

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการศึกษาวิจัยดังนี้

1. หลักการ แนวคิดการบริหารสถาบันอุดมศึกษา
2. การบริหารสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ
 - 2.1 แนวทางการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
 - 2.2 รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
 - 2.3 รูปแบบมหาวิทยาลัยที่ดำเนินการเป็นองค์กรในกำกับของรัฐในประเทศไทย
3. การบริหารและการจัดการศึกษาพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข
 - 3.1 โครงสร้างกระทรวงสาธารณสุข
 - 3.2 การจัดการศึกษาพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข
4. การปฏิรูปการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
5. การปฏิรูประบบราชการ
 - 5.1 การบริหารจัดการที่ดี
 - 5.2 การบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์
6. การวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หลักการ แนวคิดการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

การอุดมศึกษา (Higher Education) หมายถึง การศึกษาระดับต่อจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) เป็นการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2538) เป็นการศึกษาในระดับหลังมัธยมศึกษาแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ระดับปริญญาตรีและระดับสูงกว่าปริญญาตรี (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535, หน้า 13) เป็นการศึกษาในวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัย (Simon et al., 1988, p. 636) เป็นการศึกษาในระดับวิชาชีพชั้นสูงหลังระดับมัธยมศึกษาตอนปลายโดยได้รับวุฒิปริญญาตั้งแต่ระดับอนุปริญญาจนถึงระดับปริญญาเอก (วิชัย ดันศิริ, 2538, หน้า 3) การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา

มีแนวคิดสำคัญดังนี้

1. ธรรมชาติของสถาบันอุดมศึกษา

จากการพัฒนาการจัดการอุดมศึกษาตลอดมาหลายศตวรรษ สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย ยังคงดำรงธรรมชาติของการเป็นชุมชนของปัญญาชน เป็นแหล่งผลิตบัณฑิต เพื่อแสวงหาความจริง รวมทั้งเป็นแหล่งผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพของพลเมืองและวิชาชีพ เป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของสังคมที่ใช้ฝึกคนให้มีความชำนาญในอาชีพ เป็นพลเมืองดี มีศิลปะในการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขในสังคม (Kerr, 1972, p. 104) เป็นสถาบันที่ต้องดำรงความเป็นเลิศในการสร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพ มีขบวนการให้การศึกษาที่มีมาตรฐาน มีการบริหาร การเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้เรียนและสังคม (Barnett, 1992, pp. 17-19)

2. ปรัชญาและจุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษา

การอุดมศึกษาต้องมีลักษณะเป็นการศึกษาที่สร้างองค์ความรู้เพื่อยังประโยชน์แก่สังคม ที่แวดล้อม ต้องสั่งสอนอบรมผู้เรียนให้เป็นพลเมืองดีของประเทศ ดำรงรักษาสภาพอิสระทาง วิชาการและการรับใช้สังคม (Chambers, 1981, pp. 7-12) ความเป็นเลิศ (Excellence) จึงเป็นอุดมคติและความมุ่งหมายแห่งความสำเร็จสูงสุดของการอุดมศึกษา (Perkins, 1973, pp. 247-260; วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2518, หน้า 13)

ความเป็นเลิศซึ่งเป็นอุดมคติของการอุดมศึกษานั้นมีผู้อธิบายไว้ 2 อย่างด้วยกัน คือ เน้นคุณลักษณะหลักของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งประกอบด้วยความเป็นเลิศในการปฏิบัติการกิจ (Excellence) ความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจ (Efficiency) การกระจายโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าสู่สถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการอุดมศึกษา (Equity) (กฤษณพงศ์ กีรติกร, 2532, หน้า 42) และอีกนัยหนึ่งเป็นผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้แก่ คุณภาพของบัณฑิต ซึ่งประกอบด้วยความเป็นเลิศใน 3 ด้านคือ ความเป็นเลิศทางความคิด (Excellence with Ideas) ความเป็นเลิศของประชาชนพลเมือง (Excellence with People) และ ความเป็นเลิศในคิดค้นสรรพสิ่ง (Excellence with Things) (ปทีป เมธาคุณวุฒิ, 2532, หน้า 4-5 อ้างอิงจาก Cross, 1975) จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยที่เป็นสากลมีอยู่ 3 ประการ คือ 1) ความเป็นเลิศทางวิชาการโดยการค้นคว้า วิจัย บำรุงรักษา และถ่ายทอดความรู้ 2) การผลิต บัณฑิตที่มีบุคลิกภาพของปัญญาชน และการเป็นพลเมืองดีของประเทศชาติ 3) การปฏิบัติการกิจ หลักของมหาวิทยาลัยให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมของตน นอกจากนั้นจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย ที่ให้แตกต่างจากสถาบันการศึกษาอื่นคือ ความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) เพื่อมุ่งสนองและเสริมความไพบูรณ์ของประชาคมวิชาการและวิชาชีพสากล (Universal

Academy and Professional Community) ควบคู่ไปกับการรับใช้สังคมที่มหาวิทยาลัยนั้นสังกัดอยู่ โดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการคือ ความเป็นอิสระ (Autonomy) และควมมีเสรีภาพ (Freedom) ภายในสถาบัน (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2530, หน้า 4) ซึ่งมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

2.1 ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) ตามหลักการนี้

สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานกิจการภายในเป็นเอกเทศ โดยมีการแทรกแซงและควบคุมจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด มหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ในระบบปกครองตนเอง (Self Government) มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การกำหนดและควบคุมมาตรฐานการศึกษา การคัดเลือกผู้เข้าศึกษา การบริหารบุคลากร และการบริหารการเงิน การให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนี้ ไม่ได้หมายความว่า เป็นการให้อิสระแก่มหาวิทยาลัย แต่เป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบเพื่อให้สถาบันการศึกษาสามารถดำเนินภารกิจได้เต็มที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมเรื่องนโยบายและแผนงานการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนและการกำหนดมาตรฐานร่วมบางอย่างที่เป็นจำเป็น ในระบบอิสระนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาก็จะเป็นในลักษณะที่รัฐทำหน้าที่สนับสนุน (Support) และใช้การสนับสนุนทางการเงินเป็นมาตรการควบคุมไปด้วย มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ควบคุมดูแลและดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัย (Control and Operation) ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคมโดยมีการจัดระบบบริหารภายในที่มีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมรับผิดชอบดำเนินงาน (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2528, หน้า 56-57)

2.2 ความมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ในที่นี้หมายถึงเสรีภาพทางวิชาการที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ การเรียนการสอน การวิจัย ค้นคว้าในอันที่จะแสวงหาความรู้หรือองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมในด้านต่อไปนี้

2.2.1 เสรีภาพด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง เสรีภาพในการจัดระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะงาน เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน การคัดเลือก

2.2.2 การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การวางแผนกำหนดมาตรฐานเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการและการรักษาวินัย เป็นต้น

2.2.3 เสรีภาพด้านการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาเป็นแหล่งรวมของนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถในหลาย ๆ แขนง ดังนั้น การกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนควรมีหลักประกันด้านเสรีภาพเพื่อให้สถาบันพัฒนามาตรฐานทางวิชาการของตนได้

2.2.4 เสรีภาพด้านการรับนักศึกษา เป็นเสรีภาพทางวิชาการที่สำคัญโดยจะถือเอาความเสมอภาคและความเหมาะสมด้านวิชาการเป็นเกณฑ์การรับนักศึกษา

2.2.5 เสรีภาพทางการสอนและวิจัย เสรีภาพด้านนี้เป็นหัวใจสำคัญ

ความก้าวหน้าทางวิชาการจะเกิดไม่ได้ถ้าปราศจากเสรีภาพในการวิจัยและการสอน เสรีภาพด้านนี้จึงครอบคลุมทั้งคณาจารย์และนิสิตนักศึกษาในการที่จะแสวงหาความรู้และความจริง โดยปราศจากการก้าวก่ายและควบคุมจากอำนาจภายนอก

2.2.6 เสรีภาพในการกำหนดแนวทางการพัฒนาสถาบัน สถาบันอุดมศึกษา

จะต้องมีเสรีภาพในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตามเอกลักษณ์และศักยภาพของสถาบันแต่ละสถาบัน โดยสามารถตอบสนองของความต้องการของสังคมและประเทศชาติโดยส่วนรวม

บทบาทหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาและหลักการการจัดการอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ที่เป็นลักษณะสากลอยู่ 3 ประการ คือ สอน ทำการวิจัยเพื่อความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ การบริการทางวิชาการแก่สังคม (Allen, 1988, p. 20) แต่สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยได้มีการให้ความสำคัญกับหน้าที่ทำนุบำรุงและถ่ายทอดศิลปวัฒนธรรมด้วย จากหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้อุดมศึกษาสามารถพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้อุดมศึกษาสามารถพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรยึดหลักการในการจัดการอุดมศึกษาดังต่อไปนี้ (วิชัย ต้นศิริ, 2539, หน้า 100-107 อ้างถึงใน ไพศาล ไกรสิทธิ์, 2541, หน้า 167-169) ดังนี้

1. หลักของเอกภาพท่ามกลางความหลากหลาย การอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีแนวโน้มที่จะเกิดความหลากหลายทั้งในแง่ระบบโครงสร้างและโปรแกรมการจัด ทั้งนี้เพราะโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความรู้ ทักษะและอาชีพในลักษณะต่าง ๆ มากมาย มีอาชีพที่ต้องใช้ความรู้ระดับสูงนับไม่ถ้วน แต่ในแต่ในท่ามกลางความหลากหลายนี้ ควรมีความเป็นเอกภาพหรือมีการเชื่อมโยงระบบต่าง ๆ เข้าด้วยกันกับระบบใหญ่

2. หลักของความสมดุลระหว่างคุณภาพ ประสิทธิภาพและความเสมอภาค การที่เอาความสมดุลมาเป็นหลักสำคัญ เพราะตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาตลอดจนความเสมอภาคของโอกาสเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการดำเนินการอุดมศึกษา หากได้มีการกระจายโอกาสอย่างกว้างขวาง จะช่วยให้เกิดการหมุนเวียนของชนชั้นผู้นำ และเป็นเครื่องมือกระจายรายได้อีกชนิดหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้การกระจายโอกาสจะเป็นเป้าหมายสำคัญแต่ต้องไม่ลืมเรื่องคุณภาพมาตรฐาน เพราะถ้าลืมจะทำให้อุดมศึกษาไม่มีคุณค่าเท่าที่ควร

3. หลักของการจัดระบบให้เกิดการอุดมศึกษาเพื่อปวงชนควบคู่ไปกับการศึกษาเพื่อคนส่วนน้อยที่ได้รับการคัดสรร อุดมศึกษาในยุคก่อนเป็นสถาบันสำหรับคนส่วนน้อยที่เข้ามาศึกษาวิชาชีพชั้นสูง แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม วิชาชีพต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย สถาบันอุดมศึกษาในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ได้เปิดสอนวิชาชีพและวิชาการแขนงต่าง ๆ หลายสาขาทำให้จำนวนนักศึกษามากขึ้น ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีลักษณะเป็นสถาบันการศึกษาเพื่อปวงชน ปัจจุบันการเรียกร้องสิทธิทางการศึกษาได้ขยายวงกว้างขึ้น ฉะนั้นการผลักดันให้ขยายอุดมศึกษาจึงเป็นพลังสำคัญ แต่การขยายปริมาณมาก ๆ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและมาตรฐานทางวิชาการ เป็นการไม่เหมาะสม หลายประเทศจึงแก้ปัญหาด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีลักษณะควบคู่ระหว่างอุดมศึกษาเพื่อปวงชนกับอุดมศึกษาเพื่อคนส่วนน้อยที่ได้รับการคัดสรรตามความสามารถเฉพาะตัว เป็นอุดมศึกษาที่มีรูปแบบและเงื่อนไขที่หลากหลาย

4. หลักการกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการ หลักการสำคัญที่สุดของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาคือหลักการความเป็นอิสระ ซึ่งการจะมีความเป็นอิสระได้จะต้องมีกฎหมายรับรอง รัฐบาลให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ และมีการควบคุมมาตรฐานของหลักสูตรต่าง ๆ กำหนดไว้ชัดเจน

หลักการเหล่านี้จึงต้องนำมาพิจารณาประกอบในการจัดการอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้การอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่สนองความต้องการของบุคคลไปพร้อม ๆ กับสนองความต้องการการพัฒนาประเทศ

การบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การทำงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาในที่นี้กล่าวถึงการบริหารสถาบันอุดมศึกษาใน 2 มิติ คือ กระบวนการบริหาร และงานบริหารสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการบริหารสถาบันอุดมศึกษาต้องมีกระบวนการบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพโดย นักวิชาการได้จำแนกงานบริหารสถาบันอุดมศึกษาแตกต่างกันไป

วิจิตร สนิศิริ (2527, หน้า 1-3 อ้างถึงใน ไพศาล ไกรสิทธิ์, 2541) ได้กล่าวว่าในส่วนของการบริหารมหาวิทยาลัยนั้น การกำหนดขอบเขตการบริหาร ขึ้นอยู่กับความแตกต่างกันของปรัชญา ปณิธาน สิ่งแวดล้อม และจุดเน้นของแต่ละมหาวิทยาลัย แต่มีหลักการและการบริหารในงานแต่ละด้านเหมือนกัน ซึ่งหลักการในแต่ละด้านที่ใช้เป็นหลักในการกำหนดขอบเขตของงานในการบริหารมหาวิทยาลัยสรุปได้ดังนี้ 1) การบริหารงานทั่วไป 2) การบริหารงานวิชาการ 3) การบริหารงานบุคคล 4) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน 5) การบริหารงานเกี่ยวกับกิจการนักศึกษา 6) การบริหารงานเกี่ยวกับชุมชน

สำหรับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ได้กำหนดให้ กระทรวงกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษา

การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาแต่ละด้านนั้นมีความเห็นไว้หลากหลาย การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จำแนกงานบริหารวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ออกเป็น 4 งาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ คอรัสัน (Corson, 1975) กำหนดไว้ ได้แก่ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป งานบริหารงานวิชาการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานด้านวางแผน การกำหนดนโยบาย ควบคุม และพัฒนาด้านวิชาการ บุคคล การเงินและทรัพย์สิน โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการควบคุมดูแลและมีอธิการบดีเป็นผู้รับผิดชอบ มีอำนาจในการบริหารให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ (วันชัย ศิริชนะ, 2533, หน้า 35)

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารสถานศึกษาโดยการจัดกิจกรรมทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับปรับปรุง พัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน (ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2535, หน้า 16)

งานบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการในการนำทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การสรรหาบุคคล การบำรุงรักษาและการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526, หน้า 5)

การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน เป็นเรื่องของการหาเงิน การเก็บรักษา และการใช้เงินเพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมาย และดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและความน่าเชื่อถือในทางการเงินขององค์กร (จรัส สุวรรณเวลา, 2528, หน้า 1) นอกจากนี้ เทียนฉาย กิระนันท์ (2537, หน้า 8) อ้างถึงใน ไพศาล ไกรสิทธิ์, 2541) ได้กล่าวถึงแหล่งที่มาของการเงินและทรัพย์สินของประเทศไทย ไว้สรุปได้ว่า มีแหล่งใหญ่ ๆ 2 แหล่ง คือ 1) เงินงบประมาณแผ่นดินมีประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด 2) เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วยค่าเล่าเรียน รายได้จากการบริการเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินกู้ เงินบริจาค ดอกเบี้ยจากการทำประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

การบริหารสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

แทปเปอร์ และซอลเตอร์ (Tapper & Salter, 1995) ได้กล่าวว่า ความเป็นอิสระของสถาบัน (Institutional Autonomy) หมายถึง การที่มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระจากกฎระเบียบ

ของรัฐบาลในการกำหนดการบริหารภายในสถาบัน การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร การหารายได้จากทรัพย์สินที่ไม่เป็นของรัฐ การคัดเลือกบุคลากร เงื่อนไขการศึกษาเล่าเรียนและอิสระในการสอน ตลอดจนการทำวิจัย โดยปราศจากการแทรกแซง ความเป็นอิสระเชิงเนื้อหา (Substantial Autonomy) หมายถึงการมีอิสระในการกำหนดหลักสูตรสาขาวิชาและเป้าหมายในการจัดการเรียนการสอน ความเป็นอิสระเชิงกระบวนการ (Procedural Autonomy) หมายถึง สิทธิของมหาวิทยาลัยในการกำหนดแนวทางและวิธีการในการก้าวไปสู่ความสำเร็จสนองตอบต่อความจำเป็นเร่งด่วนที่กำหนดอย่างสอดคล้องกับนโยบายประเทศ ความเป็นอิสระเชิงโครงสร้าง (Organic Autonomy) เป็นอิสระของสถาบันในการกำหนดโครงสร้างทางวิชาการของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ

การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐจะยึดถือความมีอิสระของสถาบันเป็นแนวทางในการบริหาร อัลเลน (Allen, 1988) ได้ให้รายละเอียดองค์ประกอบของรูปแบบความมีอิสระประกอบด้วย 1) การวางจุดมุ่งหมายของสถาบัน 2) การวางมาตรการดำเนินงาน 3) การดำเนินงาน

เกษม สุวรรณกุล (2544) กล่าวว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล มีความมุ่งหมายหลักที่จะเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลใหม่ โดยมหาวิทยาลัยไม่ใช่องค์กรราชการแต่ยังเป็นองค์กรของรัฐ แต่รัฐยอมให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และยังคงได้รับงบประมาณแผ่นดิน มีอำนาจออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง พัสดุ การบริหารงานบุคคล การกำหนดเงินเดือนเอง แต่รัฐยังมีอำนาจในการตรวจสอบอยู่ โดยเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะของมหาวิทยาลัยนี้จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดระบบการบริหารงาน เพื่อนำมหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศ

ทพวงมหาวิทยาลัย (2541) กล่าวว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐนั้นมีความหมายและการดำเนินการคือมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากขึ้น การควบคุมและการกำกับของรัฐบาลลดลง หรือน้อยที่สุด รัฐบาลจะกำกับเพียงด้านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและคุณภาพเป็นหลัก แต่จะเน้นการติดตามการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน

1. สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยหลักการและแนวทางที่ถือปฏิบัติมา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลจะมีสถานภาพและลักษณะการดำเนินการดังนี้

- 1.1 มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ
- 1.2 เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยทบวงมหาวิทยาลัย
- 1.3 เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้

2. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

ความเป็นอิสระในการบริหารของมหาวิทยาลัย จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยกล่าวคือ สภามหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยอิสระภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้น การบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. การบริหารงานบุคคล

หลักการในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีแนวทาง ดังนี้

3.1 บุคลากรของมหาวิทยาลัย จะมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

3.2 ในช่วงเวลาการปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนระบบ จะมีการประเมินศักยภาพบุคคลเพื่อบรรจุเข้าเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดแนวทางขึ้นเองได้

3.3 พนักงานของมหาวิทยาลัยจะได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์การประเมินและตามบัญชีเงินเดือนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

3.4 สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัย

3.5 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จะเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด

4. งบประมาณและทรัพย์สิน

หลักการในด้านงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีดังนี้

4.1 หลักการด้านการเงินและงบประมาณ

4.1.1 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ เงินอุดหนุนดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

4.1.2 มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดระบบบริหารงบประมาณ การเงินบัญชี และทรัพย์สินของตนเอง โดยสำนักตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยในลักษณะการตรวจสอบภายหลัง รวมทั้งระบบการติดตามการใช้งบประมาณอื่น ๆ

4.1.3 รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

4.1.4 กรณีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น

4.1.5 มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้

4.1.6 มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ รายได้จากการดำเนินงานถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

4.1.7 ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถใช้สอยควบคุมดูแลใช้ประโยชน์จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา

4.1.8 รายได้จากแหล่งต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัย หามาได้จะเป็นส่วนสร้างเสริมความแข็งแกร่งของมหาวิทยาลัยเพิ่มเติมจากงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ

4.2 การจัดสรรงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณจะจัดให้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปใน 2 ลักษณะ คือ

4.2.1 การสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่มหาวิทยาลัยจะจำแนกงบประมาณออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายลงทุนโดย

4.2.1.1 ค่าใช้จ่ายประจำ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการจัดการศึกษาโดยรัฐอุดหนุนในลักษณะค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา (Cost Per Head) เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีมาตรฐานอย่างน้อยขั้นต่ำ และเพียงพอต่อการประกันคุณภาพการศึกษา โดยพิจารณาจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยให้นำมารวมสมทบเป็นงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยในสัดส่วนที่เหมาะสม ส่วนค่าใช้จ่ายในการกิจหลักอื่น ๆ ให้รัฐอุดหนุนตามโครงการหรือกิจกรรม

4.2.1.2 ค่าใช้จ่ายลงทุน ให้รัฐจัดสรรให้ตามโครงการและความจำเป็นตามสถานภาพของมหาวิทยาลัยและกำลังงบประมาณของประเทศ

4.2.2 การจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) โดยหลักการคือให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลประโยชน์ที่ได้จากกองทุนไปใช้ในกิจการของมหาวิทยาลัยที่จำเป็นและเสริมกับงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ ในกรณีที่งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอ และเพื่อเสริมสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยจะเป็นผู้จัดหาเงินสมทบกองทุนเป็นปี ๆ ไป และรัฐอาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุนตามกำลังงบประมาณแผ่นดินเป็นปี ๆ ไป

4.3 การบริหารงบประมาณและการรายงาน

หลักการในการบริหารงบประมาณนั้น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต้องยึดหลักของความโปร่งใสและประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสำคัญ โดยการบริหารงบประมาณนั้นจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ภายใต้หลักการต่อไปนี้

4.3.1 งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป และถือเป็นเงินรายได้ ดังนั้นจึงเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ได้รับตามแผนงานโครงการที่มหาวิทยาลัยเสนอ โดยอาจนำรายได้อื่นมารวมจัดสรรเป็นงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยด้วย

4.3.2 มหาวิทยาลัยมีหน้าที่วางระบบการเงินและบัญชี งานพัสดุที่เป็นของตนเอง ทั้งนี้ทบวงมหาวิทยาลัยมีนโยบายที่จะพัฒนาต้นแบบระบบบัญชีต้นทุนสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไปได้

4.3.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยตามระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

4.4 การบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

หลักการสำคัญคือ ให้มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้สามารถจัดหาผลประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์และนำรายได้มาใช้จ่ายในกิจการได้ โดยแยกอสังหาริมทรัพย์เป็น 2 ประเด็น คือ

4.4.1 อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่าสงวนที่มหาวิทยาลัยได้รับมอบหมายให้ใช้ประโยชน์ ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการควบคุมดูแลใช้สอยหาประโยชน์ตามที่เห็นควรเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา

4.4.2 อสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับจากการบริจาคหรือซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย สามารถนำไปใช้สอย ควบคุม ดูแลใช้ประโยชน์ทางการศึกษา และสามารถจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

5. การบริหารวิชาการ

การบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยหน่วยงานในกำกับรัฐบาลก็จะปฏิบัติตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยการดำเนินการเสรีจึ้นที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด แต่การดำเนินงานทางวิชาการจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง ทั้งนี้แนวทางในการดำเนินการอาจเป็นได้ ดังนี้

5.1 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรการศึกษาและอนุมัติการเปิดสอนให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแผนที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

5.2 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติจัดตั้ง ยุบ เลิก หน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

5.3 มหาวิทยาลัยมีหน้าที่พัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายของทบวงมหาวิทยาลัย

6. การกำกับตรวจสอบ

6.1 การกำกับตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะต้องพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบ เพื่อประโยชน์ในการบริหารภายในของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อรัฐบาล

6.2 การกำกับตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

6.2.1 การกำกับจากภายนอกนั้น จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการกำกับของรัฐ ซึ่งจะเป็นการกำกับที่เป็นระบบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานประมาณ เป็นต้น

6.2.2 การกำกับด้วยกลไกงบประมาณ จากการปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร ทบวงมหาวิทยาลัยจะร่วมมือกับสำนักงานประมาณเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกผลักดันให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน

6.2.3 การกำกับด้วยนโยบายของรัฐ ในขณะที่มหาวิทยาลัยกำลังดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา อาจมีนโยบายพิเศษเฉพาะกิจเฉพาะด้านของรัฐที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการทั้งในกรณีมีงบประมาณสนับสนุนและไม่มียกงบประมาณสนับสนุน

6.2.4 การกำกับด้วยระบบประกันคุณภาพการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยได้ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งสร้างระบบประกันคุณภาพของตนเองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังนั้น ผลจากการดำเนินการในระบบประกันคุณภาพการศึกษาจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารมหาวิทยาลัย ที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ผลผลิตได้คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

แนวทางการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลมิได้มีสถานะภาพเหมือนองค์กรเอกชนทั่วไปเพราะยังคงมีสถานะภาพเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ ความยึดโยงกับรัฐบาลยังคงมีอยู่โดยเฉพาะด้านนโยบาย การงบประมาณ และการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการแต่ความเป็นอิสระในการดำเนินการจะมีมากกว่าหน่วยราชการทั่วไป ซึ่งเป็นข้อดีและจะเป็นผลให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หลักการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นเป็นหลักการทั่วไป รายละเอียดของพระราชบัญญัติ และข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของแต่ละมหาวิทยาลัยอาจแตกต่างกันไปตามปรัชญาและแนวคิดของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยมีแนวทางในการดำเนินการทั่วไป ดังนี้

1. บทบาทสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยจะมีบทบาทในการบริหารจัดการและรับผิดชอบการดำเนินการของมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ ดังนี้

1.1 กำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติการของมหาวิทยาลัยที่สอดคล้องและตอบสนองนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งความต้องการของสังคม

1.2 กำหนดระบบกำกับและติดตามผลการดำเนินการ และการรายงานผลการดำเนินการที่ชัดเจน โปร่งใส ที่พร้อมให้ได้รับการตรวจสอบได้

1.3 กำกับติดตามให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายและแผน และบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

1.4 ออกระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารวิชาการ ระบบบริหารการเงินและงบประมาณและระบบกำกับและติดตามผลการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนระเบียบข้อบังคับอื่น

2. แนวปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

2.1 ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ต้องเป็นระบบที่ดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ รวมทั้งสามารถรักษาคณตไว้ได้

2.2 การกำหนดอัตราเงินเดือน ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนเป็นการเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย และมีระบบการประเมินที่คำนึงถึงคุณสมบัติและภาระงานเป็นสำคัญ

2.3 การกำหนดผลประโยชน์และสวัสดิการ พนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลจะได้รับสิทธิประโยชน์เกื้อกูลรวมกันแล้วจะไม่น้อยกว่าระบบราชการ แต่อาจมีวิธีการจัดการที่แตกต่างกันไป เช่น ไม่มีระบบบำเหน็จ บำนาญ แต่มีระบบกองทุนเลี้ยงชีพแทน เป็นต้น

2.4 การกำหนดเงื่อนไขการจ้างและกลไกการประเมิน การคัดเลือกการจ้างและเงื่อนไขการปฏิบัติงานและการประเมินผลงานเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดขึ้น

2.4.1 การจ้าง มหาวิทยาลัยอาจต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจ้างได้ตามความเหมาะสมของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น การกำหนดอายุสัญญาการทดลองงานและการประเมินเข้าสู่ตำแหน่ง

2.4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่องเพื่อได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ในการประเมินควรยึดหลัก 4 ประการ ดังนี้

2.4.2.1 วิธีการประเมินต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้และเป็นธรรม

2.4.2.2 กลไกการประเมินควรใช้องค์คณะบุคคลทั้งภายในและภายนอก

2.4.2.3 ผลของการประเมินต้องนำไปพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้ได้คุณภาพ

2.4.2.4 กฎเกณฑ์การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง และเหมาะสม

2.5 การถ่ายโอนเข้าสู่ระบบใหม่

2.5.1 ให้มีคณะกรรมการประเมินศักยภาพบุคคลขึ้นเป็นการเฉพาะ ภายใต้เงื่อนไขที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

2.5.2 ให้สภามหาวิทยาลัยกำหนดภาระงานใหม่และอัตราค่าตอบแทนที่ขึ้นอยู่กับคุณวุฒิและภาระงานโดยการจ่ายตามบัญชีอัตราเงินเดือนที่กำหนดขึ้นใหม่

2.6 ตำแหน่งทางวิชาการ

2.6.1 การใช้ตำแหน่งทางวิชาการ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการนำหน้านามได้

2.6.2 การขอตำแหน่งทางวิชาการ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลสามารถขอตำแหน่งทางวิชาการได้ ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย

2.7 เครื่องราชอิสริยาภรณ์ กรณีบรรจุใหม่ ปัจจุบันจะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี บัญชี 18 (สูงสุดไม่เกิน ป.ม.) สำหรับข้าราชการผู้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จะเสนอให้นับเวลาต่อเนื่องเพื่อขอรับเครื่องราชฯ ในชั้นตราถัดไป ส่วนผู้ได้รับ ป.ม. หรือสูงกว่า อยู่ก่อนแล้วจะนำเสนอให้ได้รับสูงขึ้นอีก 1 ชั้น เป็นกรณีพิเศษ

รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชนอยู่ในการกำกับของรัฐบาลไม่โดยตรงก็โดยอ้อม ซึ่งลักษณะของการกำกับนั้นจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และภารกิจของมหาวิทยาลัย (Hoy & Miskel, 1991, p. 15) นีฟ และคณะ (Neave et al., 1994, p. 9) ได้ศึกษารูปแบบในการกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก พบว่ามี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่รัฐควบคุม (State Control Model) เป็นลักษณะผสมผสานระหว่างการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐตามระบบ

ราชการและอำนาจของคณะวิชา รูปแบบนี้รัฐจะมีอำนาจควบคุมสถาบันอุดมศึกษา สำหรับกระทรวงการศึกษาแห่งชาติ (The National Ministry of Education) จะควบคุมดูแลตั้งแต่การรับนักศึกษา การเปิดหลักสูตร การให้ปริญญา ระบบการสอบ และการบรรจุและแต่งตั้งอาจารย์ รูปแบบที่สอง ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่รัฐให้การสนับสนุน (State Supervising Model) เป็นการกำกับมหาวิทยาลัยโดยรัฐมีอำนาจเพียงควบคุมคุณภาพการศึกษา และสิทธิในการให้ปริญญาของมหาวิทยาลัยเท่านั้น ส่วนอำนาจในการกำกับการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นของสภามหาวิทยาลัยร่วมกับอาจารย์และผู้บริหารมหาวิทยาลัย รูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยมีทั้งรูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ และรูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลที่เป็นสากล (Ingram, 1994; Tapper & Salter, 1992, pp. 86-92; ทองอินทร์ วงศ์โสธร, 2532, หน้า 233-235; วันชัย ศิริชนะ, 2533, หน้า 38-42) สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารงานทั่วไป มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่บริหารงานตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้ สามารถจำแนกรูปแบบของสภามหาวิทยาลัยได้เป็น 3 รูปแบบคือ

- 1) แบบสองสภา ประกอบด้วย สภาควบคุมดูแล (Board of Overseer) การบริหารงานของอธิการบดี ซึ่งเป็นรูปแบบสภามหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดกับสภาวิชาการ (Academic Board) ซึ่งดูแลด้านหลักสูตร
- 2) แบบสภาเดียวควบคุมดูแลทั้งการบริหารงานทั่วไปและวิชาการควบคุมโดยคณาจารย์ตามแบบมหาวิทยาลัยวิลเลียมและแมรี
- 3) แบบสภาเดียว เรียกว่าสภาสามัญ (Lay Board) ซึ่งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีรูปแบบสภามหาวิทยาลัยแบบนี้มากที่สุดแต่จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น สภาพิทักษ์ผลประโยชน์และทรัพย์สิน (Board of Trustees) สภาผู้แทนหน่วยงาน (Board of Regents) สภาอำนวยการ (Board of Director) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจมีแตกต่างกันไป แต่จากการประมวลขอบเขตสรุปได้ว่ามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย การแต่งตั้งอธิการบดี การสนับสนุนและควบคุมการดำเนินงานของอธิการบดี การให้ความเห็นชอบในระยะยาวของมหาวิทยาลัย การพิจารณาและตรวจสอบโครงการการศึกษา รับผิดชอบต่อฐานะการเงินของมหาวิทยาลัย การรักษาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย การสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณะ การสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับมหาวิทยาลัย การรับเรื่องราวร้องเรียนและการตัดสินใจคดีความ การประเมินประสิทธิภาพการทำงานของสภามหาวิทยาลัย

องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีจำนวนโดยเฉลี่ย 20 คน ประกอบด้วย บุคคลภายนอกเป็นหลัก บุคคลภายในมหาวิทยาลัยมัก

มีอธิการบดีเพียงคนเดียวเท่านั้น สำหรับบุคคลภายนอกได้มาโดยตำแหน่งและการสรรหา โดยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น คณาจารย์ สมาคมศิษย์เก่า หรือการได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการรัฐ หรือรัฐสภาของรัฐ และด้วยวิธีอื่นแล้วแต่ข้อกำหนดของมหาวิทยาลัย

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยเฉลี่ย 6 ปี สามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน แต่การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีการเริ่มต้นและหมดวาระไม่พร้อมกัน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทและอำนาจสูงสุด ในการกำหนดนโยบายและดูแลการบริหารงานมหาวิทยาลัย ใช้กลไกสำคัญในการบริหาร คือ การประชุมสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการประจำสภามหาวิทยาลัยอีกหลายคณะ ทำหน้าที่ดำเนินงานและพิจารณากลับกรองเรื่องต่าง ๆ ก่อนเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

2. การบริหารงานวิชาการ ในมหาวิทยาลัยจะมีการจัดองค์การทางวิชาการ คือ สภาวิชาการ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย แต่สามารถประมวลขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้ คือ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคณาจารย์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยทุกเรื่อง พิจารณาและเสนอแนะนโยบายด้านวิชาการแก่มหาวิทยาลัย การกำหนดหลักสูตร กำหนดมาตรฐานการเรียนการสอน กำหนดเกณฑ์ในการรับนักศึกษา วิธีการคัดเลือก การคงสภาพนักศึกษาและกำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษา การส่งเสริมการวิจัย วางหลักเกณฑ์เพื่อเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย และหน้าที่อื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาของมหาวิทยาลัย

สภาวิชาการในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีองค์ประกอบแตกต่างกัน สภาวิชาการที่ประกอบด้วยอาจารย์และผู้บริหาร เป็นแบบที่ใช้แพร่หลายที่สุด บางแห่งประกอบด้วยอาจารย์ทั้งหมด บางแห่งเป็นแบบผสมคือ มีอาจารย์ ผู้บริหารและนักศึกษา

3. การบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปฐานะตามกฎหมายของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการ แต่ได้รับการจ้างปฏิบัติงานในลักษณะการจ้างประจำ และการจ้างชั่วคราว การกำหนดกรอบตำแหน่งและอัตรากำลัง รวมทั้งการกำหนดระเบียบข้อบังคับว่าด้วยกระบวนการบริหารบุคคล เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งประกอบด้วยอาจารย์ประจำที่อาวุโส เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายการบริหารงานบุคคลตามที่มีมหาวิทยาลัยกำหนด มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีเกณฑ์ในการรับอาจารย์เข้าเป็นอาจารย์ประจำ ดังนี้คือ มีความรู้ระดับปริญญาเอก มีประวัติการทำงานดีในด้านการสอน การวิจัยและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่สอน มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เช่น การมีผลงานด้านการสอน การวิจัย เสนอต่อสถาบันที่เป็นที่ยอมรับว่าได้มาตรฐาน มีการทดลองให้ปฏิบัติงานอาจารย์โดยการจ้างเป็นรายปีซึ่งรวมแล้วใช้ระยะเวลาทดลองปฏิบัติงานประมาณ 3-7 ปี เมื่อคุณสมบัติ

เข้าเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะได้รับการพิจารณาเป็นอาจารย์ประจำจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคลอีกครั้งหนึ่ง โดยการกำหนดระดับค่าจ้างนั้น มักจะเป็นไปตามการกำหนดของสมาคมศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยอเมริกา (The American Association of University Professors)

4. การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ลักษณะรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมากที่สุด รองลงมาได้แก่เงินค่าบำรุงการศึกษา และค่าธรรมเนียมการเรียน รายได้จากผลประโยชน์จากที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และเงินบริจาค หลักการพิจารณาเงินอุดหนุน โดยทั่วไปมหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยผ่านคณะกรรมการเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee or UGC) ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาจัดสรรให้ตามการเสนอขอของมหาวิทยาลัย โดยให้เงินเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) จากนั้น มหาวิทยาลัยต้องจัดทำระบบบัญชีและการตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยเอง การแก้ไขปัญหาเมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้น เป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการพิจารณาดัดถอนรายจ่าย การหารายได้เพิ่มจากแหล่งต่าง ๆ

จากการศึกษาของ มานิต บุญประเสริฐ (2545) ซึ่งทำการศึกษาการบริหารจัดการแนวใหม่ของแต่ละประเทศ โดยศึกษารูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยจากตัวแทนมหาวิทยาลัยทั้งหมด 5 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอังกฤษ ประเทศมอโกเลีย และประเทศมาเลเซีย โดยการศึกษาเอกสาร พบว่า การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ในต่างประเทศ แบ่งได้เป็น 2 กลุ่มหลักคือ

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) มาตั้งแต่ต้น ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีทั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งรัฐ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่มุ่งหวังกำไร และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มุ่งหวังกำไร ความคิดริเริ่มใหม่ ๆ จึงมาจากตัวผู้บริหารสถาบันเอง มิใช่มาจากนโยบายของรัฐ การรับรองมาตรฐานการศึกษามาจากความสมัครใจของสถาบันเอง มิได้มีการบังคับ องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพมีหลายระดับ ได้แก่ องค์การระดับภาค องค์การวิชาชีพ องค์การที่ทำหน้าที่เฉพาะด้าน ซึ่งระบบการรับรองมาตรฐานนี้เป็นที่ยอมรับระดับชาติ

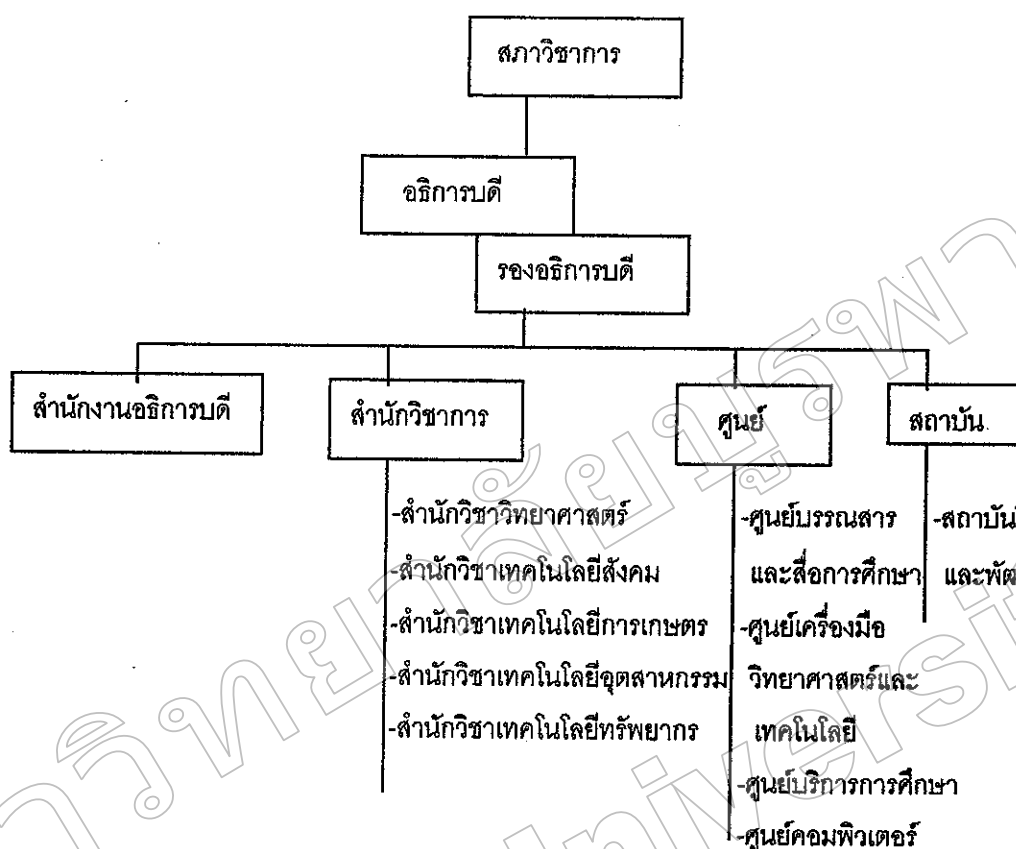
กลุ่มที่ 2 ได้แก่ สถาบันในสังกัดแห่งรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนงบประมาณเป็นรายปีจากรัฐบาลกลาง สถาบันในกลุ่มศึกษานี้ได้แก่ สถาบันในประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ มอโกเลีย และมาเลเซีย ทุกประเทศมีนโยบายช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันอุดมศึกษา ประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดทิศทางการอุดมศึกษาเป็นแผนระดับชาติที่ชัดเจน สถาบันอุดมศึกษาต้องสร้างองค์ความรู้ ใช้แผนกลยุทธ์ในการพัฒนาและกำหนดตัวบ่งชี้ในการประเมินผลการดำเนินการ

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ของมหาวิทยาลัยในประเทศต่าง ๆ มีนวัตกรรมการบริหารจัดการคล้ายคลึงกันใน 4 ด้าน คือ 1) การใช้เทคโนโลยี สื่อสารและสารสนเทศทั้งการบริหารวิชาการและการดำเนินการ 2) มีความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกและการร่วมเป็นเครือข่าย 3) มีการแสวงหารายได้และการควบคุมรายจ่าย และ 4) มุ่งเน้นการควบคุมคุณภาพและการปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน

รูปแบบมหาวิทยาลัยที่ดำเนินการเป็นองค์กรในกำกับของรัฐในประเทศไทย
การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยมีความเหมือนและมีความแตกต่างกันตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยซึ่งสามารถแจกแจงเป็นตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 เป็นนิติบุคคล มีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุม แต่มุ่งเน้นให้มีการบริหารที่มีอิสระและมีความคล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่เดิม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สอน วิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม ถวายทอด และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม มีการแบ่งส่วนงานของมหาวิทยาลัย ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

โครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มีลักษณะพิเศษเฉพาะ

ดังต่อไปนี้

1. สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการโดยทั่วไป และควบคุมดูแลเฉพาะด้านนโยบาย แผนงาน งบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การแบ่งส่วนงาน การบริหารงานบุคคล การออกระเบียบและข้อบังคับ การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง และการอนุมัติปริญญา สำหรับองค์คณะบุคคลในสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง กรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย รวม 3 คน โดยสภาวิชาการ เลือกจากกรรมการสภาวิชาการ จำนวน 2 คน โดยการเลือกตั้งจากคณาจารย์ จำนวน 5 คน และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 12 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกที่ได้มาโดยการสรรหา ในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 4 คน นายกสภามหาวิทยาลัย และ

กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระดำรงตำแหน่ง 2 ปี แต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือรับเลือก หรือได้รับตำแหน่งใหม่ได้ ไม่กำหนดวาระ

2. สำนักงานอธิการบดี เป็นศูนย์กลางการบริหารของมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ดำเนินงานบริหารธุรการโดยประสานนโยบายและประสานงานกับส่วนงานบริหารอื่น ๆ ทุกด้าน แบ่งงานเป็น 9 ส่วน ได้แก่ ส่วนสารบรรณ ส่วนอำนวยการ ส่วนแผนงาน ส่วนการเจ้าหน้าที่ ส่วนการเงิน ส่วนพัสดุ ส่วนอาคารสถานที่ ส่วนกิจการนักศึกษา และส่วนประชาสัมพันธ์

3. สำนักวิชาการ ทำหน้าที่ด้านการสอนและการวิจัย แบ่งงานเป็นส่วนธุรการ และสำนักวิชาต่าง ๆ 5 สำนักวิชา คือ สำนักวิชาวิทยาศาสตร์ สำนักวิชาวิศวกรรม สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม สำนักวิชาเทคโนโลยีการเกษตร และสำนักวิชาเทคโนโลยีอุตสาหกรรม

4. ศูนย์ ทำหน้าที่ให้บริการทางวิชาการและดำเนินงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม มีจำนวน 4 ศูนย์ คือ ศูนย์บริการการศึกษา ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา ศูนย์เครื่องมือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และศูนย์คอมพิวเตอร์

5. สถาบัน ทำหน้าที่ดำเนินการประสานงานด้านการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งแสวงหาทรัพยากรเพื่องานดังกล่าวนี้ด้วย มีจำนวน 1 สถาบัน คือ สถาบันวิจัยและพัฒนา

6. การบริหารงานวิชาการ มีสภาวิชาการทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทางวิชาการ โดยเฉพาะ เช่น การสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ รวมทั้งการควบคุมดูแลคุณภาพและมาตรฐานของกิจการดังกล่าวนี้ด้วย สภาวิชาการประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี ส่วนกรรมการสภาวิชาการโดยตำแหน่ง ได้แก่ คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบัน หรือศูนย์ และศาสตราจารย์ กรรมการสภาวิชาการที่คณาจารย์ประจำเลือกจากคณาจารย์ประจำสำนักวิชา สำนักวิชาละ 3 คน มีรองอธิการบดีที่อธิการบดีเสนอ 1 คน เป็นเลขาธิการสภาวิชาการ กรรมการสภาวิชาการมีวาระดำรงตำแหน่ง 2 ปีและอาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งใหม่อีกได้ ไม่กำหนดวาระ มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ วิธีการแต่งตั้งและการใช้สิทธิของอาจารย์ในตำแหน่งทางวิชาการ เป็นต้นว่า ตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์พิเศษและศาสตราจารย์ ส่วนการบริหารงานบุคคลเป็นคณาจารย์ พนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการจะมีระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยเอง ครอบคลุมสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ การบรรจุ แต่งตั้งการให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ แต่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

7. การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ได้พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลโดยยึดหลัก 4 ประการ คือ 1) สอดคล้องกับลักษณะงานและเชื้ออำนาจต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย ในฐานะหน่วยงานทางวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง 2) ยึดระบบคุณธรรม 3) เข้ายาก ออกง่าย และ 4) แข่งขันกับการจ้างในตลาดแรงงาน

7.1 องค์การและกลไกการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยองค์การสำคัญ ดังนี้

7.1.1 สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์การกลางทำหน้าที่วางกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกำกับให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักการของมหาวิทยาลัย และมีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เช่น ศาสตราจารย์ เป็นต้น

7.1.2 สภาวิชาการ มีหน้าที่ดูแลในเรื่องพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วยอธิการบดี และนักวิชาการ จากหน่วยงานภายนอกอย่างน้อย 3 หน่วยงาน ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมิน

7.1.3 คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากสภามหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ อธิการบดีเป็นรองประธานกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง จำนวน 4 คน ส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชนเป็นผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล เป็นกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากหน่วยงานภายในอีกจำนวน 4 คน คือ ผู้แทนสภาวิชาการ 1 คน ผู้แทนคณาจารย์ประจำ 2 คน และผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชาการ 1 คน

7.2 สถานภาพของบุคลากร บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นพนักงานของรัฐ ไม่เป็นข้าราชการและไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีระบบบริหารบุคคลที่เป็นของตนเองโดยอาศัยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

7.3 การสรรหา คัดเลือกและทดลองปฏิบัติงาน

7.3.1 ใช้กระบวนการที่เป็นระบบเปิดและพิตีถัน

7.3.2 ใช้ระบบสัญญาจ้างก่อนได้สถานภาพการเป็นพนักงานประจำ แบ่งเป็น

2 สาย ดังนี้

7.3.2.1 สายวิชาการ (Academic) คืออาจารย์และนักวิจัย มีระบบสัญญาจ้าง

2 ระบบ ดังนี้

สัญญาแรก 3 ปี หากเกิดผลงานทางวิชาการในระหว่าง 3 ปีแรกถึงขั้นต้องเปลี่ยนตำแหน่ง เช่น จาก อาจารย์เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ เป็นต้น ก็จะได้สถานภาพเป็นพนักงานประจำโดยไม่ต้องทำสัญญาที่สอง

สัญญาที่สอง 2 ปี ในกรณีที่ไม่มีมีการเปลี่ยนตำแหน่ง ต้องต่อสัญญาอีก 2 ปี มีการประเมินทุกปี และมีการประเมินการสอนทุกภาคการศึกษา

7.3.2.2 สายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป (Non-Academic) สัญญา 2 ปี

7.4 การออกจากงาน พนักงานพ้นสภาพเมื่อตาย ลาออก สิ้นสุดสัญญา ทำผิดวินัยร้ายแรง ได้รับโทษจำคุก และครบเกษียณอายุหรือให้ออกจากงานโดยไม่ถือเป็นความผิดได้แก่

7.4.1 ยุบเลิกตำแหน่งหรือยุบหน่วยงาน

7.4.2 ป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

7.4.3 บกพร่องหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม

7.4.4 ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีติดต่อกัน 3 ปี (ยกเว้นเงินเดือนเต็มขั้น)

7.4.5 ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด

7.5 เงินเดือน สายปฏิบัติการ ประมาณ 1.5 เท่าของราชการ และสายวิชาการประมาณ 2 เท่าของราชการ

7.6 สวัสดิการได้รับไม่ต่ำกว่าราชการแต่เปลี่ยนวิธีการจัดให้เหมาะสม มีลักษณะดังนี้

7.6.1 ใช้งบเงินสำรองเลี้ยงชีพแทนบำเหน็จ – บำนาญ ตามปกติจะเรียกเก็บร้อยละ 4 ของเงินเดือน และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเพิ่มให้อีกร้อยละ 8 รวมเป็นร้อยละ 12 ซึ่งได้ทำการจดทะเบียนกับกระทรวงการคลังแล้ว และมีผู้จัดการระบบเงินทุนสำรองเป็นผู้ดูแล

7.6.2 เน้นสวัสดิการเสริมงานวิชาการเป็นพิเศษ เช่น การลาไปเพิ่มพูนความรู้ (Sabbatical Leave) และ การให้บริการวิชาการ (Consultancy) เป็นต้น

7.6.3 เน้นการให้บริการสวัสดิการสังคม (Social Service) มากกว่าการจัดเอง เช่น โครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของบุคคลากรโดยความร่วมมือจากธนาคารต่าง ๆ เป็นต้น

8. การบริหารด้านการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ลักษณะของรายได้ของมหาวิทยาลัย ได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล คิดเป็นร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย เงินอุดหนุนและทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค เงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทนและค่าบริการรายได้จากการลงทุนซึ่งมีเพียงร้อยละ 30 ของรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย การใช้ที่ราชพัสดุที่

มหาวิทยาลัยดูแลหรือใช้ประโยชน์ รวมทั้งรายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ รายได้มหาวิทยาลัยเหล่านี้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่วนการบัญชีและการตรวจสอบ มีการจัดทำบัญชีกำไรขาดทุนภายในโดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบภายหลัง

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีสถานภาพเป็นองค์กรนิติบุคคลเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง มีโครงสร้างการบริหารในระดับนโยบาย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนและมีรายละเอียดดังนี้คือ (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2541)

1. ทำความเข้าใจกับบุคลากรทุกระดับของมหาวิทยาลัยในเรื่องหลักการ สำคัญของการเป็นองค์กรในกำกับของรัฐก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยใช้สภาคณาจารย์เป็นกลไกสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับคนในองค์กร ด้วยการทำประชาพิจารณ์ ขั้นตอนนี้มีระยะเวลานาน 6 เดือน
2. จัดตั้งคณะทำงานเป็น 3 คณะ โดยประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารวิชาการ คณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน และคณะกรรมการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะศึกษาระบบและระเบียบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น กรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ในขั้นตอนนี้จะดำเนินการไปพร้อมกับขั้นตอนที่ 1
3. เรียนรู้จากประสบการณ์มหาวิทยาลัยต่างประเทศ โดยให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเข้าร่วมโครงการผู้บริหารเงา (Thai University Administrators Shadowing: TUAS) ซึ่งเป็นโครงการของทบวงมหาวิทยาลัยโดยส่งผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี ไปทำงานร่วมกับรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เป็นเวลา 4 เดือน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงมีโอกาสไปศึกษาประสบการณ์บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ยังมีอธิการบดีของมหาวิทยาลัยมิชิแกนสเตท (Michigan State University) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ค่อนข้างใหญ่ เป็นผู้ให้คำปรึกษาในช่วงการปรับเปลี่ยนองค์กรด้วย
4. คณะกรรมการ 3 คณะ ได้ร่วมกันออกแบบและวางโครงสร้างขององค์กรในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่คล้าย คณะกรรมการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เชิงนโยบาย จัดวางระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย อนุมัติการจัดตั้งหน่วยงาน หลักสูตร การแต่งตั้งผู้ดำรง ตำแหน่งทางวิชาการ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เหมือนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง

โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก มหาวิทยาลัยจำนวน 15 คน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลในมหาวิทยาลัย จำนวน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลในมหาวิทยาลัยจำนวน 8 คน ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ระบุว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากภายนอก จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา สังคม การบริหาร การพัฒนาองค์กร กฎหมาย การเงิน การบัญชี การอุตสาหกรรม การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งต้องเป็นผู้ที่เข้าใจประเด็น เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย

การสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย นอกจากมีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิแล้วยังมี กรรมการจากผู้บริหาร กรรมการจากผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการ กรรมการจากคณาจารย์เข้ามาร่วม ในขั้นตอนการสรรหากรรมการและนายกสภามหาวิทยาลัย เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและเพื่อความ โปร่งใส

4.2 สภาวิชาการ เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการทั้ง หมดยของมหาวิทยาลัย โดยการเสนอข้อมูลให้สภามหาวิทยาลัยอนุมัติการเปิดสอน อนุมัติ หลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย เสนอแนะนโยบายด้านวิชาการ ให้แก่มหาวิทยาลัย กำหนดมาตรฐานคุณภาพการเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผลและ กำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษาของบัณฑิต

สภาวิชาการประกอบด้วย ผู้แทนศาสตราจารย์ ผู้แทนอาจารย์จากสาขาวิชาต่าง ๆ โดยมีสัดส่วนของผู้แทนอาจารย์มากกว่าผู้บริหารของมหาวิทยาลัย

4.3 การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารงานบุคคลแบบคู่ขนาน คือ ข้าราชการและพนักงาน ซึ่งมีระบบ 2 ระบบ ทำให้การบริหารงานบุคคลยากมาก แต่เนื่องจาก มหาวิทยาลัยเคยเป็นองค์กรของรัฐมาช้านาน บุคลากรก็มีระบบการทำงานที่ยึดติดกับราชการ หากออกกฎหมายบังคับให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานทั้งหมด อาจทำให้เกิดปัญหาได้ ดังนั้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จึงเปิดโอกาสให้ข้าราชการเดิมของมหาวิทยาลัย สมัครใจที่จะเข้าสู่แบบใหม่โดยใช้วิธีการประเมิน และเมื่อผ่านการประเมินจะได้ค่าจ้างที่สูงกว่า

การเป็นบุคลากรในระบบราชการ 1.5 เท่าของเงินเดือน ผู้ที่ประเมินไม่ผ่านมหาวิทยาลัยจะไม่ใช้คำว่า "ตกเกณฑ์การประเมิน" แต่จะใช้คำว่า "อยู่ระหว่างการพัฒนา" ซึ่งมีช่วงระยะเวลาของการพัฒนานาน 6 เดือน ถึง 1 ปี ส่วนสวัสดิการด้านอื่น ๆ ยังคงเดิมเหมือนในระบบราชการทุกประการ บุคลากรที่ไม่สมัครใจที่จะเข้าสู่สถานภาพใหม่จะยังคงสภาพการเป็นข้าราชการจนกว่าจะเกษียณอายุ โดยมหาวิทยาลัยจะพยายามจูงใจข้าราชการเข้าสู่ระบบใหม่ทุกรูปแบบ การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเกี่ยวกับการประเมินผลงานนั้นเป็นพนักงานหรือข้าราชการ ใช้มาตรฐานการทำงานมาตรฐานเดียว ประเมินโดยแบบประเมินเดียวกัน เพียงแต่หากเป็นข้าราชการมีการประเมินเพื่อครั้งขึ้นหรือสองชั้น ส่วนบุคลากรที่เป็นพนักงาน มีการนำผลการประเมินมาคิดเป็นร้อยละ และสัมพันธ์กับผลตอบแทน ไม่มีขั้นหรือสองชั้น เช่น ผลการประเมินอยู่ระดับดีเยี่ยมจะได้รับผลตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 เป็นต้น

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยอธิการบดีเป็นประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารงานบุคคล จำนวน 2 คน รองอธิการบดีคณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน/สำนัก ทุกคนเป็นกรรมการ ผู้แทนพนักงานประจำด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน 1 คน ผู้แทนสภาคณาจารย์และพนักงาน จำนวน 1 คน รองอธิการบดีฝ่ายบริหารบุคคล เป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าส่วนงานบุคคล เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

4.4 การบริหารการเงิน งบประมาณและทรัพย์สิน มีคณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ทำหน้าที่ศึกษาระเบียบ กฎหมายและการลงทุนต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยบุคคลภายนอก 4 คน บุคคลภายในมหาวิทยาลัย 3 คน คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับคณะเปลี่ยนแปลงรายการในหมวดต่าง ๆ ได้ โดยไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณ แต่ต้องเสนอรายงานส่งไปที่สำนักงบประมาณในลักษณะแผนงานของมหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณให้ตามแผนงานผ่านทางทบวงมหาวิทยาลัย

เนื่องจากมหาวิทยาลัยมี 2 ระบบในองค์กรเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ทั้งระดับปฏิบัติและระดับบริหาร สำนักงบประมาณเองก็เกิดความสับสนและยุ่งยากในการบริหารการเงิน เพราะองค์กรเดียวกันแต่มีระเบียบกฎหมายบังคับใช้แตกต่างกัน และมหาวิทยาลัยก็ไม่ได้เตรียมระบบบัญชี ระบบบริหารการเงินเพื่อรองรับงบประมาณแบบใหม่ ในลักษณะของเงินอุดหนุนทั่วไป มหาวิทยาลัยได้ประสบปัญหาค่าใช้จ่ายลงทุนที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กล่าวคือ งบลงทุน สิ่งก่อสร้าง งบครุภัณฑ์ การก่อสร้างตึก ซึ่งเป็นรายการที่ต้องตั้งเบิกเป็นงวด ๆ ทำให้มหาวิทยาลัยประสบอุปสรรคในช่วงเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณใหม่

ของมหาวิทยาลัย ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยและผู้เกี่ยวข้อง คือ
สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง เรื่องกลไกการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยที่เปลี่ยน
สภาพเป็นองค์กรในกำกับของรัฐ ผลการประชุมกำหนดให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งกองทุนคงยอด
เงินต้น เพื่อใช้ในการพัฒนามหาวิทยาลัย และเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับ
ผลประโยชน์จากการผลิตบัณฑิตให้เข้ามามีส่วนร่วมลงทุน อุดหนุนค่าใช้จ่ายก็ทำให้มหาวิทยาลัย
เพิ่มทุนงบประมาณรายได้มากขึ้นระดับหนึ่ง (หริส สุตะบุตร, 2541, หน้า 1-11)

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยนี้เป็นสถาบันสงฆ์ (เฉพาะทาง) ทำการสอน วิจัยและพัฒนาด้าน
พระพุทธศาสนา จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและวิจัย ส่งเสริมบริการวิชาการด้าน
พระพุทธศาสนาแก่พระภิกษุ สามเณร บุคลากรทางศาสนาและประชาชน ตลอดจนการเผยแผ่
พระพุทธศาสนา และผลิตบุคลากรทางศาสนาภายใต้พระธรรมวินัย มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล
มีสถานภาพทางกฎหมายทั้งกฎหมายเอกชนและมหาชน มีอำนาจในการทำนิติกรรมมีสิทธิหน้าที่
และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย มีการจัดองค์การและการบริหารที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับ
บัญชาของส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่ง เป็นรูปแบบขององค์กรที่เกิดขึ้นจากการกระจาย
อำนาจทางบริหารหรือตามนโยบายของรัฐ มีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่การบริหารและกำกับดูแล
โดยตรง มีความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการบริหารงานทั้งทางด้านวิชาการ การบริหารบุคคล
และการบริหารกิจการภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กร 2 ส่วน คือ กระทรวงศึกษาธิการทำ
หน้าที่กำกับดูแลในเรื่องทั่วไป มหาเถรสมาคมทำหน้าที่กำกับควบคุมการเรียนการสอน และ
การทำวิจัยให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย รูปแบบการบริหารองค์กรประกอบด้วย

1. สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุด ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับการ
บริหารของมหาวิทยาลัย มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 12-14 รูปหรือคน ประกอบด้วย
นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการโดยตำแหน่ง รวม 6 คน ได้แก่อธิการบดี ปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการ อธิบดีกรมการศาสนา ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการ ก.พ. และผู้แทน
จากมหาวิทยาลัย รวมทั้งพระภิกษุ หรือคฤหัสถ์อีกจำนวนไม่น้อยกว่า 6 รูปหรือคน หรือไม่เกิน
8 รูปหรือคน โดยสมเด็จพระสังฆราชแต่งตั้งจากคำแนะนำของกรรมการสภามหาวิทยาลัย
ให้มีบทบาทและหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการศึกษา วิจัย การให้บริการด้าน
พระพุทธศาสนา และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การกำหนดนโยบายทางด้านการจัดหารายได้
การวางระเบียบ ออกข้อสอบ ข้อกำหนดและประกาศต่าง ๆ การอนุมัติปริญญา อนุมัติการจัดตั้ง
การรวม การยุบเลิกส่วนงาน อนุมัติการเปิดสอนหลักสูตร อนุมัติงบประมาณรายจ่าย การแต่งตั้ง
และถอดถอนบุคลากรของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

2. การบริหารงานวิชาการ มีสภาวิชาการเป็นองค์กรรับผิดชอบ กรรมการประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี กรรมการสภาวิชาการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี ศาสตราจารย์และหัวหน้าส่วนงานทั้งหมดของมหาวิทยาลัย และกรรมการสภาวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกจากอาจารย์ประจำ คณะละ 2 คน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักสูตร การเรียนการสอน การให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตรต่าง ๆ พิจารณาเกี่ยวกับ ตำแหน่ง ทางวิชาการ และให้ความเห็นเกี่ยวกับบุคลากรทางวิชาการ ส่งเสริมกิจการทางด้านการ ศึกษา วิจัย และการบริการทางด้านพระพุทธศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนการให้ คำปรึกษาต่อสภามหาวิทยาลัยด้านวิชาการ

3. การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยมีการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจาก มหาวิทยาลัยทั่วไป เพราะมีบุคลากรอยู่ 2 ประเภทที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย คือ บุคลากรที่เป็นพระภิกษุกับบุคลากรที่เป็นฆราวาสซึ่งมีจำนวนน้อยกว่ามาก พระภิกษุจะปฏิบัติงานทั้งฝ่าย บริหาร และฝ่ายวิชาการ แต่ฆราวาสที่เป็นพนักงานประจำ จะปฏิบัติงานเฉพาะเป็นบุคลากร เสริมวิชาการ และทำหน้าที่ธุรการเท่านั้น มีระบบการคัดสรรบุคลากรทั้งสองประเภทคล้าย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่มีการให้ค่าจ้างตอบแทนแก่พนักงานเป็นจำนวน ครั้งหนึ่งของระบบราชการ บุคลากรที่เป็นฆราวาสจะมีระบบสวัสดิการเกื้อกูลมากกว่าที่มี สถานภาพเป็นพระภิกษุ

4. การบริหารการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยจัดทำแผนงบประมาณดำเนินการ เสนอผ่านกระทรวงศึกษาธิการไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

5. รายได้ของมหาวิทยาลัย มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของกระทรวงศึกษาธิการเป็นรายปี คิดเป็นร้อยละ 70 ของค่าใช้จ่าย ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย กับรายได้จากการบริจาคของพุทธศาสนิกชนและค่าบำรุงการศึกษา ประมาณร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของมหาวิทยาลัย แต่การใช้งบประมาณมหาวิทยาลัย เป็นไปอย่างประหยัด เนื่องจากงบประมาณสำหรับใช้ในการดำเนินการเพื่อตอบแทนบุคลากร มีน้อย เช่น ค่าตอบแทนพระภิกษุที่เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยมีอัตราตอบแทนเท่ากับระบบ ราชการ อาจารย์พิเศษจะให้ค่าตอบแทนเป็นครั้งหนึ่งของระบบราชการ เป็นผลให้ทั้งงบประมาณและ งบดำเนินการมีงบประมาณน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐทั่วไป

สรุปได้ว่า จากการศึกษาหลักการและแนวคิด ตลอดจนรูปแบบการบริหาร มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ หลักการและแนวคิดที่สำคัญ ของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ มีดังนี้ 1) หลักการมีส่วนร่วม เน้นการให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่จะส่งผล

ต่อตนเองและส่วนรวม 2) หลักความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ สถาบันการศึกษาจะต้องรับผิดชอบให้มีการตรวจสอบภายในและจากองค์กรภายนอก และ 3) หลักการมีอิสระ ความเป็นอิสระจากระบบราชการและกฎระเบียบ มีอิสระในการบริหารแบบเบ็ดเสร็จในสถานศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลให้บริการสุขภาพแก่ประชาชนจำเป็นต้องจัดให้มีบุคลากรด้านสุขภาพอย่างเพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ฉะนั้นกระทรวงสาธารณสุขจึงจำเป็นต้องมีการปรับบทบาทและภารกิจของโครงสร้างกระทรวงให้สามารถรองรับบทบาท หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยกระทรวงสาธารณสุขมีโครงสร้างในการบริหารและผลิตบุคลากรโดยสังเขป ดังนี้

โครงสร้างกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข แบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้

1. กลุ่มอำนวยการ ประกอบด้วย 1 สำนักงานที่มีฐานะเท่าเทียมกรม คือ สำนักงานปลัดกระทรวงโดยมีหน่วยงานภายใต้เรียกว่า กลุ่มมีฐานะเท่ากอง
2. กลุ่มพัฒนาวิชาการ ประกอบด้วย 5 กรม คือ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค กรมการแพทย์ กรมสุขภาพจิต และกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก โดยทุกกรมจะมีหน่วยงานภายใต้เรียกว่า กลุ่มมีฐานะเท่ากอง
3. กลุ่มปฏิบัติการประกอบด้วย 2 กรม 1 สำนักงานที่มีฐานะเท่ากรม คือ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ โดยทุกกรม/สำนักงานจะมีหน่วยงานภายใต้เรียกว่า กลุ่ม มีฐานะเท่ากอง

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุขแต่ไม่ได้อยู่ภายใต้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ได้แก่

1. หน่วยงานที่ปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรมมหาชน (Autonomous Public Organization) 5 หน่วยงาน คือ สถานบริการสุขภาพ (โรงพยาบาลศูนย์/ทั่วไป/ชุมชน/สถานีอนามัย) สำนักงานพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน สถาบันวิจัยสุขภาพ สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล และสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
2. หน่วยงานในกำกับ 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และสถาบันพระบรมราชชนก
3. รัฐวิสาหกิจ คือ องค์การเภสัชกรรม

เพื่อให้การบริการด้านสุขภาพสอดคล้องกับนโยบายปฏิรูประบบสุขภาพ มีระบบบริการระดับปฐมภูมิที่ใกล้บ้านใกล้ใจประชาชน เป็นระบบที่ให้บริการผสมผสานเป็นองค์รวมและต่อเนื่อง ทั้งบริการเชิงรุกเพื่อสร้างสุขภาพ เชื่อมโยงกับการบริการระดับทุติยภูมิ และตติยภูมิอย่างเป็นระบบ มีคุณภาพและประสิทธิภาพ กระทรวงสาธารณสุขในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชนจำเป็นต้องจัดให้มีบุคลากรด้านสุขภาพอย่างเพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ

ด้วยเหตุนี้กระทรวงสาธารณสุขได้มีมติจากการประชุมการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม กลุ่มที่ 4 ครั้งที่ 3/2544 วันที่ 11 ธันวาคม 2544 และผลการประชุมเพื่อพิจารณาภารกิจและโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2545 เห็นชอบให้กระทรวงสาธารณสุขมีภารกิจด้านการผลิตและการพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพอยู่ภายใต้ภารกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

การผลิตบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุขจะต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับการจัดการศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นการจัดการศึกษาที่แตกต่างจากระบบการศึกษาทั่วไป คือ เป็นการจัดการศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ชนบท โดยเฉพาะสถานบริการระดับปฐมภูมิ มีการคัดเลือกผู้เรียนจากภูมิลำเนาหรือท้องถิ่นเพื่อให้บุคลากรสามารถทำงานในชนบทได้ และจะมีการสูญเสียบุคลากรในอัตราต่ำ ฉะนั้นเพื่อให้การผลิตบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงสาธารณสุขคงต้องดำเนินการในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ด้านนโยบายและแผนกำลังคน

เนื่องจากกระทรวงสาธารณสุขยังมีจุดอ่อนในโครงสร้างของหน่วยงานที่ดูแลนโยบายและแผนกำลังคน จึงทำให้การกำหนดนโยบายและแผนกำลังคนขาดความชัดเจน ขาดการประสานงานและการสนับสนุนการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพในภาพรวมทั้งระบบ ทั้งในและนอกกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้มีบุคลากรสาขาต่าง ๆ เพียงพอกับความต้องการ และความจำเป็นเพื่อการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรสุขภาพในชนบท จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนกำลังคนด้านสุขภาพที่เป็นเอกภาพและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบสุขภาพ ทำหน้าที่วิเคราะห์และพัฒนานโยบายและแผน ประสานการผลิต กำหนดและกำกับให้เป็นไปตามมาตรฐานการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ โดยแยกส่วนกับสถานศึกษาให้การบริหารงานเป็นอิสระต่อกัน

2. ด้านการจัดการศึกษา

กระทรวงสาธารณสุขควรปรับปรุงโครงสร้างของสถาบันพระบรมราชชนกให้มีสถานะเป็น “องค์กรในกำกับ” โดยการตราพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนกด้วยเหตุผลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ดังนี้

2.1 เจตนารมณ์ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาตรีมีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อที่จะกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาให้เกิดความคล่องตัวและประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา

2.2 สถานศึกษาควรบริหารงานและการจัดการศึกษาโดยอิสระ ภายในขอบเขตภารกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานระดับนโยบายและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

2.2.1 ความเป็นอิสระทางการบริหาร ได้แก่ การเงิน บุคลากร และการจัดการ หมายความว่า หลักประกันในการที่จะต้องได้รับความสนับสนุนในทางการเงินจากรัฐ และมีกลไกในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

2.2.2 ความเป็นอิสระทางการศึกษา หมายถึง การมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการกำหนดเนื้อหาของหลักสูตรการเรียนการสอน การกำหนดเนื้อหาและขอบเขตการศึกษาระดับต่าง ๆ และสามารถอนุมัติปริญญาให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาหรือบุคคลที่เห็นสมควร

2.2.3 ความเป็นอิสระทางวิชาการ หมายถึง การกำหนดทิศทางและขอบเขตการศึกษา ค้นคว้า วิจัย การพัฒนาศาสตร์และองค์ความรู้ต่าง ๆ

2.2.4 สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องมีความชอบธรรมในการประสาทปริญญาของตนเอง ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบนิติปริญญาในรูปแบบของสภาสถานศึกษา

จากแนวคิดและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กระทรวงสาธารณสุขควรจัดองค์กรด้านการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. สถาบันพระบรมราชชนก ประกอบด้วยสถานศึกษา 40 แห่ง และวิทยาลัยนักบริหารสาธารณสุข รับผิดชอบงานด้านการศึกษา ปรับสถานศึกษาให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยมีพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนก รองรับมีคุณสมบัติดังนี้ 1) เป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล 2) มีอำนาจประสาทปริญญา และ 3) เป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงสาธารณสุข

1.1 พันธกิจของสถาบันพระบรมราชชนก

1.1.1 ผลิตกำลังคนด้านสุขภาพทุกสาขาที่เป็นความต้องการของระบบสุขภาพ โดยการกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข

1.1.2 จัดและสนับสนุนการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของกำลังคนด้านสุขภาพดำเนินการและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ที่ก่อให้เกิดการพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพรวมทั้งการถ่ายทอดและพัฒนาภูมิปัญญาไทยด้านสุขภาพ

1.1.3 ศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของระบบสุขภาพ

1.1.4 เสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และให้บริการทางวิชาการเพื่อการสร้างสุขภาพแก่ ชุมชน

1.2 โครงสร้างองค์กร สถาบันพระบรมราชชนก

1.2.1 สถาสถาบัน มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบการดำเนินการของสถาบัน ดังนี้

1.2.1.1 กำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติการกิจของสถาบันที่สอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งความต้องการของสังคม

1.2.1.2 กำหนดระบบกำกับและติดตามผลการดำเนินการและการรายงานผลการดำเนินการที่ชัดเจน โปร่งใส ที่พร้อมให้ได้รับการตรวจสอบได้

1.2.1.3 กำกับติดตามให้การดำเนินการกิจเป็นไปตามนโยบายและแผนและบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

1.2.1.4 ออกระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการเรื่องระบบ การบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารวิชาการ ระบบบริหารการเงิน และงบประมาณ ระบบกำกับ และติดตามผลการดำเนินการของสถาบันตลอดจนระเบียบและข้อบังคับอื่น

1.2.1.5 มีอำนาจอนุมัติหลักสูตรการศึกษาและอนุมัติการเปิดสอน

1.2.1.6 อนุมัติการให้ปริญญา

1.2.2 คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยอธิการบดีเป็นประธาน และคณะกรรมการมาจากผู้อำนวยการวิทยาลัยหรือส่วนงานอื่น ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

1.2.3 สำนักงานสถาบันพระบรมราชชนก มีอธิการบดีทำหน้าที่บังคับบัญชาและควบคุมการดำเนินงานของสถาบัน ได้แก่ บริหารทั่วไป การจัดทำแผน การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล สนับสนุนและประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้การดำเนินการกิจของสถาบันเป็นไปด้วยความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

1.2.4 วิทยาลัย มีผู้อำนวยการวิทยาลัยทำหน้าที่บังคับบัญชาและบริหารงานของวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.2.4.1 ผลิตบุคคลกรด้านสุขภาพภายใต้แผนและการสนับสนุนงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุขให้ได้มาตรฐานและคุณภาพตามที่กำหนด โดยการผลิตเฉพาะสาขาหรือตามความต้องการของหน่วยงานด้านสุขภาพในพื้นที่

1.2.4.2 พัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของกำลังคนในระบบสุขภาพทุกระดับ ให้มีเจตคติ และทักษะด้านการสร้างเสริมสุขภาพ และการทำงานร่วมกับภาคีและองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

1.2.4.3 พัฒนางองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพด้วยวิธีการที่หลากหลาย

1.2.4.4 ให้บริการวิชาการแก่สังคม

1.2.4.5 ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย

1.3 ระบบการบริหารงานของสถาบันพระบรมราชชนกประกอบด้วย

1.3.1 การบริหารจัดการทั่วไป เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข

1.3.2 การบริหารทรัพยากร โดยมีทรัพยากรเพื่อการดำเนินการ 4 ลักษณะดังนี้
1) งบประมาณ 2) รัฐจัดงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและลงทุน 3) มีกองทุนที่ได้จากที่ดินและชุมชน และ 4) สามารถจัดหารายได้โดยไม่ขัดข้องหรือขัดแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา

1.3.3 การบริหารงานบุคคล

1.3.3.1 บุคลากรของสถาบันจะมีสถานภาพเป็นพนักงานของสถาบันและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบัน

1.3.3.2 ในช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนระบบจะมีการประเมินศักยภาพบุคคลเพื่อบรรจุเข้าเป็นพนักงานของสถาบัน

1.3.3.3 พนักงานของสถาบันจะได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์การประเมินและตามบัญชีเงินเดือนที่สภาสถาบันกำหนด

1.3.4 การบริหารวิชาการ

1.3.4.1 สนับสนุนให้สถานบริการ/ ห้องถิ่น/ ชุมชน มีบทบาทเป็นผู้สอนที่อาศัยประสบการณ์จริง

1.3.4.2 คัดเลือกผู้เรียนจากท้องถิ่นหรือชุมชน

1.3.4.3 มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ความสามารถ ทนต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ส่งเสริมการคิดอย่างมีวิจารณญาณ และมีความใฝ่รู้อันเป็นฐานการเรียนรู้ตลอดชีวิต

1.3.5 มีระบบประกันคุณภาพตามที่กฎหมายกำหนด

1.3.6 สำนักนโยบายกำลังคนด้านสุขภาพ รับผิดชอบงานด้านนโยบายและแผนกำลังคน

การจัดการศึกษาพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข

การบริหารและการจัดการศึกษาพยาบาลของวิทยาลัยพยาบาลในปัจจุบันจะอยู่ภายใต้การดูแลกำกับของสถาบันพระบรมราชชนกซึ่งจะบริหารจัดการศึกษาตามระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยสถานศึกษาในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนกซึ่งสรุปได้ดังนี้ (สถาบันพระบรมราชชนก, 2542)

1. ด้านการบริหารจัดให้มีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนก เป็นประธาน รองผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนก ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนก ผู้อำนวยการส่วนในสถาบันพระบรมราชชนกและผู้อำนวยการวิทยาลัยนักระบาลสาธารณสุข เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการวิทยาลัยซึ่งเลือกตั้งกันเองจำนวน 13 คน ให้ผู้อำนวยการส่วนแผนงาน ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาการศึกษาและผู้อำนวยการส่วนเลขานุการ เป็นเลขานุการร่วมกัน โดยมีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และให้ความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานของสถานศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานวิธีการดำเนินงานบริหารที่สำคัญ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหาร การพิจารณาความดีความชอบ การคัดเลือกบุคคลกรณีต่าง ๆ ตลอดจนการให้คำแนะนำปรึกษา ด้านการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานการศึกษา และติดตามการประเมินผลงานของสถาบันพระบรมราชชนกและสถานศึกษา

2. ด้านการจัดการศึกษา การรับนักศึกษาเข้าศึกษาในสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการรับสมัครบุคคลเข้าศึกษาหลักสูตรต่าง ๆ การจัดการเรียนการสอน การสำเร็จการศึกษา การออกประกาศนียบัตร หรือปริญญาบัตรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันพระบรมราชชนกกำหนด หรือตามระเบียบมหาวิทยาลัย หรือสถาบันการศึกษาที่สถานศึกษาไปสมทบ

สำหรับการบริหารจัดการศึกษาภายในวิทยาลัยจะดำเนินการตามระเบียบสถาบันพระบรมราชชนกว่าด้วยการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด พ.ศ. 2542 โดยมีโครงสร้างการบริหารงานวิทยาลัยพยาบาลแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มงานใหญ่ตามแผนอัตรากำลังรอบที่ 3 ของ

สำนักงานปลัดกระทรวง ได้แก่

1. กลุ่มวิชาการ ประกอบด้วย งานการสอน (ภาควิชา) งานวิจัยและพัฒนา
งานส่งเสริมวิชาการ งานปกครองและแผน และงานประเมินผลและลงทะเบียน
2. กลุ่มงานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย งานสารบรรณ งานธุรการทั่วไป งานการเงินและ
บัญชี งานพัสดุและยานพาหนะ งานการเจ้าหน้าที่เบื้องต้น และงานประสานงาน

การจัดโครงสร้างและการกำหนดหน้าที่ในวิทยาลัยพยาบาลแต่ละแห่งสามารถเพิ่มเติม
ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามสภาพของวิทยาลัย และในการบริหารงานจัดให้มี
คณะกรรมการ 2 คณะ ได้แก่ 1) คณะกรรมการวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก
วิทยาลัยมีหน้าที่ให้การสนับสนุนและแสวงหาแหล่งทรัพยากรเพื่อการพัฒนากิจการของวิทยาลัย
ให้ข้อเสนอแนะต่อนโยบายการดำเนินงานของวิทยาลัย 2) คณะกรรมการบริหารวิทยาลัย
ประกอบด้วยผู้มีตำแหน่งทางการบริหารในวิทยาลัยและข้าราชการหรือลูกจ้างของวิทยาลัย
มีหน้าที่ให้คำแนะนำหรือความเห็นต่อผู้อำนวยการเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินงานของวิทยาลัย
การออกระเบียบ ข้อบังคับหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย
กฎหมายและระเบียบแบบแผนทางราชการ

การจัดการศึกษาพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขในปัจจุบันดำเนินการโดยวิทยาลัย
พยาบาลในสังกัด จำนวน 29 แห่ง ซึ่งกระจายอยู่ทุกภาคของประเทศ การจัดการศึกษาในหลักสูตร
ต่าง ๆ ของวิทยาลัย ประกอบด้วยหลักสูตรลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. หลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต เป็นหลักสูตรพยาบาลระดับปริญญาตรี รับจาก
ผู้สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษา
2. หลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิตต่อเนื่อง เป็นการพัฒนาพยาบาลระดับเทคนิคให้
เป็นพยาบาลวิชาชีพ รับจากข้าราชการของกระทรวงสาธารณสุขที่สำเร็จการศึกษาในหลักสูตร
ประกาศนียบัตรพยาบาลและผดุงครรภ์ระดับต้น มาแล้ว
3. หลักสูตรอบรมเฉพาะทางด้านการพยาบาลระยะสั้น 4-6 เดือน
4. พัฒนาบุคลากรสาขาต่าง ๆ ให้กับกระทรวงสาธารณสุข โดยจัดอบรมตามนโยบาย
และความต้องการ

วิทยาลัยพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขได้รับพระราชทานนามเปลี่ยนชื่อวิทยาลัย
ต่าง ๆ ที่มีได้พระราชทานนามมาก่อน เป็นวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีตามด้วยชื่อเดิมหรือชื่อ
จังหวัด โดยมีจำนวนวิทยาลัยในแต่ละภาคภูมิศาสตร์ของประเทศดังนี้ ภาคเหนือ มีจำนวน 6 แห่ง
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวน 6 แห่ง ภาคใต้ จำนวน 5 แห่ง และภาคกลาง จำนวน 12 แห่ง

การปฏิรูปการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ที่ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรมจัดให้มีกฎหมายการศึกษาและปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสาระในหมวดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นมาตราที่ 43 ที่ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ให้ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา 289 ที่ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการในท้องถิ่นได้ส่งผลให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้น สาระสำคัญในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา สรุปได้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544)

1. ความมุ่งหมายและหลักการ การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้ คือเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 8) การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานและจัดระบบประกันคุณภาพ การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การระดมทรัพยากรและการมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ และประชาชน (มาตรา 9)

2. สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 10)

3. ระบบการศึกษา การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้มีการเทียบโอนผลการเรียนระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบ ต่างสถานศึกษา หรือจากประสบการณ์การทำงาน การฝึกอาชีพและการเรียนรู้ตามอัธยาศัย (มาตรา 15)

การศึกษาในระบบ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา (มาตรา 16)

การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 19) กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกระทรวง (มาตรา 21)

4. แนวทางการจัดการศึกษา ให้ถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ (มาตรา 22) การจัดการศึกษาต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ (มาตรา 23)

การจัดกระบวนการเรียนรู้ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้ จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างสมดุล รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ จัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ (มาตรา 24)

หลักสูตรอุดมศึกษา นอกจากต้องมีลักษณะหลากหลาย มีทั้งสาระที่เป็นวิชาการ และวิชาชีพ มุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุลทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงามและความรับผิดชอบต่อสังคมแล้ว ต้องมีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่จะพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูง และการค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และสังคม (มาตรา 28) และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเชิงโครงสร้างกับระบบอุดมศึกษา ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 118)

1. โครงสร้างของระบบอุดมศึกษาต้องเปลี่ยนไป กับการหลอมรวมระบบการทำงานของสถาบันอุดมศึกษาต่างสังกัด จากสาระในมาตรา 34 มาตรา 36 และมาตรา 37 มีผลกระทบต่อสังกัดของสถาบันอุดมศึกษาระดับและประเภทต่างอย่างชัดเจน โดยโครงสร้างใหม่ของระบบอุดมศึกษาจะประกอบด้วยสถาบันอุดมศึกษาในฐานะและสังกัดต่าง ๆ กัน 4 ลักษณะ ดังนี้

1.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วยสถาบันในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1.1.1 สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และยังคงความเป็นราชการภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการอุดมศึกษา กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยสถาบัน ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การดูแลของสภาสถาบันศึกษาตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

1.1.2 สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ไม่เป็น ส่วนราชการมีฐานะเป็น "หน่วยงานของรัฐในกำกับ" มีอิสระในการบริหาร และจัดการของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันศึกษา โดยต้องมีการ ประสานนโยบายกับคณะกรรมการอุดมศึกษา

1.1.3 สถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของรัฐ ในการกำกับดูแลของ สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และยังคงยึดหลักการกระจาย อำนาจลงไปสถานศึกษาซึ่งจะมีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นองค์กรกำกับอีกชั้นหนึ่ง

1.2 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนประกอบด้วยสถาบันในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1.2.1 สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของเอกชน ซึ่ง ดำเนินการโดยอิสระ และ อยู่ในกำกับของคณะกรรมการอุดมศึกษา

1.2.2 สถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของรัฐ ในการกำกับดูแลของ สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็น องค์กรกำกับอีกชั้นหนึ่ง

1.3 สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง ในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่สามารถ จัดการศึกษา เฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยยังคงต้องคำนึงถึง นโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ กระทรวง ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ ยังคงต้องมีการประสานนโยบายกับหน่วยงานกลางอย่างมี ประสิทธิภาพ

1.4 สถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่นได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพราะตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เปิดโอกาสให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ทุกระดับ ประเภตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ ภายในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของประเทศ

2. การเปลี่ยนระบบบริหารอุดมศึกษาของรัฐจากระบบควบคุมเป็นกำกับดูแล

3. เกิดองค์กรประกันคุณภาพการศึกษากลางระดับชาติและการกำหนดให้มีการประกัน คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างเป็นระบบ มีการจัดตั้ง สำนักงานรับรองมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นองค์กรมหาชนเพื่อทำหน้าที่ พัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมิน คุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของ สถานศึกษา

4. มีการส่งเสริมประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และความเป็นธรรมในระบบบริหาร การเงินและงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา โดยกำหนดให้รัฐ จัดสรรงบประมาณในลักษณะ

เงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับรัฐหรือเป็นองค์การมหาชน

5. ภารกิจของอุดมศึกษาที่ครอบคลุมการศึกษาลดชีวิต ให้สังคมมีส่วนร่วม และมีการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

โดยนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และการบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้องถือปฏิบัติ

การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการ คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบราชการอย่างขนานใหญ่ ตั้งแต่บทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่าง ๆ โครงสร้างรูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูง (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2541, หน้า 32) การปฏิรูประบบโครงสร้างระบบราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราชการเป็นกลไกและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล เสริมสร้างสมรรถนะของประเทศในการแข่งขันในเวทีระดับโลก สร้างความโปร่งใส ตรงไปตรงมา ในการปฏิบัติราชการ ให้ราชการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต เปิดกว้าง ต่อความต้องการของประชาชน สร้างวัฒนธรรมและคุณค่าใหม่ในวงราชการ ได้แก่ ความตรงไปตรงมา ความโปร่งใส การทำงานเป็นทีม การทำงานเพื่อประชาชน การเสียสละเพื่อส่วนรวม และมีความพอดีในการดำรงชีวิต

การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการครั้งนี้ได้มีการปรับปรุงกลไกและระบบต่าง ๆ ภาครัฐ ดังนี้

1. การปรับปรุงบทบาทภาครัฐ โดยภาครัฐปรับเปลี่ยนบทบาทเพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารภารกิจสาธารณะที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่มีวิวัฒนาการไปอย่างรวดเร็ว โดยกำหนดกรอบแผนงานให้ครอบคลุม 2 ประเด็นหลัก คือ ทบทวนภารกิจภาครัฐ โดยมีการกระจายอำนาจ สร้างความร่วมมือกับประชาชน องค์การเอกชน ภาคธุรกิจเอกชนต่าง ๆ และปรับปรุงโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพ และสนองตอบความต้องการของสังคมและประชาชน

2. การปรับปรุงระบบการบริหาร โดยการพัฒนากระบวนการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management System) เพื่อให้สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ

คุณภาพของส่วนราชการอื่นจะเป็นกลไกในการสร้างความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability Mechanism) ส่งผลต่อการพัฒนาตัวข้าราชการ ระบบงบประมาณ เน้นผลลัพธ์เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างงบประมาณที่กำหนดขึ้นกับการใช้จ่าย ทั้งในแง่ของปริมาณเงินและความทันการ ซึ่งเป็นหลักประกันว่าการดำเนินงานของส่วนราชการเป็นไปในทิศทางที่แก้ปัญหาและพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง ช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ และก่อให้เกิดจิตสำนึกในการใช้เงินของประชาชนให้เกิดความคุ้มค่า ระบบงานบุคคลภาครัฐมีระบบสรรหาและเลือกสรรที่เร็วและยุติธรรม ระบบเงินเดือนค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกับภาคตลาด เพื่อให้ได้มาซึ่งคนที่มีคุณธรรม มีคุณภาพและสมรรถนะสูง มีระบบที่จะรักษาศักดิ์ศรีไว้ในระบบราชการ และขณะเดียวกันก็สามารถผลักดันผู้ไม่เหมาะสมออกจากราชการได้ง่าย งานพัสดุเพื่อให้ง่ายและคล่องตัวเน้นความสามารถในการตอบสนองความต้องการผู้ใช้ มีคุณภาพและมีความรวดเร็วในการจัดหา งานสารบรรณ เพื่อให้ทันต่อการพัฒนาเทคโนโลยีและสารสนเทศ มีระบบข้อมูล และเอกสารที่ทันสมัย สั้น กระชับ ระบบตรวจสอบมีลักษณะเอื้อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้รับบริการ และงานกฎหมาย เพื่อให้เข้าใจง่าย ไม่สลับซับซ้อน มองการณ์ไกล เพื่อให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานของราชการแนวใหม่

3. การปรับปรุงโครงสร้าง ในการปรับโครงสร้างระบบราชการมีลักษณะ คือ แยกงานปฏิบัติออกจากงานนโยบาย เพื่อสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อภารกิจ (Accountability Mechanism) ให้ชัดเจน ระบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดประโยชน์ขององค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายให้บริการประชาชน มีการกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นการจัดสรรงาน คน อำนาจและหน้าที่ ให้เหมาะสมกับระดับหรือสถานภาพของหน่วยราชการ เป็นการสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balances) ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็มีการกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานปกติและหน่วยงานพิเศษ เช่น องค์การมหาชน รวมทั้งการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Performance Agreement and Key Performances Indicators) ระบบรายงานผลและกลไกความรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีการสร้างรูปแบบองค์การให้หลากหลายมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงาน และการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีขนาดกระทัดรัดมากขึ้นและง่ายต่อการปรับเปลี่ยน

4. การปรับปรุงกลไกและกฎเกณฑ์ การจัดการรอบให้องค์การดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว และถูกต้องนั้นจำเป็นต้องมีกลไกและกฎเกณฑ์ในการควบคุมการจัดการและประสานงานที่

เหมาะสม โดยมีกฎเกณฑ์ที่ไม่ลงรายละเอียดหรือควบคุมต้นทุนการผลิตแต่เน้นที่ผลลัพธ์ มีตัวชี้วัด การดำเนินงานทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคลเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับระบบการบริหารและ งบประมาณที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งมีระบบการรายงานผลที่ดีเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณชนอย่าง ต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมความร่วมมือที่ดีระหว่างราชการและส่วนอื่น ๆ ของสังคมตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ราชการมีการพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา

5. การปรับปรุงระบบข้าราชการ ต้องเตรียมโดยพัฒนาข้าราชการให้เป็นมืออาชีพ มีความรู้ ความสามารถสูง ฉลาด ทันสมัย และทันโลก มีคุณภาพและคุณธรรมสูง ซื่อสัตย์สุจริต กล้าคิด กล้าเสี่ยง เพื่อการเปลี่ยนแปลงมีระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อสร้างผู้นำที่มีคุณภาพสูง พร้อมภูมิปัญญาในอันที่จะนำภาคราชการมุ่งไปสู่การแข่งขันในเวทีโลก โดยมีสมรรถภาพสูงและ เน้นผลลัพธ์ในการทำงานมีระบบการบริหารงานบุคคลที่เสมอภาคกับอาชีพอื่น ๆ ในสังคมและ ต่างประเทศ รวมถึงการมีระบบบริหารที่คล่องตัว มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มีสิ่งแวดล้อมใน การทำงานที่ดี มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและระบบพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่มี ประสิทธิภาพ

6. การปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน วัฒนธรรม โดยเน้นความสามารถและผลงาน เน้นความสุจริต ตรงไปตรงมา โปร่งใส มีความ รับผิดชอบ ชยัน อดทน มุ่งมั่นเพื่อสร้างคุณประโยชน์แก่ส่วนรวม

7. การปรับปรุงเทคโนโลยี วิชาการด้านการเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร ทำให้ระบบ ราชการจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบงาน เพื่อนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้บริการแก่ ประชาชน ระบบราชการจึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบงานทั้งทางด้านสารบรรณ การคลัง การพัสดุ การจัดซื้อ จัดจ้าง และการสื่อสารให้มีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้นโดยใช้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการ สื่อสาร การโทรคมนาคมเข้ามาเป็นกลไกเชื่อมโยงการจัดการและการประสานระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ให้รวดเร็ว ถูกต้องและมีประสิทธิภาพสูง ลดภาวะการใช้กำลังคนลง

การปฏิรูประบบราชการนั้นไม่ได้ทำเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น การปฏิรูปได้เกิดขึ้น ทั่วโลกเนื่องจาก กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความก้าวหน้าทางวิทยาการ (Technology) ปัญหาที่เกิดจากรัฐมีบทบาทมากเกินไปในระบบเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตของ ค่านิยมประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส การเกิดขึ้นของแนวคิด ใหม่ทางวิชาการเกี่ยวกับการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา บทบาท สื่อมวลชน ฯลฯ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้สร้างแรงกดดันให้ประเทศต่าง ๆ หันมาปรับตัวจึงเกิดแนวคิดที่ เรียกว่า “การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยมีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (Providing High Quality Services at Citizens Value) เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532

2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน (Increasing Managerial Autonomy, Particularly by Reducing Central Agency Control) เช่น การแบ่งแยกหน้าที่การกำหนดนโยบายออกจากหน้าที่ ตัวอย่างได้แก่ การยกย่องพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

3. การกำหนด วัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล (Demanding, Measuring, and Rewarding Both Organization and Individual Performance) ตัวอย่าง ได้แก่ การจัดให้มีระบบการบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Management System)

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ

การบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) นั้นมีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย เช่น อานันท์ ปันยารชุน (2542) กล่าวว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ประเวศ วะสี (2541) การบริหารจัดการที่ดีแห่งชาติ หมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีแห่งชาติขึ้น

ความหมายของการบริหารจัดการที่ดีในระดับนานาชาติ หน่วยงานเพื่อการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การดำเนินงานของผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ที่จะจัดการกับกิจการของประเทศในทุกระดับที่ก่อปรด้วย การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ โดยมีพื้นฐานมาจากการให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ พัฒนา

ตนเองในลักษณะที่พึ่งตนเองได้ โดยเน้นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่ความเท่าเทียมกัน การให้อำนาจ ความร่วมมือ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ, 2544, หน้า 4)

ธนาคารโลก (World Bank) ให้ความหมายว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีในเวทีโลก ประเทศไทยได้มีการให้ความสำคัญในเรื่องนี้เช่นเดียวกับต่างประเทศ จนกระทั่งรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งในข้อ 4 ของระเบียบได้กล่าวถึงความสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้ รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยี่ยงยาภาวะวิกฤติภัยอันอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และ

มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็น ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของ ตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ สมบูรณ์ยั่งยืน

คุณลักษณะของการบริหารราชการที่ดี (Good Governance) (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2543, หน้า 10-11) มีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ เป็นการบริหารราชการที่ ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสใน การเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่ สื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่ง ที่ประชาชนจะมีส่วนร่วม คือ การมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2. การมีความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือ เป็นการบริหาร ราชการที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้องและมี ประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชน สามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

3. การมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ เป็นการบริหารราชการ ที่มีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การหรือการ กำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่าง เป็นธรรมตามปกติ การที่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่

เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

4. การมีกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ เป็นการบริหารราชการที่ มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับ ของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการ ยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. การมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือ เป็นการบริหารราชการที่มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ใน สังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน คนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถที่จะคาดหวังกและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่ เมื่อดำเนินการ ตามกฎเกณฑ์ของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของ ประชาชน

6. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ เป็นการ บริหารที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัด องค์การ การจัดสรรบุคคล และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการ ดำเนินการและการให้บริการประชาชนได้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคม ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

การบริหารจัดการที่ดีในการบริหารจัดการอุดมศึกษา

รัฐบาลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาใช้หลักการบริหาร จัดการที่ดีนั้น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วโลกทั้งที่เป็นส่วนของรัฐบาลหรือที่อยู่ในภาคเอกชนก็ได้รับ แรงกดดันให้คำนึงถึงการบริหารจัดการที่ดีเช่นเดียวกัน เนื่องจากมหาวิทยาลัยล้วนตกอยู่ภายใต้ ความกดดันที่จะต้องแข่งขันในแง่คุณภาพ และการได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด แนวทางการปรับปรุงมหาวิทยาลัยที่เด่นชัดทั่วโลกคือการเรียกร้องให้เกิดการบริหารจัดการที่เป็น อิสระมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ หันมาดูแนวทางการ บริหารมหาวิทยาลัยที่จะเอื้อให้มหาวิทยาลัยบรรลุพันธกิจในสภาวะการแข่งขันสูง ในประเทศไทย ในการประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ (ปอมท.) เมื่อวันที่ 20-21 พฤษภาคม 2542 (รักษา ศานติยานนท์ และคณะ, 2544) มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายคนได้กล่าวถึงการบริหาร จัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจนทั้งในภาพรวมและในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงาน เฉพาะด้าน เช่น การบริหารงบประมาณและบุคลากร ผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวถึงความจำเป็นในการ กำหนดพันธกิจ และเป้าประสงค์สูงสุดของมหาวิทยาลัยให้ชัดเจน และมีความเห็นว่าการไปสู่

ความเป็นเลิศเป็นเป้าหมายสำคัญของมหาวิทยาลัย จำเป็นที่มหาวิทยาลัยต้องมีความอิสระในด้านวิชาการ และความเป็นอิสระในด้านการบริหารจัดการ นอกจากนี้ในการบริหารงานด้วยความเป็นอิสระอย่างมีประสิทธิภาพนั้นมหาวิทยาลัยต้องนำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ องค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีที่ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวถึงมีดังนี้

1. การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติและการควบคุมการบริหารงานที่แข็งแกร่ง
ความรับผิดชอบต่อผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญซึ่งสอดคล้องกับการนำเสนอในด้านขององค์ประกอบและบทบาทของสภามหาวิทยาลัย ระบบสภามหาวิทยาลัยที่มีในสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่ของไทยพบว่ามี 3 แบบ คือ 1) รูปแบบสภาเดียว ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย 2) รูปแบบสองสภา หมายถึง สภามหาวิทยาลัยและสภาวิชาการ 3) รูปแบบสามสภา คือ สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการและสภาคณาจารย์ ทั้งนี้แต่ละสถาบันจะมีสภาในรูปแบบใดก็ตามจะมีผลต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยตรงเพราะการตัดสินใจทางการบริหารจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ในการออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ชัดเจน ทันสมัยเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสถาบันแล้ว พบว่า สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน ช่วยงานกิจการเฉพาะด้านของมหาวิทยาลัย เช่น กรรมการเฉพาะกิจในการระดมรายได้ หรือสร้างความร่วมมือกับธุรกิจและชุมชน

2. ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง ประสิทธิภาพในด้านความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทั่วไปในเรื่องของคุณสมบัติของอาจารย์ ผู้เรียน อุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวว่าสถาบันการศึกษาจำเป็นต้องส่งเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณภาพการศึกษา

3. ความมีประสิทธิภาพ อานันท์ ปันยารชุน ได้กล่าวถึงความมีประสิทธิภาพในแง่ของการบริหารงบประมาณที่ต้องคำนึงถึงรายรับและต้องรู้ต้นทุน และนำแนวคิดทางธุรกิจมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดกระบวนการดำเนินงานและวัดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. หลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม เป็นหลักการที่ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวถึงกันมากว่าเป็นหลักการที่สำคัญ บุคลากรของมหาวิทยาลัยควรมีส่วนร่วม ร่วมกันตัดสินใจ มิใช่การบริหารจากบนลงล่างทั้งหมด มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ไปยังหน่วยปฏิบัติ และกล่าวว่า การทำให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันในมหาวิทยาลัยเป็นกลไกที่จะทำให้ดึงความสามารถหรือศักยภาพของคนในมหาวิทยาลัยรวมพลังกันได้

5. ความยุติธรรม หลักความยุติธรรมเป็นสิ่งที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวถึงในหลายแง่มุม เป็นแนวคิดในด้านการที่สถาบันอุดมศึกษาควรมีความยุติธรรม อาทิ ความยุติธรรมในการรับนักศึกษา ความยุติธรรมในการประเมินผลงาน ความยุติธรรมในด้านการจัดสรรและบริหาร

งบประมาณที่สอดคล้องกับภารกิจหลักของส่วนราชการและสอดคล้องกับขีดความสามารถในการใช้จ่าย ความยุติธรรมต่อสังคม

6. ความสามารถคาดการณ์ได้ เป็นการดำเนินการที่จะต้องมีการวางแผนคาดคะเนผลลัพธ์ที่จะเกิด หรือเป็นการวางแผนเป้าหมายและกระบวนการไปสู่ผลสัมฤทธิ์

7. ความยืดหยุ่น มองการบริหารในด้านการบริหารงานบุคลากรที่มีทางเลือกหลากหลาย ทั้งในรูปแบบข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย สัญญาจ้าง

หลักการสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ (วิจารณ์ พานิช, 2542)

1. ระบบการควบคุมและตรวจสอบ กล่าวคือ สภามหาวิทยาลัยต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจนและออกกฎระเบียบต่าง ๆ ให้ชัดหรือตอบสนองหรือว่าผลักดันการพัฒนาแนวทางนั้น ๆ ต้องแก้ไขกฎระเบียบทั้งหลายใหม่หมด

2. การกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ไปยังหน่วยปฏิบัติ

3. การรวมพลังของบุคลากรในมหาวิทยาลัย วิธีการที่ใช้กันมากได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกัน ตลอดจนกลยุทธ์และเป้าหมายของมหาวิทยาลัยร่วมกัน

4. การประเมินผลงาน เป็นกลไกที่สำคัญมาก เป็นการประเมินเพื่อการพัฒนา ซึ่งการประเมินนั้นควรทำทั้งคนภายนอกและประเมินกันเองในหน่วยงาน

5. การเป็นผู้นำและการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการบริหารที่ต้องใช้ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับในองค์กรมหาวิทยาลัย

6. ความโปร่งใส กิจกรรมหรือภารกิจต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยต้องโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

7. การริเริ่มนวัตกรรมในการจัดการเพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเป็นการบริหารจัดการที่ลดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในองค์กรของมหาวิทยาลัยด้วยการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาควิชา หรือคณะหรือระหว่างมหาวิทยาลัยก็ได้

8. การตอบแทนความดีความชอบ ควรใช้วิธีใหม่ ๆ โดยแทนที่จะเริ่มต้นความดีความชอบส่วนบุคคล ให้เริ่มต้นความดีความชอบที่หน่วยงาน

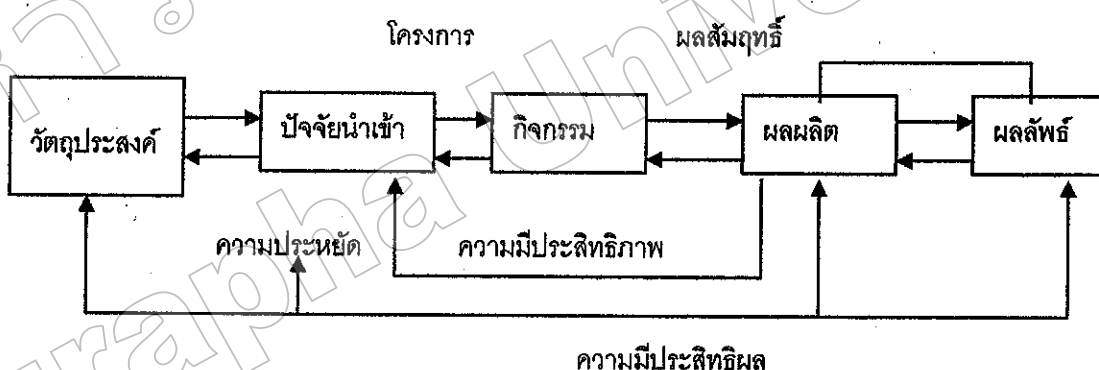
การบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ความหมายการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM) คือ วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กร เป็นหลัก เป็นการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรให้เกิด

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า รวมถึงมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) เขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$\text{ผลสัมฤทธิ์ (Results)} = \text{ผลผลิต (Outputs)} + \text{ผลลัพธ์ (Outcomes)}$$

การบริหารในอดีต เน้นปัจจัยนำเข้า (เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์) เน้นการทำงานตามกฎระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมายและมาตรฐาน แต่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงานโดยจะให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ และวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator: KPI) ไว้อย่างชัดเจน ปัจจัยที่ทำให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จ คือ การมีระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องเชื่อถือได้ ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติสำหรับการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์สามารถนำมาเขียนเป็นโครงสร้างให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของกระบวนการบริหารจัดการดังกล่าวได้ดังภาพ



ภาพที่ 3 กรอบความคิดในเรื่องการวัดผลการปฏิบัติงาน (สำนักงานคณะกรรมการพลเรือน, 2542, หน้า 2)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การจัดหาและบริหารทรัพยากรอย่างประหยัด (Economy) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) ให้ได้ผลลัพธ์ที่บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ (Effectiveness)

การบริหารทรัพยากรอย่างประหยัด (Economy) หมายถึงการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิต โดยการใช้ปัจจัยนำเข้าซึ่งได้แก่ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตราคาต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิ่งนี้ถือเป็นหลักสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี การไม่ประหยัดอาจเกิดจากการมีคนทำงานมากกว่าปริมาณหรือใช้เครื่องมือที่มีราคาแพงหรือคุณภาพสูงเกินความจำเป็น

การบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการเปรียบเทียบระหว่าง ปัจจัยนำเข้ากับผลผลิตในระดับสูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้ โดยการ นำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง ค่าที่ได้ไม่น้อยเท่าใด ยิ่งแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มมากขึ้นกว่า การเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงองค์กรนี้มีประสิทธิภาพ สัดส่วนตัวนี้สามารถทำให้ดีขึ้น ได้โดยการปรับปรุงผลิตภาพ คือการทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นในขณะที่ปัจจัยนำเข้าคงที่หรือโดย การประหยัด คือ การรักษาระดับผลผลิตให้คงที่แต่จะลดปัจจัยนำเข้าลง

การบริหารทรัพยากรให้ได้ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการเปรียบเทียบระหว่าง วัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของโครงการ หมายถึงระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้าของ โครงการนั้น ๆ ว่า ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงไร ความมีประสิทธิภาพเกี่ยวข้องกับ ผลผลิตและผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์ (Results) ในที่นี้หมายถึงผลรวมของผลผลิตและผลลัพธ์

ลักษณะขององค์การที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วย 1) มีพันธกิจ และวัตถุประสงค์ ชัดเจน มีเป้าหมายเป็นรูปธรรม 2) ผู้บริหารทุกระดับมีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน สั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ มีฐานมาจากพันธกิจขององค์การ 3) เป้าหมายสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม มีตัวชี้วัดติดตาม เทียบเคียงผลได้กับองค์กรอื่น ๆ ได้ 4) ใช้ผลสัมฤทธิ์ของงานในการตัดสินใจ จัดสรรงบประมาณ และการช่วยเหลืออื่น ๆ 5) เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้งานที่องค์การคาดหวังคืออะไร 6) มีการกระจายอำนาจตัดสินใจการบริหารเงิน คน สู่ระดับล่าง 7) มีระบบสนับสนุนในเรื่อง ระเบียบการทำงาน สถานที่ อุปกรณ์ สามารถตัดสินใจได้เร็วถูกต้อง บนฐานข้อมูล 8) มีวัฒนธรรม และอุดมการณ์ร่วมกัน ก่อให้เกิดองค์การเรียนรู้ให้อยู่ยงติดต่อประสานภายนอก และนำไปสู่การ บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน 9) เจ้าหน้าที่มีขวัญกำลังใจดี ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ (สำนักงานคณะกรรมการพลเรือน, 2542) และ เนาวรัตน์ แยมแสงสังข์ (2542, หน้า 212) ก็ได้ กล่าวถึงลักษณะขององค์การที่บริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้คือ องค์การกำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่เป็นรูปธรรม มีตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ มีการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ ยึดผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักทุกคนรับผิดชอบต่อผลงานที่กำหนดไว้ ได้รับการตอบสนองตาม ผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน การนำแนวความคิดเรื่อง ธรรมรัฐ มาปฏิรูปภาคราชการ เศรษฐกิจสังคม ภาครัฐกิจเอกชน กฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยสำคัญของการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์คือ ความชัดเจน ของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ กระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ของงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีการ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม มีเครื่องมือวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ของงานรวมถึงความประหยัดของปัจจัยนำเข้า

การวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย

เทคนิคการวิจัยแบบเดลฟายเป็นรูปแบบหนึ่งของการวิจัยอนาคต (Futures Research) เป็นเทคนิคการทำนายเหตุการณ์ หรือความเป็นไปได้ในอนาคตโดยอาศัยฉันทามติ (Consensus) ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปอันน่าเชื่อถือในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2535) ในปัจจุบันการวิจัยแบบเทคนิคเดลฟายมักถูกนำมาใช้เมื่อผู้ศึกษาต้องการทราบความคิดเห็นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและ/หรือมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา อีกนัยหนึ่งการวิจัยแบบนี้เป็นการระดมความคิดโดยผู้ที่ให้ข้อคิดไม่จำเป็นต้องเผชิญหน้ากัน จึงป้องกันมิให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอิทธิพลครอบงำการตัดสินใจ ผู้เชี่ยวชาญสามารถให้ความเห็นได้อย่างเต็มที่

กระบวนการวิจัยแบบเทคนิคเดลฟาย

1. การกำหนดเรื่องที่จะศึกษา ควรจะเป็นประเด็นปัญหาอันนำไปสู่การวางนโยบาย หรือคาดการณ์อนาคต รวมถึงการกำหนดทางเลือกต่าง ๆ หรือประเด็นปัญหาที่มุ่งหาความเห็น สอดคล้องต้องกันเพื่อแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนทั้งในเชิงโครงสร้างและการปฏิบัติงานหรือเพื่อสรุป เป็นหลักการแนวคิดร่วมกัน

2. การเลือกผู้เชี่ยวชาญ ขั้นตอนนี้นับว่ามีความสำคัญเนื่องจากลักษณะเฉพาะของการวิจัยแบบนี้เป็นคือการอาศัยความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นผลการวิจัยจะน่าเชื่อถือได้เพียงใด จึงขึ้นกับการเลือกผู้เชี่ยวชาญ จึงควรเลือกผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้นอย่าง แท้จริงหรือเป็นผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ มีประสบการณ์ในเรื่องที่ศึกษาและควรเป็นผู้ที่สามารถอุทิศ เวลาและเห็นความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

จำนวนผู้เชี่ยวชาญที่ใช้ขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่มและประเด็นปัญหาที่สำคัญ หากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเป็นเอกพันธ์ (Homogeneous Group) อาจใช้เพียง 10-15 คน แต่ถ้ากลุ่มมีความแตกต่างกัน (Heterogeneous Group) อาจต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก ซึ่ง แมคมิลแลน (Macmillan, 1971) เสนอไว้ว่าจำนวนผู้เชี่ยวชาญตั้งแต่ 17 คนขึ้นไปอัตราการลดลงของความ คลาดเคลื่อน (Error) จะมีน้อยมาก

3. แบบสอบถาม โดยทั่วไปแบบสอบถามในเทคนิคนี้มี 2 ชนิด คือ แบบสอบถาม ปลายเปิดและแบบสอบถามปลายปิดชนิดมาตราส่วนประมาณค่า การตอบแบบสอบถามต้องมีการสอบถาม 3 รอบหรือมากกว่าเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้กลั่นกรองความคิดอย่างละเอียด รอบคอบและมั่นใจในคำตอบของตนเอง แบบสอบถามในแต่ละรอบจึงมีลักษณะแตกต่างกันดังนี้

- 3.1 รอบที่ 1 ในขั้นแรกผู้วิจัยต้องกำหนดกรอบ (Frame) ของการวิจัย เพื่อช่วยให้ เห็นภาพการวิจัยชัดเจนขึ้น กรอบการวิจัยอาจได้มาจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือจากการ สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่าน แล้วจึงนำมาสร้างแบบสอบถามรอบแรก ลักษณะแบบสอบถาม

รอบแรกอาจเป็นคำถามแบบปลายเปิดเพื่อรวบรวมความคิดเห็นอย่างกว้าง ๆ บางครั้งผู้วิจัยอาจสร้างแบบสอบถามรอบแรกเป็นแบบปลายปิดเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เชี่ยวชาญ กรณีเช่นนี้ควรมีช่องว่างในส่วนท้ายของประโยคเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมตามต้องการ

3.2 แบบสอบถามรอบที่ 2 แบบสอบถามรอบนี้พัฒนามาจากแบบสอบถามในรอบแรกโดยนำความคิดเห็นทั้งหมดของผู้เชี่ยวชาญทุกคนมาสังเคราะห์สร้างเป็นแบบสอบถามปลายปิดชนิดประมาณค่า ตัดข้อความที่ซับซ้อนหรือเกินจากกรอบที่กำหนดของการวิจัยออกไป การประเมินค่าในแบบสอบถามรอบนี้จะเน้นการจัดลำดับความสำคัญ หรือความเป็นไปได้ของเหตุการณ์

3.3 แบบสอบถามรอบที่ 3 โดยปกติจะประกอบไปด้วยประโยคหรือข้อคำถามเหมือนกับแบบสอบถามรอบที่ 2 แต่มีการเพิ่มเติมรายงานให้ผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมการวิจัยได้ทราบความคิดเห็นของกลุ่มโดยการแสดงตำแหน่งของฐานนิยม (Mode) ค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอร์ไทล์ (Interquartile Range) ของแต่ละข้อคำถาม รวมทั้งตำแหน่งที่ผู้เชี่ยวชาญคนนั้นตอบในแบบสอบถามรอบที่สอง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้ทราบความเหมือนหรือความแตกต่างของคำตอบตนเองเมื่อเทียบกับคำตอบของกลุ่มและสามารถเปลี่ยนแปลงคำตอบของตนเองให้สอดคล้องกับของกลุ่ม หากยืนยันคำตอบเดิมต้องแสดงเหตุผลประกอบ

4. การรวบรวมข้อมูล เริ่มตั้งแต่การติดต่อขอความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญ โดยผู้เชี่ยวชาญต้องตอบแบบสอบถามทุกรอบ การเก็บข้อมูลแต่ละรอบต้องใช้เวลาแก่ผู้เชี่ยวชาญให้พอเหมาะไม่เร่งรัดเกินไปและไม่ทิ้งระยะเวลายาวนานเกินไปในแบบสอบถามแต่ละรอบเพราะผู้เชี่ยวชาญอาจลืมคำตอบไปแล้ว

5. การวิเคราะห์ข้อมูล สถิติที่นำมาใช้ในการพิจารณาคำตอบจากแบบสอบถามรอบที่ 2 และรอบที่ 3 คือสถิติการวัดแนวโน้มสู่ส่วนกลาง เพื่อแสดงตำแหน่งของความคิดเห็นเนื่องจากมาตราที่ใช้กับคำตอบมีเพียงเล็กน้อย การใช้ค่าเฉลี่ยจึงไม่เหมาะสมซึ่งจะมีการใช้ค่ามัธยฐาน (Median) มากกว่าในกรณีที่เป็นความคิดเห็นในเรื่องเวลาและปริมาณ สำหรับกรณีที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการณ์ในอนาคตมักใช้ฐานนิยม (Mode) มากกว่า และยังใช้ค่าพิสัยระหว่างควอร์ไทล์ (Interquartile Range) เพื่อพิจารณาการกระจายของความคิดเห็น คือมากกว่า 1.5 แสดงว่าผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นต่างกันมาก หากต่ำกว่า 1.5 แสดงว่าความคิดเห็นมีความสอดคล้องกัน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เบน (Bain, 2001) ได้ศึกษาถึงการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐในรัสเซีย พบว่า การบริหารมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องมีการดำเนินการในเรื่องกำหนดพันธกิจ มีผู้นำที่สามารถแลกเปลี่ยนประสานงาน เข้มแข็งในการจัดการและหาเงินทุน

แวง (Wang, 2001) ได้ศึกษาถึงการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศจีน พบว่า ระบบการบริหารอุดมศึกษา ควรจะมีการกระจายอำนาจและเป็นระบบที่ยืดหยุ่นและมีอิสระในการจัดโครงสร้างองค์กร พัฒนากลยุทธ์ กำหนดการรับสมัคร หลักสูตรและกฎระเบียบ ครอบงวด จรรยาบรรณ (2536) ศึกษาเรื่อง ความเป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล: ทัศนะของ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบายในการ ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นอิสระนอกระบบราชการ ในทัศนะของ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลโดยตรงต่อความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนว่าจะ มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ผลการศึกษาพบว่า แนวโน้มการศึกษาต่อไปจะเป็นระบบที่ เรียกว่าธุรกิจการศึกษา ถือว่าการศึกษาคือการลงทุน นักศึกษาที่จบจากสาขาที่มีความต้องการ สูงก็จะได้ค่าตอบแทนสูง และเสียค่าหน่วยกิตสูงตามไปด้วย แต่นักศึกษาที่จบสาขาที่มีความ ต้องการน้อย ก็จะได้ค่าตอบแทนน้อยและเสียค่าหน่วยกิตน้อยตามไปด้วย การปรับเปลี่ยนระบบ การบริหารมหาวิทยาลัยจะเกิดขึ้นจากผลของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพสังคม ตลาดที่รองรับ บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจะเป็นภาคเอกชนมากกว่าราชการ ซึ่งตรงข้ามจากอดีตที่ผ่านมาที่ผลิต บัณฑิตเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบราชการ ในระบบการบริหารนอกระบบราชการจะมีการกำหนด ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ช่วยแก้ปัญหาการบริหารงานได้ การแข่งขันที่เกิดขึ้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบบจะเกิดผลดี เกิดการแข่งขันทางวิชาการช่วยให้การพัฒนาวิชาการ ที่ดียิ่งขึ้น

ทบวงมหาวิทยาลัย (2536) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ได้สรุปหลักการสำคัญในการเปลี่ยนระบบไว้ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนและการจัดระบบบริหารงานบุคคล การที่จะทำให้ระบบบริหาร งานบุคคลเป็นระบบที่ดึงดูดคนมีความสามารถเข้าสู่ระบบ และจูงใจให้ทำงานอย่างเต็มความรู้ ความสามารถ รวมทั้งสามารถรักษาคณตไว้ได้ มาตรการในการดำเนินงานโดยสรุปมีดังนี้

- 1.1 การกำหนดอัตราเงินเดือน อัตราเงินเดือนจะต้องสูงกว่าปัจจุบัน แต่ไม่ควร ต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจ สามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงาน โดยคำนึงถึงสภาพทางการเงินของรัฐบาล บัญชีเงินเดือนควรแยกแยะระหว่างบุคลากรสายปฏิบัติการและวิชาชีพ และบุคลากรสายวิชาการ

เงินเดือนผู้บริหารวิชาการจะมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนเฉพาะตำแหน่ง โดยผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายนอกจะได้รับเงินเพิ่มประจำตำแหน่งเป็น 2 เท่าของผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายใน ทั้งนี้ทุกมหาวิทยาลัย-สถาบันจะใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกันในระยะ 3 ปีแรก

1.2 การกำหนดผลประโยชน์เกื้อกูล ผลประโยชน์เกื้อกูลจะต้องได้รับไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับ และงบสวัสดิการของมหาวิทยาลัย/ สถาบันในแต่ละปีควรของงบประมาณจำนวนร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราวนี้ และค่าตอบแทน

1.3 การกำหนดเงื่อนไขการจ้างและกลไกการประเมิน การบริหารงานบุคคลในระบบใหม่เป็นระบบที่เข้ายากออกง่าย ดังนั้นในการแต่งตั้งบุคลากรจากระบบเดิมหรือบุคคลทั่วไปเข้าสู่ระบบใหม่ ต้องคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในระบบใหม่เป็นสำคัญ การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคล มหาวิทยาลัย/ สถาบันควรมีองค์กกลางบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ประเมินผล และในการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่ละครั้ง องค์กกลางควรแต่งตั้งองค์คณะบุคคลทำหน้าที่ประเมิน รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับการประเมินได้มีโอกาสแสวงหาความเป็นธรรมได้ด้วย ส่วนเงื่อนไขการเป็นอาจารย์ประจำนั้นให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด

1.4 การปรับเปลี่ยนผู้บริหาร ผู้บริหารวิชาการให้ดำรงตำแหน่งต่อไปในระบบใหม่ไม่เกินวาระของตำแหน่งนั้น ๆ หรือตามบทเฉพาะกาล เมื่อครบวาระแล้วจึงกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม และหากประสงค์จะเข้าสู่ระบบใหม่ให้ประเมินจากสถานภาพนั้น ๆ ส่วนผู้บริหารทั่วไปยังคงอยู่ในระบบเดิมได้ แต่มหาวิทยาลัย/ สถาบันต้องพยายามให้เข้าสู่ระบบใหม่ครบทุกตำแหน่งและผู้บริหารในระบบใหม่ต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลบุคลากรทั้งระบบเก่าและระบบใหม่

1.5 การสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการโอนมาสู่ระบบใหม่ หลักการในการสร้างแรงจูงใจ ประการแรกจูงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ คือ วิธีแรก ให้แสดงความจำนง และประเมินเข้าสู่ระบบใหม่เลย ถ้าไม่ผ่านก็จะอยู่ในระบบเก่าต่อไป วิธีที่ 2 ให้แสดงความจำนงและอาจเสนอเงื่อนไขที่จะปฏิบัติงานในระบบเก่าให้มีประสิทธิภาพ และให้ประเมินผลงานในช่วงเวลาดังกล่าวเข้าสู่ระบบใหม่ ถ้าไม่ผ่านก็จะอยู่ในระบบเก่าต่อไป วิธีที่ 3 ให้ทุกคนเข้าสู่ระบบใหม่โดยอัตโนมัติและประเมินผลงาน หากไม่เหมาะสมก็ต้องออกนอกกระบวน โดยไม่มีโอกาสเข้าสู่ระบบเก่าอีก ประการที่สอง ให้บำเหน็จบำนาญผู้ที่เข้าสู่ระบบใหม่ โดยถือว่าได้รับบำเหน็จบำนาญผู้ที่เข้าสู่ระบบใหม่ โดยถือว่าได้รับบำเหน็จบำนาญโดยเหตุทดแทน และประการสุดท้ายกำหนดเงื่อนไขการประเมินเป็นพิเศษ

2. การจัดระบบการเงินและทรัพย์สิน

2.1 งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจะเป็นงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป และในการจัดสรรงบประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัยจะมีบทบาทเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.2 การจัดสรรงบประมาณภายในมหาวิทยาลัย/ สถาบัน ให้มหาวิทยาลัย/ สถาบัน แต่ละแห่งกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานตนเอง

3. การจัดองค์การบริหาร มหาวิทยาลัย/ สถาบันควรพิจารณาดำเนินการจัดตั้งให้ สอดคล้องกับการดำเนินงาน

3.1 การแต่งตั้งสภามหาวิทยาลัย/ สถาบัน

3.2 การแต่งตั้งสภาวิชาการ (สภาอาจารย์)

3.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

3.4 การแต่งตั้งคณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน

พรชูลี อาชวบำรุง (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและ การบริหารจัดการอุดมศึกษา: รูปแบบการจัดกลุ่มอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับศักยภาพปัจจุบัน เสนอทบวงมหาวิทยาลัย ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างและการบริหารจัดการอุดมศึกษาใน อนาคตมี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การมหาชน กรอบการปฏิรูประบบราชการ และมหาวิทยาลัยใน กำกับของรัฐ

ปริยาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2536) ได้ศึกษาวิจัยความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกนอกระบบ ราชการของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร ลาดกระบัง โดยมีวัตถุประสงค์ในการ วิจัยเพื่อศึกษาความคิดเห็นของอาจารย์ต่อระบบบริหารด้านการเงิน วิชาการ และงานบุคคล ผลการวิจัยสรุปได้ว่า บุคลากรส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วยกับการออกนอกระบบของสถาบัน ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบันทั้ง 3 ด้าน ข้อที่มีผู้เห็นด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 ในด้านการเงิน ได้แก่ ควรเพิ่มเงินประจำตำแหน่งอื่นนอกเหนือจากเงินประจำตำแหน่งบริหารและ ตำแหน่งทางวิชาการ สถาบันควรหารายได้จากการบริการทางวิชาการ รัฐควรให้กองทุนเพื่อ สถาบันจะได้ใช้ในการบริหารสถาบัน สถาบันควรจัดเก็บทรัพย์สินโดยความเห็นชอบของสถาบัน สถาบันควรมีลักษณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการบริหารกองทุนของรัฐ และรัฐควรให้ค่าตอบแทน เป็นเงินบำเหน็จแก่ผู้เกษียณอายุ เพื่อไม่เป็นภาระทางการเงินระยะยาว

ด้านการบริหารบุคคล พบว่า ตำแหน่งผู้บริหารควรมาจากการสรรหาและบุคคลภายนอก สามารถเป็นผู้บริหารได้ถ้าได้รับการสรรหา ในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งอาจารย์ของสถาบัน สามารถกำหนดเงินเดือนตามความสามารถและประสบการณ์ ควรประเมินผลงานโดยระบบ สัญญาแทนการทดลองงาน ควรยกเลิกการพิจารณาความดีความชอบโดยการเพิ่มเงินเดือนเกิน กว่า 1 ขั้น และสถาบันสามารถกำหนดระเบียบในการบริหารบุคคลของตนเองได้

ด้านการบริหารวิชาการ มีความคิดเห็นว่ามีสภาวิชาการในการกำหนดหลักการ และมาตรฐานการจัดการเรียนการสอน ตำแหน่งศาสตราจารย์ควรอยู่ในการพิจารณาของ

คณะกรรมการพิจารณาผลงานวิชาการของสถาบัน ควรมีการแลกเปลี่ยนอาจารย์ระหว่างมหาวิทยาลัยตามความจำเป็น ควรมีความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ และสถาบันควรมุ่งการผลิตบัณฑิตในระดับสูงกว่าปริญญาตรี

วารินทร์ สุภาภรณ์ (2544) ศึกษาความคิดเห็นของอาจารย์สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดจันทบุรีต่อการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (นอกระบบราชการ) โดยใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า อาจารย์มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (นอกระบบราชการ) ในระดับปานกลาง มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (นอกระบบราชการ) ในระดับปานกลาง ในด้านสวัสดิการและค่าตอบแทนมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในหน้าที่ เงินเดือนและค่าตอบแทน ความก้าวหน้ามีความเห็นว่าเป็นที่ดีต่ำกว่าร้อยละ 50 และความต้องการให้เปลี่ยนสภาพสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (นอกระบบราชการ) ต่ำกว่าร้อยละ 50

ฟ้ามูย เรืองเลิศบุญ (2539) ทำการศึกษาแนวโน้มการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยในศตวรรษที่ 21 ซึ่งเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและงบประมาณ และการบริหารกิจการนิสิต แนวโน้มในด้านการบริหารงานทั่วไป ประสิทธิภาพการบริหารสถาบันอุดมศึกษาได้แสดงให้เห็นแนวโน้มประสิทธิภาพการจัดการศึกษา จะต้องมีความรู้ ความรู้เป็นเลิศ ความเสมอภาค ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นสากล ความร่วมมือกับภาคเอกชน และองค์การต่าง ๆ ในสังคม โดยให้มีความเกี่ยวเนื่องและคำนึงถึงสิทธิของผู้เรียน และให้คำนึงถึงประสิทธิภาพของผู้บริหาร และประสิทธิภาพของบุคลากร สถาบันต้องสร้างระบบภายในให้เกิดความคล่องตัวและมีส่วนร่วมในการบริหาร รวมทั้งผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ

สุริยะ วงศ์คงคาเทพ และคณะ (2543) ศึกษาทิศทางการปรับภารกิจ บทบาท ของสถาบันพระบรมราชชนก พบว่า การผลิตบุคลากรทางการพยาบาลที่ผ่านมา ถูกกำหนดจากฐานของอัตรากำลังที่ ก.พ. เห็นชอบ แทนที่จะพัฒนาจากความจำเป็นของหน่วยบริการและความต้องการของสังคม ส่งผลให้ขาดความสมดุลของบุคลากร มีปัญหาการกระจายบุคลากรไม่ทั่วถึงในเรื่องภารกิจด้านนโยบายและแผนกำลังคนของกระทรวงสาธารณสุข มีการดำเนินการน้อยที่สุดขาดการพิจารณาถึงความต้องการกำลังคนในภาพรวม ภารกิจด้านการพัฒนาบุคลากรยังมีน้อยและไม่ครอบคลุมบุคลากรส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการพัฒนาระหว่างประจำการ ซึ่งมีความจำเป็นมากในเรื่องมาตรฐานการศึกษาและวิชาการเพียงจะได้รับการพัฒนาในภายหลัง เนื่องจากข้อจำกัดด้านอาจารย์และสถานที่ นอกจากนี้ยังพบว่าความสามารถขององค์กรในการปรับตัวต่อการ

เปลี่ยนแปลงค่อนข้างช้า เนื่องจากวิทยาลัยต่าง ๆ เคยชินในระบบปิดและยังดำเนินการกิจที่แคบ ขาดความยืดหยุ่นคล่องตัว

อุทุมพร จามรมาน (2542) ศึกษาการเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ผลการศึกษาให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารสูงสุดของ สถาบันอุดมศึกษาควรเป็นองค์กรที่ช่วยให้ฝ่ายบริหารทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะ บทบาทของผู้บริหารจะมีลักษณะการทำงานเป็นทีม มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการ ค่าตอบแทนได้ตามความสามารถและภาระงาน เน้นบทบาทให้เป็นผู้จัดการ (Manager) มากกว่า ผู้ปกครอง ลักษณะอาจารย์ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ดี ผ่านกระบวนการคัดเลือกที่สถาบันกำหนด ทำงานเป็นทีมตามสัญญา 3-5 ปี จะถูกประเมินทั้งจากผู้เกี่ยวข้องและจากนักศึกษา ถ้าผลการ ประเมินอยู่ในระดับที่พอใจติดกัน จะได้เป็นอาจารย์ประจำ ไม่ต้องต่อสัญญาแต่ต้องถูกประเมิน ต่อไป ได้เงินเดือนตามความสามารถและภาระงาน ด้านทรัพยากรและการเงิน ต้องมีการวางแผน การใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ เงินที่ได้จากรัฐอยู่ในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant)

เริงจิตร กลั่นทปฺระ (2540) ศึกษา รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ผลการวิจัย สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารงานทั่วไป มหาวิทยาลัยควรมีอิสระและความคล่องตัวในขอบเขต อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและควบคุมกิจการทุกอย่าง ด้านการบริหารงานทั่วไปให้เสร็จสิ้น ภายในมหาวิทยาลัย ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีสภา มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด
2. การบริหารงานวิชาการ มหาวิทยาลัยควรมีสภาวิชาการเป็นผู้ดำเนินงานบริหาร วิชาการตามหลักสากลโดยอิสระ สภาวิชาการควรมีการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่โดยอิสระใน การกำหนดหลักสูตร การเปิดภาควิชา สาขาวิชาและคณะ การกำหนดจำนวนและคณะที่รับ นักศึกษา การกำหนดทิศทาง และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในเรื่องโครงการวิจัย การจัด การเรียนการสอนและการแต่งตั้งคณาจารย์ สภาวิชาการประกอบด้วย อาจารย์ในระดับต่าง ๆ ที่เป็น กรรมการโดยตำแหน่งและโดยการสรรหาอาจารย์ด้วยกัน ตำแหน่งทางวิชาการมหาวิทยาลัยควรมีอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาการแต่งตั้งอาจารย์ทุกระดับ
3. การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยควรดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ บริหารงานบุคคล ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาและดำเนินการในด้านการกำหนดกรอบตำแหน่ง อัตรากำลัง ลักษณะตำแหน่ง จำนวน คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างหรือ ค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับตำแหน่ง การออกระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ

การสรรหา การให้สวัสดิการ การออกจากงาน การสร้างระเบียบวินัย ระบบการประเมินผลงาน การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ เป็นต้น

4. การบริหารการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยควรมีอำนาจอิสระในรูป

คณะกรรมการการบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ในการปกครอง ดูแลรักษา ใช้ จัดหาประโยชน์ จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง มหาวิทยาลัยควรได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลใน ลักษณะของการได้รับโดยตรงจากการจัดสรรของรัฐบาล เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินลงทุนเป็น ก้อน โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาถึงผลงานของมหาวิทยาลัย ระบบการบัญชีและการตรวจสอบ มหาวิทยาลัยควรออกระเบียบและข้อบังคับให้มีเสรีภาพทางการเงิน ในขอบเขตที่กว้างแต่รัดกุม ไม่ต้องมีการตรวจก่อนจ่าย แต่ให้มีการตรวจสอบการเงินภายใน โดยมหาวิทยาลัยและรัฐบาล สามารถตรวจสอบบัญชีได้ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระ