่วนการจัดการทั้งด้านบริหารและวิชาการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีที่จะไปจัดทีมคณะผู้บริหาร ตาม พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย จึงทำให้อธิการบดีเป็นผู้จัดการบริหารงานมีอาชีพเหมือนภาคเอกชน โดยมีที่ประชุมคณบดี และสภาอาจารย์เป็นคณะที่ปรึกษา

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ 2 นี้ เหมาะกับสถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งมานานพอควร ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ มีการพัฒนาเจริญเติบโตมาพอสมควร และเน้นภารกิจทั้งการสอนและวิจัย และมีขนาดองค์กรขนาดกลางที่หลากหลายสาขา

รูปแบบที่ 3 : สถานโยบายแบบกำกับบริหาร



รูปแบบที่ 3 : สถานโยบายแบบกำกับบริหาร

แนวความคิดเบื้องต้น

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

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

ข้อวิจารณ์

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

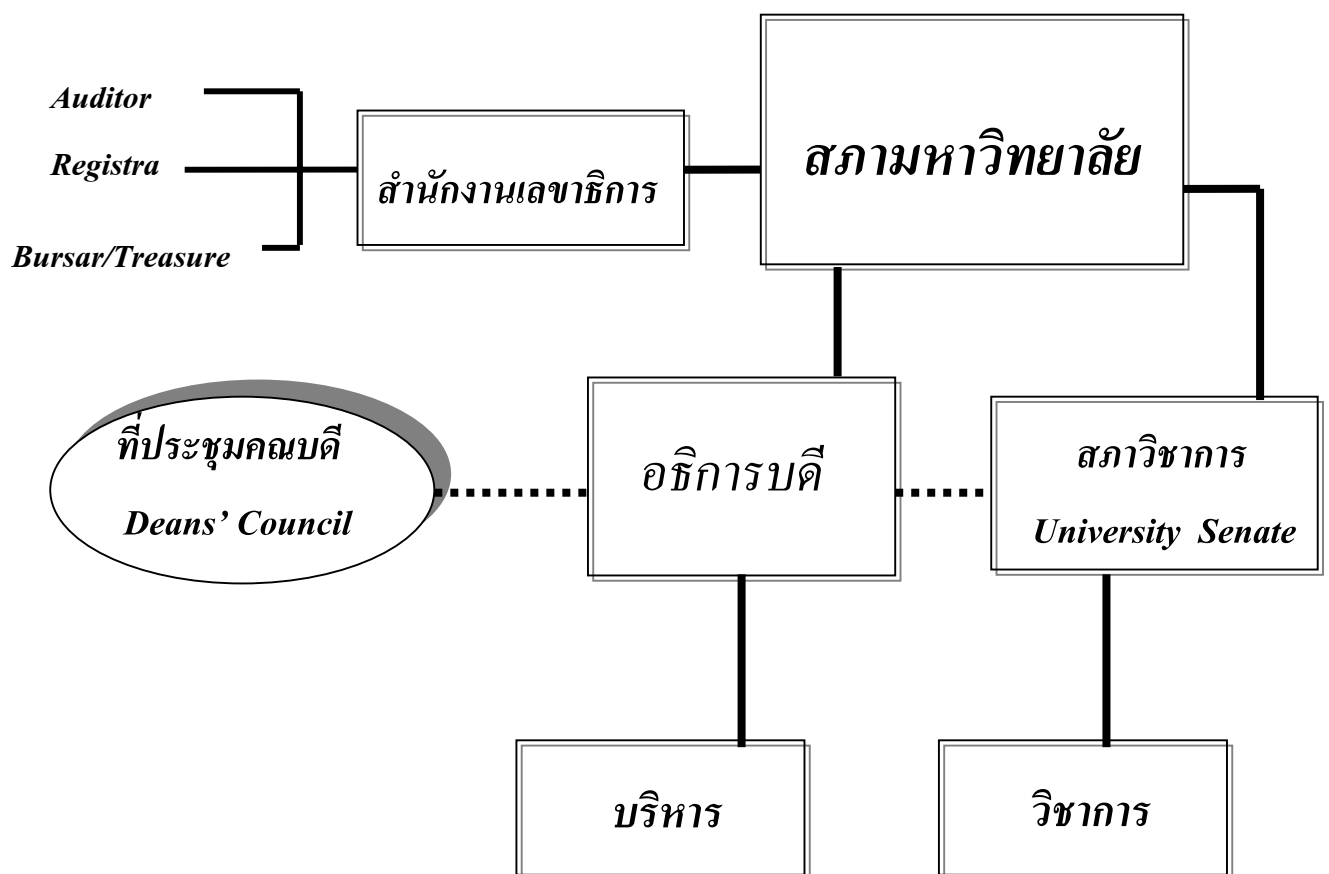
ผลประโยชน์และกำหนดทิศทาง นโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อตรวจสอบและสนับสนุนการทำงานของอธิการบดี

อธิการบดี ตามรูปแบบที่ 3 นี้ จะมีลักษณะเป็นผู้จัดการรับจ้าง (*Managing Director*) ที่มีฝีมือการบริหาร แต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายใน (*Auditor*) นายทะเบียน (*Registra*) และ เภรัณูญิก (*Bursar or Treasurer*) มาดูแลผลประโยชน์และช่วยตรวจสอบงานด้านบริหารของอธิการบดีทำงานใกล้ชิดกับสภามหาวิทยาลัย พร้อมทั้งจะให้สภามหาวิทยาลัยตรวจสอบการทำงานกิจการทุกอย่างของมหาวิทยาลัยตามนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย สามารถแบ่งส่วนงานภายในสำนักงานอธิการบดีและจัดสรรงบประมาณประจำปี เสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยมีเลขาธิการทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องเพื่ออธิการบดีนำเสนอ ซึ่งอธิการบดีจะต้องมีอิสระค่อนข้างมากในการดำเนินตามนโยบายของสภามหาวิทยาลัย และมารายงานผลการปฏิบัติต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นระยะๆ ส่วนงานด้านวิชาการให้สภาวิชาการช่วยกลั่นกรองดูแล คุณภาพมาตรฐานเพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัย

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

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ 3 นี้ เหมาะกับสถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งมานาน ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ มีการพัฒนาเจริญเติบโตมานาน และเน้นภารกิจการวิจัยเพื่อเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย และมีขนาดองค์กรที่ใหญ่หลากหลายสาขา

รูปแบบที่ 4 : สถานโยบายแบบร่วมบริหาร



รูปแบบที่ 4 : สภามหาวิทยาลัยเป็นสถานนโยบายและมีสำนักงาน

แนวความคิดเบื้องต้น

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

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

ข้อวิจารณ์

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

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

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ 4 นี้ เหมาะกับสถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งมานาน ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ มีการพัฒนาเจริญเติบโตมานาน มีอาจารย์เชี่ยวชาญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและเน้นภารกิจการวิจัยเพื่อเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย และมีขนาดองค์กรที่ใหญ่เปิดสอนหลายๆ สาขาวิชา

ดร. พันธุ์ศักดิ์ พลสารัมย์ สรุปลักษณะการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับต่างๆ ดังนี้

1. คุณลักษณะเฉพาะและวิธีการได้มาของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

องค์กรสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีลักษณะและหน้าที่ที่แตกต่างกัน เช่น ความเป็นมหาวิทยาลัยที่ครอบคลุมทุกสาขาวิชา สถาบันหรือมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง อายุการดำเนินงานของสถาบัน มูลเหตุแห่งการก่อตั้ง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้นับได้ว่าเป็นสถานะแวดล้อมขององค์กรที่กำหนดคุณลักษณะเฉพาะให้แก่บริบทของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยในต่างประเทศและในประเทศไทย พบว่า คุณสมบัติเฉพาะที่ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาที่ควรมี มี 8 ประการ คือ

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

1.1 คุณสมบัติของอธิการบดี

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

ในสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ได้มีการระบุถึงคุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาในการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดี ซึ่งสามารถสรุปคุณลักษณะที่ใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาได้ 4 ด้าน ดังนี้

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

1.2 วิธีการได้อธิการบดี

ในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ตำแหน่งอธิการบดีมีรูปแบบที่นิยมใช้มากคือ รูปแบบการสรรหา โดยมีขั้นตอน ดังนี้

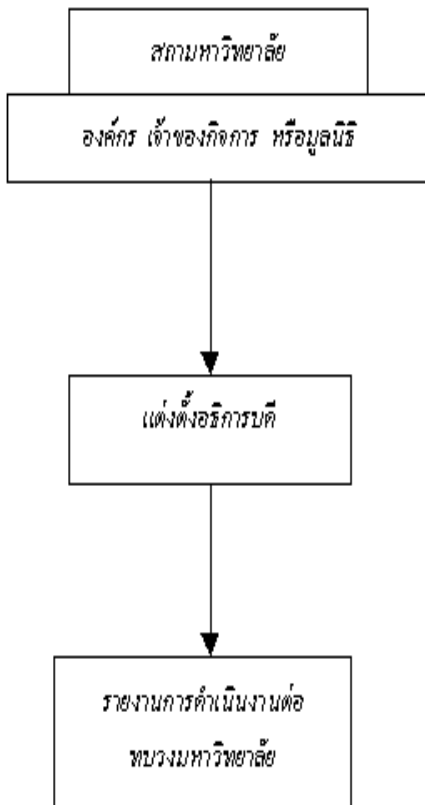
1. สภามหาวิทยาลัยกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับการสรรหาอธิการบดี จากการพิจารณาหรือประเมินสถานการณ์และความต้องการของมหาวิทยาลัย

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

รูปแบบการแต่งตั้ง สรรหา เลือกตั้ง อธิการบดีในมหาวิทยาลัยไทยจำแนกได้ 12 รูปแบบ

ดังนี้

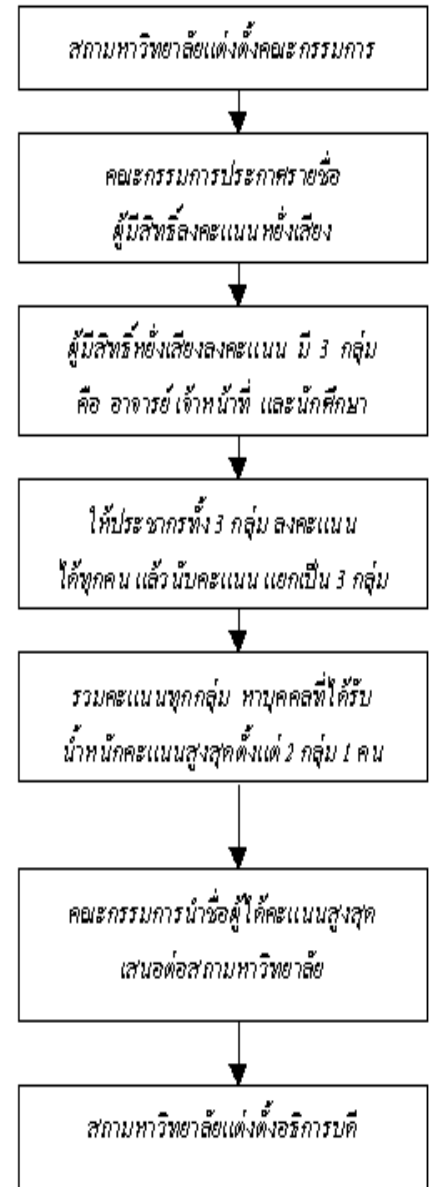
รูปแบบที่ 1
การแต่งตั้ง



รูปแบบที่ 2
การสรรหา

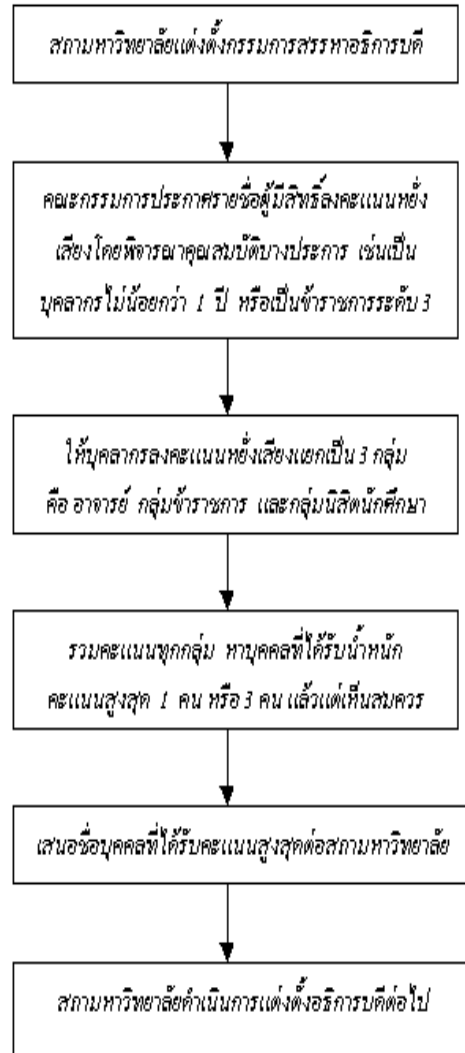


รูปแบบที่ 3
การเลือกตั้ง



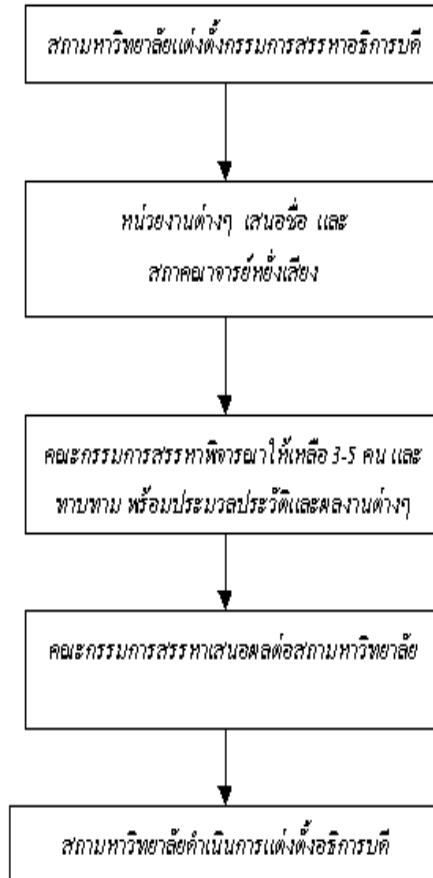
รูปแบบที่ 4

การเลือกตั้งโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



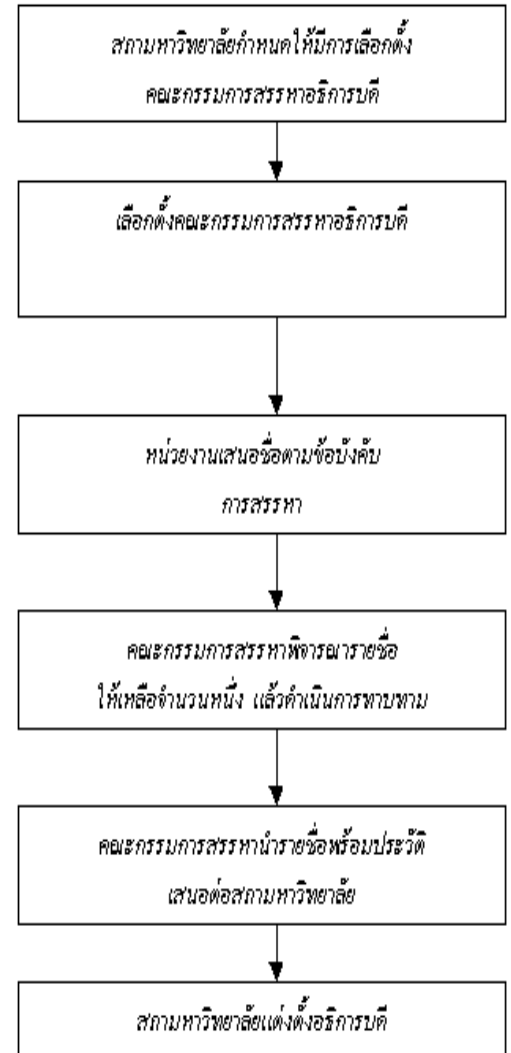
รูปแบบที่ 5 รูปแบบผสม

การสรรหาผสมการหยั่งเสียง



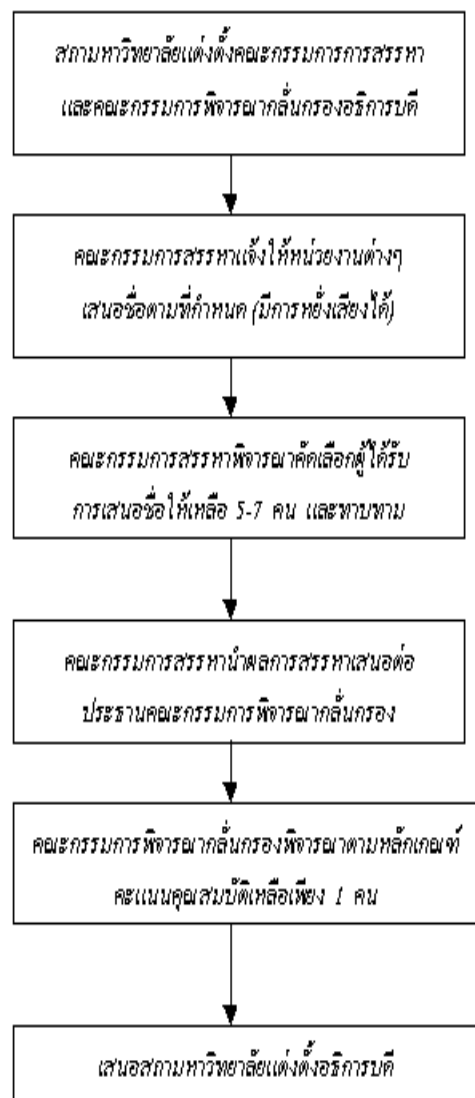
รูปแบบที่ 6 รูปแบบผสม

การสรรหาจากคณะกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้ง



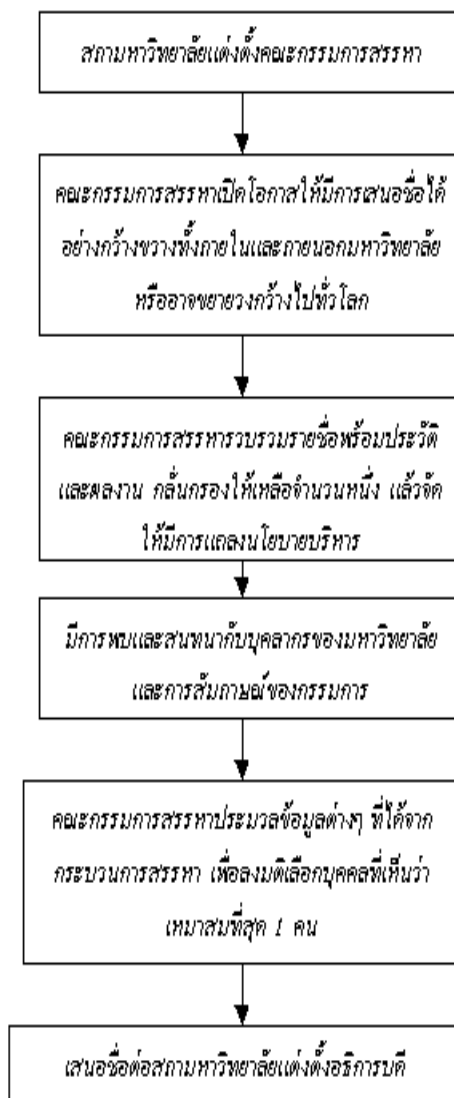
รูปแบบที่ 7 รูปแบบผสม

การสรรหาผลการแข่งขันโดยมีคณะกรรมการ 2 คณะ



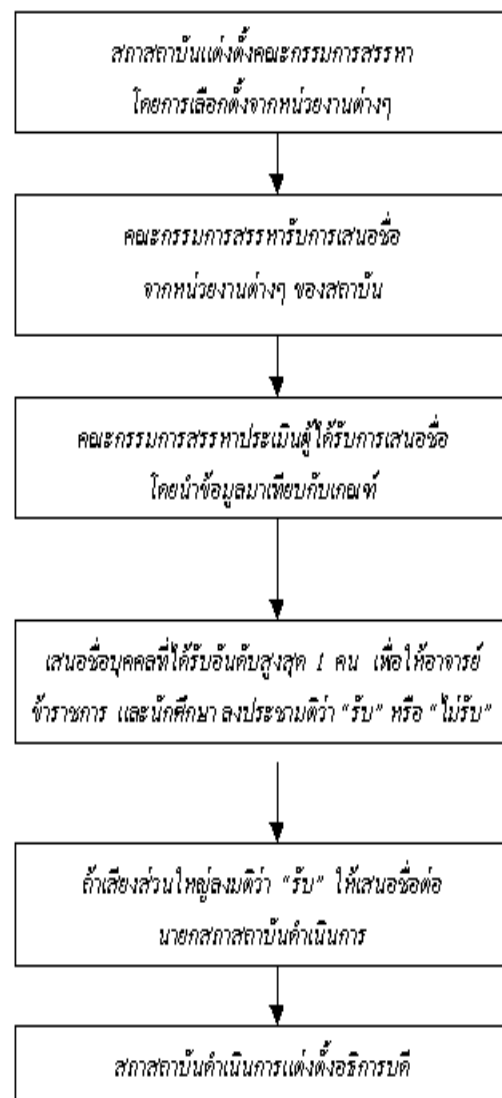
รูปแบบที่ 8

การสรรหาอย่างกว้างขวาง



รูปแบบที่ 9

การลงประชามติ



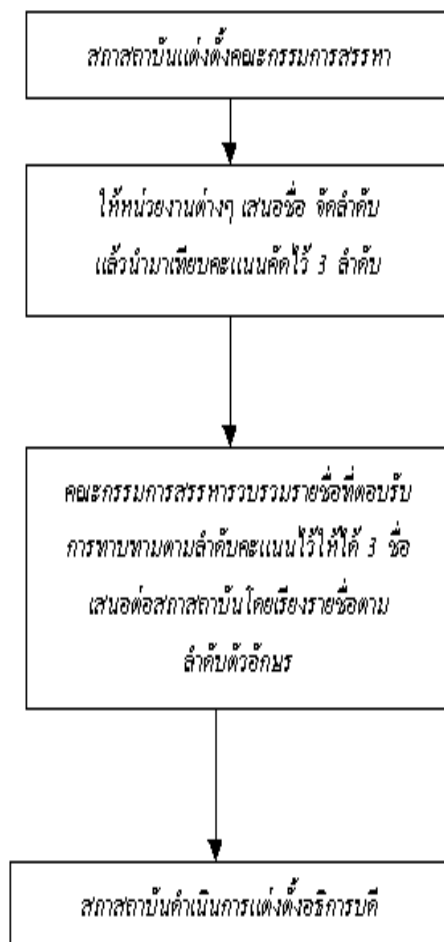
รูปแบบที่ 10

การสรรหาผลประชุมมติ



รูปแบบที่ 11

การสรรหาผลผลการจัดลำดับคะแนน



รูปแบบที่ 12

รูปแบบสรรหาอย่างกว้างขวางผลประชุมมติ



รูปแบบที่ 1 การแต่งตั้ง ได้แก่นมหาวิทยาลัยเอกชนจำนวน 11 แห่ง

ข้อดี คือ สอดคล้องกับความต้องการของเจ้าของกิจการ, มีความสะดวกรวดเร็ว, ไม่มีปัญหาในขั้นตอนการสรรหาอธิการบดี

ข้อเสีย คือ การได้มาของตำแหน่งอธิการบดีอยู่ในวงแคบ ไม่เปิดโอกาสให้คัดเลือกหรือสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้อย่างกว้างขวาง

รูปแบบที่ 2 การสรรหา ได้แก่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ข้อดี คือ การประเมินสถานการณ์และความต้องการของมหาวิทยาลัยช่วยให้สามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้ตรงกับแนวทางการพัฒนามหาวิทยาลัย, ไม่มีปัญหาในการหยั่งเสียง

ข้อเสีย คือ ประชากรของมหาวิทยาลัยไม่มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี อาจทำให้ขาดความร่วมมือและมีปัญหาในการบริหารงานบุคคลได้

รูปแบบที่ 3 การเลือกตั้ง ได้แก่นมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ข้อดี คือ เป็นประชาธิปไตยเพราะเปิดโอกาสให้มีการสมัครและเลือกตั้งโดยเสรี, ประชากรของมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมในการสรรหาอธิการบดีอย่างทั่วถึง

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

รูปแบบที่ 4 การเลือกตั้งโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางประการ ได้แก่นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ข้อดี คือ เป็นประชาธิปไตยเพราะเปิดโอกาสให้มีการสมัครและเลือกตั้งได้, ประชากรของมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมโดยการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ

ข้อเสีย คือ เกิดระบบพรรคพวกและกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องลงทุนสูง, มีการหาเสียงโจมตีกัน ทำให้เสียภาพลักษณ์ที่ดีของมหาวิทยาลัย, มีการตอบแทนกันทำให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานบุคคล

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

ข้อดี คือ ลดปัญหาขัดแย้งในการแบ่งพรรคแบ่งพวกหรือกลุ่มผลประโยชน์, เปิดโอกาสให้หน่วยงานและบุคลากร ได้มีส่วนในการเสนอชื่อ, สถาบันวิทยาลัยสามารถพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้อย่างกว้างขวาง

ข้อเสีย คือ เมื่อมีการหยั่งเสียงผสมอยู่ในการเสนอชื่อ อาจมีปัญหาในการหาเสียง และการแบ่งกลุ่มอยู่บ้าง แต่น้อยกว่าการเลือกตั้งโดยตรง

รูปแบบที่ 6 รูปแบบผสม: การสรรหาจากคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล

ข้อดี คือ เปิดโอกาสให้ประชากรของมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี, ลดปัญหาขัดแย้งในการเสนอชื่อ เพราะการพิจารณาขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากการเลือกตั้ง

ข้อเสีย คือ อาจมีปัญหาในขั้นตอนการเลือกคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี เช่น การหาเสียง การแบ่งพรรคแบ่งพวก จึงต้องเตรียมการและวางข้อกำหนดให้รัดกุม

รูปแบบที่ 7 รูปแบบผสม: การสรรหาผสมกับการหยั่งเสียง ได้แก่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ข้อดี คือ มีคณะกรรมการ 2 คณะ ทำให้สามารถถ่วงถ่วงได้ละเอียดขึ้น, ประชากรของมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี

ข้อเสีย คือ การมีคณะกรรมการ 2 คณะ ทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น, ยังมีการหยั่งเสียงผสมอยู่ ทำให้มีปัญหาในการแบ่งกลุ่มและหาเสียงสนับสนุน

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

ข้อดี คือ สามารถเลือกคนดีมีความสามารถได้อย่างกว้างขวางทั่วโลก, สอดคล้องกับความต้องการของมหาวิทยาลัย

ข้อเสีย คือ ต้องเสียค่าใช้จ่ายและระยะเวลามาก

รูปแบบที่ 9 การลงประชามติ ได้แก่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

ข้อดี คือ ประชากรของสถาบันสามารถใช้สิทธิหยั่งเสียงได้ 2 รอบ คือการเลือกกรรมการสรรหาและการแสดงประชามติ ทำให้มีส่วนร่วมในกระบวนการได้มาก

ข้อเสีย คือ ต้องเสียค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการดำเนินงานมาก, อาจมีปัญหาจากการเลือกตั้งและการแสดงประชามติ ซึ่งจะมีการเมืองแทรกในสถาบันได้

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

ข้อดี คือ ประชากรของสถาบันมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิหยั่งเสียงได้อย่างทั่วถึง และมีการกลั่นกรองประชามติว่าจะ “รับ” หรือ “ไม่รับ”

ข้อเสีย คือ กระบวนการซับซ้อน จะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก และอาจเกิดปัญหาในการหยั่งเสียงหรือการแสดงประชามติได้

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

ข้อดี คือ มีการเสนอชื่อจากทุกหน่วยงาน ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการสรรหาอธิการบดี

ข้อเสีย คือ ค่าของความนิยมกับการเทียบคะแนนอาจไม่เหมาะสมกันในแต่ละหน่วยงาน

รูปแบบที่ 12 การสรรหาอย่างกว้างขวางผสมประชามติ

ข้อดี คือ มีการสรรหาอย่างกว้างขวาง โอกาสได้คนดีมีความรู้ความสามารถจึงมีมาก, ประชากรของมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาอย่างเต็มที่, ได้อธิการบดีที่ตรงกับความต้องการของมหาวิทยาลัย เพราะมีการกำหนดแนวทางและสถานการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าเป็นบุคคลลักษณะใด

ข้อเสีย คือ ต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมาก นอกจากนี้อัตราเงินเดือนและผลตอบแทนอื่นๆ ต้องสามารถจูงใจผู้ที่จะมาเป็นอธิการบดีได้, ถ้าผลของประชามติขัดแย้งทำให้เสียเวลาและเสียกำลังใจของผู้สมัคร

สรุปได้ว่าการได้มาซึ่งตำแหน่งของอธิการบดีในประเทศไทยนั้นมีหลากหลาย แต่ละรูปแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน สำหรับรูปแบบที่ได้รับความนิยมในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนคือ การแต่งตั้ง สำหรับในมหาวิทยาลัยนอกกำกับของรัฐคือ มหาวิทยาลัยสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์นั้น คือ รูปแบบการสรรหาอย่างกว้างขวาง นอกเหนือจากนั้นแต่ละสถาบันจะมีวิธีการหาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีแตกต่างกันไป

1.3 คุณสมบัติของคณบดี

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

คุณลักษณะของคณบดีพึงมีสำหรับประเทศไทย มีคุณลักษณะ 4 ประการดังนี้

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

1.4 คุณสมบัติของหัวหน้าภาควิชา

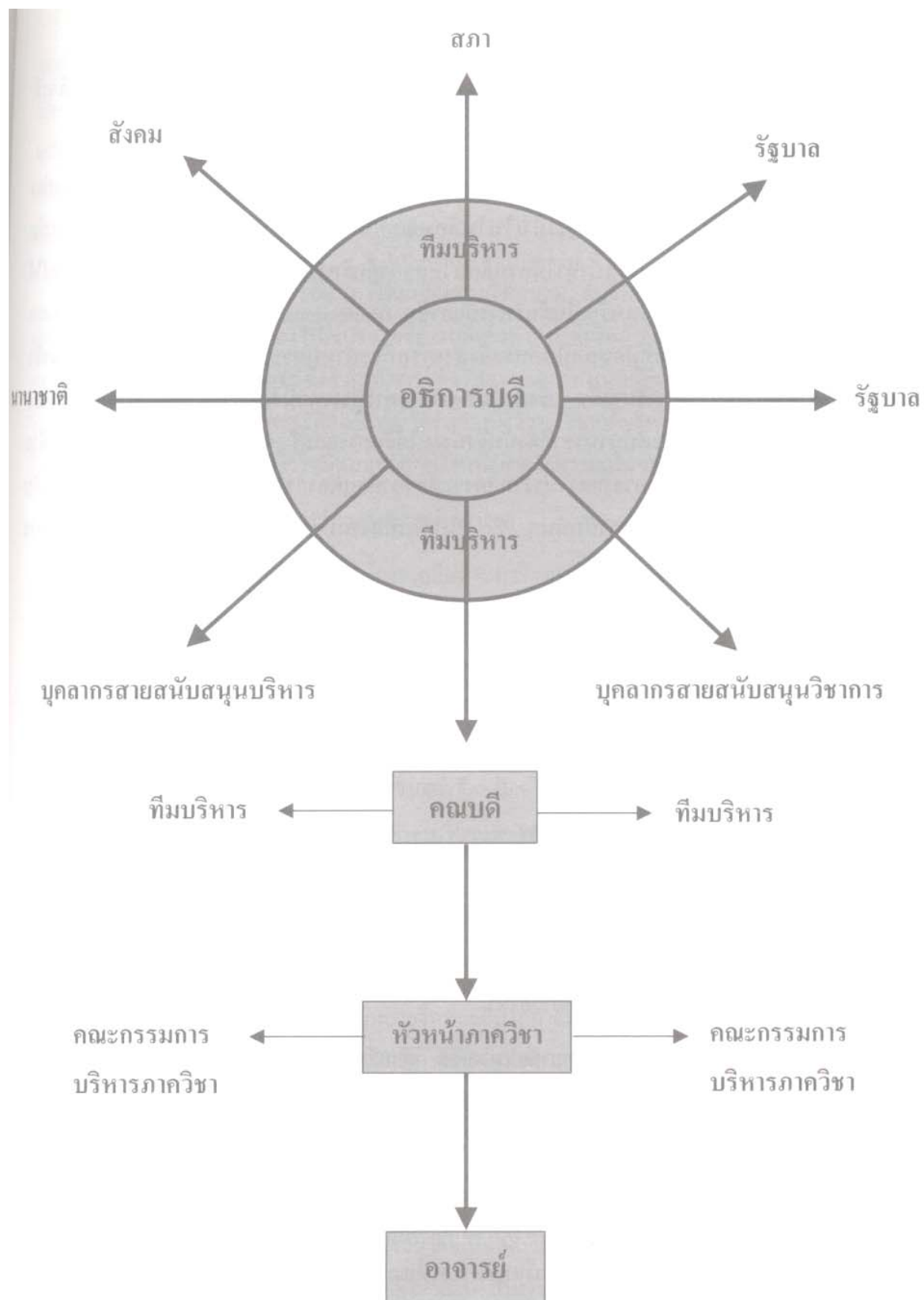
หัวหน้าภาควิชา ควรจะต้องมีคุณลักษณะในด้าน มีความรู้ มีชื่อเสียงในสาขาวิชาของตน เป็นที่รู้จักและศรัทธาอย่างกว้างขวาง มีความกล้า ทะเยอทะยาน ที่จะนำภาควิชาให้ก้าวไกล เป็นนักจัดการที่ดี สามารถแสดงบทบาทผู้นำที่ถูกต้อง เมื่อภาควิชาเผชิญปัญหาเฉพาะอย่าง หัวหน้าภาคต้องสามารถใช้ทักษะพิเศษเพื่อเผชิญปัญหาให้ได้

ทักษะของหัวหน้าภาควิชาที่มีประสิทธิภาพ

บทบาทของหัวหน้าภาควิชาจะผิดแผกแตกต่างกันไป หัวหน้าภาควิชาที่เป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการทำงานที่ยอดเยี่ยมนั้น มักจะมีทักษะหลายประการดังสรุปได้ดังนี้

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

ความเชื่อมโยงระหว่างทีมบริหารมหาวิทยาลัย มีดังนี้



โมเดลความเชื่อมโยงระหว่างทีมบริหารมหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีประเทศไทย

ประเด็นที่ 1 ผู้บริหารแต่ละระดับในมหาวิทยาลัยในประเทศไทย หากผู้บริหารมาจากต่างชาติ จะมีลักษณะอย่างไรและมีการจัดทีมการบริหารอย่างไร เกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง

ผู้บริหารจากต่างชาติ ลักษณะเช่นนี้จะมีให้เห็นในอนาคตอันใกล้เนื่องจากกระแสความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของการศึกษาในอนาคตจะเป็นไปในลักษณะที่มีความเป็นนานาชาติมากขึ้นประกอบกับเทคโนโลยีในการสื่อสารที่เจริญก้าวหน้าทำให้การเคลื่อนไหวของผู้บริหารระหว่างประเทศจะมีความเป็นไปได้ และผู้บริหารจะมีลักษณะเป็นอาชีพหรือเป็นผู้บริหารมืออาชีพ (Professional) อีกประการหนึ่งก็คือระบบการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระจึงสามารถที่จะกำหนดระบบหรือเกณฑ์ของการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับต่างๆ ได้กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งตัวผู้บริหารจากต่างประเทศนี้โดยทั่วไปจะเป็นผู้ที่มีผลงานและมีชื่อเสียงได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติดังนั้นจึงน่าจะได้รับการยอมรับจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยด้วยสำหรับการจัดทีมจากผู้บริหารที่มาจากต่างประเทศคงจะต้องอาศัยบุคลากรภายในสถาบันที่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารและรอบรู้สภาพภายในสถาบันนั้นๆ มาเป็นทีมงานที่จะคอยสนับสนุนให้ข้อมูลแก่ผู้บริหารชาวต่างประเทศ สรุปข้อดีข้อเสียดังนี้

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

ประเด็นที่ 2 การบริหารการทำงานเป็นทีมระหว่างมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่กับมหาวิทยาลัยเล็ก มหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานครกับมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด มหาวิทยาลัยวิทยาเขตเดียวกับมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต มหาวิทยาลัยเก่ากับมหาวิทยาลัยใหม่

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

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

มหาวิทยาลัยวิทยาเขตเดียวกับมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตมักจะแต่งตั้งผู้บริหารระดับรองลงไปเช่นรองอธิการบดีเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในวิทยาเขตนั้น ๆ แทนตัวผู้บริหารที่อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งตัวผู้บริหารของวิทยาเขตจะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจนโยบายและความคิดของผู้บริหารส่วนกลางเป็นอย่างดีและจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้บริหาร หลังจากนั้นผู้บริหารวิทยาเขตจึงจัดตั้งทีมงานสำหรับการบริหารในวิทยาเขตอีกครั้งหนึ่งภายใต้ความเห็นชอบจากผู้บริหารส่วนกลาง

ข้อสังเกตในการบริหารมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต

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

กล่าวโดยสรุปคือ มหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตมีโอกาสพัฒนาความชำนาญเฉพาะทางได้ดี แต่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตมีปัญหาที่สำคัญคือ ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ทั้งด้านงบประมาณและการบริหารทั่วไป ดังนั้นการประสานงานของทีมงานบริหารจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบริหารของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเก่ากับมหาวิทยาลัยใหม่ ผู้บริหารในมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนมานานนั้นการได้มาซึ่งผู้บริหารต่างๆ จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาคมเป็นอย่างสูงและควรคำนึงถึงสอดคล้องกับวัฒนธรรมของสถาบันด้วย อันเนื่องจากระบบที่ก่อตั้งมานาน สำหรับมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นสามารถที่จะกำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารและทีม อย่างอิสระเนื่องจากมีโอกาสในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างวัฒนธรรมใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับภารกิจจุดมุ่งหมายของสถาบันได้ง่าย

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

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

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

สรุปข้อดีข้อด้อย

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

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

ตารางสรุปการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลระดับอธิการบดี และคณบดี และหัวหน้าภาควิชา

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

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

และการบริหาร นอกจากนี้การเตรียมสร้างผู้บริหารและการพัฒนาฝึกอบรมผู้บริหารระดับต่างๆ ก็เป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันด้วย

ตารางสรุปคุณลักษณะที่พึงมีของผู้บริหารระดับต่างๆ

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

4.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

รศ. ดร. อุทัย บุญประเสริฐ สรุปดังนี้

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

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

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

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

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

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

เมื่อพูดถึงอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น คงจะต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันในความหมาย ทั้งที่เข้าใจกันในสังคมไทยและที่เป็นสากล ซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานก่อน คนส่วนใหญ่มักจะถือกันว่าครูหมายถึงผู้สอนนักเรียนในโรงเรียน ส่วนผู้สอนในชั้นสูง มักจะเรียกว่าอาจารย์ และมักจะนิยมเรียกผู้สอนที่มีวุฒิปริญญาว่าอาจารย์ คำว่าอาจารย์นั้นมักจะใช้เรียกผู้สอนที่เหนือกว่าครูธรรมดาอยู่เสมอ แต่ถ้าเป็นตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์แล้วจะเป็นตำแหน่งชั้นสูงสุดทางวิชาการในมหาวิทยาลัย เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติสูง สำหรับตำแหน่งนี้ในสังคมไทยแล้ว จะถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติสูงมาก เป็นถึงระดับตำแหน่งที่ได้รับการโปรดเกล้าพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

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

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

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

ความเป็นอาจารย์จะอยู่ที่ความรู้และเนื้อหาวิชาที่เป็นวิชาเฉพาะและการถ่ายทอดวิชาเฉพาะนั้นแก่ผู้เรียน อาจารย์จึงมักจะหมายความว่าบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ในระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน ส่วนศาสตราจารย์นั้น จะเป็นตำแหน่งที่สูงสุดทางวิชาการที่ยกย่องยอมรับกันในมหาวิทยาลัย

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการค้ำบริหารบุคคลประเภทอาจารย์ของมหาวิทยาลัยนั้น จะเน้นในเรื่องความคล่องตัว กับความสามารถในการปรับกระบวนการทำงาน ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในการปฏิบัติงาน โดยยังคงรักษาประสิทธิภาพ ดำรงการแสวงคุณภาพและการนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการไว้ได้ ไม่มีแบบแผนการจัดการแบบใดที่เป็นแบบตายตัว

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

4.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

รศ. ดร. จุฑา มนต์ไพบูลย์ ได้สรุปดังนี้

1. กรอบแนวคิดการวิเคราะห์และความสำคัญของปัญหา

สภาพปัจจุบันของมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่จัดตั้งโดยรัฐบาลมีลักษณะถูกครอบงำโดยระบบราชการ ดังนั้นระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่รวมถึง การบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารการคลัง ไม่สามารถเอื้อต่อการพัฒนาสร้างสรรค์ให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการเพื่อแข่งขันกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศทั้งที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน หรือต่างภูมิภาคกันได้

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

สาย ก หมายถึง ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์

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

สาย ค หมายถึง ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและธุรการ ได้แก่ เลขานุการคณะเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ตลอดจนตำแหน่งอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

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

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

แนวทางการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพนักงานมหาวิทยาลัยตามที่ศึกษาในที่นี้ เป็นการสำรวจรูปแบบการจัดองค์กรตลอดจนรูปแบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้จากข้อมูลของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ รวมทั้งรูปแบบการบริหารงานบุคคลของธุรกิจเอกชน จากกรอบแนวคิดดังกล่าวได้นำการสังเคราะห์รูปแบบการบริหารงานบุคคลที่จำลองตามข้อสมมติฐาน (assumptions) ของมหาวิทยาลัยที่มีคุณลักษณะแตกต่างกัน

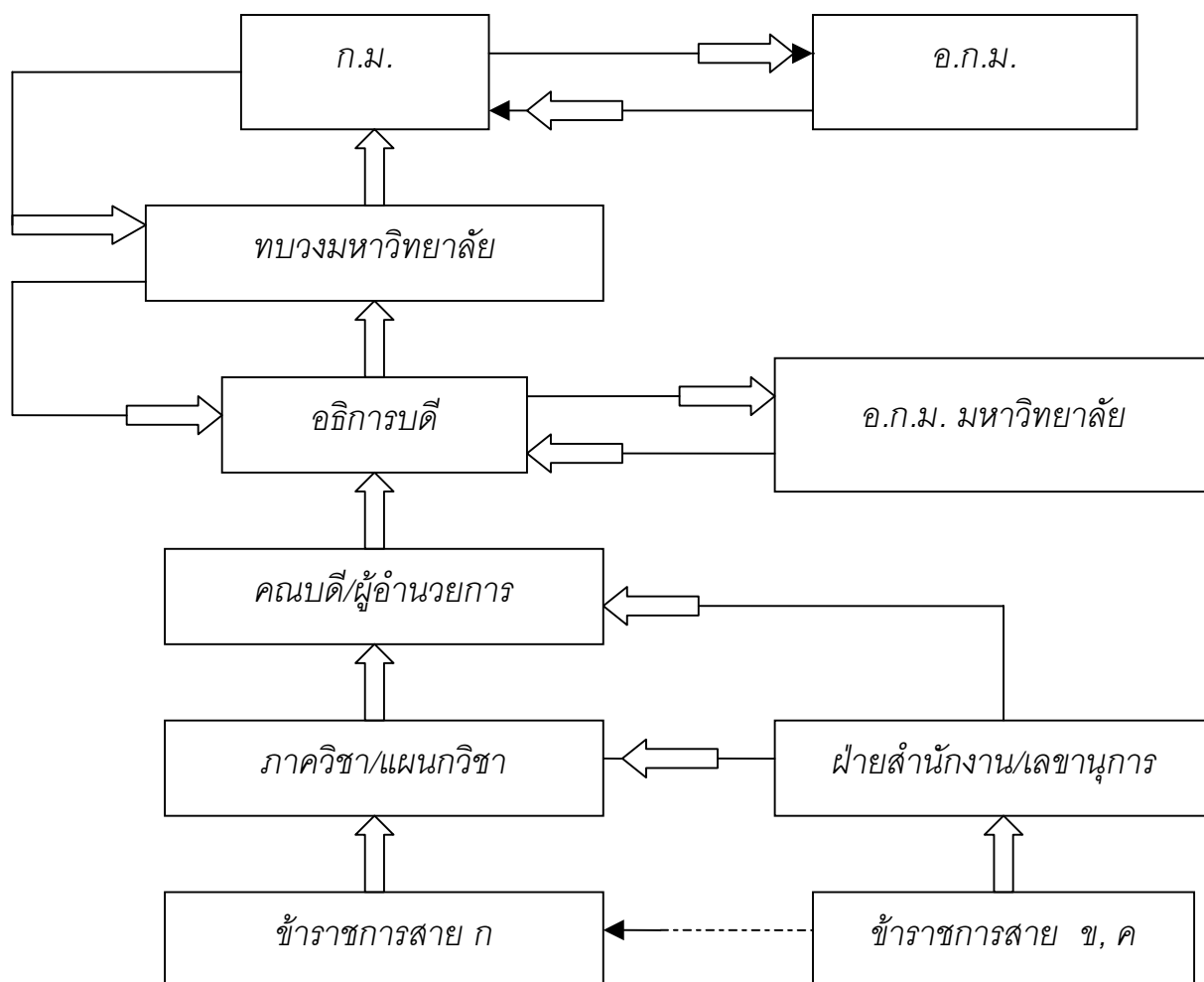
อย่างไรก็ตามกรอบแนวคิดดังกล่าวจะเป็นเพียงกรอบหลักที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจเลือกประยุกต์ใช้ ส่วนการกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับสภาพที่แท้จริง ลักษณะวัฒนธรรมขององค์กร ตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีความแตกต่างกันไป

2. แนวทางการบริหารงานบุคคล

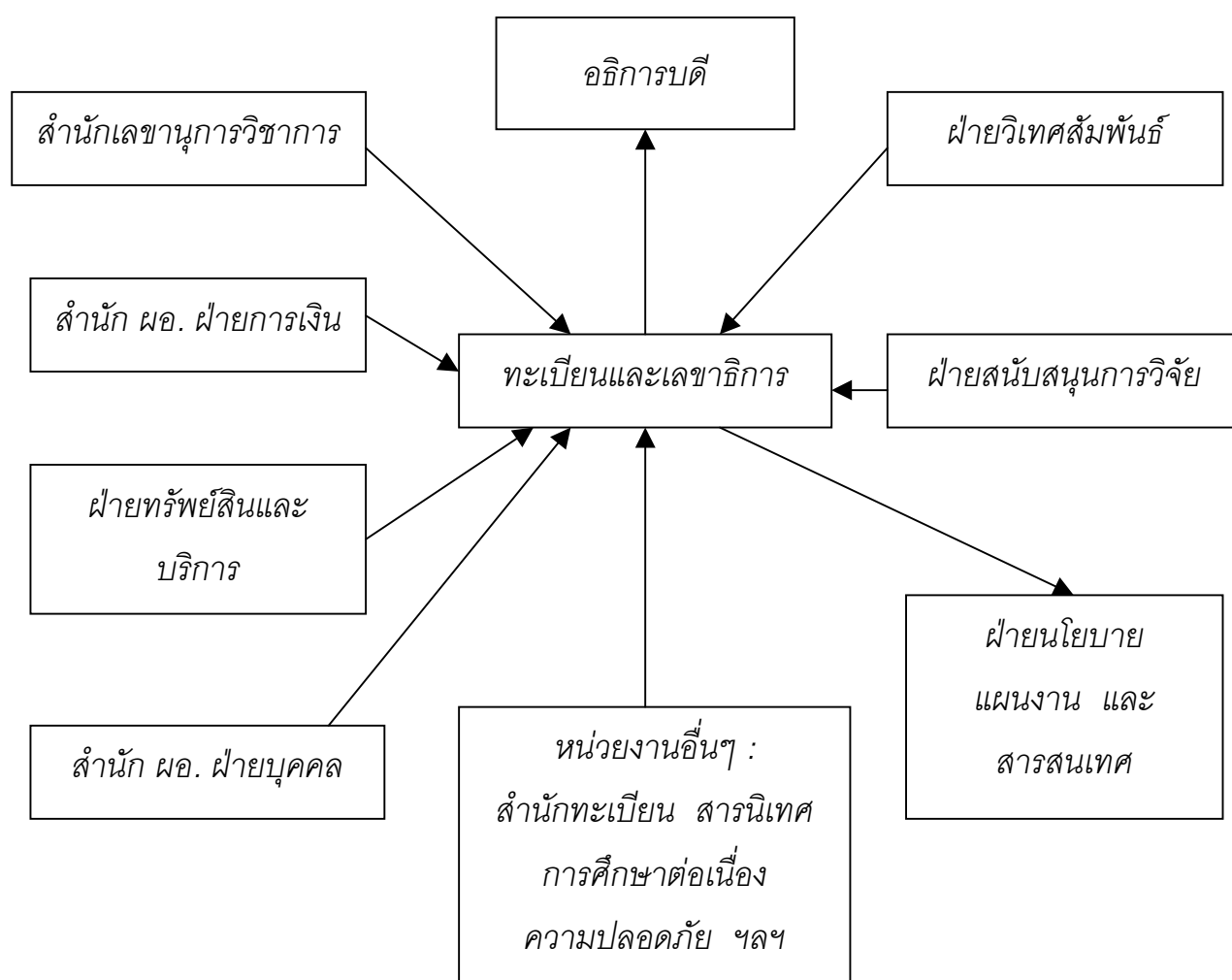
ปรัชญาการบริหารงานบุคคลสำหรับมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) และมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ควรเป็นระบบคุณธรรม (Merit System) โดยมหาวิทยาลัยจะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงานและเก็บรักษาตลอดพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัยให้มีความก้าวหน้าในอาชีพ รวมทั้งมีบทบาทในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้สามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้

แผนภูมิแสดงโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐ แสดงดังนี้

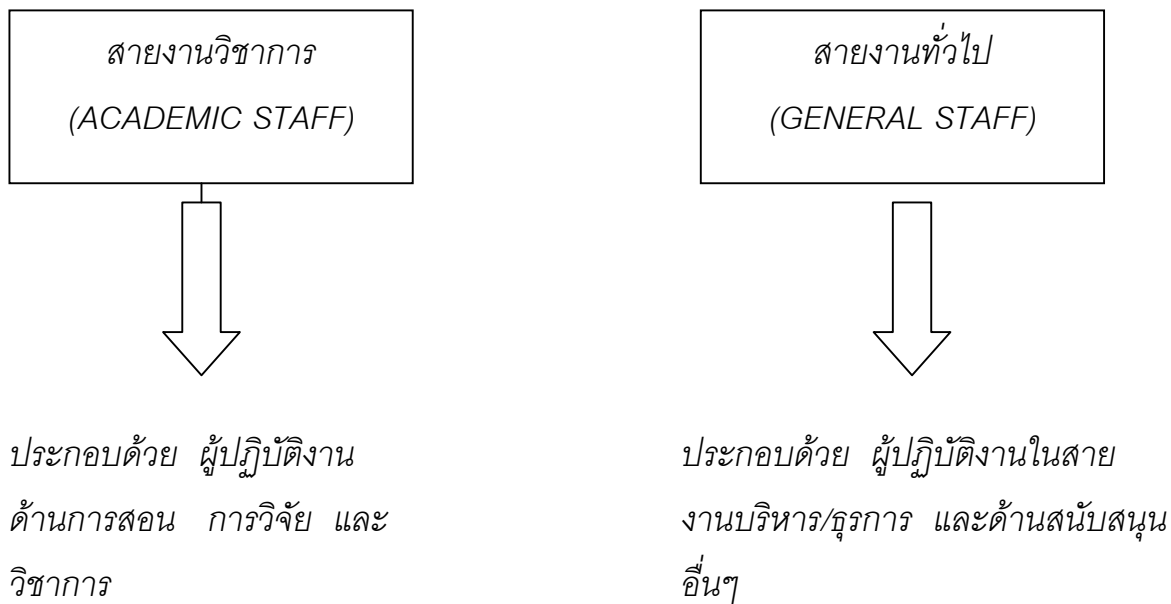
แผนภูมิแสดงโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคล : มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย



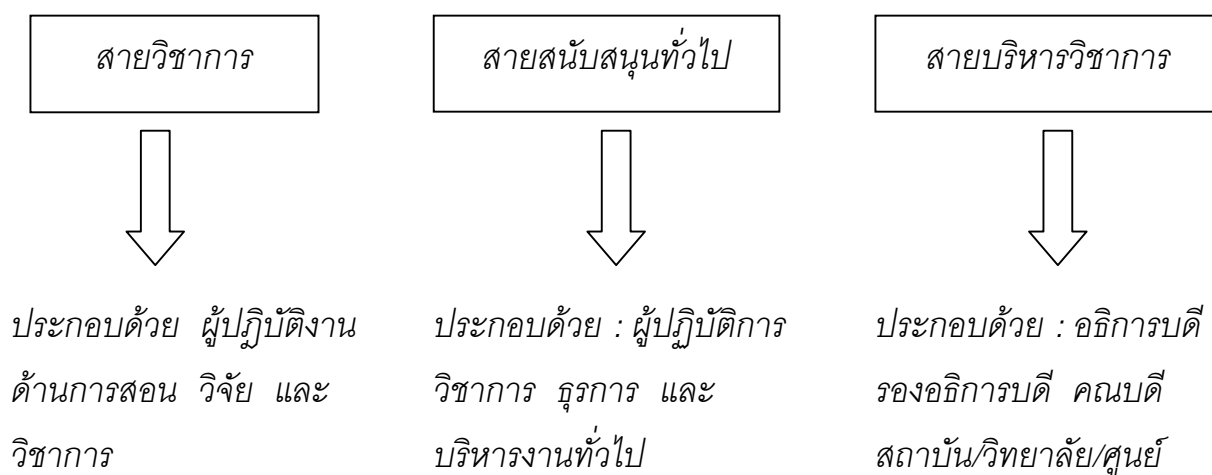
**โครงสร้างการบริหารงานกลางในมหาวิทยาลัยต่างประเทศ : กรณีตัวอย่าง
มหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์**



การแบ่งสายงานบริหารบุคคล : มหาวิทยาลัยในต่างประเทศ



ข้อเสนอสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



แนวทางกำหนดขั้นตอนดำเนินงาน

ขั้นที่ 1

การสรรหาทรัพยากรบุคคล

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

ขั้นที่ 2

การจัดสรรทรัพยากรบุคคล

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

ขั้นที่ 3

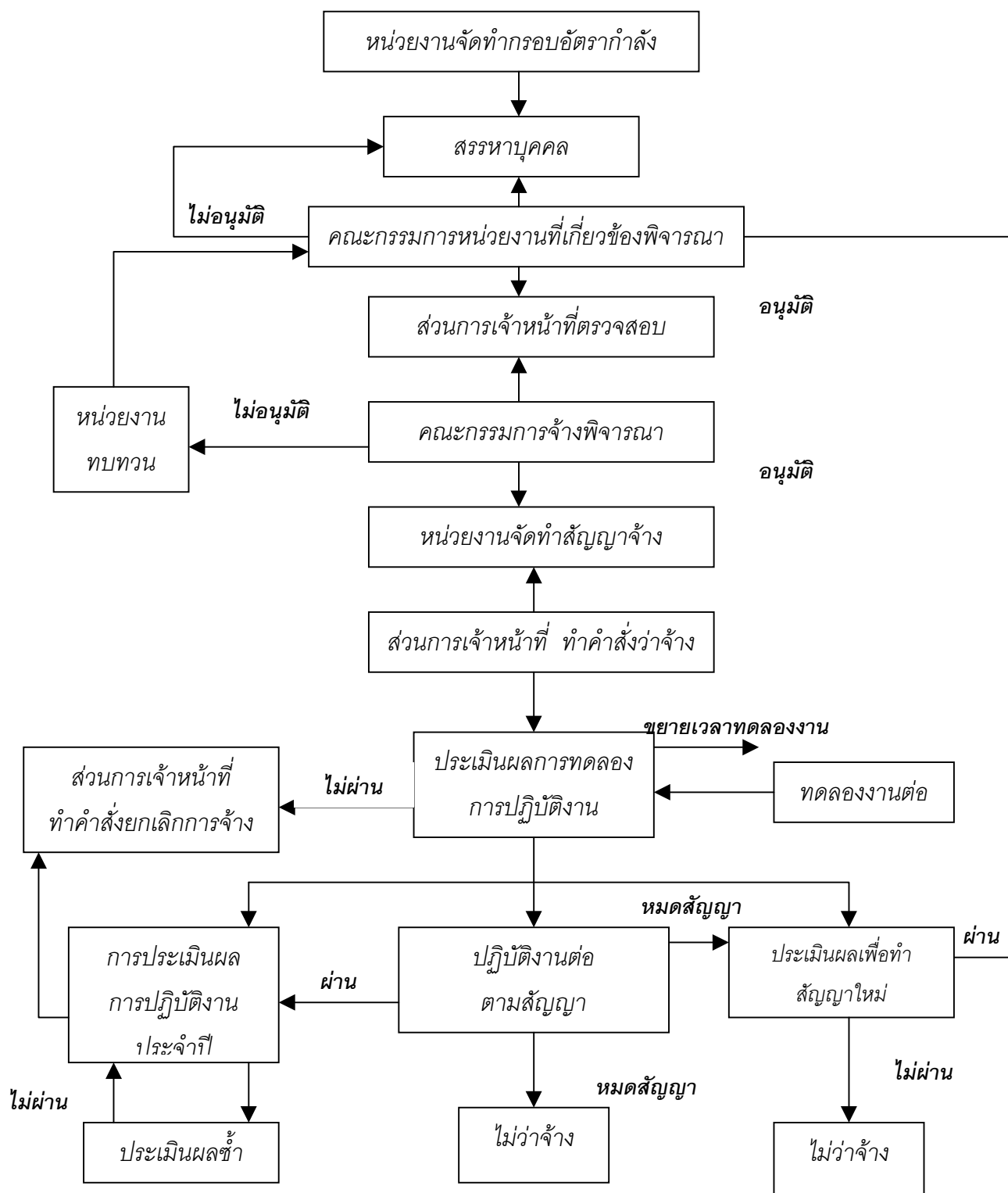
การพัฒนาทรัพยากรบุคคล

- 1) การฝึกอบรมและพัฒนา
- 2) การจัดหาและจัดสรรทุน

การควบคุมทรัพยากรบุคคล

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

กระบวนการว่าจ้างบุคลากร



การเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารงานบุคคล โดยจำแนกตามคุณลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยไว้ 7 รูปแบบ ได้แก่ :-

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 1 มหาวิทยาลัยเก่า

มหาวิทยาลัยจัดตั้งใหม่

จุดแข็ง	มีทรัพยากรในการบริหาร เช่น งบประมาณ ทรัพย์สิน และทรัพยากรบุคคล	สามารถกำหนดรูปแบบการบริหารที่เป็นอิสระจากระบบราชการ ได้โดยง่าย
จุดอ่อน	มีขนาดองค์กรใหญ่ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารและมีสายงานการบังคับบัญชาหลายชั้นถูกรอบโดยระบบราชการ	ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่ตั้งใหม่ยังไม่ชัดเจน มีปัญหาในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งมหาวิทยาลัย
ข้อเสนอทางเลือก	ปรับขนาดองค์กรให้มีขนาดเล็กและทันสมัย ใช้ระบบบริหารงานบุคคลที่กำหนดขึ้นใหม่กับบุคลากรที่คัดเลือกใหม่ โดยมีลักษณะปรับเปลี่ยนแบบคู่ขนานระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่	กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่อิงระบบราชการและสามารถใช้ปฏิบัติได้โดยง่ายและรวดเร็วกว่ามหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งมานาน

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 2 มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่

มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก

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

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 3 มหาวิทยาลัยในเขตเมือง

จุดแข็ง มีความพร้อมในทรัพยากรเกือบทุกด้าน และสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Pool resources) กับสถาบันอื่นได้ง่าย

จุดอ่อน ปัญหาความเป็นปัจเจกชนของบุคลากร ทำให้มีความร่วมมือประสานงานยากกว่ามหาวิทยาลัยในเขตภูมิภาค

ข้อเสนอทางเลือก จัดรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่มีสายงานบังคับบัญชาไม่ซับซ้อนและลดขนาดขององค์กร

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 4 มหาวิทยาลัยเฉพาะทาง

จุดแข็ง มีจุดมุ่งเน้นที่ชัดเจน ทำให้จำแนกภาระกิจของสายงานต่างๆ ทำได้ชัดเจน

จุดอ่อน การขยายตัวขององค์กรอาจมีข้อจำกัด

ข้อเสนอทางเลือก ควรใช้ระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นลักษณะเป็น Self - Managed Team

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 5 มหาวิทยาลัยวิทยาเขตเดียว

จุดแข็ง การบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบที่ง่ายกว่ามีหลายวิทยาเขต

จุดอ่อน ขาดโอกาสในการขยายกิจกรรมทางการศึกษาและบุคลากรขาดโอกาสในการโยกย้ายเพื่อความก้าวหน้า

มหาวิทยาลัยในเขตภูมิภาค

ลักษณะขององค์กรอาจจัดเป็นลักษณะพิเศษได้ง่ายเช่น มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยที่มีที่พักรักษาพยาบาลบุคลากรทุกระดับได้ สามารถจัดระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพได้ง่าย

ถ้าหากที่ตั้งอยู่ในเขตที่ห่างไกล อาจมีปัญหาในการดึงดูดผู้มีความสามารถเข้าร่วมงาน

รูปแบบการบริหารงานบุคคลที่เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม (Team Work)

มหาวิทยาลัยเน้นการเรียนการสอนครบทุกสาขาวิชา

มีความพร้อมด้านการพัฒนาการเรียนการสอนในทุกสาขาวิชา

มักมีขนาดขององค์กรที่ใหญ่และซับซ้อนตามจำนวนสาขาวิชาที่เปิดสอน การจำแนกภาระกิจทำได้ยาก

ควรปรับระบบการบริหารจัดการให้ลดความซ้ำซ้อนของภาระกิจ และจัดสายงานให้เหมาะสม

มหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต

ทำให้ขยายโอกาสความก้าวหน้าและสร้างระบบหมุนเวียนงาน (Job rotation) ได้ดี

มีความยุ่งยากในการบริหารจัดการ

ข้อเสนอทางเลือก เน้นระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบ
สายการบังคับบัญชาที่มีระดับชั้นสั้น โดยมี
ลักษณะเป็น *Flat organization*

เน้นการบริหารงานบุคคลที่มี
มาตรฐานเดียวกัน แต่การกำหนด
สวัสดิการก็อาจแตกต่างกันตาม
สถานที่ตั้งของวิทยาเขต ควรมีการใช้
เทคโนโลยีเพื่อช่วยการบริหาร เช่น
ระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 6 มหาวิทยาลัยเน้นการวิจัย

มหาวิทยาลัยเน้นการเรียนการสอน

จุดแข็ง สามารถสร้างจุดเน้นหลักของมหาวิทยาลัย
ในการวิจัยเฉพาะทาง เพื่อสร้างความเป็นเลิศ
ทางวิชาการ

มีความหลากหลายของทรัพยากร
บุคคลในแต่ละสาขาวิชา

จุดอ่อน การระดมทรัพยากรอาจมีปัญหา ถ้าหากไม่
สามารถสร้างความชำนาญเฉพาะทางของ
งานวิจัยได้

อาจขาดการวิจัยเพื่อนำมาเสริมความ
แข็งแกร่งด้านการเรียนการสอน

ข้อเสนอทางเลือก ลักษณะการบริหารงานบุคคลควรเน้นการควรกำหนดแนวทางลดความซ้ำซ้อน
บริหารงานแบบเป็นกลุ่มงาน และมีลักษณะ
เป็น *Self-Managed Team*

ของภาควิชา หรือสาขาวิชาการบริหาร
ควรมีสายงานไม่ซ้ำซ้อน

รูปแบบเปรียบเทียบที่ 7 มหาวิทยาลัยปิด

มหาวิทยาลัยเปิด

จุดแข็ง สามารถกำหนดคุณภาพของผู้รับบริการได้สูง
ทำให้ต้องมีการคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพสูง

สามารถระดมทรัพยากรและขยาย
โอกาสในการให้บริการทางวิชาการ
ได้สูง

จุดอ่อน ระดมทรัพยากรได้น้อยกว่ามหาวิทยาลัยแบบ
เปิด การจำกัดรับ

มีภารกิจค่อนข้างมาก เนื่องจากมีผู้
เรียน/ผู้รับบริการจำนวนมาก อาจมี
ความยุ่งยากในการบริหารจัดการ

ข้อเสนอทางเลือก ปรับขนาดโครงสร้างองค์การวางระบบ
บริหารงานบุคคลที่มีชั้นการบังคับบัญชา
ให้สั้นลงและลดความซ้ำซ้อนของแต่ละ
หน่วยงาน

เพิ่มการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการ
สอนและการบริหาร
เน้นให้มีการบริหารจัดการที่ใช้กำลัง
คนที่จำกัด

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจมีคุณลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือมีมากกว่าหนึ่งคุณลักษณะขึ้นไปก็ได้
ดังนั้นการกำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคล ควรพิจารณาให้เหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรด้วย

4.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

ดร. ธีรรัตน์ วิศาลเวทย์ สรุปดังนี้

การศึกษาค้นคว้าได้ตั้งข้อสมมุติฐานภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในศักยภาพเฉพาะด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ไว้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพของระบบ

1.1 ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัย (ในกำกับของรัฐบาล) ด้านทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

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

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

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

1.2 ความแตกต่างในศักยภาพ การสร้างรายได้และการระดมเงินนอกงบประมาณ

เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินของมหาวิทยาลัย มีความสัมพันธ์โดยตรงกับศักยภาพในการระดมทรัพยากร และการแสวงหารายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องทำอยู่ภายในกรอบของวิสัยและฐานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาล อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะสามารถสร้างศักยภาพด้านเงินนอก งบประมาณของตนเองขึ้นได้ในระดับที่แตกต่างกัน โดยมีเงื่อนไขของคุณลักษณะเฉพาะตามโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นตัวกำหนด ที่สำคัญ คือ

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

ทั้งนี้ คุณภาพของอาจารย์ เป็นปัจจัยรวมที่จะกำหนดให้ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัย เกิดขึ้นนั้นมีมากหรือน้อยต่างกันเท่าใด

1.3 ความหลากหลายในแหล่งที่มาของรายได้

เสถียรภาพการเงินของมหาวิทยาลัยหลัก ผูกพันโดยตรงกับ (ความหลากหลายของ) แหล่งที่มาของ รายได้ และสัดส่วนระหว่างประเภทของรายได้ ที่มหาวิทยาลัยต้องพยายามสร้างความสามารถ ในการพึ่งพาตนเองให้ได้ โดยมีงบประมาณเงินนอกในสัดส่วนที่สูงมากพอที่จะไม่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องมี สภาพวิกฤตด้านการงบประมาณอย่างรุนแรง ในทุกครั้งที่รัฐบาลมีข้อจำกัดด้านการงบประมาณ สัดส่วนงบ งบประมาณเงินนอกจะเป็นปฏิภาคโดยตรงกับความเป็นอิสระด้านการบริการและการจัดการทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัย ความเพียรพยายามที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณให้เป็นงบประมาณเงิน อุดหนุน (Block grant) เป็นเพียงมาตรฐานทางภาครัฐส่วนหนึ่งที่สร้างภาพความเป็นอิสระด้านการเงินและ การงบประมาณของมหาวิทยาลัย ยากจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีมาตราใดเป็นที่ชัดเจนว่าการปรับเปลี่ยนระบบ/วิธี การจัดสรรงบประมาณ และระเบียบการบริหารการเงินภาครัฐ จะสร้างความเป็นอิสระด้านการเงินให้กับ มหาวิทยาลัยตามที่พิจารณากันได้

การเพิ่มสัดส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยเอง จึงเป็นมาตรการเฉพาะหน้าที่ จะเอื้อให้มหาวิทยาลัยสามารถบริหาร/จัดการทรัพยากร(เงิน) ของตนเองได้อย่างมีอิสระขึ้น

นอกจากจะต้องพิจารณาเพิ่มความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น มหาวิทยาลัยต้องคำนึงถึงความสะดวกในแหล่งที่มา รายได้ เงินนอกงบประมาณและไม่สร้างระบบการเงิน ของมหาวิทยาลัยให้ผูกติดกับแหล่งรายได้ใดรายได้หนึ่งจนเกินไป ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้น หาก แหล่งรายได้นั้นมีวิกฤตการณ์ด้านการเงิน จนไม่สามารถให้การสนับสนุนมหาวิทยาลัยได้ต่อไป

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

ด้วยเหตุนี้ การให้ความสำคัญต่อประเภทรายได้ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ซึ่งอาจมี ไม่น้อยกว่า 10 ประเภท ข้างล่างนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น

ประเภทรายได้ของมหาวิทยาลัยที่พึงมี

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

1.4 ระบบทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

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

2. ข้อเสนอแนะระบบพลวัตรทรัพยากร(เงิน)และการตรวจสอบ

2.1 องค์ประกอบของระบบ

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

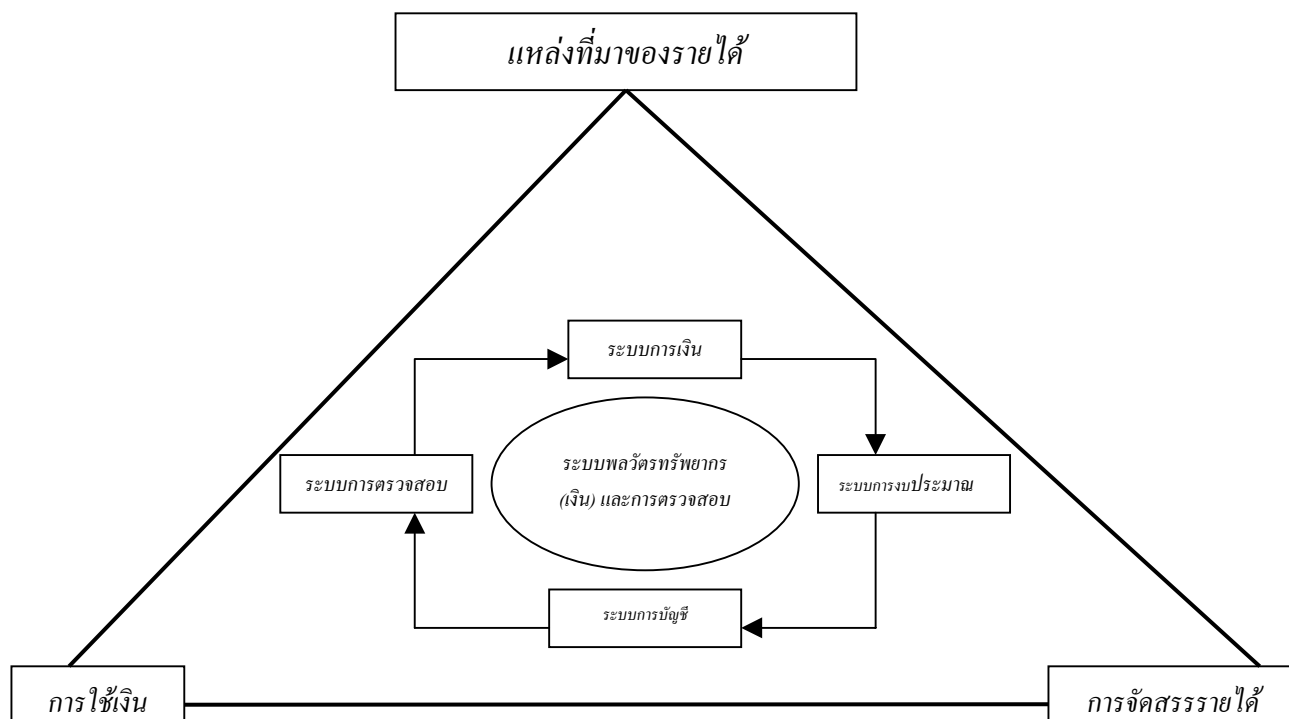
ดังนั้น หากนำเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการคือ

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

มาเป็นพื้นฐานเบื้องต้นในการพัฒนาระบบทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ ความนับ ดังนี้

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

โดยทั้งหมด ต้องควบคุมไว้ด้วยหลักการใหญ่ของการบริหารทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบคือความเข้มงวด และความเอาใจจริงเอจ้งในการควบคุมและสร้างวินัยในการงบประมาณของมหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ของทุกส่วนอาจนำมาสร้างเป็นเงื่อนไขซึ่งกันและกัน ได้ดังนี้



2.2 เกมการประเมินระบบ

จากการให้ความสำคัญในความหลากหลายและความแตกต่างในธรรมชาติของแต่ละมหาวิทยาลัย ระบบการเงินของมหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีเกณฑ์กลางสำหรับการประเมินระบบที่แต่ละสถาบันพัฒนาขึ้นมาว่ามีบรรทัดฐานเดียวกันหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถประกันคุณภาพการจัดการและการบริหารทรัพยากรของระบบอุดมศึกษาในองค์กรรวมของประเทศได้

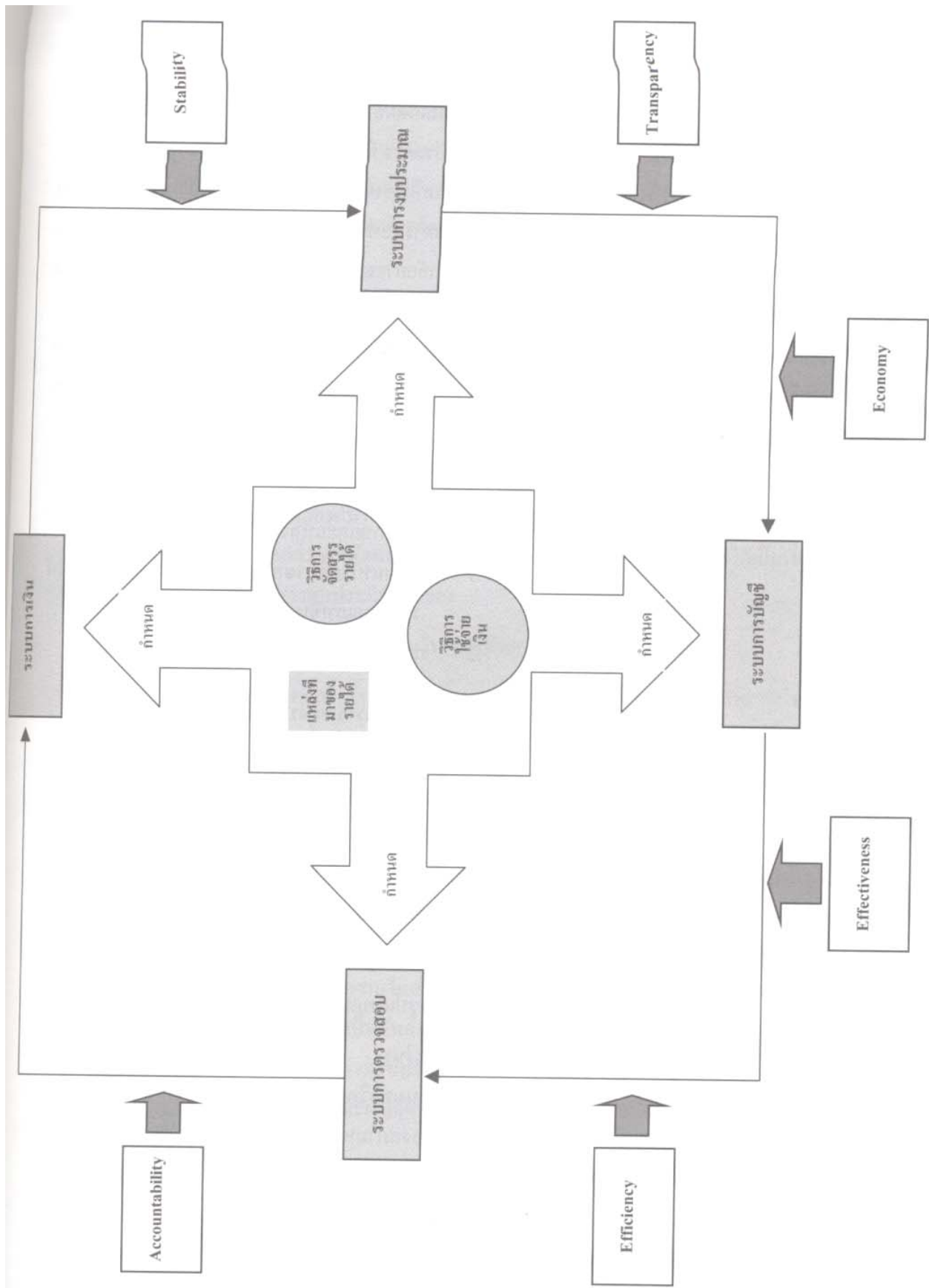
เกณฑ์กลางนี้ควรเน้นการประเมินในลักษณะเฉพาะของส่วนประกอบทั้ง 4 ความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบหรือไม่ โดยให้พิจารณาศักยภาพ (Performance) ของระบบในองค์กรรวม ที่สามารถตอบสนองสังคมและเจ้าของแหล่งที่มาของรายได้มหาวิทยาลัย ในสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

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

หากระบบสามารถผ่านเกณฑ์ทั้ง 6 ประการได้ ถือว่าระบบนั้นมีคุณภาพเพียงพอที่จะเป็นระบบการเงินของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นได้

โดยแนวความคิดที่นำเสนอทั้งหมด ผู้ศึกษาได้นำมาประมวลเป็นข้อเสนอระบบพลวัตรทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบได้ ดังแสดงในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ข้อเสนอรูปแบบจำลองระบบพลวัตรทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ



3. กลวิธีการสร้างระบบเบื้องต้นที่สามารถดำเนินการได้ทันที

3.1 งบประมาณเงินนอก

ในทางปฏิบัติเพื่อให้หลักการข้างต้นเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเต็มที่ มหาวิทยาลัยต้องพิจารณาปรับเงื่อนไขขององค์ประกอบควบคุมระบบทั้ง 3 ประการ คือ รายได้และแหล่งที่มาของรายได้ การจัดสรรรายได้ และการบริหารและการใช้รายได้ใช้เงินเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงกำหนดลักษณะของส่วนประกอบย่อยของระบบทั้ง 4 คือ ระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบ ให้เป็นตัวแทนตาม โดยนัยนี้ แต่ละมหาวิทยาลัยอาจจะมีระบบการเงิน ระบบการงบประมาณ ระบบการบัญชี และระบบการตรวจสอบมากกว่า 1 ระบบ หลักการนี้เป็นจุดเปลี่ยนแปลงหลักที่เกิดการปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่มหาวิทยาลัยมีความเคยชินกับวิธีการปฏิบัติของราชการที่มีเพียงระบบเดียวไม่ว่า งบประมาณเงินรายได้นั้นจะมาจากแหล่งเงินใด ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารทรัพยากร (เงิน) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และที่มาของแหล่งเงินนั้นอยู่เนืองๆ

การดำเนินงานมุ่งสร้างความเป็นอิสระให้กับมหาวิทยาลัยใน 3 ประเด็น คือ

- ความเป็นอิสระที่ 1** อิสระในประเภทและแหล่งที่มาของรายได้ โดย
- 1.1 เพิ่มแหล่งที่มาของรายได้นอกงบประมาณให้มากประเภทขึ้น
 - 1.2 แสวงหา/ระดม เพื่อเพิ่มปริมาณรายได้

จากแหล่งที่มาแต่ละประเภทให้มากขึ้นผลรวมของรายได้เงินนอกงบประมาณจะมากขึ้นในขณะที่ยกงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐก่อนข้างมีจำนวนที่คงที่ ดังนั้นสัดส่วนระหว่างมูลค่างบประมาณแผ่นดินกับงบประมาณเงินนอกจะปรับเปลี่ยนไปจากปัจจุบัน ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยสามารถพัฒนา/สร้าง/มีโอกาที่จะสร้างศักยภาพของตนเองในการแสวงหารายได้เงินนอกงบประมาณให้เพิ่มมากขึ้นทั้งในแง่ของจำนวน/มูลค่าและอัตราการเพิ่มที่เร็วกว่างบประมาณแผ่นดิน ความเป็นอิสระในการบริหารหน่วยงานจะเกิดขึ้น นั่นคือ การดำเนินงานที่ไม่ต้องพึ่งพาหรืออยู่ภายใต้การกำกับ/การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด

- ความเป็นอิสระที่ 2** อิสระในรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณ

ความเป็นอิสระในทรัพยากร (เงิน) จะเกิดขึ้นทันทีโดยผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณเงินรายได้ (เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน) ปัจจุบันมหาวิทยาลัย มีอิสระในการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณเงินนอกได้เองอยู่แล้วตามอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยไม่ต้องปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติใหม่แต่อย่างใด เงื่อนไขอยู่เพียงแต่การดำเนินงานต้องอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส พร้อมชี้แจงและพร้อมรับการตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ ทั้งจากรัฐและสังคม ธรรมชาติของความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณจะสัมพันธ์โดยตรงกับจุดมุ่งหมายและ

วัตถุประสงค์ของรายได้แต่ละประเภท ทำให้การใช้จ่ายเงินมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป รายละเอียดที่เกี่ยวข้องของแต่ละส่วนจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนก่อนการระดมเงิน เช่น

วัตถุประสงค์ตามประเภทและที่มาของเงินบริจาคเฉพาะกิจ เช่น ทุนการศึกษา
วัตถุประสงค์ตามประเภทค่าธรรมเนียมและค่าหน่วยกิตที่เรียกเก็บจากนิสิตนักศึกษา
วัตถุประสงค์ตามประเภทและลักษณะของกิจกรรมบริการวิชาการ
วัตถุประสงค์ตามประเภทของการให้บริการอาคารสถานที่
วัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพย์สิน
เป็นต้น

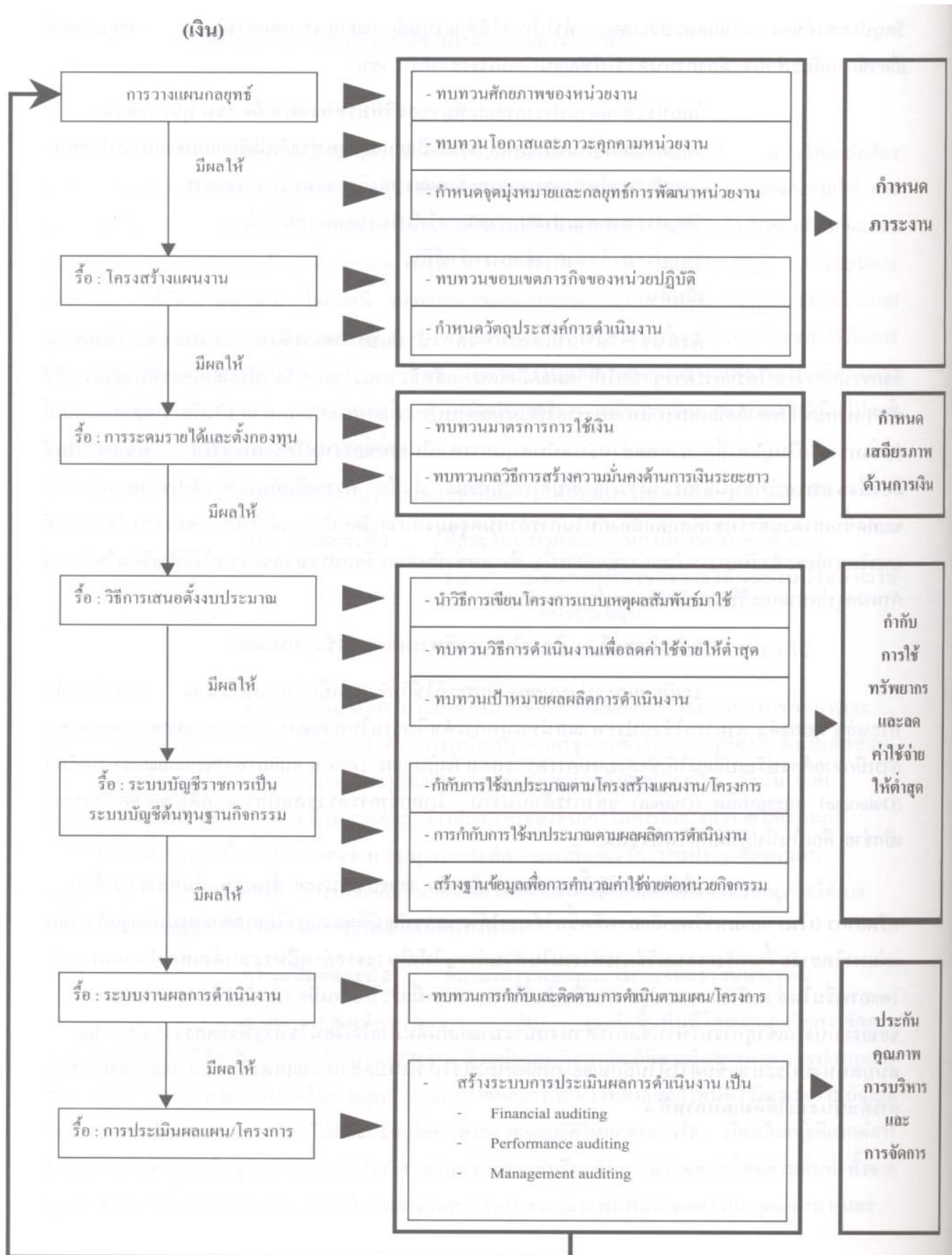
ดังนั้นรายได้ที่มาจากแต่ละแห่งต้องมีรูปแบบในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของงาน/โครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์รวมบรรลุตามวัตถุประสงค์ของที่มาของรายได้ นั้นๆ หากมหาวิทยาลัยมีแหล่งที่มาของรายได้เงินนอกงบประมาณหลายประเภท และในที่มาแต่ละประเภทนี้ จำนวนรายได้ในมูลค่าที่สูงมากพอสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของงาน/โครงการต่างๆ ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินจะน้อยลง นั่นคือ ความเป็นอิสระทางด้านการทรัพยากร (เงิน) จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติสอดคล้องกันในการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์เป้าหมายของงาน/โครงการที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แหล่งที่มาและวัตถุประสงค์ของรายได้เป็นเงื่อนไขในการกำหนดรูปแบบและวิธีการ จัดสรรงบประมาณนั่นเอง

ความอิสระที่ 3 อิสระในการบริหารและการใช้งบประมาณ

ระเบียบและรูปแบบของเอกสารที่ใช้กำกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ควรเน้นหลักประหยัด คล่องตัว สามารถใช้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ การตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายต้องปรับเปลี่ยนให้เข้าสู่ระบบการตรวจสอบ กำกับ และประเมิน ศักยภาพ (Performance) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลผลิต (Output) ของการดำเนินงาน มากกว่าการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารการเบิกจ่าย ถือเป็นที่ปฏิบัติกันในปัจจุบัน

เมื่อโยกกลวิธีทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน จะพบว่าในระยะต้นความเป็นอิสระทางด้านการทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัยอาจเกิดขึ้นได้ภายใต้พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่แล้ว เพียงแต่มหาวิทยาลัย รื้อ/ปรับ ระบบวิธีการทำงานในส่วนต่างๆ ให้เป็นวงจรอย่างเป็นระบบดังแสดงในแผนภาพที่ โดยอาจเริ่มในส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นอันดับแรก และเมื่อระบบงานมีความเข้มแข็งพอ อาจสามารถขยายระบบงานเข้าสู่การบริหาร/จัดการส่วนงบประมาณแผ่นดินภายใต้เงื่อนไขที่รัฐพึงจัดสรรงบประมาณสนับสนุนงบประมาณขั้นต่ำไว้ในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ทั้งหมดสามารถแสดงขั้นตอน และลำดับขั้นของการดำเนินงาน ได้ดังแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 2 วงจรการรื้อปรับระบบการบริหารและจัดการเพื่อสร้างความเป็นอิสระทางด้าน
ทรัพยากร

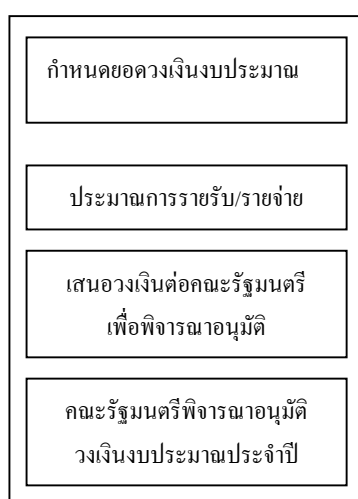


3.2 การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแผ่นดิน จำแนกรายการและรายหมวดเป็น งบประมาณเงินอุดหนุน

ส่วนเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนการกำหนดค่างวดเงินงบประมาณ คือ การสร้างระบบและศักยภาพการวางแผนระยะยาว (การวางแผนกลยุทธ์) และการประเมินผลขึ้นเป็นกลไกสำคัญด้านหนึ่งของการบริหารและการจัดการทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ

องค์ประกอบภาระงานที่ต้องบริการในระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน (ส่วนงบประมาณแผ่นดิน : หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป)

3.2.1 ส่วนการกำหนดค่างวดเงินงบประมาณ



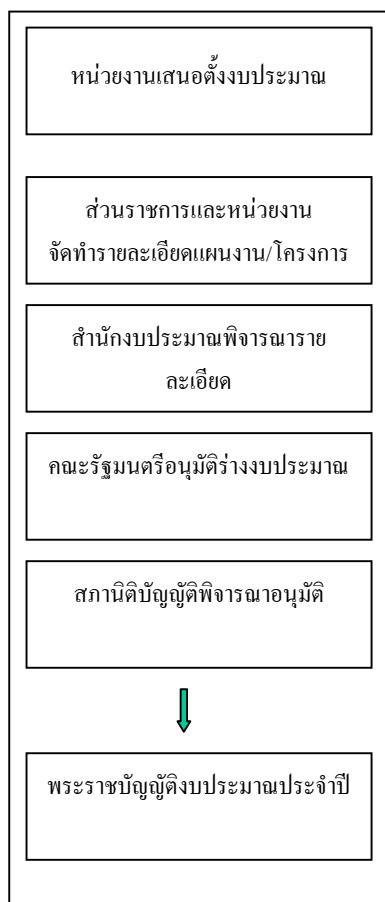
การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) ซึ่งเป็นการวางแผนระยะยาว ทั้งในส่วนข้อตกลงกิจกรรมและประมาณการรายรับ/รายจ่าย ที่หน่วยงานต้องจัดทำและเสนอเพื่อทำความเข้าใจกับรัฐบาล ในหลักการและสำนักงบประมาณจะเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้มากขึ้นกว่าเดิมที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นไปตามสิ่งที่กำหนดในส่วนแผนการปฏิบัติ รัฐบาลระบบการทำงานภาครัฐ และในส่วนที่เป็นแนวปฏิบัติของสำนักงบประมาณที่ต้องการให้มีการเสนอแผนงานและแผนเงินเป็นเวลาดำเนินการ 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. ความแตกต่างและความหลากหลายของระบบการวางแผนงานระหว่างมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
2. ความค่อยประสิทธิภาพทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของบุคลากรด้านการวางแผนของหน่วยปฏิบัติ

เป็นประเด็นที่มหาวิทยาลัยที่ต้องเร่งสร้างศักยภาพของระบบและศักยภาพของบุคลากร (แผนกลยุทธ์) ขึ้นใหม่อย่างเร่งด่วน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลสำคัญที่สามารถยืนยันขอบเขตภาระงาน และวงเงินงบประมาณกับหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องมีการกำหนดค่างวดเงินงบประมาณประจำปีให้มหาวิทยาลัยพึงได้รับจัดสรรได้

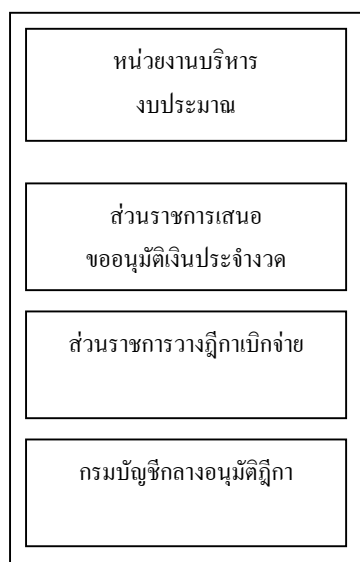
3.2.1 ส่วนหน่วยงานเสนอตั้งงบประมาณประจำปี



มหาวิทยาลัยจะได้รับจัดสรรงบประมาณรายงานในลักษณะหมวดอุดหนุนทั่วไป ในขั้นตอนระบบวิธีการงบประมาณทุกมหาวิทยาลัย ยังคงต้องจัดทำและนำเสนอเอกสารเสนอตั้งงบประมาณประจำปีโดยแสดงเป้าหมายการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณที่ชัดเจนและขอวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ต้องการสนับสนุนจากรัฐตามแบบเอกสารและระยะเวลาที่สำนักงบประมาณกำหนด ทั้งนี้ เป้าหมายภาระงานและขอวงเงินงบประมาณต้องสอดคล้องกับหลักการและอยู่ภายในกรอบของแผนระยะยาว (แผนกลยุทธ์) ที่ได้ทำความตกลงและได้รับอนุมัติในหลักการจากรัฐบาลแล้ว อย่างไรก็ตามการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในปีงบประมาณหนึ่งงบประมาณ อยู่ปีงบประมาณใดด้วย จะยังต้องขึ้นอยู่กับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นสำคัญ นอกจากนี้การปรับแต่งขอบเขตเป้าหมายภาระงานและวงเงินงบประมาณ

กำหนดในแผนกลยุทธ์ ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะทำหน้าที่กำกับและสร้างความต่อเนื่องของการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณให้อยู่ในทิศทางเดียวกัน ที่ต้องสร้างขึ้นให้เป็นวัฒนธรรมปกติของการบริหารมหาวิทยาลัยและจัดการทรัพยากรของมหาวิทยาลัย หลักการและกลวิธีการของการบริหารแผนในลักษณะ Rolling plan ยังเป็นอีกหนึ่งหลักการที่ควรจะต้องนำมาปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ การกำกับและติดตามผลการดำเนินงานจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การปรับแต่งแผน มีความเป็นไปได้อย่างจริงจังมากที่สุด นอกเหนือจากการแก้ไขข้อจำกัดในส่วนของมหาวิทยาลัยแล้ว วิธีการและกลวิธีการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของหน่วยงานภาครัฐและในองค์กรระดับนโยบายของประเทศยังคงเป็นข้อจำกัด คงเป็นข้อจำกัดที่ต้องปรับแต่งกระบวนการและวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้อง รับกันกับการปฏิรูประบบการบริหาร/การจัดการทรัพยากรของมหาวิทยาลัย จึงจะสามารถยังประโยชน์ให้กับการอุดมศึกษาของประเทศอย่างสูงสุด ทั้งในส่วนหน่วยงานระดับรัฐบาล และมหาวิทยาลัยอีกกระยะหนึ่ง

3.2.3 ส่วนการบริหารงบประมาณ



งบประมาณรายจ่ายที่มหาวิทยาลัยได้รับ จัดสรรจะมีลักษณะเฉพาะ 2 ประการ คือ

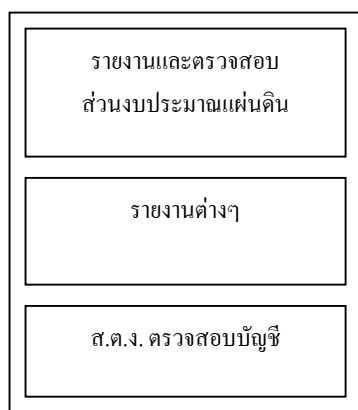
1. เป็นงบประมาณรายจ่ายหมวดอุดหนุนทั่วไปปรากฏยอดรวมในเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณ ไม่มีรายการงบประมาณคุมยอดรายจ่ายเช่นที่เคยปฏิบัติ
2. ภายหลังการอนุมัติของงบประมาณรายจ่ายและพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศใช้เป็นกฎหมาย

แก่มหาวิทยาลัยโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จะต้องปรับรายละเอียดในการบริหาร/จัดการงบประมาณในส่วนนี้ใหม่ทั้งหมด เพื่อประกันว่าตามยอดเงินที่ได้รับจัดสรรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตกลงหลักการไว้กับรัฐได้ รายละเอียดการบริหารและการจัดการทั้งหมดจะใช้เป็นเกณฑ์และบรรทัดฐานสำหรับการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณอีกด้วย

โดยนัยนี้ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการบริหารงบประมาณ ที่มหาวิทยาลัยสามารถใช้ดุลพินิจในการจัดการทรัพยากรเงินทั้งส่วนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และส่วนที่ระดมได้จากแหล่งเงินอื่นได้อย่างเต็มที่ แต่ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยจะขาดระบบการปกป้องที่เคยได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่ง ในฐานะส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ และมีพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นกลไกประกันความมั่นคงในการบริหารทรัพยากร และการตรวจสอบ ทั้งนี้รวมทั้งระเบียบและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอนุมัติจ่ายจากกรมบัญชีกลาง และหน่วยงานเกี่ยวข้องอื่นๆ อีกด้วย

ความแตกต่างในศักยภาพและความพร้อมของบุคลากร ในสายการเงินและการบัญชี เจ้าหน้าที่ประจำในระดับบริหารที่เกี่ยวข้อง ความสามารถในการบริหารและการจัดการด้านการเงินของผู้บริหารหน่วยงาน ความเข้มแข็งของสภามหาวิทยาลัย เป็นข้อจำกัดที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

3.2.4 ส่วนการวางแผนและตรวจสอบ ส่วนงบประมาณแผ่นดิน



การรายงานและตรวจสอบผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายภาระงานที่ทำความตกลงไว้ในหลักการ และการใช้จ่ายเงินภายในงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ จะถูกปรับมาเป็นกลไกสำคัญที่สุด ในการบริหาร/จัดการงบประมาณ และการเงินของมหาวิทยาลัย ในอนาคตเป็นประเด็นการเปลี่ยนแปลงหลักที่กระทบต่อวัฒนธรรมองค์กรขึ้นใหม่โดยตรง จนถึงขั้นมีความจำเป็นต้องสร้างวิถีชีวิตใหม่

ในการทำงานของบุคลากรทุกคนในมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ การตรวจสอบและการประเมินผลงานตลอดจน และวิธีการทำงาน จะกำหนดเป็นวัฒนธรรมใหม่ที่ต้องยอมรับ และถือปฏิบัติเพื่อให้ประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนางานมากกว่าเพื่อใช้การลงโทษทางวินัยหรือการทำผิด

รายละเอียดและเกณฑ์บรรทัดฐานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในขั้นตอนของการวางแผนระยะยาว (แผนกลยุทธ์) การวางแผนระยะกลาง แผนพัฒนา และแผนดำเนินงานหรือแผนงบประมาณประจำปี จะนำมาใช้เป็นดัชนีความสำเร็จ (KPT) ในกระบวนการตรวจสอบและประเมิน ทุกส่วนจะสัมพันธ์กันอย่างเป็นวงจร ระบบ และต่อเนื่อง ทั้งหมดล้วนเป็นวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ที่จะเกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยซึ่งเดิม การวางแผน การปฏิบัติ (บริหารแผน) และการประเมิน จะแยกส่วนตัดขาดจากกัน และการประเมินจะไม่มีอิทธิพลแรงพอที่สร้าง/กระตุ้นความใส่ใจทั้งในระดับองค์กรและบุคคล หากแต่ในระบบงานใหม่ที่จะเกิดขึ้น ผลของการประเมินจะหมายถึง ความอยู่รอด ความมั่นคงอย่างเต็มที่ ไม่เลือกปฏิบัติในมหาวิทยาลัยทุกประเภท

3.3 การพัฒนากลวิธีคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม

ผลการศึกษาและการสังเคราะห์ประเด็นความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับการหาข้อมูลในวิธีการหามูลค่าของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม ได้ข้อสรุปประเด็นที่สอดคล้องกันดังนี้

(1) ยังไม่มีข้อมูลหรือความเห็นร่วมกันในประเด็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินการ/ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยฐานกิจกรรม เพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย ทั้งในกรณีที่ยังเป็นส่วนราชการของรัฐและ ไม่เป็นส่วนราชการหากแต่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้มีสาเหตุที่สำคัญคือ

(1.1) ข้อมูลที่ใช้คำนวณปัจจุบันเป็น *Expense* ของระบบการดำเนินงาน ไม่ใช่ *Cost*

(1.2) ข้อมูลจัดเก็บตามโครงสร้างแผนงานที่ใช้ในปัจจุบัน เป็นโครงสร้างแผนงานที่ใช้หน่วยงานเป็นฐานในการจัดโครงสร้าง ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและการจัดทำข้อมูลรายจ่ายจริงที่เกิดขึ้น จึงเป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยดำเนินงาน ไม่สามารถใช้แสดงหรือกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมได้ โดยนัยนี้ ในกรณีที่หน่วยดำเนินงานรับผิดชอบกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดเพียงกิจกรรมเดียว ค่าใช้จ่ายนั้นสามารถอนุมานเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมได้ หากแต่ในทางปฏิบัติหน่วยดำเนินงาน (คณะ) จะรับผิดชอบกิจกรรมมากกว่า 1 กิจกรรม เป็นกิจกรรมจัดการศึกษา กิจกรรมการวิจัย กิจกรรมบริการวิชาการ ฯลฯ และเป็นที่น่าสังเกตว่ามีความหลากหลายในความรับผิดชอบกิจกรรมจัดการศึกษาสาขาเดียว ในบางหน่วยดำเนินงาน แม้จะมีชื่อหน่วยงานเดียวกัน แต่รับผิดชอบกิจกรรมจัดการศึกษาที่ต่างออกไป หรืออาจมากกว่า เช่น กรณีของคณะวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยดำเนินงาน จึงไม่สามารถมาใช้โดยอนุมานเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วย การจัดการศึกษาระหว่างสาขาวิชาได้โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการมาตรฐานกลาง หรือการเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัย ความแตกต่างในระดับการศึกษาที่รับผิดชอบอยู่ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นเงื่อนไขบังคับให้ข้อมูลค่าใช้จ่ายตามระบบการบัญชีปัจจุบันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ไม่สามารถเป็นฐานที่ถูกต้องในการคำนวณหาค่าใช้จ่าย (*Expense*) ต่อหน่วยกิจกรรมได้

(2) การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อยุติได้ค่าใช้จ่าย (*Cost*) ต่อหน่วยฐานกิจกรรมที่ถูกต้อง เป็นการดำเนินระยะยาวไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยมีส่วนที่ต้องแก้ไขดังนี้

(2.1) ปรับระบบบัญชีราชการให้เป็นระบบบัญชี ฟังก์ชัน ฟังก์ชัน เพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาระบบบัญชีของมหาวิทยาลัยไปสู่ระบบบัญชี จำแนกตามฐานกิจกรรมที่ถูกต้องในอนาคต *ABC (Activity Base-Cost Accounting)*

- (2.2) ปรับโครงสร้างแผนงาน จากปัจจุบันที่กำหนดโดยฐานหน่วยงาน เป็นโครงสร้างแผนงานฐานกิจกรรมที่ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภทของมหาวิทยาลัย และทุกแหล่งเงินงบประมาณ (แต่ละมหาวิทยาลัยต้องมีโครงสร้างแผนงานเดียว ใช้กำกับทุกแผนกิจกรรมและทุกแผนงบประมาณ)
- (2.3) ปรับระบบการงบประมาณปัจจุบัน เป็นระบบงบประมาณวางแผน-แผนงาน เพื่อเน้นการจัดสรรงบประมาณลงสู่กิจกรรมแทนการจัดสรรงบประมาณลงสู่หน่วยงาน

(3) ในช่วงการปรับเปลี่ยนฐานองค์กรและปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณภาครัฐ มาเป็นงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป อาจอนุโลมใช้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยกิจกรรมที่คำนวณจาก Expense ไปพลางๆ ก่อน แต่จะใช้ค่าเฉลี่ยเดียวทุกสาขา หรือค่าเฉลี่ยเดียวของ 1 สาขา สำหรับทุกมหาวิทยาลัยไม่ได้ ต้องมีกลวิธีจัด error ของข้อมูลที่มีอิทธิพลสำคัญในการคำนวณและแปลผลข้อมูล อาทิเช่น

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

การดำเนินการในส่วนนี้ พิจารณาเฉพาะงบดำเนินการส่วน ส่วนงบลงทุนให้พิจารณาเป็นรายโครงการตามเหตุผลและความจำเป็นในขั้นแรก อาจกำหนดเป็นช่วงเวลา 3-5 ปี เพื่อให้มีความพร้อมด้านข้อมูลจากระบบบัญชีรับฟังจ่าย และระบบบัญชีฐานกิจกรรม พร้อมทั้งปรับการคำนวณฐานข้อมูลในส่วนต่างๆ ให้เป็นมาตรฐาน และยอมรับในองค์กรมากขึ้น รวมทั้งให้เวลาสำหรับการปรับวัฒนธรรมขององค์กร และการยอมรับให้การบริหารมหาวิทยาลัยเป็น *Business Unit* ให้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน

4.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

รศ. ชงทอง จันทรางศุ ได้สรุปดังนี้

การศึกษาในประเด็นนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในการปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐ จากเดิมที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และเสนอแนะแนวทางต่างๆ ในการปรับเปลี่ยนสถานะดังกล่าว ตลอดจนสาระสำคัญของกฎหมายที่จะปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การกำหนดฐานะของมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่

1.1 เหตุผลและความจำเป็น

ภารกิจของรัฐในด้านการใช้อำนาจบริหารประการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในการจัดทำก็คือการจัด "บริการสาธารณะ" (public service) ให้แก่ประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะที่รัฐจะจัดขึ้นก็มีอยู่หลายประการตามความต้องการของประชาชน ดังจะเห็นได้จาก กิจกรรมสาธนาอุปโลกอันเป็นการสนองต่อความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนขั้นพื้นฐาน เมื่อประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตจากการให้บริการสาธนาอุปโลกแล้ว สิ่งทีรัฐจะต้องจัดให้กับประชาชนควบคู่กันไปก็คือการให้บริการทางความรู้และวิชาการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นระเบียบ อันจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ประเทศมีการพัฒนาโดยอาศัยกำลังคนทีมีความรู้ความสามารถเป็นพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้การจัดบริการสาธารณะทางด้านการให้การศึกษาแก่ประชาชน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นและจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาให้กับประชาชน กล่าวคือ สามารถจัดการศึกษาทีมีคุณภาพให้กับประชาชนอย่างเหมาะสมและทั่วถึง

หากจะพิจารณาถึงการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนแล้วจะเห็นได้ว่า แนวความคิดเดิมเกี่ยวกับองค์การทีเข้ามารับผิดชอบในการให้บริการด้านการการศึกษาจะกำหนดให้ภาคราชการเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานทีอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ หรือการศึกษาขั้นอุดมศึกษาทีอยู่ในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลักการทีว่ารัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการให้บริการสาธารณะ ส่วนราชการในฐานะทีเป็นองค์การของรัฐจึงเข้าไปเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการให้บริการสาธารณะทางด้านการการศึกษาในทุกระดับ แม้ว่าจะมีการจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนอยู่บ้าง ทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือในระดับอุดมศึกษาทีตาม แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของภาคราชการ และเป็นไปในลักษณะของการมอบหมายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระในการจัดการให้บริการสาธารณะทางด้านการการศึกษาของภาคราชการเท่านั้น ภาคราชการยังเป็นองค์การหลักทีเข้ามารับผิดชอบการจัดการศึกษาของชาติในทุกระดับเสมอมา

การที่ภาคราชการเข้ามารับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติ มีข้อดีในส่วนที่ ภาคราชการมีฐานะเป็นฝ่ายประจำของรัฐบาล สามารถปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ บริการได้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่แน่นอนโดยไม่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์หรือกำไร จึงเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องและเสมอภาค

อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาถึงเนื้อหาของการจัดการศึกษาของชาติในแต่ละระดับ จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในแต่ละระดับต่างมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น มุ่งที่จะพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน เพื่อที่จะสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นผู้มีความรู้ทางวิชาชีพเฉพาะได้ต่อไป การที่ภาคราชการเข้ามารับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงไม่ใช่อุปสรรคต่อการพัฒนาการจัดการศึกษาเท่าใดนัก แม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของภาคราชการจะมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าจากการวางระเบียบ ขั้นตอนในการปฏิบัติที่ซับซ้อน การพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ หรือข้อจำกัดด้านงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้มีความเปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า ความจำเป็นที่จะต้องปรับการจกบริการอย่างรวดเร็วอันเกินขีดจำกัดของระบบราชการจึงเกิดขึ้นได้ยาก

แต่ในขณะที่การจัดการศึกษาในขั้นอุดมศึกษาที่ส่วนราชการระดับมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหลักที่เข้ามารับผิดชอบนั้น มีคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ การจัดการศึกษาในขั้นอุดมศึกษาจะมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาบุคคลที่มีความรู้พื้นฐานเป็นเบื้องต้นให้มีความรู้ความสามารถทางวิชาชีพเฉพาะทาง อันเป็นการผลิตบุคลากรให้กับองค์การทางวิชาชีพต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน รวมตลอดถึงการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการและการพัฒนาประเทศ ความจำเป็นในการพัฒนากระบวนการด้านต่างๆ ให้การศึกษาในขั้นอุดมศึกษามีความเจริญก้าวหน้าทันต่อเหตุการณ์ สามารถผลิตบุคลากรที่ตรงตามความต้องการขององค์การทางวิชาชีพรวมถึงการสร้างและแสวงหาความรู้ใหม่ ย่อมเกิดขึ้นตลอดเวลา ตามคุณลักษณะของการจัดการศึกษาในขั้นอุดมศึกษา ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบันไม่สามารถสนองต่อความจำเป็นในการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษาได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นส่วนราชการ มีข้อจำกัดทางด้านระเบียบการปฏิบัติราชการ ตลอดจนข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณในการดำเนินงานมีอยู่ค่อนข้างมาก

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ไม่สามารถปรับตัวให้สามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมกับคุณลักษณะของการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษา ย่อมทำให้มหาวิทยาลัยต้องประสบปัญหาในการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ทางวิชาการ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ อันเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ แนวคิดในการปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาในขั้นอุดมศึกษาที่มหาวิทยาลัยมิใช่ส่วนราชการจึงเกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหามาจากการกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการดังกล่าวมาแล้ว โดยวางแนวทางให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารงาน สามารถจัดการศึกษาที่ทรงคุณภาพได้อย่างเพียงพอ และไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการอีกต่อไป

1.2 ทางเลือกที่เหมาะสมของการกำหนดฐานะของมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่

1.2.1 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในปัจจุบัน

ส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะทางด้านการศึกษามาแต่เดิม ทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและในระดับอุดมศึกษา ตามสภาพของพัฒนาการในส่วนขององค์การที่เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะในระยะเริ่มแรกที่ว่าส่วนราชการจะเป็นผู้เริ่มต้นในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ดี การจัดให้ส่วนราชการเป็นองค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะบางอย่าง อาจเกิดปัญหาจากความคล่องตัวในการบริหารงาน ในขณะที่สภาพของกิจการบางประเภทเหล่านั้นๆ มีลักษณะของการดำเนินการเชิงธุรกิจการค้าค่อนข้างมาก การบริหารงาน การจัดการทางการเงิน แบบเอกชนจะมีความคล่องตัวเหมาะสมกับกิจการมากกว่า ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดองค์การภาครัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในรูปแบบใหม่ คือ รัฐวิสาหกิจ ให้เป็นองค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่เป็นเชิงธุรกิจการค้า หรือการสาธารณูปโภค นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมีทั้งองค์การที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

การแยกประเภทนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนออกเพียง 2 ประเภท คือ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยจุดแบ่งเพียงเรื่องของการให้บริการเชิงธุรกิจการค้าหรือสาธารณูปโภค อันเป็นเรื่องของเนื้อหาในการประกอบกิจการให้บริการสาธารณะทำให้เกิดปัญหาในการจัดกิจกรรมบางอย่างของรัฐที่มีลักษณะพิเศษ จำเป็นจะต้องอยู่นอกระบบราชการ แต่ก็ยังเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเข้าไปควบคุมกำกับอยู่ เพราะเป็นกิจกรรมที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือการพัฒนาประเทศ แต่ก็ไม่ให้บริการสาธารณะเชิงธุรกิจการค้าหรือสาธารณูปโภคซึ่งรัฐที่พึงจัดให้เป็นรัฐวิสาหกิจได้ ดังจะเห็นได้จากกิจกรรมด้านการควบคุมการเงินการธนาคารของประเทศ หรือการควบคุมกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ในที่สุด รัฐได้จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เข้ามาเป็นองค์การของรัฐที่รับผิดชอบในกิจกรรมดังกล่าวโดยอยู่นอกระบบราชการ แต่ก็ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่จัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกรูปแบบหนึ่ง

การจัดการให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มหาวิทยาลัยในสถานะของส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบก็ประสบปัญหาในการดำเนินงาน จากสถานะความเป็นส่วนราชการเช่นเดียวกัน และจะจัดเป็นรัฐวิสาหกิจก็ไม่ได้ เพราะบริการสาธารณะทางการศึกษา มิได้มีลักษณะเป็นการดำเนินการเชิงธุรกิจหรือสาธารณูปโภค แต่วิธีการแก้ปัญหาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในประการสำคัญก็คือ การจัดองค์การให้มีความเป็นอิสระจากระบบราชการ ดังนั้นการจัดให้เป็นองค์การภาครัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่จัดอยู่ในความควบคุมกำกับของรัฐจึงเป็นคำตอบสำหรับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมกับรูปแบบในอนาคต

การจัดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การภาครัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ยังอยู่ในความ
ควบ

คุมกำกับของรัฐดังกล่าวนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศ
ฝรั่งเศสในรูปแบบของ "องค์การมหาชนอิสระ" (*Etablissement Public*) ซึ่งเป็นการจัดการใช้อำนาจรัฐโดย
วิธีการกระจายอำนาจตามประเภทกิจการของรัฐ เพื่อความเหมาะสมในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐ
ไม่ต้องการเข้าไปแทรกแซงโดยวิธีการบังคับบัญชาอย่างในระบบราชการ แต่รัฐก็ยังคงมีความจำเป็นในการควบ
คุมกำกับกิจการนั้นอยู่ตามความจำเป็นโดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์การเป็นหลัก

1.2.2 ความเหมาะสมในการจัดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระ

จากปัญหาที่เกิดในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ ทำให้
ให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงสถานะของมหาวิทยาลัยเสียใหม่ การเป็นองค์การมหาชนอิสระก็เป็นทางเลือก
ใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยมีเหตุผลสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹

(1) เหตุผลในด้านวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดทำ

การจัดการให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษาอันเป็นการพัฒนาบุคคลให้มีความ
รู้ความสามารถเชิงวิชาชีพ ถือว่าเป็นกิจกรรมทางวิชาการ ที่โดยสภาพของการจัดกิจกรรมต้องการความเป็น
อิสระ มีหลักประกันที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงทางการจัดการเรียนการสอนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศักย
ภาพทางด้านวิชาการและการบริการด้านการศึกษาที่ตรงกับความต้องการขององค์การวิชาชีพ

(2) เหตุผลในด้านระบบบัญชีและงบประมาณ

ระบบบัญชีและงบประมาณที่ใช้อยู่ในหน่วยงานราชการมีลักษณะไม่
ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับสภาพได้เหมาะสม ทันทั่วทั้งที่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง หรือในกรณีที่เกิดสถาน
การณ์อันมีอาจคาดหมายได้ การจัดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระที่มีระบบบัญชีและงบประมาณ
เป็นของตนเอง ในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น ไม่จำต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดอย่างที่ปรากฏในส่วน
ราชการย่อมแก้ปัญหาการบริหารระบบบัญชีและงบประมาณที่มีอยู่เดิมได้

(3) เหตุผลในด้านความสัมพันธ์กับรัฐ

การจัดให้มหาวิทยาลัยอยู่ในรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระ ก็เพื่อก่อให้เกิด
เกิดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐในลักษณะของผู้ถูกควบคุมกำกับกับผู้ควบคุมกำกับ มิใช่ผู้ได้
บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาขององค์การมหาชนอิสระ ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐในลักษณะ
ดังกล่าวเรียกว่า "อำนาจควบคุมกำกับ" (*La tutelle administrative*) ทำให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมี
ความเป็นอิสระจากรัฐจากการที่ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาอย่างที่ปรากฏในสถานะเดิมของ
มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

¹ Francois Gazier, "

(4) เหตุผลในด้านผลประโยชน์ของบุคลากรในมหาวิทยาลัย

การจัดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรมหาชนอิสระย่อมมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินงานมีความก้าวหน้ารวดเร็ว การบริหารงานบุคลากรย่อมได้รับการเปลี่ยนแปลงจากการจัดบุคลากรในระบบราชการเป็นระบบของมหาวิทยาลัยเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การสรรหา การเลือกสรรบุคลากรตามระเบียบวิธีการใหม่ย่อมทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสดูบุคลากรที่มีความเหมาะสมกับความต้องการของมหาวิทยาลัยยิ่งกว่าการได้บุคลากรที่เติบโตมาตามระบบราชการ นอกจากนี้บุคลากรในมหาวิทยาลัยก็จะได้รับผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนมากกว่าบุคลากรในระบบราชการที่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของอัตราค่าจ้างเงินเดือน อันจะส่งผลในการจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงกลับเข้ามาปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ

1.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ

1.3.1 การรับรองความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

1.3.1.1 การกำหนดฐานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย

(1) ความเป็นนิติบุคคล

การจัดให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ มีสิทธิหน้าที่แตกต่างหากจากองค์การของรัฐองค์การอื่นอย่างเด็ดขาด จะต้องกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นหลักประกันว่ามหาวิทยาลัยจะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐโดยเด็ดขาด อันถือเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระขององค์การ

(2) ความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

การกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนี้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยอยู่นอกเหนือจากการบังคับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยอาจวางบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยอยู่นอกขอบข่ายการบังคับคดี นอกจากนี้สถานะความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอันทำให้มหาวิทยาลัยมีสถานะที่เหนือกว่าเอกชน อันได้แก่การกำหนดให้มหาวิทยาลัยสามารถใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียว อันเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือเอกชน ได้ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ตามความจำเป็นในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(3) ภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

เมื่อมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว สิ่งที่จะต้องกำหนดควบคู่กันไปกับองค์การก็คือ หน้าที่ขององค์การในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยกำหนดไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ชัดเจนแน่นอน เป็นวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

1.3.1.2 การถือครองทรัพย์สินและการจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนอกจากจะมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่อยู่นอกระบบราชการแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องสามารถมีสิทธิในการถือครองทรัพย์สินเป็นของตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดหารายได้จากทรัพย์สินมาใช้ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และยังเป็นการป้องกันมิให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานในส่วนของการจัดการทรัพย์สินอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตามกฎหมายว่าจะสามารถกระทำได้เพียงใด โดยมีขอบเขตของการจัดการในลักษณะของการจำหน่ายสิทธิในทรัพย์สินไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อมิให้มหาวิทยาลัยต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำเนินงานหลักของมหาวิทยาลัยเอง ดังจะพิจารณาได้จากการกำหนดห้ามมหาวิทยาลัยจำหน่ายที่ดินอันเป็นหลักการของมหาวิทยาลัย หรือในเรื่องของการกำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในขอบข่ายของการบังคับคดีก็เป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

1.3.1.3 การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นการกำหนดทิศทางในการจัดการให้บริการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยเป็นเบื้องต้น เพื่อมิให้มีความเป็นอิสระมากจนปราศจากขอบเขตและทิศทางการดำเนินงาน

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติงานเพื่อให้มหาวิทยาลัยบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นอิสระ ปราศจากการบังคับบัญชาขององค์กรภายนอกมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้มีการควบคุมกำกับภายในมหาวิทยาลัยเอง โดยกำหนดให้มีสภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัยก็มีที่มาจากการบรรณาการสรรหาและเลือกสรร โดยอาศัยความเห็นชอบของบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นหลักสำคัญ อันเป็นลักษณะของการปกครองตนเอง ที่จะเป็นการสร้างความเป็นอิสระในการดำเนินงานได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย

1.3.1.4 การตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัย

เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดการให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษา คุณภาพของการจัดการศึกษาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่มหาวิทยาลัยจะต้องรักษาไว้ตลอดไป การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นจะต้องกำหนดไว้เพื่อให้ทราบถึงผลการปฏิบัติหน้าที่ว่าสามารถทำให้มหาวิทยาลัยมีผลการดำเนินการที่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายเพียงใด

สำหรับวิธีการในการตรวจสอบนั้น การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ก็เป็นวิธีหนึ่งโดยจะต้องให้การประเมินมีลักษณะของการตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัย โดยการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินผู้บริหารมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากภายนอก และเป็นการสร้างความมั่นคงในการดำรงอยู่ของมหาวิทยาลัย

1.3.2 การควบคุมกำกับมหาวิทยาลัย (ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐหรือประชาชน)

แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งอันเป็นการกำหนดทิศทางของการดำเนินงานไว้แน่นอนอยู่แล้ว แต่ในฐานะที่มหาวิทยาลัยยังเป็นองค์การของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงจำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยอยู่ต่อไปในลักษณะของการควบคุมกำกับให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ถึงกับเป็นการทำลายความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเสียทีเดียว อย่างที่ปรากฏในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

การควบคุมกำกับกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน อีกระยะนี้ แยกพิจารณาได้ 2 ลักษณะ

1.3.2.1 การควบคุมคุณภาพ

(1) การประเมินคุณภาพ

มหาวิทยาลัยจะต้องจัดให้มีการประเมินส่วนงาน หลักสูตร การเรียนการสอน และการวัดผลตามหลักสูตรในมหาวิทยาลัยเป็นระยะๆ โดยเปิดโอกาสให้ประเมินอิสระ ที่มีผู้ใช้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยเข้ามาทำหน้าที่ประเมิน แล้วรายงานผลการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะในการปรับปรุงคุณภาพของส่วนงานต่อสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงานคุณภาพของการจัดหลักสูตร โดยเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยพร้อมกับให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงได้อย่างเป็นกลาง

(2) การสอบบัญชี

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยและให้ทำการตรวจสอบบัญชีและการเงินทุกประเภทของมหาวิทยาลัยในรอบปีบัญชีเนื่องจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่งมาจากงบประมาณแผ่นดิน ประกอบกับมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นองค์การของรัฐ ความมั่นคงขององค์การจากฐานะทางการเงินที่ดีย่อมเป็นหลักประกันได้ว่ามหาวิทยาลัยจะดำเนินกิจกรรมการให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาต่อไปได้อย่างสม่ำเสมอและมีคุณภาพ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบฐานะทางการเงินของมหาวิทยาลัยโดยวิธีการสอบบัญชี

(3) การกำกับดูแลโดยรัฐมนตรี

รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ

การที่กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัย เนื่องจากความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยแม้จะมีขอบเขตตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนกระบวนการในการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้วก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยก็ยังเป็นองค์กรของรัฐ ความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับรัฐยังคงมีอยู่ในลักษณะที่รัฐสามารถมีอำนาจเข้าไปควบคุมกำกับมหาวิทยาลัยให้ดำเนินกิจการไปตามวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจการของมหาวิทยาลัยจะดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ากิจการของมหาวิทยาลัยจะดำเนินไปตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น โดยที่ความเป็นอิสระในการดำเนินงานก็ยังคงอยู่ต่อไป จากการที่มหาวิทยาลัยไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐโดยตรง

การกำกับและดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยโดยรัฐมนตรีนี้มีขอบเขตจำกัด เฉพาะการกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะเท่านั้น トラバใดที่มหาวิทยาลัยยังคงดำเนินงานต้องตามวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการเข้าไปกำกับดูแลมหาวิทยาลัยย่อมไม่เกิดขึ้น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในลักษณะที่เป็นการจำกัดการใช้อำนาจโดยกำหนดเงื่อนไขการใช้ อำนาจดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปโดยอิสระได้เป็นอย่างดี

(4) นโยบายของรัฐ หรือมติคณะรัฐมนตรี

แม้ว่านโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ก็มีผลผูกพันองค์กรภาครัฐให้ต้องปฏิบัติตาม เมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐบาล แม้จะมีความเป็นอิสระก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตมเท่าที่นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ มีการสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเท่านั้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาจากรัฐบาลโดยตรง เหมือนอย่างกระทรวงทบวง กรม โดยมหาวิทยาลัยมีระเบียบวิธีตลอดจนวัตถุประสงค์ในกาดำเนินงานอยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้นได้ แต่รัฐก็ถูกจำกัดการใช้ อำนาจทางการวางนโยบาย หรือมีมติโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั่นเอง ซึ่งกรณีจะแตกต่างจากการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินที่กฎหมายจะให้อำนาจรัฐบาลในทางบริหารส่วนราชการอย่างกว้าง ๆ รัฐบาลจึงเข้าไปบังคับบัญชาหรือจะกำกับดูแลได้ในทุกกรณีที่เป็นการใช้ อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน

1.3.2.2 การควบคุมกำกับทางอ้อม

(1) การให้เงินอุดหนุน

มหาวิทยาลัยมีรายได้ส่วนหนึ่งจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี เหตุที่รัฐบาลยังต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัย เพราะว่ากิจการของมหาวิทยาลัยเป็นบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา ที่รัฐจะต้องจัดให้กับประชาชนอย่างเสมอภาค และมีคุณภาพ ถ้าพึ่งเพียงรายได้ทางอื่นของมหาวิทยาลัยอาจไม่เพียงพอแก่การจัดการให้การศึกษาที่มีคุณภาพ จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่บ้าง การให้เงินอุดหนุนนี้ เป็นกระบวนการในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในทางอ้อมจากรัฐซึ่งจะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินอุดหนุนที่จะจ่ายให้กับมหาวิทยาลัยในแต่ละปี จะมีโอกาสได้พิจารณาตามผลการดำเนินงานและเป้าหมายของกิจกรรมในอนาคต หากมหาวิทยาลัยต้องการได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ มหาวิทยาลัยก็มีพันธะต้องดำเนินงานให้อยู่ในระดับที่รัฐบาลพึงพอใจ

(2) การแต่งตั้งถอดถอนบุคลากร

การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวนหนึ่งจะมาจากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้กรรมการดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้และนอกจากนี้ในการแต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี จะต้องผ่านขั้นตอนที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือในการถอดถอน ก็เช่นกัน ขั้นตอนดังกล่าวจะต้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการเสมอ ตามลักษณะการใช้พระราชอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้ง ถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นผลทางอ้อมให้การเลือกสรรบุคลากรของมหาวิทยาลัย เป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะการที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูล แต่งตั้ง ถอดถอน จะต้องมีการตรวจสอบเรื่องราวเสียก่อนว่าการใช้อำนาจเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ และผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องราวที่ได้กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งในส่วนของการแต่งตั้ง ถอดถอน กรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโดยตรงแล้ว จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีส่วนในการเลือกสรรบุคลากรที่เหมาะสมเข้าไปมีส่วนในกิจการของสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอันเป็นลักษณะการใช้อำนาจในการควบคุมกำกับทางอ้อมอีกด้วย

(3) การกำหนดสถานะของบุคลากรตามกฎหมายอื่น

การกำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี คณาจารย์ประจำผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งชั้นในมหาวิทยาลัย กรรมการ และอนุกรรมการ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ก็เป็นการใช้มาตรการทางอ้อมตามกฎหมายอื่นเข้าควบคุม เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต และมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น จากหลักการตามประมวลกฎหมายอาญา ที่ระวางโทษความผิดของเจ้าพนักงานไว้สูงกว่าบุคคลธรรมดา ขณะเดียวกันยังมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่ที่ได้รับ

ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าคนธรรมดาปกติด้วย หรือหลักการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ที่จะยกเว้นความผิดของเจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีที่ทำให้โดยสุจริต ปราศจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น ในกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัยก็ต้องรับผิดชอบ หากบริหารงานโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัย หรือบริหารงานด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นอกจากนี้การกำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี รองคณบดี ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หัวหน้า และรองหัวหน้าส่วนงานที่เกี่ยวข้องอย่างอื่น และผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยซึ่งดำรงตำแหน่งอื่น ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมชอบในวงราชการ มีหน้าที่จัดทำและยื่นบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ตามกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นหลักประกันให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างโปร่งใส ปราศจากการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงได้ในเบื้องต้น

1.3.3 ความต่อเนื่องเชื่อมโยงระหว่างมหาวิทยาลัยในสถานะเดิมที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในสถานะใหม่ที่เป็นองค์การมหาชนอิสระ

ในกรณีที่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระ เป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะจากเดิมที่มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ ข้อที่ควรพิจารณาในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระก็คือความต่อเนื่องระหว่างมหาวิทยาลัยเดิมกับมหาวิทยาลัยในสถานะใหม่ เพราะว่า มหาวิทยาลัยเดิมที่มีสถานะเป็นส่วนราชการนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสิทธิ หน้าที่ หนี้สิน เงินงบประมาณรายได้ตลอดจน กิจการเป็นของตนเองอยู่ แม้การเปลี่ยนแปลงสถานะ ของมหาวิทยาลัยจะต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องของความเป็นนิติบุคคลผู้ทรงสิทธิ หน้าที่ต่าง ๆ แต่เดิมมิให้ต้องถูกกระทบกระเทือนเสียหายไปด้วย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในสถานะใหม่ โดยเปลี่ยนจากส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนอิสระจึงต้องวางบทบัญญัติในเรื่องของ การกำหนดให้มหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งเดิม เป็นมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่ และกำหนดให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน เงินงบประมาณและรายได้ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่ด้วยความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยมิให้ต้องเสียหาย ชำรุด ชะงัก จากการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมาย

นอกจากนี้ในส่วนของบุคลากรที่เดิมมีฐานะเป็นข้าราชการ ลูกจ้างส่วนราชการ ก็จะต้องวางบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในสถานะใหม่ที่เป็นองค์การอิสระ ในลักษณะที่เปิดโอกาสให้บุคลากรดังกล่าวสามารถตัดสินใจเลือกที่จะเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย หรือยังคงเป็นข้าราชการ ลูกจ้างส่วนราชการอยู่ต่อไปตามเดิม โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญตลอดจนหลักประกันในเรื่องของอัตราค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการว่าจะไม่ต่ำไปกว่าเดิมอีก

ด้วย ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยเป็น องค์การมหาชนอิสระ²

2. โครงร่างหลักของกฎหมายที่จะปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย

2.1 กระบวนการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า มหาวิทยาลัยของรัฐควรมีสถานภาพใหม่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ การเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการหนึ่งเทียบเท่ากรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานของรัฐ ในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพราะเหตุว่ามหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทยสถาปนาขึ้นโดยพระราชบัญญัติของ มหาวิทยาลัย กำหนดให้มีสถานะเป็นส่วนราชการ³ ดังนั้น ต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นอันดับแรก โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีสถานะเป็น หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอิสระในการบริหารจัดการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ กระบวนการทาง กฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยนั้นมีอยู่ 4 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจัดตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ที่จะจัดตั้งขึ้นได้นั้นต้องไม่เป็นกิจการที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการ สาธารณะอันได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ ของรัฐ การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการ ศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การ บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการ อันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด⁴

ตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมักจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความ ขัดแย้งในการดำเนินการ การซ้ำซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการ ปัญหาเหล่านี้ ก่อให้เกิด

² รายละเอียดในประเด็นนี้ ขอให้ดูเพิ่มเติมในส่วนท้ายของงานวิจัยว่าด้วยบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลด้วย

³ ดู พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 มาตรา 32 , พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 8, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 8 , พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมราชา พ.ศ. 2521 มาตรา 5 , พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทร- วิโรฒ พ.ศ.2541 มาตรา 8 ฯลฯ

⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรค 2 .

ความล่าช้า และเพราะความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ

และเป็นนิติบุคคล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด อันจะส่งผลให้การดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล รัฐบาลก็สามารถจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อการดังกล่าวได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้⁵

ในกรณีที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อดำเนินกิจการหนึ่งกิจการใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐอยู่แล้ว อาทิเช่น การให้บริการทางการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือการให้บริการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐ เป็นต้น ซึ่งจะมีปัญหาการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในการดำเนินการ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน สิทธิต่างๆ รวมถึงสิทธิในการใช้หรือสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หนี้-สิน และงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นให้แก่องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นได้ โดยถือว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ⁶

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นไปยังองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่⁷ สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญราชการ กฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของบุคคลผู้นั้น⁸ ทุน รายได้และทรัพย์สินขององค์การมหาชน⁹ การบริหารและการดำเนินการ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน¹⁰ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการ¹¹ ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้แทนนิติบุคคลและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร¹² เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน¹³ กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน¹⁴ การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน¹⁵ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การมหาชนซึ่งรัฐบาลมีอำนาจกำกับดูแล มิใช่อำนาจบังคับบัญชาอย่างกรณีส่วนราชการ¹⁶ และการยุบเลิกองค์การมหาชน¹⁷

⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรค 1 และมาตรา 7 .

⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

¹⁰ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 11.

¹¹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 12-18.

¹² พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 19, 24, 25.

¹³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 20-23.

¹⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 27-33.

¹⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 35-37.

¹⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 38.

¹⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 39-42.

¹⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 43.

¹⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 44-45.

กระบวนการทางกฎหมายในการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยในระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สามารถจำแนกข้อดี ข้อเสียของแนวทางนี้ได้ดังนี้

ข้อดี

- 1 มหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยอาศัอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานระดับหนึ่ง เพราะรัฐบาลมีอำนาจเพียงการกำกับดูแลมิให้อำนาจบังคับบัญชาและไม่ผูกพันกับกฎระเบียบของทางราชการ
2. การเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐกระทำได้อย่างง่ายและใช้ระยะเวลาไม่นาน เพราะว่าเป็นการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งใดพร้อมที่จะเปลี่ยนสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ คณะรัฐมนตรีก็สามารถออกพระราชกฤษฎีกาได้ ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาอย่างเช่นกรณีการตราพระราชบัญญัติซึ่งใช้เวลานาน

ข้อเสีย

- 1 แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 จะให้อิสระในการดำเนินงานระดับหนึ่งแก่องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือไม่ผูกพันกับกฎระเบียบของทางราชการ และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของรัฐบาลโดยตรง แต่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลก็ตาม แต่องค์การมหาชนที่จัดตั้งด้วยวิธีการนี้ยังต้องผูกพันกับคำวินิจฉัยและระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างองค์การมหาชน ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง²⁰ หลักเกณฑ์การคัดเลือกหรือการประเมินเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน²¹ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ²² หลักเกณฑ์การได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการ²³ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหาร²⁴ ระเบียบแบบแผนปฏิบัติราชการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนด ซึ่งอาจทำให้มหาวิทยาลัยที่จะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีอิสระเท่าที่ควร

นอกจากนั้น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอาจทำให้คณะกรรมการขาดความเป็นอิสระ อาจถูกครอบงำการบริหารจัดการโดยคณะรัฐมนตรีได้ เช่น หากกรรมการต้องการดำรงตำแหน่งต่อไปอีกหนึ่งวาระหรือหลายวาระ กรรมการผู้นั้นอาจมีความเห็นหรือดำเนินการไปในแนวทางที่คณะรัฐมนตรีต้องการเพื่อให้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีก ครึ่งหนึ่ง เป็นต้น

²⁰ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

²¹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

²² พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 18.

²³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 26.

²⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 34.

2. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ในการจัดตั้งหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะ²⁵ อันเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายจะใช้กับบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาชั้นสูงเป็นการเฉพาะ เพราะเหตุที่บริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาอย่างกิจการของมหาวิทยาลัยนั้นเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ไม่สามารถประเมินผลงานและคุณภาพได้อย่างชัดเจน บุคลากรเป็นผู้มีความรู้สูง ฯลฯ จึงทำให้เนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ในบางเรื่องไม่สอดคล้องเหมาะสมกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย อีกทั้งยังอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการด้วย ทั้งนี้เพราะว่าเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนต้องอยู่ภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้²⁶ อาทิเช่น จำนวนของคณะกรรมการต้องไม่เกิน 11 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง²⁷ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการไม่เกิน 4 ปี²⁸ อายุของเจ้าหน้าที่ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์²⁹ เป็นต้น

นอกจากนั้น การให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบแบบแผนหรือหลักเกณฑ์บางอย่างดังที่กล่าวไว้ในข้อเสีย 1. นั้น บางเรื่องควรเป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยในการกำหนดหลักเกณฑ์ การให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์เช่นนั้นอาจส่งผลให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่สอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยได้

3. แม้ว่ามหาวิทยาลัยต่างๆ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาชั้นสูงเช่นเดียวกันก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นต่างก็มีเอกลักษณ์เฉพาะของตน การตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนนี้อาจทำให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ขาดเอกลักษณ์เฉพาะของตนได้³⁰

4. การเปลี่ยนฐานะของมหาวิทยาลัยตามพระราชกฤษฎีกานี้ทำได้ง่ายแต่ในขณะเดียวกันก็เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลหรือนโยบายย่อก็อาจทำให้การปฏิบัติไม่ต่อเนื่อง³¹

แนวทางที่สอง การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกฎหมายกลาง เมื่อมหาวิทยาลัยแห่งใดมีความพร้อม จึงค่อยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกฎหมายกลาง มีหลักการคล้ายพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 แต่จำกัดเฉพาะบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทาง

²⁵ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

²⁶ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

²⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 19.

²⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

²⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 35.

³⁰ จิตผ่อง พัฒนาศิริ, แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 175.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การศึกษาชั้นสูงหรือมหาวิทยาลัยเท่านั้น ในพระราชบัญญัตินี้จะต้องกำหนดหลักการ สาระสำคัญที่จำเป็น ต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย กำหนดสถานะให้มหาวิทยาลัยของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้มิให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับดูแลของรัฐบาล

เนื้อหาที่สมควรระบุลงไปในพระราชบัญญัตินี้คือลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐ อาทิเช่น องค์ประกอบสูงสุดของมหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล ทรัพย์สิน การเงิน การบัญชีและการตรวจสอบ การเปลี่ยนสถานะบุคลากรของมหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยเนื้อหาต่างๆ เหล่านี้จะกำหนดไว้เป็นกรอบกว้างๆ เมื่อมหาวิทยาลัยแห่งใดมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนสถานะของตน ก็กระทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้นตามพระราชบัญญัตินี้ ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็จะกำหนดเนื้อหาในรายละเอียดที่เหมาะสมกับสภาพและลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย

ข้อดี

1. มหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยอาศัอำนาจตามความในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายกลางนี้ มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสาระของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นสำคัญ
2. พระราชบัญญัตินี้จะสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาชั้นสูงหรือมหาวิทยาลัยมากกว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542
3. มหาวิทยาลัยต่างๆ ยังคงรักษาเอกลักษณ์เฉพาะมหาวิทยาลัยของตนได้ เพราะพระราชบัญญัตินี้จะระบุเฉพาะหลักการที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นอิสระและลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ เท่านั้น
4. การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกฎหมายกลางนี้ สามารถกระทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นมักจะเป็นกฎหมายที่ใช้ร่วมกับหน่วยราชการอื่น การแก้ไขจึงย่อมกระทบต่อส่วนราชการอื่นนั้นด้วย อาจส่งผลให้การแก้ไขกฎหมายอื่นดังกล่าวไม่สำเร็จ³²
5. การเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ กระทำได้โดยง่ายและใช้ระยะเวลาไม่นาน เพราะว่าเป็นการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งใดพร้อมที่จะเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คณะรัฐมนตรีก็สามารถออกพระราชกฤษฎีกาได้ ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาอย่างเช่นกรณีการตราพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยซึ่งใช้เวลานาน

³² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ข้อเสีย

1. การวางหลักเกณฑ์อันเป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐนั้น มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องยอมรับ และต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย กระบวนการนี้อาจทำให้เกิดความล่าช้าได้
2. การให้แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนนั้น อาจทำให้เกิดความสับสนและแตกต่างกันอย่างมาก แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากรอบแห่งพระราชบัญญัติกลางจะมีความชัดเจนมากน้อยเพียงใด
3. การกำหนดให้มีกฎหมายกลางซึ่งมีผลต่อมหาวิทยาลัยทุกแห่งไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญา เพราะว่าหากมีการแก้ไขกฎหมายกลางเพียงฉบับเดียวก็จะมีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ซึ่งไม่เหมาะสม
4. การเปลี่ยนฐานะของมหาวิทยาลัยตามพระราชกฤษฎีกานี้ทำได้ง่ายแต่ในขณะเดียวกันก็เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือนโยบายบ่อยก็อาจทำให้การปฏิบัติไม่ต่อเนื่อง³³

แนวทางที่สาม การแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อาทิเช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521 ฯลฯ ดังนั้น วิธีการในการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการให้เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ จึงสามารถกระทำได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเหล่านั้นอีกทางหนึ่ง

นอกจากนั้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง จึงสมควรที่จะแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยด้วย อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เพราะเหตุว่ากฎหมายต่างๆ เหล่านี้เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะการ³⁴ หากมิได้แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ในอนาคตอาจเกิดปัญหากรณีเนื้อความแห่งกฎหมายขัดกันและเกิดปัญหาว่าจะใช้กฎหมายใดบังคับแก้ไขข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁴ นิติวิธีว่าด้วยการขจัดความขัดแย้งของกฎหมายมีว่า กรณีที่กฎหมายในลำดับศักดิ์เดียวกันขัดหรือแย้งกัน ให้ถือว่ากฎหมายที่ตราในภายหลังมีผลเป็นการยกเลิก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ได้ตราไว้ก่อนหน้านี้ เว้นแต่ กฎหมายที่ได้ตราไว้ก่อนหน้านี้จะเป็นกฎหมายพิเศษ อันจะมีผลยกเว้นกฎหมายทั่วไป แม้กฎหมายดังกล่าวจะได้ตรารุ่นในภายหลังก็ตาม

ข้อดี

1. มีกฎหมายเดิมอยู่แล้วเพียงแต่นำมาแก้ไขเพิ่มเติมให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการ และกำหนดหลักการและสาระสำคัญเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ
2. มหาวิทยาลัยแห่งใดมีความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนสถานะมหาวิทยาลัยของตนก็สามารถเสนอให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนได้ โดยไม่ต้องรอมหาวิทยาลัยอื่น³⁵
3. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้มีการตรวจสอบหลายชั้นซึ่งเป็นหลักประกันว่ามหาวิทยาลัยจะไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร³⁶
4. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนี้จะสามารถต้องสนองความเป็นเอกลักษณ์และลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี³⁷

ข้อเสีย

1. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นรายฉบับนั้น อาจทำให้เกิดความลักลั่น ทำให้ไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน³⁸
2. กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งใช้เวลานานและไม่มีหลักประกันว่ารัฐสภาจะเห็นชอบกับสิ่งที่มหาวิทยาลัยเสนอไป³⁹
3. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นกระทำได้ยาก เพราะว่ากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นมักจะเป็นกฎหมายที่ใช้ร่วมกับหน่วยราชการอื่น การแก้ไขจึงย่อมกระทบต่อส่วนราชการอื่นนั้นด้วย อาจส่งผลให้การแก้ไขกฎหมายอื่นดังกล่าวไม่สำเร็จ อาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและกระทบต่อการดำเนินงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยได้ในอนาคต

แนวทางที่สี่ การตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายกลางควบคุมไว้กับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง

การตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติให้เป็นกฎหมายกลางซึ่งมีผลใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง และอาจจะรวมถึงมหาวิทยาลัยของเอกชนในบางเรื่อง และการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะราย แนวทางนี้เป็นการประสานลักษณะเด่นของแนวทางที่สองและแนวทางที่สามกล่าวคือ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติฉบับนี้จะกำหนดหลักการร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อรองรับสถานะของมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ที่เป็นองค์การอิสระในกำกับดูแลของรัฐอาทิเช่น

³⁵ จิตพลอง พัฒนาศิริ, เรื่องเดิม, หน้า 178.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สถานะของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กว้างๆ ฯลฯ เทียบได้กับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หากแต่พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินี้มุ่งหมายให้เป็นกฎหมายซึ่งใช้บังคับกับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะเจาะจง

จากนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยแห่งใดมีความพร้อมก็เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนตามกระบวนการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาและบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะรายนี้จะกำหนดเนื้อหาที่เป็นลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยของตน และเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะดังกล่าวต้องเป็นเนื้อหาที่มีความสำคัญอันจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยควรบัญญัติรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัดอาจกำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการการศึกษา กับมหาวิทยาลัยก็ได้ เป็นต้น

ดังนั้น เราอาจแบ่งเนื้อหาสาระของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นองค์การของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่เป็นองค์การอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามแนวทางที่เสนอได้เป็น 4 ลักษณะดังนี้

1. เนื้อหาที่เป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง และเนื้อหาดังกล่าวมีความสำคัญอันจะต้องปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันได้แก่ การกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งในปัจจุบันเป็นส่วนราชการ ให้ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา อำนาจหน้าที่พื้นฐานของมหาวิทยาลัย การกำกับดูแลของรัฐบาล ความเป็นอิสระทางวิชาการ มาตรฐานการศึกษา ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ฯลฯ เนื้อหาต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่จะปรากฏในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่งและอาจรวมถึงมหาวิทยาลัยของเอกชนจำต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติมีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับสภาพของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันและที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตมากที่สุด จึงเป็นการสมควรที่เราจะแบ่งเนื้อหาที่เป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ออกเป็นสองระดับย่อยกล่าวคือ เนื้อหาสำคัญที่เป็นบทบังคับซึ่งไม่สามารถตรากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นการเฉพาะมาแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้ เพราะเนื้อหาต่างๆ เหล่านี้หากยินยอมให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้แล้ว อาจทำให้วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างหนึ่ง กับเนื้อหาที่แม้เป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ ก็ตาม แต่ก็มีได้มีความสำคัญถึงขนาดที่ไม่สามารถยกเว้นได้ อีกอย่างหนึ่ง

เนื้อหาของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติในลักษณะย่อประเภทแรกนั้นให้กำหนดเป็นบทบังคับไว้ในกฎหมายการอุดมศึกษาแห่งชาติว่า บทบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ให้เป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ⁴⁰ ส่วนเนื้อหาของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติในลักษณะย่อประเภทหลัง ก็ให้กำหนดไว้ว่า บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติสามารถ ยกเว้น เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมได้

2. เนื้อหาที่เป็นลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย และเป็นเนื้อหาที่มีความสำคัญอันจะต้องปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เนื้อหาในลักษณะนี้เป็นเนื้อหาที่สำคัญซึ่งตามนิติวิธีแห่งการร่างกฎหมายของไทยจำต้องจัดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่เนื่องจากเป็นเนื้อหาที่เป็นการเฉพาะของมหาวิทยาลัยจึงไม่สามารถจัดรวมไว้ในกฎหมายการอุดมศึกษาแห่งชาติได้ จึงสมควรนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นรายมหาวิทยาลัยไป

3. เนื้อหาที่เป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ แต่มิได้มีความสำคัญถึงขนาดต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื้อหาในลักษณะนี้ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติ หากแต่ให้เป็นอำนาจของหน่วยงานกลางซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลงานเกี่ยวกับการอุดมศึกษาอันได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย⁴¹ หรือ คณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่จะได้มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต่อไป⁴² หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติกำหนดเนื้อหาในลักษณะนี้เอง

4. เนื้อหาที่เป็นลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย แต่มิได้มีความสำคัญถึงขนาดต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื้อหาในลักษณะนี้ก็เช่นเดียวกับเนื้อหาในลักษณะที่สามคือ ให้เป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นๆ ที่จะออกกฎหมายลำดับรองขึ้นมาใช้บังคับภายในมหาวิทยาลัยของตน

ข้อดี

1. พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติอันเป็นกฎหมายกลางนี้ จะสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาชั้นสูงหรือมหาวิทยาลัยมากกว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 หรือแม้แต่กฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยเฉพาะอันได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เนื่องจากการให้บริการทางการศึกษาในระดับสูงมีลักษณะที่แตกต่างจากการให้บริการทางการศึกษาในระดับพื้นฐาน

⁴⁰ เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

⁴¹ บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 71 ประกอบมาตรา 73 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานการศึกษาและสถานศึกษาที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542) ยังคงมีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการจัดระบบการบริหารและการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

⁴² ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 34 และมาตรา 31 ประกอบมาตรา 4.

2. มหาวิทยาลัยต่างๆ ยังคงรักษาเอกลักษณ์เฉพาะมหาวิทยาลัยของตนได้ เพราะพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินี้จะระบุเฉพาะหลักการที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นอิสระ และลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่างๆ เท่านั้น ส่วนลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยก็ไปกำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะราย

3. มหาวิทยาลัยต่างๆ ไม่เกิดความถกเถียงเพราะมีการกำหนดหลักการร่วมกันไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติแล้ว ตลอดจนทำให้การอุดมศึกษาของไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกมหาวิทยาลัย

4. การตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายกลางและตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะรายนี้ สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของแนวทางที่สามคือ อุปสรรคในการแก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้ เพราะพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายกลางอันมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้บังคับกับการจัดการบริการสาธารณะด้านการศึกษาขั้นสูงหรือการอุดมศึกษาของชาติซึ่งถือเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ การบัญญัติเนื้อหาที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัตินี้ก็ย่อมมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอยู่ในตัว เพราะพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินั้นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการอุดมศึกษา จึงยกเว้นกฎหมายอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาได้ตามหลักการตีความกฎหมาย

ข้อเสีย

1 อาจเป็นการซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดในเรื่องการให้บริการทางการศึกษาขั้นสูงหรือการอุดมศึกษาไว้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินั้นจะเป็นเช่นใด

2. การวางหลักเกณฑ์อันเป็นลักษณะร่วมกันของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาตินั้น มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องยอมรับ และต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย กระบวนการนี้อาจทำให้เกิดความล่าช้าได้

2.2 สาระสำคัญซึ่งควรปรากฏในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

การปรับเปลี่ยนให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีแนวทางการดำเนินการ 4 ประการดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ปัญหาทางกฎหมายที่จำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับการดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแนวทางที่สอง แนวทางที่สาม หรือแนวทางที่สี่ ซึ่งจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอันเป็นกฎหมายกลางหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือการตรากฎหมายการอุดมศึกษาเป็นกฎหมายกลางและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นคือ ปัญหาว่าเนื้อหาสาระเรื่องใดถือเป็นโครงสร้างหลักอันจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื้อหาเรื่องใด

ถือเป็นรายละเอียดที่สามารถบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติเช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด

นิติวิธีเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของไทยในปัจจุบัน ได้จำแนกเนื้อหาที่จำเป็นจะต้องระบุไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และเนื้อหาที่สมควรระบุไว้ในกฎหมายลำดับรองไว้ดังนี้

1. เรื่องใดที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เรื่องนั้นก็จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ⁴³ อาทิเช่น การกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิด และการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดอันกระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน การเก็บค่าฤชา ธรรมเนียม ค่าบริการต่าง ๆ อันกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น
 2. เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรจำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มิเช่นนั้นอาจเกิดปัญหาโต้เถียงกันได้ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องดังกล่าว
 3. แนวทางซึ่งบุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรนั้นจำเป็นต้องกระทำ แนวทางเหล่านี้ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ส่วนวิธีปฏิบัติอันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยนั้นก็ไประบุไว้ในกฎหมายลำดับรอง
 4. เป้าหมายที่อยากจะให้บังเกิดขึ้นและสิ่งที่ปัญหาขัดแย้งกันอยู่ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวและป้องกันปัญหาการโต้เถียง ขัดแย้งกันอีกต่อไป เรื่องเหล่านี้ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ
- ดังนั้น สารสำคัญซึ่งควรปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัตินั้น มีดังต่อไปนี้

1. สถานภาพของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล⁴⁴ และเป็นนิติบุคคล
2. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้การดำเนินงานทุกอย่างสิ้นสุดที่องค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย เช่น การจัดตั้ง การรวม การเปลี่ยนแปลง และการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย⁴⁵ การรับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่นเข้าสมทบหรือการยกเลิกการสมทบ⁴⁶ การจัดการศึกษา ร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงอื่นในประเทศหรือต่างประเทศหรือขององค์การระหว่างประเทศ การแต่งตั้ง

⁴³ ตามหลักนิติรัฐที่ว่า กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนเท่านั้น หลักกฎหมายนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ-ศักราช 2540 มาตรา 29.

⁴⁴ ดู พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.2541 มาตรา 4, ร่างพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. มาตรา 4 วรรค 2 ในภาคผนวก, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2540 มาตรา 7 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ.2540 มาตรา 7 ใช้ถ้อยคำว่า "ให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ", พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 6 ใช้ถ้อยคำว่า "มหาวิทยาลัยอาจแบ่งส่วนงาน ดังนี้" มิใช่คำว่า "ส่วนราชการ".

⁴⁵ เทียบ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 9 "การจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกบัณฑิตวิทยาลัย คณะวิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน ศูนย์และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้ตราเป็นพระราช-กฤษฎีกา"

และถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำ⁴⁷ การอนุมัติการเปิดสอนและหลักสูตรการศึกษา⁴⁸ การอนุมัติงบประมาณรายได้และรายจ่ายของมหาวิทยาลัย เป็นต้น เว้นแต่เรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอหรือเรื่องที่ต้องมี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ผ่านรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3. วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยนั้นก็เพื่อจัดทำบริการสาธารณะประเภทการให้บริการทางการศึกษาและการให้บริการทางวิชาการขั้นสูงและอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยซึ่งต้องสอดคล้อง และสนับสนุนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

4. ทรัพย์สินและรายได้ของมหาวิทยาลัยตลอดจนการบริหาร จัดการทรัพย์สิน โดยกำหนดให้

4.1 รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยเป็นเงินก้อน (Block grants) เป็นรายปี ในจำนวนที่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการสร้างทรัพยากรมนุษย์และองค์ความรู้

กรณีรายได้มีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย และค่าภาระต่าง ๆ รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าจำนวนที่จำเป็น

4.2 มหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารการเงินและทรัพย์สินเอง

4.3 ให้ทรัพย์สินซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย⁴⁹

5. องค์การบริหาร ปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรปกครองสูงสุด การได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ขององค์กรรวมถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องวิชาการเช่น สภาวิชาการ สภาคณาจารย์ หรือคณะวุฒยาจารย์

⁴⁶ เทียบ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 10 วรรค 2 "การรับเข้าสอบหรือการยกเลิกการสอบซึ่งสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา".

⁴⁷ เทียบ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 35 "ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ต้องมีคุณวุฒิและความสามารถทางการสอน และผลงานวิชาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มาตรา 4 (2) บัญญัติว่า "กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน"

แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรเองก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 17 "สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและโดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้...

(๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด"

⁴⁹ เทียบ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง.

6. การบริหารงานของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดในเรื่องผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัยได้แก่ อธิการบดีให้มาจากการสรรหาและทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยสภามหาวิทยาลัยดำเนินการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีไปยังรัฐบาล คุณสมบัติ และ

ลักษณะต้องห้ามของผู้บริหาร วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และผู้บริหารในระดับอื่นๆ เช่น รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาควิชา หัวหน้าส่วนงานอื่นของมหาวิทยาลัย ตลอดจนคณะกรรมการบริหารส่วนงานอื่นของมหาวิทยาลัยเช่น คณะกรรมการประจำคณะ เป็นต้น

7. การประกันคุณภาพและการประเมินคุณภาพ โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเพื่อประกันคุณภาพการศึกษาและวิจัย ตลอดจนให้มีหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน

8. การบริหารงานบุคคล โดยกำหนดให้

- 8.1 บุคลากรของมหาวิทยาลัยมิได้มีสถานะเป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ
- 8.2 หัวหน้าองค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย ผู้บริหาร คณาจารย์ประจำ ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งอื่นในมหาวิทยาลัย กรรมการ และอนุกรรมการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 8.3 องค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยมีอำนาจอกระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย การผลิตและพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา⁵⁰ ตลอดจนการพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ⁵¹

9. ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ โดยกำหนดให้

- 9.1 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุ

⁵⁰ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 56.

⁵¹ จรรยาบรรณทางวิชาชีพข้อหนึ่งที่สำคัญก็คือ การเคารพในทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับบุคลากรสาขาอาจารย์และนักวิจัย ดังนั้น เพื่อรักษามาตรฐานทางวิชาการและจริยธรรมของวิชาชีพ จึงสมควรกำหนดในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ให้มีความคิดทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น โดยถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง นอกเหนือจากความผิดอาญาและความรับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ แล้ว.

ประสงค์ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนให้สอดคล้องกับนโยบาย
ของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการ
เฉพาะ

- 9.2 บรรดาเรื่องต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี
ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ให้รัฐมนตรีว่าการทบวง
มหาวิทยาลัย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และ
วัฒนธรรม เป็นผู้เสนอ
- 9.3 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารองค์กรปกครองสูงสุด
ของมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่ง และมีอำนาจถอดถอนบุคคลผู้นั้น
ออกจากตำแหน่ง
- 9.4 มหาวิทยาลัยต้องเสนอรายงานกิจการประจำปีของมหาวิทยาลัยต่อ
คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ

10 การบัญชีและการตรวจสอบ โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีการควบคุมและ
ตรวจสอบการใช้จ่ายแบบการตรวจสอบบัญชีภายหลัง (Post-audit) และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือ
บุคคลภายนอกซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี
ของมหาวิทยาลัย รวมถึงอำนาจหน้าที่ของผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย

11. ตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำ คณาจารย์พิเศษ อาทิเช่น
ตำแหน่งศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภา
มหาวิทยาลัย การกำหนดให้คณาจารย์ประจำ คณาจารย์พิเศษสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นค่านำหน้า
นามเพื่อแสดงวิทยฐานะตลอดไป

12. ปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ เช่น ลำดับชั้นแห่งปริญญา อำนาจของ
มหาวิทยาลัยในการให้ปริญญา ปริญญาเกิตติมศักดิ์ คุรุวิทยฐานะหรือเข็มวิทยฐานะ เครื่องหมาย ตรา หรือ
สัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัย หรือของส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมถึง อำนาจของมหาวิทยาลัยในการกำหนด
เครื่องแบบ เครื่องหมาย หรือเครื่องแต่งกายของนิสิต นักศึกษาและผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

13. ความผิดและโทษ โดยกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดเช่น การแสดง
ตนว่ามีตำแหน่งในมหาวิทยาลัยโดยที่ตนไม่มีสิทธิและกระทำการเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิ และ
กำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น เป็นต้น

14. ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น ได้แก่

- 14.1 ให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ที่อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมตามประมวล กฎหมายที่ดิน
- 14.2 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนั้น ไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่สามารถยกอายุ ความหรือระยะเวลาการครอบครองขึ้นต่อสู้กับมหาวิทยาลัยได้
- 14.3 กำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าองค์กรปกครองสูงสุดของ มหาวิทยาลัย ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเช่น อธิการบดี รอง อธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี รองคณบดี หัวหน้าและรองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีหน้าที่จัดทำ และยื่นบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 14.4 กำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่มีได้ใช้ในทางการค้าหรือ หากำไรเป็นทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย อันได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดจนภาษีโรงเรือน และที่ดิน

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ กฎหมายเหล่านี้มีประเด็นทางกฎหมายอันสมควรแยกไปพิจารณาอย่างละเอียด ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

15. บทเฉพาะกาล บทเฉพาะกาลนั้นเป็นจุดเกาะเกี่ยวระหว่างมหาวิทยาลัยในระบบเก่าที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ที่เป็นหน่วยงานอิสระในกำกับของรัฐ บทเฉพาะกาลจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการโอนถ่ายสิ่งต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เช่น กิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ งบประมาณ องค์กรปกครองสูงสุด ผู้บริหาร ส่วนงาน นิสิตนักศึกษา และผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายเก่า ระบบเก่าเข้าสู่กฎหมายใหม่ ระบบใหม่ จึงขอยกเรื่องบทเฉพาะกาลไปกล่าวไว้อย่างละเอียดเป็นหัวข้อใหม่

3. ความสัมพันธ์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกับกฎหมายอื่น

มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ย่อมต้องผูกพันกับกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการเช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯลฯ ตลอดจนได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับ อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากสถานะของมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอื่นกับมหาวิทยาลัยในสถานะภาพใหม่ว่าเป็นอย่างไร มีความเหมาะสม สอดคล้อง หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในสถานะภาพใหม่หรือไม่ รวมทั้งสมควรที่จะแก้ไขกฎหมายอื่นๆ เหล่านี้ให้เอื้อต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในสถานะภาพใหม่ หรือไม่ อย่างไร

3.1 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเพิ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาของชาติ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ซึ่งกำหนดให้ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ⁵²

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้มีผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะประเภท การให้บริการทางวิชาการขั้นสูงหรือการอุดมศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยด้วย⁵³ กล่าวคือ หากมองในแง่การบริหารราชการแผ่นดิน ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยของเอกชน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย แต่นับจากนี้ไปไม่เกินสามปี มหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทยจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมซึ่งจะได้มีการจัดตั้งขึ้นต่อไป⁵⁴

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ยังได้กำหนดในเรื่อง การจัดรูปแบบการศึกษา⁵⁵ การเทียบโอนผลการเรียน⁵⁶ หลักการสำคัญในการจัดทำหลักสูตรการศึกษา⁵⁷ การกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา⁵⁸ ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา⁵⁹ ระบบประเมินคุณภาพภายในมหาวิทยาลัย⁶⁰ และมืองค์การมหาชนคือ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาทำหน้าที่

⁵² บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี

⁵³ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

⁵⁴ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31, มาตรา 34 วรรคสอง ประกอบมาตรา 71 และมาตรา 73.

⁵⁵ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

⁵⁶ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคท้าย.

⁵⁷ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 28.

⁵⁸ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 29.

⁵⁹ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 47.

⁶⁰ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 48.

ประเมินผลการจัดการศึกษาซึ่งเป็นการประเมินภายนอก⁶¹ เนื้อหาต่างๆ เหล่านี้ ย่อมต้องผูกพัน มหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยของเอกชนให้ต้องปฏิบัติตาม และที่สำคัญพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้รับรองมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐให้สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย⁶² แต่ทั้งนี้ก็นับอยู่กับว่าเนื้อหาในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะเป็นเช่นใด

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ผลกระทบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยก็คือ มหาวิทยาลัยของรัฐหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สิน มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ตลอดจนทรัพย์สินซึ่งมหาวิทยาลัยครอบครอง ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการของมหาวิทยาลัย และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์หรือภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย⁶³ การที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้เช่นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นอันมาก และยังสามารถจัดปัญหาในการตีความกฎหมายได้อีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติถือเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะอันสามารถยกเว้นกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้

3.2 กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

3.2.1 กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังได้กำหนดให้องค์การใด ๆ ของรัฐบาลต้องนำส่งบรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใดเข้าบัญชีเงินคงคลังของรัฐ⁶⁴ แต่สำหรับมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกแห่งและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ⁶⁵ ได้กำหนดยกเว้นไว้ รายได้ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยจึงไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁶⁶ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับดูแลของรัฐเช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ฯลฯ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยดังกล่าวก็ได้กำหนดยกเว้นการนำรายได้ส่งเข้ารัฐไว้เช่นกัน⁶⁷ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่ามหาวิทยาลัยเป็นงานจัดทำบริการสาธารณะประเภทให้บริการทางการศึกษาและวิชาการชั้นสูง รายได้ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าธรรมเนียมการศึกษาจึงสมควรที่จะนำไปใช้เพื่อบริหารการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ

⁶¹ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

⁶² ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 และมาตรา 36.

⁶³ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59.

⁶⁴ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2591 มาตรา 4.

⁶⁵ ดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสาม ประกอบมาตรา 4.

⁶⁶ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 11 วรรค 2.

⁶⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 มาตรา 11 วรรค 3, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 11 วรรค 5.

ดังนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติก็สมควรที่จะกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีต้องนารายได้ต่างๆ ส่งเข้ารัฐเช่นเดียวกัน⁶⁸

3.2.2 ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่สามารถเสนอของบประมาณประจำปีผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้แก่สำนักงบประมาณ⁶⁹ มหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเทียบได้กับองค์การ

มหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542⁷⁰ ปัญหาจึงอาจเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่ในการเสนอขอของงบประมาณและในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ปัญหาดังกล่าวได้เคยเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยและลงความเห็นว่ามีมหาวิทยาลัยในระบบใหม่นี้เป็นหน่วยงานราชการของรัฐประเภทหนึ่ง แม้จะมีการจัดองค์กรให้มีความเป็นอิสระก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยก็ยังคงอยู่ในความหมายของคำว่า "ส่วนราชการ" ตามคำนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁷¹ อย่างไรก็ตาม การตีความเช่นนี้ก็เพื่อให้สามารถจัดสรรเงินงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้⁷² ⁷³ ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินงบประมาณผ่านทบวงมหาวิทยาลัย มิใช่จัดสรรไปยังมหาวิทยาลัยโดยตรง

กรณีปัญหาข้างต้นจะไม่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 อีก เพราะเหตุว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์การมหาชนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ⁷⁴ อันสอดคล้องกับคำนิยามของคำว่า "ส่วนราชการ" ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งหมายความว่า "...หน่วยงานอื่นใดของรัฐ..."⁷⁵ และสอดคล้องกับการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ส่งผลให้มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สามารถดำเนินการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณได้โดยตรง และได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี⁷⁶ (Block grants)

⁶⁸ กฎหมายองค์การมหาชนก็ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ดู พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

⁶⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

⁷⁰ เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 และดูหมวด 6 "การกำกับดูแล".

⁷¹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 "ในพระราชบัญญัตินี้...

"ส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น...

⁷² คณะกรรมการกฤษฎีกา, สถานภาพของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์และสำนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2537. อ้างถึงใน จิตพงศ์ พัฒนาศิริ, อ้างแล้ว, หน้า 125.

⁷³ การตีความใหม่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เทียบได้กับส่วนราชการดังกล่าวมีข้อสงสัยเกิดอยู่ประการหนึ่งว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งมิได้มีข้อความระบุว่า "มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ" หากแต่ระบุไว้ว่า เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐและเป็นนิติบุคคล

ดู พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 5.

⁷⁴ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

⁷⁵ ดู เชิงอรลที่ 56.

⁷⁶ ดู พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 12 (3).

แต่สำหรับมหาวิทยาลัยซึ่งจะจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือมหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย อาจเกิดปัญหานี้ได้ แต่ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับเนื้อความในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ⁷⁷

นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณยังกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่จะขออนุมัติงบประมาณประจำปีต้องจัดทำรายละเอียดประกอบการของงบประมาณ และต้องจำแนกอย่างละเอียดถึงหน่วยงานและรายการที่จะใช้งบประมาณนั้น⁷⁸ จุดนี้เองที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน การบริหารการให้บริการทางการศึกษาและวิชาการชั้นสูง

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เกี่ยวกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ จึงสมควรระบุในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายปี⁷⁹ (Block grants) ให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรง และดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานอิสระหรือองค์การมหาชนซึ่งในกำกับดูแลของรัฐ เพื่อบริหารเงินจากปัจจุบันที่กำหนดไว้แต่เฉพาะส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

3.2.3 กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริง⁸⁰ มหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐจึงควรถูกตรวจสอบการใช้จ่าย การบริหารจัดการด้านการเงินด้วยเช่นกัน เพราะเหตุว่ารายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่งมาจากเงินภาษีของประชาชนและสมควรที่จะตรวจสอบให้การบริหารจัดการและการใช้จ่ายเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมที่สุด ดังนั้น ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติจึงควรกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย⁸¹

⁷⁷ ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. มาตรา 4 วรรค 2 ใช้คำว่า "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล" ดูภาคผนวก.

⁷⁸ ดู พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ประกอบกับ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525.

⁷⁹ เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 12 (3) , พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี พ.ศ.2533 มาตรา 11 (1) และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 11 (1).

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 60 (5) ยังกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grants) ให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน

⁸⁰ ดู พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 มาตรา 4, 7 และ 8.

⁸¹ เทียบ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี พ.ศ.2533 มาตรา 36 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มาตรา 36.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีภาระหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบ ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก การกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการบริหารจัดการด้านการเงินของมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐอาจเป็นการสร้างภาระให้กับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นอันมากและอาจกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้วย ดังนั้น จึงสมควรกำหนดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระดับพระราชบัญญัติด้วยการเพิ่มทางเลือกในการตรวจสอบการใช้จ่ายและการบริหารจัดการด้านการเงินให้แก่มหาวิทยาลัย และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่องค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย⁸²

3.3 กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

3.3.1 ความหมาย "ที่ราชพัสดุ"

ความหมายของที่ราชพัสดุพิจารณาได้จากความตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติว่า

"ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ"

ความหมายของที่ราชพัสดุดังกล่าวสรุปได้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด หากไม่เข้าข้อยกเว้นตาม (1),(2) และวรรคท้ายแห่งมาตรา 4 ดังกล่าว ย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ดีการถือครองที่ดินของส่วนราชการบางแห่ง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ จากเดิมซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มาเป็นของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 ย่อมทำให้ที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ เพราะมีกฎหมายรับรองไว้เป็นการเฉพาะ แต่สำหรับส่วนราชการอื่นหากไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยมีเจตนารมณ์ให้อยู่นอกระบบการจัดการที่ราชพัสดุ ดังเช่นกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว อสังหาริมทรัพย์ของส่วนราชการอื่นๆ ย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุตามนัยแห่งมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

⁸² เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 มาตรา 40 วรรค 2.

3.3.2 การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่เป็นองค์การมหาชน

อิสระ

ฐานะความเป็นองค์การมหาชนอิสระของมหาวิทยาลัยมีผลให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากรัฐ โดยมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะของการควบคุมกำกับกิจการตามวิธีการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดเท่านั้น ไม่ทำให้มหาวิทยาลัยสิ้นสภาพความเป็นส่วนหนึ่งของรัฐแต่ประการใด กรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นกรณีที่อสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เนื่องจากคำว่า "แผ่นดิน" หมายความว่าถึงรัฐไม่ว่าจะมีการจัดองค์การภาครัฐออกเป็นรูปแบบใด หากองค์การนั้นมีสภาพเป็นรัฐอยู่แล้วก็ย่อมอยู่ในความหมายของ คำว่า "แผ่นดิน" ไปด้วย

อย่างไรก็ดี เจตนารมณ์ในการแยกมหาวิทยาลัยออกจากส่วนราชการแล้ว จัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอิสระก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีทรัพย์สินเป็นของตนเองไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการจัดตั้งสถานที่หรือทรัพย์สินที่ได้มาภายหลังซึ่งอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างอิสระ เพราะการที่มหาวิทยาลัยสามารถบริหารอสังหาริมทรัพย์ได้ด้วยตนเองย่อมทำให้เกิดความคล่องตัว ในการแสวงหารายได้มาเพื่อสนับสนุนการจัดการให้การศึกษา ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงควรกำหนดให้มหาวิทยาลัยถือครองกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยได้ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยมีอยู่แต่เดิม หรือได้มาภายหลังก็ตาม ซึ่งถือว่าเป็นการวางบทบัญญัติกเว้นมิให้อสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยตกเป็นที่ราชพัสดุ

3.3.3 การจัดหาผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่เป็นองค์การมหาชนอิสระ

การที่มหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ แล้วนำมาสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยทำให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการแสวงหารายได้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับการจัดองค์การมหาชนอิสระที่การเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัยจะต้องมีความยืดหยุ่นและเป็นอิสระจากขั้นตอนของระบบราชการ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงต้องวางบทบัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และมีสิทธิในเงินรายได้จากการแสวงหาผลประโยชน์นั้น เพื่อนำมาสนับสนุนกิจการโดยไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งกระทรวงการคลัง

นอกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของมหาวิทยาลัยแล้ว บางกรณีมหาวิทยาลัยอาจได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดหาผลประโยชน์เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีรายได้เพียงพอแก่การจัดกิจกรรมแล้ว ก็สมควรให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่ถือครองไว้ได้ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 ให้อำนาจคณะ

กรรมการที่ราชพัสดุมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยให้ตราเป็นกฎกระทรวงการคลังอยู่แล้ว จึงสามารถบัญญัติกฎกระทรวงเพิ่มเติมเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปใช้อีกด้วย

อย่างไรก็ดีความมั่นคงขององค์การก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำรงอยู่ได้ และสามารถให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษได้อย่างต่อเนื่อง ทรัพย์สินบางอย่างในชั้นพื้นฐาน เช่น อาคาร ที่ดินที่ตั้งของมหาวิทยาลัย ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ก็จะต้องได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย มิให้มหาวิทยาลัย ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ไปจากการโอนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ โดยจะต้องกำหนดเป็นข้อจำกัดในการจัดการทรัพย์สินไว้ และให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการได้อย่างเต็มที่เฉพาะทรัพย์สินที่ได้มาภายหลัง และเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินงาน

3.4. กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครอง

มหาวิทยาลัยในฐานะองค์การมหาชนอิสระ ย่อมเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ย่อมมีโอกาสที่มหาวิทยาลัยจะถูกฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ และถ้าหากศาลมีคำพิพากษาให้มหาวิทยาลัย ต้องชดใช้เสียหายแก่โจทก์ทางแพ่งอันได้แก่การยึดทรัพย์ आयัดสิทธิของจำเลยขายทอดตลาดเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีโอกาสดังเกิดขึ้นได้

แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นองค์การของรัฐที่มีความจำเป็นจะต้องจัดการให้บริการสาธารณะทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยอันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำเนินงานให้คงอยู่ถาวร เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงต้องได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมาย มิฉะนั้นอาจเกิดกรณีที่มหาวิทยาลัยต้องถูกดำเนินการบังคับคดีทางแพ่ง อันได้แก่การยึด आयัดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยซึ่งจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการจัดกิจกรรมของมหาวิทยาลัยตามวัตถุประสงค์

หลักการห้ามบังคับคดีต่อทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าว มีกำหนดไว้แล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 ที่บัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่" เมื่อมหาวิทยาลัยเป็นองค์การของรัฐทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยถือครองย่อมอยู่ในขอบข่ายของคำว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินตามนัยบทบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการบังคับคดีแพ่งมิได้จำกัดเพียงการยึดทรัพย์สินของจำเลยเท่านั้น หากมีขั้นตอนของการอายัดทรัพย์สินเรียกร้องของจำเลย รวมทั้งการรื้อถอน ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อการถือครองทรัพย์สินของจำเลยได้ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงควรต้องกล่าวถึงการบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่ตกอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง

นอกจากการบังคับคดีแพ่งอันเป็นมาตรการบังคับลูกหนี้ภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว การบังคับทางปกครองก็เป็นกระบวนการที่อาจกระทบกระเทือนต่อการถือครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้เช่นกัน เนื่องจากส่วนหนึ่งของวิธีการบังคับทางปกครองจะมีเรื่องของการชดใช้เสียหาย การ

จ่ายเงินค่าเสียหาย ซึ่งจะต้องอาศัยขั้นตอนของการยึดทรัพย์ ทำนองเดียวกันกับการบังคับคดีแพ่งทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจึงต้องได้รับการยกเว้นจาก การบังคับทางปกครองเช่นเดียวกันตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

การยกเว้นมิให้มหาวิทยาลัยต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครองนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายจะจำกัดข้อยกเว้นไว้เฉพาะในเรื่องการบังคับที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเท่านั้น การกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามสภาพบังคับ ทั้งทางการบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครองย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นดังกล่าว มหาวิทยาลัยจึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในทางปกครองอยู่เสมอตราบเท่าที่ไม่มีการบังคับเกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ ก็ไม่มีผลทำให้มหาวิทยาลัยสามารถงดเว้นการชำระหนี้เงิน การชดเชยค่าเสียหายได้ตามอำเภอใจ โดยถือว่าถึงอย่างไรทรัพย์สินก็ไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดีแพ่งและการบังคับทางปกครองอยู่แล้ว เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ ที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในลักษณะผู้รักษากฎหมายอยู่แล้ว ความชอบธรรมในองค์กรจะคงอยู่ตราบเท่าที่มหาวิทยาลัยปฏิบัติ

ตามกฎหมาย เมื่อมหาวิทยาลัย ต้องชดเชยหนี้เงินตามคำพิพากษาหรือการบังคับทางปกครอง มหาวิทยาลัยก็มีหน้าที่ต้องชดเชย เพราะกฎหมายเพียงแต่ยกเว้นขั้นตอนการบังคับคดีที่จะกระทบกระเทือนต่อทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเท่านั้น มิได้ยกเว้นให้มหาวิทยาลัยพ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด และมาตรการกำกับดูแลของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็ยังเป็นเครื่องมือเสริมในการควบคุมให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติงานภายใต้กรอบแห่งกฎหมายอีกด้วย

3.5 กฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ได้รับการบัญญัติขึ้นเนื่องจากรัฐเห็นสมควรปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยจัดตั้งกองทุนบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับใช้ราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการและเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุน การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนจึงจำกัดเฉพาะผู้ที่ป็นข้าราชการเท่านั้น

มหาวิทยาลัยในฐานะเดิมที่เป็นส่วนราชการ บุคลากรในมหาวิทยาลัยย่อมประกอบไปด้วยข้าราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการ ซึ่งในส่วนของข้าราชการนี้อาจมีผู้เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) อยู่แล้ว เมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงสถานะใหม่เป็นองค์กรมหาชน อิสระ บุคลากรภายในมหาวิทยาลัยย่อมเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยตามไปด้วยตามสภาพขององค์กรที่เปลี่ยนไป เพื่อไม่ให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการและเป็นสมาชิก กบข. อยู่แต่เดิมไม่ต้องได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงสถานะใหม่ของมหาวิทยาลัยโดยไม่สมควร พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงต้องวางหลักการให้ บุคลากรสามารถเลือกที่จะดำรงความเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต่อไป หรือจะขอสมัครเข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยก็ได้

การวางบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว หากบุคลากรเลือกที่จะดำรงฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต่อไปตามเดิม สถานะความเป็นสมาชิก กบข. ย่อมคงอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง การ

ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ก็คงเป็นไปตาม พ.ร.บ. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 แต่ในกรณีที่บุคลากรเลือกสมัครเข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย สถานะความเป็นข้าราชการย่อมสิ้นสุดลง พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงต้องวางบทบัญญัติถึงผลในทางกฎหมายจากการเปลี่ยนแปลงสถานของบุคลากรนั้นๆ โดยให้ถือว่าการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อให้บุคลากรดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์จาก กบข.ได้ และเปิดโอกาสให้สมัครเป็นสมาชิกกองทุนสะสมที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น โดยให้บุคลากรดังกล่าวเลือกที่จะนับเวลาการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่อเนื่องกับเวลาปฏิบัติราชการก็ได้ แต่จะต้องโอนเงินสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวตาม พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 มาอยู่ในการดูแลจัดการกองทุนสะสมที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้สวัสดิการ ตลอดจนประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรในมหาวิทยาลัยที่สมัครใจจะเปลี่ยนฐานะ จากข้าราชการมาเป็นผู้ปฏิบัติงาน

ในมหาวิทยาลัยซึ่งมีผลทำให้ไม่อาจเป็นสมาชิก กบข. ต่อไปได้ จำเป็นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะต้องจัดตั้งกองทุนสะสมของมหาวิทยาลัยเพื่อดูแลจัดการในเรื่องดังกล่าวต่อไปทำนองเดียวกันกับ กบข.⁸³

3.6 กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง ให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพ ในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้วางหลักในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่เป็นออกคำสั่ง ซึ่งคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" และ "เจ้าหน้าที่" มีบทนิยามศัพท์ตามมาตรา 5 ดังนี้

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁸³ รายละเอียดในประเด็นนี้ ขอให้ดูเพิ่มเติมในส่วนท้ายของงานวิจัยว่าด้วยบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลด้วย.

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ หรือไม่ก็ตาม

จากบทนิยามศัพท์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า มีความมุ่งหมายที่ตัวคำสั่งทางปกครองเป็นหลักหากเจ้าหน้าที่หน่วยงานใดใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย และได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้วย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะอยู่ในระบบราชการหรือไม่ก็ตาม

มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระตามพระราชบัญญัติจัดตั้งย่อมวางหลักการให้ผู้บริการมหาวิทยาลัยใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการจึงมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ และถ้าหากพิจารณาตามบทนิยามศัพท์ของคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" กับคำว่า "เจ้าหน้าที่" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว จะเป็นได้ว่ามหาวิทยาลัยก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าจะไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการแล้วก็ตาม เนื่องจากการบังคับใช้พระราช-

บัญญัติดังกล่าวจะพิจารณาที่เนื้อหาแห่งการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามก็พิจารณาบางอย่างของมหาวิทยาลัยที่มีความจำเป็นจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น การอนุมัติปริญญา ซึ่งเป็นขั้นตอนของการประเมินผล ทางการศึกษา ความละเอียดอ่อนในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้คะแนนนิสิต นักศึกษาในการสอบ ย่อมไม่เหมาะสมที่จะให้กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็เปิดช่องให้ยกเว้นการบังคับใช้กับกิจการบางอย่างได้ ดังจะพิจารณาได้จากความมาตรา 4 วรรคท้ายว่า

"การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินการใด หรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง"

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2839 ก็ตาม แต่ก็สามารถพิจารณาดำเนินการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อยกเว้นกิจการบางอย่างของมหาวิทยาลัย ไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าวได้

3.7 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตราขึ้นโดยมีหลักการและเหตุผลในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด ในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรืองบประมาณในการปฏิบัติงานของรัฐ การ

บังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเกิดผลดีทั้งในด้านของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสุจริตหากกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ตั้งใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็จะต้องรับผิดชอบทางละเมิด เนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเอง ความเป็น "เจ้าหน้าที่" และ "หน่วยงานของรัฐ" ตามบทนิยามศัพท์แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่" และ "หน่วยงานของรัฐ" เสียก่อน ซึ่งมีบทนิยามตามมาตรา 4 ดังนี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและที่ฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

การนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้กับมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระจึงต้องดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอยู่แล้วก็ตาม เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถานะความเป็น "เจ้าหน้าที่" กับความเป็น "หน่วยงานของรัฐ" เป็นเงื่อนไขของการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว่อมไม่เพียงพอตามเงื่อนไขในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

3.8 กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีอยู่ว่าในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่ชัดเจนและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อระบอบ

ประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่ง ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

หน้าที่หลักตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะตกอยู่กับ "หน่วยงานของรัฐ" ซึ่งมีบทนิยามศัพท์ในมาตรา 4 ดังนี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า "หน่วยราชการของรัฐ" ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าครอบคลุมถึงองค์การมหาชนอิสระในฐานะที่เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐด้วย มหาวิทยาลัยในสถานะที่เป็นองค์การมหาชนอิสระตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ย่อม ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานในฐานะหน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ทั้งจากรัฐ และประชาชน

3.9 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

กฎหมายต่างๆ เหล่านี้มีได้ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการ⁸⁴ และมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชน มิให้ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ⁸⁵ การคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการต่อรองกับนายจ้างในเรื่องสภาพการจ้าง สิทธิในการปิดงานและหยุดงาน การรวมตัวเป็นสหภาพสหพันธ์แรงงาน⁸⁶ การจัดตั้งกองทุนเพื่อให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันเนื่องมาจากการทำงาน⁸⁷ และอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน⁸⁸ จะเห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านี้มุ่งใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน หลังจากที่มีมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐก็ไม่เป็นการเหมาะสมที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายเหล่านี้เช่นกัน เพราะเหตุว่ามหาวิทยาลัยมิใช่หน่วยงานเอกชน แต่ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายเหล่านี้กับกิจการของมหาวิทยาลัย

⁸⁴ ดู พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 4, พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 3, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 4.

⁸⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

⁸⁶ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.

⁸⁷ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

⁸⁸ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการให้หลักประกันขั้นต่ำแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเพียงพอเช่นที่เคยได้รับเมื่อครั้งมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการ จึงสมควรกำหนดหลักประกันขั้นต่ำในเรื่องประโยชน์ตอบแทนนี้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เช่น

"กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน"⁸⁹

3.10 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย โดยได้กำหนดเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนขั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย การออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย⁹⁰ รายละเอียดของเรื่องต่างๆ เหล่านี้มีได้ปรากฏในตัวพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากแต่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ.2538 เป็นต้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐในสถานภาพใหม่มิใช่ส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย แต่เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของทบวง

มหาวิทยาลัยหรือกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี พนักงานของมหาวิทยาลัยในสถานภาพใหม่จึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมักจะเสนอทางเลือกให้แก่ข้าราชการของมหาวิทยาลัยให้สามารถเลือกที่จะเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือคงสถานภาพเป็นข้าราชการตามเดิมโดยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี แต่ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตนสังกัดอยู่แต่เดิมได้ ดังนั้น เมื่อมีการปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยแล้ว หากข้าราชการของมหาวิทยาลัยรายใดประสงค์ที่จะเป็นข้าราชการอยู่ต่อไป ก็คงต้องผูกพันตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต่อไป มิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ตัวอย่างเช่น การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มิใช่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นในการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ หรือการบริหารงานบุคคลของพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่ง

⁸⁹ เทียบ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 38.

⁹⁰ ดู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 4.

ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงสมควรจัดทำข้อบังคับของมหาวิทยาลัยหรือปรับปรุงแก้ไข กฎทบวงในเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องต้องกัน

4. บทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ในการยกร่างและพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ที่มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลโดยปรับเปลี่ยนฐานะจากมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นส่วนราชการมาแต่เดิม เช่นที่เราากำลังกล่าวถึงนี้ ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งที่มีกรมองข้ามไปคือ เรื่องของบทเฉพาะกาล ซึ่งนิยมเขียนไว้ในส่วนท้ายของพระราชบัญญัติใหม่ของแต่ละฉบับเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในระหว่างการเปลี่ยนแปลงจากระบบปฏิบัติที่มีอยู่เดิมเข้าสู่ระบบใหม่ กับทั้งเพื่อเป็นมาตรการเชื่อมโยงความต่อเนื่องของกลไกต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายฉบับเดิมและกฎหมายฉบับใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปราศจากการสะดุดหยุดลงหรือชะงักงัน

เมื่อก้าวถึงกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามแนวทางใหม่นี้ มีประเด็นที่พึงพิจารณากำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลหรือบทบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ที่เกี่ยวข้องได้แก่

4.1 วันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติ

ตามประเพณีปกติของการประกาศใช้กฎหมาย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องนำ พระราชบัญญัตินั้นลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเป็นหลักฐานทางราชการและให้ประชาชนมีโอกาสได้รับ

ทราบโดยทั่วกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี วันประกาศใช้กฎหมายคือวันลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษากับวันที่กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับจริงมักกำหนดให้ต่างวันกัน คือนิยมให้กฎหมายเริ่มมีผลใช้ บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบว่ามีกฎหมายฉบับใหม่ออกมาเสียก่อน เมื่อได้รับทราบความข้อนี้แล้วจึงผูกพันต้องปฏิบัติตามในวันรุ่งขึ้นจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามหลักข้อนี้มีข้อยกเว้นตามความจำเป็นแห่งกรณีเช่น กฎหมายบางฉบับอาจกำหนดข้อระยะเวลาให้เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งหลังจากการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เช่น 90 วัน หรือ 60 วันเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีโอกาสเตรียมตัว เตรียมขั้นตอน หรือแม้กระทั่งเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับใหม่ให้ทั่วถึง เพื่อที่ว่าเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับจริงแล้ว การปฏิบัติตามกฎหมายจะได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยบริบูรณ์

เมื่อครั้งที่มิตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พุทธศักราช 2541 เพื่อปรับสถานะของสถาบันดังกล่าวจากการเป็นส่วนราชการออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดให้มีการผ่อนเวลาการใช้บังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่ไว้ หากแต่ใช้วิธีการเขียนกฎหมายตามแบบปกติ คือให้กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพราะในครั้งนั้นมีได้มีการพิจารณาประเด็นเรื่องทำนองนี้มาก่อน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อกฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับ “อย่างกระทันหัน” โดยผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายไม่มีโอกาสได้เตรียมตัวหรือแม้แต่เตรียมใจมาก่อน ความวุ่นวายขัดข้องก็เกิดขึ้น เช่น เมื่อพ้นจากสถานะความเป็นส่วนราชการ การเบิกจ่าย

เงินงบประมาณรวมตลอดถึงเงินเดือนซึ่งเคยเบิกจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามขั้นตอนปฏิบัติที่กระทำอยู่เป็นปกติ ก็ไม่สามารถทำได้ กว่าจะแก้ความขัดข้องในเรื่องทั้งหลายเหล่านี้เป็นผลสำเร็จ ต้องใช้เวลาพอสมควร และมีความขลุกขลักอยู่ไม่น้อยทีเดียว

ในการยกร่างและพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในอนาคตจึงควรมองประเด็นนี้ให้รอบคอบ และคณะทำงานที่เตรียมแผนการปฏิบัติเพื่อปรับสถานะของมหาวิทยาลัยจากความเป็นส่วนราชการ ออกนอกระบบราชการ จะต้องตอบคำถามตัวเองว่า ประสงค์จะให้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับใหม่เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อใด เช่น อาจกำหนดข้อระยะเวลาใช้ 90 วัน หรือ 120 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์ในการเตรียมการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.2 ความต่อเนื่องและการเตรียมการเพื่อออกกฎหมายอนุบัญญัติ

เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปแล้วว่า ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับนั้นเป็นการเหลือวิสัยที่จะกำหนดรายละเอียดทุกประการลงไปอยู่ในร่างกฎหมายในฉบับเดียวได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงทำได้แต่เพียงการเขียนร่างพระราชบัญญัติให้กำหนดหลักการที่สำคัญและเป็นหัวใจของเรื่องเอาไว้ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยก็จำเป็นต้องมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารรวมถึงผู้มีความรับผิดชอบต้องรักษาการหรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้นไปดูแลออกกฎหมายอนุบัญญัติเอง ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือต้องไม่เกินกรอบอำนาจที่ได้รับมอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และต้องไม่มีความขัดหรือแย้งกับเนื้อหาความในกฎหมายแม่บทด้วย ในการจัดทำกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามแนวทางใหม่นี้ก็เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยคงทำได้แต่

เพียงการกำหนดหลักการสำคัญที่เป็นแก่นของเรื่องไว้ในพระราชบัญญัติ แต่ขั้นตอนรายละเอียดของการปฏิบัติอีกจำนวนมากคงต้องปล่อยให้เป็นการของสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยเอง ดูแลจัดทำขึ้นภายหลังในรูปแบบของข้อบังคับของมหาวิทยาลัยบ้าง ระเบียบของมหาวิทยาลัยบ้าง หรือประกาศของมหาวิทยาลัยบ้าง สุดแต่จะกำหนดกติกาไว้ในกฎหมายแม่บท

ทั้งนี้มิใช่ว่าจะคำนึงว่า กฎหมายมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นส่วนราชการมาแต่เดิมก็ถือหลักการทำนองเดียวกันนี้ ในอดีตจึงมีการออกกฎหมายอนุบัญญัติจำนวนมากตามความในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทั้งในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือแม้แต่ข้อบังคับ ประกาศหรือระเบียบของมหาวิทยาลัย เมื่อมีการออกกฎหมายฉบับใหม่กำหนดสถานะให้มหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการ หากแต่เป็นหน่วยของรัฐที่เป็นอิสระในกำกับดูแลของรัฐบาล กฎหมายฉบับเก่าก็เป็นอันต้องถูกยกเลิก ซึ่งมีผลโดยปริยายให้บรรดากฎหมายลูกบทหรือกฎหมายอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับเดิมถูกยกเลิกเพิกถอนหรือสิ้นผลไปด้วย กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับใหม่จึงต้องกำหนดมาตรการไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่ออุดช่องว่างหรือแก้ปัญหาที่ค้างด้วย เช่น กำหนดคบทรงรับให้องค์กรเช่น สภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์หรือผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามกฎหมายฉบับก่อน ยังคงมีสถานะเป็นองค์กรหรือมีสถานะที่ชอบด้วยกฎหมายต่อไปโดยความรับรองของบทเฉพาะกาลแห่งกฎหมายใหม่ จนกว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือออกกฎหมายอนุบัญญัติฉบับใหม่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ แล้ว

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นความรับผิดชอบสำคัญของผู้ร่างจัดตั้งกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ที่จะต้องสอดคล้อง ดูแล รอยเชื่อมต่อเหล่านี้ให้ครบถ้วน เช่น ควรคำนึงถึงสภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์ ส่วนราชการต่างๆ ในมหาวิทยาลัย ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรและบุคคลตามกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่สามารถเชื่อมต่อกันได้โดยสนิท ปราศจากช่องว่างที่ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ในการเขียนบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับรอยเชื่อมต่อนี้ ควรคำนึงถึงแผนงานในการปฏิบัติเพื่อเตรียมการออกกฎหมายอนุบัญญัติตามกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ไว้ถี่ถ้วนด้วย เช่น อาจกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยต้องจัดทำข้อบังคับสำคัญๆ แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร (เช่น 30 วัน) หลังจากวันที่พระราชบัญญัติเริ่มมีผลใช้บังคับ มาตรการเช่นนี้เองเมื่อใช้ร่วมกับมาตรการในประเด็นที่ 1 ที่กำหนดผ่อนเวลาวันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติไว้ช่วงระยะเวลาที่กำหนดจะทำให้มหาวิทยาลัยในระบบใหม่มีเวลามากพอที่จะเตรียมการออกกฎหมายอนุบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ อันจำเป็นแก่กิจการของมหาวิทยาลัยในแบบใหม่ เพิ่มเติมจากเนื้อหาที่กำหนดในกฎหมายแม่บท โดยอาจใช้เวลาตั้งแต่ขั้นตอนที่กฎหมายแม่บทอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา หรือรอวันเริ่มมีผลใช้บังคับของกฎหมาย เพื่อเตรียมการยกร่างกฎหมายอนุบัญญัติไปพลางก่อน แล้วนำร่างกฎหมายอนุบัญญัติที่เตรียมการไว้นั้นเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจเช่น สภามหาวิทยาลัยเมื่อกฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับแล้ว ภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายใหม่กำหนดไว้

4.3 สถานะของบุคลากร

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่ง ที่กระทบถึงคนจำนวนมาก คือการเปลี่ยนแปลงสถานะภาพจากความเป็นข้าราชการไปสู่สถานะพนักงานมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและเป็นปัญหาสำคัญเชิงนโยบายที่ผู้เกี่ยวข้องพึงพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพราะเมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานะภาพจากความเป็นส่วนราชการที่มีมาแต่เดิมไปเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานของรัฐแต่ยังอยู่ในกำกับของรัฐบาล เป็นการแน่นอนว่า ในอุดมคติหรือในความคาดหวังแล้ว ทุกฝ่ายคงเห็นพ้องกันว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยก็ควรมีฐานะเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ มิใช่มีสถานะเป็นข้าราชการเช่นที่เป็นมาแต่ก่อน มิเช่นนั้นแล้วคงเป็นการฝืนฝืนฝืนกันเป็นอย่างยิ่ง ที่องค์กรปรับเข้าสู่ระบบใหม่แล้วแต่บุคลากรยังคงเป็นข้าราชการอยู่ต่อไปดุจเดิมทุกคน ปัญหาเช่นนี้ สำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่โดยไม่มีบุคลากรตกค้างจากระบบเดิม เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี หรือมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ย่อมเป็นการง่าย เพราะไม่เคยมีผู้ใดเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยเหล่านี้มาก่อน มหาวิทยาลัยขึ้นต้นด้วยการอยู่นอกระบบและผู้ที่เข้าไปทำงานในมหาวิทยาลัยก็เข้าใจดีตั้งแต่ต้นว่าตนเองจะมีได้มีสถานะเป็นข้าราชการ หากแต่อยู่ในฐานะพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย แต่สำหรับมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นส่วนราชการมาแต่เดิมและพนักงานส่วนใหญ่มีสถานะเป็นข้าราชการมาแต่เก่าก่อน

การปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยเช่นนี้จะมีผลกระทบถึงสถานะของบุคลากรอย่างไร เมื่อใด เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม

ทางเลือกในเรื่องนี้ ซึ่งเป็นการแน่นอนว่าจะต้องกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลอาจมีได้

2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 กำหนดให้การถ่ายโอนบุคลากรจากระบบเดิมเข้าสู่ระบบใหม่เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจ เช่น อาจกำหนดระยะเวลาพอสมควรเพื่อให้บุคลากรที่เป็นข้าราชการ ได้รับทราบข้อมูลของระบบของการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ที่มหาวิทยาลัยจัดสร้างขึ้น แล้วตัดสินใจเลือกทางเดินว่าจะยืนยันความเป็นข้าราชการต่อไปหรือปรับเปลี่ยนมาเป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ ระยะเวลาที่ควรกำหนดมิให้สั้นหรือยาวเกินไปนัก เช่นอาจอยู่ระหว่าง 1-2 ปี เพื่อระหว่างระยะเวลานี้เองมหาวิทยาลัยในระบบใหม่จะได้แสวงหาคำตอบว่าระบบบริหารงานบุคคลใหม่มีรูปแบบอย่างไร และควรเป็นรูปแบบที่จูงใจให้ผู้ที่อยู่ในระบบราชการผันตัวเองออกมาสู่ระบบใหม่ให้มากที่สุดด้วย แนวทางนี้ มีข้อดีหรือจุดเด่นอยู่ที่การตัดสินใจของบุคลากรอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ เมื่อซึ่งทางได้ทางเสียถึถ้วนแล้วบุคลากรแต่ละคนซึ่งมีปัจจัยแวดล้อมแตกต่างกันย่อมเลือกทางเดินที่เหมาะสมสำหรับแต่ละคน ความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยจากระบบเก่าเข้าสู่ระบบใหม่ย่อมมีน้อยหรือไม่มีเลย แต่ข้อเสียสำคัญก็มีอยู่ที่มหาวิทยาลัยอาจต้องบริหารงานบุคคลด้วยระบบคู่คือมีทั้งบุคลากรที่เป็นข้าราชการและบุคลากรที่เป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในระบบใหม่ ขนานกันไปเป็นระยะเวลาพอสมควร เช่นแม้ไม่รับข้าราชการเพิ่มสำหรับผู้ที่สมัครเข้าทำงานใหม่ แต่ลำพังข้าราชการที่มีมาแต่เดิมซึ่งอาจมีอายุน้อยที่สุดเพียง 20 ปีเศษ ก็อาจทำให้มหาวิทยาลัยต้องบริหารงานบุคคลด้วยระบบคู่ไปนานถึง 30 ปีเศษ จนกว่าข้าราชการรุ่นสุดท้ายจะเกษียณอายุ

อย่างไรก็ดี จุดด้อยข้างต้นยังมีทางแก้ไข เช่น การสร้างมาตรการจูงใจและส่งเสริมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบบริหารงานบุคคลแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ประโยชน์ตอบแทนในระบบใหม่ที่เห็นได้ชัดว่าดีกว่าระบบเดิม มาตรการเชิญชวนเกษียณอายุก่อนครบกำหนดเวลา หรือแม้กระทั่งการทำให้ประจักษ์ถึงจุดอ่อนด้อยของระบบราชการ หากใช้มาตรการทั้งหลายเหล่านี้สอดคล้องประสานกัน ผู้วิจัยเชื่อว่าความขัดข้องที่จะเกิดจากระบบคู่ขนานของระบบบริหารงานบุคคลสองแบบพร้อมกันจะมีไม่มากนัก เพราะคนส่วนมากเมื่อเห็นชัดว่าระบบใหม่ดีกว่าระบบเก่า ย่อมพอใจที่จะปรับตัวเองเข้าสู่ความเปลี่ยนแปลงตามวิถีทางใหม่ ด้วยความสมัครใจ

แนวทางที่ 2 กำหนดให้การถ่ายโอนบุคลากรจากระบบราชการเข้าสู่ระบบใหม่เป็นบทบังคับสำหรับข้าราชการทุกคนหลังจากทอระยะเวลาเพื่อการปรับตัวปรับใจแล้วระยะเวลาหนึ่ง เช่น กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าหลังจากวันที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแบบใหม่เริ่มมีผลใช้บังคับแล้ว 4 ปี หรือ 5 ปี ให้ข้าราชการที่รับราชการอยู่ในมหาวิทยาลัยอยู่มาแต่เดิมทุกคนต้องปรับฐานะออกเป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตามระบบใหม่ วิธีการเช่นนี้ มีผลดีคือผู้บริหารมหาวิทยาลัยในอนาคตไม่ต้องประสบปัญหาบุคลากรสองระบบคู่ขนานกัน เพราะเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จะไม่มีข้าราชการอยู่ใน

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเลย การบริหารงานบุคคลย่อมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยปราศจากอุปสรรค แต่ก็ควรคำนึงว่า แนวทางเช่นนี้มีข้อเสียสำคัญคือการปรับจากสถานะความเป็นข้าราชการออกสู่ระบบใหม่มิได้เป็นไปด้วยความยินยอมหรือสมัครใจของบุคลากร เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าทุกวันนี้ในแต่ละมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมีบุคลากรที่ดำรงสถานะข้าราชการอยู่เป็นจำนวนมาก การเขียนกฎหมาย “ชัดเจน” ให้ทุกคนต้องปรับออกนอกระบบโดยไม่คำนึงถึงความสมัครใจของแต่ละคน อาจเป็นชนวนให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้าน นโยบายปรับมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการได้ตั้งแต่ต้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายจึงต้องชั่งน้ำหนักทางได้ทางเสียระหว่างแนวทางทั้งสองแนวทางนี้ให้รอบคอบ

4.4 สิทธิประโยชน์ของบุคลากร

ดังได้กล่าวมาแล้วในประเด็นที่ 4.3 ว่าด้วยเรื่องสถานะของบุคลากรซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ จากการเป็นข้าราชการที่มีมาแต่เดิมปรับเข้าสู่ระบบใหม่ คือมีสถานะเป็นพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย การยกเว้นหรือพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ในส่วนของบริษัทเฉพาะกาลจึงต้องพิจารณาทั้งสถานะและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรให้ตลอดทุกแง่มุมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญของข้าราชการและตามกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) สิ้นสุดแล้วแต่ละสถานะที่ข้าราชการผู้นั้นดำรงอยู่

ประเด็นที่อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในส่วนนี้ คือ กฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน กำหนดหลักการสำคัญให้เฉพาะผู้ที่ป็นข้าราชการเท่านั้นที่สามารถเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการได้ ผู้ที่อยู่ในสถานะภาพอื่นเช่น เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ดี เป็นพนักงานหน่วยงานของรัฐที่ดี ไม่สามารถเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการได้ แนวทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเช่นนี้จะไม่เป็นธรรมกับข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่เพิ่งตัดสินใจเข้าเป็น

สมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในเวลาเมื่อเริ่มต้นใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวเมื่อไม่นานมานี้ เพราะในเวลานั้นข้าราชการในมหาวิทยาลัยผู้สมัครใจเข้าเป็นสมาชิก กบข. ไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าในเวลาอันใกล้มหาวิทยาลัยจะปรับออกนอกระบบราชการ การวางแผนเพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. สำหรับเป็นประกันแก่ชีวิตในอนาคตจึงอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงว่าข้าราชการในมหาวิทยาลัยเหล่านั้นประสงค์จะเป็นสมาชิก กบข. ไปจนกว่าตนจะพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย หากบทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ไม่ดูแลแก้ไขปัญหาคอนนี้ให้ถี่ถ้วน อาจเกิดผลกระทบต่อคนจำนวนมากที่ต้องเสียสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ไปโดยไม่ชอบธรรม

ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคอนนี้อาจทำได้ 2 วิธี วิธีที่หนึ่ง คือ การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการให้เปิดกว้างขึ้นกว่าเดิม ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการสามารถรับสมาชิกจากพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐได้ หรืออีกวิธีหนึ่ง คือการเขียนไว้ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในระบบใหม่นั้นเอง ให้พนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยที่แสดงความประสงค์ว่าจะเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการต่อไป เป็นสมาชิกของ กบข. ได้โดย “ถือว่า” บุคคลนั้นเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกอง

ทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ทางเลือกทั้งสองทางนี้จะเลือกปฏิบัติหนทางใดก็ได้เพราะเกิดผลสุดท้ายเสมอเหมือนกัน คือ พนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยสามารถเป็นสมาชิก กบข.ต่อไปได้ หากมีความประสงค์เช่นนั้น

4.5 มาตรการอุดช่องว่างของกฎหมาย

ในการบัญญัติกฎหมายต่างๆ แม้ผู้เกี่ยวข้องจะได้พยายามเขียนตัวบทกฎหมายให้ถี่ถ้วนสักปานใดก็ตาม แต่อาจมีหลายครั้งที่บทกฎหมายที่พยายามเขียนให้ถี่ถ้วนแล้วนั้นไม่สามารถครอบคลุมกรณีตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณี หรือกล่าวอย่างภาษากฎหมายว่า เป็นกรณีที่มีช่องว่างของกฎหมาย คือไม่มีตัวบทโดยเฉพาะเจาะจงที่สามารถปรับแก้กรณีที่เกิดขึ้นได้อย่างบริบูรณ์ถูกต้อง เพื่อป้องกันความขัดข้องที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าว กฎหมายหลายฉบับจึงนิยมเขียนวิธีการอุดช่องว่างของกฎหมายไว้ในกฎหมายฉบับนั่นเอง

สำหรับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในระบบใหม่นี้ก็เช่นกัน น่าจะได้มีการพิจารณา กำหนดมาตรการอุดช่องว่างของกฎหมายไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อเป็นทางออกหรือทางแก้ไขสำหรับกรณีที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์อย่างไรขึ้นในอนาคต และไม่มีตัวบทกฎหมายโดยเฉพาะสำหรับประเด็นเรื่องนั้นโดยเฉพาะ โดยอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สังการและกำหนดแนวปฏิบัติในกรณีที่มีปัญหาการปฏิบัติตามบทเฉพาะกาล และบัญญัติรับรองให้คำสั่งและแนวปฏิบัติของคณะกรรมการใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการเฉพาะกิจข้างต้นนี้ ควรมียศประกอบจากผู้เกี่ยวข้องในส่วนงานต่างๆ เช่น รัฐมนตรีหรือผู้แทน ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรวมตลอดถึงผู้แทนในส่วนของมหาวิทยาลัยเอง เช่น อธิการบดี หรือรองอธิการบดี และควรมีจำนวนกรรมการไม่มากเกินไปเพื่อความสะดวกแก่การนัดหมายประชุมและการปฏิบัติงาน

ประเด็นของบทเฉพาะกาลทั้ง 5 ประเด็นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเรื่องที่ไม่พึงมองข้ามเมื่อยกร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ แต่รายละเอียดของแต่ละประเด็นจะพึงมีพึงเป็นอย่างไรนั้น ต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจหรือทางเลือกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นสำคัญ ยิ่งผู้ยกร่างกฎหมายสามารถคาดเดาเหตุการณ์ในอนาคตได้ว่าจะเกิดปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไรในระยะปรับเปลี่ยน แล้วเขียนบทเฉพาะกาลให้สามารถเป็นคำตอบสำหรับปัญหานั้นไว้ล่วงหน้าได้ก็เพียงใด บทเฉพาะกาลก็จะมีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพียงนั้น ผู้ยกร่างกฎหมายมหาวิทยาลัยจึงต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีจินตนาการ และสามารถวางแผนการปฏิบัติในอนาคตได้อย่างปรุโปร่งเพื่อที่จะได้สามารถยกร่างกฎหมายในส่วนของบทเฉพาะกาลให้มีความสมบูรณ์ที่สุดตามความปรารถนา

4.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

รศ. ดร. อรพรรณ ปิณฑน์โอวาท สรุปดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดเบื้องหลัง เหตุผล และที่มา

จากการที่ทางรัฐบาลได้มีข้อเสนอในหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ระบุไว้ว่า จะดำเนินการการปฏิรูปมหาวิทยาลัยโดยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยให้ออกนอกระบบราชการ ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นปัญหาหลักของการอุดมศึกษาของไทยที่มาจากระบบบริหารของสถาบันอุดมศึกษาที่ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้จัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี และได้ระบุนโยบายการบริหารของรัฐในลักษณะที่ไม่เป็นราชการ จึงเกิดมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีใน พ.ศ. 2533 แนวคิดดังกล่าวเริ่มเป็นรูปธรรมเมื่อมีการกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐ 20 แห่ง ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2545 เพื่อการแก้ปัญหาการอุดมศึกษา และการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยการใช้วิธีการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อช่วยในการปรับพฤติกรรมนี้ และเนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐ 20 แห่ง มีความแตกต่างกันในความเป็นมหาวิทยาลัยเก่าและใหม่ มหาวิทยาลัยใหญ่และเล็ก มหาวิทยาลัยในเมืองและภูมิภาค มหาวิทยาลัยเฉพาะทางกับครบทุกคณะ มหาวิทยาลัยมีวิทยาเขตเดียวกับหลายวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมุ่งวิจัยกับมุ่งสอน มหาวิทยาลัยเปิดกับมหาวิทยาลัยปิด บทสรุปย่อ่นี้จึงเสนอทางเลือกในการสื่อสารหลายๆ ทาง พร้อมวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งภายใต้สมมุติฐานของการกำหนดทางเลือกดังกล่าว โดยผู้วิจัยขอชี้แจงในเบื้องต้นว่า กลยุทธ์การสื่อสารนั้นจะเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในมหาวิทยาลัย ก ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยสมมติขึ้น แต่เป็นมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะหลายประการซึ่งมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่มีความแตกต่างในความเก่าใหม่ใหญ่เล็ก ฯลฯ สามารถนำกลยุทธ์นี้ไปปรับไปใช้ได้โดยเข้าใจจุดอ่อนจุดแข็งต่างๆ

ตอนที่ 2 ทางเลือกของกลยุทธ์การสื่อสารหลายๆ ทางพร้อมจุดอ่อนจุดแข็งภายใต้สมมุติฐานของการกำหนดทางเลือกดังกล่าว สมมุติฐานอันดับแรกที่ต้องทำความเข้าใจ คือ ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยได้ตกลงกับตัวแทนของรัฐบาลเรียบร้อยแล้วจะมีการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล แล้วจากนั้นจะเป็นการสื่อสารกับบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย

กลยุทธ์การสื่อสารที่กำหนดไว้มี 3 วัตถุประสงค์ คือ ขั้นตอนที่ 1 เพื่อให้ผู้รับสารรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะมีขึ้น ขั้นตอนที่ 2 คือ เพื่อให้สนใจในการเปลี่ยนแปลงนั้น และขั้นตอนที่ 3 เพื่อให้เข้าใจในการเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งสรุปได้เป็นตารางดังนี้

ปริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น (เรียงจากที่ผู้รับสารสนใจมาก ไปสู่น้อย)	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
	หน่วยงาน ประชา สัมพันธ์	-ข้าราชการสาย ก ข ค		-สื่อสิ่งพิมพ์ เช่น จดหมายข่าว	อาจเปิดโอกาสให้มีการซักถามโดยให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยเปิดบริการร้องเรียน/รับคำถาม โดยไม่ต้องแจ้งชื่อผู้โทรมา อาจให้อัดเทปไว้ หรือเขียนจดหมายไม่ต้องลงนาม แล้วตอบคำถาม/ข้อสงสัย/ข้อ กังวลในจดหมายข่าว
	รองอธิการบดี ฝ่ายบริหาร	ข้าราชการสาย ข ค ที่ไม่สังกัด คณะ/สถาบัน		-การประชุม(อาจ เลือกผู้นำความคิด มาเป็นผู้รับสาร เพื่อกระจายข่าว ต่อ) เลือกผู้นำ ความคิดโดยวิธี sociometric**	
	อธิการบดีและ หน่วยงาน ประชา สัมพันธ์	-สื่อมวลชน	-การเตรียมพร้อมออกนอก ระบบ -คุณภาพการศึกษาและค่า หน่วยกิตที่จะไม่เปลี่ยนแปลง มากนัก โดยคำนึงถึงนิสิตนัก ศึกษาเป็นหลัก	-การแจกข่าวและ การให้สัมภาษณ์	การแจกข่าวมีข้อดีคือ ทางมหาวิทยาลัยเตรียมข้อมูลให้พร้อมเพียง นักข่าวมีการเดาน้อยที่สุด ข้อมูลได้ครบถ้วน บิดเบือนน้อยที่สุด ในกรณีที่นักข่าวมีประเด็นข้อสงสัย อธิการบดีสามารถให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมได้

** sociometric คือวิธีการใช้สมาชิกในชุมชนตอบคำถามว่าถ้าเขาแต่ละคนต้องการข้อมูลหรือคำปรึกษาในเรื่องหนึ่งๆ เขาจะไปพบใคร ผู้ที่ถูกเอ่ยชื่อมากที่สุดจะเป็นผู้นำความคิดในเรื่องนั้น ๆ

สรุปกระบวนการขั้นที่สองคือ ขั้นการรับรู้และให้ความสนใจ

ปริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
มหาวิทยาลัย จำเป็นต้อง ปรับโครงสร้างของ มหาวิทยาลัย เพื่อให้เข้ากับ ภาวะวิกฤต ขนาดองค์กร เล็กลง	อธิการบดี และหน่วยงาน ประชา สัมพันธ์	ข้าราชการสาย ก, ข,ค	-ความจำเป็นที่ต้องมีการ เปลี่ยนแปลง	-ประชาพิจารณ์ -สื่อสิ่งพิมพ์ที่ แสดงสถิติที่"ชี้ ออก"ผู้รับสาร	ประชาพิจารณ์มีข้อดีคือ ผู้บริหารได้ใช้การสื่อสารระหว่างบุคคลกับข้าราชการสาย ก ข ค ซึ่งเป็นการสื่อสารซึ่ง มีปฏิริยาตอบกลับได้ฉับพลัน แต่อาจมีจุดอ่อนอยู่บ้างตรงที่ผู้น้อยมักไม่กล้าออกมาเผชิญหน้ากับผู้ใหญ่โดยตรง วิธีการแก้ไขอาจเป็นการส่งคำถามหรืออค์เทปโคโยไม่เจ้านาม ให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์ตอบในจดหมายข่าว หรือคอยถามในการประชุมกลุ่ม การใช้สื่อสิ่งพิมพ์ที่แสดงข้อเท็จจริงที่ "ข้อค" ผู้รับสารอาจเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ ผู้รับสารสนใจได้ โดยเฉพาะประเด็นของความจำเป็นที่ต้องลดขนาดขององค์กร
บุคลากรมีคุณ ภาพมากยิ่งขึ้น	ผู้นำความคิด (ได้มาจากวิธี Sociometric)	ข้าราชการสาย ข ค	-การเตรียมปรับตัวให้เข้ากับ องค์กรใหม่ (ซึ่งอาจหมายถึง ที่ทำงานใหม่)	-จดหมายข่าว -การประชุมกลุ่ม	จุดแข็งของการประชุมกลุ่มคือ การได้มีการถามตอบข้อข้องใจกันโดยตรง คณบดีอาจสื่อสารผ่านคณะกรรมการ ประจำคณะ โดยให้คณะกรรมการประจำคณะ ไปสื่อความต่อภายในภาควิชาได้
	สภาคณาจารย์	ข้าราชการสาย ก ข ค	-ความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยน แปลงและการปรับตัว สวัสดิการ การประเมินผล	-การสื่อสาร ระหว่างบุคคล -การประชุมกลุ่ม -จดหมายข่าว -แบบสอบถาม	ผู้นำความคิดเป็นการสื่อสารที่มีจุดแข็งเพราะเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือจากผู้รับสาร ผู้นำความคิดอาจจะเป็น คนละคนกับผู้นำตามกฎหมายในองค์กร แต่เป็นคนที่โน้มน้าวใจและให้ข้อมูลแก่ผู้รับสารได้ดี จดหมายข่าวยัง ต้องมีการส่งให้สม่ำเสมอ การประชุมกลุ่มจะช่วยกระตุ้นความสนใจได้ดี สภาคณาจารย์เปรียบเสมือนผู้เป็นกระบอกเสียงให้คณาจารย์ แ่บทบาทที่จะเป็นตัวแทนของข้าราชการสาย ข ค นั้นยังไม่ปรากฏเด่นชัด สภาคณาจารย์สามารถกระตุ้นความสนใจได้โดยการส่งแบบสอบถามเป็นระยะๆ เพื่อวัด ความตื่นตัวและอุณหภูมิภายในองค์กร

ปริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
	-อธิการบดี และหน่วย งานประชาสัมพันธ์	สื่อมวลชน	คุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้น แต่ค่า หน่วยกิตจะปรับน้อยที่สุดหรือ ถ้าปรับจะมีทุนการศึกษาช่วย แบ่งเบาภาระ	-การทำข่าวแจก -การประชุมชี้แจง -การให้สัมภาษณ์	การสื่อสารกับสื่อมวลชนเป็นสิ่งที่ต้องกระทำเป็นระยะ ๆ เพราะสื่อมวลชนจะมองว่าตนเป็นสุนัขเฝ้าระวังภัย (watchdog) ให้กับสังคม ข้อดีคือ ถ้าสื่อมวลชนได้รับความเข้าใจที่ถูกต้องไปแล้ว เขาก็จะมีบทบาทในการเสนอข่าวที่ไม่เป็นภาพลบแก่มหาวิทยาลัย สื่อมวลชนจะเป็นผู้กระจายข่าวให้สาธารณชนรับรู้ซึ่งหมายถึงนิสิตนักศึกษาและประชาชนและสื่อมวลชนเป็นผู้กำหนดวาระ (agenda setter) ด้วย บทบาทนี้ทำให้สื่อมวลชนมีอิทธิพลในการชักจูงความคิดของผู้รับสาร ฉะนั้นการแจกข่าวแก่สื่อมวลชนและการให้สัมภาษณ์จึงต้องทำด้วยความระมัดระวัง

สรุปกระบวนการขั้นที่สามคือ ขั้นความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงทั้งหมด

ปริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
มหาวิทยาลัย ก ตัดสินใจที่จะ ออกจากระบบ ราชการเพื่อ เป็นมหา วิทยาลัยใน กำกับของรัฐ	อธิการบดีและ ทีมงานและ หน่วยงาน ประชา สัมพันธ์ของ มหาวิทยาลัย	ข้าราชการทุกสาย ในมหาวิทยาลัย	1. ร่าง พ.ร.บ.ปรับ มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ราชการ 2. โครงสร้างและรูปแบบ ใหม่ของการทำงาน ได้แก่ job description การประเมินผล งาน และสวัสดิการ 3. ผู้บริหารมหาวิทยาลัย 4. ทรัพยากรการเงินและการ ตรวจสอบ 5. องค์กรบริหารสูงสุดของ มหาวิทยาลัย	-สื่อสิ่งพิมพ์คือ พ.ร.บ. -จดหมายข่าวออก เป็นแบบเฉพาะกิจ -ประชาสัมพันธ์	สื่อสิ่งพิมพ์คือ พ.ร.บ. อาจทำแจกทุกคนเพื่อเป็นหลักฐาน การทำประชาสัมพันธ์ยังคงจำเป็น แม้จะมีจุดอ่อนตรงที่ ผู้น้อยมักไม่กล้าแสดงความเห็นต่อหน้าผู้ใหญ่ และผู้สนใจยังคงเป็นคนกลุ่มเดิม แต่คาดว่าภายหลังจากข้อมูลที่ "ซื่อค" แล้วจะได้รับความสนใจจากข้าราชการทุกสายมากขึ้น การสื่อสารเรื่องนี้ในจดหมายข่าวซึ่งควรเปิด คอลัมน์นี้ทุกฉบับจะทำให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยมีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น
	คณบดี/ ผู้อำนวยการ สถาบัน/ หัวหน้าภาค	ข้าราชการสาย ก ข ค ภายในคณะ ประชุมในกลุ่ม เดียวกัน	-เน้นประเด็นที่ 2 และเน้นทิศ ทางของมหาวิทยาลัยว่าจะมุ่ง วิจัยหรือมุ่งสอน และเน้นกา อาจต้องยุบรวมหน่วยงาน	การประชุมหารือ ทำ swot analysis และ AIC หรือ meta planning	การสร้างความเข้าใจนี้ใช้ผู้นำที่แต่งตั้งตามกฎหมายและผู้นำความคิดในการสื่อสาร เป็นการประชุมเพื่อการ ปฏิบัติงาน โดยเรียกว่า SWOT analysis นั่นคือช่วยกันพิจารณาจุดแข็ง (strength) จุดอ่อน (weakness) โอกาส (opportunity) และการคุกคาม (threat) และใช้ทฤษฎีการประชุมแบบ AIC หรือ meta planning (appreciation, influence และ control) เข้าร่วมด้วยเพื่อสร้างฝันหรือวิสัยทัศน์ร่วมกัน (share vision meta planning เป็นทฤษฎี การประชุมอีกรูปแบบหนึ่งที่เหมาะนำมาใช้เมื่อมีความต่างกัน สถานภาพอย่างมากในหมู่ผู้เข้าร่วมประชุม) จุด แข็งของการประชุมคือใช้ที่ประชุมเป็นที่จัดทำแผนทางด้านวิชาการ (academic planning) แผนทางด้านการ บริหาร (administrative planning) และแผนทางด้านกายภาพ (physical planning) (คือสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์) จุด แข็งอีกประการหนึ่งของการประชุมกลุ่ม คือให้สมาชิกกลุ่มได้ประชุมร่วมกันในประเด็นที่เป็นความกังวลใจ เช่น การประเมินผลงาน การพัฒนาตนเองเข้าสู่ระบบใหม่ การเตรียมตัวงานใหม่ การเกษียณก่อนวาระ
	ผู้นำความคิด	ข้าราชการสาย ก ข ค ภายในคณะ ประชุมในกลุ่ม	-การพัฒนาบุคลากรเพื่อให้เข้า กับมหาวิทยาลัยระบบใหม่ หรือการเข้าสู่งานในองค์กร	การประชุมหารือ ทำ swot analysis และ AIC หรือ meta planning	

ปริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
	ผู้ดำเนินการใน กลุ่ม (facilitator)	เดียวกัน ข้าราชการสาย ก ข ค ทั้ง มหาวิทยาลัย ประชาชนในกลุ่ม เดียวกัน แต่ชอบ ออกเป็นกลุ่ม เล็ก ๆ หลายกลุ่ม	ใหม่หรือการเกษียณก่อน กำหนด -การสร้างความมั่นใจให้แก่ บุคลากรในระบบใหม่ หรือ รายใหม่ในองค์กรใหม่/การ กระตุ้นให้มีความคิดสร้าง สรรค์ มองวิกฤตให้เป็น โอกาส	การใช้กลุ่มเพื่อทำ swot analysis และ AIC หรือ meta planning	การเตรียมเงินออม บำนาญ และอาจจะประชุมข้าราชการสาย ก ข ค ในเวลาเดียวกันได้เพราะในอนาคตจะมี เฉพาะพนักงานวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ การประชุมร่วมกันคือสัญลักษณ์ของการ ไม่แบ่งเขาแบ่งเรา และถ้ามหาวิทยาลัยมีนโยบายจะจัดตั้งหน่วยงานคล้ายบริษัทเอกชนเพื่อรับข้าราชการสาย ข ค ที่มีคุณภาพ ควร ทำความเข้าใจให้ชัดเจนด้วย
	-อธิการบดี และ ทีมงาน -หน่วยงาน ประชา สัมพันธ์ -คณบดี/ รองคณบดี ฝ่ายกิจการ นิสิต	นิสิตนักศึกษา	การศึกษาที่มีการประกันคุณภาพ เช่น ผลงานดีเด่นของนัก ศึกษาดีพิมพ์ในวารสาร ค่า หน่วยกิตจะปรับน้อยที่สุด ถ้า ปรับจะมีทุนการศึกษาช่วยแบ่ง เบาภาระ	-การประชุมตัว แทนนิสิตนัก ศึกษา -การออกจดหมาย ข่าวชี้แจง	การสื่อสารกับนิสิตนักศึกษาขั้นนี้เป็นการสื่อสารโดยตรงระหว่างผู้บริหารมหาวิทยาลัยและนิสิตนักศึกษา หลัง จากนิสิตนักศึกษาได้ข้อมูลจากจดหมายข่าวภายในมหาวิทยาลัยบ้าง จากสื่อมวลชนบ้าง ในขั้นนี้ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยจะสื่อสารกับนิสิตนักศึกษาโดยตรงเมื่อข้อมูลจากทบวงมหาวิทยาลัยและจากสภามหาวิทยาลัย พร้อมแล้ว กลยุทธ์ “ให้และรับ” ควรมีการเน้น นั่นคือ ถ้ามหาวิทยาลัยให้การศึกษาที่ดีขึ้น ซึ่งมีการประกันคุณภาพที่เป็นรูปธรรม แม้ค่าหน่วยกิตจะสูงขึ้น นิสิตนักศึกษาก็ต้องยอมรับในประเด็นนี้

ปริบทหรือ สถานการณ์	ผู้ส่งสาร	ผู้รับสาร	ประเด็น	สื่อหรือเทคนิค	จุดอ่อน/จุดแข็ง
	-อธิการบดี และ ทีมงาน -หน่วยงาน ประชา สัมพันธ์	สื่อมวลชน	การศึกษาจะมีการประกันคุณภาพ ค่าหน่วยกิตจะมีการปรับน้อยที่สุด ถ้าปรับจะมีทุนการศึกษาช่วยแบ่งเบาภาระ	-ข่าวแจก -การให้สัมภาษณ์	การสื่อสารกับสื่อมวลชนต้องกระทำอยู่เสมอ และควรสื่อให้เห็นว่านิสิตนักศึกษาจะได้ประโยชน์อะไรบ้างจากการที่มหาวิทยาลัยออกนอกกรอบ ถ้าค่าตอบแทนของอาจารย์เพิ่มขึ้น อาจารย์จะทำคุณูปการใดให้แก่มหาวิทยาลัยและนิสิตนักศึกษาเพิ่มขึ้นทั้งคุณภาพและปริมาณ สิ่งเหล่านี้ควรชัดเจนและออกมาเป็นรูปธรรม

4.8 การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐ

รศ. ดร. สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต สรุปลดังนี้

แนวคิด

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง ปรับเปลี่ยนให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เสร็จสิ้นภายในปี 2545 ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการและเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาทุกคน ตลอดจนต่อประเทศชาติในภาพรวม การปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะทำให้สถานภาพของการเป็นข้าราชการต้องเปลี่ยนแปลงไป เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งจะต้องมีการจ้างงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นรายปี อีกทั้งมีการถอดถอนการว่าจ้างงานได้ ถ้าผลการประเมินการปฏิบัติงานไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ว่าผู้บริหารจะวางแผนหรือไม่วางแผนใดๆ ก็ตาม ย่อมส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการมหาวิทยาลัยโดยตรง ซึ่งการปรับเปลี่ยนนั้นอาจจะเป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการดำเนินงานของผู้บริหารในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไป แต่ถ้าผู้บริหารเข้าใจถึงการเกิดของพฤติกรรมตลอดจนแนวทางในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เป็นระบบแล้ว ก็จะทำให้ผู้บริหารแต่ละมหาวิทยาลัย สามารถที่จะวางแผนในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการมหาวิทยาลัย ให้ไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์ได้มากขึ้น โดยลดความเสี่ยงจากการถูกต่อต้านและการเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของข้าราชการเหล่านั้น แนวคิดในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างเป็นระบบนี้ได้มาจากแนวคิดของนักจิตวิทยาในกลุ่มพฤติกรรมนิยม (Behaviorist) และกลุ่มพฤติกรรมปัญญานิยม (Cognitive Behaviorist) ทั้ง 2 กลุ่มนี้มีความเชื่อที่เหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือ พฤติกรรมเกิดจากการเรียนรู้ในสภาพแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยตรงตามแนวคิดของนักจิตวิทยาในกลุ่มพฤติกรรมนิยมหรืออาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความคิดหรือความเชื่อ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในเวลาต่อมา ตามแนวคิดของนักจิตวิทยาในกลุ่มพฤติกรรมปัญญานิยม

แนวความคิดของนักจิตวิทยาในกลุ่มพฤติกรรมนิยมนำโดยนักจิตวิทยาชาวอเมริกันชื่อ B. F. Skinner ที่เสนอว่าถ้าเราเปลี่ยนเงื่อนไข และเงื่อนไขผลกระทบได้แล้ว พฤติกรรมย่อมเปลี่ยนแปลงไป เงื่อนไขในที่นี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงหรือจัดสภาพการณ์ในสภาพแวดล้อมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เช่นการออกกฎระเบียบต่างๆ การจัดการฝึกอบรมหรือการสอนงาน การรณรงค์หรือชักชวนให้ทำสิ่งต่างๆ เป็นต้น ส่วนเงื่อนไขผลกระทบนั้นคือการกำหนดเงื่อนไขการเสริมแรง (การให้รางวัล) และการลงโทษเมื่อบุคคลกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรมที่กำหนดไว้เช่นถ้าทางมหาวิทยาลัยได้ออกระเบียบ (สร้างเงื่อนไข) ไว้ว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์จะต้องมีผลงานวิจัยปีละหนึ่งเรื่องเป็นอย่างน้อย ถ้าในปีใดไม่มีผลงานวิจัยก็จะไม่ได้รับการพิจารณาขึ้นเงินเดือน ซึ่งการกำหนดว่าจะไม่พิจารณาขึ้นเงินเดือนเมื่อไม่มีผลงานวิจัยก็คือการกำหนดเงื่อนไขผลกระทบนั่นเอง สรุปของแนวคิดนี้ก็คือเราสามารถที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมใครก็ได้ ถ้าเราสามารถ

สามารถจัดเงื่อนไขและเงื่อนไขผลกระทบ (การให้การเสริมแรงและการลงโทษ) ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง แนวคิดดังกล่าวถูกต่อต้านจากคนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหลายคนคิดว่าเป็นแนวคิดที่ได้มาจากการทดลองกับสัตว์จะใช้กับคนได้อย่างไร ซึ่งจากการวิจัยกลับพบว่าไม่เป็นเช่นนั้น ผลกลับปรากฏว่าวิธีการดังกล่าวใช้ได้ดีมากกับคนแทบทุกคน

ส่วนแนวคิดของนักจิตวิทยากลุ่มพฤติกรรมปัญญานิยม นำโดยนักจิตวิทยาชาวแคนาดาที่อาศัยอยู่ในอเมริกาชื่อ *Albert Bandura* ที่เสนอว่า เงื่อนไขไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลโดยตรง หากแต่ต้องผ่านกระบวนการทางปัญญาเสียก่อน ดังนั้นในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลจึงจำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ความคิดหรือความเชื่อเสียก่อน แล้วคนเราจึงจะเปลี่ยนพฤติกรรม เช่นการให้ดูตัวแบบ การให้ความรู้ต่าง ๆ เป็นต้น แนวคิดนี้ จะให้ความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่ปัญญามากกว่าการให้ความสำคัญของการจัดเงื่อนไขผลกระทบ จึงเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับกันในวงกว้าง แต่ก็มีจุดอ่อนตรงที่เรามักจะพบว่าบางครั้ง คนเราเปลี่ยนความคิดหรือความเชื่อ แต่พฤติกรรมไม่เปลี่ยนตาม

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสองแนวคิดจึงได้มีการสังเคราะห์แนวคิดขึ้นใหม่โดยการรวมทั้ง 2 แนวคิดเข้าด้วยกัน นั่นคือจะเน้นการเปลี่ยนแปลงทางความคิดหรือปัญญา พร้อมกับเน้นการจัดเงื่อนไขผลกระทบด้วย แนวคิดที่สังเคราะห์ได้นี้น่าจะมีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ดีกว่าการใช้แนวคิดใดแนวคิดหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว

การดำเนินการ

ในการดำเนินการควรแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนเตรียมความพร้อมก่อนการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และขั้นตอนเมื่อเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว

ขั้นตอนเตรียมความพร้อม ในขั้นตอนนี้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ขั้นสร้างให้เกิดความตระหนัก ขั้นนี้จะใช้เฉพาะกับมหาวิทยาลัยเก่าเท่านั้น มหาวิทยาลัยที่สร้างขึ้นมาใหม่ใหม่ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่สร้างขึ้นมาใหม่จะมีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอยู่แล้ว ในขั้นนี้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องสร้างให้ข้าราชการมหาวิทยาลัยเกิดความตระหนักว่า การเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยจำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้น เพื่อให้ข้าราชการมหาวิทยาลัยได้เตรียมตัวเตรียมใจไว้ล่วงหน้า และที่สำคัญการสร้างให้เกิดความตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจำเป็นจะต้องเกิดขึ้น และจะเกิดขึ้นแน่ ๆ นี้จะช่วยลดกระแสการต่อต้านลงได้มาก เพราะการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตาม ถ้าไม่สร้างให้เกิดความตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว การต่อต้านย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งในการสร้างความตระหนักนั้น สามารถทำได้โดย การให้ข้อมูลที่เป็นความจริงทั้งหมดถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง และตอบคำถามได้ว่าทำไมจะต้องเปลี่ยนแปลง ถ้าไม่เปลี่ยนแปลงจะมีผลกระทบใดๆ เกิดขึ้น

กับมหาวิทยาลัยในภาพรวมและกระทบต่อสถานภาพความเป็นอยู่ของข้าราชการมหาวิทยาลัยโดยตรง และถ้าเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบอะไรบ้าง มีข้อดีและข้อจำกัดอย่างไร แนวนอนข้อมูลเหล่านี้ต้องชัดเจน ตรงไปตรงมา โปร่งใส และตรวจสอบได้ และที่สำคัญ จะต้องชี้ให้เห็นถึงผลกระทบถึงสถานะภาพและความเป็นอยู่ของข้าราชการมหาวิทยาลัยอีกด้วย

2. ขั้นวางแผนในการดำเนินการ ในขั้นตอนนี้สิ่งที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วม ผู้บริหารจะต้องให้ข้าราชการทุกคนได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงนี้ ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง จะต้องให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยไม่มีการปิดกั้นใดๆ ทั้งสิ้น การให้มีส่วนร่วมนั้นอาจจะเริ่มจาก

- 2.1 การมีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ที่จะมีการเปลี่ยนแปลง การทำประชาพิจารณ์ใน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยใหม่เป็น
- 2.2 การให้ข้าราชการในแต่ละสายงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนด Job Description ของตำแหน่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2.3 การให้ข้าราชการได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการประเมินผลทางปฏิบัติงานของตำแหน่งต่างๆ และถ้าเป็นไปได้ควรมีการทดลองใช้วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นก่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อที่ว่าจะได้เห็นปัญหาในการนำไปใช้และแก้ไขได้ทัน เพราะการประเมินผลการปฏิบัติงานมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา
- 2.4 การกำหนดแนวทางการให้เสริมแรง(การให้รางวัล) และการลงโทษ

3. ประกาศความก้าวหน้าในการดำเนินการเตรียมการต่างๆ เป็นระยะๆ เพื่อให้ข้าราชการได้เตรียมตัวเตรียมใจให้พร้อมและมีส่วนแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่อาจจะเกิดขึ้นในระหว่างการเตรียมการนั้น

ในขั้นเตรียมการนี้มีข้อดีตรงที่ว่าจะสามารถลดกระแสการต่อต้านจากข้าราชการกลุ่มต่างๆ ที่ไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังทำให้ข้าราชการเหล่านั้นได้คิดถึงอนาคตของตนเอง สามารถคาดหวังได้ว่าอะไรจะเกิดขึ้นกับตนเองในอนาคต และตนเองก็มีส่วนร่วมสร้างการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วย ซึ่งจะทำให้พวกเขาเกิดการยอมรับและปรับตัวได้เป็นอย่างดี ส่วนปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากขั้นตอนนี้ คือเสียเวลาและเสียเงินจากการที่จะต้องจัดเตรียมเอกสาร จัดประชุมสัมมนา การฟังความคิดเห็นที่หลากหลายจากประชาคมมหาวิทยาลัย

ทางเลือกอีกทางหนึ่งที่ทางผู้บริหารมหาวิทยาลัยทำได้คือ วางแผนและดำเนินการภายในกลุ่มของผู้บริหารมหาวิทยาลัยแล้วกำหนดออกมาเป็น พ.ร.บ. และกฎระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเลย ข้อดีคือทำได้รวดเร็ว ไม่เสียเงินและเวลา แต่ข้อเสียก็就会被ต่อต้านจากประชาคมมหาวิทยาลัย อันจะมีผลทำให้การบริหารงานในมหาวิทยาลัยจะทำได้ยากขึ้น

ขั้นตอนดำเนินการเมื่อมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว

เมื่อมหาวิทยาลัยได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในการกำกับของรัฐแล้ว ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการวางแผนในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งแนวทางในการวางแผนการปรับพฤติกรรมของพนักงานมหาวิทยาลัยนั้นอาจทำได้โดยใช้ PRICE System ซึ่งได้แก่

P.- Pin Point กำหนดพฤติกรรมเป้าหมาย นั่นคือผู้บริหารจะต้องสร้างเงื่อนไขนำโดยการกำหนดพฤติกรรมเป้าหมายที่ต้องการให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีพฤติกรรมดังกล่าว การกำหนด พฤติกรรมเป้าหมายนี้จะต้องพิจารณาลักษณะของงานในแต่ละตำแหน่งงานประกอบด้วย ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นพฤติกรรมลักษณะเหมือนกันหมด แต่ที่ต้องเหมือนกันคือพฤติกรรมเป้าหมายนั้นต้องชัดเจน ผู้บริหารและพนักงานจะต้องรู้ได้ตรงกัน และพนักงานทุกคนต้องรู้ถึงพฤติกรรมเป้าหมายนั้น ซึ่งจะต้องใช้วิธีการสื่อสารที่ดีมหาวิทยาลัยเล็ก ย่อมทำได้ง่ายกว่ามหาวิทยาลัยใหญ่ และเก่าแก่

R.-Recording คือการบันทึกพฤติกรรมเป้าหมาย นั่นคือ ก่อนดำเนินการปรับพฤติกรรมผู้บริหารจะต้องมีข้อมูลก่อนว่า พฤติกรรมที่ต้องการปรับเปลี่ยนนั้นเป็นอย่างไร เกิดขึ้นบ่อยครั้ง มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการวางแผนและกำหนดวิธีการปรับพฤติกรรมอีกทั้งนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้อีกจากการบันทึกพฤติกรรมในขณะดำเนินการปรับพฤติกรรม เป็นการประเมินผลโปรแกรมการปรับพฤติกรรมนั่นเอง

I.-Involvement การวางแผนและดำเนินการตามแผน ในขั้นนี้ผู้บริหารจะต้องดำเนินการ 2 ประการคือ กำหนดเงื่อนไข นั่นคือจะต้องเตรียมการให้พนักงานมหาวิทยาลัยรู้ว่าต้องทำอะไร (ตาม P) และพิจารณาว่าจะต้องมีการฝึกอบรมให้หรือเปล่า (ในกรณีที่พฤติกรรมเป้าหมายเป็นพฤติกรรมที่ต้องอาศัยทักษะ) มีการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือไม่ จากนั้นจะต้องมีกำหนดเงื่อนไขผลกรรม นั่นคือการกำหนดวิธีการให้การเสริมแรง (รางวัล) และการลงโทษตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จากนั้นจะต้องมีการให้การเสริมแรงและการลงโทษตามที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

C.-Coaching การให้ข้อมูลป้อนกลับและการเสริมแรงเพื่อการปรับปรุงพฤติกรรม ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่โปรแกรมการปรับพฤติกรรมกำลังดำเนินการอยู่ ผู้บริหารจะต้องดูข้อมูลที่ได้อีกจากการบันทึกและให้ข้อมูลป้อนกลับว่าพฤติกรรมเป้าหมายนี้เปลี่ยนแปลงไปเช่นใดแล้ว และให้การชมเชยเมื่อเปลี่ยนไปในทิศทางที่ต้องการพร้อมทั้งสนับสนุนให้ทำต่อ แต่ถ้าพฤติกรรมดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ ให้บอกพฤติกรรมเป้าหมายอีกครั้งพร้อมทั้งสนับสนุนให้กำลังใจให้พยายามทำต่อไป

E.-Evaluation การประเมินผลโปรแกรม ทำได้โดยการเปรียบเทียบผลที่ได้จากการดำเนินการโดยดูจากข้อมูลที่เก็บได้ว่าเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าเป็นไปตามแผนก็แสดงว่าได้ผล แต่ถ้าไม่เป็นไปตามแผนจะต้องวิเคราะห์หาว่าที่ไม่เป็นไปตามแผนเป็นเพราะอะไร เป็นปัญหาที่เกิดจากการกำหนดเงื่อนไขหรือจากการกำหนดพฤติกรรมที่ไม่ต้องสอดคล้องกับสถานที่เป็นจริง หรือเปล่า หรือมาจากการใช้เงื่อนไขผลกรรมที่ไม่เหมาะสม หลังจากการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆแล้วก็ลองปรับโปรแกรมอีกครั้งหนึ่งแล้วจึงนำมาใช้ใหม่

วิธีการดำเนินการปรับพฤติกรรมนั้นหลักการสามารถใช้ได้ทั้งมหาวิทยาลัยที่เปิดใหม่หรือมหาวิทยาลัยเก่า มหาวิทยาลัยเล็กหรือมหาวิทยาลัยใหญ่ มหาวิทยาลัยในเมือง หรือ มหาวิทยาลัยในภูมิภาค มหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขตเดียวหรือมหาวิทยาลัยที่มีหลายวิทยาเขต มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัยหรือมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นหลัก อีกทั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องรู้ว่า พนักงานของมหาวิทยาลัยของตนทำอะไรได้ ทำอะไรไม่ได้ ถ้าทำไม่ได้มหาวิทยาลัยจะต้องมีแผนที่ฝึกให้พวกเขาทำให้ได้ก่อน ที่จะมีการดำเนินการปรับพฤติกรรมใดๆ วิธีการที่จะให้พนักงานมหาวิทยาลัยทุกคนได้รู้ถึงเป้าหมายของมหาวิทยาลัยนั้น จะต้องอาศัยการสื่อสารที่ดี จากนั้น พนักงานมหาวิทยาลัยทุกคน จะต้องรู้ด้วยว่า ถ้าปฏิบัติตามแล้วจะได้รับผลกระทบอะไรและถ้าไม่ปฏิบัติตามแล้วจะได้รับผลกระทบอะไร ถูกประเมินโดยวิธีการใด ซึ่งวิธีการประเมินจะต้องรู้ทั้งผู้ถูกประเมินและผู้ประเมิน การประเมินต้องตรวจสอบได้ ชัดเจน และโปร่งใส และหลังจากประเมินแล้วผลเป็นเช่นใด ก็จะต้องได้รับผลกระทบเช่นนั้น ไม่มีการยกเว้นโดยเด็ดขาด ไม่เช่นนั้นกฎระเบียบที่ตั้งไว้ก็ไม่ได้ผล อีกทั้งจะทำให้เกิดความแตกแยกและไม่น่าเชื่อถืออีกด้วย ดังนั้น การปรับพฤติกรรมให้ได้ผลนั้น เป้าหมาย จะต้องชัดเจน ตรงไปตรงมา รับรู้ทั้งพนักงานมหาวิทยาลัยและผู้บริหาร มีระบบและสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้พนักงานทุกคนสามารถปรับตัวได้ และทำงานได้อย่างมีความสุขเพราะทุกคนรู้ว่าตนเองต้องทำอะไร ทำอย่างไรและจะได้รับผลกระทบเช่นใด ความสามารถในการปรับตัวก็จะสูงขึ้น พวกเขาจะสามารถที่จะคิดและตัดสินใจว่าพวกเขาควรทำหรือไม่ควรทำอะไรเพราะเหตุใด ความมั่นคงทางจิตใจก็จะเกิดขึ้น การทำงานก็จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั่นเอง

ข้อดี ของกระบวนการปรับพฤติกรรมอยู่ที่ว่าพนักงานมหาวิทยาลัยจะมีความรู้สึกว่าเขาเป็นผู้เลือกที่จะกระทำพฤติกรรมมิใช่ถูกบังคับ ความรู้สึกต่อต้านจะไม่เกิดขึ้น ต่างจากการใช้อำนาจในการบริหารสั่งลงมา ความรู้สึกต่อต้านจะรุนแรง การทำงานจะขาดประสิทธิภาพ จดอยู่นอยู่ที่ จะต้องใช้เวลานานกว่าพฤติกรรมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างที่ต้องการ แต่พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะอยู่คงทนเพราะมีความรู้สึกที่ดีต่อพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง

บทที่ 5

ผลสังเคราะห์ตามประเภทของมหาวิทยาลัย

ในบทนี้ จะแยกมหาวิทยาลัยออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1.1 มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย
- 1.2 มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน

โดยจะพิจารณาตั้งแต่ประเด็นเรื่อง

1. ลักษณะที่เน้น
2. สภาพที่เป็นอยู่
3. ผลสังเคราะห์ตามประเด็นต่อไปนี้
 - 3.1 องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)
 - 3.2 ผู้บริหาร
 - 3.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (สาย ก, อาจารย์)
 - 3.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)
 - 3.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ
 - 3.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย
 - 3.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
 - 3.8 การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
4. ขั้นตอนดำเนินงานเพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยดังกล่าวโดยมีปัญหาน้อยที่สุด

5.1 มหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย

5.1.1 ลักษณะ

เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัยมากกว่าการเรียนการสอน และในเรื่องการเรียนการสอนก็เน้นระดับบัณฑิตศึกษามากกว่าระดับปริญญาตรี การบริหารจัดการจึงต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวิจัยเป็นหลัก เช่น ผู้บริหารก็ต้องมีความเข้าใจในเรื่องวิจัยที่มหาวิทยาลัยของตนเกี่ยวข้องและมีนโยบาย ตลอดจนทิศทางที่ชัดเจนว่า จะมุ่งเน้นวิจัยอะไรบ้าง จะหาแหล่งทุนวิจัยจากที่ใด จะส่งเสริมการวิจัยอย่างไร จะให้แหล่งส่งเสริม เช่น คอมพิวเตอร์ ห้องสมุด เทคโนโลยีแก่บุคลากรอย่างไร ส่วนบุคลากรฝ่าย

วิชาการ (อาจารย์) ก็ต้องได้คนที่มีความรู้ที่จะผลิตผลงานวิจัย บุคลากรฝ่ายสนับสนุนก็ต้องมีความรู้ที่จะสนับสนุนงานวิจัย อีกทั้งนิสิตนักศึกษาก็ต้องมีความรู้ที่จะมาเป็นผู้ช่วยวิจัย (Research Assistant)

5.1.2 สภาพที่เป็นอยู่

เนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยราชการที่อิงระเบียบต่างๆ ตามที่ราชการกำหนด การเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยเพียงแต่ประกาศว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยโดยไม่ได้มีผลต่อกระบวนการคัดเลือกคน (อาจารย์ บุคลากร นิสิตนักศึกษา ผู้บริหาร) กระบวนการกระตุ้นการวิจัย และการให้ความสำคัญกับผลผลิตงานวิจัยเพื่อการเผยแพร่ ย่อมไม่ทำให้เกิดมหาวิทยาลัยวิจัยได้

5.1.3 ผลสังเคราะห์เป็นรายประเด็น

5.1.3.1 องค์การบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

จากการวิเคราะห์ของ รศ. ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้แยกให้เห็นโมเดล 2 แบบ คือ โมเดลที่สภามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็ง มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร กับโมเดลที่เอื้ออำนาจให้ฝ่ายบริหารทำงานได้เต็มที่

ประเด็นสำคัญยิ่งที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องให้ความสำคัญก็คือ

- (1) เป้าหมายเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณของงานวิจัยของมหาวิทยาลัย
สภามหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดนโยบาย ทิศทางการวิจัย วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้บรรลุผลด้านวิจัย และแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่รองรับการวิจัย โดยเฉพาะต้องตั้งเป้าหมายว่า มหาวิทยาลัยนี้จะมุ่งผลิตผลงานวิจัยในสาขาใดบ้าง เรื่องอะไร เมื่อไร และจะเห็นผลได้อย่างไร
- (2) การดำเนินงานด้านการวิจัย สภามหาวิทยาลัยต้องมีข้อมูลซึ่งอาจผ่านฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย หรือมีฝ่ายของตนเองที่จะป้อนข้อมูลเป็นระยะๆ ว่ามหาวิทยาลัยได้ดำเนินงานไปถึงไหน มีผลผลิตอะไรออกมาบ้าง และส่งผลกระทบต่อประเทศและโลกอย่างไร ตลอดจนปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้องมีอะไรบ้าง
- (3) ลักษณะของกรรมการสภามหาวิทยาลัย จะต้องประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยของประเทศและของโลก เป็นผู้รู้ในกิจกรรมดังกล่าว และสามารถหาแหล่งทุนมาสนับสนุนงานวิจัยได้
- (4) สภามหาวิทยาลัยต้องพร้อมที่จะร่วมมือกับประชาคมมหาวิทยาลัยในการเอื้ออำนาจ สร้างบรรยากาศ กำหนดปรับเปลี่ยนนโยบาย เพื่อเอื้อให้บุคลากรมหาวิทยาลัยทำงานวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบางครั้งอาจหมายถึง การปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรด้วย

5.1.3.2 ผู้บริหาร

จากการวิเคราะห์ของ ดร. พันธุ์ศักดิ์ ผลสารมัย พบว่า ผู้บริหารซึ่งคลุมตั้งแต่อธิการบดี ผู้อำนวยการสำนัก คณบดี หัวหน้าภาค ต้องเป็นนักวิจัยผู้ที่มีผลงานวิจัยมาก่อน มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานวิจัย และมีศักยภาพที่จะเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่ทำวิจัย เช่น แก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ จัดหาบุคลากรผู้ช่วย จัดหาแหล่งเอื้ออำนวยความสะดวกด้านการค้นคว้า (เช่น ห้องสมุด) หรือระบบการค้นคว้าผ่าน Internet, E-mail หรือ Electronic แบบอื่น ต้องได้ห้องสมุดที่มีบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ที่รู้เรื่อง อีกทั้งมีระบบข้อมูลด้านการวิจัย (ใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร ได้ผลอะไร) ที่ทันสมัยเรียกใช้ได้ทันที โดยเฉพาะในสาขาที่มหาวิทยาลัยมุ่งเน้น

5.1.3.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

กระบวนการคัดเลือกอาจารย์ จะต้องเปลี่ยนเป็นการรับเฉพาะผู้ที่มีผลงานวิจัยปรากฏ และมีความมุ่งมั่น ตลอดจนศักยภาพที่จะผลิตผลงานวิจัยต่อ

กลุ่มอาจารย์เหล่านี้ จะต้องเคยมีผลงานวิจัยที่สอดคล้องกับทิศทางการวิจัยของมหาวิทยาลัย

กระบวนการทำนุบำรุงรักษาอาจารย์ ซึ่งได้แก่ เงินเดือน ต้องตามคุณภาพและปริมาณงานวิจัย เอื้ออำนวยเรื่องการติดต่อสื่อสารต่างๆ กับกลุ่มนักวิจัยในสาขาเดียวกันทั้งในและต่างประเทศ ได้สะดวก มีแหล่งความรู้ที่ทันสมัย ทั้งในรูปแบบตำรา วารสาร Electronic และมีบรรณารักษ์ที่เข้าใจเรื่องการบริหารงานวิจัย มีระบบฐานข้อมูลวิจัยที่เรียกได้ทันที มีนักวิจัยผู้ช่วยซึ่งอาจได้แก่ บุคลากรสาย ข, ค และนักศึกษามหาบัณฑิตศึกษา มีคอมพิวเตอร์ที่เปิดให้ใช้ในรูปแบบ Internet และ E-mail ตลอด 24 ชั่วโมง มีแหล่งข้อมูลผู้รู้ ผู้เล่นในสาขาของเขา มีข้อมูลการประชุมในโลกในสาขาของเขาให้สามารถสอบถามได้ทันที มีการเชิญนักวิจัยที่อื่นในสาขาที่มหาวิทยาลัยเน้นมาประจำหรืออยู่ชั่วคราว เพื่อจะได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกันได้

การต่อสัญญา ควรมุ่งเน้นที่การดูปริมาณและคุณภาพงานวิจัยเป็นหลัก จึงจะต่อสัญญาผู้ที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความเป็นนักวิจัยที่ดี ก็น่าจะจัดฐานะให้เป็นอาจารย์ประจำ (Tenure) ได้

เงินเดือน ควรจำแนกตามปริมาณและคุณภาพของงานวิจัย โดยเฉพาะถ้าเป็นระดับนานาชาติก็น่าจะสูงกว่าระดับชาติ (เฉพาะงานวิจัยสาขาที่เป็นสากล) ดังนั้น เงินเดือนอาจารย์ไม่ควรเท่ากันทุกคน ควรอาศัยเกณฑ์เรื่องวิจัยช่วยกำหนดด้วย

5.1.3.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

งานวิจัยที่สามารถทำได้ มักต้องมีผู้ช่วยที่เก่ง ซึ่งได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน ดังนั้น การรับเข้า การศึกษาไว้ การเลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน ของคนกลุ่มนี้จึงจะต้องได้รับการพิจารณาจากความสามารถในการช่วยอาจารย์ทำวิจัย ตลอดจนศักยภาพของตัวเขาในการที่จะเป็นนักวิจัยที่ดีได้ในอนาคต

5.1.3.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

ทรัพยากร (เงิน) ของมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องสำคัญ ถ้ามหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย การจัดสรรเงินเรื่อง การบริหารจัดการวิจัย การจัดอำนวยความสะดวกด้านวิจัย การอบรมและพัฒนา นักวิจัย การให้ทุนวิจัย และการเผยแพร่ผลวิจัย จะต้องได้รับการให้อำนาจความสำคัญสูงสุด นอกจากนี้ผู้บริหารมหาวิทยาลัย/คณะ/สถาบันจะต้องมีความสามารถที่จะเจรจาหาแหล่งทุนวิจัยมาสนับสนุนด้วย

การจัดทำระบบการเงินเพื่อชี้ให้เห็นการลงทุนด้านการเงินในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย จึงต้องทำก่อนเพื่อผู้บริหารจะได้เห็นว่า มหาวิทยาลัยนี้ได้ลงทุนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ด้านการวิจัยเท่าไร ในเรื่องอะไรบ้าง และได้ผลว่าอะไร คຸ້ມหรือไม่ว่ ดังนั้นการวางระบบการใช้จ่ายเงิน การจัดสรรเงินตามกิจกรรมจึงจำเป็นมาก

การตรวจสอบด้านการเงิน ควรใช้การตรวจสอบภายหลัง (Post Audit) โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพงานวิจัยที่หน่วยงานนั้นๆ ผลิตได้

5.1.3.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

เมื่อบริษัทได้ตั้งเป้าหมายไว้แล้วว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย มหาวิทยาลัยก็ควรจ้ะร่าง พ.ร.บ. ของตนให้เอื้อต่อการวิจัยให้มากที่สุด โดยเฉพาะเรื่องระเบียบต่างๆ บทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร อาจารย์ บุคลากรต่างๆ โครงสร้างที่จะเอื้อต่อการวิจัย ตลอดจนการบริหารบุคลากร (การต่อสัญญา และการประเมิน) ซึ่งประเด็นที่ควรอยู่ใน พ.ร.บ. ได้แก่

- (1) สถานภาพของมหาวิทยาลัย และวัตถุประสงค์
- (2) ความเป็นอิสระ
- (3) อำนาจ หน้าที่ ของผู้บริหารระดับต่างๆ
- (4) ทรัพย์สิน การจัดการ รายได้ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมการวิจัย
- (5) องค์การบริหาร ซึ่งต้องมื้องค์กรที่เกี่ยวกับการวิจัยชัดเจน
- (6) การบริหารงานที่เกี่ยวกับการวิจัยที่คล่องตัว
- (7) การประกันและประเมินคุณภาพคนผ่านงานวิจัย
- (8) การบริหารบุคคล โดยใช้ปริมาณและคุณภาพงานวิจัยเป็นหลัก

- (9) ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ มหาวิทยาลัยจะนำความรู้ที่ได้จากการวิจัยมาช่วยรัฐพัฒนาประเทศได้อย่างไร และรัฐควรช่วยมหาวิทยาลัยในด้านใดบ้าง
- (10) การทำบัญชีตรวจสอบในกิจกรรมวิจัย ควรเน้นที่ผลงานมากกว่ากระบวนการ เป็นรายการ (ราย Item)
- (11) ตำแหน่งทางวิชาการ ควรใช้ปริมาณและคุณภาพงานวิจัยที่มีผลกระทบต่อวงวิชาการ สังคม ประเทศ โลก เป็นหลัก
- (12) ความผิดและโทษ ในเรื่องการลอกเลียนผลงานวิจัย และการละเมิดสิทธิผลงานของคนอื่น

5.1.3.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยต้องสื่อสารกับคนในมหาวิทยาลัยว่า จะเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยและแต่ละคนจะถูกคาดหวังให้มีบทบาท หน้าที่อะไรบ้าง เพื่อให้มหาวิทยาลัยกลายเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่มิบุคคลากรที่ยังไม่มีความสามารถด้านการวิจัย มหาวิทยาลัยจะทำอะไรบ้าง อย่างไรบ้าง เป็นขั้นตอนใดบ้างเพื่อพัฒนาคนเหล่านั้น

นอกจากนี้ เพื่อกระตุ้นบรรยากาศการวิจัย มหาวิทยาลัยจะต้องให้ข้อมูลว่า ใครทำวิจัย อะไร ที่ไหน เมื่อไร ได้ผลว่าอะไร ในสาขาที่มหาวิทยาลัยเน้น กระตุ้นกิจกรรมวิจัยให้เกิดขึ้นกับทุกหน่วยงาน เช่น การประชุม อภิปราย สัมมนาทั้ง ระดับท้องถิ่น ประเทศ และนานาชาติ

5.1.3.8 การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ

คนในมหาวิทยาลัยวิจัย จะมีลักษณะที่แตกต่างจากคนในมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน หรือมหาวิทยาลัยที่เน้นความเป็นราชการ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

- (1) ความตื่นตัวต่อเหตุการณ์ (Alert) จะมีการรับรู้ต่อข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ไวและทันสมัย
- (2) ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ (Analytical mind) จะเป็นผู้รับข้อมูลข่าวสารและคิดวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นปัญหาและแนวทางแก้ไข และมักไม่เชื่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างง่ายๆ ง่าย
- (3) การแสวงหาความรู้ในหลายรูปแบบ ซึ่งจะเห็นจากการเข้าห้องสมุด บรรณารักษ์ในห้องสมุดจะแตกต่างจากของมหาวิทยาลัยราชการ ซึ่งจะมีทั้งอาจารย์ นักศึกษา มากันคว้าหาความรู้ ห้องสมุดจะเปิดตลอดเวลา และจะมีเครื่องช่วยสืบค้นเอกสารที่ทันสมัยจำนวนมาก จะเห็นความจอแจของกิจกรรมต่างๆ ตลอดเวลา

- (4) วงการสนทนาทุกระดับ ทุกกลุ่ม จะมุ่งทำงานวิจัยที่ตน/คนอื่นทำ มีการอภิปราย สัมมนา ที่หลากหลายอยู่เป็นประจำและบ่อยครั้ง อีกทั้งมีทั้งผู้รู้จริงและผู้อยากรู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก
- (5) การเรียนการสอนจะเน้นที่การวิจัย อาจารย์จะเล่างานวิจัยที่ตนกำลังทำ นักศึกษาจะเล่างานวิทยานิพนธ์ที่ตนกำลังทำ มีการโต้แย้งเชิงวิชาการอย่างสุภาพ แต่มีประเด็นข้อเสนอของการปรับเปลี่ยนจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ โดยเน้นการเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย สรุปได้ดังนี้

การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม จะใช้วิธีการดังนี้

- (1) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ทุกคนในมหาวิทยาลัยถึงเหตุผลว่า ทำไมจึงเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย ตลอดจนสิ่งที่เขาจะได้รับถ้าเป็นสมาชิกที่ดีของมหาวิทยาลัยวิจัย (ซึ่งขั้นนี้คือ การสร้างความตระหนัก)
- (2) ขั้ววางแผนงานปรับพฤติกรรมเป็นขั้นๆ การให้คนในประชาคมมาร่วมวางแผน การปรับเปลี่ยนความคิด และพฤติกรรมเดิมมาเป็นพฤติกรรมที่เน้นวิจัย โดยระบุขั้นต้นจนถึงขั้นสุดท้าย ว่าแต่ละขั้นจะเห็นพฤติกรรมอะไรบ้าง
- (3) การให้ข้อมูลย้อนกลับสู่ผู้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมว่า มีใครบ้าง ทำอะไรได้บ้าง ทำแล้วเป็นอย่างไร และใครปรับได้เร็ว เพราะอะไร
- (4) ให้แต่ละคนประเมินตัวเองว่า อยู่ขั้นใด และการก้าวไปสู่ขั้นสูงขึ้น จะทำอย่างไรบ้าง และอย่างไร

5.1.4 ขั้นตอนการดำเนินงาน

สรุปขั้นตอนดำเนินงานเป็นขั้นๆ ระยะเวลาที่ใช้ และกิจกรรมที่ทำเพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นการวิจัย โดยเริ่มต้นที่ พ.ศ. 2540 ดังนี้

ขั้นที่	ระยะเวลา	กิจกรรม
1	4-6 ปี พ.ศ. 2540-45	การวางระบบการเงิน การใช้เงิน การหาเงิน การตรวจสอบด้านการเงิน ที่ชี้ให้เห็นกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะกิจกรรมวิจัยเป็นรายปี และหลายๆ ปี เปรียบเทียบกัน

ขั้นที่	ระยะเวลา	กิจกรรม
2	พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป	การให้ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้คนในมหาวิทยาลัยของรัฐ เห็นความจำเป็นที่ต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ และเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นการวิจัยด้วย โดยการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสภาพการวิจัยในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในแต่ละสาขาว่ามีจำนวนเท่าใดเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยในประเทศไทยและในต่างประเทศ โดยเน้นให้เห็นว่าสภาพการวิจัยของมหาวิทยาลัยของตนอยู่ที่ใด จะมุ่งไปสู่มหาวิทยาลัยได้อย่างไร ถ้าไม่ทำจะเกิดผลเสียอะไรต่อคนในมหาวิทยาลัย ต่อมหาวิทยาลัย ต่อประเทศ และต่อองค์ความรู้ของสาขาของตน นโยบายการวิจัยของมหาวิทยาลัยของตน เป้าหมาย (ทั้งปริมาณ คุณภาพ และช่วงเวลา) คืออะไร การประเมินผล การปฏิบัติงานของทุกคน จะเน้นการวิจัยมากน้อยเพียงใด และลักษณะของบุคคลที่มหาวิทยาลัยต้องการมีอะไรบ้าง มาตรการที่จะไปให้ถึงเป้าหมายดังกล่าวมีอะไรบ้าง จะกระทบใคร และอย่างไร
3	พ.ศ. 2543 1 ปี	การร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นความเป็นเลิศในการวิจัย
4	พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป	การปรับโครงสร้าง การปรับความคิด และเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในประชาคม ทำได้โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร การอบรม พัฒนา สัมมนา ประชุม มีมาตรการให้คุณรางวัล ส่งเสริมให้คนในประชาคมเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นวิจัย
5	พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป	ภายหลัง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยมีผลบังคับใช้ ทำการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหาร ออกประกาศต่างๆ ปรับโครงสร้าง และแผนงาน เพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่มุ่งความเป็นเลิศในการวิจัย

ขั้นตอนดังกล่าวนี้ ทุกขั้นจะต้องอาศัยสื่อต่างๆ ทุกรูปแบบ ที่ให้เนื้อหาสาระ ความก้าวหน้า และผลการดำเนินงาน ตลอดจนเป้าหมายที่จะมุ่งไปให้ถึงทุกคนในประชาคมมหาวิทยาลัยและประชาชนภายนอกมหาวิทยาลัยว่าได้ดำเนินงานไปถึงไหน และใกล้ถึงเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ระยะเวลาดังกล่าวต้องเน้นที่การรวมพลังของคนในประชาคมที่จะผนึกกำลังให้มหาวิทยาลัยของตนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับชั้นนำของโลก

5.2 มหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนและการสอน

5.2.1 ลักษณะ

เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนของนักศึกษา และการสอนของอาจารย์เป็นหลัก โดยเน้นที่ระดับปริญญาตรีมากกว่าหรือเท่ากับบัณฑิตศึกษา การบริหารจัดการต้องอาศัยบุคลากรที่รู้เรื่องทางครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ ตั้งแต่การบริหารหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การพัฒนานิสิตนักศึกษา การบริหารจัดการองค์กร (คนและงาน) นโยบายของมหาวิทยาลัยนี้มุ่งที่การผลิตคนออกไปทำงานเป็นหลัก โดยระบุนคุณลักษณะของบัณฑิตว่า มีลักษณะอะไรจึงจะสอดคล้องกับตลาดแรงงานทั้งภาครัฐและเอกชน จะมุ่งผลิตคนในสาขาใดบ้าง จะผลิตอย่างไร จึงจะมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล บุคลากรด้านอาจารย์ต้องเป็นคนที่มีความรู้และมีเทคนิคการสอน จะต้องมีความรู้ด้านครุศึกษา เช่น แพทยศาสตรศึกษา วิศวกรรมศึกษา นิเทศศึกษา ฯลฯ ที่แข็งแรงมาก ๆ บุคลากรด้านสนับสนุนต่างมีความสามารถในการเอื้อต่อการเรียนและการสอนที่มีประสิทธิภาพ และต้องรู้เรื่องทางครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ นิสิตนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาจะต้องมีศักยภาพในการมาเป็นผู้ช่วยสอน (Teaching Assistant)

5.2.2 สภาพที่เป็นอยู่

มหาวิทยาลัยไทยเริ่มกำเนิดมาจากโรงเรียนที่ผลิตคนออกไปรับราชการ ดังนั้น ตลาดส่วนใหญ่จึงเป็นหน่วยราชการ เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนไป ราชการจำกัดจำนวนอัตราและตำแหน่ง อีกทั้งภาคเอกชนมีความต้องการคนมากขึ้น การผลิตบัณฑิตออกสู่ภาคเอกชนก็เริ่มมีมากขึ้น แม้ว่าจะผลิตบัณฑิตให้ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่การบริหารจัดการ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการผลิตบัณฑิตก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แม้ว่าจะมีหลักสูตรที่หลากหลายมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังเป็นไปตามคุณสมบัติของอาจารย์ที่จบจากต่างประเทศกลับมา มากกว่าจะเป็นไปตามกลไกตลาด

ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงยังคงเน้นการสอนแบบเดิมๆ ไม่ได้นำสื่อการศึกษาและสื่อการสอนมาใช้ มีอาจารย์ที่มีความรู้ในเนื้อหาสาระมากแต่ขาดอาจารย์ผู้มีความรู้ทักษะการสอน ส่วนใหญ่ยังคงสอนตามแบบ/วิธีที่เคยเห็น และเน้นเนื้อหาความรู้มากกว่าเทคนิควิธีสอน จึงมักเกิดปัญหา “อาจารย์มีความรู้มาก แต่สอนไม่เป็น”

5.2.3 ผลสังเคราะห์เป็นรายประเด็น

5.2.3.1 องค์กรบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย)

สภามหาวิทยาลัยต้องกำหนดคณาจารย์ วัตถุประสงค์ นโยบายของมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนว่าจะเน้นพันธกิจเรื่องการผลิตบัณฑิตเป็นหลัก และทุ่มทรัพยากร (คนและเงิน) ให้กับเรื่องนี้ให้มากกว่าพันธกิจอื่น

ประเด็นที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องให้ความสำคัญ คือ

- (1) เป้าหมายเชิงคุณภาพและปริมาณต้องสอดคล้องกับแผนกำลังคนของประเทศว่าต้องการคนแบบใด ในสาขาใด เมื่อไร และจำนวนเท่าไร กำหนดนโยบายระยะสั้น และระยะยาว ตลอดจนวิสัยทัศน์เรื่องคุณภาพบัณฑิตและกลยุทธ์ที่จะไปให้ถึงเป้าหมายดังกล่าว เพื่อตอบคำถามให้ชัดว่า จะผลิตบัณฑิตสาขาใดให้ภาครัฐและเอกชน จำนวนเท่าไร เมื่อใด คุณภาพเป็นอย่างไร สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้หรือไม่ และจะรับประกันคุณภาพได้หรือไม่
- (2) การดำเนินงาน สภามหาวิทยาลัยต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนบัณฑิต (ตรี โท เอก) ในสาขาต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องตลาดทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกำลังผลิตของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง และความต้องการกำลังคนในอนาคต เพื่อกำหนดงานที่เกี่ยวข้อง มีฝ่ายข้อมูลซึ่งอาจใช้ของมหาวิทยาลัย หรือฝ่ายเลขานุการของสภามหาวิทยาลัยก็ได้ ว่าสำนัก คณะมหาวิทยาลัยได้ดำเนินงานอย่างไร อัตราการผลิตตามเป้าหมายหรือไม่ (อัตราผู้จบต่อผู้เข้า) และมีข้อมูลเรื่องอัตราการผลิตของสถาบันอื่นในสาขาเดียวกันไว้เทียบ ตรวจสอบปัญหาอุปสรรคของการผลิตทั้งปริมาณและคุณภาพ เพื่อปรับเปลี่ยนนโยบาย กลยุทธ์ มาตรการต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินงานได้อย่างสะดวกรวดเร็ว
- (3) ลักษณะของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย จะต้องเน้นที่ผู้รู้เรื่องกลไกตลาด ความต้องการของตลาดแรงงาน เป็นผู้รู้เรื่องการบริหารจัดการทั้งเนื้อหาและเทคนิคการเรียนการสอนที่ทันสมัย และทันต่อความรู้ใหม่ๆ ในสาขาต่างๆ
- (4) สภามหาวิทยาลัย จะต้องพร้อมที่จะร่วมมือกับประชาคมของมหาวิทยาลัย ในการเอื้ออำนวยให้บุคลากรดำเนินงานด้านการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ และสร้างบรรยากาศ ตลอดจนอาคารสถานที่ สื่อโสตต่างๆ ที่ช่วยให้เกิดการอยากเรียนรู้ให้เกิดแก่ทุกคน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กร เพื่อเอื้อต่อเรื่องนี้จึงต้องทำให้ได้ เช่น ต้องมีห้องเรียนขนาดต่างๆ ตามเทคนิคการสอนที่พร้อมทั้งสื่อโสต บรรยากาศการเรียนการสอน และเจ้าหน้าที่ประจำ มีฝ่ายผลิตสื่อการเรียนการสอน มีห้องสมุดที่เอื้อต่อความรู้ที่ทันสมัย และเทคนิคทางครุศาสตร์ ตลอดจนฝ่ายการศึกษาของทุกคณะ เป็นต้น โดยเฉพาะในสาขาที่มหาวิทยาลัยมุ่งเน้นเป็นพิเศษ

5.2.3.2 ผู้บริหาร

ผู้บริหารทุกระดับ ต้องมีความเข้าใจในเรื่องของครุศาสตร์ จิตวิทยาการเรียนรู้ และการบริหารมหาวิทยาลัย คณะ สำนัก ภาควิชา ที่เน้นคุณภาพของบัณฑิต ผู้บริหารทุกระดับต้องผ่านการฝึกอบรมด้านครุศาสตร์อย่างน้อยก็สามารถสื่อสารซึ่งกันและกันได้รู้เรื่อง รู้ความต้องการของนักศึกษาและอาจารย์ผู้สอน และช่วยให้ทั้งสองฝ่ายทำงานร่วมกันได้ดี จัดหาแหล่งค้นคว้าทั้งในรูปแบบ ตำรา วารสาร หรือสื่อ Electronic จากมหาวิทยาลัยอื่นทั้งในและต่างประเทศได้สะดวก มีห้องปฏิบัติการฝึกอบรมวิธีสอน (Teaching Clinic) และวิธีเรียน (Learning Clinic) สำหรับผู้ที่ยังด้อยในบางเรื่องได้ฝึกปฏิบัติ

ผู้บริหารควรต้องจัดสิ่งเอื้ออำนวยความสะดวกดังกล่าวให้ ไม่ว่าจะเป็นตัววิทยากร เอกสาร สื่อที่เป็นตัวอย่างเทคนิควิธี เพื่อให้ผู้สอนทำงานสอนได้อย่างเต็มความสามารถ

สิ่งหนึ่งที่ผู้บริหารควรให้ความสำคัญ คือ เทคนิคการเรียน ซึ่งนำไปสู่เรื่องกระบวนการเรียนรู้และทักษะการเรียน (ซึ่งได้แก่ การฟัง คิด ถาม จำ จด เขียน) ซึ่งในแต่ละสาขาอาจเน้นต่างกัน การจัดแหล่งพัฒนานักศึกษาในเรื่องดังกล่าวควบคู่กับกิจกรรมพัฒนานักศึกษาด้านต่างๆ (บุคลิก จริยธรรม สุขภาพอนามัย เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม รู้จักสังคมไทย และประชาธิปไตย ฯลฯ) ก็จะทำให้ได้บัณฑิตที่มีคุณภาพทุกด้าน

5.2.3.3 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

กระบวนการคัดเลือก สรรหา ทำนุบำรุงรักษา ประเมิน พัฒนา และเงินเดือน เกี่ยวข้องกับอาจารย์ที่มีคุณสมบัติ 2 อย่าง คือ มีความรู้ดีในสาขา/เรื่องที่สอน กับมีความชำนาญในเทคนิคการสอนที่ดี ซึ่งการคัดเลือกอาจารย์ควรเน้นที่ความรู้ในเนื้อหาสาระก่อน แล้วจึงฝึกด้านครุศาสตร์ (ในกรณีที่ดี) การคัดเลือกจึงควรเน้นที่ศักยภาพของการเป็นครูที่ดี และฝึกได้

การประเมินอาจารย์ ควรเน้นบุคคลที่ทำให้นักศึกษาเกิดการเรียนรู้มากที่สุด และมีวิธีเรียนรู้ด้วยตนเองมากที่สุด

การต่อสัญญา ควรมุ่งที่พัฒนาการของอาจารย์ด้านการสอนเป็นหลัก (ควรดูผู้ที่มีพัฒนาการด้านนี้สูงขึ้นเรื่อยๆ)

เงินเดือนของอาจารย์ ควรแตกต่างกันตามผลประเมินการสอน (โดยนักศึกษา เพื่อนอาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเนื้อหา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านครุศาสตร์)

5.2.3.4 พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

ฝ่ายสนับสนุนด้านการเรียนการสอน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ผลิตเอกสาร สื่อต่างๆ เพื่อช่วยการเรียนการสอนและการศึกษา ซึ่งกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มมืออาชีพด้านนี้ กับอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนด้านปัจจัยเกี่ยวพันต่างๆ เช่น ห้องเรียน วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์

ทั้ง 2 กลุ่ม จึงควรได้รับการคัดเลือก สรรหา ทำนุบำรุง พัฒนา ประเมิน ตลอดจนได้เงินเดือนที่แตกต่างกัน

5.2.3.5 ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

การวางระบบด้านการใช้เงิน แหล่งเงิน จะต้องเน้นที่การหาเงินและใช้เงินเพื่อกิจกรรมการเรียนการสอน การผลิตบัณฑิต มากกว่าพันธกิจอื่น โดยเฉพาะจะต้องคำนวณเงินที่ถึงตัวนิสิตนักศึกษา ตลอดจนหาตัวชี้วัดผลที่ได้จากเงินดังกล่าวว่าได้เต็มที่หรือไม่ โดยวิเคราะห์แยกสาขา ระดับการศึกษา (ตรี โท เอก) และแยกแหล่งเงิน (งบประมาณแผ่นดิน กับนอกงบประมาณแผ่นดิน) และแยกงบเงินเดือนออกจากงบอื่น เพื่อให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยใช้จ่ายไปเท่าไร และได้ผลมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับคุณภาพที่นักศึกษามีและได้รับ

นอกจากนี้ อาจต้องจัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาการสอนของอาจารย์ในสาขาต่างๆ เพื่อเป็นรางวัลสำหรับผู้ที่มีความสามารถในการสอนด้านต่างๆ และเพื่อเผยแพร่ความเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการสอนในสาขาต่างๆ ด้วย

5.2.3.6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

เมื่อมหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวชัดเจน ควรระบุสาขาที่ตนต้องการจะเน้นเป็นพิเศษ จึงควรเขียน พ.ร.บ. เพื่อช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุยังวัตถุประสงค์ดังกล่าว หัวข้อใน พ.ร.บ. อาจคล้ายกับข้อ 5.1.3.6 แต่เน้นที่กิจกรรมการเรียนการสอนและการผลิตบัณฑิตมากกว่าการวิจัย เน้นที่การประกันคุณภาพบัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับตลาดแรงงาน ส่วนตำแหน่งทางวิชาการก็เน้นผู้ที่สามารถในการสอนมากกว่าการวิจัย

5.2.3.7 การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

การสื่อสารภายในมหาวิทยาลัย ต้องเน้นที่ด้านการเรียนการสอน และการผลิตบัณฑิตเป็นสำคัญ ควรให้ผู้เกี่ยวข้องรู้ถึงวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะสาขาที่เน้น ผู้เกี่ยวข้องทุกคนจะต้องมีบทบาทอะไรบ้าง มหาวิทยาลัยจะสนับสนุน ประเมิน และปรับปรุงด้านเทคนิคทางครุศาสตร์ควบคู่กับเนื้อหาสาระในศาสตร์ของเขา โดยเสนอขั้นตอน กิจกรรม ระยะเวลาที่มหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการสอนที่มีประสิทธิภาพ ผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพตามความต้องการของตลาดแรงงาน และความพึงพอใจของผู้ใช้

การกระตุ้นให้อาจารย์และบุคลากรเห็นความสำคัญของการสอนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะแม้อาจารย์จะมีความสามารถในเนื้อหาวิชาเพียงใด แต่ถ้าขาดทักษะการสอนและวัดผลก็จะทำให้นักศึกษาไม่ได้รับประโยชน์มากเท่าที่ควร

การให้รางวัลผู้ที่สอนดี อาจจำเป็นเพราะจะได้เห็นสิ่งที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น การให้อาจารย์และนักศึกษานำเสนอโครงการที่ร่วมกันพัฒนาเทคนิคการเรียนและเทคนิคการสอนที่มีประสิทธิภาพเป็นอีกอย่างหนึ่งที่ต้องประชาสัมพันธ์ให้ต่อเนื่องและกว้างขวาง

การชี้ให้เห็นการสูญเสียเวลาและด้อยคุณภาพของบัณฑิต อาจเป็นสิ่งที่ทำให้ อาจารย์ บุคลากร นักศึกษา ผู้บริหาร เห็นความสำคัญของการมุ่งประสิทธิภาพในการเรียนการสอน

นอกจากนี้ การกระตุ้นให้สังคมและชุมชนมาใส่ใจในกิจกรรมการเรียนการสอนให้ มากขึ้นจะเป็นสิ่งกดดันให้คนในมหาวิทยาลัยเกิดการตื่นตัว

5.2.3.8 การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยใน กำกับรัฐ

คนในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญด้านเทคนิควิธีสอนมากเท่าความรู้ ในเนื้อหาวิชา ดังนั้น การสอนที่ใช้วิธีบอกเล่าจึงเป็นกิจกรรมที่ทำบ่อยๆ ทั้งๆ ที่ไม่ได้ช่วยให้นักศึกษาเกิด การเรียนรู้มากนักก็ตาม การปรับพฤติกรรมของคนในมหาวิทยาลัยให้เปลี่ยนความคิดมาให้ความสนใจในวิธี การสอนเท่าๆ กับความรู้ในเนื้อหาสาระจึงต้องทำ ถ้ามหาวิทยาลัยจะเน้นการเรียนการสอนโดย

- (1) ให้ข้อมูลว่า ไม่มีวิธีสอนใดที่ดีที่สุด แต่มีวิธีสอนที่เหมาะสมกับกลุ่ม ผู้เรียน เนื้อหาสาระ วัตถุประสงค์ในการสอน และสภาพแวดล้อม
- (2) การสอนและการวัดผล สามารถฝึกให้เชี่ยวชาญได้
- (3) การสอนที่ใช้สื่อต่างๆ ช่วย จะทำให้เกิดความเป็นรูปธรรมในการเรียนของ นักศึกษา
- (4) การเรียนของนักศึกษากับการสอนของอาจารย์เป็นของคู่กันและสำคัญเท่าๆ กัน
- (5) การยอมรับผลประเมินการสอนโดยนักศึกษบ้าง จะช่วยให้อาจารย์ สามารถปรับปรุงการสอนของตนได้
- (6) การคัดเลือกอาจารย์ที่มีทัศนคติที่ดีต่อการเป็น “ครูดี” เป็นเรื่องสำคัญ
- (7) การฝึกอบรมด้านการสอนอย่างสม่ำเสมอ จะช่วยให้พัฒนาทักษะการสอนได้
- (8) การฝึกอบรมด้านการสอนมีหลากหลายวิธี และสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตัว เองจากแหล่งเสริมประสบการณ์ที่มหาวิทยาลัยจัดขึ้น
- (9) การประเมินผลอาจารย์ ควรให้น้ำหนักกับการสอนของอาจารย์ และผล การเรียนของนักศึกษา
- (10) การประเมินผลเจ้าหน้าที่ ควรดูที่ผลงานที่ช่วยให้นักศึกษาเกิดการเรียนรู้ และช่วยให้อาจารย์ได้ดำเนินงานสอนอย่างมีประสิทธิภาพ
- (11) การประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งอาจารย์และบุคลากร ตลอดจนผู้บริหาร ควรให้น้ำหนักตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย
- (12) การไม่ต่อสัญญา ควรทำเมื่ออาจารย์และบุคลากรไม่ได้มีพัฒนาการในทาง ที่ดีขึ้นเกี่ยวกับการสอน

วิธีการปรับปรุงพฤติกรรม ได้แก่

- (1) การให้เกิดสำนึกว่าตนต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เพราะมหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนรู้และการสอน
- (2) การกระตุ้นให้ประเมินตัวเองว่า อาจารย์ขาดเทคนิคการสอนในจุดใด โดยร่วมกันวางแผนงานว่า ใครจะพัฒนาอะไร และอย่างไร
- (3) การให้ผลประเมินการสอนโดยนักศึกษา เพื่อนอาจารย์ และผู้เชี่ยวชาญในด้านครุศาสตร์เป็นระยะๆ เทียบกับผลประเมินของอาจารย์อื่นในสาขา/ภาควิชา/คณะเดียวกัน
- (4) การให้แรงเสริมในรูป ความช่วยเหลือ รางวัล และการประกาศกิตติคุณ เป็นเรื่องจำเป็น

5.2.4 ขั้นตอนการดำเนินงาน

สรุปขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นการเรียนการสอน โดยเริ่มต้นที่ พ.ศ. 2540 ดังนี้

ขั้นที่	ระยะเวลา	กิจกรรม
1	4-6 ปี พ.ศ. 2540-45	การวางระบบการเงิน การใช้เงิน การหาเงิน การตรวจสอบการเงินที่ชี้ให้เห็นว่ามีเม็ดเงินจริงที่ลงไปสู่กิจกรรมการเรียนของนักศึกษา และ การสอนของอาจารย์มากขึ้นเพียงใด เป็นรายสาขา วิชา ภาคการศึกษา ปีการศึกษา เปรียบเทียบกัน จะทำให้เห็นจุดอ่อนที่ต้องแก้ไข และ จุดแข็งที่ต้องการเสริม
2	พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป	การให้ข้อมูลข่าวสารทุกวิถีทาง ไม่ว่าจะเป็นการลงข่าว การประชุม การประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกอย่างสม่ำเสมอว่า มหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นการเรียนรู้ของนักศึกษาและการสอนของอาจารย์ กิจกรรมที่จะทำ เป้าหมายที่ต้องการ มาตรการต่างๆ ตารางเวลาที่จะให้เห็นผล จะต้องทำให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว
3	พ.ศ. 2543 1 ปี	การร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นความเป็นเลิศในเรื่องการเรียนของนักศึกษา และการสอนของอาจารย์ และคุณภาพบัณฑิต

ขั้นที่	ระยะเวลา	กิจกรรม
4	พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป	การปรับโครงสร้างภายในมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน การเพิ่มหน่วยงานที่เสริมประสิทธิภาพการเรียนการสอน การปรับเปลี่ยนความคิดของผู้บริหาร อาจารย์ บุคลากร นักศึกษา จะต้องทำพร้อมกัน ทำให้ต่อเนื่อง และประเมินผลทุกครั้งที่ทำ การ ปรับพฤติกรรมอาจใช้การเสริมแรง (Reinforcement) ตลอดจนการ ลงโทษและให้รางวัลก็ได้
5	พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป	ภายหลัง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยมีผลบังคับใช้ ทำการสรรหากรรมการ สภามหาวิทยาลัย และผู้บริหาร ออกประกาศต่างๆ ปรับโครงสร้าง และแผนงาน ติดตามประเมินผล แก้ไขจุดอ่อน ปัญหาต่างๆ จนเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับที่มุ่งความเป็นเลิศในเรื่องการเรียนการสอน และ คุณภาพบัณฑิต ทำการเผยแพร่ผลงานด้านการเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้น การเรียนการสอน ตัวบุคคลที่เป็นครูดีครูเก่ง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลง ไปในทิศทางที่วางไว้ ต้องทำทั้งจากข้างนอกมหาวิทยาลัยเข้าสู่ มหาวิทยาลัย และจากภายในมหาวิทยาลัยออกสู่ข้างนอก เพื่อให้ สาธารณชนได้รู้ถึงบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

กิจกรรมดังกล่าวทุกชั้น จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่ประชาคมภายใน และ
ประชาชนภายนอกว่า มหาวิทยาลัยได้ดำเนินงานอะไรไปแล้วบ้าง และใกล้เคียงเป้าหมายคือการเป็นมหาวิทยาลัย
ในกำกับที่เน้นการเรียนของนักศึกษา และการสอนของอาจารย์ ตลอดจนการรับประกันคุณภาพของบัณฑิต
มากขึ้นเพียงใด

อนึ่ง การเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอนมิได้หมายความว่า จะไม่มีผลงานวิจัย
อะไรออกมาเลย วิจัยที่ควรจะมีน่าได้แก่ วิจัยการเรียนการสอน หรือวิจัยในชั้นเรียนของแต่ละสาขา และแต่ละ
ระดับ (ปริญญาตรี โท เอก) สำหรับอาจารย์ที่เน้นการสอน ส่วนอาจารย์ที่เน้นวิจัยในเนื้อหาของตนเองเพื่อ
สร้างองค์ความรู้ก็อาจมีบ้าง แต่จำนวนไม่มาก

บทที่ 6

สรุปผล อภิปราย และเสนอแนะ

6.1 สรุปผล

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัย 3 ข้อ คือ การศึกษารูปแบบต่างๆ ขององค์กรอิสระที่อยู่ในประเทศ และต่างประเทศ และที่อยู่เป็นสถาบันการศึกษาและไม่ใช่อะไรก็ตามในประเด็นต่างๆ 8 ประเด็น เสนอทางเลือกในแต่ละประเด็น และทางเลือกในภาพรวมให้กับมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยกับการเรียนการสอน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) องค์กรบริหารปกครองสูงสุด

ในต่างประเทศ กำเนิดจาก (ก) ทางศาสนา จึงมีโครงสร้างคล้ายโครงสร้างทางศาสนา ผู้นำสูงสุดขององค์กรของสถานศึกษาคือ ผู้นำทางศาสนา (ข) ประชาชน จึงมีโครงสร้างคล้ายการปกครองแบบประชาธิปไตย มีตัวแทนประชาชนเป็นกรรมการในองค์กรสูงสุด

ผลการวิเคราะห์สรุปโครงสร้างขององค์กรสูงสุด ได้ 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 องค์กรสูงสุดมีหน่วยงานต่างๆ ที่ช่วยให้สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ โครงสร้างจึงเน้นการให้อำนาจสูงสุดที่สภามหาวิทยาลัย

รูปแบบที่ 2 องค์กรสูงสุดใช้หน่วยงานของฝ่ายบริหาร โครงสร้างจึงให้ฝ่ายบริหารทำงานได้เต็มที่และสภามหาวิทยาลัยรับข้อมูลผ่านฝ่ายบริหาร

ทั้ง 2 รูปแบบ มีข้อดีข้อเสียต่างกัน จากการสัมมนาสรุปได้ว่า รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยน่าจะได้แก่การมีองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีของมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยและเน้นการเรียนการสอน องค์กรสูงสุดจะมีนโยบายลักษณะของกรรมการแตกต่างกันด้วย

(2) ผู้บริหาร

จากโครงสร้างขององค์กรสูงสุด 2 รูปแบบ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องวิธีการทำงาน อำนาจหน้าที่และคุณสมบัติ

จากการสัมมนาหลายครั้ง สรุปลักษณะ บทบาท อำนาจ หน้าที่ของอธิการบดีได้คือ (1) มืออาชีพ (2) ทำงานเป็นทีม (3) ถูกประเมินผลการปฏิบัติงานโดยองค์กรสูงสุด (4) คุณลักษณะเป็นไปตามเป้าหมายของมหาวิทยาลัย (5) รับผิดและชอบตามกฎหมาย (6) เงินเดือนตามความสามารถและภาระงาน

(7) เมื่อพ้นเทอมการเป็นอธิการบดีแล้ว ไม่กลับมาเป็นอาจารย์ในสถาบันนั้นๆ (8) ทำงานเป็นทีมกับผู้บริหารระดับรองลงมา ส่วนคณบดี/ผู้อำนวยการสำนัก/หัวหน้าภาค ก็จัดเป็นเทอมเช่นกันแต่อาจกลับมาเป็นอาจารย์ได้

ในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเน้นวิจัยหรือเน้นการเรียนการสอน ผู้บริหารทุกระดับจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวด้วย

(3) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

พนักงานมหาวิทยาลัยทั้งในต่างประเทศและในประเทศ (เช่น ม.เทคโนโลยีสุรนารี) เป็นกรณีตัวอย่างที่ศึกษา พบข้อสรุปคือ (1) เป็นผู้มีความรู้ในเนื้อหาสาระอย่างดี และมีเทคนิควิธีการทางครุศาสตร์ (2) ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด (3) ทำงานเป็นเทอมตามสัญญา 3-5 ปี (4) ถูกประเมินโดยนักศึกษาทุกภาคการศึกษา (5) ถูกประเมินโดยกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อต้องต่อสัญญา (6) ถ้าผลการประเมินแสดงความสามารถในการสอนในระดับที่พอใจติดต่อกัน จะได้เป็นอาจารย์ประจำ (Tenure) คือไม่ต้องต่อสัญญา แต่ยังคงถูกประเมินทุกภาคการศึกษา (7) ผลงานสอดคล้องตามสัญญา (8) ได้รับเงินเดือนตามความสามารถและภาระงาน

ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัย ผลงานวิจัยจะได้รับน้ำหนักสูงและเป็นปัจจัยร่วมกำหนดเงินเดือน ส่วนการประเมินการสอนยังคงมีอยู่ ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน ผลการประเมินด้านการสอนจากผู้เกี่ยวข้องหลายกลุ่มจะเป็นปัจจัยร่วมกำหนดเงินเดือน

(4) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

จำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน จะมีจำนวนเท่าที่จำเป็น งานจำนวนหนึ่งจะอยู่ในลักษณะการจัดจ้าง เช่น ยานพาหนะ คนขับรถ รักษาความปลอดภัย ทำความสะอาด ส่งเอกสารภายนอก งานพัฒนาบุคลากรภายใน ฯลฯ

ตำแหน่งงานในมหาวิทยาลัยจะเหลือไม่มากนัก ดังนั้น ผู้ที่จะมาทำงานในตำแหน่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นมืออาชีพที่ผ่านประสบการณ์มาแล้ว ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานเหล่านี้จะถูกประเมินการปฏิบัติงานทั้งประจำปี และเพื่อต่อสัญญา เงินเดือนตามภาระงานและความรับผิดชอบ

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นวิจัย ตำแหน่งที่จำเป็นคือ ผู้ช่วยวิจัยและบรรณารักษ์ ซึ่งต้องได้คนที่มีความรู้ มีศักยภาพในด้านวิจัยมาช่วยในสาขาที่มหาวิทยาลัยเน้น

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นการเรียนการสอน ตำแหน่งที่จำเป็นคือ ฝ่ายสนับสนุนการเรียนการสอนและการศึกษา เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายผลิตสื่อต่างๆ ฝ่ายจัดห้อง อาคารสถานที่ ฝ่ายห้องสมุด ซึ่งต้องเข้าใจเรื่องการเรียนรู้ของนักศึกษา และการสอนของอาจารย์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายฝึกทักษะการเรียนรู้ และทักษะการสอน

(5) ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

จากสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้รับเงินงบประมาณมาใช้เป็นรายปี ก่อให้เกิดนิสัยในการไม่วางแผนการใช้จ่ายเงินตามความจำเป็น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้ก่อน โดยวางระบบการเงินด้วยคอมพิวเตอร์เป็นรายกิจกรรม (PPBS) อีกทั้งอบรมเจ้าหน้าที่การเงินให้ใช้ระบบนี้ให้เป็น ซึ่งเป็นงานที่ใช้เวลาประมาณ 4 - 6 ปี

ผลการวิเคราะห์ด้านทรัพยากร (เงิน) ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนอีกประการหนึ่งคือ ต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ที่เน้นของมหาวิทยาลัย ตลอดจนเน้นการประเมินที่ผลงาน มิใช่ที่กระบวนการ (Process)

การรับเงินงบประมาณจากประเทศในรูป Block Grant จะต้องวางระเบียบการเงินให้คล่องตัว แต่กันความรั่วไหลและทุจริตให้ได้

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นการวิจัย เงินที่ใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องต้องแยกให้ชัด เช่น เงินเดือน เงินค่าจ้างในการวิจัย เงินค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ เงินค่าวิเคราะห์ข้อมูล เงินค่าเผยแพร่ผลวิจัย หรือหมวดอื่นๆ เพื่อให้เห็นภาพว่าผลงานวิจัยนี้ใช้เงินเท่าไร ทั้งในรูปเม็ดเงินและเงินแฝง ทั้งในรูปเงินบริหารงานวิจัยและเงินเพื่อทำการวิจัยว่าสอดคล้องกับสาขาที่เน้นและทิศทางของมหาวิทยาลัยหรือไม่

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นการเรียนการสอน เงินที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาหลักสูตร เงินที่ใช้ซื้อ จ้าง ผลิต สื่อต่างๆ เงินที่ใช้กับห้องสมุด เงินเดือนผู้เกี่ยวข้องเทียบกับความรู้ที่นักศึกษาได้รับ ตลอดจนคุณภาพบัณฑิต ต้องสัมพันธ์กันและชี้ออกมาให้ได้ว่ามหาวิทยาลัยได้ใช้เงินเพื่อการเรียนการสอนจริงมากน้อยเพียงใด ในสาขาใด

(6) พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

ประเด็นที่ควรพิจารณาใน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ได้แก่

1. กฎหมายเดิม ต้องปรับแก้ประเด็นใดบ้าง
2. การปรับ แก้ ต้องพิจารณา
 - 2.1 พ.ร.บ. องค์การมหาชนอิสระ
 - 2.2 ตรากฎหมายกลางก่อน
 - 2.3 แก้ไข พ.ร.บ. เดิม
 - 2.4 ตรากฎหมายการอุดมศึกษา ควบคู่กับ พ.ร.บ. ของแต่ละแห่ง
3. สาระสำคัญที่ควรมีใน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย
 - 3.1 สถานภาพของมหาวิทยาลัย
 - 3.2 ความเป็นอิสระ (สิ้นสุดที่องค์กรสูงสุด)

- 3.3 วัตถุประสงค์ อำนาจ หน้าที่
- 3.4 ทรัพย์สิน รายได้ และการจัดการ
- 3.5 องค์การบริหาร
- 3.6 การบริหารงาน
- 3.7 การประกันและการประเมินคุณภาพ
- 3.8 การบริหารงานบุคคล
- 3.9 ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ
- 3.10 การทำบัญชี และการตรวจสอบ
- 3.11 ตำแหน่งทางวิชาการ
- 3.12 ปริญญา เครื่องหมายวิทยฐานะ
- 3.13 ความผิดและโทษ
- 4. ประเด็น พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย กับ พ.ร.บ. อื่น
 - 4.1 กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 - 4.2 กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
 - 4.3 กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ
 - 4.4 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน
 - 4.5 กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์
 - 4.6 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ
 - 4.7 พ.ร.ฎ. สำนักรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา
 - 4.8 กฎหมายรัฐธรรมนูญ
 - 4.9 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร

ในกรณีเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยต้องชี้ชัดถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนบทบาท หน้าที่ คุณลักษณะของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการประกันคุณภาพผลงานวิจัย

ในกรณีที่ เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยต้องชี้ชัดถึง นโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนบทบาท หน้าที่ คุณลักษณะ ของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการประกันคุณภาพ บัณฑิต

(7) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์เทคนิคต่างๆ ในการสื่อสารทั้งภายในมหาวิทยาลัยและภายนอกมหาวิทยาลัย และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ปฏิบัติงานสรุปได้ว่า วิธีสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพได้แก่ การเปิดเผย ข้อมูลด้านการเงิน ด้านการปฏิบัติงาน ด้านปัญหา อุปสรรค ตลอดจนคุณภาพบัณฑิตในสายตานุคณกลาย นอกให้กับคนในมหาวิทยาลัยได้ทราบพร้อมๆ กันหลายๆ ด้าน และชี้ภัยคุกคามจากต่างประเทศ โดยเฉพาะ

เรื่องการเปิดการศึกษาเสรี (มหาวิทยาลัยต่างประเทศสามารถตั้งและให้บริการการศึกษาในประเทศไทยได้ในอนาคตอันใกล้ตามข้อตกลงขององค์การการค้าเสรี หรือ WTO) ซึ่งจะมีผลต่อจำนวนนักศึกษาและคุณภาพการอุดมศึกษาของประเทศ ตลอดจนคุณลักษณะของบัณฑิตไทยในอนาคต

ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัย การสื่อสารที่เน้นเรื่องนโยบายวิจัย การจัดการด้านการวิจัย นักวิจัย สาขาที่เน้น ผลวิจัย การเผยแพร่ต่างๆ ต้องทำมากกว่าเรื่องอื่น

ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน การสื่อสารที่เน้นนโยบายคุณภาพบัณฑิต การจัดการด้านการเรียนการสอน เทคนิคการสอน การประเมินการเรียนการสอน อาจารย์ที่สอนเก่ง คุณภาพนักศึกษา และบัณฑิต ต้องทำมากกว่าเรื่องอื่น

(8) การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการวิเคราะห์เทคนิคการปรับพฤติกรรมของคนในองค์กรตามแนวทางของนักจิตวิทยา ประกอบกับการสัมภาษณ์ สรุปได้ว่า ต้องมีการปรับความคิดโดยการให้ข้อมูลข่าวสารดังที่เสนอไว้ในข้อ (7) และการกำหนดแรงจูงใจ และมาตรการพร้อมๆ กัน ตลอดจนสร้างบรรยากาศที่ยั่วให้เกิดการเปลี่ยนพฤติกรรมที่มุ่งงานสร้างสรรค์มากกว่าปฏิบัติตัวเป็นข้าราชการที่อิงระเบียบแต่เพียงอย่างเดียว

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยเน้นการวิจัย การปรับเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมให้เป็นนักวิจัยย่อมทำได้ยาก สิ่งที่ได้ก็คือการปรับให้บุคลากรที่ไม่สามารถจะเป็นนักวิจัยได้สามารถอ่านผลวิจัยรู้เรื่อง และมีทัศนคติที่ดีต่อการวิจัยก็พอในเบื้องต้น

ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน การปรับพฤติกรรมด้านครุศาสตร์โดยเพิ่มประสบการณ์ที่เกี่ยวกับเทคนิคการสอนแบบต่างๆ ให้ข้อมูลผลประเมินการสอนของอาจารย์ โดยบุคคลกลุ่มต่างๆ ให้ข้อมูลคุณภาพของนักศึกษา และบัณฑิตของตนเทียบกับของผู้อื่นจะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้

6.2 อภิปรายผล

จากกรอบการวิจัยในประเด็นทั้ง 8 ข้อ นำไปสู่ประเด็นการอภิปรายผลดังต่อไปนี้

“การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับทั้งในแต่ละประเด็น และในภาพรวมของการเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย และที่เน้นการเรียนการสอนประเด็นใดสำคัญที่สุด และเพราะอะไร”

ประเด็นที่สำคัญมากที่สุด ได้แก่ ประเด็นที่ 7 และ 8 คือ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ ซึ่งจากการทบทวนบทความและงานวิจัย ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง และผลการสัมมนาของโครงการเอง ก็ได้ผลสอดคล้องตรง

กันว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการต่อต้านการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ได้แก่ ความไม่เข้าใจของบุคลากรทุกกลุ่ม (ปรียาพร วงศ์บุตรโรจน์ 2528; อุมพร จันทร 2539; ประเทืองทิพย์ ไกรวิวัฒน์ 2539; ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ และคณะ 2541; รติยา บรรณสิทธิ์ 2542 และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 และ 5) โดยเฉพาะ ปรียาพร วงศ์บุตรโรจน์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับเกินร้อยละ 50 ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ และคณะ (2541) พบว่า เพียงร้อยละ 31 ของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการเปลี่ยนสภาพจากการเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ อีกร้อยละ 47 ต้องการอยู่ในสภาพเดิม ซึ่งมีสาเหตุมาจากความไม่เข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นเพื่ออะไร และจะไปเป็นอะไร

ประเด็นที่สำคัญต่อมาได้แก่ ประเด็นที่ 5 การวางระบบการเงิน และการอบรมผู้เกี่ยวข้องให้เข้าใจถึงการใช้ระบบดังกล่าว เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาประมาณ 4 - 6 ปี (จากการสัมภาษณ์ของโครงการในประเด็นการใช้ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ) ซึ่งในประเด็นนี้ จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาค่าใช้จ่ายต่อหัว และเงินที่ควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล (จากผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 และ 6; จรัส สุวรรณเวลา และคณะ 2541; นริวรรธ จินตกานนท์ 2541; จิตรา เตมีย 2540)

ประเด็นที่ 1, 2, 3 และ 4 จะเกี่ยวข้องกัน ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารปกครองสูงสุด ผู้บริหารพนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ และฝ่ายสนับสนุน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ทุกครั้ง จะพบว่า วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยต้องระบุให้ชัดว่าต้องการจะเป็นเลิศในเรื่องใดและพันธกิจที่เน้นคืออะไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมาก่อนเพราะกระทบโครงสร้างขององค์กร บทบาท หน้าที่ คุณลักษณะ คุณสมบัติ การจ้าง การพัฒนา การดูแลรักษาบุคลากรทุกประเภท (ผู้บริหาร สาย ก, ข, ค) (พันธ์ศักดิ์ พลสารมัย 2540; ฟ้ามุย เรื่องเลิศบุญ 2538; บัณฑิต คงอินทร์ 2537; ทบวงมหาวิทยาลัย 2536)

ประเด็นต่อมาได้แก่ประเด็นที่ 6 พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ซึ่งต้องเขียนให้กระชับตรงตามวัตถุประสงค์ ภาระงาน พันธกิจ ของมหาวิทยาลัย และควรปลอดจากอิทธิพลของความเป็นข้าราชการและนักการเมือง (จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 และ 2 รติยา บรรณสิทธิ์ 2542; ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์ และคณะ 2541; อุมพร จันทร 2539; ครองนวล จระเหตุ 2536; ปรียาพร วงศ์บุตรโรจน์ 2526)

6.3 ข้อเสนอแนะ

จะเสนอแนะเป็นรายประเด็นและภาพรวม ดังนี้

(1) องค์การบริหารปกครองสูงสุด

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต้องให้ความสำคัญกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ จำนวน ลักษณะ และคุณสมบัติของกรรมการองค์การบริหารปกครองสูงสุด (สภามหาวิทยาลัย) โดยตัดสินใจเลือกกระหว่างการเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ตัดสินใจทุกเรื่อง (รูปแบบที่ 1) หรือจะช่วยให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยทำงานได้อย่างราบรื่น (รูปแบบที่ 2)

ซึ่งในประเด็นนี้ ได้มีผู้เสนอแนะว่า ในสังคมไทยรูปแบบที่ 2 ซึ่งเอื้อให้ผู้บริหารทำงานได้น่าจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสม แต่กรรมการขององค์กรสูงสุดนี้ก็จะต้องได้รับการคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถตรงตามวัตถุประสงค์ ทัศนคติ พันธกิจที่เน้นของมหาวิทยาลัย อีกทั้งต้องมีเวลามาประชุมให้มากขึ้น ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่า อาจจ้างผู้ที่สามารถดังกล่าวมาเป็นกรรมการองค์กรสูงสุด โดยแบ่งค่าใช้จ่ายกับมหาวิทยาลัยอื่น ที่ใช้คณะกรรมการดังกล่าวชุดเดียวกัน

(2) ผู้บริหาร

ในที่นี้ได้แก่ อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก ควรเป็นผู้มีฝีมือหรือมืออาชีพ และจ้างเป็นเทอมๆ ละ 4-5 ปี โดยเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามงานที่ทำไป ถูกตรวจสอบโดยองค์กรบริหารปกครองสูงสุดและประชาชนนั้นๆ โดยเน้นบทบาทให้เป็น “ผู้จัดการ” (Manager) มากกว่า “ผู้ปกครอง” ส่วนเงินเดือนต้องสูงให้สมกับความรับผิดชอบ และถ้ามหาวิทยาลัยต้องการความเป็นผู้นำในระดับนานาชาติในเบื้องต้น อาจต้องจ้างผู้มีความสามารถสูงที่เป็นที่ยอมรับในวงการมหาวิทยาลัยต่างประเทศมาเป็นอธิการบดีในระยะแรก

ส่วนคณบดี และผู้อำนวยการสำนัก จะต้องเป็นมืออาชีพเช่นกัน ได้รับการจ้างเป็นเทอมๆ 4-5 ปี เช่นเดียวกับอธิการบดี และเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในวงการศึกษามาแล้ว อีกทั้งต้องมีคุณสมบัติตรงตามพันธกิจที่เน้นของมหาวิทยาลัยด้วย

(3) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์)

การคัดเลือก ว่าจ้าง ทำนุบำรุง รักษา ตรงตามพันธกิจที่เน้นของมหาวิทยาลัย และว่าจ้างระยะสั้นก่อนเพื่อทดลองปฏิบัติงาน ถูกประเมินการปฏิบัติงานทุกปี โดยเฉพาะด้านการสอนจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง มหาวิทยาลัยในกำกับสามารถวางระเบียบการการประเมินได้ ส่วนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ควรเหมาะสมกับความสามารถของอาจารย์แต่ละคน

ควรระบุบันไดวิชาชีพ (Career Path) ของอาจารย์จนถึงระดับสูงสุดคือ เป็นผู้นำทางวิชาการ ซึ่งแยกออกจากการเป็นผู้บริหาร ส่วนตำแหน่งทางวิชาการก็สามารถกำหนดได้เหมือนปัจจุบัน

(4) พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน (สาย ข, ค)

ควรมีให้น้อยที่สุด และตรงตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ในส่วนที่จัดจ้างได้ควรใช้การจัดจ้าง บุคลากรเหล่านี้ต้องถูกประเมินการปฏิบัติงานทุกปีเช่นกัน องค์กรสูงสุดวางระเบียบการประเมิน ส่วนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ควรเหมาะสมกับความสามารถ และไม่จำเป็นต้องเท่ากัน

ควรระบุบันไดวิชาชีพ (Career Path) ของกลุ่มนี้ว่าจะมีตำแหน่งสูงสุดถึงที่ใด ซึ่งได้เสนอแนะว่าถึงระดับรองอธิการบดีฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(5) ทรัพยากร (เงิน) และการตรวจสอบ

การได้เงินงบประมาณ ควรอยู่ในรูปอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ตามแผนการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัย และตามพันธกิจที่เน้น การตรวจสอบควรมุ่งที่ผลงานมากกว่าเป็นรายการ

สำนักงานงบประมาณ อาจจัดสรรเงินให้มหาวิทยาลัย โดยพิจารณาจาก

- ก) ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษาตามสาขาต่างๆ และให้เพิ่มในกรณีที่เป็นสาขาที่ประเทศต้องการ หรือ
- ข) ค่าใช้ของปีที่ผ่านมาและบวกกับอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Rate)

ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณและรัฐบาลต้องระบุมความมั่นใจให้กับมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับว่า จะไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณตามที่ตกลงกันไว้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

การหาเงินของมหาวิทยาลัยในเบื้องต้นอาจทำดังนี้

- ก) การขายบริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัย
- ข) การร่วมทุนกับภาคอุตสาหกรรม และภาคเอกชน
- ค) การหาเงินสนับสนุนการวิจัยจากภายนอก และต่างประเทศ
- ง) การขายลิขสิทธิ์ สิ่งประดิษฐ์ ผลงานแก่ภายนอก
- จ) การจัดตั้งหน่วยงานในรูปความร่วมมือ กิ่งรัฐ กิ่งเอกชน ในด้านการอบรมและการบริการทางวิชาการต่างๆ
- ฉ) การเพิ่มค่าหน่วยกิตในสาขาที่บัณฑิตจบไปแล้วจะมีรายได้สูงตามกลไกตลาด และลดค่าหน่วยกิตในสาขาที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นชาติไทย
- ช) จากแหล่งอื่น เช่น ศิษย์เก่า ฯลฯ

การใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยในเบื้องต้น ควรใช้เงินเพื่อพัฒนาคนให้มากตามพันธกิจที่เน้น ซึ่งอาจอยู่ในรูปกองทุนพัฒนา ดังนั้นผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นคนที่รู้จักใช้เงินเพื่อวิชาการให้เหมาะสมและใช้ให้เป็น อีกทั้งใช้ให้มากพอเพื่อให้เห็นผลที่ตามมาในระยะเวลาอันสั้นด้วย

(6) พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

ควรคำนึงถึงพันธกิจที่ต้องการจะเน้น ปลอดจากภัยคุกคามทางการเมืองและความเป็นข้าราชการ อีกทั้งต้องคำนึงถึง พ.ร.บ. อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

(7) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

การสร้างความสำเร็จในหมู่ประชาคม โดยการใช้อยุทธศาสตร์ต่างๆ ทางผสมกับข้อเท็จจริงด้านการเงินของประเทศ ของมหาวิทยาลัย และภัยคุกคามจากมหาวิทยาลัยต่างประเทศที่เข้ามาตามเงื่อนไขของ WTO ค.ศ. 2005 ตลอดจนโอกาสที่จะแข่งขันเชิงคุณภาพกับมหาวิทยาลัยอื่นในโลกด้วย

การสื่อสารดังกล่าว ต้องทำอย่างต่อเนื่องทุกรูปแบบของสื่อ และทำพร้อมๆ กัน เป็นระยะๆ และตลอดเวลา

(8) การปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ

การปรับความคิดให้คนในประชาคม คิดใหม่ คิดเพื่อประเทศชาติ คิดเพื่อส่วนรวม มิใช่คิดเฉพาะตัวเอง ดังนั้น การปรับความคิดและจิตสำนึกต่อประเทศชาติจึงต้องทำและทำก่อนอื่น โดยมีแรงจูงใจและสิ่งจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และดำเนินงานนี้ไปเรื่อยๆ จนมหาวิทยาลัยกลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอย่างสมบูรณ์

ข้อเสนอแนะรวม

ขั้นตอนการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ มีดังนี้

- | | |
|-------------------------|--|
| <u>ระยะแรก</u> ได้แก่ | <ol style="list-style-type: none"> (1) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพกับคนในประชาคมและกับภายนอก ถึงเหตุผลที่ต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ และแนวทางดำเนินงาน (2) การปรับพฤติกรรมของ อาจารย์ ข้าราชการสาย ข, ค จากการเป็นข้าราชการเพื่อไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ |
| <u>ระยะต่อมา</u> ได้แก่ | <ol style="list-style-type: none"> (1) การวางระบบการเงินด้วยคอมพิวเตอร์ตามกิจกรรม และการอบรมผู้เกี่ยวข้องให้รู้จักระบบนี้ ซึ่งใช้เวลาประมาณ 4 - 6 ปี (2) การร่าง พ.ร.บ. ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยว่าต้องการเน้นด้านใดและให้มี โครงสร้าง องค์การสูงสุด ผู้บริหาร และพนักงานฝ่ายต่างๆ ที่สอดคล้องกัน (3) การเสนอ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยต่อประชาคม แก้ไข ปรับปรุง โดยทุกคนมีส่วนร่วม (4) เสนอร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยผ่านทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อเสนอตามลำดับขั้นต่อไป (5) ปรับองค์กรที่มีอยู่ตามโครงสร้างใหม่เป็นระยะๆ |

นอกจากนี้ การเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยข้าราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา ประมาณกันว่าจะใช้เวลา 5-10 ปี ขึ้นอยู่กับความพร้อมภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งมาจาก

(1) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยโดยกลุ่มผู้ที่ไม่เข้าใจ และ/หรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของการอุดมศึกษาของชาติ กลุ่มบุคคลดังกล่าวทั้ง 2 กลุ่ม มีอยู่ทุกมหาวิทยาลัย ถ้าผู้บริหารประเทศและมหาวิทยาลัยไม่เร่งสร้างความเข้าใจให้กับกลุ่มบุคคลกลุ่มแรก และขจัดกลุ่มบุคคลกลุ่มที่สองออกไป การเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยจะทำได้ยากมากขึ้น

การสร้างความเข้าใจให้เกิดแก่คนกลุ่มแรก ได้แก่ การชี้ให้เห็นว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับก็เพื่ออิสระ 2 อย่าง คือ อิสระในการจัดคนไม่ดีไม่เก่งออกจากมหาวิทยาลัย โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานที่โปร่งใสและมุ่งมาตรฐานในการปฏิบัติงาน กับอิสระในการใช้เงินให้ได้ตรงตามราคาและคุณค่าของสิ่งที่ซื้อ ซึ่งจะก่อให้เกิดการประหยัด ดังนั้น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจึงไม่ใช่เพื่อไล่คนออกหรือขึ้นค่านักศึกษาตามที่เข้าใจ

(2) การเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารระดับสูงเมื่อครบวาระโดยได้ผู้ที่ไม่สนใจหรือไม่เห็นความสำคัญของเรื่องนี้ ซึ่งก็จะทำให้การดำเนินงานล่าช้าออกไป

(3) ความล่าช้าในการวางระบบการใช้จ่ายตามกิจกรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ใช้เวลาประมาณ 4-6 ปี เพื่อให้กลุ่มระบบการเงินของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ความล่าช้าไม่ทันการของการมีและใช้ระบบดังกล่าวจะทำให้ขาดข้อมูลในการบริหารงาน คน และเงิน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ

(4) ความล่าช้าในการร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยและส่งผ่านทบวงมหาวิทยาลัยให้ทันก่อนที่ทบวงมหาวิทยาลัยจะเปลี่ยนสถานภาพไปอยู่กับกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในอีกประมาณ 3-4 ปีข้างหน้า การเปลี่ยนสถานภาพของทบวงมหาวิทยาลัยจะทำให้ขั้นตอนการดำเนินเรื่องจากมหาวิทยาลัยไปยัง ค.ร.ม. มีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวทบวงมหาวิทยาลัยเองก็กำลังยุ่งกับการปรับเปลี่ยนสถานภาพของตนเอง นอกจากนี้ องค์การทางการเมืองของประเทศก็กำลังมีการเปลี่ยนไปใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเวลาที่ต้องเสียเพิ่มมากขึ้น

(5) การเปิดช่องการศึกษาเสรีให้กับมหาวิทยาลัยต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากกว่ามหาวิทยาลัยไทย จะเป็นภัยคุกคามอีกอย่างหนึ่งถ้ามหาวิทยาลัยไทยไม่ผนึกกำลังมุ่งสู่คุณภาพเพื่อแข่งขันกับต่างชาติ ซึ่งการเตรียมตัวต้องใช้เวลาเช่นกัน

ซึ่งจากปัจจัยที่ส่งผลดังกล่าว จึงขอเสนอแนะดังนี้

1. รัฐบาล

- 1.1 ต้องแสดงท่าทีที่ชัดเจนว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 19 แห่ง ต้องส่งร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ให้ ค.ร.ม. พิจารณา และผ่านให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2545
- 1.2 ต้องระบุชัดเจนถึงงบประมาณที่จะให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับว่าจะให้เท่าไรอย่างไร และจะมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยวิธีใด ได้มีผลวิจัยเสนอแนะว่ารัฐควรให้งบลงทุนทั้งหมดและงบดำเนินการบางส่วน

- 1.3 ต้องระบุชัดเจนว่า การเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยเพื่อความเป็นอิสระทางวิชาการ ปลอดภัยจากภัยคุกคามทางการเมืองและไม่มุ่งลดคนลง ยกเว้นผู้ที่ไม่สามารถจะทำงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยได้
- 1.4 ควรจัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee) เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเป็นเงินก้อน โดยให้มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการ ในการดำเนินงานเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยเพื่อประมวลความต้องการของมหาวิทยาลัยด้านการเงินเสนอต่อรัฐบาล และนำเสนอนโยบายของรัฐบาลถ่ายทอดสู่มหาวิทยาลัย พร้อมทั้งติดตามงานและเงินด้วย

2. มหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง

- 2.1 ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจในหมู่ประชาคม และสร้างความพร้อมภายใน
- 2.2 ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยควรเร่งเรื่องการวางระบบการเงินบนฐานของกิจกรรม และการร่าง พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย ให้ออกจากมหาวิทยาลัยให้ได้โดยเร็ว
- 2.3 สภามหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญกับทีมผู้บริหารที่มุ่งเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่องและให้ทันการมากกว่าทีมที่ชลองานดังกล่าว (ในกรณีที่มีการเปลี่ยนทีม)

3. บุคลากรมหาวิทยาลัยทั้ง 19 แห่ง

- 3.1 ควรลดการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เช่น มุ่งได้รับเงินเดือนสูงแต่ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน หรือไม่พยายามทำความเข้าใจเรื่องข้อดี/ข้อเสียของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
- 3.2 ควรรวมกำลังมุ่งสร้างคุณภาพให้เกิดแก่ผลผลิตของมหาวิทยาลัยทั้งในเรื่องคุณภาพบัณฑิตและคุณภาพงานวิจัย เพื่อให้สามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศให้ได้

4. หัวข้อที่ควรวิจัยต่อ ได้แก่

- (1) การวิจัยรายกรณี (Case Study Research) ในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง (19 แห่ง) ถึงการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ต้นจนถึงการออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในปัจจุบัน
- (2) การศึกษาผลกระทบของบุคลากรมหาวิทยาลัยในการต่อต้านการไม่ออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับว่าจะส่งผลต่อการอุดมศึกษาของชาติมากน้อยเพียงใด

- (3) การติดตามศึกษาจุดอ่อน-แข็งของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่า มีจุดอ่อน-แข็งที่ใด ปัญหาอยู่ที่ไหน และได้แก้ไขอย่างไร
- (4) การร่วมคิดงบประมาณให้กับสำนักงบประมาณ เพื่อจัดสรรให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งว่าควรจะได้เท่าไร/ปี จะใช้สูตรใด และจะจัดสรร ตลอดจนตรวจสอบอย่างไร จึงจะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินงานไปสู่คุณภาพสูงสุดได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กองวิเทศสัมพันธ์, สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. 2541. รายงานการประชุมระดับโลก เรื่อง การอุดมศึกษา อุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21 : วิสัยทัศน์และการปฏิบัติ. (เอกสารอัคราณา).
- กฤติมา มังคลาภรณ์. 2534. การศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเอกชน. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กัลยาณี ดันนกุล. 2539. การบริหารการเงินของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กาญจนา ศรีวรพงษ์. 2539. การศึกษาสภาพการพัฒนาคณาจารย์ ข. และสาย ค. ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกษม วัฒนชัย. 2541. “กลไกการควบคุมหน่วยงานของรัฐ.” รายงานการประชุมวิชาการประจำปี ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2541 ทบวงมหาวิทยาลัย. (เอกสารอัคราณา).
- เกษม สุวรรณกุล. 2534. แนวความคิดในการบริหารมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ. เอกสารประกอบการสัมมนาแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 22 มิถุนายน 2534.
- ครองนวล จระเหตุ. 2536. ความเป็นไปได้ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล : ทัศนะของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขารัฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2542. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ. (อัคราณาเขียนเล่ม).
- คณะกรรมการฝ่ายวิชาการในการจัดสัมมนาวิชาการ ปอมท. 2542. การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2539. การรื้อปรับระบบสถาบันอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. 2539. การตรวจสอบผลการดำเนินงาน : กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ. กรุงเทพฯ : บริษัท กราฟฟิคฟอร์เมท จำกัด.
- _____. และคณะ . 2541. การศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา. รายงานวิจัย (อัคราณาเขียนเล่ม).

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2541. รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... : ทรัพยากรเพื่อการศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ชูชาติ อาริจิตรานุสรณ์. 2541. มหาวิทยาลัยเพื่อการศึกษาของทุกคน. อนุสารอุดมศึกษา, 24 (246) : 17-22.
- ดริคเกอร์, ปีเตอร์ เอฟ. (ชินจิตต์ แจ้เจนกิจ, ผู้แปลและเรียบเรียง). 2542. ตามรอยนักบริหารมืออาชีพ. กรุงเทพฯ : เออาร์ ชิสติเนส เพรส.
- ทพวงมหาวิทยาลัย. 2541. สรุปความก้าวหน้าผลการดำเนินการโครงการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทบวงมหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : ทบวงมหาวิทยาลัย. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).
- _____. 2532. ความเป็นอิสระทางวิชาการและวิชาชีพในอุดมศึกษา. รายงานการวิจัยโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย.
- ทองอินทร์ วงศ์โสธร. 2541. การอุดมศึกษา อุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21 : วิสัยทัศน์และการปฏิบัติ. รายงานการประชุมระดับโลก 5-9 ตุลาคม ณ สำนักงานใหญ่ยูเนสโก กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส. (เอกสารอัดสำเนา).
- เทียนฉาย กีระนันท์. 2537. การเงินอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : บริษัท คอนฟอร์ม จำกัด.
- _____. 2542. จุฬาฯ ของเรา : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผดุงชาติ สุวรรณวงศ์ และ ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. 2542. ทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาจากผลการประชุมระดับโลก. เอกสารลำดับที่ 5. (เอกสารอัดสำเนา).
- บัณฑิต คงอินทร์. 2537. ความเป็นไปได้ของตัวแบบโครงสร้างองค์การมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่รองรับแนวความคิดมหาวิทยาลัยอิสระ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประเทืองทิพย์ ไกรวิวัฒน์. 2539. การศึกษาสภาพการทำงานและความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. 2538. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. ข่าวสารวิจัยการศึกษา 18(5) (เอกสารอัดสำเนา).
- ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์และวิไลวรรณ วอนยอดพันธ์. 2536. การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบราชการของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง. รายงานการวิจัย. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).

พรชูลี อาชาวำรุง. 2538. รูปแบบการศึกษาไทยที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยในศตวรรษที่ 21.

รายงานการวิจัย. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).

พรทิพย์ คีสมโชค. 2537. แนวความคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย :

การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พันธ์ศักดิ์ พลสารรัมย์. 2540. การพัฒนากระบวนการบริหารงาน สถาบันอุดมศึกษาตามแนวคิดการบริหาร

งานแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์กร : กรณีศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎี

บัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฟ้ามุ่ย เรืองเลิศบุญ. 2538. การศึกษาแนวโน้มการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหา-

วิทยาลัยในศตวรรษที่ 21. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์-

มหาวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. 2540. การพัฒนาการบริหารมหาวิทยาลัยสู่ความเป็นเลิศแนวคิดและ

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล. รายงานการประชุมสัมมนาวิชาการเนื่องใน

โอกาสวันสถาปนา มทส. ครบ 2 ปี นครราชสีมา.

เมธี ครองแก้ว. 2540. สัมฤทธิ์ผลด้านการระดมทุนเพื่อการวัดอุดมศึกษา. รายงานวิจัยตามคำขอของ

สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).

เริงจิตร กลันทประ. 2540. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

วัฒนา ล่วงลือ. 2528. การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยไทย. วิทยานิพนธ์ครุศาสตร

ดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. 2539. รีเอนจิเนียริง. กรุงเทพฯ : ดวงกมลสมัย.

สภาอาจารย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2537. การอภิปรายทางวิชาการเรื่อง รูปแบบการบริหาร

มหาวิทยาลัยในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงานกฤษฎีกา. 2540. แนวคิดและทิศทางการปฏิรูป

การศึกษาหลังมัธยมศึกษาไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนานโยบายและวางแผนการวัดการศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงาน ก.พ.. 2541. นโยบายการปฏิรูประบบราชการ.

กรุงเทพฯ : บริษัท กราฟฟิคฟอร์เมท จำกัด.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, ทบวงมหาวิทยาลัย. 2536. การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษา

ของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ. รายงานการวิจัย. (เอกสารอัดสำเนา).

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. 2541. หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ลีปนันท เกตุทัต. 2541. การปฏิรูปมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. เอกสารประกอบการบรรยาย
ณ การประชุมสัมมนาทางวิชาการที่การประชุมอธิการบดีที่พิษณุโลก วันที่ 20 พฤศจิกายน.

สินธุ์ชัย แก้วกิตติชัย. 2541. การปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ :
กรณีมหาวิทยาลัยศิลปากร. เอกสารประกอบการสัมมนา ณ การประชุมสัมมนาทางวิชาการที่ประชุม
อธิการบดีที่พิษณุโลก. 20-21 พฤศจิกายน.

สุธรรม อารีกุล. 2541. รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... ประเด็น
การอุดมศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

สุรพล นิติไกรพจน์. 2542. องค์กรมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.

อุมาพร จันทพร. 2539. ความคิดเห็นของคณาจารย์เกี่ยวกับการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบ
ราชการ. รายงานการวิจัย ภาควิชาสถิติประยุกต์ คณะวิทยาศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
เจ้าคุณทหาร ลาดกระบัง.

ภาษาอังกฤษ

- Allens, M. 1998. The Goals of Universities. Miltonkeynes: SRHE and Open University Press.
- Barnett, R. 1992. Improving Higher Education: Total Quality Care. Buckingham : The Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Birnbaum, Robert. 1991. How Colleges Work. San Fransisco : Jossey-Bass Publishers.
- Greenwood, E. Atttributed of a Profession . Social Work. 2 : 44-55.
- Harris, B. M. 1985. Supervision Behavior. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hoy, W. K. and Cecil G. M. 1991. Educational Administration Theory Research and Practice. 4th ed. Singapore: McGraw-Hill Inc.
- Neave, G. and et al. 1994. Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. Great Britain: IAU Press.
- Ross, M.G. 1976. The University the Anatomy of Academic. New York : McGraw-Hill.
- Skolnik, M. L. 1987. State Control of Degree Granting : The Establishment of a Public Monopoly In Canada. In: C. Watson, (ed) Governments and Higher Education, The Legetimacy of Intervention. Toronto : Higher Education Group, The Ontorio Institute for Studies in Education.
- Warner, D. and Palfreyman, D. 1996. Higher Education Management. Buckingham : The Society for Research into Higher Education & Open University Press.