

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1. นิยามของคำว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University)

Dworkin (1998) กล่าวว่า Autonomous เป็นภาษากรีก มาจากคำว่า Auto ซึ่งหมายถึง ส่วนตัวหรือของตนเอง และคำว่า nomous หมายถึง การปกครองหรือกฎหมายที่ใช้ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วมีความหมายว่า การปกครองตนเองของประชาชนที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำด้วยอำนาจใดๆ

Anderson and Richard (1998) กล่าวว่า University Autonomy หมายถึง มหาวิทยาลัยที่มีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเองโดยปราศจากอำนาจ อิทธิพลและการชี้แนะโดยรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการมีอำนาจในกำหนดกฎระเบียบ อำนาจการส่งย้ายบุคลากรทางวิชาการ อำนาจในการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน กฎเกณฑ์ที่มีผลต่ออำนาจทางการเงิน เช่น การที่รัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งอธิการบดีหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย และอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน

Nesheim (2000) กล่าวว่า มหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระนั้น จะต้องทำให้ผู้เรียนสามารถแสวงหาความรู้ได้โดยเสรี หรือมีอิสระทางด้านวิชาการ ขณะเดียวกันความเป็นอิสระจะต้องสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งก็จะทำให้มหาวิทยาลัยมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาตนเองได้

อุทุมพร จามรมาน และคณะ (2542: 4) ได้ให้คำจำกัดความของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยที่อยู่นอกระบบราชการ ว่าหมายถึง “มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีการตัดสินใจที่สิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด แยกการตัดสินใจ และวินัยนัยด้านการบริหารและวิชาการระดับสูงออกจากกัน เน้นการบริหารในรูปคณะบุคคลในแต่ละระดับใช้ระบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง จากการเงินรูปเงินก้อน และมีอำนาจการปกครองดูแล

บำรุงรักษา ใช้ การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้อง นำส่งกระทรวงการคลัง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น”

จากคำนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่า

“มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยการตัดสินใจจะสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัยมากที่สุด เน้นการบริหารแบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว สามารถตรวจสอบได้ภายหลัง”

2. ลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการศึกษาแนวความคิดของนักการศึกษา ต่างก็ได้ให้แนวคิดไว้ว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐควรมีลักษณะดังต่อไปนี้ (เกษม วัฒนชัย, 2542; พรทิพย์ ดีสมโชค, 2537 อ้างถึง Carnegie Foundation, 1982; อุทุมพร จามรมาน และคณะ, 2542; Rhoddes, 1992; Volkwein, 1986)

2.1 ด้านการบริหารทั่วไป

2.1.1 มหาวิทยาลัยต้องมีระบบปกครองตนเองเพื่อ ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ (Autonomy) ปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก โดยรัฐเป็นเจ้าของแต่บริหารแบบกึ่งเอกชนในด้านการจัดองค์กร การจัดระบบบริหารและกิจกรรมต่างๆ

2.1.2 มหาวิทยาลัยมีนโยบายการบริหาร มีลักษณะเป็น Self Dependence มีแผนงาน และโครงการที่ดำเนินการแล้วค้ำทุนและค้ำค่า

2.1.3 มหาวิทยาลัยมีอิสระที่จะจัดองค์กร และกระบวนการภายในมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นเอกเทศ (Autonomy) ในการจัดองค์กรเพื่อให้สามารถถือปฏิบัติภารกิจให้มากที่สุด มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระที่จะจัดโครงสร้างองค์กรและระดมทรัพยากรมาดำเนินการกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ มหาวิทยาลัยจะต้องสามารถยุบ เลิก หรือจัดตั้งองค์กรภายในได้

2.1.4 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการเลือกคณะผู้บริหารเองด้วยวิธีการเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย

2.1.5 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการกำหนดภารกิจของมหาวิทยาลัย

2.2 การบริหารวิชาการ

2.2.1 ลักษณะการบริหารต้องเกื้อกูลต่อกระบวนการหาความรู้และสร้างความคิดโดยอิสระของนักวิชาการ ทั้งทางด้านการวิจัย การเรียนการสอน การวัดผล การให้บริการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

2.2.2 มหาวิทยาลัยจะต้องมี เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยก็มีความจำเป็นที่จะต้องตอบสนองกับความต้องการของประเทศชาติและประชาชนด้วย

2.2.3 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการกำหนดและบริหารหลักสูตรของตนเอง รวมถึงการเสนอและขุบเลิกหลักสูตรการเรียนการสอน

2.2.3 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและกระบวนการเรียนการสอน

2.2.4 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการคัดเลือก และกำหนดมาตรฐานในการรับนักศึกษา

2.2.5 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการวางนโยบายและกำหนดขนาด และอัตราการศึกษาของคณะหรือหน่วยงานของตน

2.2.6 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการค้นคว้าวิจัย นักวิชาการสามารถคิดค้นและเผยแพร่ผลงานโดยไม่ถูกผู้มีอำนาจกำหนดกีดกัน ซึ่งเรียกว่า อิสระในการคิดค้น

2.3 การบริหารด้านการเงินและทรัพย์สิน

2.3.1 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินงาน เรื่องการแสวงหารายได้ การลงทุนและการได้มาซึ่งทรัพย์สิน

2.3.2 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณเงินทุนของตนเอง ตามที่สถาบันการศึกษานั้นเห็นสมควร

2.3.3 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารและจัดวางตำแหน่งทางการเงิน

2.3.4 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการรายได้และค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย และจะถูกตรวจสอบภายหลังการใช้จ่ายเท่านั้น

2.4 การบริหารงานบุคคล

2.4.1 มหาวิทยาลัยมีอิสระการกำหนดจำนวนอาจารย์และลูกจ้าง

2.4.2 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการคัดเลือกและกำหนดภาระงานของบุคลากรของสถาบัน

2.4.3 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการว่าจ้างบุคลากร การจัดสรรค่าตอบแทน และการเลื่อนตำแหน่ง

2.4.4 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการร่างระเบียบการบริหารงานบุคคลของตนและกำหนดบทลงโทษตามความเหมาะสม

Carnegie commission on higher education (1973) ได้เปรียบเทียบถึงลักษณะของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในด้านต่างๆดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามทัศนะของ Carnegie commission on higher education

มหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>ด้านการบริหารและปกครอง</p> <p>1. มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้ระเบียบราชการ และรัฐมีความชอบธรรมในการแทรกแซงความเป็นกลางทางการเมืองของมหาวิทยาลัย</p> <p>2. รัฐมีหน้าที่ในการเลือกคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัย แม้ว่าจะเป็นการเลือกผ่านการเลือกตั้งก็ตาม</p> <p>3. รัฐมีสิทธิที่จะได้รับรายงาน และเข้าไปตรวจสอบมหาวิทยาลัยในประเด็นที่เป็นที่สนใจของประชาชน รวมถึงทำหน้าที่รับฟังและตัดสินใจเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน</p>	<p>1. มหาวิทยาลัยมีกฎและระเบียบเป็นของตนเอง</p> <p>2. มหาวิทยาลัยมีสิทธิในการเลือกคณะผู้บริหารเองด้วยวิธีการเฉพาะของตน</p> <p>3. มหาวิทยาลัยมีสิทธิในการเลือกรับและปฏิเสธการร้องขอของประชาชนได้แม้ว่าจะเป็นเรื่องทำนองเดียวกันก็ตาม</p>

ตารางที่ 2.1(ต่อ)

มหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
<p>ด้านการเงินและธุรการ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.รัฐทำการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยตามระเบียบราชการซึ่งจะดูจากปริมาณและคุณภาพของผลผลิต 2.รัฐจะทำการตรวจสอบก่อนและหลังการใช้จ่าย 3.รัฐใช้เกณฑ์หรือมาตรฐานเดียวกันกับหน่วยงานทั่วไปในการตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย 4.เงินเดือนและการเลื่อนขั้นของเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามระเบียบราชการ 5.การจัดสรรงบก่อสร้างเป็นไปตามแบบมาตรฐานของทางราชการ 	<ol style="list-style-type: none"> 1.รัฐทำการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยตามวัตถุประสงค์และสูตรของมหาวิทยาลัย 2.มหาวิทยาลัยมีอิสระในการใช้จ่ายตามงบประมาณที่มีอยู่ทั้งหมดและจะถูกตรวจสอบภายหลังการใช้จ่ายเท่านั้น 3.การตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้จ่ายทรัพยากรเป็นไปตามภาระงานที่กำหนด 4.เงินเดือนและการเลื่อนขั้นของเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามภาระงานที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนปฏิบัติ 5.มหาวิทยาลัยสามารถทำการจัดสรรงบและการออกแบบการก่อสร้างได้เอง
<p>ด้านการแสวงหาความรู้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.รัฐเป็นคนกำหนดจำนวนนักศึกษาตาม ขนาดพื้นที่ คุณภาพของบัณฑิตและประเภทของสถาบัน 2.รัฐจะทำการจ้างงานโดยเน้นความเสมอภาคในอัตราการรับของผู้หญิงและสมาชิกของกลุ่มย่อยต่างๆ 3.มีนโยบายในการแบ่งแยกสายงานตามระบบราชการหรือสถาบันอุดมศึกษาโดยทั่วไป 4.รัฐไม่มีสิทธิในการได้รับรายงานลับของมหาวิทยาลัยหรือการอ่านงานวิจัยก่อนที่จะได้รับการตีพิมพ์ แต่มีสิทธิ์เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ในฐานะผู้จัดสรรงบประมาณ 5.รัฐจะทำการวางแผนนโยบายในขนาดและอัตราการเติบโตของมหาวิทยาลัย 6.รัฐเป็นผู้อนุมัติการเปิดสาขาวิชาหรือหลักสูตร 	<ol style="list-style-type: none"> 1.มหาวิทยาลัยกำหนดวิธีและทำการคัดเลือกนักศึกษาเอง 2.มหาวิทยาลัยใช้กฎเกณฑ์และระเบียบของตนเองในการคัดเลือกและเลื่อนขั้นเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย 3.มหาวิทยาลัยทำการอนุมัติและแบ่งแยกไปตามหลักสูตรและเนื้อหาของหลักสูตร 4.มหาวิทยาลัยวางแผนนโยบายในการทำและการบริหารงานวิจัยเอง 5.มหาวิทยาลัยจะทำการวางแผนนโยบายในขนาดและอัตราการเติบโตของคณะหรือหน่วยงานตามงบประมาณที่มีจำกัด 6.มหาวิทยาลัยเป็นคนวางแผนและอนุมัติการเปิดสาขาวิชาหรือหลักสูตร

3. รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ

จากการศึกษารูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ ผู้วิจัยขอนำเสนอเพียงบางประเทศ ดังต่อไปนี้ (ทองอินทร์ วงศ์โสธร, 2532; สุมาลี จันทร์ชลอ, 2540; อุทุมพร จามรมาน, 2542; Ingram and others, 1993; Neave and others, 1994; Tapper and Salter, 1992)

3.1 รูปแบบของการสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษ

สถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ซึ่งจะทำให้การจัดสรรให้โดยการคำนวณจาก จำนวนนักศึกษาที่ทำการศึกษาอยู่ นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังให้การสนับสนุนสถาบันวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆด้วย โดยในการจัดสรรงบประมาณนั้นจะดำเนินการโดยหน่วยงานอิสระที่มีชื่อว่า Higher Education Funding Council : HEFC ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณแล้ว HEFC ยังมีหน้าที่ในการประเมินคุณภาพในการจัดการศึกษา การวิจัย และการจัดสรรงบประมาณภายในของมหาวิทยาลัยอีกด้วย

3.1.1 การบริหารงานทางการเงินของมหาวิทยาลัย

เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยนอกเหนือจากที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางแล้วยังมาจากแหล่งอื่น ได้แก่ ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆจากนักศึกษา งบประมาณสนับสนุนการวิจัยจากภายนอก รายได้จากการให้บริการต่างๆ รายได้จากการจัดการสินทรัพย์และกองทุนต่างๆของมหาวิทยาลัย และเงินบริจาค โดยเงินรายได้ต่างๆที่ไม่ผูกพันถึงโครงการจะถูกเก็บรวบรวมเพื่อให้คณะกรรมการบริหารของมหาวิทยาลัย ทำการจัดสรร โดยในการจัดสรรงบประมาณจะเป็นไปตามแผนการดำเนินงานระยะ 5 ปีของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะมีการปรับแผนทุกปี

3.1.2 การบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Staffing Committee) ของแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการว่าจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายในด้านการกำหนดจำนวนบุคลากร สถานภาพการว่าจ้าง สวัสดิการของบุคลากร การประเมินและพัฒนาบุคลากร

3.1.3 การบริหารงานด้านวิชาการ

มหาวิทยาลัยจะมีองค์กร Senate เป็นองค์กรสูงสุดในการดูแลด้านวิชาการ โดยจะทำการพิจารณาและตัดสินใจข้อเสนอของคณะกรรมการย่อยต่างๆ ในการพัฒนาหลักสูตรนั้นแต่ละภาควิชาจะต้องทำการปรับปรุงหลักสูตรของตนเองทุกๆ 5 ปี และหลักสูตรจะถูกประเมินทั้งจาก

หน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่ในการประเมินโดยเฉพาะ และจากหน่วยงานภายนอก มหาวิทยาลัย เช่น Quality Assurance Agency : QAA ซึ่งจะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพในการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพการเรียนการสอนและการวิจัย

3.2 รูปแบบการอุดมศึกษาของออสเตรเลีย

การจัดการอุดมศึกษาของออสเตรเลียนั้นมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลโดยอำนาจสูงสุดจะอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยการบริหารสถาบันจะแบ่งเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายบริหาร การกำหนดนโยบายจะทำโดย Senior Management Group ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยก่อน ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะมี Vice Chancellor หรืออธิการบดีเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานจะเน้นการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ

3.2.1 การบริหารงานด้านวิชาการ

เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาในออสเตรเลียจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจึงทำให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดการศึกษาและรับรองวิทยฐานะของหลักสูตรได้ โดยการบริหารงานด้านวิชาการของมหาวิทยาลัยจะอยู่ในความควบคุมดูแลของ Academic Senate และมี Academic Profiles and planning Committee : APPC ทำหน้าที่วางแผนทางวิชาการให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายทางวิชาการของมหาวิทยาลัย

3.2.2 การบริหารงานด้านการเงิน

รัฐบาลกลางจะทำการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินก้อนให้กับมหาวิทยาลัย โดยข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการคำนวณจะมาจากข้อมูลที่เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัยกับกระทรวงศึกษาธิการ งบดำเนินการจะจัดสรรในลักษณะงบประมาณ 3 ปี การวิจัยจะจัดสรรบนพื้นฐานของการแข่งขัน และการจัดสรรงบประมาณการลงทุนจะเป็นไปตามความเหมาะสมของโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอการตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยรัฐบาลจะเกิดขึ้นหลังการใช้จ่ายโดยสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะต้องเสนอรายงานต่อรัฐบาลว่ามีค่าใช้จ่ายเป็นไปตามแผนการที่วางไว้หรือไม่ เพื่อที่จะขอรับเงินสนับสนุนงบประมาณในรอบต่อไป

เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาออสเตรเลียจึงมีระบบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาที่เรียกว่า Higher Education Contribution Scheme : HECS ซึ่งจะเป็นการกู้ยืมจากรัฐบาลโดยตรง และนักศึกษาจะต้องทำการใช้คืนเมื่อสำเร็จการศึกษาและมีรายได้อยู่ในระดับที่สามารถจ่ายคืนได้

3.3 State Supervising Model หรือ American and British Models

State Supervising Model เป็นรูปแบบของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาเหมือนกัน เป็นรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศซึ่งรัฐให้การสนับสนุน และกำกับควบคุมคุณภาพการศึกษา โดยให้สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการบริหารมหาวิทยาลัย และมีลักษณะการบริหารงานด้านต่างๆดังต่อไปนี้

3.3.1 การบริหารงานทั่วไป

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่บริหารงานตามนโยบาย รูปแบบของสภามหาวิทยาลัยนั้นมีด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบที่มี 2 สภา คือสภาที่ทำหน้าที่บริหารงานกับสภา ซึ่งดูแลด้านงานวิชาการ รูปแบบที่มีสภาเดียว ทำหน้าที่ควบคุมดูแลทั้งการบริหารงานทั่วไปและบริหารงานวิชาการ โดยจะทำหน้าที่ กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่งตั้งอธิการบดี ให้การสนับสนุนและควบคุมการดำเนินงานของอธิการบดี ให้ความเห็นชอบในแผนระยะยาวของมหาวิทยาลัย พิจารณาและตรวจสอบโครงการมาตรฐานการศึกษา รับผิดชอบต่อฐานะการเงินของมหาวิทยาลัย รักษาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย สร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณะ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับมหาวิทยาลัย รับเรื่องราวร้องเรียนและการตัดสินใจคดีความ และทำการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีจำนวนโดยเฉลี่ย 30 คน ประกอบด้วย บุคคลภายนอกเป็นหลัก บุคคลภายในมหาวิทยาลัยมักจะมีอธิการบดีเพียงคนเดียว สำหรับบุคคลภายนอกได้มาโดยตำแหน่งและการสรรหาโดยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น คณาจารย์ สมาคมศิษย์เก่า และวิธีการอื่นๆตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด กรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมีวาระการดำรงตำแหน่งโดยเฉลี่ย 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน โดยคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีการเริ่มต้นการดำรงตำแหน่งและหมดวาระไม่พร้อมกัน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและดูแลการบริหารงานมหาวิทยาลัย โดยมีกลไกสำคัญคือการประชุมสภามหาวิทยาลัย และมีคณะกรรมการประจำสภามหาวิทยาลัยอีกหลายคณะทำหน้าที่ดำเนินงานและพิจารณากลับกรองเรื่องต่างๆ ก่อนเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

3.3.2 การบริหารงานวิชาการ

มหาวิทยาลัยมีการจัดองค์กรทางวิชาการ คือ สภาวิชาการซึ่งมีขอบเขต อำนาจหน้าที่โดยรวมคือ เป็นผู้แทนของคณาจารย์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยทุกเรื่อง พิจารณาและเสนอแนะนโยบายด้านวิชาการแก่มหาวิทยาลัย การกำหนดหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการสอน การกำหนดเกณฑ์ในการรับนักศึกษา วิธีการคัดเลือก การคงสภาพนักศึกษาและกำหนด

เกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษา การส่งเสริมการวิจัย การวางหลักเกณฑ์เพื่อเสรีภาพทางวิชาการ ของมหาวิทยาลัย และหน้าที่อื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่านิยมของมหาวิทยาลัย

สภาวิชาการในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีองค์ประกอบแตกต่างกันแต่โดยส่วน ใหญ่แล้วประกอบด้วยอาจารย์และผู้บริหาร ซึ่งบางแห่งประกอบด้วยอาจารย์ทั้งหมด และบางแห่ง ประกอบด้วยอาจารย์ ผู้บริหาร และนักศึกษา

3.3.3 การบริหารงานบุคคล

บุคลากรในมหาวิทยาลัยจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ได้รับการจ้างปฏิบัติงานใน ลักษณะของการจ้างประจำและการจ้างชั่วคราว ซึ่งบุคลากรจะต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน ที่มหาวิทยาลัยกำหนดและถูกควบคุมโดยระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ผู้ ที่เป็นอาจารย์ของมหาวิทยาลัยจะต้องทำการทดลองปฏิบัติงานอาจารย์โดยการจ้างเป็นรายปี เป็น เวลาประมาณ 3-5 ปี จึงจะได้รับการพิจารณาเป็นอาจารย์ประจำจากคณะกรรมการบริหารบุคคล และจะมีระบบการประเมิน ผลการปฏิบัติงานต่อเนื่องทุกๆ ปี เพื่อกำหนดระดับค่าจ้าง ส่วน บุคลากรสายสนับสนุนวิชาการจะมีการทดลองให้ปฏิบัติงานนั้นมีระยะเวลาทดลองงานเฉลี่ย 6 เดือน และมีการจ้างงานเป็นรายปี การตอบแทนการทำงานจะขึ้นอยู่กับการประเมินผลปฏิบัติงาน ของพนักงานแต่ละคนโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

3.3.4 การบริหารการเงินและทรัพย์สิน

รายได้ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยได้มาจากการอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นยังได้จากเงินค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมต่างๆ รายได้จาก ผลประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและเงินบริจาค ในหลักการพิจารณาเงินอุดหนุน โดยทั่วไปมหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางโดยผ่าน คณะกรรมการเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา จัดสรรให้ตามการเสนอขอของมหาวิทยาลัย โดยให้เป็นเงินก้อน จากนั้นมหาวิทยาลัยต้องจัดทำระบบ บัญชี และการตรวจสอบภายในโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ การแก้ไขปัญหาเมื่อ รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้น เป็นหน้าที่รับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย โดยการพิจารณาตัด ทอนรายจ่าย การหารายได้เพิ่มจากแหล่งต่างๆ เช่น รายได้จากการขายลิขสิทธิ์ทางปัญญา ผลงานวิจัย การบริการวิชาการ

4. ปัญหาการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในระบบราชการของประเทศไทย

จากการศึกษาถึงความไม่เหมาะสมของการบริหารงานมหาวิทยาลัยของประเทศไทยในระบบราชการ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ

มหาวิทยาลัยในระบบราชการนั้นเป็นหน่วยงานราชการมีฐานะเทียบได้กับ “กรม” จึงต้องอยู่ในระเบียบ กฎเกณฑ์ของทางราชการซึ่งเหมือนกันกับหน่วยงานราชการอื่นทั้งประเทศโดยไม่สามารถปรับแก้ให้เหมาะสมกับลักษณะพื้นฐานของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยต้องการความอิสระในระดับหนึ่ง รวมไปถึงการปราศจากอิทธิพลและการแทรกแซงทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อให้การเมืองมีผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยและวงการสร้างสรรค์ความรู้ต้องบิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง (เทียนฉาย กิระนันท์, 2542) และในการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เท่าทันกับความก้าวหน้าขององค์ความรู้ที่เกิดขึ้น

แต่ระบบราชการไทยนั้นมีปัญหาในด้านความคล่องตัวในการดำเนินงาน ได้แก่ ความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน การดำเนินงานที่ล่าช้า คุณภาพของการบริการไม่ดี ขั้นตอนการปฏิบัติงานยาว และการที่ไม่สามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย (รุ่ง แก้วแดง, 2538 : 62-64)

4.2 ด้านการบริหารงานการเงิน

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีปัญหาการด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการเงิน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีฐานะเป็นส่วนราชการมาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดการขาดการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยได้แยกแยะปัญหาทางการเงินของอุดมศึกษาไทยเป็น 3 ประการ คือ (เทียนฉาย กิระนันท์, 2537)

4.2.1 ปัญหาจากความไม่ชัดเจนของปรัชญาการจัดการอุดมศึกษา

เนื่องจากการจัดการอุดมศึกษาในประเทศไทยมีความหลากหลายทั้งในประเภทและผู้รับผิดชอบ ทำให้เกิดความหลากหลายในระบบการจัดการรวมทั้งระบบการเงินแต่เมื่อสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐต้องอยู่ในระบบราชการเหมือนกันทั้งหมดทำให้การพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปโดยล่าช้า นอกจากนี้ยังมีปัญหาในหลักการและแนวทางเรื่องสัดส่วนในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาว่า รัฐบาลควรเป็นผู้รับภาระทั้งหมดในฐานะบริการสาธารณะ หรือผู้รับบริการเป็นผู้รับประโยชน์ หรือทั้งผู้รับบริการและสาธารณะต่างได้รับประโยชน์ร่วมกันจึงควรแบ่งกันรับภาระค่าใช้จ่ายตาม

ประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับ ซึ่งการที่รัฐบาลไม่กำหนดเป้าหมายในการแบ่งการรับผิดชอบที่ชัดเจนนั้นได้นำไปสู่ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลดังที่ปรากฏในปัจจุบัน

4.2.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินทุนอุดมศึกษา

ปัญหาเกิดจากความไม่เพียงพอของจำนวนทุนและความจำกัดในแหล่งที่มาของเงินทุน และการขาดการวางแผนอุดมศึกษาที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่มีมาตรฐานที่บ่งชี้ความสมบูรณ์ของสถาบันอุดมศึกษาและทำให้ไม่สามารถระบุได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาต้องการต้องการเงินทุนจำนวนเท่าใด สถานะของการเป็นส่วนราชการของสถาบันอุดมศึกษามีผลต่อความสามารถหารายได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดตามที่กฎหมายอื่นๆกำหนดจึงทำให้แหล่งที่มาของเงินทุนของสถาบันอุดมศึกษาถูกจำกัด ไม่สามารถกระจายแหล่งเงินทุนให้เกิดความหลากหลายได้ แหล่งเงินทุนหลักของสถาบันอุดมศึกษาจึงมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินและต้องดำเนินการตามระเบียบราชการ

นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษายังขาดระบบการพัฒนากิจกรรมการหารายได้ทำให้การจัดกิจกรรมขึ้นอยู่กับบุคคลภายในสถาบันมากกว่าที่จะเป็นของสถาบันอุดมศึกษาเอง ซึ่งทำให้สถาบันสูญเสียประโยชน์อันพึงได้ และยังก่อให้เกิดปัญหาการจัดกิจกรรมในลักษณะเดียวกันภายนอกสถาบันและปัญหาการลาออกของบุคลากรทางวิชาการ เนื่องจากเงินเดือนค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนในตลาดแรงงาน

4.2.3 ปัญหาในการจัดสรรเงินทุนอุดมศึกษา

ปัญหาที่สำคัญมี 2 ประการคือ ปัญหาเกี่ยวกับหลักการและวิธีการจัดสรร และปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดสรร

ปัญหาเกี่ยวกับหลักการและวิธีการจัดสรรนั้นมาจากการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลกำหนดใช้วิธีการงบประมาณแบบแสดงแผนงานและโครงการในการจัดสรรเงินทุน การบริหารการเงินแบ่งเป็น 2 ระดับ คือระดับสถาบัน กับระดับคณะวิชาหรือหน่วยงานย่อยซึ่งทำให้เกิดปัญหาไม่สอดคล้องกันระหว่างระดับสถาบันกับระดับหน่วยงานย่อย และปัญหาการไม่สามารถบรรจุโครงการลงในแผนงานใดแผนงานหนึ่งได้

ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดสรรนั้นปรากฏชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเนื่องจากการขาดการประเมินผลอย่างเป็นระบบทำให้การใช้จ่ายไม่เข้มงวดสอดคล้องกับงบประมาณ ในส่วนการจัดสรรเงินนอกงบประมาณแผ่นดินนั้นมีปัญหาด้านการกำกับ ติดตามและประเมินผลของแผนการใช้เงินอันเนื่องมาจากการแยกพิจารณา

เป็น 2 ระดับ ทำให้ผู้บริหารในแต่ละระดับดูแลเฉพาะในระดับของตนจึงขาดการทำงานที่เป็นระบบ และการวิเคราะห์ถึงเหตุผลและความจำเป็นโดยละเอียด

4.3 ด้านการบริหารงานบุคคล ปัญหาในการบริหารงานบุคคลมี 2 ประเด็นคือ

4.3.1 ปัญหาในการที่มหาวิทยาลัยไม่สามารถกำหนดวิธีการสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น การกำหนดเงินเดือน ค่าตอบแทน การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะ เหมาะสมกับแผนและภารกิจของมหาวิทยาลัยได้

โดยในการประเมินผลงานนั้นทุกมหาวิทยาลัยจะมีระเบียบและหลักเกณฑ์การพิจารณาการประเมินผลงานประจำปีของตน ซึ่งอาจจะมีสาระและรายละเอียดหรือข้อกำหนดที่เหมือนหรือแตกต่างกัน โดยแต่ละมหาวิทยาลัยมักไม่เปิดเผยรายละเอียดและวิธีการดำเนินงานในการประเมิน ในขณะที่การประเมินประสิทธิภาพการสอนนั้นไม่ค่อยจะมีบทบาทมากนัก ต่างคนต่างทำ ในบางมหาวิทยาลัยทำได้ก้าวหน้าพอสมควร แต่ในหลายมหาวิทยาลัย มักจะมีความรู้สึกขัดแย้งกันอยู่เสมอ อุทัย บุญประเสริฐ (2526) ได้ศึกษาและพบว่าระบบการประเมินเพื่อบำเหน็จความคิดความชอบประจำปีสำหรับอาจารย์นั้น มีทั้งที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และที่ยอมรับว่าไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ส่วนที่ระบุว่ามีการดำเนินงานที่เป็นระบบ ก็เป็นระบบตามแบบราชการและไม่ยินดีที่จะให้เผยแพร่ในรายละเอียด ไม่ว่าจะป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือของเอกชน

4.3.2 ปัญหาความเหลื่อมล้ำในความก้าวหน้าระหว่างบุคลากรในสายวิชาการ กับบุคลากรในสายสนับสนุน

ผลการวิจัยของ อุทุมพร จามรมาน และคณะ (2542) พบว่าในระบบราชการ บุคลากรในสายสนับสนุนหรือข้าราชการสาย ข และ ค จะมีโอกาสก้าวหน้ามากกว่าบุคลากรในสายวิชาการ หรือข้าราชการสาย ก นอกจากนั้นยังมีความเหลื่อมล้ำในการเลื่อนระดับตำแหน่งและเงินเดือน ระหว่างบุคลากรทั้ง 2 สายดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยมักกำหนดให้ผู้บริหารหน่วยงานต่างๆ อาทิผู้อำนวยการศูนย์ หรือสถาบันต้องมาจากบุคลากรในสายวิชาการ เป็นส่วนใหญ่

สรุปปัญหาการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า การบริหารในระบบราชการที่ใช้หลักเกณฑ์ กฎระเบียบแบบเดียวกันทั้งหมด กับทุกสาขาวิชา ทุกประเภทงานและทุกวัตถุประสงค์ ทั้งๆที่มหาวิทยาลัยทั้งหลายของรัฐในปัจจุบันมีความแตกต่างกันในหลายด้าน ทั้งด้านอายุการดำเนินงาน ขนาดของ

สถาบัน ทำเลที่ตั้ง ภารกิจและวัฒนธรรมการบริหาร อีกทั้งระบบงานของแต่ละมหาวิทยาลัยนั้น เป็นระบบงานที่มีภารกิจหลากหลายนั้น จึงไม่เหมาะสม และทำให้เกิดปัญหาการขาดความคล่องตัวและประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยมีความจำเป็นจะต้องมีอิสระในการดำเนินงานในระดับหนึ่ง รวมไปถึงการปราศจากอิทธิพลและการแทรกแซงทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อมิให้การเมืองมีผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยและการวางโครงสร้างองค์ความรู้ต้องบิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง

5. แนวคิดและรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

แนวคิดของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยได้มีการเสนอขึ้น โดยนักการศึกษาไทยมาเป็นเวลานานและได้มีการนำเสนอถึงแนวความคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่อยู่ในระบบและกฎเกณฑ์ของระเบียบราชการทั่วไปเกิดขึ้นหลายครั้งในประวัติศาสตร์ของการศึกษาของประเทศไทย โดยเมื่อสามารถสรุปแนวคิด หลักการและรูปแบบที่มีความสำคัญ ได้ดังต่อไปนี้

5.1 แนวคิดมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ตามของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงสงขลานครินทร์

แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับของรัฐบาล เริ่มมีมาตั้งแต่ยุคก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในประเทศไทยเป็นแห่งแรก เมื่อประมาณ 80 ปี มาแล้ว คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีแนวคิดในการก่อตั้งแตกออกเป็น 2 แนว คือ

แนวคิดที่มหาวิทยาลัยควรจะค่อยๆพัฒนา โดยเริ่มจากการเป็นส่วนราชการในระดับกรม ซึ่งการก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เลือกระบบราชการดังกล่าว

อีกแนวคิดหนึ่งคือ แนวคิดที่ต้องการให้เป็นมหาวิทยาลัยอิสระ ที่มีกฎบัตร (Charter) คຸ້ມครองแบบของอังกฤษ และต้องไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งเป็นพื้นฐานแนวคิดเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้นำแนวความคิดนี้คือ สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงสงขลานครินทร์ (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2541)

ในฐานะข้าหลวงสำรวจการศึกษาทั่วไป สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงสงขลานครินทร์ทรงเสนอถึงแนวคิดเรื่อง มหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ผ่านรายงานความคิดเห็นเรื่อง โครงการมหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 (สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงสงขลานครินทร์, 2471) โดยทรงเห็นว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในขณะนั้นยังมิได้ทำหน้าที่

ของมหาวิทยาลัยอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากทำหน้าที่ในการสอนเพียงอย่างเดียว มิได้ทำการค้นคว้าวิจัย เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นด้านความคิดของประเทศชาติ เป็นต้นแบบทางความประพฤติทั้งทางธรรมและทางวิทยาศาสตร์ และการให้การศึกษาในระดับปริญญา พระองค์จึงทรงเสนอแนวทางการปฏิรูปมหาวิทยาลัยไว้ในรายงานดังกล่าว

ลักษณะของมหาวิทยาลัยของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ เป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงกับพระมหากษัตริย์มีอำนาจในการปกครองตนเอง โดยการดำเนินการตัดสินใจจะสิ้นสุดลงที่ระดับมหาวิทยาลัย โดยสภากรรมการมหาวิทยาลัยจะได้รับ “กรรมสิทธิ์พิเศษ” จากพระมหากษัตริย์ ในการค้นคว้าและวิจัยทั้งความรู้ทางโลกและทางธรรม จากนั้นนำความรู้ที่ได้มาเผยแพร่ต่อประชาชน และทำการสอบเพื่อให้ปริญญาแก่ผู้สอบผ่าน มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีอำนาจในการเป็นจำนำหรือเจ้าของทรัพย์สิน รวมถึงการเป็นโจทก์หรือจำเลยในชั้นศาล

รายได้ของมหาวิทยาลัยมี 4 ประเภทคือ รายได้จากกองผลประโยชน์ รายได้จากนักเรียน รายได้จากการเรียไรหรือเงินอุทิศ และรายได้ที่เป็นเงินทุนอุดหนุนจากรัฐบาล โดยสภากรรมการมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินที่มาจากรายได้จากกองผลประโยชน์และรายได้จากนักเรียน ในขณะที่ต้องใช้รายได้จากการเรียไรหรือเงินอุทิศตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศ และการใช้รายได้ที่เป็นเงินทุนอุดหนุนจากรัฐบาลต้องเป็นไปตามข้อบังคับของกระทรวงธรรมการ เงินทุนอุดหนุนจากรัฐบาลมี 2 ชนิด ได้แก่ ทุนชั่วคราวเพื่อการลงทุนก่อสร้างหรือขยายกิจการ กับทุนประจำปีซึ่งเป็นเงินเดือนสำหรับเจ้าหน้าที่และงบประมาณใช้จ่ายในหน่วยงานต่างๆ โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินทุนอุดหนุนนี้ได้ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันสภากรรมการมหาวิทยาลัยควรเชิญเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินทุนอย่างอื่นเป็นครั้งคราวเพื่อความน่าเชื่อถือ

โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ ประกอบด้วย

5.1.1 สภากรรมการมหาวิทยาลัย

สภากรรมการมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ในการรับผิดชอบเรื่องการค้นคว้า การสอน การให้ปริญญา การจัดการทรัพย์สินในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน และการเป็นโจทก์จำเลยในศาลอันเนื่องมาจากการมีฐานะเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัย รวมถึงการดำเนินงานตามนโยบายของพระมหากษัตริย์หรืออภิรัฐมนตรี

สภากรรมการมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท โดยประเภทแรกจะมาจากแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยหนึ่งในนั้นจะได้รับการโปรดเกล้าฯเป็นนายกสภาฯ อีก

ประเภทหนึ่งเป็นกรรมการที่ถูกเลือกมาโดยตำแหน่งหน้าที่ จากเสนาบดีหรือตัวแทนกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

5.1.2 สถาปกรรรมมหาวิทยาลัย

สถาปกรรรมมหาวิทยาลัยมีอุปนายกเป็นประธานผู้รับผิดชอบต่อสถาปกรรรมมหาวิทยาลัยทั้งหมด โดยสถาปกรรรมมหาวิทยาลัยประกอบไปด้วย 3 ส่วนคือ คณะวิชา คณะสภาเสนาบดี และคณะผลประโยชน์

คณะวิชา ทำหน้าที่บริหารงานวิชาการและพิจารณาการรับอาจารย์ ซึ่งมี “วิชาการ” หรืออุปนายกสถาปกรรรมมหาวิทยาลัยเป็นประธานของคณะวิชาทั้งหมด คณะวิชาต่างๆที่ถูกแบ่งออกมาจะมีคณบดีเป็นประธาน และมีแม่กองศาสตราจารย์อันประกอบไปด้วยศาสตราจารย์และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการบริหาร

คณะสภาเสนาบดี ทำหน้าที่ปกครองดูแล เสนอความคิดเห็น และออกกฎข้อบังคับปกครองภายในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเลือกรับนักเรียนเข้าและการไล่ออก การดูแลสภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัย การร่างกฎปริญญญา คณะกรรมการเสนาบดี ประกอบไปด้วยประธานและกรรมการที่เลือกตั้งมาจากผู้แทนกลุ่มต่างๆในมหาวิทยาลัย ได้แก่ อาจารย์ นักเรียน และศิษย์เก่า

คณะผลประโยชน์ เป็นหน่วยงานที่สภากรรมการมหาวิทยาลัยตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารการเงิน และดูแลผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และการติดต่อกับกระทรวงธรรมการเรื่องเงินทูลอดหนุนจากรัฐบาล

5.2 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้นำแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื่องจากต้องการสร้างระบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นระบบเฉพาะของมหาวิทยาลัย (พรทิพย์ คีสมโชค, 2537)

ลักษณะของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ.2476 คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยมีฐานะ

เป็นนิติบุคคลภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย การเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทำให้มหาวิทยาลัยมีสิทธิและหน้าที่ทั้งทางกฎหมายและทางการเงินเหมือนบุคคลทั่วไป อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ซึ่งทำให้ระบบการควบคุมการทำงานของมหาวิทยาลัยแตกต่างจากหน่วยงานในระบบราชการทั่วไป นอกจากนี้มหาวิทยาลัยต้องสามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินได้ โดยได้มีการวางแผนที่จะลดการขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลงเรื่อยๆ จนอาจไม่ขอรับเลยในที่สุด

5.2.1 โครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย

5.2.1.1 คณะกรรมการมหาวิทยาลัย

คณะกรรมการมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกกิตติมศักดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการเป็นนายกคณะกรรมการ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยเป็นอุปนายก และเลขาธิการมหาวิทยาลัยเป็นเลขาธิการ คณะกรรมการจะประกอบด้วยคณบดีคณะต่างๆของมหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้น โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีจำนวนไม่เกินกรรมการ โดยตำแหน่ง มีวาระ 2 ปี และสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก คณะกรรมการมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ควบคุมและรักษาระเบียบ กำหนดแผนงานและนโยบาย จัดวางหลักสูตรและระเบียบข้อบังคับอื่นๆและจัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย

5.2.1.2 ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย

ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยมีลักษณะใกล้เคียงกับตำแหน่งอธิการบดีในปัจจุบัน โดยเป็นผู้รับมอบนโยบายจากคณะกรรมการมหาวิทยาลัยมาปฏิบัติ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯตั้งขึ้นตามคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ควบคุมดูแลการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และข้อบังคับของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ให้คำปรึกษาแก่คณบดี ควบคุมการเงินและการพัสดุของมหาวิทยาลัย เป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัย แต่งตั้งและถอดถอนพนักงาน

5.2.1.3 คณบดี

คณบดีได้มาจากการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิโดยคณะกรรมการมหาวิทยาลัย คณบดีมีหน้าที่ในการเป็นผู้แทนคณะ, ควบคุมกิจการฝ่ายธุรการ และรักษาวินัยในคณะ ปฏิบัติตามข้อตกลงและบทบัญญัติต่างๆ เพื่อให้การเรียนการสอน และการดำเนินการสอบเป็นไปอย่าง

เรียบร้อย รวมทั้งทำการรายงานเหตุการณ์ต่างๆ ให้ผู้ประสานงาน นอกจากนี้ในแต่ละคณะจะมี คณะกรรมการประจำคณะ ซึ่งมีคณบดีเป็นประธาน มีเลขานุการคณบดีเป็นเลขานุการ และมีอาจารย์ผู้สอนในคณะเป็นกรรมการ คณะกรรมการคณะมีหน้าที่จัดทำงบประมาณของคณะเพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการมหาวิทยาลัย และให้คำปรึกษาแก่คณบดีในกิจการคณะ

5.2.2 การบริหารวิชาการ

คณะกรรมการมหาวิทยาลัยมีอำนาจสามารถกำหนดคุณสมบัติของนักศึกษาหลักสูตร์ และการเรียนการสอนได้เอง

5.2.3 การบริหารการเงิน มหาวิทยาลัยมีรายได้มาจาก 3 แหล่งหลัก ได้แก่

5.2.3.1 รายได้จากนักศึกษา

รายได้จากนักศึกษา มาจาก ค่าสมัครเข้ารับการศึกษาค่าเล่าเรียนและค่าสอบไล่ โดยรายได้นี้จะแหล่งรายได้ใหญ่ของมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามรายได้จากแหล่งนี้มีความไม่แน่นอนเนื่องจากขึ้นอยู่กับจำนวนนักศึกษาในแต่ละปี นอกจากนี้ในความเป็นจริงแล้วมีการติดค้างค่าเล่าเรียนจำนวนมาก ทำให้คณะกรรมการมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดและปรับเปลี่ยนอัตราค่าธรรมเนียมและค่าเล่าเรียนได้ตามความเหมาะสม

5.2.2.2 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

งบประมาณของมหาวิทยาลัยได้รับการจัดสรรเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงธรรมการ ซึ่งต้องเป็นไปตามระเบียบราชการ

5.2.3.3 รายได้จากการลงทุน

การลงทุนที่สำคัญ คือการซื้อหุ้นในธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม รวมถึงรายได้จากการลงทุนอื่นๆเช่นการลงทุนเพื่อซื้อสินค้าเข้ามาจำหน่ายและการนำเงินไปไปลงทุนในบริษัทยูไนเต็ควอร์ค

5.2.4 การบริหารบุคลากร

บุคลากรจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ บุคลากรด้านวิชาการและบริหาร ซึ่งอาจเป็นกลุ่มผู้สอนพิเศษที่มาจากข้าราชการที่มีคุณสมบัติตรงกับสาขาที่เปิดสอน หรือเป็นชาวต่างประเทศที่มีสัญชาติว่าจ้างอยู่กับกระทรวงธรรมการและกระทรวงยุติธรรม กับกลุ่มผู้สอนประจำและผู้บริหาร

อีกประเภทหนึ่งคือ บุคลากรด้านธุรการ บุคลากรทั้ง 2 ประเภทมีสถานภาพเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการมหาวิทยาลัยมีอำนาจว่าจ้างและพิจารณาแต่งตั้งอาจารย์ซึ่งเรียกว่า “ผู้สอนมหาวิทยาลัย” การกำหนดตำแหน่งมี 2 ชนิดคือ

ผู้สอนชนิดสามัญ แบ่งเป็น 2 ชั้น คือ รองศาสตราจารย์สามัญกับศาสตราจารย์สามัญ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งจากผู้จบปริญญาเอกของมหาวิทยาลัยนี้และสอบแข่งขันวิชาชีพได้

ผู้สอนชนิดวิสามัญ แบ่งเป็น 3 ชั้น คือ ผู้บรรยายซึ่งสอบความรู้แล้วตั้งให้บรรยายในวิชาใดๆ รองศาสตราจารย์วิสามัญกับศาสตราจารย์วิสามัญ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งจากผู้จบปริญญาเอกของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ หรือได้ทำการใดที่ทำให้คณะกรรมการมหาวิทยาลัยเชื่อว่ามีความชำนาญในการสอนวิชานั้นแล้ว

5.3 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

ในช่วง พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ.2516 มหาวิทยาลัยมีสภาพเป็นกรมสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางที่ควบคุม และนำระบบราชการทั่วไปมาใช้กับมหาวิทยาลัยทำให้เกิดปัญหาขัดข้องในการทำงาน จึงมีส่วนกระตุ้นให้อาจารย์หัวก้าวหน้านำเสนอแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (พรทิพย์ คีสมโชค, 2537)

ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ.2506) ได้มีการกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังภูมิภาคคือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฯระยะที่ 1 ขณะนั้นได้มีแนวความคิดเหมือนกันว่า ถ้าจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในส่วนภูมิภาคควรใช้รูปแบบใด สภาการศึกษาจึงได้ออกพระราชบัญญัติให้มหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งมีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม

ในขณะที่เดียวกันมหาวิทยาลัยในเขตกรุงเทพฯที่ตั้งมาก่อนได้มีการเคลื่อนไหวใน พ.ศ. 2507 มีการจัดสัมมนาโดยการสนับสนุนของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พลเอกเนตร เขมะโยธิน และผู้นำมหาวิทยาลัยต่างๆ หัวข้อในการจัดสัมมนา คือ เรื่องการหารูปแบบและวิธีการบริหารมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ โดยมีข้อสมมุติฐานว่าถ้ามหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการจะพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศไม่ได้ โดยเลือกใช้ระบบของสหรัฐอเมริกาผสมกับระบบของอังกฤษ ส่วนที่เป็นของอังกฤษ คือ นำเอา UGC (University Grant Committee) มาเป็นหน่วยงานกลางในการจัดสรรเงิน และให้มหาวิทยาลัยมีระบบการจัดสรรเงินที่แยกออกมาจากระบบปกติ ซึ่งได้ทำต่อเนื่องมาเป็นเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2507 – 2513) โดยบุคลากรในมหาวิทยาลัยได้ช่วยกันพัฒนา จนได้รูปแบบที่

เหมาะสมกับประเทศไทย เรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยมีประเด็นสำคัญที่จะต้องปฏิรูป 4 เรื่อง คือ (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2541)

1. ความสัมพันธ์กับภายนอก คือ ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระ มีเสรีภาพทางวิชาการ และให้การบริหารงานสิ้นสุดที่ระดับมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด รัฐควรจะทำกับและสนับสนุนในเชิงนโยบายและงบประมาณเท่านั้น
2. การปรับรื้อระบบองค์การบริหารงานภายใน คือ การจัดการหน่วยงานภายในใหม่ ได้แก่ องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย ที่ประชุมอธิการบดี สภาคณาจารย์
3. การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
4. ปฏิรูประบบงบประมาณ คือ ใช้ระบบการจัดสรรเงินแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) และมีหน่วยตรวจสอบภายใน (Post Audit)

แต่จากการที่มหาวิทยาลัยได้เสนอของบประมาณจากรัฐเป็น Endowment Fund คือ กองทุนเฉพาะ ซึ่งเป็นกองทุนใหญ่ เพื่อนำมาเป็นหลักประกันความมั่นคงของมหาวิทยาลัย ที่จะใช้เงินกองทุนมาสนับสนุนการดำเนินงาน แต่รัฐบาลไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามข้อเสนอ

ในวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2508 คณะรัฐมนตรีในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีมติรับหลักการในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ โดยนายสอาดศักดิ์ มงคลกุล หนึ่งในคณะผู้บุกเบิกและก่อตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้พยายามผลักดันแนวคิดมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ จึงทำให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเป็น 2 ฉบับคือ

ฉบับแรก คือ ร่างพระราชบัญญัติสงขลานครินทร์ที่เป็นส่วนราชการ มีลักษณะคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่มีทั้งสภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการทรีสตี ทำหน้าที่ในการหาเงินและผลประโยชน์(พรทิพย์ คีสมโชค, 2537)

ฉบับที่ 2 คือ ร่างพระราชบัญญัติสงขลานครินทร์ที่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยมีแนวคิดพื้นฐานดังนี้

“มหาวิทยาลัยจะมีลักษณะการบริหารทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจในฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากงบประมาณและมีผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยหาได้เองผ่านคณะกรรมการทรีสตี ร่างพระราชบัญญัตินี้มีส่วนดีคือ จะทำให้มีความคล่องตัวในเรื่องการใช้เงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และอัตราเงินเดือนของอาจารย์ไม่ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของทางราชการ ในขณะที่เดียวกันก็มีส่วนเสีย ถ้ามหาวิทยาลัยไม่มี

ทุนทรัพย์เพียงพอ ก็อาจบริหารงานด้วยความยากลำบาก มหาวิทยาลัยระบบนี้จะมี ความสัมพันธ์กับสภาการศึกษาแห่งชาติน้อยมาก คือจะเกี่ยวข้องกันแต่ในเรื่อง มาตรฐานหลักสูตรเท่านั้น” (พรทิพย์ คีสมโชค, 2537 อ้างถึง อนุสรณ์ 20 ปี มอ., 2530)

ในการสัมมนาเรื่องการบริหารมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 สว่างคนิวาส พ.ศ. 2510 ได้มีการ เสนอแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยทางด้านการบริหารการเงิน ให้รัฐบาลออกพันธบัตรชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้ เพื่อให้มหาวิทยาลัย นำดอกผลไปใช้ในการดำเนินการ และจัดตั้ง University Grants Committee เพื่อพิจารณาจัดสรร เงินลงทุนให้แก่มหาวิทยาลัย แลพให้มีการจัดตั้งสภาอาจารย์ เพื่อทำการส่งเสริมคุณภาพวิชาการ และจนถึง พ.ศ.2515 ได้มีการพัฒนาแนวคิดนี้อีกหลายครั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยใน กำกับรัฐบาล ฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2513 มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ฉบับการ สัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 3 สว่างคนิวาส พ.ศ. 2513 มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ฉบับต้นร่าง พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2514 และมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ฉบับที่ประชุมอธิการบดี พ.ศ. 2515 (พรทิพย์ คีสมโชค, 2537)

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนา มหาวิทยาลัยให้ออกไปสู่ระบบอิสระจากระบบราชการ แต่ยังไม่สามารถทำได้สำเร็จ จนถึงสมัยพล เอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีเห็นว่ามหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคยังมีไม่เพียงพอ จึง ได้มีการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคขึ้นอีก 5 แห่ง โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้รับความเห็นชอบให้จัดตั้งในรูปแบบของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล(วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2541)

ในสมัย รสช. ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการผลักดัน แนวความคิดในเรื่อง มหาวิทยาลัยอิสระขึ้น และมีมหาวิทยาลัยทั้งหมด 16 แห่ง ที่ต้องการจะออก นอกระบบ ได้มีการนำเสนอเข้าที่ประชุมสภานิติบัญญัติ ในวันที่ 1 รับหลักการ แต่เมื่อถึงวาระ ที่ 2. เกิดการประท้วงจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยบางส่วนที่ไม่พร้อมจะออกนอกระบบ ทำให้เรื่อง ดังกล่าวต้องเลื่อนไป และเมื่อสภานิติบัญญัติยุบไป เรื่องนี้จึงยกเลิกหลังจากยุค รสช. รัฐบาลได้ สนับสนุนการออกนอกระบบเรื่อยมา แต่มีปัญหาในเรื่องการไม่ยอมรับ และความไม่พร้อมของ บุคลากรในมหาวิทยาลัย (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2541)

จนกระทั่งในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2541 รัฐบาลได้ลงนามกับธนาคารพัฒนาเอเชียใน หนังสือแสดงเจตจำนง ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อปรับโครงสร้างสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติอนุมัติมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการด้านอุดมศึกษาดังนี้ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541)

1. รัฐกระจายอำนาจด้านการเงินและการจัดการ เพื่อยกระดับการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและชุมชน โดยภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 รัฐบาลจะมอบให้สถาบันอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัย รับผิดชอบการบริหารและการจัดการเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีใช้หมวดเงินเดือน

2. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 จะตั้งระบบการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการศึกษา และมอบอำนาจให้สถาบันการศึกษาต่างๆ รับผิดชอบการจัดหลักสูตรให้ค่าใช้จ่ายคຸ້ມທຸນ และระบบการตรวจสอบบุคคลและการเงิน

3. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน โดยในขั้นแรกจัดให้มหาวิทยาลัยของรัฐ 1 แห่ง ดำเนินการอย่างอิสระในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ทบวงมหาวิทยาลัย ในฐานะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ได้พิจารณาเห็นว่า การเตรียมการให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นยังมีความสับสน เพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อให้สามารถดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานภาพการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสำเร็จได้ในปี พ.ศ. 2545 จึงได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ทม 0204 (1)/1823 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2543 เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการและแนวทางการดำเนินการ รวม 3 ประเด็น ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบหลักการในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ให้อิสระแก่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในการตัดสินใจและดำเนินการ 3 ประการ เพื่อส่งเสริมการดูแลตนเองตามหลักสากล สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ และสามารถสนองนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

ความเป็นอิสระในการบริหารวิชาการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ ที่สิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัย ในการกำหนดนโยบายแผนงานทางวิชาการ การกำหนดมาตรฐานทางวิชาการและหลักสูตร การประกันคุณภาพทางวิชาการ การรับรองวิทยฐานะการบริหารหลักสูตรการรับเข้าและการสำเร็จการศึกษา และการสร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพและคุณธรรม ทั้งนี้ ให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพทางวิชาการ สามารถเผยแพร่ผลงานวิชาการตามหลัก

วิชา มีความชอบธรรมในการชี้แนะสังคมในสิ่งอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ รวมทั้งต้องมีอิสระในการพัฒนางานวิชาการให้ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ความอิสระในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่สิ้นสุดในระดับมหาวิทยาลัย ในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การถอดถอน การพ้นจากตำแหน่ง งานสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ วินัย บัญชี เงินเดือนและค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง รวมถึงการกำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง การวางแผน อัตราค่าจ้าง การลงทุนในบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และเงื่อนไขการจ้าง โดยรัฐไม่จำกัดให้มีระบบพนักงานหรือระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Pay scale System) ระบบเดียวที่ใช้กับทุกแห่ง โดยให้อิสระกับมหาวิทยาลัย ในการกำหนดระบบการจ่ายค่าตอบแทน หรือเงินเดือนแก่พนักงานของมหาวิทยาลัยตามความเหมาะสมที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนด และ ให้อัยการสูงสุดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้ ทบวงมหาวิทยาลัยกับกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พิจารณาจัดทำโครงสร้างบัญชีอัตราค่าจ้าง และระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Pay sale System) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดวิธีการ และระยะเวลาของการปรับเปลี่ยน ข้าราชการเข้าสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละ แห่ง โดยรัฐพึงสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นให้แก่ข้าราชการในการเข้าสู่ระบบพนักงานของ มหาวิทยาลัย รวมทั้งคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ที่ผูกพันที่ข้าราชการเคยได้รับ

เร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 โดยให้ “ข้าราชการ” ตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว หมายความว่ารวมถึงพนักงานของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย ให้ข้าราชการที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่อเนื่อง และให้สิทธิการค่าประกันหรือสิทธิการประกันตัวแก่ บุคคลที่เป็นพนักงานถาวรเช่นเดียวกับข้าราชการ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการเปลี่ยนสถานภาพ บุคลากรเร็วยิ่งขึ้น

ความเป็นอิสระในการบริหารการเงิน ได้แก่ อำนาจหน้าที่และความ รับผิดชอบต่างๆ ที่สิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดระบบบริหาร การเงิน การงบประมาณ การบัญชี และการตรวจสอบภายใน ซึ่งรวมถึงการวางแผนการเงิน การจัดการ การจัดสรร และการจัดใช้ทรัพยากร ระเบียบวิธีและกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการ การ จัดสรร และการใช้ทรัพยากร อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ หมายรวมถึง

ทรัพยากรการเงินจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และอื่นๆ

2. ให้ความเห็นชอบในการหลักการเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังต่อไปนี้

2.1 เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงสุด ซึ่งต้องรายงานให้สาธารณชนทราบ เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัย โดยรัฐให้การสนับสนุนคือ ทรัพยากรการเงินที่จัดหาได้นี้ให้ถือเป็นส่วนเพิ่ม เพื่อการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษา จะนำไปใช้ในการคำนวณเป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณไม่ได้ ทรัพยากรการเงินที่จัดหาได้นี้ ให้รัฐยกเว้นภาษีเงินได้ตามกฎหมาย และผู้บริจาคทรัพย์สินหรือเงินให้กับมหาวิทยาลัย ให้สามารถนำไปยกเว้นหรือหักลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้ตามกฎหมาย

2.2 เงินงบประมาณแผ่นดิน ให้มหาวิทยาลัยได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ในปริมาณที่เพียงพอต่อการที่จะรักษาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่เป็นสากลไว้ได้ โดยให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบในการเสนอค่าของงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามรูปแบบที่รัฐกำหนด และมีอำนาจตัดสินใจ และรับผิดชอบในการกำหนดแบบแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในมหาวิทยาลัย เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐแล้ว ซึ่งมีหลักในการพิจารณาดังนี้

2.2.1 งบประมาณดำเนินการ เป็นการเปลี่ยนหลักการจากหลักการจัดสรรค่าใช้จ่ายให้หน่วยราชการ ไปเป็นหลักการอุดหนุนคนไทยให้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย โดยมีการดำเนินงาน คือ กำหนดเงินอุดหนุนต่อผู้เข้าศึกษา 1 คน โดยกำหนดจากค่าใช้จ่ายต่อหัวที่แตกต่างกันไปในแต่ละสาขาวิชา และระดับการศึกษา แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยไทยไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลเพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหัวอยู่ในขณะนี้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลขึ้น และระบบที่ดีที่สุดคือ ระบบการบัญชี ซึ่งต้องเปลี่ยนจากระบบบัญชีราชการจากเกณฑ์เงินสดไปเป็นระบบบัญชีต้นทุนฐานกิจกรรมด้วยเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย ซึ่งต้องใช้เวลาพัฒนาประมาณ 4-5 ปี ซึ่งจะเป็นผลให้ยังไม่สามารถคำนวณค่าใช้จ่ายที่จะจัดสรรให้มหาวิทยาลัยได้อย่างถูกต้องในขณะนี้ ดังนั้นในขั้นนี้หากมหาวิทยาลัยใดได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ควรอนุโลมให้จัดสรรงบประมาณโดยใช้ค่าใช้จ่ายดำเนินการที่ไม่รวมเงินเดือนปีล่าสุดที่รัฐบาลจัดสรรให้มหาวิทยาลัย แล้วเพิ่มอีกร้อยละ 10 เป็นเกณฑ์ในการคำนวณไปก่อน แล้วจัดสรรงบประมาณ

ในหมวดเงินเดือนเพิ่มในร้อยละ 80 จากอัตราเงินเดือนปัจจุบันของข้าราชการ เมื่อข้าราชการผู้นั้นผ่านการประเมินเข้าสู่ระบบใหม่ตามวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนด ทั้งนี้รวมสวัสดิการต่างๆ ไว้แล้ว

เป้าหมายระยะยาวที่สำคัญประการหนึ่ง ของการจัดการงบประมาณได้แก่ การกำหนดส่วนแบ่งค่าใช้จ่าย หรือส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ และผู้เรียน เนื่องจากทั้งรัฐและผู้เรียนต่างได้รับประโยชน์ แต่การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องใช้เวลาศึกษาพัฒนา และคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน และนักศึกษาด้วยว่า จะสามารถรับภาระได้มากน้อยเพียงไร และเมื่อใด นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพของแต่ละสถาบันด้วย

2.2.2 งบประมาณลงทุน เป็นการพิจารณาร่วมกันตามเหตุผลและความจำเป็นระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนเพื่อการขยายงาน และส่วนเพื่อการซ่อมแซมบำรุง รักษา

2.2.3 งบประมาณสนับสนุนการวิจัย เห็นความจำเป็นเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกสนับสนุนการวิจัยพื้นฐาน จัดให้อัตราที่เหมาะสมตามที่ตกลงกันว่าควรเป็นร้อยละเท่าใดของงบประมาณดำเนินการ ส่วนที่สองสำหรับการวิจัยอื่น ให้ใช้ชิงการแข่งขัน โดยการแข่งขันกันเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุน โดยรัฐตั้งวงเงินไว้

2.2.4 งบประมาณสนับสนุนกิจการอื่นๆ ให้พิจารณาเป็นรายกรณี หรือรายโครงการทั้งนี้เงินงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด เมื่อพิจารณาอนุมัติแล้วให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

3. ให้ความเห็นชอบการจัดเงินกองทุนคงยอดเงินต้น รัฐจัดสรรเงินงบประมาณ สมทบและสะสมให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในจำนวนที่เพียงพอ ให้มีดอกผลนำไปใช้เป็นงบประมาณเพิ่มเติมในการดำเนินการ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถพัฒนาบุคลากร งานวิชาการ และการวิจัย ตลอดจนกิจกรรมต่างๆ ของมหาวิทยาลัยได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป

จากข้อเสนอดังกล่าวซึ่งมีเงื่อนไขให้มิมมหาวิทยาลัยอย่างน้อย 1 แห่งทำการออกนอกระบบราชการ ซึ่งก็คือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2541)

โดยสรุปแล้ว ยุทธศาสตร์การพัฒนาลู่ความเป็นเลิศสำหรับมหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมีอยู่ 2 ทางเลือก คือ (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2541)

5.3.1 การปฏิรูปมหาวิทยาลัยในระบบราชการ

5.3.1.1 การกระจายอำนาจจากหน่วยงานกลาง รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ที่กำกับดูแลมาสู่มหาวิทยาลัยให้มากที่สุด เรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจ เช่น เรื่องหลักสูตรการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยยกเลิกการแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาตรวจสอบ แล้วให้สภามหาวิทยาลัยดำเนินการเอง ทบวงมหาวิทยาลัยเพียงแต่วิเคราะห์ว่าถูกต้องตามเกณฑ์หรือไม่ บทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยจะลดลง เหลือเพียงการกำกับดูแลในเชิงนโยบาย เชิงแผน เชิงมาตรฐาน การประกันคุณภาพ การตรวจสอบ และบทบาทในทางสนับสนุนการแสวงหาทรัพยากรมาอุดหนุนมหาวิทยาลัย

5.3.1.2 การปรับรงกฎหมายคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้อำนาจสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ไม่ต้องมี คณะกรรมการมหาวิทยาลัย เพื่อจัดสรรอัตรากำลังหรือพิจารณาการเลื่อนตำแหน่ง

5.3.1.3 การจัดสรรงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งยุทธศาสตร์นี้ได้ดำเนินการมา 30 ปี แต่ไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร

5.3.2 การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ทำได้ 2 วิธี คือ

5.3.2.1 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ หลังจากที่มีนโยบายนี้ออกมา มีมหาวิทยาลัยที่แสดงความจำนง 5 แห่ง ต่อมาเพิ่มอีก 3 แห่ง รวม 8 แห่ง แต่มหาวิทยาลัยทั้ง 6 แห่งนั้น เป็นการยกวิทยาเขต เป็นมหาวิทยาลัย แต่ยังอยู่ในระบบราชการ มีมหาวิทยาลัยเพียง 2 แห่ง ที่ตั้งขึ้นใหม่และสามารถออกนอกระบบได้ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เมื่อปี พ.ศ. 2533 และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ปี พ.ศ. 2535 สำหรับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งได้ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว ก็เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ

5.3.2.2 การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่เดิม ได้แก่ มหามงกุฎราชวิทยาลัย, มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

5.4 รูปแบบการบริหารแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกในประเทศไทย และเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่แรกเริ่มการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 เพื่อให้มีการบริหารที่มีอิสระและความคล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่เดิม มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปโดยเฉพาะด้านนโยบาย การกำกับการทำงานของอธิการบดี วางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการอนุมัติการจัดตั้งหน่วยงาน และหลักสูตรต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย มีสำนักงานอธิการบดีเป็นศูนย์กลางการบริหารของมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ดำเนินงานบริหารตามนโยบายโดยประสานงานกับส่วนงานบริหารอื่นๆ

ผลที่คาดหวังของการบริหารแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี คือการแก้ปัญหาวิกฤตของมหาวิทยาลัยและส่งเสริมความเป็นเลิศได้ กล่าวคือ

1. พัฒนาองค์กรและระบบงานที่เหมาะสมกับกิจการมหาวิทยาลัย
2. ลดกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่บีบรัดและไม่เหมาะสมต่อการบริหารมหาวิทยาลัย
3. ลดขั้นตอนการทำงาน
4. ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ และประหยัด
5. เกิดคุณภาพ และประสิทธิภาพ
6. เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐประเภทมหาชน อิสระ
7. เป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ
8. เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลเป็นแห่งแรกของประเทศไทย

โครงสร้างการบริหารมีหลักการจัดโครงสร้างองค์กร ดังนี้

1. กะทัดรัด มีประสิทธิภาพสูง
2. ยึดหลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคล โดยมีสภามหาวิทยาลัยและสภาวิชาการเป็นองค์กรสูงสุด มีการแบ่งอำนาจ
3. ยึดหลักรวมบริการประสานภารกิจ เพื่อให้เกิดการร่วมใช้ความชำนาญการ และไม่มีความซ้ำซ้อนในองค์กร ยึดหลักถ่ายโอนงานและร่วมทุนกับภาคเอกชน

(Privatization and Joint Venture) เพื่อให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สามารถมุ่งปฏิบัติงานด้านวิชาการได้เต็มที่ มีต้องพะวงกับการบริหารงานปลีกย่อย ลดปัญหาการบริหาร และได้ผู้เชี่ยวชาญจริงมาทำงาน

การรวมบริการ ต้องจัดบริการให้ดี ผู้รับบริการมีความสะดวก มีส่วนในการบริหารจัดการ โดยตัวอย่างของการบริหารงานแบบรวมศูนย์หรือการรวมบริการประสานภารกิจ มีดังนี้

อาคารเรียน มีอาคารเรียนรวมเป็นของมหาวิทยาลัย ไม่มีอาคารเรียน ห้องเรียนเฉพาะของสำนักวิชา มีผู้ดูแลอาคารเรียน คือ ศูนย์บริการการศึกษา

อาคารที่ทำการ เป็นอาคารที่ทำการรวม เรียกว่า อาคารวิชาการ ประกอบด้วย 6 สำนักวิชา ทำให้สะดวกแก่การประสานงาน ร่วมงานระหว่างสำนักวิชา ซึ่งมีจุดประสงค์ให้มีการทำงานเป็นทีมไม่ต้องการให้มี Physical Barrier

ศูนย์เครื่องมือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นแหล่งรวมเครื่องมือและห้องปฏิบัติการ (Laboratory) ของทุกสาขา

ห้องสมุดและสื่อการศึกษาเป็นลักษณะห้องสมุดอัตโนมัติ มีอยู่แห่งเดียวในมหาวิทยาลัย

ศูนย์คอมพิวเตอร์ มีอยู่แห่งเดียวและให้บริการทั้งมหาวิทยาลัย

การถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชน (Privatization) เช่น การจ้างเหมาบริการ การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ การรวมทุนกับเอกชน มีจุดประสงค์เพื่อถ่ายโอนประสิทธิภาพความสำเร็จของบริษัท และถ่ายเททรัพย์สินทางปัญญาออกสู่ตลาด โดยวิธี joint venture

โครงสร้างทางวิชาการ จัดในลักษณะ Flat Organization มีการจัดส่วนงานที่ชัดเจนไม่สลับซับซ้อน คือ

1. จัดส่วนราชการเป็น สำนักวิชา สาขาวิชา และสถานวิจัย (ไม่มีคณะ ภาควิชา)
2. จัดส่วนราชการส่งเสริมวิชาการเป็น สถาบัน และศูนย์ โดยมีสถาบัน 1 แห่ง คือ สถาบันวิจัยและพัฒนา และศูนย์ ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

การบริหารงานวิชาการ สภาวิชาการเป็นองค์กรสูงสุดลำดับที่ 2 มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทางวิชาการโดยเฉพาะ เช่น การสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ รวมทั้งการควบคุมดูแลคุณภาพและมาตรฐาน

สภาวิชาการประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี ส่วนกรรมการสภาวิชาการโดยตำแหน่ง ได้แก่ คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบัน สำนักวิชา สำนักวิชาละ 3 คน มีรองอธิการบดี 1 คน กรรมการสภาวิชาการมีวาระดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้รับเลือกดำรงตำแหน่งใหม่อีกได้

การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยมีระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ บุคลากรของมหาวิทยาลัยประกอบด้วย คณาจารย์ พนักงาน และลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ โดยบุคลากรและกิจการของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่วางกฎ ระเบียบ และมีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง หรือนักวิชาการระดับสูง เช่น ศาสตราจารย์ และมีสภาวิชาการมีหน้าที่ดูแลในเรื่องพิจารณาตำแหน่งและผลงานทางวิชาการ โดยมีอธิการบดี และ Leader จากหน่วยงานภายนอกอย่างน้อย 3 หน่วยงาน ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมิน

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ อธิการบดีเป็นรองประธาน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 4 คน เป็นกรรมการผู้แทนสภาวิชาการ 1 คน ผู้แทนคณาจารย์ประจำ 2 คน ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี 1 คน

การบริหารด้านการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และมีรายได้อื่นได้แก่ เงินอุดหนุนและทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค เงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทนและค่าบริการ รายได้จากการลงทุน ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย การใช้ที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยดูแลหรือใช้ประโยชน์ รวมทั้งรายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ มีหลักการคือ รายได้มหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ส่วนการบัญชีและการตรวจสอบ มีการจัดทำบัญชีทำการและบัญชีกำไรขาดดุลภายใน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบภายหลัง

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการจัดองค์กรของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จัดได้ว่าเป็น
 ต้นแบบในการจัด (category) สำหรับการจัดองค์กรในภาครัฐ (public sector) ขึ้นใหม่ เรียกว่า
 “ องค์กรมหาชนอิสระ ” (establishment public)

ดังนั้นหากหยิบยกเอาบทพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นต้นแบบ
 ในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะความเป็นอิสระด้าน
 การเงิน และการบริหารงาน ก็สามารถนำไปใช้ได้ ส่วนปัจจัยในเรื่องความเป็นอิสระของ
 มหาวิทยาลัยในด้านอื่นๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการพัฒนาและตั้งสมประสงค์ของมหาวิทยาลัย
 แต่ละแห่งอยู่เป็นอย่างมาก เป็นการสมควรยิ่งหากมหาวิทยาลัยดั้งเดิมใดๆจะนำรูปแบบการจัด
 องค์กร โครงสร้างและระบบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมาใช้กับตนทั้งหมด

5.5 รูปแบบการบริหารแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระ จอมเกล้าธนบุรี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี แรกเริ่มมีชื่อว่าวิทยาลัยเทคนิคธนบุรี อยู่
 ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาปรับสภาพเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
 วิทยาเขตธนบุรีอยู่ภายใต้การดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย และเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2541 ได้ยก
 ฐานะเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี หลังจากที่มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติและ
 ได้มีการเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เหตุผลในการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ต้องการเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัย
 ในกำกับของรัฐมีสาเหตุเนื่องมาจาก (กฤษณพงศ์ กิรติกร, 2546)

1. ขีดจำกัดด้านอัตราค่าจ้าง เนื่องจากเงื่อนไขอัตราค่าจ้างซึ่งกำหนดโดยสำนัก
 งบประมาณ อาจไม่ตรงกับเงื่อนไขอัตราค่าจ้างซึ่งกำหนดโดยทบวงมหาวิทยาลัย
2. ระบบงบประมาณไม่เอื้อต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ต้องการความคล่องตัว
3. การจัดสรรงบประมาณขาดความต่อเนื่อง ทำให้วางแผนระยะยาวไม่ได้ หรือได้
 งบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับกาลเทศะ
4. ระเบียบพัสดุไม่มีความคล่องตัว และไม่สามารถรองรับนวัตกรรมใหม่ๆ
5. ความไม่คล่องตัวในการเปิดหลักสูตรและจัดตั้งหน่วยงาน

การเตรียมความพร้อมเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

มหาวิทยาลัยมีการเตรียมความพร้อมเป็นระยะเวลา 6 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ถึง 2541 โดยพระจอมเกล้าธนบุรีมีความต่อเนื่องสูงในเชิงนโยบาย มีสภามหาวิทยาลัยที่มีความต่อเนื่อง นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่อยู่ต่อเนื่องคือคุณบุญเยี่ยม มีสุข (นายกสภามหาวิทยาลัย) ดร.ทองฉัตร หงส์ถาวรภักดิ์ อาจารย์ พจน์ สะเพียรชัย อาจารย์สง่า สรรพศรี อาจารย์ยงยุทธ ยุทธวงศ์และคุณเข็มทัด สุคนธสิงห์ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรีมีแนวปฏิบัติที่จะไม่เปลี่ยนแปลงกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิยังรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อ ดังนั้นฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยจึงไม่ต้องปรับความเข้าใจเชิงนโยบายกับสภามหาวิทยาลัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพหลายๆครั้ง

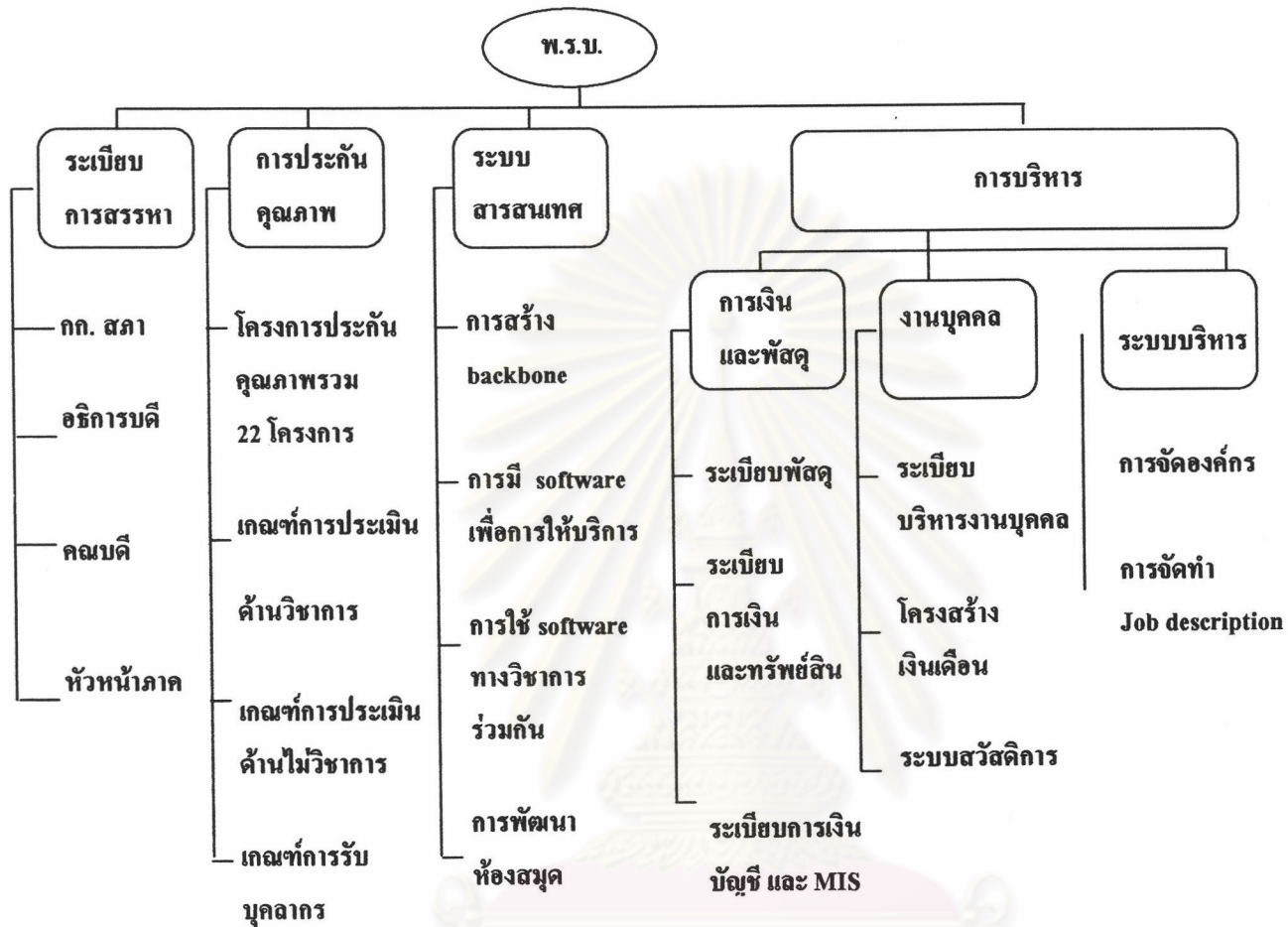
ในส่วนของการบริหารระดับสูงมีการต่อเนื่องเชิงความคิด จากอาจารย์ไพบุลย์ หังสพฤกษ์ และอาจารย์หริศ สุตะบุตร และผู้บริหารระดับคณะแม้จะมีการเปลี่ยนตัวบุคคลในช่วง 6 ปี แต่ก็มีอย่างต่อเนื่องในเชิงความคิด รวมถึงสภาคณาจารย์ของสถาบันที่ได้มีบทบาทที่สำคัญในการร่วมคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับ ร่วมร่างพระราชบัญญัติ มจร. และร่วมร่างระเบียบต่างๆมาตั้งแต่ต้น รวมทั้งร่วมกับฝ่ายบริหารจัดการประชุมระดมความคิด (กฤษฎพงศ์ กิรติกร, 2546)

ในการเตรียมความพร้อมเพื่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้ทำการศึกษาและจัดทำรายละเอียดด้านต่างๆ เพื่อการปรับระบบให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐดังนี้

1. การเรียนรู้จากองค์กรไทย

ระหว่าง พ.ศ. 2535 - 2541 อาจารย์หริศ สุตะบุตร ได้สร้างทีมศึกษาประเด็นต่างๆที่จะประกอบเป็นร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และระเบียบหลัก 3 กลุ่มของมหาวิทยาลัย ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านบุคคล ด้านงบประมาณการเงิน และทรัพย์สิน ศึกษาทั้งจากองค์กรในประเทศและจากต่างประเทศ โดย มหาวิทยาลัยได้จัดตั้งคณะกรรมการทำงาน 7 ชุด เพื่อดำเนินการในเรื่องต่างๆ ภายในมหาวิทยาลัย ดังแผนผังที่ 2.1 (กฤษฎพงศ์ กิรติกร, 2541)

แผนผังที่ 2.1 การเตรียมการและการดำเนินงาน เมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ของ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี



1. กลุ่มแผนงานและบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายการดำเนินงานดังนี้
 - เตรียมระบบการรับพนักงานใหม่ที่มีใช้อาจารย์
 - กำหนดโครงสร้างเงินเดือนใหม่
 - จัดระบบการปรับเงินเดือน เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการเป็นพนักงาน
 - กำหนดระดับของตำแหน่งต่างๆ โครงสร้างการบริหาร (เน้นสำนักงานอธิการบดี)
 - จัดทำ Job description ของตำแหน่งอื่นๆ ที่มีใช้อาจารย์
 - เปรียบเทียบระหว่างตำแหน่ง ผศ. รศ. และ ศ. กับตำแหน่งที่มีใช้อาจารย์ (เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติตาม พรบ.)

2. กลุ่มการเงินทรัพย์สินและพัสดุ จัดทำระเบียบ / ระบบต่างๆดังนี้

- ระเบียบพัสดุ : คู่มือเรื่องการพัสดุ

- ระเบียบลูกของข้อบังคับการบริหารการเงินและทรัพย์สิน
 - ระบบบัญชีต้นทุน
3. กลุ่มเชิงบริหาร จัดวางระบบ ดังต่อไปนี้
- ระบบบริหารระดับ คณะ / ภาควิชา / สายวิชา / สาขาวิชา
 - ระบบประกันคุณภาพ
 - ระบบบริหารงานวิจัยในคณะ (สำนักวิจัยและบริการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี : สวท. จะรับผิดชอบการปรับปรุงระบบบริหารงานวิจัย สำหรับส่วนกลางของมหาวิทยาลัย)
4. กลุ่มเชิงวิชาการ จัดวางระบบในเรื่องต่อไปนี้
- จัดระบบรับอาจารย์
 - จัดระบบบริหารงานวิจัยในคณะ
 - วางเกณฑ์การเข้าสู่ ตำแหน่งทางวิชาการ
5. กลุ่มสวัสดิการ จัดทำระเบียบในเรื่องต่อไปนี้
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาพยาบาล
 - ระเบียบสวัสดิการการศึกษาสงเคราะห์บุตร
 - ฌาปนกิจสงเคราะห์
6. กลุ่มกิจการนักศึกษา จัดวางระบบในเรื่องต่อไปนี้
- ระบบการจัดการของกิจกรรมนักศึกษา
 - ระบบอาจารย์ที่ปรึกษา
 - ระบบนักศึกษาเก่า
 - ระบบบัณฑิตในอุดมคติ
7. กลุ่มบริการสารสนเทศ มีขอบข่ายการดำเนินงานดังนี้
- ให้บริการคอมพิวเตอร์ เพื่อการเรียนการสอน (CAI) และคอมพิวเตอร์ระดับสูง เพื่องานวิจัย
 - ระบบประมวลผลและระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร
 - สร้างเครือข่ายมหาวิทยาลัย (backbone) และบริการอินเทอร์เน็ต
 - ระบบโทรศัพท์และระบบโทรคมนาคมระหว่างวิทยาเขตและระหว่างมหาวิทยาลัย

- ให้บริการอุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน
- จัดสร้างเนื้อหา บทเรียนแบบมัลติมีเดีย

คณะทำงานทั้ง 7 ชุด ได้ศึกษาและดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบและวิธีการอันเหมาะสม โดยคำนึงถึงประวัติศาสตร์องค์กร วุฒิกวาระ วิสัยทัศน์ วัฒนธรรมและปณิธานของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก เพื่อให้ได้มาซึ่งการบริหารงานที่มีลักษณะความเป็นสากลและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถเป็น “มหาวิทยาลัยวิจัย” ที่สำคัญควบคู่ไปกับการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพรวมทั้งเป็นแหล่งรวมศิลปวิทยาการและเทคโนโลยีที่ทันสมัยแห่งหนึ่งของประเทศต่อไปในอนาคต และคณะทำงานมหาวิทยาลัยในกำกับชุดนี้ก็ยังคงทำงานอยู่จนถึงปัจจุบัน (มิถุนายน 2545) เพราะมีเรื่องการสร้างกลไกบริหารที่จะต้องทำงานต่อเนื่อง โดยเฉพาะเรื่องบุคคลและเรื่องสวัสดิการ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และสวทช. เป็นองค์กรวิชาการและเป็นจุดเหมือนระหว่าง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และพระจอมเกล้าธนบุรีคือ ต่างเป็นมหาวิทยาลัย ส่วนจุดต่างคือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นองค์กรเกิดใหม่สามารถวางโครงสร้างและกติกาต่างๆ ได้ง่าย ในขณะที่พระจอมเกล้าธนบุรีมีเงื่อนไขเริ่มต้น (Initial Conditions) และขีดจำกัด (Boundary Conditions) ประมาณ 40 ปี ส่วนจุดเหมือนของ สวทช. และพระจอมเกล้าธนบุรี คือ ต่างเป็นองค์กรวิชาการ มีพันธกิจด้านวิจัยเหมือนกัน แต่ สวทช. ไม่ใช่มหาวิทยาลัย

2. เรียนรู้จากองค์กรต่างประเทศ

พระจอมเกล้าธนบุรีได้ศึกษาการวางรูปแบบของการบริหารจากองค์กรต่างประเทศ ได้แก่ Michigan State University MIT และมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย

ความสัมพันธ์กับ MIT มีค่อนข้างสูงและต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน รูปแบบโครงสร้างและระบบบริหารควรให้แนวคิดแก่พระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเล็ก โฟกัสและต้องการความเป็นเลิศทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

หลังจากการเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์หลัก ในการผลิตบัณฑิตระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในสาขาเทคโนโลยี ดำเนินการวิจัยในเทคโนโลยีขั้นสูง ถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม และธุรกิจ ไปสู่ภาคเอกชน รวมทั้งบริการทางวิชาการต่อสังคม และชุมชน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีโครงสร้างองค์กร และระบบบริหารที่มีลักษณะรวมศูนย์ (Centralized) โดยได้รับคำปรึกษาจากอธิการบดีจาก Michigan State University ซึ่งมีรูปแบบเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเช่นเดียวกัน

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีในปัจจุบันจึงเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ใช้งบประมาณของรัฐ และใช้ระบบราชการในรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งเน้นการสอนควบคู่กับการวิจัย บุคลากรเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นข้าราชการ ในระยะเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงระบบนี้ ผู้ที่ประสงค์จะเป็นข้าราชการต่อไป ก็สามารถเป็นต่อไปได้จนเกษียณอายุราชการ

เมื่อเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลแล้ว วิธีการและการเปลี่ยนกระบวนการที่สำคัคือ มองว่าใช้ Input อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือไม่ (cost effective) ซึ่งหมายความว่าต้องดูผลลัพธ์และผลผลิต (output-outcome) มองไกลไปจนถึงผลกระทบ (impact) มองการใช้งบประมาณเป็นการลงทุน การทำงานเน้นเป้าและพันธกิจ (goal-mission oriented) (กฤษณพงศ์ กิรติกร, 2546)

โครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

โครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี หลังการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีดังนี้

1. สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่เชิงนโยบายเหมือน คณะกรรมการมหาวิทยาลัย สมาชิกสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมาจากอธิการบดี ประธานกรรมการส่งเสริมมหาวิทยาลัยและประธานสภาคณาจารย์และพนักงาน จากตัวแทนคณบดีและกรรมการสภาวิชาการอย่างละ 1 คน เลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำและพนักงานอื่นซึ่งมิใช่คณาจารย์อย่างละ 1 คน จากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 9 คน และโดยคำแนะนำของทบวงมหาวิทยาลัยจำนวนไม่เกิน 2คน จากนายกสมาคมนักศึกษาเก่าและเลือกจากนักศึกษาเก่าที่เป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยอีก 1คน

นายกและกรรมการสภามหาวิทยาลัย จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี แต่อาจได้รับเลือกใหม่อีกได้ สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไป อันได้แก่

- 1.1 วางนโยบาย และอนุมัติแผนพัฒนา วางระเบียบ ออกประกาศข้อกำหนดและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- 1.2 อนุมัติการให้ปริญญา การจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกคณะ สถาบัน สำนัก การเปิดสอนและการบูรรวมหลักสูตรการศึกษา
- 1.3 พิจารณาสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และถอดถอนอธิการบดี และ ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

แต่งตั้งถอดถอนศาสตราจารย์ศาสตราจารย์พิเศษ รองอธิการบดี คณบดี
ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก

- 1.4 ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
- 1.5 กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดหารายได้ ออกข้อบังคับและวางระเบียบต่างๆ
เกี่ยวกับการบริหารงานการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
และอนุมัติการจัดตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของ
มหาวิทยาลัย
- 1.6 แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการสภาวิชาการ และกรรมการส่งเสริม
มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการ อนุกรรมการหรือ อันอยู่ในอำนาจและ
หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย
- 1.7 ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี
ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก

2. สภาวิชาการ ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการทั้งหมดของ
มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี กรรมการสภาวิชาการโดย
ตำแหน่ง กรรมการสภาวิชาการซึ่งสรรหาจากคณาจารย์ กรรมการสภาวิชาการ มีวาระการดำรง
ตำแหน่ง 2 ปีสภาวิชาการมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- 2.1 พิจารณากำหนดหลักสูตรการสอน และการวัดผลการศึกษา
- 2.2 เสนอการให้ปริญญา การจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกคณะ สถาบัน สำนัก
ต่อสภามหาวิทยาลัย
- 2.3 พิจารณาการรับเข้าสอบ หรือยกเลิกการสอบซึ่ง สถาบันการศึกษาชั้นสูง
หรือสถาบันวิจัยอื่น เพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย
- 2.4 พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอน ศาสตราจารย์
ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วย
ศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษเพื่อเสนอต่อสภา
มหาวิทยาลัย
- 2.5 พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้า ภาควิชา
และหัวหน้าศูนย์
- 2.6 จัดหาวิธีการอันจะทำให้การศึกษาระดับบัณฑิต การให้บริการทางวิชาการแก่
สังคมเพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

- 2.7 พิจารณาให้ความเห็นแก่สภามหาวิทยาลัย ในเรื่องเกี่ยวกับวิชาการของมหาวิทยาลัย
- 2.8 ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่อธิการบดี

3. อธิการบดี เป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- 3.1 บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย
- 3.2 บริหารบุคลากร การเงิน พัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- 3.3 บรรลุ แต่งตั้ง และถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งดำเนินการบริหารงานบุคคลตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- 3.4 จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยและดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย และแผนงานรวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านต่างๆของมหาวิทยาลัย
- 3.5 จัดหาทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัย
- 3.6 เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่างๆของมหาวิทยาลัย ต่อสภามหาวิทยาลัย

4. สภาคณาจารย์และพนักงาน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากคณาจารย์และพนักงานของมหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการด้านต่างๆของมหาวิทยาลัย รวมทั้งเสริมสร้างด้านจรรยาบรรณและคุณธรรมของบุคลากรของมหาวิทยาลัย

5. คณะกรรมการส่งเสริมมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย และกรรมการอื่นจำนวนหนึ่งซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง โดยมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย

6. คณะกรรมการบริหารบุคคล เป็นองค์กรที่มีองค์ประกอบคล้ายๆกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยได้มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก จำนวน 2 คน และตัวแทนพนักงานอีก 1 คน

7. คณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน มีหน้าที่บริหารการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ศึกษาระเบียบ กฎหมายและการลงทุนต่างๆ ของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ประกอบด้วยคนภายนอก 4 คน เป็นคนภายในมหาวิทยาลัย 3 คน

8. คณะกรรมการประจำคณะ มีหน้าที่วางนโยบายและแผนงาน ระเบียบและหลักสูตรของคณะให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย จัดการวัดผล ประเมินผล และควบคุมมาตรฐานการศึกษาของคณะ รวมถึงการเสนอแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษในคณะต่อสภาวิชาการ

การบริหารการเงิน งบประมาณ และทรัพย์สิน

มหาวิทยาลัยมีคณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สินทำหน้าที่รับผิดชอบ โดยคณะกรรมการจะมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับคณะเปลี่ยนแปลงรายการในหมวดต่างๆ โดยไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณ แต่ต้องเสนอส่งไปที่สำนักงบประมาณในลักษณะของแผนงานของมหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณจะให้งบประมาณตามแผนงานผ่านทางทบวงมหาวิทยาลัย

เนื่องจากมหาวิทยาลัยมี 2 ระบบในองค์กรเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ทั้งระดับปฏิบัติและระดับบริหาร เกิดความสับสนและยุ่งยากในการบริหารเงินทั้งกับมหาวิทยาลัยและสำนักงบประมาณ เนื่องจากองค์กรมีระเบียบ กฎหมายบังคับใช้แตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องค่าใช้จ่ายลงทุนที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จึงจัดตั้งกองทุนเงินต้นคงที่ เพื่อใช้ในการพัฒนามหาวิทยาลัย นอกจากนี้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจึงพยายามดึงเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนการผลิตบัณฑิต (อุทุมพร จามรมาน และคณะ, 2542)

การบริหารงานบุคคล

กลไกในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจะมีคณะกรรมการบริหารบุคคลทำหน้าที่รับผิดชอบ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรียังมีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เพื่อดูแลเกี่ยวกับการร้องทุกข์ซึ่งอาจเกิดจากการประเมินผลการทำงาน

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีระบบบริหารงานบุคคลแบบคู่ขนาน คือ มีข้าราชการและพนักงาน ซึ่งมีลักษณะ 2 ระบบ เนื่องจาก มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเคยเป็นองค์กรของรัฐมานาน ทำให้ทางมหาวิทยาลัยไม่สามารถออกกฎหมายบังคับให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานทั้งหมดได้ ดังนั้นจึงใช้วิธีการให้ข้าราชการของมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงสถานภาพโดยสมัครใจ (อุทุมพร จามรมาน และคณะ, 2542)

โดยเมื่อเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยแล้วจะได้รับผลตอบแทนและค่าจ้างที่สูงกว่าการเป็นบุคลากรในระบบราชการ แต่จะต้องถูกทำการประเมินอย่างต่อเนื่อง หากบุคคลใดไม่ผ่านการประเมิน มหาวิทยาลัยถือว่า บุคคลนั้นอยู่ระหว่างการพัฒนา ซึ่งจะมีช่วงระยะเวลาของการพัฒนาอยู่ระหว่าง 6 เดือนถึง 1 ปี ส่วนสวัสดิการด้านอื่น ๆ ยังคงเดิมเหมือนในระบบราชการทุกประการ

ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจะใช้มาตรฐานการทำงานมาตรฐานเดียวกับทั้งผู้ที่เป็นพนักงานและผู้ที่ยังเป็นข้าราชการอยู่ โดยจะใช้แบบประเมินเดียวกันในการประเมิน เพียงแต่หากเป็นข้าราชการมีผลการประเมินเป็นขั้น ส่วนพนักงานมีการนำผลการประเมินมาคิดเป็นร้อยละ ซึ่งจะสัมพันธ์กับผลตอบแทน และจะทำการต่อสัญญากับพนักงานในลักษณะปีต่อปี

เงินเดือน พนักงานของมหาวิทยาลัยจะได้รับการปรับเงินเดือนในอัตราดังต่อไปนี้

สายปฏิบัติการ ก. ประมาณ 1.6 เท่าของราชการ

สายปฏิบัติการ ข. ประมาณ 1.5 เท่าของราชการ

พนักงานที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี ประมาณ 1.25 เท่าของราชการ

สายวิชาการ ประมาณ 2 เท่าของราชการ

สวัสดิการ พนักงานของมหาวิทยาลัยจะได้รับสวัสดิการจะไม่ต่ำกว่าราชการ

ภาระงานของอาจารย์ในภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย ได้แก่ ภาระในการเรียนการสอน, ภาระในการวิจัย, ภาระการบริการวิชาการและการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมไทย

ปัญหาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี หลังการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (กฤษฎพงษ์ กীরติกร, 2546)

1. ความไม่ต่อเนื่องและความต่อเนื่องในทบวงมหาวิทยาลัย

ในช่วงเวลา พ.ศ. 2541 เรื่องการเปลี่ยนสภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ มีการเปลี่ยนรัฐมนตรีหลายท่าน ซึ่งมีระดับความเข้าใจต่างกันมาก การเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อยๆ สะท้อนความสำคัญที่พรรคการเมืองต่างๆ ให้ความสำคัญกับการอุดมศึกษา นับเป็นโชคที่ที่มีความต่อเนื่อง ความเข้าใจ และการสนับสนุนในระดับข้าราชการประจำของทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งระดับปลัดและรองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย จนถึงผู้บริหารระดับสูงอื่นๆ ในช่วงเวลา พ.ศ. 2535 – 2541

2. งบประมาณเพื่อการเปลี่ยนสภาพ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เกิดขึ้นในสมัยที่เมืองไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ความยากในการเจรจากับรัฐบาลให้เงินโยกย้ายจัดเจนและสั่งการกับหน่วยงานปฏิบัติให้มีการจัดงบประมาณหมวดเงินเดือนให้เพิ่มเติม โดยส่วนหนึ่งเป็นการเพิ่มเงินเดือนชดเชยความเสี่ยงจากการเปลี่ยนสภาพข้าราชการ อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินสวัสดิการทุกประเภท และเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

3. ความไม่เข้าใจเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของหน่วยงานรัฐ

แรงเสียดทานจากระบบราชการ เป็นเรื่องลักษณะวิธีปฏิบัติและ Mindset ของระบบราชการที่ไม่รู้จักสิ่งทีเรียกว่า “องค์กรหรือหน่วยงานในกำกับรัฐบาล” จึงปฏิเสธความคิดโดยให้เหตุผลหรืออ้างว่าระเบียบไม่ได้ครอบคลุม

ตัวอย่างของแรงเสียดทานที่พบ ได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ประมวลรัษฎากร ระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการประกันบุคคล การชดใช้ทุนรัฐบาลของข้าราชการ เมื่อเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานในหน่วยงานในกำกับ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นต้น(กฤษฎณพงศ์ กิรติกร, 2546)

กฤษฎณพงศ์ กิรติกร (2546) ได้สรุปถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

1. วางรากฐานและสร้างระบบการบริหารที่จะนำไปสู่การสร้างมหาวิทยาลัยที่พึงปรารถนาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2. ข้ามผ่าน psychological barrier ของข้าราชการที่มักจะยอมจำนนต่อปัญหา
3. เชื้อในศักยภาพ ความสามารถในการเรียนรู้ของบุคคลในองค์กรที่จะสร้างองค์กรให้มีคุณภาพ มีพลวัตร
4. สร้างระบบบรรณาภิบาล
5. บุคลากร ได้แสดงศักยภาพและนวัตกรรมในการทำงาน
6. มีความมั่นใจและยอมรับระบบตรวจสอบและระบบประเมิน ทั้งระดับบุคคลและระดับองค์กร
7. ระบบมีความมั่นใจที่จะเปลี่ยนความรู้ และความสามารถให้เป็นทุน
8. สร้างวัฒนธรรมการทำงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder)
9. ระบบมีความเปิดมากขึ้น

6. การเตรียมพร้อมเพื่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

การศึกษาการเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลสามารถสรุปแนวทางในแต่ละด้านได้ดังต่อไปนี้

6.1 ด้านกฎหมาย

พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยจะต้องมีสาระสำคัญได้แก่ (นเรศรชษฐ์ บุญชู สมพร ใหม่แก้ว และจินตนา เสียมภักดี, 2540; อุทุมพร จามรมาน และคณะ, 2542)

- 6.1.1 สถานภาพของมหาวิทยาลัยควรกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับของรัฐบาลซึ่งไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการ
- 6.1.2 องค์กรมีความอิสระในการบริหารและการบริหารภายในจะสิ้นสุดลงที่มหาวิทยาลัย ยกเว้นเรื่องที่มีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- 6.1.3 การกำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนการประกันคุณภาพ
- 6.1.4 การจัดการทรัพย์สิน รายได้ การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สิน และการหาประโยชน์จากราชพัสดุ การทำบัญชี และการตรวจสอบ
- 6.1.5 องค์กรบริหารและ การบริหารงานของมหาวิทยาลัย
- 6.1.6 การประกันและการประเมินคุณภาพ
- 6.1.7 ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ
- 6.1.8 ตำแหน่งทางวิชาการ ปรินญา เครื่องหมายวิทยฐานะ
- 6.1.9 ระเบียบข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
สถานภาพเป็นพนักงานของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการและไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องความผิดและโทษ

6.2 การจัดรูปแบบองค์กร

องค์กรบริหารปกครองสูงสุดของมหาวิทยาลัยคือสภามหาวิทยาลัยควรมีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการปกครอง องค์กรประกอบของสภามหาวิทยาลัยควรมีลักษณะผสมผสานระหว่างหลักการควบคุมจากภายนอกและการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญแก่อธิการบดี ขณะที่สภามหาวิทยาลัยจะดูแลรับผิดชอบในการวางนโยบายทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยในระยะแรกอาจใช้วิธีการจ้างบุคคลที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลมาเป็นผู้บริหาร (อุทุมพร จามรมาน และคณะ, 2542) ขณะที่ วิจิตร ศรีสะอ้าน (2541) เห็นว่าการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของ

รัฐ ควรคำนึงถึงฐานะและรูปแบบว่ามีลักษณะเป็นแบบใด และต้องเป็นระบบ Debureaucratisation มากกว่าเป็นระบบ Privatization

นอกจากนี้ควรมีการปรับโครงสร้างระบบอุดมศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระ ลดการควบคุมสถาบันอุดมศึกษา และส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้น โดยความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานของรัฐที่สำคัญ มี 3 หน่วยงาน คือ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541)

1. ทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและแผน มาตรฐานการศึกษา ขบประมาณ และมีการกำกับติดตามผลงาน โดยพิจารณาจากนโยบายและแผนเป็นหลัก
2. สำนักงบประมาณจะกำกับการจัดสรรงบประมาณ หอมัดเงินอุดหนุนทั่วไป
3. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะกำกับระบบบัญชี ในลักษณะตรวจสอบภายหลัง โดยผู้ตรวจสอบบัญชี

6.3 ด้านการบริหารวิชาการ

เมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แล้วมหาวิทยาลัยจำเป็นจะต้องสร้างภาพลักษณ์ของความเข้มแข็งทางวิชาการ และสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพดีขึ้น (เกษม วัฒนชัย, 2542) โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมีระบบใหม่ที่มีความอิสระในการบริหาร การวางนโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับโดยมีอำนาจการพิจารณาสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย โดยมีสภาวิชาการเป็นผู้ดูแลควบคุม และจะต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ และควรให้ความสำคัญกับ 3 ส่วน คือ งานวิชาการที่ควรมีการรวมกลุ่มสาขาวิชาใหม่ งานสนับสนุนวิชาการควรให้สำนักอยู่ในการดูแลของอธิการบดีและมีฐานะเทียบเท่าคณะ งานบริหารทั่วไปควรให้มีหน่วยงานรองรับงานวิชาการระดับคณะแยกออกจากสำนักเลขานุการคณะ (นรเศรษฐ์ บุญชู สมพร ใหม่แก้ว และจินตนา เสียมภักดี, 2540)

6.4 ด้านการเงินและการบัญชี

ในการบริหารการเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับมีแนวคิดดังต่อไปนี้ (เกษม วัฒนชัย, 2542; เทียนฉาย กิระนันท์, 2541; นรเศรษฐ์ บุญชู สมพร ใหม่แก้ว และจินตนา เสียมภักดี, 2540)

6.4.1 การบริหารการเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัย ต้องเป็นระบบที่คล่องตัว ยืดหยุ่น กระจายอำนาจในการสั่งการ โปร่งใส พร้อมจะตรวจสอบได้ทั้งจากภายนอก

มหาวิทยาลัยและภายในมหาวิทยาลัย และต้องมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง รวมถึงสามารถสร้างรายได้เพิ่มให้แก่หน่วยงาน

6.4.2 การจัดการอุดมศึกษาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ต้องมีการแข่งขันกันสูงทั้งในเชิงคุณภาพและวิชาการ ดังนั้นผู้เรียนและฝ่ายรัฐที่ได้ประโยชน์จะต้องร่วมรับภาระ มีการสร้างระบบ Cost Sharing ระหว่างรัฐกับผู้เรียนด้วยการเก็บค่าเล่าเรียนจะต้องมีความสอดคล้องกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการศึกษา

6.4.3 มหาวิทยาลัยต้องมีการพัฒนาระบบงบประมาณ จากปัจจุบันที่เป็นแบบแสดงรายการเป็นแบบแผนงาน และเงินอุดหนุนทั่วไป และปรับระบบวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัยให้ยาวกว่า 5 ปี มีการนำระบบ Unit Cost มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณตามต้นทุนที่เป็นจริง มีระบบการตรวจสอบทางการเงินและบัญชี โดยคำนึงถึงคุณภาพของงานมากกว่าวิธีการ นอกจากนี้ อุทุมพร จามรมาน และคณะ (2542) เสนอว่ามหาวิทยาลัยต้องมีการวางระบบการเงินด้วยคอมพิวเตอร์เป็นรายกิจกรรม (PPBS) เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินได้ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

6.4.4 มหาวิทยาลัยต้องมีระบบในการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของหน่วยงานและมหาวิทยาลัย และมีการร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดหาผลประโยชน์สูงสุด

6.5 ด้านการบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลควรมีการปรับปรุง เพื่อลดความค้ำอัยทางวินัย ทางวิชาการ และการสร้างคนที่มีสมรรถภาพสูงให้คงอยู่ในมหาวิทยาลัย (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541) และควรมีการบริหารบุคลากรในระบบเดียว จึงจะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เกษม วัฒนชัย, 2542)

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐควรมีการแบ่งบุคลากรออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มปฏิบัติการด้านวิชาการ และกลุ่มปฏิบัติการด้านวิชาชีพโดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลกลางของมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติ (นรเศรษฐ์ บุญชู สมพร ใหม่แก้ว และจินตนา เสียมภักดี, 2540)

พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการ ควรมีคุณสมบัติคือเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด โดยจะทำงานเป็นเทอมตามสัญญา 3-5 ปี และถูกประเมินโดยนักศึกษาและกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง หากผลการประเมินอยู่ในระดับที่พอใจติดต่อกันจะได้เป็นอาจารย์ประจำ(Tenure) แต่จะยังคงถูกประเมินทุกภาคการศึกษา ในกรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัย ผลงานวิจัยจะได้รับน้ำหนักสูงและเป็นปัจจัยร่วมกำหนดเงินเดือน ส่วน

การประเมินการสอนยังคงมีอยู่ นอกจากนี้ได้มีการเสนอถึงการระบุนับ ใคววิชาชีพ(Career Path) ของอาจารย์ และตำแหน่งทางวิชาการก็สามารถกำหนดได้เหมือนปัจจุบัน สอดคล้องกับ

พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายสนับสนุน(สาย ข สาย ค) จะมีจำนวนเท่าที่จำเป็น งาน จำนวนหนึ่งจะอยู่ในลักษณะการจัดจ้าง พนักงานของมหาวิทยาลัยจะถูกประเมินการปฏิบัติงาน ประจำปี เพื่อคําสัญญาและรับเงินเดือนตามภาระงานและความรับผิดชอบ นอกจากนี้ควรระบุนับ ใคววิชาชีพ (Career Path) ของพนักงานไว้ด้วยเช่นกัน (อุทุมพร จามรมาน และคณะ, 2542)

ในการปรับเปลี่ยนและการจัดระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐเพื่อ คึงดูคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบ และจูงใจให้ทำงานเต็มความรู้ความสามารถ มหาวิทยาลัยควรพิจารณาประเด็นต่อไปนี้ (เกษม วัฒนชัย, 2542; สำนักงานปลัด ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536)

6.5.1 การสร้างกระบวนการยอมรับความเปลี่ยนแปลง รวมถึงการเสนอสิ่งจูงใจ ให้กับบุคลากรที่อยู่มานาน

6.5.2 ระบบบัญชีเงินเดือนควรแยกระหว่างบุคลากรสายปฏิบัติและวิชาชีพ และ บุคลากรสายวิชาการ เงินเดือนผู้บริหารวิชาการจะมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนเฉพาะตำแหน่ง โดย ผู้บริหารที่เป็นบุคคลภายนอก จะได้รับเงินเพิ่มประจำตำแหน่งเป็น 2 เท่าของผู้บริหารที่เป็น บุคคลภายใน ทั้งนี้ทุกมหาวิทยาลัยจะใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกันในระยะ 3 ปีแรกของการเปลี่ยน ระบบ

6.5.3 ผลกระทบต่อบุคลากร ซึ่งต้องมีค่าตอบแทนสูงขึ้น มีสวัสดิการและ ผลประโยชน์อื่นๆ ในสถานภาพใหม่ดีขึ้น โดยควรกำหนดอัตราเงินเดือนสูงกว่าที่ได้รับในระบบ ราชการ เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดแรงงาน โดยคำนึงถึงสภาพการเงินของรัฐบาล และกำหนดผลประโยชน์ที่ถือจะ ต้องไม่ต่ำกว่าที่ควรได้รับ

6.6 การควบคุมกำกับ

เกษม วัฒนชัย (2542) ได้เสนอกลไกในการควบคุมหน่วยงานของรัฐ รวมทั้ง มหาวิทยาลัยในปัจจุบันมี 5 ประการดังนี้

6.6.1 กำกับและควบคุมโดยแผนและนโยบายการบริหารระดับประเทศ และใน ระดับมหาวิทยาลัยโดยสภามหาวิทยาลัย และกลไกการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะควบคุม เรื่องการผลิตบัณฑิต งานวิจัย การให้บริการวิชาการ ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ และด้านกิจการนักศึกษา

6.6.2 การกำกับในด้านนโยบายงบประมาณ ระดับประเทศกำหนดโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ นโยบายงบประมาณด้านอุดมศึกษา ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะควบคุมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบัณฑิต วิจัย การบริหารวิชาการ ความร่วมมือกับต่างประเทศ

6.6.3 กำกับโดยการกำหนดคุณภาพมาตรฐาน ระดับประเทศรัฐจะต้องมีกลไกในการกำหนดคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ มีกลไกในการกำกับและตรวจสอบ และใช้มาตรฐานเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทและทุกแห่ง ส่วนในระดับมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบเชิงนโยบายในด้านคุณภาพมาตรฐานในการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริหารวิชาการ และการบริหารทั่วไป ผู้บริหารมหาวิทยาลัยรับผิดชอบมาตรฐานบัณฑิต และงานวิชาการอื่นๆ

6.6.4 กำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน นโยบายการกำกับควรเน้นอัตรา การจบการศึกษา เน้นจำนวนและคุณภาพบัณฑิต นโยบายการจัดสรร งบประมาณกำหนดตาม ความสัมพันธ์กับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด และผลงานวิจัยที่มีคุณภาพ ในรอบปีที่ผ่านมา

6.6.5 กำกับโดยใช้นโยบายตามข้อ 1-4 ผสมผสานกัน

นอกจากนี้ อุทุมพร จามรมาน และคณะ(2542) ยังได้เสนอว่ามหาวิทยาลัยควรมีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ หมายถึงการเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน ด้านการปฏิบัติงาน ด้านปัญหาอุปสรรค ตลอดจนคุณภาพบัณฑิตในสาขาบุคคลภายนอกให้กับคนในมหาวิทยาลัยได้ทราบพร้อมๆ กันหลายๆ ด้าน และชี้ภัยคุกคามจากต่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการเปิดการศึกษาซึ่งจะมีผลต่อจำนวนนักศึกษาและคุณภาพการอุดมศึกษาของประเทศ ในอนาคต

จากการศึกษารูปแบบการบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และรูปแบบของต่างประเทศ สามารถสรุปความเหมือนความแตกต่างได้ดังนี้

ตารางที่ 2.2 ตารางเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและแบบ State Supervising Model

การบริหารงานทั่วไป		
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	State Supervising Model
<p>1.สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่เงินนโยบาย ลักษณะของผังการบริหารเป็นลักษณะรวมศูนย์</p> <p>2. อธิการบดี เป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย การเลือกผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีอำนาจและความเป็นอิสระในการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารของตนเอง โดยอยู่ภายใต้ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ของสภามหาวิทยาลัย</p>	<p>1.สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปโดยเฉพาะด้านนโยบาย การกำกับการทำงานของอธิการบดี วางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ของมหาวิทยาลัย</p> <p>2.สำนักงานอธิการบดีเป็นศูนย์กลางการบริหารของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ดำเนินงานบริหารตามนโยบายโดยประสานงานกับส่วนงานบริหารอื่นๆ</p>	<p>1.สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่บริหารงานตามนโยบาย โดยจะทำหน้าที่ กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่งตั้งอธิการบดี ให้การสนับสนุนและควบคุมการดำเนินงานของอธิการบดี ให้ความเห็นชอบในแผนระยะยาวของมหาวิทยาลัย รับผิดชอบต่อฐานะการเงิน รักษาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย สร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณะ</p>
การบริหารงานวิชาการ		
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	State Supervising Model
<p>1. สภาวิชาการ ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการทั้งหมดของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี กรรมการสภาวิชาการ โดยตำแหน่ง กรรมการสภาวิชาการซึ่งสรรหาจากคณาจารย์</p> <p>2..มหาวิทยาลัยมีการควบคุมมาตรฐานการศึกษา โดยมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด</p>	<p>1. สภาวิชาการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทางวิชาการ ทั้ง การสอน การวิจัย การบริการวิชาการ การควบคุมดูแลคุณภาพ และมาตรฐานของกิจการ การวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ</p> <p>สภาวิชาการประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ คือ อธิการบดี ส่วนกรรมการสภาวิชาการ ได้แก่ คณบดี หรือเทียบเท่า กรรมการที่เลือกจากคณาจารย์ประจำ รองอธิการบดี</p>	<p>1. สภาวิชาการทำหน้าที่ เป็นผู้แทนของคณาจารย์ พิจารณาและเสนอแนะนโยบายด้านวิชาการ การกำหนดหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการสอน และเกณฑ์ในการรับนักศึกษา วิธีการคัดเลือก และเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษา การส่งเสริมการวิจัย การวางหลักเกณฑ์เพื่อเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

การบริหารด้านการเงินและทรัพย์สิน		
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	State Supervising Model
<p>1. รายได้ของมหาวิทยาลัย มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป การลงทุน จากการค้าเงินงาน และทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้ รายได้จากแหล่งต่างๆที่มหาวิทยาลัยหาไม่ได้ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง โดยมีคณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สินทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารการเงิน</p> <p>2.มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระบบบริหารงบประมาณ การเงิน บัญชีและทรัพย์สินของตนเองโดยการจัดทำข้อกำหนด ข้อบังคับ และระเบียบการปฏิบัติงาน</p>	<p>1. มหาวิทยาลัยมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และมีรายได้อื่นได้แก่ เงินอุดหนุนและบริจาค เงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงค่าตอบแทนและค่าบริการ การลงทุน ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย การใช้ที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยดูแลหรือใช้ประโยชน์ รวมทั้งรายได้หรือผลประโยชน์อื่น รายได้มหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ</p> <p>2. การบัญชีมีการจัดทำบุคคล บัญชีกำไรขาดดุล โดยหน่วยงานภายใน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบภายหลัง</p>	<p>1.รายได้ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยได้มาจากการอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลางโดยผ่านคณะกรรมการเงินทุน มหาวิทยาลัย (University Grant Committee) นอกจากนั้นยังได้จากเงินค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมต่างๆ รายได้จากผลประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและเงินบริจาค</p> <p>2.มหาวิทยาลัยต้องจัดทำระบบบัญชี และการตรวจสอบภายใน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ การแก้ไขปัญหาเมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้น เป็นหน้าที่รับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย</p>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

การบริหารงานบุคคล		
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	State Supervising Model
<p>1. มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารบุคคลที่เป็นของตนเอง มีระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัย ในการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ การบรรจุ แต่งตั้ง เงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ</p> <p>2. กลไกในการบริหารงานบุคคลมีคณะกรรมการบริหารบุคคลทำหน้าที่รับผิดชอบ โดยมีระบบบริหารงานบุคคลแบบคู่ขนาน</p> <p>3. บุคลากร ประกอบด้วย ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง</p>	<p>1.มหาวิทยาลัยมีระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ การบรรจุ แต่งตั้ง เงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ</p> <p>2.การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยดำเนินการ โดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคล</p> <p>3.บุคลากรของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย คณาจารย์ พนักงาน และลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์</p>	<p>1.คณะกรรมการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ควบคุมระเบียบข้อบังคับของ มหาวิทยาลัย</p> <p>2.บุคลากรในมหาวิทยาลัยจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ได้รับการจ้างปฏิบัติงานในลักษณะของการจ้างประจำและการจ้างชั่วคราว ซึ่งบุคลากรจะต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่มหาวิทยาลัยกำหนดและถูกควบคุมโดยระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และจะมีระบบการประเมิน ผลการปฏิบัติงาน ต่อเนื่องทุกๆ ปี เพื่อกำหนดระดับค่าจ้าง</p>

ทฤษฎีในการศึกษา

ทฤษฎีการประเมิน

ทฤษฎีการประเมิน เป็นองค์ความรู้ที่สามารถใช้ทำความเข้าใจบรรยาย เสนอแนะ หรือ ทำนายปรากฏการณ์ของการประเมินในสถานการณ์ต่าง ๆ ทฤษฎีการประเมินควรให้คุณค่าของการ เป็นศูนย์กลางของแนวความคิดของการประเมิน อธิบายธรรมชาติของการประเมินแนะแนวทางการ ประเมินที่เหมาะสม และสามารถพัฒนาองค์ความรู้ใหม่

1. ความหมาย ของการประเมิน

การประเมิน(Evaluation) เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งทางสังคม(social process) ซึ่งมี วัตถุประสงค์ (objective) หลักอยู่ที่การตัดสินคุณค่าของสิ่งที่ประเมิน(worth and vale of the object) (Scriven, 1973) หรือเป็นการตรวจสอบอย่างเป็นระบบของสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการ เพื่อที่จะรวบรวมสิ่งที่ได้จากการตรวจสอบไปปรับปรุงโครงการ (Cronbach, 1963) ซึ่งสอดคล้อง กับแนวความคิดที่โรสซีและฟรีแมน (Rossi and Freeman.1982 : 14)ให้ไว้ กล่าวคือ หมายถึง แบบแผนในการกำกับควบคุมการดำเนินการ โครงการและการประมาณค่าคุณประโยชน์ของ โครงการ

ในการประเมินสิ่งใดก็ตาม จะต้องประกอบด้วยส่วนประกอบการ (Performance) ที่ได้ จากการวัดกับการตัดสินคุณค่าของส่วนประกอบการนั้น โดยการเปรียบเทียบส่วนประกอบการที่ ได้จากการวัดกับเกณฑ์การประเมิน ซึ่งเขียนแสดงในรูปสมการได้ดังนี้ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2525 : 95)

$$\text{การประเมิน} = \text{การวัด} + \text{การตัดสินใจ}$$

จากสมการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การประเมินจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการวัด และนำสิ่งที่ ได้จากการวัดไปเทียบกับเกณฑ์ แล้วจึงทำการตัดสินใจ

หลังจากการประเมินจะทำให้มีการเสนอสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของ ผู้บริหาร ซึ่งจะทำให้เกิดการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Stufflebeam and others. 1977)

2. การประเมินโครงการของภาครัฐ

การประเมินโครงการของภาครัฐต่างจากในส่วนของภาคเอกชน ซึ่งกลไกราคาหรือกลไกตลาดจะช่วยสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของทรัพยากรและผลตอบแทนจากการใช้ทรัพยากร ดังนั้นเพื่อให้การใช้ทรัพยากรของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการประเมินโครงการหนึ่งๆ จะต้องประเมินจากหลายด้าน ได้แก่ (ยาเวเรศ ทับพันธุ, 2541)

2.1 การประเมินด้านเทคนิค (Technical aspects) ซึ่งก็คือการรวบรวมองค์ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีของเรื่องนั้นๆ มาประมวลไว้ แล้วพิจารณาโดยผู้เชี่ยวชาญ

2.2 การประเมินทางการเงิน (Financial aspects หรือ Financial analysis) โดยพิจารณาว่าโครงการลงทุนนั้นๆ ต้องใช้เงินจำนวนเท่าใด หาเงินจากแหล่งไหน เมื่อใด จะได้ผลตอบแทนจากการลงทุนมาอย่างไร ได้กำไรมากน้อยเพียงใด

2.3 การประเมินด้านสังคมและการเมือง (Social and Political aspects) หลายโครงการอาจจะผ่านการประเมินในด้านอื่นๆ แต่ไม่มีความเป็นไปได้ทางด้านสังคม หรือการเมือง

2.4 การประเมินทางด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic aspects) เป็นการประเมินที่มีความสำคัญมากสำหรับโครงการของภาครัฐบาลเอง หรือโครงการที่รัฐสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดทำประเมินทรัพยากรที่ใช้ไปในโครงการหนึ่งๆ นั้น การใช้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดต่อสังคมหรือไม่

2.5 การประเมินด้านการจัดการ (Managerial aspects) ต้องมีการพิจารณาตั้งแต่ยังมีได้ตัดสินใจทำโครงการ เพราะวิธีการจัดการที่แตกต่างกันย่อมส่งผลถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการที่แตกต่างกันไปด้วย

3. การประเมินทางเศรษฐศาสตร์

การประเมินทางเศรษฐศาสตร์มีจุดยืนอยู่ที่สังคมว่า สังคมต้องยอมเสียทรัพยากรอะไรไปบ้างมากน้อยเพียงใดทั้งที่คน แรงงาน และปัจจัยทุน ตลอดจนปัจจัยการผลิตอื่นๆ และสังคมโดย

ส่วนรวมจะได้รับอะไรบ้างเป็นการตอบแทน ไม่ว่าจะเป็นความพอใจ ความอยู่ดีกินดีของคนในสังคม ไม่ใช่ตัวเงิน (เยาเวเรศ ทับพันธุ์, 2541)

การประเมินทางเศรษฐศาสตร์มีตัวบ่งชี้ที่สำคัญ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2541: 78) คือ

ประสิทธิผล (Effectiveness) คือวิธีการตัดสินคุณค่าของสิ่งที่ทำการประเมินโดยพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นว่าได้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่

ประสิทธิภาพ (Efficiency) คือวิธีการตัดสินคุณค่าของสิ่งที่ทำการประเมินโดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิต (Input) กับผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ การดำเนินโครงการนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยใช้ทรัพยากรในงานน้อยที่สุดหรือประหยัดที่สุดโดยได้รับผลตอบแทนคุ้มค่า

การประเมินทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญเท่าที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน (เยาเวเรศ ทับพันธุ์, 2541) ได้แก่

3.1 การวิเคราะห์ต้นทุนต่ำสุด (Cost Minimization Analysis : CMA)

การวิเคราะห์ด้วยวิธีการที่เรียบง่ายที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่นๆ การประเมินด้วยวิธีนี้มีความเกี่ยวข้องอย่างสูงกับการเลือกวิธีการในการผลิต โดยในการประเมินจะทำการเปรียบเทียบทุกทางเลือกซึ่งให้ผลตอบแทนไม่แตกต่างกันว่าทางเลือกใดจะมีต้นทุนต่ำสุด โดยต้นทุนจะถูกประเมินโดยการใช้ราคาตลาด (Market Price) เป็นเกณฑ์ในการประเมิน ข้อดีของการประเมินด้วยวิธีนี้คือการไม่ต้องทำการประเมินด้านผลตอบแทนของโครงการทำให้สามารถละความยุ่งยากในการประเมินด้านผลตอบแทนได้ แต่ข้อเสียคือการประเมินด้วยวิธีนี้มีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถใช้ในการประเมินได้ในกรณีที่แต่ละทางเลือกมีผลตอบแทนที่แตกต่างกัน

3.2 การวิเคราะห์ต้นทุน – ประสิทธิภาพ (Cost – effectiveness analysis : CEA)

การวิเคราะห์วิธีนี้ใช้กับกรณีที่หลายๆทางเลือกมีเป้าหมายเหมือนกัน แต่ในในแต่ละทางเลือกมีประสิทธิผล ความสำเร็จตามเป้าหมายไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงต้องนำเอาประสิทธิผลที่ได้จากการดำเนินการด้วยทางเลือกต่างๆมาพิจารณาควบคู่ไปกับต้นทุนในการดำเนินการตามทางเลือกนั้นๆด้วย โดยจะทำการเปรียบเทียบต้นทุนต่อหนึ่งหน่วยของผลอันเป็นเป้าหมาย เช่น ต้นทุนในการผลิตบัณฑิต 1 คน หรือเปรียบเทียบผลต่อต้นทุนก็ได้ ซึ่งทำให้ไม่จำเป็นจะต้องคิดมูลค่าที่เป็นตัวเงินให้กับผลนั้นๆ

3.3 การวิเคราะห์ต้นทุน – อรรถประโยชน์ (Cost- Utility Analysis : CUA)

การวิเคราะห์ด้วยวิธีนี้จะทำการประเมินผลที่ได้จากการดำเนินการให้อยู่ในรูปของอรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจ แล้วนำไปพิจารณาควบคู่กับต้นทุนที่เกิดขึ้น วิธีการนี้เป็นเหมาะสมที่สุดในการประเมินคุณภาพของชีวิต (Quantity / Quality of life) และความหมายของการประเมินทางเศรษฐศาสตร์ แต่ข้อดีของวิธีการนี้คือความยากของการแปลงผลให้อยู่ในรูปของอรรถประโยชน์

3.4 การวิเคราะห์ต้นทุน - ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis : CBA)

การวิเคราะห์ด้วยวิธีนี้เป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมที่สุด เนื่องจากสามารถใช้ในการประเมินในกรณีที่ไม่แต่ละทางเลือกซึ่งอาจให้ผลในหลายๆด้านแตกต่างกัน รวมถึงการมีต้นทุนในการดำเนินการที่แตกต่างกันด้วย โดยการวิเคราะห์ด้วยวิธีการนี้จะทำการแปลงต้นทุนและผลตอบแทนทั้งหมดให้อยู่ในรูปของหน่วยวัดอันเดียวกันคือ หน่วยของเงิน ข้อดีของวิธีการนี้คือมีความชัดเจน และผลข้างเคียงที่เกิดจากการดำเนินการจะถูกรวมเข้าไปในการประเมินด้วยทำให้สามารถแสดงได้ถึง ต้นทุนและผลตอบแทนที่แท้จริงทั้งหมดของการดำเนินการ แต่ข้อดีคือผลบางอย่างมีความยากในการแปลงให้อยู่ในรูปหน่วยของเงินยกตัวอย่างเช่น มูลค่าของชีวิตมนุษย์ เป็นต้น

การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ มุ่งเน้นที่จะใช้การประเมินนี้ช่วยในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่มิได้ให้ความสนใจกับด้านการกระจายหรือความเท่าเทียมกัน

4. การประเมินโครงการทางการศึกษา

การศึกษาได้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นมูลเหตุปัจจัยที่สำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งในการนำความความเจริญและความสำเร็จมาสู่สังคม แต่ก็ยังมีได้มีการสรุปอย่างแน่ชัดว่าการศึกษานั้นเป็นการบริโภคหรือการลงทุนทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เนื่องการศึกษาได้นำมาซึ่งความพอใจและความภาคภูมิใจมาสู่ผู้เรียนและคนรอบข้าง ในขณะที่เดียวกัน ผู้ที่เรียนก็มีความคาดหวังถึงรายได้ที่สูงขึ้นหลังจากสำเร็จการศึกษา ส่วนในด้านผู้ให้การศึกษานั้นการศึกษามักถูกคาดหวังให้เป็นกิจการที่ไม่คาดหวังผลกำไร แต่โดยพื้นฐานในการประเมินก็ได้มีความแตกต่างจากการประเมินโครงการโดยทั่วไป นัก (เยาเวเรศ ทับพันธุ์, 2541)

วอลเตอร์ ซาราห์ (Walters Sarah, 1994) ได้กล่าวว่าการประเมินประสิทธิผลในการจัดการศึกษาระดับวิทยาลัย ควรมีตัวบ่งชี้วัดที่สำคัญ 20 ตัว ดังนี้

1. อัตราการสำเร็จการศึกษา (Course Completion Rates)
2. อัตราการย้ายสถานศึกษา (Transfer Rates)
3. การประเมินทักษะการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน (Basic Skills Assessment)
4. ผลลัพธ์จากวิชาการศึกษาทั่วไป (General Education Outcomes)
5. อัตราส่วนอาจารย์ต่อนักศึกษา (Student/Faculty Course Evaluation)
6. การวัดผลตามหลักสูตร (Program Outcome Measures)
7. อัตราการคงอยู่ของนักศึกษาแต่ละรุ่น (Retention)
8. แนวโน้มการลงทะเบียนเรียน (Enrollment Trends)
9. แนวโน้มจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา (Full – Time Equivalency Trends)
10. หลักสูตรและจำนวนอาจารย์ต่อนักศึกษาเต็มเวลา (Program and Faculty per FTES)
11. ภาระงานสอนของอาจารย์ (Credit Hours Taught)
12. การให้ปริญญาบัตร (Degree Awarded)
13. การสำรวจผู้ที่สำเร็จการศึกษา (Graduate Surveys)
14. การสำรวจการมีงานทำของผู้สำเร็จการศึกษา (Employment Surveys)
15. การสำรวจของคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committee Survey)
16. การตรวจสอบรับรองวิทยฐานะหลักสูตร (Program Accreditation Audit)
17. การให้การรับรองสถานภาพของอาจารย์ประจำ (Faculty Credential Credit)
18. การสำรวจความคิดเห็นของนักศึกษา (Student Opinion Survey)
19. การรับรองความคิดเห็นของศิษย์เก่า (Former Student Survey)
20. การประมวลหลักฐานกลุ่มอายุของนักศึกษา (Student Demographic Profile)

5. วงจรการพิจารณาโครงการ (Project cycle) (เยาเวต ทับพันธุ์, 2541) แบ่งได้ ดังนี้

5.1 การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation) การดำเนินโครงการนี้ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ ช่วงเวลาการลงทุน (investment period) โครงการจะเริ่มก่อให้เกิดผลผลิตบ้างแล้วแต่ยังไม่เต็มที่ (Development period) ช่วงเวลาที่โครงการได้รับการพัฒนาจากทุกๆ ด้านอย่างสมบูรณ์ (Full development period)

5.2 การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) คือ การประเมินผลโครงการที่ได้ดำเนินการมาแล้วว่ามีผลแตกต่างไปจากแผนเดิมก่อนจัดทำโครงการอย่างไรบ้าง การประเมินผลในระหว่างหรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาลงทุน มักเป็นการประเมินผลเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรค ส่วนการประเมินผลในช่วงหลังจากการลงทุนส่วนใหญ่เสร็จสิ้นแล้ว มักมุ่งไปที่ผลการพัฒนาผลผลิตของโครงการทั้งทางด้านการจัดการ การประสานงานและด้านเศรษฐกิจ การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการจะเป็นการประเมินผลของโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการว่าเป็นไปตามหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอะไร

5.3 ประโยชน์และข้อจำกัดของการประเมิน เป็นการรวบรวมทั้งข้อมูลในอดีตและพยากรณ์ข้อมูลในอนาคตอย่างมีระบบและถูกต้องตามหลักวิชาการ แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาประมวลให้อยู่ในรูปแบบที่ง่ายต่อการเข้าใจและการตัดสินใจ

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทและคุณลักษณะของมหาวิทยาลัย

สุธรรม อารีกุล และคณะ (2540) ได้ทำการศึกษาถึงบทบาทและคุณลักษณะของอุดมศึกษาไทยในการช่วยให้ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะแข่งขันกับประเทศอื่นในเวทีเศรษฐกิจโลกที่มีลักษณะพลวัต พบว่า นโยบายของอุดมศึกษาไทยในอดีตเน้นในเรื่องความเป็นเลิศทางวิชาการ ความมีอิสระเสรีทางวิชาการและความเท่าเทียมกันของโอกาสทางการศึกษา โดยที่เป้าหมายของอุดมศึกษาไทยมุ่งเน้นที่การผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในสาขาเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน การพัฒนาอุดมศึกษาไทยในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ได้เน้นการขยายโอกาสทางการศึกษาไปสู่ภูมิภาค ในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 2 และ 3 ได้มุ่งเน้นการผลิตกำลังคนระดับสูง ต่อมาในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 4 และ 5 ได้เปลี่ยนมาเน้นที่การปรับปรุงคุณภาพอาจารย์ มาตรฐานการศึกษา และการค้นคว้าวิจัย ในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 ได้มุ่งเน้นนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษาเพื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และในแผนพัฒนาการฯฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นแผนฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มุ่งเน้นการกระจายโอกาสทางการศึกษา ระบบสารสนเทศเพื่อการศึกษา ความอิสระในการบริหารจัดการ และการระดมทรัพยากรทั้งจากภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับอุดมศึกษาของไทยจัดได้ว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ กล่าวคือ

ประมาณร้อยละ 0.2-0.7 ต่อปี และเมื่อพิจารณาอัตราการเติบโตของสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศพบว่าอยู่ในระดับต่ำและติดลบในหลายๆปี

สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2543) ได้ทำการศึกษาถึงบทบาทและศักยภาพของมหาวิทยาลัยในการเสริมสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 จากการศึกษาพบว่าบทบาทของมหาวิทยาลัยในเรื่องการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมจะเป็นไปได้อย่างมีศักยภาพขึ้นอยู่กับ ศักยภาพของมหาวิทยาลัยใน 7 ด้าน ได้แก่ คุณภาพของอาจารย์ หลักสูตรที่เหมาะสม คุณภาพของการวิจัย ความเป็นสากลของมหาวิทยาลัย การประกันคุณภาพ ความคุ้มค่าในการลงทุนและความเสมอภาคในการศึกษา

ในการศึกษาได้ประเมินศักยภาพ ทั้ง 7 ด้านโดยการใช้วิธีการ Delphi หรือการสำรวจข้อมูล 2 รอบ จากการส่งแบบสอบถามไปตามมหาวิทยาลัยทั่วประเทศพบว่า กลุ่มตัวอย่างในรอบที่ 2 มีความเห็นตรงกันเพิ่มมากขึ้น โดยได้เรียงลำดับความสำคัญของศักยภาพ 3 อันดับแรก คือ คุณภาพของอาจารย์ หลักสูตรที่เหมาะสม และการประกันคุณภาพ และจากการประเมินพบว่ากลุ่มตัวอย่างร้อยละ 77 ประเมินว่าคุณภาพของอาจารย์อยู่ในเกณฑ์ดี ตัวอย่างร้อยละ 62 ประเมินว่าหลักสูตรมีความเหมาะสมอยู่ในเกณฑ์ดี และตัวอย่างร้อยละ 58 ประเมินว่ามาตรฐานการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ดี อย่างไรก็ตามพบว่าข้อเสนอแนะส่วนใหญ่คือการพัฒนามาตรฐานและการประกันคุณภาพซึ่งมีความสำคัญสูงแต่ยังมีศักยภาพอยู่ในระดับต่ำ

สุชาติ เมืองแก้ว (2544) ได้ทำการศึกษาเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศกับประเทศไทย และพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารมหาวิทยาลัย และได้นำไปสอบถามความคิดเห็นในการยอมรับรูปแบบกลไกและตัวบ่งชี้กับกลุ่มผู้บริหาร 2 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เครื่องมือที่ใช้ได้แก่ แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและจัดกลุ่มความสำคัญ ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศคือสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทย ใช้รูปแบบและกลไกในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยคล้ายคลึงกัน โดยใช้นโยบายแผนพัฒนา กระบวนการจัดสรรงบประมาณ การประกันคุณภาพการศึกษา การรายงานผลงานประจำปี และยังมีที่ประชุมอธิการบดีของมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรกลางในการประสานงานเชิงนโยบาย ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยต่างๆเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ แลกเปลี่ยน

ประสบการณ์งานด้านการบริหาร งานวิจัย และพัฒนาเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย

รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับประเทศไทยมี 5 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายและแผนพัฒนา มี 3 กลไก 5 ตัวบ่งชี้ ด้านคุณภาพการศึกษาและผลิต มี 4 กลไก 8 ตัวบ่งชี้ ด้านการจัดสรรทรัพยากร มี 4 กลไก 8 ตัวบ่งชี้ ด้านมาตรฐานการศึกษา มี 4 กลไก 15 ตัวบ่งชี้ และด้านบริหารจัดการมี 3 กลไก 4 ตัวบ่งชี้

รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามแนวปฏิรูปการศึกษา จะมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบ กำกับดูแลงานด้านอุดมศึกษาของประเทศแทนทบวงมหาวิทยาลัย และทำหน้าที่กำกับดูแล 5 ด้าน โดยเฉพาะด้านการจัดสรรทรัพยากร รัฐจะต้องมีการปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการปฏิบัติลง โดยให้มีคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษารับผิดชอบเรื่องการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อุทุมพร จามรมาน และ สุบิน ยุระรัช (2545) ได้ทำการสังเคราะห์เอกสาร เรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยใช้การวิจัยเอกสาร จากหนังสือ ตำรา รายงานการวิจัย เอกสารทางวิชาการ บทความ และข่าวที่เกี่ยวข้องกับการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัย ผลการวิจัยสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีการบริหารและจัดการที่คล่องตัว เบ็ดเสร็จภายใต้สภามหาวิทยาลัยของตน ตาม พ.ร.บ. ของตน โดยผู้เกี่ยวข้องทุกคนจะได้ประโยชน์จากการบริหารและจัดการที่มีประสิทธิผล(Effectiveness)และประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยคำนึงถึงคุณภาพผลิตของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่ ผู้สำเร็จการศึกษา งานวิจัย งานบริการทางวิชาการแก่สังคม และงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ความสำคัญของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอยู่ที่ ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องและความเป็นมืออาชีพของผู้บริหารทุกระดับ

ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ การขึ้นค่าเล่าเรียน การได้อาจารย์และเจ้าหน้าที่ออก การขาดอิสรภาพทางวิชาการในการศึกษาค้นคว้าวิจัยองค์ความรู้ และการเล่นพรรคเล่นพวก

ผู้วิจัยยังได้สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่

1. การประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนในมหาวิทยาลัยเข้าใจว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับคืออะไร และเพื่ออะไร
2. การปรับความคิดและพฤติกรรมของคนในมหาวิทยาลัยให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การปรับโครงสร้างองค์กร เพื่อการบริหารที่มุ่งความคล่องตัว โปร่งใส ยุติธรรม
4. การพิจารณาเงินเดือน สวัสดิการ และผลประโยชน์แก่คนในมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมกับงาน
5. พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยที่กระชับ ชัดเจน
6. ระเบียบต่างๆที่รองรับ พ.ร.บ. และการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
7. บทบาท หน้าที่และการได้มาของสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี
8. การหาเงินและการใช้เงินของมหาวิทยาลัยในกำกับ

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีคุณภาพขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่มีระบบตรวจสอบได้ และมุ่งมั่นให้คนในมหาวิทยาลัยทำงานอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้ผลผลิตของมหาวิทยาลัยมีคุณภาพ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดมหาวิทยาลัยในกำกับ ได้แก่ ภาครัฐต้องมีความจริงจังในการสนับสนุนงบประมาณ และความเข้าใจในการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าต้องใช้เวลา และมหาวิทยาลัยต้องมีความเข้าใจเรื่องวิกฤติอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัย ความพร้อมใจทำงานเพื่อมหาวิทยาลัย ความสามารถในการบริหารงานอย่างมืออาชีพของผู้บริหารทุกระดับ

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้สรุปอีกว่า การจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างสมบูรณ์แบบได้ เมื่อทุกคนในมหาวิทยาลัยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน ว่ามีหน้าที่ทำงานเพื่อมหาวิทยาลัยและประเทศชาติให้ดีที่สุด มิใช่เพราะ พ.ร.บ. มีผลบังคับใช้ ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับที่ควรจะเป็นจะมุ่งประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น คือ External Efficiency ซึ่งมุ่งตอบสนองต่อสังคม กับ Internal Efficiency ซึ่งมุ่งประสิทธิภาพในมหาวิทยาลัยเองว่ามีการบริหารงานที่คล่องตัว จบสิ้นที่สภามหาวิทยาลัย รับผิดชอบในผลงาน และไม่ติดระบบราชการที่ล่าช้า

2. งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรทางการเงินของมหาวิทยาลัย

ประทุม สุวดี และคณะ (2540) ได้ทำการศึกษาถึงการพึ่งตนเองทางการเงินของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยซึ่งแนวคิดนี้เป็นนโยบายตามแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 ซึ่งมีเป้าหมายให้มหาวิทยาลัยของรัฐหารายได้เพิ่มสูงขึ้น และให้ผู้รับโอกาสทางการศึกษาร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดิน ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้วิธีวิเคราะห์เอกสารและออกแบบสอบถามกับแบบสัมภาษณ์นักศึกษา ผู้ปกครองและผู้บริหาร ผลการวิจัยพบว่า

1. การที่สถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถพึ่งพาตนเอง ได้มีสาเหตุมาจากการที่มหาวิทยาลัยพึ่งพางบประมาณมากถึงร้อยละ 80 อย่างไรก็ตามผู้ปกครองไม่เห็นด้วยหากรัฐจะลดการให้ความ

ช่วยเหลือและมีการขึ้นค่าเล่าเรียนเนื่องจากเชื่อว่าการจัดการศึกษามีใช้การดำเนินธุรกิจ ในขณะที่ผู้บริหารและนักการเมืองก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่ารัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับสถาบันอุดมศึกษาต่อไปแม้จะมีการลดลงบ้างก็ตาม เพราะจะต้องมีการขึ้นค่านักศึกษาให้เหมาะสมกับอัตราผลตอบแทนของการลงทุนทางศึกษาและเพื่อให้สะท้อนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในการจัดการศึกษาให้นักศึกษา

2. เพื่อการพึ่งพาตนเองของมหาวิทยาลัยรัฐควรให้การสนับสนุนงบประมาณแก่มหาวิทยาลัยในรูปของเงินก้อนเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร ในขณะที่เดียวกันมหาวิทยาลัยจะต้องมีแนวทางในการเพิ่มรายได้ของคนโดยการปรับโครงสร้างค่าเล่าเรียน การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการวิชาการ การจัดการทรัพย์สิน และการระดมเงินกองทุน

จิตรดา เตมีย์ (2540) ได้ทำการศึกษาถึงการนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้รูปแบบงบประมาณ PPBS จำนวน 9 แห่ง และมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐที่ใช้รูปแบบงบประมาณเงินอุดหนุน จำนวน 1 แห่ง และนักการศึกษาาระดับอุดมศึกษา รวมถึงทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศเพื่อทำการเปรียบเทียบกับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า

1. จากการพัฒนาไปสู่สถาบันอุดมศึกษาสมบูรณ์แบบในปัจจุบัน ทำให้งบประมาณมีแนวโน้มจะขยายตัวเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536 - 2540 โดยเป็นงบประมาณอุดมศึกษาประมาณร้อยละ 16.6 - 17.6 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมด และเป็นของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยประมาณร้อยละ 86.3 - 85.4 ของงบประมาณอุดมศึกษาทั้งหมด

2. การเปรียบเทียบรูปแบบงบประมาณ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทยกับอังกฤษและออสเตรเลีย พบว่า มีความแตกต่างของลักษณะหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยในอังกฤษมีองค์กรอิสระเรียกว่า HEFCE ในออสเตรเลียเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาเรียกว่า DEETYA และสำหรับในประเทศไทยคือสำนักงบประมาณ ส่วนวิธีการจัดสรรงบประมาณนั้นทั้งอังกฤษและออสเตรเลียทำการจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป ในขณะที่ประเทศไทยใช้การจัดสรรในรูปแบบงบประมาณที่เป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรแบบรายการตามโครงการที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอในการใช้งบประมาณนั้น สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศมีอิสระที่จะนำงบประมาณไปใช้ได้โดยไม่ต้องเคร่งครัดเรื่องรายการใช้จ่ายแต่ควบคุมโดยระบบตรวจสอบด้วยบัญชีอิเล็กทรอนิกส์หน่วยงานมีหน้าที่เพียงทำการตรวจสอบที่ผลการ

ดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงในขณะที่การใช้งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยต้องใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยเคร่งครัด รวมทั้งการประเมินผลการใช้งบประมาณด้วย

3. งานศึกษาได้มีการเสนอรูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย เพื่อให้งบประมาณที่รัฐบาลสนับสนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักการอุดมศึกษา ดังนี้

3.1 รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อนำไปใช้ในการจัดการบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในฐานะบริการสาธารณะของรัฐ (Public Goods) ต่อประชาชน

3.2 รัฐบาล สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาพึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย สำหรับจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เป็นธรรม

3.3 การสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานด้วยการกระจายอำนาจทางบริหาร

3.4 สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณได้โดยสมบูรณ์ภายใต้ความรับผิดชอบในการตรวจสอบได้ (Accountability)

3. งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

ประเทืองทิพย์ ไกรวิวัฒน์ (2539) ได้ทำการศึกษาความพึงพอใจในการทำงานของบุคคลในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์ และใช้แบบสอบถาม บุคลากรสายวิชาการ และสายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป พบว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีการจัดโครงสร้างและระบบบริหารยึดหลักการกระจายอำนาจที่มีลักษณะปกครองตนเอง การตัดสินใจสั่งการส่วนใหญ่สิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัย มีสภามหาวิทยาลัยและสภาวิชาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด การจัดส่วนงานจัดตามลักษณะของงาน ได้แก่ สำนักงานอธิการบดี สถาบันและศูนย์ สำหรับการจ้ระบบบริหารภายในมหาวิทยาลัย จัดแบ่งออกเป็น 4 ระบบ คือ ระบบการเงินและทรัพย์สิน ระบบการบริหารบุคคล ระบบบริหารวิชาการ และระบบการจัดการทั่วไป จากการประมวลพบว่าโดยรวมบุคลากรสายวิชาการมีความพึงพอใจในระดับมาก โดยสามารถเรียงลำดับความพอใจในแต่ละด้านจากมากที่สุดได้ดังนี้ ลักษณะงานที่ทำ สภาพแวดล้อมในการทำงาน การบริหารงานของผู้บังคับบัญชาขั้นต้น ค่าจ้างและ สวัสดิการ ความมั่นคงและก้าวหน้าในการทำงาน นอกจากนี้ในงานวิจัยพบว่า โดยตัวระบบงานไม่มีปัญหา แต่ปัญหาที่บุคลากรยังไม่เข้าใจในระบบ และบางหน่วยงานยังขาดการกำหนดขอบเขตงานยังไม่ชัดเจน

สุมาลี จันทร์ชโล (2540) ได้ทำการศึกษาปัจจัยแวดล้อมที่สัมพันธ์กับความต้องการของบุคลากรในการออกนอกระบบของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยใช้การออกแบบสอบถามสำหรับอาจารย์และข้าราชการเพื่อศึกษาความพอใจในสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป คุณลักษณะของข้าราชการและความคาดหวังของบุคลากรที่มีต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผลการศึกษาจากแบบสอบถามพบว่า ในเรื่องเกี่ยวกับความพอใจในสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปนั้นข้าราชการหญิงมีความพึงพอใจในระบบบริหารมากกว่าข้าราชการชาย ข้าราชการที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี มีความพึงพอใจด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรมากกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ วุฒิการศึกษาไม่มีผลต่อความพึงพอใจด้านต่างๆ ข้าราชการที่สังกัดคณะต่างกันมีความพอใจต่อระบบการบริหาร งบประมาณที่ได้รับ และค่าตอบแทนที่ได้รับแตกต่างกัน ข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานน้อยมีความพึงพอใจต่อระบบบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรสูงกว่าข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานมากกว่า ข้าราชการสาย ก สาย ข และสาย ค มีความพึงพอใจไม่แตกต่างกัน นักยกรเว้นด้านโครงสร้างองค์กรและงบประมาณซึ่งข้าราชการสาย ข มีความพึงพอใจมากกว่าสาย ก ตำแหน่งบริหารไม่มีผลต่อความพึงพอใจ และข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนแตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อโครงสร้างองค์กร ระบบการบริหาร และค่าตอบแทนแตกต่างกัน

ผลการศึกษาด้านคุณลักษณะของข้าราชการพบว่า เพศไม่มีผลต่อแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และความรับผิดชอบ ข้าราชการที่มีอายุน้อยมีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์มากกว่าข้าราชการที่มีอายุ ข้าราชการสาย ค. มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์และความรับผิดชอบน้อยกว่าข้าราชการสาย ก และสาย ข และเงินเดือนไม่มีผลต่อความรับผิดชอบ

ผลการศึกษาเกี่ยวกับความต้องการต่อรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่า ข้าราชการสาย ก ข และ ค มีความต้องการไม่แตกต่างกัน ข้าราชการที่มีตำแหน่งบริหารมีความต้องการมากกว่าข้าราชการที่ไม่มี โดยมีระดับการตัดสินใจลาออกไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยสูงกว่า ข้าราชการที่มีระยะเวลาในการทำงานต่ำกว่า 10 ปีมีความต้องการสูงกว่าข้าราชการที่มีระยะเวลาทำงาน 10 ปีขึ้นไปแต่มีระดับการตัดสินใจลาออกไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยไม่แตกต่างกัน

ชุชาติ อารีจิตรานุสรณ์ และคณะ (2541) ได้ศึกษาความคิดเห็นข้าราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับโดยใช้การออกแบบสอบถามมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 10,036 คน เป็นข้าราชการสาย ก. จำนวน 3,723 คน ข้าราชการสาย ข. ค. จำนวน 4,481 คน ถูกจ้าง 1,539 คน พบว่า มีผู้ต้องการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยร้อยละ 30.99 และไม่ต้องการร้อยละ 45.80 โดยผู้ที่ไม่ต้องการได้ให้เหตุผลคือ เชื่อว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับผู้บริหาร

มหาวิทยาลัย และจะเกิดผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะนักศึกษาที่ยากจน วิกฤตเศรษฐกิจจะเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย

หากมีการปรับเปลี่ยนไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับแล้วพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการสิทธิในการเลือกอยู่ในสถานภาพข้าราชการแบบเดิม หากเป็นพนักงานจะต้องได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่สูง, มีความสะดวกรวดเร็วในการทำงานเพิ่มขึ้น และต้องได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน แต่หากมหาวิทยาลัยยังคงอยู่ในระบบราชการ ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอให้แก้ไขปัญหาความไม่เป็นอิสระ และไม่คล่องตัวในประเด็นสำคัญคือ เร่งพัฒนาความรู้ของบุคลากรและผู้บริหาร, สร้างระบบประเมินที่เหมาะสม และปฏิบัติได้จริง รัฐบาลสนับสนุนเงินอุดหนุนทั่วไปให้มหาวิทยาลัย และต้องปรับแนวคิดบุคลากรเพื่อให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

สุรชัย พงษ์พิพัฒน์พานิช (2542) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยในกำกับโดยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ ทำให้สามารถสร้างหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเล่าเรียนได้ 2 วิธี คือ

1. วิธีการแบกรับภาระร่วมกันตามกฎหมาย 70: 30 ซึ่งใช้ในออสเตรเลีย โดยให้นักศึกษารับภาระร้อยละ 30 แต่สามารถทำสัญญากู้เงินได้โดยจะหักจากเงินเดือนที่ได้รับหลังจบการศึกษา สำหรับการปรับมาใช้กับประเทศไทยอาจมีความแตกต่างเนื่องจากนักศึกษาไทยส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะปานกลางขึ้นไปซึ่งไม่ควรได้รับสิทธิพิเศษนี้ และทำให้บางคณะมีค่าเล่าเรียนที่สูงมากเช่น คณะแพทยศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้นการปรับมาใช้จะต้องคำนึงถึงอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาคด้วย

2. วิธีการกำหนดค่าเล่าเรียนจากอัตราผลตอบแทน มาจากแนวคิดที่ว่ารัฐควรเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในสาขาวิชาที่มีอัตราผลตอบแทนต่อสังคมสูง แต่ก็มีข้อโต้แย้งถึงความไม่ยุติธรรมเนื่องจากนักศึกษาจำนวนมากมาจากครอบครัวที่มีฐานะดี ทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การกำหนดค่าเล่าเรียนด้วยวิธีนี้ยังจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากในการอ้างอิง

การกำหนดค่าเล่าเรียนจากแนวการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นเงินก้อน โดยงบประมาณของแต่ละมหาวิทยาลัยจะถูกกำหนดจากค่าใช้จ่ายต่อหัว และจำนวนนักศึกษาในแต่ละสาขาวิชา ซึ่งอาจจะทำให้มหาวิทยาลัยที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงกว่ามหาวิทยาลัยอื่นๆ ซึ่งโดยปกติมักเป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่ ทำการปรับค่าเล่าเรียนให้สูงขึ้นซึ่งอาจมีผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาได้

วัลยา ฐปประดิษฐ์ (2545) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของพนักงานมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต่อการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยใช้ตัวอย่าง 169 คน ผลการวิจัยพบว่าพนักงานมีความเห็นด้วยต่อการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระดับปานกลาง ผลการทดสอบสมมุติฐานไม่พบว่าพนักงานที่มีปัจจัยส่วนบุคคลต่างกันมีความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมุติฐานที่กำหนดไว้ แต่พบว่าแรงจูงใจในผลสัมฤทธิ์ของงานมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความคิดเห็นของพนักงานต่อการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมาเป็นพื้นฐานในการพัฒนากรอบแนวคิดและประเด็นในการศึกษา ดังนี้

การศึกษารูปแบบและวิธีการปรับเปลี่ยน
<p>ด้านการบริหารงานทั่วไป</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สถานภาพองค์กร 2. โครงสร้างการบริหาร 3. ระบบการสรรหาผู้บริหาร 4. การพิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ชุม รวม และเลิกหน่วยงาน
<p>ด้านการบริหารงานวิชาการ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. โครงสร้างของการบริหารงานวิชาการ 2. การกำหนดแผนการศึกษา หลักสูตร 3. การให้การศึกษา 4. การพัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนการผลิตงานวิจัยและการให้บริการวิชาการ
<p>ด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. โครงสร้างการบริหารการเงินและทรัพย์สิน 2. แนวคิด รูปแบบ ระเบียบ และวิธีการระดมรายได้ 3. ระบบบัญชี 4. ความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ในการบริหารงบประมาณ
<p>ด้านการบริหารงานบุคคล</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. โครงสร้างของการบริหารงานบุคคล 2. การกำหนดอัตรากำลัง 3. การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร 4. การบรรจุและการแต่งตั้ง 5. การประเมินผล โครงสร้างอัตราเงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือน 6. การพัฒนาบุคลากร สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ

ดัชนีบ่งชี้ประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของการบริหารจัดการ
<p>ด้านการบริหารงานทั่วไป</p> <ol style="list-style-type: none"> อำนาจในการบริหารงานของตนเองของมหาวิทยาลัย อำนาจและความคล่องตัวในการจัดตั้ง ยุบรวมหน่วยงาน
<p>ด้านการบริหารงานวิชาการ</p> <ol style="list-style-type: none"> อำนาจและความคล่องตัวในการอนุมัติหลักสูตร คุณภาพการศึกษา ซึ่งพิจารณาจาก <ul style="list-style-type: none"> - ภาวะการหางานของบัณฑิต - ความพึงพอใจของบัณฑิต ประสิทธิภาพการผลิตบัณฑิต ซึ่งพิจารณาจาก <ul style="list-style-type: none"> - อัตราส่วนประสิทธิภาพในการผลิตบัณฑิต(ER) - อัตราส่วนความสูญเสียเปล่าในการผลิตบัณฑิต (WR) ปริมาณการวิจัย ซึ่งพิจารณาจาก <ul style="list-style-type: none"> - จำนวนบุคลากรที่ทำวิจัย - งบประมาณที่สนับสนุนการวิจัย <p>คุณภาพงานวิจัย ซึ่งพิจารณาจาก จำนวนงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่</p>
<p>ด้านการเงินและทรัพย์สิน</p> <ol style="list-style-type: none"> ความสามารถในการหารายได้ ทั้งในด้านปริมาณและหลากหลายของแหล่งรายได้ ความมีอิสระและมีประสิทธิภาพในการจัดสรรและการใช้งบประมาณ
<p>ด้านการบริหารงานบุคคล</p> <p>ประสิทธิผลการทำงานของบุคลากร พิจารณาจากปริมาณภาระงานของบุคลากรที่เปลี่ยนแปลง โดยคุณภาพการทำงานไม่ลดลง</p>

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามวิจัยไว้ดังนี้

- ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารอย่างไรบ้าง
- การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีผลต่อประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรอย่างไร