

การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี



นางสาวรอนดี ตันเถียร

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-53-1329-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A STUDY OF AUTONOMOUS UNIVERSITY POLICY FORMULATION PROCESS
OF CHULALONGKORN UNIVERSITY AND KING MONGKUT'S UNIVERSITY
OF TECHNOLOGY THONBURI



Miss Ronda Tanthien

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Education in Development Education

Department of Educational Policy, Management, and Leadership

Faculty of Education

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-53-1329-7

รอนดำ ต้นเถียร : การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. (A STUDY OF AUTONOMOUS
UNIVERSITY POLICY FORMULATION PROCESS OF CHULALONGKORN UNIVERSITY AND KING
MONGKUT'S UNIVERSITY OF TECHNOLOGY THONBURI) อ. ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.จุมพล พูลภัทรชีวิน,
309 หน้า. ISBN 974-53-1329-7

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ
กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 3) เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล
ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า 1) การระบุปัญหา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบปัญหาหลักที่เหมือนกันคือการอยู่ภายใต้กรอบของระบบราชการ 2) การริเริ่มนโยบาย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้รับการริเริ่มนโยบายจากรัฐบาล 3) การ
รวบรวมข้อมูลข่าวสาร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการโดยจัดประชุม ทำแบบสอบถาม ประชาพิจารณ์และ
งานวิจัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ดำเนินการโดยจัดประชุมและการจัดทำแบบสอบถาม 4) การ
เสนอทางเลือก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้เสนอทางเลือก 2 เรื่องคือ
สถานภาพของสถาบันและสถานภาพของบุคลากร 5) การยกวางนโยบาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดตั้ง
คณะกรรมการยกวางขึ้นมาโดยเฉพาะ สภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจยกวางนโยบาย
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไม่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกวางแต่ได้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบ
ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล สภาสถาบันเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจยกวางนโยบาย

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า 1) โครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและโครงสร้าง
องค์การของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะแบบระบบราชการ 2) ภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัยมีลักษณะผู้นำแบบใช้การเห็นพ้องต้องกัน ส่วนภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมี
ลักษณะผู้นำแบบเป็นที่ปรึกษา 3) วัฒนธรรมองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะแบบราชการ ส่วน
วัฒนธรรมองค์การของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะแบบกลุ่มร่วม 4) การเมืองภายในองค์การ
ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นเรื่องของความคิดเห็นขัดแย้งระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร ส่วนมหาวิทยาลัย
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นเรื่องการแข่งขันแย่งชิงการดำรงตำแหน่งอธิการบดี

ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง พบว่าเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสู่การเป็น
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ภาควิชา นโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา

ลายมือชื่อนิสิต _____

สาขาวิชา พัฒนศึกษา

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา _____

ปีการศึกษา 2547

##4483785127 : MAJOR DEVELOPMENT EDUCATION

KEY WORD : AUTONOMOUS UNIVERSITY / POLICY FORMULATION PROCESS

RONDA TANTHIEN : A STUDY OF AUTONOMOUS UNIVERSITY POLICY FORMULATION PROCESS OF CHULALONGKORN UNIVERSITY AND KING MONGKUT'S UNIVERSITY OF TECHNOLOGY THONBURI .
 THESIS ADVISOR : ASST. PROF. CHUMPOL POOLPATARACHEWIN, PH.D., 309 PP. ISBN 974-53-1329-7

The purposes of the study were 1) to study the autonomous university policy formulation process of Chulalongkorn University and King Mongkut's University of Technology Thonburi 2) to study factors relating to this policy formulation process and 3) to compare this policy formulation process of Chulalongkorn University with the one of King Mongkut's University of Technology Thonburi.

Findings of the study were as follow : After studying the autonomous university policy formulation process of Chulalongkorn University and King Mongkut's University of Technology Thonburi. It was found that :
 1) Problem Specification : A major problem of Chulalongkorn University and King Mongkut's University of Technology Thonburi is their framework of bureaucratic system. 2) Policy Initiative : The government policy initiated their formulation process. 3) Relevant Data : Chulalongkorn University collected data and information through meetings, questionnaires, public hearings and research. King Mongkut's University of Technology Thonburi collected data and information through meetings and questionnaires only. 4) Generated Policy Alternative : Both Chulalongkorn University and King Mongkut's University of Technology Thonburi proposed alternative policies for two issues : organization status and staff status. 5) Drafting Policy : Chulalongkorn University formed a committee with the goal to draft policy. The university council had authority for university policy formulation process. However King Mongkut's University of Technology Thonburi did not form such a committee. A working group had to help with to autonomous university policy formulation process and the university council had authority for this process.

Factors relating to autonomous university policy formulation process of Chulalongkorn University and King Mongkut's University of Technology Thonburi. It was found that : 1) The organization structure of Chulalongkorn University and King Mongkut's University of Technology Thonburi tends to be a bureaucracy organization operating in an excessively mechanical way. 2) The leadership style of Chulalongkorn University takes the form of concensus building of its leaders. However, The leadership style of King Mongkut's University of Technology Thonburi is a consultative process. 3) The organizational culture of Chulalongkorn University is a hierarchy culture, whereas the organizational culture of King Mongkut's University of Technology Thonburi is a clan culture. 4) The organizational politics of Chulalongkorn University is about clashes of opinion between the staffs and the executives whereas King Mongkut's University of Technology Thonburi organizational politics is about the competition for the organization's president chair.

Environmental factors, i.e. social, economic and political factors : such factors were found to have a relationship with the autonomous university policy formulation process of Chulalongkorn University and King Mongkut's University of Technology Thonburi.

Department Educational Policy, Management, and Leadership Student's signature _____

Field of study Development Education

Advisor's signature _____

Academic year 2004

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ ด้วยความกรุณาของอาจารย์ที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุมพล พูลภัทรชีวิน ที่ได้ให้คำแนะนำและความช่วยเหลืออย่างดียิ่ง ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชื่นชนก ไควินทร์ ประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์ ดร.จรรยาตรี มาติลลโกวิท รวมทั้ง คณาจารย์ในสาขาวิชาพัฒนศึกษาทุกท่านที่กรุณาถ่ายทอดวิชาความรู้ และให้คำแนะนำเป็นอย่างดี ซึ่งประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ รองศาสตราจารย์ ดร.กวรรณิการ์ สัจกุล รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รัชชพัลเมือง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิพวรรณ เลขะวณิช และ อาจารย์ ดร.อมรวิชัย นาครทรรพ

ขอขอบพระคุณ คณะผู้บริหาร คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่ให้การอนุเคราะห์และความร่วมมือเป็นอย่างดี ในการเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ พัฒนศึกษาทุกท่าน สำหรับคำแนะนำ กำลังใจและความช่วยเหลือทุกสิ่งทุกอย่างที่มอบให้ และทุก ๆ ท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

เนื่องจากทุนการวิจัยครั้งนี้ บางส่วนได้รับมาจากทุนอุดหนุนการวิจัยของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายขอขอบพระคุณทุกคนในครอบครัวที่ให้โอกาส และเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมา จนกระทั่งสามารถประสบความสำเร็จในการศึกษา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
ขอบเขตการวิจัย.....	7
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	10
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและนโยบายสาธารณะและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
ความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะ.....	12
แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ.....	14
การวิเคราะห์นโยบาย.....	16
ทฤษฎีระบบ.....	21
กระบวนการนโยบาย.....	28
การกำหนดนโยบาย.....	30
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	43
ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ.....	44
ความหมายขององค์การ.....	45
ลักษณะองค์การ.....	45
โครงสร้างองค์การ.....	48
ภาวะผู้นำ.....	52
วัฒนธรรมองค์การ.....	56
การเมืองภายในองค์การ.....	59

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย.....	61
ความหมายของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.....	61
พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย.....	62
ปัญหาของมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยราชการ.....	70
ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร.....	73
แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย.....	76
ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	81
รูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.....	81
แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของไทย.....	86
แรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.....	87
มาตรการของทบวงมหาวิทยาลัยต่อการชานวันนโยบาย.....	90
แนวนโยบายของรัฐบาลเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.....	93
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.....	95
ตอนที่ 5 ประวัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี	
พระจอมเกล้าธนบุรี.....	105
ประวัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	105
โครงสร้างการบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	107
ประวัติของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.....	108
โครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.....	111
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	115
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	115
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	115
การวิเคราะห์และสรุปข้อมูล.....	119
การนำเสนอข้อมูล.....	120
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	121
ตอนที่ 1 ผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ	
รัฐบาล.....	122
ส่วนที่ 1 ผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย	
ในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	122

อุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	150
ส่วนที่ 2 ผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าธนบุรี.....	153
อุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.....	177
ตอนที่ 2 ผลการศึกษาศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.....	180
ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	180
ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าธนบุรี.....	205
ตอนที่ 3 ผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าธนบุรี.....	230
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	259
สรุปผลการวิจัย.....	260
อภิปรายผลการวิจัย.....	278
ข้อเสนอแนะ.....	296
รายการอ้างอิง.....	298
ภาคผนวก.....	306
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	309

สารบัญญัตินำ

หน้า

ตารางที่

1	แสดงลักษณะที่เหมือนกันและต่างกันขององค์การแบบราชการและแบบวิชาชีพ.....	47
2	ประเภทของวัฒนธรรมองค์การ.....	58
3	สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	148
4	สรุปอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	153
5	สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.....	174
5	สรุปอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ รัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.....	179
6	สรุปปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	197
7	สรุปปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	204
8	สรุปปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.....	220
10	สรุปปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.....	229
11	สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าธนบุรี.....	248

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

1	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	11
2	องค์ประกอบและวัฏจักรของระบบ.....	23
3	ภาพจำลองระบบการเมืองของอิสตัน.....	25
4	โครงสร้างการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.....	108
5	โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.....	113
6	โครงสร้างการบริหารสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.2539.....	114



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปัจจุบันพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ ยิ่งประเทศพัฒนา มากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นที่ต้องการใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูงก็ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เท่านั้น

ระบบการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่จะสามารถนำการพัฒนา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม มาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนาอย่าง ประเทศไทยได้อย่างสอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกประเทศ การศึกษาจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะความสามารถในการ คิดค้นพัฒนาสรรพสิ่งทั้งหลายของทรัพยากรมนุษย์ ล้วนแต่เกิดจากการศึกษาที่สะสมความรู้มา แต่อดีตทั้งสิ้น ซึ่งทำให้การศึกษากับสังคมจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่ครั้งโบราณ กาล ดังนั้นสังคมจะเจริญได้ย่อมอาศัยคุณภาพการศึกษาของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ เป็นสำคัญ (มยุรี แยมศรี, 2542 : 2)

สถาบันระดับอุดมศึกษาจึงมีหน้าที่สำคัญในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ให้กับประเทศ เพราะสถาบันระดับอุดมศึกษานั้นเป็นชุมปัญญา และสมองของชาติที่มีภารกิจในการสอน ถ่ายทอด วิจัย พัฒนาองค์ความรู้ และให้บริการวิชาการแก่สังคม ตลอดจนการทํานุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม นับเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศในการผลิตกำลังคนระดับสูง เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

แต่ปัจจุบันสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกิจที่ให้ไว้กับสังคม ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการประสบปัญหาในเรื่องของความพร้อมของตัว ของระบบ และระเบียบราชการที่ก่อกำกับการบริหารงานของสถาบัน ระบบการบริหารงานบุคคลที่ ล้าสมัย ปัญหาภาวะผู้นำในสถาบัน ปัญหาในการวางแผน และติดตามผลการดำเนินงานของ สถาบัน ตลอดจนปัญหาการไม่สามารถพึ่งตนเองทางการเงินของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ

ด้วยเหตุที่สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ประสบปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-พ.ศ.2549) จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักสำคัญในการปรับปรุงระบบบริหาร และการจัดการอุดมศึกษาทั้งในระดับรัฐบาล และระดับสถาบันให้มีความอิสระ และคล่องตัวมากขึ้น โดยสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการปรับปรุงระบบบริหารงานภายใน ตามแนวทางของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทั้งในด้านการบริหารงาน บุคลากร วิชาการ และเตรียมความพร้อมในการพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และยังส่งเสริมให้เกิดระบบการบริหารงานที่ดี มีความโปร่งใส มีการกระจายอำนาจ และจัดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-พ.ศ.2549) ที่มุ่งเน้นให้มีการสร้างระบบบริหารการจัดการที่ดีในสังคมไทย

สำหรับแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2471 เพื่อหวังที่จะนำแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาระบบบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งในขณะนั้นมีฐานะเป็นกรมในราชการให้เกิดความอิสระมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น เพราะในขณะนั้นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ประสบปัญหาทั้งทางด้านการบริหารวิชาการ การบริหารนโยบาย และการบริหารการเงิน จึงทำให้สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ ซึ่งทรงรับราชการชั่วคราวในตำแหน่งผู้ตรวจการศึกษาทั่วไป ทรงตระหนักว่าสภาพการเช่นนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยิ่ง จึงได้ทรงวางข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงไว้ดังนี้ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533 : 13)

ประเด็นแรก รัฐบาลต้องจัดการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นอิสระ ไม่ขึ้นสังกัดกระทรวงใดเลย แต่ให้ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ หรืออภิรัฐมนตรีสภาเพื่อให้มหาวิทยาลัยมีฐานะที่เป็นกลางที่ทุกกระทรวงต้องประสานให้ความร่วมมือในด้านการพัฒนาหลักสูตร และการวิจัยค้นคว้าร่วมกัน ทั้งนี้รัฐบาลต้องให้สิทธิพิเศษ และความคุ้มครองแก่มหาวิทยาลัย ในด้านปฏิบัติการกิจการวิจัย ให้การรับรองมาตรฐานความรู้ด้วยการประสาทปริญญา เพื่อว่ามหาวิทยาลัยจะได้ไม่ต้องมีภาระจัดหางานให้กับผู้สำเร็จการศึกษา ประเด็นที่สอง มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารที่มีหลักการเพื่อความ เป็นอิสระในการปกครองตนเอง โดยทรงเสนอให้มีการจัดตั้งสภากรรมการมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นครั้งแรก ทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมการบริหารมหาวิทยาลัย ทั้งนี้มีอุปนายกสภาฯ รับผิดชอบการบริหารต่อสภากรรมการมหาวิทยาลัย และให้จัดองค์การบริหารภายในมหาวิทยาลัย แบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายวิชาการ สภาเซเนตหรือสภาศาสตราจารย์ คณะผลประโยชน์ ข้อเสนอ จึงเป็นการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับโครงสร้างระบบบริหารมหาวิทยาลัยของไทย แต่ความ

พยายามผลักดันแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย ได้หยุดชะงักลงก็เนื่องมาจากการที่สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ เสด็จจิววงศ์จึงทำให้ไม่มีผู้ใดสานต่อความแนวคิดของพระองค์

ในเวลาต่อมามหาวิทยาลัยของรัฐประสบปัญหาการบริหารงานที่ไม่คล่องตัวมากขึ้น จึงทำให้เกิดการตื่นตัวในกลุ่มคนที่เป็นนักคิด นักวิชาการและนักธุรกิจภาคเอกชน ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยเสียใหม่ ทำให้มีความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐบาลทั้งหมดแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อหวังที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่อยู่ในระบบราชการ ในปี พ.ศ.2507 จึงได้มีการจัดสัมมนาเรื่องปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการสัมมนาครั้งนี้ได้มีการพิจารณาแง่มุมต่าง ๆ ของปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งได้โยงไปสู่ความคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยควรจะออกจากระบบราชการ และจากการสัมมนานั้นเอง ได้ส่งผลให้มีการสัมมนาอีก 3 ครั้ง ที่สว่างคนิวาส คือในปี พ.ศ.2509 พ.ศ.2510 และ พ.ศ.2513 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสัมมนาครั้งหลังสุดคือในปี พ.ศ.2513 ได้มีการหยิบยกเอาเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมาพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน แล้วประมวลสรุปข้อคิดเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2514 ได้ลงมติเห็นชอบในหลักการ และมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติจัดทำรายละเอียดพร้อมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติที่จะให้เป็นไปตามแนวความคิดดังกล่าว (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536 : 2) แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลและมหาวิทยาลัยยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการอย่างจริงจังจึงทำให้เรื่องถูกชะงักลง

จนกระทั่งทางทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-พ.ศ.2547) ขึ้นในปีพ.ศ.2530 แผนดังกล่าวได้กำหนดนโยบายพร้อมทั้งมาตรการในด้านการบริหารไว้ประการหนึ่งคือ ให้มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการ และไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีการบริหารในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ดังนั้นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีซึ่งจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2533 จึงเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกของประเทศ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533 : 11)

แม้ว่ารัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลในอดีต ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นประการสำคัญประการหนึ่งเสมอ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีได้ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย จนกระทั่งในปีพ.ศ.2534 รัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ก็เช่นกันได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ว่า “...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น...” (ทบทวมหาวิทยาลัย, 2536 : 10)

ทบทวมหาวิทยาลัยซึ่งในขณะนั้นมีเกษม สุวรรณกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการจึงได้นำนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทบทวมหาวิทยาลัย โดยกำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบทวมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง
2. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ

จากการที่ทบทวมหาวิทยาลัยได้ชี้แจงแนวทางการพัฒนาระบบบริหารให้มีความอิสระและคล่องตัว และให้มหาวิทยาลัย/สถาบันนำไปตัดสินใจและแจ้งทบทวมหาวิทยาลัยว่าจะเลือกระบบใด เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2534 และ 22 มิถุนายน 2534 นั้น ปรากฏว่าในช่วงต้นกรกฎาคม ได้มีมหาวิทยาลัย/สถาบันตัดสินใจที่จะออกนอกระบบราชการกลุ่มแรกรวม 5 แห่ง คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมหาวิทยาลัยที่ตัดสินใจอยู่ในระบบราชการ 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยบูรพา (ทบทวมหาวิทยาลัย.2536 : 27) ต่อมาก็ได้มีมหาวิทยาลัยยืนยันจะออกนอกระบบราชการในเดือนพฤศจิกายน 2534 และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้ทบทวมหาวิทยาลัยรวมเป็น 10 แห่ง และภายในเดือนธันวาคม 2534 ได้มีมหาวิทยาลัย/สถาบันยืนยันจะออกนอกระบบราชการ และได้ส่งร่างบัญญัติให้ทบทวมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีก 6 แห่ง (ทบทวมหาวิทยาลัย, 2536 : 33 -34)

หลังจากนั้นจึงได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เสนอให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2535 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาให้เห็นชอบในวาระที่ 1 เมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2535 แต่ครั้งถึงการพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 เมื่อ 20 มีนาคม 2535 ปรากฏว่า ได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ จนปิดสมัยการประชุม เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง ตกไป มหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่ง จึงยังคงเป็นส่วนราชการต่อไป (ทบทวมหาวิทยาลัย, 2536 : 66)

ต่อมาการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เริ่มเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จึงทำให้รัฐบาลไทยทำการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ(International Monetary Fund : IMF) รวมทั้ง ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2541 โดยมีเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งคือ ภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน และภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่ง ต้องออกนอกระบบราชการ (confirm commitment to make all public university autonomous by 2002. By December 1998, at least one existing university will have been provide with full autonomy) หรือเจตนาตามหนังสือระหว่างกระทรวงการคลัง เลขที่ กค 0304/2213 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีข้อ 3.3.2 (4) ระบุว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน โดยในขั้นแรกจัดให้มหาวิทยาลัยของรัฐ 1 แห่ง ดำเนินการอย่างอิสระ (รายงานประจำปี ปอมท, 2542 : 16)

จนกระทั่งวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ก็ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ในวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2541 นับเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของรัฐบาลที่เปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล (รายงานประจำปีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2541 : 4)

ประกอบกับการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งในมาตรา 36 ได้ระบุว่า ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ให้

สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 : 40) ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบัน

จากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาสถาบันไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยวิธีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกฎระเบียบต่าง ๆ เพราะพระราชบัญญัตินั้นถือเป็นนโยบายหลักสำคัญในการกำหนดทิศทางการทำงานของสถาบันให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้

ในการกำหนดนโยบายนั้นมิใช่เป็นเรื่องที่กระทำได้อย่างง่าย ๆ แต่เป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อนมาก มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยความละเอียดอ่อน เพราะถ้ากระบวนการกำหนดนโยบายเกิดความผิดพลาดหรือกระทำอย่างไม่รอบคอบ ถูกต้อง และสมบูรณ์แล้ว ผลเสียหายที่เกิดจากการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติอาจก่อให้เกิดปัญหาติดตามมานานัปการ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 76 ยังได้ระบุว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญดังกล่าว จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ว่ามีการดำเนินการอย่างไร โดยได้เลือกทำการศึกษาระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สำหรับสาเหตุที่เลือกสองสถาบันนี้ก็เนื่องมาจากการที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถือเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย ที่ริเริ่มแนวความคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2471 โดยหวังที่จะนำแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาระบบบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งในขณะนั้นมีฐานะเป็นกรมในราชการให้เกิดความอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น หลังจากนั้นปีพ.ศ. 2534 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่แต่เดิมมีสถานภาพเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพร้อมกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐรวมสิบหกแห่ง ได้ดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่

มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอย่างจริงจังตามนโยบายของรัฐบาล แต่ในครั้งนั้นการดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีกลับเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแห่งแรก ที่สามารถดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้สำเร็จ หากแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปัจจุบันปีพ.ศ.2545 ก็ยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของราชการอยู่เช่นเดิม จึงทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจว่ามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอย่างไรจึงประสบความสำเร็จ และเหตุใดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงยังไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแห่งแรกที่มีริเริ่มแนวความคิดการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

โดยข้อค้นพบจากการวิจัยในครั้งนี้จะทำให้เข้าใจถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และข้อมูลที่ได้ยังจะเป็นประโยชน์ให้กับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
3. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ขอบเขตการวิจัย

1. ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จะศึกษาถึงขั้นตอนของการยกร่างนโยบายเท่านั้น

- 1.1 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะศึกษาตั้งแต่พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2545
- 1.2 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจะศึกษาตั้งแต่พ.ศ.2534 ถึง พ.ศ.2541

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จะประกอบด้วย

2.1 ปัจจัยภายใน ได้แก่ ลักษณะภายในขององค์การซึ่งจะศึกษาเฉพาะในประเด็นของโครงสร้างองค์การ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์การ การเมืองภายในองค์การ เท่านั้น

2.2 ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมขององค์การ ซึ่งประกอบด้วย สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เท่านั้น

3. ในการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น จะเปรียบเทียบใน 5 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

- (1) การระบุปัญหา
- (2) การริเริ่มนโยบาย
- (3) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
- (4) การเสนอทางเลือก
- (5) การยกร่างนโยบาย

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

กระบวนการกำหนดนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งร่างพระราชบัญญัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี อันจะประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอนดังนี้

การระบุปัญหา เป็นขั้นตอนการศึกษาถึงปัญหา และค้นหาสาเหตุของปัญหานั้น ๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร ตลอดจนหาวิธีการแก้ปัญหานั้น ๆ

การริเริ่มนโยบาย เป็นขั้นตอนการเสนอแนะความคิดเห็น ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบายขึ้นมา

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร เป็นขั้นตอนการค้นหารวบรวมข้อมูลข่าวสารจากประเด็นปัญหาเพื่อนำมาเป็นประเด็นในการกำหนดนโยบาย

การเสนอทางเลือก เป็นขั้นตอนการหาแนวทางเลือกหลาย ๆ แนวทาง เพื่อวิเคราะห์หาทางเลือกที่ดีที่สุด โดยพิจารณาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารว่าจะสามารถเสนอทางเลือกใดบ้างที่จะนำมาแก้ปัญหได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

การยกเว้นนโยบาย เป็นขั้นตอนการพยายามกำหนดแนวทางในการจัดทำนโยบายว่าควรจะเป็นไปในรูปแบบใดและกำหนดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยอาจจะขอประชามติหรือจัดประชุมเพื่อขอความเห็นชอบก่อนประกาศใช้เป็นนโยบายต่อไป

มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หมายถึง สถาบันระดับอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล มิใช่เป็นส่วนราชการ มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเอง มีการบริหารจัดการ และมีกฎระเบียบในการปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติของตนเองกำหนด

ปัจจัย หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี อันประกอบด้วย

ปัจจัยภายใน ได้แก่

โครงสร้างองค์การ เป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อแสดงให้เห็นว่าใครมีอำนาจหน้าที่มากกว่ากันอย่างไร

ภาวะผู้นำ เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่มีอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในการสร้างความเชื่อมั่น และชักนำให้องค์การบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้

วัฒนธรรมองค์การ แบบแผนพฤติกรรม ลักษณะเฉพาะ ค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจของคนจำนวนหนึ่งหรือส่วนใหญ่ภายในองค์การ

การเมืองภายในองค์การ ลักษณะการครอบงำซึ่งถูกกำหนดโดยอุดมการณ์ของกลุ่มที่มีอำนาจนำมาใช้ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปในองค์การ

ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมขององค์การประกอบด้วยสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

3. ผลการวิจัยที่ได้จะเป็นประโยชน์ให้กับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแห่งอื่นที่อยู่ในขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจากนักวิชาการต่าง ๆ โดยได้ประยุกต์แนวคิดทฤษฎีระบบของ David Easton (1965) มาใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิด เพราะจะทำให้เห็นถึงภาพรวม และความสัมพันธ์ของตัวระบบในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งกำหนดให้ Input คือ โครงสร้างองค์การ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรม องค์การ การเมืองภายในองค์การ Process คือ ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระบุปัญหา 2) การริเริ่มนโยบาย 3) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร 4) การเสนอทางเลือก และ 5) การร่างนโยบาย Output ที่ได้ก็ คือ ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี Environment คือ สภาพแวดล้อม อันได้แก่ สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ดังแผนภาพต่อไปนี้



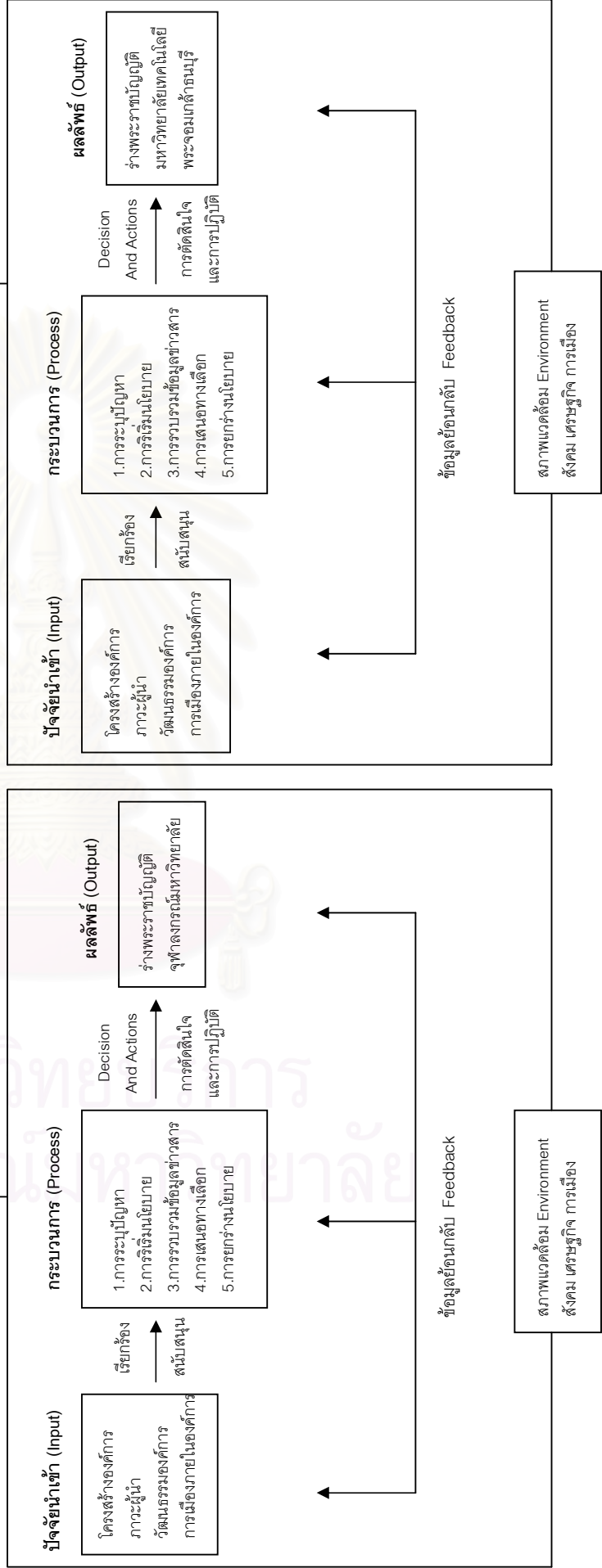
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การเปรียบเทียบ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและนโยบายสาธารณะและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 5 ประวัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและนโยบายสาธารณะและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1. ความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะ
2. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ
3. การวิเคราะห์นโยบาย
4. ทฤษฎีระบบ
5. กระบวนการนโยบาย
6. การกำหนดนโยบาย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

1. ความหมายของนโยบายและนโยบายสาธารณะ

Friedrich (1963 : 70) ได้กล่าวว่านโยบายคือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งจะมีทั้งอุปสรรค และโอกาสบางประการด้วย อุปสรรคและโอกาสที่มีนั่นเอง ที่ผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดนั่นเอง

Sharkansky (1970 : 1) ได้กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น

Lasswell and Kaplan (1970 : 71) ได้กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นซึ่งรวมถึง เป้าหมาย สิ่งที่มีคุณค่า และแนวการปฏิบัติ

Easton (1965 : 130) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง

Anderson (1975 : 3) ได้ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือแนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตัวเอง

Dye (1981 : 3) ได้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า คือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

กฤษณ ธนาพงศธร (2519 : 59) ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะในทรรศนะของนักวิชาการหลายท่านทั้งไทยและต่างประเทศแล้วสรุปว่า นโยบายก็คือ แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือหมายกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้การปฏิบัติต่าง ๆ ตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ ตลอดจนเพื่อธำรงรักษาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาตินั้น ๆ

อมร รักษาสัตย์ (2520 : 2) ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ 2 ความหมายด้วยกันคือ ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ในความหมายอย่างกว้างจะครอบคลุมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย และเพื่อที่จะอธิบายให้เห็นถึงความหมายอย่างชัดเจน ผู้ให้ความหมายท่านนี้ได้จำแนกลักษณะความหมายของนโยบายว่าน่าที่จะหมายถึง 1) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง 2) หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และ 3) การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพษ์ (2540 : 10) ได้สรุปความหมายของนโยบายจากนักวิชาการชาวตะวันตกที่ให้ไว้ดังนี้ นโยบายสาธารณะนั้นเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา

ประชุม รอดประเสริฐ (2544 : 13) เห็นว่านโยบายเป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของผู้บริหารและของหน่วยงาน

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2544 : 3) ได้ให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

สำหรับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายมาจากคำบาลีโดยการสมาสคำว่า “นย” กับคำว่า “อุบาย” ซึ่งจะหมายถึงหลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ

ดังนั้นสรุปได้ว่านโยบายหรือนโยบายสาธารณะนั้นก็คือ แนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

2. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากมายเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐบาลทุกระดับ ทบวง กรม ในทุกระดับ และยังส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภท รวมทั้งเกี่ยวข้องกับแทบทุกกิจกรรมของประชาชนทั่วไป การศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะจึงสามารถทำได้หลายวิธี หลายแนวทางขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ความสนใจและความชำนาญของผู้ศึกษาเองเป็นสำคัญ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2544 : 6-17) ได้สรุปการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะจากแนวคิดของนักวิชาการชาติตะวันตกไว้ในหนังสือนโยบายสาธารณะ ว่าสามารถจำแนกเป็นแนวทางที่สำคัญได้ 3 แนวทางด้วยกัน คือ 1) แนวอธิบายนโยบาย 2) แนววิเคราะห์นโยบาย 3) แนวนโยบายศาสตร์ ดังต่อไปนี้

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวอธิบายนโยบาย เป็นแนวทางที่นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่นิยม แนวทางนี้เป็นแนวทางแรก ๆ ที่ใช้ศึกษานโยบายสาธารณะ จุดเด่นของการศึกษาตามแนวทางนี้ คือ การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่อง ๆ เป็นรายการกันไป มีลักษณะเป็นกรณีศึกษา

กล่าวคือ นักวิชาการที่ใช้แนวทางนี้ศึกษาจะหิยกนโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมาวิเคราะห์อย่างละเอียด การวิเคราะห์มักเน้นการพิจารณาจากทฤษฎีที่ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงคือรัฐบาล พรรคการเมือง และรัฐสภาเป็นสำคัญ ตัวแบบที่นักวิชาการแนวนี้ใช้เป็นกรอบในการศึกษามีอยู่หลายตัวแบบด้วยกัน ตัวแบบบางตัวแบบอาจจะเหมาะสมในการศึกษานโยบายหนึ่ง แต่อาจไม่เหมาะสมกับอีกนโยบายหนึ่งก็ได้การทำความเข้าใจกับตัวแบบหลาย ๆ ตัวแบบ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ ตัวแบบที่สำคัญ ๆ เช่น ตัวแบบผู้นำ (elite model) ตัวแบบระบบ (systems model) ตัวแบบกลุ่ม (group model) และตัวแบบสถาบัน (institutional model)

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนววิเคราะห์นโยบาย เป็นแนวทางที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่นิยม จุดเด่นของแนวทางนี้คือ มุ่งศึกษาโดยเน้นการวิเคราะห์นโยบายโดยทั่วไป ไม่เน้นการพิจารณาเป็นรายกรณี และมักเน้นการนำเอาระเบียบวิธีการ เทคนิค และวิธีวิเคราะห์ของศาสตร์หลายแขนงมาประยุกต์ใช้ การศึกษาในแนวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรวมกลุ่มกันเพื่อช่วยสนับสนุน แนะนำ และแก้ไขปัญหาให้รัฐบาลอเมริกันในสมัยสงครามโลกที่ 2 ของนักวิชาการมากมายหลายสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับการศึกษานอกสาขาสังคมศาสตร์ มีอาทิ วิศวกร นักวิจัยเชิงปฏิบัติการ นักวิเคราะห์ระบบ นักคณิตศาสตร์ประยุกต์ นักวิชาการนอกสาขาสังคมศาสตร์ เหล่านี้ได้รับการศึกษาอบรมแบบนักวิทยาศาสตร์วิธีการในการศึกษานโยบายสาธารณะของคนกลุ่มนี้จึงเป็นไปในลักษณะที่เน้น “การวิเคราะห์” เป็นสำคัญ การวิเคราะห์ในที่นี้หมายรวมถึงการพยายามแยกแยะ และแจกแจงปัญหา นโยบาย ออกเป็นส่วน ๆ การศึกษาตามแนวทางนี้จึงค่อนข้างจะเน้นการพยายามนำเอาระเบียบวิธีการ และเทคนิคที่ใช้มากในศาสตร์อื่น ๆ มาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย เช่น โปรแกรมเส้นตรง (Linear Programming) โปรแกรมเป้าหมาย (Goal Programming) โปรแกรมพลวัต (Dynamic Programming) การวิเคราะห์แบบมาร์คอฟ (Markov Analysis) การวิเคราะห์การถดถอย (Regression Analysis) การสร้างตัวแบบเหตุผล (Causal Modeling) การวิเคราะห์เชิงเส้น (Path Analysis) การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (Time Series Analysis) ทฤษฎีเกมส์ (Game Theory) และ ทฤษฎีคิว (Queuing Theory) เป็นต้น

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวนโยบายศาสตร์เน้นการพัฒนา และสั่งสมองค์ความรู้เพื่อสร้าง “ศาสตร์” ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะให้กฎเกณฑ์ที่สามารถใช้ได้ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นนโยบายประเภทใด ณ ที่แห่งใด กฎเกณฑ์ที่พัฒนาขึ้นมาจะเน้นการนำไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ การศึกษาตามแนวทางนี้เริ่มขึ้นครั้งแรก โดยแดเนียล เลินเนอร์ และ แฮโรลด์ ดี ลาสเวลล์ (Daniel Lerner and Harold D. Lasswell) ได้จุด

ความคิดในเรื่องนี้ขึ้นในหนังสือที่ทั้งสองเป็นบรรณาธิการ ชื่อ The Policy Sciences : Recent Developments in Scope and Method (1951) ในความเห็นของทั้งสอง “นโยบายศาสตร์” ไม่ได้จำกัดตัวเองอยู่ที่การบรรลุถึงความเป็นศาสตร์เท่านั้น แต่ยังมีที่สนองตอบต่อเหตุผลพื้นฐานในทางปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้นวัตถุประสงค์ของนโยบายศาสตร์ไม่ได้มุ่งสร้างสมและถ่ายทอดความรู้ที่จำเป็นต่อการปรับปรุงระบอบประชาธิปไตยด้วย สำหรับหนทางสู่ความเป็นศาสตร์นั้น ลาสเวลล์เสนอว่าต้องเริ่มจากการพยายามให้มีนโยบายสาธารณะที่ดี ซึ่งจะต้องพัฒนาจากกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องเหมาะสม มีหลักการชอบด้วยเหตุผล และถูกต้องตามหลักวิชาของเรื่องนั้น กระบวนการพัฒนานโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมตามความเห็นของลาสเวลล์นั้น ต้องผ่านขั้นตอนสำคัญ ๆ 6 ขั้นตอน คือ การรับรู้และรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การเสนอแนะให้มีการริเริ่มนโยบาย การกำหนดนโยบาย การเตรียมและปรับปรุงกลไกของรัฐ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล กระบวนการพัฒนานโยบายที่เสนอโดยลาสเวลล์นี้ ต่อมาได้กลายเป็น “ต้นแบบ” ที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่านนำมาปรับปรุงดัดแปลงให้เข้ากับความเห็นและประสบการณ์ของตนเพื่อใช้ในการศึกษานโยบาย ในจำนวนนักวิชาการหลาย ๆ ท่านที่น่าสนใจ คือ เยเฮซเกล ดรอส์ ซึ่งได้เสนอตัวแบบประสานประโยชน์สูงสุด (optimal model) ในการพัฒนานโยบายว่าควรประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบายต้นแบบ (metapolicy) การกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน และการดำเนินการภายหลังกำหนดนโยบายแล้ว ขั้นตอนแต่ละขั้นยังแยกย่อยไปอีก สิ่งที่น่าสนใจมากคือนโยบายต้นแบบที่ดรอส์เสนอซึ่งหากสามารถพัฒนาขึ้นได้จะเป็นต้นแบบในการกำหนดนโยบายย่อยเฉพาะด้านอีกมากมาย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการกำหนดนโยบายต้นแบบตามที่ดรอส์เสนอ ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดสามารถพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับได้

3. การวิเคราะห์นโยบาย

3.1 ความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย

Anderson (1975 : 8) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบ (examination) และการพรรณนาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อรูป (policy formation) เนื้อหา (policy content) และผลกระทบ (policy impact) ของนโยบายเฉพาะเรื่อง

(Dunn อ้างถึงใน ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์, 2540 : 99) ได้ให้คำนิยามของการวิเคราะห์นโยบายว่า คือสาขาสังคมศาสตร์ประยุกต์สาขาหนึ่งซึ่งใช้วิธีการหลากหลายในการแสวงหาข้อเท็จจริง และเหตุผลเพื่อผลิตและแปลงข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งอาจใช้ประโยชน์ในการ

แก้ปัญหา นโยบายภายใต้สภาวะการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ต้นนัยยังได้อธิบายความแตกต่างของ คำว่า การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) กับการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) ไว้อย่างสั้น ๆ แต่น่าฟังว่า “การกำหนดนโยบายช่วยให้ทราบว่าปัญหาที่เราจะแก้ไชนั้นคือปัญหาอะไร” (Knowing what problem to solve) ส่วน “การวิเคราะห์นโยบายนั้นช่วยให้ทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคตและจะทำอะไรเพื่อแก้ปัญหาที่นั้น” กล่าวง่าย ๆ ก็คือ การกำหนดนโยบายช่วยให้เราทราบปัญหาที่จะแก้ส่วนการวิเคราะห์นโยบายช่วยให้เราทราบว่า วิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดและมีความเป็นไปได้สูงสุดคือวิธีใด

(Quade อ้างถึงใน ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์, 2540 : 100) ได้เสนอคำนิยามของการวิเคราะห์นโยบายว่า หมายถึง การวิจัยประยุกต์แบบหนึ่งซึ่งดำเนินการเพื่อให้เข้าใจประเด็นปัญหาทางสังคมและเทคนิคได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น และได้วิธีแก้ปัญหาที่ดีกว่า การวิเคราะห์นโยบายพยายามแสดงหนทางเลือกที่เป็นไปได้ในการรวบรวมข้อมูล และหลักฐานเกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบอื่น ๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกและนำทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด

3.2 องค์ประกอบและกิจกรรมที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย

(Quade อ้างถึงใน ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์, 2540 : 101-103) ได้เสนอองค์ประกอบ และกิจกรรมสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไว้ 5 ประการ คือ

1. วัตถุประสงค์ (The Objectives) หมายถึง สิ่งที่คุณตัดสินใจมุ่งหวังจะให้ประสบผลสำเร็จหรือบรรลุผล ด้วยวิธีการตัดสินใจดังกล่าว การกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหานับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อแก้ปัญหาที่ดีนั้นจะต้องชัดเจน (clear) วัดได้ (measurable) และปฏิบัติได้ (practical or realistic)

2. ทางเลือก (The alternatives) หมายถึง วิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จ การวิเคราะห์ทางเลือกเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการที่สองของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

3. ผลกระทบ (The Impacts) หมายถึงผลที่จะเกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกต่าง ๆ คำว่า "ผลกระทบ" นี้มีความหมายรวมถึงผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Intended impacts) และผลกระทบที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Unintended impacts)

4. เกณฑ์ (The Criteria) หมายถึง กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกต่าง ๆ ว่าทางใดเป็นทางเลือกที่ต้องการมากที่สุด นอกจากนี้เกณฑ์การวิเคราะห์ที่ดียังสามารถใช้เป็นแนวทางในการหาความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ ทางเลือก และผลกระทบอีกด้วย

5. ตัวแบบ (The model or models) หมายถึง กรอบการวิเคราะห์ที่ง่ายเพื่อช่วยให้เข้าใจบางส่วนของโลกความเป็นจริงได้ง่าย และเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

(Dunn อ้างถึงใน ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2540 : 104-106) ได้กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นเพียงกิจกรรมหนึ่งในกิจกรรมต่าง ๆ ของระบบนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นควรคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญของระบบนโยบาย (Policy system) ซึ่งมีอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ

1. ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy Stakeholder) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจและผลักดันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาล ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การกำหนดนโยบายก็มักออกมาในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายในการป้องกันประเทศ ด้านการศึกษา การพลังงาน การสาธารณสุข เป็นต้น

2. นโยบายสาธารณะ (Public Policy) นับเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วย ทั้งนี้เพราะค่านิยมปัญหาหรือนโยบายนั้น ขึ้นอยู่กับว่าผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนิยามปัญหาหรือนโยบายและวิเคราะห์ หรือเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาหรือนโยบายมากนักน้อยเพียงใด ผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องก็มีหลากหลาย เช่น กลุ่มประชาชน ผู้สนใจ สหภาพแรงงาน พรรคการเมือง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้นำระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง และนักวิเคราะห์นโยบายเอง เป็นต้น การกำหนดนโยบายโดยให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากจะช่วยให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนมากขึ้นแล้ว ยังจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อีกทางหนึ่งด้วย

3. สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Environment) นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมของนโยบาย เช่น สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อาจมีผลกระทบต่อผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายและตัวนโยบายเองก็ได้

3.3 กระบวนการวิเคราะห์นโยบาย

(Quade อ้างถึงใน ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์, 2540 : 109-111) ได้แบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบายว่าอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย 5 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นการกำหนดปัญหาและวัตถุประสงค์ (Formulation) หมายถึง ขั้นตอนในการวิเคราะห์ปัญหาที่จะแก้ไขว่ามีสภาพปัญหาอย่างไร มีสาเหตุสำคัญประการใดบ้าง พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา ในกรณีที่มีหลายวัตถุประสงค์ก็ให้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดวิธีการหรือทางเลือกในการแก้ปัญหา

2. ขั้นการแสวงหาทางเลือก (Search) หมายถึง ขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายขั้นตอนที่สองหลังจากได้ทำการวิเคราะห์ปัญหา และกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาเสร็จแล้ว เป็นการระบุการกำหนด และการกลั่นกรองทางเลือกเพื่อให้เหลือทางเลือกจำนวนไม่มากเกินไปสำหรับการประเมินโดยละเอียด

3. ขั้นการพยากรณ์ (Forecasting) หมายถึง ขั้นตอนของการพยากรณ์ถึงผลที่จะมาหลังจากการตัดสินใจเลือก และนำทางเลือกไปปฏิบัติ รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นทั้งผลกระทบที่ตั้งใจ (Intended impacts) ผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ (Unintended impacts) ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะหรือคุณภาพของทางเลือก และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในขณะที่นำทางเลือกไปปฏิบัติเป็นสำคัญ

4. ขั้นการสร้างและใช้ตัวแบบ (Modeling) หมายถึง ขั้นตอนการสร้างและใช้ตัวแบบเพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น และไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น

5. ขั้นการประเมินทางเลือก (Evaluation) หมายถึง ขั้นตอนการเปรียบเทียบทางเลือกที่ได้กลั่นกรองไว้ในขั้นตอนที่ 2 โดยนำมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบพร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญว่าทางเลือกใดจะให้ประโยชน์สูงสุด และมีความเป็นไปได้สูงสุด

(Dunn อ้างถึงในถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์, 2540 : 111-113) ได้เสนอว่าในการวิเคราะห์นโยบายสาธาณณะนั้น มีขั้นตอนสำคัญที่พึงปฏิบัติอยู่ 11 ขั้นตอนด้วยกันดังนี้

1. การกำหนดโครงสร้างปัญหา (Problem structuring) เป็นขั้นตอนที่ทำการวิเคราะห์ปัญหาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาจริงหรือไม่ ถ้าเป็นปัญหาจริงปัญหานั้นเป็นปัญหาส่วนตัวหรือเป็นปัญหาสาธาณณะ ถ้าเป็นปัญหาสาธาณณะจึงวิเคราะห์ต่อไปว่าเป็นปัญหาทางการบริหารหรือปัญหา นโยบาย

2. ปัญหานโยบาย (Policy problem) เมื่อทำการวิเคราะห์การกำหนดโครงสร้างปัญหาว่าเป็นปัญหานโยบายและมีสาเหตุมาอย่างไรแล้ว ขั้นนี้เป็นขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา

3. การพยากรณ์ (Forecasting) เป็นการวิเคราะห์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา นโยบายว่าจะมีทางเลือกของนโยบายใดบ้างที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา

4. ทางเลือกของนโยบาย (Policy alternatives) เป็นขั้นตอนที่ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ที่จะใช้ในการแก้ปัญหานโยบาย

5. ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอแนะว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดและมีความเป็นไปได้สูงสุด

6. การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy actions) เป็นขั้นตอนการนำทางเลือกของนโยบายที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้เลือกแล้วนำไปปฏิบัติ

7. การกำกับดูแล (Monitoring) เป็นขั้นตอนการกำกับดูแลระหว่างการปฏิบัติ ตามนโยบายว่า มีปัญหาอุปสรรคประการใดหรือไม่ หากมีจะได้ดำเนินการแก้ไขก่อนที่จะสายเกินแก้

8. ผลลัพธ์ของนโยบาย (Policy outcomes) เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วก็จะเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยผลผลิต (output) และผลกระทบของนโยบาย (policy impacts) แต่เราจะยังไม่สามารถทราบได้จนกว่าจะได้มีการประเมินผลนโยบาย

9. การประเมินผล (Evaluation) เป็นขั้นตอนการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายว่าเป็นอย่างไร

10. ผลการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy performance) เมื่อทำการประเมินตามขั้นตอนการประเมินผลแล้ว ในขั้นตอนนี้ก็ช่วยให้ทราบว่าผลการปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

11. ข้อเสนอแนะที่ปฏิบัติได้ (Practical inference) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวิเคราะห์นโยบายคือ สรุปเพื่อให้ผู้ปฏิบัติ นำทางเลือกของนโยบายที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วไปปฏิบัติต่อไป

สรุปได้ว่าการวิเคราะห์นโยบายนั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อทราบว่าวิธีหรือทางเลือกของนโยบายในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคืออะไร และมีสิ่งแวดล้อมใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการเกิดปัญหา เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์มีความรอบคอบและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์หลากหลายและอย่างเป็นระบบ

4. ทฤษฎีระบบ

4.1 ความหมายของระบบ

ประชุม รอดประเสริฐ (2544 : 66) ได้นิยามคำว่า ระบบ หมายถึงองค์ประกอบของสรรพสิ่ง ที่รวมตัวกันอย่างเป็นเอกภาพ โดยแต่ละองค์ประกอบต่างปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนอย่างประสานสัมพันธ์กับภาระหน้าที่ขององค์ประกอบอื่น ๆ และเป็นการปฏิบัติภาระหน้าที่อย่างมีรูปแบบและมีขั้นตอนเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2544 : 66-67) ได้สรุปความหมายของระบบที่นักวิชาการอีกหลายท่านได้อธิบายและให้ความหมายของระบบไว้ดังนี้

ระบบ คือ ความสัมพันธ์ที่ผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของส่วนต่าง ๆ ภายในระบบ เพื่อทำหน้าที่ร่วมกัน (William L. John) และคินเดรค (Alton R. Kindred) ได้ให้ความหมายว่า ระบบ คือ กระบวนการขององค์ประกอบย่อยภายในระบบที่ต้องทำงานอย่างสัมพันธ์กัน ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของลูแคส (Henry C. Lucas) ที่ว่าระบบ หมายถึง ชุดองค์ประกอบขององค์กรที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีการพึ่งพาอาศัยกัน และมีการผสมผสานกันในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของระบบหรือองค์กรนั้น

ระบบ คือ องค์ประกอบต่าง ๆ ที่ทำงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเพื่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือระบบคือการปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้งหลายในการกระทำกิจกรรม การปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานบางอย่าง (Philip C. Semprevivo) ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับความคิดเห็นของฮิกส์ (Herbert G. Hicks) ที่ได้กล่าวไว้ว่า ระบบหมายถึงการรวมตัวของสิ่งหลายสิ่ง เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยแต่ละสิ่งนั้นมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน หรือขึ้นตรงต่อกันและกัน หรือมีผลกระทบต่อกันและกัน และเป้าหมายสำคัญของการรวมตัวกันเป็นระบบคือ เพื่อเสถียรภาพอันมั่นคง (Stability) เพื่อความเจริญก้าวหน้า (Growth) และเพื่อการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) โดยส่วนรวมของระบบที่เกิดขึ้นนั้น โดยปกติระบบจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ระบบปิด และระบบเปิด ฮิกส์ (Herbert G. Hicks) ได้ให้ความหมายดังนี้

ระบบปิด (Closed system) คือระบบที่มีความสมบูรณ์ภายในตัวเอง ไม่พยายามที่จะผูกผันกับระบบอื่นใด และแยกตนเองออกจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคม ระบบชนิดนี้โดยความเป็นจริงแล้วไม่น่าจะเป็นไปได้ น่าจะเป็นระบบในความฝันมากกว่า เพราะคงไม่มีองค์การใด หรือ

หน่วยงานชนิดไหนที่ทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างมีความสมบูรณ์ไปทั้งหมด โดยไม่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ

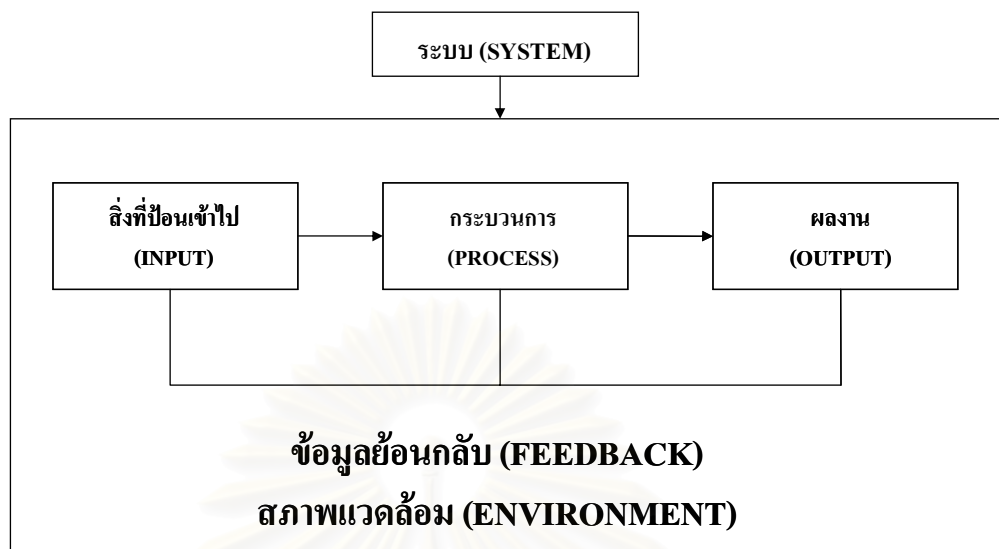
ระบบเปิด (Open system) คือระบบที่ต้องการอาศัยการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีความสมดุลกันด้วย รวมทั้งสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลหรือมีอิทธิพลทำให้ระบบมีความเปลี่ยนแปลงตามไปเช่นเดียวกัน

ทั้งระบบปิดและระบบเปิดดังกล่าวแล้วอาจเป็นระบบอิสระขนาดใหญ่ที่มีความสมบูรณ์ภายในตัวเอง หรืออาจเป็นระบบย่อย (Subsystem) ที่อยู่ภายในระบบใหญ่นั้น โดยต่างทำหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายหรือตามลักษณะธรรมชาติที่เป็นมาแต่กำเนิด โดยนโยบายของนโยบายบางชนิดอาจเป็นระบบปิดที่ไม่ต้องการให้มีการเปิดเผย และบางชนิดมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเผยและติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ในสังคม ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีความมั่นคง และมีความก้าวหน้า นโยบายที่เป็นระบบปิดหากนำรายละเอียดมาเปิดเผยแล้วอาจมีผลกระทบอย่างมากต่อความมั่นคง และความก้าวหน้าขององค์กรหรือหน่วยงานได้ เพราะหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นฝ่ายตรงข้ามย่อมจะหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อหักล้างกลยุทธ์หรือวิธีการในการดำเนินงานตามนโยบายของอีกฝ่ายหนึ่งได้ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2544 : 67)

4.2 องค์ประกอบของระบบ

ระบบใดระบบหนึ่งจะประกอบด้วยองค์ประกอบหรือส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ สิ่งที่ป้อนเข้าไปหรือข้อมูลนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Output) หรือผลผลิต (Product) ซึ่งทั้งสามองค์ประกอบนี้จะมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน จะขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดมิได้ และจะทำงานร่วมกันเป็นวัฏจักร เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งมีปัญหาหรือไม่ทำงานส่วนอื่นก็จะหยุดชะงักไปด้วย นอกจากนี้ระบบยังมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม (Environments) อย่างใกล้ชิดชนิดที่อาจกล่าวได้ว่าระบบจะได้รับข้อมูลนำเข้าจากสิ่งแวดล้อมและระบบจะสร้างหรือผลิตผลงานให้กับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน (ประชุม รอดประเสริฐ, 2544 : 6)

แผนภาพที่ 2 องค์ประกอบและวัฏจักรของระบบ



สิ่งที่ป้อนเข้าไป (Input) หมายถึงปัจจัยต่าง ๆ และเป็นองค์ประกอบแรกที่จะนำไปสู่การดำเนินงานของระบบโดยรวมไปถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ อันเป็นที่ตั้งของระบบนั้นด้วย ในระบบการอุตสาหกรรมตัวป้อนได้แก่ ที่ดิน โรงงาน คนงาน เครื่องจักรและอื่น ๆ ในระบบการศึกษาตัวป้อนอาจได้แก่ นักเรียน สภาพแวดล้อมของนักเรียน โรงเรียน สมุด ดินสอ และอื่น ๆ เป็นต้น

กระบวนการ (Process) เป็นองค์ประกอบที่สองของระบบซึ่งหมายถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ผลงานหรือผลผลิตของระบบ ในระบบการอุตสาหกรรมอาจได้แก่ กรรมวิธีในการผลิตในลักษณะต่าง ๆ และในระบบการศึกษาได้แก่ วิธีการสอนต่าง ๆ เป็นต้น

ผลิตภัณฑ์ (Product) หรือผลงาน (Output) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสุดท้ายของระบบ โดยหมายถึงความสำเร็จในลักษณะต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลในระบบการอุตสาหกรรม อาจได้แก่สินค้าสำเร็จรูปต่าง ๆ เช่น รถยนต์ จักรยาน เสื้อผ้าสำเร็จรูป และอื่น ๆ ส่วนในระบบการศึกษาอาจได้แก่ นักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในลักษณะต่าง ๆ หรือนักเรียนที่มีความรู้ความสามารถที่จะดำรงชีวิตในอนาคตได้ตามควรแก่สภาพเป็นต้น

โดยที่สิ่งที่ป้อนเข้าไป กระบวนการ และผลผลิตหรือผลงานจะอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมหรือสิ่งแวดล้อมเดียวกัน หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่าทั้งสามองค์ประกอบต่างก็มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมเดียวกัน จึงจะทำให้ระบบสามารถดำเนินงานได้และดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพขององค์ประกอบทั้ง 3 ของระบบจะเป็นไปตามลำดับและการทำงานของระบบก็จะไปไปตามลำดับด้วยแต่ในการควบคุมหรือการตรวจสอบแก่ระบบอาจไม่เป็นไปตามลำดับก็ได้

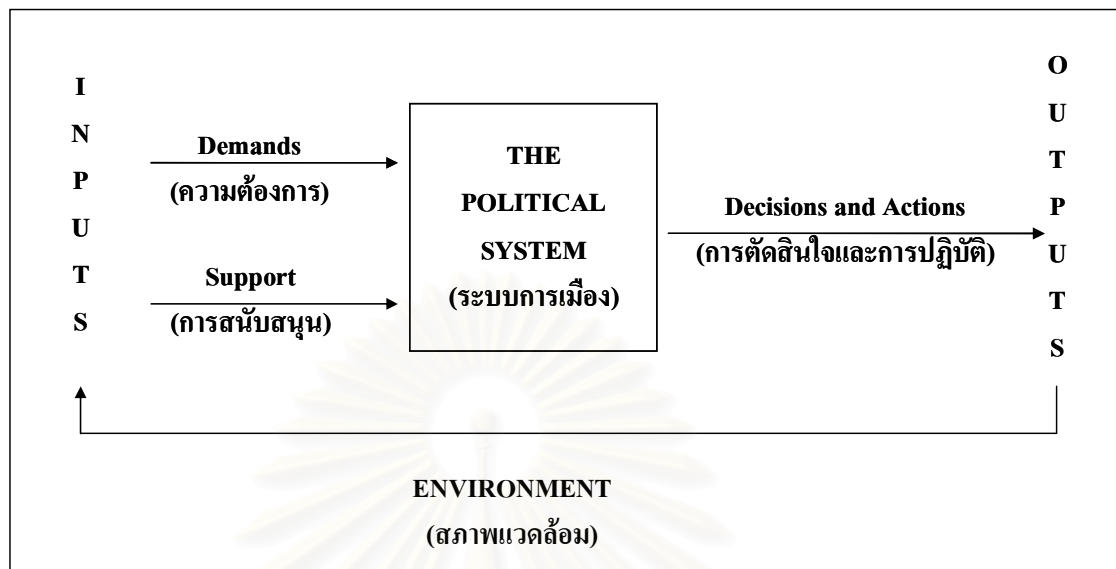
ระบบแต่ละระบบประกอบด้วยองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. ระบบจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม (Interaction with the environment) หมายความว่าระบบทุกระบบจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบที่เรียกว่า ระบบเปิด (Close system) คำว่าสิ่งแวดล้อมหรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่โดยรอบระบบซึ่งหมายถึง คน สังคม การเมือง เศรษฐกิจ และแม้แต่ระบบอื่น ๆ เป็นต้น
2. ระบบต้องมีจุดมุ่งหมาย (Purpose) กล่าวคือระบบทุกระบบจะต้องมีเป้าหมาย (Goal) หรือ วัตถุประสงค์ (Objective) ในการดำเนินงาน
3. ระบบต้องมีระเบียบข้อบังคับสำหรับตน (Self-regulation) หมายความว่าระบบต้องการความมั่นคงเป็นปึกแผ่น ซึ่งความมั่นคงเป็นปึกแผ่นจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยความมีระเบียบข้อบังคับภายในตนเองกล่าวคือ ทุกส่วนหรือทุกระบบย่อมจะต้องมีปฏิสัมพันธ์เกี่ยวพันกัน อยู่เสมอ
4. ระบบต้องมีการแก้ไขปรับปรุงตนเอง (Self-correction) หมายความว่าระบบจะต้องสามารถปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ ถ้าระบบไม่สามารถปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมแล้ว ระบบนั้นก็ไม่สามารถจะอยู่รอดได้หรือจะเป็นระบบที่ผิดปกติ

4.3 ทฤษฎีระบบของอีสตัน

การวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยรูปแบบทางรัฐศาสตร์เป็นเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีระบบ (System Theory) หรืออาจเรียกว่าเป็นการวิเคราะห์โดยใช้แนวระบบ (System Approach) ซึ่งเดวิด อีสตัน นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้เป็นผู้บุกเบิกการวิเคราะห์การเมืองในแนวระบบนี้ (Easton, 1965 : 147) ได้ให้ความหมายของระบบว่าหมายถึงกลุ่มของตัวแปรที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน (a system as any set of variables regardless of the degree of interrelationship among them) และเป็นการพิจารณาว่านโยบายนั้นเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่ได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียกร่องต่อระบบนั้น กิจกรรมที่อยู่ในเขตแดนของระบบการเมืองก็คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมโดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้น อีสตันได้สร้างภาพจำลองของระบบการเมืองขึ้นดังแผนภาพที่แสดงต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3 ภาพจำลองระบบการเมืองของอีสตัน



ที่มา David Easton, A Framework for Political Analysis, 1965 : 112

ในภาพจำลองนี้อีสตันได้ให้ระบบการเมืองนั้นแยกออกจากระบบอื่นในสิ่งแวดล้อมซึ่งสิ่งแวดล้อมนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สิ่งแวดล้อมภายใน (Intrasocietal) และสิ่งแวดล้อมสังคมภายนอก (Extrasocietal)

สิ่งแวดล้อมในสังคมภายใน (Intrasocietal) จะประกอบไปด้วยกลุ่มของพฤติกรรมทัศนคติ และความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ วัฒนธรรม โครงสร้างของสังคม และบุคลิกภาพ สิ่งแวดล้อมในสังคมที่กล่าวมานี้จะมีผลต่อเงื่อนไขของระบบการเมือง

สิ่งแวดล้อมในส่วนที่ 2 ที่เรียกว่าสิ่งแวดล้อมสังคมภายนอก (Extrasocietal) จะประกอบไปด้วยระบบต่าง ๆ ภายนอกสังคม เช่น สังคมภายนอก (International society) หรือวัฒนธรรมภายนอก (International Cultural System) ที่กล่าวมานี้เป็นตัวอย่างของระบบสังคมภายนอก (Extrasocietal System)

อีสตันได้แยกส่วนที่เป็นการเมืองจากชีวิตสังคมออกจากชีวิตสังคมโดยทั่วไป หรือได้แยกการกระทำทางการเมืองจากการกระทำทางสังคมโดยทั่วไป โดยให้สังคมเป็นสภาพแวดล้อม (Environment) สำคัญของระบบการเมือง ซึ่ง Input หรือสิ่งที่ป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองจากสภาพแวดล้อม ซึ่งจะแปรสภาพเป็น Output หรือสิ่งที่ระบบการเมืองผลิตออกมาสู่สภาพแวดล้อม

input ตามแนวคิดของอีสตัน มี 2 ลักษณะ คือ demandsหรือความต้องการหรือข้อเรียกร้องของสมาชิกของสังคมกับ Supportsหรือการสนับสนุน การเกื้อหนุนที่สมาชิกของสังคมที่มีต่อระบบการเมือง output ที่ออกจากระบบการเมืองจะเป็นนโยบายซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของระบบเพราะเป็นการตอบสนองหรืออาจไม่ตอบสนองความต้องการที่ใส่เข้าไป หากตอบสนองก็จะมี Feedback หรือข้อมูลป้อนกลับเป็นการสนับสนุน หากไม่ตอบสนองหรือตอบสนองไม่ดีพอก็มีความต้องการใหม่ป้อนกลับเข้าสู่ระบบการเมืองหมุนเวียนเป็นวงจร

ดังนั้นจากการพิจารณาการวิเคราะห์ระบบการเมืองในแนวเชิงระบบของอีสตันจะประกอบด้วย 5 องค์ประกอบใหญ่ ๆ คือ

1. สิ่งแวดล้อม (Environment) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1) สิ่งแวดล้อมสังคมภายใน (Intrasocietal) ซึ่งจะมีอิทธิพลและเป็นพลังผลักดันระบบการเมืองโดยตรง

2) สิ่งแวดล้อมสังคมภายนอก (Extrasocietal) เป็นระบบสังคมใหญ่เป็น Suprasystem ซึ่งจะมีผลต่อระบบการเมืองโดยทางอ้อมโดยมีแรงผลักดันน้อยกว่า Intrasocietal

ทั้ง Intrasocietal และ Extrasocietal รวมเรียกว่าสิ่งแวดล้อมของระบบการเมือง (Political System) เขตแดน (Boundary) ที่แบ่งกันระหว่างสภาพแวดล้อมกับระบบการเมือง ในการพิจารณาอีสตันได้กล่าวว่า กิจกรรมที่อยู่ในเขตแดนของระบบการเมืองก็คือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม โดยที่มีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้น (authoritative allocation of values for a society)

2. ปัจจัยนำเข้า (Inputs) แยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports)

1) ความต้องการ (Demands) คือความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่ระบบการเมืองต้องตอบสนอง ซึ่งอาจเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมของระบบ คือภายนอกระบบหรือภายในระบบ เช่น ชัยชนะทางการเมือง ซึ่งความต้องการและข้อเรียกร้องทุกอย่างจะได้รับการตอบสนองได้ไม่เสมอไป จึงต้องมีกระบวนการที่ทำการจัดสรรสิ่งที่เป็นที่ต้องการแทนสังคม กระบวนการนี้คือระบบการเมือง

2) การสนับสนุน (Supports) คือการกระทำที่เป็นสิ่งสนับสนุนหรือในทางตรงกันข้าม อาจจะขัดขวาง ซึ่งก็เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ระบบการเมืองทำงานได้

กล่าวโดยสรุปว่า อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมก็จะมาในลักษณะของความต้องการ และการสนับสนุน ซึ่งระบบการเมืองก็จะมีหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าให้แก่ สังคมคือ ตอบสนองความต้องการ

3. ระบบการเมือง (Political System) หรืออาจจะเรียกว่าเป็นระบบการบริหาร การตัดสินใจ ซึ่งอาจจะเรียกว่ากล่องดำ (Black Box) เมื่อข้อเรียกร้องและข้อสนับสนุนผ่านเข้ามา ก็จะมีกระบวนการเปลี่ยนสภาพสิ่งที่เข้ามาให้เป็นผลผลิต ผลที่ได้ (Outputs) ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ

4. ผลผลิต (Outputs) คือ นโยบายหรือการตัดสินใจที่ออกมาจากระบบการเมืองซึ่งอาจจะเป็นในรูปของตัวบทกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับประชาชน เป็นการนิติบัญญัติ (Legislative) หรืออาจจะเป็นนโยบาย (Policy) ของรัฐบาล ซึ่งหน่วยราชการจะต้องนำไปดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นผลในทางปฏิบัติ Outputs เหล่านี้มีผลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนบางส่วนจะได้รับประโยชน์ บางส่วนจะเสียประโยชน์มากขึ้นไปตามการจัดสรรคุณค่าของผู้ตัดสินใจทางการเมือง

5. ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองจะได้ทราบว่าประชาชนมีความพอใจเพียงใดในนโยบายหรือกฎหมายที่ออกไป จะได้นำมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก ซึ่งจะมีลักษณะเป็นวงจรมีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา

ผลงานของฮิสตัน จำกัดวงอยู่เฉพาะแบบจำลองและแนวความคิดเกี่ยวกับระบบต่อมา ดายได้นำเอาสมมุติฐานของทฤษฎีระบบของฮิสตันมาทดสอบหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) ระบบการเมือง (Political System) และผลผลิต (Outcomes) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของมลรัฐในสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นชาร์แคนสกีก็ได้ดัดแปลงแนวคิดของฮิสตันมาวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษาเพื่อจะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ผลของนโยบาย (Policy Outputs) ผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) และสิ่งแวดล้อม (Environment) จากแนวทางในการวิเคราะห์ระบบการเมืองของฮิสตันด้วยตัวระบบเชิงระบบ (System Model) ซึ่งตายและชาร์แคนสกีก็ได้ดัดแปลงและทดสอบสมมุติฐานต่าง ๆ จากแนวความคิดหลักของฮิสตันทำให้ตัวแบบเชิงระบบนี้สามารถที่จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) ได้ชัดเจนขึ้น การใช้ทฤษฎีระบบเป็นตัวแบบหลักในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายต่าง ๆ น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษา นโยบาย

สรุปได้ว่าการวิเคราะห์ โดยอาศัยทฤษฎีระบบจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายซึ่งมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม (Environment) โดยระบบจะมีปัจจัยนำเข้า (Input) จากสิ่งแวดล้อม กระบวนการ (Process) แปลงปัจจัยนำเข้าไปเป็นปัจจัยนำออกหรือผลที่เกิดขึ้น (Output) ออกจากระบบไปสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งก็จะทำให้เห็นภาพของกระบวนการนโยบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

5. กระบวนการนโยบาย

Lasswell and Kaplan (1970 : 71) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าหมายถึง การกำหนดนโยบาย การประกาศใช้ การนำไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองของความต้องการ และจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ในความร่วมมือที่จะเกิดจากการยอมรับในอนาคต

Dye (1981 : 23-24) ได้ให้คำนิยามที่แตกต่างจากลาสเวลล์และแคปแลน คือ มองว่ากระบวนการนโยบายเป็นขั้นตอนกิจกรรมทางการเมืองที่จะประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นระบุปัญหา (identifying problems) เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. ขั้นการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย (formulating policy proposals) เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย (legitimizing policies) เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย
4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย (implementing policies) เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้
5. ขั้นประเมินผล (evaluating policies) รวมตลอดถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

จากขั้นตอนกระบวนการนโยบายของโธมัส ดาย จะเห็นได้ว่าขั้นที่ 1 ถึงขั้นที่ 3 เป็นขั้นตอนที่ทำให้เกิดนโยบายขึ้นพร้อมทั้งประกาศเป็นนโยบายส่วนในขั้นที่ 4 เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นที่ 5 เป็นขั้นประเมินผลนโยบาย

ในเรื่องกระบวนการนโยบาย (Sharkansky, 1970 : 3) ได้กล่าวว่าประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดนโยบาย (The formulation)

2. การอนุมัตินโยบาย (Approval)
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation of government programs)

Anderson (1975 : 26) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่ามี 5 ขั้นตอน คือ

1. การก่อตัวของปัญหา (Problem formation)
2. การกำหนดนโยบาย (Formulation)
3. การยอมรับ (Adoption)
4. การนำไปปฏิบัติ (Implementation)
5. การประเมินนโยบาย (Evaluation)

จะเห็นได้ว่าแอนเดอร์สันได้มองกระบวนการนโยบายตั้งแต่เริ่มการก่อตัวของปัญหาซึ่งรัฐบาลจะต้องเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมทั้งหาทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย แล้วจึงประกาศใช้นโยบาย ตั้งแต่ขั้นที่ 1 ถึงขั้นที่ 3 จะอยู่ในลักษณะที่มีนโยบายเกิดขึ้นและพร้อมที่จะนำไปปฏิบัติ ส่วนขั้นที่ 4 จะเป็นขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติและในขั้นที่ 5 จะเป็นขั้นการประเมินนโยบาย เพื่อเป็นการตรวจสอบว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติอย่างไร

Nagel (1984 : 7) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่ามีขอบข่ายครอบคลุมถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดนโยบาย (policy formulation)
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)
3. การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation)
4. การวิเคราะห์ผลนโยบายย้อนกลับ (policy feedback analysis)

ศุภชัย ยาวะประภาส (2544 : 34) ได้ทำการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเข้าใจโดยจะแบ่งดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การประเมินผลนโยบาย

ซึ่งในขั้นการกำหนดนโยบายนั้นจะหมายรวมถึงการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะรวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปแบบที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร

การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน ในขั้นการประเมินผลนโยบายจะหมายถึง การนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด

อาจสรุปกระบวนการนโยบายจากนักวิชาการที่ได้แบ่งขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไปได้เป็น 3 ขั้นตอน ที่สำคัญ ๆ ดังนี้ 1) การกำหนดนโยบาย (policy formulation) 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และ 3) การประเมินนโยบาย (policy evaluation) และเมื่อนโยบายสาธารณะได้ถูกกำหนดขึ้นแล้ว ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายโดยนโยบายสาธารณะนั้น เป็นแนวทางของการดำเนินงานของรัฐบาล เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วผลของนโยบายที่เกิดขึ้นอาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรืออาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ได้แล้วอีกอาจจะทราบผลต่อเมื่อมีการประเมินนโยบายอย่างจริงจังและเป็นระบบ โดยที่การประเมินนโยบาย (policy evaluation) จะมีแนวคิดและรูปแบบการประเมินแบบต่าง ๆ กัน

6. การกำหนดนโยบาย

6.1 ความหมายของการกำหนดนโยบาย

นโยบายที่กำหนดขึ้นในสังคมหรือในองค์การใด ๆ นั้น ก็เพื่อเป็นแนวคิดในการดำเนินงาน เพื่อสนองความต้องการ หรือความประสงค์ของบุคคลในองค์การนั้น และลักษณะของนโยบายก็จะสอดคล้องกับความเชื่อและลัทธิการปกครองขององค์การนั้นเช่นเดียวกัน องค์การที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นโยบายที่กำหนดขึ้นมักจะได้ข้อมูลและมีการกลั่นกรองข้อมูลจากบุคคลหลายฝ่าย และนโยบายที่เกิดขึ้นก็มักจะสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ในองค์การ ซึ่งตามปกติการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง เช่นคณะกรรมการบริหาร หน่วยงาน พรรคการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐบาล ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นหน้าที่ของผู้บริหารอีกระดับหนึ่งซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่า หรือเป็นข้าราชการประจำถ้าเป็นนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายที่ดีและถูกต้องนั้นจะต้องเป็นการกระทำร่วมกันของทั้งผู้บริหารระดับสูง และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้จัดทำแต่เพียงฝ่ายเดียว อาจขาดข้อมูลที่สำคัญบางอย่าง การพิจารณาข้อมูลอาจขาดความรอบคอบและอาจมีความยุ่งยากแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการของแนวคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อในทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2544 : 43-44) ด้วยเหตุนี้การกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะ เป็นในประเทศใดก็ตาม จะมีลักษณะเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยมีองค์ประกอบต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนี้ ในแนวทางที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีลักษณะเป็นการตัดสินใจวิจฉัยเพื่อกำหนดแนวทางสำคัญ

ๆของการกระทำที่มุ่งจะให้เกิดขึ้นในอนาคต การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้โดยส่วนใหญ่แล้วกระทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ของชาติและจะกระทำไปในแนวทางที่เป็นไปได้ดีที่สุด (Dror, 1968 : 12)

การกำหนดนโยบาย “Policy formulation” คำว่า Formulation ตาม ความหมายใน Webster’s New International Dictionary หมายถึง “Act or result of formulating” การกระทำหรือผลที่เกิดจากข้อกำหนด

กูธอน ธนาพงศธร (2519) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) เป็นการพิจารณาสภาพปัญหาและความต้องการ กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย วิเคราะห์ทางเลือก ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัด

ประชุม รอดประเสริฐ (2544 : 51) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการนำเอาทางเลือก หรือทางออกของนโยบายที่เป็นรูปร่างแน่นอนชัดเจน แล้วจัดเป็นโครงสร้าง หรือรูปแบบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการไปปฏิบัติให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

6.2 ลักษณะของการกำหนดนโยบาย

นโยบายอาจกำหนดเป็นลักษณะวิธีได้ 2 แบบ ที่สำคัญ ๆ คือ แบบที่กำหนดในลักษณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ (blessing) และแบบที่กำหนดจำเพาะกรณี (indicative) หรือเฉพาะเรื่อง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2527 : 15-17)

การกำหนดในทางปฏิบัติอาจกำหนดได้ทุกระดับชั้นขององค์การ เช่น นโยบายระดับประเทศ (national) ซึ่งเป็นนโยบายส่วนรวม นโยบายระดับสาขา (sector) นโยบายระดับภาค (regional) ระดับหน่วยงาน (institutional) และระดับสายงาน หรือหน่วยงาน นโยบายนั้นยังอยู่ใกล้ระดับปฏิบัติการ (operation unit) มากเพียงใดลักษณะนโยบายจะมีแนวโน้มไปทางด้านนโยบายแบบจำเพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ข้อความจะชัดเจน สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการมักจะแสดงลักษณะเฉพาะจนหน่วยปฏิบัติสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่าให้เลือกดำเนินการในแนวใด ไม่ให้ดำเนินการในลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง (สุรางคนา มัถยานนท์, 2537 : 46)

การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายอย่างและองค์ประกอบที่มีความสำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

6.3 ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

กุลธนา ธนาพงศธร (2522 : 345-361) ได้จำแนกปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อการกำหนดนโยบายเป็น 2 ประเภท คือ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental factors) หมายถึง สิ่งใด ๆ ก็ตามที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา เพราะหากไม่คำนึงถึงแล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นนโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือเป็นนโยบายที่ขาดความถูกต้องสมบูรณ์ อันจะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรค และความยุ่งยากในการปฏิบัติให้นโยบายนั้นบรรลุเป้าหมาย ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบายมีหลายชนิด ซึ่งอาจรวมเป็นกลุ่มที่สำคัญได้ 3 กลุ่มคือ

1.1 ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายประเภทใดก็ตามผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญในลักษณะที่เป็นการกำหนดให้องค์การได้รับผลประโยชน์มากที่สุด หรือสูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้น้อยที่สุด โดยปกติแล้วผลประโยชน์ขององค์การหรือหน่วยงานจะมีความผูกพันกับผลประโยชน์หรือความต้องการของบุคคลในองค์การเป็นอย่างมาก ฉะนั้นการกำหนดนโยบายจะต้องมีลักษณะที่เป็นการตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ในองค์การ หรือหน่วยงานนั้นในองค์การธุรกิจเอกชน ปัจจัยที่เป็นผลประโยชน์ได้แก่ผลกำไร ค่าตอบแทนต่าง ๆ และรวมทั้งชื่อเสียงเกียรติภูมิที่องค์การและบุคคลในองค์การได้รับ ในองค์การที่เป็นรัฐบาลหรือประเทศชาติก็เช่นเดียวกัน ปัจจัยที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของคนทั้งชาติคือ ความอยู่ดีกินดี มีความสุขของประชาชน ความมั่นคงในเอกราช ประชาธิปไตย เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ตลอดจนเกียรติภูมิของประเทศชาติ

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบาย วิธีการ หรือกระบวนการในการดำเนินนโยบาย โดยลักษณะเช่นนี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ตนเองว่าเป็นผู้ที่มีความรู้สามารถหรือไม่ เพราะหากขาดความรู้ความสามารถและความเข้าใจอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายแล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้นอาจบกพร่องหรือขาดหลักการที่สำคัญ โดยปกติผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรมีความรู้ความเข้าใจอย่างน้อย 2 ประการคือ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบาย และความรู้ความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ นโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความเป็นเหตุเป็นผล และมีความถูกต้อง จึงจะถือ

ว่าเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จะนั้นความรู้ความเข้าใจในวิธีการกำหนดนโยบายจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญมากเช่นเดียวกับปัจจัยอื่น ๆ

1.3 ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายนั้นหากข้อมูลหรือเอกสารที่ได้ขาดข้อเท็จจริงย่อมทำให้นโยบายมีความผิดพลาด และการนำเอานโยบายที่ผิดพลาดไปปฏิบัติย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรและหน่วยงานอย่างที่สุด อาจทำให้องค์กรหรือหน่วยงานถึงแก่กาลวิบัติได้ ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องพยายามกรองข่าวสาร และข้อมูลที่ได้ อย่างละเอียดรอบคอบ พิจารณาอย่างลึกซึ้งไม่พยายามที่จะกำหนดนโยบายโดยใช้ข้อมูลที่ปราศจากข้อเท็จจริง หรือเป็นข้อมูลที่ปรุงแต่งขึ้นเองเพื่อให้นโยบายอยู่ในลักษณะเป็นการสร้างวิมานในอากาศ

2. ปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อม (Environmental factors) หมายถึง สิ่งแวดล้อมในสังคมที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง เพราะสิ่งแวดล้อมในสังคมมีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายเป็นอย่างมากทั้งโดยตรงและโดยอ้อม สิ่งแวดล้อมบางชนิดอยู่ไกล บางชนิดอยู่ใกล้ และอาจมีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ชาร์แคนสกี ได้จำแนกปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อมออกเป็นสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ส่วนมันส์ ก็ได้จำแนกสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายออกเป็น 3 ประเภท คือ วัฒนธรรมทางการเมือง นโยบายของรัฐและสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวแล้วสามารถอธิบายเป็นรายละเอียดได้ดังนี้

2.1 ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะรูปแบบของการเมืองหรือการปกครองย่อมจะเป็นรูปแบบของข้อกำหนดนโยบายของสังคมหรือองค์กรนั้นด้วย เช่น ประเทศหรือชาติที่มีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ ย่อมจะกำหนดกรอบความมีอิสระเสรีและการดำรงชีวิตของบุคคลในชาติไว้อย่างจำกัดส่วนประเทศหรือชาติที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีนโยบายในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนพลเมืองมีอิสระภาพ เสรีภาพ และมีวิธีการดำรงชีวิตอย่างกว้างขวาง ดาย ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายจำแนกออกเป็น 5 ประเภท คือ มติมหาชน (Public opinion) ทัศนคติของชนชั้นปกครองหรือชนชั้นปัญญาชน (Elite attitude) อิทธิพลของพรรคการเมืองหรือกลุ่มชน (Party influence) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) และระบบราชการ (Bureaucracy)

วัฒนธรรมทางการเมือง (Political culture) ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกชนิดหนึ่งที่มีผลกระทบต่อหรือมีอิทธิพลต่อข้อกำหนดนโยบาย ซึ่งเอลาซาร์ ได้จำแนกวัฒนธรรมทางการเมืองไว้ 3 ลักษณะด้วยกันคือลัทธิคุณธรรมนิยม (Moralism) ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) และลัทธิประเพณีนิยม (Traditionalism)

ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวแล้ว มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ของหน่วยงาน หรือขององค์การตลอดเวลา ความรุนแรงของอิทธิพลหรือผลกระทบที่มีต่อนโยบายจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสภาวการณ์

2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายอย่างสำคัญ องค์การหรือหน่วยงานจะกำหนดนโยบายได้กว้างขวาง หรือการดำเนินงานของนโยบายจะเป็นไป โดยมีเสถียรภาพ และมีความต่อเนื่องได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะทางเศรษฐกิจขององค์การหรือหน่วยงานนั้น องค์การหรือหน่วยงานที่มีภาวะทางเศรษฐกิจไม่มั่นคงย่อมไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างกว้างขวาง และการปฏิบัติตามนโยบายอาจไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์ ปัจจัยทางเศรษฐกิจถือเป็นเรื่องที่มีความละเอียดลึกซึ้ง แม้ผู้กำหนดนโยบายจะมีได้เป็นนักเศรษฐศาสตร์แต่ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพยายามศึกษาและเรียนรู้ถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจในลักษณะต่าง ๆ ตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายได้โดยไม่ผิดพลาดมากนัก

2.3 ปัจจัยทางสังคม เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีผลกระทบและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายลักษณะความเป็นอยู่ของสมาชิก ความแตกต่างของกลุ่มสมาชิก ความสมัครสมานของกลุ่มสมาชิกแล้วแต่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ถ้าสมาชิกมีความสามัคคีปรองดองกัน การกำหนดนโยบายย่อมเป็นไปได้โดยง่าย และการปฏิบัติตามนโยบายจะบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการโดยไม่ยาก ปัจจัยทางสังคมมีหลายประเภทหลายชนิด เช่น วัฒนธรรม ระเบียบประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม และลักษณะของชุมชน เป็นต้น

วัฒนธรรมและระเบียบประเพณีมีอิทธิพลต่อนโยบายในลักษณะที่จะทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไปในลักษณะเดิม การเปลี่ยนแปลงประเพณี วัฒนธรรมได้ย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามไปด้วย

ค่านิยมและความเชื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายในลักษณะที่จะทำให้การกำหนดนโยบายคล้อยตามความคิดเห็น หรือ ตามความต้องการของคนบางส่วน(ซึ่งอาจเป็นกลุ่มใหญ่)ในหน่วยงานนั้น

ลักษณะชุมชนซึ่งอาจแบ่งเป็นชุมชนในเมือง ชุมชนในชนบท ชุมชนของชนกลุ่มน้อย หรืออื่น ๆ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในเรื่องความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย สภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน และมีปัญหาไม่เหมือนกัน ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวล้วนมีอิทธิพลและผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายทั้งสิ้น โดยจะต้องทำให้นโยบายสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มชนเหล่านั้นอย่างเหมาะสม

2.4 ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ ในการกำหนดนโยบายใด ๆ ก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงสถานที่ตั้ง พื้นที่ อาณาเขต สภาพภูมิอากาศ และสภาพภูมิประเทศของ

องค์การหรือหน่วยงาน โดยจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ให้นโยบายที่กำหนดขึ้นเป็นนโยบายที่ถูกต้องและสามารถปฏิบัติได้

นอกจากนี้เหตุการณ์ต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์ขององค์การหรือหน่วยงาน ย่อมมีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะเหตุการณ์ในอดีตมักจะเป็นเครื่องชี้หรือเป็นตัวกำหนดเหตุการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายอาจมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์และพิจารณาเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอดีตของหน่วยงานเป็นเครื่องเตือนใจในการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายในแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานหรือองค์การให้มากที่สุด

Friedrich (1963 : 79) กล่าวว่า ปัจจัยสนับสนุนในการกำหนดนโยบายนั้นประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายในได้แก่ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการในการกำหนดนโยบายหากขาดปัจจัยภายในแม้เพียงอย่างเดียวนโยบายก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และปัจจัยภายนอกได้แก่สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรือแม้แต่สภาพดินฟ้าอากาศ ซึ่งมีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก หากสภาพแวดล้อมด้านใดด้านหนึ่งมีผลกระทบอย่างรุนแรง นโยบายอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่อาจกำหนดขึ้นมาได้

ปัจจัยทุกประเภทดังกล่าวนี้มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทั้งสิ้น ซึ่งก็สามารถสรุปปัจจัยในการกำหนดนโยบาย 2 ประเภท ได้ดังนี้ คือ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ได้แก่ ผลประโยชน์ คุณลักษณะของผู้กำหนดนโยบาย และเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอีกประเภทหนึ่งคือปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ การเมือง วัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม สภาพทางภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์

6.4 การตัดสินใจวิจัย

ในการดำเนินการกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายของประเทศหนึ่งประเทศใดก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่กับการตัดสินใจวิจัยเกี่ยวกับประเด็นปัญหา และทางเลือกในการตัดสินใจต่าง ๆ มากมายในทุกขั้นตอนของดำเนินการนั้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายของรัฐมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการตัดสินใจวิจัยอย่างใกล้ชิดจนถึงขนาดอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาถึงการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นโดยแท้ที่จริงแล้ว ก็คือ

การศึกษาถึงการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐนั่นเอง (กุลธนา หนาพงศธร, 2522 : 165-166)

รูปแบบของวิธีการตัดสินใจที่ได้มีการคิดค้นและเสนอแนะขึ้นเพื่อการศึกษาและอาจนำไปใช้ปฏิบัติงานได้มีอยู่ 3 รูปแบบ สำคัญ ๆ คือ (กุลธนา หนาพงศธร, 2519 : 181)

1. การตัดสินใจแบบใช้หลักสมเหตุสมผล (Rational decision making)
2. การตัดสินใจแบบใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้น (Incremental decision making)
3. การตัดสินใจแบบใช้หลักผสมกัณฑ์กรอง (Mixed-scanning decision making)

ส่วนลักษณะของความสมเหตุสมผลและการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล ได้มีผู้อธิบายไว้หลายท่าน เช่น

(Simon อ้างถึงใน กุลธนา หนาพงศธร, 2519 : 182) ซึ่งได้อธิบายถึงลักษณะของความสมเหตุสมผลไว้ดังนี้

1. ความประพฤติอย่างมีเหตุมีผลต้องการความรู้ที่สมบูรณ์แบบและการคาดคะเนในผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกในแต่ละทางเลือกเหล่านั้นแต่ตามความเป็นจริงแล้ว ความรู้เกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นจากแต่ละทางเลือกนั้นมีเพียงส่วนย่อยเท่านั้น
2. เนื่องจากผลที่ได้จากทางเลือกเหล่านั้นเป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การคาดคะเนหรือความรู้สึกนึกคิดจึงจำเป็นต้องใช้การกำหนดคุณค่าต่อผลที่จะได้รับต่าง ๆ ในกรณีที่บุคคลนั้นขาดประสบการณ์ ความประพฤติอย่างมีเหตุมีผล ต้องการทางเลือกพฤติกรรมอันหนึ่งจากหนทางเลือกพฤติกรรมเหล่านี้ โดยแท้ที่จริงแล้วจะมีทางเลือกที่เป็นไปได้อยู่เพียง 2-3 ทางเลือกเท่านั้น

ลักษณะของการตัดสินใจโดยใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นนั้น (Lindblom อ้างถึงใน กุลธนา หนาพงศธร, 2519 : 186) ได้อธิบายลักษณะไว้ดังนี้

1. การตัดสินใจโดยใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นจะดำเนินการเลือกคุณค่าที่เป็นเป้าหมายปลายทางและทำการวิเคราะห์เลือกเป้าหมายพร้อม ๆ กันในขณะเดียวกันโดยไม่แยกการดำเนินการออกจากกัน ดังนั้นการดำเนินการตัดสินใจคุณค่ากับเป้าหมายจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด
2. การตัดสินใจโดยใช้วิธีนี้ ไม่มีการแบ่งแยกหนทางสู่เป้าหมายกับเป้าหมายออกจากกัน แต่จะพิจารณาพร้อม ๆ กันไป ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์แบบหนทางสู่เป้าหมาย เหมือนกับการตัดสินใจโดยใช้หลักสมเหตุสมผล
3. การทดสอบว่าการตัดสินใจโดยใช้วิธีนี้ดีหรือถูกต้องหรือไม่ แสดงให้เห็นได้โดยการยอมรับของบุคคลต่าง ๆ ว่าการตัดสินใจนั้นดีหรือถูกต้องหรือเปล่า โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า

การตัดสินใจวิจัยเช่นนั้นสามารถบรรลุถึงเป้าหมายหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นการตัดสินใจวิจัยโดยวิธีนี้ จึงเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงอภิปรายเพื่อเลือกตัดสินใจที่ดีที่สุด ถูกต้องที่สุด เมื่อทุกคนหรือทุกฝ่ายต่างเห็นชอบหรือยอมรับร่วมกันแล้ว ก็ถือได้ว่าการตัดสินใจวิจัยนั้นถูกต้องหรือดีที่สุด

4. การตัดสินใจวิจัยโดยวิธีนี้ จะมีการใช้วิธีการวิเคราะห์ภายในขอบเขตจำกัด กล่าวคือ จะไม่วิเคราะห์ถึงผลที่อาจจะเกิดจากทางเลือกของการตัดสินใจอื่น ๆ ที่น่าเป็นไปได้ และคุณค่านิยมต่าง ๆ

5. การตัดสินใจวิจัยโดยวิธีนี้จะใช้วิธีการเปรียบเทียบขั้นตอนต่าง ๆ ของการตัดสินใจวิจัยอย่างต่อเนื่องกัน ซึ่งวิธีนี้จะช่วยลดความจำเป็นในการใช้ทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่น้อย หรือเกือบไม่มีเลยได้

ส่วนลักษณะการตัดสินใจวิจัยแบบใช้หลักผสมกลั่นกรองนั้น (Etzioni อ้างถึงใน กุลธนาพงศธร, 2519 : 189) ได้อธิบายลักษณะไว้ 6 ประการ คือ

การตัดสินใจวิจัยแบบใช้หลักผสมกลั่นกรองนี้ให้อำนาจต่อทั้งการอธิบายตามความเป็นจริงของนโยบายที่ผู้ตัดสินใจทั้งหลายใช้ในด้านต่าง ๆ กัน และนโยบายสำหรับผู้ตัดสินใจอื่น ๆ ที่จะดำเนินรอยตามอย่างได้ผล

1. การตัดสินใจวิจัยโดยวิธีนี้ได้อำนาจต่อวิธีการโดยเฉพาะเพื่อเก็บรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่อนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรปันส่วนในทรัพยากรต่าง ๆ และต่อแนวทางสำหรับความสัมพันธ์กับสิ่งทั้งสองประการข้างต้น

2. การตัดสินใจวิจัยโดยวิธีนี้อาจจะแบ่งแยกออกได้มากกว่า 2 ระดับ ซึ่งจะผิดแผกแตกต่างกันไปในการขีดขั้นของรายละเอียดและขอบเขต กล่าวคือ ในระดับหนึ่งเป็นการพิจารณาในระดับกว้าง ๆ ครอบคลุมถึงขอบเขตของประเด็นปัญหาทั้งหมด และอีกระดับหนึ่งเป็นการพิจารณาในระดับแคบ คือพิจารณาตรวจสอบรายละเอียดต่าง ๆ

3. การตัดสินใจวิจัยโดยวิธีนี้ช่วยลดปัญหาความบกพร่องที่เกิดจากการใช้รูปแบบการตัดสินใจวิจัยสองแบบแรกได้ กล่าวคือ ได้นำเอาความคิดเรื่องหลักส่วนเพิ่มขึ้นมาใช้เพื่อช่วยลดความไม่สมจริงของหลักสมเหตุผลโดยการจำกัดรายละเอียดต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจหลัก และได้นำเอาความคิดเรื่องหลักสมเหตุผลมาใช้เพื่อแก้ไขลักษณะอนุรักษนิยมของหลักส่วนเพิ่มขึ้น โดยการสำรวจค้นหามหาทางเลือกในระยะยาว ดังนั้นการตัดสินใจวิจัยจึงมีทั้งลักษณะความสมจริงและความมีประสิทธิผลมากกว่าสองรูปแบบแรก

4. การนำเอารูปแบบการตัดสินใจวิจัยนี้ไปใช้ปฏิบัติ ผู้ตัดสินใจที่ดี หรือผู้สังเกตการณ์ที่ดีต่างสามารถคำนวณวัดและสรุปบ่งบอกถึงค่านิยมของตนได้ ซึ่งแตกต่างกับการใช้รูปแบบของหลักส่วนเพิ่มขึ้นที่ปฏิเสธไม่ยอมรับเช่นนั้น ดังนั้น โดยการใช้รูปแบบนี้จึงสามารถอธิบายได้ว่าการ

ตัดสินใจวิจัยที่ดีนั้นเป็นอย่างไร โดยการให้การตัดสินใจวิจัยตามรูปแบบนี้ ผู้ตัดสินใจสามารถจัดลำดับเป้าหมายของตนได้ในบางขอบเขต ทั้งนี้เพราะการคำนวณวัดค่านิยมต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการนั้นไม่ใช่เป็นภารกิจที่ย่งยากลำบากมากเกินไปจนไม่สามารถกระทำได้ เหมือนดังเช่นที่การตัดสินใจวิจัยโดยใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นได้คาดคิดไว้ ดังนั้น การประเมินผลของการตัดสินใจวิจัยจึงอาจกระทำได้ และด้วยเหตุนี้รูปแบบนี้จึงคาดหมายได้ว่ามีประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบของการใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นในแง่ที่สามารถคำนวณวัดเป้าหมายปลายทางของผู้ตัดสินใจ

6.5 กระบวนการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยหลักการและเหตุผลที่สำคัญหลายประการซึ่งได้มีผู้เสนอไว้ต่าง ๆ กัน แต่ส่วนมากมีลักษณะของกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างตรงจำนวนขั้นตอนที่อาจมากบ้างน้อยบ้าง ตามเหตุผลของนักวิชาการแต่ละบุคคล ดังต่อไปนี้

Dror (1968 : 312-318) ได้กำหนดขั้นตอนของการกำหนดนโยบายไว้ 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicymaking Stage)
2. ขั้นการวางหรือกำหนดนโยบาย (Policymaking Stage)
3. ขั้นภายหลังกการกำหนดนโยบายแล้ว (Post-policymaking Stage)

ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicymaking Stage) จะประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ

1. การตรวจสอบค่านิยม คือการที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาความสำคัญของค่านิยมในการที่จะเริ่มกำหนดเป้าหมายและให้สามารถสัมฤทธิ์ผล
2. การตรวจสอบสภาพความจริง เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการที่จะจำแนกระหว่างสภาพความเป็นจริง กับสภาพความจริงตามความคิดเห็นของตนเอง
3. การตรวจสอบประมวลผลปัญหา คือการที่ผู้กำหนดจะต้องพยายามเชื่อมโยงในสิ่งที่ตนเองคิดว่าเป็นปัญหากับปัญหาที่เป็นปัญหาจริง ๆ และพยายามที่จะแก้ไขปัญหานั้นสำรวจตรวจสอบและพัฒนาทรัพยากร
4. กำหนดและประเมินรูปแบบหรือระบบโครงสร้างของการกำหนดนโยบาย เพื่อให้สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงผันแปรในปัญหา ค่านิยม และ ทรัพยากร
5. จัดสรรปัญหา ค่านิยม และทรัพยากร สำหรับหน่วยกำหนดนโยบายต่าง ๆ ทั้งนี้รวมถึงการพิจารณาว่าปัญหาใดเกี่ยวข้องกับค่านิยมส่วนใด

6. พิจารณากำหนดแนวทางในการกำหนดนโยบาย

ขั้นการกำหนดนโยบาย(Policy making Stage) ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ

1. การแบ่งสรรทรัพยากรให้กับทุกขั้นตอนของขั้นการกำหนดนโยบาย
2. กำหนดเป้าหมายปฏิบัติการ เพื่อช่วยให้สามารถกำหนดเป้าหมายของนโยบายได้อย่างชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในขั้นปฏิบัติการมากขึ้น และมีการจัดลำดับความสำคัญไว้เป็นแนวทางด้วย
3. กำหนดกลุ่มของค่านิยมที่สำคัญ ๆ และค่านิยมอื่น ๆ ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
4. สำรวจแนวทางในการปฏิบัติหลาย ๆ ทาง และหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด
5. วิเคราะห์ผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายของแต่ละหนทางเลือก
6. เปรียบเทียบผลประโยชน์ และค่าใช้จ่ายพร้อมทั้งกำหนดหรือระบุทางเลือกที่ดีที่สุด
7. ประเมินผลประโยชน์ และค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบกับมาตรฐานซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดไว้ถ้าไม่ได้มาตรฐานก็จะต้องมีการวิเคราะห์ตรวจสอบกันใหม่

ขั้นภายหลังจากการกำหนดนโยบายแล้ว (Post-policymaking Stage) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย คือ เป็นขั้นของการใช้มูลเหตุจูงใจหรือแรงผลักดันบางอย่างเพื่อชักจูงให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย
2. ขั้นการบริหารนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จโดยหน่วยงานต่าง ๆ
3. ขั้นการประเมินผลของการกำหนดนโยบายและประเมินผลของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

Lindblom (1968 : 4) ได้จำแนกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นการประเมินผลเบื้องต้นหรือการค้นหาคำตอบที่เกิดขึ้น การศึกษาปัญหาโดยค้นหาสาเหตุของปัญหานั้น ๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร และมีวิธีการหรือมาตรการแก้ปัญหานั้น ๆ ได้อย่างไรบ้าง แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหานั้น ๆ
2. การบ่งชี้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นการตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหานั้น ๆ ให้อย่างชัดเจนแน่นอน
3. การรวบรวมทางเลือกนโยบายที่คาดว่าจะบรรลุเป้าหมายได้ในการวางหรือกำหนดนโยบายทางเลือกต่าง ๆ นั้นทุกทางเลือกของนโยบายจะต้องให้สอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์

4. การกำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจะเลือกนโยบายจะเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากบรรดาทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่

Anderson (1975 : 55) ได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายว่าจะประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 4 ประการคือ

1. การรวบรวมปัญหา
2. การเสนอร่างนโยบาย
3. การเลือกทางเลือกเพื่อตัดสินใจนโยบาย
4. การประกาศใช้เป็นนโยบาย

Boyer (1971 : 120) ได้จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอนคือ

1. การเสนอความคิดริเริ่ม (Initiating)
2. การยกร่างนโยบายขั้นต้น (Preliminary drafting)
3. การเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation)
4. การยกร่างนโยบาย (Final drafting)
5. การประเมินทบทวน (Reviewing)

Dye (1981 : 340) ได้กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายว่าประกอบด้วย

1. ขั้นระบุปัญหา เป็นการจำแนกปัญหา นโยบาย โดยดูจากความต้องการของมหาชนที่ต้องการให้รัฐบาลกระทำ
2. ขั้นการจัดทำข้อเสนอ นโยบาย โดยริเริ่มและพัฒนาการนโยบายจากการวางแผนนโยบายขององค์การรัฐ
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย การทำนโยบายให้ถูกต้องตามกฎหมาย

Dunn (1981 : 44-50) ได้เน้นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของข้อมูลนโยบาย ในการกระบวนการของนโยบายโดยเฉพาะในด้านการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดโครงสร้างของปัญหาโดยการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อให้การจำแนกและระบุปัญหาได้ชัดเจน
2. การตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายที่ผ่านมา

3. การทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ของชุดการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับทางเลือกจะก่อให้เกิดผลดีผลเสียอย่างไรต้องใช้ความรู้จากสาขาวิชาการต่าง ๆ มากมายเพื่อประกอบการตัดสินใจ

4. การกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของทางเลือกและสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ โดยพิจารณาถึงทางเลือกที่จะนำไปใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพมากที่สุดมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองสภาพแวดล้อมและค่านิยมของผู้ตัดสินใจ

5. การจัดทำเป็นนโยบาย

กฤษณ ธนาพงศธร (2522 : 247-249) ได้เสนอกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามี 7 ขั้นตอนคือ

1. การพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข
2. การเสนอความคิดริเริ่ม
3. การค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
4. การยกร่างนโยบายเบื้องต้น
5. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย
6. การกำหนดหรือวางนโยบาย
7. การประกาศใช้นโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2544 : 34) ได้กล่าวว่ากำหนดยุทธศาสตร์นั้นมี 3 ขั้นตอนคือ

1. การระบุประเด็นปัญหา
2. การพัฒนาทางเลือก
3. การเสนอทางเลือก

ซึ่งทั้ง 3 ขั้นตอน ของการกำหนดยุทธศาสตร์นั้นจะก่อให้เกิดกฎหมาย/พระราชบัญญัติ/นโยบายในรูปแบบอื่นข้อความทั่วไปเกี่ยวกับ เป้าหมาย แนวดำเนินการ และผลที่คาดหวัง

จากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นนั้น จะพบว่าขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ที่นักวิชาการดังกล่าวเห็นสอดคล้องกันมากจะมี 6 ขั้นตอนซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- (1) การระบุปัญหา
- (2) การริเริ่มนโยบาย
- (3) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

- (4) การเสนอทางเลือก
- (5) การยกร่างนโยบาย
- (6) การประกาศใช้เป็นนโยบาย

การระบุปัญหา เป็นขั้นตอนการศึกษาถึงปัญหาและค้นหาสาเหตุของปัญหานั้น ๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร ตลอดจนหาวิธีการแก้ปัญหานั้น ๆ

การริเริ่มนโยบาย เป็นขั้นตอนการเสนอแนะความคิดเห็น ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบายขึ้นมา

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร เป็นขั้นตอนการค้นหารวบรวมข้อมูลข่าวสารจากประเด็นปัญหาเพื่อนำมาเป็นประเด็นในการกำหนดนโยบาย

การเสนอทางเลือก เป็นขั้นตอนการหาแนวทางเลือกหลาย ๆ แนวทาง เพื่อวิเคราะห์หาทางเลือกที่ดีที่สุด โดยพิจารณาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารว่าจะสามารถที่จะเสนอทางเลือกใดบ้างที่จะนำมาแก้ปัญหได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

การยกร่างนโยบาย เป็นขั้นตอนการพยายามกำหนดแนวทางที่จะจัดทำนโยบาย ว่าควรจะเป็นไปในรูปแบบใด และกำหนดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยอาจจะขอประชาติหรือจัดประชุมเพื่อขอความเห็นชอบก่อนประกาศใช้เป็นนโยบายต่อไป

การประกาศใช้เป็นนโยบาย เป็นวิธีการแจ้งให้ทราบว่าได้มีนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิดขึ้นแล้ว และเมื่อประกาศใช้นโยบายไปแล้วได้มีการเก็บนโยบายไว้ที่ไหน อย่างไร ซึ่งนโยบายที่ดีนั้นควรเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความชัดเจน ง่ายต่อการเข้าใจ และง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

แต่การศึกษาระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจะทำการศึกษาเฉพาะในประเด็นต่อไปนี้

- (1) การระบุปัญหา
- (2) การริเริ่มนโยบาย
- (3) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
- (4) การเสนอทางเลือก
- (5) การยกร่างนโยบาย

ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังไม่ผ่านขั้นการประเมินทบทวน และขั้นการประกาศใช้เป็นนโยบาย หากแต่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ผ่านขั้นการประเมินทบทวน และขั้นการประกาศใช้เป็นนโยบายไปแล้วตั้งแต่ปีพ.ศ.2541 ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตัดขั้นการประเมินทบทวนและขั้นการประกาศใช้เป็นนโยบายออก เพื่อให้ทั้งสองสถาบันมีขั้นการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายที่เท่ากัน และเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2531) ได้ทำการวิจัยในเรื่องการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเชิงประจักษ์ โดยศึกษาปัจจัยที่มีส่งผลกระทบต่อนโยบายการประถมศึกษาของไทย (พ.ศ.2523-2527) เป็นการศึกษาเชิงประจักษ์โดยใช้แนวคิดเชิงระบบเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายการประถมศึกษาของไทยกับปัจจัยสิ่งแวดล้อม ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ สรุปได้ว่าการกำหนดนโยบายการประถมศึกษาของไทยมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมสำหรับการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน ความเป็นเมือง และความเป็นอุตสาหกรรมเป็นดัชนีในการวัดปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและกำหนดให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนเป็นดัชนีวัดปัจจัยทางการเมือง ส่วนนโยบายการประถมศึกษาทำการวัดด้วยปัจจัยที่เกี่ยวกับคุณภาพการเรียนการสอน ผลของการศึกษาได้พบว่า ทฤษฎีระบบที่ใช้กรอบในการศึกษาสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายการประถมศึกษาสภาพแวดล้อมทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้อย่างชัดเจน

สุรางคนา มัณยานนท์ (2537) ได้ทำการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการนโยบายการมัธยมศึกษา เพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 โดยเฉพาะด้านการกำหนด

นโยบายและการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ผลการวิจัยปรากฏว่ามีความสัมพันธ์และความสอดคล้องกันของนโยบายดังกล่าวทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับกรม

ในด้านการกำหนดนโยบายนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในเรื่อง (1) การระบุปัญหา (2) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (3) การเสนอทางเลือก (4) การจัดร่างนโยบาย (5) การประกาศใช้เป็นนโยบายเป็นอำนาจโดยตรงของคณะรัฐมนตรี

ส่วนในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น กรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญคือ (1) การแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการชัดเจนทุกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ทรัพยากรสำหรับสนับสนุนนโยบายได้มาจากเงินงบประมาณ เงินบำรุงการศึกษาและเงินบริจาค (3) มีการจัดองค์การ มีการจัดตั้งองค์การพิเศษและสายการปฏิบัติงานชัดเจน และ (4) มีการจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและดำเนินการในรูปคำสั่งการปฏิบัติงานปฏิทินประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน

นอกจากนี้แล้วยังมีงานวิจัยที่เป็นเรื่องนโยบายอยู่อีกหลายเรื่อง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ การวิจัยเรื่องการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้ งานวิจัยเรื่องการศึกษาการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติ เป็นต้น และยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย เช่น งานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์เชิงการเมืองของการพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา งานวิจัยเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาการใช้อินเทอร์เน็ตสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย และงานวิจัยเรื่องการนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลยังไม่พบว่ามีผู้ทำการวิจัย

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ

1. ความหมายขององค์การ
2. ลักษณะขององค์การ
3. โครงสร้างขององค์การ
4. ภาวะผู้นำ
5. วัฒนธรรมขององค์การ
6. การเมืองในองค์การ

1. ความหมายขององค์การ

องค์การ ความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 คือ ศูนย์รวมของกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน

ธงชัย สันติวงษ์ (2538 : 1) ได้ให้ความหมายขององค์การว่าหมายถึง หน่วยทางสังคมที่รู้จักกันและมีการประสานเข้าด้วยกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว พร้อมกับมีขอบเขตที่สามารถแยกชัดเป็นเอกเทศได้ โดยในเวลาเดียวกันก็จะมีหน้าที่หรือประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นงานที่กระทำอย่างต่อเนื่องโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้บรรลุในเป้าหมาย หรือชุดของเป้าหมายร่วมกัน

ชวลิต ประภาวานนท์ (2539 : 215) ได้ให้ความหมายขององค์การว่า หมายถึงกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่มีความผูกพันกัน ซึ่งใช้ความพยายามหรือความสามารถร่วมกันในการผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อให้ประสบความสำเร็จ

พิทยา บวรวัฒนา (2542 : 5) ได้ให้ความหมายขององค์การว่าหมายถึง การรวมตัวของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อมาร่วมมือทำงานบางอย่างให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2545 : 2) ได้กล่าวว่าองค์การหมายถึง หน่วยงานทางสังคมซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อร่วมกันดำเนินงานให้บรรลุเป้าประสงค์ของกลุ่ม

2. ลักษณะขององค์การ

Mintzberg (1979) ได้จำแนกลักษณะขององค์การทางการศึกษาออกเป็น 7 ลักษณะคือ

1. ลักษณะแบบง่าย (Simple Structure) อำนาจอยู่ที่ผู้บริหารมีโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการ สมาชิกมีไม่มาก การแบ่งงานกันทำจึงยังไม่ชัดเจน

2. ลักษณะแบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) มีมาตรฐานของงาน (Standardization of Works) เป็นกลไกการประสานงานของ องค์การที่สำคัญ มีผู้อำนวยการเชิงเทคนิค (Techno structure) มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์มาตรฐานงาน มีการรวมศูนย์อำนาจและความเป็นทางการสูง ยึดกฎระเบียบ เน้นการสื่อสารทางเดียวและการตัดสินใจเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา

3. ลักษณะแบบวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) เน้นทั้งเรื่องการกระจายอำนาจ และเรื่องการทำให้เป็นมาตรฐาน แต่เป็นมาตรฐานด้านทักษะ (Standardization of Skills) ของสมาชิกในองค์การที่จะต้องได้รับการพัฒนาถึงระดับความเป็นวิชาชีพ ดังนั้น มาตรฐานด้านทักษะของสมาชิกจึงเป็นกลไกสำคัญขององค์การในลักษณะนี้ ความมีประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและทักษะของสมาชิกจึงเป็นกลไกสำคัญขององค์การในลักษณะนี้ ความมีประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและทักษะของผู้ปฏิบัติเป็นสำคัญ เพราะองค์การลักษณะนี้จะกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับสูง

4. ลักษณะแบบราชการอย่างง่าย (Simple Bureaucracy) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์การแบบง่ายและองค์การแบบเครื่องจักรโดยการรวมศูนย์อำนาจ และความเป็นทางการมีสูง แต่อาจมีโครงสร้างองค์การแบบแบนราบ (Flat) การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิดจากผู้บังคับบัญชา ยึดถือกฎระเบียบและข้อบังคับ

5. ลักษณะแบบวิชาชีพอย่างง่าย (Simple Professional Bureaucracy) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์การแบบง่ายกับแบบวิชาชีพการรวมศูนย์อำนาจ และความชำนาญเฉพาะทางมีอยู่ในระดับสูง แม้จะยึดหลักการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ แต่ก็ภายใต้การควบคุมกำกับของผู้บริหารอย่างใกล้ชิดเปรียบเสมือนกับวงดนตรีซิมโฟนีหรือวงออเชสตรา

6. ลักษณะแบบกึ่งวิชาชีพ (Semi-professional) มีลักษณะปนกันระหว่างองค์การแบบเครื่องจักรกับแบบวิชาชีพ คือแม้จะมีการรวมศูนย์อำนาจหรือมีลักษณะเป็นแบบทางการก็ไม่มีมากเท่ากับองค์การแบบเครื่องจักร แต่ก็ไม่ได้มีความเป็นอิสระหรือกระจายอำนาจมากเท่าองค์การแบบวิชาชีพ

7. ลักษณะองค์การแบบการเมือง (Political Organization) องค์การแบบนี้มักมีแทรกอยู่ในองค์การแทบทุกลักษณะ มีการใช้รูปแบบการเมืองและอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Power and Politics) ซึ่งจะทำให้โครงสร้างองค์การแบบทางการไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เกิดสภาพความไร้ระเบียบ การเจรจาต่อรอง การรวมกลุ่มและการเล่นเกมการเมือง (Political Games) ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การ

โดยสรุป ลักษณะขององค์การทางการศึกษาตามที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อมองในแง่การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ อาจกล่าวได้ว่ามีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในจุดเน้นจากแบบที่เป็น Bureaucracy มาเป็นแบบ Professional โดยระหว่างความเป็น Bureaucracy และ Professional นั้น ก็มีรูปแบบที่ผสมผสานกันเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามทิศทางการเปลี่ยนแปลง ก็ยังคงเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแบบ Bureaucracy สู่วิชาชีพเป็นสำคัญ โดยรูปแบบทั้งสองมีลักษณะที่เหมือนกันและแตกต่างกันดังแสดง ให้เห็นดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงลักษณะที่เหมือนกันและต่างกันขององค์การแบบราชการและแบบ
วิชาชีพ

ความเป็นแบบราชการ	ความเป็นแบบวิชาชีพ
ความชำนาญเฉพาะทาง การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ความไม่เป็นส่วนตัว มุ่งการบริการลูกค้าหรือผู้รับบริการ	ความชำนาญเฉพาะทาง การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ความไม่เป็นส่วนตัว มุ่งการบริการลูกค้าหรือผู้รับบริการ

ลักษณะแตกต่างที่สำคัญ

เน้นการเป็นผู้ได้บังคับบัญชา เน้นระเบียบวินัยและควบคุม เน้นการเป็นผู้ปฏิบัติตาม	เน้นการเป็นเพื่อนร่วมงาน เน้นความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เน้นการพัฒนามาตรฐานงานขึ้นเอง
---	---

นอกจากนี้ในการศึกษาเรื่ององค์การควรจะแยกพิจารณาเป็น 2 เรื่องคือ การศึกษา
ลักษณะภายในหรือลักษณะเฉพาะขององค์การและการศึกษาลักษณะภายนอกขององค์การ
พิทยา บวรวัฒนา (2542 : 18)

ลักษณะภายในขององค์การ หมายถึง ส่วนประกอบภายในขององค์การอันได้แก่

1. มนุษย์ ซึ่งครอบคลุมเรื่อง คน ความสัมพันธ์ระหว่างคน กลุ่มคนและภาวะผู้นำ
2. ลักษณะขององค์การ หมายถึง โครงสร้างองค์การ ระบบการผลิตขององค์การ

สภาพแวดล้อมขององค์การ ขนาดองค์การ วัฒนธรรมองค์การ วงจรชีวิตขององค์การและการออกแบบ
องค์การ

3. ทิศทางองค์การ หรือประสิทธิผลขององค์การ และกลยุทธ์ของนักบริหารระดับสูง

ลักษณะภายนอกขององค์การสาธารณะหมายถึง ส่วนประกอบภายนอกขององค์การอันได้แก่

1. การมองกลุ่มองค์การสาธารณะกับระบบนโยบาย
2. การมองกลุ่มระบบนโยบายในสังคม

แต่ในการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย
ในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น
จะศึกษาในประเด็นดังนี้ 1. โครงสร้างองค์การ 2. ภาวะผู้นำ 3. วัฒนธรรมองค์การ 4. การเมืองใน
องค์การ เท่านั้น

3. โครงสร้างองค์การ

พิทยา บวรวัฒนา (2541 : 89-103) กล่าวว่าโครงสร้างขององค์การประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ความสลับซับซ้อน ความเป็นการ และการรวมอำนาจ

1. ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์การ (Complexity)

ความสลับซับซ้อนขององค์การหมายถึง ระดับความแตกต่าง (differentiation) ที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างองค์การความแตกต่างดังกล่าวมี 3 ลักษณะคือ ความแตกต่างตามแนวนอน (horizontal differentiation) ความแตกต่างตามแนวตั้ง (vertical differentiation) และการกระจายของที่ตั้งหน่วยงาน (spatial dispersion)

ความแตกต่างตามแนวนอน (horizontal differentiation) หมายถึงความแตกต่างที่มีอยู่ระหว่างงานย่อย ตามแนวนอนในด้านลักษณะพื้นฐานของสมาชิกลักษณะของงานที่ทำการศึกษาและการฝึกอบรมของสมาชิก ยิงหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ตามแนวนอนประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีอาชีพแตกต่างและเป็นอาชีพที่อาศัยความรู้เฉพาะเรื่อง และทักษะสูง ยิ่งจะทำให้องค์การนั้นมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะองค์การที่มีพื้นฐานความรู้สูงและแตกต่างกันมาก จะทำให้การประสานงานระหว่างกลุ่มสมาชิกเหล่านั้น กระทำได้ยากยิ่งขึ้น ตกเป็นภาระหนักแก่หัวหน้างานหรือฝ่ายจัดการ

ความแตกต่างตามแนวตั้ง (vertical differentiation) ความแตกต่างตามแนวตั้งหมายถึง ความลึกของโครงสร้างหรือจำนวนระดับ (levels) ในลำดับชั้น (hierarchy) ยิ่งองค์การมีระดับในลำดับชั้นมาก ยิ่งทำให้องค์การนั้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นด้วย นอกจากนี้แล้ว ยิ่งองค์การมีระดับในลำดับชั้นมากแล้ว ยิ่งทำให้ฝ่ายจัดการควบคุมลูกน้องในระดับล่าง ๆ ของลำดับชั้นได้ยากขึ้น และยังทำให้องค์การล่อแหลมต่อการผิดพลาดในการส่งข่าวสารขึ้นลงตามลำดับชั้นด้วย อาจกล่าวได้ว่าความแตกต่างตามแนวตั้ง เกิดจากความจำเป็นที่ต้องประสานงานกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (หรือหน่วยงานย่อย) ต่าง ๆ ตามแนวนอนขององค์การ การทำงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจำเป็นต้องอาศัยหัวหน้า ซึ่งจะคอยดูแลให้งานที่กลุ่มของตนทำนั้นสอดคล้องกับงานของกลุ่มอื่น ๆ ด้วย และตรงกับเป้าหมายส่วนรวมขององค์การ

การกระจายในลักษณะที่ตั้ง (spatial dispersion or differentiation) ข้อสังเกตคือ องค์การหนึ่งอาจมีที่ตั้งหลาย ๆ แห่งแต่จะเป็นองค์การที่มีโครงสร้างที่มีความแตกต่างตามแนวนอนและความแตกต่างตามแนวตั้งนั้นเท่ากัน อย่างไรก็ตาม การที่องค์การมีสำนักงานไปตั้งอยู่หลาย ๆ สถานที่ตั้งนั้น ถือว่าเป็นการเพิ่มความสลับซับซ้อนให้กับโครงสร้างองค์การด้วย เพราะอาจทำให้การควบคุมติดต่อประสานงานระหว่างองค์การกระทำได้ยาก

2. องค์การอาจมีโครงสร้างที่เป็นทางการสูงหรือต่ำ ความเป็นทางการในที่นี้หมายถึงว่า องค์การนั้นมีมาตรฐาน การทำงานแต่ละงานมากน้อยแค่ไหน องค์การที่มีความเป็นทางการสูง หมายถึง องค์การที่ได้กำหนดรายละเอียดในการทำงานไว้อย่างดี กล่าวคือองค์การได้ออกกฎเกณฑ์การทำงานไว้อย่างครอบคลุม จะทำให้สมาชิกขององค์การทำงานไปตามหลักเกณฑ์สากลขององค์การ และสมาชิกขององค์การจะมีโอกาสน้อยในการทำงานตามใจชอบ ทำให้สมาชิกขององค์การไม่ต้องเสียเวลาคิดว่าจะทำงานอย่างไรถึงจะดีการรวมอำนาจ เป็นลักษณะประการที่สามของโครงสร้างองค์การ การรวมอำนาจหมายถึง ระดับหรือความมากน้อยที่อำนาจอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ ๆ ภายในองค์การไปกระจุกตัวอยู่ในมือของคน ๆ เดียว หน่วยงาน ๆ เดียว หรือระดับ ๆ เดียวในลำดับชั้น ดังนั้นองค์การที่มีการรวมอำนาจมากหมายถึงว่าอำนาจในการตัดสินใจภายในองค์การนั้นตกอยู่ในมือของคน ๆ เดียว หรือตกอยู่กับหน่วยงานหน่วยเดียว หรือตกอยู่กับระดับ ๆ เดียวในองค์การ ในทางตรงข้าม องค์การที่มีการรวมอำนาจน้อยหรือมีการกระจายอำนาจมากนั้น จะมีลักษณะเป็นองค์การที่อำนาจการตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ ๆ นั้นไม่ได้ตกอยู่กับคน ๆ เดียว หน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียว หรือระดับในระดับเดียวในลำดับชั้น หากแต่ว่าอำนาจการตัดสินใจนั้นจะกระจายไปอยู่ในมือของคนหลายคน หน่วยงานหลายหน่วยงาน หรือระดับหลายระดับในลำดับชั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทั้งสามของโครงสร้างองค์การ องค์การที่มีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ มักเป็นองค์การที่มีความสลับซับซ้อนของโครงสร้างที่สูง เช่น องค์การที่มีตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญหลายตำแหน่ง จะทำให้มีความจำเป็นมากขึ้นที่จะใช้ความรู้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องในการตัดสินใจภายในองค์การ องค์การที่มีโครงสร้างแบบเป็นทางการสูง อาจจะมีการรวมอำนาจของโครงสร้างที่สูงหรือการกระจายอำนาจของโครงสร้างสูงก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องของลูกน้องกล่าวคือ คนงานที่ไม่มีความรู้ความสามารถพิเศษ จะเหมาะสมที่จะอยู่ในองค์การที่มีโครงสร้างแบบรวมอำนาจในทางตรงกันข้าม องค์การที่มีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ จะเหมาะสมสำหรับคนงานที่มีความรู้วิชาชีพเฉพาะเรื่อง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเรื่องที่ต้องตัดสินใจด้วย ถ้าเป็นเรื่องนโยบายหลักขององค์การแล้ว องค์การจะมีโครงสร้างแบบรวมอำนาจรองรับ แม้ว่าคนงานจะเป็นกลุ่มวิชาชีพก็ตาม

3.1 รูปแบบโครงสร้างองค์การ

Mintzberg (1979 : 216 -297) ได้นำเสนอโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลไว้ 5 แบบ คือ แบบโครงสร้างอย่างง่าย (Simple Structure) แบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy) แบบ

ระบบราชการกึ่งวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) แบบสาขา (Division Form) และแบบคณะกรรมการ (Adhocracy) ซึ่งมินท์เชเบอร์ก ได้สรุปลักษณะเด่นของโครงสร้างองค์การทั้ง 5 แบบไว้ดังนี้

โครงสร้างองค์การแบบโครงสร้างแบบง่าย

กลไกการประสานงานหลัก : การนิเทศโดยตรง

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ : ส่วนบริหารสูงสุด

ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด : การรวมอำนาจโครงสร้างแบบชีวภาพ

ทางเดินของงาน : สายงานบังคับบัญชาที่มีความสำคัญที่ระดับบน

สายงานตามกระบวนการตัดสินใจจากบนลงล่าง

ปัจจัยสถานการณ์ : อายุน้อย

ขนาดเล็ก

ระบบเทคนิคไม่ซับซ้อน

สิ่งแวดล้อมเรียบง่าย เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอหรือ

อาจมีความสับสน

อิทธิพลที่มีต่อองค์การในระดับสูงมีมาก

ไม่เป็นไปตามสมันิยม

โครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ

กลไกการประสานงานหลัก : การกำหนดมาตรฐานกระบวนการทำงาน

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ : ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค

ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด : ลักษณะรูปแบบมาตรฐาน

ความเชี่ยวชาญเฉพาะงานทั้งด้าน

แนวตั้งและแนวนอน

การจัดกลุ่มงานแบบหน้าที่เฉพาะ

ส่วนแกนการปฏิบัติงานมีขนาดกลุ่ม

ใหญ่

รวมอำนาจในแนวตั้งกระจายอำนาจ

ในแนวนอนบางส่วน

ใช้แผนปฏิบัติ

ทางเดินของงาน : สายงานบังคับบัญชาที่มีความสำคัญทุกระดับ

สายงานตามกระบวนการตัดสินใจจากบนลงล่าง

ปัจจัยสถานการณ์ : อายุมาก

ขนาดใหญ่

ระบบเทคนิคไม่เป็นไปโดยอัตโนมัติ

สิ่งแวดล้อมเรียบง่าย คงที่

อิทธิพลมาจากภายนอกควบคุมการทำงานในองค์กร

ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

โครงสร้างองค์กรแบบระบบราชการกึ่งวิชาชีพ

กลไกการประสานงานหลัก : การกำหนดมาตรฐานทักษะของผู้ปฏิบัติงาน

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ : ส่วนแผนการปฏิบัติงาน

ตัวแปรในการออกแบบขององค์กรที่เด่นชัด : การฝึกอบรม

ความเชี่ยวชาญเฉพาะงานในแนวนอน

กระจายอำนาจทั้งแนวนอนและ

แนวตั้ง

ทางเดินของงาน : สายงานบังคับบัญชาไม่มีความสำคัญยกเว้นในส่วนสนับสนุน

สายงานตามกระบวนการตัดสินใจจากล่างขึ้นบน

ปัจจัยสถานการณ์ : สิ่งแวดล้อมซับซ้อน คงที่

ระบบเทคนิคไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะ แต่ไม่ซับซ้อน

เป็นไปตามสมมติฐาน

โครงสร้างองค์กรแบบสาขา

กลไกการประสานงานหลัก : การกำหนดมาตรฐานผลผลิต

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ : ส่วนบริหารระดับกลาง

ตัวแปรในการออกแบบขององค์กรที่เด่นชัด : จัดกลุ่มตามลูกค้า (ตลาด)

ระบบควบคุมทักษะการปฏิบัติงาน

กระจายอำนาจในแนวตั้งบ้าง

ทางเดินของงาน : สายงานบังคับบัญชามีความสำคัญทุกระดับ

สายงานตามกระบวนการตัดสินใจมีความแตกต่างระหว่าง

สำนักงานใหญ่และสาขา

ปัจจัยสถานการณ์ : อายุมาก

ขนาดใหญ่ ตลาดหลากหลาย

อิทธิพลที่มีต่อองค์กรในส่วนบริหารระดับกลางมาก

ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ

กลไกการประสานงานหลัก : การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน

ส่วนประกอบหลักที่สำคัญ : ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งส่วนบริหาร
และส่วนแกนการปฏิบัติงาน

ตัวแปรในการออกแบบองค์การที่เด่นชัด : สื่อประสานระหว่างกลุ่ม

โครงสร้างแบบชีวิภาพ

กระจายอำนาจบางส่วน

ความเชี่ยวชาญเฉพาะงานในแนวนอน

การฝึกอบรม

การจัดกลุ่มตามลูกค้าหรือตลาด

ทางเดินของงาน : สายงานบังคับบัญชาไม่มีความสำคัญ

สายงานตามกระบวนการตัดสินใจผสมผสานกันทุกระดับ

ปัจจัยสถานการณ์ : อายุน้อย โดยเฉพาะโครงสร้างแบบคณะกรรมการปฏิบัติการ

สิ่งแวดล้อมซับซ้อน เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ระบบเทคนิคซับซ้อน และมักจะเป็นอัตโนมัติในโครงสร้าง

คณะกรรมการ

เป็นไปตามสมัยนิยม

4. ภาวะผู้นำ

พิทยา บวรวัฒนา (2542 : 68) ได้กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถของผู้นำในการอิทธิพลต่อคนอื่นในกลุ่มให้มุ่งมั่นทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวม ผู้นำมีทั้งผู้นำอย่างเป็นทางการตามตำแหน่งหน้าที่ในองค์การ และยังมีผู้นำอย่างไม่เป็นทางการด้วย

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 : 11) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า เป็นความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในด้านการกระทำตามที่ผู้นำต้องการและสามารถจูงใจบุคคลอื่นให้กระทำกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้

Dubrin (1998 : 2) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า เป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

Yukl (1998 : 2) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า เป็นพฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

4.1 รูปแบบของภาวะผู้นำ

(Schmidt and Tannenbaum อ้างถึงใน รั้งสรรค์ ประเสริฐศรี 2544 : 90-91) ได้แบ่งภาวะผู้นำเป็น 3 รูปแบบดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leadership style) เป็นผู้นำที่นิยมการใช้อำนาจการตัดสินใจด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็น ลักษณะของผู้นำแบบนี้โดยทั่วไปจะเรียกว่าเจ้านาย ผู้นำแบบเผด็จการจะรวมอำนาจไว้ที่ตัวเอง จะตัดสินใจอย่างเชื่อมั่นและคาดว่าสมาชิกของกลุ่มจะยอมรับ โดยไม่สนใจทัศนคติที่สมาชิกของกลุ่มมีต่อการตัดสินใจ ผู้นำแบบนี้จะมุ่งให้ความสำคัญกับงาน เพราะจะมุ่งเน้นให้งานสำเร็จ พฤติกรรมโดยทั่วไปของผู้นำประเภทนี้จะชอบสั่งการให้ผู้อื่นทำงานวางอำนาจ และคิดว่าตนเองเป็นแบบอย่างของสมาชิกของกลุ่ม

2. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative leadership style) เป็นพฤติกรรมของผู้นำซึ่งเกี่ยวข้องกับการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ใต้บังคับบัญชาก่อนการตัดสินใจ เป็นผู้นำที่รับฟังความคิดเห็นผู้อื่น จะตัดสินใจร่วมกับสมาชิกของกลุ่ม ผู้นำแบบนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 แบบ ดังนี้

(1) ผู้นำแบบเป็นที่ปรึกษา (Consultative leaders) ผู้นำแบบนี้เมื่อจะทำการตัดสินใจจะปรึกษากลุ่มก่อนทุกครั้ง แล้วจึงตัดสินใจครั้งสุดท้ายเอง

(2) ผู้นำแบบใช้การเห็นพ้องต้องกัน (Concensus leaders) เป็นผู้นำที่ชอบชักชวนให้ผู้อื่นเห็นด้วยในความคิด ผู้นำแบบนี้จะชอบกระตุ้นให้กลุ่มอภิปรายปัญหาในประเด็นต่าง ๆ แล้วทำการตัดสินใจโดยมีสมาชิกของกลุ่มให้การสนับสนุน พนักงานทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ และมีโอกาสให้ข้อมูลการตัดสินใจยังไม่มีถือเป็นเด็ดขาดจนกว่าทุกฝ่ายจะพอใจกับการตัดสินใจนั้น

(3) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic leaders) เป็นผู้นำซึ่งมอบอำนาจการตัดสินใจให้พนักงาน มีการกระตุ้นให้มีส่วนร่วม และไว้วางใจในผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้นำที่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหได้อย่างมีอิสระ ตลอดจนยอมรับความคิดเห็นจากสมาชิกทุกคนในกลุ่มมักจะใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับงาน คุณลักษณะของผู้นำประเภทนี้จะมีลักษณะใจกว้างยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

มีสัมพันธภาพที่ดีในการทำงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาจะให้ความนิยมยกย่องเกรงใจแต่ไม่ได้เกรงกลัวผู้บังคับบัญชา

3. ผู้นำแบบเสรีนิยม (Free-rein leadership style) เป็นผู้นำที่ให้อำนาจให้อิสระกับสมาชิกของกลุ่มได้ทำงานอย่างมีอิสระ ถ้าไม่ขัดกับกฎเกณฑ์ มีการมอบหมายงานให้กับสมาชิก และมีสัมพันธภาพที่ดีในการทำงาน รูปแบบของผู้นำประเภทนี้จะใช้ได้ดีกับพนักงานที่มีความกระตือรือร้นและมีประสบการณ์ในการทำงาน ปัญหาของผู้นำประเภทนี้คือ สมาชิกของกลุ่มมักคิดว่าผู้นำไม่เข้ามาช่วยในการทำงาน จึงทำให้รู้สึกว่าการมีผู้นำหรือไม่มีก็ไม่ต่างกัน แต่ผู้นำประเภทนี้เชื่อว่าเขาเป็นคนช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาพัฒนาประสิทธิภาพในตนเอง (Self-sufficiency)

4.2 บทบาทของภาวะผู้นำ

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 :16-17) ได้สรุปบทบาทของภาวะผู้นำ (Leadership roles) ภาวะผู้นำที่ดีขององค์การ ควรมีลักษณะดังนี้

1. เป็นตัวแทนในทุกสถานการณ์ (Figurehead) ผู้นำที่มีตำแหน่งสูงขององค์การจะต้องเป็นตัวแทนทำกิจกรรมต่าง ๆ คือ (1) เป็นตัวแทนที่ดีขององค์การ (2) เป็นตัวแทนที่จะรวบรวมข้อมูลที่อยู่ภายนอกองค์การ (3) ให้การต้อนรับแขกผู้มาเยือน

2. เป็นนักพูดที่ดี (Spokesperson) ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการพูดและนำเสนอ กิจกรรม ตลอดจนมีการวางแผน มีความสามารถในด้านต่าง ๆ และมีวิสัยทัศน์ที่ดีกับบุคคลหรือฝ่ายต่าง ๆ คือ (1) ฝ่ายบริหารระดับสูง (2) ลูกค้า (3) บุคคลภายนอก เช่น สหภาพแรงงาน (4) เพื่อนร่วมอาชีพ (5) ชุมชน

3. เป็นนักเจรจาต่อรอง (Negotiator) ซึ่งมีคุณสมบัติในการเจรจาต่อรอง ดังนี้

3.1 สามารถเจรจาต่อรองกับผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าในการเจรจา ด้านของเงินทุน สิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ หรือการสนับสนุนอื่น ๆ

3.2 สามารถต่อรองกับหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ เพื่อที่จะต่อรองด้านพนักงาน และเจรจากับหน่วยงานภายนอกในด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และรูปแบบการสนับสนุนอื่น ๆ

3.3 สามารถต่อรองกับลูกค้าผู้ขายปัจจัยการผลิต และผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการ เพื่อให้เกิดการซื้อขายการกำหนดตารางเวลา และเงื่อนไขการขนส่ง

4. การสอนงาน (Coach) ผู้นำที่มีประสิทธิผลจะต้องมีเวลาและความสามารถที่จะสอนทีมงาน ดังนี้

4.1 ต้องพยายามช่วยให้ทีมงานประสบความสำเร็จ

- 4.2 ช่วยให้สมาชิกทีมมีการป้องกันเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน
- 4.3 เพื่อให้เกิดความเชื่อว่าสมาชิกทีมงานมีขั้นตอนการทำงานมีการปฏิบัติงานดีขึ้น
5. เป็นผู้สามารถสร้างทีมงานได้ (Team builder) ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีดังนี้
- 5.1 เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าสมาชิกทีมงานมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จ เช่น มีการใช้จดหมายชมเชยแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น
- 5.2 ริเริ่มกิจกรรมที่สร้างขวัญและกำลังใจแก่กลุ่ม เช่น การจัดปาร์ตี้ และการสนับสนุนด้านกีฬา
- 5.3 จัดประชุมพบปะสังสรรค์เป็นช่วง ๆ เพื่อกระตุ้นให้สมาชิกในทีมงานมีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องความสำเร็จ ปัญหา และสิ่งที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ
6. แสดงบทบาทการทำงานเป็นทีม (Team player) มีพฤติกรรมที่ผู้นำจะต้องปฏิบัติ 3 ประการ ดังนี้
- 6.1 การวางตัวเป็นสมาชิกทีมและผู้นำทีมที่เหมาะสม
- 6.2 มีความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในองค์กร
- 6.3 แสดงความจริงใจต่อผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยให้การสนับสนุนแผนการทำงานเป็นทีมและกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่
7. สามารถแก้ปัญหาด้านเทคนิคได้ (Technical problem solver) เป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้บังคับบัญชาระดับต้นและผู้บริหารระดับกลางที่จะช่วยสมาชิกของทีมงานแก้ปัญหาด้านเทคนิคโดยมีกิจกรรม 2 ประการ ดังนี้
- 7.1 ผู้นำควรให้บริการในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้แนะนำด้านเทคนิค
- 7.2 เป็นผู้สร้างผลประโยชน์เกี่ยวกับการทำงานประจำ เช่น สนับสนุนการสร้างยอดขาย หรือปรับปรุงซ่อมแซมเครื่องจักรต่าง ๆ
8. การประกอบการ (Entrepreneur) เป็นผู้ให้คำแนะนำความคิดริเริ่มมีความคิดเชิงวิเคราะห์ (Critical thinking) และมีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้นำประกอบการ การพัฒนาเปลี่ยนแปลงธุรกิจ ถึงแม้จะไม่ใช่งานของตนเอง ซึ่งมีกิจกรรมของการเป็นผู้นำที่มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการ 3 ประการ ดังนี้
- 8.1 หาวิธีการที่จะต้องปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภายนอก เช่นการเยี่ยมเยียนธุรกิจ การจัดประชุมกลุ่มอาชีพ หรือการจัดแสดงสินค้า หรือการมีส่วนร่วมในโปรแกรมการศึกษา
- 8.2 มีการพูดคุยกับลูกค้าและพนักงานถึงความจำเป็น และความต้องการที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงขององค์กร

8.3 มีการอ่านสิ่งตีพิมพ์ บทความ นิติสารของกลุ่มวิชาชีพ เพื่อที่จะรับรู้สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมและในวงการอาชีพนั้น

5. วัฒนธรรมองค์การ

Homans (1950) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ปทัสถานที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติปฏิบัติของกลุ่มคนในองค์การที่ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

Goffman (1967) ได้นิยามความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่า เป็นพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้อย่างสม่ำเสมอเมื่อบุคคลมีปฏิสัมพันธ์กัน เช่น การใช้ภาษา พิธีการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การ

Taguiri and Litwin (1968) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การว่า เป็นความรู้สึกหรือบรรยากาศ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ในองค์การ ทั้งทางโครงสร้างทางกายภาพ และวิถีทางที่สมาชิกในองค์การมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

พิทยา บวรวัฒนา (2541 : 130) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่า หมายถึง ระบบความเข้าใจร่วมกัน (shared meaning) ระหว่างสมาชิกองค์การว่า ควรประพฤติปฏิบัติอย่างไร และองค์การที่ตนทำงานอยู่นั้นมีลักษณะอย่างไร ความเข้าใจร่วมกันนี้เป็นความเข้าใจที่วิวัฒนาการในระยะเวลาอันยาวนานและปรากฏออกมาในรูปของแบบของความเชื่อ (beliefs) สัญลักษณ์ (symbols) พิธีการ (rituals) นิทาน (myths) การเล่าเรื่องและแนวทางการปฏิบัติ

วิโรจน์ สารรัตนะ (2544 : 16-18) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การเป็นลักษณะร่วมที่แสดงถึงความเป็นเอกภาพและเอกลักษณ์ขององค์การหนึ่ง ๆ ที่อาจแสดงออกให้เห็นได้ในหลายลักษณะ เช่น ประเพณี พิธีกรรม ระบบความคิด ความเชื่อ ทักษะคติและค่านิยม ตลอดจนปรัชญาที่สมาชิกในองค์การนั้น ๆ ยึดถือประพฤติและปฏิบัติร่วมกันอย่างเหนียวแน่นและอย่างแพร่กระจายในวงกว้าง วัฒนธรรมองค์การอาจจำแนกออกได้เป็นสามระดับ โดยอาจพิจารณาจากระดับที่มีลักษณะที่เป็นนามธรรมไปสู่ลักษณะที่เป็นรูปธรรม คือ ระดับที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์การ (Tacit Assumption) ระดับที่เป็นค่านิยม (values) และระดับที่เป็นปทัสถาน (Norms) ตามลำดับ หรือในนัยกลับกัน อาจพิจารณาจากระดับที่เป็นรูปธรรมไปสู่ระดับที่เป็นนามธรรมคือจากระดับปทัสถานไปสู่ระดับค่านิยมและระดับที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์การ

อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมองค์การควรเริ่มพิจารณาจากระดับนัยของข้อตกลงเบื้องต้นไปหาระดับค่านิยมและระดับปทัสถานขององค์การทั้งนี้เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การที่แสดงถึงนัยของข้อตกลงเบื้องต้นขององค์การมักแสดงออกมาในรูปแบบที่เป็นปรัชญา (Philosophy) ที่สมาชิกขององค์การนั้นร่วมกันกำหนดขึ้นมา ปรัชญาองค์การที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์การที่จะแสดงออกมาในรูปแบบที่เป็นค่านิยม (รวมทั้งระบบความคิด ทศนคติ และความเชื่อ) ที่แตกต่างกัน และค่านิยมของสมาชิกในองค์การที่แตกต่างกัน จะส่งผลต่อปทัสถานขององค์การที่แสดงให้เห็นโดยการประพฤติปฏิบัติในประเพณีหรือพิธีกรรมที่แตกต่างกันด้วย เช่น องค์การใดกำหนดปรัชญาที่มุ่งเน้นการพัฒนาวิชาการ ก็จะส่งผลต่อการมีค่านิยม ระบบความคิด ทศนคติ และความเชื่อ ตลอดจนปทัสถานที่แสดงให้เห็นโดยการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์การนั้นที่มุ่งเน้นการพัฒนาทาง วิชาการร่วมกัน หรือองค์การใด กำหนดปรัชญาการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วม โปร่งใสและตรวจสอบได้ ก็จะส่งผลต่อการมีค่านิยม ระบบความคิด ทศนคติและความเชื่อ ตลอดจนปทัสถานที่แสดงให้เห็นโดยการประพฤติปฏิบัติในประเพณีหรือพิธีกรรมที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบได้ของสมาชิกในองค์การนั้น วัฒนธรรมมีความสำคัญกับองค์การ ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นลักษณะร่วมที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพและเอกลักษณ์ขององค์การหนึ่ง ๆ ดังนั้นหากองค์การใดเลือกใช้รูปแบบหรือประเภทวัฒนธรรมองค์การเป็นอย่างไรก็จะมีผลต่อพฤติกรรมและการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์การในรูปแบบอย่างนั้น นอกจากนั้นยังจะส่งผลต่อระบบความคิด ความเชื่อที่จะมีต่อการกำหนดโครงสร้างองค์การ การจัดอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย และนั่นก็หมายความว่า องค์การนั้นมีวัฒนธรรมองค์การตามประเภทที่ถูกนำมาใช้นั้นอย่างเข้มแข็ง (Strong Culture)

5.1 ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ

สุภัทรา เอื้องวงศ์ (2538) ได้สรุปความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การจากนักวิชาการชาวตะวันตก ดังต่อไปนี้ Smircich (1983) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การมีส่วนช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการขององค์การ โดยที่วัฒนธรรมองค์การจะเสริมสร้างความผูกพันให้กับสมาชิกขององค์การ วัฒนธรรมองค์การจะเป็นสิ่งกำหนดกรอบระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติร่วมกันของสมาชิก ทำให้เกิดเอกลักษณ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในองค์การ และยังส่งผลถึงเสถียรภาพขององค์การทำให้เกิดภาพพจน์ที่ดี เป็นที่ยอมรับแก่สังคมทั่วไป Robbins (1989) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การเพิ่มเติมอีกว่าวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งมีลักษณะของแต่ละองค์การ ทำให้มองเห็นความแตกต่างระหว่างองค์การหนึ่งกับอีกองค์การหนึ่ง

วัฒนธรรมองค์การยังทำให้เกิดการยึดมั่นผูกพันของคนในองค์การแล้ว ยังช่วยลดความยึดมั่นในตนเองของสมาชิกอีกด้วย นอกจากนี้ Koontz (1988) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การเพิ่มเติมอีกว่า ความสำเร็จขององค์การส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งวัฒนธรรมองค์การจะมีผลกระทบต่อวิธีการจัดการในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวกและการควบคุม เป็นต้น

5.2 ประเภทของวัฒนธรรมองค์การ

(Cameron and Quinn อ้างถึงใน วิโรจน์ สารัตนะ, 2544 : 19-18) ได้จำแนกประเภทของวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 ประเภท คือ วัฒนธรรมแบบราชการ (Hierarchy Culture) วัฒนธรรมแบบการตลาด (Market Culture) วัฒนธรรมแบบกลุ่มร่วม (Clan Culture) และ วัฒนธรรมแบบก้าวหน้า (Adhocracy Culture) โดยให้ข้อสังเกตไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การแต่ละประเภทจะมีความเหมาะสมกับแต่ละองค์การในรูปแบบต่างกันออกไป ตามสภาพการณ์ ในกรณีที่ต้องการพัฒนาหรือเสริมสร้างให้มีวัฒนธรรมองค์การประเภทใหม่ ก็จะต้องมีความพยายามที่จะพัฒนาวัฒนธรรมองค์การการประเภทใหม่นั้นให้เกิดขึ้นด้วย ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ประเภทของวัฒนธรรมองค์การ

	เน้นภายในและบูรณาการ	เน้นภายนอกและหลากหลาย
ยึดหยุ่น และ คุณพินิจ	วัฒนธรรมแบบกลุ่มร่วม ค่านิยมหลัก ความร่วมมือ ความมีส่วนร่วม ความเป็นกลุ่ม ความภักดี	วัฒนธรรมแบบก้าวหน้า ค่านิยมหลัก ความริเริ่มสร้างสรรค์ ความกล้าเสี่ยง ความเปลี่ยนแปลง ความเติบโตก้าวหน้า
มั่นคง และ ควบคุม	วัฒนธรรมแบบราชการ ค่านิยมหลัก ความมีประสิทธิภาพ ความมีเสถียรภาพ ความแน่นอนทำนายได้ ความปรองดอง	วัฒนธรรมแบบการตลาด ค่านิยมหลัก ความสามารถแข่งขัน ความมีประสิทธิผล ความมุ่งมั่นเพื่อความสำเร็จ ความมุ่งมั่นเพื่อชัยชนะ

6. การเมืองภายในองค์การ

ไสว เลี่ยมแก้ว (2541 : 37) ได้นิยามการเมืองในองค์การว่า หมายถึง การใช้อำนาจของบุคคลในองค์การเหนือคนอื่น เพื่อให้กระทำกิจกรรมบรรลุตามเป้าหมายของตนและ/หรือกลุ่ม

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 : 121) กล่าวว่าการเมืองขององค์การ (Organizational politics) หมายถึง วิธีการที่ไม่เป็นทางการที่จะทำให้เพิ่มอำนาจทางการเมืองซึ่งอาจใช้เพื่อให้บรรลุอำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยใช้วิธีการและกลยุทธ์ต่าง ๆ

เพ็ญศรี พิทักษ์ธรรม (2543 : 206) การเมืองในองค์การ คือ การแสวงหาอำนาจเพราะอำนาจทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นวัตถุ ได้แก่ เกียรติยศ ชื่อเสียง ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจในการเปลี่ยนแปลงผู้อื่นให้มีพฤติกรรมไปในแนวทางที่เกิดประโยชน์แก่ตนหรือส่วนรวม ถ้าผู้เล่นการเมืองใช้วิธีที่ดีก็จะเกิดความชอบธรรมและสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีให้แก่องค์การซึ่งจะมีผลต่อขวัญกำลังใจของทุกคนและเป้าหมายขององค์การ การเมืองในองค์การจึงเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การเพื่อให้ได้มา พัฒนา และใช้อำนาจ อิทธิพลหรือทรัพยากรอื่น ๆ ในอันที่จะทำให้ความต้องการของบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งเป็นผลในสถานการณ์ที่ซึ่งปราศจากความแน่นอนหรือความไม่เห็นพ้องต้องกันในทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่ หรืออาจจะกล่าวถึงกิจกรรมทางการเมืองว่าเป็นพฤติกรรมที่มุ่งหาอำนาจและผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังนั้นการเมืองในองค์การจึงอาจนิยามได้อีกทางหนึ่งว่าเป็นกระบวนการอิทธิพลที่บุคคลหรือกลุ่มพยายามให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยการใช้กลวิธีและกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากระบบคุณธรรม ประโยชน์ที่แสวงหาก็คือการได้มาซึ่งอำนาจการเป็นที่รักใคร่ชอบพอ การได้รับการยอมรับหรือการหลีกเลี่ยงงานหนักก็ได้ บ้างก็ว่าพฤติกรรมทางการเมืองคือกิจกรรมซึ่งไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของบทบาทที่เป็นทางการที่องค์การกำหนดไว้ แต่เป็นการพยายามใช้อิทธิพลหรือการแจกกระจายผลประโยชน์และการเสียประโยชน์ภายในองค์การ

6.1 รูปแบบการเมืองในองค์การ

การเมืองในองค์การ จะมีรูปแบบเป็นเช่นใด มีความรุนแรงมากเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ คือ (เพ็ญศรี พิทักษ์ธรรม, 2543 : 206)

1. วัฒนธรรมทางการเมืองภายในองค์การ ซึ่งเป็นเจตคติของบุคคลและองค์การที่มีต่อระบบการเมือง ถ้าผู้เล่นการเมืองใช้วิธีที่ดี ก็จะทำให้เกิดความชอบธรรม และสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีให้แก่องค์การ ซึ่งจะมีผลต่อขวัญกำลังใจของทุกคน และเป้าหมายขององค์การ จึงสมควรส่งเสริม ในทางตรงกันข้ามถ้าใช้วิธีไม่ดีก็จะเกิดความไม่ชอบธรรม และจะกลับไปสู่ยุคมืด คือการใช้กำลังและวิธีการรุนแรงเข้าต่อสู้กัน ซึ่งจะทำให้องค์การล่มสลายได้ วัฒนธรรมทางการเมืองภายในองค์การมี 6 รูปแบบ คือ

- ก. แบบโบราณ เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว เครือญาติ เพื่อนฝูง รุ่น
 - ข. แบบไฟฟ้า เน้นการเชื่อฟังผู้มีอำนาจ ห้ามโต้แย้งใด ๆ
 - ค. แบบมีส่วนร่วม เน้นการปรึกษาหารือกัน เป็นประชาธิปไตย
 - ง. แบบโบราณมาเป็นไฟฟ้า เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากโบราณมาเป็นไฟฟ้า ซึ่งผู้บริหารนิยมการใช้อำนาจ
 - จ. แบบไฟฟ้ามาเป็นมีส่วนร่วม เป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่เคารพคุณค่าของบุคคลตามแบบประชาธิปไตย
 - ฉ. แบบโบราณมาเป็นมีส่วนร่วม เป็นการเปลี่ยนแปลงมาสู่แบบประชาธิปไตย
2. ระบบตรวจสอบซึ่งกันและกัน ระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้บังคับบัญชา
3. กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มทำงาน กลุ่มพลังทั้งกลุ่มที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการในองค์การ
4. ผู้นำทางด้านต่าง ๆ ทั้งผู้นำที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ

6.2 ประเด็นที่มีลักษณะการเมือง

(Miles อ้างถึงใน สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2545 : 246-247) กล่าวว่าการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการเมืองในองค์การได้บ่งชี้ถึงประเด็นหลายประเด็นที่มีลักษณะการเมืองมากกว่าที่จะใช้เหตุผล ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. ทรัพยากร ปรากฏสัมพันธ์ภาพระหว่างการเมืองและทรัพยากรที่หายาก และการเมืองมักจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเมื่อปรากฏความสับสนของทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่หรือทรัพยากรที่ไม่มีผู้ครอบครอง
2. การวินิจฉัยสั่งการ การวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้อื่นหรือการตัดสินใจที่ไม่แน่นอน การตัดสินใจที่ใช้กลยุทธ์ระยะยาวจะนำไปสู่ความเป็นการเมืองมากกว่าการวินิจฉัยสั่งการที่มีในทุก ๆ วัน หรือการวินิจฉัยสั่งการประจำวัน

3. เป้าหมาย ยิ่งเป้าหมายมีความคลุมเครือไม่ชัดเจนและสลับซับซ้อนเพียงใดการเมือง ยิ่ง จะมีมากขึ้นเท่านั้น

4. การเมืองและเทคโนโลยีภายนอก โดยทั่วไปยิ่งเทคโนโลยีภายในองค์กรมีความ สลับซับซ้อนเพียงใด การเมืองก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น และเป็นความจริงเช่นกันกับองค์กรซึ่ง ดำเนินการในสภาพแวดล้อมภายนอกที่ยุ่งเหยิงโกลาหล

5. การเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการจัดองค์กรเสียใหม่หรือการพัฒนาองค์กร และ การเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้เตรียมการมาก่อนเหล่านี้จะนำมาซึ่งพลังจากภายนอกซึ่งทำให้เกิด ลักษณะการเมืองอย่างมาก

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

1. ความหมายของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล
2. พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย
3. ปัญหาของมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยราชการ
4. ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร
5. แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

1. ความหมายของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

มหาวิทยาลัย คำว่า "university" ตามความหมายใน Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the EL หมายถึง "an institution of learning of the highest level having a college of liberal arts and a program of graduate studies together with several professional school and faculties as of theology, law, medicine, engineering, etc and authorized to confer degrees"

มหาวิทยาลัย ตามความหมายใน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 หมายถึง สถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาซึ่งมีหลายคณะด้วยกัน และมีอำนาจที่จะประสาทปริญญา ให้แก่ผู้ที่สำเร็จวิชาในคณะนั้น ๆ

ส่วน การกำกับ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Supervision or Autonomous or Monitoring แปลว่า การให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ การปรับปรุง การควบคุม การตรวจสอบ (Neufeld อ้างถึงใน เจริญจิตร กลั่นทนุระ, 2540 : 55) นอกจากนี้ คำว่า Supervision ยังมี

ความหมายว่า เป็นขบวนการของการควบคุมดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยใช้ระบบการรายงานกลับอย่างต่อเนื่องเป็นวิธีในการควบคุมดูแล (Haris, Adams and Dickey, Hoy and Miskel อ้างถึงใน เรืองจิตร กลันทปุระ, 2540 : 55)

เทียนฉาย กิระนันท์ (2542) ได้ให้ความหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลว่า หมายถึง มหาวิทยาลัยที่เป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่วิชาศึกษา เป็นองค์กรสาธารณะไม่แสวงกำไรที่เรียกว่า public corporate ในภาษาอังกฤษ เป็นมหาวิทยาลัยที่มีการจัดวางระบบงานเอง มีการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงการบริหารจัดการเอง มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานเป็นของตัวเอง โดยมีความเป็นอิสระและเบ็ดเสร็จ

ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงให้คำจำกัดความของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลว่า หมายถึง สถาบันระดับอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล มิใช่เป็นส่วนราชการ มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเอง มีการบริหารจัดการ และมีกฎระเบียบในการปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติของตนเอง กำหนด

2. พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย

มหาวิทยาลัยไทยเอาแบบอย่างมาจากบางประเทศ แต่เหตุผลในการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในโลกตะวันตกจะมีความแตกต่างกันออกไปจากมหาวิทยาลัยของไทย (วิทย์ วิศทเวทย์, 2526 : 25-26) โดยนักคิดชาวตะวันตกจะมีความคิดเห็นเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก เห็นว่า มหาวิทยาลัยมีไว้เพื่อแสวงหาความจริงและถ่ายทอดความจริงที่ตนค้นพบ มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งชุมชนของผู้อยากรู้หรืออยากเห็น โดยไม่คำนึงว่าสิ่งที่ตนอยากรู้หรืออยากเห็นนั้น จะมีประโยชน์ทางด้านวัตถุหรือด้านจิตใจแก่มนุษย์หรือไม่ เป็นการหาความจริงเพื่อความจริง เพราะเชื่อว่าความจริงมีค่าในตัวมันเอง หากบังเอิญความจริงที่ตนค้นพบนั้น นำเอาไปใช้ประโยชน์แก่มนุษย์ได้ ก็เป็นผลพลอยได้ มหาวิทยาลัยมิได้มีไว้เพื่ออบรมให้เป็นคนดี หรือเป็นคนสมบูรณ์ตามอุดมคติของลัทธิปรัชญาหรือศาสนาใด นั่นเป็นหน้าที่ของสถาบันอื่น มหาวิทยาลัยมิใช่เป็นแหล่งผลิตกำลังคนให้แก่ระบบ การเมือง ระบบเศรษฐกิจ หรือระบบสังคมวัฒนธรรมแบบใด ตามความเห็นของกลุ่มนี้บุคลากรของมหาวิทยาลัยจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม ไม่เข้าไปสนับสนุนหรือขัดแย้งฝ่ายใด เพราะจะทำให้หน้าที่ในการแสวงหาความจริงเสียไป ความจริงที่ได้จะถูกบิดเบือน มหาวิทยาลัยไม่มีหน้าที่

แสวงหาความรู้เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพราะจะเป็นเหตุให้ละเลยหน้าที่ในการแสวงหาความจริงที่เป็นสากลและนิรันดร

กลุ่มที่สอง เห็นว่า มหาวิทยาลัยมีไว้เพื่อสนองความต้องการของสังคม ซึ่งสลับซับซ้อนขึ้นทุกวัน ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็จะสลับซับซ้อนมากขึ้นเช่นกัน การแก้ปัญหาจึงต้องการคนที่มีความรู้ระดับสูง ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่ผลิตกำลังคนระดับสูงให้แก่ระบบเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและอื่น ๆ ตามความเห็นของกลุ่มที่สองนี้ มหาวิทยาลัยไม่อาจวางตัวเป็นกลางกับปัญหาที่ขัดแย้งกันในสังคมได้ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่สร้างสรรค์ให้สังคมดีขึ้น ให้คนอยู่อย่างปกติสุขและเกิดความยุติธรรมในสังคม ความรู้เป็นผลของการปฏิบัติที่เกิดขึ้น เป็นแนวทางของการปฏิบัติในลำดับต่อไป และไม่อาจแยกออกจากการปฏิบัติในลำดับต่อไป และไม่อาจแยกออกจากการปฏิบัติได้ ความรู้ไม่มีค่าในตัวเอง แต่มีค่าเพราะเป็นเครื่องมือสร้างสรรค์สังคมให้ดีขึ้น มหาวิทยาลัยจึงต้องรับใช้สังคม

กลุ่มที่สาม เห็นว่า มหาวิทยาลัยมิได้เป็นแหล่งผลิตความรู้ เพื่อความรู้หรือ ผลิตกำลังคน เพื่อสนองต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมแบบใดแบบหนึ่งแต่มีไว้เพื่อทำคนให้เป็นคน นั่นก็คือเพื่ออบรมคนให้เป็นคนที่สมบูรณ์ คนที่สมบูรณ์ก็คือคนที่มีลักษณะใกล้เคียงกับอุดมธรรมของลัทธิปรัชญา ศาสนา หรือความเชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง โลกที่น่าอยู่ มิใช่โลกที่เต็มไปด้วยปรีชาเมธีหรือรัฐบุรุษที่นายกอง นักบริหารมือดี โรงงานที่ทันสมัย แต่เป็นโลกที่เต็มไปด้วยคนที่มีคุณธรรมความดี ไม่เห็นแก่ตัว มีความสงบสุขทางใจ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่จะต้องสร้างโลกอย่างนี้ขึ้นด้วย

ปัจจุบัน ไม่มีมหาวิทยาลัยใดในโลกที่ยึดคติตามกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดดังกล่าวมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปคงมีความมุ่งหมายทั้ง 3 เหล่านี้ทั้งนั้น แต่อาจจะเน้นแตกต่างกันมหาวิทยาลัยในยุโรปสมัยกลางนั้น เริ่มต้นด้วยการเป็นแหล่งสอนวิชาชีพ เช่น วิชาแพทยวิชากฎหมาย วิชานักบวช อันเป็นความต้องการของสังคมสมัยนั้น มาถึงสมัยฟื้นฟู ศิลปวิทยาการ แนวความคิดของกรีก-โรมัน เริ่มมีอิทธิพลในยุโรป การเน้นความรู้เมื่อความรู้เริ่มก่อตัวขึ้น

ส่วนระบบอุดมศึกษามหาวิทยาลัยของไทยนั้นได้ถือกำเนิดขึ้นในช่วงพุทธศตวรรษที่ 24 เป็นผลจากนโยบายปฏิรูประบอบราชการ และนโยบายการจัดการศึกษาสมัยใหม่ของรัฐบาลภายใต้การบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (เดิมคือกระทรวงธรรมการ เปลี่ยนชื่อในพ.ศ.2484) ที่ต้องการขยายโครงการรูปการศึกษาตามแบบแผนการศึกษาตะวันตกให้สมบูรณ์ทุกระดับชั้นขึ้น

ซึ่งต่อมาใน พ.ศ.2459 มหาวิทยาลัยแห่งแรก คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ได้จัดตั้งขึ้น โดยมีปัจจัยผลักดันทางสังคมการเมืองหลายด้านด้วยกันดังนี้ (ทพวงมหาวิทยาลัย, 2533 : 1-3)

ประการแรก คือ กระแสความคิดเรื่องความทันสมัย ที่ได้มีกระแสความคิดของกลุ่มคนในสังคมไทยทั้งชาวไทยและต่างประเทศ ที่ต้องการให้สังคมไทยปรับตัวในเรื่องความทันสมัย และมีความรู้เทคนิคสมัยใหม่ เพื่อให้ประเทศมีความเข้มแข็งทางสังคมและการเมือง สามารถเผชิญหน้ากับนโยบายจักรวรรดินิยมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก

ประการที่สอง คือ นโยบายการปฏิรูปการปกครอง กับความต้องการกำลังคนในระบบราชการสมัยใหม่ จากการที่รัชกาลที่ 5 ดำเนินนโยบายการปฏิรูปประเทศด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการ และการปกครองสมัยใหม่แบบตะวันตกในระบบกระทรวงขึ้น เพื่อสร้างเอกภาพและความเข้มแข็งทางการเมืองการปกครองในระบบรวมศูนย์อำนาจทั้งนี้มิใช่เป้าหมาย เพื่อป้องกันการคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม และนโยบายการแสวงหาอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก

ประการที่สาม คือ นโยบายการขยายจัดการศึกษาในประเทศ ในระยะแรก นโยบายการจัดการศึกษาระดับมัธยมใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษาภายในประเทศ และจัดส่งนักเรียนบางส่วนออกไปศึกษาชั้นอุดมศึกษาต่างประเทศ ปรากฏผลในเวลาต่อมาว่า ประสิทธิภาพการศึกษาของนักเรียนไทยในต่างประเทศนั้นไม่ได้ผลดีนัก เพราะความรู้ขั้นพื้นฐานของนักเรียนไม่ดีพอ รัฐบาลต้องเสียเวลาและงบประมาณอย่างมาก ดังนั้นหลังจากที่รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสยุโรป พ.ศ.2441 จึงทรงโปรดให้กระทรวงศึกษาธิการ ปรับปรุงการศึกษาภายในประเทศ เพื่อยกมาตรฐานการศึกษาให้ได้ระดับเดียวกับต่างประเทศ เป็นผลให้ในปลายรัชกาลมีแนวคิดในการจัดการอุดมศึกษาขึ้นในประเทศ เพื่อเป็นแหล่งคัดเลือกนักเรียนที่มีความรู้พื้นฐานพร้อมพอเพียงในการศึกษาต่อยังมหาวิทยาลัยต่างประเทศ

ประจวบกับเวลานั้น โรงเรียนมหาดเล็กหลวง ซึ่งเป็นโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทย ประสบปัญหาไม่มีจำนวนนักเรียนเข้าเรียนต่อ ทำให้ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพให้หลากหลายขึ้นโดยอาศัยเงินทุนจากเงินที่เหลือจากการสร้างพระบรมรูปทรงม้าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรับรูปแบบโรงเรียนมหาดเล็กหลวง โรงเรียนกระทรวงเกษตร โรงเรียนราชแพทยาลัย ซึ่งเป็นโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงในสมัยนั้น ให้จัดตั้งเป็นคณะวิชา รวมเป็นสถาบันอุดมศึกษาวิชาชีพชั้นสูงตามข้อเสนอแนะของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ กรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ ซึ่งเป็นกรรมการท่านหนึ่งในคณะกรรมการชุดนี้ พระองค์ท่านทรงต้องการให้ลักษณะสถาบันอุดมศึกษาชั้นสูงในประเทศที่จะจัดตั้งขึ้นนี้เป็น ชั้นอุดมศึกษาอย่างโรงเรียนในประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศส เป็นแผนกสอนวิทยาต่าง ๆ คือ กฎหมาย

และปกครอง ฤาเพาะปลูก และอินเดีย ดังนั้นในพ.ศ.2456 จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้น และมีคณะกรรมการโรงเรียนฯ ประกอบด้วย สมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระกรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ และเจ้าพระยาพระสมุทรเทวีจตุรวิธานบดีดำเนินงานเตรียมการปรับโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ๓ แห่งนี้ให้เป็นมหาวิทยาลัย ใน พ.ศ.2459 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้รับการสถาปนาขึ้นจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือนแห่งนี้

ต่อมาในปีพ.ศ.2476 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองพ.ศ.2476 ทำให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นเป็นตลาดวิชา เป็นนิติบุคคลและไม่ขึ้นกับกรมมหาวิทยาลัย บุคลากรไม่เข้าราชการ เป็นมหาวิทยาลัยลำดับที่สองไทย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แห่งนี้ถือกำเนิดขึ้นจากโรงเรียนกฎหมาย ซึ่งเป็นโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงในสังกัดกระทรวงยุติธรรมตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2442 ด้วยการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาวิชากฎหมายตามแบบอย่างที่ได้สอนกันในภาคพื้นยุโรป โดยอาศัยผู้สอนจากข้าราชการกระทรวงยุติธรรมที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศยุโรปและผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายของกระทรวงซึ่งเป็นชาวตะวันตกพื้นฐานฐานะโรงเรียน ด้วยเหตุนี้ จึงมีการดำเนินการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้ขึ้น

สำหรับเป้าหมายของมหาวิทยาลัยแห่งนี้ ถือเป็นการตอบสนองนโยบายรัฐบาลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นการสอนหลักสูตรวิชาธรรมศาสตร์ ซึ่งมีเนื้อหาการสอนทางด้านกฎหมายในเชิงสังคมศาสตร์ที่สัมพันธ์กับวิชารัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ปรัชญา และประวัติศาสตร์ และมีรายวิชาทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักด้วยวิชาหนึ่งประการที่สอง เป็นการตอบสนองนโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในชั้นการศึกษาระดับอุดมศึกษาในชั้นปริญญาบัตร อย่างไรก็ตาม ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยนี้ส่วนใหญ่ก็ไปรับราชการ แม้ในระยะแรกมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง จะบริหารอิสระไม่ขึ้นกับหน่วยราชการ แต่ต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนฐานะเป็นหน่วยราชการ (เกษม สุวรรณกุล, 2530 : 2) และต่อมาก็ได้เปลี่ยนชื่อจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ต่อมาในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่อีกถึง 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และมหาวิทยาลัยศิลปากร ภายใต้เงื่อนไขสำคัญในยุคที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการใช้นโยบายสร้างชาติที่มีเป้าหมาย เพื่อการพัฒนา

คุณภาพประชากร ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง สำหรับเป้าหมายของมหาวิทยาลัยของทั้ง 3 แห่งมีดังนี้ (ทบทวมหาวิทยาลัย, 2533 : 29 - 30)

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2485 เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มและพัฒนาคุณภาพประชากรโดยขยายการสาธารณสุขและอนามัยให้แก่ราษฎร รัฐบาลได้วางหลักการเพิ่มประชากร ก็เพื่อหวังผลประโยชน์ที่มีต่อการขยายกำลังทางการผลิต ในทางเศรษฐกิจและการสร้างความมั่นคงให้แก่กองทัพ นโยบายการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแพทย์ รัฐบาลดำเนินการโดยยกฐานะกรมสาธารณสุขขึ้นเป็นกระทรวงโดยการรวมกิจการแพทย์และพยาบาลทั้งหมดเข้าด้วยกัน

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2486 มหาวิทยาลัยแห่งนี้ถือกำเนิดขึ้น เนื่องจากกระทรวงเกษตรได้รับนโยบายเร่งด่วนจากรัฐบาลให้ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรอย่าง กว้างเป็นครั้งแรกด้วยการพัฒนาระบบสหกรณ์ เทคโนโลยีการเกษตร และชลประทานเพราะถือว่า อาชีพการเกษตรเป็นรายได้หลักของประเทศ

มหาวิทยาลัยศิลปากร มีกำเนิดจากโรงเรียนประณีตศิลปกรรม พ.ศ.2477 มีฐานะเป็น แผนกของกองประณีตศิลปกรรม กรมศิลปากร โรงเรียนนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนศิลปากร เมื่อปี พ.ศ.2480 และได้รับการยกฐานะเป็นกองโรงเรียนศิลปากร เมื่อปี พ.ศ.2481 ได้รับการยกฐานะอีก ครั้ง เมื่อปีพ.ศ.2486 เป็นมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะมีฐานะเป็น มหาวิทยาลัย แต่พระราชบัญญัติจัดตั้ง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนี้ ยังกำหนดให้ อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้อำนวยการ ในปี พ.ศ.2495 ได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมและ กลับมาขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ในปีพ.ศ.2501 (เกษม สุวรรณกุล, 2530 : 8) เป้าหมายนั้นก็ เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมและสร้างสรรค์สัญลักษณ์ของศิลปะแห่งยุคสมัย เฉพาะของการสร้างชาติขึ้น

หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย ด้วยการโอนย้าย สังกัดให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งเข้ามาอยู่รวมกัน ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ พ.ศ.2499 โดยมีองค์การประสานงานกลาง คือ สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติและในเวลาต่อมา มหาวิทยาลัยได้รับผลกระทบโดยตรงจากความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองและการบริหาร ของรัฐบาล คือในพ.ศ.2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อการรัฐประหารล้มคณะรัฐบาลของจอม พล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลในสมัยนั้นนั้นมีผลมาจากนโยบายทาง

เศรษฐกิจ โดยเฉพาะหลังจากที่รัฐบาลได้วางแผนกำลังคน และกำหนดแผนการพัฒนาศึกษา ให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนกำลังคนด้วย จึงทำให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นในหลายรูปแบบทั้ง มหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค สถาบันการศึกษาชั้นมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเปิด และ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังนี้ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533 : 51-99)

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาค นั้นมีผลสืบเนื่องจากกระแสความต้องการของราษฎรใน ภูมิภาคที่ต้องการให้รัฐขยายการจัดการศึกษาให้สูงขึ้นจากระดับมัธยมศึกษา กระแสความ เคลื่อนไหวนี้มีความสอดคล้องกับ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาท้องถิ่นดังได้กล่าว มาแล้ว ดังนั้นหลักการของมหาวิทยาลัยภูมิภาคทั้งสามแห่งคือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (พ.ศ. 2506) มหาวิทยาลัยขอนแก่น (พ.ศ.2507) และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (พ.ศ.2508) จึงเป็น หลักการร่วม ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคว่า จะต้องมียุทธศาสตร์ศึกษา มหาวิทยาลัย ภูมิภาค ทำหน้าที่ศูนย์กลางการศึกษาชั้นสูงในภูมิภาค มีบทบาทในการผลิตกำลังคน ซึ่งมาจาก ภูมิภาค ให้มีทักษะความรู้ความสามารถในการตอบสนองความต้องการและกระตุ้นความเติบโต ทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาสู่ภูมิภาค เพื่อที่ราษฎรใน ภูมิภาคไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้ามาศึกษาต่อในกรุงเทพฯ ดังนั้น การจัดตั้งมหาวิทยาลัยส่วน ภูมิภาคจึงเป็นการสร้างสรรคภูมิปัญญาของคนในภูมิภาค และบทบาทของมหาวิทยาลัยภูมิภาค เองยังสามารถประสานความร่วมมือทางวิชาการ สร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่าง ดี

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูงกว่าปริญญาบัณฑิตเพียง แห่งเดียวของไทย ตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ.2509 ในช่วงระหว่างการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ซึ่ง หน้าที่ของสถาบันแห่งนี้ก็ คือ มีหน้าที่จัดการศึกษาในชั้นการศึกษาระดับปริญญาโทเท่านั้น เน้น กระบวนการเรียนการสอน การวิจัย และการฝึกอบรม เพื่อให้ได้นักศึกษาที่มีความสามารถเข้ารับ การศึกษาตามหลักสูตรที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยได้ใช้วิธีการศึกษาที่เน้น การศึกษาด้วยตนเอง และกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติเป็นหลัก

สำหรับวิทยาลัยเอกชน นั้นเอกชนหลายรายที่ดำเนินการจัดการอาชีวศึกษาในสาย บริหารธุรกิจการพาณิชย์อยู่แล้วนั้น มีความต้องการยกฐานะให้เป็นสถาบันอุดมศึกษา จึง เคลื่อนไหวขออนุมัติการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผ่านรัฐบาล จึงทำให้ในพ.ศ.2505 สภา การศึกษา ดำเนินการกำหนดหลักการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ภายใต้กรอบนโยบาย อุดมศึกษา ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถจัดหลักสูตรอุดมศึกษา 3 ปี ในระดับที่ต่ำกว่า

ปริญญาตรีเท่านั้น และต้องจัดการศึกษาภายใต้ขอบเขตพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2508 สำหรับวิทยาลัยเอกชนรุ่นแรก ส่วนใหญ่จึงเป็นวิทยาลัยที่สอนสาขาวิชาชีพสายบริหารธุรกิจ เลขานุการ และช่างเทคนิคชั้นกลาง วิทยาลัยเหล่านี้ได้แก่ วิทยาลัยกรุงเทพฯ วิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิต สมาคมหอการค้า วิทยาลัยเกริก วิทยาลัยเทคนิคไทยสุริยะ เป็นต้น อย่างไรก็ตามอีก 6 ปี ต่อมา วิทยาลัยเอกชนเหล่านี้สามารถดำเนินการปรับวิทยฐานะทางการศึกษาได้ถึงระดับปริญญาตรี หลังจากรัฐบาล ได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยเปิดของรัฐบาล ขึ้นในพ.ศ.2514

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นนั้น เป็นผลจาก ปัญหาที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่คาดคิดมาก่อนนั้น คือปัญหาด้านมัธยมศึกษา เนื่องจากอัตราการขยายตัวของปริมาณนักเรียนมัธยมสูงขึ้น จนทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐและ เอกชนที่มีอยู่เวลานั้นไม่สามารถรองรับปริมาณผู้สอบเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยได้ ทำให้ ปริมาณผู้สำเร็จการศึกษามัธยมปลายตกค้าง ไม่สามารถผ่านการสอบคัดเลือกศึกษาต่อเพิ่มมากขึ้นทุกปี ถึงแม้ว่า ได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยเอกชน เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาขึ้นตั้งแต่โอกาสดังกล่าวนี้ตกอยู่ในกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีหรือค่อนข้าง ดีที่สำคัญในพ.ศ.2513 สภาการศึกษาแห่งชาติยังคงยืนยันหลักการจำกัดปริมาณนักศึกษาตาม นโยบายผลิตกำลังคนเพื่อการพัฒนาและสภาพ ได้ทำการควบคุมนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัย ในด้านนี้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการควบคุมในด้านงบประมาณแผ่นดิน เหตุที่สภาฯ ไม่เห็นด้วย กับการขยายการรับนักศึกษาเพิ่ม เนื่องจากเกรงว่า คุณภาพผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ต่ำลง อันจะ เป็นผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษาในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้สภาการศึกษา ยังต้องการให้มีการใช้นโยบายการศึกษาที่เป็นการเบนความนิยมให้ผู้ศึกษาชั้นมัธยมหันไปศึกษาต่อสาย อาชีวศึกษาแทนการเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัย

จากการที่มหาวิทยาลัยเข้าไปสังกัดการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมาตรการนี้ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาวิชาชีพแขนงอื่น ๆ เวลานี้ ที่ต่างต้องการแยกระบบบริหารมหาวิทยาลัยเป็นอิสระเฉพาะของตนเอง และมหาวิทยาลัยเองมี ความพอใจที่สามารถดำเนินการร่วมกันจนสามารถจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย ถึงแม้จะยังคงสังกัด อยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีก็ตาม ดังนั้นจากการที่หลักการสร้างเอกภาพทางการศึกษาด้วยการ รวมระบบการศึกษาทั้งหมดเข้ามาอยู่ในสังกัดเดียวกันของคณะกรรมการปฏิรูป ไม่ได้ได้รับความ เห็นชอบจากสถาบันการศึกษาหลายระดับนั้น มีผลให้ต่อมาในส่วนของระบบอุดมศึกษาเองนั้น ได้ พัฒนาทบวงมหาวิทยาลัย แยกออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นทบวงอิสระได้ใน พ.ศ.

2520 และยังได้รับการโอนย้ายและดูแลกำกับสถาบันอุดมศึกษาอีก 2 แห่งได้รับการยกฐานะขึ้นเทียบเท่ามหาวิทยาลัย คือ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ซึ่งต่อมา คือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าและยังได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเปิดแห่งใหม่ คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ใน พ.ศ.2521 ซึ่งนับว่าเป็นการพัฒนามหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณ เนื่องจากเป็นผลจากกระแสผลักดันจากข้อเรียกร้องเพื่อความสามารถภาคทางการศึกษาของกลุ่มนักศึกษาและคณาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับปริญญาตรี และกระแสเรียกร้องโอกาสการศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัยของกลุ่มผู้สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาและการศึกษาสายอื่นที่เทียบเท่ากระแสความต้องการดังกล่าวซึ่งเป็นผลกระทบจากปัญหาการพัฒนาประเทศ

จากการที่มีการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยได้ในปี พ.ศ.2517 ได้มีการกำหนดแนวทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่พึงประสงค์ไว้หลายประการ ประการหนึ่งคือ “ดำเนินการตามเป้าหมาย เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระโดยไม่เป็นส่วนระบบราชการ โดยใช้ระยะเวลาช่วงทำของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 3 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 4 เตรียมการเพื่อการออกจากระบบราชการ โดยให้มีสภาพเป็นระบบอิสระในระยะต้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 5 หน่วยประสานงานภายนอกระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยควรกลายสภาพเป็นคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย” (คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา อ้างถึงใน ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536 : 4)

ผลของการปฏิรูปการศึกษาในส่วนนี้ เกิดขึ้นน้อยกว่าแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ดี ความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการบริหารงานได้กระทำมาอย่างต่อเนื่อง และเมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-2547) ขึ้นในปี พ.ศ.2530 แผนดังกล่าวได้กำหนดนโยบายพร้อมทั้งมาตรการในด้านการบริหารไว้ ประการหนึ่งคือ “ให้มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการ และไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีการบริหารในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ” ดังนั้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2533 เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกของประเทศ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536 : 4) และจากการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้มีความอิสระและคล่องตัว จึงทำให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (พ.ศ.2535) และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (พ.ศ.2541) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการในเวลาต่อมา

3. ปัญหาของมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยราชการ

เกษม สุวรรณกุล (2525 : 90) ได้ชี้ให้เห็นว่าการที่มหาวิทยาลัยเป็นกรม เป็นเหตุให้ถูกมอง และถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับกรมอื่น ๆ การถูกปฏิบัติในทางการบริหาร ทั้งการบริหารทั่วไป การบริหารบุคคลและการคลัง ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถเก็บผู้ที่มีความสามารถให้อยู่ได้ ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในฐานะส่วนราชการในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของ อาจารย์ในมหาวิทยาลัยอย่างมาก โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่ขาดแคลน เรียกว่า “สมองไหล” มหาวิทยาลัยของไทยจะสู้ต่างประเทศไม่ได้ トラบไคที่อยู่ในระบบราชการ

การที่ระบบบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัยยังต้องอาศัยระบบการบริหารในแบบราชการแม้มีความเป็นนิติบุคคล มีความคล่องตัวกว่าระบบบริหารภายในหน่วยงานในระดับกรม กองทั่วไป แต่ระบบบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัยยังต้องตรึงไว้กับระบบบริหารแบบราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทั้งที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษามีภารกิจที่แตกต่างจากข้าราชการในระบบราชการทั่วไป จึงทำให้บุคลากรไม่สามารถปรับตนเองให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง สูญเสียความคล่องตัวอีกทั้งยังทำให้สิ้นเปลืองกำลังคน เกิดความล่าช้า และขาดขวัญกำลังใจในการทำงานเป็นผลเสียต่อคุณภาพการศึกษา

นอกจากนี้จิตต์ผ่อง พัฒนาศิริ (2538) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย ยังพบว่า การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการนั้นเกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและมีประสิทธิภาพได้ ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ดำเนินการมาช้านาน และได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่ให้ความมั่นคงแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยดีที่สุดในขณะนี้ ได้ฝังรากลึกลงไปในความนึกคิดของบุคลากรอย่างมาก อันส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการดำเนินการในระบบราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์และแบบแผนของทางราชการอย่างเคร่งครัดซึ่งเป็นระบบที่ขัดต่อธรรมชาติและลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานโดยอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

1. สภาพและสถานะของมหาวิทยาลัย เกิดความสับสนในสภาพและสถานะของมหาวิทยาลัยเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นราชการบริหารส่วนกลาง มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากทบวงมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ การเป็นนิติบุคคลจะ

ทำให้มหาวิทยาลัย "เป็นอิสระ" ได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเหตุผลที่ว่า เมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมไม่อยู่ภายใต้สายงานบังคับบัญชาตามกฎหมายของรัฐบาล มหาวิทยาลัยจึงมีอิสระภายในขอบเขตของกฎหมายจัดตั้ง และกรอบวัตถุประสงค์และภารกิจหลักของตนตามที่กฎหมายของมหาวิทยาลัยนั้นได้บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตามในสภาพของส่วนราชการ มหาวิทยาลัยยังคงต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด เพราะมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของข้าราชการ ทำให้มหาวิทยาลัยไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร

2. การขาดอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ แม้ทบวงมหาวิทยาลัยจะมอบอำนาจให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้อนุมัติหลักสูตร ซึ่งโดยหลักการแล้วจะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระมากขึ้นแต่ทบวงมหาวิทยาลัยได้วางหลักเกณฑ์ กรอบและวิธีการปฏิบัติ รวมทั้งยังคงอำนาจที่จะพิจารณา ทักท้วงเรื่องเหล่านี้ได้ ทำให้มหาวิทยาลัยขาดอิสระและเสรีภาพทางวิชาการในการที่จะกำหนดหลักสูตรของตนเองพอสมควร

3. การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ขาดความคล่องตัวเพราะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมาย ฉะนั้น ในการปฏิบัติจึงมีขั้นตอนมาก การตัดสินใจยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่สำนักงานประมาณ และยึดหลักการควบคุมรายการ มหาวิทยาลัยไม่สามารถปรับเปลี่ยนการงบประมาณอย่างอิสระ ในอันที่จะกำหนดทางเลือกของโครงการให้ผลตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

4. การบริหารงานบุคคลเกิดปัญหาหลายประการ อาทิ เช่น

4.1 สถานภาพ (ฐานะและศักดิ์ศรี) ของอาจารย์มหาวิทยาลัยตกต่ำเมื่อเทียบกับระบบอื่น ๆ ซึ่งแต่เดิมยศเท่ากัน

4.2 ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกับข้าราชการการพลเรือนทั่วไป ซึ่งเป็นบัญชีที่มีอัตราเงินเดือนที่ไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มวิชาชีพเดียวกันในตลาดแรงงานได้และมาสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคลากรได้ด้วย

4.3 เกิดความล้าหลังภายในระบบ การเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการนั้นบางรายได้ปรับขึ้นเงินเดือน บางรายได้ปรับขึ้นเงินเดือน

4.4 ความหวังที่จะให้เกิดบรรยากาศความเป็นเลิศทางวิชาการ ไม่บรรลุผลเท่าที่ควรเพราะคณาจารย์ส่วนใหญ่เร่งสร้างผลงานให้ครบเกณฑ์ขั้นต่ำ เพื่อให้เกิดความก้าวหน้า ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณาจารย์จำนวนไม่น้อยละเลยภารกิจที่สำคัญอีกหลายประการ ได้แก่ งานกิจการนิสิตนักศึกษา งานให้บริการแก่สังคม

4.5 ไม่ดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบ ขณะเดียวกันกลับเป็นการผลักดันให้คนของมหาวิทยาลัยก้าวออกนอกระบบอื่น ๆ ทำให้สูญเสียกำลังคนที่มีความสามารถไปเป็นจำนวนมาก (brain drain)

4.6 บุคลากรบางส่วนใช้สถานภาพความเป็นบุคลากรในมหาวิทยาลัยปฏิบัติภารกิจทั้งที่รับมอบหมาย และไม่ได้รับมอบหมายนอกมหาวิทยาลัยจนทำให้ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการเหลียวแลอย่างเต็มที่ตามความสามารถ

4.7 ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยยังผูกติดกับระบบ ก.พ. เป็นส่วนใหญ่อื่น ๆ ที่มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยบัญญัติให้สามารถกำหนดรายละเอียดทางด้านการบริหารงานบุคคลโดยตราเป็นกฎทบวงได้ แต่กฎทบวงที่ออกมาส่วนใหญ่อจะมีวิธีการปฏิบัติที่เลียนแบบและอนุโลมให้ตามระเบียบของ ก.พ. จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไม่แตกต่างไปจากหน่วยราชการอื่น

5. โครงสร้างการบริหารงาน ในส่วนที่สัมพันธ์กับองค์กรภายนอก คือ ทบวงมหาวิทยาลัย เป็น ระบบการควบคุมกึ่งบังคับบัญชาและมีลักษณะค่อนข้างไปทางบังคับบัญชาตามระบบราชการมาก ทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่คล่องตัว เพราะต้องผูกติดกับระเบียบราชการ ซึ่งเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวล่วงงานของมหาวิทยาลัยได้ง่าย

6. สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการเป็นแหล่งวิชาการ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

6.1 สภาพแวดล้อมทางกายภาพ หมายความว่ารวมถึง สถานที่ตั้ง อาคารสถานที่ ภูมิทัศน์ และสิ่งที่พบเห็นและสัมผัสภายในมหาวิทยาลัยอยู่ในสภาพที่ไม่แตกต่างไปจากโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาหรืออาชีวศึกษา เพราะต้องยึดตามกฎระเบียบที่กำหนดในงบประมาณค่าก่อสร้างและรูปแบบอาคารขาดการบำรุงรักษา เพื่อสร้างมหาวิทยาลัยให้มีเอกลักษณ์ของตนเองที่หลากหลาย ห้องทำงานและอุปกรณ์สำนักงานที่มีสภาพทรุดโทรมเก่าแก่แต่จำเป็นต้องเก็บรักษาและไม่สามารถจัดหาทดแทนได้เนื่องจากเป็นสมบัติของทางราชการ

6.2 สภาพแวดล้อมทางวิชาการ หมายความว่ารวมถึง สิ่งที่ไม่เอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานวิชาการของอาจารย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันปัญหาสำคัญ ได้แก่ สิ่งอำนวยความสะดวก การค้นหาเอกสารและสาระอ้างอิงต่างประเทศ ซึ่งระบบห้องสมุดและการส่งผ่านข้อมูลที่ล่าช้าทำให้อาจารย์ขาดการติดต่อกับสังคมวิชาการในระดับนานาชาติ เครื่องมือ อุปกรณ์ที่กำหนดมาตรฐานกลางจนทำให้ไม่สามารถจัดหาระบบทันสมัยตามวิทยาการที่เปลี่ยนแปลงไปได้ระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดจึงเป็นเครื่องผูกมัดความคิด ความใฝ่รู้ของคณาจารย์

สรุปได้ว่าปัญหาหลักของมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยราชการ มี 4 ประการหลักด้วยกันดังนี้

1. การบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยที่ยังขาดความอิสระในการกำหนดกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยจนขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. การบริหารวิชาการ เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของทบวงมหาวิทยาลัย จึงทำให้ไม่สามารถออกหลักสูตรต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสถาบันการศึกษาได้จึงทำให้ขาดอิสระทางด้านวิชาการ

3. การบริหารงานบุคคล เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่อาจารย์ได้รับเงินต่ำกว่ามากเมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างภาคเอกชน และปัญหาจากการขาดแคลนอาจารย์ อาจารย์ที่เหลือจำเป็นต้องรับผิดชอบทั้งด้านการสอนและการบริหาร จนไม่สามารถจะทำการวิจัยเพื่อเพิ่มความก้าวหน้าทางวิชาการได้

4. การบริหารการเงิน ปัญหานี้เกิดจากความไม่แน่นอนในการได้รับงบประมาณในแต่ละปีและต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ ที่มีขั้นตอนมากของทางราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าและความไม่คล่องในการใช้งบประมาณ

4. ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร

การที่มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารนั้น เนื่องจากปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ (เรจินิตร กลันทบุระ, 2540 : 44 - 47) คือ

ปัจจัยภายนอก ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกมหาวิทยาลัยซึ่งได้แก่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศตลอดจนการขยายบทบาททางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งงานวิชาชีพชั้นสูงใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ดังนั้น มหาวิทยาลัยซึ่งมีหน้าที่ผลิตบัณฑิตจึงต้องผลิตบัณฑิตเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม และเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการขยายบทบาทการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยให้มีความหลากหลายของสาขาวิชาที่เป็นความต้องการของประเทศ

ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร ทำให้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ข้อมูลข่าวสารจากจุดใดจุดหนึ่งสามารถแพร่กระจายไปทั่วโลกได้อย่างรวดเร็ว เรียกว่าเป็นกระแสโลกาภิวัตน์เป็นการสลายพรมแดนด้านประชาชาติ เศรษฐกิจและแรงงาน มีผลกระทบต่อระบบการศึกษาโดยเฉพาะระดับอุดมศึกษาที่ทำให้มีการแข่งขันทางการศึกษา ทั้งที่เป็นการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องสร้างขีดความสามารถด้านการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งสร้างความเป็นเลิศในสาขาวิชาการต่าง ๆ มีการปรับปรุงนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นสากล มีการติดต่อสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยต่างประเทศให้มากขึ้น มีการพัฒนาและมุ่งเน้นสร้างเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการนำเอาเครื่องมือสื่อสารโทรคมนาคมมาใช้ในกิจการต่าง ๆ มากขึ้น เพื่อสามารถผลิตบัณฑิตที่มีความรอบรู้อย่าง

กว้างขวาง มีความเชี่ยวชาญความรู้ด้านวิชาชีพในสาขาวิชาของตน สามารถเผยแพร่ความรู้ที่ไปทั่วโลก เป็นการสร้างและสนับสนุนบทบาทด้านการศึกษาของประเทศไทย ในประชาคมโลกให้มีความดีเด่นอีกด้านหนึ่ง

1. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่ทำให้เกิดสภาพร่วมกันอย่างหนึ่งในทั่วโลกคือวิกฤตการณ์ทางสังคม (Social Crisis) ได้แก่ ช่องว่างของรายได้ ความยากจน การไม่มีงานทำ ความรุนแรงและอาชญากรรม การละเมิดสิทธิสตรีและเด็ก ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคเอดส์ สภาพดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยในด้านที่สังคมถือว่า มหาวิทยาลัยเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของสังคมที่จะช่วยแก้ปัญหาของสังคม โดยการให้ความรู้ สร้างปัญญา และชี้้นำสิ่งที่เป็นประโยชน์ เพื่อการแก้ปัญหาพื้นฐานในการดำรงด้านต่าง ๆ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องเพิ่มความสำคัญบทบาทการชี้้นำและชักนำสังคม ให้ไปสู่สภาพที่พึงประสงค์ แต่โดยที่มหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบควบคุมทำให้มหาวิทยาลัยขาดพลังที่จะพลังที่จะแสดงบทบาทดังกล่าวได้อย่างชัดเจน เพราะต้องบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามระบบระเบียบที่วางไว้

2. สภาพการเปลี่ยนแปลงความต้องการทางการศึกษาของสังคมไทย ซึ่งเป็นผลนโยบายของประเทศที่มุ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนา จุดประสงค์ของการพัฒนา คือ การทำให้ประชาชนมีคุณภาพของคนสมัยใหม่ อันประกอบด้วย คุณลักษณะ 10 ประการ คือ เป็นบุคคลที่รักการเรียนรู้ มีความรู้ทั้งทางวัฒนธรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการจัดการ ประกอบอาชีพได้ สามารถดูแลรักษาสุขภาพและความปลอดภัยของตนเอง มีความรักธรรมชาติ รักเพื่อนมนุษย์และรักศิลปะ มีวิสัยทัศน์และจิตใจกว้างขวาง มีพฤติกรรมองค์การและความสามารถในการสร้างความเป็นชุมชน ประการสุดท้ายคือการพัฒนาจิตวิญญาณ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อว่าคุณภาพของคุณภาพของคนสมัยใหม่ดังกล่าว จะทำให้ประชาชนมีการดำรงชีพอย่างมีความสุข และสร้างประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ โดยที่มหาวิทยาลัยเป็นองค์การใหญ่ ผลิตบัณฑิตระดับอุดมศึกษาที่สามารถสร้างคุณภาพของคนสมัยใหม่ได้ดังนั้น แผนงานหลักส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จึงให้มีการพัฒนาการศึกษาาระบบอุดมศึกษา ทั้งที่เป็นส่วนระบบการบริหารและการจัดการในมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระ และคล่องตัวมากที่สุด เพื่อสามารถทำหน้าที่ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นไปตามจุดประสงค์ของการพัฒนา

3. จากการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533-2547) ซึ่งมีหลักการและความคิดที่พัฒนาระบบอุดมศึกษา ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศในช่วงเวลาแห่งการปรับตัว เพื่อแสวงหาภาวะการณ์ดำรงอยู่ที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจและสังคมโลก รวมทั้งสามารถชี้้นำให้พัฒนาประเทศไปสู่สภาพที่พึงประสงค์ ดังนั้น วัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งภายใต้

หลักการและความคิดดังกล่าวคือ พัฒนาระบบอุดมศึกษาให้เป็นระบบที่มีพลวัตและประสิทธิภาพเร็วต่อการปฏิบัติภารกิจทุกด้านด้วยความเป็นเลิศ จากผลการวิจัยในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประกอบการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว คณะกรรมการวางแผนอุดมศึกษาระยะยาวได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลด้านที่สำคัญ คือ ให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นระบบราชการ เพื่อความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหาร สามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการและปฏิบัติหน้าที่สนองต่อความต้องการของประเทศได้

ผลการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกมหาวิทยาลัย ดังกล่าวเป็นผลทำให้มหาวิทยาลัยต้องมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้ คือ ขยายบทบาทด้านการผลิตบัณฑิตให้มีความหลากหลายในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการของประเทศ ผลิตบัณฑิตให้มีความรอบรู้อย่างกว้างขวาง และเชี่ยวชาญในความรู้ด้านวิชาชีพ จนสามารถเผยแพร่ความรู้ไปทั่วโลกได้ มหาวิทยาลัยต้องเพิ่มความสำคัญของตนเองในบทบาทที่สามารถชี้นำและชักนำสังคม เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์สังคม รวมทั้งบทบาทด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มีคุณภาพของคนสมัยใหม่ และเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นั้น จากผลการวิจัยในการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลข้อหนึ่งที่สำคัญคือ ให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ที่เรียกว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อให้มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร

ปัจจัยภายใน ที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย ได้แก่ จากผลการพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ต่อเนื่องถึงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535 – 2539) โดยสรุปได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาหลักที่ต้องเร่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร และการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาว่า

การอุดมศึกษายังสามารถสร้างพลังปัญญาเพื่อพัฒนาประเทศได้ โดยที่การศึกษาในระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาชั้นสูงที่จะต้องสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ เป็นผู้นำทางสังคม นำประเทศไปสู่ความก้าวหน้าและมั่นคง แต่ปัจจุบันระบบบริหารจัดการศึกษายังไม่เอื้อต่อความเป็นเลิศของอุดมศึกษา โดยมีเหตุปัจจัยหลายประการ คือ การขาดเอกภาพเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษา การบริหารจัดการที่เป็นไปตามกรอบของระบบราชการที่ค่อนข้างถึงตัวไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลง ทำให้การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน จึงขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นแผนงานหลักในการพัฒนาระบบอุดมศึกษา ของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 -2544) จึงมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้มีการสร้างการบริหารระบบอุดมศึกษาใหม่ ให้อิสระทางวิชาการ มีความคล่องตัว เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ แนวทางหนึ่งที่กำหนดไว้ในแผนงานเพื่อดำเนินการคือ รัฐส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เข้มแข็ง

และมีศักยภาพในการพึ่งตนเอง โดยให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกจากระบบราชการ ได้รับเงินงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป มีอิสระในเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยไม่ยึดติดกับระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (พ.ศ.) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ประกอบกับในแผนพัฒนาอุดมศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-พ.ศ. 2549) ยังได้ส่งเสริมให้มีการปฏิรูปการบริหารและการจัดการอุดมศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพการศึกษาให้เกิดความมั่นคงแก่ชุมชนและท้องถิ่นอีกด้วย

5. แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

การกำเนิดของมหาวิทยาลัยในโลกตะวันตก มีรากฐานบนปรัชญาของเสรีภาพ การพิทักษ์สิทธิธรรม ความเป็นเลิศทางวิชาการ และมีสถาบันศาสนาเป็นกรอบรองรับอยู่คนละส่วนกับรัฐบาลและระบบราชการ ความเป็นอิสระของสถาบันจึงมีอยู่โดยอัตโนมัติ แต่มหาวิทยาลัยของรัฐของไทยกำเนิดขึ้นมาในฐานะระบบย่อยของระบบราชการ ซึ่งเริ่มสถาปนาขึ้นในประเทศก่อนหน้านั้นไม่นานนัก โดยบทบาทระบบราชการมีพันธกิจที่จะต้องรับผิดชอบและรับการตรวจสอบ (Accountable) และรับสนอง (Responsive) ต่อรัฐบาล ซึ่งได้รับอาณัติ (Mandate) โดยชอบธรรมมาใช้อำนาจรัฐ ธรรมชาติของระบบราชการจึงต้องมีระบบตรวจสอบ (Check) และควบคุม (Control) อย่างกวดขัน ด้วยการวางรูปงาน ระบบงาน กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติการมีองค์กรเอกเทศที่มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ระดับสูง จึงไม่ใช่ปกติวิสัยของระบบราชการ (ปฐม มณีโรจน์, 2532 : 48)

แท้จริงความเป็นอิสระเป็นวิธีการ (Means) ให้ภาวะในการแสวงหาและเผยแพร่สังคมนสำเร็จเท่านั้น ความเป็นอิสระจึงต้องกำกับด้วยความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อภาวะที่สังคมคาดหวัง มหาวิทยาลัยต้องมีความเป็นอิสระอย่างน้อย 4 ประการ คือ อิสระในการบริหารวิชาการ อิสระในการบริหารทรัพย์สิน อิสระในการบริหารงานบุคคล อิสระในการจัดโครงสร้าง ทั้งนี้ได้หมายความว่าอิสระจนขาดลอยจากสังคม แต่อิสระจากบุคคลหรือองค์กรที่มี "อำนาจรัฐ" และต้องถูกตรวจสอบโดยสังคม เพื่อมิให้ทำอะไรตาม "อำเภอใจ" (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2534 : 3-5)

Perkin (1973 : 3-4) ได้เขียนเรื่อง "The Drive For Coordination" ในหนังสือ "Higher Education from Autonomy to System" ได้กล่าวว่าวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาเฉพาะทางซึ่งมีอิสระ เมื่อเรามองอุดมศึกษาเราสามารถเห็นความต้องการ

สำหรับการประสานงานของสถาบันเฉพาะทาง เป็นเหตุผลประการหนึ่งสำหรับระบบของการพัฒนาความต้องการหลายอย่างที่สังคมกำหนดในการศึกษาและตรวจสอบความสามารถของการศึกษาระดับต่าง ๆ หากเป็นสิ่งที่เราพบจะให้แนวทางที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจต่อบทบาทที่รุนแรงขององค์กรการศึกษาในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

1. เราควรพิจารณาที่จะป้องกันเสรีภาพทางวิชาการคือมหาวิทยาลัย ควรจะรับผิดชอบต่อเสรีภาพทางวิชาการและมีอำนาจที่จะปกป้องมันไว้ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการเชื่อมแรงผลักดันให้เป็นหนึ่งเดียวในระดับมหาวิทยาลัยจะทำให้เกิดกำแพงป้องกันการละเมิดเสรีภาพทางวิชาการ

2. ความต้องการขั้นพื้นฐานประการที่สอง คือต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และกำลังคนที่ได้รับการฝึกฝนให้เกิดความรู้ใหม่ ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารภายในมหาวิทยาลัย อธิการบดีควรเป็นผู้นำแห่งความคิดใหม่ ๆ และเป็นผู้นำแห่งวิชาการด้วย ส่วนภายนอกมหาวิทยาลัยนั้น ควรจะต้องมีการประสานกับชุมชน องค์กรภายนอกมหาวิทยาลัยซึ่งจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแก่มหาวิทยาลัย

3. ผลประโยชน์ประการที่สามในระบบมหาวิทยาลัย คือ การวางแผนเพื่อการดำเนินงานกิจการวางแผนความต้องการ การมีส่วนร่วมมากขึ้นและมีความเข้าใจในองค์กรมากขึ้น มหาวิทยาลัยจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงตัวเองเพื่อความเป็นอิสระของตน

และความรับผิดชอบสำหรับกระบวนการเรียนการสอน การวิจัย และบริการทั่วไป เป็นปณิธานดั้งเดิมของอุดมศึกษา ในสหรัฐอเมริกาการเป็นศูนย์กลางของการจัดการความรู้เป็นงานสำคัญของมหาวิทยาลัย บทบาทของมหาวิทยาลัยมิใช่การแยกตัว แต่คือความเป็นผู้นำมิใช่ความเป็นตัวของตัวเอง แต่ค่อนข้างเป็นการมีส่วนร่วมในทุกระดับขององค์กรทางวิชาการ มหาวิทยาลัยจะต้องเป็นแกนนำในระบบอุดมศึกษา ผู้ที่ทำงานในมหาวิทยาลัยต้องควบคุมตนเองมากขึ้นเสมือนเป็นสมาชิกของชุมชนและเป็นผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทุกระดับ

Gould (1973 : 15) เขียนเรื่อง State System in the United States ซึ่งกล่าวถึงลักษณะอย่างหนึ่งของมหาวิทยาลัยในรัฐ New York อันเป็นคุณลักษณะทั่วไปคือวิธีการกระจายอำนาจในการดำเนินการเชื่อมกับการนำเข้าสู่ศูนย์กลางในปรัชญาและนโยบาย ความรู้สึกของความเป็นเอกภาพของมหาวิทยาลัยยังมีอยู่ทั่วไปสิ่งนี้จึงหมายความว่าแต่ละวิทยาเขต แม้จะได้รับการแนะนำและบริหารโดยนโยบายทั่วไปของมหาวิทยาลัย มีเสรีภาพที่สามารถพิจารณาได้ว่าสามารถดำเนินกิจการด้วยตนเองได้ มีอธิการบดีและการบริหารเอง มีคณะกรรมการเฉพาะกิจของตนเองกับความรับผิดชอบที่ถูกกำหนดขึ้น มีงบประมาณของตนเอง มีเอกลักษณ์ของตนเอง แยกสถาบันภายในมหาวิทยาลัย

Turnbull (1973 : 131) เขียนเรื่อง Special Institution in System of Higher Education กล่าวว่ารูปแบบของอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาถูกกำหนดโดยความต้องการของฝ่ายศาสนา อิทธิพลของวัฒนธรรมประเพณีของยุโรป ซึ่งต้องการความเป็นอิสระตามความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและเศรษฐกิจ ส่วนเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินและทรัพย์สินนั้น (Wolfenden, 1973 : 143) กล่าวถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยและเป็นกันชนระหว่างเสรีภาพของมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล (University Grants Committee ; U.G.C.) โดยประสานในเรื่องงบประมาณ ให้มหาวิทยาลัยแจ้งความต้องการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายตามระยะเวลาของแผนที่กำหนดไว้ 5 ปี โดยให้มหาวิทยาลัยเสนอค่าใช้จ่ายลงในแต่ละปี เพื่อที่ U.G.C. จะได้พิจารณาและเสนอให้รัฐบาลจัดสรรให้เป็นลักษณะทุนอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ซึ่งมหาวิทยาลัยไม่ต้องแสดงรายละเอียดการใช้จ่าย มหาวิทยาลัยมีอิสระที่จะจัดสรรตามความต้องการของตนเอง จึงทำให้มหาวิทยาลัยได้รับอิสระอย่างหนึ่งในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันมหาวิทยาลัยก็สามารถเสนอของบประมาณในลักษณะของ (Capital Grant) ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณในระยะยาว ตามแผนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในระยะ 5 ปี U.G.C. เป็นกันชนระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่มีการเผชิญหน้าโดยตรง ซึ่ง Wolfenden เชื่อว่า สิ่งนี้สำคัญยิ่งต่อเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากเราไม่ต้องการที่จะเห็นอิทธิพลของรัฐบาลในการอำนวยความสะดวกอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็ต้องตัดสินใจว่าเป็นจำนวนเงินเท่าใดที่จะต้องจัดสรรให้มหาวิทยาลัย ตามลำดับความสำคัญของค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจเป็นภารกิจเฉพาะของรัฐบาล แต่มิใช่ภารกิจที่จะตัดสินใจว่าทำอย่างไรมหาวิทยาลัย A จะพัฒนาหรือการศึกษาอะไรที่มหาวิทยาลัย B ควรได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้เขายังเชื่อว่ามหาวิทยาลัยที่แตกต่างกันจะเป็นศูนย์กลางของความเป็นเลิศในแต่ละสาขาวิชา โดยที่ตัวเขาก็ไม่แน่ใจว่าระบบจะมีความสมบูรณ์ มีความลำบากในทางปฏิบัติ ซึ่งมีใช้การบรรลุให้สำเร็จทั้งหมด อิทธิพลของรัฐบาลในการกำกับบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยยังคงจำกัดต่อบทบาทการกำกับดูแลของตนเองของมหาวิทยาลัย ซึ่งพบในกฎหมายและระเบียบของมหาวิทยาลัยหลายฉบับ รวมถึงขอบเขตของการบริหารวิชาการด้วย

สัมพันธภาพระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล อาจสังเกตได้จากการมีปฏิสัมพันธ์และความมีเสรีภาพระหว่างรัฐบาล และการบริหารวิชาการด้วยตนเอง นั่นคือการบริหารดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยเอง การแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลซึ่งจัดสรรงบประมาณสำหรับการบำรุงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยกับเสรีภาพในการบริหารงานด้วยตนเอง นั่นคือการบริหารดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยเอง การแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลซึ่งจัดสรรงบประมาณสำหรับการ

บำรุงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยกับเสรีภาพในการบริหารด้วยตนเอง เกิดขึ้นจากเสรีภาพที่ได้รับการยอมรับโดยรัฐธรรมนูญ

สำหรับในสหรัฐอเมริกาแม้ความจริงที่ว่าความรับผิดชอบที่สำคัญสำหรับมหาวิทยาลัยยังคงอยู่กับรัฐบาลของรัฐ แต่มีความชัดเจนเล็กน้อยของการสมัครใจเข้าร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลและมหาวิทยาลัยในระดับรัฐ ความเป็นมาในประวัติศาสตร์จนถึงปัจจุบันได้กำหนดการมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างถูกต้องตามกฎหมายระหว่างรัฐบาลและมหาวิทยาลัย ซึ่งมักจะมีการประสานงานบางอย่างแต่ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการบริหาร แม้จะไม่ง่ายนักที่จะแยกความแตกต่างระหว่างคุณลักษณะของการบริหารและการเมือง ควรมีความเป็นธรรมสำหรับการที่มหาวิทยาลัยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนทั้งหมดของการกำหนดนโยบายทั่วไปต่อมหาวิทยาลัย ในระดับรัฐอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลของรัฐเองไม่ได้พัฒนาและไม่ได้ดำเนินการตามนโยบายในด้านนี้อย่างชัดเจน เพียงแต่มีรัฐบาลของรัฐสำคัญ ๆ ตั้งกรรมการที่ปรึกษาขึ้นมา ส่วนใหญ่โดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ การดำเนินงานทั้งหมดของ U.G.C จึงขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน ระหว่าง 3 ฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง คือ มหาวิทยาลัย รัฐบาล และ U.G.C ถ้าทั้งรัฐบาลและมหาวิทยาลัยหยุดให้ความเชื่อถือต่อ U.G.C โยงใยทั้งหมดของสถาบันแบบอังกฤษจะล่มสลายลง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2534 : 1) ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีแนวความคิดเกิดขึ้นในยุโรปและอังกฤษก่อนแล้วจึงขยายไปทั่วโลก โดยมหาวิทยาลัยแห่งแรก ๆ ในยุโรปเกิดขึ้นในประเทศที่เคยอยู่ใต้ปกครองของอาณาจักรโรมันและถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ในยุคต้นพระเป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัยเป็นหลัก อิทธิพลของศาสนาจึงมีเหนือมหาวิทยาลัยค่อนข้างมากผลแห่งการที่มหาวิทยาลัยบริหารงานโดยพระ และได้รับการอุปถัมภ์จากพระสันตะปาปา จึงทำให้มหาวิทยาลัยมีอิสระจากอาณาจักร อันมีพระมหากษัตริย์และจักรพรรดิปกครองอยู่ จุดนี้จึงเป็นกำเนิดแนวคิดเรื่องอิสระ แต่อิสระเช่นนี้หมายถึงอิสระจากอาณาจักร ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นอิสระจากศาสนจักร เพราะแท้ที่จริงแล้วใครก็ตามที่ค้นพบความจริงที่แตกต่างไปจากที่ศาสนจักรยอมรับ ก็จะถูกศาสนจักรว่าบาตรทันที อิสระเช่นนี้ย่อมสิ้นสุดลงพร้อม ๆ กับความเสื่อมอิทธิพลของศาสนจักร ดังที่มหาวิทยาลัยในฝรั่งเศสถูกเปลี่ยนจัดระบบใหม่หมด โดยโอนเข้าเป็นของรัฐหรืออาณาจักร ผลก็คือมหาวิทยาลัยใหม่นี้เป็นอิสระจากศาสนจักร แต่รัฐหรืออาณาจักรก็เป็นผู้เข้ามามีการปกครองแทน

ในอังกฤษ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย หมายถึง การเป็นอิสระจากการปกครอง ส่วนกลางของกษัตริย์อังกฤษ เหมือน ๆ กับที่ท้องถิ่นทั้งหลายเป็นอิสระ เพราะอันที่จริงแล้วมหาวิทยาลัยสำคัญที่สุดของอังกฤษ 2 แห่ง คือ Oxford และ Cambridge มีลักษณะของชุมชน

ทางวิชาการและหน่วยงานปกครองท้องถิ่นไปในตัว เพราะมหาวิทยาลัยมีที่ดินเป็นทรัพย์สิน มหาศาล การได้รับพระบรมราชานุญาตให้เป็นอิสระ (Royal Charters) นั้นมหาวิทยาลัยได้รับ เหมือน ๆ กับนครลอนดอนได้รับ โดยการแลกเปลี่ยนความเป็นอิสระนี้กับการยอมเสียภาษีให้ กษัตริย์ ในภาวะที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์จะได้เงินเข้าท้องพระคลังเพื่อการสงคราม เมื่อท้องถิ่น (ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยในฐานะท้องถิ่นด้วย) ได้รับพระบรมราชานุญาตให้อิสระ ก็ หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงสัญญาว่าจะไม่ก้าวล่วงเรื่องของท้องถิ่นหรือมหาวิทยาลัย แต่ จะให้ปกครองกันเอง สถานะของมหาวิทยาลัยและท้องถิ่นจึงเป็นนิติบุคคล (Corporation) ซึ่ง ปกครองตนเองได้โดยอิสระมาตราบเท่าทุกวันนี้

จากแนวคิดของนักวิชาการทางอุดมศึกษาหลายท่านที่กล่าวมานี้ คงพอที่จะสรุปได้ว่า ความต้องการที่จะเป็นอิสระในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้นมีมานานแล้วตั้งแต่เริ่มจากการ เกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยแต่โบราณ ซึ่งความเป็นอิสระที่มหาวิทยาลัยต้องการจะได้รับก็คือ อิสระ ทางวิชาการ เพราะมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันที่ประกอบไปด้วยบุคลากรที่ค่อนข้างมีอิสระในการคิด การค้นคว้า และรับผู้ที่ต้องการเข้ามาศึกษา ดังนั้นการที่รัฐจะเข้ามาควบคุมดูแลการดำเนินงาน ของมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิดโดยใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือจึงเสมือนเป็นการปิดกั้นอิสระใน การดำเนินงานทางวิชาการแม้แต่การแสวงหาความร่วมมือกับสถาบันอื่น ๆ ที่ดำเนินงานใน ลักษณะเดียวกัน หรือการขอรับการสนับสนุนจากสถาบันอื่น ๆ ที่เป็นไปด้วยความไม่คล่องตัวด้วย ติดเงื่อนไขกฎ ระเบียบ ของระบบราชการ สิ่งที่มหาวิทยาลัยต้องการคือความเป็นอิสระจากระบบ ราชการ แต่เนื่องจากในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดรัฐบาลก็ด้วยเหตุที่รัฐบาล ยังเป็นผู้ให้งบประมาณในการดำเนินงานแก่มหาวิทยาลัยอยู่ รัฐบาลจึงสามารถอ้างได้ที่จะต้องเข้า มาควบคุมการดำเนินงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่จัดสรรให้ใช้ อย่างไรก็ตามจากความคิด ของนักวิชาการที่ได้กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าหลายท่านกล่าวถึงความมีอิสระของมหาวิทยาลัยด้าน ทรัพย์สิน ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการจัดโครงสร้างในการ บริหารงาน ดังนั้นหากรัฐบาลให้อิสระภาพเหล่านี้แก่มหาวิทยาลัยโดยไม่นำระบบราชการเข้ามาใช้ กับการบริหารมหาวิทยาลัย แต่รัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานใน บางเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ ก็จะทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่าง คล่องตัว เมื่อเป็นดังนี้ สถานภาพของมหาวิทยาลัยก็จะเปลี่ยนไปจากการเป็นมหาวิทยาลัยใน ระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1. รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของไทย
3. แรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล
4. มาตรการของทบวงมหาวิทยาลัยต่อการขานรับนโยบาย
5. แนวนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

1. รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

1.1 รูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลในต่างประเทศ

ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชนต้องอยู่ในการกำกับของรัฐบาลซึ่งลักษณะของการกำกับนั้นจะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และภารกิจของมหาวิทยาลัย (Hoy and Miskel อ้างถึงใน เทียนฉาย กิระนันท์และคณะ, 2542 : 20)

(Neave and others อ้างถึงใน เทียนฉาย กิระนันท์และคณะ, 2542 : 20) ได้ศึกษา รูปแบบในการกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มีอยู่ 2 รูปแบบคือ รูปแบบแรก ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่รัฐควบคุม (State Control Model) และรูปที่สอง ได้แก่ รัฐให้การสนับสนุน (State Supervising Model) เป็นการกำกับมหาวิทยาลัยโดยรัฐมีอำนาจเพียงควบคุมคุณภาพ การศึกษา ส่วนอำนาจในการกำกับการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นของสภามหาวิทยาลัย รูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยแบบนี้ มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า (American and British Models) เป็นรูปแบบของการกำกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาผสมกัน

สำหรับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐในต่างประเทศนั้นเทียนฉาย กิระนันท์และคณะ ได้ทำการประมวลจากแนวความคิดของ Ross, Murray.Jr. และทองอินทร์ วงศ์โสธร สรุปได้ดังนี้ (เทียนฉาย กิระนันท์และคณะ, 2542 : 20)

1. การบริหารงานทั่วไป มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่บริหารงานตามที่กำหนดในนโยบายและภารกิจ จำแนกรูปแบบของสภามหาวิทยาลัยได้เป็น 3 รูปแบบ คือ (1) แบบสองสภา ประกอบด้วยสภาควบคุมดูแล (Board of Overseas) การบริหารงานของอธิการบดี ซึ่งเป็นรูปแบบสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด กับสภาวิชาการซึ่งดูแลด้านหลักสูตร (2) แบบสภาเดียว ควบคุมดูแลทั้งการบริหารงานทั่วไปและวิชาการ ควบคุมโดยคณาจารย์ตามแบบ

วิทยาลัยวิลเลียมและแมรี (3) แบบสุดท้ายคือ สภาสามัญชน (Lay Board) ซึ่งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีรูปแบบสภามหาวิทยาลัยแบบนี้มากที่สุดแต่จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น Board of Trustee หรือ Board of Regent หรือ Board of Directors ขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันไปบ้าง แต่จากการประมวลขอบเขต อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยมีดังนี้ คือ กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่งตั้งอธิการบดีให้การสนับสนุนและควบคุมการดำเนินงานของอธิการบดี ให้ความเห็นชอบในระยะเวลาของมหาวิทยาลัยพิจารณาและตรวจสอบโครงการมาตรฐานการศึกษา รับผิดชอบต่อฐานะการเงินของมหาวิทยาลัย รักษาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย สร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณะ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับมหาวิทยาลัย รับเรื่องราวร้องเรียนและการตัดสินใจคดีความ ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของสภามหาวิทยาลัย

องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีจำนวนโดยเฉลี่ย 20 คน ประกอบด้วย บุคคลภายนอกเป็นหลัก บุคคลภายในมหาวิทยาลัยมักมีอธิการบดีเพียงคนเดียวสำหรับบุคคลภายนอกได้มาโดยตำแหน่งและการสรรหาโดยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น คณาจารย์ สมาคมศิษย์เก่า หรือการได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐหรือรัฐสภาของรัฐ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยเฉลี่ย 6 ปี สามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน แต่การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีการเริ่มต้นและหมดวาระไม่พร้อมกัน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและดูแลการบริหารงานมหาวิทยาลัย ที่สำคัญในการบริหารคือ ใช้การประชุมสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้นคณะกรรมการประจำสภามหาวิทยาลัยอีกหลายคนทำหน้าที่ดำเนินงานและพิจารณากลับกรองเรื่องต่าง ๆ ก่อนเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

2. การบริหารงานวิชาการ ในมหาวิทยาลัยจะมีการจัดองค์กรทางวิชาการ คือ สภาวิชาการมีขอบเขต อำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย แต่สามารถประมวลขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้คือ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคณาจารย์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยทุกเรื่อง พิจารณาและเสนอแนะนโยบายด้านวิชาการแก่มหาวิทยาลัย การกำหนดหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการสอน การกำหนดเกณฑ์ในการรับนักศึกษา วิธีการคัดเลือก การคงสภาพนักศึกษาและกำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษา การส่งเสริมการวิจัย การวางหลักเกณฑ์เพื่อเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย และหน้าที่อื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน การศึกษาค้นคว้าของมหาวิทยาลัย

สภาวิชาการในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีองค์ประกอบแตกต่างกัน สภาวิชาการที่ประกอบด้วยอาจารย์และผู้บริหาร เป็นแบบที่ใช้แพร่หลายที่สุด บางแห่งประกอบด้วยอาจารย์ทั้งหมด บางแห่งผสมระหว่างอาจารย์ ผู้บริหาร นักศึกษา

3. การบริหารงานบุคคล ในฐานะตามกฎหมายของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการ แต่ได้รับการจ้างปฏิบัติงาน ส่วนของการจ้างประจำ และการจ้างชั่วคราว การกำหนดกรอบตำแหน่งและอัตรากำลัง รวมทั้งการกำหนดระเบียบข้อบังคับว่าด้วยอาจารย์ประจำ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารงานบุคคล ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีเกณฑ์ในการรับอาจารย์เข้าเป็นอาจารย์ประจำ ดังนี้คือ มีความรู้ระดับปริญญาเอก มีประวัติการทำงานในด้านการสอน การวิจัยและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่สอน มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เช่น มีผลงานด้านการสอน การวิจัย เสนอต่อสถาบันเป็นที่ยอมรับว่ามีมาตรฐาน มีการทดลองให้ปฏิบัติงานอาจารย์โดยการจ้างเป็นรายปีซึ่งรวมแล้วใช้ระยะเวลาทดลองปฏิบัติงานประมาณ 3-5 ปี เมื่อคุณสมบัติเข้าเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะได้รับการพิจารณาเป็นอาจารย์ประจำจากคณะกรรมการบริหารบุคคลอีกครั้งหนึ่ง โดยการกำหนดระดับค่าจ้างนั้น มักจะเป็นไปตามการกำหนดของมหาวิทยาลัย มีระบบการประเมินผลปฏิบัติต่อเนื่องทุก ๆ ปี

ส่วนบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการระดับอื่น ๆ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล จะกำหนดคุณสมบัติให้เหมาะสมกับภาระงานแต่ละประเภทการทดลองให้ปฏิบัติงานนั้นมีระยะเวลาทดลองงานเฉลี่ย 6 เดือน การจ้างงานเป็นรายปี การตอบแทนการทำงานจะขึ้นอยู่กับการประเมินผลปฏิบัติของพนักงานแต่ละคน โดยการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

4. การบริหารเงินและทรัพย์สิน ลักษณะรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้มาจากการอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลางมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เงินค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รายได้จากผลประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและเงินบริจาค ในหลักการพิจารณาเงินอุดหนุน โดยทั่วไปมหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางโดยผ่านคณะกรรมการเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา จัดสรรให้ตามการเสนอของมหาวิทยาลัย โดยให้เป็นเงินก้อน จากนั้นมหาวิทยาลัยต้องจัดทำระบบบัญชีและการตรวจสอบภายในโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการแก้ไขปัญหาเมื่อรายได้เพียงพอกับรายจ่ายนั้น เป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการพิจารณาตัดทอนรายจ่าย การหารายได้เพิ่มจากแหล่งต่าง ๆ เช่น รายได้จากการขายลิขสิทธิ์ทางปัญญา ผลงานวิจัย การบริการวิชาการ

กล่าวโดยสรุปรูปแบบการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในต่างประเทศ จะมีการบริหารงานที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงอำนาจต่าง ๆ จากภายนอกมหาวิทยาลัย มีคณะกรรมการต่าง ๆ บริหารงานภารกิจดำเนินงานสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ภายใต้รูปแบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้วบุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องมีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตนสูง มีความพร้อมที่จะให้สังคมสาธารณชนตรวจสอบได้

1.2 รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของไทย

ทบวงมหาวิทยาลัย (2534) ได้สรุปกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้ได้แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับดังนี้

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ในด้านการบริหารงานทั่วไปนั้น เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ส่วนการบริหารวิชาการนั้นอาจมีสภาวิชาการซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ องค์ประกอบของกรรมการสภาวิชาการ นอกจากนั้น บุคลากรมหาวิทยาลัยสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นค่านำหน้านามได้ การบริหารงานบุคคลได้ระบุชัดว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ข้าราชการ ไม่ใช่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลด้านต่าง ๆ ของตนเอง ส่วนการบริหารงานการเงินและทรัพย์สินนั้น รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยให้เพียงพอต่อการดำเนิน และพัฒนามหาวิทยาลัยในระดับปกติ รายได้ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแต่มีระบบการเงินและบัญชีของตนเอง ตรวจสอบภายหลังได้ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สามารถออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานการเงินและทรัพย์สินของตนเอง กรณีที่รายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐควรจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เท่าที่จำเป็น นอกจากนั้นคณะกรรมการนี้ได้จัดทำบทเฉพาะกาลให้เหมาะสมในการเปลี่ยนการบริหารงานทั่วไป ในด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อความเหมาะสมและเป็นการเตรียมการปรับเปลี่ยนระบบของมหาวิทยาลัย

เกษม วัฒนชัย (2541) ได้กล่าวถึง ลักษณะการกำกับขององค์กรของรัฐ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับมี 4 ประการ ดังนี้

1. กำกับและควบคุมโดยแผนและนโยบายการบริหารระดับประเทศ ควบคุมโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาอุดมศึกษาแห่งชาติ ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะกำหนดโดยสภามหาวิทยาลัย และกลไกการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะควบคุมเรื่องจำนวนและสาขาการผลิตบัณฑิต งานวิจัย การให้บริการวิชาการ ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศและด้านกิจการนักศึกษา

2. การกำกับในด้านนโยบายงบประมาณ ระดับประเทศกำหนดนโยบายโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ นโยบายงบประมาณด้านอุดมศึกษา ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะควบคุมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบัณฑิต วิจัย การบริการวิชาการ ความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งอาจจะให้สัมพันธ์กับผลงานที่ผ่านมา

3. กำกับโดยการกำหนดคุณภาพ มาตรฐานระดับประเทศ รัฐจะต้องมีกลไกในการกำหนดคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ มีกลไกในการกำกับและตรวจสอบ และใช้มาตรฐานเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทและทุกแห่ง ส่วนในระดับมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบเชิงนโยบายในด้านคุณภาพมาตรฐานในการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการและการบริการทั่วไป ผู้บริหารมหาวิทยาลัยรับผิดชอบการปฏิบัติงานเพื่อสร้างมาตรฐานบัณฑิตและงานวิชาการอื่น ๆ

4. กำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน นโยบายการกำกับควรเน้นจำนวนนักศึกษาที่รับใหม่กับจำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เน้นจำนวนและคุณภาพบัณฑิต นโยบายการจัดสรรงบประมาณกำหนดตามความสัมพันธ์กับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด และผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในรอบปีที่ผ่านมาหรือ 3 ปีย้อนหลัง

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นย่อย ๆ อีก คือ

1. รัฐเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยมีการบริหารแบบกึ่งเอกชนในด้านการจัดการองค์กร การจัดระบบบริหารและกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบาย กำกับการทำงานของผู้บริหาร ดูแลแทนรัฐและประชาชน

2. นโยบายการบริหาร มีลักษณะเป็นอิสระ (Self Dependence) มีแผนงานและโครงการที่ดำเนินการแล้วคุ้มทุนและคุ้มค่า

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ในการพิจารณา เพื่อนำไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ควรพิจารณาให้รอบคอบโดยเฉพาะ

3.1 ผลกระทบต่อบุคลากร ซึ่งต้องมีค่าตอบแทนสูงขึ้น มีสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ ในสถานภาพใหม่ดีขึ้น

3.2 ภาพลักษณ์ของความเข้มแข็งทางวิชาการ

3.3 ผลผลิตที่มีคุณภาพดีขึ้น

3.4 กระบวนการยอมรับความเปลี่ยนแปลง

3.5 ค่าธรรมเนียมนิสิต

3.6 การบริหารบุคลากรในระบบเดียวจึงจะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.7 สิ่งจูงบุคลากรที่อยู่มานาน

ทั้ง 7 ประเด็นนี้ มหาวิทยาลัยต้องสร้างภาพที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นเพื่อความพร้อมของการเปลี่ยนแปลงสถานภาพองค์กร

4. การสร้างรายได้เพิ่มให้แก่หน่วยงานเพื่อพึ่งพาตนเองและเพิ่มค่าตอบแทนบุคลากรโดย

4.1 การประหยัดจากระบบปัจจุบันเช่น มีการปรับปรุงโครงสร้าง ยุบรวมหน่วยงาน การลดขั้นตอนการทำงาน การประหยัดค่าใช้จ่ายจากระบบต่าง ๆ เป็นต้น

4.2 การระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ ด้วยการสร้างความศรัทธา ความน่าเชื่อถือและแสดงตนให้สังคมเห็นประโยชน์การดำเนินการของมหาวิทยาลัย

จากที่กล่าวมาอาจสรุปรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลทั้งของไทยและต่างประเทศนั้นก็จะมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือ จะมีสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการและรับผิดชอบการดำเนินการของมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ ทั้งด้านการกำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติการกิจของมหาวิทยาลัย ที่สอดคล้องตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลตลอดจนข้อบังคับในการบริหารจัดการเรื่องระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารวิชาการ ระบบบริหารการเงิน งบประมาณ ระบบกำกับ และติดตามผลการดำเนินการของมหาวิทยาลัย

2. แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของไทย

พรทิพย์ ดีสมโชค (2537) ได้กล่าวว่า แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเกิดขึ้นและเป็นกระแสความคิดที่ต่อเนื่องมาตั้งการจั้ดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นแห่งแรก คือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและพยายามนำหลักการและแนวคิดจากตะวันตกมาประยุกต์ในการพัฒนา มหาวิทยาลัยไทย ซึ่งในแต่ละยุคได้มีความพยายามที่จะสร้างความคิดและหลักการขึ้นในกรอบของระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของตนเองใน 2 กระแสความคิด คือ มหาวิทยาลัยในระบบราชการหรือมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกับการออกจากระบบราชการหรือมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ดังจะเห็นได้ว่าในยุคแรกก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้เกิดแนวพระดำริของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ในกระแสความคิด มหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนแนวพระดำริของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติจัดอยู่ในกระแสความคิดมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตั้งแต่พ.ศ.2475-2500 ในยุคที่สองได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ตามแนวคิดมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการของ นายปรีดี พนมยงค์ แต่ก็ได้ถูกผลักดันให้เข้าสู่ระบบราชการ ในยุคที่สามตั้งแต่ พ.ศ.2500-พ.ศ.

2515 มีความพยายามผลักดันแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล แต่ไม่ประสบความสำเร็จและในยุคที่สี่ระหว่าง พ.ศ.2515 ถึง พ.ศ.2537 ได้มีการรื้อฟื้นและสานต่อแนวความคิด “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” โดย นายวิจิตร ศรีสุขอำน ผู้นำความคิดได้เสนอต่อรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อยอมรับหลักการและให้ถือปฏิบัติตามแนวคิดนี้ ในแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-2547) และการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีต้นแบบของแนวคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

3. แรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

พรทิพย์ ดิสมโชค (2537) มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาล เป็นแนวความคิดต้นร่างที่เกิดขึ้นจากแรงกระตุ้นสำคัญ 3 ประการ คือ การรวมตัวของกลุ่มอาจารย์ ปัญหาของมหาวิทยาลัยไทย แนวความคิดตะวันตก โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

1. การรวมตัวของกลุ่มอาจารย์ จุดเริ่มต้นของแนวความคิดนี้เกิดจากการรวมกลุ่มของอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อ ปี พ.ศ.2506 เพื่อพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอาจารย์กลุ่มนี้ถูกเรียกว่า “อาจารย์หัวก้าวหน้า” ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศและพยายามคิดหาหนทางที่จะสร้างสื่อสัมพันธ์ขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับผู้มีอาชีพสอนและผู้รักวิชาการทั้งหลายและมาเสนอเรื่องอภิปรายระหว่างกันเองและนำไปสู่การสัมมนาครั้งแรก เรื่อง “ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน 2507 ในสมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี การรวมตัวของอาจารย์กลุ่มนี้ ทำให้อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เกิดการตื่นตัวที่จะระดมความคิดพัฒนามหาวิทยาลัยของตนให้ดียิ่งขึ้น

2. ปัญหาของมหาวิทยาลัย จากการสัมมนาวิชาการทั้งสองครั้ง ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหาร การเงิน งานบุคคล ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นสำคัญต่อการเกิดแนวความคิด “มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาล ฉบับร่าง พ.ศ.2510” ซึ่งสาเหตุของปัญหาที่มหาวิทยาลัยเผชิญอยู่มาจากการจัดระเบียบบริหารราชการในขณะนั้นซึ่งกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมและมีได้มอบอำนาจหน้าที่ ที่จำเป็นต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยอย่างเพียงพอ โดยที่เมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากรม จึงมีผลให้หน่วยราชการภายนอกเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1) การบริหารการเงิน มีหน่วยงาน 2 แห่งที่ควบคุมการดำเนินงาน คือ

1.1) สำนักงบประมาณ มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณและออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน และมีการปฏิบัติต่อมหาวิทยาลัยเช่นหน่วยราชการอื่น ๆ โดยมีได้ตระหนักถึงคุณลักษณะของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างจากการให้บริการชนิดอื่น ๆ ของรัฐ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2502 ได้ระบุให้สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าสภาการศึกษาแห่งชาติไม่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ เพราะอำนาจนี้สำนักงบประมาณยังคงดำเนินการอยู่เองดังกล่าวข้างต้น

1.2) กรมบัญชีกลาง มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยในการใช้จ่ายเงิน เช่นอัตราค่าสอนพิเศษ อัตราค่าจ้างอาจารย์ที่เป็นลูกจ้าง อัตราค่าตรวจกระดาษสอบ ตลอดจนการเบิกจ่ายงบประมาณอื่นและกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่สนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

2) การบริหารงานบุคคล ก่อนปี พ.ศ.2502 การพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับงานบุคคลส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัย เช่น การเลื่อนขั้น การอนุมัติ การบรรจุกระทำโดยสภามหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่อนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) และครุสภา ซึ่งทำหน้าที่แทน ก.พ. กฎหมายและระเบียบที่ใช้ก็เป็นกฎหมายและระเบียบที่ใช้กับราชการทั่ว ๆ ไป คือ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ต่าง ๆ ต่อมาในปี พ.ศ.2502 ได้มีกฎกระทรวงโอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกฎกระทรวงนี้ได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยใน พ.ศ.2503 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้นเป็นครั้งแรกและกำหนดระเบียบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยไว้ด้วย ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ก็มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นการเฉพาะ เรียกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 โดยการบริหารงานบุคคลยังคงอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี มีสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นสำนักงานเลขานุการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมาตลอด

3) การบริหารวิชาการ สภาการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2502 โดยมีอำนาจหน้าที่ อาทิ เช่น พิจารณาปรับปรุงวางแผนและวางโครงการการศึกษาให้เหมาะสมแก่ยุคสมัยและสอดคล้องกับแผนทางเศรษฐกิจและทางปกครอง พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในทางการศึกษาและเสนอวิธีการแก้ไขพิจารณารายงานการศึกษาและวิจัยผลงานประจำปี พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัยเป็นต้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ

มหาวิทยาลัย ในเรื่องของวิธีการกำหนดนโยบายดำเนินงานมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการตั้งหลักสูตรใหม่หรือมีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร

เมื่อมีการจัดสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิवास พ.ศ.2509 ได้พิจารณาถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีสภาการศึกษาแห่งชาติควบคุมมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด ซึ่งทำให้ทางกลุ่มเสนอให้มหาวิทยาลัยอยู่ในสายการบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรี หากแต่จะมีสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบายและหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยแทนสภาการศึกษาแห่งชาติ แต่มอบอำนาจหน้าที่ให้มหาวิทยาลัยดำเนินการเอง

จากความพยายามผลักดันแนวความคิด “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” จากความพยายามของชาวมหาวิทยาลัยที่รวมกลุ่มกันจากการสัมมนาวิชาการเรื่องปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และการสัมมนาวิทยาลัยทั้งสามครั้ง ณ สว่างคนิवास พ.ศ.2509 พ.ศ.2510 และพ.ศ.2513 ตามลำดับ ได้สร้างและขยายเครือข่ายทางความคิดอย่างต่อเนื่องจนมาสู่ที่ประชุมอธิการบดี โดยหลังจากการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 ณ สว่างนิवास พ.ศ.2513 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้เห็นด้วยในหลักการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2514 โดยให้คณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติดำเนินการร่างรายละเอียดที่จะกำหนดไว้ในพ.ร.บ.มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลโดยตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ แต่ในขณะที่คณะทำงานดำเนินงานร่างพระราชบัญญัติ ก็ได้เกิดการปฏิวัติเงียบในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 โดยจอมพลถนอม กิตติขจร คณะปฏิวัติได้แถลงนโยบายชัดเจนว่าจะปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยดำเนินการ 2 ประการ คือ ประการแรก ยุบกระทรวงซึ่งไม่จำเป็นหรือมีหน่วยงานซ้ำซ้อนกันกับกระทรวงอื่น และ ประการที่สอง ให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงนโยบาย และแผนงานกับการติดตามผลงานมากกว่าเป็นกระทรวงปฏิบัติการ ซึ่งหมายความว่า มหาวิทยาลัยจะไม่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป และเสนอให้นำมหาวิทยาลัยกลับมาอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งทำให้อาจารย์และผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วย คณะทำงานที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้นจึงได้เสนอร่าง “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” ต่อสภาคณะปฏิวัติเพื่อพิจารณาโดยผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี แต่สำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารและสถานะของมหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่ จึงส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณารายละเอียดพร้อมทั้งให้เสนอความเห็นและข้อสังเกตเพื่อนำไปประมวลเสนอสภาบริหาร คณะปฏิวัติต่อไปซึ่งผลของการสำรวจปรากฏว่า อาจารย์ส่วนใหญ่เห็นว่ายังประสงค์ที่จะอยู่ในระบบราชการต่อไปจึงทำให้ความพยายามจะให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระยุติลง

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้ายังคงดำเนินต่อไปและต่อที่ประชุมอธิการบดีได้เสนอเรื่องมหาวิทยาลัยแห่งรัฐหรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อคณะปฏิวัติเพื่อพิจารณา โดยมีเนื้อความเพื่อต้องการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากที่สุด และได้เสนอรูปแบบและโครงสร้างอุดมศึกษา 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 มหาวิทยาลัยยังคงอยู่เป็นครอบครัวมหาวิทยาลัยเหมือนเดิมโดยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสานเพื่อเตรียมการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งคณะปฏิวัติไม่เห็นด้วย

รูปแบบที่ 2 การตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี โดยโอนสภาวิจัย สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานพลังงานต่าง ๆ ที่ต้องทำงานเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยอยู่แล้วและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมเข้าไว้ด้วยกันแล้วตั้งเป็นกระทรวงขึ้นใหม่ แต่คณะปฏิวัติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้ยุบกระทรวง ไม่มีนโยบายจะตั้งกระทรวงใหม่

รูปแบบที่ 3 การขอตั้งเป็นทบวงในสังกัดกระทรวงแทนการตั้งเป็นทบวงอิสระคณะปฏิวัติจึงเห็นชอบในข้อเสนอนี้ให้ตั้งเป็นทบวง ชื่อว่า ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่มีสำนักงานปลัดทบวงแยกออกมา

ดังนั้น จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจึงรับหน้าที่ดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐแทนสภาการศึกษาแห่งชาติ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจึงเป็นผลงานที่เกิดขึ้นจากความพยายามผลักดันโดยที่ประชุมอธิการบดี เพื่อสร้างรากฐานการนำมหาวิทยาลัยสู่ระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเต็มรูปแบบในเวลาต่อมา

4. มาตรการของทบวงมหาวิทยาลัยต่อการขานรับนโยบาย

จนกระทั่งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2534 หลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช) นำโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาประการหนึ่ง คือ "...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระคล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..." (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536 :10)

ทบวงมหาวิทยาลัยได้นำนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจัดทำ "แผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

ทบวงมหาวิทยาลัย” โดยกำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536 : 10) คือ

1. การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ โดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง
2. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ

ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้เชิญอธิการบดีมหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐทุกแห่งมาร่วมประชุมเพื่อชี้แจงมาตรการดังกล่าว เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2534 ในการประชุมครั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่ามหาวิทยาลัย/สถาบัน ได้ต่อสู้เรื่องความเป็นอิสระมาร่วม 30 ปีแล้วแต่ไม่สำเร็จ เพราะหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันเป็นหน่วยราชการเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น ๆ จึงไม่ควรทำอะไรที่แตกต่างไปจากที่อื่น จนกระทั่งปี พ.ศ.2533 ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีขึ้น มีรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการ รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป โดยไม่เกี่ยวข้องในรายละเอียด รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำกับดูแลแต่เพียงผู้เดียว ขณะนี้ ถือได้ว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับมหาวิทยาลัย/สถาบัน ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายไว้ชัดเจนที่จะให้มหาวิทยาลัยมีอิสระและคล่องตัวในการบริหาร

ในการประชุมดังกล่าว ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะรักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ได้ชี้แจงแนวคิดการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในด้านการบริหารงานบุคคล บริหารวิชาการ การเงินและทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าหลักการดังกล่าว เป็นหลักการต้นแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. สถานภาพ กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
2. ความเป็นอิสระ กำหนดให้การดำเนินงานทุกอย่างตามภารกิจสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย เว้นแต่เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอ
3. การเงินและทรัพย์สิน รัฐจัดเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอต่อการดำเนินงานและการพัฒนามหาวิทยาลัย ให้มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สิน รวมทั้งปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้

4. การบริหารงานบุคคล กำหนดให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานของรัฐซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

5. การบริหารวิชาการ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติการเปิดสอนอนุมัติหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด และสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติการจัดตั้ง หรือยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย

ภายใต้หลักการความเป็นอิสระในการบริหารงานของสถานอุดมศึกษามหาวิทยาลัย/สถาบันมีอิสระในการเลือกแนวปฏิบัติที่เหมาะสมของตนเองโดยความสมัครใจ /แนวทางใหญ่ คือ การอยู่ในระบบราชการแต่หาทางให้คล่องตัว และการออกจากระบบราชการโดยสมบูรณ์ หรือที่เรียกว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ พร้อมทั้งได้ชี้ให้เห็นว่าการออกนอกระบบราชการมีลักษณะอย่างไรมีข้อแตกต่างกับอยู่ในระบบราชการอย่างไร ซึ่งสรุปได้ดังนี้ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536 : 13 - 14)

มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการนั้น มีหลักการสำคัญ เช่น มหาวิทยาลัยสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และถือเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบบริหารงานบุคคลได้เอง เป็นต้น หลักการสำคัญเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์การบริหารงานภายในด้วยตนเอง ซึ่งหมายความว่ามหาวิทยาลัยจะต้องใช้เงินให้มีประสิทธิภาพที่สุด รอบคอบที่สุด มหาวิทยาลัยในลักษณะนี้ไม่อาจยอมให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพหรือยอมให้มีบุคลากรที่ด้อยสมรรถภาพปฏิบัติงานอยู่ได้ ดังนั้น การจัดการที่ดีและภาวะผู้นำในสถาบันจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดสำหรับมหาวิทยาลัยในลักษณะนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณนั้น เป็นการนำเงินงบประมาณไปใช้โดยกำหนดระเบียบของตนเอง จึงต้องให้ความมั่นใจกับรัฐบาลว่าจะไม่เอาไปใช้โดยฟุ่มเฟือยหรือโดยผิดทำนองคลองธรรม จึงจำเป็นต้องมีการเขียนไว้ในกฎหมายว่ามหาวิทยาลัยจะต้องมีระบบบัญชีที่ดี และสามารถให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบภายหลังได้ ส่วนเรื่องการประกันการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลต้องให้รัฐบาลยึดเป็นหลักการว่า รัฐบาลมีภาระที่ต้องให้งบประมาณมหาวิทยาลัยทุกแห่งดำเนินงานได้ในระดับปกติ และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องให้ความมั่นใจแก่มหาวิทยาลัยในเรื่องนี้ สำหรับในเรื่องของบุคลากรก็ต้องมีการประกันสำหรับผู้ที่ต้องการอยู่ในระบบราชการด้วย ซึ่งหมายความว่าต้องมีระบบคู่ขนานกันไประยะหนึ่ง

ในภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการออกจากระบบราชการมีไม่ใช่ง่าย แต่เป็นทางเดียวที่จะสร้างความเป็นเลิศให้กับมหาวิทยาลัยได้ การอยู่ในระบบราชการแต่ให้มีความคล่องตัวในทางบริหารงานยิ่งขึ้น แนวทางนี้แม้ว่าในส่วนของบริษัทประมาณอาจดำเนินการได้เหมือนแบบแรก แต่ในด้านการบริหารบุคคลแล้ว ไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อจำกัดในฐานะเป็นข้าราชการได้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องดำเนินการตามนั้น ทางเลือกนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นทางเลือกที่ขาดความยืดหยุ่นในเรื่องการบริหารงานบุคคล

5. นโยบายบายของรัฐบาลเรื่องมหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสรุปได้ดังนี้ (อุกฤษ มงคลนาวิน, 2545 : 21-23)

1. รัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี

การดำเนินงานที่จริงจังของรัฐบาลพลเอกชาติชาย เป็นแรงกระตุ้นสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการรื้อฟื้นและสานต่อแนวความคิดมหาวิทยาลัยอิสระในปี พ.ศ.2532 จากแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเป็นรากฐานของการสร้างมหาวิทยาลัยแห่งใหม่ คือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ขึ้นเมื่อ พ.ศ.2533 จัดเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ส่วนราชการแห่งแรกในประเทศไทย ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

2. รัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล รวม 18 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติปรับสถานะภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยไม่ใช่ส่วนราชการ 15 ฉบับ มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ 1ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอีก 2 ฉบับ เมื่อ พ.ศ. 2535

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ คือ “มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์” และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอีก 2 ฉบับ ให้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ส่วนร่างพระราชบัญญัติอีก 15 ฉบับ ที่ให้ปรับสถานะภาพมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ส่วนราชการ สภานิติบัญญัติมีมติให้เลื่อนการพิจารณาออกไป จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 15 ฉบับ ตกไปทั้งหมด

3. รัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ให้ความเห็นชอบเงื่อนไขการกู้เงินจาก

ธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีกรอบนโยบายสำคัญที่ทบวงมหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบดำเนินการประกอบด้วย

3.1 มหาวิทยาลัยจะได้รับมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในส่วนงบดำเนินการที่มิใช่เดือนในปีงบประมาณ 2542 โดยสร้างระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องความสามารถในการตรวจสอบได้ และความโปร่งใสในการดำเนินงานมหาวิทยาลัย

3.2 มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลในปี พ.ศ.2545 โดยที่ภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2541 จะมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่ง ปรับสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในกรณีนี้ได้เปลี่ยนสถานภาพ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ให้มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ.2541 และได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลขึ้นอีก 1 แห่งคือ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ในปี พ.ศ.2541

3.3 ได้มีการตรา "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542" (มาตรา36) กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล มีทางเลือกระบบบริหารได้ 2 ทาง คือ อาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

4. รัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันคงเป็นการดำเนินงานที่สานต่อแนวทางที่รัฐบาลชุดที่แล้วได้สร้างเงื่อนไข โดยทำเป็นข้อตกลงไว้กับธนาคารพัฒนาเอเชีย ในการขอความช่วยเหลือด้านการเงิน โดยมีเงื่อนไขว่าจะนำมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดออกนอกระบบในปี พ.ศ.2545 ซึ่งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อเนื่องในเรื่องความไม่พร้อม และความไม่ชัดเจนของการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการจนเมื่อ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ออกมาแสดงความคิดเห็นว่า การให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ ต้องดูความพร้อมของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นสำคัญ ไม่จำเป็นต้องออกจากระบบพร้อมกันทีเดียวหลายมหาวิทยาลัยและได้เปิดทางเลือกให้มหาวิทยาลัยที่ไม่ต้องการออกนอกระบบยังคงอยู่ในระบบได้ตามความสมัครใจ ทำให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเริ่มเปลี่ยนแปลงการกำหนดทิศทาง โดยเริ่มให้มีการพิจารณาทบทวนร่างกฎหมายที่เสนอไปแล้วหรือที่กำลังเตรียมการเสนอเสียใหม่ ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้เลือกแนวทางที่ให้ "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็น

มหาวิทยาลัยที่มีอิสระ” มิได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แต่บริหารภายใต้พระราชบัญญัติของตนเองได้รับการสนับสนุนงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล มีระบบบริหารที่เป็นอิสระคล่องตัวมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และยุติธรรม มีบัญชีเงินเดือนของตัวเอง ผู้ทำงานในมหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นข้าราชการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีความมั่นคงในการทำงาน

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ครองนวล จรณะสุด (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความเป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล : ทิศนะของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ มีกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง มีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ ผลการศึกษาพบว่า

1. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในปัจจุบัน
2. แนวโน้มของการศึกษาต่อไปจะเป็นระบบที่เรียกว่า ธุรกิจการศึกษา ถือว่าการศึกษาคือการลงทุน
3. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายการปรับเปลี่ยนครั้งนี้แม้จะมีปัญหาต่าง ๆ ตามมาก็ต้องเสนอแนวทางแก้ไขให้ชัดเจนต่อไป
4. กรณีการปรับค่าหน่วยกิตนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการออกนอกกระบบราชการของมหาวิทยาลัยหรือไม่ เพราะไม่ว่าจะออกจากระบบหรือไม่ ค่าหน่วยกิตก็ต้องปรับตัวขึ้นเป็นลำดับอยู่แล้ว
5. การปรับเปลี่ยนระบบมหาวิทยาลัย ต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย ทบวงฯ และรัฐบาล รวมทั้งอาจารย์ ข้าราชการ ประชาชนและอนาคตของสังคมไทยทั้งหมดด้วย
6. ระบบคู่ขนานเกิดขึ้นเพื่อเป็นเสมือนการสร้างความปลอดภัยระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย จะได้เลือกที่จะอยู่ในระบบราชการเป็นข้าราชการ หรือ ระบบอิสระเป็นพนักงานของรัฐ
7. ผู้บริหารวิทยาลัยระบบอิสระ จะต้องประสบความสำเร็จในทางวิชาการมาก่อน ส่วนด้านการบริหาร อาจเรียนรู้ภายหลังหรือจัดหาผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถทางการบริหาร
8. ในระบบใหม่ การกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการบริหารงาน โดยเฉพาะการประเมินผลการดำเนินงาน และการกำหนดประเภทของบุคลากร ซึ่งเป็น 2 สาย คือสายวิชาการ และสายปฏิบัติการ ได้อย่างชัดเจน

9. มหาวิทยาลัยควรแบ่งแยกให้ชัดเจนระหว่างผู้ที่จะมาเป็นผู้นำ และผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหาร เพื่อสร้างความภาคภูมิใจให้อาจารย์อยากไปถึงจุดที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ ในสาขาใดสาขาหนึ่งมากกว่าอยากเป็นอธิการบดี

10. เสรีภาพทางวิชาการหลังการปรับเปลี่ยนจะมีเหมือนเดิม เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณในการค้นคว้าวิจัยได้สะดวกมากขึ้น ซึ่งเสรีภาพทางวิชาการนี้ควรควบคู่ไปกับจรรยาบรรณทางวิชาการเพื่อเป็นหลักของความถูกต้องในสังคม

11. การแข่งขันที่เกิดขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนไม่ใช่ปัญหา แต่จะเกิดผลดีเมื่อสร้างจุดเริ่มต้นของการแข่งขันที่เท่าเทียมกันก่อนปล่อยให้เกิดการแข่งกันอย่างเสรี

12. มหาวิทยาลัยยังมีบทบาทในการต่อสู้ เพื่อความถูกต้องของสังคมไทยเหมือนเดิมไม่ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐหรือไม่

13. สำหรับกรณีของบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยน สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือกลุ่มที่ไม่เข้าใจในระบบการบริหารแบบอิสระว่าจะมีลักษณะอย่างไร และกลุ่มที่เข้าใจดีแต่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง

14. การประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจอย่างแท้จริงกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยเฉพาะบุคลากรในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงทันที

15. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยนอย่างจริงจัง แม้จะต้องใช้เวลาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ แต่ก็มีความเป็นไปได้มากในการปรับเปลี่ยน

ประสพสุข สิงห์เจริญ (2537) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ทักษะคติของข้าราชการสาย ข และสาย ค ที่มีต่อแนวคิดในมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ศึกษาเฉพาะกรณี : สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ทักษะคติของข้าราชการ ข และสาย ค ที่มีต่อแนวความคิดในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล พบว่า ข้าราชการที่มีอายุ 41-50 ปี เป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด

2. ทักษะคติของข้าราชการ ข และสาย ค ที่มีต่อแนวคิดในมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พบว่า ข้าราชการทั้งสาย ข และสาย ค ที่มีประสบการณ์ในการทำงาน 1-5 ปี เป็นกลุ่มที่อยากออกนอกระบบมากที่สุด เนื่องจากเพิ่งเริ่มต้นในการทำงานใหม่

3. ทักษะคติของข้าราชการสาย ข และสาย ค ที่มีต่อแนวคิดในมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลพบว่าในภาพรวมทั่วไปข้าราชการที่มีอายุอยู่ระหว่าง 51-60 ปี และข้าราชการที่มีประสบการณ์ในการทำงาน 21-30 ปี มีลักษณะเหมือนกันคือ ข้าราชการที่มีอายุ 51-60 ปี หรือมีประสบการณ์ในการทำงานมาก คือ 21-30 ปี จะไม่ต้องการให้สถาบันออกจากระบบราชการตามนโยบายของรัฐบาล

พรทิพย์ ดีสมโชค (2537) ได้ศึกษาแนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย : การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ ดังนี้

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

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

3. แนวความคิด “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ” จากการสัมมนาวิทยาลัย ณ สว่างคินิวาส ในปี พ.ศ.2509, พ.ศ.2510 และ พ.ศ.2513 ได้กล่าวถึง การสร้างหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย ของประเทศอังกฤษ จัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเป็นเงินก้อน และมีสภาอาจารย์บริหารงานด้านวิชาการและบุคลากรร่วมกับสภามหาวิทยาลัย มุ่งเน้นให้ประชาคมทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการบริหาร

4. แนวความคิด “มหาวิทยาลัยของรัฐไม่ในส่วนราชการ” เป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยมีอาจารย์วิจิตร ศรีสอ้าน เป็นผู้นำ ได้กำหนดว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจดำเนินการทุกอย่างของมหาวิทยาลัย ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอ

อุมาพร จันทศร (2537) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของคณาจารย์เกี่ยวกับการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกจากระบบราชการ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า คณาจารย์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรายละเอียดการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ทั้งหลักการ สาระสำคัญ การบริหารงานบุคคล การเงินและทรัพย์สิน ตลอดจนการบริหารวิชาการ แต่มีข้อวิตกบางประการคือ เกรงว่าในทางปฏิบัติจะทำได้มากน้อยเพียงใด เสนอแนะให้มีองค์กรที่รับเรื่องร้องทุกข์และสิ้นสุดภายนอกมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการบริหารบุคคลคณาจารย์ยังไม่มี ความมั่นใจใน

รายละเอียดเกี่ยวกับฐานะของพนักงานในมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการและการถูกส่งลงโทษ โดยไม่ต้องสอบสวน ถ้าถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์ (2538) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง พัฒนาการนโยบายของการแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายการแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พบว่า

1. หากการเมืองการปกครองเป็นระบอบเสรีประชาธิปไตย กระแสแนวคิดของนโยบายในการที่จะแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจะสูง แต่หากรูปแบบการเมืองการปกครองเป็นระบอบเผด็จการ กระแสแนวคิดของนโยบายในการแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจะต่ำ

2. หากการพัฒนาเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตมากเพียงไร กระแสแนวคิดของนโยบายในการที่จะแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจะสูง ตามการพัฒนาเศรษฐกิจ

3. หากตลาดแรงงานมีความต้องการแรงงานสูง กระแสนโยบายการแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจะสูงตามความต้องการของตลาดแรงงาน

นรเศรษฐ์ บุญชู และคณะ (2540) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยที่จะปรับเปลี่ยนจากการเป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการไปสู่ความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้านการจัดโครงสร้างการบริหารงาน ด้านวิชาการ การบริหารด้านทรัพย์สินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล เพื่อให้ทราบถึงความคาดหวังของบุคลากรที่เป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัย หากมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยศึกษาจากเอกสารและรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามซึ่งส่งไปยังกลุ่มประชากรตัวอย่าง ซึ่งได้แก่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย/สถาบัน 19 แห่ง ข้าราชการสายวิชาการสายช่วยวิชาการและสายบริการวิชาการของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยแม่โจ้ จำนวน 1,450 ฉบับ ได้รับคืน 797 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 55.9 ผลการศึกษาพบว่าจากการศึกษาเอกสารมีแนวทางที่จะต้องดำเนินการในเรื่องของการจัดโครงสร้างซึ่งฐานะของมหาวิทยาลัย/สถาบันจะต้องเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการบริหารงานเบ็ดเสร็จทุกด้าน ให้สิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัย/สถาบัน ยกเว้นเรื่องที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรี ควบคุมจัดรูปแบบองค์การให้มีส่วนประกอบของงานวิชาการ

งานสนับสนุนวิชาการและงานบริหารทั่วไป ด้านการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้เอง ด้านการบริหารงานวิชาการใช้ระบบแยกภารกิจและรวมการบริการ และทบวงมหาวิทยาลัยยังคงเป็นผู้ดูแลคุณภาพและมาตรฐาน ส่วนการบริหารงานบุคคลอาจแบ่งบุคลากรเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มปฏิบัติงานวิชาชีพ และกลุ่มปฏิบัติงานวิชาการ ส่วนการจัดหาผลประโยชน์ควรกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับให้น้อยที่สุด ลดขั้นตอนการเสนองานรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นำมารวมไว้ที่ส่วนกลางและจัดสรรให้กับหน่วยงานตามความจำเป็น ส่งเสริมให้หน่วยงานบริการวิชาการมีความเป็นอิสระ และอาจจัดตั้งกองทุนรับบริจาคส่วนผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่าในประเด็นเกี่ยวกับสาระสำคัญของการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ร้อยละ 75.8 ของผู้ตอบซึ่งเห็นด้วยมากที่สุดว่าการแบ่งส่วนราชการระดับคณะ สถาบัน สำนัก ภาควิชาจำนวนมากในระบบเดิมก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ผู้ตอบร้อยละ 84.0 ซึ่งเห็นด้วยมากที่สุดว่าควรปรับโครงสร้างตามนโยบายและมาตรฐานของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารวิชาการของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ผู้ตอบร้อยละ 92.5 เห็นด้วยมากที่สุดว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันควรมีส่วนร่วมกับชุมชนในการเสนอแนะทิศทางการจัดการศึกษา ประเด็นด้านการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณของระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ผู้ตอบร้อยละ 90.6 เห็นด้วยมากที่สุดว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันควรมีระบบการเงินและบัญชีของตนเองโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย/สถาบันในภายหลัง ประเด็นด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ผู้ตอบร้อยละ 88.4 เห็นด้วยมากที่สุดที่มหาวิทยาลัย/สถาบัน ควรมีวิธีการสรรหาคัดเลือกที่ชัดเจนและยุติธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพทั้งทางวิชาการและทางการบริหาร ส่วนปัจจัยที่ผู้ตอบใช้เลือกในการตัดสินใจมากที่สุดร้อยละ 25.7 ของผู้ตอบในประเด็นนี้ในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล คือรายได้และสิทธิประโยชน์จะได้รับในระบบใหม่เมื่อเทียบกับในระบบราชการ และเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพิ่มเติมผู้ตอบให้ความสำคัญในเรื่องการสร้าง ความเข้าใจและการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เบื้องต้นแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัย/สถาบัน การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร การเตรียมความพร้อมก่อนที่มหาวิทยาลัย/สถาบันจะเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ การจัดองค์การ การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน การจัดการด้านบุคคล

สุมาลี จันทรชลอ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัจจัยแวดล้อมที่สัมพันธ์กับความต้องการของบุคลากรในการออกนอกกระบวนของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ผลการวิจัยด้านปัจจัยแวดล้อม พบว่าข้าราชการหญิงมีความพอใจระบบบริหารมากกว่าข้าราชการต่างคณะกันมีความพอใจด้านระบบบริหาร ขวัญและกำลังใจ งบประมาณ ค่าตอบแทน และผลประโยชน์ที่ได้รับแตกต่างกัน ข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานต่างกันมีความพอใจด้านระบบบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรต่างกัน ข้าราชการที่มีเงินเดือนต่างกันมีความพอใจต่างกันด้านโครงสร้างองค์กร ระบบบริหาร ขวัญและกำลังใจรวมทั้งค่าตอบแทน

ข้าราชการชาย/หญิงมีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และความรับผิดชอบไม่ต่างกัน แต่ข้าราชการที่มีอายุน้อยกว่า 34 ปี มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์มากกว่าข้าราชการที่มีอายุมากกว่า ข้าราชการสาย ก. และ สาย ข. มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และความรับผิดชอบมากกว่าข้าราชการสาย ค.

ด้านความต้องการและการตัดสินใจ ข้าราชการที่มีตำแหน่งบริหารมีระดับการตัดสินใจออกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสูงกว่าข้าราชการที่ไม่มีตำแหน่งบริหารแต่ค่าเฉลี่ยการตัดสินใจอยู่ในระดับไม่แน่ใจ สมการที่สร้างสามารถพยากรณ์การตัดสินใจได้ร้อยละ 37 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพบว่า การตัดสินใจออกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับรูปแบบของมหาวิทยาลัยใหม่ ความพอใจด้านโครงสร้างองค์กรมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับระบบบริหาร ขวัญและกำลังใจ ค่าตอบแทนและความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางกับความรับผิดชอบ

ผลการศึกษาด้านนักศึกษา นักศึกษาวิศวกรรมศาสตร์พอใจด้านอาจารย์ การเรียนการสอนและสิ่งอำนวยความสะดวกน้อยกว่านักศึกษาครุศาสตร์อุตสาหกรรม ส่วนนักศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะทรัพยากรฯ รวมกับคณะสถาปัตยกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศพอใจบรรยากาศทางสังคมและการบริหารน้อยกว่านักศึกษาคณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม คณะวิทยาศาสตร์และคณะพลังงานและวัสดุ นักศึกษาคณะพลังงานและวัสดุ พอใจด้านหลักสูตรมากกว่านักศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์และคณะทรัพยากรฯรวมกับคณะสถาปัตยกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ นักศึกษาใหม่มีความพอใจด้านต่าง ๆ และมีทัศนคติที่ดีต่อสถาบันมากกว่านักศึกษาเก่า

เทียนฉาย กิระนันท์ และคณะ (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

ผลการวิจัยพบว่า ในเรื่ององค์การบริหารปกครองสูงสุด จากประสบการณ์มหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศ จะมีโครงสร้างขององค์กรสูงสุด 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่องค์กรสูงสุดมีหน่วยงานต่าง ๆ ช่วยให้สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และรูปแบบที่องค์กรสูงสุดใช้หน่วยงานของฝ่ายบริหาร

ผู้บริหาร โดยสรุป ผู้บริหารหรืออธิการบดีจะต้องมีคุณลักษณะเป็นมืออาชีพ พิจารณาจากเกณฑ์ 4 ด้าน คือ เกณฑ์วิชาการ เกณฑ์ประสบการณ์ด้านบริหาร เกณฑ์บุคลิกภาพ และเกณฑ์คุณลักษณะทั่วไป พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ (อาจารย์) พบว่า ผู้เป็นอาจารย์ต้องเป็นผู้มีความรู้ในเนื้อหาสาระอย่างดี มีเทคนิควิธีการทางครุศาสตร์ ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด ทำงานเป็นทีมตามสัญญา 3-5 ปี ถูกประเมินโดยนักศึกษาทุกภาคการศึกษา ตลอดจนกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน ผู้ช่วยวิจัยและบรรณารักษ์จะเป็นตำแหน่งที่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถและประสบการณ์ด้านวิจัยในสาขาต่าง ๆ

ทรัพยากร(เงิน) และการตรวจสอบ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทุกมหาวิทยาลัยต้องเพิ่มศักยภาพในการแสวงหาและระดมเงินรายได้นอกงบประมาณจากแหล่งทุนต่าง ๆ จนสามารถเพิ่มเป็นสัดส่วนสูงกว่าหรือเท่าเทียมกับเงินงบประมาณแผ่นดินที่จะเปลี่ยนรูปเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยควรพิจารณาว่ากฎหมายเดิมต้องปรับประเด็นใดบ้างและสาระสำคัญที่ควรมีในพ.ร.บ.มหาวิทยาลัย คือ เรื่องสถานภาพของมหาวิทยาลัย, ความเป็นอิสระ, วัตถุประสงค์, อำนาจหน้าที่, ทรัพย์สิน รายได้และการจัดการ, องค์การบริหาร, การบริหารงาน, การประกันและประเมินคุณภาพ การบริหารงานบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ, การทำบัญชีและการตรวจสอบ, ตำแหน่งทางวิชาการ, ปริญญา เครื่องหมายวิทยฐานะ, ความผิดและโทษตลอดจนประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ.อื่น เช่น พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542, พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น กรณีเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยต้องชี้ชัดถึงนโยบายวัตถุประสงค์ ตลอดจนบทบาทหน้าที่และคุณลักษณะของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนประกันคุณภาพผลงานวิจัยด้วยส่วนมหาวิทยาลัยที่เน้นการเรียนการสอน พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยต้องชี้ชัดนโยบายและคุณลักษณะของผู้เกี่ยวข้องและประกันคุณภาพบัณฑิต

การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สรุปได้ว่า วิธีการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ต้องเปิดเผยข้อมูลด้านการปฏิบัติงาน ปัญหาอุปสรรคตลอดจนคุณภาพบัณฑิตในสายตาคณะคณาจารย์นอกให้คนในมหาวิทยาลัยได้รับทราบพร้อมกันหลายด้าน

การปรับเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม จากการเป็นข้าราชการสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า ต้องมีการปรับความคิดโดยการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมไปกับการสร้างแรงจูงใจและกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนสร้างบรรยากาศช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่มุ่งให้เกิดการทำงานอย่างสร้างสรรค์มากกว่าปฏิบัติตัวเป็นข้าราชการที่อิงระเบียบอย่างเดิยวดังที่ผ่านมา

สุชาติ เมืองแก้ว (2544) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศกับประเทศไทย และพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ได้เลือกแบบเจาะจง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารมหาวิทยาลัย และได้นำไปสอบถามความคิดเห็นในการยอมรับรูปแบบ กลไกและตัวบ่งชี้ กับกลุ่มผู้บริหาร 2 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์คือการวิเคราะห์เนื้อหา และการจัดกลุ่มความสำคัญ เรื่องตัวบ่งชี้เป็นเทคนิคการสร้างตัวบ่งชี้ของ Hambleton ผู้วิจัยตรวจสอบความถูกต้องและความเชื่อมั่นของแบบสอบถามจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของประเทศที่ศึกษา 4 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทย พบว่า หน่วยงานของรัฐได้ใช้รูปแบบและกลไกในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยคล้ายคลึงกัน โดยใช้นโยบายแผนพัฒนา กระบวนการจัดสรร งบประมาณ การประกันคุณภาพการศึกษา การรายงานผลงานประจำปี และยังมีที่ประชุมอธิการบดีของมหาวิทยาลัย เป็นองค์กากลางในการประสานงานเชิงนโยบาย ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ แลกเปลี่ยนประสบการณ์งานด้านการบริหาร งานวิจัย และพัฒนาเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย

2. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่เหมาะสมกับประเทศไทย มี 5 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายและแผนพัฒนา มี 3 กลไก 5 ตัวบ่งชี้ ด้านคุณภาพการศึกษา และผลผลิต มี 4 กลไก 8 ตัวบ่งชี้ ด้านมาตรฐานการศึกษา มี 4 กลไก 15 ตัวบ่งชี้ และด้านการบริหารจัดการ มี 3 กลไก 4 ตัวบ่งชี้

3. รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ ตามแนวปฏิรูปการศึกษาจะมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ กำกับดูแลงานด้านอุดมศึกษาของประเทศแทนทบวงมหาวิทยาลัย และทำหน้าที่กำกับดูแล 5 ด้าน โดยเฉพาะด้านการจัดสรรทรัพยากร รัฐจะต้องมีการปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานลง โดยให้มีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษารับผิดชอบในเรื่องการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

พรชูลี อาชวอรุ่ง (2545) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต ผลการวิจัยพบว่า

1. เอกลักษณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ควรรักษาสภาพมหาวิทยาลัยหลวงไว้สถานะเริ่มแรก ที่จัดไว้อันดับสูงสุดคือ การให้อิสระทางความคิดแก่อาจารย์และนิสิต เน้นการเรียนการสอนโดยร่วมมือกันในฐานะเสมอกันและเป็นวัฒนธรรมงาน

2. ความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐบาล เน้นให้มีหน่วยงานกลางของรัฐเพื่อประสานประโยชน์และประสานงาน โดยอาศัยพระราชบัญญัติ ควรมีหน่วยงานของรัฐเพื่อรองรับมาตรฐาน จัดกลไกควบคุมดูแล และกำกับคุณภาพ ควรคงสภาพมหาวิทยาลัยในระบบราชการ ซึ่งรัฐบาลเน้นการสนับสนุนทางอ้อม และมีความสัมพันธ์กับรัฐทางด้านปัญญาและวัฒนธรรม

3. โครงสร้างการบริหารที่พึงประสงค์ ควรมีลักษณะเอื้อต่อความเป็นพลวัต ปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วสอดคล้องกับยุคเศรษฐกิจขับเคลื่อนความรู้ โดยมีแกนกลางสำคัญคืองานนิสิตในฐานะผู้บริหาร ทั้งนี้ งานวางแผนทรัพยากรสิ้นเป็นกลไกสำคัญ เป็นพลังขับเคลื่อน และกำกับดูแลสายงานวิชาการ อันเป็นหัวใจของมหาวิทยาลัย และกำกับดูแลสายงานสนับสนุนพร้อม ๆ กัน โครงสร้างนี้จึงมีสถานะเป็นองค์กรคู่

4. มาตรฐานในการบริหารควรเน้น การบริหารจัดการและภาวะผู้นำ การวางแผน การจัดการ ความเสี่ยง โดยกลไกตรวจสอบ ติดตาม ประเมินสัดส่วนงบประมาณการสอน การวิจัย โดยที่มาตรฐานควรกลมกลืนกับบรรยากาศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และแยกแยะความคิดเห็นจากความต้องการที่แท้จริง

5. รูปแบบการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต มีลักษณะโครงสร้างเป็นองค์กรคู่ที่มีการแบ่งแยกอำนาจในการบริหารงานวิชาการ คือ ฝ่ายวิชาการและฝ่ายนิติตออกจากการบริหารงานฝ่ายบริหาร บริการ สวัสดิการ ในฐานะสายสนับสนุนเช่นเดียวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในทวีปยุโรป ทวีปแอฟริกา และทวีปเอเชียบางแห่ง รูปแบบการจัดการเน้นนิสิตเป็นแกนกลาง และรูปแบบพลวัตที่ปรับเปลี่ยนเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ และแก้ไขข้อผิดพลาดได้ทันทีตามรูปแบบไซเบอร์เนติก ทั้งนี้การบริหารอยู่ในกรอบของเอกลักษณ์มาตรฐานและความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐ

อุทุมพร จามรมาน (2545) ได้ทำการศึกษาวิจัยรายงานการสังเคราะห์เอกสาร เรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคือมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีการบริหารและจัดการที่คล่องตัว เบ็ดเสร็จ ภายใต้สภามหาวิทยาลัยของตนตามพ.ร.บ.ของตน

2. ผู้เกี่ยวข้องทุกคนน่าจะได้ประโยชน์จากการบริหารและจัดการที่มีประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยคำนึงถึงคุณภาพผลผลิตของมหาวิทยาลัย ซึ่ง

ได้แก่ ผู้สำเร็จการศึกษา งานวิจัย งานบริการทางวิชาการสู่สังคม และงานทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม

3. ความสำคัญของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอยู่ที่ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง และความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารทุกระดับ

4. ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ เข้าใจว่าจะขึ้นค่าเล่าเรียน ซึ่งไม่จริง เพราะรัฐยังคงสนับสนุนงบประมาณเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามระดับคุณภาพ เข้าใจว่าจะได้ ผู้ปฏิบัติงานออก ซึ่งไม่จริงเพราะทุกองค์กรต้องการเก็บคนดีคนเก่งไว้ บางคนอาจกลัวการ ประเมินผลงานประจำปีจึงทำให้เข้าใจผิด เข้าใจว่าจะขาดอิสรภาพทางวิชาการ ซึ่งไม่จริง เพราะ อาจารย์ยังคงมีอิสรภาพทางวิชาการในการศึกษาค้นคว้าวิจัยองค์ความรู้ที่ใดที่ไม่กระทบสิทธิ ของผู้อื่น เข้าใจว่าจะมีการเล่นพวก ซึ่งไม่จริง ถ้ามีการบริหารงานอย่างโปร่งใส ใช้ข้อมูลสารสนเทศ ยุติธรรม และเน้นที่การมีส่วนร่วมของทุกคน

5. การเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนในมหาวิทยาลัยเข้าใจว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับคืออะไร และเพื่ออะไร การปรับความคิดและพฤติกรรมของคนในมหาวิทยาลัยให้ทำงานอย่างมี ประสิทธิภาพ การปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อการบริหารงานที่มุ่งความคล่องตัวโปร่งใส ยุติธรรม การพิจารณาเงินเดือน สวัสดิการ และผลประโยชน์แก่คนในมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมกับงาน พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยที่กระชับ ชัดเจน ระเบียบต่าง ๆ ที่รองรับ พ.ร.บ. และการเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับ บทบาท หน้าที่และการได้มาของสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี การหาเงินและใช้เงิน ของมหาวิทยาลัยในกำกับ

6. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจะทำให้การศึกษาระดับอุดมศึกษามีคุณภาพสูงขึ้น ไม่ จำเป็นขึ้นอยู่กับการบริหารและจัดการที่เป็นระบบ ตรวจสอบได้ และมุ่งมั่นให้คนในมหาวิทยาลัย ทำงานอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้ผลผลิตของมหาวิทยาลัยมีคุณภาพ

7. ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดมหาวิทยาลัยในกำกับ คือ ภาครัฐ ความจริงจังในการสนับสนุน งบประมาณ และความเข้าใจในการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยกำกับว่าต้องใช้เวลา มหาวิทยาลัย ความเข้าใจในเรื่องวิกฤติอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัย ความพร้อมใจทำงานเพื่อ มหาวิทยาลัย ความสามารถในการบริหารงานอย่างมืออาชีพของผู้บริหารทุกระดับ

8. จะเห็นมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอย่างสมบูรณ์แบบได้ เมื่อไร เมื่อทุกคนในมหาวิทยาลัยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนว่า มีหน้าที่ทำงานเพื่อมหาวิทยาลัย และประเทศชาติให้ดีที่สุด มิใช่เพราะ พ.ร.บ. มีผลบังคับใช้ ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับที่ควรจะเป็น จะมุ่งประเด็นสำคัญ 2 ประเด็นคือ External Efficiency ซึ่งมุ่งตอบสนองต่อสังคม กับ Internal

Efficiency ซึ่งมุ่งประสิทธิภาพในมหาวิทยาลัยเองว่า มีการบริหารงานที่คล่องตัวจับสั่นที่สภามหาวิทยาลัย รับผิดชอบในผลงานและไม่ตีระบบราชการที่ล่าช้า

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เช่น งานวิจัยเรื่องความพึงพอใจของข้าราชการมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่มีต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล, งานวิจัยเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : ความเป็นไปได้ในทฤษฎีของข้าราชการสายสนับสนุนวิชาการและการบริหาร มหาวิทยาลัยมหิดล, งานวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล, งานวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งงานวิจัยที่พบบนนั้นจะเน้นในเรื่องของการสำรวจทัศนคติของบุคลากรที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในเรื่องของการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นยังไม่พบว่ามีผู้ใดทำการวิจัย ทั้ง ๆ ที่เรื่องของการกำหนดนโยบายถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ตอนที่ 5 ประวัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

1. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.1 ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทย ถือกำเนิดจากโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น ณ ตึกยาวข้างประตูพิมานชัยศรี ในพระบรมมหาราชวังเมื่อ พ.ศ.2442 (ประเทศไทยเปลี่ยนวันขึ้นปีใหม่ตามปฏิทินสากลในปี พ.ศ. 2483 (ค.ศ. 1940) ดังนั้น พ.ศ. กับ ค.ศ.ก่อนหน้าจึงเหลื่อมกันอยู่ 1 ปี) และได้รับพระบรมราชานุญาตให้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนมหาดเล็ก เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ.2445 ทั้งนี้เพื่อผลิตบุคลากรให้รับราชการซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากพระบรมราชโบายปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเมื่อ พ.ศ.2425

ต่อมาทั้งภาคราชการและเอกชนต้องการบุคลากรทำงานในสาขาวิชาต่าง ๆ กว้างขวางมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระอนุสรณ์ค่านึงถึงพระบรมราชโบายในสมเด็จพระบรมชนกาทิราชที่จะให้มีมหาวิทยาลัยขึ้น สำหรับเป็นสถาบันอุดมศึกษาของชาวสยาม

พอที่จะช่วยให้กิจการปกครองท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยดำเนินไปได้ดีในระดับหนึ่งแล้วสมควรขยายการจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของ กระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาโรงเรียนมหาดเล็กเป็นสถาบันอุดมศึกษา พระราชทานนามว่า "โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" เมื่อ 1 มกราคม 2453

ต่อมาทรงเห็นว่าควรขยายกิจการให้กว้างขวางตามพระราชประสงค์ เพื่อให้เป็นพระบรมราชานุสาวรีย์อันยิ่งใหญ่และถาวรในสมเด็จพระบรมชนกาศิราชพระองค์ จึงได้พระราชทานเงินทุนที่เหลือจากการที่ราษฎรได้เรียไร เพื่อสร้างพระบรมราชานุสาวรีย์พระบรมรูปทรงม้าจำนวนเก้าแสนกว่าบาทให้ใช้เพื่อสร้างอาคารเรียนและเป็นตึกบัญชาการบนที่ดินของพระคลังข้างที่จำนวน 1309 ไร่ ซึ่งอยู่ที่อำเภอปทุมวัน และเงินที่เหลือจากการสร้างก็ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้เพื่อกิจการของโรงเรียนต่อไปทั้งนี้ได้พระราชทานพระมหากรุณาธิคุณเสด็จพระราชดำเนินและทรงวางศิลาพระฤกษ์ในการสร้างอาคารดังกล่าวเมื่อ 3 มกราคม พ.ศ.2458

ในครั้งนั้นมีการเปิดสอน 8 แผนกวิชา ได้แก่ การปกครอง กฎหมาย การทูต การคลัง การแพทย์การช่าง การเกษตร และวิชาครู จัดการศึกษาใน 5 โรงเรียน (คณะในปัจจุบัน) คือ โรงเรียนรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งอยู่ในพระบรมมหาราชวังโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ตั้งอยู่ที่บ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา โรงเรียนราชแพทยาลัยตั้งอยู่ที่โรงพยาบาลศิริราช โรงเรียนเนติศึกษาตั้งอยู่ที่เชิงสะพานผ่านพิภพลีลา และโรงเรียนยันตรศึกษาตั้งที่วังใหม่หรือวังกลางทุ่ง หรือวังวินเซอร์ (เคยเป็นวังของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ)

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริที่จะขยายการศึกษาในโรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น คือ ไม่เฉพาะสำหรับผู้ที่จะเล่าเรียนเพื่อรับราชการเท่านั้น แต่จะรับผู้ซึ่งประสงค์จะศึกษาชั้นสูงให้เข้าเรียนได้ทั่วถึงกัน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อ ๒๖ มีนาคม พ.ศ.2459 เพื่อเป็นพระบรมราชานุสาวรีย์เฉลิมพระเกียรติแห่งสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ให้เจริญก้าวหน้ากว้างขวางแผ่ไพศาลและมีรู้เสื่อมสูญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในช่วงแรกมีการจัดการศึกษาเป็น 4 คณะ ได้แก่ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ โดยในระหว่าง พ.ศ.2459-2465 มีการปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาระดับประกาศนียบัตร และการเตรียมการจัดการเรียนการสอนระดับปริญญา มีการติดต่อกับมูลนิธิร็อกกี้ เฟลเลอร์ เพื่อให้ช่วยเหลือการเรียนการสอนของคณะแพทยศาสตร์ จากนั้นระหว่าง พ.ศ.2466-2480 เริ่มรับผู้สำเร็จหลักสูตรมัธยมบริบูรณ์เข้าเรียนในคณะแพทยศาสตร์ขณะเดียวกันก็ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรและรับนักเรียนผู้จบประโยคมัธยมบริบูรณ์เข้าเรียนอีก 4 คณะ และในระหว่างปี พ.ศ. 2481-2490 เริ่มเน้นการเรียนการสอนอันเป็นพื้นฐานของวิชาชีพในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

โดยมีการจัดเตรียมมหาวิทยาลัยคือนักเรียนจะต้องเลือกเรียนตามคณะต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยเปิดสอนทำให้มีโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้น

หลังจากนั้น ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2491-2503 เป็นระยะเวลาของการขยายการจัดการศึกษาออกไปในศาสตร์และศิลปวิทยาการต่าง ๆ โดยเน้นระดับปริญญาตรีเป็นหลัก และตั้งแต่ พ.ศ.2504 จนถึงปัจจุบันเป็นช่วงเวลาของการขยายการศึกษาระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้นและเริ่มพัฒนาการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาส่งเสริมการค้นคว้า วิจัย การอนุรักษ์และสนับสนุนศิลปวัฒนธรรมและการบริการทางวิชาการให้แก่สังคม มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยสถาบันบริการ และศูนย์ เพื่อให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยและพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ทุกวิถีทางให้สมกับเป็นพระบรมราชานุสาวรีย์ของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงพระปิยมหาราชของพสกนิกรชาวไทยตลอดไป (แหล่งที่มา : [http:// www.chula.ac.th](http://www.chula.ac.th))

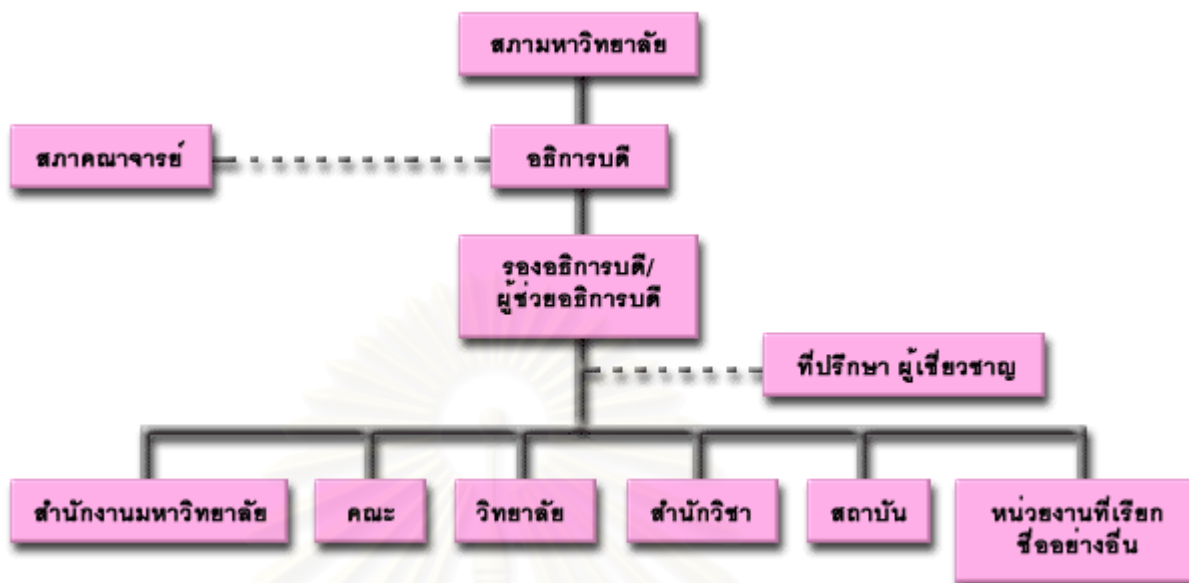
1.2 โครงสร้างการบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูง มีฐานะเป็นส่วนราชการอยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย การบริหารงานภายในเป็นแบบกระจายอำนาจ แบ่งโครงสร้างออกเป็น ส่วนสำคัญคือ องค์การเชิงนโยบาย ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดีเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายบริหาร ผู้แทนฝ่ายคณาจารย์ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีการประชุมทุกวันพฤหัสบดีสุดท้ายของเดือน เพื่อพิจารณานโยบาย และแนวทางการดำเนินงานตลอดจนตัดสินใจอนุมัติและวางกฎระเบียบต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

การดำเนินงานหลักของมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้คณะวิชา/สถาบัน/วิทยาลัย ซึ่งคณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน/วิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แบ่งออกเป็น 18 คณะและบัณฑิตวิทยาลัย สถาบันสอนและวิทยาลัย 4 แห่ง สถาบันวิจัย 11 แห่ง และสถาบันบริการ/ศูนย์/สำนัก 4 แห่ง นอกจากนี้ยังมีสถาบันสมทบ อีก 3 แห่ง

ในส่วนของการบริหารงานประจำ ตลอดจนการให้การสนับสนุนและบริการต่างๆ จะอยู่ภายใต้สำนักงานมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย สำนักบริหาร 4 สำนัก สำนักงานต่าง ๆ หน่วยงานวิสาหกิจ และหน่วยงานสนับสนุน ซึ่งมีขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของตนเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอิสระหรือศูนย์วิสาหกิจ ทำหน้าที่เป็นกลไกพิเศษรับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อเสริมภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



(แหล่งที่มา : [http:// www.chula.ac.th](http://www.chula.ac.th))

2. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

2.1 ประวัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

รายงานประจำปีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (2541) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี แต่เดิมนั้นเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เกิดจากการรวมตัวของวิทยาลัย 3 แห่ง ได้แก่ วิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือ (ก่อตั้ง พ.ศ.2502) วิทยาลัยเทคนิคธนบุรี (ก่อตั้ง พ.ศ.2503) ซึ่งก็คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีในปัจจุบัน และวิทยาลัยโทรคมนาคมธนบุรี (ก่อตั้ง พ.ศ.2504)

ซึ่งสถาบันทั้ง 3 แห่ง นั้นเป็นสถาบันการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีพ ซึ่งทำหน้าที่ผลิตช่างเทคนิคระดับต้นและระดับกลาง โดยเฉพาะด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีชั้นสูง ถือเป็นสถาบันการศึกษาที่ก่อตั้งขึ้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่กำหนดให้มีหน้าที่ผลิตช่างเทคนิคขึ้นรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ เนื่องจากในเวลานั้นกำลังคนในสาขาวิชานี้เกือบไม่มีอยู่เลยในสังคมไทย อย่างไรก็ตามปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้สถาบันแห่งนี้ มีศักยภาพและประสิทธิภาพในการพัฒนาตนเองจากความเป็นสถาบันอาชีวศึกษา ขึ้นสู่สถาบันอุดมศึกษาได้ น่าจะมาจากโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการที่ได้รับความ

ช่วยเหลือทางวิชาการจากต่างประเทศ คือวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีได้รับความช่วยเหลือจากเทคนิค กองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากขณะนั้น วิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และ วิทยาลัยโพรคมานาคมนนทบุรี ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น โดยมีรูปแบบความช่วยเหลือ เป็นไปในลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาล ส่วนทางต่างประเทศจัดสรรอุปกรณ์การศึกษา เครื่องจักรกล ผู้เชี่ยวชาญประจำสาขาวิชาต่าง ๆ ตลอดจนทุนการศึกษาต่อต่างประเทศสำหรับ อาจารย์ชาวไทย ทั้งนี้รัฐบาลไทยเป็นผู้จัดหาสถานที่ การก่อสร้างและบุคลากรอาจารย์ชาวไทย เพื่อรับการถ่ายทอดการจัดการศึกษาต่อจากผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2510 สถาบันเทคโนโลยี ก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้ชื่อพระจอมเกล้าเป็นชื่อของสถาบัน มีนามภาษาอังกฤษว่า “KING MONGKUT'S INSTITUTE OF TECHNOLOGY”

จากภายใต้สัญญาโครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีต่อสถาบันการศึกษา เหล่านี้ อย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ในปี พ.ศ.2511 กรมอาชีวศึกษา จึงได้จัดทำโครงการขยายหลักสูตร และยกฐานะวิทยาลัยในสังกัดให้เป็นสถาบันการศึกษาเทียบเท่ามหาวิทยาลัย เพื่อผลิตช่างเทคนิคระดับวิชาชีพชั้นสูง วิศวกรรม และครูช่างเทคนิควุฒิปริญญาตรี นอกจากนี้กรมอาชีวศึกษา ยังได้เสนอโครงการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีเจ้าคุณทหารลาดกระบังเพิ่มขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ผลิตครูปริญญาสาขาวิชาช่างเทคนิค ซึ่งมีหลักสูตรการศึกษาถึง 5 ปี

ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารงานกรมอาชีวศึกษา โดยกรมอาชีวศึกษาได้ยึดหลักการบริหารงานที่ให้อิสระแก่สถาบันและในที่สุดก็ได้ตกลงรูปแบบการศึกษา เป็นสถาบันเทคโนโลยีเพื่อให้มีลักษณะการบริหารหลักสูตรการศึกษาวิชาเทคโนโลยีชั้นสูงเฉพาะทางที่มีการศึกษาวิชาการสังคมศาสตร์และวิชาพื้นฐานด้านภาษาผสมผสานด้วย ตามแบบอย่าง มหาวิทยาลัยแมสซาชูเซต ของสหรัฐอเมริกา สถาบันเทคโนโลยีแห่งนี้ จึงได้รับการขนานนามใหม่ว่า สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า

ในที่สุดพระราชบัญญัติเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ฉบับที่ 1 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ วันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2514 ให้สถาบันมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ เพื่อผลิตครูอาชีวศึกษา ระดับวิชาชีพชั้นสูง ระดับปริญญา และให้การศึกษาด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ทั้งระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา

และได้มีการเลือกรูปแบบการบริหารองค์กร และตราพระราชบัญญัติสถาบันอิงแบบอย่าง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ทำให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ามหาวิทยาลัย แบ่งแยกการบริหารงานออกเป็น 3 เขต คือ วิทยาลัยเขตพระนครเหนือ ซึ่งพัฒนามา

จากวิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือ วิทยาเขตธนบุรี คือ วิทยาลัยเทคนิคธนบุรี และวิทยาเขตเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ซึ่งได้ย้ายรวมเอาวิทยาลัยโทรคมนาคมธนบุรีเข้ามาไว้ด้วย

ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ.2514 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2514 โดยแบ่งการบริหารงานออกเป็น 3 วิทยาเขต คือ วิทยาเขตเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วิทยาเขตธนบุรี และวิทยาเขตพระนครเหนือ มีนายพงศ์ศักดิ์ วรสุทรโสทร ซึ่งเป็นอธิบดีกรมอาชีวศึกษาขณะนั้น ดำรงตำแหน่งอธิการบดีคนแรกของสถาบัน

ซึ่งแต่ละวิทยาเขตมีอิสระในการบริหารหลักสูตรและวิชาการภายในของตนเอง โดยมีการประสานนโยบายภายใต้สำนักงานอธิการบดี เหตุผลที่ต้องใช้รูปแบบการแบ่งแยกเป็นวิทยาเขต เช่นนี้ เนื่องจากความแตกต่างกันของแหล่งความช่วยเหลือและโครงสร้างหลักสูตรวิชาการที่เกิดจากการวางพื้นฐานและการพัฒนาของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่มีต่อวิทยาเขตแต่ละแห่ง และที่สำคัญผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้น ต้องการให้วิทยาเขตแต่ละแห่งพัฒนาความก้าวหน้าทางวิชาการที่ยังคงรักษาเอกลักษณ์พื้นฐานของตนไว้

จนกระทั่งรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ มีนโยบายให้สถาบันการศึกษาที่มีกฎหมายให้อำนาจประสาทปริญญาในสาขาที่เปิดสอนไปสังกัดอยู่ในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ คณะรัฐมนตรีจึงประกาศเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2516 ให้โอนสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ไปเป็นส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

ต่อมาในปี พ.ศ.2525 ได้เริ่มมีแนวคิดในการกระจายอำนาจบริหารจากส่วนกลาง ไปสู่วิทยาเขตทั้งสาม ให้มีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น ประกอบกับภารกิจของสถาบัน และการพัฒนาวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การบริหารแบบวิทยาเขตเริ่มเป็นอุปสรรคในการบริหารสถาบันแต่ละแห่ง ดังนั้น ต่อมาในปี พ.ศ.2526 ได้ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำพระราชบัญญัติใหม่ โดยมีสาระสำคัญคือ ในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติใหม่ แต่ละสถาบันจะแยกออกจากกันเป็นนิติบุคคลอิสระ โดยมีสภาสถาบันของตนเองเพื่อวางนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสถาบันนั้น ๆ โดยแต่ละสถาบันมีฐานะเป็นกรม มีอธิการบดีเป็นหัวหน้าในการบริหารงาน ในที่สุดจึงได้มีการแยกสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ออกเป็นสถาบันอิสระสามสถาบัน ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ตามความในพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.2528 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาพร้อมกัน เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2529

จากการที่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นสถาบันการศึกษาและวิจัยระดับอุดมศึกษาทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาและฝึกอบรมบุคลากรทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อผลิตและพัฒนากำลังคน และยังเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งที่มีความเคลื่อนไหวมาโดยตลอดเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ในที่สุดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้สถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2540 ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอเข้าสู่การพิจารณาอีกครั้งหนึ่งและให้นำเสนอต่อรัฐสภาและในช่วงเวลาประมาณ 1 ปี ร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านมติและความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีรับทราบมติของรัฐสภา และให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีขึ้นทูลเกล้า เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2541 ในที่สุด วันที่ 6 มีนาคม 2541 พระราชบัญญัตินี้ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลนับแต่นั้นมา

2.2 โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.2541 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ แบ่งส่วนงานเป็น 4 ส่วน ได้แก่

1. สำนักงานอธิการบดี
2. คณะ
3. สถาบัน
4. สำนัก

นอกจากนี้อาจมีส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะเป็นส่วนงานในมหาวิทยาลัยได้ การดำเนินการมหาวิทยาลัย ให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

นายกสภามหาวิทยาลัยซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง

กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เลือกจากผู้บริหาร จำนวน 4 คน

กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เลือกคณาจารย์และพนักงาน จำนวน 2 คน

ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกโดย

คำแนะนำของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

1. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกโดยคำแนะนำของทบวงมหาวิทยาลัย จำนวนไม่เกิน 2 คน

2. นายกสมาคมนักศึกษาเก่าและนักศึกษาเก่าที่เป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยให้มีสภาวิชาการ ประกอบด้วย

1. ประธานสภาวิชาการ

2. กรรมการสภาวิชาการโดยตำแหน่ง

3. กรรมการสภาวิชาการซึ่งสรรหาจากคณาจารย์ประจำตำแหน่งศาสตราจารย์และผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า รวมไม่เกินจำนวนกรรมการสภาวิชาการโดยตำแหน่ง

4. กรรมการสภาวิชาการซึ่งสรรหาจากคณาจารย์ประจำตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ขึ้นไป จากคณะหรือส่วนงานที่เทียบเท่าคณะละ 1 คน

อธิการบดี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

สภาคณาจารย์ และพนักงานซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์ และพนักงานของมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ให้คำปรึกษา

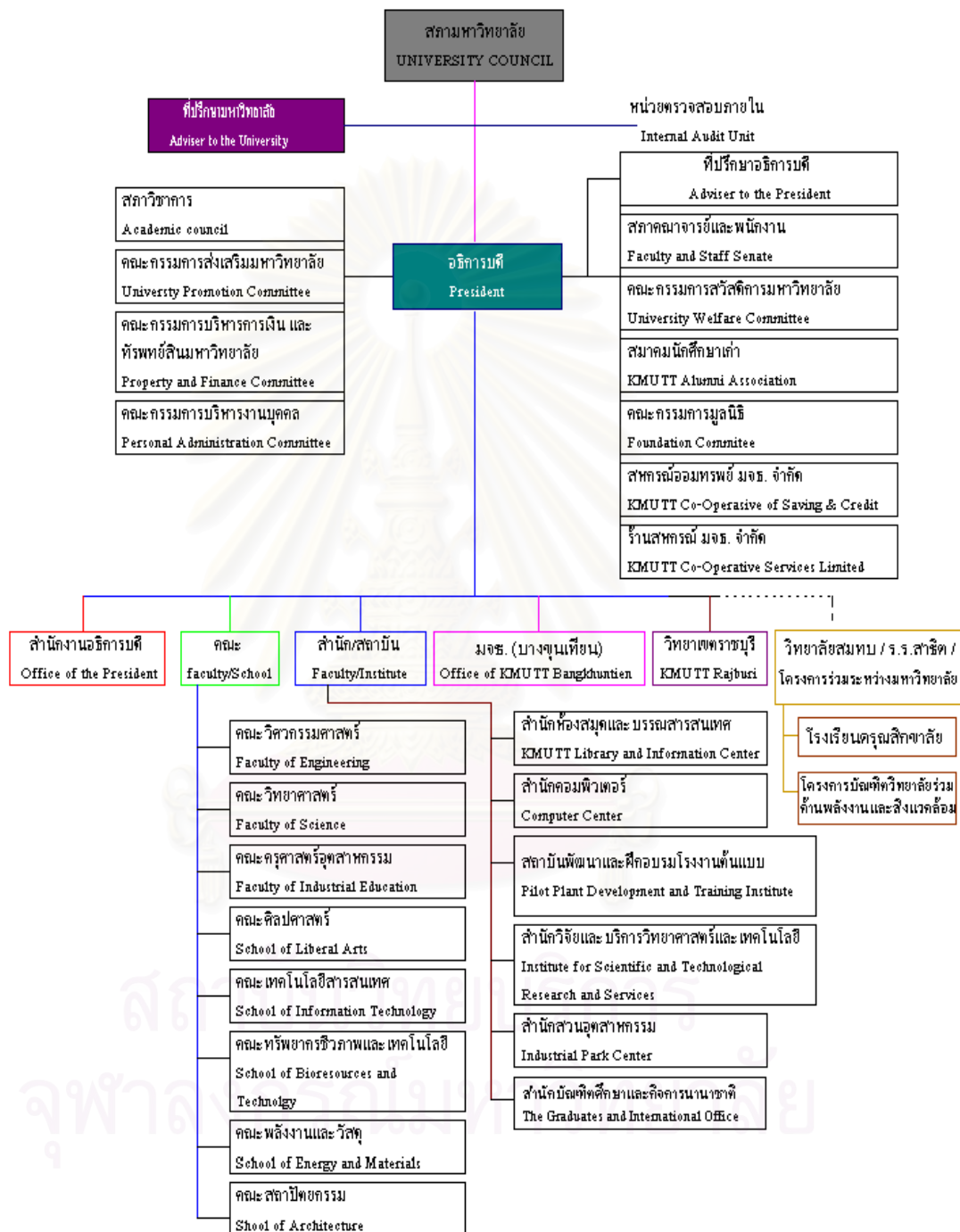
คณบดี เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของคณะ และมีคณะกรรมการคณะ ถ้ามีการแบ่งภาควิชา ศูนย์ หรือ ส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้มีหัวหน้าภาควิชา หัวหน้าศูนย์ หรือ หัวหน้าส่วนที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

การบัญชีและการตรวจสอบ มหาวิทยาลัยต้องวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้อง และมีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำกับดูแล รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย (แหล่งที่มา : [http:// www.kmutt.ac.th](http://www.kmutt.ac.th))

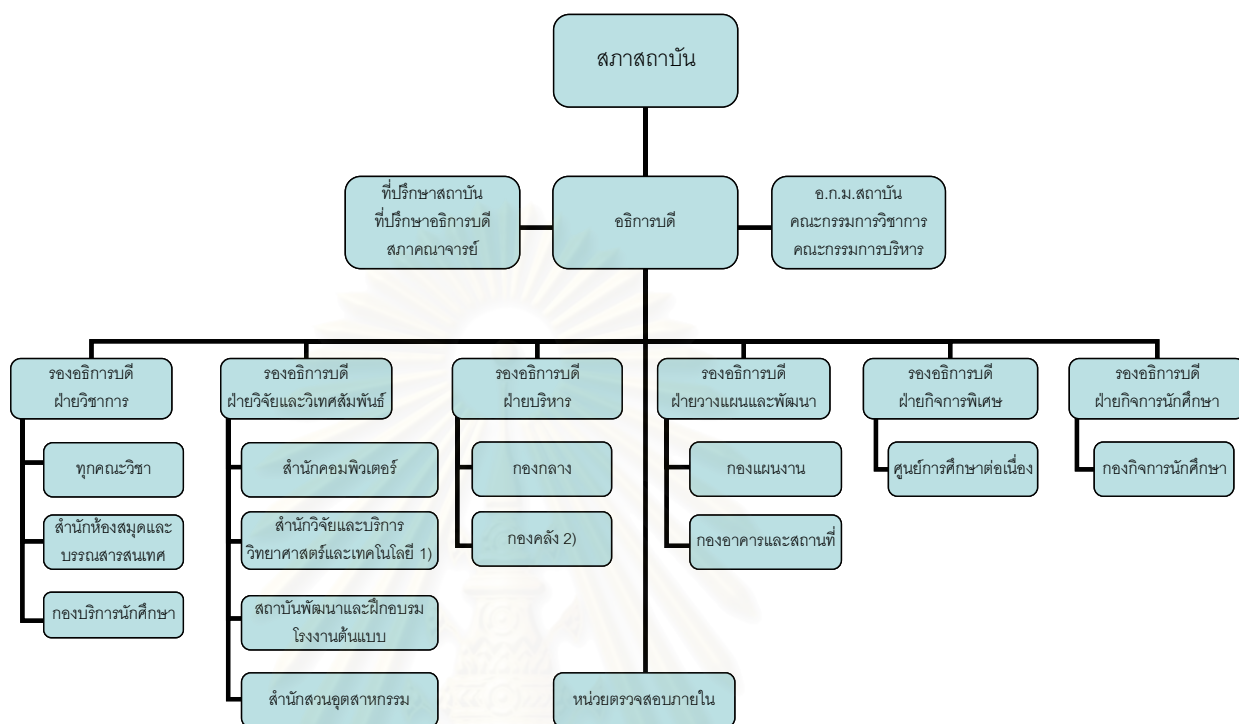
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 5 โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี



(แหล่งที่มา : [http:// www. kmutt. ac. th](http://www.kmutt.ac.th))

แผนภาพที่ 6 โครงสร้างการบริหารสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.2539



หมายเหตุ : 1) สวท. ยอวัน ศูนย์การศึกษาต่อเนื่อง
2) กำลังรอกการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเรื่องการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) สำหรับการนำเสนอวิธีการดำเนินการวิจัยนั้นประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย และวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
3. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

วิธีดำเนินการวิจัย

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 การศึกษาเอกสาร มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยมีเอกสารที่ใช้ในการศึกษาดังนี้

1.1.1 เอกสารหลักฐานชั้นต้น (primary source) ได้แก่ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เช่น ระเบียบ คำสั่ง รายงานการทําประชาพิจารณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล บันทึกรายงานการประชุม เป็นต้น

1.1.2 เอกสารหลักฐานชั้นรอง (secondary source) ได้แก่ ข่าวสภาคณาจารย์ จดหมายข่าวจุฬาฯ รายงานกิจการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาสัมพันธ์ รายงานประจำปี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เป็นต้น

เอกสารดังกล่าว ผู้วิจัยได้ค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ คือ เครือข่ายของศูนย์วิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่ ศูนย์บรรณสารสนเทศ คณะครุศาสตร์ หอสมุดคณะรัฐศาสตร์ หอสมุดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี หอสมุดของมหาวิทยาลัยรามคำแหง หอสมุดสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาค้นคว้าจาก Internet เพื่อเข้าถึงแหล่งเอกสารข้อมูลช่วยให้ได้ข้อมูลใหม่ ๆ ในการศึกษาค้นคว้ามากขึ้น

1.2 การสัมภาษณ์ เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้ใช้แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้างตามประเด็นการศึกษา

1.2.1 การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) มีการกำหนดผู้ให้ข้อมูลไว้เป็นบุคคล 3 กลุ่มดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวนทั้งหมด 11 คน

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับสูงของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่

- ศาสตราจารย์ ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ (อดีตรองอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีพ.ศ. 2539-พ.ศ.2543)

- รองศาสตราจารย์ ทันตแพทย์ ดร.จีระศักดิ์ นพคุณ (รองอธิการบดีด้านวิชาการ ปีพ.ศ. 2543-พ.ศ.2547 และ เลขานุการคณะกรรมการอำนวยการกลางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่)

กลุ่มที่ 2 คณะกรรมการอำนวยการกลางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ (ประกาศ ณ วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2545) ได้แก่

- รองศาสตราจารย์ นายสัตวแพทย์ ระเบิด รัตนพานี (ประธานคณะกรรมการพิจารณา ระบบบริหารงานบุคคล ตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่)

- รองศาสตราจารย์ ดร.ธีระพร อุวรรณโณ (ประธานคณะกรรมการพิจารณายกร่างข้อบังคับ ระเบียบและประกาศที่ต้องออก ตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่)

- รองศาสตราจารย์ มานพ พงศทัต (ประธานคณะกรรมการการเงิน ตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่)

- รองศาสตราจารย์ ดร.สุนันท์ พงษ์สามารถ (เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงาน ตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่)

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา (เลขานุการคณะกรรมการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่)

กลุ่มที่ 3 คณะกรรมการสภาคณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่

- รองศาสตราจารย์ มัณฑนา ปราการสมุทร (เลขานุการคณะกรรมการกิจการอาจารย์)
- รองศาสตราจารย์ ปาริชาติ ภู่งว้าง (ประธานคณะกรรมการกิจการนิสิต)
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาญวิทย์ โสมชิตานนท์ (ประธานคณะกรรมการกิจการอาจารย์)
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อัจฉรา เอ็นซ์ (เลขานุการคณะกรรมการวิชาการ)

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จำนวนทั้งหมด 8 ท่าน

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้แก่

- รองศาสตราจารย์ ดร.หริส สูตะบุตร (อดีตรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ปีพ.ศ.2535-พ.ศ.2541, อุปนายกสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี)

กลุ่มที่ 2 คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล (คำสั่งลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2535) ได้แก่

- ศาสตราจารย์ ดร.สมชาติ โสภณวรรณฤทธิ์ (คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล)

- รองศาสตราจารย์ ดร.อภิชาติ เทอดโยธิน (คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล)

- รองศาสตราจารย์ บัณฑิต สุวรรณตระกูล (คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล)

- รองศาสตราจารย์ ดร.ชัย จาตุรพิทักษ์กุล (คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล)

- รองศาสตราจารย์ อติศักดิ์ พงษ์กุลผลศักดิ์ (คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล, อดีตรองประธานสภาคณาจารย์ ปีพ.ศ.2536-พ.ศ.2538)

กลุ่มที่ 3 คณะกรรมการสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้แก่

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุทัศน์ พรอานุกาพกุล (ประธานสภาคณาจารย์ ปีพ.ศ.2544-พ.ศ.2547)

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมเกียรติ รุ่งทองใบสุรีย์ (สมาชิกสภาคณาจารย์ ปีพ.ศ.2540, ประธานสภาคณาจารย์ ปีพ.ศ.2542-พ.ศ.2543)

1.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์

1.2.2.1 ผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง โดยผู้วิจัยได้เสนอแบบสัมภาษณ์ให้อาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณา ตรวจสอบและนำมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ได้มาซึ่งแบบสัมภาษณ์ฉบับจริงที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีแนวคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ดังนี้

1) ขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน 5 ขั้นตอนคือ

- การระบุปัญหา
- การริเริ่มนโยบาย
- การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
- การเสนอทางเลือก
- การยกร่างนโยบาย

2) ปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลในประเด็นดังต่อไปนี้

- โครงสร้างองค์การ
- ภาวะผู้นำ
- วัฒนธรรมองค์การ
- การเมืองภายในองค์การ

3) ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลในประเด็นดังต่อไปนี้

- สังคม
- เศรษฐกิจ
- การเมือง

1.2.2.2 การดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ในประเด็นต่าง ๆ ด้วยตนเอง และได้สรุปรวบรวมความคิดในแต่ละประเด็นของการสัมภาษณ์ทันทีที่การสัมภาษณ์สิ้นสุดลง เพื่อเป็นการสรุปและตรวจสอบความคิดจากถ้อยคำของผู้ให้ข้อมูลแต่ละท่านอีกครั้งหนึ่ง หากแต่ละท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมก็จะทำการบันทึกรวบรวมไว้ด้วย ในการสัมภาษณ์แต่ละครั้งผู้วิจัยจะขออนุญาตบันทึกเสียงทุกครั้ง แล้วจึงนำเทปบันทึกเสียงมาถอดความเพื่อเรียบเรียงข้อมูลให้ถูกต้องตามประเด็นที่ต้องการศึกษา

นอกจากนี้ในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้มีการย้ำถึงช่วงระยะเวลาที่มีการดำเนินการ กำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของแต่ละสถาบันกับผู้ให้ข้อมูลเป็นระยะ ๆ เพราะเรื่องที่สัมภาษณ์นั้นอยู่ในช่วงระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในอดีต ซึ่งผู้วิจัยก็ไม่สามารถมั่นใจได้ว่าคำสัมภาษณ์ที่ได้มานั้นจะเป็นคำสัมภาษณ์ที่อยู่ในช่วงระยะเวลาใด หรืออาจมีการผสมกันระหว่างหลายช่วงระยะเวลา ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยไม่สามารถควบคุมได้ จึงถือเป็นข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้

ในการอ้างคำพูด (Quote) ของผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยจะไม่เปิดเผยชื่อจริงของผู้ให้ข้อมูลแต่จะใช้เป็นหมายเลขแทน

2. การวิเคราะห์และสรุปข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้นัยสำคัญที่แอบแฝงในคำพูดของผู้ให้ข้อมูลแต่ละท่าน การดำเนินการกระทำโดยการศึกษาความสำคัญของความคิดจากถ้อยคำในเทปบันทึกการสัมภาษณ์ และอ่านสรุปคำพูดของผู้ให้ข้อมูลแต่ละท่านอย่างละเอียด จากนั้นจึงนำถ้อยคำดังกล่าวมาประมวลเข้าด้วยกันตามแต่ละประเด็นในลักษณะการพรรณนาความ

ส่วนที่หนึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งในส่วนนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะกรรมการอำนวยการกลางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ส่วนที่สองเป็นเรื่องของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะกรรมการอำนวยการกลางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และคณะกรรมการสภาคณาจารย์ของทั้งสองสถาบัน

ส่วนที่สามเป็นผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากส่วนแรกนำมาสรุป เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งสองสถาบัน

3. การนำเสนอข้อมูล

ผู้วิจัยนำเสนอข้อมูลของการวิจัยครั้งนี้โดยนำเสนอเป็นรายบท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การนำเสนอผลการศึกษาระบบการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีในบทนี้จะ
นำเสนอผลการศึกษาโดยมีรายละเอียดดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการศึกษาระบบการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 : ผลการศึกษาระบบการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 2 : ผลการศึกษาระบบการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ตอนที่ 2 ผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการกำหนดนโยบายสู่การเป็น
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 : ผลการศึกษปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการกำหนดนโยบายสู่การ
เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 2 : ผลการศึกษปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการกำหนดนโยบายสู่การ
เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ตอนที่ 3 ผลการเปรียบเทียบระบบการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ 1 ผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ รัฐบาล

ส่วนที่ 1 : ผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในส่วนของ การนำเสนอผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย
ในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น จะนำเสนอตามขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย
ตามกรอบของการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. การระบุปัญหา
2. การริเริ่มนโยบาย
3. การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
4. การเสนอทางเลือก
5. การยกวางนโยบาย

การระบุปัญหา

ขั้นตอนการระบุปัญหาพบว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรก
ของประเทศไทยที่มีความเก่าแก่มากที่สุด จะต้องนำมาแก้ไขโดยการกำหนดนโยบายสู่การเป็น
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจากสถานภาพ
ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบ
ของราชการที่ควบคุมการบริหารงานของมหาวิทยาลัย จึงทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเกิดความ
ไม่คล่องตัวและขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานในทุก ๆ ด้านและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพใน
การบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...ปัญหาหลักคือการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพเพราะการยึดติดกับระบบราชการ...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...ที่จริงมหาวิทยาลัยมีการบริหารมหาวิทยาลัย โดยบริหารแบบข้าราชการพลเรือน มัน
จะมีความซุกซลักมากเพราะว่าการบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้น มันไม่สามารถที่จะบริหารด้วย
กฎระเบียบ เพราะฉะนั้นกฎระเบียบที่วางเอาไว้สำหรับหน่วยงานที่เป็นระบบราชการทั้งหมด ถูก

นำมาใช้กับพวกสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาระดับสถาบันอุดมศึกษามันจะเป็นตัวที่จะทำให้เค้าทำงานไม่ได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

ปัญหาหลักที่พบของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบราชการ นั้นประกอบไปด้วย 3 เรื่องหลัก ได้แก่การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน และการบริหารทางวิชาการ

“...สามเรื่องหลัก เรื่องที่หนึ่ง เรื่องปัญหาของการบริหารงานบุคคล เรื่องที่สองคือ เรื่องการเงินของมหาวิทยาลัยที่เรียกว่า *financing of university* แล้วปัญหาที่สาม ปัญหาทางวิชาการ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

เรื่องแรกก็คือเรื่องของการบริหารงานด้านบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานของบุคลากรภายในของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่อยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบข้อบังคับของระบบราชการ ก็คือเรื่องอัตราค่าตอบแทนที่บุคลากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับนั้นมีอัตราค่าตอบแทนที่เท่ากับข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ จึงเป็นผลทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน เนื่องจากค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นต่ำทำให้เกิดความรู้สึกว่าไม่คุ้มค่ากับการทำงานที่หนักเมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนที่ได้รับจากภาคเอกชน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่จะเข้ามาทดแทนบุคลากรที่เกษียณออกไป

“...การบริหารบุคคลที่เป็นราชการก็หมายความว่า จะอยู่ในกรอบกติกาเหมือนกันหมดทั่วประเทศ เงินเดือนเดียวกันจบเอกอะไรมาเงินเดือนก็จะเหมือนกันหมด ซึ่งไม่สอดคล้องกับภาวะตลาดแรงงานเลยเป็นไม่ได้ในตลาดแรงงานเสรี เพราะด้วยเหตุนี้สภาพมหาวิทยาลัยที่ถูกกำหนดเช่นนี้ มันทำให้เกิดความคับแคบที่สุดในการที่จะสรรหาคณะที่มีมือดีเข้ามาทำงาน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...อาจารย์จะเกษียณกันเยอะเฉพาะที่จุฬาฯ เพราะฉะนั้นคนใหม่เข้ามาก็พัฒนาไม่ทันกับคนที่ออกไปหรือจะหาคนใหม่เข้ามาแทนคนเก่าไม่ค่อยได้เท่าไร ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

ปัญหาอัตราค่าตอบแทนของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำให้บุคลากรต้องหาทางออกโดยการหารายได้พิเศษเพื่อเป็นการเสริมรายได้ จึงไม่มีเวลาให้กับงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่

“...เรื่องผลตอบแทนทางตรงคือ เงินเดือนต่ำโดยไม่พุดถึงผลตอบแทนทางอ้อมที่เป็น benefit จึงต้องอาศัยการทำมาหากินพิเศษ สอนพิเศษ consultant วิจัย ทำธุรกิจ ขายน้ำมัน ปั่นน้ำมัน อะไรก็ตามที่เป็นรายได้พิเศษเต็มไปหมด รวมทั้งกวาดวิชาในสาขาศึกษาศาสตร์ ภาพนี้เป็นปัญหาใหญ่มาก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

จากปัญหาในเรื่องของอัตราค่าตอบแทน ยังส่งผลทำให้บุคลากรขาดกำลังใจในการทำงาน ขาดความกระตือรือร้นในการคิดสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการ ทำให้เกิดการท้อถอยในลักษณะที่เรียกว่าเข้าซามเย็นซาม โดยมีได้คำนึงถึงประสิทธิภาพของการทำงานว่าจะส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยมากน้อยเพียงใด

“...บุคลากรเก่าแก่อยู่กันมานานไม่อยากจะเปลี่ยนแปลงอยู่กันซะจนลืมทำงานคือไม่มีประสิทธิภาพ ความกระตือรือร้นก็ไม่มี เรียกว่าข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม เข้าซามเย็นซาม ที่เค้าเรียกกันอย่างนี้ เพราะไม่ต้องห่วงเดี๋ยวก็ได้เงินเดือนทำดีไม่ดีเดี๋ยวก็ได้หนึ่งขั้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

“...อาจารย์อุทิศเวลาให้กับหน้าที่ไม่เต็มที่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ด้วยทำงานไม่เต็มที่ เพราะฉะนั้น เค้าก็คิดว่าถ้าเผื่อให้มันไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับมันจะเกิดการแข่งขันแบบภาคเอกชน บางทีก็อาจจะมองว่า ถ้าเผื่อมีการประเมินอาจารย์แบบเข้มข้นกว่านี้ บางทีอาจารย์ก็อาจจะมึผลผลิตมากกว่าที่เป็นมาในอดีต ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

จากปัญหาในเรื่องของอัตราค่าตอบแทนที่พบนั้น ส่งผลทำให้เกิดปัญหาหลายเรื่องตามมาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขาดแคลนบุคลากร ที่จะเข้ามาทดแทนบุคลากรที่เกษียณออกไป ปัญหาการทำงานที่ไม่เต็มที่ การขาดความกระตือรือร้น และการขาดประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากร จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้คือปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของระบบราชการ

เรื่องที่สองก็คือเรื่องของการบริหารงานด้านการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกับการบริหารบุคคลซึ่งถูกยึดติดกับ ระบบและกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งทำให้การบริหารการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวและความอิสระ

“...เรื่องการเงิน การเงินก็ต้องอาศัยระเบียบราชการ ด้วยกฎหมายสองสามฉบับ อันที่หนึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ อันที่สอง ระเบียบการเงินและบัญชีของรัฐบาลที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง อันที่สาม การพัสดุซึ่งกำหนดระเบียบพัสดุของสำนักนายกรัฐมนตรีผิดไปจากนี้ก็ไม่ได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณ ซึ่งทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องยึดตามระเบียบของสำนักงบประมาณสังกัดกระทรวงการคลัง เพราะในการขออนุมัติในการใช้เงินงบประมาณนั้นจะต้องเขียนแผน เพื่อทำเรื่องเสนอขอเงินงบประมาณและต้องใช้เงินงบประมาณที่ได้รับตรงตามที่เขียนไว้ในแผนเท่านั้น ไม่สามารถใช้จ่ายเงินนอกเหนือหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากสิ่งที่เสนอขอไว้ซึ่งเป็นผลทำให้การบริหารงานด้านการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเกิดความล่าช้า ขาดความเป็นอิสระ ตลอดจนขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ

“...การยึดติดกับระบบราชการทำให้งบประมาณต่าง ๆ ต้องเดินเหมือนกับราชการส่วนต่าง ๆ เมื่อกำหนดงบประมาณไปแล้วโดยหลักปกติก็เปลี่ยนแปลงไม่ได้แล้ว ถ้าจะเปลี่ยนแปลงก็ต้องทำเรื่องเสนอไปยังสำนักงบประมาณ ทำให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานค่อนข้างน้อย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...เท่าที่เค้าพูดมาเค้าก็อ้างในแง่ของการบริหารการจัดการ ซึ่งมันค่อนข้างจะมีระเบียบมากมาย ทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า โดยเฉพาะในการบริหารการจัดการงบประมาณ ซึ่งมันจะต้องตั้งงบประมาณ มันจะทำอย่างนั้นมันค่อนข้างจะลำบาก แล้วมันไม่ยืดหยุ่นพอก็เลยคิดว่าถ้าหากว่าได้รับงบประมาณตรงนี้แล้วไม่ยึดติดกับระเบียบของกระทรวงการคลังหรือสำนักงบประมาณมากนัก ก็คิดว่ามหาวิทยาลัยน่าจะใช้งบประมาณได้ยืดหยุ่นมากขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

ระบบการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ผูกติดกับระเบียบพัสดุของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ต้องใช้เวลานานในการจัดซื้อ แต่ครั้ง เป็นผลทำให้เกิดความล่าช้าเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการสอนของอาจารย์ และกระบวนการในการผลิตบัณฑิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...การเป็นมหาวิทยาลัยในส่วนราชการมันมีปัญหาอันหนึ่งที่สำคัญคือความล่าช้าเกือบจะทุกด้าน เช่น เราจะซื้อของสักอย่าง สมมุติเรามีการเรียนการสอนเปิดเรียนมาแล้วพบปัญหาว่าเครื่องมือเสียทันที ก็อยากได้ทดแทนเพราะนิสิตจะต้องเรียนแล้ว ก็มีคนเข้ามาตลอดแต่กระบวนการในการซื้อของมันต้องผ่านการเสนอราคากรรมการเปิดซองแล้วก็หาผู้ประมูล ต้องมีขั้นตอนในการซื้อ ซึ่งกว่าจะได้ของมาก็จบภาคการศึกษาไปแล้ว...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

ปัญหาในการบริหารการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่สำคัญ อีกเรื่องก็คือเรื่องของการทำบัญชีเพราะที่ผ่านมา ส่วนราชการไม่มีการทำบัญชีตามที่ใช้จ่ายเงินออกไป ซึ่งเป็นผลทำให้ไม่สามารถตรวจสอบบัญชีได้ ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของระบบการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...ราชการไม่มีเรื่องนี้ จุฬาฯไม่เคยทำบัญชีเพราะเป็นราชการ ไม่มีส่วนราชการใดทำบัญชี การลงรายงานการเงินเป็นการลงโดยใช้เกณฑ์เงินสด คือรับก็บาท จ่ายก็บาท ก็ลงไปตามนั้นซึ่งไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านี้ได้เลย นอกจากการตรวจสอบว่า รายการนี้ใช้จ่ายอย่างถูกระเบียบหรือไม่ แต่ไม่สามารถแสดง performance ว่าใช้เงินหมดแล้วผลิตบัณฑิตได้ตามนี้คุณภาพบัณฑิตตามนี้บอกไม่ได้นี่คือจุดอ่อนของมัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบการบริหารการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการจัดทำแผนงบประมาณ เรื่องของระเบียบพัสดุที่ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และในเรื่องการจัดทำบัญชีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีสาเหตุมาจากระบบและกฎระเบียบของทางราชการ ที่ทำให้การบริหารการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขาดความความยืดหยุ่น และไม่มีคล่องตัวในการอนุมัติใช้จ่ายเงินงบประมาณ

เรื่องสามที่พบจากการที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของทางราชการก็คือเรื่องของการบริหารงานด้านวิชาการ ปัญหาหลักในด้านการบริหารวิชาการนั้นก็คือ

เรื่องของการบริหารหลักสูตร ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับกระบวนการทางด้านวิชาการของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่จะต้องรับคำสั่งเปลี่ยนแปลงจากทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อต้องการที่จะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักสูตร ทำให้กระบวนการของการบริหารหลักสูตรเกิดความล่าช้า เป็นอย่างมาก

“...จะเปิดหลักสูตรต้องขอ จะปิดหลักสูตรต้องขอ จะเปลี่ยนแปลงหลักสูตรก็ต้องขอ จะเพิ่มวิชาในหลักสูตรต้องขอเพราะฉะนั้นทั้งหมดเหล่านี้คือตัวปัญหา ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

ต่อมาทางทบวงมหาวิทยาลัยได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการมอบอำนาจให้ทาง สภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีโอกาสในการตัดสินใจและบริหารจัดการในเรื่องของหลักสูตรที่จะใช้สำหรับคณะและภาควิชาต่าง ๆ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...ตอนหลังก็ใช้วิธีที่ว่าอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเข้าไปบริหารในทบวง เคยใช้คำว่ามอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยดูแลแต่ไม่ใช่อำนาจของมหาวิทยาลัย เป็นอำนาจที่ทบวงมอบมาให้ซึ่ง แปลว่าจะเรียกคืนเมื่อไหร่ก็ได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...การบริหารก็คือทบวงเค้ามอบหมายมา ทบวงในอดีตหรือคณะกรรมการอุดมศึกษาได้ มอบหมายให้สิ้นสุดที่สภา เพราะฉะนั้นการจัดทำหลักสูตรตอนนี้มันจะเร็วขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

จากการที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจการบริหาร การจัดทำหลักสูตรบางส่วนให้ สภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้กระบวนการในการจัดทำหลักสูตร และการบริหารงานด้านวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวมากขึ้น แต่ยังคงขาด ความเป็นอิสระในบางเรื่อง

“...ฉะนั้นการจัดทำหลักสูตรตอนนี้มันจะเร็วขึ้น คณะเสนอมาส่วนผมด้านวิชาการดูให้ ผู้ทรงคุณวุฒิอ่าน พออ่านแล้วไม่มีข้อโต้แย้งมากก็ให้กรรมการวิชาเข้าสภา อาจทำให้ขั้นตอนเสร็จ จำได้ไม่เกินภายใน 6 เดือน สมมติว่าเสนอมาภายในเดือนสิงหาคมปีนี้ ปีการศึกษาหน้าก็เสนอได้”

อันนี้ดูเหมือนว่าก็เร็วขึ้นแต่เราก็ยังอยากให้เร็วกว่านี้ เพราะในขณะนี้ทบวงก็ยังคงกำกับบางเรื่องอยู่ ยังมีการกำกับในแง่ของราชการอยู่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...คือบังเอิญระเบียบทบวง มันไปกำหนดคุณสมบัติอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ไว้ อย่างเช่นบอกว่าต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอก หรือมีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ระเบียบฉบับก่อนมันไม่บังคับว่าต้องเป็นอาจารย์ของสถาบัน คำก็เลยไปเอาอาจารย์ที่อื่นมา เพราะคุณสมบัติได้ ที่นี้ที่อื่นก็แล้วแต่สถาบัน บางที่คำก็ไม่เข้มงวดสัดส่วนนิสิตต่ออาจารย์ทำม ันนั้นก็เหลือจุฬายังนั่งคุมกันเอง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

นอกจากปัญหาในการบริหารหลักสูตรแล้ว ปัญหาด้านวิชาการอีกเรื่องก็คือ การขาดความ อิศระของนักวิชาการที่อยู่ภายใต้ระบบและระเบียบราชการ ทำให้นักวิชาการไม่สามารถนำเสนอ และเผยแพร่งานวิจัยได้อย่างเต็มที่

“...พวกอาจารย์นี้ คำมีความเป็นอิสระในทางวิชาการ เพราะฉะนั้นคำก็มีอิสระในการ ดำเนินการในการทำงานของคำด้วย เพราะฉะนั้นกฎระเบียบมันจะเป็นตัวที่จะทำให้คำทำงาน ไม่ได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...เราต้องการหลุดจากระบบเพื่อให้นักวิชาการมีอิสระในการคิด แล้วเราก็ไม่มีอิสระใน การเสนอข้อมูลเพราะเราเป็นส่วนราชการ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

การขาดความอิสระทางด้านการบริหารวิชาการนั้น ถือเป็นปัญหาสำคัญของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยที่เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนามหาวิทยาลัย ไปสู่ในระดับนานาชาติ

“...พระราชบิดาพูดไว้เลยว่า ถ้ามหาวิทยาลัยไม่มีอิสระในการกำหนดทางด้านวิชาการของ ตัวเอง ก็ไม่ใช่มหาวิทยาลัยเยี่ยงสากลสมควรยุบเสียดีกว่า...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่พบด้านการบริหารวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ต้องอยู่ภายใต้ได้กฎระเบียบข้อบังคับของทบวงมหาวิทยาลัย ก็คือเรื่องของกระบวนการในการจัดทำหลักสูตร ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน ทำให้การจัดทำหลักสูตรขาดความเป็นอิสระ และเกิดความล่าช้าเป็นอย่างมากตลอดจน เรื่องของการขาดความอิสระของนักวิชาการในการนำเสนอผลงานวิจัย ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทบต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยให้ทัดเทียมกับระดับนานาชาติ

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน และการบริหารงานด้านวิชาการ สำหรับปัญหาในทุก ๆ ด้านที่เกิดขึ้นนั้น ถือเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานานและมีที่ท่าว่าจะรุนแรงมากขึ้น ถ้าปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่ได้รับการแก้ไข

“...มีการดูปัญหาเหล่านี้มาตั้งแต่สมัยพระราชบิดาพ.ศ.2466 ปัญหาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระบบราชการ แล้วย้ายยืนอยู่80ปีผ่านมาปัญหาเหมือนเดิม ปัญหารุนแรงขึ้น...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

ปัญหาทุก ๆ ด้านที่เกิดขึ้นภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น มีความยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งได้มีการรวมกลุ่มของนักวิชาการในสมัยนั้นซึ่งมีหัวก้าวหน้า และต้องการจะแก้ปัญหที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ไม่เฉพาะแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแต่ยังรวมถึงสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศ จึงได้มีการจัดสัมมนาอย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจังในเรื่องของปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาแก้ปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัย และจากการสัมมนาในครั้งนั้นก็ส่งผลให้เกิดการเสวนาขึ้นถึง 3 ครั้ง คือ เมื่อปี พ.ศ.2509 พ.ศ.2510 พ.ศ.2513 ที่สรวงคณินวาส จากการสัมมนาและการจัดเสวนาที่เกิดขึ้น จึงเป็นตัวโยงไปถึงแนวคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยควรมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“...มาศึกษาปัญหาใหม่เมื่อครั้งปี 2509 หรือปี 2510 ที่มีการเสวนากันครั้งใหญ่ที่สรวงคณินวาส นักวิชาการรุ่น youngster ซึ่งจะเกษียณกันหมดแล้ว ที่จะเตรียมมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับก็พูดอย่างนี้ เห็นปัญหาอย่างนี้แหละ...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...ความจริงเรื่องของการออกนอกระบบหรือมหาวิทยาลัยในกำกับ มีมาตั้งแต่พ.ศ.2514 พ.ศ.2515 แล้ว ตั้งแต่รุ่นอาจารย์สิปนนท์ เกตุทัต ที่จะเป็นกลุ่มแรกที่เป็นอาจารย์จุฬาฯแล้วนั่งคุยกัน สมัยนั้นที่สวางคินิวาส คุยกันชี้ให้เห็นปัญหาว่าเราขาดอิสระในการพูดในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเราไม่กล้าพูดเพราะเนื่องจากรัฐบาลคุมเรา...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

สรุปได้ว่าในขั้นการระบุปัญหาของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นพบว่า ปัญหาหลักของการอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบราชการนั้นมีปัญหาหลักที่สำคัญอยู่ 3 ประเด็นคือ 1.ปัญหาการบริหารงานทางด้านบุคคล 2.ปัญหาการบริหารงานทางการเงิน 3.ปัญหาการบริหารงานทางด้านวิชาการ ทั้ง 3 ปัญหาที่กล่าวมาเป็นปัญหาที่มีมาเนิ่นนาน และมีที่ท่าว่าจะจะเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และจากปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเป็นสาเหตุให้มีการรวมกลุ่มของนักคิดหัวก้าวหน้าที่ต้องการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยของรัฐดังกล่าว โดยได้มีการจัดสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และจากการสัมมนาในครั้งนั้นทำให้เกิดการเสวนาขึ้นอีก 3 ครั้งที่สวางคินิวาส เพื่อศึกษาปัญหาและหาวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง จากการสัมมนาและเสวนาครั้งนั้นก็ได้มีการยกเอาประเด็นในเรื่องของการแปรสภาพสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลมาปรึกษาหารืออย่างจริงจัง เพื่อหาวิถีทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ และหลังจากนั้นก็ได้มีการนำข้อสรุปและข้อคิดเห็นที่ได้จากการเสวนาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ลงมติเห็นชอบในหลักการดังกล่าวต่อไป

การริเริ่มนโยบาย

การริเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นพบว่า ได้มีการริเริ่มมาจากมาตรการของรัฐบาลช่วงปีพ.ศ.2534 ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุนดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยมีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ต้องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลให้มีความอิสระ โดยกำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือการพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หรือจะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นแต่ยังคงอยู่ในระบบราชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติ กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ปราบกฏว่า

ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทันกับสมัยการประชุม ประกอบกับในช่วงนั้นได้มีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ บางแห่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่งเป็นอันตกไป

“...สมัยนั้นผมเข้าใจว่ารัฐบาลก่อนคุณอานันท์ หรือช่วงคุณอานันท์เป็นรัฐบาล คุณอานันท์ พยายามที่จะบอกว่าควรจะเป็นอิสระเสียที เพราะว่าคุณอานันท์เป็นนายกรัฐมนตรีที่หัวทันสมัย ก็เลยเริ่มจุดนั้นที่บอกว่ารัฐบาลเริ่มไฟเขียวแล้ว เพราะฉะนั้นก็เป็นช่วงซึ่งลงแรงกันมากจึงออกเป็นรูปเป็นร่าง แต่มันก็นานาจิตตัง มันก็มีกลุ่มคนที่ไม่ค่อยเห็นด้วยกับการออกนอกระบบอย่างนี้ ความคิดของเค้ายังคงยึดติดกับราชการ ทำให้รู้สึกว่าคนเหล่านี้มีความเก่งไม่ต้องใช้กองทัพใหญ่ไม่ต้องใช้พลังมากเพียงแต่ไปสกัดกันจุดต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติจะขึ้นไปและเป็นช่วงจังหวะที่มันหมดวาระการประชุม ช่วงจังหวะนั้นพอดีที่คุณอานันท์จะหมดวาระตรงนั้น...” (สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

ถึงแม้รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา จะมีนโยบายเกี่ยวกับความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เกิดความอิสระแต่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติได้สำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

“...จำได้ว่าเรื่องนี้มันพูดกันมาตั้งสี่สิบห้าสิบปีนะ เรื่องความเป็นอิสระทางวิชาการ ความอิสระทางการบริหาร ความเป็นautonomousของมหาวิทยาลัยแต่ยังไงก็ตาม ก็ไม่สำเร็จซักครั้ง...” (สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

จนกระทั่งปี พ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมี นายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมาตรการชัดเจนที่จะให้มหาวิทยาลัยปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“...แต่ที่ชัดเจนคือมติคณะรัฐมนตรี สมัยท่านนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นได้มีการลงมติไว้ว่าจะต้องให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้ว จะมีนโยบายต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมทั้งบีบบังคับให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกจากการเป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เช่นการปิดอัตราข้าราชการประจำทุกมหาวิทยาลัย ถ้าจะรับต่อไปต้องเป็นพนักงาน

มหาวิทยาลัยซึ่งไม่ใช่สถานภาพเป็นข้าราชการ มติตัวนี้จะบีบซึ่งพอบีบ ก็ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถที่จะบริหารได้ อีกทั้งเวลาจะจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ รัฐบาลก็ไม่จัดตั้งในรูปแบบของส่วนราชการ แต่จัดให้เป็นรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

การลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชียมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน และภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ จึงเป็นเหตุให้มีการนำเงื่อนไขของรัฐบาล ดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเพื่อปรึกษารื้อ

“...เอกสารนั้นมันก็คงร่างโดยรัฐบาลในช่วงปลายปี แต่ว่าผมได้เห็นในช่วงสัปดาห์สุดท้ายของเดือนธันวาคม 2540 ดังนั้นปี 2541 ต้นปีนี้ จึงได้นำตัวนี้เข้าหารือในที่ประชุมอธิการบดีในฐานะผมเป็นประธานที่ประชุมอธิการบดีว่ามหาวิทยาลัยควรจะทำอย่างไร คิดอย่างไร เพราะว่าเมื่อรัฐบาลยื่นตรงนี้ไปแล้วก็ยังไม่เป็นเอกฉันท์ เพราะว่ายังไม่ได้ final เป็นเพียงแต่ข้อเสนอขอกู้ซึ่งผมก็ไม่ได้เห็น ทุกคนได้เห็นวันนั้นวันเดียวกันก็รับปากว่าจะนำกลับไปพิจารณากันว่าจะทำอย่างไร แล้วก็เมื่อใดหนังสือหรือเอกสารขอกู้ของรัฐบาลจะมีผลบังคับ เมื่อไรมันเป็น final รัฐบาลคงจะบอกในที่สุด แล้วแต่ละมหาวิทยาลัยก็นำเรื่องนี้ไปปรึกษารื้อสภามหาวิทยาลัยของตัวเอง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...มันมีสัญญาณมาจากรัฐบาลส่วนหนึ่งด้วย ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยเห็นดีเห็นชอบขึ้นมา แล้วก็บังเอิญในสภามหาวิทยาลัยคนเห็นดีเห็นชอบก็มีอยู่เยอะด้วย เรื่องมันก็เลยเกิดขึ้นมาได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในขณะนั้นคือท่าน ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ จึงได้นำเรื่องการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารพัฒนาเอเชียของรัฐบาลดังกล่าว เข้าปรึกษารื้อในที่ประชุมคณบดีและสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา ประเด็นเกี่ยวกับการเตรียมการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...ผมคิดว่าสมัยที่เริ่มเอาจริงเอาจังในสมัยท่านอธิการเทียนฉาย เมื่อ5-6ปีแล้วเข้าใจว่า ตั้งแต่สมัยพ.ศ.2540 เป็นต้นมาท่านอธิการบดีท่านก็เริ่มรวบรวมปัญหาทั้งหมดมีการรับฟังความคิดเห็น พูดคุยกับคณาจารย์ทั้งมหาวิทยาลัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...ก็อย่างที่บอกเมื่อผมได้เห็นสิ่งนี้ ผมก็ปรึกษาหารือกับที่ประชุมอธิการบดี แล้วทุกคนก็ตกลงว่าจะหารือกับสภามหาวิทยาลัย ผมก็นำเสนอให้นายกสภา นายสภาก็จัดเข้าวาระการประชุมสภา และผมเคารพกติกามากอธิการบดีไม่ใช่คนจัดวาระสภา เป็นเรื่องของนายกสภา กับเลขานุการสภา แต่ว่าผมเข้าพบนายกสภาด้วยเกือบทุกครั้งสำหรับการพิจารณาเรื่องวาระการประชุมที่จะให้ข้อมูลและความเห็น เพราะฉะนั้นนายกสภาก็เป็นคนพิจารณา และจัดเข้าสู่วาระการประชุมสภาในเดือนมกราคม และสภาก็มีมติว่าให้อธิการบดีแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องนี้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

สรุปได้ว่าการริเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น ริเริ่มมาจากมาตรการของรัฐบาลตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 ที่ต้องการให้สถาบัน/มหาวิทยาลัยของรัฐบาลปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล แต่เนื่องจากช่วงนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติปิดสมัยการประชุม จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง16 แห่ง เป็นอันตกไป หลังจากนั้นประมาณปี พ.ศ.2541 รัฐบาลได้ทำการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ ธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน จึงทำให้มีการนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเพื่อลงมติเห็นชอบ ท่านศ.ดร. เทียนฉาย ก็ระงับทันที ซึ่งในขณะนั้นท่านดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้นำเรื่องการปรับเปลี่ยนสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเข้าสู่ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

ในช่วงปีพ.ศ.2541 การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ และเป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่พบว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มี

การดำเนินการจัดเสวนาตามคณะต่าง ๆ พร้อมกับการจัดทำแบบสอบถาม เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีท่าน ศ.ดร. เทียนฉาย กีระนันท์ซึ่งในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ฉบับใหม่ เป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...อธิการบดีจะวิ่งรอกไปตามคณะต่าง ๆ แล้วเค้าจะไปอธิบายสามชั่วโมง โดยประมาณ แต่แต่ละคณะว่าจะอะไรเกิดขึ้นแล้ว เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นแล้วก็จะบอกว่ามันเป็นอย่างนี้นะ มันไปถึงนี้แล้วนะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...สมัยนั้นท่านอธิการบดีเทียนฉาย อาจารย์หมอสุภาววัฒน์ ตอนนั้นท่านเป็นคนบดีเป็นประธานกรรมการรวบรวมก็คือมีทั้งเอกสาร การทำแบบสอบถาม การจัดเสวนาในคณะต่าง ๆ ไปทุกคณะ มีการพูดคุยกันแบบหลายสิบครั้ง เอกสารเหล่านี้ก็มีข้อมูลพอเสร็จแล้วก็นำไปสู่กรรมการร่างพ.ร.บ. แล้วจึงจัดทำเป็นร่างพ.ร.บ.ขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...มีการฟังความเห็นใหญ่ ๆ ที่หอประชุมจุฬาฯ ผมเข้าใจว่ามันมีอยู่ไม่น้อยกว่า10ครั้ง นอกจากนั้นเฉพาะที่ผมเองเดินสายกับคณะสถาบัน ไม่ทุกคณะเพราะบางจุดใช้3-4คณะรวมกัน เพราะคณะเล็กห้องประชุมก็ไม่มี ความเห็นของคนทั้งหลายก็เข้ามาคนที่ประธานรับฟังและรวบรวมข้อมูลทั้งหมดคือ ศ.นพ.สุภาววัฒน์ ชูติวงศ์ ตอนนั้นเป็นคนบดีอยู่ คณะแพทย์ คุมที่มลงบันทึกลงแล้วส่งเป็นคำถามให้แก่ชุดบรรคักดี...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

ต่อมาในปีพ.ศ.2542 ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีการจัดทำ รายงานการวิจัยเรื่องการเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดย ศ.ดร. เทียนฉาย กีระนันท์และคณะเพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่

“...งานวิจัยที่มีเป็นงานวิจัยของอุทุมพรและคณะ ผมต้องconvinceให้ทำเพื่อจะได้ทำเป็น documentเก็บ คนที่อยู่ในทีมนั้นก็จะเป็นคนที่ค้นหาข้อมูลนั้นมาตั้งแต่ต้น เช่น ทศพร ธิติรัตน์ ในช่วงหลัง ถ้ามันจะpublicได้ผมก็เลยใช้วิธีขอเงิน ส.ก.ว พอ ส.ก.ว ให้เงินมาที่นี้ก็ทำ อุทุมพรเค้า เป็นหัวหน้าทีมเค้าขอให้ผมเป็นที่ปรึกษา แล้วก็คุยแล้วก็ทำก็คือรวบรวมเอกสารที่มีอยู่ทั้งหมด นำ ข้อมูลที่มีลงมาเป็นchapterนั่นเอง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

ต่อมาปีพ.ศ.2543 ท่าน ศ.ดร. เทียนฉาย กีระนันท์ ได้พ้นวาระจากการดำรงตำแหน่ง อธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้มีการสรรหาอธิการบดีคนใหม่ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน สำหรับผู้ที่มาดำรงตำแหน่งอธิการบดีก็คือท่าน รศ.ดร.ธัชชัย สุมิตร เมื่อท่านรศ.ดร.ธัชชัย สุมิตรดำรงอธิการบดีแล้วท่านก็ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และได้มีการนำเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อลงมติเห็นชอบ ในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ต่อมาได้ดำเนินการส่งร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าว ต่อทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้ทบวงมหาวิทยาลัยลงมติเห็นชอบ แล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ส่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและอนุมัติหลักการ หลังจากนั้นได้ส่งร่างพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อตรวจพิจารณา โดยได้มีการเชิญอธิการบดีท่าน รศ.ดร.ธัชชัย สุมิตร และผู้แทนจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเข้าไปชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยด้วย ในระหว่างนั้นได้มีหนังสือจากสำนักพระราชเลขาธิการที่ ร.ล0009/220 ลงวันที่ 26 เมษายน 2543 ถึงนายกสภา มหาวิทยาลัยอัญเชิญ พระราชกระแสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า **“ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฯลฯ ควรมีการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดก่อน(คณาจารย์ นักศึกษา ผู้บริหาร ฯลฯ) และร่างกฎหมายประกอบทั้งหมดให้ครบก่อน การปรึกษาเป็นในทำนองปรึกษาหารือ เป็นการปรึกษาที่กว้างขวาง รวมทั้งประชาชนทั่วไป”** จากพระราชสภามหาวิทยาลัยพิจารณา และดำเนินการทำประชาพิจารณ์ ดังนั้นทางสภามหาวิทยาลัยในคราวประชุมครั้งที่611 วันที่ 28 กันยายน 2543 จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ... ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยนายอานันท์ ปันยารชุน, ดร.คุณหญิงกัลยา โสภณพานิข, ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ดร.สายสุรี จุติกุล, นายโสภณ สุภาพงษ์ โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ... มีหน้าที่กำหนด

กระบวนการ ขอบเขต และประเด็นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ...ตลอดจนจัดทำข้อสรุปรายงานการรับฟังความคิดเห็นและเสนอแนะการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย

“...ท่านอาจารย์เทียนฉาย ก็ดำเนินการจนวาระหมดเมื่อเดือนมีนา 43 ท่านอธิการรัชชชัย รับตำแหน่งวันแรกเมื่อเมษา 43 ก็เดินต่อก็คือเอา พ.ร.บ.ที่ร่างแต่หนแรกไปคุยกับกฤษฎีกา กฤษฎีกาก็เชิญไปพบแล้วก็นั่งคุยกันมาประมาณ 6 เดือนพอดีผมเป็นประธานกรรมการของ พ.ร.บ. ก็ไปนั่งคุยกับกฤษฎีกาจนได้ข้อตกลงส่วนหนึ่ง แล้วหลังจากนั้นเราก็มองกันว่าน่าจะมีการคุยกันอีกก็เลยเอาพ.ร.บ นั้นเข้ามามหาวิทยาลัยให้รับฟังความคิดเห็น ซึ่งก็เป็นที่มาของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นซึ่งก็มีท่านอานันท์ ปันยารชุนเป็นประธาน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...มีจดหมายส่งมาถึงนายกสภามหาวิทยาลัยสำนักพระราชวังส่งมา แล้วก็พอมมาถึงจังหวัดหนึ่งก็เลยเกิดชุดคุณอานันท์เค้าก็ใช้วิธีให้ผู้แทนข้าราชการ 79 คน เสนอไปว่าจะเอาใครมารับฟังความคิดเห็นบ้าง เพราะฉะนั้นพอมีการทาบถามคุณอานันท์ คุณอานันท์ก็ok...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

“...เชิญมากระทั่งอดีตนายกท่านอานันท์ ปันยารชุน มาเป็นประธานประชาพิจารณ์รอบที่ 2 ที่ 3 เชิญคนทั้งหมดมาแสดงความคิดเห็นคือไม่พอใจทำประชาพิจารณ์ใหม่ ทำแล้วทำอีก แล้วก็ มีข่าวสารข้อมูลอธิบายว่าออกแล้วเป็นอย่างไรดีไม่ดียังไง มีอยู่ตลอดเวลาข่าวสารข้อมูลค่อนข้างดีนะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

“...ที่เค้าเรียกประชาพิจารณ์ที่เค้าจัดขึ้นที่เอาคนนอกมาเป็นกรรมการมีท่านนายก อานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...มหาวิทยาลัยพยายามจะทำประชาพิจารณ์โดยให้คุณอานันท์ ปันยารชุน มาเป็นประธานคณะกรรมการ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ... ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาคม เรื่อง อนาคตของจุฬาฯจะเป็นอย่างไร จำนวน 3 ครั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 15-16 มีนาคม พ.ศ.2544 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 และครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2545 สำหรับความคิดเห็นที่ได้รับนั้นมีทั้งที่มีความคิดเห็นที่มีผู้เสนอด้วยวาจา เอกสารแสดงความคิดเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษร เอกสารสรุปการถอดเทปการประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ประกอบกับมีการจัดทำรายงานการวิจัยขึ้นคือ รายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต โดย รศ. ดร.พรชูลี อาชวอำรุง และรายงานการวิจัยเรื่อง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับสังคม : พลวัตในการปรับตัวเชิงสถาบัน และทางเลือกในอนาคต โดย รศ.สุริชัย หวันแก้ว

“...นอกจากงานวิจัย 2 เล่มนั้นที่ผมว่าไปแล้ว ที่มีอาจารย์พรชูลีเค้าได้ทุนวิจัยไปเค้าก็ไปจัดทำ อาจารย์สุริชัยเค้าก็ไปจัดทำอะไรอย่างนั้น การไปรับฟังความคิดเห็นเหมือนเดิมคือมีคนไปพูดไปจดบันทึกมาอัดเทปมา...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

“...มีขั้นตอนในการประชุมอยู่ตลอดเวลา แล้วมีในชุดหนึ่งมหาวิทยาลัยให้เงินอาจารย์ทำวิจัยว่า การบริหารงานในจุฬาฯควรจะเป็นอย่างไรหรือว่าจุฬาฯในอนาคตจะเป็นอย่างไร เห็นเรื่องสุดท้าย 2 เรื่องที่เป็นเหมือนงานวิจัยสถาบันที่เป็นงานของอาจารย์พรชูลีกับอาจารย์ที่อยู่รัฐศาสตร์ อาจารย์สุริชัย เป็นลักษณะที่เป็นเนื้อเป็นหนังที่เป็นหลักและก็ใช้เยอะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...ผมเป็นคนเสนอแนวคิดนี้ต่อสภา แล้วก็จัดสรรทุนวิจัยให้แล้วก็ให้เค้าทำวิจัย พอตีพิมพ์เป็นประธานกรรมการดูแลในเรื่องร่าง พ.ร.บ ก็ทำ 2 ชิ้น อาจารย์สุริชัย หวันแก้ว ทำวิจัยเรื่องหนึ่งเรื่องจุฬาฯกับสังคม อาจารย์พรชูลีทำวิจัยเรื่องหนึ่ง แล้วรายงานส่วนหนึ่งในงานวิจัยก็นำมาใช้ประกอบในการชี้แจงแล้วก็ใช้ลักษณะของการเขียนข้อความบางข้อความในกฎหมาย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

นอกจากนี้ทางฝ่ายของสภาคณาจารย์ก็ได้เข้ามามีส่วนรวม โดยจัดให้มีการทำแบบสอบถาม เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อนำความคิดเห็นที่ได้รับเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาต่อไป

“...มันมีการถามความคิดเห็นของประชาคม ฝ่ายสภาคณาจารย์เป็นฝ่ายถาม ฝ่ายสภาคณาจารย์จะเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการถามความคิดเห็นของประชาคมเอาหรือไม่เอาทำยังไง สภาคณาจารย์จะเป็นคนที่เสนอความคิดเห็นขึ้นไปเท่านั้น แล้วเสนอความคิดเห็นโดยพื้นฐานที่เขาบอกว่าเอาความคิดเห็นจากประชาคมจุฬาฯ ไม่ใช่ความคิดเห็นของหน่วยงานเค้าเพื่อที่จะให้ไปดัดแปลงเปลี่ยนแปลง พ.ร.บ. ให้ตรงกับหรือว่าใกล้เคียงกับความต้องการของประชาคม...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

นอกจากนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาคมภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับทราบความเคลื่อนไหว ในการดำเนินงานจัดทำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่โดยผ่านทางสื่อของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...มีคณะกรรมการที่ดำเนินการด้านการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องเกี่ยวกับการร่างทั้งหมด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...มันมีสองchannel จุฬาสัมพันธ์เป็นchannelที่สำคัญในการที่จะ release information จากคณะกรรมการนี้ไปสู่ประชาคม อันที่ 2 ก็คือเข้าใจว่าที่ประชุมคณบดี release information สื่อให้กับคณบดีที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานแล้วก็คณบดีรับผิดชอบไปที่คณะ ไปที่สถาบันของตัวเองเพื่อจะกระจายต่อช่วงนั้นเป็นช่วงแรก ๆ ยังไม่มีInternet ยังไม่มีwebsiteทำอะไรยังไม่เป็นแต่ตอนหลังมามีwebsiteเกิดขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

สรุปได้ว่าขั้นตอนของการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบคือ การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาคมซึ่งจัดโดยอธิการบดีและคณะผู้บริหาร, การจัดทำแบบสอบถามทั้งของคณะกรรมการที่ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และทางฝ่ายของสภาคณาจารย์, การรับฟังความคิดเห็นของประชาคมในทำนองประชาพิจารณ์ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.... และการจัดทำรายงานการวิจัย พร้อมกับมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติผ่านทางสื่อของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเช่น จุฬาสัมพันธ์ เว็บไซต์ เป็นต้น

การเสนอทางเลือก

กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นแนวนโยบายที่ได้รับการริเริ่มอย่างจริงจังจากรัฐบาล ที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการ ซึ่งทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐขาดความอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ประสบปัญหาดังกล่าว ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งเป็นทางเลือกเดียวที่จะทำให้การบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล

“...ถ้ามองทางเลือกในแง่ที่ว่า จะออกหรือไม่ออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับคงไม่มีทางเลือกเพราะรัฐบาลวางนโยบายมาแล้วว่าจะต้องออก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...ไม่มีทางเลือกอื่นมันดูจนหมดจนเราไม่พูดอีกแล้วไม่รู้จะพูดว่าไง มันพอจะเห็นแล้วว่าระบบราชการเป็นระบบอุปถัมภ์ไปไม่รอดแน่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...คือมีอยู่ช่วงหนึ่งตอนสมัยท่านอาจารย์หม่อจรัสเป็นอธิการบดี ช่วงนั้นผมเป็นรองอธิการบดี เรามาคิดกันว่าอย่าไปคิดว่าออกนอกกระบบหรือไม่ออกนอกกระบบก่อนคิดว่ามหาวิทยาลัยจะเดินได้ด้วยอะไร แบบไหนและก็ด้วยความที่เป็นอิสระ ความอิสระที่อยู่ภายใต้ระบบราชการมีหรือไม่ ถ้ามีก็เอาแต่สรุปแล้วมันไม่ได้ เพราะว่าเราเป็นส่วนหนึ่งของทั่วประเทศ เราจะมีอิทธิทธิไม่ได้นี่คือในวาระหนึ่งนี่ผมพูดย่อ ๆ ใหฟัง แต่เรื่องนี้มันคุยกันเยอะเพราะฉะนั้นมันมีทางเลือกอยู่ทางเดียวเท่านั้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

สำหรับการนำเสนอแนวทางเลือกของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบ คือการนำเสนอทางเลือกในลักษณะที่ว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยควรมีรูปแบบการบริหารลักษณะใด ที่จะเหมาะสมมากที่สุดโดยมี

ทางเลือกอยู่ 2 แนวทางคือคงสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่เช่นเดิมหรือปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“...ตอนที่ไปประชุมมีอาจารย์กอบร เค้าได้พูดขึ้นมาประเด็นหนึ่งเหมือนกันอย่างนี้ เราก็มีทางเลือกใหญ่อยู่ 2 ทาง ทางหนึ่งก็คืออยู่เหมือนเดิมแล้วก็ไม่ต้องทำอะไรเลย ทางที่สองก็คือออกนอกระบบเต็มรูปแบบ ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

“...แต่ว่าในแต่ละประเด็นนั้นก็ยังมีหลาย ๆ ทางเลือกว่าจะใช้วิธีการบริหารแบบใด แต่ละหัวข้อที่เป็นปัญหาก็จะมองสองสามมุมตลอดเวลาแล้วก็ตัดสินใจว่าจะเอาทางไหน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

นอกจากแนวทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหารแล้ว ยังมีแนวทางเลือกที่สำคัญก็คือเรื่องของสถานภาพของบุคลากร โดยแนวทางเลือกที่พบนั้นแบ่งเป็น 2 แนวทาง คือเปิดโอกาสให้บุคลากรเดิมที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการสามารถเลือกได้ว่า จะยังคงสถานภาพเป็นข้าราชการอย่างเดิมจนกระทั่งเกษียณ หรือต้องการจะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจและความพึงพอใจของบุคลากรเป็นหลักว่าต้องการจะมีสถานภาพเป็นแบบใด ซึ่งแนวทางเลือกดังกล่าวที่กำหนดขึ้นมานั้นก็เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อบุคลากรเดิมที่เป็นข้าราชการ

“...เค้าก็เสนอในลักษณะอย่างนี้ว่าให้เป็น 2 ระบบได้ไหม คนที่อยากเป็นข้าราชการ เค้าก็เป็นข้าราชการไป คนที่เขอยากออกนอกระบบก็ออกนอกระบบไป ทำไปทำมารัฐเองก็ไม่เห็นด้วยเพราะบริหารจัดการมันค่อนข้างจะลำบาก คนที่เป็นพนักงานจะขึ้นมาเป็นฝ่ายบริหารแล้วก็มาบังคับบัญชาคนที่เป็นข้าราชการมันก็จะยุ่งอีก มันก็เลยกลายเป็นว่าถ้าเกิดจะออกก็ควรจะออกทั้งหมดหรือก็ต้องภายในปีี่จึงจะออกทั้งหมด เท่าที่ฟังมาก็อยากจะให้ออกทั้งหมดไม่อยากจะให้แบ่งเป็น 2 ทางเพราะว่าบางคนยังเข้าใจว่ามันเป็น 2 ทางได้จนกว่าคนที่พอใจเค้าจะออกนอกระบบทั้งหมด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

การรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์ การทำแบบสอบถาม เป็นสิ่งที่น่าสนใจนำมาเป็นข้อมูลในการจัดทำทางเลือกไม่ว่าจะเป็นเรื่องรายละเอียดของ

รูปแบบการบริหาร หรือแม้แต่เรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสิ่งที่คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ให้ความสำคัญ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งที่บุคลากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

“...เพราะไปประชาพิจารณ์กันมาหนหนึ่ง ก็มีคนได้ไปมีโอกาสพูดก็มีไม่มากเท่าไร อาจจะเพราะเค้ายังไม่เข้าใจเต็มที่ แต่มีอยู่อันหนึ่งที่ทำให้แรงด้านเรื่องนี้มันลดลงเมื่อมีการแก้ พ.ร.บ. ที่ยวหนึ่งที่แต่เดิมเคยบังคับให้ออกนอกระบบ แต่มันมีฉบับหนึ่งรู้สึกมันเป็นฉบับสีเขียว ที่ไม่บังคับว่าต้องออกนอกระบบภายใน 2 ปีคือหมายความว่า คุณจะรับราชการไปจนเกษียณเลยก็ได้ตรงนั้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

“...แต่เราจะเป็นระบบประชามติถามว่าท่านมีความคิดเห็นอย่างไร แล้วจากความคิดเห็นจากแบบสอบถามเราก็มาตีความคิดเห็นมาเป็นประเด็นต่าง ๆ เพราะฉะนั้นคำถามจะเป็นการถามความเห็นโดยทั่วไป ว่าถ้าเกิดท่านอยากให้มีมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยที่มีอิสระในการทำงาน มันจะควรจัดรูปแบบยังไง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

สรุปการเสนอทางเลือกในกระบวนการกำหนดสู่การเป็นมหาวิทยาลัยกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบมีอยู่ 2 ประเด็นด้วยกันคือ 1. เรื่องของรูปแบบการบริหารที่ได้รับนโยบายมาจากรัฐบาลว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะคงสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล 2. เรื่องของสถานภาพของบุคลากร โดยเปิดมีการโอกาสให้บุคลากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งมีสถานภาพเป็นข้าราชการสามารถเลือกได้ว่าจะคงสถานภาพเป็นข้าราชการอย่างเดิมหรือจะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การยกกร่างนโยบาย

การยกกร่างกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นพบว่า มีการดำเนินการในลักษณะที่ไม่ต่อเนื่องโดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 ที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลพัฒนา มหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบ

หกสถาบันที่ตัดสินใจดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐบาลเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ปรากฏว่าได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เสนอให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างกฎหมายมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทันกับสมัยการประชุมเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง ตกไป

“...ร่างแรกก็คือร่างที่เคยเสนอออกกันครั้งแรกในสมัยท่านนายกอานันท์ ปันยารชุน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

จนกระทั่งการผลักดันให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้มีการดำเนินการอีกครั้งในปีพ.ศ.2541 ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเงื่อนไขของรัฐบาลที่ลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ ธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน และภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2541ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ

“...สมัยนั้นมันเป็นเรื่องต่อเนื่องอย่างที่ผมเรียนว่าตั้งแต่ท่านนายกอานันท์ ปันยารชุน ให้ green light แล้วก็ดำเนินการไปเรื่อย ๆ แล้วมาหยุดชะงักบ้าง แล้วแต่อธิการคนไหนจะหยิบยกสิ่งเหล่านั้นขึ้นมา เพราะสิ่งเหล่านั้นมันเป็นเหมือนกับน้ำไหลมาพอมมาถึงท่านบมก็หยุดอยู่พักหนึ่งแล้วมันก็ไหลต่อ ผมคิดว่าพ.ร.บ. ในช่วงที่เป็นอยู่นี้ถือว่าเป็นเรื่องต่อเนื่องมากกว่า เพราะว่า การตัดสินใจได้ตัดสินใจไปแล้วตั้งแต่สมัยครั้งที่เค้าให้ทุกมหาวิทยาลัยดำเนินการ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...ก็คือเรื่อง mandate ของรัฐบาล หลายคนเข้าใจว่ารัฐบาลสั่งแต่รัฐบาลยังไม่ได้สั่ง เป็น mandate พันธะของไทยที่ไปกู้เงินกู้วิกฤตเศรษฐกิจมันโยงตรงนั้น ถ้าถามว่ารัฐบาลสั่งใหม่ไม่เคยสั่งว่าต้องทำแต่เป็นผลพวงของพันธะ ใครทำพันธะสัญญาที่รัฐบาลก็เหมือนรัฐบาลสั่งหลายคนก็เลยเข้าใจว่ารัฐบาลสั่ง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

ซึ่งทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้นำเรื่องเงื่อนไขของรัฐบาลที่ลงนามในสัญญาเงินกู้เข้าสู่ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจึงมีมติให้ความเห็นชอบที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนสภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เนื่องจากทางสภามหาวิทยาลัยเห็นว่าเคยมีมติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลมาก่อนหน้านี้แล้ว

“...สภามหาวิทยาลัย ผมไม่แน่ใจว่าคำสั่งแต่งตั้งลงนามโดยอธิการบดีหรือเปล่าแต่ผมเข้าใจว่าถ้าจำไม่ผิดตัวของสภามหาวิทยาลัยเป็นคนให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...ทางฝ่ายบริหารก็เริ่มต้นเค้าก็นำเข้าสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยก็ say yes...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

การยกร่างนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ขึ้นมา โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้ามาช่วยในการดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติ และแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...ถ้าเป็นในทางเทคนิคคือคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่มีบุคลากรดีกว่าท่านที่เป็นผู้หลักผู้ใหญ่ในจุฬาฯเข้าไปยกร่าง ที่ผมจำได้ก็คือมีของคณะนิติศาสตร์ คือท่านอาจารย์บรรดักดิ์ กับท่านอาจารย์ธงทองจะไปเป็นสายกฎหมายแล้วก็มีคณะอื่นอีกที่ไม่ใช่นิติ นิติแค่อยกร่างเท่านั้นเอง โดยหลักทั่วไปก็จะใช้วิธี survey ก่อนว่าให้ดูกฎหมายเก่าของจุฬาฯดูกฎหมายทุกมหาวิทยาลัยที่เป็นพระราชบัญญัติ ตลอดจนถึงไปหาร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่กำลังจะจัดทำอยู่ เพื่อเอามาเปรียบเทียบดูว่าของคนอื่นเค้าเป็นอย่างไร เอามาดูเพื่อที่จะปรับกรอบการตัดสินใจว่าของจุฬาฯจะเป็นอย่างไร ดูเสร็จเราก็ไม่ได้เอาหมดบางอย่างต้องเป็นเอกลักษณ์ของจุฬาฯที่สำคัญก็คือกรรมการมีคนจากสำนักงานกฤษฎีกาซึ่งในทางกฎหมายถือว่าเป็นหน่วยยกร่างที่เข้ามาช่วย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...ชุดที่ร่างก็มีมือกฎหมายจากกฤษฎีกาออกมาช่วยดูทั้งหมด หมายความว่าสำนักงานกฤษฎีกาเกือบไม่ต้องมา อาจารย์บวรศักดิ์ก็เป็นหัวเรือใหญ่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...ก็เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะผมเป็นคณะกรรมการอยู่ด้วยก็คือคณะกรรมการร่างพ.ร.บ. ซึ่งคณะกรรมการหลังสุดท่านอาจารย์ธงทองเป็นประธาน อาจารย์ธงทองเคยเป็นอดีตนบดีคณะนิติศาสตร์แล้วก็ไปเป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม กรรมการก็จะประกอบไปด้วยผู้แทนสภาคณาจารย์ ผู้แทนอาจารย์...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

และเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ สภามหาวิทยาลัยจึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณายกร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ ที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และต่อมาก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการเงินตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ โดยกรรมการแต่ละคณะจะประกอบด้วย ผู้แทนสภามหาวิทยาลัย 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน ผู้แทนผู้บริหาร 2 คน ผู้แทนข้าราชการ 9 คน เพื่อดำเนินการในรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารด้านต่าง ๆ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัยได้เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการกลางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อทำหน้าที่ประสานการทำงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และประสานกรอบแนวคิดการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับหน่วยงานภายนอก

“...ตั้งแต่สมัยท่านอธิการบดีเทียนฉาย เมื่อเราทำ ร่าง พ.ร.บ.เสร็จแล้วเตรียมส่งออกเราก็ตั้งกรรมการขึ้นมา 4 ฝ่าย หนึ่งกรรมการร่างระเบียบข้อบังคับทั้งหลายเพราะเมื่อ พ.ร.บ. ออกแล้วก็กฎหมายหลักมันต้องมีกฎหมายลูก กรรมการชุดนี้ก็คือดำเนินการ กรรมการอันที่สองคือกรรมการด้านโครงสร้างเพราะว่า ตอนนีโครงสร้างมหาวิทยาลัยมันใหญ่มากจะทำอย่างไรดีให้เหมาะสมกับมหาวิทยาลัย อันที่สามเข้าใจว่าเป็นด้านบุคคล แล้วก็มาถึงสภาชุดนี้ท่านอธิการบดีรัชชชัย ก็ตั้งกรรมการการเงินขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง อันนี้เป็นการตั้งใหม่ที่มาของสามชุดเดิมก็คือมีตัวแทนของสภามหาวิทยาลัย ตัวแทนสภาคณาจารย์ ตัวแทนคณบดี ผู้แทนจากอาจารย์ทั่วไป ที่นี้

ก็มาช่วยกันดูว่าเมื่อมี พ.ร.บ กระบวนการในการทำให้มันสมดุลต้องทำอะไรบ้าง ตรงนี้ก็มีส่วนประกอบ ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...ตอนต้น ๆ จะมีคณะกรรมาธิการอยู่คณะเดียวถ้าจำไม่ผิด แล้วพอตอนหลังสามคณะจะมา ตอนหลังมันมีปัญหาว่ามีร่างพระราชบัญญัติแต่ไม่มีรายละเอียดคนในจุฬาก็ไม่เอาด้วยเพราะไม่รู้ว่าชะตากรรมในอนาคตจะเป็นอย่างไร ซึ่งจริง ๆ ในขณะนั้นตอนช่วงที่ตั้งคณะอื่น ๆ ร่าง พ.ร.บ.มันก็เกือบเสร็จหมดแล้วก็มีการทบทวน มีการหารือ มีการแก้ไข กฎหมายส่วนใหญ่จะยก ร่างเป็นอย่างไร คือหลักการสำคัญเขียนไว้ในพระราชบัญญัติแต่รายละเอียดปลีกย่อยต้องออกมา เป็นกฎหมายลูก แต่ว่าถ้าออกเป็นพระราชบัญญัติบางครั้งมันหลวมก็ให้ออกมาเป็นกฎหมายลูก โดยสภามหาวิทยาลัย แต่ถ้าคนไม่เห็น guideline ว่ารูปร่างหน้าตามันเป็นอย่างไร คนดูก็จะดู ลำบากเหมือนดูหนังไม่ครบตอน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...พอกรรมการมีร่างแล้วเมื่อร่างออกมาแล้วภายในร่างอันนั้นมันจะมีสิ่งที่เกี่ยวข้องกัน อยู่ 4-5 อย่าง เช่น ระบบโครงสร้างขององค์กร ระบบการบริหารบุคคล ระบบการเงิน ระบบระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ อะไรทำนองนี้คืออันนี้จะเป็นองค์ประกอบของการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งมันจะ ซ่อนอยู่ใน พ.ร.บ มาตราใดมาตราหนึ่งที่จะต้องให้ทำเรื่องนี้เป็นกฎหมายลูก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

นอกจากนี้ยังพบว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความพร้อมในเรื่องของการแปรสภาพ มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลอยู่พอสมควร ทั้งนี้ก็เนื่องจากจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปการบริหารงานในด้านต่าง ๆ มาตั้งแต่ปีพ.ศ.2539 ตามที่ ประชุมสภามหาวิทยาลัยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิรูปการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย เพื่อศึกษาปัญหาและวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยโดยยังคงสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐบาล

“...ครั้งที่ผมเป็นอธิการบดีใหม่ ๆ ปี 2539 วาระแรกที่ประชุมมหาวิทยาลัยจะปฏิรูปหลาย เรื่องแต่ เรื่องที่จะปฏิรูปคือ การบริหารงานบุคคล การเงิน และวิชาการ การตั้งกรรมการสำคัญมี 3 ชุด แล้วก็เจาะประเด็นปัญหาศึกษาปัญหาของมหาวิทยาลัยแล้วดูทางแก้ ทางแก้ที่ดูนั้นมีเงื่อนไข

ในกรอบของความเป็นราชการยังไม่พุดออกนอกกรอบเพราะนั่นมันกลางปี2539 ก่อนเกิดเหตุ 2 ปี และเสร็จประมาณกลางปีหลังจากนั้น 2-3 เดือนงานนี้ก็เสร็จ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

การตัดสินใจในการยกวางพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่หน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจก็คือสภามหาวิทยาลัย

“...คนที่ตัดสินใจทุกร่างคือสภามหาวิทยาลัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...ผู้ตัดสินใจสุดท้ายคือสภามหาวิทยาลัยก็จะตัดสินใจว่าจะเอาร่างอย่างนี้ใหม่จะแก้ตรงไหน ถ้าเกิดแก้กรรมการร่างก็จะไปแก้ใหม่เพราะว่ากรรมการร่างตั้งขึ้นมาเพื่อรายงานต่อสภาขั้นสุดท้ายสภามหาวิทยาลัยเป็นคนตัดสินใจ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...ก็ต้องบอกว่าขั้นตอนสุดท้ายอยู่ที่สภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจะเป็นคนบอกว่าจะเอาหรือไม่เอา...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

“...ท้ายสุดคือสภามหาวิทยาลัยเพราะถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดในจุฬาฯ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...การตัดสินใจอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยกรรมการชุดนี้ร่างเสร็จก็เสนอสภามหาวิทยาลัยดูว่าในลักษณะแบบนี้ยอมรับได้ไหม...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...คือมหาวิทยาลัยเป็นผู้ร่างไปที่สภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...สภามหาวิทยาลัยจะตัดสินใจครั้งสุดท้าย แต่ในที่สุดแล้วมันจะส่งออกไปข้างนอก
ส่งไปที่หน่วยอื่นต่อไป แล้วส่งไปที่รัฐบาล สภามหาวิทยาลัยต้องเป็นผู้อนุมัติ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

สรุปได้ว่าการยกร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่เป็นผลสืบ
เนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่พ.ศ.2534 ที่นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็น
นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าต้องการพัฒนาระบบบริหาร
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่
ตัดสินใจดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อแปรสภาพจากมหาวิทยาลัย/
สถาบันของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ปรากฏว่าได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของ
มหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เสนอให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่าง
พระราชบัญญัติไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างกฎหมายมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทันกับ
สมัยการประชุมเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่งตกไป ต่อมาปีพ.ศ.
2541 รัฐบาลได้ลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุน
การเงินระหว่างประเทศ และ ธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่ง ว่าภายใน
ปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน
และภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอก
ระบบราชการ จากเงื่อนไขดังกล่าว จึงทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ
ยกร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ขึ้น เพื่อดำเนินการยกร่าง
พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา
ระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการ
พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่
คณะกรรมการพิจารณายกร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ ที่ต้องออกตามความในร่าง
พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และคณะกรรมการการเงินตามร่าง
พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ตามลำดับ โดยมีตัวแทนจากบุคลากรฝ่ายต่าง
ๆ ทำหน้าที่เป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่เตรียมการรองรับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่
ภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และในขั้นตอนสุดท้ายสภา
มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจยกร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ฉบับใหม่

ตารางที่ 3 : สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขั้นตอน	กระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น
การระบุปัญหา	<p>ปัญหาหลักคือระบบและกฎระเบียบของราชการที่ควบคุมการบริหารงานของมหาวิทยาลัยทำให้มหาวิทยาลัยขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานได้แก่</p> <p>การบริหารงานด้านบุคคล เรื่องของอัตราค่าตอบแทน ขาดแคลนบุคลากรที่จะเข้ามาทดแทนบุคลากรที่เกษียณออกไป บุคลากรขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน</p> <p>การบริหารงานด้านการเงิน เรื่องการจัดทำแผนงบประมาณ เรื่องของระเบียบพัสดุที่ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และเรื่องการจัดทำบัญชีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การบริหารงานด้านวิชาการ เรื่องของกระบวนการในการจัดทำหลักสูตรซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน ทำให้การจัดทำหลักสูตรขาดความเป็นอิสระและเกิดความล่าช้าเป็นอย่างมาก</p>
การริเริ่มนโยบาย	<p>พ.ศ.2534 ทบวงมหาวิทยาลัยมีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หรือจะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นแต่ยังคงอยู่ในระบบราชการ</p> <p>พ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีมาตรการชัดเจนที่จะให้มหาวิทยาลัยปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลประกอบการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ ธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่า ภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน และภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ อธิการบดีเป็นผู้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาลงมติเห็นชอบ</p>

ตารางที่ 3 : สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ต่อ)

ขั้นตอน	กระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น
การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร	มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาคมจัดโดยอธิการบดีและคณะ, การจัดทำแบบสอบถาม, การรับฟังความคิดเห็นของประชาคมในทำนอง ประชาพิจารณ์จัดโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และการจัดทำรายงานการวิจัย พร้อมทั้งมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติผ่านทางสื่อของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
การเสนอทางเลือก	การเสนอทางเลือกมี 2 เรื่อง คือเรื่องสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาคมจัดโดยอธิการบดีและคณะ, การจัดทำแบบสอบถาม, การรับฟังความคิดเห็นของประชาคมในทำนองประชาพิจารณ์จัดโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ....
การยกร่างนโยบาย	สภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ขึ้น เพื่อดำเนินการยกร่างและได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณายกร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ ที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และคณะกรรมการการเงินตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ โดยมีตัวแทนบุคลากรจากฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่เตรียมการรองรับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และในขั้นท้ายสุด สภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจยกร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่

อุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่าความไม่ชัดเจนของนโยบายรัฐบาล เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งก่อให้เกิดความลังเลในการตัดสินใจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยว่าควรจะทำอย่างไร

“...ปัญหาใหญ่เวลานี้คือความไม่ชัดเจนของรัฐบาล ถึงวันนี้เราก็ไม่รู้ว่รัฐบาลจะเอาอย่างไร ถ้ารัฐบาลจะให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบจริง ๆ เป้าหมายระยะยาวของพวกนี้การเมืองคือต้องการให้มหาวิทยาลัยของรัฐไปเลี้ยงตัวเอง แล้วถึงวันนั้นลองคิดดูว่ามหาวิทยาลัยไม่สามารถหากองทุนเหมือนที่เค้าทำในต่างประเทศ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

“...คือรัฐบาลชุดนี้ก็คิดว่ารู้ว่ามันยังมีความไม่พร้อมกันอยู่ มันก็ยังค้าง ๆ กันมา จนในที่สุด มหาวิทยาลัยก็ยังไม่มีความพร้อมทั้งหมดแต่ละที่ก็ยังไม่มีความพร้อม แล้วรัฐบาลเองนโยบายตรงนี้ก็ยังไม่รู้จะเอาอย่างไรก็ยังไม่รู้จะออกตรงนี้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...คือนโยบายไม่เสถียรเพราะว่านโยบายของไทยรักไทยเข้าใจว่าไม่ได้บังคับก็ปล่อยให้ เป็นอิสระ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...การเมืองกับเป็นตัวที่ไม่กล้าให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ผมว่าวันนี้การเมืองอาจกำลังลังเลว่าปล่อยให้มหาวิทยาลัยอยู่ในราชการดีกว่าหรือไม่เพราะเค้ายังสามารถควบคุมได้ผม พูดอย่างตรงไปตรงมาพูดในฐานะนักวิชาการ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

และจากการศึกษายังพบว่า การเปลี่ยนแปลงและความไม่ต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขาดความต่อเนื่องในการผลักดันให้มหาวิทยาลัยแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ประกอบกับความไม่แน่นอนและความไม่กล้าตัดสินใจของสภามหาวิทยาลัย เกี่ยวกับนโยบายการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของ

รัฐบาล จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...แล้วท่านอธิการบดีคนปัจจุบันท่านก็ไม่ได้เดินแล้ว ไม่ปรากฏนโยบายที่เผยแพร่ออกมาว่าจะออกนอกระบบจนกระทั่งอยู่ครบ4ปี คนบางส่วนบอกว่าผู้บริหารต้องกล้าตัดสินใจ แล้วกล้านำจุฬาฯไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ส่วนจะผิดพลาดประการใดนั้นก็จะเป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบกันไป แต่ว่าไม่ใช่ปล่อยให้จุฬาฯลอยไปตามลมอธิการบดีต้องเป็นผีพายเป็นนายท้ายที่ต้องคัดท้าย เรือว่าจุฬาฯจะไปทางไหนแล้วก็ต้องกล้าตัดสินใจถ้าไม่ตัดสินใจมันก็จะทำให้การแข่งขันในโลกข้างนอกจุฬาฯจะแพ้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...ในตัวนี้มหาวิทยาลัยในกำกับไม่มีปัญหาอะไรเลยแต่บังเอิญเป็นช่วงการสรรหาอธิการบดีกับตัวที่สำคัญที่สุดคือสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นตัวหลักสำคัญ จากบทเรียนคราวนี้จะ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับยากเพราะถ้าเป็นสภาต้องไม่ลังเลและเปลี่ยนคำตัดสินใจในตัวนโยบายตัดสินใจอะไรแล้วต้องรับผิดชอบสิ่งที่ตัวเองทำ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

นอกจากนี้ยังพบว่าจากการที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นสถาบันการศึกษาที่ได้รับการสถาปนาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้บุคลากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเกิดความรู้สึกยึดติดกับความเป็นราชการ ยังมีความต้องการที่จะเป็นข้าราชการอยู่ต่อไป เพราะคำว่าข้าราชการทำให้บุคลากรมีความรู้สึกมั่นคงมีสวัสดิการที่ดีมีหน้ามีตาเป็นที่นับถือของบุคคลอื่น ๆ แต่ในทางกลับกันบุคลากรก็ต้องการความเป็นอิสระจากระบบราชการในการบริหารงานเช่นกัน ซึ่งจากความรู้สึกดังกล่าวของบุคลากร ทำให้เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...ปัญหาใหญ่ก็คือความเป็นข้าราชการยังเป็นที่ต้องการของข้าราชการส่วนหนึ่ง ซึ่งเข้าใจว่ามีจำนวนพอสมควรไม่อยากจะออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ คือเค้าอยากได้อยากเป็นข้าราชการอยากเป็นอิสระด้วย คืออยากเป็นข้าราชการเพราะข้าราชการมีสวัสดิการ มีหน้ามีตา มีคนนับถือ มีอะไรทุกอย่างพร้อมแล้วก็อยากได้อิสระตามที่เค้าอยากจะทำ แต่รัฐบาลไม่อยากจะให้แบบนี้ รัฐบาลอยากให้เราเป็นอิสระก็เป็นอิสระไม่ใช่เป็นราชการ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...คือจุฬารัฐธรรมนูญต่างจากมหาวิทยาลัยอื่นเพราะว่าจุฬารัฐธรรมนูญนี้ได้รับการสถาปนาจากพระมหากษัตริย์ ความรู้สึกที่ยึดเหนี่ยวกับคำว่าราชการมาก ๆ มากจริงเลย มากซะจนไม่คิดว่าคนที่ทำงานให้ประเทศก็จะเป็นข้าราชการเหมือนกัน เพราะฉะนั้นคำว่าราชการเป็นตัวที่รุนแรงมาก ๆ เลย ถึงแม้ไม่ได้เป็นข้าราชการแต่ขอให้เรียกว่าข้าราชการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องเป็นข้าราชการ ซึ่งมันใช้ไม่ได้มันเป็นคำพ้องคำซ้ำสิ่งเหล่านี้มันเป็นตัวที่บั่นทอนพอสมควร...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

จากความรู้สึกยึดติดกับความเป็นข้าราชการของบุคลากร ประกอบกับความไม่เข้าใจในเรื่องของการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จึงทำให้เกิดความไม่เห็นด้วย คัดค้าน และไม่ยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถาบันที่จะเกิดขึ้น จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“...ผมว่าจุฬารัฐธรรมนูญกันจนไม่รู้จะพูดอะไรแล้ว แล้วบางคนก็พูดเรื่องเดิมคนเหล่านี้คือแผ่นดินเสียงที่มันตรึงใจไม่ว่าเหตุการณ์จะเปลี่ยนไปอย่างไร เค้าก็ยังพูดอย่างนั้นไม่ว่าโลกจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ยังอยากเป็นราชการไม่ว่าจะอธิบายยังไงว่าทำไมไม่ได้เค้าก็ยังอยากเป็นอยู่...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...ความมีเอกภาพมากที่จะทำให้คนเข้าใจคนมหาวิทยาลัยเป็นคนที่เข้าใจยากและเข้าใจคนอื่นยาก และพูดให้คนอื่นเข้าใจยากมันเป็นระบบที่ทุกคนที่มีความคิดเป็นของตัวเอง ความเป็นเอกภาพมีน้อย...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...จริง ๆ แล้วมหาวิทยาลัยยังทำอะไรไม่ได้เพราะมีคนคัดค้าน มีคนไม่เห็นด้วย เค้ายื่นเรื่องไปทุก ๆ ที่ว่าเค้าไม่เห็นด้วยว่าไม่ให้ทำจนถึงถวายฎีกาก็เลยศาลาচারังอยู่ตอนนี้...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...คนกลุ่มน้อยแต่เสียงดังที่ผมว่าไม่อยากออกนอกระบบพวกนี้เป็นฝ่ายคัดค้านการเปลี่ยนแปลง เพราะที่นี้เป็น conservative society ไม่ยอมเปลี่ยน ซึ่งตรงกันข้ามกับมหาวิทยาลัยใหม่ ๆ ที่เค้าออกนอกระบบไปแล้ว...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

จะเห็นได้ว่าอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบนั้น เป็นอุปสรรคที่เกิดจากทั้งปัจจัยภายในของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 : สรุปอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
<ol style="list-style-type: none"> 1. ความไม่ชัดเจนของนโยบายรัฐบาล 2. ความไม่ต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งอธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 3. ความลังเลไม่กล้าตัดสินใจในการผลักดันนโยบายของสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 4. การยึดติดความเป็นข้าราชการของบุคลากร 5. ความไม่เข้าใจในเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของบุคลากร 6. การไม่เห็นด้วยและการคัดค้านจากบุคลากร

ส่วนที่ 2 : ผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ในส่วนของการนำเสนอผลการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี นั้นจะนำเสนอตามขั้นตอนของการกำหนดนโยบายตามกรอบของการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. การระบุปัญหา
2. การริเริ่มนโยบาย
3. การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
4. การเสนอทางเลือก
5. การยกร่างนโยบาย

การระบุปัญหา

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นแต่เดิม มีสถานภาพเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งถือเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแห่งแรกที่สามารถปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้สำเร็จ สำหรับขั้นตอนของการระบุปัญหาของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีก่อนที่จะมีการแปรสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า ประสบปัญหาเช่นเดียวกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการ ซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและขาดอิสระในการบริหารงาน

“...ก็เหมือนมหาวิทยาลัยในระบบราชการทั่วไป ก็คือว่ากฎระเบียบไปรวมอยู่กับหน่วยราชการอื่น ๆ กับแกนกลางโครงสร้างกับแกนงานอื่น ๆ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ปัญหาที่พูดกันก็คือ ปัญหาการไม่คล่องตัวในการบริหาร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...จากประสบการณ์ที่ผ่านมามันก็ทำงานของมันได้ เพียงแต่ว่าบางอย่างอาจจะช้าหน่อย บ้างอย่างอาจจะตัดสินใจยากหน่อย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

“...มันมีปัญหาอยู่นะเพราะว่าความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมันน้อยมันต้องผูกกับราชการทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นค่าตอบแทน การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งทุกอย่างจะผูกกับกฎระเบียบของราชการ 100% พอความคล่องตัวตรงนี้มันหายไปแล้วก็ทำให้เราไม่มีทางจะสู้กับเค้าได้เลย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

ปัญหาแรกที่พบของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งผูกติดกับระบบและกฎระเบียบของราชการก็คือ เรื่องของการบริหารงานด้านบุคคลในเรื่องของค่าตอบแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ โครงสร้างของเงินเดือนที่เหมือนกับข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้การบริหารงานด้านบุคลากรเกิดความล่าช้าและขาดความคล่องตัวเป็นอย่างมาก

“...อย่างระบบบริหารบุคคลกฎหมายก็ตั้งเพื่อมหาวิทยาลัย แต่ไป copy ก.พ.ทั้งดุ้น โครงสร้างเงินเดือนก็เหมือนราชการหมดมันเรื่องอะไร ด้วยความไม่ยากคิดมันก็เลยทำเหมือนกันหมด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ปรากฏว่าภาคที่อยู่นอกมหาวิทยาลัยเค้าสามารถเพิ่มค่าตอบแทน เพิ่มสิทธิประโยชน์อะไรให้กับบุคลากรของเค้าได้มาก ในขณะที่ระบบของมหาวิทยาลัยก็ยังคงติดที่เป็นราชการ เพราะฉะนั้นมันก็เพิ่มอะไรไม่ได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

จากปัญหาในเรื่องของค่าตอบแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผูกติดกับกฎระเบียบของราชการเหมือนข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถจูงใจผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำการสอนในสถาบันได้ หรือแม้แต่อาจารย์ที่สอนอยู่ในสถาบันก็มักจะลาออกไปทำงานกับภาคเอกชนที่ให้ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่สูงกว่าการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นสภาวะการณ์ที่เรียกว่าสมองไหล เป็นผลทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ที่ทำการสอนในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

“...ปัญหาของเราในช่วงก่อนจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ คือเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐลักษณะเงินเดือนต่าง ๆ ก็ต้องใช้ rate ของรัฐ สิ่งที่เรามีปัญหาคือ เราไม่สามารถจะหาอาจารย์มีคุณสมบัติตรงตามที่เราต้องการได้ เราไม่สามารถหาคนที่เก่งหรือดีตามที่เราต้องการ เพราะว่าค่าตอบแทนมันไม่จูงใจจะให้คนเข้ามาทำกับเรา จะหาคนที่เก่งด้วยดีด้วยเข้ามาทำงานมันหายากมาก เค้าก็จะไปที่อื่นถึงแม้ว่าเราจะได้จัดเด็กของเราที่เก่ง ๆ มีศักยภาพส่งไปเรียนต่อก็มีแนวโน้มกลับมาแล้วก็อาจจะไปทำงานอย่างอื่นหรือจะโอนย้ายไปที่อื่นหรือจะไปทำงานกับเอกชน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

“...ปัญหาเราคือสมองไหล อาจารย์คุณภาพต่ำลง คนเก่งคนดีไม่มาทำงานในมหาวิทยาลัย ในขณะที่เดียวกันคนเก่งคนดีในมหาวิทยาลัยก็ไหลออกไปทำงานข้างนอก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

ปัญหาที่พบเรื่องที่สองก็คือเรื่องของการบริหารงานด้านการเงิน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบของราชการและระเบียบพัสดุของสำนักงานงบประมาณแผ่นดิน จึงทำให้เกิดความล่าช้าและขาด

ความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้าง และการใช้เงินงบประมาณต่าง ๆ ของสถาบันซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบัน

“...มันเรื่องอะไรจะใช้ระเบียบพัสดุต่าง ๆ copy ระบบราชการหมดเลย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...เช่นการเบิกจ่ายเงินหรือว่ามีงบประมาณ มันต้องซื้อในสิ่งที่ต้องซื้อที่มันควรจะซื้ออีกอย่างหนึ่งมันซื้อไม่ได้ เพราะมันผิดหมวดผิดอะไรพวกนี้นั่น คือใช้เงินผิดหมวดไม่ได้ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐบาลนี้เป็นในแง่ของการบริหาร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...เรื่องการต่อรองกับสำนักงบประมาณ เรื่องอัตราเงินเดือน เรื่องโครงสร้างเงินเดือนเค้าก็พูดว่าเมื่อไรเป็นข้าราชการก็ต้องเป็นอย่างนี้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...ทุกอย่างเช่นงบประมาณแผ่นดินซึ่งเราตั้งงบต่าง ๆ พอใช้งานจริง ๆ ไม่ได้เป็นแบบนี้เพราะว่างานวิจัยพัฒนามักจะเปลี่ยนแปลงเร็วมาก อย่างเช่นเราจะตั้งบคอมพิวเตอร์แบบนี้พออีกสักปีครึ่งมันก็เปลี่ยนรุ่นแล้วนะครับ พอเราจะทำอะไรขึ้นมาใหม่ต้องขออนุญาตใหม่ทุกครั้ง ซึ่งมันก็จะกระทบค่อนข้างจะเยอะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...เรื่องของการจัดการเรื่องเงินที่จะได้จากรัฐบาลเพราะว่าต้องทำตามกรอบของรัฐบาล เช่นให้เงินมาซื้อครุภัณฑ์ซื้ออะไรก็ต้องทำตามกรอบนั้น มันขาดความคล่องตัวทำให้การบริหารจัดการของเราไม่effective...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

ปัญหาที่พบเรื่องี่สามคือเรื่องการบริหารงานด้านวิชาการ โดยเฉพาะด้านการบริหารหลักสูตรที่มีความล่าช้า เพราะเกิดจากการควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องรอรับคำสั่งในทุก ๆ เรื่องไม่สามารถตัดสินใจในเรื่องของการจัดทำหลักสูตร จึงทำให้การบริหารงานด้านวิชาการขาดความคล่องตัว ประกอบกับปัญหาในเรื่องของการขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณสมบัติเพียงพอเข้า

มาทำการสอนในสถาบัน ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการเรียนการสอนและประสิทธิภาพของบัณฑิตเป็นอย่างมาก

“...ก็บ่นกันว่ากฎระเบียบไม่อำนวยความสะดวกมหาวิทยาลัยในการทำวิจัย หลักสูตรจะเปิดต้องขอทบวงมันซ้ำ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ก็จะมีปัญหาอย่างนี้ว่าเราไม่สามารถหาคนใหม่เข้ามาแทนคนที่จะเกษียณหรือคนที่มีความรู้สูงมันก็มีปัญหาว่าต้นแบบเราไม่ได้เก่งมากเราอยากได้คนที่จบออกไปเก่งมันยาก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

จากที่กล่าวมาข้างต้นคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต้องอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการ ทำให้สถาบันขาดความเป็นอิสระและขาดความคล่องตัวในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน และการบริหารงานด้านหลักสูตร ซึ่งก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐอื่น ๆ เป็นผลทำให้สถาบันขาดการพัฒนาคุณภาพดังนั้น สถาบันจึงต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันเกิดความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้นและสามารถพัฒนาศักยภาพของสถาบันให้เทียบเท่ากับสถาบันระดับอุดมศึกษาในระดับนานาชาติได้ต่อไป

“...ตอนนั้นผมเข้าใจว่ามหาวิทยาลัยในประเทศไทยประสบปัญหาเดียวกัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...ปัญหาในมหาวิทยาลัยในภาพรวมของเราก็ไม่ได้แตกต่างกับมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งอื่น มหาวิทยาลัยแห่งอื่นก็มีสภาพเหมือนเรา เราไม่ได้มีปัญหาเหมือนเค้าหรือไม่ได้มีปัญหา มากก็เป็นปัญหารวมของประเทศมากกว่าเราไม่ได้มีปัญหาแบบเฉพาะของเราที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยในประเทศไทยด้วยกัน ปัญหาก็เหมือน ๆ กันไปหมด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

จากปัญหาที่เกิดขึ้นมาเวลานานกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเกิดจากการอยู่ภายใต้ระบบและระเบียบของราชการ จึงได้มีการระดมสมองจากนักวิชาการทางด้านการศึกษาของไทย

เพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศ โดยการจัดสัมมนา ๓ คณะรัฐมนตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาแก้ปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัย และจากการสัมมนาในครั้งนั้นก็ส่งผลให้เกิดการเสวนาขึ้นที่สววงคณิवास จากการสัมมนาและการจัดเสวนาที่เกิดขึ้นจึงเป็นตัวอย่างไปถึงแนวคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยควรจะมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“...ที่จริงตอนแรกมันเป็นอยู่อย่างนี้แต่เราก็พบว่าจริง ๆ แล้วสภาพของมหาวิทยาลัยประเทศไทยทั้งหมดโดยรวมไม่มีทางสู้คนอื่นได้ แล้วมีแนวโน้มว่าจะแพ้ไปเรื่อย ๆ กับมหาวิทยาลัยอื่น กับต่างประเทศจริง ๆ มหาวิทยาลัยชั้นนำเราไม่มีทางสู้อยู่แล้ว แต่มันก็จะเริ่มถดถอยไปเรื่อย หมายถึงว่าตรงนั้นเป็นการมองภาพรวมของมหาวิทยาลัยทั่วประเทศจริง ๆ แล้วมันไม่ใช่เราคิดอย่างเดียว จริง ๆ แล้วก่อนหน้านี้หลายปี 10ปี 20ปี ก่อนหน้านั้นมีผู้ใหญ่ในวงการศึกษาของประเทศไทยก็คิดอยู่เหมือนกัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...เพราะว่ามันเคยมีการคิดเรื่องนี้มานาน30กว่าปีแล้ววาระบบราชการมันไม่เหมาะสมกับมหาวิทยาลัย ถ้าย้อนกลับไปมัน30-40ปีมาแล้วที่มีการคุยเรื่องนี้ ปัญหามันเริ่มเห็นคนในระดับสูงมันเริ่มเห็นตั้งแต่เมื่อ30-40ปีที่แล้ว ปัญหามันมาชัดที่สุดเมื่อประมาณ10ปีที่แล้วทุกคนอย่างผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระดับสูงของแต่ละมหาวิทยาลัยก็คิดไปตรงกันเลยว่า มันต้องผลัดให้ออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับได้แล้วเพราะว่ามันได้ลองวิธีอื่นมาเยอะแล้วมันไม่work...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...จริง ๆ พวกกันมาตั้งแต่สมัยผมกลับจากเมืองนอกใหม่ ๆ 30กว่าปีแล้ว ตอนนั้นมีประชุมที่สววงคณิवास ว่าน่าเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแต่ตอนนั้นรัฐบาลไม่เอาด้วย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

สรุปได้ว่าในขั้นตอนของการระบุปัญหาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นก็คือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งมีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ต้องอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ จึงเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาการขาดความอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันในหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงินและ การบริหารงานด้านวิชาการ ซึ่งเป็น

ปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน และยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศ จากปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นที่มาของการจัดสัมมนาที่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และจากการสัมมนาในครั้งนั้นก็ส่งผลให้เกิดการเสวนาขึ้นที่ สว่างคนิวาส โดยมีการเสนอแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศ

การริเริ่มนโยบาย

การริเริ่มนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล นั้นพบว่าเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 ที่ทางทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษา ระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-2547) โดยแผนดังกล่าวได้กำหนดนโยบายพร้อมทั้งมาตรการในด้านการบริหารไว้ประการหนึ่งคือ ให้มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพของสถาบันนั้น ๆ แต่ในขณะนั้นมาตรการดังกล่าวยังไม่ได้รับการผลักดันอย่างจริงจัง

“...โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันมีการทำแผน 15 ปี ของทบวงมหาวิทยาลัยเองตั้งแต่ตอนนั้นเลยจริง ๆ แล้วในภาพรวมมันมีผู้ใหญ่ในวงการศึกษาในประเทศไทยเป็นคนริเริ่มคิดก่อน เพราะจริง ๆ แล้วมีการวางแผน 15 ปีของทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในประเทศไทยถ้าเกิดมาใหม่ก็ต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้น แล้วก็มหาวิทยาลัยที่เป็นของรัฐเดิมก็ควรที่จะเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับซึ่งจริงมันมีการวางแผนระดับบนอยู่แล้ว...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...ตอนแรกคุณต้องเข้าใจว่ามหาวิทยาลัยตอนนั้นไม่มีนโยบายที่จะออกให้ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแต่มันมีเขียนไว้ในแผนอุดมศึกษา ระยะยาวแต่ไม่มีใครผลักดัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

การริเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่า มีการริเริ่มอย่างจริงจังเมื่อช่วงปีพ.ศ.2534 ซึ่งมีนาย อานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าต้องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ

“...พอรัฐบาลท่านอานันท์มาบอกเอาเลยก็คือ ว่าช่วยจริง ๆ เลย สมัยนั้นผมดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีสมัยนั้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...เป็นประเด็นจากสมัยที่ทางรัฐบาลซึ่งความจริงมันมีเชื่อมาก่อน ในที่นี้มาจากสมัยคุณ อุกฤต มงคลนวนิน ตอนนั้นยังเป็นรัฐบาลของคุณอานันท์ ปันยารชุน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...เข้าใจว่าอันหนึ่งที่ค่อนข้างรุนแรงตอนนั้นก็คือ ตอนสมัยที่นายกอานันท์เป็น นายกรัฐมนตรี แล้วก็มีแนวคิดว่าเขาทุกมหาวิทยาลัยยกออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับในทีเดียว เดียวกันเลย แล้วทางพระจอมเกล้าธนบุรีก็เหมือนกับมหาวิทยาลัยอื่นทั้งหมด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...ที่จริงจุดเริ่มต้นจริง ๆ ในมหาวิทยาลัย มันเป็นเรื่องที่รับแรงผลักดันในช่วงที่รัฐบาลสมัย คุณอานันท์ ว่าจริง ๆ เป็นแนวคิดจากด้านวิชาการนะครับ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...ตอนนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบด้วย เหตุผลที่เข้าใจว่าต้องการให้ทำงานมีประสิทธิภาพ อีกอย่างอยากให้มหาวิทยาลัยพึ่งตัวเองให้มากขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

โดยทางทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบัน มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็น หนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อแปรสภาพ จากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“...มันเริ่มตั้งแต่ทบวงเป็นคนชี้แนะและประชุมมหาวิทยาลัย ทั้งหมดเห็นด้วยต่างคนต่างก็นำไปเข้าสภาตัวเอง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

ในที่สุดจึงได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เสนอให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา แต่เกิดความไม่เห็นด้วยของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบางแห่ง ประกอบกับมีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ จึงทำให้ไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง ได้ทันกับสมัยการประชุม จึงทำให้อ่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เป็นอันตกไป

“...แต่มหาวิทยาลัยเราเองเกิดลุกขึ้นมาไม่เอา ซึ่งมันก็แปลกประหลาดปล่อยท่านแล้วก็ไม่ยอมเหมือนนอนกอยู่ในกรงเปิดกรงแล้วไม่กล้าออก ผมก็ไปลอบบีตตลอดวันนั้นทั้งวัน วันสุดท้ายแล้วสภาประชุมวันสุดท้ายผมก็ไปลอบบีขอให้ผ่าน ก็พบกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติเขาก็บอกว่ามันมีใบแสดงความคิดเห็น มีคนที่ไม่เห็นด้วยจะประท้วงกลัวจะเกิดความวุ่นวาย ยุ่งยากเค้าก็เลยเตะลูกออก เค้าผ่านมาหมดแล้วเหลือวาระสุดท้ายที่จะอ่านแค่ประมาณครึ่งชั่วโมงก็เสร็จแล้วมันจะเปลี่ยนประวัติศาสตร์การศึกษาไทย แต่วันนั้นเพราะประท้วงกันเยอะมันผ่านมาหมดจนกระทั่งคือมันผ่านวาระหนึ่งมาแล้ว ก็เข้าวาระสองก็จบแล้วแต่ไม่ได้ เรื่องนี้มีความสำคัญมากแต่วันนั้นเป็นเวลาเหลือน้อยก็ขอให้เอาไว้อ่อน ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...เค้าก็เอาพ.ร.บ.16ฉบับของมหาวิทยาลัยทั่วประเทศที่เป็นของรัฐเข้าสู่สภา แล้วพ.ร.บ.ตกในวาระที่ 3...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...แล้วในยุคสมัยของนายกอานันท์ก็ปรากฏว่ามันตกไปซะก่อน แต่จุดตรงนั้นก็เป็นจุดกระตุ้นในมหาวิทยาลัยนี้ค่อนข้างจะรุนแรงพอสมควร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

เมื่อร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้ตกไป ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งในขณะท่าน

รศ.ดร.หริสสุตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีของสถาบันได้พยายามผลักดันมาตรการดังกล่าว โดยนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เพื่อเปลี่ยนสถานภาพสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลกลับเข้าสู่สถาบัน เพื่อดำเนินการสานต่อมาตรการและนโยบายของรัฐบาลต่อไป

“...จากวันนั้นมาที่นี้ไม่ได้หยุดแต่ที่อื่นเค้าหยุด เพราะฉะนั้นหลังจากไม่ผ่านสภาพผมก็เดินต่อไปโดยวิธีปกติเลยโดยไม่มีพ้อจูงมือผมต้องชี้แจงเองหมดเลยตั้งแต่วันนั้นกว่าจะผ่านตั้งแต่ 20 มีนาคม 2535 กว่าจะผ่านก็ 7 มีนาคม 2541 กว่า6ปีนะคือเที่ยวก่อนนั้นทำ2-3เดือนก็ผ่านเลย แต่ที่ต้องชี้แจงไปตลอดเลยคือเหมือนเริ่มต้นใหม่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...กลุ่มผู้บริหารระดับสูงก็คืออธิการบดีที่ดำรงตำแหน่งในช่วงนั้นหรือในช่วงที่ผลักดันซึ่งจริง ๆ อาจารย์หริสจะผลักดันแรงมาก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

“...จริง ๆ แล้วมันก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้น ถ้าเราไม่ปรับเปลี่ยนนะครับ ถึงแม้ทั้งประเทศเค้าไม่ให้ทำทั้งประเทศ ตัวเราเองอยากจะทำเองหรือเปล่าเพราะมันมีกรอบตรงนั้นอยู่ แล้วกรอบตรงนั้นก็ไม่สามารถจะผ่านสภาได้ในวาระการประชุมครั้งท้ายสุดมันก็ผ่านไม่ได้ แต่พวกนั้นมันก็มาสุดที่มหาวิทยาลัยว่าจริง ๆ เราต้องการอยากให้เป็นอย่างนั้นหรือไม่ ถ้าเราอยากจะไปอย่างนั้นในเส้นทางนั้นเราก็คงต้องเริ่มต้นก็เป็นจุดเริ่มต้นที่จุดนั้นด้วย ผมว่าผู้บริหารที่อยู่ในสมัยนั้นรับเครดิตทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นอธิการบดีในขณะนั้นท่านสนับสนุนอย่างเต็มที่อาจารย์หริสท่านก็เป็นคนผลักดันในแง่ของกลุ่มทำงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

สรุปได้ว่าขั้นตอนการริเริ่มนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นมีการริเริ่มมาจากนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปีพ.ศ.2530 ซึ่งได้มีการจัดโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว15ปี (พ.ศ.2533-2547) ขึ้นโดยมีมาตรการที่จะพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพของสถาบันนั้น ๆ จนกระทั่งปีพ.ศ.2534 นโยบายดังกล่าวเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าต้องการพัฒนาระบบบริหาร

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระรวมทั้งมาตรการของทบวงมหาวิทยาลัยจึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบและร่างพระราชบัญญัติเพื่อพัฒนาสถาบันไปสู่รูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการรวมทั้งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่นำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่เนื่องจากเกิดความไม่เห็นด้วยของกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ประกอบกับมีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้งสิบหกแห่งไว้ทำยวาระการประชุม จึงทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถพิจารณาได้ทันกับสมัยวาระการประชุม จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้งสิบหกเป็นอันตกไป จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นจุดเริ่มต้นของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่ต้องการจะดำเนินการพัฒนาสถาบันให้มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อไป โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาของสถาบัน และได้รับการผลักดันอย่างจริงจังจากท่านอธิการบดีซึ่งในขณะนั้นคือท่าน รศ.ดร.หริศ สูตะบุตร ที่ต้องการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

การรวบรวมข่าวสารเพื่อการตัดสินใจและเป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า มีการจัดประชุมตามคณะ ๆ ต่างภายในสถาบัน ซึ่งจัดโดยคณะผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายสภาคณาจารย์ มีแกนนำหลักสำคัญนั้นก็คือนักอธิการบดีและประธานสภาคณาจารย์ มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์ และเพื่อชี้แจงแก่บุคลากรให้รับทราบถึงเรื่องดำเนินการของสถาบันที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“...ผู้มีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารก็คืออธิการบดีและประธานสภาคณาจารย์ที่ช่วยกันทำ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...ก็ผ่านสภาคณาจารย์แล้วก็มี การชี้แจงแก่คณะแล้วเชิญประชุมทั้งหมดเพื่อแสดงความคิดเห็น อย่างที่บอกเราไม่พินิจพิเคราะห์รายละเอียดของกฎหมายเท่าไรหมายถึงประชากร แต่ผมรู้ต้องรู้อยู่แล้วเพราะผมต้องชี้แจงทุกชั้นตอน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ก็คงเป็นกลุ่มของผู้บริหารเค้าก็มีงานประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย อาจารย์หรือสก็อตต์เรียกประชุมชี้แจงในที่ประชุมเพราะมหาวิทยาลัยมันไม่ใหญ่คณะก็มีอยู่เท่านี้ คนสนใจก็มีแต่ไม่มากแต่พอรู้ว่าจะออกแน่นอนคนก็สนใจมากเพราะ พ.ร.บ.เกี่ยวกับตนเองโดยตรง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

“...มีสองส่วนครับ คณะผู้บริหารเป็นหลักแต่ว่ามันมีอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมากก็คือสภาคณาจารย์ ตอนนั้นประธานสภาคณาจารย์เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมเห็นว่า พ.ร.บ. รูปร่างเป็นอย่างไร เราจะได้ผลดีอะไร สิ่งที่เราต้องป้องกันปัญหาคืออะไร แล้วเค้าก็เข้าใจว่ามันเป็นสิ่งดี ประธานสภาคณาจารย์ก็ให้ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเป็นอย่างดี เวลาที่อธิการบดีไปคุยกับคณะนี่ก็คือเพื่อสร้างความเข้าใจ อธิการบดีก็จะคุยกับคณะนี้เยอะแยะเลย คณะหนึ่งก็สองเที่ยวอะไรทำนองนี้ ไปประชุมนอกกรอบกันอีกไม่รู้กี่รอบ ทุกครั้งที่อธิการบดีไปชี้แจงประธานสภาคณาจารย์ก็จะมานั่งชี้แจงด้วยเค้าเห็นว่ามันดี อันนี้มันทำให้มีความเชื่อถือเกิดขึ้นได้เยอะในกลุ่มบุคลากรถ้าหากที่ไหนที่สภาคณาจารย์ออกมาโต้แย้งมันก็ลำบากขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

การรวบรวมข้อมูลข่าวสารในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นได้มีการจัดทำแบบสอบถามประกอบการรับฟังความคิดเห็นและได้มีการจัดทำเป็นข้อมูลทางสถิติ โดยในครั้งหลังสุด เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2537 สภาคณาจารย์ได้จัดเสวนาเรื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยเชิญบุคลากรทั้งมหาวิทยาลัย และมีผู้เห็นด้วยกับการที่มหาวิทยาลัยจะแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล 107 คน คิดเป็น 84.90%

“...เท่าที่ทราบสภาคณาจารย์เค้าทำsurveyความเห็นของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยว่าท่านมีความเห็นอย่างไรบ้างโดยเป็นการsurveyด้านเอกสารทางที่มงานเค้าจะมีรายงานการประชุมของเขาเองก็จะมาสรุปในที่ประชุมคือรายงานที่เป็นreportเรื่องนั้นเรื่องนี้ไม่แน่ใจว่ามีหรือไม่แต่การประชุมแต่ละอันจะมาเป็นรายงานขึ้นมาตลอดก็จะมาอยู่ที่ที่มออาจารย์หรือสก็อตต์ก็จะมารวบรวมความก้าวหน้าของแต่ละเรื่อง ๆ ว่าเป็นอย่างไรบ้าง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...ก็มีการทำสำรวจความคิดเห็นย่อ ๆ คือไม่ได้ทำกันอย่างเอิกเกริก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ผมเข้าใจว่ามีการทำแบบสอบถามจากผู้บริหารหรือของสภาคณาจารย์น่าจะมีด้วยนะ อาจจะมีทั้งสองฝ่าย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

ข้อมูลข่าวสารที่รวบรวมมาได้จะมีการแจ้งผ่านทางทีมงานด้านการประชาสัมพันธ์ของ คณะผู้บริหารเพื่อทำการประชาสัมพันธ์ไปยังคณะต่าง ๆ ภายในสถาบันทั้งนี้เพื่อให้บุคลากร รับทราบ และเข้าใจถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“... เป็นกลุ่มของผู้บริหารเค้าก็จะมีทีมงานประชาสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยแจ้งอยู่ หรือไม่ ก็แจ้งผ่านคนบิดลงมาแต่ละคนก็ทำหน้าที่ไปถึงภาควิชาแล้วก็แจ้งอาจารย์ให้ทราบตามสายงาน บังคับบัญชา ส่วนใหญ่คนรู้เพราะที่นี้มันแคบนิดเดียวเองคณะไม่ได้ใหญ่โตมากบุคลากรก็ไม่เยอะ ช่วงนั้นก็มีการจัดแปดร้อยคนก็อยู่ในเนื้อที่ทั้งหมดมันก็จะเร็ว...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

นอกจากการประชุมเพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นพร้อมกับการจัดทำแบบสอบถาม จากบุคลากรภายในสถาบันแล้ว ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรียังทำการเชิญ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และคำแนะนำ ในการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“...เวลาเรามีปัญหาเราก็จะพูดคุยกับอธิการบดีของสุนารีตอนนั้นก็คืออาจารย์วิจิตร ซึ่ง อาจารย์ก็สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เวลาเรามีปัญหาอะไรมาคุย อาจารย์ก็จะให้ความช่วยเหลือเราเป็นอย่างดี เพราะตอนนั้นอาจารย์เริ่มrunมหาวิทยาลัยสุนารี มาพักใหญ่แล้วอาจารย์ก็เริ่มรู้ปัญหาอะไรหลาย ๆ อย่างเค้าก็มาช่วยเราแก้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...นอกจากนี้เราก็มีผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่เราเชิญมาคืออดีตอธิการบดีของ Michigan State University ท่านก็มาอยู่กับเราประมาณเดือนหนึ่งท่านจะให้ข้อคิดความเห็น รวมทั้งเอกสารหลาย ๆ อย่างของMichigan State University ที่จริงแล้ว Michigan State University กับเราจะคล้ายกันในแง่ของการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐเหมือนกัน เงินส่วนหนึ่งรัฐบาล ต้องช่วยเหลือ แล้วก็อีกส่วนหนึ่งมหาวิทยาลัยต้องเก็บกับนักศึกษาแล้ว อีกส่วนที่เหลือต้องหาเอง ซึ่งรูปแบบมันคล้ายกัน เราต้องฟังความเห็นของรัฐเพราะเราต้องใช้เงินของรัฐส่วนหนึ่งไปด้วย

ข้อคิดเห็นอะไรต่าง ๆ ที่ได้จากท่านเราก็เก็บมารวบรวมไว้ นอกจากนั้นก็ยังมีหน่วยของรัฐอีกกลุ่มหนึ่งที่สร้างขึ้นใหม่เช่น สวทช แบบนั้นก็สร้างขึ้นมาเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐแต่ในรูปของตัวมหาวิทยาลัยเดิมเปลี่ยนไม่มี เราเป็นแห่งแรกแต่เราก็ต้องไปดูจากรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วก็ไปประมวลข้อมูลแบบนี้ หลักจากนั้นไปแล้วค่อยพยายามที่จะคุยกับบุคลากรในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราก็ผ่านสภาคณาจารย์ แล้วก็มีการคุยกันอยู่เรื่อย ๆ รูปแบบที่เราทำออกมาก็ได้จากการที่ฟังความคิดเห็นจากบุคลากร เรามีการประชุมฟังความคิดเห็นเยอะมาก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

สรุปได้ว่าการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ในการตัดสินใจ และเป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญคือฝ่ายคณะผู้บริหารระดับสูงโดยเฉพาะท่านอธิการบดีและฝ่ายสภาคณาจารย์ โดยจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากการเปิดประชุมรับฟังความคิดเห็นตามคณะต่าง ๆ ภายในสถาบัน พร้อมกับการจัดทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรภายในสถาบัน โดยมีการประชาสัมพันธ์ไปยังคณะต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรรับทราบและเข้าใจถึงกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี นอกจากนี้ทางสถาบันได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในและต่างประเทศมาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมาในทุก ๆ ด้านจะนำมาเป็นข้ออ้างอิงในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

การเสนอทางเลือก

จากเมื่อปีพ.ศ.2534 ช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุนดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการสำคัญ 2 ลักษณะ คือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยยังคงอยู่ในระบบราชการซึ่งเป็นทางเลือกที่รัฐบาลเสนอให้กับสถาบันของรัฐทั่วประเทศ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้พิจารณาในการทำให้การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษามีความอิสระและคล่องตัวมาก ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จึงเลือกที่จะพัฒนาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

เป็นตัวอย่าง เพื่อเป็นแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการอยู่ภายใต้กฎระเบียบราชการของสถาบัน และ เพื่อเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล

“...เราค่อนข้างแน่ใจว่ามันเป็นทางออกทางเดียว เพราะว่าพอตอนหลัง หลังจากที่ธนบุรี ออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้ว หลาย ๆ มหาวิทยาลัยผู้บริหารพยายามผลักดันให้เป็น มหาวิทยาลัยในกำกับโดยเฉพาะในช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายว่าให้ทุกมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับให้ครบภายในปี45 ก็เริ่มมีการระดมสมองกันเริ่มมีการประชุมกันในระดับใหญ่ ทั่วประเทศซึ่งก็มีคนเสนอว่าทำไมมันถึงต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ถ้าระเบียบเรื่อง เงินเดือนมันไม่ดี ไม่เหมาะสมก็ไปขอกระทรวงการคลังให้แยกบัญชีเงินเดือนของอาจารย์ มหาวิทยาลัยออกจากข้าราชการทั่วไป ถ้าพัสดุมันไม่ดีก็ไปขอเค้าเราจะออกระเบียบพัสดุของเราเอง ซึ่งมันก็มีคนพยายามทำมาแล้ว30ปีมันเป็นไปได้ จนในที่สุดก็ต้องเป็นมหาวิทยาลัยใน กำกับอาจารย์เหล่านั้นก็มาเสนอว่ากลับไปหาทางแบบเดิมอีกได้หรือไม่ ซึ่งผู้บริหารฟังแล้วเค้าก็ บอกว่ามันย้อนกลับไปเมื่อ30ปีที่แล้วซึ่งลองกันมาตลอด พยายามกันมาตลอดว่าไม่ต้องออกไป เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับมีบัญชีเงินเดือนเป็นของตัวเองมันไม่สำเร็จ มันถึงต้องมาเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลซึ่งเป็นchoiceสุดท้าย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...ส่วนในเรื่องของทางเลือกทางพ.ร.บ.มันไม่มีทางเลือกอื่นทางกฎหมาย เสนอกฎหมาย นี้ไม่มีทางเลือกก็คือเป็นกฎหมาย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

แต่การดำเนินการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ในครั้ง นั้นไม่ทันกับสมัยการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นอันตกไป ทางฝ่ายผู้บริหารระดับสูงจึงตัดสินใจที่จะดำเนินการพัฒนาสถาบันให้มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อไป โดยการนำร่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีกลับเข้าสู่ที่ประชุมของสถาบัน หลังจากนั้นทางสถาบันก็ได้ดำเนินการเสนอทางเลือกให้แก่บุคลากรภายในสถาบันถึง2เรื่องด้วยกัน คือ เรื่องสถานภาพของสถาบันและสถานภาพของบุคลากรดังนี้

สถานภาพของสถาบันนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. ต้องการให้สถาบันคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม
2. ต้องการให้สถาบันแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

สถานภาพของบุคลากรนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. เปิดโอกาสให้บุคลากรมีสิทธิ์เลือกที่จะคงสถานภาพเป็นข้าราชการต่อไป
2. แปรสภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

“...มันมี 2 กรอบ กรอบที่หนึ่งก็คือตัวมหาวิทยาลัยควรจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับหรือจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐจะเป็นอย่างไร สภาคณาจารย์เค้าเป็นคนทำ เมื่อสภาคณาจารย์เค้าสรุปออกมาได้ว่าบุคลากรส่วนใหญ่อยากจะทำให้เราเดินเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เราก็เดินเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ที่นี้ก็มีทางเลือกที่สองว่าตัวเค้าเองตัวบุคลากรในมหาวิทยาลัยก็มีทางเลือกต่อคือว่าแม้ว่าจะอยู่ในสภาพมหาวิทยาลัยในกำกับ เค้าเองก็ยังคงเป็นข้าราชการได้อันนี้ก็เป็นอันที่สองหมายถึงว่าในกรอบนี้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้วแต่ตัวบุคลากรในหน่วยงานก็ยังวิ่งเข้าไปเป็นพนักงานก็ได้หรือข้าราชการก็ได้ มีการสำรวจโดยสภาคณาจารย์...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...คำว่าทางเลือกตรงนี้มีมันมีอยู่ว่า ถ้าสมมุติมันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลแล้วข้าราชการทั้งหมดเราจะเปิดเป็นทางเลือกทางด้านบุคลากร ทางเลือกที่หนึ่งคือว่าคุณจะเป็นข้าราชการก็เป็นต่อไปได้เราไม่ได้ยุ่งกับคุณ แต่ถ้าคุณจะเป็นพนักงานเราก็ให้คุณเลือกมาเป็นพนักงาน คุณจะต้องมีสัญญา 3 ปีแล้วถึงจะได้สัญญาถาวรจะเป็นพนักงานถาวรตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป คือทางเลือกของระบบผู้ตัดสินใจก็คือ พนักงานการทำแบบนี้เพราะว่าไม่อย่างนั้นมันออกไม่ได้ คือคุณกำลังขวางคนที่เค้ายังไม่มีความคิดที่จะออก การออกควรจะเป็นในระบบที่นุ่มนวลให้ความเข้าใจให้เห็นตัวอย่าง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...ในแบบสอบถามเค้าก็ถามว่าอยากออกไม่อยากจะออกยังไงเค้าก็ให้ข้าราชการในสมัยนั้นลงความเห็นก็เปอร์เซ็นต์ในแบบสอบถามเค้าก็ให้เราเลือกอยู่แล้วว่าจะอยากออกหรือไม่อยากออกเพราะเหตุใด แล้วก็มีถามหลายข้อในประเด็นปีกลายด้วยว่าทำไมอยากออกหรือไม่อยากออก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

สรุปได้ว่าในขั้นการเสนอเลือก ของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น แรกเริ่มเป็นทางเลือกที่ทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอทางเลือกให้แก่สถาบันคือ 1. การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวอย่าง 2. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจึงตัดสินใจที่จะสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวอย่างแต่ในครั้งนั้นร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไม่ทันกับสมัยการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นอันตกไป ต่อมาทางคณะผู้บริหารสถาบันได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีดังกล่าวกลับเข้าสู่สถาบันและได้มีการเสนอทางเลือกให้แก่บุคลากร 2 เรื่อง คือเรื่องสถานภาพของสถาบันและเรื่องสถานภาพของบุคลากรดังนี้

สถานภาพของสถาบันนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. ต้องการให้สถาบันคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม
2. ต้องการให้สถาบันแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

สถานภาพของบุคลากรนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. เปิดโอกาสให้บุคลากรมีสิทธิ์เลือกว่าจะคงสถานภาพเป็นข้าราชการต่อไป
2. แปรสภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

การยกฐานะนโยบาย

การยกฐานะกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น พบว่าได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 ที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้มหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบัน ที่ตัดสินใจจะพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวอย่าง ซึ่งในครั้งนั้นทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติให้แก่สถาบัน

“...คือเนื่องจากมีสิบหกมหาวิทยาลัยที่เห็นด้วยกับหลักการนี้ทบวงเขาอำนวยความสะดวกมากเลย ทบวงเขาร่าง พ.ร.บ.ให้เลยเพื่อคุณจะได้เติมคำในช่องว่าง คุณชื่อมหาวิทยาลัยอะไร คือร่างเหมือนกันหมดเลยตรงไหนจะเปลี่ยนก็แก้กันไปทั้งสิบหกแห่งเป็นอันเสร็จ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...จากร่างเดิมตั้งแต่สมัยนายกอนันต์ตอนนั้นเราไม่ได้เป็นผู้นำโดยตรงตอนนั้นทบวงมหาวิทยาลัยเป็นคนทำเป็นหลัก อาจจะเชิญเราเข้าไปคุยแต่เราไม่ได้เป็นผู้ร่างหลัก...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

แต่ปรากฏว่าการนำร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง ที่เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในครั้งนั้น ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เพื่อแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง ได้ทันกับสมัยการประชุม ประกอบการไม่เห็นด้วยของมหาวิทยาลัยหลาย ๆ แห่งจึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง เป็นอันตกไป หลังจากนั้นทางคณะผู้บริหารของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าจอมเกล้าธนบุรีได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่สถาบันจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพของสถาบัน จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีฉบับดังกล่าวนำกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสถาบันและให้ตรงกับความต้องการของบุคลากร

“...พ.ร.บ.มีร่างเสร็จหมดแล้ว พอไม่ผ่านสภามาก็เอากลับมา จุดต่างคือตอนนั้นผมก็เดินต่อเลย มันก็เลยไม่มีปัญหาอะไรอยู่แล้วทั้ง 16 มันเดินจุดต่างตรงที่ว่า หลังจากวันนั้นมามหาวิทยาลัยอื่นหยุดแต่ผมไม่หยุดผมก็เดินต่อมาเรื่อยตามกระแส พ.ร.บ. มีร่างเสร็จหมดแล้ว ผมแค่พอไม่ผ่านสภามาก็เอากลับมาเมื่อมีเวลาก็มาปรับปรุง พ.ร.บ. ทั้งหมด...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ร่างถัดจากนั้นไปเป็นร่างที่เราทำเอง ถึงแม้เราจะดูจากทบวงมหาวิทยาลัยเป็นแนวด้วย เราดูจากสุรนารีด้วย เพราะตอนที่เราทำของเราเองแล้วเราไม่ได้ฟัง เราไม่ได้เกาะใคร แต่เราก็ดูข้อดีข้อเสียของแต่ละอัน แล้วก็ร่างของเราเองที่จะเข้าไปตรงนี้จากที่ร่างของนายกอนันต์มาถึงเรา เราก็มาเปลี่ยนแปลงพอสมควร อันนั้นคือเราอยากจะเป็นของเราเอง แต่ผมไม่เห็นสาระอะไรที่เปลี่ยนแปลงชัดเจน...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...มหาวิทยาลัยเค้าหยุดแต่ของเราก็ยังเดินต่อเพราะว่ามีอยู่ช่วงหนึ่งพอเอาพระราชกำหนดออกมาไม่มีใครอยากได้เพราะว่าพระราชกำหนดเป็นกฎหมายอ่อนรัฐบาลจะเปลี่ยนเมื่อไรก็ได้ คนก็จะกลัวใช้เป็นพระราชบัญญัติดีกว่า พระราชบัญญัตินั้นก็จะออกแรงมาก...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

การดำเนินการยกย่องพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีทาง คณะผู้บริหารได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีฉบับเดิมที่ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำกลับมาปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของ บุคลากรภายในสถาบันพร้อมกับการสร้างความเข้าใจ และเชิญชวนให้ข้าราชการเปลี่ยน สถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยมีการตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบ ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลซึ่งมีท่านอธิการบดีในขณะนั้นคือ รศ.ดร.ทริส สูตะบุตร ดำรง ตำแหน่งเป็นประธาน พร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่ม บริหารการเงินและทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มมีหน้าที่ศึกษาระบบงานและ ระเบียบงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งชาติ (สวทช.) และองค์การในต่างประเทศ แล้วจึงร่างระเบียบการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้กับ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

“...พ.ร.บ. มันถูกอยู่แล้ว มันได้รับมาจากอาจารย์วิจิตรก็ถอนแบบมาจากสุรนารี ก็มีการ ปรับแตงนิดหน่อยเท่านั้นเอง พอเริ่มงานก็มีการแตงตั้งคณะกรรมการขึ้น เลยออกปี41แต่ก็ได้ แตงตั้งคณะกรรมการในช่วงปี35 เพื่อเตรียมการ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...เรามาทำกระบวนการเป็นขั้นตอน จนกระทั่งเราแน่ใจว่าประชากรของเราไม่มีข้อ ได้แย้งอะไรมากนัก ก็คงจะมีแต่ไม่มากแล้วก็คงจะน้อยลงไปเรื่อย ๆตามลำดับ ก็เลยใช้วิธีร่าง กฎหมายก็เลยเอากฎหมายฉบับของนายกอานันท์ เอามาปรับปรุงแก้ไขเป็นของพระจอมเกล้า ธนบุรีแล้วก็เสนอไปตามขั้นตอนของการเสนอกฎหมาย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...จะมีกลุ่มย่อยไม่ได้ทำพ.ร.บ.ก็จะทำงานในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องของบุคคล เราจะ จำแนกบุคคลอย่างไร พยายามสร้างกฎเกณฑ์ภายใต้พ.ร.บ.คือพ.ร.บ.ประกาศออกมาเลยคง ทำงานไม่ได้เช่นบริหารบุคคลทำอะไรพอประกาศออกมาในกฎหมายจะระบุว่าต้องมีช่วงบท เฉพาะกาลคือ เราก็ทำงานล่วงหน้าไปทั้งหมดเลย พ.ร.บ.เราเขียนแบบนี้ที่มเกี่ยวกับเรื่องบุคคลก็ ไปทำเกี่ยวกับเรื่องบุคคลว่าบุคคลจะต้องเป็นอย่างไรอย่างนั้น ทีมด้านการเงินจะทำการกับ การ จัดซื้อจัดจ้างเราก็ต้องเริ่มออกระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. พ.ร.บ.ก็จะมีบทเฉพาะกาล เพราะถ้าเราไม่ทำตามกำหนดก็เหมือนกับเราไม่ทำตามพ.ร.บ. เราก็เลยทำงานไว้ล่วงหน้าเสมอ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...การจัดเตรียมร่างพ.ร.บ.ก็มี *working group* สำหรับการจัดเตรียมพ.ร.บ. มีอธิการบดีเป็นประธานกลุ่ม แล้วก็ทำกันนานมากเลยเพราะหลังจากที่พ.ร.บ. มันตกไปตรงนั้นนะ เราก็ไม่มี *consult* แล้ว...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

การยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี กลุ่มที่มีอำนาจในการตัดสินใจก็คือ สภาของสถาบันหลังจากที่สภาของสถาบันอนุมัติร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีแล้ว ทางสถาบันจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีส่งไปยังทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อทำการพิจารณา

“...อำนาจการตัดสินใจสูงสุดก็คือสภาสถาบัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...เราจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐร่างกฎหมายก็ไปเข้าสภา กลุ่มคนผู้มีอำนาจตัดสินใจก็คือสภาสถาบัน คือต้องทำความเข้าใจข้างล่างเพื่อเสนอข้างบนถึงจะออกได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...ก็คืออธิการบดีเสนอผ่านเข้าไปที่สภาให้ความเห็นชอบ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

“...ตอนร่างก็เป็น *working group* จนในที่สุดก็มีการค่อย ๆ ยกขึ้นมาที่ระดับก็ไปผ่านองค์ที่เป็น *official* ของมหาวิทยาลัย อย่างในตอนนั้นก็คณะกรรมการประสานบริหารก็ได้พิจารณาผ่านจากประสานบริหารขึ้นไปก็เป็นสภามหาวิทยาลัยตอนนั้น เรียกว่าสภาสถาบันเป็นคนพิจารณา เมื่อ *ok* หมดแล้วมันถึงส่งออกไปที่ทบวงมหาวิทยาลัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...เมื่อมีพ.ร.บ.พอเรามีร่างพ.ร.บ.เราก็นำร่างพ.ร.บ.นี้เข้าสภา สภาก็ให้ความคิดเห็น เมื่อเราปรับปรุงเรียบร้อยเราก็ยื่นเข้าตามขั้นตอนปกติ คือส่งทบวงมหาวิทยาลัยไปเรื่อย ๆ ตามนั้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

นอกจากนี้ยังพบว่าในการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น ได้รับประสบการณ์จากการร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ในครั้งที่ต้องการยกระดับวิทยฐานะของสถาบันจากวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งจากประสบการณ์ในการร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีครั้งนั้น ช่วยให้การดำเนินการยกร่างจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีประสบความสำเร็จ

“...คุณต้องย้อนดูประวัติคือผมกับคนที่นี้ร่วมสู้กันมานานมาก จนกระทั่งชินกับการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงเราเป็นวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีแล้วก็ร่างพ.ร.บ.ครั้งเป็นสถาบันพระจอมเกล้าวิทยาเขตธนบุรีอันนั้นก็ต่อสู้เยอะกว่าเราจะเป็นได้ เราก็อีกมีประสบการณ์แล้ว...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...แต่เนื่องจากเราค่อนข้างมีประสบการณ์ในการทำ พ.ร.บ.คือมหาวิทยาลัยแห่งนี้ช่วง 20-30ปี เราทำ พ.ร.บ.เราทำมาหลายฉบับแล้วตั้งแต่พ.ศ.2513 ต่อ14 ตอนเรามี พ.ร.บ.ของพระจอมเกล้าทางทีมนี้ก็เคยทำ พ.ร.บ.พระจอมเกล้า พอมาเป็นตัว พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยก็เป็นทีมที่มีประสบการณ์ในการทำ พ.ร.บ.อย่างน้อย3พ.ร.บ 2พ.ร.บ.มาก่อนพ.ร.บ.นั้นจริง ๆ เราค่อนข้างจะโชคดีเคยทำมาก็จะรู้ขั้นตอนต่าง ๆ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

สรุปได้ว่าการยกร่างนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ในครั้งแรกที่มีการยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการ แต่หลังจากที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อีก 16 แห่ง เมื่อร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่งไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปรับเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบัน เพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขโดยมีการจัดคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่แก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีอธิการบดีเป็นประธานพร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารการเงินและทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล เพื่อทำหน้าที่ร่างระเบียบการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้กับ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สำหรับกลุ่มผู้มีอำนาจการตัดสินใจกว้าง
พระราชบัญญัติก็คือสภาของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ตารางที่ 5 : สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ขั้นตอน	กระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น
การระบุปัญหา	<p>ปัญหาหลักคือ การอยู่ภายใต้กฎระเบียบของระบบราชการจนทำให้กา การบริหารงานภายในสถาบันขาดความอิสระและความคล่องตัวในการ ดำเนินการ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่</p> <p>ปัญหาการบริหารงานด้านบุคคลในเรื่องของค่าตอบแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ โครงสร้างของเงินเดือนที่เหมือนกับข้าราชการหน่วยงาน อื่น ๆ ทำให้การบริหารงานด้านบุคลากรเกิดความล่าช้าและขาดความ คล่องตัว ซึ่งส่งทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะอาจารย์ที่มี คุณสมบัติเพียงพอ เนื่องจากอัตราค่าตอบแทนที่ค่อนข้างต่ำเมื่อ เทียบกับภาคเอกชนจึงทำให้เกิดสภาวะการณที่เรียกว่าสมองไหล</p> <p>ปัญหาการบริหารงานด้านการเงิน ที่อยู่ภายใต้กรอบของราชการและ ระเบียบพัสดุของสำนักงานงบประมาณ จึงทำให้เกิดความล่าช้าและขาด ความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้าง และการใช้เงินงบประมาณต่าง ๆ ของสถาบันซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบัน</p> <p>ปัญหาการบริหารงานด้านวิชาการ โดยเฉพาะด้านการบริหาร หลักสูตรที่มีความล่าช้า เพราะเกิดจากการควบคุมของ ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งต้องรอรับคำสั่งในทุก ๆ เรื่อง ไม่สามารถตัดสินใจ ในเรื่องของการจัดทำหลักสูตรได้ จึงทำให้การบริหารงานด้านวิชาการ ขาดความคล่องตัวและอิสระ ประกอบกับปัญหาในเรื่องของการ ขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณสมบัติเพียงพอเข้ามาทำการสอนใน สถาบัน</p>

ตารางที่ 5 : สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอน	กระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น
การริเริ่มนโยบาย	<p>ปีพ.ศ.2530 การจัดโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2533-2547) โดยมีมาตรการที่จะพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพของสถาบัน</p> <p>ปีพ.ศ.2534 นโยบายเริ่มชัดเจนเมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ต้องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลให้มีความอิสระ รวมทั้งมาตรการของทบวงมหาวิทยาลัยจึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบและร่างพระราชบัญญัติเพื่อพัฒนาสถาบันไปสู่รูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่นำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่เนื่องจากเกิดความไม่เห็นด้วยของกลุ่มสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐขึ้น ประกอบกับมีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้งสิบหกแห่งไว้ทำวาระการประชุมจึงไม่สามารถจะพิจารณาได้ทันสมัยวาระการประชุมจึงทำให้อ่างพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาทั้งสิบหกเป็นอันตกไป จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเองเป็นจุดเริ่มต้นของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่ต้องการจะดำเนินการพัฒนาสถาบันให้มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อไปโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาของสถาบันและได้รับการผลักดันอย่างจริงจังจากท่านอธิการบดีรศ.ดร.หริส สูตะบุตร</p>
การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร	<p>การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลผู้ที่มีบทบาทสำคัญก็คือฝ่ายคณะผู้บริหารระดับสูงและฝ่ายสภาคณาจารย์โดยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จะเป็นข้อมูลที่ได้รับจากการเปิดประชุมรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ ตามแต่ละคณะ การทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรภายในสถาบัน โดยมีการประชาสัมพันธ์ไปยังคณะต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรรับทราบตลอดจนการรับฟังคำแนะนำ ข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในและต่างประเทศเพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิง</p>

ตารางที่ 5 : สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอน	กระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น
การเสนอทางเลือก	การเสนอเลือกของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น แรกเริ่มเป็นทางเลือกที่ทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอให้ว่าทางสถาบันต้องการมีสถานภาพเป็นอย่างไร ต่อมาเมื่อทางสถาบันตัดสินใจเลือกที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนให้สถาบันมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จึงได้มีการจัดเสนอทางเลือกให้แก่บุคลากรภายในสถาบันสองเรื่องด้วยกันคือเรื่องสถานภาพของสถาบันและสถานภาพของบุคลากร
การยกร่างนโยบาย	ในปีพ.ศ.2534 การยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการแต่หลังจากที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อีก 16 แห่งแล้วร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่งไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปรับเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลับเข้าสู่สถาบันเพื่อปรับปรุง โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลซึ่งมีอธิการบดีเป็นประธานพร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารการเงินและทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล เพื่อทำหน้าที่ร่างระเบียบการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้กับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจการตัดสินใจยกร่างพระราชบัญญัติก็คือสภาสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

อุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และการยุบสภาบ่อยครั้งเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งทำให้ผู้บริหารของสถาบันต้องใช้เวลายาวนานในการชี้แจงให้รัฐมนตรีแต่ละท่านได้รับทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นของสถาบัน

“...ปัญหาตรงนั้นเยอะที่มันยากหลายปี เพราะว่าการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการยุบสภาครั้งหนึ่ง พ.ร.บ. อยู่ในสภาแล้ว เกิดยุบสภาก็ต้องถอยมาตั้งต้นใหม่ เข้า ค.ร.ม. ใหม่ติดอยู่ในฎีกาติดอยู่ 1 ปี เติมเราก็ตามเองกว่า พ.ร.บ. จะออกเปลี่ยนมา 9 รัฐมนตรี เพราะมีการเปลี่ยนอยู่เรื่อย รัฐมนตรีทบวงเราก็ต้องชี้แจงว่าทำไมต้องทำให้ท่านเห็นด้วย เห็นด้วยหมดทุกคนเสร็จแล้วมันดีตอนเข้าสภาพอท่านเข้าใจหมดแล้วทั้ง 9 ท่าน ท่านก็ช่วยกันทีหลัง ผมและที่นี่ไม่ใช่คนต้นคิดริเริ่มแต่เป็นนักปฏิบัติ เราเห็นหลักของอาจารย์วิจิตรดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่รัฐบาลบอกว่าคุณเป็นกล่องดำนะ เค้าไม่เข้ามายุ่งข้างในคุณไปจัดการเอง ระบบคุณไปจัดการเอง เค้าให้เงินมาคุณต้องมี output ที่ยอมรับได้แค่นั้นเอง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...คือตอนนั้นมันยังไม่เป็นนโยบายกระทรวง ทบวงทั้งหลาย เค้าไม่ได้มีความจำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือมหาวิทยาลัยออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เป็นมหาวิทยาลัยเองต่างหากที่ต้องพยายามดิ้นรนเพื่อจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐมนตรีทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารทบวง เราก็ต้องวิ่งไปชี้แจงกับเค้าว่ามหาวิทยาลัยในกำกับนี้มันคืออะไรดียังไงมีจุดอ่อนจุดดียังไงเทียบกับระบบเดิม โดยหวังว่าเมื่อนักการเมืองหรือรัฐมนตรี ปลัดทบวงท่านนั้นเข้าใจ เค้าจะไม่กล้าต่อต้านกับสิ่งที่มหาวิทยาลัยกำลังทำอยู่เรานับ ๆ ดูแล้วท่านอธิการบดีต้องวิ่งไปหารัฐมนตรี 7 8 9 คนได้ เพราะว่ามันเหมือนบ่อยมากช่วงนั้นเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อยก็ต้องไปหาเพื่อชี้แจงว่าสิ่งที่เราจะทำคืออะไร ท่านก็บอกดีสนับสนุน อีก 2 เดือนเกิดเปลี่ยนรัฐมนตรีอีกแล้วคนใหม่มาเราก็ต้องวิ่งไปชี้แจงใหม่อีกซึ่งผมบอกว่าอาจจะไม่ได้ผลักดันแต่ก็ยั้งดีที่ไม่ได้ต่อต้าน บางครั้ง พ.ร.บ. เกือบ ๆ จะได้รับการพิจารณาอยู่แล้ว ก็เกิดการยุบสภาก็ต้องมาเริ่ม process หลังจากที่ได้รัฐบาลใหม่เป็นอย่างนี้ตั้ง 2-3 หน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

นอกจากนี้ยังพบว่าความไม่มั่นใจ และการขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างจริงจัง เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เพราะในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนและความชัดเจนจากนโยบายของรัฐบาล

“...ด้วยนโยบายของรัฐบาลในอดีตก็พยายามจะให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ การออกนอกระบบมหาวิทยาลัยต้องมาตั้งต้นระบบบริหารใหม่รัฐบาลไม่ได้สนับสนุนเงินตั้งแต่ต้น รัฐบาลบอกให้ไปแต่ไม่ได้สนับสนุนในรูปของสิ่งจำเป็น ซึ่งตรงนี้นั้นแม้ถ้ามหาวิทยาลัยไหนไม่ค่อยมีความพร้อมถ้าถูกผลักดันอันนี้จะและคุณต้องไปสร้างระเบียบใหม่สร้างกฎเกณฑ์ใหม่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนเดิมแล้วต้องไปเพิ่มเงินให้กับพนักงานแล้วจะไปเอาเงินที่ไหน ก็ต้องยืนอยู่ด้วยตัวเองมากขึ้นกว่าเดิมซึ่งเราก็เหมือนกับเค้าให้เรามาเป็นตัวตั้งเหมือนไม่ค่อยสนับสนุนเราลำบากแน่ มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวขนานใหญ่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

“...คือความมั่นใจจากรัฐบาลก็สำคัญคือรัฐต้องให้ความมั่นใจเค้าพอสมควรว่าเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ แล้วสิ่งที่เค้าควรได้รับจากรัฐอย่างนี้เป็นข้อcommitmentที่ชัดเจนคงต้องมีไม่เช่นนั้นแล้วมันจะลำบากเพราะว่ามหาวิทยาลัยเองพอออกมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ถ้าเกิดส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐมองดูว่าเป็นเอกชนไปหาเงินเองมันก็จะเปลี่ยนสภาพอย่างสิ้นเชิง คือมันจะเปลี่ยนความคิดของเค้าอย่างสิ้นเชิง หน่วยงานของรัฐต้องบอกชัดcommitmentของเราที่ให้กับเค้าเป็นอย่างไรมันว่าเป็นเรื่องสำคัญ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

และอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลก็คือ เรื่องของความไม่เข้าใจและการไม่ให้ความสนใจในเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีอย่างจริงจัง

“...คือถ้าเราจะเอาให้คนเข้าใจในมหาวิทยาลัยในกำกับในลักษณะที่เป็นMassเข้าไปในห้องประชุมใหญ่คงจะไม่ได้ผล เพราะว่าเนื่องจากคนอาจจะมาเข้าประชุมไม่มากหรือว่ามีภารกิจเยอะ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการที่จะชี้แจงก็เลยเปลี่ยนวิธีการเดินไปตามคณะขอความร่วมมือในคณะให้จัด คณะแต่ละคณะก็จัด ให้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลในขณะนั้นว่าเป็นอะไร เดินไปทุกคณะแล้วก็เริ่มที่จะทำประชาสัมพันธ์ ตอนนั้นไม่ได้เรียกว่าประชาสัมพันธ์

พิจารณาเป็นลักษณะที่สอบถามบุคลากร แล้วก็มีการจัดสัมมนาอีก2-3ครั้งเพื่อทำความเข้าใจ ถ้าพูดถึงการทำทำความเข้าใจก็ใช้เวลาพอสมควร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...ผมว่าปัญหายังคงเป็นความไม่เข้าใจของคนข้างในอยู่ดี ถึงแม้จะมีการปรับแก้เดินสายไปเยอะเยอะประชุมตามคณะต่าง ๆ เยอะแยะ แต่ประชุมทุกครั้งก็คือคนที่เคยมาแล้วคนที่ไม่เคยมากก็ไม่มา ทำอยู่4-5ปีพอพ.ร.บ.ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีคนมากเหมือนกันที่บอกว่าไม่เห็นรู้เรื่องเลยอะไรเลย ซึ่งก็ทำให้คนที่ทำงานอยู่ข้างในก็ท้อเหมือนกันขนาดทำมาขนาดนี้แล้วยังบอกไม่รู้เรื่องเป็นเรื่องของความไม่เข้าใจ การไม่ยอมรับฟังมากกว่าการทำความเข้าใจกับบุคลากรทั้งหลายเป็นเรื่องใหญ่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...การคัดค้านเห็นอยู่ก็น้อยคือก่อนที่พ.ร.บ.จะเข้าไปสภาผู้แทนก็ไม่ได้เห็นซีเรียสหรือเดินขบวนต่อต้านไม่ให้ออกไม่มีนะ เรื่องฎีกาอะไรก็ไม่เห็นเจียบมาก ๆ ต่างคนต่างทำงานกันช่วงนั้นก็อาจจะคิดว่าออกไม่ได้ไม่เห็นมีใครทำได้เพราะที่ทำได้คือมหาวิทยาลัยตั้งใหม่มหาวิทยาลัยเก่าออกยังไม่มี...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

จะเห็นได้ว่าอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นเป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในสถาบันและจากปัจจัยนอกของสถาบันซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 : สรุปอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

อุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
1. การยุบสภาและเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยบ่อยครั้ง
2. การขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างจริงจัง
3. การไม่เข้าใจและการไม่สนใจในเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของบุคลากรภายในสถาบัน

ตอนที่ 2 ผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ส่วนที่ 1 : ผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในส่วนของการนำเสนอผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะประกอบด้วย

ปัจจัยภายใน ได้แก่ ลักษณะภายในองค์การที่จะศึกษาเฉพาะประเด็นดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างองค์การ
2. ภาวะผู้นำ
3. วัฒนธรรมองค์การ
4. การเมืองภายในองค์การ

ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมขององค์การ ซึ่งประกอบด้วย

1. สังคม
2. เศรษฐกิจ
3. การเมือง

ปัจจัยภายใน

โครงสร้างองค์การ

จากการศึกษาโครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกและเก่าแก่มากที่สุดของประเทศไทย โดยสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้นตามการกราบบังคมทูลจากขุนนาง เพื่อให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาสำหรับราษฎร โดยได้อินให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปสังกัดกรมมหาวิทยาลัยในกระทรวงธรรมการมีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงอื่น ๆ จึงทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้กรอบการบริหารของราชการเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ของระบบราชการตั้งแต่นั้นมา

“...มันเป็นราชการอยู่แล้วกำหนดมาแต่เดิมโดยเทียบเท่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นกรมในราชการแต่บังเอิญสิ่งที่เป็นภารกิจของจุฬาฯ มันต่างไปจากกรมอื่น ๆ ตรงที่ว่ามีความแปลก

ๆ เช่น บังเอิญรัชกาลที่ 6 ทรงสถาปนาด้วยตามคำกราบบังคมทูลของขุนน้ำขุนนางทั้งหลายก็อยากเห็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นแบบตะวันตก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...จริง ๆ แล้วมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยค่อนข้างจะเก่าแก่เริ่มจากมีโครงสร้างเล็ก ๆ ขึ้นมาก่อนแล้วก็กระจายออกไป...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...ก็เป็นลักษณะของโครงสร้างที่เป็นโครงสร้างราชการธรรมดา อันที่เรากำลังเป็นอยู่ไม่ใช่ฟ.ร.บ.ใหม่ปัจจุบันเป็นลักษณะโครงสร้างราชการธรรมดาตามสายบังคับบัญชา...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 8)

โครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบนั้น จะประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัยที่มีอำนาจการตัดสินใจสูงสุดในการกำหนดนโยบายมีนายกสภาเป็นประธานของสภามหาวิทยาลัย ส่วนสายการบริหารงานอำนาจการบริหารงานสูงสุดคือ อธิการบดีโดยได้รับการปรึกษาและตรวจสอบจากสภาคณาจารย์แล้ว จึงแตกแยกย่อยไปตามสำนักงานและหน่วยงานต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย ส่วนสายวิชาการระดับคณะจะมีคณะกรรมการบริหารประจำคณะซึ่งคณะบดีจะมีอำนาจการบริหารงานสูงสุด โดยมีการกระจายการบริหารสู่ระดับภาควิชาที่มีคณะกรรมการบริหารประจำภาควิชาซึ่งจะมีหัวหน้าภาคมีอำนาจในการบริหารงานสูงสุด

“...โครงสร้างองค์การความจริงก็คือพุดง่าย ๆ องค์การสูงสุดก็คือสภามหาวิทยาลัยในสภามหาวิทยาลัยก็จะมีองค์ประกอบของบุคคลภายนอกครั้งหนึ่ง บุคคลภายในครั้งหนึ่งก็เป็นอาจารย์ อีกครั้งหนึ่งก็เป็นผู้บริหารนั้นรูปแบบนี้ก็รูปแบบที่ค่อนข้างสมดุลกก็คือ มีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้ามาครั้งหนึ่งในการตัดสินใจนโยบายครั้งหนึ่งเป็นภายในถัดลงมาก็คือคณะต่าง ๆ โครงสร้างคณะก็คือผู้บริหารที่เป็นคณะบดี หัวหน้าภาคแล้วก็ผู้แทนอาจารย์นี่คือโครงสร้างหลักสายวิชาการสายบริหารก็คือจากมหาวิทยาลัยมาก็คือสำนักต่าง ๆ ที่คอยดูแลเรื่องการจัดกาเปลี่ยนแปลงแล้วมันก็แตกย่อยออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...คือทุกมหาวิทยาลัยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นอำนาจสูงสุดแล้วก็มีหน่วยงานบริหารคือ อธิการบดีและคณบดีทุกคณะนั่งบริหารและก็แต่ละคณะก็มีคณะกรรมการคณะ ภาคก็มี คณะกรรมการภาค นี่คือองค์กรการบริหารซึ่งมีหลายขั้นตอนอย่างนี้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

“...คือในมหาวิทยาลัยมันจะมีหน่วยงานสูงสุดมันจะเป็นสภามหาวิทยาลัยถัดลงมาจะเป็นฝ่ายบริหารคืออธิการบดีก็จะเป็นผู้รับงานทั้งหลายแต่คนกำหนดนโยบายใหญ่คืออธิการบดี โดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยแล้วจากอธิการบดีก็เป็นคณะต่าง ๆ นอกเหนือจากคณะ แล้วอาจจะมีองค์การระดับคณะคือพวกสำนักต่าง ๆ หรือว่าสถาบันต่าง ๆ ก็จะมีอยู่ในอำนาจ โครงสร้างการบริหารนอกจากมันจะมีอีกอันหนึ่งเค้าเรียกว่าสภาคณาจารย์จะเป็นตัวแทนของ ข้าราชการครูที่มีปากมีเสียงได้ในเวลานั้นแต่ว่าก็ไม่ใช่องค์กรที่จะถ่วงดุลอะไรฝ่ายบริหารของ มหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้สภามหาวิทยาลัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...มหาวิทยาลัยของเราโครงสร้างก็มีองค์ประกอบหลักก็มี สภามหาวิทยาลัย อันนั้นเป็นส่วนที่มีบุคคล 3 กลุ่ม เข้าไปอยู่ในนั้น แล้วก็เป็้องค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้บริหาร มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งก็เข้าไปอยู่ในนั้น อีกอันหนึ่งก็คือโครงสร้างของการบริหาร โดยมี อธิการบดีเป็นผู้ที่มีอำนาจ และต่อมาก็เป็นลักษณะของคณะ วิทยาลัย แล้วก็สถาบัน พอมาถึง คณะก็จะมีภาควิชา ภาควิชา ก็จะเป็นหน่วยย่อย นอกจากนั้นก็จะมีหน่วยย่อยกว่านั้นอีกที่มีอยู่ใน คณะต่าง ๆ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับแต่ละคณะจะไม่เหมือนกัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 9)

“...โครงสร้างองค์กรก็มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยมีนายกสภามหาวิทยาลัยเป็นประธานของสภามหาวิทยาลัยรองลงมาถึงอธิการบดีก็จะมีรองอธิการบดี รองอธิการก็แตกไปหลาย ๆ ฝ่าย รองอธิการฝ่ายอะไรบ้าง ฝ่ายบริหารก็ดูแลทั่วไป ฝ่ายการคลัง ฝ่ายกิจการนิสิต แล้วก็ฝ่ายวิชาการ ในฝ่ายวิชาการลงมาก็เป็นคณะต่าง ๆ คณบดีต่าง ๆ ในคณะก็ลงไปเป็นภาควิชาต่าง ๆ ในภาควิชาต่าง ๆ ก็ลงไปยังบุคลากรและอาจารย์ แล้วก็ก็มีสภาคณาจารย์ซึ่ง ครูอยู่ตรงนี้ ซึ่งจะเป็นองค์กรที่เป็นที่ปรึกษาของท่านอธิการบดีในการทำงานต่าง ๆ โดยหน้าที่และ พ.ร.บ. ก็จะมีบอกว่าเรามีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาที่หมายคามว่าดูเรื่อง เสนอเรื่องอะไรที่เห็นว่าเหมาะสม...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 8)

“...ก็คือองค์กรที่อยู่สูงสุดเป็นผู้กำหนดนโยบายคือสภามหาวิทยาลัยแต่ในแง่ของผู้บริหารคือ อธิการบดี รองอธิการ ผู้ช่วย ในหน่วยงานย่อยต่าง ๆ มีสำนักงานมหาวิทยาลัย คณะสถาบันที่เทียบเท่า และในแต่ละองค์กรอย่างสภาคณาจารย์เปรียบเสมือนมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของอธิการบดี ในลักษณะของLineและStaff คงจะมองว่าเป็นแค่ที่ปรึกษาก็คงจะเป็นแค่เดินประอยู่ในองค์กรของมหาวิทยาลัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 11)

นอกจากนี้ลักษณะโครงสร้างองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น จะมีการกระจายอำนาจการบริหารงานเป็นลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชา ผู้บริหารระดับสูงมีการสั่งการแบบเบ็ดเสร็จ และเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายโดยมีการมอบหมายงาน และกระจายอำนาจลงสู่ระดับล่างตามลำดับสายการบังคับบัญชาซึ่งตามแต่ละคณะ และภาควิชาจะมีอำนาจในการบริหารงานจัดการ แต่ถ้าเป็นนโยบายหลักของมหาวิทยาลัยฝ่ายผู้บริหารสูงสุดก็คือ สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ

“...โครงสร้างลักษณะทั่ว ๆ ไปก็เป็นลักษณะโครงสร้างแบบ Hierarchy Structureก็คือเป็นtreeมีการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นลำดับขั้น อธิการก็สูงสุดแล้วก็ส่งมาที่รองอธิการ ก็ดำเนินการบริหารจัดการในหน่วยงานที่ท่านดูแลรองฝ่ายบริหารก็ดูแลเรื่องคน เรื่องทั่วไป ๆ อาจารย์ที่อยู่ในคณะ เรื่องต่าง ๆ ก็จะผ่านขั้นตอนก็จะอยู่กับภาควิชา ภาควิชาที่เสนอคณะ คณะก็เสนอฝ่ายบริหารการบังคับบัญชากันในแบบระเบียบราชการธรรมดาทั่วไป...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 8)

“...เท่าที่ดูปัจจุบันก็ไม่ได้เป็นแบบรวมอำนาจ คำก็จะมีการมอบหมายอำนาจเป็นลำดับขั้นก็จะเป็นการบริหารแบบที่มีกฎหมายรองรับ คือบางเรื่องน่าจะเป็นปิรามิด บางเรื่องมหาวิทยาลัยต้องทำเป็นแบบปิรามิด น่าจะเป็นเรื่องของอะไรที่มันเป็นหลัก ๆ ของมหาวิทยาลัยแต่อย่างไรก็ตาม ถ้าพูดถึงในเรื่องการเงินมหาวิทยาลัยก็แบ่งความรับผิดชอบมาอย่างคณะและภาควิชาอาจารย์มองอย่างนั้นนะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 9)

“...ลักษณะการจัดโครงสร้างสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด รองลงมาเป็นที่ผู้บริหาร อธิการบดี รองอธิการบดี แล้วก็เป็นที่ประชุมคณบดี ลงไปที่คณะก็เป็นประชุมของบอร์ดคณะ เรียกว่า สมาชิกบริหารคณะ มีหัวหน้าภาค แล้วก็มีส่วนแทนคณาจารย์ ลงไปที่ภาคก็จะ

มีหัวหน้าภาคเป็นประธานและก็เป็นคณะเรียกว่ากรรมการ กรรมการภาควิชาเป็นผู้บริหาร ส่วน
สภาคณาจารย์ก็จะเป็นส่วนที่ปรึกษาอธิการบดี ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 10)

“...ของจุฬาฯเองก็ต้องยอมรับว่าท้ายสุดก็คือรวมอำนาจรวมอยู่ที่อธิการบดี แล้วก็ม็
องค์กรอื่นค่อยตรวจสอบทั้งสภาคณาจารย์ทั้งสภามหาวิทยาลัย การรวมอำนาจนี้คือรวมอำนาจใน
เชิงบริหารมหาวิทยาลัยในภาพรวม แต่มีการกระจายในระดับคณะแต่ว่าอำนาจในส่วนกลาง
เบ็ดเสร็จอยู่ที่อธิการบดีเป็นโครงสร้างราชการจริง ๆ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...โดยกฎหมายมันค่อนข้างจะรวมอำนาจไว้ตรงส่วนกลางของแต่ละแห่งก็คืออธิการบดี
มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุด ในแง่ของส่วนกลางคนบดมีอำนาจตัดสินใจสูงสุดส่วนหนึ่ง ในแง่
ส่วนของคณะสุดท้ายก็ต้องมาที่คนบดและอธิการบดี แล้วปัญหานโยบายก็ต้องเสนอสภาให้เป็นผู้
ตัดสินใจ ความจริงตามหลักในการบริหารอธิการบดีจะมอบอำนาจให้กับคนบด เพราะฉะนั้นเรื่อง
หลาย ๆ เรื่องก็จบในมหาวิทยาลัยแล้วในคณะที่ใหญ่หัวหน้าภาคก็ต้องมีบทบาทมากขึ้น
เพราะฉะนั้นโดยกฎหมายมันจะเป็นรวมศูนย์แต่ว่าโดยการจัดการมันจะกระจาย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...เท่าที่ดูปัจจุบันนี้ก็ไม่ได้เป็นแบบรวมอำนาจ คำก็จะมีการมอบหมายอำนาจเป็นลำดับ
ชั้น ก็จะเป็นการบริหารแบบที่มีกฎหมายรองรับ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 9)

“...ไม่ได้รวมอำนาจคำว่ารวมอำนาจรวมตรงไหน คงไม่ได้รวมที่มหาวิทยาลัยอำนาจ
มหาวิทยาลัยตรงสำนักงานมหาวิทยาลัยรวมอำนาจจะไม่ค่อยมีเลย ยกเว้นมันเป็นสิ่งที่มีมันเป็น
ส่วนกลาง ๆ อำนาจที่มีมากที่สุดที่มหาวิทยาลัยตอนนี้มันอยู่ที่คณะเพราะว่าคณะเกิดก่อน เป็น
ลักษณะเป็นราชการมากกว่า เพราะว่าเป็นการแบ่งงานตามหน่วยงานโดยภาพรวมแล้วโดย
กฎหมายมีอำนาจคืออธิการบดีก็มีอำนาจ แล้วอำนาจเหล่านั้นโดยมากมีกฎเกณฑ์โดยสภา
มหาวิทยาลัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...กระจายมากเกินไป ที่นี้เกือบจะไม่มีใครมีอำนาจเลยมันกระจายจนภาคมีอำนาจสูงสุดพยายามที่จะให้ภาคเป็นแหล่งที่รวมของวิชาการและอาจารย์ มันอยู่ตรงที่วิชาการอยู่ตรงนี้ คณะในการรวมภาคบริหารรวมกันมหาวิทยาลัยรวมกับคณะด้วยกัน การตัดสินใจก็ต้องฟังภาคเป็นประเด็นสำคัญหน่วยวิชาการสำคัญที่สุดคือภาคและหน่วยสถาบันวิจัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

สรุปได้จากลักษณะองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีขนาดใหญ่ และเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอายุเก่าแก่มากที่สุด ประกอบกับโครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งมีสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจควบคุมการบริหารงานหลัก กำหนดนโยบาย และมอบอำนาจให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารงาน ลักษณะงานแบ่งออกเป็นออกเป็น 2 สายงานหลักคือ 1.สายงานการบริหารประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดคือ อธิการบดี รองและผู้ช่วยที่จะทำหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ ตลอดจนมีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานหลักต่าง ๆ ภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการบริหารงานนั้นจะมีคณะที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำซึ่งจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและสภาคณาจารย์ 2.สายงานด้านวิชาการจะอยู่ภายใต้การรับผิดชอบหลักของคณบดี และผู้อำนวยการสถาบันต่าง ๆ ของแต่ละคณะวิชา โดยในแต่ละคณะวิชาจะมีคณะกรรมการนโยบายประจำคณะเพื่อทำหน้าที่ประสานงานภายในระหว่างภาควิชาและหน่วยงานต่าง ๆ ของคณะ ซึ่งจะขึ้นตรงต่อรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามสายงานของตน จากลักษณะโครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างตามแนวคิดของมินท์ซเบอร์กแล้ว มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy)

ภาวะผู้นำ

จากการศึกษาภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า เป็นผู้นำที่ชอบชักชวนให้บุคลากรเห็นด้วยกับสิ่งที่ตนคิด โดยมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามาร่วมกลุ่มปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง

“...ความคิดต่าง ๆ หรืออะไรก็ตามแล้วแต่จะเป็นเรื่องคอขาดบาดตายหรืออะไรก็ตาม ผมก็ตัดสินใจผู้บริหารจะคิดก่อนว่ามันมีทางเลือกอะไรบ้าง เวลาจะถามความคิดเห็นของผู้อื่นผู้บริหารจะมีทางเลือกอยู่แล้วถึงแม้บางที่ผู้บริหารจะไม่บอกคนอื่น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่

ฟังความคิดเห็นของคนอื่น เพราะฉะนั้นผู้บริหารจะชักชวนชักนำไปในสิ่งที่คิดว่าสิ่งเหล่านั้นน่าจะดีที่สุดด้วยเหตุผล...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...ถามจุฬฯในปัจจุบันบุคลากรก็มีส่วนร่วมเวลาเค้าทำงานกันก็ต้องมีรองอธิการบดีแล้วก็มีอธิการบดีคอยปรึกษาหารือกันในทุกด้าน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...ส่วนใหญ่เป็นบุคลากรที่ได้รับเลือกเข้าไป แต่ที่นี้ก็มีอีกองค์กรหนึ่งก็คือสภาคณาจารย์ เป็นตัวแทนอาจารย์จากคณะต่าง ๆ เข้ามาพูดคุยกัน ถ้าเกิดมหาวิทยาลัยเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็น มันก็น่าจะดีในระดับหนึ่ง เพราะเค้าจะได้รู้ว่าอาจารย์เค้าคิดกันอย่างไร แต่บางครั้งเค้าก็ไม่ฟัง แต่บางครั้งผู้บริหารบางคนเค้าก็ฟังเลยทำให้ว่าสมัยไหนที่คุยกันรู้เรื่องเค้าก็ฟัง แล้วสภาคณาจารย์เสนออะไรเข้าไปเป็นเรื่องเป็นราวดี ๆ ก็เยอะ ถ้าเสนออะไรแล้วเค้าทิ้งหมดก็ทำอะไรไม่ได้ บางทีบางสมัยสภาคณาจารย์เสนอโครงการดี ๆ อะไรเข้าไปเค้าเห็นดีเห็นงามเค้าก็ทำ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...มีอยู่บ้างในเรื่องการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ในแต่ละหน่วยงานหรือตามคณะ หรือตามสถาบัน คือการที่ให้แต่ละหน่วยงานย่อยวางแผนของตัวเอง วางวิสัยทัศน์ ก็อาจมองได้ว่าเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 11)

“...ทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับข้างบน แม้แต่ทำงานในภาคทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าภาค ถ้าท่านจะเป็นผู้ที่มีความเมตตากับบุคลากร ท่านก็จะให้โอกาส มันก็เป็นระบบของเราเอง ซึ่งตรงนี้มันก็ลดขั้นตอนลงไปเยอะแล้วก็ต้องมีoutput ที่ชัดเจน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 9)

“... ในระดับมหาวิทยาลัยก็เหมือนกับเส้นทางของหน่วยงานราชการทั่วไป ก็ทางเรื่องตั้งแต่ระดับท่านอธิการบดี แทะมาเป็นหนังสือทั้งหลายและถ้าใครพลาดไม่ได้เห็น ช่วงนั้นก็อาจไม่รู้ว่ามีเรื่องอะไรเกิดขึ้นเป็นระดับสูงลงมาข้างล่าง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 11)

ถึงแม้ว่าในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัยผู้บริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ก็ยังเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแต่อำนาจการตัดสินใจก็ยังคงอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นสำคัญ

“...คือในทำนองที่ว่าในการประชุมสภามหาวิทยาลัยก็จะมีผู้ทรงคุณวุฒิ มีผู้บริหาร แล้วก็ มีอาจารย์ที่ได้รับเลือก เพราะฉะนั้นก็เรียกว่าได้ว่ามีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจ กรรมการสภามหาวิทยาลัยก็มีคนอยู่สามกลุ่ม ผู้บริหารสองส่วน ส่วนหนึ่งก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ภายในก็คืออาจารย์แบ่งเป็นสองกลุ่ม คือฝ่ายผู้บริหารแล้วก็อาจารย์ที่ได้รับเลือกตั้ง น่าจะเป็นเจ็ดต่อเจ็ดในลักษณะอย่างนั้น แต่ว่าจะบริหารจัดการทั้งหลายก็อยู่ที่ฝ่ายบริหารเป็นหลักอยู่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...ในทางปฏิบัติ เช่น ในการประชาพิจารณ์ เช่น ประชาสัมพันธ์ในวิทยุจุฬาฯ ภาพคือพยายามทำให้ดีแต่ได้รับความร่วมมือน้อยมากจากบุคลากร คือการทำประชาพิจารณ์แบบนั้นจากประสบการณ์ผู้บริหารตัดสินใจไปแล้ว สร้างคำตอบไปแล้ว เพราะฉะนั้นทำให้รู้สึกที่เราไปฟังทำไม จะต้องประชาพิจารณ์ไปทำไมในเมื่อผู้บริหารได้ตัดสินใจไปแล้ว การประชาพิจารณ์ที่ดีควรที่จะยังไม่ต้องตัดสินใจมาช่วยกันคิด แล้วค่อย ๆ สรุปลอกมาเป็นความเห็นร่วมของประชาคม...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 10)

“...บุคลากรระดับไหน ธุรการภารโรงไม่มีแน่นอนซีหนึ่งถึงซีสามไม่มีแน่นอน การวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัยจริง ๆ แล้ว เป็นฝ่ายบริหารที่จะplanแต่ถามว่ามีส่วนร่วมจากคณะหรือไม่ ก็คงมีการดึงคณะบางส่วนเข้าไปช่วย จุฬาฯเป็นราชการตกลงหรือกันก็ไม่มีผลเป็นนโยบายที่ผู้บริหารกำหนดแล้วก็ให้เราสนองนโยบายนั้น ถ้าพูดกันตามตรงไม่ใช่แบบจากรากขึ้นไป...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 8)

“...ที่นี้แปลกกว่าที่อื่นนะ ที่นี้เค้ายอมรับแต่ข้าราชการอาจารย์ supporting staff เค้าไม่ถือว่าเป็นอาจารย์ซึ่งต่างจากธรรมศาสตร์ และก็ต่างจากรามคำแหง รามคำแหงที่นั่นนักการภารโรงโหวตได้นะ ซึ่งอย่างนั้นเราไม่ใช่วิธีการบริหารอันนั้นคือเกินไปนักการภารโรงมาโหวต สมมุตินะ ธรรมศาสตร์ก็เอาเจ้าหน้าที่supportมาโหวตจุฬาฯไม่มี มีแต่อาจารย์เท่านั้นแหละ ส่วนใหญ่จะโหวตค่อนข้างconservativeในการตัดสินใจเรื่องนี้ แล้วในการตัดสินใจก็มักไม่กล้าตัดสินใจ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

สรุปได้ว่าภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้นำที่ชอบชักชวนให้บุคลากรเห็นด้วยกับสิ่งที่ตนคิด โดยมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามาร่วมกลุ่มปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ของตนเองเมื่อเปรียบเทียบกับภาวะผู้นำตามแนวคิดของ Schmidt และ Tannenbaum แล้ว ภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะใกล้เคียงกับผู้นำแบบใช้การเห็นพ้องต้องกัน (Consensus leaders)

วัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบบนนั้น มีลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาโรงเรียนมหาดเล็กเป็นสถาบันอุดมศึกษา และพระราชทานนามว่าโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งต่อมาก็คือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยทรงสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเสมือนเป็นพระบรมราชานุสาวรีย์ เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และหวังให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาของประเทศชาติเพื่อยังประโยชน์ให้แก่ราษฎรในการศึกษาเล่าเรียน ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษานั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็คือโรงเรียนมหาดเล็กและโรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นสถาบันที่ขึ้นตรงต่อพระบรมราชูปถัมภ์ด้วยเหตุนี้จึงทำให้วัฒนธรรมองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงมีความผูกพันใกล้ชิดและมีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก

“...จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีวัฒนธรรมองค์การของตัวเองแล้วก็มีลักษณะเฉพาะของตัวเองที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่นแน่นอน เรามีความภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์สูงมากไม่ว่าเราจะทำอะไรก็ตาม เนื่องจากเราเป็นมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งเพื่อเป็นอนุสาวรีย์ให้กับรัชกาลที่ห้า ความผูกพันของจุฬาฯจะขึ้นกับความผูกพันและความภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ มหาวิทยาลัยอื่นตั้งเพราะรัฐบาลตั้งเราไม่ใช่ เราตั้งเพราะพระมหากษัตริย์ตั้งเพื่อเป็นอนุสาวรีย์ของรัชกาลที่ห้า เพราะฉะนั้นเราก็ถือว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของมหาวิทยาลัยนี้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 8)

“...อันนี้ก็มีอยู่ว่าเป็นมหาวิทยาลัยของสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเรื่องอยู่ครั้งหนึ่งที่ พ.ร.บ. จุฬาฯนี้ละครับที่มีเจตนาจากสำนักเลขาธิการพระราชวังนำรับสั่งมาที่จุฬาฯ ว่าถ้าจุฬาฯ

จะออกนอกกระบวนยังงี้ก็ให้คำนึงถึงต้นกำเนิดของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีใจความสำคัญว่า ตั้งแต่ชั้นลูกฉันเป็นต้นไปจะต้องมีโอกาสในการศึกษาที่เท่าเทียมก็ทำให้กระบวนการผลักดันร่าง พ.ร.บ.จุฬายหุคชงักไปนิดหนึ่งเพื่อจะมาดูในเรื่องนี้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...มองในอีกแง่หนึ่งว่าเราเป็นมหาวิทยาลัยของกษัตริย์ ลักษณะนั้นแล้วก็ทำให้เกิดมีความภาคภูมิใจ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 11)

“...จุฬายเป็นมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งมาโดยการสถาปนาของพระเจ้าอยู่หัว อันนี้เป็นตัวยึดเหนี่ยวที่สำคัญมาก ๆ แตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เป็นแบบที่ขอราชการมา จุฬายนี้เหมือนกับท่านตั้ง เพราะอย่างนั้นถึงได้บอกว่าใครเป็นเจ้าของจุฬาย นี่เป็นเรื่องหนึ่งที่สำคัญต่อการออกนอกระบบไปถามเจ้าของหรือยังเพราะถือว่าท่านตั้งเรียกได้ว่ารับมรดกกันมา วัฒนธรรมอันนี้เป็นวัฒนธรรมที่สำคัญมาก ๆ เลย แล้วเป็นจุดรวมใจถามว่าถ้าออกนอกระบบแล้วเจ้าของเราเปลี่ยนหรือเปล่า มันก็ไม่เปลี่ยนก็ยังเป็นเจ้าของอยู่เหมือนเดิมในลักษณะคล้าย ๆ อย่างนั้น ในระบบบริหารมันเปลี่ยนเท่านั้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

จากการที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาที่ได้รับการสถาปนาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ ถือได้ว่าเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยที่มีความเก่าแก่มากที่สุด เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นศูนย์รวมของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวนมากในแวดวงวิชาการ ทำให้วัฒนธรรมองค์การที่พบก็คือ ความอนุรักษ์นิยมของบุคลากรที่ยังคงยึดติดกับค่านิยมเก่า ๆ ไม่นิยมความเปลี่ยนแปลง บุคลากรมีความภาคภูมิใจในสถาบันของตนเองเป็นอย่างมาก

“...จุฬายอยู่ในฐานะที่เป็นเหมือนleaderองค์กร ที่เป็นleaderในวงการวิชาการ วงการมหาวิทยาลัยอาจจะเพราะเก่าแก่กว่าที่อื่นก็ตามที่ แต่ก็โดยเปรียบเทียบจุฬาย เค้า conservative มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูงมาก อนุรักษ์จนบางครั้งไม่ฟังเหตุและผลว่าการเปลี่ยนแปลงอาจจะนำไปสู่สิ่งใหม่ซึ่งดีกว่า แต่ว่าความอนุรักษ์นิยมทำให้คิดว่าstatusคือยืนเหมือนเดิมก็ไม่มีอะไรเสียหาย ถึงแม้ว่าไม่ต้องการปรับตัวก็ตาม มันเหมือนเป็นปรัชญาเมธีในอดีตเป็นความเชื่อที่ว่าทำไมต้องค้นคว้าหาสิ่งใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...ถ้าจะเป็นจุดเด่นก็แค่ชื่อเก่าแล้วก็อาจจะมีความรู้มีอาจารย์ที่ค่อนข้างจะมีคุณวุฒิสูงอยู่ในนี้เยอะแล้วก็ค่อนข้างจะอนุรักษ์ คนที่เข้ามาใหม่ ๆ ก็อาจจะทำอะไรไม่ค่อยเต็มที่นักหรอกเพราะมันอยู่ในกลุ่มที่เป็นอนุรักษ์เสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นมันก็เลยทำให้การทำงานก็อาจจะติดขัดบ้าง ส่วนมากจะเป็นคนที่อนุรักษ์นิยมมากกว่า...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...คือที่นี้บอกแล้วเป็นองค์กรเก่าแก่มากมีอุดมการณ์เป็นของตัวเอง ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงเป็น Static Society อันหนึ่งการเปลี่ยนแปลงกับโลกกว้างช้า วัฒนธรรมก็เชื่อมั่นใน Brand Name จนไม่กล้าออกไปสู่ข้างนอกมีวัฒนธรรมอย่างนี้ เป็นวัฒนธรรมเชิงสังคมกึ่งปิด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

“...เป็นองค์กรที่มีความภูมิใจในต้นกำเนิดในตัวเองมาก เป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อมั่นจากต่างประเทศสูงอยู่เพราะเนื่องจากความเก่าแก่และบารมีที่สะสมกันมานั้นก็เป็นส่วนหนึ่ง ก็เป็นองค์กรที่ผมคิดว่ายังเป็นที่ยอมรับของผู้ที่จะเข้ามาศึกษาต่อ แต่สิ่งเหล่านี้ผมคิดว่ามันคงจะหายไปบ้างเพราะว่าในปัจจุบันถ้าเมื่อเรายังมองแต่สิ่งเก่า ๆ โดยไม่ปรับปรุงตัวเองมันจะมีของใหม่ ๆ เข้ามาทดแทน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...จุฬาฯเป็นแหล่งที่เหมือนกับว่าใคร ๆ เห็นแล้วเป็นแหล่งที่ผู้มีเกียรติอยู่ เป็นความภาคภูมิใจของคน ความภูมิใจอันนี้จะทำให้คนที่อยู่ต้องระวังตัวมากขึ้น เพราะใคร ๆ ก็บอก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

จากที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้ระบบบริหารของราชการ มาเป็นเวลานาน จึงทำให้ระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ของรัฐซึ่งทำให้บุคลากรยึดติดกับความเป็นข้าราชการ

“...ผมว่าคือจุฬาฯในอดีตที่ผ่านมามันอยู่แบบวัฒนธรรมแบบข้าราชการคือมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ มีความแน่นอนทำนายได้ มีความปรองดอง ผมว่ามันคงก้าวเป็นเส้นทแยงมุมเข้าสู่วัฒนธรรมแบบก้าวหน้าก็คือริเริ่มสร้างสรรค์ กล้าเสี่ยง เปลี่ยนแปลงเติบโตก้าวหน้า...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...มันหนีไม่พ้นวัฒนธรรมราชการแต่วันนี้เป็นอย่างนี้เป็นระบบราชการอยู่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...วัฒนธรรมดั้งเดิมที่เราอยู่ในกรอบของราชการ เราก็ต้องมีวัฒนธรรมอันนี้เราก็ต้องมีวัฒนธรรมของเราเองต่างหากที่รวมเอาความร่วมมือ มีส่วนร่วม มีความรักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นอันแบบราชการของจุฬาคือเป็นแบบเดิม ๆ อยู่แล้ว เพราะเราถูกปลูกฝังให้เป็นมหาวิทยาลัยของราชการมานาน อย่างน้อยก็ 80-90 ปี แล้วคนที่อยู่ก็จะอยู่ในวัฒนธรรมราชการนี้ส่วนหนึ่ง แต่เราจะมีวัฒนธรรมของเราเองคือเรามีความร่วมมือถึงแม้จะน้อยไปหน่อยในยุคนี้แต่ก่อนก็เยอะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 8)

“...ส่วนของเราองค์กรเป็นราชการหมดแล้วเหมือนราชการอื่นทั้ง ๆ ที่จัดอย่างเป็นรูปของมหาวิทยาลัย แต่มันเป็นราชการไม่ใช่ความเป็นทางการอย่างเดียว ความเป็นราชการมีความพยายามเทียบกับคณะคือกอง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“... คงจะเป็นแบบราชการมากกว่า มันคล้ายกับอันนี้แต่คงไม่ใช่ก้าวหน้า ไม่ใช่แบบการตลาดเราต้องการไปสู่ตรงนี้ มันไปไม่ได้มันยังคงเป็นวัฒนธรรมแบบข้าราชการอยู่ต้องเรียกว่าเป็นราชการนะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

จากความเก่าแก่ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ถือเป็นผู้นำทางวิชาการที่เต็มไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ทำให้ความคาดหวังที่สังคมมีต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเรื่องของการทำผลงานวิจัยที่ควรจะมีวัฒนธรรมทางวิชาการ ในเรื่องของการส่งเสริมสนับสนุนการทำผลงานวิจัยในด้านต่าง ๆ มากขึ้น แต่เนื่องจากภาระงานที่มีมากของอาจารย์ทำให้การทำผลงานวิจัยมีไม่มากเท่าที่ควรที่จะเหมาะสมกับการเป็นผู้นำในแวดวงวิชาการของประเทศไทย

“...สิ่งหนึ่งที่น่าสนใจมากในวงวิชาการและงานวิจัยน่าจะมีค่านิยมที่จะแสวงหาสิ่งที่ไม่ค่อยมีในคนส่วนใหญ่ที่นี่ มีในคนส่วนน้อยแล้วคนส่วนน้อยก็ research for truth ในอาชีพในทางวิชาการ เพราะฉะนั้นในจุดนี้คือสิ่งที่น่าสนใจมากกว่าอะไรที่ทำให้ผู้คนได้เบี่ยงเบนไปจากค่านิยมและวัฒนธรรมทางวิชาการเพราะค่านิยมและวัฒนธรรมทางวิชาการ มีคุณสมบัติของมันอยู่คือ

search for truth แล้วก็ keep truth ตัวนั้น ยิ่งไงก็ยืนยันมีเช่นนั้น วิชาการของคุณก็สูญสลายไป แม้กระทั่งลักษณะที่ว่า เป็นกลางแล้วแต่ว่า ค่านิยมตรงนี้จะแปลกตรงที่ว่า ไม่มีอยู่ใน Academic Culture ตัวสำคัญจริง ๆ แล้วถ้าจะเอาหลักการมาวิจัยสักเรื่องหนึ่ง แต่ผมไม่เคยเห็นงานวิจัยของ อาจารย์นอกจากเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...การทำงานในแง่ของอาจารย์ก็มีงานวิจัยก็น้อยส่วนใหญ่อีกก็ไม่ค่อยมีงานวิจัยสักเท่าไร อาจจะเพราะว่างานสอนมันเยอะหรือเปล่าอันนั้นก็ต้องคำนึงถึงอีกเรื่องหนึ่ง คนที่มีความรู้ที่จะนำไปทำงานวิจัยก็ดึงไปทำงานบริหารก็เลยกลายเป็นปัญหา มันดึงรั้งสิ่งที่จะก้าวไปไกลมากกว่านี้ เราก็ไม่ค่อยสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกคนทำงานวิจัยมากพอ เพราะอย่างนั้นในเรื่องงานวิจัยก็ไปได้ช้า เราก็ไม่ค่อยกระตุ้นให้ความดีความชอบของตรงนี้เยอะพอที่จะจูงใจให้ทำ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

วัฒนธรรมองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้รับการปลูกฝังมาเป็นเวลานานอีกหนึ่งเรื่องก็คือเรื่องของระบบอาวุโส Seniority มีความเป็นที่เป็นนอঙกัน การรักใคร่สามัคคีกันไม่ว่าจะเป็นอาจารย์ซึ่งจะให้ความเคารพซึ่งกันและกันตามความอาวุโส หรือแม้แต่วินิสิตเองที่จะได้รับการปลูกฝังให้เคารพในรุ่นพี่รุ่นน้องในฐานะศิษย์รวมสถาบันเดียวกัน

“...จุฬาฯ เป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่ ที่จริงแล้วจะมีลักษณะเหมือนกับเป็นองค์กรที่มี วัฒนธรรมของตัวเองมีเอกลักษณ์ของตัวเองที่ไม่เหมือนคนอื่น เช่น ลักษณะของการเอื้ออาทร เด็กจุฬาฯ ก็จะถูกหล่อหลอมให้มีหลายอย่าง ๆ ซึ่งไม่เหมือนคนอื่น ซึ่งคนอื่นจะดูรู้แต่ไม่ใช่ไฮโซจะเป็นมิตรเป็นเพื่อนเป็นกัลยาณมิตรกันสำหรับคนรุ่น ๆ คุยกับอาจารย์ที่เป็นอยู่ วัฒนธรรมของจุฬาฯ ยังมีความร่วมมือ จุฬาฯ จะไม่ใช่ตัวใครตัวมัน ใครดีใครได้ ไม่ใช่เป็นอย่างนั้น จะร่วมมือจะช่วยกัน จะช่วยเหลือกันสูง แล้วก็รักกันถ้าใครเดือดร้อนเราจะช่วยกันเยอะเป็นที่เป็นนอঙกันเยอะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 8)

“...ในขณะที่เดียวกันจุฬาฯ ก็มีความเป็นระบบเหมือน Seniority ในลักษณะของการมีปฏิสัมพันธ์กันเรื่องอาวุโส ผู้ใหญ่หรือเด็ก ซึ่งบางทีก็อาจเป็นเรื่องดีก็ได้ในแง่ของการปกครอง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 11)

“...จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเก่าคนที่ เป็นอาจารย์ในจุฬาลงกรณ์ก็มักจะจบจากจุฬาลงกรณ์ มันก็มีความเป็นพี่เป็นน้องค่อนข้างจะสูง เพราะฉะนั้นจะทำอะไรกันมีข้อดีคือมีความเป็นพี่เป็นน้องบอกกันได้แต่มีข้อเสียคือเกรงใจทำอะไรไม่ได้เพราะเกรงใจแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยเกิดใหม่เค้าไม่มีระบบรุ่นพี่รุ่นน้องคนมาจากหลากหลายองค์กรไม่มีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนกว่าเค้าจะหล่อหลอมความเป็นองค์กร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

สรุปได้ว่าในเรื่องของวัฒนธรรมองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น บุคลากรจะให้ความสำคัญและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ บุคลากรไม่ว่าจะเป็นอาจารย์ ข้าราชการสาย ขสาย ค รวมทั้งนิสิตที่เข้ามาศึกษาในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีความภาคภูมิใจในสถาบันเป็นอย่างมาก จากความเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกและมีความเก่าแก่มากที่สุด จึงทำให้บุคลากรมีความอนุรักษ์นิยมไม่ชอบความเปลี่ยนแปลง ยึดติดกับค่านิยมแบบข้าราชการเดิม ๆ และสิ่งที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานคือการเป็นรุ่นพี่รุ่นน้องตามระบบอาวุโส (Seniority) ทำให้เกิดความรักใคร่สมัครสมานสามัคคีกัน เมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมองค์กรตามแนวคิดของCameron and Quinn แล้ว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ (Hierarchy Culture)

การเมืองภายในองค์กร

สำหรับการเมืองภายในองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบนั้น เป็นเรื่องของความขัดแย้งทางด้านความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างบุคลากรด้วยกันเอง หรือแม้แต่ว่าระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร ซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งนั้นก็มาจากการที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสังคมวิชาการ มีบุคลากรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิมีอิสระทางความคิดเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นในตนเองค่อนข้างสูง ซึ่งจากการที่บุคลากรมีความคิดเป็นอิสระมีการทำงานที่เป็นอิสระนั้น ก็ส่งผลต่อการควบคุมการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นอย่างมากเช่นกัน

“...แต่แต่ละกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกัน ที่นี้ในคณะในภาควิชาฯยังเห็นไม่เหมือนกันเลย ที่นี้ยอมรับความแตกต่างของidea แต่ว่าหา relationship ลำบากหา relationship ยาก ไม่มีใครกล้าเป็นrelationship ของใคร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

“...ทุกองค์กรน่าจะมีพฤติกรรมทางการเมือง ถ้าพฤติกรรมในทางการเมืองคือการรวมกลุ่มของคนที่เราเห็นไปในทางใดทางหนึ่งแล้วพยายามเสนอแนะความเห็นของตัวเองตลอดจนค่านิยมความเห็นของผู้อื่น แล้วบางครั้งต้องโจมตีด้วยเพื่อผลักดันแนวคิดของตัวเองเป็นเรื่องปกติที่มีอยู่ แล้วเมื่อมีฝ่ายบริหารก็ต้องมีฝ่ายค้าน ฝ่ายบริหารบางท่านก็จะเรียกว่าเป็นฝ่ายบริหารตลอดกาล บางครั้งไม่เคยบริหารอะไรเลยแต่คิดเอาเองเข้าใจเอาเองมันไม่ถูกต้อง แล้วก็ในมหาวิทยาลัยก็คงลำบากเพราะว่าอัตราของคนในมหาวิทยาลัยสูง ก็ยิ่งทำให้การบริหารงานในมหาวิทยาลัยยาก ความเป็นเสรีในความคิดเห็นที่คนในมหาวิทยาลัยมีอยู่เต็มร้อยแล้ว เสรีนั้นบางครั้งเหมือนเป็นตามอำเภอใจคือจะคิดเสมอว่า ความคิดเราเองถูกต้องใครที่คิดไม่ตรงกับตัวเองเป็นความคิดที่ผิด ซึ่งก็ปรากฏในครุบาอาจารย์อยู่หลายท่านเหมือนกันที่มีลักษณะความคิดในการทำงานนี้ ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องแปลกเพราะว่าถ้าไม่มั่นใจในตัวเองขณะนั้น เวลาท่านสอนหนังสือเด็กก็จะไม่เชื่อมั่นท่าน เพราะว่าเด็กไม่แน่ใจว่าที่อาจารย์สอนถูกหรือเปล่า แต่บางครั้งความมั่นใจโดยการไม่เปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นเลย มันก็เหมือนกับ conservative จนเกินไปแล้วไม่ยอมการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งสิ้นไม่ใช่เรื่องแปลก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...คือทุกคนที่เป็นอาจารย์มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง มีคนเคยบอกว่าคนที่เป็นครูปกครองยาก คนที่เป็นแพทย์ยิ่งหนักเข้าไปใหญ่ แล้วครูที่จบปริญญาเอกแล้วมาเป็นนักวิจัยด้วยมีประสบการณ์ยิ่งปกครองยาก เพราะเค้ามีอิสระสูงเพราะฉะนั้นการเมืองถ้าเกิดจะตีความหมายอีก ความหมายหนึ่งก็คือเป็นความเห็นของกลุ่มคนที่อาจจะเห็นในเรื่องนั้นไม่สอดคล้องกับผู้บริหารอันนี้มีอยู่ ซึ่งผมคิดว่าเป็นข้อดีเพราะมหาวิทยาลัยที่เราสามารถจะโต้แย้งความคิดได้อย่างอิสระ ถ้าเราจะออกนอกระบบเพื่อต้องการความอิสระได้ แต่มันต้องมีจุดสิ้นสุดว่าคุณออกความเห็นได้เมื่อตกลงแล้วก็ยุติอย่างนี้ให้เสี่ยงส่วนใหญ่...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...คือมันก็อยู่ที่ความอิสระของอาจารย์แต่ละคนไม่อยากจะให้ใครมาควบคุมในการทำงานของตนเองมากกว่า เพราะฉะนั้นจะให้ใครมาเป็นหัวหน้าเป็นคนบดก็จะคิดว่าคนนี้ไม่มาควบคุมมากมายนักแล้วก็ปล่อยอิสระให้การทำงานจะทำหรือไม่ทำก็ไม่ว่า การเมืองน่าจะมีอย่างนี้คือ เค้าก็อยากได้รับความสะดวกในการทำงานของเค้า แต่ถ้าไม่ใช่พวกขึ้นมาแล้วทำให้การทำงานไม่สะดวกเค้าก็ไม่ชอบ มันจะเป็นอิสระในการทำงานของเค้ามากกว่าในกลุ่มของคนทำงาน มันจะเป็นอย่างนั้นมากกว่าที่ต้องการอิสระในการทำงานมากที่สุด มีคนควบคุมน้อย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...คือเค้าคิดไม่เหมือนกัน ความคิดไม่เหมือนกันคล้ายกับว่ามันมองดูว่าผู้หนึ่งต้องมีอำนาจ ผู้หนึ่งต้องตรวจสอบอำนาจคือมันเป็นเรื่องของจำลองรัฐบาล รัฐบาลองการบริหารประเทศ มันต้องมีคนคานอำนาจไม่อย่างนั้นคนนี้จะเหลิงนะมันต้องให้มันสมดุลกัน อีกฝ่ายนี้ก็พยายามที่จะเสนอคือหนึ่งตรวจสอบ สองเสนอว่าชุมชนจุฬาฯควรจะได้รับประโยชน์อะไร ก็ok ดินะแต่ต้อง compromise กัน ซึ่งมีหลาย ๆ อย่างที่เค้าก็ทำดีกันเช่นการเดินทางในจุฬาฯเป็นความคิดของเค้า...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

นอกจากนี้การเมืองภายในองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น ยังมีพฤติกรรมของคนที่ต้องการเพิ่มอำนาจโดยใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ผู้อื่นมอบอำนาจให้แก่ตนเอง ตลอดจนในเรื่องของระบบสังคมที่ยังผลประโยชน์แก่พรรคพวกและผู้ให้การสนับสนุนตนเองเป็นสำคัญ

“...อาจารย์ว่ามันเป็นเรื่องธรรมดาที่เค้าจะต้องไว้วางใจคนที่สนิท สมมุติว่าเราจะเลือกคนที่เข้ามาทำงาน เราก็ต้องเอาคนที่เค้ารู้จักเพียงแต่ว่าเราก็ต้องพยายามมองว่า เค้าใช้คนแล้วคน ๆ นั้น ทำหน้าที่ให้เค้าสมบูรณ์หรือเปล่า อาจารย์ว่ามันว่าใครตรงนั้นก็ต้องเอาคนที่ตัวเองรู้จักมาทำงานใช้ใหม่ มันต้องให้โอกาสแต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ผู้บริหารก็ต้องมีความใจกว้างยอมรับว่าสิ่งที่เอาพวกท่านไปทำหน้าที่มันเกิดผลเสียหรือผลดียังไง อันนี้คิดว่าเป็นเรื่องของความใจกว้างของผู้บริหาร...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 9)

“...ความพิเรนของคนเป็นข้อยกเว้นที่ต้องtest บางครั้งในอดีตก็เคยเกิดขึ้น และสร้างสิ่งที่เป็นรอยร้าวการสรรหาคนบดหรือหัวหน้าภาคบางคณะก็มาจากพฤติกรรมที่ความอยากจะเป็นหัวหน้าภาคความอยากจะเป็นคนบด ดังนั้นมีวิธีการใดที่สร้างความสกรปรกให้คนเป็นอีกคนหนึ่งได้ไม่ว่าสิ่งนั้นจะชอบหรือไม่ชอบ ควรไม่ควร...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“...ธรรมดาที่ไหนก็เป็น ยิ่งถ้าผู้นำเป็นอึดตาเท่าไรการมีพรรคมีพวกก็มากขึ้นตามมา องค์กรทุกองค์กรต้องมีการเมืองแน่นอนคือมันก็อยู่ที่หลายอย่างคือความต้องการของคน อำนาจวาสนาก็เป็นธรรมดา ถ้าเกิดเมื่อไรผู้นำต้องการpowerให้ตัวของเค้า ต้องการpowerให้พรรคพวก เริ่มต้นก็พรรคพวกอภิการต้องมีรอง ท่านก็มีอะไรกันพิเศษถูกคอกันชอบคอกันเป็นพิเศษ เคยทำงานรวมกันมันถึงมีคำว่าผลัดแผ่นดินเปลี่ยนแผ่นดินไม่ใช่แต่องค์กรเล็ก ๆ อย่างจุฬาฯซึ่งเก่าแก่องค์กรใหญ่ก็มีทั้งนั้น...”
(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 8)

“...พฤติกรรมเป็นแบบแบ่งกลุ่มเล่นพรรคเล่นพวก บางกลุ่มก็ดี หน้าบาง บางกลุ่มก็หน้าไม่อายุถือว่ามีความก็จะข่มเหงคนอื่นไปเรื่อย ๆ โดยไม่คิดถึงผลเสียใด ๆ ทั้งสิ้น น้อยมากถ้าไม่เกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์เคยได้ยินมาว่ามีหลักสูตรอยู่หลักสูตรหนึ่ง จะตั้งขึ้นมาได้ต้องหางานวิจัยอะไรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในคณะ ก็เที่ยวไปหามาให้หมดแล้วก็เสนอเพื่อจะได้ตั้งหลักสูตรได้ พอได้หลักสูตรได้งบประมาณเสร็จ พวกผลงานที่ไปเอาค่ามาเพื่อสนับสนุนตัวเองก็ตัดทิ้งไปให้หมด ตัวเองรวบรวมประโยชน์คนเดียวเกิดขึ้นแล้วในจุฬาฯ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 10)

“...แต่มันก็มีอยู่แล้วสำหรับการเล่นพรรคเล่นพวก ถ้าเอียง เกิดขึ้นหรือว่าการได้มาซึ่งพยายามไต่เต้าเพื่อที่จะได้มาซึ่งอำนาจ คิดว่ามีในมหาวิทยาลัยก็คงเป็นมนุษย์เหมือนกัน มันอาจจะมองว่าเป็นบุคลิกภาพความเป็นผู้นำส่วนบุคคลของแต่ละคนที่จะมาอย่างไร บางทีคนเราก็คาดหวังเรานี้ก็จะทำบางคนก็เห็นว่าเป็นคนดี แต่แล้วก็บริหารไม่ได้บริหารไปแล้วมีลักษณะทำให้เกิดความเป็นการเมืองขึ้นมาเหมือนกัน มีการเล่นพรรคเล่นพวก มีการก่อให้เกิดเป็นกลุ่มขึ้นมา และก็ไม่สามารถกระจายอำนาจให้เท่าเทียมกันในองค์กรก็มีเกิดขึ้น ก็ยังคง ๆ กัน มันคงขึ้นอยู่กับแต่ละคนว่า ปัจจัยส่วนบุคคลภาพของเค้า ว่าใครขึ้นมาแล้วจะใช้อำนาจตรงนั้นอย่างไร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 11)

สรุปได้ว่าการเมืองภายในองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบนั้น มีปัจจัยสำคัญก็คือเรื่องของความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันขัดแย้งกันระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร เรื่องความเป็นอิสระทางความคิดและการทำงานของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ยังมีการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อหวังโอกาสหรือผลประโยชน์ตลอดจนการสนับสนุนให้กับตนเอง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเหนือบุคคลอื่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภายในของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เนื่องมาจากการที่คนต้องการอำนาจด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันจนทำให้เกิดการเมืองภายในองค์กรขึ้นแล้วแผ่ขยายไปในองค์กรอย่างกว้างขวาง

ตารางที่ 7 : สรุปปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจัยภายใน	ลักษณะภายในองค์กร
โครงสร้างองค์การ	<p>สรุปได้ว่าจากลักษณะองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีขนาดใหญ่และเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอายุเก่าแก่มากที่สุด ประกอบกับโครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งมีสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจควบคุมการบริหารงานหลัก กำหนดนโยบาย และมอบอำนาจให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารงาน ลักษณะงานแบ่งออกเป็น 2 สายงานหลักคือ 1.สายงานการบริหาร ประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดคืออธิการบดี รองและผู้ช่วยที่จะทำหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ ตลอดจนมีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานหลักต่าง ๆ ภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการบริหารงานนั้นจะมีคณะที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำซึ่งจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและสภาคณาจารย์ 2.สายงานด้านวิชาการจะอยู่ภายใต้การรับผิดชอบหลักของคณบดี และผู้อำนวยการสถาบันต่าง ๆ ของแต่ละคณะวิชา โดยในแต่ละคณะวิชาจะมีคณะกรรมการนโยบายประจำคณะเพื่อทำหน้าที่ประสานงานภายในระหว่างภาควิชาและหน่วยงานต่าง ๆ ของคณะ ซึ่งจะขึ้นตรงต่อรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามสายงานของตน จากลักษณะโครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างตามแนวคิดของมินท์ซเบอร์กแล้ว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการวิจัยครั้งนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ</p>
ภาวะผู้นำ	<p>ภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้นำที่ชอบชักชวนให้บุคลากรเห็นด้วยกับสิ่งที่ตนคิด โดยมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามาร่วมกลุ่มปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ของตนเองเมื่อเปรียบเทียบกับภาวะผู้นำตามแนวคิดของ Schmidt และ Tannenbaum แล้ว ภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะใกล้เคียงกับผู้นำแบบใช้การเห็นพ้องต้องกัน (Concensus leaders)</p>

ตารางที่ 7 : สรุปปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ต่อ)

ปัจจัยภายใน	ลักษณะภายในองค์กร
วัฒนธรรมองค์กร	วัฒนธรรมองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบนั้นบุคลากรจะให้ความสำคัญและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ บุคลากรไม่ว่าจะเป็นอาจารย์ ข้าราชการสาย ข สาย ค รวมทั้งนิสิตที่เข้ามาศึกษาในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีความภาคภูมิใจในสถาบันเป็นอย่างมาก จากความเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกและมีความเก่าแก่มากที่สุดจึงทำให้บุคลากรมีความอนุรักษ์นิยมไม่ชอบความเปลี่ยนแปลง ยึดติดกับค่านิยมแบบข้าราชการเดิม ๆ และสิ่งที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานคือการเป็นรุ่นพี่รุ่นน้องตามระบบอาวุโส (Seniority) ทำให้เกิดความรักใคร่สมัครสมานสามัคคีกัน เมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมองค์กรตามแนวคิดของCameron and Quinn แล้ว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ (Hierarchy Culture)
การเมืองภายในองค์กร	การเมืองภายในองค์กรที่พบของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นมีปัจจัยสำคัญก็คือเรื่องของความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันขัดแย้งกันระหว่างบุคลากรและผู้บริหารความเป็นอิสระทางความคิดและการทำงานของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ยังมีการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อหวังโอกาสหรือผลประโยชน์ตลอดจนการสนับสนุนให้กับตนเอง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเหนือบุคคลอื่น

ปัจจัยภายนอก

สังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทย โดยมีปณิธานของการตั้งสถาบันแห่งนี้ ก็เพื่อเป็นสถาบันการศึกษาสำหรับประชาชนทุกระดับชั้นให้ได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมและเสมอภาคกัน ตลอดจนเป็นสถาบันการศึกษาที่เป็นที่พึ่งของสังคมเป็นแหล่งนำความรู้ให้กับชุมชนโดยการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถูกควบคุมโดยกฎระเบียบของราชการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านหลักสูตร ฯลฯ ทำให้การบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการผลิตบัณฑิต ผลิตงานวิจัยให้มีประสิทธิภาพ

สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและให้มีความทัดเทียมต่อกระแสสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้อย่างเต็มที่

“...เพราะว่าจากคำของรัชกาลที่ห้าที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นที่เหล่าเรียนของลูกเจ้าขุนมูลนายจนถึงประชาชนธรรมดา เพราะจุฬาลงกรณ์มีความชัดเจนในเรื่องความเสมอภาคควบคู่ความมีคุณธรรมมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ การนำความรู้สู่สังคมและแนวทางในการแก้ไขปัญหาสู่สังคม ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคมทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผมบอกว่าคุณนี่คือ มหาวิทยาลัยมุ่งหวังให้บัณฑิตของมหาวิทยาลัยมีคุณธรรมกำกับความรู้พร้อมด้วยสติปัญญาแต่จริยธรรมใฝ่รู้ประกอบด้วยวิจรรณญาณจริงใจ เสียสละ และสำนึกจากตรงนี้เราถึงค่อยรู้ว่าพัฒนาบัณฑิตของเราอย่างไร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

“...ในเรื่องสังคมเป็นตัวผลักดันเพราะว่ามหาวิทยาลัยมันจะอยู่อย่างนี้ไม่ได้ มหาวิทยาลัยเริ่มที่จะปรับเปลี่ยนตัวให้ออกไปเผชิญ มันไม่เหมือนกับสมัยก่อนที่ตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมาเพื่อจะผลิตคนออกไป แต่ทุกวันนี้มหาวิทยาลัยกับสังคมต้องไปด้วยกัน ในเชิงมหาวิทยาลัยต้องตื่นตัวมากขึ้น มหาวิทยาลัยต้องมีวิธีการที่เป็นธุรกิจมากขึ้น ในความหมายของมันว่าต้องฉับไวมากขึ้น จะเป็นระบบราชการไม่ได้แล้ว...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...กระแสสังคมที่ต้องการให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางมันก็ได้เกิดขึ้นจากกระแสแต่เพียงอย่างเดียว เพราะมันมีการเมืองเข้ามาด้วยกันมันมีเศรษฐกิจเข้ามาด้วย ปัญหามันมีอยู่ที่ว่าบัณฑิตที่จบจากมหาวิทยาลัย จบแล้วทำงานได้จริงหรือไม่อันนี้ต่างหากที่น่าจะสะท้อนกระแสสังคมให้มหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการสอน แต่ไม่มีสิ่งนั้นปรากฏเป็นข่าวหรือเป็นกระแสเรียกร้อง ไม่มีใครต่อว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสอนอะไรเด็กจุฬาลงกรณ์ไปแล้วไม่เห็นจะทำงานอะไรได้เลยไม่มีกระแสต่อว่าอย่างนี้จากผู้รับบุคลากรจากจุฬาลงกรณ์ไปใช้งานอย่างแท้จริง แต่ว่าหลาย ๆ ส่วนก็มองกันว่าเมื่อโลกมันเปลี่ยนแปลงแม้กระแสนอกจะไม่ต่อว่าบุคลากรใช้งานไม่ได้แต่มหาวิทยาลัยก็เห็นว่าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนในระดับมหาวิทยาลัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...ผมคิดว่าเป็นการพัฒนาการของนักวิชาการ ถ้าเมื่อเราจะเป็นนักวิชาการที่สามารถพูดในสิ่งที่เป็นักวิชาการข้อเท็จจริงเราต้องอิสระความจริงการออกนอกกรอบมันควรจะเริ่มต้นตั้งแต่

ตั้งมหาวิทยาลัยแล้ว มหาวิทยาลัยหลายแห่งในโลกนี้เกิดขึ้นมาพร้อมกับอิสระ เพราะว่าย้ายออกไป เรื่องโรคหัดคนมันชี้ให้เห็นชัดเลยว่าเราชี้เป้าสังคมไม่ได้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะตั้งขึ้นมาด้วยพันธกิจที่เขียนไว้ว่าเป็นที่พึ่งแห่งสังคมเราเป็นที่พึ่งได้อย่างไรในเมื่อเราพูดไม่ได้เลย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

สรุปได้ว่าจากการที่กระแสสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นั้น เป็นสภาวะการณ์ที่ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยเสียใหม่ เพื่อที่จะได้พัฒนาระบบการเรียนการสอนและหลักสูตรที่มีอยู่ให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับนานาชาติ เพื่อประสิทธิภาพของบัณฑิตที่จบออกมาจะได้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ต้องการทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนการพัฒนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยแห่งการวิจัยเพื่อที่จะได้นำพาให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นที่พึ่งให้กับชุมชนและสังคมต่อไป

เศรษฐกิจ

จากการที่ประเทศไทยประสบสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลจึงตัดลดงบประมาณที่ให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของกระบวนการเรียนการสอน การผลิตบัณฑิต ตลอดจนทุนวิจัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ถูกทับถมและรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นที่เรียกว่าเกิดวิกฤติฟองสบู่แตก รัฐบาลไทยจึงได้ยื่นคำขอกู้เงินจากกองทุนเงินระหว่างประเทศ (IMF) รวมทั้งธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เพื่อมาพยุงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยมีเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งคือภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้มีอิสระมากขึ้นอย่างจริงจัง

“...มันเป็นในตอนที่เราเศรษฐกิจข้างลง แล้วรัฐบาลก็อยากเอาพวกนี้ออกนอกระบบจากคำแนะนำจากนอกประเทศว่า ok มหาวิทยาลัยจะต้องมีการแข่งขันกันต้องออกนอกระบบอันนั้นมันก็เป็นแรงผลักดัน แต่พออันนี้มีมันอ่อนไปแล้วมันก็ไม่ค่อยมีการใครพูดถึง เพราะฉะนั้นมันจะออกไม่ออกก็อยู่อย่างนี้มันก็ไปเรื่อย จนกล่าวถึงขั้นตอนที่รัฐพิสูจน์ว่าจำเป็นต้องให้ออกเมื่อนั้นก็จะต้องออกเพราะตอนนี้จะให้มหาวิทยาลัยผลักดันขึ้นไปเองก็คงจะเฉื่อย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

“...แต่ปัจจุบันเป็นไปได้ว่างบประมาณมันจำกัด แล้วการศึกษามันเปลี่ยนแปลงเร็วมันจะพอดีที่จังหวะนี้ควรจะพลิกมหาวิทยาลัยให้มีอิสระให้คล่องตัวในการทำงาน แต่ที่ยืนยันว่าโดยแท้จริงแล้วมหาวิทยาลัยมันต้องมีความอิสระตั้งแต่แรก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 2)

“...ก็ข้างนอกอย่างที่ผมเล่าให้ฟังข้างนอกมีแรงกดดันสูงมาก ท่านเอาเปรียบสังคมเอาเงินภาษีมาใช้ ทั้ง ๆ ที่ท่านพร้อมที่จะออกนอกระบบแล้ว ข้างนอกเค้ามองอย่างนั้นนะเป็นทุกปีที่ของบประมาณ เค้ามองอย่างนี้จุฬารวยแล้วธรรมศาสตร์รวยแล้วมาขอเงินทำไมอีก คนอื่นเค้าไม่มีตั้งเยอะแยะทำไมต้องออกนอกระบบทำไมไม่หากินเองมหาวิทยาลัยเอกชนเค้ายังทำได้ต้องมีดีออกเตอร์อยู่เต็มเมืองเค้าคิดกันอย่างนี้ประชาชนเค้าก็คิดกันอย่างนี้ เราเองซะอีกไม่อยากจะออก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

“...เศรษฐกิจเป็นตัวบีบบังคับในระดับหนึ่ง แต่ถ้าให้สันนิษฐานก็มาช่วงที่รัฐบาลต้องผลักดันภาวะตัดภาระที่ต้องอุ้มมหาวิทยาลัย คือให้มหาวิทยาลัยเลี้ยงตัวเองซึ่งแน่นอนพอเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับสิ่งหนึ่งที่มีมันต้องขึ้น คือค่าเทอมทำไมต้องขึ้นเพราะรัฐจะให้เงินอุดหนุนน้อยลงซึ่งจุดนี้เองถ้ารัฐอุดหนุนน้อยลงจริงมันดีต่อรัฐจะได้มีเงินเหลือเอาไปทำอย่างอื่น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

สรุปได้จากสถานะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศไทย ส่งกระทบต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเรื่องของงบประมาณที่รัฐบาลพยายามตัดลดงบประมาณ ที่จัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเป็นการพยายามผลักดันภาระค่าใช้จ่ายให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้ดูแลเอง จึงเป็นสาเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่ต้องทำการปรับปรุงระบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น

การเมือง

การเมืองที่พบเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐที่พยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ขึ้นในปีพ.ศ. 2530 ซึ่งแผนดังกล่าวได้กำหนดนโยบาย

พร้อมทั้งมาตรการในด้านการบริหารโดยให้มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน รวมถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะตั้งใหม่ให้มีการบริหารในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ประกอบกับการที่รัฐบาลยื่นคำขอกู้เงินจากกองทุนเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เพื่อมาพยุงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตลอดจนการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ.2542 เพื่อปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศไทยให้ประสิทธิภาพมากขึ้น

“...สมัยนั้นผมเข้าใจว่ารัฐบาลก่อนคุณอานันท์ หรือช่วงคุณอานันท์เค้าก็ไม่ได้ทำ แต่รัฐบาลคุณอานันท์พยายามที่บอกว่าควรจะเป็นอิสระเสียที่ เพราะว่าคุณอานันท์เป็นนายกรัฐมนตรีที่หัวทันสมัยก็เลยเริ่มจุดนั้นที่บอกว่ารัฐบาลเริ่มไฟเขียวแล้ว...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...นโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับก็จะจับประเด็นเรื่องปฏิรูปการศึกษาก็ hot ขึ้นมาณะครบระยะหลัง หลังจากที่มีการตัดสินใจในเชิงนโยบายของรัฐบาลว่าต้องออกนอกระบบมันก็จะปีสองปีที่ผ่านมา ส่วนนโยบายนี้มาจากการเมืองที่ต้องการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแต่ว่าก่อนจะมาเป็นนโยบายทางการก็ไม่แน่ใจว่าเป็นความคิดของใครคนใดคนหนึ่งเสนอโดยใครเพราะว่าจับประเด็นไม่ได้ที่ชัดเจนคือมีมติกำหนดเวลามา...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 7)

“...รัฐบาลนี้ก็มีกู้เงิน IMF ก็จะมีสัญญาว่ามหาวิทยาลัยจะออกนอกระบบมีอะไรบ้าง มจธ ออกไปแล้ว อันอื่นไม่ได้ทำก็เลยกลายเป็นว่าทุกแห่งจะต้องทำ มันเลยกลายเป็นอีกครั้งหนึ่งที่จะผลักดันก็เลยต้องทำร่าง พ.ร.บ. ของตัวเองจนกว่าที่ยุบทบวง แล้วก็มี พ.ร.บ. ของอุดมศึกษาอยู่เป็นอันหลักอยู่แล้วก็ให้แต่ละมหาวิทยาลัยทำ พ.ร.บ. ให้เสร็จแล้วออกไป แต่ทุกคนก็ไม่มีใครยอมทำเสร็จก็ชะลอจนในที่สุดมันก็ออกไป ทบวงก็ยุบไปแล้ว พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติก็มีไปแล้ว แต่ พ.ร.บ. มันไม่ออกมันก็เลยกลายเป็นอยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งพอจะอยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ทุกคนก็บอกว่าไม่เอาแน่ว่ามันจะเป็นระเบียบราชการกระทรวง ก็มองเห็นเหมือนกันว่าพอรัฐบาลมีกระทรวงต้องสั่งได้ ซึ่งมหาวิทยาลัยนี้จะอยู่ภายใต้ทบวงไม่ใช่ว่าสั่งได้ มหาวิทยาลัยก็เป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ถ้าอยู่ภายใต้กระทรวง ทบวง กรม แล้วก็จะสั่งได้ รัฐมนตรีก็จะสามารถสั่งได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 6)

ซึ่งการเมืองยังเกี่ยวโยงกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้รัฐบาลต้องทำการตัดลดงบประมาณในส่วนของสถาบันระดับอุดมศึกษา รัฐ โดยมีการสนับสนุนผลักดันให้แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อให้ปรับระบบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความคล่องตัวไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารการเงิน การบริหารบุคคลและการบริหารวิชาการ

“...จริง ๆ แล้วถ้าย้อนไปตั้งแต่ตอนโน้นซึ่งเป็นบทเรียนของจุฬาฯ ตอนสมัยพระราชบิดา เรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญ เรื่องสังคมเป็นเรื่องสำคัญแต่เหตุการณ์ปลายปี 41 การเมืองเป็นเรื่องสำคัญ การเมืองรัฐบาลภาวะเศรษฐกิจจะทำได้ต้องกู้เงินนะอันนี้ชัดเจน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 1)

“... ด้านการเมืองรัฐบาลผลักดันให้ออกสมัยที่เริ่มคิดใหม่ ๆ เค้าไม่อยากจะออก เพราะเค้าคิดว่าจะใช้เป็นเครื่องมือวันนี้เค้าอยากจะออก เพราะว่าเค้ามองดูในภาพที่จะ limit ค่าใช้จ่ายให้อยู่ในวงซึ่งทุกวันนี้มัน limit ไม่ได้ เพราะว่ามันไม่มีกรอบให้เราเป็นมหาวิทยาลัยก็ใช้โดยไม่คิดว่าเงินมันอยู่ในกระเป๋าเรา คิดใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเหมือนเงินอยู่ในกระเป๋าคนอื่นคือของรัฐ รัฐก็มามองคล้าย ๆ กับว่า ถ้าคิดว่าเป็นเงินในกระเป๋าซึ่งมันจะประหยัดขึ้นไม่อู้รูดุ่ยแฉก คิดว่ารัฐคงจะผลักดันเรา รัฐเค้ามองเห็นแล้วว่าการออกมันน่าจะมีประโยชน์มากกว่า...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 3)

“...การเมืองมีผลแต่เค้าไม่อยากจะมาเป็นตัวบังคับวิธีการเค้าทำค่อย ๆ ทำด้วยการตัดงบประมาณเค้าสั่งทันทีก็ได้ไม่ไหวแล้ว ปีหน้าให้แค่นี้ budget คุณไปหาเอง เค้าทำก็ได้งบประมาณ เค้าตั้งปีต่อปี ปีหน้าเค้าบอกไม่ไหวแล้วงบ เค้าให้งบแค่นี้ห้าสิบล้านเปอร์เซ็นต์ที่เหลือไปหาเอาเอง เค้าทำได้แต่เป็นการตัดสินใจที่ strong เกินไปในสังคมไทย วิธีตัดสินใจที่ไม่ strong คืออาจารย์เกษียณออกไป ขอตีใหม่ไม่ให้มันก็เดินทางออกโดยช้า ๆ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 5)

“...เพราะว่ารัฐบาลเค้าพยายามลดสัดส่วน การสนับสนุนลงให้มากที่สุดจากเดิมซึ่งจากรัฐบาลถอยหลังไปสัก 5 ปี 10 ปี รัฐบาลสนับสนุนนิสิตนักศึกษาจ่ายเงินเองประมาณ 13% ของค่าใช้จ่าย รัฐบาลให้ประมาณ 87% จุฬาฯ เองมีผู้บริหารบางคนพยายามพูดว่าไปถึงปีนั้น ๆ ควรจะต้องให้ถึงห้าสิบล้านห้าสิบล้าน แต่ว่าผมคิดว่าสุดท้ายรัฐบาลคงต้องการให้หากันเองทั้งร้อยเปอร์เซ็นต์แต่ตัวนิสิตนักศึกษาอาจจะไม่ต้องออกทั้งร้อยเปอร์เซ็นต์แต่ว่ารัฐบาลคงจะตัดเงินสนับสนุนที่นี้ ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 4)

สรุปได้ว่าการเมืองเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ตกต่ำจนเป็นสาเหตุให้รัฐบาลต้องตัดลดงบประมาณสนับสนุนสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาที่พยายามผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารที่มีใช้ส่วนราชการ ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงต้องทำการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อพัฒนาระบบการบริหารของมหาวิทยาลัยและเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการ

ตารางที่ 8 : สรุปปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจัยภายนอก	ลักษณะภายนอกองค์กร
สังคม	กระแสสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเป็นสภาวะการณ์ที่ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยเสียใหม่ เพื่อที่จะได้พัฒนาระบบการเรียนการสอนและหลักสูตรที่มีอยู่ให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับนานาชาติ เพื่อประสิทธิภาพของบัณฑิตที่จบออกมาจะได้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานที่ต้องการทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนการพัฒนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยแห่งการวิจัย เพื่อที่จะได้นำพาให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นที่พึงให้กับชุมชนและสังคมต่อไป
เศรษฐกิจ	สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศไทยส่งผลกระทบต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเรื่องของงบประมาณที่รัฐบาลพยายามตัดลดงบประมาณที่จัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเป็นการพยายามผลักภาระค่าใช้จ่ายให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้ดูแล จึงเป็นสาเหตุให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องทำการปรับปรุงระบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น

ตารางที่ 8 : สรุปปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ต่อ)

ปัจจัยภายนอก	ลักษณะภายนอกองค์กร
การเมือง	การเมืองเป็นเรื่องของนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ตกต่ำ จนเป็นสาเหตุให้รัฐบาลต้องตัดลดงบประมาณสนับสนุนสถาบันการศึกษาโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษา โดยพยายามผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษามีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารที่มีใช้ส่วนราชการ ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐบาลแห่งหนึ่งที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงต้องทำการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อพัฒนาระบบการบริหารของมหาวิทยาลัยและเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการ

ส่วนที่ 2 : ผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ในส่วนของการนำเสนอผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจะประกอบด้วย

ปัจจัยภายใน ได้แก่ ลักษณะภายในองค์กรที่จะศึกษาเฉพาะประเด็นดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างองค์กร
2. ภาวะผู้นำ
3. วัฒนธรรมองค์กร
4. การเมืองภายในองค์กร

ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย

1. สังคม
2. เศรษฐกิจ
3. การเมือง

ปัจจัยภายใน

โครงสร้างองค์การ

จากการศึกษาพบว่าแต่เดิมนั้นสถาบันแห่งนี้มีฐานะเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งแรกที่มีการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ลักษณะโครงสร้างองค์การที่พบก่อนที่จะมีการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล นั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้กรอบกฎระเบียบของราชการ โดยมีการสั่งการตามสายบังคับบัญชาจากระดับบนสู่ระดับล่าง

“...ก็เป็นลำดับสั่งจากข้างบนลงมาเป็นชั้น ๆ ก็เป็นอย่างนั้นมาก การกระจายอำนาจก็คิดว่ามีพอสมควรบางเรื่องกระจายลงมาถึงระดับล่างถึงระดับภาค ลักษณะเป็นชั้น ๆ มากกว่าคิดเอาน่าจะเป็นแบบปิรามิด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 19)

“...มีที่ปรึกษาสภาสถาบัน ที่ปรึกษาอธิการบดี ที่ปรึกษาองค์กรใครคุมอะไร มันเปลี่ยนจากระบบราชการ มันไม่เหมือนเมื่อก่อนก็พอสมควรเมื่อก่อนเป็นตอนนี้อย่างไร คราวนี้มันจะปรับเปลี่ยนลักษณะองค์กรไปหมด มันจะมีส่วนทรัพยากรแต่ไม่ได้เรียกกองเป็นส่วนเป็นฝ่ายสมัยก่อนเป็นกองเป็นกรมเป็นลักษณะการบริหารแบบราชการอันนี้เปลี่ยนไป โครงสร้างเงินเดือนก็แตกต่างกันออกไป...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...องค์กรมีการกำหนดรายละเอียดไว้อย่างดี เราไม่ถึงกับอย่างนั้นเราพยายามจะทำในบางเรื่อง เราอยากจะบอกกับเค้าให้ชัด ๆ ว่าทางสถาบันต้องการอะไรจากเค้าออกกฎระเบียบทำงานไว้อย่างครอบคลุม เรื่องนี้ผมเล่าให้ฟังเมื่อสักครู่ในเรื่องระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง เราพยายามหนีออกจากกรอบนี้ค่อนข้างมากเลย ว่าเราจะไม่กำหนดตายตัวให้คุณทำนี้ทำนั้น เพราะว่าเราพบว่าในราชการถ้าเค้าจะซื้อเครื่องอะไรสักเครื่องหนึ่งวิธีที่ปลอดภัยมากที่สุดคือซื้อให้ถูกระเบียบ ของที่ซื้อจะออกมาเลวหรือดีหรือดีมากเป็นเรื่องรองต้องถูกระเบียบไว้ก่อน เมื่อไรถ้าคุณผิดระเบียบจะมีคนมาเล่นงานคุณได้แล้วคุณก็ไม่มีทางหนีพ้นเลยด้วย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

โครงสร้างองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น ประกอบด้วยสภาสถาบันที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดในด้านนโยบาย ส่วนด้านการบริหารจะมีอธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการบริหาร โดยมีที่ปรึกษาของสถาบัน ที่ปรึกษาอธิการบดี สภาคณาจารย์ อ.ก.ม. สถาบัน คณะกรรมการด้านวิชาการ คณะกรรมการบริหารทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษา นอกจากนี้ยังมีรองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในส่วนของกองงานและคณะวิชาต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์

“...มหาวิทยาลัยมีส่วนยอดก็มีสภาสถาบันเป็นองค์กรสูงสุด ถัดจากสภาสถาบันลงมามันมีสามหน่วยงานหลักมีสามขาหลัก ขาหนึ่งก็เรื่องวิชาการ ซึ่งเราเรียกว่าสภาวิชาการ อีกขาหนึ่งเราเรียกว่าคณะกรรมการ บริหารงานบุคคล อีกอันหนึ่งเป็นทางด้านการเงินและทรัพย์สินเค้าเรียกว่า คณะกรรมการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งสภาสถาบันประกอบไปด้วยคนที่มาจากภายนอกเกินครึ่ง เพราะฉะนั้นเราหวังว่าสิ่งที่สภาตัดสินใจมันน่าจะเป็นมุมมองจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มองโดยภาพรวม ไม่ใช่มองเพื่อที่จะเอาใจหรือว่าทำตามสิ่งที่ผู้บริหารอยากจะทำสภาวิชาการ ส่วนใหญ่ประกอบด้วยอาจารย์ของเราก็มีหน้าที่กลั่นกรองทางด้านวิชาการทั้งหมด ก่อนที่จะส่งไปที่สภาสถาบัน คณะกรรมการเงินและทรัพย์สินก็มีอยู่ไม่กี่คนเป็นบุคคลภายนอกสี่ห้าคน ขณะที่คนข้างในมีสองสามคน ค่อยกลั่นกรองในเรื่องการใช้จ่ายของเรา...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...อำนาจสูงสุดก็ต้องอยู่ที่สภาสถาบันจากสภาสถาบันเค้าก็จะมีการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของสถาบัน ที่นี้สภาสถาบันก็มีอำนาจสูงสุดลงมาคืออธิการบดี ซึ่งอธิการบดีเค้าก็จะมีที่ปรึกษา คณะกรรมการต่าง ๆ สภาวิชาการ ถัดลงมาจากอธิการบดีก็มีคณะต่าง ๆ สำนักและสถาบัน สำนักอธิการบดีก็จะแบ่งเป็นกอง ๆ อันนี้ก็คล้ายกับกลุ่มผู้บริหารก็ขึ้นอยู่กับอธิการบดี...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 18)

“...สภาสถาบัน สภาวิชาการ กรรมการ อ.ก.ม. ก็ยังมีอยู่เหมือนเดิม คณะภาควิชา การตัดสินใจอยู่ที่สภาสถาบัน อำนาจการแต่งตั้งหัวหน้าภาคเป็นของอธิการบดีหรือคณบดี...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

“...ตัวโครงสร้างมันก็เริ่มตั้งแต่ตัวโครงสร้างก็เป็นไปตามแผนภูมิ ผมเพียงแต่จะบอกว่าในโครงสร้างเริ่มจากสภาสถาบันในโครงสร้างของเราจริง ๆ จากอธิการบดีเราจะแบ่งเป็นสองส่วน กลุ่มหนึ่งคือกลุ่มวิชาการ อีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มบริหารงานด้านวิชาการก็จะจบที่รองอธิการบดี

วิชาการก็จะดูแลวิชาการ ฝ่ายบริหารก็ดูบริหารงานด้านวิชาการก็จะจบที่รองอธิการบดีด้าน
วิชาการ ส่วนใหญ่ด้านการบริหารก็จบที่รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...มีโครงสร้างหลัก มีคณะมีภาควิชาเล็ก ๆ ไม่เคยคิดที่จะรวมภาคทำคณะให้ใหญ่ให้มี
ภาคน้อยลง รองอธิการบดีก็มีเจ็ดแปดเก้าคน คณะที่มีภาควิชาเยอะแยะ ภาคหนึ่งมีอาจารย์อยู่ 6
คน 7 คนผู้บริหารก็ยังมีเยอะ ผมถึงบอกว่าไม่มีใครที่มานั่งคิดว่าจะทำยังไงให้โครงสร้างหน่วยงาน
มันไม่เปลืองผู้บริหารเพราะผู้บริหารก็คือที่มาของความสิ้นเปลือง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

“... ก็เหมือนสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐตามปกติที่มีอธิการบดี และรองอธิการบดี
ด้านต่าง ๆ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

สรุปได้ว่าโครงสร้างองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบนั้น จะมีสภา
สถาบันมีหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบายหลักและเรื่องสำคัญ ๆ ของสถาบัน ส่วนการตัดสินใจใน
ด้านการบริหารจะเป็นหน้าที่ของอธิการบดี โดยจะมีที่ปรึกษาของสถาบัน ที่ปรึกษาอธิการบดี สภา
คณาจารย์ อ.ก.ม.สถาบัน คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการการบริหาร ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา
คอยให้คำแนะนำ ส่วนการบริหารงานในส่วนของกองงานต่าง ๆ และคณะต่าง ๆ จะมีรอง
อธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแล สายงานการบังคับบัญชาจะมีลักษณะจากระดับ
บนสุดลงสู่ระดับล่างสุด ซึ่งลักษณะโครงสร้างองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของมินท์เชอร์คแล้ว มีลักษณะใกล้เคียงกับ
โครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy)

ภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า เป็นปัจจัยสำคัญต่อ
กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพราะลักษณะของภาวะผู้นำ
ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอธิการบดีเป็นผู้นำที่มี
ความมุ่งมั่นตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง ตลอดจนเป็นแกนนำหลักสำคัญในกระบวนการกำหนด
นโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

นอกจากนี้ยังพบว่า การตำแหน่งของอธิการบดี และคณะกรรมการบริหารสถาบันในช่วงที่มีการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมีความต่อเนื่องกันถึงสองวาระด้วยกัน

“...การที่จะทำให้สถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอธิการบดีต้องเหนื่อยมาก คือเราต้องทำแล้วไม่นึกถึงตนเองไม่ได้ทำเพื่อตนเอง แล้วมันต้องยากลำบากยาวนานจะทำหรือไม่ทำ ถ้าตั้งใจจะทำมันก็จบ ผมเป็นคนที่ยึดไม่ปล่อยไม่ย่อท้อพร้อมที่จะทำงานหนักคือคิดว่ามันควรจะทำก็ทำแค่นั้นเองเพื่อนร่วมงานเชื่อกัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ผมจะพูดอยู่ตลอดเวลาว่าผู้นำเป็นตัวหลักในการที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นมหาวิทยาลัย เพราะว่าถ้าเราเชื่อแค่ระดับหนึ่งแล้วมันช่วยได้เยอะ ตั้งแต่สร้างที่นี้องค์กรที่นี้ไม่ใหญ่มากเมื่อองค์กรไม่ใหญ่มากเราจะพอรู้จักกัน เราก็จะพอรู้จักนิสัยใจคอรู้จักอะไรกันมามากพอสมควร ทราบประวัติที่ท่านส่วนใหญ่จะเติบโตมาด้วยกันเลยต้องใช้คำว่ามาเติบโตด้วยกัน อาจารย์ที่มาอยู่ใหม่ตอนนี้ ส่วนใหญ่มาอยู่หลังจากที่เราแปรสภาพแล้วคือนักเรียนทุนอะไรต่าง ๆ เปลี่ยนสภาพแล้วค่อยมาอยู่ แต่ช่วงที่เราเปลี่ยนสภาพส่วนใหญ่เป็นคนที่เติบโตมากับท่านผู้บริหารเกือบทั้งสิ้นก็จะรู้กันตลอดเวลาว่าท่านคิดอย่างไร ท่านทำอย่างไร ความไวเนื้อเชื่อใจ ความนับถือความเป็นผู้นำช่วยที่นี้ ถ้าไปเทียบกับมหาวิทยาลัยอื่นในประเทศไทยมันก็ลำบากเนื่องจากว่าองค์กรมันใหญ่มาก แม้กระทั่งรู้จักแต่ชื่ออธิการบดีแต่ยังไม่รู้เลยว่าท่านคิดอย่างไร มันมีความได้เปรียบเสียเปรียบมันจึงเป็นอย่างนี้ ความทุ่มเทตรงนี้ช่วยได้เยอะ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...ภาวะผู้นำมันไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง แต่หมายความว่ามันเป็นลักษณะเด่นซึ่งผู้นำในขณะนั้นมี อย่างเช่นอาจารย์หรือมีความมุ่งมั่นสูงอย่างนี้ทำให้มันสำเร็จได้ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจะสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้นำมุ่งมั่นสูง เพราะว่ากระบวนการนี้มันยาวนาน มันมีคนต่อต้าน มันมีคนนั่งอยู่เฉย ๆ เยอะคนสนับสนุนไม่ค่อยมี จะมีคนต่อต้านกับมีคนยืนดูอยู่เฉย ๆ เพราะฉะนั้นผู้นำต้องมุ่งมั่นมากที่จะผลักดันให้ทั้งมหาวิทยาลัยค่อย ๆ ขยับไป โดยเฉพาะในตอนที่เราทำมันไม่มีแรงภายนอกช่วยผลักดันมันจะยาก เพราะฉะนั้นยิ่งต้องการผู้นำที่มีความมุ่งมั่นสูงแต่มันก็ไม่ใช้เรื่องนั้นเรื่องเดียว ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีก็มีผลด้วย เพราะวาระเดียวมันไม่เสร็จ ถ้าหากเป็นอธิการบดีท่านอื่นมาก็อาจจะไม่ผลักดันหรืออาจจะผลักดันไปอีกลักษณะหนึ่งซึ่งไม่เหมือนกันก็อาจจะมีผลเสียเกี่ยวกับการแปลงเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...คือมันอยู่ที่ตัวบุคคลมากกว่าไม่ว่าจะออกนอกระบบหรือไม่ออกนอกระบบ ตัวบุคคลยังมีความคิดเหมือน ๆ เดิม มันก็คงไม่แตกต่างอะไรประเด็นสำคัญอยู่ที่ตัวบุคคลจะมาเป็นผู้บริหารนั้นจะมีความคิดอย่างไร มีทัศนคติยังไงต่อองค์กรมีความตั้งใจจริงในการทำงานมากน้อยแค่ไหน เป็นจุดสำคัญมากกว่า การออกนอกระบบของที่นี่อ้างเหตุผลหลักอันหนึ่งคือเรื่องความคล่องตัวให้กับการทำงานบางอย่างจะไม่ติดกับระบบราชการ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 19)

“...ถ้าสมมติผู้บริหารในขณะนั้นอธิการบดีในขณะนั้นเกิดไม่สนใจที่จะออก มันก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น ก็เหมือนกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ของรัฐซึ่งก็ยังไม่ออก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

นอกจากนี้ด้านภาวะผู้นำยังพบว่า ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของบุคลากรภายในของสถาบันจะเป็นไปตามโครงสร้างขององค์กร และเป็นไปตามลักษณะของกฎหมาย ซึ่งจะมีการเลือกตั้งตัวแทนจากแต่ละคณะภายในสถาบัน เพื่อเข้าไปนั่งในตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสภาวิชาการ ส่วนของสภาสถาบันจะมีตัวแทนอาจารย์เข้าไปนั่งเป็นตัวแทนในสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการนอกจากนี้ ยังมีประธานสภาคณาจารย์ซึ่งเป็นตัวแทนของอาจารย์เพื่อเข้าไปเป็นคณะกรรมการของสภาสถาบัน

“...ถ้าตามลักษณะของกฎหมายถือว่ามี คำว่าถือว่ามีหมายความว่า ถ้ากรรมการบริหารบุคคลจะมีตัวแทนจากการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปหนึ่งคนไปนั่งเพื่อเป็นผู้ทรงคุณวุฒิก็คือประชากรมีส่วนร่วมแล้วคือเป็นตัวแทนของทั้งหมด สภาวิชาการก็มีตัวแทนของแต่ละคณะซึ่งไม่ใช่ผู้บริหารไปเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภาวิชาการ แล้วอย่างกรรมการสภามหาวิทยาลัยก็จะมีตัวแทนจากอาจารย์เข้าไปอีก2คนเป็นสายวิชาการ และสายสนับสนุนวิชาการอีกหนึ่งคนก็เป็น2คน ถ้ามองตรงนี้ก็ถือเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมของคนภายในองค์กรคือมีจะบอกว่าไม่มีไม่ได้แล้วจะมีแค่ไหนน้อยไปไหนมากไป มันก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งแล้วแต่วัฒนธรรมองค์กรจะจัดสรร...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...ตามกฎหมายประธานสภาคณาจารย์ อยู่ในบอร์ดเราก็ให้เข้าไปอยู่ในกรรมการสรรหาอยู่เยอะ นอกจากนั้นที่นี้จะค่อนข้างฟังเสียงจากคณะจากอาจารย์มีอะไรก็บอกมาก็จะมีการปรับแก้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...เราไม่ได้ทำประชามติทุกเรื่อง แต่ในแง่ของการดำเนินการจริง ๆ มันมีทั้งสองรูปแบบคือ ในแง่ของสภาจากข้างล่างก็เสนอขึ้นมาทั้งสองด้าน ตรงที่เข้า block กันอยู่จะไปอยู่สภาวิชาการคือข้างบนก็จะไปอยู่สภามหาวิทยาลัยข้างล่างก็จะอยู่สภาวิชาการ ซึ่งสภาวิชาการก็เป็นองค์ประกอบซึ่งคนบดีจะอยู่ในองค์ประกอบพวกนี้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

ตัวแทนจากบุคลากรที่เข้าไปเป็นคณะกรรมการของสภาสถาบัน หรือแม้แต่สภาวิชาการนั้น การมีส่วนร่วมจะเป็นลักษณะการร่วมแสดงความคิดเห็นและปรึกษาหารือกับผู้บริหารในเรื่องสำคัญ ๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ในบางครั้งก็มีการเปิดโอกาสให้บุคลากรอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นตัวแทนในสภาเข้าร่วมฟังการประชุมบ้างในบางครั้งอย่างเช่น ในเรื่องของการที่สถาบันจะมีการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล แต่ในการประชุมดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากบุคลากรเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้บริหารไม่สามารถตอบข้อซักถามที่บุคลากรถามไปได้ บุคลากรจึงไม่ได้รับความกระจ่างและเกิดข้อสงสัย จึงทำให้เกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายตามมา

“...คือมีการให้ความรู้บ้างในการประชุม แล้วก็ให้ความรู้ในเรื่องของการออกนอกระบบอยู่หลายครั้งเหมือนกัน แต่ว่าในแต่ละครั้งที่ทำการประชาสัมพันธ์อาจจะไม่ค่อยทั่วถึง แล้วก็เวลาที่มีการพูดถึงในเรื่องพวกนี้แล้ว เวลามีคนสงสัยถามก็มักจะไม่ค่อยได้ความกระจ่างสักเท่าใดนัก จนกระทั่งบางคนอาจจะรู้สึกเบื่อเข้าไปก็ไม่ได้อะไร เพราะในแต่ละครั้งก็มักจะซ้ำ ๆ กัน คนทั่วไปก็อาจจะไม่ค่อยสนใจสักเท่าไร ก็ทำให้คนทั่ว ๆ ไปอาจจะไม่ได้รับข่าวสารทั่วถึง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 19)

“...การตัดสินใจผมไม่แน่ว่าเราจะได้รับฟังความคิดเห็นจากตรงนี้เป็นระบบมากแค่ไหน เราไม่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นแต่เรื่องแบบนี้เราจะไปพูดในที่ประชุม...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...เป็นเรื่องที่ประชุมกันภายในห้องแสดงความคิดเห็น เราจะไม่ชอบเรื่องเลือกตั้งลงคะแนน จริง ๆ แล้วผมดำรงตำแหน่งต่อได้เพราะกฎหมายออกใหม่ผมต่อได้ แต่คิดว่าน่าจะให้รุ่นหนุ่มกว่า คือผมเป็นอุปนายกสภาก็ยังช่วยปรับระบบ ผมเป็นประธานกรรมการ มีประธานสภาคณาจารย์ทั้งอดีตและปัจจุบัน และก็มีอาจารย์ที่ไม่ต้องมีตำแหน่งจากคณะต่าง ๆ เข้ามาอาจจะมีคนบดี เป็นเวทีที่ตำหนิว่าผู้บริหารได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

สำหรับอำนาจการตัดสินใจของเรื่องที่มีการปรึกษาหารือกันนั้น อำนาจการตัดสินใจจะอยู่ที่สภาสถาบันซึ่งเป็นหน่วยงานสูงสุดของสถาบัน บุคลากรจึงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจค่อนข้างน้อย ซึ่งก็เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาที่มีการสั่งการจากระดับบนสุดลงสู่ระดับล่างสุด

“...ตรงที่มีส่วนร่วมค่อนข้างจะน้อย น้อยมากการตัดสินใจอะไรมักจะทำในกลุ่มของผู้บริหาร กำหนดเองตัดสินใจเองแล้วก็ดำเนินการคือคนระดับล่างระดับบุคลากรที่จะมีส่วนช่วยในการคิดอะไรตรงนั้นมีโอกาสน้อยค่อนข้างน้อยมาก ๆ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 19)

“...คืออำนาจบางเรื่องมันเป็นของอธิการบดีแต่ท่านอธิการบดีก็ยังคงอยากจะปรึกษาสภามหาวิทยาลัยอยู่ดี อธิการบดีไม่ค่อยยอมตัดสินใจด้วยตัวเอง คือจะให้สภาตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่ บางเรื่องอธิการบดีน่าจะฟังง ก็ยกไปให้สภาตัดสินใจแทนในบางจุดซึ่งคิดว่าไม่น่าอย่างนั้น น่าจะเป็นอยู่ในความรับผิดชอบของอธิการบดี ซึ่งท่านก็บอกก็อยากจะขอปรึกษาสภามหาวิทยาลัย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...มันเปิดโอกาสให้กำหนดจริงแต่อำนาจการตัดสินใจก็อยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 18)

“...บางอย่างก็ตัดสินใจที่สภาโดยหลักทั่วไปก็จะอยู่ที่สภาทั้งหมด อันนี้ก็เป็นตัวแทนของคณบดีทุกท่านอยู่ในนี้อยู่แล้ว...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...ส่วนใหญ่อำนาจการตัดสินใจผู้นำมีส่วนมาก แต่ว่าหลายเรื่องมันต้องผ่านทางการประชุมระดับต่าง ๆ แต่ว่าแน่นอนว่าผู้บริหารจะมีส่วนในการตัดสินใจในหลาย ๆ เรื่อง หรือมีส่วนที่จะทำให้เกิดแนวโน้มที่จะเป็นไปตามแนวโน้มที่เราต้องการผู้บริหารกำกับ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบ มีลักษณะของผู้นำที่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง และในช่วงที่มีกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรียังพบว่าอธิการบดีซึ่งดำรง

ตำแหน่งในช่วงนั้นมีการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันถึงสองวาระด้วยกัน นอกจากนี้ภาวะผู้นำก็ยังเป็นไปตามโครงสร้างขององค์การที่มีสายบังคับบัญชาจากระดับบนสุดลงสู่ระดับล่างสุด สำหรับการมีส่วนร่วมของบุคลากรนั้น จะเป็นไปตามกฎหมายที่มีการระบุอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงานนั้น ๆ โดยมีการส่งตัวแทนจากแต่ละคณะเข้าไปนั่งในตำแหน่งคณะกรรมการของสภา เพื่อแสดงความคิดเห็นผ่านการประชุมต่าง ๆ แต่มติก็ยังคงอยู่ที่สภาสถาบันและผู้บริหารเป็นหลัก เมื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำตามแนวคิดของ Schmidt and Tannenbaum แล้ว ภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบมีลักษณะใกล้เคียงกับภาวะผู้นำแบบเป็นที่ปรึกษา (Consultative leaders)

วัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบคือ เรื่องของการที่สถาบันแห่งนี้แต่เดิม เป็นเพียงวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีที่เปิดสอนในระดับมัธยมปลายสายอาชีพแต่ได้มีการพัฒนาการบริหารงานของสถาบัน โดยมีการจัดตั้งพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และได้มีการพัฒนาระบบบริหารงานของสถาบันเรื่อยมาจนกระทั่งในที่สุดก็ได้มีการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยมีการจัดทำพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีขึ้น ซึ่งถือเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแห่งแรกที่มีการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งกว่าที่สถาบันแห่งนี้จะได้รับการพัฒนามาสู่การเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น บุคลากรต้องร่วมมือร่วมใจกันทำงานอย่างหนักฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลประสบความสำเร็จ

“...ที่นี่เป็นนักวิทยาศาสตร์เป็นนักวิศวกรแล้วก็ทำงานหนักมาเยอะ สมัยวิทยาลัยเทคนิคผ่านความยากลำบากมามาก ที่นี้ตอนมาตั้งถนนยังไม่มี มีเรือนไม้อยู่เรือนเดียวต้องนั่งเรือกันมากกว่าจะได้ถนน สู้กันมาเยอะผ่านความยากลำบากมาเยอะมีความรักกันผลิตนักศึกษาเยอะทุกคนต้องทำงานหนัก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...คือวัฒนธรรมแบบเรียบง่าย ๆ ง่าย ๆ แล้วก็สบายแต่งงานหนัก คิดแต่เรื่องว่าจะหาเงินทุนจากรัฐบาลยังไงเกี่ยวกับการทำวิจัยค่อนข้างสูง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...ผมว่าเรามีลักษณะที่ทำงานค่อนข้างหนัก มีวัฒนธรรมทำงานที่ค่อนข้างหนัก อัตรากำลังเราน้อยมาแต่ไหนแต่ไรทุกคนนะ ทุกคนจะมีความเชื่อว่าตนเองทำงานค่อนข้างเยอะ อันนี้ผิดจากมหาวิทยาลัยอื่น มีหลายมหาวิทยาลัยที่มาเยี่ยมเราก็อยากให้เราเล่าให้ฟังเรื่องการปรับเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ผมเองพบว่าหลาย ๆ มหาวิทยาลัยเลยที่เดียวที่เขาบอกว่า มหาวิทยาลัยของเขาคนเยอะทำงานน้อย แต่ความเชื่อพวกนี้ไม่ใช่ในมจร มจรจะมีความเชื่อว่า พวกเราทำงานกันเยอะเพราะฉะนั้นเวลาบอกว่าเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับมันไม่ค่อยมีคนกลัวว่าจะตกราน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...เราก็พยายามปลูกฝังว่าต้องขยันทำงาน เรามีปรัชญาของคณะว่ามนุษย์ผู้ฝึกคนดีแล้ว เป็นผู้ประเสริฐในหมู่มนุษย์ที่ฝึกคนดีแล้วเป็นผู้ประเสริฐ เค้าจะเน้นบุคลากรในเรื่องการทำงานหนักมีผลงาน แล้วก็ก็เป็นคณะที่เป็นเทคโนโลยีที่โดดเด่นแล้วก็มีเป้าหมายที่จะมุ่งไปสู่ วิศวกรรมศาสตร์ของประเทศ ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการของงานวิจัย เราพยายามทำให้เป็นแต่ไม่รู้จะเป็นได้หรือเปล่า...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

จากการที่บุคลากรต้องร่วมมือร่วมใจการฝ่าฟันอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อพัฒนาสถาบันให้มีความเจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ด้าน จึงทำให้บุคลากรของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเกิดความรักใคร่ปรองดองกัน มีความผูกพันต่อสถาบัน และเกิดความจงรักภักดีต่อสถาบันซึ่งถือเป็น วัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลดีต่อการผลักดันให้สถาบันมีการพัฒนาศักยภาพให้เจริญยิ่งขึ้น

“...ความภักดีขององค์กรผมว่าที่นี้ยังถือว่าสูงนะครับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนเก่าจะมีความภักดีค่อนข้างจะมาก รวมทั้งความปรองดองด้วย อาจารย์กลุ่มเก่าค่อนข้าง conservative ความภักดีค่อนข้างสูงครับ ความภักดีต่อองค์กรสูงมาก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...คนในองค์กรเค้าจะมีความรักองค์กรไม่ได้ทำเพื่อตนเองพร้อมที่จะทำงานหนักมันเลยง่าย คือคิดว่ามันควรจะทำก็ทำแค่นั้นเองเพื่อนร่วมงานเชื่อใจกัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...เหมือนราชการมันยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงได้ ยังเป็นลักษณะกลุ่มแรกเหมือนราชการ ยืดหยุ่น ประนีประนอมแต่ว่ามันเริ่มขยับเข้าไปในบางส่วน เริ่มเข้าไปสู่ความมีประสิทธิภาพ ความแน่นอน ความมีเสถียรภาพ ความโปร่งใส แต่การแข่งขันจะไม่ค่อนข้างนัก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

นอกจากนี้ยังพบว่าบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจะให้ความเคารพนับถือ ไว้วางใจ และมีความภักดีต่อผู้บริหารเป็นอย่างมาก ผู้บริหารมีแนวคิดอย่างไรก็จะปฏิบัติตามแทบจะไม่มีข้อขัดแย้ง เพราะผู้บริหารของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นผู้ที่ร่วมกันบุกเบิก ร่วมสร้างและพัฒนาสถาบันมาตั้งแต่ต้น การดำรงตำแหน่งของผู้บริหารนั้นจะมีลักษณะสืบทอดกันมาว่าใครเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป กลายเป็นธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติกันมา

“...มหาวิทยาลัยแห่งนี้มันจะว่าเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่ดี แล้วแต่เราจะมองกัน สิ่งที่ดีเป็นโชคดีของเราที่การบริหารของผู้บริหารตั้งแต่เริ่มต้นเริ่มตั้งมหาวิทยาลัยมาจนกระทั่งปัจจุบันเหมือนกับสืบทอดสายเลือดกันมาคล้ายกันเป็นแบบนี้ เพราะฉะนั้นการขัดกันก็เหมือนคนในครอบครัว เพราะฉะนั้นการออกนอกระบบมันเหมือนคนในครอบครัว เพราะฉะนั้นอะไรมันก็จะพูดกันได้ มันจะไม่มีเหตุการณ์อะไรรุนแรงผู้บริหารจะมองดูในทิศทางเดียวกันเลย ไม่ว่าจะตั้งแต่เริ่มต้นอธิการคนแรกจนถึงปัจจุบันเป็นคนที่ถูกtrainมาในสายเดียวกันเห็นอย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้นสิ่งที่มันเกิดขึ้นในนี้มันเป็นคนในครอบครัวเพราะฉะนั้นวัฒนธรรมอย่างนี้มันไม่มีเหมือนที่อื่น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 18)

“...เรามีความเชื่อถือต่อผู้นำ มีความภักดีต่อองค์กร ทำไปแล้วคงต้องดีแน่นอน แต่ละท่านก็ได้พิสูจน์ตนเองตลอดเวลาว่าทุ่มเทให้กับมหาวิทยาลัยเพราะตอนนี้มันก็เหมือนกับช่วยได้เยอะมากกว่า ผมว่าวัฒนธรรมองค์กรในประเด็นนี้ทำให้การไปสู่ตรงนั้นไปได้ง่าย ตัวอาจารย์ข้าราชการหรือพนักงานที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารท่านไม่ได้เป็นคนผลักดันว่าเราต้องไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแต่จะคอยตามข่าวอยู่ตลอดเวลาว่าตอนนี้เป็นอย่างนี้นะพวกผู้ใหญ่ก็ชี้แจง ก็มีสภาคณาจารย์มาชี้แจง ท่านก็moveไปตาม ส่วนใหญ่ผู้บริหารก็ดำเนินการไปเรื่อยแล้วก็ชี้แจงรับฟังความคิดเห็นว่าร่างพ.ร.บ.ควรจะเป็นแบบไหน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...ที่นี้ของเราคือเค้าจะสนใจแต่เรื่องทางด้านวิชาการค่อนข้างเยอะในเรื่องของการมีปากมีเสียงกับผู้บริหารไม่ค่อยจะมี จะเป็นลักษณะที่ค่อนข้างที่จะพูดในเชิงวิชาการแล้วก็ไม่ได้ขัดแย้งเค้าเรียกว่าถกประเด็น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...ถ้าดูในเรื่องของการทำงานก็อาจจะเป็นในลักษณะที่ว่าข้างบนทำอะไรลงมา คนก็ชอบทำลักษณะที่คล้าย ๆ กันเป็นไปในแนวเดียวกัน ลักษณะจะชอบคนที่ทำงานมีความเห็นสอดคล้องกันมาก คนที่มีความเห็นไม่ค่อยสอดคล้องจะทำงานลำบาก ลักษณะจะเป็นคล้าย ๆ อย่างนั้น ซึ่งบางที่บางครั้งก็ต้องมีบ้างที่มีความเห็นแตกต่างกันบ้างเพื่อการพัฒนาที่ดีขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 19)

“...มหาวิทยาลัยนี้มันไม่ใหญ่มันยังมีความร่วมมือค่อนข้างสูง ท่านอธิการสามารถคุยกับคณบดีได้ทุกคณะเวลาขอร้องกันว่าช่วงนี้มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องทำอันนี้นะ ส่วนใหญ่ก็จะให้ความร่วมมือกัน การมีส่วนร่วมทำงานเป็นกลุ่ม มีความภักดีเห็นชัด เพราะว่าเค้าเชื่อว่าในสิ่งที่มหาวิทยาลัยเลือกผู้บริหารเลือกแล้วแต่เป็นสิ่งที่จะดีขึ้น ซึ่งอันนี้เป็นสิ่งที่ทำให้เรามีกำลังใจ พอมหาวิทยาลัยเห็นอย่างนี้ดี เค้าก็ยอมทำโดยที่ความมั่นคงของเค้ายังไม่ชัดเจนที่นี้เป็นแบบนี้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...ผมบอกว่าอย่าทะเลาะกัน เถเรอยู่ไม่ได้ตั้งใจทำงานก็จะอยู่ได้ แต่เนี่ยมันเกิดจากหลายอย่าง เราผ่านขั้นตอนมาด้วยกันตลอดลงเรือลำเดียวกันมาตลอด คนในองค์กรนี้เค้าจะมีความศรัทธาต่อผู้นำ เมื่อเขาเห็นผู้นำทุ่มเททำงานหนักเสียสละเขาจะมีความศรัทธากับคนที่ทำงานหนักและทุ่มเท ไม่ชอบคนชิว มีความรับผิดชอบผู้บริหารรู้กฎระเบียบ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ผมว่าจริง ๆ ในสมัยนั้นมันขึ้นอยู่กับอธิการบดีเป็นหลักในช่วงนั้นที่คิดว่าอยากจะออกควรจะออกแล้ว อนาคตข้างหน้ามันน่าจะดี ผมคิดว่าอย่างนั้นก็ขึ้นอยู่กับอธิการบดีในช่วงนั้นคิดว่าการออกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจะส่งผลในระยะยาวผู้บริหารส่วนใหญ่ก็เดินตามไป สภามหาวิทยาลัยก็เห็นด้วย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

สรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี บุคลากรมีความจงรักภักดีต่อองค์การพร้อมที่จะทุ่มเททำงานหนักให้กับองค์การ มีความรักใคร่ ปรองดองกัน มีความร่วมมือร่วมใจกัน ตลอดจนการให้ความเคารพไว้น้ำใจเชื่อใจต่อผู้บริหารซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้สถาบันแห่งนี้สามารถฝ่าฟันอุปสรรคนานาจากจุดเริ่มต้นที่เป็นเพียงวิทยาลัยอาชีวะสามารถพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้สำเร็จ เมื่อเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของ Cameron and Quinn แล้ววัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมองค์การแบบกลุ่มร่วม (Clan Culture)

การเมืองภายในองค์การ

การเมืองภายในองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบ คือเรื่องของพฤติกรรมการเมืองในการแข่งขันกัน เพื่อการได้มาซึ่งอำนาจโดยเฉพาะในตำแหน่งอธิการบดีซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมองค์การ ในเรื่องของการสืบทอดตำแหน่งและอำนาจการบริหารงานของอธิการบดี ซึ่งแต่เดิมนั้นการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีเป็นลักษณะของการพิจารณาจากคณะผู้บริหารว่าผู้ใดมีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบัน แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปสถาบันมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร และพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยจึงทำให้มีพฤติกรรมของบุคลากรที่ต้องการอำนาจการบริหาร เกิดการแข่งขันและการลอกเลียนแบบจากพรรคการเมืองโดยใช้วิธีการแบบนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งขึ้นภายในสถาบัน เพื่อหวังจะแย่งชิงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบัน

“...แต่ก่อนนี้การเป็นอธิการบดีก็มองหน้ากันก็รู้ว่าใครเป็นก็จบ ตอนหลังเริ่มมีการแข่งขันเป็นอธิการบดี เริ่มมีการแข่งขันก็เริ่มมีการเมืองแต่ไม่มากก็ยังคุยกันได้ไม่ได้ มีการแตกแยกเป็นก็เป็นเหล่า อาจจะมีรุ่นหนุ่ม ๆ ที่เพิ่งจบมาอยากให้เป็นเหมือนมหาวิทยาลัยต่างประเทศ มีอยู่อย่างเดียวคือคนอยากอยู่ในตำแหน่งบริหารที่เขาเห็นว่าเขาควรจะเป็นแค่นั้น แต่ก่อนนี้มันเห็นชัดถึงตาเขาแล้วเขาก็จะมาเป็นที่เท่า นั้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ผมว่ามันขึ้นอยู่กับบุคคลที่มีการเล่นการเมือง ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่ชอบวิธีการแบบนี้ มีบางคนที่มีแนวโน้มอยากเป็นนักการเมือง แต่ว่าเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยก็จะดึงวิธีการของนักการเมืองมาใช้เวลาจะสรรหาที่ก็ต้องมีไปหาคะแนนเสียงซึ่งหลาย ๆ คนในมหาวิทยาลัยเค้าไม่

คุณเคย คำไม่ยอมมารับคำบอกว่าจะเป็นผู้บริหารในระดับนี้ยูดี ๆ มากมือไหว้ใครต่อใคร แล้วคุณจะเป็นที่ภูมิใจของมหาวิทยาลัยได้อย่างไร เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ผู้แทนไม่ใช่ส.ส.ที่จะได้ไปยกมือไหว้ใครต่อใคร เพราะว่าที่ทำงานกันไม่เห็นให้เกียรติพอจะบอกให้ช่วยเหลือหน่อยมากมือไหว้ไม่ใช่ระบบมันเป็นตัวบุคคลต่างหากที่เค้ายืนยันว่าเค้าจะเป็นแบบนั้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

“...ไม่เหมือนองค์กรอื่นมือธิการบดบอกว่าใครอยากจะเป็นรองอธิการบดีคนก็อยากขึ้นมาเป็น เพราะคนที่ขึ้นเป็นรองอธิการบดีจะได้ขึ้นรองอธิการบดีแน่น ๆ คนที่เป็นรองคณบดีหรือรองอธิการบดี เมื่อวาระของคณบดีหรืออธิการบดีหมดแล้ว ไม่ได้หมายความว่า你可以ได้เป็นคณบดีหรืออธิการบดีคุณจะมาเป็นอาจารย์ธรรมดาลักษณะระบบมันต่างกัน...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการเมืองขึ้นก็คือ เรื่องของความต้องการที่จะครอบงำคนอื่นโดยการใช้อำนาจ เมื่อมีอำนาจอยู่ในมือแล้วก็สามารถทำให้บุคคลคนนั้นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากหน้ามือเป็นหลังมือ ซึ่งอำนาจที่ได้มานั้นอาจทำให้เกิดประโยชน์และโทษต่อบุคคลคนนั้น และบุคคลรอบข้างได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการใช้อำนาจนั้นว่าจะใช้ไปในทางใด

“...น่าจะเป็นเรื่องของอำนาจหรือเปล่าพอมีอำนาจแล้วก็เกิดความคิดอะไรที่แปลก ๆ ออกไป จากบางคนที่ไม่เคยเป็นผู้นำไม่เคยเป็นผู้บริหารความคิดเป็นแบบหนึ่ง พอเป็นผู้บริหารในคน ๆ เดียวกันบางครั้งความคิดความอ่านเปลี่ยนจากดำเป็นขาวก็มีไม่รู้จะเป็นเรื่องของพ้อมีอำนาจแล้วใช้อำนาจจนหลังก็มี...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 19)

“...การเมืองมีเยอะเพราะมันได้มาซึ่งอำนาจ คน ๆ ดีตอนที่ยังไม่ออกนอกกระบดดีเหลือเกินแต่พอเข้าไปเป็นผู้บริหารแล้วพอได้อำนาจแล้วก็เปลี่ยน แต่ก่อนไม่เคยได้อำนาจเลยแต่เดี๋ยวนี้ทำได้ทุกอย่างเลยมันก็เปลี่ยนไป แต่การเปลี่ยนไปเราก็มองได้อีกมุมของเราว่าเค้าเปลี่ยนไปแต่ถ้าถามว่าเค้าจำเป็นต้องรักษาของเค้าให้คงอยู่มันก็ไม่ผิดอะไรมันก็ไม่ผิดพอขึ้นไปถึงตรงนั้นแล้วสามารถจะใช้อำนาจแล้วก็ดูว่าตรงนี้ดีกว่า แต่เราไปบอกว่ามันเปลี่ยนไปผมก็ว่ามันลำบากเวลานี้ผมถึงพยายามจะเปรียบเทียบตัวผมกับตัวเค้าหลาย ๆ อย่างที่ผมค้นพบว่ามันผิด...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 18)

นอกจากนี้ในเรื่องของการเมืองภายในองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่พบ ยังมีเรื่องของอุดมการณ์และความต้องการร่วมกันของบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารของสถาบัน

“...การเมืองจะเกิดขึ้นได้ต้องมีหนึ่งอุดมการณ์ สองความต้องการ ถ้าคุณขาดประเด็นใด ประเด็นหนึ่งต่อให้คุณหาคนมาเดินประท้วงกับคุณก็ทำไม่ได้ เพราะฉะนั้นคนที่นี้สองอย่างคู่กัน คือมีความต้องการแล้วถึงมีอุดมการณ์พอมีอุดมการณ์ยังแน่นเข้าไปใหญ่อยู่เลย ถ้ายังต้องการใคร เรียกไปไหนไปทั้งนั้นไม่รู้ว่าถูกหรือผิด เพราะฉะนั้นลักษณะที่ทำไมในเชิงอุดมการณ์ค่อนข้างสูงมัน ออกได้ก็เพราะมีสองอย่างนี้แหละคืออุดมการณ์และความต้องการ ถ้าไม่มีอุดมการณ์และความต้องการผมว่ามหาวิทยาลัยในกำกับก็ออกไม่ได้ คุณลองไปถามจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปหมดเลย แล้วเค้ามีอุดมการณ์ตรงกันหรือไม่ มันคนละอุดมการณ์กัน สองความต้องการตรงกันหรือไม่ ก็ไม่ตรงไปไหนไม่รอดกว่าจะออกก็ไม่รู้อีกก็สิบปีแล้วก็ยังออกไม่ได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 17)

“...ผมว่าโดยภาพรวมไม่ใช่บางมดที่เดียวอาจารย์มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เค้ามีทางเลือก ผมว่ามหาวิทยาลัยทุกแห่งในประเทศไทยคงต้องมีอุดมการณ์พอสมควร ถ้าไม่เช่นนั้นคงไม่เป็น อาจารย์มหาวิทยาลัย และถ้าเกิดคนในองค์การยังมีความเห็นแตกต่างกันมาก ๆ ก็คงจะแปรสภาพได้ยากครับ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

จะเห็นได้ว่าการเมืองภายในองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบ ก็คือ เรื่องการแข่งขันแย่งชิงเพื่อหวังจะดำรงตำแหน่งอธิการบดี เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน สถาบันโดยการพยายามใช้วิธีการเลียนแบบนักรบการเมือง เพื่อหวังให้บุคลากรเลือกตนเองดำรงตำแหน่งอธิการบดี ซึ่งอำนาจที่ได้มานั้นก็ทำให้พฤติกรรมของบางคนเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็น หลังมือ ส่วนเรื่องที่สองก็คือเรื่องของอุดมการณ์และความต้องการของบุคลากรภายในสถาบันที่มี อุดมการณ์ร่วมกัน และมีความต้องการอย่างเดียวกันก็คือความต้องการให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อยกระดับฐานะ และปรับเปลี่ยนระบบการบริหารของสถาบันให้พัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในรัฐบาล

ตารางที่ 9: สรุปปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ปัจจัยภายใน	ลักษณะภายในองค์กร
โครงสร้างองค์การ	<p>โครงสร้างองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบนั้นจะมีสภาพสถาบันมีหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบายหลักและเรื่องสำคัญ ๆ ของสถาบัน ส่วนการตัดสินใจในด้านการบริหารจะเป็นหน้าที่ของอธิการบดี โดยจะมีที่ปรึกษาของสถาบัน ที่ปรึกษาอธิการบดี สภาคณาจารย์ อ.ก.ม.สถาบัน คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการการบริหาร ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ ส่วนการบริหารงานในส่วนของการงานต่าง ๆ และคณะต่าง ๆ จะมีรองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแล สายงานการบังคับบัญชาจะมีลักษณะจากระดับบนสุดลงสู่ระดับล่างสุด ซึ่งลักษณะโครงสร้างองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของมินท์ซเบอร์กแล้ว มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy)</p>
ภาวะผู้นำ	<p>ภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะผู้นำที่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง และในช่วงที่มีกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ยังพบว่าอธิการบดีซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงนั้นมีการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันถึงสองวาระด้วยกัน นอกจากนี้ภาวะผู้นำก็ยังเป็นไปตามโครงสร้างขององค์การที่มีสายบังคับบัญชาจากระดับบนสุดลงสู่ระดับล่างสุด สำหรับการมีส่วนร่วมของบุคลากรนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายที่มีการระบุอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น ๆ โดยมีการส่งตัวแทนจากแต่ละคณะเข้าไปนั่งในตำแหน่งคณะกรรมการของสภาเพื่อแสดงความคิดเห็นผ่านการประชุมต่าง ๆ แต่มติก็ยังคงอยู่ที่สภาสถาบันและผู้บริหารเป็นหลัก เมื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำตามแนวคิดของ Schmidt and Tannenbaum แล้ว ภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบมีลักษณะใกล้เคียงกับภาวะผู้นำแบบเป็นที่ปรึกษา (Consultative leaders)</p>

ตารางที่ 9 : สรุปปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ปัจจัยภายใน	ลักษณะภายในองค์กร
วัฒนธรรมองค์กร	วัฒนธรรมองค์กรของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี บุคลากรมีความจงรักภักดีต่อองค์กรพร้อมที่จะทุ่มเททำงานหนักให้กับองค์กร มีความรักใคร่ ปรองดองกัน มีความร่วมมือร่วมใจกัน ตลอดจนการให้ความเคารพไว้เนื้อเชื่อใจต่อผู้บริหารซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้สถาบันแห่งนี้สามารถฝ่าฟันอุปสรรคนานาจากจุดเริ่มต้นที่เป็นเพียงวิทยาลัยอาชีวะสามารถพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้สำเร็จ เมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมองค์กรตามแนวคิดของ Cameron and Quinn แล้ววัฒนธรรมองค์กรของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมองค์กรแบบกลุ่มร่วม (Clan Culture)
การเมืองภายในองค์กร	การเมืองภายในองค์กรของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นเรื่องการแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งอธิการบดีโดยพยายามใช้วิธีการเลียนแบบนักการเมือง ส่วนเรื่องที่สองก็คือเรื่องของอุดมการณ์และความต้องการของบุคลากรภายในสถาบันที่มีอุดมการณ์ร่วมกันและมีความต้องการอย่างเดียวกันก็คือเรื่องของการที่ต้องการให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรียกระดับฐานะและปรับเปลี่ยนระบบการบริหารและพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีสถานะภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ปัจจัยภายนอก

สังคม

ปัจจัยด้านสังคมพบว่าจากสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศไทยได้รับอารยธรรมจากซีกโลกตะวันตกเข้ามาอย่างมากมายไม่เว้นแม้เรื่องของรูปแบบการบริหารของมหาวิทยาลัย ที่ไทยเรารับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างต่างชาติที่เรียกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเข้ามา โดยหวังที่จะนำรูปแบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยดังกล่าวเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการ มีระบบการบริหารงานเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ทำให้มหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาขาดความคล่องตัวในการบริหารงานในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะ

เรื่องการบริหารหลักสูตรที่เกิดความล่าช้าในการเปิดหลักสูตร จนทำให้ไม่สามารถผลิตบัณฑิตออกมาตอบสนองกับความต้องการของตลาดแรงงานได้เท่าที่ควร ตลอดจนการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการสอน ทำให้เกิดสภาวะการณ์ที่เรียกว่าสมองไหลเพราะผู้ที่มีคุณสมบัติเพียงพอพร้อมมักจะไม่ค่อยสนใจงานด้านการสอน แต่จะให้ความสนใจงานในด้านธุรกิจเอกชนเสียมากกว่าซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อการผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพและมีคุณสมบัติตามที่ตลาดแรงงานต้องการ จึงเป็นแรงผลักดันหนึ่งที่ทำให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานของสถาบันเสียใหม่ จากที่เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการ เช่นเดียวกับสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐอื่น ๆ ที่ต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานของสถาบันมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อจะได้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น

“...มหาวิทยาลัยมีความคิดต่างไปจากเดิมมาก จากที่ว่าเราต้องรับผิดชอบกับชีวิตของเรา เดิมเหมือนพ่อให้เงินเราทุกวันเลยยังงั้นพ่อก็ไม่ทิ้ง พ่อให้เงินเราทุกวันไปเรื่อย ๆ เปิดวิชาที่ไม่ต้องตามตลาดเท่าไร คำว่าเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมีความหมายมาก มหาวิทยาลัยปกติคือเงินรายได้ที่จัดเก็บจากนักศึกษา หรือรายได้อื่นนั้นใช้คล่องวางกฎระเบียบได้เงินจากสำนักงบประมาณใช้ไม่คล่อง มหาวิทยาลัยในกำกับถือเงินเป็นก้อนเดียวกันเอาของสำนักงบประมาณมารวมกัน แล้วเงินก็ไม่ต้องคืนคลังตามปกติ ถ้าเงินใช้ไม่หมดต้องคืน เงินทั้งหมดถือเป็นเงินของเราถ้าเราไม่ใช้เราก็เก็บไว้ เราประหยัดได้เราก็ประหยัดมันเป็นเงินของเราแล้วก็ต้องดูแล เพราะฉะนั้นการที่จะดูแลแล้วตามความต้องการของตลาดมันก็มากขึ้นด้วย เราต้องดูแลอนาคตของเรา เราต้องดูลูกค้าของเราเห็นว่าเราดีลูกค้านิยมเรา มันจะresponsive ต่อสังคมมากกว่า แต่เดิมไม่ต้องresponseก็ได้ รัฐก็ให้เงินสังคมจะทำอะไรเราก็ไม่ต้องดู...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ส่วนหนึ่งผมว่าเป็นเพราะว่าระบบราชการส่วนหนึ่ง ก็คือว่าระบบราชการมันจะใหญ่ ทุกคนจะต้องตามราชการซึ่งเป็นระบบที่ใหญ่ระเบียบราชการเป็นสิ่งที่ดีแต่ว่าข้อเสียก็คือ มันมีการตรวจสอบหลายขั้นตอนมากซับซ้อน เพราะฉะนั้นความคล่องตัวมันจะน้อยกระดากจะเยอะทำให้เราขยับตัวได้ลำบากและล่าช้า ผมยกตัวอย่างง่าย ๆ คือขณะนี้สมมุติว่าเราตั้งงบประมาณขึ้นเราซื้อในปีนี้โดยเราก็ปรับแผนเพื่อที่จะซื้อในปีนี้ได้ ถ้าเราซื้อคอมฯตั้งงบประมาณวันนี้อีก2ปีข้างหน้าคอมพิวเตอร์ตัวนั้นราคาจะเปลี่ยนแปลงมหาศาลนั้น ก็คือสิ่งหนึ่งซึ่งเราหวังว่าวิธีนี้อาจจะดีขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

“...ผมว่าแรงผลักดันที่มาเป็นสภาวะของสังคมที่ว่า เค้าพยายามดึงคนเก่งคนดีออกไปจากมหาวิทยาลัย มันทำให้มหาวิทยาลัยต้องแก้ในจุดนี้มันเป็นตัวกระตุ้นตัวชี้ว่าปัญหามันเกิดขึ้นแล้ว ปัญหามันชัดเจนแล้วเพราะฉะนั้นต้องรีบแก้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

นอกจากนี้ยังพบว่าสภาพสังคมไทยในปัจจุบันที่เต็มไปด้วยกระแสสังคม ในยุคของการแข่งขัน ซึ่งไม่เว้นแม้แต่เรื่องของการแข่งขันทางด้านตลาดวิชา ทำให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐต้องเร่งปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีก็เป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ที่ต้องการจะพัฒนาสถาบันให้สามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของต่างประเทศ หรือแม้แต่มหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันถือเป็นคู่แข่งสำคัญของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ เพราะมหาวิทยาลัยเอกชนมีความสามารถผลิตบัณฑิตได้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานได้มากกว่า สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต้องมีการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเสียใหม่ และยังเป็นการยกระดับฐานะของสถาบันจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพัฒนามาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อหวังที่จะสามารถพัฒนาสถาบันให้มีความคล่องตัวในการบริหารหลุดจากกรอบของระบบราชการ ตลอดจนสามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพตอบสนองความต้องการของแรงงานได้อย่างเต็มที่ และสามารถพัฒนาศักยภาพของสถาบันให้มีความทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก

“...สังคมคือมหาวิทยาลัยต้องสู้กับเมืองนอกได้ เพื่อจะได้สร้างมันสมองสู้กับต่างประเทศได้ ต่างประเทศไม่มีใครเค้าทำอย่างเราที่ใช้กฎระเบียบของราชการ เค้าทำอย่างเราที่ใช้กฎระเบียบของราชการเค้าก็เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอยู่แล้ว ของเราที่นี้ทำแปลกไปทำตามราชการเหมือนผูกมือไว้ข้างหนึ่งก็ต้องเอาออกมาเพื่อสู้กับเค้าได้ทั้งสังคมและสู้กับประเทศอื่นได้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...ผมว่าเริ่มต้นจริง ๆ มาจากนอกประเทศ ก่อนที่เราrespectแต่ถ้าถามผม ผมว่ามหาวิทยาลัยเอกชนตอนนี้ยากลำบาก ความเห็นของผม ผมว่ามหาวิทยาลัยเค้าmoveไปได้สูง เค้าสามารถทุ่มเทอะไรไปเฉพาะด้านได้ เค้าอยากจะทำเรื่องนี้ก็ทุ่มเทไปเฉพาะด้าน สำหรับเราซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐบางอย่างที่เราสอนขาดทุนเราก็ต้องสอน เราคงไม่มีสิทธิ์ที่จะบอกว่าเราจะ

เลือกทำเฉพาะตรงนี้ซึ่งจะเป็นตัวที่ได้ประโยชน์กับมหาวิทยาลัยสูงสุดคงไม่ได้ เพราะว่าเราก็ต้องทำหมดทุกระดับที่ได้รับมอบให้ทำ แต่ในเอกชนเค้าสามารถจะเลือกได้ ซึ่งตรงนี้เค้าสามารถจะเปรียบเทียบหลายอย่าง จากภายนอกแล้วก็ต้องดูภายในด้วย ถ้ามหาวิทยาลัยเอกชนบริหารดีแล้วก็เค้าสามารถหาเด็กที่ดีได้เหมือนมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ตอนนี้ต้องยอมรับมหาวิทยาลัยของรัฐยังมีโอกาสที่จะได้เด็กโดยเฉลี่ยดีกว่ามหาวิทยาลัยเอกชน มหาวิทยาลัยเอกชนก็จะมีรูปแบบที่จะทำเค้าได้เด็กดีหรือดีกว่า เราเชื่อว่าไม่มีซึ่งเราไม่มีสิทธิ์จะทำอย่างนั้นเท่าไร เค้ามีสิทธิ์ที่จะทำถ้าเป็นอย่างนี้สักพักหนึ่งแต่ละสาขาวิชาด้วยกันก็เหมือนสหรัฐอเมริกาวิทยาลัยเอกชนจะดีกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 15)

“...ถ้าพูดถึงเป็นกระแสแนวโน้มของทั่วโลกจะต้องไปเป็นแนวโน้ม มหาวิทยาลัยในต่างประเทศหลายอันก็จะมีแนวโน้มในสภาพนี้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ บ้านเราก็จะพยายามทำตามประเทศที่มันเจริญแล้วทั้งหลาย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านสังคมที่เป็นแรงผลักดันให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล นั้นมาจากกระแสสังคมที่เต็มไปด้วยเรื่องของการแข่งขันทางด้านตลาดวิชา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งถือเป็นคู่แข่งชั้นสำคัญในการผลิตบัณฑิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน มหาวิทยาลัยเอกชนนั้นสามารถเปิดหลักสูตรได้ตรงตามที่ต้องการได้มากกว่า สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ เพราะไม่จำเป็นต้องอาศัยเงินสนับสนุนจากรัฐบาล มีความคล่องตัวในการบริหารงานในทุก ๆ ด้าน ซึ่งแตกต่างจากสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานเป็นอย่างมาก และยังจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐซึ่งส่งผลต่อการเปิดหลักสูตร แม้ในบางครั้งหลักสูตรที่เปิดทำการสอนอยู่นั้นไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานเท่าที่ควรก็ยังคงจำเป็นต้องเปิดทำการสอนอยู่ ประกอบกับแรงผลักดันจากมหาวิทยาลัยของต่างประเทศที่เริ่มจะเข้ามาเปิดสาขา และเปิดหลักสูตรในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งก็เข้ามาเป็นคู่แข่งชั้นทางด้านตลาดวิชาที่สำคัญไม่แพ้มหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจึงต้องมีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานด้านหลักสูตร ซึ่งถือเป็นตัวจักร

สำคัญที่จะทำให้สถาบันสามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ มีคุณสมบัติตรงตามตลาดแรงงาน ต้องการ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนจนสามารถพัฒนาศักยภาพของสถาบันให้เทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกได้มากยิ่งขึ้น

เศรษฐกิจ

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจพบว่าจากสภาพของเศรษฐกิจของประเทศไทย ยิ่งประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอยู่ในช่วงขาลงมากเท่าไร มีแนวโน้มที่ว่ารัฐบาลพยายามที่จะผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐมีการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการตัดลดงบประมาณ และภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องสนับสนุนให้กับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ตลอดจนจนเป็นการส่งเสริมให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ สามารถหารายได้ให้กับตนเองและพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงเป็นแรงผลักดันอีกทางหนึ่งที่ทำให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้น เพื่อให้สถาบันมีความคล่องตัวและมีความอิสระในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารงานด้านเงินที่ต้องการความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณในด้านต่าง ๆ ของสถาบัน

“...เนื่องจากว่าเศรษฐกิจในช่วง5-6ปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจมันตก เงินที่รัฐบาลsupportในเรื่องการศึกษาก็ลดลง ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นเฉพาะที่นี้เป็นทุกแห่ง ซึ่งจะพบว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร ซึ่งความเห็นส่วนตัวเชื่อว่ารูปแบบการบริหารการเงินการจ้ดการดีขึ้น ก็คือว่ามี การปรับเปลี่ยนในเรื่องของการแบ่งเงินที่กระจายลงมาแต่ละคณะแล้วก็กระจายลงไปที่ภาควิชา เพราะฉะนั้นภาควิชาจะควบคุมตัวเงินได้มากขึ้น หรือคณะจะสามารถควบคุมตัวเงินได้มากขึ้น เงินสามารถเก็บไว้ใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งในอดีตไม่มีการถกเถียงในเรื่องนี้คือเมื่อไหร่ก็ขอจากรัฐ แล้วรัฐก็จะจัดสรรมาให้...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

“...ความจริงแล้วต้องการให้มหาวิทยาลัยของรัฐบาลต่อไปนี้พยายามพึ่งตนเองให้มากขึ้น หารายได้ของตัวเองให้มากขึ้น โดยออกมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแต่เค้าก็ไม่ค่อยพูดเรื่องนี้ เพราะพูดเรื่องนี้แล้วจะถูกว่าเรื่องขึ้นค่าเล่าเรียน เค้าก็จะไม่พูดเรื่องที่ทำให้มีการบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

“...จะมีตัวหนึ่งที่เค้ายกมาเป็นข้ออ้างคือเรื่องของIMFที่ไปกู้เงินเค้ามามาแล้ว เค้าไปบีบบังคับว่ามหาวิทยาลัยต้องออกนอกระบบภายในกี่ปี ตรงนี้ซึ่งมหาวิทยาลัยใช้เป็นข้ออ้างอยู่ตลอดเวลาเลยว่าต้องทำตามนโยบายตรงนี้ ตั้งแต่ตอนนี้นั้นกระทั่งผลักดันจนออกซึ่งเมื่อมาตอนหลัง ๆ เมื่อมาพิจารณาดูให้ดีจะพบว่าจริง ๆ แล้วIMFไม่ได้เป็นคนบังคับตั้งแต่แรก เพียงแต่แค่เราไปcommitmentเองว่า เราจะออกคือเท่าที่วิเคราะห์กันดูIMFเค้าเขียนไว้ในลักษณะที่ว่าต้องทำให้มหาวิทยาลัยเป็นเอกภาพเป็นautonomyเป็นอิสระ ความคล่องตัวน่าจะเป็นเรื่องของการปรับระบบให้มันคล่องตัวมากเท่านั้นเอง...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 19)

นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจนั้น เป็นแรงผลักดันให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ เพราะสถาบันระดับอุดมศึกษาเป็นสถาบันแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเป็นแหล่งผลิตบัณฑิตที่สำคัญของประเทศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และผลิตบัณฑิตจึงจำเป็นต้องให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันตลอดจนแนวโน้มการวางแผนกำลังคน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในอนาคตด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานว่าต้องการหรือยังขาดบัณฑิตที่จบจากสาขาใด แต่การที่สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐยังคงอยู่ภายใต้ระบบและระเบียบของราชการจึงทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานในหลาย ๆ ด้าน และยังส่งผลกระทบต่อการผลิตบัณฑิต เช่น การที่สถาบันไม่สามารถหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำการสอนในสถาบันได้ เนื่องมาจากการขาดสิ่งจูงใจในเรื่องของค่าตอบแทน หรือแม้แต่เรื่องของการเปิดหลักสูตรให้ตอบสนองกับความต้องการของตลาดแรงงาน เป็นต้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้น เพื่อจะได้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านหลักสูตร เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตบัณฑิตให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจต่อไป

“...เศรษฐกิจก็ด้วยนายฯบอกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐไม่ค่อยดูแลตลาดใหญ่ คือผู้ผลิตคนต้องผลิตตามความต้องการของประเทศ ประเทศไทยพยายามวางแผนกำลังคนว่าด้านไหนต้องการเท่าไร เช่น ช่างเชื่อมก็คน วิศววะก็คน ต้องใช้กลไกตลาดทั้งนั้นเลย มหาวิทยาลัยก็ต้องresponse กับตลาด ถ้ามหาวิทยาลัย response กับตลาดก็จะถูกต้องที่สุด ก็จะช่วยเศรษฐกิจด้วยคือต้องการคนอย่างไรมหาวิทยาลัยของรัฐต้องช่วยผลิตต้องดูแลด้วย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...สภาพเศรษฐกิจก็อย่างที่ผมว่าพอเศรษฐกิจดีขึ้น คนเค้าก็พยายามดึงอาจารย์เก่ง ๆ ของเราไปเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องออกนอกระบบด้วย...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 14)

จะเห็นได้ว่าปัจจัยในเรื่องของสภาพเศรษฐกิจที่พบ เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้น เพราะจากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำทำให้รัฐบาลต้องทำการตัดงบประมาณที่สนับสนุนให้กับสถาบันลง ด้วยเหตุนี้สถาบันจึงต้องทำการพึ่งพาตนเองและหารายได้เข้าสถาบันให้ได้มากที่สุด แต่ด้วยการที่สถาบันยังคงอยู่ภายใต้กรอบระเบียบของราชการ จึงทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณ และการหารายได้เข้าสถาบัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตบัณฑิตที่จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน และให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันตลอดจนแนวโน้มของการวางแผนกำลังคนในอนาคต

การเมือง

ปัจจัยด้านการเมืองนั้นพบว่า จากการที่รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปีขึ้นมา ซึ่งแผนดังกล่าวได้กำหนดนโยบายและมาตรการในด้านการบริหาร โดยให้มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ ประกอบกับการที่รัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า “พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระคล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น” จากนโยบายของรัฐดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยขึ้น ในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล และเพื่อให้ระบบการบริหารงานของสถาบันมีความคล่องตัวและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น

“...มหาวิทยาลัยใช้เป็นข้ออ้างอยู่ตลอดเวลาเลยว่าต้องทำตามนโยบายรัฐ ตั้งแต่ตอนนั้นจนกระทั่งผลักดันจนออก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 19)

“...คนที่ผลักดันให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับตอนนั้นก็คือนโยบายของรัฐบาลกับพระราชบัญญัติปฏิรูปเพื่อการศึกษา ที่เป็นแรงผลักดันให้มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวอยู่ไม่ได้ผมเข้าใจว่ามหาวิทยาลัยในขณะนั้นทั้งของรัฐ หรือของมหาวิทยาลัยในกำกับต้องปรับตัวกันทุกแห่งไม่ปรับตัวก็ลำบาก...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 16)

“...ถูกต้องรัฐบาลเป็นฝ่ายริเริ่มให้มหาวิทยาลัยต้องออกนอกระบบรัฐบาล เป็นคนผลักดันโดยปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเสนอต่อมหาวิทยาลัยทั้งหมด ด้วยความหวังที่มหาวิทยาลัยจะพึ่งตนเองได้มากขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 12)

“...มันก็อาจจะมีส่วนอยู่ก็ตรงที่ว่าอย่างที่ผมบอกผมเข้าใจว่ารัฐบาลในสมัยนั้นต้องการให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกจากระบบราชการด้วยเหตุผลหลัก ๆ ก็คือต้องการให้ทำงานแบบมีประสิทธิภาพแต่เหตุผลหลักอีกอันหนึ่ง ซึ่งผมว่าเค้าไม่ค่อยพูดกันพูดมาแล้วคนจะว่า ก็คือต้องการให้มหาวิทยาลัยมีการพึ่งตัวเองได้มากขึ้น ซึ่งข้อนี้ผมว่าเค้าต้องการคือมันเป็นประเด็นหลักเลยความจริงแล้วต้องการให้มหาวิทยาลัยของรัฐบาลต่อไปนี้พยายามพึ่งตัวเองให้มากขึ้นหารายได้ของตัวเองให้มากขึ้น โดยการออกมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแต่เค้าก็ไม่ค่อยพูดเรื่องนี้ เพราะพูดเรื่องนี้ได้ยงจะถูกว่าเรื่องขึ้นค่าเล่าเรียน เค้าก็จะไปพูดเรื่องว่าทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 13)

“...แรงผลักดันที่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องออกนอกระบบเป็นเรื่องของรัฐบาลที่จำเป็นต้องให้ออก เพราะไปสัญญาอยู่กับ ADB แต่ตอนนั้นมันไม่จำเป็นแล้วเพราะเราก็ใช้หนี้ไปเยอะแล้ว แต่เค้ายังอ้างเรื่องความเป็นอิสระ แต่ในตอนนั้นเสนอให้มีการออกเลยโดยรัฐบาลตอนนั้นก็บอกให้ออก ไม่ว่าเหตุการณ์ของรัฐบาลจะเป็นอย่างไรรัฐบาลก็สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบ...”

(สัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลหมายเลข 18)

จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านการเมืองที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นมาจากนโยบายของรัฐบาลพยายามที่จะผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงาน โดยกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการออกมา สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จึงดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้นมา เพื่อเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ และเพื่อเป็นการนำรูปแบบการบริหารงานแบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันซึ่งอยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการ ให้มีการบริหารงานที่มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 10 : สรุปปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ปัจจัยภายนอก	ลักษณะภายนอกองค์กร
สังคม	แรงผลักดันที่ทำให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ก็เป็นเพราะกระแสสังคมที่เต็มเปี่ยมด้วยเรื่องของการแข่งขันทางด้านตลาดวิชา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งถือเป็นคู่แข่งสำคัญในการผลิตบัณฑิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน มหาวิทยาลัยเอกชนนั้นสามารถเปิดหลักสูตรได้ตรงตามที่ต้องการได้มากกว่า สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐเพราะไม่จำเป็นต้องอาศัยเงินสนับสนุนจากรัฐบาลมีความคล่องตัวในการบริหารงานในทุก ๆ ด้าน ประกอบกับแรงผลักดันจากมหาวิทยาลัยของต่างประเทศ ที่เริ่มจะเข้ามาเปิดสาขาและเปิดหลักสูตรในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งก็เข้ามาเป็นคู่แข่งทางด้านตลาดวิชาที่สำคัญไม่แพ้มหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย จึงต้องมีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล
เศรษฐกิจ	สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำทำให้รัฐบาลต้องทำการตัดลดงบประมาณที่สนับสนุนให้กับสถาบันลง ด้วยเหตุนี้สถาบันจึงต้องทำการพึ่งพาตนเองและหารายได้เข้าสถาบันให้ได้มากที่สุด แต่ด้วยการที่สถาบันยังคงอยู่ภายใต้กรอบกฎระเบียบของราชการ จึงทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณและการหารายได้เข้าสถาบัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตบัณฑิตที่จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และแนวโน้มของการวางแผนกำลังคนในอนาคต

ตารางที่ 10 : สรุปปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ปัจจัยภายนอก	ลักษณะภายนอกองค์กร
การเมือง	การเมืองที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล นั้นมาจากนโยบายของรัฐบาลที่พยายามผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงาน โดยกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการออกมา สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐจึงทำการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้นมา เพื่อเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ และเพื่อเป็นการนำรูปแบบการบริหารงานแบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมาแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันซึ่งอยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการ ให้มีการบริหารงานที่มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

ตอนที่ 3 ผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
ธนบุรี

ในส่วนของการนำเสนอผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจะนำเสนอตามขั้นตอนของการกำหนดนโยบายตามกรอบของการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. การระบุปัญหา
2. การริเริ่มนโยบาย
3. การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
4. การเสนอทางเลือก
5. การยกร่างนโยบาย

การระบุปัญหา

จากการศึกษาในชั้นการระบุปัญหาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า ปัญหาสำคัญของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็คือการต้องอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภายในของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถึง 3 เรื่องหลักด้วยกัน อันได้แก่ เรื่องการบริหารงานด้านบุคคล เรื่องการบริหารงานด้านการเงิน และเรื่องการบริหารงานด้านวิชาการ

เรื่องแรกที่พบก็คือเรื่องการบริหารงานด้านบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขาดแคลนบุคลากรไม่สามารถหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทดแทนบุคลากรที่จะเกษียณออกไป การขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน และการคิดสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการของบุคลากร ตลอดจนการขาดกำลังใจในการทำงาน ทำให้เกิดการท้อถอยในลักษณะที่เรียกว่าเช้าชามเย็นชาม จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากเรื่องของอัตราค่าตอบแทนของบุคลากร ซึ่งมีสถานภาพเป็นข้าราชการนั้นค่อนข้างต่ำ ถ้าเทียบกับอัตราค่าตอบแทนของภาคเอกชน จนทำให้บุคลากรต้องหาทางออกโดยการหารายได้พิเศษเป็นการเสริมรายได้ที่ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานทำให้บุคลากรมีเวลาให้กับการทำงานได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร

เรื่องที่สองที่พบก็คือเรื่องการบริหารงานด้านการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น ขาดความคล่องตัวและขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการเงิน เพราะเงินงบประมาณนั้นต้องยึดตามระเบียบของสำนักงบประมาณ ทำให้การขออนุมัติใช้จ่ายเงินงบประมาณกินเวลายาวนานซึ่งส่งผลทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เกิดความล่าช้าตามไปด้วย และยังพบปัญหาในเรื่องของการจัดทำบัญชีซึ่งยังไม่สามารถทำการตรวจสอบบัญชีได้ ซึ่งจากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบการบริหารงานด้านการเงินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องที่สามที่พบก็คือเรื่องการบริหารงานด้านวิชาการ โดยเฉพาะเรื่องการบริหารหลักสูตร ซึ่งต้องรอรับคำสั่งจากทบวงมหาวิทยาลัยเมื่อต้องการจะทำการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับทางด้านวิชาการ คือเรื่องของการขาดความอิสระทางความคิดของนักวิชาการที่ไม่สามารถนำเสนอและเผยแพร่งานวิจัยได้อย่างเต็มที่ ซึ่งปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานด้านวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนในชั้นการระบุนโยบายของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น ประสบปัญหา เช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ถูกยึดติดกับกฎระเบียบของราชการ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สำหรับปัญหาหลัก 3 เรื่องที่พบ ได้แก่ การบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน และการบริหารงานด้านวิชาการ

เรื่องแรกที่พบคือ ปัญหาการบริหารงานด้านบุคคลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นคือเรื่องของการไม่สามารถจูงใจผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นอาจารย์สอนในสถาบันได้ หรือแม้แต่อาจารย์ที่สอนอยู่ในสถาบันก็มักจะลาออกไปทำงานกับภาคเอกชนซึ่งเป็นสภาวะการณ์ที่เรียกว่าสมองไหล ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นก็เพราะเรื่องของการค่าตอบแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคลากรซึ่งอยู่ในสถานภาพข้าราชการได้รับต่ำกว่าพนักงานบริษัทเอกชน

เรื่องที่สองที่พบคือ ปัญหาการบริหารงานด้านการเงิน ในเรื่องของเงินงบประมาณที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของสำนักงบประมาณ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและขาดความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ ๆ ตลอดจนจนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

เรื่องที่สามที่พบคือ ปัญหาการบริหารงานด้านวิชาการ โดยเฉพาะเรื่องของหลักสูตรที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องรอรับคำสั่งจากทบวงมหาวิทยาลัยไม่สามารถตัดสินใจได้เอง จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำหลักสูตร ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณสมบัติพร้อมพร้อมเข้ามาทำการสอนในสถาบัน ซึ่งส่งผลต่อการบริหารงานด้านวิชาการ

จากการศึกษาในชั้นตอนการระบุนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่าปัญหาหลักของทั้งสองสถาบันที่เหมือนกันก็คือ การต้องอยู่ภายใต้กรอบและกฎระเบียบของราชการ ซึ่งส่งผลทำให้การบริหารงานทั้งสามด้านหลักของทั้งสองสถาบันเกิดปัญหา สำหรับการบริหารงานทั้งสามด้านที่เกิดขึ้นนั้นประกอบไปด้วยเรื่องของการบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน และการบริหารงานด้านวิชาการ

ปัญหาการบริหารงานด้านบุคคลของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบนั้นมาจากเรื่องเดียวกันนั่นก็คือเรื่องของอัตราค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคลากรซึ่งมีสถานภาพเป็นข้าราชการควรจะได้รับนั้นค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับการทำงานกับภาคเอกชนทำให้ไม่สามารถจูงใจให้ผู้ที่มิคุณสมบัติเพียงพอเข้ามาทำการสอนในสถาบัน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนอาจารย์ที่จะเข้ามาทดแทนอาจารย์ที่เกษียณออกไปตลอดจนอาจารย์ที่มีอยู่ก็มักจะลาออกไปทำงานกับภาคเอกชน นอกจากนี้ในเรื่องของอัตราค่าตอบแทนที่ต่ำยังทำให้บุคลากรขาดกำลังใจและความกระตือรือร้นในการทำงาน การทำงานก็เป็นไปในลักษณะที่เรียกว่าเข้าขามเย็นขาม ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการทำงานเป็นอย่างมาก

ปัญหาการบริหารงานด้านการเงินของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบนั้น มาจากเรื่องเงินงบประมาณที่ถูกยึดติดกับระเบียบของสำนักงานงบประมาณแผ่นดิน ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ การบริหารงานด้านการเงินของทั้งสองสถาบันต้องอยู่ภายใต้กรอบของสำนักงานงบประมาณแผ่นดินนั้น ส่งผลทำให้การบริหารงานด้านการเงินของทั้งสองสถาบันขาดความคล่องตัวและขาดความยืดหยุ่น

ปัญหาการบริหารงานด้านวิชาการของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบนั้นเป็นเรื่องของการจัดทำหลักสูตรเพราะทั้งสองสถาบันไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการจัดหลักสูตรได้เองต้องรอรับคำสั่งจากทบวงมหาวิทยาลัยในการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร ซึ่งการรอรับคำสั่งอนุมัติการจัดทำหลักสูตรจากทบวงมหาวิทยาลัยในแต่ละครั้งนั้นต้องใช้เวลาค่อนข้างนานซึ่งส่งผลทำให้การจัดทำหลักสูตรของทั้งสองสถาบันเกิดความล่าช้า

จากการศึกษาข้างพบว่า ได้มีการรวมกลุ่มของนักวิชาการหัวก้าวหน้าในสมัยนั้นที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยของรัฐบาลไม่เฉพาะแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่ยักรวมถึงสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศ จึงได้มีการจัดสัมมนาอย่างจริงจังในเรื่องของปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาแก้ปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัย และจากการสัมมนาในครั้งนั้นก็ส่งผลให้เกิดการเสวนาขึ้นถึง 3 ครั้งคือ เมื่อปี พ.ศ.2509 พ.ศ.2510 พ.ศ.2513 ที่สวางคนิवास จากการสัมมนาและการจัดเสวนาที่เกิดขึ้นจึงเป็นตัวอย่างไปถึงแนวคิดที่ว่ามหาวิทยาลัย ควรจะมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หลังจากนั้นได้มีการนำข้อสรุปและข้อคิดเห็นที่ได้จาก

การจัดสัมมนาและการจัดเสวนาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ลงมติเห็นชอบในหลักการดังกล่าว แต่ในครั้งนั้นเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไม่ได้รับการผลักดันจากคณะรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนการระบूपัญญา ของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พบปัญหาหลักที่เหมือนกันนั่นก็คือการต้องอยู่ภายใต้ระบบ และกฎระเบียบของราชการ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานทั้งสามด้านคือ การบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน การบริหารงานด้านวิชาการ ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมาเวลายาวนานจนทำให้การบริหารงานของทั้งสองสถาบันขาดความคล่องตัวและขาดความอิสระเป็นอย่างมาก จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานของทั้งสองสถาบันนั้น ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของทั้งสองสถาบันให้เทียบเท่ากับศักยภาพของมหาวิทยาลัยในระดับนานาชาติ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตบัณฑิต และคุณภาพของบัณฑิตที่จะออกมารับใช้ และทำประโยชน์ให้กับสังคมในอนาคต ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของสถาบันระดับอุดมศึกษาที่จะต้องทำให้บรรลุเป้าหมายต่อไป

การริเริ่มนโยบาย

จากการศึกษาการริเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า การริเริ่มนโยบายมีความชัดเจนและมีการดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อช่วงปีพ.ศ.2534 ซึ่งนายอานันท์ ปันยารชุนดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า “...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น...” ประกอบกับทางทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ จากการที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการดังกล่าวออกมาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบหกแห่งที่ตัดสินใจพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ หลังจากนั้นจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้รับการแก้ไขโดยมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พร้อมกับสถาบันอื่น ๆ รวมสิบหกแห่งเข้าสู่การพิจารณาของ

สมานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันทั้งสิบหกแห่งไว้วาระท้าย ๆ จนปิดสมัยการประชุมเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันตกไป จึงทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังคงเป็นส่วนราชการต่อไป จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชีย และเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน และภายในเดือนธันวาคมพ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ จึงเป็นเหตุให้อธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งในขณะนั้นคือ ท่าน ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ ได้นำเรื่องการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารพัฒนาเอเชียของรัฐบาลดังกล่าว เข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมคณบดีและสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแปรสภาพจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จึงทำให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

ส่วนการศึกษาริเริ่มนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่า ได้มีการริเริ่มอย่างจริงจังเมื่อช่วงปีพ.ศ.2534 ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุนดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแถลงนโยบายต่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติว่า "...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..." ประกอบทางทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1. การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติของสถาบัน ในที่สุดจึงได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อประธานสมานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของทั้งสิบหกสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ทันกับสมัยการประชุม เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของ

ทั้งสิบหกสถาบันตกไป เมื่อไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ทันสมัยการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงทำให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรียังคงสถานภาพเป็นราชการ หลังจากนั้นทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งในขณะท่านรศ.ดร.ทริส สูตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีของสถาบัน ได้นำร่างพระราชบัญญัติของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อเปลี่ยนสถานภาพสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล กลับเข้าสู่สถาบันเพื่อปรึกษาหารือกับสภาของสถาบัน และดำเนินการสานต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 เป็นต้นมา

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการริเริ่มนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่า ได้มีการริเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลพร้อมกันอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุนดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า "...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..." ประกอบกับทางทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1. การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ ซึ่งทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้ตัดสินใจที่จะดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง พร้อมกับสถาบันระดับอุดมศึกษาอื่น ๆ รวมสิบหกสถาบัน หลังจากที่มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันทั้งสิบหกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ทันกับสมัยการประชุมจึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันตกไป ซึ่งถือเป็นจุดริเริ่มของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีอย่างจริงจัง แต่หลังจากนั้นพบว่าทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยมีการนำร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลครั้งที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

แต่ไม่ได้รับการพิจารณา กลับเข้าสู่สถาบันเพื่อดำเนินการสานต่อนโยบายดังกล่าว ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ซึ่งส่งผลทำให้การดำเนินการกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ทางด้านของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกลับพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมิได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยได้หยุดชะงักไปตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 หลังจากที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ทันกับสมัยการประชุม จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันตกไป จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชีย และมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคมพ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกกระบวนการจึงเป็นเหตุให้มีการนำเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลกลับมาดำเนินการ ซึ่งเป็นการริเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใหม่อีกครั้งหนึ่ง

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาชั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า หลังจากที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าวได้ทันกับสมัยการประชุม จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพร้อมกับสถาบันอื่น ๆ รวมสิบหกแห่งเป็นอันตกไปเมื่อปีพ.ศ.2535 นั้น จึงทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยหยุดชะงักไป จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชีย และมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคมพ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกกระบวนการจึงเป็นเหตุให้มีการนำเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกลับมาดำเนินการ

ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในขณะนั้นมีท่านศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ ดำรงตำแหน่งอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสำหรับการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ในการตัดสินใจ และเป็นแนวทางในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีการดำเนินการจัดเสวนาตามคณะต่าง ๆ พร้อมกับการจัดทำแบบสอบถาม เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีท่านศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ และคณะกรรมการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่เป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนอกจากนี้ยังพบว่าในช่วงปีพ.ศ.2542 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดทำรายงานการวิจัยเรื่อง การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดย ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์และคณะ ต่อมาปีพ.ศ.2543 ท่าน ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ พันวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้มีการสรรหาอธิการบดีคนใหม่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน สำหรับผู้ที่มาดำรงตำแหน่งอธิการบดีก็คือ ท่านรศ.ดร.ธัชชัย สุมิตร เมื่อท่านรศ.ดร.ธัชชัย สุมิตรดำรงอธิการบดีแล้ว ท่านก็ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และได้นำเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ จากนั้นก็ได้ดำเนินการส่งร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าวต่อทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้ทบวงมหาวิทยาลัยลงมติเห็นชอบ แล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยส่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการ และส่งร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับดังกล่าว ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณา โดยทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการเชิญอธิการบดี ซึ่งในขณะนั้นก็คือท่านรศ.ดร.ธัชชัย สุมิตร และผู้แทนจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเข้าไปชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยด้วย ในระหว่างนั้นได้มีหนังสือจากสำนักราชเลขาธิการที่ร.ล0009/220 ลงวันที่ 26 เมษายน 2543 ถึงนายกสภามหาวิทยาลัย อัญเชิญ พระราชกระแสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า **“ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฯลฯ ควรมีการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดก่อน(คณาจารย์ นักศึกษา ผู้บริหาร ฯลฯ) และร่างกฎหมายประกอบทั้งหมดให้ครบก่อน การปรึกษาเป็นในทำนองปรึกษาพิจารณา เป็นการปรึกษาที่กว้างขวาง รวมทั้งประชาชนทั่วไป”** จากพระกระแสดังกล่าวทางคณะรัฐมนตรีจึงได้ส่งร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกลับมาให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการทำประชาพิจารณ์ ดังนั้นทางสภามหาวิทยาลัยในคราวประชุมครั้งที่611 วันที่ 28 กันยายน 2543 จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ

รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ....ขึ้น ซึ่งประกอบด้วย นายอานันท์ ปันยารชุน, ดร.คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช, ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ดร.สายสุรี จุติกุล, นายโสภณ สุภาพงษ์ โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ... มีหน้าที่กำหนดกระบวนการ ขอบเขต และประเด็นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ...ตลอดจนจัดทำข้อสรุปรายงานการรับฟังความคิดเห็น และเสนอแนะการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย ทางคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ....ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาคม เรื่อง อนาคตของจุฬาฯจะเป็นอย่างไร จำนวน 3 ครั้ง ครั้งที่1เมื่อวันที่ 15-16 มีนาคม พ.ศ.2544 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 และครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2545 สำหรับความคิดเห็นที่ได้รับนั้นมีทั้งที่มีความคิดเห็นที่มีผู้เสนอด้วยวาจา เอกสารแสดงความคิดเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษร เอกสารสรุปการถอดเทปการประชุมรับฟังความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ประกอบกับมีการจัดทำรายงานการวิจัยขึ้น คือ รายงานการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต โดย รศ.ดร.พรชูลี อาชวอำรุง และรายงานการวิจัยเรื่อง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับสังคม : พลวัตในการปรับตัวเชิงสถาบันและทางเลือกในอนาคต โดย รศ.สุวิชัย หวันแก้ว นอกจากนี้ทางฝ่ายของสภาคณาจารย์ก็ได้เข้ามามีส่วนรวม โดยจัดให้มีการทำแบบสอบถาม เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อนำความคิดเห็นที่ได้รับเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาคมภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับทราบความเคลื่อนไหวในการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยผ่านทางสื่อของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เช่น จุฬาสัมพันธ์ เว็บไซต์ เป็นต้น

ส่วนขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี นั้นพบว่าหลังจากที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ทันกับสมัยการประชุม จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันตกร่างไป ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งขณะนั้นมีท่านรศ.ดร.หริส สูตะบุตร ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันได้นำร่างพระราชบัญญัติของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับสู่สถาบัน เพื่อทำการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจ และเป็นแนวทางในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น ได้มีการจัดประชุมตามคณะต่าง ๆ ภายในสถาบัน ซึ่งจัดโดยคณะผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายสภาคณาจารย์ มีแกนนำหลักสำคัญคือท่านอธิการบดีและประธานสภาคณาจารย์ มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์ เพื่อชี้แจงแก่บุคลากรให้รับทราบถึงเรื่องการดำเนินการของสถาบัน ที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ โดยการรวบรวมข้อมูลข่าวสารในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น ยังได้มีการจัดทำแบบสอบถามประกอบการรับฟังความคิดเห็น และได้มีการจัดทำเป็นข้อมูลทางสถิติอีกด้วย สำหรับข้อมูลข่าวสารที่รวบรวมมาได้จะมีการแจ้งผ่านทางทีมงานด้านประชาสัมพันธ์ของคณะผู้บริหารเพื่อทำการประชาสัมพันธ์ไปยังคณะต่าง ๆ ภายในสถาบันทั้งนี้ก็เพื่อให้บุคลากรรับทราบ ประกอบกับการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและคำแนะนำในการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

จากการศึกษาในขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่า มีจุดที่เหมือนกันนั่นก็คือทั้งสองสถาบันได้มีการจัดประชุมตามคณะต่าง ๆ ภายในสถาบัน พร้อมกับได้มีการจัดทำแบบสอบถามซึ่งจัดขึ้นโดยฝ่ายผู้บริหารระดับสูงและฝ่ายสภาคณาจารย์ เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล แต่ในส่วนที่แตกต่างกันนั้นพบว่าทางด้านของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนอกจากการจัดทำแบบสอบถามเพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.... เพื่อดำเนินการทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นตลอดจนจัดทำข้อสรุปรายงานการรับฟังความคิดเห็น และเสนอแนะการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย พร้อมกันนี้ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังได้จัดทำรายงานการวิจัยขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งจะแตกต่างจากทางด้านของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่มีได้มีการดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์และรายงานการวิจัย แต่ได้มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทั้งจากในประเทศและต่างประเทศมาให้คำแนะนำในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

การเสนอทางเลือก

จากการศึกษาชั้นการเสนอทางเลือกในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นแนวนโยบายที่ได้รับมาจากรัฐบาลตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ.2534 ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าต้องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลให้มีความอิสระ โดยทางทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ ซึ่งเป็นทางเลือกที่ทางทบวงนำเสนอแก่สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ในครั้งนั้นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดสิบหกแห่งที่ตัดสินใจเลือกที่จะดำเนินการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ โดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง แต่ในครั้งนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทันกับสมัยการประชุมเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่งตกไป จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชียและมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคมพ.ศ.2541ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการจึงเป็นเหตุให้มีการนำเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกลับมาดำเนินการใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนีทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้นำเสนอทางเลือกสำคัญ 2 เรื่องด้วยกันคือ 1.เรื่องของสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2.เรื่องของสถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยแนวทางเลือกที่จัดทำขึ้นมี 2 ลักษณะดังนี้

เรื่องสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

- 1.ต้องการให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม
- 2.ต้องการให้พัฒนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

เรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. คงสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดิม
2. แปรสถานภาพเป็นพนักงาน

สำหรับข้อมูลในการจัดทำทางเลือกไม่ว่าจะเป็นเรื่องรายละเอียดสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือแม้แต่เรื่องของสถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์ การทำแบบสอบถาม ซึ่งเป็นสิ่งที่คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้ความสำคัญ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งที่บุคลากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

จากการศึกษาชั้นการเสนอทางเลือกในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นแนวนโยบายที่ได้รับมาจากรัฐบาลตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ.2534 ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าต้องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ โดยทางทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ ซึ่งเป็นทางเลือกที่ทางทบวงมหาวิทยาลัยเสนอแก่สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ในครั้งนั้นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดสิบหกแห่ง ที่ตัดสินใจเลือกที่จะดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง แต่ในครั้งนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทันกับสมัยการประชุมเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกแห่งตกไป ต่อมาปีพ.ศ.2535 ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อดำเนินการสานต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เมื่อนำร่างพระราชบัญญัติของสถาบันที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จากนั้นทางสถาบันก็ได้นำเสนอ

ทางเลือกสำคัญ 2 เรื่องด้วยกันคือ 1. เรื่องของสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
ธนบุรี 2. เรื่องของสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีโดย
แนวทางเลือกที่จัดทำขึ้นมี 2 ลักษณะดังนี้

เรื่องสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. ต้องการให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม
2. ต้องการให้พัฒนาสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาล

เรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีทางเลือกอยู่ 2
ทางเลือกคือ

1. คงสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดิม
2. แปรสถานภาพเป็นพนักงาน

สำหรับข้อมูลในการจัดทำทางเลือกไม่ว่าจะเป็นเรื่องรายละเอียดของเรื่องของสถานภาพ
ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และเรื่องของสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบัน
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการทำแบบสอบถาม และ
การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

จากศึกษาขั้นการเสนอทางเลือก ของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย
ในกำกับรัฐบาลของทั้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า
แรกเริ่มเป็นทางเลือกที่ทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอทางเลือกให้เป็น 2 ลักษณะคือ 1. การ
พัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดย
ใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ
ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบ
ราชการซึ่งทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีตัดสินใจที่จะ
พัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง แต่ในครั้งนั้นทางสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ทันกับสมัยการประชุม เป็นเหตุให้ร่าง
พระราชบัญญัติของทั้งสองสถาบันตกไป หลังจากนั้นทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้
นำร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบันตั้งแต่ปี
พ.ศ.2535 ส่วนทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้หยุดชะงักไป และได้กลับมาดำเนินการกำหนด
นโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งเมื่อปีพ.ศ.2541 ซึ่งจากการศึกษา
พบว่าหลังจากที่ทั้งสองสถาบันได้มีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ

รัฐบาลอีกครั้งก็ได้มีการนำเสนอทางเลือกแก่บุคคลากร 2 เรื่องที่เหมือนกันนั่นก็คือ เรื่องของสถานภาพของสถาบันและเรื่องของสถานภาพของบุคคลากรภายในสถาบัน ซึ่งการนำเสนอทางเลือกของทั้งสองสถาบันก็เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

การยกย่องนโยบาย

จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนการยกย่องนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น ได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 โดยทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจจะพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง ซึ่งในครั้งนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติให้แก่สถาบันทั้งสิบหกแห่งทั้งหมด จากนั้นได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันได้ทันกับสมัยการประชุม ประกอบกับการไม่เห็นด้วยจากสถาบันหลาย ๆ แห่งจึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเป็นอันตกไป หลังจากนั้นการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็ได้อยู่ชะงักลง จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชีย และมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน และภายในเดือนธันวาคมพ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ จึงเป็นเหตุท่าน ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย ทางสภามหาวิทยาลัยจึงมีมติให้ความเห็นชอบที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพราะทางสภามหาวิทยาลัยเห็นว่าเคยมีมติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินการยกย่องนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในครั้งนี้ ได้มี

การจัดตั้งคณะกรรมการยกย่องพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ขึ้นมา โดยเฉพาะ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติตลอดจนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ทางสภามหาวิทยาลัยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณายกร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ ที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และต่อมาก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการเงินตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่เพิ่มขึ้น โดยมีตัวแทนจากบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการในเรื่องรายละเอียดของระเบียบการในการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จนกระทั่งในที่สุดสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีมติตัดสินใจอนุมัติรับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หลังจากที่สภามหาวิทยาลัยได้อนุมัติรับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่แล้ว ทางสภามหาวิทยาลัยก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่เสนอไปยังทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้ทบวงมหาวิทยาลัยลงมติเห็นชอบ แล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และอนุมัติหลักการก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาต่อไป

จากการศึกษาพบว่าขึ้นการยกย่องนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 ที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบัน ที่ตัดสินใจจะพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ โดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง ซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติให้แก่สถาบันทั้งหมด ในครั้งนั้นได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันไว้ในวาระทำาย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันได้ทันกับสมัยการประชุม ประกอบกับการไม่เห็นด้วยจากสถาบันหลาย ๆ แห่ง จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเป็นอันตกไป

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทางคณะผู้บริหารของสถาบันก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนำกลับเข้าสู่สถาบัน เพื่อดำเนินการสานต่อแนวนโยบายของรัฐบาล สำหรับการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น ทางคณะผู้บริหารได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำกลับมาปรับปรุงแก้ไขตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถาบัน และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคลากรภายในสถาบัน พร้อมกับการสร้างความเข้าใจและเชิญชวนให้ข้าราชการเปลี่ยนแปลงสถานภาพมาเป็นพนักงาน โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีท่านอธิการบดีในขณะนั้นคือ ท่าน รศ.ดร.หริศ สูตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นประธานพร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารการเงินและทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มมีหน้าที่ศึกษาระบบงานและระเบียบงานจากองค์การทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ แล้ววางระเบียบการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้กับสถาบัน ในที่สุดสภาของสถาบันมีมติตัดสินใจอนุมัติรับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หลังจากทีสภาของสถาบันได้อนุมัติรับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีฉบับดังกล่าว ทางสภาของสถาบันก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เสนอไปยังทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อให้ทบวงมหาวิทยาลัยลงมติเห็นชอบ แล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และอนุมัติหลักการก่อนที่ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีฉบับดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาต่อไป นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่าการที่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีสามารถยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้สำเร็จนั้นก็เพราะว่าได้รับประสบการณ์จากการร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีในครั้งที่ยกระดับวิถีสถานะของสถาบันจากวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งช่วยให้การดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีประสบความสำเร็จในที่สุด

จากการศึกษาขั้นการยกร่างนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่า ทั้งสองสถาบันได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังพร้อมกันตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 โดยทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน ทั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจจะดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง ซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติให้แก่สถาบันทั้งหมด ในครั้งนั้นได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันได้ทันกับสมัยการประชุม ประกอบกับการไม่เห็นด้วยจากสถาบันหลาย ๆ แห่ง จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเป็นอันตกไป ต่อมาทางคณะผู้บริหารของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จึงนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำกลับเข้าสู่สถาบันอีกครั้ง เพื่อดำเนินการสานต่อนโยบายเดิม แต่ทางด้านของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมิได้มีการดำเนินการสานต่อนโยบายดังกล่าวทำให้นโยบายดังกล่าวหยุดชะงักลง ส่วนทางด้านของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งมีท่านอธิการบดีในขณะนั้นก็คือท่าน รศ.ดร.หริส สูตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นประธานพร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารการเงินและทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มมีหน้าที่ศึกษาระบบงานและระเบียบงานจากองค์การทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ แล้วร่างระเบียบการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้กับสถาบัน สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจการตัดสินใจกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ก็คือสภาของสถาบัน จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชีย และเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคมพ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ จึงเป็นเหตุท่านอธิการบดีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งในขณะนั้นคือท่าน ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย ทางสภามหาวิทยาลัยจึงมีมติให้ความเห็นชอบที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งการดำเนินการยกร่างนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในครั้งนี้ ทั้งช่วงห่างจากครั้งเมื่อปีพ.ศ.2534 นานถึง 7 ปี จึงทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขาดความต่อเนื่อง กระบวนการกำหนด

นโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในครั้งนี้ แตกต่างจากกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เพราะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมิได้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เคยเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปีพ.ศ.2534 แต่ได้มีการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นมาใหม่ โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ฉบับใหม่ขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติตลอดจนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ทางสภามหาวิทยาลัยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณายกร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ ที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และต่อมาก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการเงินตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่เพิ่มขึ้น สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจกร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ก็คือสภามหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การระบุปัญหา	การอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานทั้ง 3 ด้านได้แก่ 1.การบริหารงานด้านบุคคล ปัญหาหลักที่พบคือ เรื่องของอัตราค่าตอบแทนซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาดังนี้ - ขาดแคลนบุคลากรที่จะเข้ามาทดแทนบุคลากรที่เกษียณออกไป	การอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานทั้ง 3 ด้านได้แก่ 1.การบริหารงานด้านบุคคล ปัญหาหลักที่พบคือ เรื่องของอัตราค่าตอบแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาดังนี้

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การระบุปัญหา (ต่อ)	<ul style="list-style-type: none"> - การขาดความคิดสร้างสรรค์ ผลงานทางวิชาการ - การขาดความกระตือรือร้นในการทำงานของบุคลากร - การขาดกำลังใจในการทำงาน การทำงานเป็นลักษณะที่เรียกว่า เข้าชามเย็นชาม 2.การบริหารงานด้านการเงิน ปัญหาหลักที่พบ คือการยึดติดกับระเบียบของสำนักงานงบประมาณ แผ่นดิน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - การขาดความคล่องตัว - การขาดความยืดหยุ่น - การอนุมัติใช้จ่ายเงินงบประมาณ กินเวลายาวนาน - เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ - เกิดปัญหาในเรื่องการจัดทำบัญชี และตรวจสอบบัญชี 3.การบริหารงานด้านวิชาการซึ่ง ปัญหาหลักที่พบก็คือการบริหารหลักสูตรที่ต้องรอรับคำสั่งจากทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรเกิดความล่าช้า - การขาดความอิสระในการนำเสนอและเผยแพร่ผลงานการวิจัยของนักวิชาการ 	<ul style="list-style-type: none"> - การไม่สามารถจูงใจผู้ที่มีความรู้เข้ามาเป็นอาจารย์ - อาจารย์มักจะถูกไล่ออกไปทำงานกับภาคเอกชนทำให้เกิดสภาวะการณ์ที่เรียกว่าสมองไหล 2.การบริหารงานด้านการเงิน ปัญหาหลักที่พบ คือการยึดติดกับระเบียบของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - การขาดความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ - ความล่าช้าในการจัดซื้อจัดจ้าง วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ 3.การบริหารงานด้านวิชาการซึ่ง ปัญหาหลักที่พบก็คือการบริหารหลักสูตรที่ต้องรอรับคำสั่งจากทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งส่งผลทำให้เกิดปัญหาดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - เกิดความล่าช้าในการจัดทำหลักสูตร - การขาดแคลนอาจารย์ที่เข้าจะมาทำการสอน

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
<p>การริเริ่มนโยบาย</p>	<p><u>ปีพ.ศ.2534</u></p> <p>- ช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ "... พัฒนาระบบบริหาร สถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..."</p> <p>- ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ</p> <p>1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง</p> <p>2. ก า ร แ ก้ ไ ข ป ร ะ บ ั ย พ ร ะ ร าช บ ัญ ญ ู ติ ก ร ุ ง ใ ห้ ม ห า วิ ท ย า ล ั ย / ส ท า บ ั น มี ค วาม ค ล ่ อ ง ต ัว ม าก ข ึ ้น โดย ย ัง ค ง อ ยู่ ใน ระบบ รา ช การ</p> <p>- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล</p>	<p><u>ปีพ.ศ.2534</u></p> <p>- ช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ "... พัฒนาระบบบริหาร สถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..."</p> <p>- ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ</p> <p>1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง</p> <p>2. ก า ร แ ก้ ไ ข ป ร ะ บ ั ย พ ร ะ ร าช บ ัญ ญ ู ติ ก ร ุ ง ใ ห้ ม ห า วิ ท ย า ล ั ย / ส ท า บ ั น มี ค วาม ค ล ่ อ ง ต ัว ม าก ข ึ ้น โดย ย ัง ค ง อ ยู่ ใน ระบบ รา ช การ</p> <p>- สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล</p>

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การริเริ่มนโยบาย (ต่อ)	<p>- ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา แต่ ได้ มี ก าร บ ร ร จุ ร ่าง พระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถาบันทั้งสิบหกแห่งไว้วาระท้าย ๆ จนปิดสมัยการประชุม เป็น เหตุ ใ ห้ ร ่าง พระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันตกไป</p> <p><u>ปีพ.ศ.2541</u></p> <p>- เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชียและเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกกระบวนการ</p>	<p>- ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา แต่ ได้ มี ก าร บ ร ร จุ ร ่าง พระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถาบันทั้งสิบหกแห่งไว้วาระท้าย ๆ จนปิดสมัยการประชุม เป็น เหตุ ใ ห้ ร ่าง พระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันตกไป</p> <p><u>ปีพ.ศ.2535</u></p> <p>- ในขณะที่ท่านรศ.ดร.หริส สุตตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีของสถาบันได้นำร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อปรึกษาหารือกับสภาของสถาบันและดำเนินการสานต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อ</p>

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การริเริ่มนโยบาย (ต่อ)	<p>- อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งในขณะนั้นคือท่าน ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ได้นำเรื่องการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารพัฒนาเอเซียของรัฐบาล เข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมคณบดีและสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแปรสภาพจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จึงทำให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง</p>	
การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร	<p><u>ปีพ.ศ.2534</u></p> <p>- การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเป็นข้อมูลที่ได้รับจากทางทบวงมหาวิทยาลัย</p> <p><u>ปีพ.ศ.2541</u></p> <p>การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจ และเป็นแนวทางในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>	<p><u>ปีพ.ศ.2534</u></p> <p>- การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเป็นข้อมูลที่ได้รับจากทางทบวงมหาวิทยาลัย</p> <p><u>ปีพ.ศ.2535</u></p> <p>การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ตัดสินใจ และเป็นแนวทางในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี</p>

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (ต่อ)	<p>ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร คือ ท่านศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ และคณะกรรมการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดเสวนาตามคณะต่าง ๆ - การจัดทำแบบสอบถาม - การจัดทำรายงานการวิจัยเรื่อง” การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” ปีพ.ศ.2543 <p>ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร คือ ท่านรศ.ดร.รัชชัย สุมิตร และคณะกรรมการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่</p> <ul style="list-style-type: none"> - การทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ...ซึ่งมีนาย อานันท์ ปันยารชุนดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ 	<p>ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสารก็คือท่านอธิการบดี รศ.ดร.หริส สุตะบุตร และประธานสภาคณาจารย์</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดประชุมตามคณะ ๆ ต่างภายในสถาบัน - การจัดทำแบบสอบถามประกอบการรับฟังความคิดเห็น - มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและคำแนะนำ - มีทีมงานด้านการประชาสัมพันธ์ของคณะผู้บริหารเพื่อทำการประชาสัมพันธ์ไปยังคณะต่าง ๆ ภายในสถาบัน

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (ต่อ)	<p>- การจัดทำรายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต โดย รศ.ดร.พรชูลี อักษรอำรุง และรายงานการวิจัยเรื่อง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับสังคม:พลวัตในการปรับตัวเชิงสถาบันและทางเลือกในอนาคต โดย รศ.สุริชัย หวันแก้ว</p> <p>- การจัดทำแบบสอบถามโดยสภาคณาจารย์</p> <p>-จัดตั้งคณะกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาคมภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับทราบความเคลื่อนไหวในการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยผ่านทางสื่อของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเช่น จุฬาสัมพันธ์ เว็บไซต์ เป็นต้น</p>	
การเสนอทางเลือก	<p>ปีพ.ศ.2534</p> <p>เรื่องสถานภาพของสถาบันโดยทางทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ</p>	<p>ปีพ.ศ.2534</p> <p>เรื่องสถานภาพของสถาบันโดยทางทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ</p>

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การเสนอทางเลือก (ต่อ)	<p>1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง</p> <p>2.แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกฎ ระเบียบ ต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องมากยิ่งขึ้นโดยยังอยู่ในระบบราชการ</p> <p><u>ปีพ.ศ.2541</u></p> <p><u>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้นำเสนอทางเลือกสำคัญ 2 เรื่องคือ</u></p> <p>1.เรื่องสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีทางเลือกอยู่ 2 เลือกคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ต้องการให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม - ต้องการพัฒนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล <p>2.เรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - คงสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดิม - แปรสถานภาพเป็นพนักงาน 	<p>1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง</p> <p>2.แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกฎ ระเบียบ ต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องมากยิ่งขึ้นโดยยังอยู่ในระบบราชการ</p> <p><u>ปีพ.ศ.2535</u></p> <p><u>สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้นำเสนอทางเลือกสำคัญ 2 เรื่องคือ</u></p> <p>1.เรื่องสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีทางเลือกอยู่ 2 เลือกคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ต้องการให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม - ต้องการพัฒนาศาสนาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล <p>2.เรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมี 2 ทางเลือกคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - คงสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดิม - แปรสถานภาพเป็นพนักงาน

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การยกร่างนโยบาย	<p><u>ปีพ.ศ.2534</u></p> <p>ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่างซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระบัญญัติทั้งหมดแล้วจึงเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ทันกับสมัยการประชุม</p> <p><u>ปีพ.ศ.2541</u></p> <p>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งมีท่าน ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ ได้นำเรื่องสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารพัฒนาเอเชียและมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่า ภายในปีงบประมาณ 2545</p>	<p><u>ปีพ.ศ.2534</u></p> <p>ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่างซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระบัญญัติทั้งหมดแล้วจึงเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ทันกับสมัยการประชุม</p> <p><u>ปีพ.ศ.2535</u></p> <p>การดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นทางคณะผู้บริหารได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อดำเนินการสานต่อแนวนโยบายของรัฐบาล</p>

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การยกร่างนโยบาย (ต่อ)	<p>รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการเข้าสู่ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย ทางสภามหาวิทยาลัยจึงมีมติให้ความเห็นชอบที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพราะทางสภามหาวิทยาลัยเห็นว่าเคยมีมติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมาแล้ว ซึ่งในการดำเนินการยกร่างนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในครั้งนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ฉบับใหม่ขึ้นมาซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติตลอดจนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ฉบับใหม่</p>	<p>และทำการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้เกิดความเหมาะสมกับสถาบันและสอดคล้องกับความต้องการของบุคลากรภายในสถาบัน โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีทำนองการดีในขณะนั้นก็คือท่าน รศ.ดร.หริส สุตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นประธานพร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารการเงิน และทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มมีหน้าที่ศึกษาระบบงานและระเบียบงานจากองค์การทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ แล้วร่างระเบียบการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้กับสถาบัน จนกระทั่งในที่สุดสภาของสถาบันเป็นผู้มีมติตัดสินใจอนุมัติร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี</p>

ตารางที่ 11 : สรุปผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ต่อ)

ขั้นตอนกระบวนการกำหนดนโยบาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
การยกร่างนโยบาย (ต่อ)	<p>ทางสภามหาวิทยาลัยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณายกร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และต่อมาก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการเงินตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ เพิ่มขึ้น โดยมีตัวแทนจากบุคลากรฝ่ายต่างๆเข้ามาเป็นคณะกรรมการ จนกระทั่งในที่สุดสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีมติตัดสินใจอนุมัติร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่</p>	

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอการสรุปผลการวิจัย โดยเรียงลำดับจากวัตถุประสงค์การวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
3. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเรื่องการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสาร เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ประกอบการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยใช้แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ประกอบไปด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวนทั้งหมด 11 คน

- กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับสูงของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- กลุ่มที่ 2 คณะกรรมการอำนวยการกลางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่

- กลุ่มที่ 3 คณะกรรมการสภาคณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จำนวนทั้งหมด 8 ท่าน

- กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

- กลุ่มที่ 2 คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

- กลุ่มที่ 3 คณะกรรมการสภาคณาจารย์สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

เมื่อผู้วิจัยได้รับข้อมูลเพียงพอแล้ว ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้นัยสำคัญที่แอบแฝงในคำพูดของผู้ให้ข้อมูลแต่ละท่าน การดำเนินการกระทำโดยการศึกษาวิจัยสำคัญของความคิดจากถ้อยคำในเทปบันทึกการสัมภาษณ์ และอ่านสรุปคำพูดของผู้ให้ข้อมูลแต่ละท่านอย่างละเอียด จากนั้นจึงนำถ้อยคำดังกล่าวมาประมวลเข้าด้วยกัน ตามแต่ละประเด็นในลักษณะการพรรณนาความ โดยในส่วนที่หนึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งสองสถาบัน ในส่วนที่สองเป็นเรื่องของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล และคณะกรรมการสภาคณาจารย์ของทั้งสองสถาบัน ในส่วนที่สามเป็นผลการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากส่วนแรกนำมาสรุปเพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งสองสถาบัน

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ข้อค้นพบดังนี้

1. กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การระบุปัญหา

จากการศึกษาในชั้นการระบุปัญหาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า ปัญหาสำคัญหลักที่ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล คือการอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภายในของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถึง 3 ด้านด้วยกัน อันได้แก่ การบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน และการบริหารงานด้านวิชาการ ทำให้การบริหารงานทั้งสามด้านของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวและขาดความยืดหยุ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน และมีที่ท่าว่าจะจะเป็นปัญหาที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น และจากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดการรวมกลุ่มของนักวิชาการหัวก้าวหน้าที่ต้องการจะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐไม่เฉพาะแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่ยังรวมถึงสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐบาลทั่วประเทศ จึงได้มีการจัดสัมมนาอย่างจริงจังในเรื่องของปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาแก้ปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัย และจากการสัมมนาในครั้งนั้นส่งผลให้เกิดการเสวนาขึ้นถึง 3 ครั้งคือ เมื่อปี พ.ศ.2509 พ.ศ.2510 พ.ศ.2513 ที่สวางคนิवास จากการสัมมนาและการจัดเสวนาที่เกิดขึ้นจึงเป็นตัวอย่างไปถึงแนวคิดที่ว่า มหาวิทยาลัยควรจะมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

การริเริ่มนโยบาย

การริเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นพบว่า ได้มีการริเริ่มอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ.2534 เป็นช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุนดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ต้องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระคล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ทางทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้กำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนา

มหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจดำเนินการพัฒนา มหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง และได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ในครั้งนั้นได้มีบรรจากร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของทั้งสิบหกสถาบันไว้ในวาระท้าย ๆ จนปิดสมัยการประชุม เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันตกไป จึงทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยคงสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐต่อไป

จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 เป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนายชวน หลีกภัยดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมาตรการชัดเจนที่จะให้มหาวิทยาลัยปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยมีการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ จึงเป็นเหตุให้อธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในขณะนั้นคือ ท่านศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันทน์ได้นำเรื่องการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชียของรัฐบาลดังกล่าว เข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมคณบดีและสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแปรสภาพจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จึงทำให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่าปีพ.ศ. 2534 ช่วงที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจดำเนินการพัฒนา มหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่างนั้น ทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็น

ผู้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสารทั้งหมด ปีพ.ศ.2541 เป็นช่วงที่มีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอีกครั้ง สำหรับการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจและเป็นแนวทางในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลในครั้งนี้พบว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีการดำเนินการจัดเสวนาตามคณะต่าง ๆ พร้อมกับการจัดทำแบบสอบถามเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมนอกจากนี้ยังพบว่าในช่วงปีพ.ศ.2542 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดทำรายงานการวิจัย เรื่องการเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยท่านศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ และคณะ ต่อมาปีพ.ศ.2543 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีการดำเนินการทำประชาพิจารณ์โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพ.ศ...ขึ้น ประกอบกับมีการจัดทำรายงานการวิจัยขึ้นคือรายงานการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต โดยรศ.ดร.พรชูลี อาชาวอำรุงและรายงานรายงานการวิจัยเรื่อง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับสังคม:พลวัตในการปรับตัวเชิงสถาบันและทางเลือกในอนาคต โดยรศ.ดร.สุริชัย หวันแก้ว นอกจากนี้ทางฝ่ายสภาคณาจารย์ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยจัดให้มีการทำแบบสอบถามเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรและได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการประชาสัมพันธ์ เพื่อทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาคมภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับทราบความเคลื่อนไหวในการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยผ่านทางสื่อของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเช่น จุฬาสัมพันธ์ เว็บไซต์ เป็นต้น

การเสนอทางเลือก

จากการศึกษาชั้นการเสนอทางเลือกของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นแนวนโยบายที่ได้รับมาจากรัฐบาลตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 ซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอทางเลือกให้กับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทำการพิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ ในครั้งนั้นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ตัดสินใจเลือกที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล แต่ในครั้งนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ทันกับ

สมัยการประชุมเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตกไป ต่อมาในปีพ.ศ. 2541 ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้นำเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลนำกลับมาดำเนินการอีกครั้ง ซึ่งในครั้งนี้นักทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้นำเสนอ ทางเลือกสำคัญ 2 เรื่องด้วยกันคือเรื่องสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและเรื่อง สถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยมีแนวทางเลือกดังนี้

เรื่องสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. ต้องการให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม
2. ต้องการให้พัฒนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

เรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้มีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. คงสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดิม
2. แปรสถานภาพเป็นพนักงาน

สำหรับข้อมูลในการจัดทำทางเลือกไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดเรื่องสถานภาพของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย หรือแม้แต่ว่าเรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น การทำประชาพิจารณ์ การทำแบบสอบถาม ซึ่งเป็นสิ่งที คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้ความสำคัญ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งที่บุคลากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

การยกย่องนโยบาย

จากการศึกษาขั้นการยกย่องนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นพบว่า ได้ริเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 โดยทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งใน สิบหกสถาบันที่ตัดสินใจจะพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง ซึ่งในครั้งนั้น ทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติให้แก่ทั้งสิบหก สถาบันซึ่ง ในครั้งนั้นได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันไว้ในวาระท้าย ๆ จึงไม่อาจ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันได้ทันกับสมัยการประชุม ต่อมาในปีพ.ศ.2541 ได้มีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอีกครั้ง โดยทางสภา มหาวิทยาลัยมีมติให้ความเห็นชอบที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน

กำกับรัฐบาลขึ้นอีกครั้ง เพราะทางสภามหาวิทยาลัยเห็นว่าเคยมีมติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพัฒนารูปแบบการบริหารไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมาแล้ว ซึ่งในการดำเนินการยก ร่างนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในครั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการจัดเตรียม ร่างพระราชบัญญัติตลอดจนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเพื่อเป็นการ เตรียมการรองรับการดำเนินการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ทางสภามหาวิทยาลัยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ขึ้นอันได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ ที่ต้องออก ตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และต่อมาก็ได้แต่งตั้ง คณะกรรมการการเงินตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่เพิ่มขึ้น โดยมี ตัวแทนจากบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมานั้นจะ ดำเนินการในเรื่องรายละเอียดของระเบียบการในการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย สำหรับอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ซึ่งมีสถานะภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น เป็นหน้าที่ของสภา มหาวิทยาลัย

กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

การระบุปัญหา

จากการศึกษาขั้นการระบุปัญหาของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า แต่เดิมนั้นมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีสถานะภาพเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งประสบ ปัญหาเช่นเดียวกับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของทาง ราชการ ส่งผลทำให้การบริหารงานของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีขาดความคล่องตัว สำหรับปัญหาหลักที่พบนั้นมี 3 ด้าน อันได้แก่ การบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้าน การเงิน และการบริหารงานด้านวิชาการ

การริเริ่มนโยบาย

การริเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งแต่เดิมมีสถานภาพเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่า ได้ดำเนินการริเริ่มนโยบายอย่างจริงจังเมื่อช่วงปีพ.ศ.2534 ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า "...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..." ประกอบทางทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณา และดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง
2. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยยังคงอยู่ในระบบราชการ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติของสถาบัน ในที่สุดจึงได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันทั้งสิบหกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้ายๆ จึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ทันกับสมัยการประชุม เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันตกไป เมื่อร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันทั้งสิบหกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไม่สามารถพิจารณาได้ทันสมัยการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงทำให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรียังคงสถานภาพเป็นราชการ หลังจากนั้นทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งในขณะท่านรศ.ดร.หริส สูตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดีของสถาบันได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อเปลี่ยนสถานภาพสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อปรึกษาหารือกับสภาสถาบัน และดำเนินการสานต่อการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 เป็นต้นมา

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่าในช่วงปีพ.ศ.

2534 ที่ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ได้ตัดสินใจดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่างนั้น ทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสารทั้งหมด หลังจากนั้นปีพ.ศ.2535 ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งขณะนั้นมีท่านรศ.ดร.หริส สุตตะบุตร ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ในการตัดสินใจ และเป็นแนวทางในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ในครั้งนี้ทางสถาบันได้มีการจัดประชุมตามคณะฯ ต่างภายในสถาบันซึ่งมีแกนนำหลักคนสำคัญคือท่านอธิการบดีและประธานสภาคณาจารย์ และทางสถาบันยังได้มีการจัดทำแบบสอบถามเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากร นอกจากนี้ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ทำการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และคำแนะนำในการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีอีกด้วย

การเสนอทางเลือก

จากการศึกษาชั้นการเสนอทางเลือกของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นแนวนโยบายที่ได้รับมาจากรัฐบาลตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 ซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอทางเลือกให้กับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทำการพิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ ซึ่งทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ตัดสินใจเลือกที่จะพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล แต่ในครั้งนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ทันกับสมัยการประชุมเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป ต่อมาในปีพ.ศ. 2535 ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้นำร่างพระราชบัญญัติของสถาบันที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบัน เพื่อดำเนินการสานต่อกระบวนการ

กำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอีกครั้ง ซึ่งทางสถาบันก็ได้นำเสนอทางเลือกสำคัญ 2 เรื่องด้วยกันคือเรื่องสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และเรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีโดยแนวทางเลือกที่จัดทำขึ้นมี 2 ลักษณะดังนี้

เรื่องสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. ต้องการให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม
2. ต้องการให้พัฒนาสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

เรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ

1. คงสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดิม
2. แปรสถานภาพเป็นพนักงาน

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำทางเลือกไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดของเรื่องสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและเรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการจัดทำแบบสอบถาม และการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรภายในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

การยกράงนโยบาย

จากการศึกษาพบว่าขั้นการยกกร่างนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ว่าปีพ.ศ.2534 ที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจจะพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง ซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติให้แก่สถาบันทั้งหมด หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทางคณะผู้บริหารของสถาบันจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนำกลับเข้าสู่สถาบัน เพื่อดำเนินการสานต่อแนวนโยบายของรัฐบาล สำหรับการดำเนินการยกกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ในครั้งนี้ทางคณะผู้บริหารได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำกลับมาปรับปรุง

แก้ไขตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้น เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีท่านอธิการบดีในขณะนั้นก็คือท่าน รศ.ดร.หริส สูตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นประธานพร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารการเงินและทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มมีหน้าที่ศึกษาระบบงานและระเบียบงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) แล้วร่างระเบียบการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้กับสถาบัน สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอนุมัติรับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลก็คือสภาสถาบัน

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจัยภายใน

โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสูงสุดที่มีอำนาจควบคุมการบริหารงานหลัก กำหนดนโยบาย และมอบอำนาจให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารงาน ลักษณะงานแบ่งออกเป็น 2 สายงานหลักคือ 1.สายงานการบริหาร ประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดคืออธิการบดี รองและผู้ช่วยที่จะทำหน้าที่บริหารงานต่างๆตลอดจนมีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานหลักต่าง ๆ ภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในส่วนของการบริหารงานนั้นจะมีคณะที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำซึ่งจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและสภาคณาจารย์ 2.สายงานด้านวิชาการจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหลักของคณบดี และผู้อำนวยการสถาบันต่าง ๆ ของแต่ละคณะวิชา โดยในแต่ละคณะวิชาจะมีคณะกรรมการนโยบายประจำคณะเพื่อทำหน้าที่ประสานงานภายในระหว่างภาควิชา และหน่วยงานต่างๆ ของคณะ ซึ่งจะขึ้นตรงต่อรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามสายงานของตน จากลักษณะโครงสร้างองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างตามแนวคิดของมินท์ซเบอร์กแล้ว มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy)

ภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นเป็นผู้นำที่ชอบชักชวนให้บุคลากรเห็นด้วยกับสิ่งที่ตนคิด โดยมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามาร่วมกลุ่มปรึกษาหารือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง เมื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำตามแนวคิดของ Schmidt และ Tannenbaum แล้ว ภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะใกล้เคียงกับผู้นำแบบใช้การเห็นพ้องต้องกัน (Concensus leaders)

วัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บุคลากรจะให้ความสำคัญและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ บุคลากรไม่ว่าจะเป็นอาจารย์ ข้าราชการสายช สายค รวมทั้งนิสิตที่เข้ามาศึกษาในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีความภาคภูมิใจในสถาบันเป็นอย่างมาก จากความเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกและมีความเก่าแก่มากที่สุด จึงทำให้บุคลากรมีความอนุรักษ์นิยมไม่ชอบความเปลี่ยนแปลง ยึดติดกับค่านิยมแบบข้าราชการเดิม ๆ และสิ่งที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานาน คือการเป็นรุ่นพี่รุ่นน้องตามระบบอาวุโส (Seniority) ทำให้เกิดความรักใคร่สมัครสมานสามัคคีกัน เมื่อเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของCameron and Quinn แล้ว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมองค์การแบบราชการ (Hierarchy Culture)

การเมืองภายในองค์การ

การเมืองภายในองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นพบว่า มีปัจจัยสำคัญก็คือเรื่องของความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน ขัดแย้งกันระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร การมีอิสระทางความคิดและการทำงานของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ยังมีการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อหวังโอกาสหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเหนือบุคคลอื่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภายในของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เนื่องมาจากการที่คนต้องการอำนาจด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันจนทำให้เกิดการเมืองภายในองค์การ

ปัจจัยภายนอก

สังคม

สภาพสังคมพบว่าจากกระแสสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นั้น เป็นสภาวะการณ์ที่ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยเสียใหม่ เพื่อที่จะได้พัฒนาระบบการเรียนการสอนและหลักสูตรที่มีอยู่ให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับนานาชาติ เพื่อประสิทธิภาพของบัณฑิตที่จบออกมาจะได้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ที่ต้องการทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ต้องการของตลาดแรงงาน ที่ต้องการทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ต้องการของตลาดแรงงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยแห่งการวิจัยเพื่อที่จะได้นำพาให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นที่พึ่งให้กับชุมชนและสังคมต่อไป

เศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจนั้นพบว่าสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของประเทศไทยส่งผลกระทบต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเรื่องของงบประมาณที่รัฐบาลพยายามตัดลดงบประมาณที่จัดสรรให้กับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ โดยพยายามผลักภาระค่าใช้จ่ายให้กับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้ดูแลเอง จึงเป็นสาเหตุให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ที่ต้องทำการปรับปรุงระบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความอิสระและคล่องตัวมากขึ้น

การเมือง

สภาพการเมืองนั้นพบว่าการเมืองเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ตกต่ำ จนเป็นสาเหตุให้รัฐบาลต้องตัดลดงบประมาณสนับสนุนสถาบันการศึกษาโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษา ที่พยายามผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารที่มีใช้ส่วนราชการ ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อพัฒนาระบบการบริหารของมหาวิทยาลัย และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ รัฐบาลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ปัจจัยภายใน

โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีสภาพสถาบันทำหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบายหลักและเรื่องสำคัญ ๆ ของสถาบัน ส่วนการตัดสินใจในด้านการบริหารจะเป็นหน้าที่ของอธิการบดี โดยจะมีที่ปรึกษาของสถาบัน ที่ปรึกษาอธิการบดี สมาคณาจารย์ อ.ก.ม. สถาบัน คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการการบริหาร ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ ส่วนการบริหารงานในส่วนของกองงานต่าง ๆ และคณะต่าง ๆ จะมีรองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแล สายงานการบังคับบัญชาจะมีลักษณะจากระดับบนสุดลงสู่ระดับล่างสุด ซึ่งลักษณะโครงสร้างองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างองค์การตามแนวคิดของมินท์ซเบอร์เกอร์แล้ว มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy)

ภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะของผู้นำที่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง และในช่วงที่มีกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า อธิการบดีซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงนั้นมีการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันถึงสองวาระด้วยกัน นอกจากนี้ภาวะผู้นำก็ยังเป็นไปตามโครงสร้างขององค์การที่มีสายบังคับบัญชาจากระดับบนสุดลงสู่ระดับล่างสุด การมีส่วนร่วมของบุคลากรนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายที่มีการระบุอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงานนั้น ๆ โดยมีการส่งตัวแทนจากแต่ละคณะเข้าไปนั่งในตำแหน่งคณะกรรมการของสภา เพื่อแสดงความคิดเห็นผ่านการประชุมต่าง ๆ แต่มติก็ยังคงอยู่ที่สภาสถาบันและผู้บริหารเป็นหลัก เมื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำตามแนวคิดของ Schmidt and Tannenbaum แล้ว ภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบมีลักษณะใกล้เคียงกับภาวะผู้นำแบบเป็นที่ปรึกษา (Consultative leaders)

วัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี บุคลากรมีความจงรักภักดี ต่อองค์การพร้อมที่จะทุ่มเททำงานหนักให้กับองค์การ มีความรักใคร่ ประองดองกัน มีความร่วมมือ ร่วมใจกัน ตลอดจนการให้ความเคารพไว้เนื้อเชื่อใจต่อผู้บริหารซึ่งเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ สถาบันแห่งนี้สามารถฝ่าฟันอุปสรรคนานา จากจุดเริ่มต้นที่เป็นเพียงวิทยาลัยอาชีวะสามารถ พัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้สำเร็จ เมื่อเปรียบเทียบกับวัฒนธรรม องค์การตามแนวคิดของ Cameron and Quinn แล้ววัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระ จอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะใกล้เคียงกับวัฒนธรรมองค์การแบบกลุ่มร่วม (Clan Culture)

การเมืองภายในองค์การ

การเมืองภายในองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เรื่องแรกที่พบคือเรื่อง การแข่งขันแย่งชิงเพื่อหวังจะดำรงตำแหน่งอธิการบดีเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน สถาบันโดยการพยายามใช้วิธีการเลียนแบบนักการเมืองเพื่อหวังให้ผู้อื่นเลือกตนเองดำรงตำแหน่ง อธิการบดี ซึ่งอำนาจที่ได้มานั้นก็ทำให้พฤติกรรมของบางคนเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ ส่วนเรื่องที่สองก็คือเรื่องของอุดมการณ์และความต้องการของบุคลากรภายในสถาบันที่มี อุดมการณ์ร่วมกันและมีความต้องการอย่างเดียวกัน ก็คือเรื่องของการที่ต้องการให้สถาบัน เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อ ยกกระตือรือร้นและปรับเปลี่ยนระบบการบริหารของสถาบันให้พัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในรัฐบาล

ปัจจัยภายนอก

สังคม

จากกระแสสังคมที่เต็มไปด้วยเรื่องของการแข่งขันทางด้านตลาดวิชา โดยเฉพาะ มหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งถือเป็นคู่แข่งสำคัญในการผลิตบัณฑิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ของตลาดแรงงาน เพราะมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นสามารถเปิดหลักสูตรได้ตรงตามที่ต้องการได้มากกว่าสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ เพราะไม่จำเป็นต้องอาศัยเงินสนับสนุนจาก รัฐบาลมีความคล่องตัวในการบริหารงานในทุก ๆ ด้าน ซึ่งแตกต่างจากสถาบันระดับอุดมศึกษา ของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของรัฐ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานเป็น

อย่างมาก และยังคงจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งส่งผลต่อการเปิดหลักสูตร แม้ในบางครั้งหลักสูตรที่เปิดทำการสอนอยู่นั้นไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานเท่าที่ควรก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องเปิดทำการสอนอยู่ ประกอบกับแรงผลักดันจากมหาวิทยาลัยของต่างประเทศที่เริ่มเข้ามาเปิดสาขาและเปิดหลักสูตรในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งเข้ามาเป็นคู่แข่งชั้นทางด้านตลาดวิชาที่สำคัญไม่แพ้มหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจึงต้องมีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้านบริหารการเงิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารหลักสูตรซึ่งถือเป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้สถาบันสามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนสามารถพัฒนาศักยภาพของสถาบันให้เทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกได้มากยิ่งขึ้น

เศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจที่พบนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต้องทำการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้น เพราะจากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำทำให้รัฐบาลต้องทำการตัดลดงบประมาณที่สนับสนุนให้กับสถาบันลง ด้วยเหตุนี้สถาบันจึงต้องทำการพึ่งพาตนเองและหารายได้เข้าสถาบันให้ได้มากที่สุด แต่ด้วยการที่สถาบันยังคงอยู่ภายใต้กรอบกฎระเบียบของราชการ จึงทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณและการหารายได้เข้าสถาบัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตบัณฑิตที่จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน และให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ตลอดจนแนวโน้มของการวางแผนกำลังคนในอนาคต

การเมือง

การเมืองพบว่าแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น มาจากนโยบายของรัฐบาลที่พยายามผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานโดยกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการออกมา สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ จึงต้องทำการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้นมาเพื่อเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ และเพื่อเป็นการนำรูปแบบการบริหารงานแบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐมาแก้ไขปัญหาที่

เกิดขึ้นกับสถาบันซึ่งอยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการให้มีการบริหารงานที่มีความคล่องตัว และมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

3. การเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

การระบุปัญหา

จากการศึกษาในขั้นการระบุปัญหาของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่าปัญหาหลักของทั้งสองสถาบันที่เหมือนกัน คือการต้องอยู่ภายใต้กรอบและกฎระเบียบของราชการซึ่งส่งผลทำให้การบริหารงานของทั้งสองสถาบันขาดความคล่องตัว และขาดความเป็นอิสระสำหรับการบริหารงานที่ประสบปัญหานั้น ประกอบไปด้วยเรื่องของการบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน การบริหารงานด้านวิชาการ จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานของทั้งสองสถาบันดังกล่าว ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการผลิตบัณฑิต และการพัฒนาศักยภาพของทั้งสองสถาบันเป็นอย่างยิ่ง

การริเริ่มนโยบาย

จากการศึกษาขั้นการริเริ่มนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งในขณะนั้นมีสถานภาพเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พบว่าทั้งสองสถาบันได้มีการริเริ่มนโยบายอย่างจริงจังพร้อมกันเมื่อปีพ.ศ.2534 ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า "...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..." ประกอบกับทางทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2.การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ ทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ตัดสินใจที่จะดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเปลี่ยนสถานภาพของทั้งสองสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ ของการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ทันกับสมัยการประชุม จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสองสถาบันตกไป หลังจากนั้นปี พ.ศ.2535 ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้นำร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสมานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อดำเนินการสานต่อนโยบายของรัฐบาล ส่วนทางด้านจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลได้หยุดชะงักลง จนกระทั่งถึงปีพ.ศ.2541 ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้เริ่มดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า มีจุดที่เหมือนกันนั่นก็คือทั้งสองสถาบันได้มีการจัดประชุมตามคณะต่าง ๆ ภายในสถาบันพร้อมกันได้มีการจัดทำแบบสอบถาม ซึ่งจัดขึ้นโดยฝ่ายผู้บริหารระดับสูงและฝ่ายสภาคณาจารย์เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากร ในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล แต่ในส่วนที่แตกต่างกันนั้นพบว่าทางด้านของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.... เพื่อดำเนินการทำประชาพิจารณ์ และยังได้จัดทำรายงานการวิจัยขึ้นเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากทางด้านสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่มีได้มีการดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์และรายงานการวิจัย แต่ได้มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทั้งจากในประเทศและต่างประเทศมาให้ข้อมูลและคำแนะนำในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

การเสนอทางเลือก

จากศึกษาขั้นการเสนอทางเลือกของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า แรกเริ่มเป็นทางเลือกที่ทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอทางเลือกให้เป็น 2 ลักษณะคือ 1.การ

พัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการซึ่งทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ตัดสินใจที่จะพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ โดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง แต่หลังจากที่ทั้งสองสถาบันได้มีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอีกครั้งก็ได้มีการนำเสนอทางเลือกแก่บุคลากร 2 เรื่องที่เหมือนกันนั่นก็คือเรื่องสถานภาพของสถาบัน และเรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันซึ่งการนำเสนอทางเลือกของทั้งสองสถาบันนั้น ก็เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

การยกฐานะนโยบาย

จากการศึกษาขั้นการยกฐานะนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น พบว่าทั้งสองสถาบันได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังพร้อมกันตั้งแต่ปีพ.ศ.2534 โดยทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน ทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นหนึ่งในสิบหกสถาบันที่ตัดสินใจดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ โดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง ซึ่งในครั้งนี้นั้นทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติให้แก่สถาบันทั้งหมด และได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันไว้ในวาระทำาย ๆ ของการประชุมจึงไม่อาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันได้ทันกับสมัยการประชุม ประกอบกับการไม่เห็นด้วยจากสถาบันหลายๆ แห่ง จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสิบหกสถาบันเป็นอันตกไป หลังจากนั้นผู้บริหารของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบัน และได้ทำการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวตั้งแต่ปีพ.ศ.2535 โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งมีท่านอธิการบดีในขณะนั้นก็คือท่าน รศ.ดร.หริส สุตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นประธาน พร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารการเงินและทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มมีหน้าที่ศึกษาระบบงานและ

ระเบียบงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและสำนักพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจในการยกเว้นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีก็คือสภาสถาบัน ส่วนการยกเว้นนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีดำเนินการอีกครั้งในปีพ.ศ.2541 ซึ่งทิ้งช่วงห่างจากเมื่อปีพ.ศ.2534 นานถึง 7 ปี จึงทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขาดความต่อเนื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในครั้งนี้แตกต่างจากกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีตรงที่ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมิได้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปีพ.ศ.2534 แต่ได้มีการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นมาใหม่ โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกเว้นพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ฉบับใหม่ขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติตลอดจนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเพื่อเตรียมการรองรับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ทางสภามหาวิทยาลัยได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ขึ้นอันได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณายกเว้นข้อบังคับระเบียบ และประกาศ ที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และต่อมาก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการเงินตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่เพิ่มขึ้น สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจยกเว้นพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ก็คือสภามหาวิทยาลัย

อภิปรายผล

การอภิปรายผลมีประเด็นที่นำมาอภิปราย ดังนี้

1. กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ถึงแม้ว่าทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีก่อนที่จะมีการแปรสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นจะเป็นสถาบันการศึกษา

ระดับอุดมศึกษาของรัฐบาลเช่นกัน แต่ในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งสองสถาบัน มีความเหมือนและแตกต่างกันหลายประการ คือ ในขั้นการระบุปัญหาของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลพบว่า ทั้งสองสถาบันประสบปัญหาเช่นเดียวกันคือ การต้องอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการทำให้การบริหารงานทั้งทางด้านการบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านการเงิน การบริหารงานด้านวิชาการ ของทั้งสองสถาบันขาดความคล่องตัวและขาดความเป็นอิสระเป็นอย่างมาก จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารงานของทั้งสองสถาบันนั้น ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานและการพัฒนาศักยภาพของทั้งสองสถาบัน นอกจากนี้จากปัญหาที่เกิดขึ้นยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการผลิตบัณฑิต และการปฏิบัติพันธกิจของสถาบันที่ไว้กับสังคม ตามที่ วิจิตร ศรีสอ้าน (2518) กล่าวว่า มหาวิทยาลัยจะสามารถดำเนินภารกิจให้บรรลุถึงความเป็นเลิศทางวิชาการและทำหน้าที่หลักทางด้านการสอน การวิจัย บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงสร้างสรรคดีศิลปะและวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น มหาวิทยาลัยจะต้องยึดหลักการสำคัญคือ เสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) และความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) ในด้านการกำหนดและควบคุมมาตรฐานการศึกษา การคัดเลือกผู้เข้าศึกษา การบริหารบุคคลและการบริหารการเงิน ซึ่งมีความอิสระในการดำเนินการภายในเป็นเอกเทศ โดยมีการแทรกแซงและควบคุมจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด มหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ในระบบปกครองตนเอง (self-government) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์เต็มที่ตามลักษณะความจำเป็นของสถาบันทางวิชาการชั้นสูง และ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2523) ยังได้กล่าวไว้ว่า สถาบันอุดมศึกษา ถ้าจะให้ เป็นสถาบันเพื่อการอุดมศึกษาอย่างแท้จริงแล้ว ต้องมีอิสระทางวิชาการ มีเสรีภาพในการศึกษาค้นหาความรู้ และมีความเป็นประชาธิปไตยสูง จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ถือเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นไม่เฉพาะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน จนกระทั่งมีการรวมกลุ่มของนักวิชาการหัวก้าวหน้าโดยได้มีการจัดสัมมนาอย่างจริงจังในเรื่องของปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาแก้ปัญหาการบริหารของมหาวิทยาลัย

จากการสัมมนาครั้งนั้นได้ส่งผลให้มีการสัมมนาอีก 3 ครั้ง ที่สวางคนิวาส คือ ในปีพ.ศ. 2509 พ.ศ.2510 และ พ.ศ.2513 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสัมมนาครั้งหลังสุดคือในปีพ.ศ.2513 ได้มีการหยิบยกเอาเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมาพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้วประมวลสรุปข้อคิดเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2514 ได้ลงมติเห็นชอบในหลักการ และมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติ จัดทำรายละเอียดพร้อมทั้งยกร่าง

พระราชบัญญัติที่จะให้เป็นไปตามแนวความคิดดังกล่าว แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลและมหาวิทยาลัยยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการอย่างจริงจัง จึงทำให้เรื่องถูกชะงักลง(ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536 : 2) เมื่อรับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบราชการของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีแล้ว ทำให้เกิดการจัดสัมมนาของนักวิชาการจนนำมาสู่แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สอดคล้องกับขั้นการระบุปัญหาของ ศุภชัย ยาวะประภาส (2544 : 38) ที่กล่าวว่า การระบุวามปัญหาคืออะไร จะเป็นตัวกำหนดวิธีการในการแก้ไขปัญหา และนโยบายต่าง ๆ ที่จะตามมา และสอดคล้องกับ แนวความคิดของ Lindblom (1968 : 4) ที่กล่าวว่า วัตถุประสงค์เบื้องต้นของการมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ก็เพื่อใช้แก้ปัญหาหนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้นก่อนที่จะกำหนดนโยบายได้ จะต้องมีการศึกษาถึงปัญหาเสียก่อน โดยค้นหาสาเหตุของปัญหานั้น ๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร จะมีวิธีการหรือมาตรการแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ ได้อย่างไรบ้าง แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ในขั้นการระบุปัญหานั้นก็นำมาสู่การริเริ่มนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งสอดคล้องกับที่ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2543 : 321) ได้กล่าวว่าขั้นตอนแรกของการทำนโยบาย อาจเริ่มจากการพิจารณาลักษณะของปัญหาและควรจัดลำดับความสำคัญของระเบียบวาระพิจารณาปัญหา นโยบาย การริเริ่มหรือการก่อรูปนโยบายมิใช่จะมีความจำเป็นเฉพาะการระบุปัญหานโยบายเท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย สำหรับการริเริ่มนโยบายของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่าได้กระทำอย่างจริงจัง เมื่อได้รับแนวนโยบายมาจากรัฐบาล ในช่วงปีพ.ศ.2534 ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุนดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า "...พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระ คล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..." ประกอบทางทบวงมหาวิทยาลัยได้มีมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะคือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง 2. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระ

จอมเกล้าธนบุรีได้ตัดสินใจดำเนินการพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ แต่ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนสถานภาพของทั้งสองสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไว้ในวาระท้าย ๆ ของการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ทันกับสมัยการประชุมจึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติของทั้งสองสถาบันตกไป จากการที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มแนวนโยบายให้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น สอดคล้องกับที่ Boyer (1971) ได้กล่าวไว้ว่าผู้ที่มักจะเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอนโยบายนั้น มักจะได้แก่บุคคลในกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดใน 3 กลุ่มนี้ คือ รัฐสภา รัฐบาล (คณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำในตำแหน่งต่าง ๆ) และในกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะบุคคลต่าง ๆ ใน 3 กลุ่มดังกล่าว เป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ และได้ติดตามความเคลื่อนไหวต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของประเทศอยู่เสมอ จึงอยู่ในฐานะได้เปรียบกว่าบุคคลกลุ่มอื่น ๆ หลังจากนั้นปี พ.ศ.2535 ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้นำร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบัน เพื่อดำเนินการสานต่อนโยบายของรัฐบาล ส่วนทางด้านจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้หยุดชะงักลง จนกระทั่งปีพ.ศ.2541 อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในขณะนั้นคือท่านศ.ดร.เทียนฉาย กิระนันทน์ ได้นำเรื่องการลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาเอเชียของรัฐบาลก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งว่าภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน และภายในเดือนธันวาคม พ.ศ.2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกกรอบราชการ จึงเป็นเหตุให้มีการนำเงื่อนไขดังกล่าวของรัฐบาลเข้าสู่ที่ประชุมคณบดีและสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพิจารณา ทางสภามหาวิทยาลัยจึงมีข้อพิจารณาว่าได้เคยมีมติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลมาแล้ว จึงให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับที่ Boyer (1971) ได้กล่าวไว้ในขั้นเสนอการริเริ่มเกี่ยวกับนโยบายว่า นโยบายใดที่เป็นนโยบายที่เคยมีมาแต่เดิมแล้ว ย่อมสามารถกำหนดขึ้นใหม่ได้รวดเร็วกว่านโยบายที่เพิ่งเริ่มจะกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรก

ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายเพราะข้อมูลที่รวบรวมมานั้นเป็นส่วนประกอบสำคัญในการตัดสินใจและเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย ตามที่ Lasswell (1956) ได้กล่าวถึงขั้นการค้นหาและรวบรวม

ข้อมูลข่าวสารว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก และอมร รักษาสัตย์ (2520) ได้กล่าวว่าจะต้องมีการเตรียมการในเรื่องของข้อมูลไว้ประกอบการตัดสินใจ สำหรับการรวบรวมข้อมูลข่าวสารของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น พบว่ามีการดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เหมือนกันก็คือทั้งสองสถาบันได้มีการจัดประชุมตามคณะต่าง ๆ ซึ่งจัดขึ้นโดยฝ่ายผู้บริหารระดับสูงและฝ่ายสภาคณาจารย์ พร้อมกับได้มีการจัดทำแบบสอบถามเพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในสถาบันได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับที่ Boyer (1971) ได้กล่าวไว้ว่า การแสดงความคิดเห็นไม่ว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธก็ตาม อาจกระทำโดยลายลักษณ์อักษรหรือโดยการแสดงออกด้วยการจัดประชุมหรือชุมนุมในที่สาธารณะก็ได้ ส่วนการดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างกันนั้นพบว่าทางด้านของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้น เพื่อดำเนินการทำประชาพิจารณ์และจัดทำรายงานการวิจัย พร้อมกับการจัดทำข้อสรุปรายงานการรับฟังความคิดเห็น และเสนอแนะการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับที่ Boyer (1971) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้กำหนดนโยบายจะต้องดำเนินการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆ ที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายนั้นๆ ผู้กำหนดนโยบายอาจจะมอบหมายให้บุคคลหรือองค์กรใดก็ตามดำเนินการค้นหาและรวบรวมข้อมูลนั้นๆ โดยตรง โดยการออกแบบสำรวจ วิจัย หรือวิธีการอื่นก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างกับทางด้านของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่มีได้มีการดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์และรายงานการวิจัย แต่ได้มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทั้งจากในประเทศและต่างประเทศมาให้ข้อเสนอแนะในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารอีกวิธีหนึ่งซึ่งสอดคล้องกับที่ Boyer (1971) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งอาจขอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและข้อวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลในแหล่งต่าง ๆ ทั้งผู้เชี่ยวชาญ ผู้สันักตกรณีและบุคคลธรรมดาสามัญโดยทั่วไปก็ได้

สำหรับผลการวิจัยในขั้นการเสนอทางเลือกของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่าในช่วงปีพ.ศ.2534 ทางทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอทางเลือกให้พิจารณาและดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ 1.การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็น

ตัวอย่าง 2.แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ แต่หลังจากที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีกลับมาดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอีกครั้ง ทั้งสองสถาบันได้เสนอทางเลือกสำคัญ 2 เรื่องด้วยกันคือเรื่องสถานภาพของสถาบัน และเรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันโดยแนวทางเลือกที่จัดทำขึ้นมี 2 ลักษณะดังนี้ เรื่องสถานภาพของสถาบันนั้นมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ 1.ต้องการให้สถาบันคงอยู่ภายใต้ระบบราชการเช่นเดิม 2.ต้องการให้พัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เรื่องสถานภาพของบุคลากรภายในสถาบันมีทางเลือกอยู่ 2 ทางเลือกคือ 1.คงสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดิม 2.แปรสถานภาพเป็นพนักงาน ซึ่งการนำเสนอทางเลือกของทั้งสองสถาบันนั้นก็เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกำหนดนโยบายที่ กุลธน ธนาพงศธร (2522) ได้กล่าวไว้ว่าในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายย่อมมีหนทางเลือกที่สามารถจะตัดสินใจเลือกได้มากกว่าหนึ่งหนทางอยู่เสมอ และ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2544) ได้กล่าวว่าเมื่อผู้กำหนดนโยบายเลือกทางเลือกที่เห็นว่าเหมาะสมได้แล้วก็จะนำทางเลือกนั้นกำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งการเสนอทางเลือกเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญตามที่ กอบกุล สรรพกิจจำนง (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาการใช้อินเทอร์เน็ตสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย พบว่า สาระของนโยบายที่ควรกำหนดไว้ในนโยบายควรเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบายของแต่ละประเด็นนโยบายให้มีหลายทางเลือกและมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเด็น และ Lindblom (1968) ยังได้กล่าวว่าการเลือกวางหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายนั้น อาจมีนโยบายและทางเลือกปฏิบัติได้หลายประการ การเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบายใด ๆ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเลือกนโยบายที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดเพียงประการเดียวจากบรรดาทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างถูกต้อง

ผลการวิจัยในขั้นการยกร่างนโยบาย ของกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นพบว่าในช่วงปีพ.ศ.2534 ที่ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ตัดสินใจพัฒนาสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติโดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง ตามแนวทางเลือกที่ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอทางเลือกมาให้ ซึ่งทางทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติให้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเพื่อ

เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ในครั้งนั้นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่หลังจากนั้นปีพ.ศ.2535 ทางสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้นำร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเข้าสู่สถาบันเพื่อดำเนินการสานต่อนโยบาย โดยได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีทำนองอิทธิกรบดีในขณะนั้นก็คือท่าน รศ.ดร.หริส สูตะบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นประธานพร้อมกันนี้ได้มีการจัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารการเงินและทรัพย์สิน กลุ่มบริหารงานบุคคล ซึ่งแตกต่างจากทางด้านจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่หยุดชะงักการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จนกระทั่งถึงปีพ.ศ.2541 จึงได้มีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนี้อธิการบดีมหาวิทยาลัยมิได้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เคยนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปีพ.ศ.2534 แต่ได้มีการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นมาใหม่ โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเพื่อเป็นการเตรียมการรองรับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ ทางสภามหาวิทยาลัยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงานตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ คณะกรรมการพิจารณายกร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ ที่ต้องออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่ และต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการการเงินตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่เพิ่มขึ้น ซึ่งขั้นตอนการยกร่างนโยบายของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบ สอดคล้องกับที่ มานพ จันทรืเทศ (2544) ได้กล่าวไว้ว่า ในการจัดทำร่างนโยบายนี้จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างนโยบาย เพราะการยกร่างนโยบายจะเป็นเรื่องของการนำแนวทางเลือกที่ดี ที่เหมาะสมมาจัดทำเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งอาจจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือในหน่วยงานต่าง ๆ หรือโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อยกร่างนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะก็ได้ และการศึกษาของ อูทัย บุญประเสริฐ (2523) กรณีการพัฒนา นโยบายของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ยังพบว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างนโยบายเช่นกัน สำหรับอำนาจการตัดสินใจกร่างนโยบายของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นได้มอบอำนาจให้สภาสถาบันเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจกร่างพระราชบัญญัติ ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจกร่าง

พระราชบัญญัติ ซึ่งในขั้นตอนนี้ อมร รัชศาสตร์ (2520) ได้กล่าวว่าผู้ทรงอำนาจที่ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายย่อมจะต้องเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่าจะเลือกเอานโยบายใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและจะช่วยให้เกิดผลทางปฏิบัติได้ดีกว่าการสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรม เมื่อทางสภาสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ตัดสินใจอนุมัติร่างพระราชบัญญัติแล้ว หลังจากนั้นจึงได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวส่งมอบให้ทางทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับขั้นการยกย่องนโยบายของ Boyer (1971) ที่กล่าวว่า เมื่อร่างนโยบายนั้นได้จัดการแก้ไขเพิ่มเติมเรียบร้อยแล้ว ก็ถือว่าร่างนั้นมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะประกาศเป็นนโยบายต่อไปได้ เมื่อถึงขั้นนี้ก็นับได้ว่าเป็นอันหมดภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำการยกย่องนโยบาย ขั้นตอนที่ต่อไปก็คือ จัดการส่งร่างนโยบายที่สมบูรณ์แล้วไปยังบุคคลหรือองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประกาศใช้นโยบายนั้นต่อไป ซึ่งบุคคลหรือองค์การเช่นที่ว่านี้อาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือตัดทอนเนื้อหาสาระใด ๆ ในร่างนโยบายนี้ก็ได้ หรืออาจที่จะคงไว้ตามร่างนโยบายเดิมที่ได้รับการเสนอมาโดยไม่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงก็ได้ ซึ่งเมื่อบุคคลหรือองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายได้ตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว ก็ถือได้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเกือบจะสิ้นสุด ยังคงเหลือแต่เพียงการประกาศใช้นโยบายเท่านั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในขั้นการยกย่องนโยบายเป็นการนำแนวทางเลือกที่ดีที่สุดมาจัดทำเป็นร่างนโยบายทั้งนี้การพิจารณาและอำนาจการตัดสินใจต้องมาจากผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น นอกจากจะให้ความสำคัญกับรายละเอียดของขั้นตอนการกำหนดนโยบายแล้ว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการกำหนดนโยบายด้วย เพราะกระบวนการกำหนดนโยบายจะประสบความสำเร็จได้เร็วหรือช้า ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง สำหรับปัจจัยที่ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น คือ ลักษณะสภาพภายในขององค์การ ไม่ว่าจะเป็น ลักษณะโครงสร้างองค์การ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์การ การเมืองภายในองค์การ เป็นต้น ล้วนแต่มีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต่างก็เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐเหมือนกัน แต่การมีประวัติความเป็นมาที่แตกต่างกันนั้นย่อมทำให้

ลักษณะภายในองค์การของทั้งสองสถาบันแตกต่างกัน เพราะสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นถือกำเนิดจากโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาทหารข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้ตั้งขึ้น ต่อมาได้มีการขยายการจัดการศึกษา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาโรงเรียนมหาดเล็กเป็นสถาบันอุดมศึกษา พระราชทานนามว่า โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริที่จะขยายการศึกษาในโรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อมาได้มีการโอนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปเป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ส่วนสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีแต่เดิมนั้นเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า เกิดจากการรวมตัวของวิทยาลัย 3 แห่ง ได้แก่ วิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือ วิทยาลัยโทรคมนาคมนนทบุรี และวิทยาลัยเทคนิคธนบุรี ซึ่งก็คือสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งสถาบันทั้ง 3 แห่ง นั้นเป็นสถาบันการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีพ ต่อมากรมอาชีวศึกษาได้ยกฐานะวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีเทียบเท่ามหาวิทยาลัย จนกระทั่งได้มีการโอนสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไปเป็นส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ในที่สุดก็ได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีขึ้นมาเพื่อแยกสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าทั้งสามสถาบันให้เป็นอิสระจากกัน

ในส่วนของบริบทที่คล้ายคลึงกันของทั้งสองสถาบัน ก็คือการเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ที่อยู่ภายใต้ระบบราชการเหมือนกัน ซึ่งจากผลการวิจัยนั้นพบว่า ทั้งสองสถาบันมีโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ คือการมีโครงสร้างองค์การที่แน่นอน มีการสั่งงานตามสายบังคับบัญชา มีระบบ ระเบียบควบคุมเป็นลำดับชั้น สภามีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุด ยึดถือนโยบายของสถาบันเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบตามแต่ละคณะเอง ซึ่งจากโครงสร้างองค์การของทั้งสองสถาบันที่มีการสั่งงานตามสายบังคับบัญชานั้นทำให้เกิดลำดับชั้นในโครงสร้างองค์การมากขึ้น ทำให้เกิดความยากลำบากและขาดความยืดหยุ่นในการควบคุมบริหารงาน ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันสอดคล้องกับที่ สุธรรม อารีกุล (2541) ได้วิเคราะห์วิกฤตอุดมศึกษาไทยอันเกิดจากปัญหาภายในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งได้กล่าวถึง การแบ่งส่วนราชการและโครงสร้างการบริหารว่า สถาบันอุดมศึกษาไทยมีการแบ่งส่วนราชการมากเกินไป ทำให้เกิดการแบ่งแยกสร้างความขัดแย้ง

ยากที่จะประสานความร่วมมือ ทั้งทางการบริหารและวิชาการ และ พิทยา บวรวัฒนา (2541) ยังได้กล่าวว่า ยิ่งองค์การมีระดับในลำดับชั้นมาก ยิ่งทำให้องค์การนั้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นด้วย ทำให้ฝ่ายจัดการควบคุมลูกน้องในระดับล่าง ๆ ของลำดับชั้นได้ยากขึ้น และยังทำให้องค์การล่อแหลมต่อการผิดพลาด ในการส่งข่าวสารขึ้นลงตามลำดับชั้นด้วย นอกจากนี้ สมยศ นาวิการ (2536) ได้เสนอแนวทางการจัดโครงสร้างองค์การอย่างมีประสิทธิภาพไว้ว่า ไม่ควรจัดให้มีแผนกงานมากจนเกินไป หรือมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป เพราะจะทำให้เกิดความซับซ้อนในการบริหาร การจัดโครงสร้างองค์การที่ดีควรจะง่าย ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ การสร้างแผนกงานที่มากเกินไป ความจำเป็น จะทำให้ค่าใช้จ่ายทางการบริหารเพิ่มขึ้น และนำไปสู่ระบบราชการที่ไม่มีความจำเป็น จะเห็นได้ว่าลักษณะโครงสร้างองค์การแบบราชการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีดังกล่าว เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของสถาบันจึงเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ทั้งสองสถาบันต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ก็คือภาวะผู้นำ สำหรับ ภาวะผู้นำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พบมีลักษณะผู้นำแบบใช้การเห็นพ้องต้องกัน ส่วนภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะผู้นำแบบเป็นที่ปรึกษา แต่อำนาจการบริหารงานของทั้งสองสถาบันจะเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริหารเป็นหลัก การมีส่วนร่วมในกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาของสถาบันนั้นพบว่า มีการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในของสถาบันได้มีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ส่งผลทำให้บางครั้งเกิดความขัดแย้งและการไม่ยอมรับจากบุคลากร ส่วนที่แตกต่างกันนั้นก็คือ ภาวะผู้นำของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่พบจะเป็นผู้นำที่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง ทำให้บุคลากรเกิดความศรัทธามีความเชื่อมั่นต่อผู้นำ นอกจากนี้ยังพบว่าอธิการบดีของสถาบันมีการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันถึงสองวาระด้วยกัน ในช่วงที่มีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งส่งผลทำให้การผลักดันกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และสามารถยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ประสบความสำเร็จ จะเห็นได้ว่าผู้นำของสถาบันเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ในการผลักดันให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลประสบความสำเร็จ ยิ่งผู้นำมีภาวะการเป็นผู้นำสูงมากเท่าใดก็ยิ่งจะส่งผลดีต่อการกระบวนการกำหนดนโยบายมากเท่านั้น ทั้งนี้ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่กล้าตัดสินใจที่จะผลักดันนโยบาย มีความมุ่งมั่นและตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากลักษณะภาวะผู้นำ

ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จนทำให้บุคลากรเกิดความศรัทธามีความเชื่อมั่นต่อผู้นำ ซึ่งความศรัทธาที่บุคลากรมีต่อผู้นำนั้น จะทำให้ง่ายต่อการโน้มน้าวใจของบุคลากรให้เห็นด้วยกับนโยบายที่ผู้นำกำหนดขึ้นมา แต่ในทางกลับกันถ้าผู้นำไม่กล้าตัดสินใจ และไม่มีความจริงใจในการดำเนินการกำหนดนโยบายก็ยากต่อการที่จะทำให้บุคลากรเห็นด้วยกับนโยบายที่ดำเนินการอยู่ ซึ่งในเรื่องของภาวะผู้นำนี้ Steers (1977) ได้กล่าวไว้ว่า ภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือประสิทธิผลขององค์กร เพราะเกี่ยวข้องกับลักษณะของบุคคลในองค์กร ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรที่มีผลกระทบ หรือมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กรได้ และยังสอดคล้องกับ รั้งสรรค์ ประเสริฐศรี (2544) ที่ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำไว้ว่า ผู้นำเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อกลุ่ม และสามารถนำกลุ่มให้ปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และผู้นำยังเป็นบุคคลที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ความก้าวหน้า และบรรลุผลสำเร็จอีกด้วย

นอกจากนี้ปัจจัยที่ควรคำนึงในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ก็คือวัฒนธรรมองค์กรซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและเข้าใจของบุคลากรในองค์กรโดยตรง ดังนั้นวัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีแตกต่างกันออกไป สำหรับวัฒนธรรมองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า มีลักษณะวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ เป็นสถาบันการศึกษาที่ผูกพันใกล้ชิด มีความจงรักภักดีและให้ความสำคัญต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก ทั้งนี้จะเห็นได้จากในช่วงที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอยู่นั้น ได้มีพระราชกระแสมาถึงนายกสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่า “ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ควรมีการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดก่อน (คณาจารย์ นักศึกษา ผู้บริหาร ฯลฯ) และร่างกฎหมายประกอบทั้งหมดให้ครบก่อน การปรึกษาเป็นในทำนองประชาธิปไตย เป็นปรึกษาที่กว้างขวาง รวมทั้งประชาชนทั่วไป” จึงทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมตามที่มีพระราชกระแสมาถึงนายกสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังพบว่าบุคลากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะแบบอนุรักษ์นิยมคือยังคงยึดติดกับค่านิยมแบบเก่า ๆ ไม่ชอบความเปลี่ยนแปลง เพราะถือว่าตนเองเป็นข้าราชการ ทำให้บุคลากรมีความภาคภูมิใจในสถาบันของตนเองเป็นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับที่ อมร รัชศาสตร์ (2529) ได้กล่าวว่ค่านิยมของข้าราชการไทยประการหนึ่ง คือ ค่านิยมในความเป็นอนุรักษ์นิยม ค่านิยมของข้าราชการที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ภูมิใจกับ

ระเบียบแบบแผนและขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีมาแต่เดิม และ อรุณ รักธรรม (2532) ได้กล่าวถึงการอนุรักษ์นิยมว่า เป็นพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการไทย ซึ่งจะนิยมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนธรรมเนียมเก่า ซึ่งวัฒนธรรมองค์การแบบอนุรักษ์นิยมที่เกิดขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะบุคลากรยังคงยึดติดกับระบบราชการไม่ต้องการให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เนื่องจากบุคลากรเกรงกลัวว่าจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพความเป็นข้าราชการของตนเอง อีกทั้งยังพบว่าวัฒนธรรมองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้รับการปลูกฝังมาเป็นเวลานานอีกเรื่องหนึ่งก็คือการเคารพในระบบอาวุโส (Seniority) ไม่ว่าจะเป็นอาจารย์ซึ่งจะให้ความเคารพซึ่งกันและกันตามความอาวุโส หรือแม้แต่ตัวนิสิตเองที่จะได้รับการปลูกฝังให้ความเคารพซึ่งกันและกันตามความอาวุโส ในฐานะศิษย์รวมสถาบันเดียวกันจึงทำให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งวัฒนธรรมองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุภัทรา เอื้อวงศ์ (2538) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การในสถาบันการศึกษา : การศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันการศึกษาพยาบาล ซึ่งผลการวิจัยพบว่าวัฒนธรรมโดยภาพรวมของสองสถาบัน มีความคล้ายคลึงกันในลักษณะเชิงวิชาชีพ คือสมาชิกต้องมีความเสียสละ มีความรับผิดชอบ เน้นความเรียบง่ายสมนุรณ มีคุณอนุรักษ์นิยม ความสัมพันธ์ในองค์การยึดระบบอาวุโส ตลอดจนมีบริบทที่คล้ายคลึงกันอยู่ในประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นสถาบันในระบบราชการ ส่วนวัฒนธรรมที่แตกต่างกันจะเกี่ยวกับบริบทของสถาบันที่ต่างกัน ซึ่งวัฒนธรรมในวิทยาลัยพยาบาลจะเด่นชัดในลักษณะของความเป็นทหาร ซึ่งเกี่ยวกับการปกครองตามลำดับชั้นและการปฏิบัติตามคำสั่ง สมาชิกมีลักษณะคล้ายคลึงตาม วัฒนธรรมดังกล่าวถือเป็นวัฒนธรรมที่แข็งของสถาบัน แต่เป็นวัฒนธรรม ที่สมาชิกเห็นว่าเป็นทั้งวัฒนธรรมเอื้อและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาสถาบัน ส่วนวัฒนธรรมที่อ่อนนั้นจะเกี่ยวกับความขัดแย้งของลักษณะความสัมพันธ์ใน 2 รูปแบบ คือ ระบบอาวุโสยศและอาวุโสรุ่น สำหรับในคณะพยาบาลศาสตร์ วัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะ คือความเป็นอิสระในการดำเนินงาน สมาชิกควบคุมตนเองและมีความรับผิดชอบซึ่งวัฒนธรรมดังกล่าวถือเป็นวัฒนธรรมที่แข็งของสถาบัน และสมาชิกถือว่าเป็นวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาด้วย ส่วนวัฒนธรรมที่อ่อนนั้นจะเกี่ยวข้องกับภารกิจเป้าหมายในการทำงานที่ต่างกันของสมาชิกในสถาบัน และวัฒนธรรมที่สมาชิกเห็นว่าเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของสถาบัน คือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทำได้ยากเนื่องจากสถาบันใหญ่ สมาชิกมาก และลักษณะการทำงานที่เน้นรายละเอียดเนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่เป็นหญิง ส่วนวัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่แตกต่างจากวัฒนธรรม องค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นพบว่า วัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมี

ลักษณะแบบกลุ่มร่วม คือบุคลากรมีความจงรักภักดีต่อสถาบัน หุ่นทำงานหนักให้กับสถาบัน มีความรักใคร่ปรองดองกัน มีความร่วมมือร่วมใจกัน ตลอดจนการให้ความเคารพไว้นื้อเชื่อใจและศรัทธาต่อผู้บริหาร ที่วัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีลักษณะเป็นเช่นนี้ ก็เพราะสถาบันแห่งนี้แต่เดิมเป็นเพียงวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีที่เปิดสอนในระดับมัธยมปลายสายอาชีพ บุคลากรและผู้บริหารของสถาบันต้องร่วมมือร่วมใจกันฝ่าฟันอุปสรรคกันมาอย่างมากมาย กว่าที่สถาบันจะสามารถพัฒนาขึ้นมาเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่มีสถานภาพเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาได้สำเร็จ ซึ่งจากวัฒนธรรมองค์การของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีดังกล่าวนี้ ถือเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีการดำเนินการได้อย่างสะดวกและมีคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

ส่วนปัจจัยด้านการเมืองภายในองค์การของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่าบุคลากรของทั้งสองสถาบันมีพฤติกรรมที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้กับตนเองโดยใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ มีการเล่นพรรคเล่นพวก ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้อื่นสนับสนุนตนเองขึ้นไปสู่ตำแหน่งทางการบริหารที่สูงขึ้นโดยเฉพาะที่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีพบว่า ช่วงที่มีการดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้มีการแข่งขันและลอกเลียนแบบอย่าง จากนักการเมืองของบุคคลบางกลุ่มที่ต้องการจะดำรงตำแหน่งอธิการบดีหลังจากที่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีสามารถแปรสภาพสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้สำเร็จ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวน่าจะมาจากการที่สถาบันมีลักษณะองค์การที่ใหญ่มากขึ้นส่งผลทำให้บุคลากรมีพฤติกรรมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับที่รังสรรค์ ประเสริฐ (2544) ได้กล่าวไว้ว่า องค์การจะมีโครงสร้างและมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และมีการกำหนดขั้นตอนสำหรับกรใช้อำนาจ องค์การขนาดใหญ่มักทำให้สมาชิกขององค์การได้รับการกระตุ้นด้านพฤติกรรมการเมือง ดังนั้นการแข่งขันด้านอำนาจจะยิ่งรุนแรงมากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังมีเรื่องของความขัดแย้งทางด้านความคิดเห็นที่แตกต่างของบุคลากรภายในสถาบัน โดยเฉพาะที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวมาจากที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสิ่งคมที่เต็มไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ความสามารถมีอิสระทางความคิด และเชื่อมั่นในตนเองสูงซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย

จะเห็นได้ว่าปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งสองสถาบันมีปัจจัยที่แตกต่างกัน แต่ก็มีปัจจัยหลายประการที่

มีความคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่ทั้งสองสถาบันเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐอยู่ภายใต้ระบบและกฎระเบียบของราชการเดียวกัน

นอกจากลักษณะสภาพภายในองค์กรซึ่งเป็นปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลที่ต้องคำนึงแล้ว สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ซึ่งประกอบไปด้วย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ก็เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณา เพราะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเช่นกัน ตามที่ Sharkansky (1970) ได้จำแนกปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อมออกเป็นสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ซึ่งปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อมนี้ กุลธน ธนาพงศธร (2522) ได้กล่าวไว้ว่า สิ่งแวดล้อมในสังคมเป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง เพราะสิ่งแวดล้อมในสังคมมีผลกระทบต่อกำหนดยุทธศาสตร์เป็นอย่างมากทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งสิ่งแวดล้อมบางชนิดอยู่ใกล้ บางชนิดอยู่ไกล และอาจมีผลกระทบต่อกำหนดยุทธศาสตร์ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

สำหรับปัจจัยทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลพบว่า สภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเต็มไปด้วยเรื่องของการแข่งขันทางด้านตลาดวิชาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งถือเป็นคู่แข่งสำคัญ ประกอบกับแรงผลักดันจากมหาวิทยาลัยของต่างประเทศที่เข้ามาเปิดสาขา และเปิดหลักสูตรในประเทศไทยมากขึ้น ส่งผลทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในสถาบันเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานภายในสถาบันมีความคล่องตัวมากขึ้นในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้านบริหารการเงิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารหลักสูตร ระบบการเรียนการสอน ซึ่งถือเป็นตัวจักรสำคัญ ที่จะทำให้สถาบันสามารถผลิตบัณฑิตได้ตรงตามความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งนี้เพื่อมิให้บัณฑิตที่จบออกไปประสบกับสภาวะการว่างงาน ซึ่งสอดคล้องกับครองนวล จรรย์สุด (2536) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความเป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล : ทิศนะของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐพบว่า การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน้าที่ และระบบการบริหารไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เนื่องจากแนวโน้มของการศึกษาต่อไปจะเป็นระบบที่เรียกว่าธุรกิจการศึกษา ถือว่าการศึกษาคือการลงทุน อัตราค่าหน่วยกิต ก็จะมีผันแปรไปตามความต้องการสาขาวิชาตลาดแรงงาน สาขาวิชาใดที่มีความต้องการในตลาดแรงงานสูง เมื่อสำเร็จการศึกษาได้รับค่าตอบแทนในการทำงานสูง อัตราค่าหน่วยกิตจะต้องสูง สาขาวิชาใดที่มีความต้องการในตลาดแรงงานต่ำ เมื่อสำเร็จการศึกษาได้รับค่าตอบแทนต่ำ

อัตราค่าหน่วยกิตต้องต่ำ เพื่อสร้างความเป็นธรรมกับสังคม ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ จะเห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยนแต่ต้องใช้เวลาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ และยังคงคลั่งคลั่งกับงานวิจัย ของ เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์ (2538) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง พัฒนาการนโยบายของการแปรสภาพมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พบว่า หาก ตลาดแรงงานมีความต้องการแรงงานสูง กระแสนโยบายการแปรสภาพมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบ ราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจะสูงตามความต้องการของตลาดแรงงานทั้งนี้ เนื่องมาจากการเกิดสภาวะการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานหลายวิชาชีพ เกิดการแย่งชิง ทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากตลาดแรงงานเสียคุณภาพ ความต้องการแรงงานในสาขาวิชาชีพที่ขาด แคลนมากกว่าแรงงานที่มีอยู่ในตลาดจนเกิดสภาวะวิกฤตกำลังคนขึ้นในองค์การต่าง ๆ ทั้งของรัฐ และเอกชน ซึ่งในเรื่องนี้ ปรัชญา เวสารัชช (2546) ได้กล่าวว่า พันธะสำคัญของมหาวิทยาลัยที่มัก ไม่ได้รับการกล่าวขานมากนักคือ การบริการสังคมเพื่อสนองความต้องการในระยะสั้น ในสภาพ ปัจจุบันจำนวนวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขนาดของมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น อย่างมาก ความรู้ที่ศึกษาและการเผยแพร่มีมากขึ้น และประชากรที่มหาวิทยาลัยให้บริการก็เพิ่ม มากขึ้น มหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นสถาบันสำหรับคนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิฤทธิ์อีกต่อไป การมีโอกาสได้เล่า เรียนระดับสูงกลายเป็นหนทางนำไปสู่ความสำเร็จของคนแต่ละคนและช่วยเพิ่มขีดความสามารถ ของสังคมโดยส่วนรวม มหาวิทยาลัยจึงต้องตอบสนองความต้องการด้านการพัฒนามนุษย์ใน สังคม นั่นก็หมายความว่า มหาวิทยาลัยต้องดูแลเรื่องหลักสูตร การเรียนการสอน และระบบการ เผยแพร่ให้ดี จึงต้องติดตามเกาะติดกับสภาพแวดล้อม และเหตุการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นใน สังคมอย่างใกล้ชิด เพื่อเตรียมนักศึกษาให้เหมาะสมกับความต้องการสังคมหลังได้รับปริญญา ดังนั้นมหาวิทยาลัยต้องพร้อมได้รับการวิพากษ์และต้องรับฟังข้อวิจารณ์ในเรื่องการตอบสนอง ความต้องการของสังคม เช่น การวิพากษ์ว่าไม่ค่อยทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเท่าที่ควร และ ต้องปรับตัวให้ทันให้จงได้ ตัวอย่างมหาวิทยาลัยชั้นนำซึ่งมีเกียรติภูมิสูงของโลก เช่น มหาวิทยาลัย ออกซฟอร์ด ก็เคยถูกวิพากษ์ว่าเป็นมหาวิทยาลัยหัวสูงยึดติดธรรมเนียมเก่า เข้าข้างตนเอง และไม่ ใส่ใจเข้าร่วมกับประเทศในภาพรวมทั้งไม่สนใจโลกภายนอก ผลคือมหาวิทยาลัยต้องยอมรับความ เป็นจริงและยอมรับว่าต้องสร้างตัวเองขึ้นมาใหม่ และหาทางผนวกตนเองเข้าอยู่ในโลกปัจจุบันให้จง ได้ ดังที่อธิการบดีได้กล่าวไว้ว่า “มหาวิทยาลัยทั้งหลายไม่เคยแยกตนเองออกจากสังคม และไม่ปิด กั้นตนเองจากการเปลี่ยนแปลง แต่ต้องเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับสังคม และข้าพเจ้าคิดว่าเป็นเรื่อง น่าแปลกที่มีคนคิดว่ามหาวิทยาลัยที่มีเกียรติภูมิสูงอย่างเรา จะไม่ปรับตัวให้สอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงของสังคม” จากปัญหาในเรื่องของการบริหารหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการเรียน การสอนที่ไม่สามารถผลิตบัณฑิตได้ตรงตามความต้องการ ของตลาดแรงงาน จนเกิดภาวะการว่างงานของบัณฑิตจบใหม่ ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญของ

สังคมไทยในปัจจุบันนั้นถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลตามที่ กุลธน ธนาพงศธร (2522) ได้กล่าวถึงเรื่องภาวะการว่างงานว่าน่าจะเป็นปัญหาและปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจมากกว่าเป็นปัญหาและเป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางสังคม ถ้าหากพิจารณาให้ละเอียดลึกซึ้งแล้ว ภาวะการว่างงานเป็นปัญหาทางสังคมอย่างหนึ่ง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะทางสังคมของประเทศนั้น ๆ นอกจากภาวะการว่างงานโดยตัวของมันเองจะเป็นปัญหาทางสังคมอย่างหนึ่งแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมอื่นๆตามมาอีกมากมาย ด้วยเหตุนี้นักวิชาการบางคนจึงได้กล่าวอ้างและยืนยันว่า ภาวะการว่างงานเป็นเครื่องบ่งชี้ทางสังคมประการหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับและมีอิทธิพลมากที่สุดต่อการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกา และผู้กำหนดนโยบายในสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาคำนี้ถึงอัตราการว่างงานนี้เป็นปัจจัยประการหนึ่งในการกำหนดนโยบายไม่เฉพาะแต่นโยบายทางสังคมเท่านั้นแต่ยังรวมถึงนโยบายด้วยอื่น ๆ จะเห็นได้ว่าสภาพทางสังคมถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นอย่างมาก

นอกจากปัจจัยด้านสังคมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขึ้นมา โดยพบว่า ถ้าเศรษฐกิจของประเทศไทยยิ่งประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอยู่ในช่วงขาลงมากเท่าไร มีแนวโน้มที่ว่ารัฐบาลพยายามจะผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ มีการแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยมีความรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นที่เรียกว่าเกิดวิกฤติฟองสบู่แตก รัฐบาลไทยจึงได้ยื่นคำขอกู้เงินจากกองทุนเงินระหว่างประเทศ (IMF) รวมทั้งธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เพื่อมาพยุงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยมีเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งคือภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคมพ.ศ. 2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกกรอบราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อการตัดลดงบประมาณ และภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องสนับสนุนให้กับสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ สามารถหารายได้และพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงเป็นแรงผลักดันอีกทางหนึ่งที่ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต้องทำการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อให้สถาบันมีความคล่องตัวและมีความอิสระในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารงานด้านเงินที่ต้องการความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณในด้านต่าง ๆ

ของสถาบัน ซึ่งในเรื่องนี้ ปรัชญา เวสารัชช์ (2546) ได้กล่าวว่า นอกจากมหาวิทยาลัยเอกชน มหาวิทยาลัยเกือบทุกแห่งทั่วโลกซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ยังคงต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐในเรื่องงบประมาณ ถึงแม้จะมีความพยายามส่งเสริมให้กระบวนการตลาดเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่รายได้จากการลงทุน ดอกเบี้ย ค่าเช่า ค่าบริการทางวิชาการ เงินบริจาค หรือค่าธรรมเนียมการศึกษาของนักศึกษาถือเป็นส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณรวมของมหาวิทยาลัย เพราะการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น เป็นเรื่องที่ต้องมีการลงทุนและมีค่าใช้จ่ายสูง รัฐจึงยังเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินรายใหญ่ของมหาวิทยาลัยรัฐ และไม่มีรัฐบาลใดให้เงินสนับสนุนมหาวิทยาลัยไปโดยไม่มีภารกิจกับควบคุม รัฐต้องกำหนดความคาดหวังที่ต้องการจากมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นความคาดหวังในเรื่องจำนวนนักศึกษาหรือบัณฑิต คุณภาพของบัณฑิต สาขาวิชา รวมทั้งมาตรฐานทางวิชาการ หรือผลงานอื่น ๆ เช่น ผลงานเขียนและงานวิจัย หากการสนับสนุนจากรัฐไม่เพียงพอ มหาวิทยาลัยก็ต้องแสวงหาการสนับสนุนจากแหล่งอื่น ซึ่งถือว่ามหาวิทยาลัยมีสิทธิที่จะทำได้ แต่นั่นก็หมายความว่ามหาวิทยาลัยก็ต้องเปิดตัวและพึ่งพาสถาบันภายนอกอื่น ๆ มากขึ้นทุกที จะเห็นได้ว่าปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ต้องดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ตามที่กุลธนา พงศธร (2519) ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายอย่างสำคัญ องค์การหรือหน่วยงานจะกำหนดนโยบายได้กว้างขวาง หรือการดำเนินงานของนโยบายจะเป็นไป โดยมีเสถียรภาพ และมีความต่อเนื่องได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะทางเศรษฐกิจขององค์การหรือหน่วยงานนั้น องค์การหรือหน่วยงานที่มีภาวะทางเศรษฐกิจไม่มั่นคงย่อมไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างกว้างขวาง และการปฏิบัติตามนโยบายอาจไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์ อนึ่งเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่มีความละเอียดลึกซึ้งแม้ผู้กำหนดนโยบายจะมีได้เป็นนักเศรษฐศาสตร์แต่ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพยายามศึกษาและเรียนรู้ถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจในลักษณะต่าง ๆ ตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายได้โดยไม่ผิดพลาดมากนัก ปัจจัยทางเศรษฐกิจย่อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอยู่เสมอไม่มากก็น้อย และไม่เฉพาะแต่นโยบายทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านอื่น ๆ ด้วย ส่วนปัญหาที่ว่าจะใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจประเภทใดบ้าง เป็นองค์ประกอบในการพิจารณากำหนดนโยบายหนึ่งๆ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทของนโยบายที่จะกำหนดขึ้นและวิจรรณญาณของผู้กำหนดนโยบายแต่ละคนเป็นสำคัญ

และปัจจัยภายนอกด้านสุดท้าย คือปัจจัยทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย

ผู้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพราะการกำหนดนโยบายผู้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้นได้แรงผลักดันจากรัฐบาล โดยทางรัฐบาลได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ขึ้นมา ซึ่งแผนดังกล่าวได้กำหนดนโยบายและมาตรการในด้านการบริหารโดยให้มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ ประกอบกับการที่รัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า “พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระคล่องตัวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น” ประกอบกับการที่รัฐบาลยื่นคำขอกู้เงินจากกองทุนเงินระหว่างประเทศ (IMF) รวมทั้งธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) โดยมีเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งคือภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงานและภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ต้องมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่งต้องออกนอกระบบราชการ เพื่อมาพยุลงฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตลอดจนการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จากนโยบายของรัฐดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายผู้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอย่างจริงจัง นอกจากรัฐบาลจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายผู้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลแล้ว ในทางกลับกันรัฐบาลก็กลับเป็นอุปสรรคในกระบวนการกำหนดนโยบายผู้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเช่นกัน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความไม่ชัดเจน ความไม่แน่นอนในเรื่องนโยบายของรัฐบาล และขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาล นอกจากนี้ผลการวิจัยยังพบว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยบ่อยครั้งเป็นอุปสรรคหนึ่ง ที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายผู้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลขาดความต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับที่ สุธรรม อารีกุล (2541) ได้วิเคราะห์สถานการณ์ของอุดมศึกษาไทย และพบว่าการที่อุดมศึกษาไทยประสบภาวะวิกฤตนั้นเกิดจากปัญหาต่างๆ ซึ่งมีปัญหาภายนอกและปัญหาภายในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้กล่าวไว้ว่านโยบายของรัฐบาลด้านอุดมศึกษาไม่มีความแน่นอน เปลี่ยนแปลงได้ตามรัฐบาลที่ปรับเปลี่ยนบ่อย ๆ ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ไม่ต่อเนื่อง ไม่มีกลไกที่ทำให้เกิดการยึดถือปฏิบัติ และการไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ทำให้สถาบันอุดมศึกษาไม่มีนักการเมืองที่เชี่ยวชาญและมีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา มาปกครอง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ทำให้การบริหาร การดำเนินการและนโยบายไม่ต่อเนื่อง แผนงานเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของนักการเมือง โดยไม่คำนึงถึงแผนหลักในการพัฒนา ประกอบกับ งานวิจัยของอุทุมพร จามรมาน (2545) รายงานการสังเคราะห์เอกสาร เรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล คือ ความจริงใจในการสนับสนุน

งบประมาณจากภาครัฐ และความเข้าใจในการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ รัฐบาลว่าต้องใช้เวลา และไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2546) ได้กล่าวว่า นโยบายให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบถือว่าเป็นเจตนารมณ์ที่ดี หากแต่การดำเนินงานถึงปัจจุบันคิดว่าขาดความพร้อมและความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ ที่สำคัญคือหน่วยงานและผู้ปฏิบัติหลายฝ่ายยังขาดความเข้าใจ ขาดหลักประกันและความมั่นใจ ทั้งกลุ่มคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ที่ยังมีช่องว่างทางความคิด โดยเฉพาะประเด็น แนวทางออกนอกระบบ และผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการออกนอกระบบ รวมถึงรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาล และการสนับสนุนอย่างจริงจังเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลสามารถขับเคลื่อนและดำเนินการได้ประสบความสำเร็จ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยดังกล่าวมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐให้เกิดความคล่องตัว และมีอิสระ ดังนั้นรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบายดังกล่าวควรมีความแน่นอน และชัดเจนในการผลักดันให้สถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานเสียใหม่ โดยการเร่งรัดให้ทางฝ่ายคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ และลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสถาบัน แล้วนำเสนอต่อรัฐสภาได้พิจารณาให้เร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเกิดขึ้นได้ทันกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

2. ผู้นำของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐควรกล้าตัดสินใจ ที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล รวมทั้งควรมีความมุ่งมั่นและตั้งใจอย่างจริงจังในการดำเนินการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารของสถาบัน เพราะผู้นำที่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจอย่างจริงจังนั้น ย่อมทำให้บุคลากรภายในสถาบันเกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อผู้นำ ซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญที่ผลักดันให้กระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลประสบความสำเร็จ

3. คณะกรรมการที่มีหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งนั้น ควรให้ความสำคัญในเรื่องรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพราะการร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้

เพราะพระราชบัญญัติที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้น จะกลายเป็นนโยบายหลักสำคัญในการวางแผนการบริหารงานของสถาบันที่มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อไป

4. ควรมีการศึกษาถึงความพร้อมในทุกๆ ด้านของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐก่อนที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพราะสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งนั้นจะมีลักษณะภายในองค์การที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของโครงสร้างองค์การ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์การ และการเมืองภายในองค์การ เป็นต้น ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในสถาบันได้ ถ้าสถาบันแห่งนั้นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

5. ควรสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรภายในสถาบัน ได้รับทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยการประชาสัมพันธ์และเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในสถาบันได้แสดงความคิดเห็นการดำเนินการกำหนดนโยบายให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรเกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต

สำหรับการวิจัยในอนาคต ผู้วิจัยขอเสนอประเด็นดังต่อไปนี้

1. ควรมีการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐแห่งอื่น
2. ควรมีการศึกษาปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล
3. ควรมีการศึกษาการประเมินผลนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยที่ได้นำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กอบกุล สรรพกิจจานง. การวิจัยเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา นโยบายการใช้อินเทอร์เน็ตสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาสารสนเทศศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

กุลธนา ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบาย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.

กุลธนา ธนาพงศธร. การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2522.

กุลธนา ธนาพงศธร. นโยบายของรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์. พัฒนาการนโยบายของการแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. ภาควิชาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเทคโนโลยีสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก, 2539.

เกษม วัฒนชัย. กลไกการควบคุมหน่วยงานของรัฐ. ในรายงานการประชุมวิชาการประจำปี ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2541. กรุงเทพมหานคร: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541. (อัดสำเนา)

เกษม สุวรรณกุล. มหาวิทยาลัยกับการพัฒนาและทิศทางของมหาวิทยาลัยกับระบบราชการ: ในที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย. เชียงใหม่, 2530. (อัดสำเนา)

เกษม สุวรรณกุล. มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนา. ในรายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต, 27-29 พฤษภาคม 2525. ทบวงมหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร, 2525.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงาน. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542.

กรุงเทพมหานคร : บริษัทพริกหวานกราฟิคจำกัด, 2542.

ครองนวล จรณะหุต. ความเป็นไปได้ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล : ทิศนะของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

- จิตต์อง พัฒนาศิริ. แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- จีระศักดิ์ นพคุณ. เลขานุการคณะกรรมการอำนวยการกลางพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่. สัมภาษณ์, 26 มกราคม 2547.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ออนไลน์). แหล่งที่มา :
<http://www.chula.ac.th>, 2545.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงสร้างการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ออนไลน์). แหล่งที่มา :
<http://www.chula.ac.th>, 2545.
- ชัย จาตุรพิทักษ์กุล. คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. สัมภาษณ์,
25 มีนาคม 2547.
- ชาญวิทย์ โฆษิตานนท์. ประธานคณะกรรมการกิจการอาจารย์. สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2547.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิฒพิงษ์. การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการ
ประยุกต์ใช้. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2540.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2545.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. รายงานการวิจัย พัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์
เชิงนโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2533.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้
ส่วนราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2536.
- ที่ประชุมสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ. ผลการสำรวจความคิดเห็นเรื่องการออกนอกระบบ
ราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐ. รายงานประจำปี ปอมท. 2542 : หน้า 15-28.
- เทียนฉาย กีระนันท์. จุฬายของเรา : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- เทียนฉาย กีระนันท์, อุทุมพร จามรมาน, อติวิรัตน์ วิศาลเวทย์, ทศพร ศิริสัมพันธ์ และ พิษณุเศ
ษะภูจักร. รายงานการวิจัยเรื่องการเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็น
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล. (ม.ป.ท.), 2542. (อัดสำเนา)
- เทียนฉาย กีระนันท์. อดีตอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปีพ.ศ.2539-พ.ศ.2543. สัมภาษณ์,
9 มกราคม 2547.
- ธงชัย สันติวงษ์. องค์การ : ทฤษฎีและการออกแบบ. กรุงเทพมหานคร : Management Center
Bangkok, 2538.

ธีระพร อุวรรณโณ. ประธานคณะกรรมการพิจารณาข้อมติฉบับร่างระเบียบและประกาศที่ต้อง
ออกตามความในร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่. สัมภาษณ์,
22 มกราคม 2547.

นรเศรษฐ์ บุญชู, สมพร ใหม่แก้ว และ จินตนา เสียมภักดี. รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนา
มหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ : (ม.ป.ท.)
, 2540

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ความเป็นอิสระของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอกสารเสนอในการประชุม
วิชาการเรื่อง แนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ณ ศูนย์สารนิเทศ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534. (อัดสำเนา)

บัญชา แก้วส่อง. องค์การ : การจัดการและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :
ทิพย์วิสุทธิ, 2545.

บันเทิง สุวรรณตระกูล. คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. สัมภาษณ์
, 26 มีนาคม 2547

ปฐม มณีโรจน์. วิวัฒนาการและความเป็นอิสระของการจัดการอุดมศึกษาของไทย เรื่อง ความเป็น
อิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัย : อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต. ในรายงาน
การประชุมทางวิชาการประจำปี2532, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี. พิมพ์ครั้งที่ 6.
กรุงเทพมหานคร : เนติกุลการพิมพ์, 2544.

ประสพสุข สิงห์แจริญ. ทัศนคติของข้าราชการสาย ข และสาย ค ที่มีต่อแนวความคิดใน
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ศึกษาเฉพาะกรณี : สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.
รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ปรัชญา เวสารัชช. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในกำกับ. มหาวิทยาลัยใน
กำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการและประโยชน์, หน้า1-24.
กรุงเทพมหานคร : ภาพพิมพ์, 2546.

ปาริชาติ ภู่งว่าง. ประธานคณะกรรมการกิจการนิสิต. สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2547.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร :
อักษรเจริญทัศน์, 2531.

พรชูลี อาชวอำรุง. รายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใน
อนาคต. (ม.ป.ท), 2545.

- พรทิพย์ ดีสมโชค. แนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทยการวิเคราะห์: เชิงประวัติศาสตร์. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- พิทยา บวรวัฒนา. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2542.
- เพ็ญศรี พิทักษ์ธรรม. พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร. (ม.ป.ท.), 2543.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. การพัฒนาการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษา. ในรายงานการประชุมทางวิชาการเรื่อง การพัฒนาการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษา, 27-28 มิถุนายน 2523 คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในกำกับ. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการและประโยชน์, หน้า25-46. กรุงเทพมหานคร : ภาพพิมพ์, 2546.
- มยุรี แยมศรี. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : ความเป็นไปได้ในทฤษฎีของข้าราชการสายสนับสนุนวิชาการและการบริหาร มหาวิทยาลัยมหิดล. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. รายงานประจำปี 2541. กรุงเทพมหานคร : (ม.ป.ท.) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. ประวัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.kmutt.ac.th>, 2545.
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี(ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.kmutt.ac.th>, 2545.
- มัทธนา ปราการสมุทร. เลขานุการคณะกรรมการกิจการอาจารย์. สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2547.
- มานพ จันทเขต. การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- มานพ พงศทัต. ประธานคณะกรรมการการเงิน ตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่. สัมภาษณ์, 26 มกราคม 2547.
- มานิตย์ จุมปา. เลขานุการคณะกรรมการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่. สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2547.
- เรจินิตร์ กลันทปุระ. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. ปริญญาโทดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2540.

- วิทย์ วิศทเวทย์. ปรัชญาการศึกษาไทย 2411-2475. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- วิจิตร ศรีสอาน. หลักการอุดมศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2518.
- วิโรจน์ สารรัตตะ. บทวิเคราะห์องค์การทางการศึกษาไทย จากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อความเข้าใจในปรากฏการณ์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทธิ์, 2544.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- สมเกียรติ รุ่งทองใบสุรีย์. ประธานสภาคณาจารย์ปีพ.ศ. 2543. สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2547.
- สมชาติ ไสภณรณฤทธิ์. คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2547
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเชิงประจักษ์ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายการประถมศึกษาของไทย (พ.ศ.2523-2527). วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2531.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2543.
- สมยศ นาวิการ. การบริหาร. กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, 2536.
- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. พฤติกรรมองค์การ : ทฤษฎีและการประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- สุชาติ เมืองแก้ว. การพัฒนา รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- สุทัศน์ พรอานุภาพกุล. ประธานสภาคณาจารย์ ปีพ.ศ.2546. สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2547.
- สุธรรม อารีกุล. รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ....ประเด็นการอุดมศึกษา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.
- สุนันท์ พงษ์สามารถ. เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนงาน ตามร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่. สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2547.
- สุภัทวา เอื้อวงศ์. วัฒนธรรมองค์การในสถาบันการศึกษา : การศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันการศึกษาพยาบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาบริหารศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

- สุมาลี จันทรชลอ. รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาปัจจัยแวดล้อมที่สัมพันธ์กับความต้องการของบุคลากรในการออกนอกของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. คณะครุศาสตร์
อุตสาหกรรม : มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2540.
- สุรางคนา มัถยานนท์. การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริม
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-
2539). วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ไสว เลี่ยมแก้ว. การเมืองในองค์กร. วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา ปีที่12
(ม.ค.-มิ.ย. 2541) : 37-40.
- หริส สุตะบุตร. อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีปีพ.ศ.2535-พ.ศ.2541.
สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2547.
- ระบิล รัตนพานี. ประธานคณะกรรมการพิจารณาระบบบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับใหม่. สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2547.
- รังสรรค์ ประเสริฐ. ภาวะผู้นำ. กรุงเทพมหานคร : ธนรัชการพิมพ์, 2544.
- อดิศักดิ์ พงษ์พูลผลศักดิ์. คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.
สัมภาษณ์, 25 มีนาคม 2547.
- อภิชาติ เทอดโยธิน. คณะทำงานเพื่อปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. สัมภาษณ์, 22
มีนาคม 2547.
- อมร รักษาสัตย์. การพัฒนานโยบาย. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์, 2520.
- อมร รักษาสัตย์. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ
ชาติ. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2529.
- อัจฉรา เอ็นท์. เลขานุการคณะกรรมการวิชาการ. สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2547.
- อรุณ รักธรรม. พฤติกรรมในระบอบราชการ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2532.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. การปฏิรูประบบมหาวิทยาลัยของรัฐ(มหาวิทยาลัยไร่เข็มทิศ : วิถีชีวิตของชาติ).
(ม.ป.ท.), 2545 (คัดสำเนา)
- อุทุมพร จามรมาน. รายงานการวิจัยการสังเคราะห์เอกสาร เรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.
(ม.ป.ท), 2545.

อุทัย บุญประเสริฐ. การพัฒนานโยบายกรณีการพัฒนานโยบาย พัฒนาการศึกษา ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่5 (2525-2529) เอกสารเผยแพร่ฝ่ายวางแผนและพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (ม.ป.ท), 2523.

อุทัย บุญประเสริฐ. การพัฒนานโยบาย โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและการ บริหารประถมศึกษาระดับจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ, 2527.

อุมาพร จันทศร. รายงานการวิจัย เรื่องความคิดเห็นของคณาจารย์เกี่ยวกับการนำ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบราชการ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเทคโนโลยี พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร ลาดกระบัง, 2539.

ภาษาอังกฤษ

Anderson, Jame E. Public Policy-Making. Great Britain : Thomas Nelson and Sons, 1975.

Boyer, William W. Policy Making by Government Agencies : The National Administrative System. New York : John Wiley & Sons, 1971.

Carl, Friedrich J. Man and his Government. New York : Mc Graw-Hill, 1963.

DuBrin, Andrew J. Leadership Research Findings, Practice, and Skills. Boston : Houghton Mifflin Company., 1998.

Dunn, William N. Public Policy Analysis : An Introduction. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1981.

Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. 4th ed. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1981.

Easton, David. A Framework for Political Analysis. New York : Prentice-Hall, 1965.

Goffman, Erving. Interaction Ritual. Hawthornc. NY. : Aldine, 1967.

Gould, Samuel B. The State University in Higher Education from Autonomy to System. By Perkin, Jame A, Voice of America, Forum Series. Washington D.C. : United States Information Agency, 1973.

Homans, George C. The Human Group. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1950.

Lindblom Charles E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, NJ. : Prentice-Hall, 1968.

- Lasswell Harold D. and Kaplan Abraham. Power and Society : A Framework for Political Inquiry. New Haven : Yale University Press, 1970.
- Nagel, Stuart. Public Policy Goal. Means and Methods. New York : St. Martin's Press, 1984.
- Mintzberg, Henry. The Structuring of Organizations. New Jersey : Prentice-Hall, 1979
- Perkin, Jame A. The Drive for Coordination in Higher Education from Autonomy to System. By Perkin, Jame A, Voice of America, Forum Series. Washington D.C. : United States Information Agency, 1973.
- Sharkansky, Ira. (ed.) The Political Scientist & Policy Analysis. Chicago : Markham Publishing, 1970.
- Steers, Richard M. Organizational Effectiveness : A Behavioral View. Santa Monica, Calif : Goodyear, 1977.
- Rento, Tagiuri and Litwin, George H. (Eds) Organizational Climate Exploration of a Concept. Boston : Division of Research. Harvard Graduate School of Business, 1968.
- Turnbull, William W. Special Institutions in System of Higher Education in Higher Education from Autonomy to System. By Perkin, Jame A. Voice of America, Forum Series. Washington D.C. : United States Information Agency, 1973.
- Webster's New Collegiate Dictionary. Springfield, Mass : G&C Meriam, 1976.
- Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the EL. Copy : Dilithum Press, 1994.
- Wolfenden, John Sir F. "Great Britain" in Higher Education from Autonomy to System. By Perkin, Jame A, Voice of America, Forum Series. Washington D.C. : United States Information Agency, 1973
- Yehezkel, Dror. Public Policy Making Re-examined. Scranton ,Penn : Chandler Publishing, 1968.
- Yukl, Gary. Leadership in Organizations. 4th ed. (n.p.) : Prentice-Hall, 1998.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสัมภาษณ์

ข้อมูลเกี่ยวกับการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ _____

ตำแหน่ง _____

วัน เดือน ปี _____

ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

1. ขั้นการระบุปัญหา

มหาวิทยาลัยในช่วงก่อนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลประสบปัญหาอะไร และมีการดำเนินการรวบรวมประเด็นปัญหาอย่างไร

2. ขั้นการริเริ่มนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นเข้าสู่วาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายได้อย่างไร และมีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่เป็นผู้ริเริ่ม

3. ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

ในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องมาได้อย่างไร ใช้วิธีการใดในรวบรวมข้อมูลข่าวสาร มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

4. ขั้นการเสนอทางเลือก

มีการเสนอให้จัดทำทางเลือกหรือไม่ในการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล (ถ้ามี) มีกี่ทางเลือก อะไรบ้าง เมื่อมีทางเลือกแล้วได้มีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ และใครเป็นผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือก

5. ขั้นการยกร่างนโยบาย

ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย มีวิธีการในการจัดเตรียมร่างนโยบายอย่างไรและใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการยกร่างนโยบาย

6. ในกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นมีปัญหาอะไรบ้าง และวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร

7. สภาพของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองนั้นส่งผลต่อการเกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลอย่างไร

แบบสัมภาษณ์

ข้อมูลเกี่ยวกับการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ _____

ตำแหน่ง _____

วัน เดือน ปี _____

ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

1. โครงสร้างองค์การ

- ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การของมหาวิทยาลัยของท่านมีลักษณะเป็นอย่างไร

2. วัฒนธรรมองค์การ

- มหาวิทยาลัยของท่านมีค่านิยมหลักหรือลักษณะเฉพาะอะไรบ้าง และค่านิยมหลักหรือลักษณะเฉพาะดังกล่าวแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่นอย่างไร

3. ภาวะผู้นำ

- ผู้นำมหาวิทยาลัยของท่านมีลักษณะภาวะผู้นำแบบใด และในการใช้อำนาจการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ เช่น การวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัย การบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย ได้มีการเปิดโอกาสให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือไม่ อย่างไร

4. การเมืองภายในองค์การ

- ภายในมหาวิทยาลัยของท่านมีพฤติกรรมการเมืองเกิดขึ้นหรือไม่ (ถ้ามี) ลักษณะของพฤติกรรมการเมืองเป็นอย่างไร และปัจจัยใดบ้างที่ท่านคิดว่าทำให้เกิดพฤติกรรมการเมืองเช่นนั้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวรอนด้า ต้นเถียร เกิดวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2544



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย