

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ใน การบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการจากเอกสารรายงาน และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำเสนอเป็น 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย

- 1.1 ทฤษฎีองค์การ และหลักการจัดองค์การ : การวิเคราะห์ความสัมพันธ์
- 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่สัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษา
- 1.3 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาและรูปแบบมหาวิทยาลัย

ตอนที่ 2 หลักการบริหารและการจัดการอุดมศึกษา

- 2.1 หลักการบริหารอุดมศึกษา
- 2.2 หลักการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ
- 2.3 หลักการกำกับ

ตอนที่ 3 นโยบาย แผน หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการปกครอง และการบริหารจัดการ ภาครัฐที่สัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษา

- 3.1 หลักการปกครองที่ดี (Good Governance)
- 3.2 แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ
- 3.3 หลักการกระจายอำนาจ

ตอนที่ 4 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศ

- 4.1 ประเทศสหราชอาณาจักร
- 4.2 ประเทศออสเตรเลีย
- 4.3 ประเทศมาเลเซีย
- 4.4 บทสรุป

ตอนที่ 5 หลักการจัดการศึกษา และแนวนโยบายรัฐใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

- 5.1 หลักการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา
- 5.2 นโยบายรัฐที่กำหนดใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- 5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ตอนที่ 6 เทคนิคที่ใช้ในการวิจัย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 6.1 เทคนิคที่ใช้ในการวิจัย
- 6.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศ
- 6.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ

สาระสำคัญของแนวคิด ทฤษฎี เอกสารรายงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยขอแนะนำเสนอตามลำดับดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา

1.1 ทฤษฎีองค์การและหลักการจัดองค์การ : การวิเคราะห์ความสัมพันธ์

การจัดองค์การ คือ การวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การสมดุลกัน โดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบรรลุผลตามแผนที่กำหนดไว้ (William J. McIarney, 1964 : 11 อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2536 : 64) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดองค์การก็คือการแบ่งแยกหรือจัดกลุ่มงาน หรือมอบหมายให้บุคคลปฏิบัติ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ทำงานนั้นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (William H. Newman, 1964 : 143-148) กระบวนการในการจัดองค์การจึงประกอบด้วยความสัมพันธ์ 3 ด้าน คือ ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ (Edwin B. Flippo, 1971 : 103)

Edwin B. Flippo (1971 : 29 อ้างใน ธงชัย สันติวงษ์, 2539 : 221) ให้ความหมายว่าการจัดองค์การ หมายถึง กระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ตัวบุคคล และกลุ่มย่อยต่าง ๆ เพื่อให้ในที่สุดส่วนต่าง ๆ เหล่านี้สามารถสัมพันธ์และรวมกันเข้าเป็นหน่วยที่มีประสิทธิภาพสามารถทำงานมุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันจนสำเร็จผลได้ ส่วน Allan (1996 : 57) ได้เพิ่มการวิเคราะห์งาน

โดยกล่าวว่า การจัดองค์การเป็นกระบวนการในการวิเคราะห์งานที่จะต้องปฏิบัติ และจัดกลุ่มงานตามความเหมาะสม กำหนดขอบเขต มอบหมายความรับผิดชอบและอำนาจการดำเนินการ ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มงานเหล่านั้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า การจัดองค์การนั้นเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์การในเรื่องอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการประสานงาน ตลอดจนการจัดส่วนงาน การกำหนดระบบการปกครองบังคับบัญชาและการตรวจสอบหรือรายงาน ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากถือว่าประเทศเป็นองค์การหนึ่ง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับและรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งในองค์การ ที่ต้องมีการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างกันให้ชัดเจนตามหลักการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ

ความสำคัญของการจัดองค์การ

การจัดองค์การหรือการจัดโครงสร้างองค์การจะทำให้เกิดความชัดเจนในทิศทางที่ว่าใครควรทำอะไร ใครควรบังคับบัญชาใคร เพื่อเกิดความชัดเจนในทิศทางแนวทางประสานงาน สื่อสาร และใช้ทรัพยากรให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การจัดองค์การหรือการจัดรูปงาน (Organizing) จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ (สมาน อัครภูมิ, 2536 : 49)

ธงชัย สันติวงษ์ (2539 : 226) กล่าวว่า ปัญหาการจัดองค์การที่ขาดการวิเคราะห์ออกแบบและจัดอย่างถูกต้องนั้น มีผลเสียที่จะทำให้การบริหารที่จะดำเนินต่อไปล้มเหลวไปแล้วกว่าครึ่ง กรณีที่เห็นได้ชัดเจน คือ การศึกษาของชาติ ซึ่งถูกแบ่งออกตามระดับอยู่ในหลายสังกัด คือ ทบวงมหาวิทยาลัยสำหรับระดับอุดมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาเป็นของกระทรวงศึกษาธิการ การประสานในด้านนโยบายอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติ ขอบเขตการแบ่งงานทำให้ยากที่จะมีเป้าหมายงานที่เข้ากันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีขอบเขตงานที่กำกวมกัน เช่น กรณีการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ภายหลังอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการด้วย ทำให้การใช้ทรัพยากรทางการผลิตสูญเปล่าไปเป็นอันมาก ในที่สุดก็มีผลเสียต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หรือแผนกำลังคนของชาติ ทำให้เกิดคำถามเสมอว่า มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้นมีเสรีภาพอย่างไร ขอบเขตขนาดไหน พร้อม ๆ กับที่ว่าทบวงมหาวิทยาลัยควรทำอะไรและอย่างไร ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องมีการจัดองค์การให้ถูกต้อง หรือปรับปรุงโครงสร้างองค์การเสียใหม่

กลไกที่ใช้สำหรับปรับการจัดองค์การหรือออกแบบองค์การ

โครงสร้างองค์การนับว่ามีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อพฤติกรรมและผลงานขององค์การ การจัดโครงสร้างองค์การจึงมีความสำคัญและต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ที่ใช้เป็นกลไกพิจารณาปรับการจัดหรือการออกแบบองค์การให้มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (ธงชัย สันติวงษ์, 2537 : 240-243)

1. การจัดรวมกลุ่มไว้ด้วยกัน (Aggregation) หมายถึง การจัดบทบาทหน้าที่หรือตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นกลุ่มให้อยู่ด้วยกัน หรือรวมกันเป็นกลุ่มทำงาน ทีมทำงาน เรียกว่า ฝ่าย แผนก สำนัก หรือศูนย์ เป็นต้น เพื่อให้การติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นไปโดยสะดวกและมีความประหยัดในการใช้ทรัพยากร

2. ความสัมพันธ์ระหว่างกันในกลุ่ม (Intra Unit Relationships) คือ ลักษณะของความสัมพันธ์ที่มีอยู่ภายในของหน่วยงานต่าง ๆ หมายถึง การกำหนดขอบเขตหน้าที่งานต่าง ๆ การวางระเบียบวิธีการ ตลอดจนการกำหนดรูปแบบการติดต่อสื่อสารระหว่างกลุ่ม หรือเรียกว่า การจัดองค์การที่มีรูปแบบการสัมพันธ์ต่อกันเป็นทางการ หรือ "Mechanistic Form" อย่างไรก็ตาม ในอีกทางหนึ่งยังมีการติดต่อสื่อสารที่ทำกันเองตามความสะดวกเพื่อความคล่องตัว ซึ่งเรียกความสัมพันธ์แบบนี้ว่า แบบไม่เป็นทางการหรือ เรียกว่า "Organismic Form"

3. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน (Inter Unit Relationships) เป็นการพิจารณาถึงกิจกรรมการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งลักษณะของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่จัดขึ้นระหว่างหน่วยงาน ซึ่งต้องพิจารณาเกี่ยวกับการประสานงานและการควบคุม ซึ่งโดยทั่วไปจะอาศัยกฎ ระเบียบ อำนาจหน้าที่ในสายบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority) การวางแผนและกำหนดเป้าหมาย การจัดระบบข้อมูลตามแนวตั้ง (Vertical) และความสัมพันธ์ตามแนวนอน (Lateral Relations) เช่น

- การใช้ระเบียบงบประมาณหรือการจัดระบบควบคุมทางการบัญชี
- การจัดกลุ่มที่ทำหน้าที่พิเศษขึ้นมาควบคุมหน้าที่งานต่าง ๆ ให้อยู่ในระบบเดียวกัน
- การจัดองค์การเชิงไขว้ (Matrix Organization) เป็นต้น

หลักการจัดองค์การ

Peter F. Drucker (1954 : 194-201 อ้างใน ธงชัย สันติวงษ์, 2539) อธิบายถึงวิธีการจัดโครงสร้างขององค์การ โดยมีการพิจารณาทั้งระบบขององค์การว่ามีวิธีที่ดีที่สุด 3 วิธี ดังนี้

1. การวิเคราะห์งานต่าง ๆ (Activities Analysis) หรือวิเคราะห์ระบบงาน

2. การวิเคราะห์การตัดสินใจต่าง ๆ (Decisions Analysis) หรือการวิเคราะห์ระบบการตัดสินใจ

3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ต่าง ๆ (Relations Analysis) หรือวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์

ในเรื่องนี้ Kootz and Wehrich (1988 : 174 อ้างใน พูนสุข หิงคานนท์, 2540) มีความเห็นสอดคล้องกันว่าการจัดองค์การ นอกจากประกอบด้วย การจำแนกแยกแยะงานที่จำเป็น และจัดกลุ่มงานให้เหมาะสมกับทรัพยากรและสถานการณ์แล้ว การจัดวางความสัมพันธ์ของงานและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนเหมาะสมก็เป็นสิ่งจำเป็นด้วย

จากหลักของการจัดองค์การดังกล่าวสรุปได้ว่า การจัดองค์การต้องคำนึงถึงกิจกรรมและหลักการแยกแยะงานที่จะทำ การกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดความสัมพันธ์ของงานและอำนาจ ตลอดจนการควบคุมบังคับบัญชาและประสานงานให้สอดคล้องกับการทำงาน ซึ่งธงชัย สันติวงษ์ (2539 : 229-250) สรุปไว้ดังนี้

1. หลักของการแบ่งแยกงานกันทำ

หมายถึง การแบ่งแยกงานกันทำตามความถนัด ตามความรู้ความสามารถของตน/กลุ่ม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด การแบ่งแยกงานกันทำให้ชัดเจน จะทำให้การทำงานไม่ซ้ำซ้อนกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน การแบ่งแยกงานกันทำประกอบด้วย

- การแบ่งแยกในแนวดิ่ง ซึ่งหมายถึง แบ่งตามขนาดของอำนาจหน้าที่ตามระดับขนาดความรับผิดชอบ

- การแบ่งแยกในแนวนอน เป็นการแบ่งงานตามความถนัดในการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและคุณภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น

หลักของการแบ่งแยกงานกันทำ มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการวิเคราะห์งานเพื่อให้ทราบว่ามีงานอะไรที่ต้องทำ จากนั้นจะต้องพิจารณาแยกประเภทงาน จัดกลุ่มงาน และออกแบบงานสำหรับผู้ทำงานแต่ละคน/กลุ่ม ตามความสามารถและความถนัด โดยขั้นนี้ผู้บริหารหรือผู้ออกแบบงานต้องคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติด้วย

2. หลักของการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

การทำงานให้เกิดผลสำเร็จต่อส่วนรวมได้นั้น จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจคอยควบคุมสั่งการ และกำกับ เพื่อให้ทุกคนที่อยู่ในองค์การทำงาน โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลักขององค์การ

หรือรักษาผลประโยชน์ขององค์การมิให้ต้องเสียหาย ดังนั้นหลักของการควบคุม จึงต้องมีอยู่ตลอดเวลา

หลักของการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือการควบคุมนี้เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิเคราะห์หรือการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีการแยกแยะว่าต้องมีการตัดสินใจอะไรบ้างในการทำงาน และการตัดสินใจต่าง ๆ ควรจะทำการในส่วนไหนขององค์การจึงจะเหมาะสมที่สุด วิธีการวิเคราะห์เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องของการพิจารณาการกระจายอำนาจในการทำงาน การระบุขอบเขตของงานและมอบหมายงาน พร้อมทั้งกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ผู้บริหารจะต้องจัดระบบขององค์การที่จะช่วยให้มีการมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมที่สุด

3. หลักเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่าง ๆ (Relationships)

การทำงานในองค์การของทุกคน ทุกฝ่าย ต้องเกี่ยวกับงานอื่น ๆ และฝ่ายอื่น ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดวางเรื่องความสัมพันธ์ต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระเบียบและไม่ขัดแย้งกัน เรื่องความสัมพันธ์เหล่านี้ได้แก่ ความสัมพันธ์ของบุคคลต่าง ๆ และของกลุ่มย่อยต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกันในองค์การ และเพื่อให้มีการร่วมมือกันทำงานในกลุ่มหรือองค์การ รวมทั้งให้เสริมกันไปในทิศทางที่มุ่งสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน การประสานงานกัน (Coordination) ที่ดีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญตามหลักนี้

การวิเคราะห์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในองค์การนั้น ประเด็นสำคัญอยู่ที่จุดของการติดต่อกัน (Points of Contact) ระหว่างกิจกรรมหรือตัวคนฝ่ายต่าง ๆ กลุ่มต่าง ๆ และโครงสร้างที่จัดทำขึ้นก็ควรที่จะเป็นไปในลักษณะที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้มีการร่วมมือกันอย่างดีระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกันนั้น คือเป็นการเน้นถึงความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ภายในระบบนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพจะต้องคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ที่มักเกิดขึ้นเป็นพิเศษสำหรับองค์การในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย

1. ปัญหาการกำหนดสายการบังคับบัญชา และขนาดของการควบคุม
2. ปัญหาความสัมพันธ์ของฝ่ายปฏิบัติการ (Line) และฝ่ายให้คำแนะนำปรึกษา (Staff)
3. ปัญหาของการจัดให้มีความสัมพันธ์พิเศษในรูปของคณะกรรมการ

หลักการประสานงาน

การประสานงาน คือ การดำเนินการให้หน่วยงานมีสัมพันธภาพในการปฏิบัติงานระหว่างกันเป็นไปอย่างสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างกันและกัน โดยมีการปฏิบัติงานกันอย่างสามัคคี ทั้งนี้เพื่อให้งานบรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน อีกทั้งเป็นการประหยัดและมีทั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพ การประสานงานเป็นการลดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน สร้างความเป็นกลุ่มก้อน ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน การประสานงานที่ดีจะต้องมีระบบการติดต่อที่ดี อย่างน้อยควรเป็นลักษณะสองทาง (Two-ways Communication) (Anderson, 1988 : 628)

ลักษณะการประสานงาน

มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, อ้างใน ธงชัย สันติวงษ์ 2537 : 315-316) ได้กำหนดลักษณะการประสานงานไว้ 5 แบบ คือ

1. การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (Mutual Adjustment) เป็นกลไกการประสานงานให้ประสบความสำเร็จ โดยใช้กระบวนการที่ง่ายและการติดต่อแบบไม่เป็นทางการ
2. การกำกับโดยตรง (Direct Supervision) เป็นกลไกในการประสานงานที่มีบุคคลหนึ่งรับผิดชอบงานแทนคนอื่น ๆ โดยจะสอนงานให้กับคนเหล่านั้น และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของทุกคน การประสานงานในลักษณะนี้เกิดขึ้นในองค์กรที่มีสมาชิกน้อย
3. การกำหนดมาตรฐานทักษะของผู้ปฏิบัติงาน (Standardization of Work Skills) ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานความรู้และทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ให้เมื่อต้องการลักษณะบางประการของการฝึกอบรมที่จะทำให้การทำงานมีลักษณะที่แน่นอนเฉพาะ
4. การกำหนดมาตรฐานกระบวนการทำงาน (Standardization of Work Process) กระบวนการทำงานจะถูกทำให้เป็นมาตรฐาน เมื่อเนื้อหาของงานมีลักษณะเฉพาะหรือจัดเป็นลำดับขั้นตอนได้
5. การกำหนดมาตรฐานที่ผลงาน (Standardization of Output) เป็นการกำหนดมาตรฐานในส่วนที่เป็นผลผลิต

แนวทางการประสาน (อวยชัย ชะบา, 2538 : 210-225 อ้างใน พูลสุข หิงคานนท์, 2540 : 40-41) มีดังนี้

1. การประสานงานโดยใช้สายบังคับบัญชาในการประสาน หมายถึง การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรประสานงานตามอำนาจหน้าที่ที่ลดหลั่นกันในองค์กร
2. การประสานงานโดยการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนว่าจะมีการประสานงานอย่างไรในองค์กร มีกฎ ระเบียบที่วางไว้ ให้ทุกคนปฏิบัติได้

3. การจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราว เพื่อการประสานงานในกิจกรรมพิเศษหรือเร่งด่วน เรื่องเฉพาะกิจ ผู้ที่เป็นผู้ประสานต้องมีความสามารถ

4. การบูรณาการหน่วยงานประสานอย่างเป็นทางการ ในกรณีที่การประสานงานในองค์กร ในเรื่องสำคัญไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีอื่น สามารถจัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อการประสานงานได้

สรุปได้ว่า การศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำเป็นต้องยึดกลไก และหลักของการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ ของ Peter F. Drucker (1954) และธงชัย สันติวงษ์ (2539) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการจัดวางสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ในองค์กร ตลอดจนหลักการเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งแยกงานกันทำ หลักการประสานงาน

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา

จรัส สุวรรณเวลา (2540 : 13-14) กล่าวถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของอุดมศึกษาในประเทศไทยว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับรัฐต้องปรับเปลี่ยน โดยจำเป็นต้องให้สถาบันมีความอิสระ และคล่องตัว เพื่อรักษาคุณภาพและความเป็นเลิศ บทบาทองค์กรกลางของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทบวงมหาวิทยาลัย ต้องได้รับการปฏิรูป ปรับบทบาทหน้าที่และโครงสร้าง เพื่อให้เป็นผู้กำกับ ดูแล ส่งเสริม รวมทั้งการกำกับกลไกตลาดให้ไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และป้องกันการใช่วิธีการที่ไม่ถูกต้อง

บทบาทรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา : ในด้านนโยบายและวางแผน

การบริหารจัดการอุดมศึกษาระดับชาติ ต้องมีเอกภาพในการกำหนดนโยบายและกรอบที่กำหนดบทบาทของแต่ละส่วนที่ชัดเจน ร่วมกับการกระจายอำนาจ และลดกฎเกณฑ์ ต้องแยกบทบาทในการวางแผน นโยบาย การกำกับดูแล รักษาคุณภาพมาตรฐานออกจากบทบาทในการบริหารจัดการอุดมศึกษา

ในระดับสถาบันอุดมศึกษานั้น นอกจากให้ความอิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาในการบริหารจัดการภายในที่มีประสิทธิภาพ และมีการปกครองที่ดี (Good Governance) แล้ว แต่ละแห่งจะต้องกำหนดนโยบาย และปณิธานของตนเพื่อสร้างเอกลักษณ์ของสถาบัน จัดทำยุทธศาสตร์ ปรับระบบการจัดการศึกษาให้มีความเข้มข้นและลึกซึ้งทางวิชาการ รื้อปรับระบบการวิจัย ระบบงานบุคคล ระบบการบริหารจัดการการเงิน การบริหารวิชาการให้มีประสิทธิผล และประสิทธิภาพสูงขึ้น (จรัส สุวรรณเวลา, 2540 : 7)

วิจิตร ศรีธำรง (2541) ให้ความเห็นว่า บทบาทของรัฐปัจจุบันและในอนาคต จะเหลือเพียงการเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวก ในลักษณะของการเป็นผู้กำกับในเชิงนโยบาย ในเชิงมาตรฐาน และบทบาทของการสนับสนุนให้เกิดความเสมอภาค และคุณภาพตามนโยบาย โดยบทบาทกำกับนั้น รัฐต้องมีบทบาทแน่นอนในการควบคุมดูแล ที่สำคัญคือรัฐควรรู้ว่ากำกับแค่ไหน ซึ่งรัฐควรกำกับเชิงนโยบายและมาตรฐานของการศึกษาเท่านั้น บทบาทสนับสนุน รัฐควรมีนโยบายและกฎเกณฑ์ในการสนับสนุนให้ชัดเจน และเป็นกฎเกณฑ์ที่ปฏิบัติได้ และบทบาทดำเนินการ รัฐไม่ควรมีบทบาทดำเนินการ แต่ควรให้เป็นเรื่องของมหาวิทยาลัยโดยตรง เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ยึดติดกับระบบราชการ

กลไกกำกับนโยบายและแผน รัฐต้องมีแนวนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสม และใช้การจัดสรรงบประมาณ และมาตรการทางภาษีอากร เป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย และประเมินผล ให้การรับรองสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ และรับรองปริญญา (จรัส สุวรรณเวลา, 2540 : 29-30)

สุธรรม อารีกุล (2540 : 326-331) กล่าวว่านโยบายของรัฐในการบริหารอุดมศึกษาจะต้องเปลี่ยนจากระบบควบคุม (State Control) มาเป็นระบบส่งเสริม (State Supervisor) โดยรัฐจะต้องส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาเพื่อปวงชน ให้ชุมชนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรมาจัดการด้านอุดมศึกษาของชาติ เพื่อให้สามารถแข่งขันในด้านคุณภาพและมาตรฐานได้ ส่งเสริม สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษา มีความเข้มแข็ง เป็นแหล่งสะสม และผลิตพลังสมองที่มีคุณภาพ และความรู้อันทันสมัยในระดับสากล ต้องดำเนินการให้สถาบันอุดมศึกษามีเอกภาพทางนโยบาย มีแผนพัฒนาที่เป็นระบบและต่อเนื่อง

Sanyal (1996 : 6-7) ได้สรุปการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารจัดการอุดมศึกษาของรัฐ : บริบทนานาชาติประเทศในอนาคตว่า รัฐต้องให้อิสระแก่สถาบัน แต่ยังคงมีกฎระเบียบและทำหน้าที่ในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน โดยกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน เพิ่มอำนาจให้ระดับสถาบัน ในการตัดสินใจ และบริหารจัดการ ควบคุมการใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพ

ในด้านมาตรฐานและคุณภาพ กลไกการรักษาคุณภาพต้องปรับเปลี่ยนจากการควบคุมด้วยกฎ เกณฑ์ เป็นการวางมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำ แล้วให้แต่ละสถาบันมีหน้าที่จัดการให้ได้คุณภาพเกินกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ โดยองค์กรของรัฐทำหน้าที่ติดตาม ประเมิน และให้การรับรองวิทยฐานะ ตลอดจนให้การส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และกระตุ้นเตือน (จรัส สุวรรณเวลา, 2540 : 15 -16)

ในด้านการสนับสนุนงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องอาศัยงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ตามรายละเอียดแต่ละหมวด ตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ส่วนสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเป็นก้อน ซึ่งมีความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการใช้เงิน (จรัส สุวรรณเวลา, 2540 : 17-18)

ไพฑูริย์ สีนลารัตน์ (2539 : 11) กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับกับรัฐว่า รัฐมีบทบาทในเชิงกำกับและสนับสนุนมหาวิทยาลัย เป็นผู้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ (the State-Aided Model) โดยให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ มนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย การจัดสรรงบประมาณ สำนักงบประมาณยังคงทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย โดยควรจัดสรรเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกสำหรับมหาวิทยาลัยใหม่หรือการขยายงานของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้ว รัฐควรให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อลงทุนในระยะแรกของการก่อตั้ง หรือเพื่อการขยายงานหรือปรับปรุงงาน สำหรับส่วนที่ 2 คือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รัฐควรจัดสรรเงินให้มหาวิทยาลัยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) ระยะ 5 ปี ของแผน แล้วมอบหมายให้มหาวิทยาลัยจัดการเอง รัฐจะควบคุมโดยพิจารณาจากการผลิตของมหาวิทยาลัยว่าได้มาตรฐานหรือไม่

รายงานการศึกษาของธนาคารโลก (1994) ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ถึงประสบการณ์ที่ผ่านมา เพื่อเสนอถึงแนวทางที่ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมายของการเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และความเสมอภาคของอุดมศึกษา โดยการศึกษาประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ และได้เสนอให้มีการทบทวนบทบาทของรัฐบาลต่ออุดมศึกษา เป็น 1 ใน 4 แนวทางการปฏิรูป โดยกล่าวถึง แนวโน้มที่รัฐค้ำึงถึงประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรของรัฐมากขึ้น แทนที่จะเข้าไปควบคุมโดยตรง ความรับผิดชอบของรัฐบาล จะเป็นการให้การสนับสนุนผ่านนโยบายต่อสถาบันทั้งของรัฐและเอกชน และสนับสนุนเงินของรัฐแก่สถาบัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการวิจัย และการฝึกอบรม แนวปฏิรูปอุดมศึกษาที่ประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ใช้กลไกตลาดและแรงจูงใจในการปฏิบัติตามนโยบาย และเพิ่มความอิสระในการบริหารจัดการให้กับสถาบันของรัฐ

นอกจากนี้ กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการทางเศรษฐกิจในการตัดสินใจของรัฐ ในการสนับสนุนอุดมศึกษา ได้แก่

1. การลงทุนทางอุดมศึกษา ให้ผลตอบแทนภายนอกที่สำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ผลระยะยาวที่ได้รับจากการวิจัยพื้นฐานและการพัฒนาถ่ายโอนเทคโนโลยี เพราะผลกำไรนี้ ไม่ใช่ผลตอบแทนส่วนบุคคล แต่เป็นผลต่อสังคมที่ได้จากการลงทุนของอุดมศึกษา

2. ความไม่สมบูรณ์ของการลงทุนในตลาดทุน (Capital Market) ที่บุคคลที่มีความสามารถได้เปรียบจะได้โอกาสศึกษาระดับอุดมศึกษา ทำให้ลดโอกาสของผู้พิการ ผู้เสียเปรียบทางเศรษฐกิจที่จะเข้าศึกษาในระดับนี้

Alfonso Borrero Cabal (1993 : 172-173) กล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยว่ามีสองด้าน (Bilateral) เพราะธรรมชาติที่ไม่เสมอกันของแต่ละหน่วยงาน การศึกษาเป็นความรับผิดชอบของรัฐ แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ไม่ได้ควบคุมดูแลด้านเนื้อหาความรู้ในมหาวิทยาลัย หรือแม้แต่ภาระหน้าที่ด้านการสอน การทำวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยจึงไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย ดังที่ชาวแอฟริกาชื่อ Auala (1991) กล่าวว่า

"รัฐบาลต้องการเห็นผลจากการลงทุน ขณะที่มหาวิทยาลัยต้องการที่จะปกป้องความเป็นอิสระ มหาวิทยาลัยอาจแหลกสลาย โดยกลุ่มพลังที่กระหายอำนาจ (Power-Hungry Groups) ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และเมื่อมันจะเป็นอันตราย เพราะมหาวิทยาลัยจะกลายเป็นกลไกที่ไม่มีประสิทธิภาพของการศึกษา"

ประกอบ คูปรัตน์ (2532 : 112-116) กล่าวว่า การที่มหาวิทยาลัยจะมีสัมพันธภาพต่อสังคมภายนอกอย่างอิสระ หรือการที่มหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระได้นั้น รัฐจะต้องเข้าใจในบทบาทที่จะสนองตอบต่อสัมพันธภาพเช่นนี้ โดย

1. ความเข้าใจในความหลากหลายของระบบอุดมศึกษา โดยรัฐต้องปล่อยให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษามีเอกลักษณ์ตามบทบาทหน้าที่ของตน สถาบันบางแห่งอาจจะพึ่งพารัฐค่อนข้างมาก แต่บางแห่งอาจให้เป็นสถาบันอิสระ บางมหาวิทยาลัยเป็นระบบปิดแบบจำกัดรับ บางแห่งอาจเป็นมหาวิทยาลัยเปิด มีทั้งมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่มีวัสดุอุปกรณ์สมบูรณ์พร้อม และสถาบันขนาดเล็กที่มีความใกล้ชิดระหว่างคณาจารย์และศิษย์ สถาบันที่จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนสูง หรือเป็นสถาบันที่มีค่าเล่าเรียนต่ำ ความหลากหลายเหล่านี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้กับสังคมได้เลือกวิเคราะห้ด้วยเหตุผล

2. รัฐควรส่งเสริมความเป็นอิสระในระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษา (Administrative Autonomy) การที่จะปรับเปลี่ยนเพื่อให้รัฐยอมรับบทบาทของมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารเพิ่มขึ้น ชาวมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องพิสูจน์ตัวเองว่า สามารถปกครองดูแลสถาบันแต่ละแห่งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเต็มไปด้วยความรับผิดชอบด้วย

3. การยอมรับความจำเป็นของเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ปัจจัยสำคัญในการที่จะสร้างความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องมีการยอมรับในความแตกต่างของคน และทัศนคติที่หลากหลาย ยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์

4. การกระตุ้นให้เกิดการตอบสนองต่อชุมชนภายนอกมหาวิทยาลัย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยต้องตอบสนองต่อสังคมและพิสูจน์ถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการ (Accountability)

Richard J. Novak (1996 : 55) กล่าวว่าความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและรัฐบาลยังคงความไม่แน่นอน และไม่สามารถทำนายได้ แนวโน้มในอนาคตดูเหมือนยังเป็นที่ไปในแนวทางตรงข้ามและแย้งกัน ซึ่งรวมถึงความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของรัฐที่เป็นทั้งการกระจายอำนาจและรวมอำนาจ ทั้ง 2 ทิศทางดังกล่าว ก่อให้เกิดความสับสนในความสัมพันธ์และความรับผิดชอบของรัฐ จากการศึกษาบทบาทที่เปลี่ยนไปของการปกครองที่มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย 4 ปี ใน 16 รัฐ/เมือง ในปลายทศวรรษที่ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 พบว่า สถาบัน 9 แห่งได้มีการกระจายอำนาจ ในจำนวนนี้ 4 แห่งเปลี่ยนแปลง ดังนี้

- ในรัฐ West Virginia มีการยกเลิกคณะผู้สำเร็จราชการของรัฐ (Regent) และตั้งให้มีคณะกรรมการของรัฐใหม่ 2 ชุด คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับระบบวิทยาลัยของรัฐ และคณะกรรมการสำหรับระบบมหาวิทยาลัยของรัฐ

- ในรัฐ Massachusetts มีการปรับปรุงคณะผู้สำเร็จราชการของรัฐ (Regent) ให้เป็นกรรมการของรัฐ หรือสภาที่ทำหน้าที่ประสานงาน โดยยังคงมีอำนาจในการปกครองเหนือวิทยาลัยชุมชน และวิทยาลัยของรัฐ เปลี่ยนระบบมหาวิทยาลัย Massachusetts จากสภาที่มีอำนาจในการปกครอง ดูแล เป็นสภาที่ทำหน้าที่ประสานงานในแต่ละเขตพื้นที่เฉพาะ

- ในรัฐ Illinois ยกเลิกระบบของมหาวิทยาลัย 2 แห่ง และให้มีคณะกรรมการในแต่ละวิทยาเขตที่เป็นอิสระถึง 7 คณะ

- ใน Puerto Rico ลดอำนาจของสภาการอุดมศึกษา และให้มีคณะกรรมการใหม่ที่เน้นด้านการประสานงาน

สรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษานั้น มีแนวโน้มปรับเปลี่ยนทั่วโลก โดยรัฐให้อิสระ คล่องตัวแก่สถาบันมากขึ้น ขณะเดียวกันมีการปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรกลางของรัฐเพื่อเป็นผู้กำกับ ดูแลเชิงนโยบายและเชิงมาตรฐาน และใช้มาตรการทางการเงินและภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกำกับ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนมหาวิทยาลัยให้ไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ในด้านนโยบายและแผนนั้น ต้องมีเอกภาพในการกำหนดนโยบายและแผนกระจายอำนาจโดยแต่ละสถาบันต้องกำหนดนโยบายและปณิธานของตนเพื่อสร้างเอกลักษณ์ของสถาบัน โดยรัฐเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้กับสถาบันมากขึ้น ในด้านมาตรฐานนั้นรัฐต้องวางมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำ และติดตามประเมินผล ส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือให้ได้ตามมาตรฐาน การจัดสรรงบประมาณนั้นรัฐจัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินก้อน และให้การ

สนับสนุนงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยใหม่ในการลงทุน ทั้งนี้รัฐต้องเข้าใจในความหลากหลายของระบบอุดมศึกษา ยอมรับความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน

1.3 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา และรูปแบบมหาวิทยาลัย

Neave and Van Vught, (1994) สรุปว่า รัฐมีบทบาทและหน้าที่ในการกำกับดูแลให้การอุดมศึกษาสนองต่อความต้องการของรัฐ และทำหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเองได้อย่างเต็มที่ ส่วนการที่รัฐจะกำกับดูแลในรูปใดในอย่างนั้น ย่อมขึ้นกับแนวคิดพื้นฐาน สภาพแวดล้อม ความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีแนวทางการกำกับดูแล 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. รูปแบบรัฐบังคับบัญชา

แนวทางในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะนี้ เป็นแบบบังคับบัญชา คือรัฐทำหน้าที่เหมือนผู้บังคับบัญชาโดยตรงของสถาบันอุดมศึกษา (State Control Model) เป็นรูปแบบที่การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในทุกกิจกรรม จะต้องได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบจากรัฐก่อน หรือรัฐอาจจะมอบอำนาจให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจกรรมบางส่วนได้ แต่อำนาจการบังคับบัญชาโดยตรงยังเป็นของรัฐ รัฐจะกำหนดและควบคุมโดยการกำหนดหลักเกณฑ์กลางและแนวปฏิบัติของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเป้าหมาย ภารกิจ กิจกรรม หลักสูตร การเรียนการสอน การรับนักศึกษา ตลอดจนการบริหารงานบุคคลและทรัพยากร ในระบบนี้ รัฐจะทำหน้าที่ทั้งในเชิงนโยบาย การกำกับ สนับสนุน และดูแลในรายละเอียดด้วยพร้อมกันไป โดยรัฐจะดำเนินงานผ่านกระทรวงศึกษาธิการหรือกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง รูปแบบนี้จะพบในประเทศทางยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น ประเทศที่กำลังพัฒนาในลาตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชีย รวมทั้งประเทศในกลุ่มสังคมนิยม

2. รูปแบบรัฐกำกับดูแล

รูปแบบนี้ รัฐจะทำหน้าที่ในการกำกับ สนับสนุน (State Supervising Model) ดูแลในเชิงนโยบาย มาตรฐานและทรัพยากร ส่วนการดำเนินการให้เป็นอิสระในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แนวทางนี้มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองของสถาบันที่แต่ละสถาบันจะมีการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และงานบริหารทรัพยากรและการเงินด้วยตนเอง รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางของนโยบาย ให้การสนับสนุน กำหนดมาตรฐานคุณภาพและดูแลในเรื่องทรัพยากรการเงินในภาพรวม รูปแบบนี้จะทำให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีอิสระที่จะคิด สร้างและพัฒนากิจกรรมทางวิชาการโดยตนเองอย่างคล่องตัวและกว้างขวางมากขึ้น แต่ก็จะมีการตรวจสอบจากรัฐและสังคมในวงกว้างในเชิงของผู้ใช้บริการมากขึ้นเช่นกัน รูปแบบนี้รัฐจะดำเนินการกำกับสนับสนุนผ่านคณะกรรมการในรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยอาจ

เป็นกรรมการอิสระหรือกรรมการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงศึกษาของชาติ จะเห็นรูปแบบเหล่านี้ได้ชัดเจนในกลุ่มของประเทศอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และประเทศที่พูดภาษาอังกฤษเป็นภาษาของตนเอง เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รวมถึงประเทศที่กำลังพัฒนาที่เคยเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษมาก่อน เช่น อินเดีย เป็นต้น

ประกอบ คุปรัตน์ (2532 : 107-110) กล่าวว่า โดยทั่วไปแล้วทางเลือกจากการกำหนดสัมพันธภาพ มักจะเกิดโดยระบบสังคมใหญ่ (Supra System) มากกว่าการที่มหาวิทยาลัยจะเป็นตัวกำหนด เพราะมหาวิทยาลัยเป็นเพียงระบบย่อย (Sub System) ของระบบสังคมใหญ่ อันได้แก่ประเทศ ทางเลือกแห่งสัมพันธภาพระหว่างรัฐ กับสถาบันอุดมศึกษา จะปรากฏในรูปแบบต่อไปนี้

1. อยู่อย่างแยกตัว (Isolation) คือ การดำรงอยู่แบบต่างคนต่างอยู่ มีความสัมพันธ์ต่อกันในระดับหนึ่ง ดังเช่น การเกิดมหาวิทยาลัยในแบบของอังกฤษ ในยุคหลายร้อยปีมาแล้ว ในสหรัฐอเมริกา และในประเทศญี่ปุ่นในยุคแรก โดยมหาวิทยาลัยจะมีที่ตั้งห่างไกลชุมชนเมือง นิสิตนักศึกษาอยู่หอพักภายใต้การควบคุมของคณาจารย์ รับรู้ปรากฏการณ์ภายนอกจากข้อเขียนเอกสาร ตำราในห้องสมุด คณาจารย์และนักศึกษามีเสรีภาพภายในชุมชนมหาวิทยาลัย ไม่มีปฏิสัมพันธ์กับภายนอก

สภาพการดำรงอยู่แบบแยกตัวนี้เป็นผลดีในระบบการผลิตบัณฑิต การพัฒนาบุคลิกภาพของผู้เรียน การกล่อมเกลานิสัยตามที่มหาวิทยาลัยประสงค์ แต่ในด้านการวิจัยและการให้บริการชุมชนจะบกพร่อง ดังที่มีคำวิพากษ์ว่า มหาวิทยาลัยก็คือ "หอคอยงาช้าง" (The Ivory Tower) ซึ่งบ่งบอกถึงความไม่สัมผัสกับความเป็นจริงในสังคม

2. ยอมตามอำนาจรัฐ (Submission) คือ รูปแบบที่รัฐเป็นผู้ครองอำนาจ รัฐจะกำหนดรูปแบบของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนควบคุมเนื้อหาสาระ กรอบการวิจัย และการให้บริการชุมชน โดยรัฐต้องการให้มหาวิทยาลัยดำเนินการทุกอย่างภายในกรอบนโยบายรัฐ และค่านิยมที่รัฐต้องการส่งเสริม ประเทศในกลุ่มสังคมนิยมทั้งหลายมักจะใช้รูปแบบความสัมพันธ์นี้ ปัญหาจะอยู่ที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดกรอบของการคิด การศึกษาค้นคว้า หรือการวิจัยต่าง ๆ ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศเผด็จการอย่างเยอรมันหรือประเทศในกลุ่มสังคมนิยม หรือแม้แต่ประเทศจีนนั้น มหาวิทยาลัยได้รับการส่งเสริมอย่างมาก แต่ระบบอุดมศึกษาของประเทศเหล่านี้มักประสบปัญหา งานคิดค้นสร้างสรรค์ งานวิจัยจะไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร เพราะการขาดเสรีภาพในการคิดค้น

3. รูปแบบผสมผสาน (Integration) หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมหาวิทยาลัยเป็นอย่างผสมกลมกลืน มีการเชื่อมโยงระหว่างภาคต่าง ๆ ของระบบสังคมกับการทำงานของมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

ส่วนใหญ่มีลักษณะเช่นนี้ คือ มหาวิทยาลัยจะมีความร่วมมือกับภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม หรือภาคเกษตรของประเทศอย่างใกล้ชิด ภาคต่าง ๆ ของสังคมเหล่านี้ก็จะให้ความสนับสนุนมหาวิทยาลัยทั้งในด้านการเงิน วัสดุ อุปกรณ์ กำลังคน รวมทั้งอาจเปิดโอกาสรับฝึกงานให้กับนักศึกษาภายในโรงงานของตนเอง ส่วนมหาวิทยาลัยนั้นก็มีส่วนที่การให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ อย่างหลากหลาย

อย่างไรก็ตามรูปแบบผสมผสานนี้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายเป็นเพียงระบบสังคมย่อยในสังคม จึงทำให้ต้องตอบสนองสังคมภายนอกอย่างใกล้ชิด ทำให้สถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง ไม่กล้าที่จะแสดงทัศนะไม่เห็นด้วยกับสังคมส่วนใหญ่ สูญเสียเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมในระยะยาว

4. รูปแบบการเผชิญหน้า (Confrontation) หมายถึง การที่มหาวิทยาลัยมิได้ยอมตามอำนาจรัฐหรือกลุ่มคนที่มีอำนาจอยู่ในสังคมนั้น ๆ ในรูปแบบเช่นนี้อาจเป็นไปได้ว่าในสถานการณ์บางอย่างที่มีความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่รัฐดำเนินการอยู่กับค่านิยมหรือความคิดเห็นภายในชุมชนวิชาการ ความขัดแย้งอาจปรากฏออกมาในรูปของการแสดงทัศนะไม่เห็นด้วยของคณาจารย์ การแสดงปฏิกิริยาตอบโต้ต่อรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ของนักศึกษา

5. รูปแบบอิสระ (Independence) หมายถึง สัมพันธภาพระหว่างมหาวิทยาลัยและรัฐต่างเป็นอิสระต่อกัน มหาวิทยาลัยอาจให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐ หรือผู้ที่มีอิทธิพลในประเทศได้อย่างเสรี แต่ในขณะเดียวกันรัฐหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับข้อวิพากษ์หรือข้อเสนอแนะนั้น ๆ ย่อมมีสิทธิที่จะเลือกทางปฏิบัติของตนเองโดยเสรี

สรุปได้ว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ นั้น มีทั้งรูปแบบ รัฐบังคับปัญหา รัฐกำกับดูแล หรือรูปแบบที่อยู่อย่างแยกตัว ยอมตามอำนาจรัฐ รูปแบบผสมผสาน เผชิญหน้าหรือรูปแบบอิสระ โดยการกำหนดความสัมพันธ์นั้น มักเป็นไปโดยระบบสังคมใหญ่มากกว่าที่มหาวิทยาลัยจะเป็นผู้กำหนด

รูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐ

ความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลมีความแตกต่างกันได้หลายรูปแบบในประเทศต่าง ๆ สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยเอง ได้มีวิวัฒนาการปรับเปลี่ยนมาเป็นระยะ ๆ ความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย หรือปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยของรัฐกับรัฐบาลได้มีมานานแล้ว รูปแบบของสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างได้ ดังต่อไปนี้ (จรัส สุวรรณเวลา, 2537 : 1)

1. มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ บุคลากรอยู่ภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือนงบประมาณที่ได้จากรัฐเหมือนส่วนราชการอื่น ๆ การบริหารวิชาการให้ความคล่องตัวในขอบเขตจำกัด ภายใต้กำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย แต่การได้มาซึ่งผู้บริหาร ซึ่งมีความเป็นอิสระตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย อยู่ภายใต้การกำกับ พิจารณาของรัฐบาล (มหาวิทยาลัยบางประเทศ รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแต่งตั้งอธิการบดี)

2. มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับ โดยรัฐบาลปรับปรุงกฎระเบียบให้มีการกระจายอำนาจ ให้ความเป็นอิสระ และสร้างความคล่องตัวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทั้งในการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน และการบริหารวิชาการ เช่น การให้งบประมาณสนับสนุนแบบเงินอุดหนุนทั่วไป การให้มีบัญชีเงินเดือนบุคลากรมหาวิทยาลัย แยกต่างหากจากบัญชีเงินเดือนข้าราชการสายอื่น ๆ รวมทั้งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) มีความเป็นเอกเทศจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้ความเป็นอิสระในการบริหารวิชาการ รวมทั้งการรักษาคุณภาพ ให้เสร็จสิ้นในระดับมหาวิทยาลัย โดยทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำกับดูแลมาตรฐานและให้การรับรอง เป็นต้น

3. มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีใช่ส่วนราชการ ที่รัฐบาลยังให้งบประมาณสนับสนุน แต่มีการบริหารงานเป็นอิสระภายใต้กำกับของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีบุคลากรมิใช่เป็นข้าราชการ เป็นรูปแบบที่ใช้กับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เกิดขึ้นใหม่และปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมสำหรับมหาวิทยาลัยที่มีความพร้อม

4. มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีระบบบุคลากรในลักษณะคู่ขนาน บุคลากรบางส่วนยังเป็นข้าราชการและบางส่วนอยู่นอกระบบราชการ รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ 3 ในระยะปรับเปลี่ยน

5. มหาวิทยาลัยในรูปแบบอื่น ๆ

Peter Scott (1995 : 83-88) เสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ โดยเน้นที่รูปแบบมหาวิทยาลัย 5 รูปแบบ ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันของรัฐ (University as State Institution) เช่น ในกลุ่มประเทศยุโรป วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ในอเมริกา วิทยาลัยโพลิเทคนิคในอังกฤษ และสถาบันในสก๊อตแลนด์

2. มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งตามกฎหมาย หรือ พ.ร.บ.ของมหาวิทยาลัย (Chartered and Constitutional Universities) มหาวิทยาลัยกลุ่มนี้จะห่างจากกฎระเบียบของทางราชการ เพราะมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของตนในการบริหาร มีกรรมการ/องค์กรบริหาร (Governing Bodies) ซึ่งในอเมริกาเรียกว่า Board of Regents

3. Arm's-length University รูปแบบนี้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันสาธารณะมากกว่าเป็นสถาบันของรัฐ ซึ่งในหลาย ๆ กรณีเป็นหน่วยงานอิสระ ได้รับเงินอุดหนุนไม่ใช่โดยตรงจากรัฐ แต่ผ่านทางองค์กรกลางเฉพาะกิจ (Intermediary Body) หน่วยงานดังกล่าวซึ่งอาจเป็นหน่วยงาน/แผนกในองค์การของรัฐจะรับผิดชอบในรายละเอียด ตามที่กำหนดในแผนอุดมศึกษาที่คณะกรรมการเห็นชอบแล้ว

4. มหาวิทยาลัยที่เน้นตอบสนองความต้องการของตลาด (Universities in the Internal Market) รูปแบบนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยจะยืดหยุ่น รัฐบาลจะดำเนินการโดยตรงหรือผ่านองค์กรของรัฐ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อมากขึ้น ระบบการอุดหนุนด้านการเงิน ใช้เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากกว่าให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

5. มหาวิทยาลัยเอกชน (Private University) รูปแบบนี้มหาวิทยาลัยจะไม่ได้รับการอุดหนุนด้านการเงินจากรัฐโดยตรง แต่จะได้รับการอุดหนุนทางอ้อม เป็นการยกเว้นภาษี เช่น มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่น ในยุโรปมีเพียงส่วนน้อย

กล่าวได้ว่า รูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างตามรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย ซึ่งในประเทศไทยนั้นมีทั้งรูปแบบมหาวิทยาลัยในระบบราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยที่มีระบบบุคลากรในลักษณะคู่ขนาน ส่วน Peter Scott (1995) แบ่งลักษณะของมหาวิทยาลัยเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันของรัฐ มหาวิทยาลัยที่ตั้งโดย พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยตามกลไกตลาด และมหาวิทยาลัยเอกชน

ตอนที่ 2 : หลักการบริหารและการจัดการอุดมศึกษา

2.1 หลักการบริหารอุดมศึกษา

วิจิตร ศรีสอ้าน (2530) กล่าวว่า การที่มหาวิทยาลัยจะสามารถดำเนินภารกิจให้บรรลุตามความมุ่งหมาย และทำหน้าที่หลักทางด้านการสอน การวิจัย บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องยึดมั่นในหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และเสรีภาพทางวิชาการ

ความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ

ความเป็นอิสระ หมายถึง "ความรับผิดชอบต่อในการดำเนินกิจการภายในของมหาวิทยาลัย โดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก" กล่าวคือ ให้มหาวิทยาลัยวินิจฉัย และดำเนินการเรื่องภายในต่าง ๆ สิ้นสุดในระดับมหาวิทยาลัยเอง ให้มากที่สุดที่สุดในลักษณะของการปกครองตนเอง (Self-Government)

เหตุที่มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ เพราะเหตุว่า หน้าที่หลักของมหาวิทยาลัย คือ การสร้างสรรค์จริยโงความก้าวหน้าทางวิชาการ เพื่อจะได้ใช้ผลของความก้าวหน้าทาง วิชาการเสริมสร้างพุทธิปัญญาของบุคคลให้เป็นผู้มีความคิดอิสระจะกระทำได้อย่าง ถ้ามหาวิทยาลัย จะต้องดำเนินการภายในกรอบของระบอบราชการที่ขาดความคล่องตัว จนอาจจะทำให้ขาดเสรีภาพ ทางวิชาการ ในการแสวงหาความรู้และความจริงเพื่อการสร้างสรรค์ความเจริญงอกงามทาง ปัญญาอย่างแท้จริง นอกจากนั้นสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทาง วิชาการระดับสูงที่เป็นแหล่งรวมของผู้ทรงภูมิวิทยา น่าจะเป็นแหล่งที่จะจัดการกับเรื่องของตนเอง ได้มากที่สุด การจะปลูกฝังความเป็นอิสระในทางความคิดจึงน่าจะเริ่มที่ความเป็นอิสระในการ ดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบเป็นประการสำคัญ (วิจิตร ศรีสอาน, 2530 : 246)

ความเป็นอิสระนี้คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การกำหนดและ ควบคุมมาตรฐานการศึกษา การคัดเลือกผู้เข้าศึกษา การบริหารบุคลากร และการบริหารการเงิน การให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนี้ ไม่หมายความว่า เป็นการให้อิสระแก่มหาวิทยาลัย แต่ เป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินภารกิจได้เต็มที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นที่รัฐจะต้อง ควบคุมเพื่อให้มหาวิทยาลัยสนองต่อความต้องการของประเทศชาตินั้น ยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ควรเป็นไปในรูปของการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนและการกำหนดให้มีมาตรฐานร่วมบางอย่าง เท่าที่จำเป็น ในระบบอิสระนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยก็จะเป็นไปในลักษณะที่รัฐ ทำหน้าที่สนับสนุน และใช้การสนับสนุนทางด้านการเงินเป็นมาตรการการควบคุมไปด้วย ส่วน มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ควบคุมดูแลและดำเนินงาน ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคม โดยมี การจัดระบบบริหารภายในที่มีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมรับผิดชอบดำเนินงาน (วิจิตร ศรีสอาน, 2530 : 245)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2534 : 3-5) กล่าวว่าความเป็นอิสระเป็นวิธีการ (Means) จึงต้องกำกับ ด้วยความรับผิดชอบต่อภาระที่สังคมคาดหวัง มหาวิทยาลัยต้องมีความเป็นอิสระอย่างน้อย 4 ประการ คือ อิสระในการบริหารงานวิชาการ อิสระในการบริหารทรัพย์สิน อิสระในการบริหารงาน บุคคล และอิสระในการจัดโครงสร้าง ทั้งนี้มีได้หมายความว่าอิสระจนขาดลอยจากสังคม แต่อิสระ จากบุคคลหรือองค์กรที่มี "อำนาจรัฐ" และต้องถูกตรวจสอบโดยสังคม

เสรีภาพทางวิชาการ

เสรีภาพทางวิชาการ หมายถึง เสรีภาพของสมาชิกของมหาวิทยาลัย อันได้แก่ คณาจารย์ และนิสิตนักศึกษาในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ ทั้งด้านการเรียนการสอนและการวิจัยค้นคว้า

การเน้นหลักการด้านเสรีภาพทางวิชาการก็เพื่อจะช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนให้คณาจารย์และนิสิต นักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ที่พึงกระทำได้เต็มที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลัก ประกันในการประกอบภารกิจด้านวิชาการ มากกว่าที่จะเป็นอภิสิทธิ์อันปราศจากความรับผิดชอบ (วิจิตร ศรีสอาน, 2530 : 246)

เสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน ถ้าพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับ สังคมและหน่วยงานของรัฐบาล จะพบว่ามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้รับความสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ความเป็นอิสระทางวิชาการ มักจะถูกจำกัด ต้องมีการควบคุมจากหน่วยงานภายนอกมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี ถ้าหาก พิจารณาว่า เสรีภาพทางวิชาการเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัย แล้ว การให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและมีเสรีภาพทางวิชาการทั้ง ๆ ที่ยังต้องรับเงินอุดหนุน จากรัฐบาลก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ตามแนวคิดนี้ถือว่า "เสรีภาพทางวิชาการมิใช่อภิสิทธิ์ที่ให้แก่ สถาบันอุดมศึกษา แต่เป็นการให้สิทธิและความรับผิดชอบต่อมหาวิทยาลัย เพื่อจะทำหน้าที่ได้ สมบูรณ์ตามอุดมคติ"

เสรีภาพทางวิชาการระดับสถาบัน มีขอบข่ายครอบคลุมถึง เสรีภาพในการบริหารบุคลากร เสรีภาพในการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา เสรีภาพในการรับนิสิตนักศึกษา เสรีภาพ ทางการสอนและการวิจัย และเสรีภาพในการพัฒนาสถาบัน

2.2 หลักการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ

ทบวงมหาวิทยาลัย (2541) กำหนดหลักการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับ ประกอบด้วย

2.2.1 สถานภาพทั่วไป

1. มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่ใช่อำเภอวิสาหกิจ
2. เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ
3. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณ จากงบประมาณแผ่นดินตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้
4. สภามหาวิทยาลัย จะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยอิสระ ภายใต้กรอบแห่ง พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ
5. การบริหารการจัดการ จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการฯ ให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

2.2.2 หลักการบริหารงานบุคคล

1. บุคลากรของมหาวิทยาลัย จะมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย (ยกเว้นกรณีที่ พ.ร.บ. เปิดโอกาสให้คงความเป็นข้าราชการอยู่ได้)
2. มีการประเมินศักยภาพบุคคลเพื่อบรรจุเข้าเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง และมีระบบการประเมินผลการทำงานที่เป็นรูปธรรม โดยแต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดเกณฑ์และแนวทางขึ้นเองได้
3. พนักงานของมหาวิทยาลัยจะได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์การประเมิน และตามบัญชีเงินเดือนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด
4. สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยมีวิธีที่แตกต่างกัน
5. สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ จะเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด

2.2.3 หลักการบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน

1. รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัย เงินอุดหนุนดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย
2. มหาวิทยาลัยกำหนดระบบบริหารงบประมาณ การเงิน บัญชี และทรัพย์สินของตนเอง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยในลักษณะการตรวจสอบภายหลังรวมทั้งระบบการติดตามการใช้งบประมาณอื่น ๆ
3. รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ
4. มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้
5. มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากที่พัสดุได้ รายได้จากการดำเนินงานถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย
6. ทรัพย์สินที่ได้มาโดยที่ผู้ยกให้หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถใช้สอย ควบคุมดูแลใช้ประโยชน์จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา
7. รายได้จากแหล่งต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยหามาได้จะเป็นส่วนสร้างเสริมความแข็งแกร่งของมหาวิทยาลัย เพิ่มเติมจากงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ

2.2.4 การบริหารวิชาการ

1. สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรการศึกษา และอนุมัติการเปิดสอนให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแผนฯ
2. สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติจัดตั้ง ยุบ เลิก หน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
3. มหาวิทยาลัยมีหน้าที่พัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

2.2.5 การกำกับ ตรวจสอบ

1. มหาวิทยาลัยจะต้องพัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อประโยชน์ในการบริหารภายในของสถาบัน โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อรัฐบาล
2. การกำกับตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการกำกับของรัฐ ซึ่งจะเป็นการกำกับที่เป็นระบบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินของมหาวิทยาลัยสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และเป็นไปอย่างมีคุณภาพ

2.3 หลักการกำกับ

การกำกับ หมายถึง กระบวนการควบคุมดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยใช้ระบบการรายงานกลับอย่างต่อเนื่อง (Haris, 1985 ; Hoy and Miskel, 1991 อ้างใน อุทุมพร จามรมาน, 2542) การกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐ หมายถึงความพยายามของรัฐในการที่จะกำหนดทิศทางและตรวจสอบกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ ซึ่งรัฐมักใช้เหตุผลพื้นฐาน 3 ประการ คือ เพื่อเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษา และเพื่อกระตุ้นการทำงานของมหาวิทยาลัย (Neave and others 1984 อ้างใน Skolnik, 1987.)

กระบวนการกำกับ ประกอบด้วยขั้นตอน (Greenwood, 1965.) ดังนี้

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

เกษม วัฒนชัย (2541) กล่าวถึง ลักษณะการกำกับองค์กรของรัฐ ดังนี้

1. กำกับโดยแผนและนโยบายการบริหารระดับประเทศ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะกำหนดโดยสภามหาวิทยาลัยและกลไกการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะควบคุมเรื่องจำนวนและสาขาการผลิตบัณฑิต งานวิจัย การให้บริการวิชาการ ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ และด้านกิจการนักศึกษา

2. การกำกับในด้านนโยบายงบประมาณ ระดับประเทศกำหนดนโยบายโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ นโยบาย งบประมาณด้านอุดมศึกษา ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะควบคุมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบัณฑิต วิจัย การบริการวิชาการ ความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งอาจจัดให้สัมพันธ์กับผลงานที่ผ่านมา

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

4. กำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน นโยบายการกำกับควรเน้นจำนวนนักศึกษาที่รับใหม่กับจำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เน้นจำนวนและคุณภาพบัณฑิต นโยบายการจัดสรรงบประมาณ กำหนดตามความสัมพันธ์กับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด และผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในรอบปีที่ผ่านมา หรือ 3 ปีย้อนหลัง

วิจิตร ศรีสอาน (อ้างใน อุทุมพร จามรมาน, 2542 : 7) กล่าวถึง ลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับ ว่าจำเป็นต้องมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ

1. มีอิสระในการบริหารงานวิชาการให้สอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัย กล่าวคือลักษณะการบริหารต้องเกื้อกูลต่อกระบวนการหาความรู้และสร้างความคิดโดยอิสระของนักวิชาการ
2. การได้ทรัพยากรเงินและการเงิน มีอิสระ
3. อิสระในตัวนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ในการคิดค้น เผยแพร่ผลงานจนเป็นที่ยอมรับ
4. อิสระที่จะจัดองค์กรและกระบวนการภายในมหาวิทยาลัย ให้เกื้อกูลต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย

Allen (1988 อ้างใน อุทุมพร จามรมาน, 2542 : 6) ได้กล่าวถึง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่ามีองค์ประกอบ 4 ประการ ดังนี้

1. ความมีอิสระในด้านการวางจุดมุ่งหมายของสถาบัน
2. ความมีอิสระในการวางมาตรการดำเนินงาน
3. ความมีอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบัน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้
4. การประเมินผลการดำเนินงาน

โดยสรุปแล้ว การกำกับเป็นความพยายามของรัฐในการกำหนดทิศทางและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยรัฐกำหนดเป้าหมายการกำกับที่ชัดเจน กำหนดมาตรฐานและเกณฑ์ในการกำกับ มีการประเมินผล และปรับปรุง ลักษณะการกำกับ ประกอบด้วย การกำกับโดยแผนและนโยบาย กำกับด้านนโยบายงบประมาณ กำกับโดยคุณภาพและมาตรฐาน และกำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน โดยลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ มีอิสระในการบริหารวิชาการ บริหารการเงินและทรัพย์สิน การจัดองค์การภายในและการกำหนดจุดมุ่งหมายของสถาบัน รวมทั้งมาตรการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้

ตอนที่ 3 นโยบาย แผน หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครอง และการบริหารจัดการภาครัฐ ที่สัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษา

3.1 หลักการปกครองที่ดี (Good Governance)

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้กำหนดเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ Good Governance เป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) และให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผนงาน โครงการ เพื่อปฏิบัติงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักการการจัดการที่ดี และรายงานให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ

ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือ Good Governance ซึ่งราชบัณฑิตยสถานบัญญัติคำภาษาไทยไว้ว่า "การปกครองที่ดี" อานันท์ ปันยารชุน ใช้คำว่า "ธรรมาภิบาล" และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรียกว่า ประชาธิปไตย หรือรัฐภิบาล ประกอบด้วยหลักสำคัญ 5 ประการ คือ (ชวณ หลีกภัย, 2542)

หลักการที่ 1 หลักนิติธรรม หมายถึงการทำให้กฎหมาย กฎ และกติกาต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับ ได้รับการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

หลักการที่ 2 หลักความโปร่งใส หมายถึง หลักของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ อันจะช่วยให้การทำงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริต คอร์รัปชัน

หลักการที่ 3 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจที่สำคัญ โดยมีความสมัครใจ มีความร่วมมือในการทำงาน โดยไม่มีการผูกขาด

หลักการที่ 4 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ กล้ารับผล การกระทำของตน

หลักการที่ 5 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การรู้คุณค่าทรัพยากรของชาติ และบริหารงาน ด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

อานันท์ ปันยารชุน (2542) กล่าวถึงธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัย ว่าควรประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ได้แก่

- ความอิสระในการบริหาร การจัดการ และในนโยบายการศึกษา
- ความรับผิดชอบในการตัดสินใจของตนเอง หรือ Accountability
- การตอบสนองความต้องการของสังคม โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยต่างจังหวัด

ควรจะต้องพิจารณาความต้องการของสังคมในลักษณะภูมิภาค ในลักษณะท้องถิ่นมากกว่า

- คุณภาพการศึกษาและความเป็นเลิศทางวิชาการ ทั้งความเป็นเลิศในคุณภาพของคณาจารย์ ความเป็นเลิศในคุณภาพของนักศึกษา หลักสูตร การเรียนการสอน
- การมีระบบการตรวจสอบที่ดี
- คำนึงถึงประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ รายรับ รายจ่าย และรู้ต้นทุน (Cost Effectiveness)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541) กล่าวว่า การปกครองที่ดีเป็นสิ่งจำเป็น แต่ยังไม่พอเพียงกับสังคมประชาธิปไตย เพราะสังคมประชาธิปไตยเป็นสังคมที่มีระบอบการเมืองที่มุ่งพัฒนาคุณภาพของคน ไม่ใช่ต้องการแต่เพียงคุณภาพของรัฐ หรือรัฐบาล อันเป็นเป้าหมายของการมีการปกครองที่ดี เป้าหมายของชาติจึงต้องมีทั้งการปกครองที่ดี และสังคมประชาธิปไตย เป็นการปกครอง 2 ด้าน คือ ด้านคนในสังคมมีการปกครองตนเอง (Self-Governance) ส่วนด้านรัฐเป็นกรรมการ

ผู้รักษากฎ กติกา สร้างสภาพการณ์และสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย เป็นบทบาทในแง่การกำกับดูแล ส่งเสริม มากกว่าบทบาทการควบคุมบังคับ การควบคุม บังคับ จะมีเพียงเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎ กติกา หรือที่เรียกว่า rule of law ดังคำกล่าวที่ว่า รัฐบาลที่ดีที่สุด คือรัฐบาลปกครองน้อยที่สุด การที่รัฐบาลจะปกครองน้อยที่สุดได้ ก็ต่อเมื่อมีพลเมืองที่มีคุณภาพ รู้จักและเข้าใจตนเอง ชุมชน ชาติ และโลกเท่านั้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช , 2541)

โดยสรุป กล่าวได้ว่า การบริหารอุดมศึกษาถือเป็นการบริหารกิจการของบ้านเมืองอย่างหนึ่งจึงต้องคำนึงถึงหลักการปกครองหรือการบริหารที่ดีซึ่งเป็นวาระของชาติ อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ควบคู่กับหลักการปกครองสังคมประชาธิปไตย และหลักการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี อันได้แก่ ความอิสระในการบริหารและการจัดการ ความรับผิดชอบ การตอบสนองความต้องการของสังคม คุณภาพ และความเป็นเลิศทางวิชาการ ประสิทธิภาพในการบริหาร และการมีระบบตรวจสอบที่ดี

3.2 แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ลงมติเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และอนุมัติให้ดำเนินการตามที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542 : 8-10) สาระของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ประกอบด้วย

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ

ภาครัฐจำเป็นต้องจำกัดบทบาทและภารกิจของตนให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็น เพื่อกระตุ้น ส่งเสริม และเกื้อหนุน ให้เอกชนและประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศ บทบาทที่ลดลงจะส่งผลให้ขนาดของภาครัฐโดยรวมเล็กลง แต่จะต้องสร้างความคล่องตัวในการทำงานให้สูงขึ้น และมีความยืดหยุ่นอย่างพอเพียงที่จะปรับเปลี่ยนได้อย่างทันการณ์ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมกันนี้ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยตั้งประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน มีการวางแผนกลยุทธ์ กำหนดตัววัดผลการดำเนินงานขององค์การอย่างเป็นระบบ ทั้งในแง่ของประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และคุณภาพ โดยมีดัชนีวัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเปิดเผยผลการดำเนินการของภาครัฐให้แก่สาธารณชน เป็นการยืนยันความรับผิดชอบต่อความโปร่งใสในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ

2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และผลลัพธ์

รัฐจะปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน ซึ่งเป็นการเสริมระบบการบริหาร โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดเป้าหมายงานต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ การใช้จ่ายงบประมาณเน้นที่เป้าหมายเพื่อประชาชนเป็นหลัก โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบัน รวมทั้งการเปลี่ยนระบบการเงินและการพัสดุให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วย

3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิรูป เพื่อเลิกทัศนคติแบบยศชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ที่จะมาประกอบอาชีพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าด้านการเมืองหรือประจำ จะต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคม มิใช่เพื่อได้ยศถาบรรดาศักดิ์ หรือเพื่อเป็นเจ้าคนนายคน ดังนั้น กลไกการบริหารบุคคลทุกเรื่องตั้งแต่กระบวนการสรรหา รักษาไว้ จนถึงให้ออกจากงานต้องทำให้ภาครัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลและมีอุดมการณ์ที่จะทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ มีการปรับปรุงเงื่อนไขการจ้างให้มีความหลากหลายและคล่องตัว เลิกระบบยศชั้น โดยยึดความสามารถและผลงานเป็นหลัก การแต่งตั้งเป็นระบบเปิดตามหลักคุณธรรม จัดระบบผู้บริหารระดับสูงไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีสัญญาการทำงานเป็นวาระ และสร้างผู้นำที่มีความสามารถสูงและมีคุณธรรม สร้างความชัดเจนในบทบาทของข้าราชการการเมืองและฝ่ายประจำ ปรับระบบเงินเดือนค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน และปรับระบบวินัยให้เข้มงวด รวดเร็ว โดยรักษาความสมดุลในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้วย

4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย

ภาครัฐจะเร่งให้มีการปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว และให้มีการสำรวจความเห็นของประชาชนเป็นประจำในเรื่องกฎ ระเบียบที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ หรือการติดต่อราชการของประชาชน เพื่อการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ดีขึ้น ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นสากล เอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยม

ภาครัฐจะกำหนดค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจะรณรงค์ส่งเสริม และสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนประพฤติตามคุณค่าใหม่และจรรยาบรรณ โดยมี

ทัศนคติการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่มีทัศนคติของความเป็นเจ้าคนนายคน เชื่อและเคารพในสิทธิมนุษยชน มีความสุจริต ขยัน อดทน รับผิดชอบ เป็นธรรม มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้งานบรรลุผล รู้จักทำงานร่วมกับประชาชนอย่างเป็นมิตร ทั้งนี้จะต้องปฏิรูปกลไกบริหารบุคคลให้คนดีได้รางวัลและการยอมรับจากสังคมให้มากยิ่งขึ้น โดยคนไม่ดีต้องออกจากระบบได้ง่ายเพื่อไม่เป็นภาระของสังคม

3.3 หลักการกระจายอำนาจ

การรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่สำคัญ 2 ประการในการบริหารงาน สิ่งท้าทายในการบริหารงานมิใช่การตัดสินใจว่าจะบริหารงานแบบใด แต่ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์สถานการณ์ และพิจารณาว่าภารกิจใดจำเป็นจะต้องบริหารแบบรวมอำนาจ และภารกิจใดควรจะใช้บริหารแบบกระจายอำนาจ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541 : 5)

ในประเทศกำลังพัฒนานั้น รัฐบาลมักจะจัดโครงสร้างทางการบริหารบนพื้นฐานของการรวมอำนาจในการบริหารภารกิจต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติและมุ่งเน้นการรวมอำนาจหน้าที่ไว้ที่ศูนย์กลางหรือส่วนกลาง ต่อมาเกิดความจำเป็นจะต้องบริหารงานแบบกระจายอำนาจ จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารอย่างหนึ่ง การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ (Brown, 1990 อ้างใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541 : 5)

1. การมีความยืดหยุ่น (Flexibility)
2. การสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)
3. การเพิ่มผลผลิต (Productivity)

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคล คณะบุคคล หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา จะทำให้บางส่วนขององค์กรมีความเป็นอิสระ จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา เพื่อการปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพ และสอดคล้องกับความต้องการ (Jerald W. Fly and others, 1999 : 10 -11)

เคมเมอร์ (Kemmerer, 1994 อ้างใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541) อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การแบ่งอำนาจเป็นการจัดสรร หรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจ ไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อสะดวกในการดำเนินการ เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ ในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation)

การมอบอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางจัดสรร หรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์การ เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution)

การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้ไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการ ในภารกิจที่ได้โอนอำนาจไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

การให้เอกชนดำเนินการเป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคล ดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

หลักการและเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ

UNDP (1996 อังโน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541) ได้สรุปถึงหลักการในการกระจายอำนาจของประเทศต่าง ๆ ซึ่งพบว่ามีความประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

1. สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่เป็นพื้นฐานของการกระจายอำนาจ คือ เจตนาการเมือง (political will) ที่เข้มแข็ง และภาวะผู้นำของผู้บริหารประเทศ
2. หลักสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การมอบความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการปฏิบัติ ไปให้บุคคลผู้ใกล้ชิดผู้ได้รับผลกระทบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
3. ในประเทศกำลังพัฒนานั้น การกระจายอำนาจมักทำในรูปของการแบ่งอำนาจ และการมอบอำนาจ มากกว่าการให้อำนาจหรือโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น
4. การกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง
5. ความสำเร็จในการกระจายอำนาจ ขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน บุคคล และสถานที่ที่มอบให้ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจ
6. ความสำเร็จของการกระจายอำนาจจะถูกจำกัดหรือสกัดกั้นโดยพฤติกรรม ทัศนคติ และวัฒนธรรมที่นำไปสู่การตัดสินใจและการบริหารแบบรวมอำนาจ

Klin (1993 อ้างใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541) ได้เสนอเงื่อนไขที่จำเป็นจะต้องมีเพื่อ บรรลุความสำเร็จในการกระจายอำนาจว่านอกจากเจตจำนงทางการเมือง ความสมดุระหว่าง อำนาจของรัฐบาลกลาง และอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแล้ว การให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่จะ ปกครองตนเอง นับเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของความสำเร็จในการกระจายอำนาจ

สำหรับเงื่อนไขที่จำเป็นในการส่งเสริมความสำเร็จของการกระจายอำนาจ มีดังนี้ (UNDP, 1993 อ้างใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2541)

1. เชื่อว่าและยึดมั่นว่า การกระจายอำนาจเป็นความสำคัญทางการเมืองในระดับสูงของประเทศ
2. มีบุคคลที่มีความสามารถ สภาพเศรษฐกิจดี และมีทรัพยากรการเงินอย่างพอเพียง
3. มีเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ชัดเจน มีทิศทาง วัตถุประสงค์ และกระบวนการ มีการวางแผนเพื่อการบรรลุเป้าหมาย และได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าใครจะรับผิดชอบอะไร
4. กำหนดขอบเขตของอาณาเขตที่จะปฏิบัติภารกิจไว้อย่างชัดเจน กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งในแต่ละระดับขั้นของการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน
5. แผนในการกระจายอำนาจมีความยืดหยุ่น ไม่ได้กำหนดไว้ตายตัวล่วงหน้า
6. มีผู้บริหารที่มีความสามารถที่จะนำกลยุทธ์การกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ
7. รูปแบบทั้งสามของการกระจายอำนาจจะต้องสอดคล้องกัน คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางการเงิน

ตอนที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศ

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และมาเลเซีย

ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น นอกจากมีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ และเป็นแบบอย่างในการพัฒนาการอุดมศึกษาในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยแล้ว ยังมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่รัฐให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถาบันอุดมศึกษา โดยรัฐสามารถกำกับคุณภาพและมาตรฐาน และกำกับให้เป็นไปตามนโยบายได้ โดยใช้การจัดสรรงบประมาณผ่านกลไกของรัฐ เป็นรูปแบบที่น่าสนใจศึกษาอย่างยิ่งสำหรับใช้เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนารูปแบบของไทย สำหรับประเทศออสเตรเลียนั้น มีความน่าสนใจตรงที่รัฐได้มีการยุบรวมสถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบ Unified National System (UNS) และยกเลิกองค์กรกลางระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาในการจัดสรรงบประมาณ เป็นการจัดสรรจากรัฐโดยตรงผ่านคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะมีการพัฒนารูปแบบการจัดสรรผ่านกองทุนกู้ยืมที่ประสบผลสำเร็จ เป็นต้นแบบของหลายประเทศทั่วโลก ประเทศมาเลเซียนั้น เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่อาจมองข้าม เพราะได้มีการปฏิรูปการศึกษาและอุดมศึกษาครั้งใหญ่ในเวลาไล่เลี่ยกับไทย ที่สำคัญรัฐบาลได้มีการประกาศวิสัยทัศน์และแผนในการพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจน มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปการศึกษาหลายฉบับเป็นผลสำเร็จในปี 2539 รวมทั้งกฎหมายมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยที่ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระ คล่องตัว สามารถทำธุรกิจได้

1. ประเทศสหราชอาณาจักร

1.1 ระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษา

ระบบการศึกษาในสหราชอาณาจักรแบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือ ในอังกฤษและเวลส์ ในไอร์แลนด์เหนือ และในสกอตแลนด์ โดยมีโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับชาติและท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับภูมิภาค ระบบการศึกษาในอังกฤษ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ส่วนระบบการศึกษาในสกอตแลนด์จะแยกออกไปโดยสิ้นเชิง โดยมีกฎหมายและวิธีดำเนินการของตนเองโดยเฉพาะ

1.1.1 โครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับชาติ

ในระดับชาติมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาในสหราชอาณาจักร ได้แก่ กระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน (Department for Education and Employment-DfEE) เป็นหน่วยงานของ

รัฐบาลกลาง ที่รับผิดชอบด้านการวางแผน และควบคุมดูแลบริการทางการศึกษาในอังกฤษ กระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน ไม่มีโครงสร้างระดับภูมิภาค แต่แบ่งออกเป็นสำนักงาน คณะกรรมการบริหารชุดต่าง ๆ (Directorates) ซึ่งรับผิดชอบบริหารการศึกษาและการจ้างงานด้านต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการบริหารแต่ละแห่งประกอบด้วยหลายแผนก บางแห่งตั้งอยู่นอกกรุงลอนดอน

กระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน เป็นกระทรวงที่รับผิดชอบงานด้านการอุดมศึกษาโดยเฉพาะในเชิงนโยบาย แต่ไม่มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เนื่องจากหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเป็นหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กฤษฎีที่เรียกว่า "สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาแห่งอังกฤษ" ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

1.1.2 การบริหารการศึกษาในระดับสถานศึกษา

สถานศึกษาในสหราชอาณาจักร แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาในโรงเรียน การศึกษาต่อเนื่อง และการอุดมศึกษา ในแต่ละระดับจะมีการจัดการศึกษาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน

1.2 การศึกษาระดับอุดมศึกษา

การอุดมศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักรมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ มีคุณภาพมาตรฐานการศึกษาเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาในประเทศทั้งหมดเป็นของรัฐ เฉพาะส่วนอุดมศึกษาที่เป็นมหาวิทยาลัยนั้น โดยประเพณีมีความเป็นอิสระมาโดยตลอด มหาวิทยาลัยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณของรัฐ เพื่ออุดหนุนการดำเนินงาน โดยเฉพาะในด้านการเรียนการสอนและการวิจัย ส่วนในด้านการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ ภายใต้กรอบข้อตกลงที่ทำไว้กับรัฐในเรื่องการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนการดำเนินงาน

มหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นโดย Royal Charter แต่บางแห่งอาศัยกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Statue) สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะกำหนดเกี่ยวกับปริญญาและวุฒิการศึกษาอื่น ๆ ที่จะเปิดสอน พร้อมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ อย่างไรก็ตามสถาบันทุกแห่งมีการจัดองค์การในลักษณะคล้ายคลึงกัน และเปิดโอกาสให้มีการวิจัยและมีหลักสูตรที่เปิดสอนในระดับปริญญาตรี หลังปริญญาตรี และวุฒิการศึกษาวิชาชีพในระดับบัณฑิตศึกษา นอกจากนี้ยังเปิดสอนระดับอนุปริญญา วุฒิการศึกษาวิชาชีพ และวุฒิการศึกษาบางประเภทที่เป็นอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา

การบริหารสถาบันอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยทุกแห่งและสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ เป็นหน่วยงานอิสระ ดังนั้นจึงรับผิดชอบการจัดองค์กรบริหารภายในของตนเอง อย่างไรก็ตามทุกสถาบันมีรูปแบบการบริหารคล้ายคลึงกัน

คณะกรรมการบริหารระดับสูงสุด เรียกว่า สภามหาวิทยาลัย หรือสถาบัน (Court) ประกอบด้วยคณาจารย์อาวุโส และกรรมการจากภายนอกที่มาจากการเลือกตั้ง สภามหาวิทยาลัย (Court) จะตัดสินใจเรื่องที่เป็นนโยบายทั่วไป และจะไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานประจำของมหาวิทยาลัย องค์กระดบรองลงมา คือ สภาบริหารของสถาบัน (Senate) ซึ่งโดยทั่วไป ประกอบด้วยบุคลากรวิชาชีพ สหภาพการค้า และอื่น ๆ โดยทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องที่อยู่นอกเหนือความสามารถของคณะวิชา

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาด้านการสนับสนุนงบประมาณ

การอุดมศึกษาในส่วนที่เป็นมหาวิทยาลัยในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น เดิมมีองค์กรที่เรียกว่า “คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนมหาวิทยาลัย” University Grants Committee-UGC) มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอวิธีการปฏิบัติ (Guideline) บางประการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพของการอุดมศึกษา แต่ไม่มีหน้าที่ในเชิงบริหารหรือบังคับบัญชา (อดุลย์ วิริยเวชกุล, 2543 : 6-7)

ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญคือ มีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาเมื่อ ค.ศ. 1988 (Education Reform Act, 1988) ทำให้ “คณะกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนมหาวิทยาลัย” (University Grant Committee) ถูกยุบเลิกไป และมีการจัดตั้งสภาขึ้นมาใหม่ 2 สภา คือ “สภาจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนมหาวิทยาลัย” (University Funding Council หรือ UFC) และ “สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนโพลีเทคนิคและวิทยาลัย” (Polytechnics and Colleges Funding Council : PCFC) เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ราชการเพื่อจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนที่ได้มาจากกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มของตน แต่การดำเนินงานภายหลังได้ประสบปัญหาบางประการ

ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1991 รัฐบาลได้ออกเอกสารปกสีขาวชื่อ “การอุดมศึกษาในกรอบใหม่” (Higher Education New Framework) ส่งผลให้มีการปฏิรูปการอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรจากระบบอุดมศึกษา 2 ระบบ (Binary System) อันได้แก่ ระบบมหาวิทยาลัยและระบบโพลีเทคนิคและวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นระบบเดียว โดยมุ่งที่จะสร้างเอกภาพและมาตรฐานการอุดมศึกษาให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น “มหาวิทยาลัย” เป็น

กลุ่มที่มีความเป็น “อิสระ” ในขณะที่กลุ่มโพลีเทคนิคและวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่โพลีเทคนิคหรือวิทยาลัยนั้นตั้งอยู่ และเป็นที่มาของพระราชบัญญัติฉบับใหม่ชื่อ Further and Higher Education Act 1992

พระราชบัญญัติการศึกษาต่อเนื่องและการอุดมศึกษา (Further and Higher Education Act 1992) ที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ.1992 มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบอุดมศึกษาของประเทศสหราชอาณาจักร ในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนงบประมาณนั้น มีผลให้ยุบ “สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนมหาวิทยาลัย” (Universities Funding Council หรือ UFC) และ “สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนโพลีเทคนิคและวิทยาลัย” (Polytechnics and Colleges Funding Council หรือ PCFC) และจัดตั้งสภาใหม่เพียงสภาเดียว คือ สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนการอุดมศึกษา (Higher Education Funding Councils) โดยแยกเป็นของอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ ตามประเพณีการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ คือ Higher Education Funding Council for England (HEFCE), Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC) และ Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW)

สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ

สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษนั้น จัดตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษทั้งหมดจำนวน 131 แห่ง โดยเริ่มจัดสรรตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา

สภาจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา มีหน้าที่ดังนี้

1. บริหารเงินทุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือจากแหล่งอื่น เพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่กิจกรรมที่อาจขอรับการจัดสรรเงินทุนนี้
2. กิจกรรมที่อาจขอรับการจัดสรรเงินในสภานี้ ได้แก่
 - ก. กิจกรรมเพื่อการจัดให้มีการศึกษา และเพื่อการทำการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ
 - ข. กิจกรรมเพื่อการจัดให้มีการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (อาคาร เครื่องมือ วัสดุ ครุภัณฑ์) และเพื่อให้มีการดำเนินการต่อเนื่องของกิจกรรมอย่างอื่น ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา
 - ค. กิจกรรมหลักสูตรต่าง ๆ ที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีขึ้น
 - ง. กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการบริการหรือหน้าที่อื่น ๆ ตามขอบเขตวัตถุประสงค์

3. สภาอาจให้เงินอุดหนุน (Grants) เงินกู้ (Loans) หรือจ่ายเงิน (Payments) อย่างอื่นแก่ องค์การบริหาร (Governing Body) ของสถาบันอุดมศึกษาใด ๆ หรือบุคคลใด ๆ เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม แม้สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา จะสามารถตั้งข้อกำหนด และเงื่อนไขในการให้ทุน เงินกู้ หรือการจ่ายเงินอย่างอื่นตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่ก่อนที่สภาจะ ใช้สิทธิในการตั้งข้อกำหนดหรือเงื่อนไขนั้น สภาต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติ ที่กำหนดไว้ว่า "สภาจะต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงาน ต่อไปนี้

ก) หน่วยงานที่เป็นผู้แทนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาตามที่สภา เห็นว่ามีความเกี่ยวข้อง และ

ข) หน่วยงานบริหารของสถาบันอุดมศึกษาใด ๆ ที่สภาเห็นว่ามีเกี่ยวข้อง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติยังได้กำหนดไว้ว่า ในการทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร งบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่มีสิทธิขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนข้างต้น สภาจะต้องไม่ดำเนินการ หรือกระทำการที่ไม่ส่งเสริมการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของสถาบันที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อ ดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ต่อไป หรือพัฒนากิจกรรมนั้นโดยแหล่งทุนอื่น ๆ"

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เพื่อเป็นการประกันว่าการดำเนินการของสภาการจัดสรร งบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษปราศจากอิทธิพล และการสั่งการของฝ่ายบริหาร คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวง พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้กำหนดสถานภาพของสภา ไว้ชัดเจนว่า "สภาไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่มีสิทธิในสถานภาพความคุ้มกัน หรือสิทธิพิเศษ ของหน่วยงานของรัฐ และบรรดาทรัพย์สินของสภาไม่ถือเป็นทรัพย์สินของสภา ไม่ถือเป็นทรัพย์สิน ของรัฐ หรือถือกรรมสิทธิ์ในนามรัฐ"

กล่าวได้ว่า สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาของอังกฤษเป็นองค์กรที่ "เป็น กลาง" หรืออีกนัยหนึ่งเป็น "กันชน" ระหว่างรัฐบาลและสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการ ส่งเสริมความเป็น "อิสระ" ของสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

องค์ประกอบของกรรมการสภา HEFCE

องค์ประกอบของกรรมการสภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาต่อเนื่องและการอุดมศึกษา (Further and Higher Education Act 1992) ประกอบด้วย

1. กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 12 คน โดยกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน

2. คุณสมบัติของกรรมการสภา ประกอบด้วย

(ก) บุคคลที่มีประสบการณ์ มีความสามารถในการจัดการอุดมศึกษาหรือเคยดำรงตำแหน่ง มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการอุดมศึกษา

(ข) บุคคลที่มีประสบการณ์ และความสามารถด้านการอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การคลัง หรือการประกอบวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง

นโยบายของรัฐในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษา

สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล โดยในการดำเนินงานจะมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะ "ผู้ให้เงิน" และสภาการจัดสรรงบประมาณในฐานะ "องค์กรกลางผู้รับเงิน" เพื่อไปจัดสรรต่อให้แก่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งของรัฐในอังกฤษ บันทึกความเข้าใจร่วมกันดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นคำแนะนำของรัฐที่ให้กับสภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ ซึ่งสะท้อนนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาดังตัวอย่าง คือ

1. พัฒนาวิธีการจัดสรรเงินให้ทุกหน่วยงานอย่างกว้างขวางทั้งเพื่อการสอนและการวิจัย
2. กำหนดว่าสถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการประการใดบ้าง จากเงินที่ได้รับจัดสรรเพื่อการสอน
3. กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้นต่อเงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการวิจัย
4. สร้างความมั่นใจว่าประสิทธิภาพจะดียิ่งขึ้น และจำนวนนักเรียนจะเพิ่มมากขึ้น
5. เพิ่มคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา โดยเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณจากสภากับการประเมินคุณภาพการเรียนการสอน
6. คงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา ที่มีขอบข่ายกว้างขวาง (ไม่มีการลดหรือยกเลิกการเรียนการสอนหรือหลักสูตรที่ต้องใช้ทรัพยากรมาก)
7. สร้างความมั่นคงในการจัดสรรเงินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาทั้งสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่และที่มีอยู่เดิม
8. คงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง

วิธีการอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษ

ในเดือนมีนาคมของทุก ๆ ปี สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ (HEFCE) จะประกาศผลการจัดสรรงบประมาณสำหรับปีการศึกษาถัดไป ซึ่งปีการศึกษาในประเทศอังกฤษจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม – 31 กรกฎาคม โดยถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของสภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ ที่ต้องจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่าง ๆ ในรูป "เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อการศึกษา" หรือเป็น "เงินก้อน" (Block Grant) โดยมีการจัดทำข้อกำหนดที่ระบุถึงหลักการต่าง ๆ ที่สนับสนุน และองค์ประกอบต่าง ๆ ของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษา

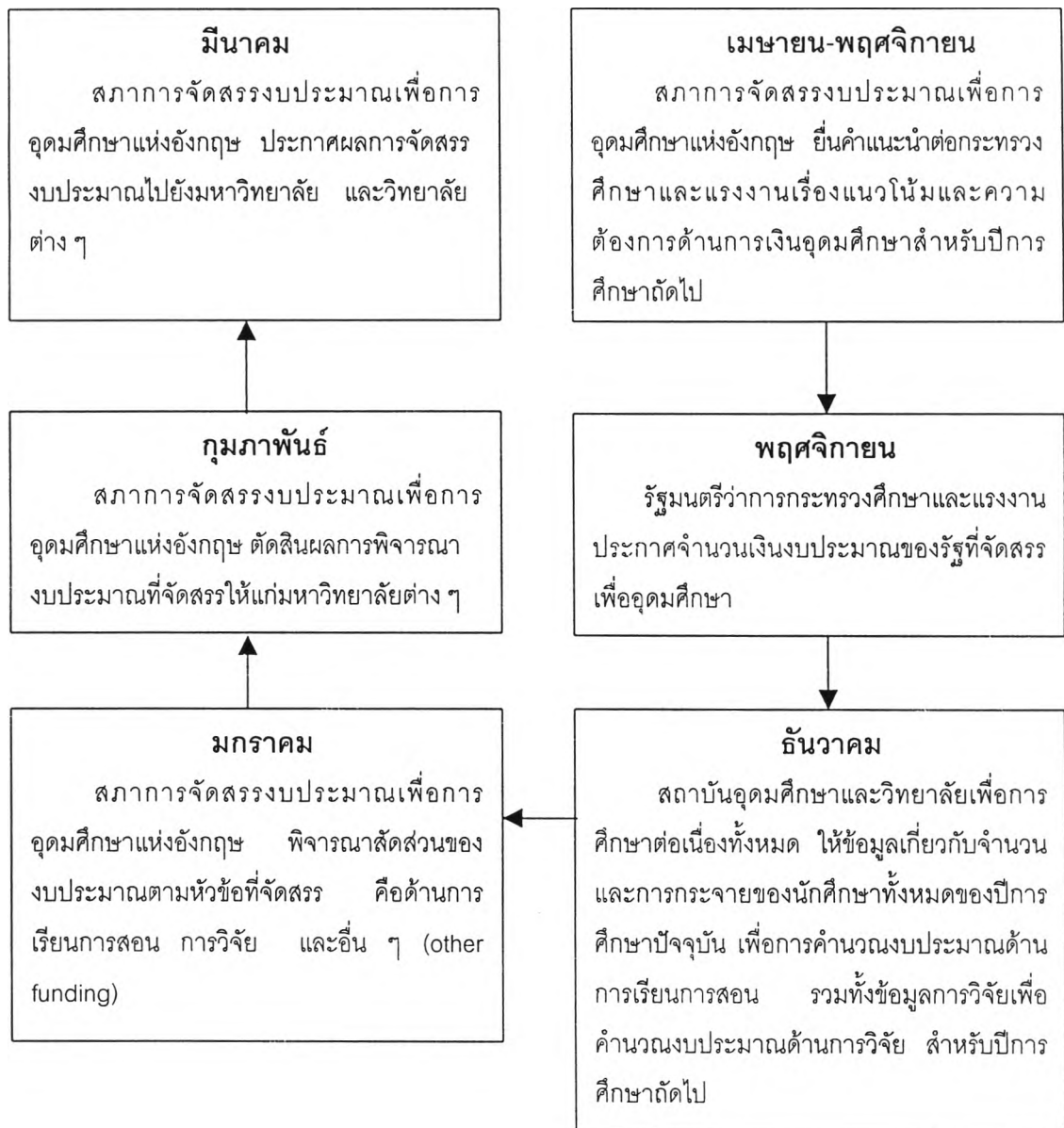
ในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐให้แก่สถาบันต่าง ๆ สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ จะใช้สูตรสำเร็จในการคำนวณจำนวนเงินงบประมาณที่จะจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย ทั้งนี้โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องในแต่ละสถาบัน จำนวนและประเภทของนักศึกษาสาขาวิชาต่าง ๆ ที่มีการจัดการเรียนการสอน จำนวนและคุณภาพของงานวิจัยของสถาบัน โดยจัดสรรเป็น 3 ส่วน คือ

- ก. เพื่อการเรียนการสอน
- ข. การวิจัย และ
- ค. งบประมาณพิเศษ

เมื่อกำหนดจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่สถาบันแล้ว สถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับงบประมาณจัดสรรจากสภา สามารถนำไปบริหารได้ตามลำดับความจำเป็นของแต่ละสถาบัน แต่จะต้องบริหารจัดการภายใต้กรอบที่ได้ตกลงกับสภาการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ

ในส่วนของสถาบันอุดมศึกษา มีความรับผิดชอบต่อสภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษในเบื้องต้น และต่อรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการใช้จ่ายเงินจากงบประมาณของรัฐที่ได้รับการจัดสรรจากสภา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายนี้เป็นสถาบันอิสระ ดังนั้นจึงสามารถที่จะหารายได้เพิ่มให้แก่สถาบันจากแหล่งอื่น ๆ หรือจากกิจกรรมอื่น ๆ ได้อย่างเสรี ภายในขอบเขตของนโยบาย วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานของแต่ละสถาบัน วิธีการเช่นนี้ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีโอกาสที่จะดำเนินการในกิจกรรมอื่น ๆ ไปพร้อม ๆ กับกิจกรรมที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐ จากสภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาแห่งอังกฤษ

แผนภูมิที่ 3 วงจรการจัดสรรงบประมาณประจำปีของอังกฤษ (The Annual Funding Cycle)



1.4 ความสัมพันธ์ด้านมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

นอกจากการให้งบประมาณสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาแล้ว สภาการจัดสรรงบประมาณหรือ HEFCE จะต้องจัดให้มีการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณด้วย โดยสภาต้องจัดให้มีคณะกรรมการประเมินคุณภาพ (Quality Assessment Committee) เพื่อให้คำแนะนำต่อสภาในเรื่องดังกล่าวข้างต้น นับว่าเป็นระบบที่ใช้การจัดสรรงบประมาณ เป็นกลไกกำกับคุณภาพและมาตรฐาน

ในด้านการประกันคุณภาพการศึกษานั้น ในปี ค.ศ. 1997 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันคุณภาพ (Quality Assurance Agency – QAA) ขึ้น โดยมีมุ่งหมายให้การประกันคุณภาพที่ดำเนินการอยู่ในอังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์เข้ามาอยู่ในกรอบเดียวกันทั่วสหราชอาณาจักร

ภารกิจของสำนักงานประกันคุณภาพ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่าคุณภาพและมาตรฐานการอุดมศึกษาได้รับการคุ้มครองและส่งเสริม โดย

1. ดำเนินงานร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาและจัดการเกี่ยวกับกรอบโครงสร้างด้านคุณวุฒิ
2. ให้ข้อมูลที่ชัดเจนและถูกต้องแก่นักศึกษา นายจ้าง และบุคคลอื่น ๆ เกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการจัดอุดมศึกษา
3. ดำเนินงานร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาที่ต่อเนื่อง
4. ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับอำนาจในการประสาทปริญญา และการให้สถานะเป็นมหาวิทยาลัย
5. อำนาจความสะดกการพัฒนาข้อมูล การกำหนดมาตรฐานเทียบเคียง (benchmark) เพื่อใช้เป็นแนวทางของมาตรฐานรายวิชา
6. ประกาศใช้แนวทางการปฏิบัติ และตัวอย่างของการปฏิบัติที่ดี
7. ดำเนินงานโครงการประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับสถาบัน/โครงการ

สรุปได้ว่าการบริหารการศึกษาในสหราชอาณาจักร มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา ทั้งในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงบประมาณ และการบริหารวิชาการ เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนในสังคม สถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรมีอิสระในการบริหารการศึกษาของตนเอง รัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับชาติ วางแผนและกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาในภาพรวม จัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษา และควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ใช้อำนาจกลางที่เป็นอิสระในการดำเนินการแทนรัฐ

2. ประเทศออสเตรเลีย

2.1 ระบบบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาของประเทศออสเตรเลียอยู่ภายใต้กระทรวงการศึกษา ฝึกอบรม และกิจการเยาวชน (Department of Education, Training and Youth Affairs: DETYA) โดยในส่วนของอุดมศึกษามีกองอุดมศึกษา (Higher Education Division) รับผิดชอบในการวางแผนงาน สนับสนุน

กิจกรรมการสอนและการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ในด้านการสนับสนุนงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษานั้น กระทรวงฯ จะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กับสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง ทั้งนี้ กระทรวงฯ ได้กำหนดแผนงานอุดมศึกษาเป็นแผนงานหนึ่งใน 5 แผนงานที่สำคัญเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรของการอุดมศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประเทศ ทางด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และตลาดแรงงาน โดยการประสานงานกับหน่วยงานการศึกษา และสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน และธำรงไว้ซึ่งระบบอุดมศึกษาที่หลากหลาย

2.2 ระบบอุดมศึกษา

การศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลีย เป็นการศึกษาคู่เนื่องจากระดับมัธยมศึกษา หรืออาชีวศึกษาที่เทียบเท่าระดับมัธยมศึกษา มหาวิทยาลัยแห่งแรกในประเทศออสเตรเลียเกิดขึ้นในปี 1950 ที่ซิดนีย์ ภายในเวลา 5 ปีต่อมาหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งที่สองที่เมลเบิร์น และต่อมาได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มอีก 4 แห่ง และวิทยาลัย 1 แห่ง มาถึงยุคการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเติบโตของประชากร หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้เกิดความต้องการมหาวิทยาลัยมากขึ้น หรือที่เรียกกันว่ายุค baby boomers ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่งในรัฐต่าง ๆ จนกระทั่งปัจจุบันนี้มีมหาวิทยาลัยจำนวน 40 แห่ง มหาวิทยาลัยเอกชน 2 แห่ง

มหาวิทยาลัยของประเทศออสเตรเลียก่อตั้งขึ้น และได้รับการยอมรับตามกฎหมาย นิติบัญญัติ โดยมีรัฐบาลกลางหรือการปกครองส่วนมลรัฐดูแล รัฐบาลกลางมีความรับผิดชอบหลัก ในการให้เงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยของรัฐ โดยแต่ละมหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการ กำหนดพันธกิจ และวัตถุประสงค์การดำเนินงาน ลักษณะการสอนและการวิจัย การตั้งองค์กร นักศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอนเอง โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารในระดับนโยบายในมหาวิทยาลัย ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย (Senate หรือ Council หรือ Board of Governors) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมาจากหน่วยงานราชการ ภาคอุตสาหกรรม ชุมชน คณาจารย์ บัณฑิต และนักศึกษา โดยมีนายกสภามหาวิทยาลัยที่ได้รับการเลือกตั้งจากกรรมการเป็นประธาน

ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดี (Vice-Chancellor หรือ President) ซึ่งมีหน้าที่รายงานต่อสภามหาวิทยาลัย และรับผิดชอบงานทางวิชาการและงานบริหารของสถาบัน

2.3 การปฏิรูปด้านการบริหารจัดการอุดมศึกษาของรัฐที่ส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษา

ประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการปฏิรูปการบริหารจัดการอุดมศึกษาอย่างขนานใหญ่ในช่วง 12 ปีที่ผ่านมา โดยเริ่มจากการตีพิมพ์เอกสารเพื่อประกอบการอภิปรายนโยบายอุดมศึกษา เรียกว่า Green Paper โดย Mr. John Dawkins รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะนั้น

(Dawkins, 1987. อ้างใน ชูเวช ชาญสง่าเวช, 2542) ในปี 1987 ตามด้วยการตีพิมพ์แถลงการณ์นโยบายอุดมศึกษา (White Paper) ในรูปของพระราชบัญญัติให้เงินอุดหนุนการอุดมศึกษา (Higher Education Funding Act 1988)

การปฏิรูปดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบอุดมศึกษาของออสเตรเลียที่สำคัญ คือ

1. ทำให้เกิดการรวมตัวของสถาบันอุดมศึกษาจากเดิมที่มี 2 ระบบ คือ ระบบวิทยาลัยเทคนิคและอาชีวศึกษา กับระบบมหาวิทยาลัย เหลือเพียงระบบเดียว เรียกว่าระบบเอกภาพแห่งชาติ (Unified National System) โดยสถาบันเกือบทั้งหมดใช้ชื่อเป็นมหาวิทยาลัย (OECD, 1997. อ้างใน ชูเวช ชาญสง่าเวช, 2542) เป็นผลให้ปัจจุบันประเทศออสเตรเลียมีมหาวิทยาลัยทั้งสิ้นรวม 40 แห่ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยรัฐ 38 แห่ง และมหาวิทยาลัยเอกชน 2 แห่ง (AVCC, 1999. อ้างใน ชูเวช ชาญสง่าเวช, 2542) กับวิทยาลัยอีก 4 แห่ง

2. ทำให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจการบริหารมหาวิทยาลัยจากรัฐบาลกลางลงไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มากขึ้น โดยมหาวิทยาลัยต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบการใช้งานงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยรัฐบาลได้ปรับกฎ ระเบียบด้านการเงินเพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น และนำรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่มาใช้ เรียกว่า Relative Funding Model หรือ Level playing field หมายถึง การจัดสรรงบประมาณตามสาขาวิชาของแต่ละสถาบันที่เปิดสอน แต่ละสาขาวิชาจะได้รับงบประมาณตามความจำเป็น ซึ่งไม่เท่ากัน

นอกจากนี้ยังได้นำกลไกเกี่ยวกับ User Pays Mechanism มาใช้ ซึ่งหมายถึงการมีกลไกเพื่อให้ผู้เรียนร่วมรับภาระค่าเล่าเรียน โดยนักศึกษาที่ยากจนจะได้รับการช่วยเหลือในรูปของทุนการศึกษา การดำเนินการดังกล่าวมีการจัดทำแผนที่ชัดเจน เรียกว่า Higher Education Contribution Scheme (HECS) ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

3. สร้างความแข็งแกร่งในการบริหารในระดับสถาบัน และได้เสนอแนะให้มีการลดขนาดขององค์กรระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่สภามหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้มีการตอบสนองในระดับหนึ่ง ดังเช่น Australian National University ได้ลดจำนวนกรรมการจาก 44 คน เหลือเพียง 22 คนในปี 1995

4. ทำให้ระบบอุดมศึกษาของออสเตรเลียก้าวไปสู่ระบบมหาวิทยาลัยมวลชนมากขึ้น (OECD, 1997 อ้างใน ชูเวช ชาญสง่าเวช, 2543) ในปี ค.ศ.1998 ปรากฏว่ามีจำนวนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศออสเตรเลียถึง 671,853 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบเป็น 2 เท่าจากเมื่อ 15 ปีก่อนหน้านั้น (DETYA, 1999. อ้างใน ชูเวช ชาญสง่าเวช, 2542)

5. มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการลงไปยังระดับคณะ ภาควิชาเป็นอย่างมาก โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแก่คณบดีและหัวหน้าภาควิชา และได้มีการเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งคณบดีและหัวหน้าภาควิชาจากวิธีเลือกตั้ง เป็นการแต่งตั้งจากกระบวนการสรรหาเป็นส่วนใหญ่ สำหรับหัวหน้าภาควิชา นั้นได้เพิ่มงานในหน้าที่รับผิดชอบเป็นอย่างมาก (Meek and Wood, 1997. อ้างใน ชูเวช ชาญสง่าเวช, 2542)

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยกับเสรีภาพทางวิชาการ และระดับการควบคุมดูแลโดยภาครัฐ

ในประเทศออสเตรเลียนั้น รัฐบาลกลางได้ลดปริมาณการให้งบประมาณสนับสนุนแก่สถาบันในสัดส่วนที่ลดลงเป็นลำดับ ในปี 2542 รายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้รับจากรัฐ (รวมเงินจาก HECS) ประมาณ 65 เปอร์เซ็นต์ โดยรัฐบาลมุ่งเน้นความสามารถในการตรวจสอบได้และมีประสิทธิภาพในการทำงานของทั้งภาครัฐและสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะต้องผลิตบัณฑิตตามจำนวนที่กำหนดให้มีคุณภาพ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ (ชูเวช ชาญสง่าเวช, 2542)

นโยบายของรัฐบาลออสเตรเลียได้มุ่งให้การบริหารจัดการอุดมศึกษา มีการปรับเปลี่ยนจากการถูกควบคุมอย่างเข้มงวดภายใต้ระบบราชการที่เต็มไปด้วยกฎ ระเบียบ ไปสู่การดำเนินงานที่มีการบริหารงานกันเอง แดงการ์ณ White Paper เมื่อปี ค.ศ.1988 ระบุว่า จะดำเนินการให้ระบบอุดมศึกษาที่ปฏิรูปแล้วมีลักษณะต่อไปนี้ คือ

1. มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในระดับสถาบันอุดมศึกษา ในการที่จะพิจารณาหลักสูตรที่จะทำการเรียนการสอนและสาขาการวิจัยที่ต้องการทำ
2. มีอำนาจการควบคุมจัดการทรัพยากรต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ลดการแทรกแซงจากรัฐบาลในการจัดสรรเงินทุนและการจัดการระบบอุดมศึกษา
3. มีการปรับเปลี่ยนระบบที่ใช้ในการจัดสรรเงินทุนสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา ไปสู่ระบบที่ขึ้นอยู่กับข้อตกลงในเรื่องลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานตามลำดับความสำคัญเหล่านั้น

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ปรากฏในทางปฏิบัติคือ ได้มีการยกเลิกสำนักงานการอุดมศึกษาแห่งชาติ (Commonwealth Tertiary Education Commission) ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับรัฐบาลกลาง ทำให้สถาบันต่าง ๆ ต้องเจรจาต่อรองโดยตรงกับรัฐบาลในเรื่องเงินทุนสนับสนุนโดยผ่านกระบวนการวิเคราะห์สถานการณ์ ภาวะการรับนักศึกษา (Education Profiles) ซึ่งกระบวนการนี้หลายฝ่ายกล่าวว่า เป็นการทำให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ สูญเสียความเป็น

อิสระไปในระดับหนึ่ง (ซูเวท ซาญสง่าเวช, 2542) อย่างไรก็ตาม ผลจากการสำรวจความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในประเทศต่างๆ รวม 20 ประเทศ พบว่าประเทศออสเตรเลียถือได้ว่าอยู่ในระดับกลาง ในเรื่องของการที่รัฐบาลมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับกับนิวซีแลนด์และประเทศไทย (Anderson and Johnson, 1998 อ้างใน ซูเวท ซาญสง่าเวช, 2542 : 20)

โดยสรุป การปฏิรูปอุดมศึกษาของออสเตรเลียเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในแง่ของยุทธศาสตร์การดำเนินการโดยใช้กลยุทธ์จุดใจม เริ่มตั้งแต่การเสนอแนวคิดเป็น "Green Paper" เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น จากนั้นภายในเวลาเพียงไม่ถึง 1 ปีรัฐบาลใช้กลไกทางกฎหมายและงบประมาณออก "White Paper" มาเป็นนโยบายที่มีผลบังคับใช้ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการให้สอดคล้องต้องตามกฎหมายนี้โดยปริยาย

2.4 ความสัมพันธ์ด้านการสนับสนุนงบประมาณ

2.4.1 ภาพรวมการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลีย

สถาบันอุดมศึกษาในออสเตรเลีย มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลกลางภายใต้กฎหมายของรัฐ มหาวิทยาลัยมีอิสระในการตัดสินใจ ที่จะจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยได้เอง

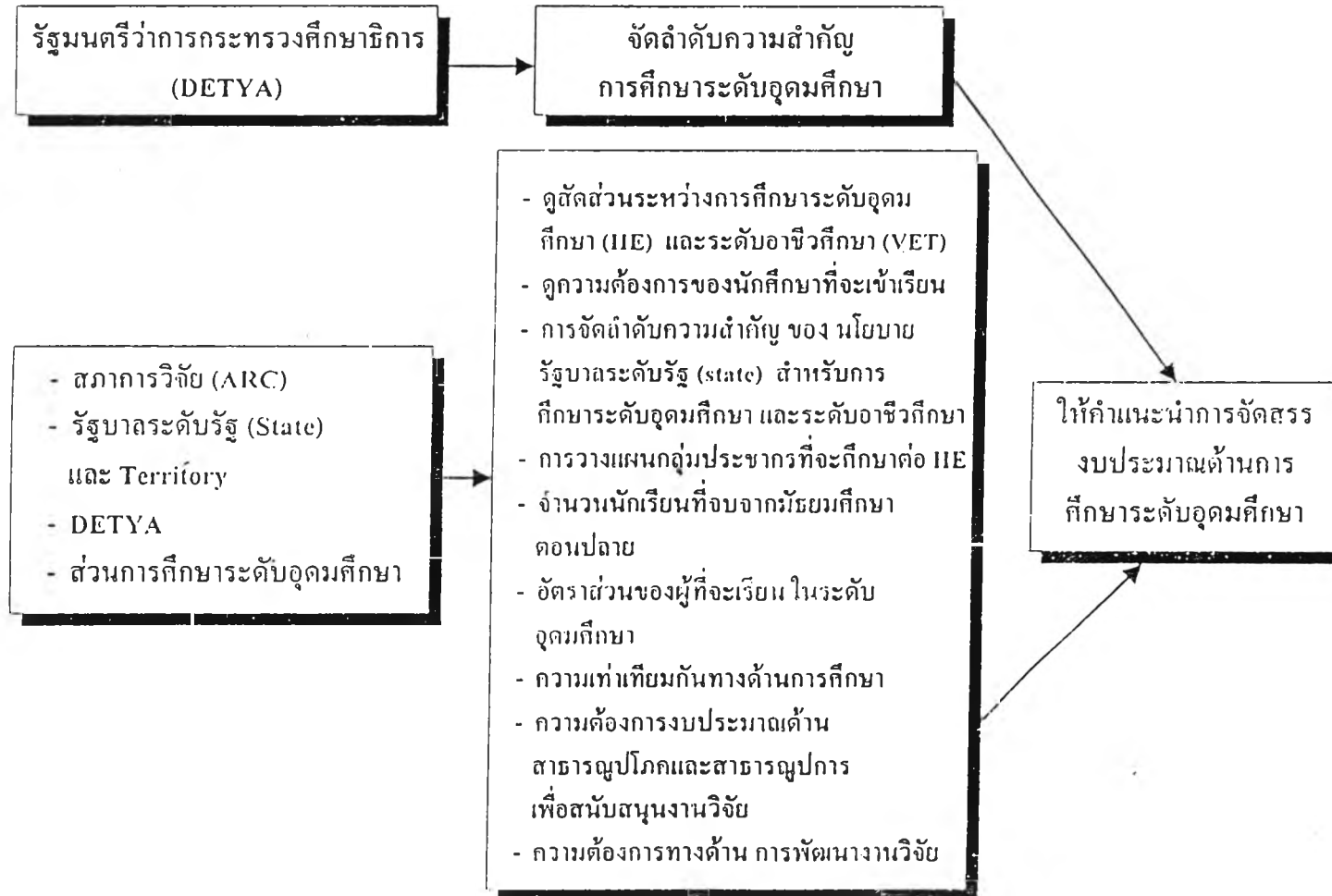
โดยตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 รัฐบาลกลางได้มีการพัฒนาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ มีการทบทวนการบริหารจัดการทางการเงิน และนโยบายการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เกณฑ์หลัก ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมี ดังนี้

1. จัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินก้อน (Block Operating Grant) สำหรับกิจกรรมทางด้าน การเรียนการสอน และการวิจัยซึ่งครอบคลุมอยู่ใน Educational Profile ทั้งหมด
2. จัดสรรงบประมาณให้เป็นราย 3 ปี (Rolling Triennium) เพื่อให้สถาบันเกิดความมั่นใจว่าการจัดสรรเงินดังกล่าวเป็นไปตามแผน 3 ปี ที่ได้ทำไว้
3. จัดสรรงบประมาณด้านการวิจัย โดยอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน
4. จัดสรรงบประมาณด้านการลงทุน โดยพิจารณาจัดสรรให้โครงการขยายวิทยาเขตใหม่ นอกเมือง และโครงการระบบสาธารณูปการเพื่อให้บริการด้านการศึกษา
5. สถาบันอุดมศึกษาต้องรับผิดชอบการดำเนินงานตาม Educational Profile ที่สถาบันได้นำเสนอต่อรัฐบาลกลางเป็นรายปี

ระบบการจัดสรรงบประมาณ การวางแผน การทบทวนนโยบาย และให้ความเห็นชอบงบประมาณ ดังแผนภูมิที่ 4

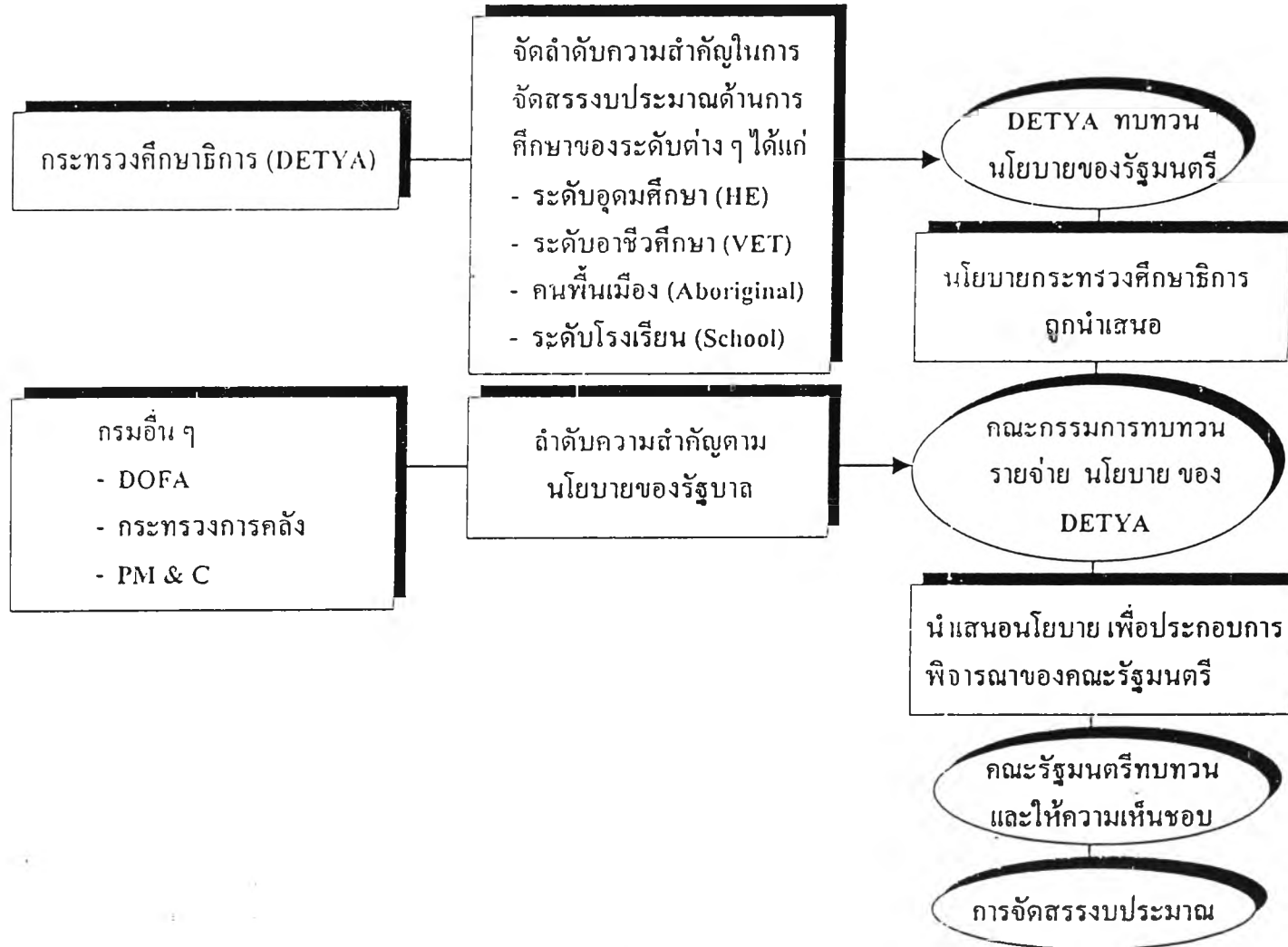
แผนภูมิที่ 4 ระบบการจัดสรรงบประมาณและการวางแผน

1. เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา



แผนภูมิที่ 4 (ต่อ)

2. การทบทวนนโยบายและให้ความเห็นชอบด้านงบประมาณ



2.4.2 ระบบการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินก้อน (Block Operating Grant) ประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ ด้านการเรียนการสอน ด้านการสนับสนุนการศึกษาของชนเผ่าพื้นเมือง ด้านการลงทุน และด้านการวิจัย

ในด้านการเรียนการสอน ซึ่งเป็นส่วนที่มากที่สุดของงบประมาณดำเนินการ หรือ Operating Grant ในการจัดสรรงบประมาณด้านการเรียนการสอน สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดทำ Educational Profiles ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับนักศึกษาและข้อมูลอื่น ๆ ก่อนที่จะมีการเจรจาทวิภาคีกับ DETYA และข้อมูลดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยทั่วไปรายละเอียดของข้อมูลจะประกอบด้วย

1. ตัวเลขนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนในปีปัจจุบันและอีก 3 ปีข้างหน้า
2. แผนการลงทุนที่แสดงถึง ที่มาแหล่งของรายได้ และรายจ่าย รวมถึงการกู้ยืมและหนี้สินที่ต้องไถ่ถอน
3. โครงร่างของแผนกลยุทธ์และผลการดำเนินงาน

นอกจากนี้สถาบันต้องส่งรายงานการเงินของปีที่ผ่านมา ที่ผ่านการตรวจสอบแล้วด้วย ข้อมูลดังกล่าวจะต้องแล้วเสร็จภายในกลางปี และส่งให้ DETYA วิเคราะห์ จากนั้นประมาณเดือนสิงหาคมถึงกันยายน จะมีการเจรจาทวิภาคีระหว่าง DETYA แล้วสรุปให้รัฐมนตรีทราบถึงผลการเจรจา พร้อมกับให้คำแนะนำในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ จากนั้นรัฐมนตรีจะพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณ 3 ปีข้างหน้า โดยประกาศในรายงานอุดมศึกษา ประมาณกลางเดือนธันวาคม

ข้อมูลดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ที่แสดงถึงความรับผิดชอบของสถาบันต่อปริมาณการผลิตบัณฑิตในแต่ละสาขาและระดับการศึกษา ตามที่ได้ตกลงกับรัฐบาลกลางภายใต้ The Higher Education Funding Act ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลกลางเกิดความมั่นใจได้ว่างบประมาณที่จัดสรรให้สถาบันแต่ละแห่งนั้น ได้ถูกนำไปใช้ตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันได้

2.5 The Higher Education Contribution Scheme : HECS

ในปี ค.ศ.1989 รัฐบาลกลางประเทศออสเตรเลีย ได้นำระบบการจัดสรรงบประมาณที่ให้นักศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากสถาบันอุดมศึกษา มีส่วนร่วมรับภาระในการจ่ายต้นทุนการศึกษาของตนเองอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันมาใช้ โดยได้ออก พ.ร.บ. ขึ้นมาบังคับเรียกว่า The Higher Education Contribution Act

ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ ระบบอุดมศึกษาของรัฐในประเทศออสเตรเลียเป็นระบบให้เปล่า กล่าวคือนักศึกษาที่สามารถผ่านเข้าไปศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้จะได้เรียนฟรี ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแนวทางการบริหารเศรษฐกิจของประเทศใหม่ จากระบบรัฐเป็นผู้ให้มาเป็นระบบที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารนโยบายต่างๆของประเทศมากขึ้น มีการเปิดเสรีในนโยบายการตลาดและการเงิน การลดการคุ้มครองในภาคอุตสาหกรรม การขยายการลงทุนจากต่างประเทศและอื่น ๆ บรรยากาศการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้รัฐบาลไม่อาจให้การสนับสนุนระบบอุดมศึกษาของรัฐอย่างมากเช่นเดิมอีกต่อไปได้ มหาวิทยาลัยหลายแห่งเริ่มเผชิญกับงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจากรัฐไม่เพียงพอ รัฐมีความจำเป็นต้องให้นักศึกษามีส่วนออกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ในการดำเนินการ รัฐบาลได้กำหนดไว้ล่วงหน้าว่าสัดส่วนที่นักศึกษาจะต้องรับภาระต้นทุนการศึกษาในระบบใหม่คือประมาณร้อยละ 30 ของต้นทุนทั้งหมด สำหรับนักศึกษาที่สามารถจะจ่ายได้ และต้องการจ่ายค่าเล่าเรียนเลย รัฐบาลจะมีส่วนลดให้เป็นแรงจูงใจ ประมาณร้อยละ 25 ของค่าเล่าเรียนที่ต้องจ่าย แต่ถ้านักศึกษาคงไม่ได้มีเงิน หรือมีแต่ยังไม่อยากนำมาใช้จ่ายค่าเล่าเรียน ก็จะทำให้ทำสัญญาผูกพันกับรัฐไว้ ในทำนองว่ารัฐจะออกค่าเล่าเรียนให้ก่อนเมื่อนักศึกษาสำเร็จการศึกษาแล้ว มีงานทำ และมีรายได้สูงในระดับหนึ่ง จึงจะต้องเริ่มจ่ายค่าเล่าเรียนคืนให้แก่รัฐ โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในแต่ละปี แต่หนี้ที่ยังค้างอยู่จะถูกปรับด้วยดัชนีราคาของแต่ละปีเพื่อให้หนี้นั้นมีค่าคงที่

กล่าวได้ว่าระบบการจ่ายค่าเล่าเรียนในระบบอุดมศึกษาของออสเตรเลียนั้นเป็นระบบที่ขึ้นอยู่กับรายได้ที่ผู้จบการศึกษานั้น ๆ ได้รับในเวลาต่อมา เรียกกันว่าระบบ ICCE หรือ Income-Contingent Cost of Education หรือในระบบอุดมศึกษาเรียกว่า ระบบ HECS หรือ Higher Education Contribution Scheme (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541 : 495 - 498)

ระบบ HECS นี้เป็นระบบที่ให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งนักศึกษาและผู้ปกครองก็จะไม่เดือดร้อนในขณะกำลังศึกษา มหาวิทยาลัยก็จะได้รายได้เพิ่มขึ้นจากค่าเล่าเรียนที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เพียงพอที่จะใช้ในการบริหารและพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำต่อไปได้ รัฐเองก็จะมีแหล่งรายได้จากนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาออกไป และจ่ายหนี้คืนให้แก่รัฐ ทำให้รัฐสามารถนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐได้มากขึ้น ระบบ HECS นี้ไม่ใช่ระบบการกู้เงินเพื่อการศึกษา เพราะการกู้เงินนั้นต้องมี 1) หลักทรัพย์มาค้ำประกัน 2) ต้องจ่ายคืนภายในกำหนดเวลาที่แน่นอน 3) ต้องเสียดอกเบี้ยตามจำนวนเงินที่กู้มา

กลไกของระบบ HECS

กลไกที่สำคัญของระบบ HECS คือการมีระบบประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่ดูแลทางด้านการจัดการอุดมศึกษาของรัฐ และหน่วยงานจัดเก็บภาษีของรัฐ กล่าวคือ ผู้ที่มีสัญญาผูกพันกับรัฐเมื่อตอนเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย และยังคงติดหนี้ค่าเล่าเรียนรัฐบาลเอาไว้ จะมีหลักฐานเป็นเลขประจำตัวผู้เสียภาษีเก็บไว้ที่หน่วยจัดเก็บภาษีส่วนกลางของประเทศ เมื่อนักศึกษาผู้นั้นสำเร็จการศึกษาแล้ว และมีรายได้ถึงระดับที่จะต้องเริ่มชำระเงินคืนได้แล้ว รายได้ส่วนหนึ่ง (ประมาณร้อยละ 2 ในตอนเริ่มแรกและจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงประมาณร้อยละ 5) จะถูกหักออกโดยอัตโนมัติโดยหน่วยจัดเก็บภาษี

การดำเนินการในตอนแรกนั้นหน่วยจัดเก็บภาษีไม่ผู้จะเต็มใจนักที่จะร่วมโครงการนี้เพราะเห็นว่าเป็นการเพิ่มงานให้มากขึ้นจากงานตามปกติ แต่เมื่อดำเนินการจัดเก็บภาษีได้ประมาณ 1-2 ปีก็พบว่าไม่มีปัญหาอะไรการบริหารทำได้โดยง่ายและสำนักงานภาษีมีรายได้เข้ามาอย่างรวดเร็วเป็นที่น่าพอใจ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541)

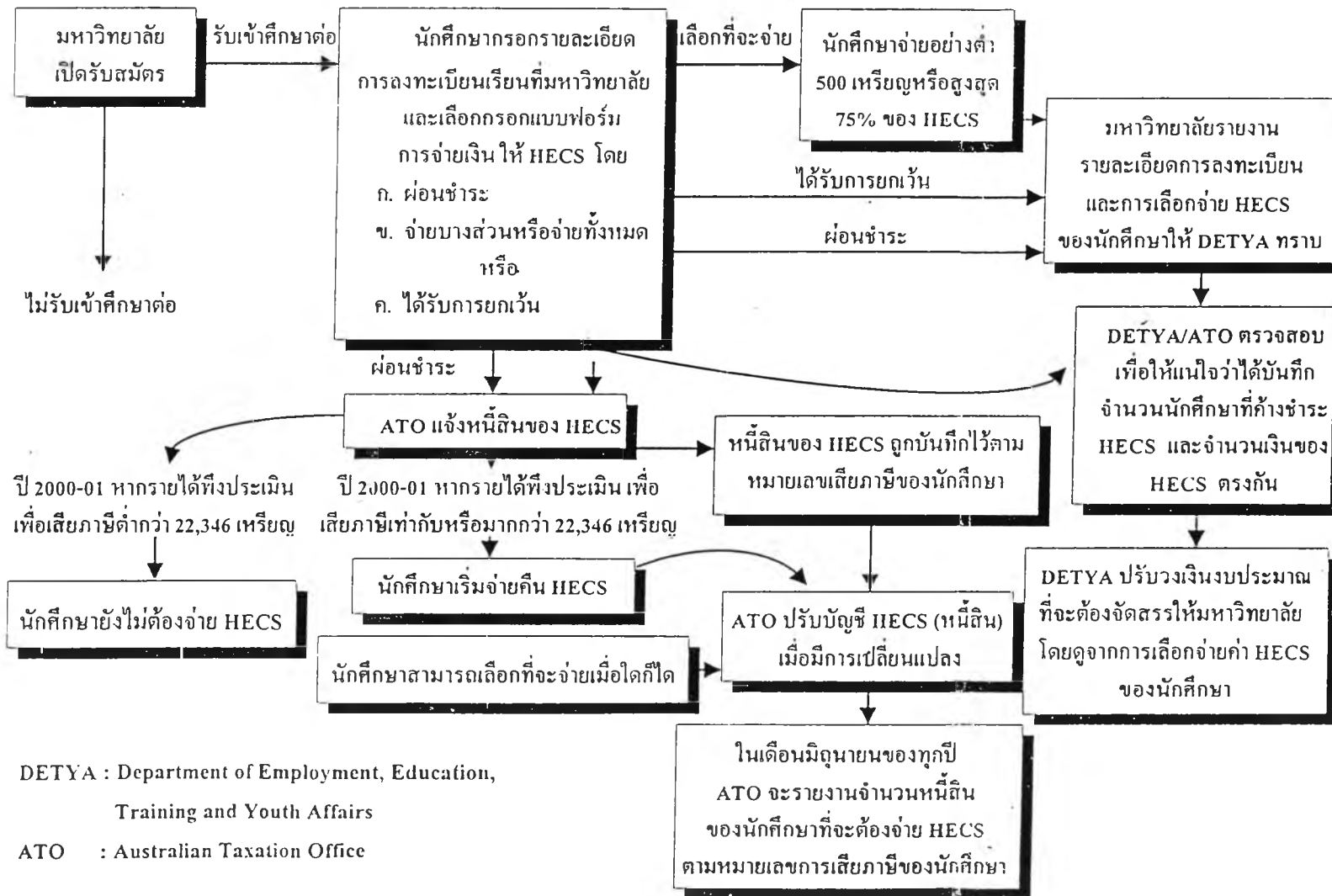
หลักการพื้นฐานของ HECS

หลักการขั้นพื้นฐานของ HECS คือ นักศึกษาจะจ่ายค่า HECS ต่อเมื่อมีความสามารถในการจ่ายได้ เพราะฉะนั้นในแต่ละปีการศึกษา นักศึกษามีทางเลือกที่จะจ่าย HECS ได้ 3 ทาง ดังนี้

1. นักศึกษาเลือกจ่าย HECS ให้มหาวิทยาลัย 100 % โดยได้รับส่วนลด 25 % (หรือจ่ายจริงเพียง 75 %) ส่วนอีก 25 % รัฐบาลกลางจ่ายชดเชยให้
2. จ่ายให้บางส่วนอย่างต่ำ 500 เหรียญหรือมากกว่า โดยได้รับส่วนลด 25 % ของส่วนที่จ่าย และผ่อนชำระส่วนที่เหลือผ่านระบบการจัดเก็บภาษี
3. ผ่อนชำระค่าเล่าเรียนกับ HECS ทั้งหมด ผ่านระบบการจัดเก็บภาษี ในกรณีนี้เมื่อนักศึกษามีความพร้อมที่จะจ่าย HECS เพื่อลดหนี้สินของตนเอง นักศึกษาสามารถที่จะจ่ายได้ทุกเวลาในจำนวนเท่าใดก็ได้ โดยผ่านระบบการจัดเก็บภาษี และถ้านักศึกษาจ่ายในจำนวน 500 เหรียญหรือมากกว่า จะได้รับส่วนลด 15 %

ขั้นตอนการดำเนินงานของ HECS ที่สัมพันธ์กับกระทรวงศึกษาฯ สถาบันอุดมศึกษา และนักศึกษา ดังแผนภูมิที่ 5

แผนภูมิที่ 5 แผนผังแสดงขั้นตอนการดำเนินงานของ HECS



DET YA : Department of Employment, Education,
Training and Youth Affairs
ATO : Australian Taxation Office

2.6 ความสัมพันธ์ด้านมาตรฐานและการประกันคุณภาพอุดมศึกษา

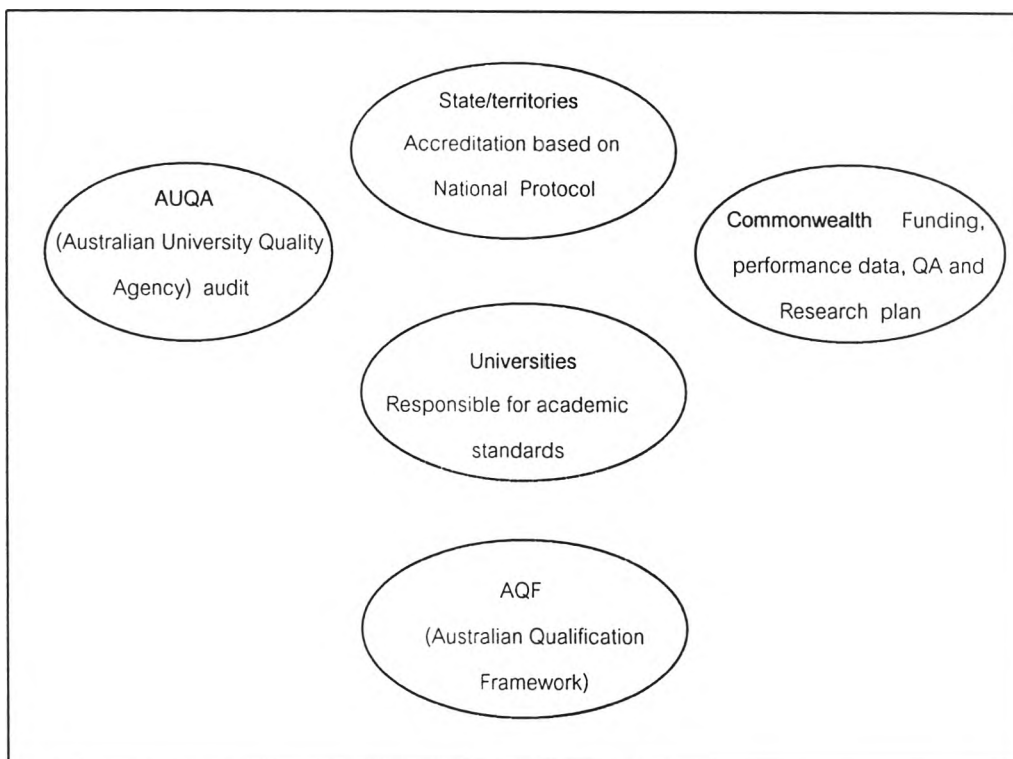
ในประเทศออสเตรเลียนั้น รัฐบาลกลางโดยกระทรวงศึกษาธิการ ฝึกอบรมและกิจการเยาวชน (DETYA) กำกับดูแลด้านคุณภาพ มาตรฐาน โดยผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน กลไกการประกันคุณภาพ และแผนการวิจัยของสถาบัน

ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพอุดมศึกษา (Committee for Quality Assurance in Higher Education : CQAHE) เป็นองค์กรที่ปรึกษารัฐมนตรีในการประกันคุณภาพ โดยในระหว่างปี 2535-2538 คณะกรรมการประกันคุณภาพอุดมศึกษาได้ทำการประเมินคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดรวม 3 ครั้ง CQAHE ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ จากภาคอุดมศึกษา ทั้งฝ่ายบริหารและวิชาการ ผู้แทนจากภาคเอกชน จากกระทรวงศึกษาธิการ จาก Australian Quality Council เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541)

ต่อมาในปี 2543 ได้มีการจัดตั้ง Australian University Quality Agency (AUQA) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาในรอบ 5 ปี และจัดทำรายงานต่อสาธารณชนถึงผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้น จัดทำรายงานเกี่ยวกับเกณฑ์การรับรองวิทยฐานะให้กับมหาวิทยาลัยที่ตั้งใหม่ การรับรองมาตรฐานการศึกษานานาชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ AUQA จะเน้นตรวจสอบระบบประกันคุณภาพภายในของสถาบัน ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน การวิจัย การบริหารจัดการ และการประเมินผลสำเร็จของสถาบันโดยเน้นการรักษามาตรฐานการศึกษาของประเทศ

AUQA เป็นองค์กรไม่หวังผลกำไร (Not-for-profit Company) มีสมาชิก ประกอบด้วยรัฐมนตรี 9 คน ที่รับผิดชอบการอุดมศึกษาของสหพันธรัฐ และรัฐต่าง ๆ 8 รัฐ และมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้อำนวยการ 12 คน ในจำนวนนี้ 11 คน ถูกเสนอชื่อจากภาคต่าง ๆ ส่วนผู้อำนวยการสูงสุด (Executive Director) ได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ

แผนภูมิที่ 6 แสดงองค์กรที่มีบทบาทในการประกันคุณภาพและรับรองมาตรฐานการอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลีย



กลไกการกำกับมาตรฐานและการประกันคุณภาพในระดับสถาบัน

การประเมินผลและประกันคุณภาพภายในนั้น มหาวิทยาลัยออสเตรเลียทุกแห่ง จะมีกลไกในการประกันเนื้อหาวิชาที่ทำการสอนและงานบริการต่าง ๆ มีมาตรฐานสูงสุด กลไกเหล่านี้จะครอบคลุมถึงคณะกรรมการการศึกษาที่มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุม ดูแลมาตรฐานการศึกษา และประเมินหลักสูตรเป็นระยะ ๆ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีกรรมการจากนานาชาติ องค์กรวิชาชีพ มีบทบาทสำคัญในการรับรองวิทยฐานะในสายวิชาชีพ เช่น แพทยศาสตร์ นิติศาสตร์ บัญชี และ วิศวกรรมศาสตร์

Australian Qualifications Framework หรือ AQF

ออสเตรเลียมีระบบการศึกษาที่มี 12 ระดับต่อเนื่องกัน รู้จักกันในนาม Australian Qualifications Framework หรือ AQF ซึ่งทำให้หลักสูตรการศึกษาของออสเตรเลียต่างไปจากหลักสูตรการศึกษาของอีกหลายประเทศ หลักสูตรการศึกษาของออสเตรเลียจะเชื่อมโยงการศึกษาในทุกระดับชั้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระดับมัธยมปลาย อาชีวศึกษา และการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย นักศึกษาสามารถเปลี่ยนเส้นทางการศึกษาได้โดยตลอดในระบบนี้

หลักสูตรการศึกษาออสเตรเลียนรับรองโดยรัฐบาลออสเตรเลีย และได้รับการยอมรับโดยสถาบันทั่วออสเตรเลียและในต่างประเทศ

การประเมินผลภายนอก ดำเนินการโดยคณะกรรมการประกันคุณภาพการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับประเทศ คณะกรรมการฯ ได้จัดทำข้อกำหนดและวิธีการดำเนินการหลายประการในการประเมิน และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาในมหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงหน้าที่และภารกิจของมหาวิทยาลัย คือ การเรียนการสอน การวิจัย และการบริการชุมชน ทั้งนี้โดยมุ่งทั้งกระบวนการ และความเป็นเลิศของผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ความสำคัญเท่า ๆ กัน ระหว่างกระบวนการและผลงาน ซึ่งการประเมินมีกระบวนการสรุปได้ ดังนี้

1. คณะกรรมการฯ ประกาศขอบเขตการดำเนินงานและจัดส่งให้สถาบันอุดมศึกษา เพื่อเชิญให้ร่วมโครงการด้วยความสมัครใจ
2. จัดทำแบบกรอกข้อมูล (Portfolio Guideline) เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่ร่วมโครงการกรอกเป็นการรายงานกระบวนการของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ รวมทั้งผลการดำเนินงาน
3. รวบรวมข้อมูลที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดส่งให้และแหล่งข้อมูลอื่น ๆ โดยทุกมหาวิทยาลัยจะต้องส่งรายงานประจำปีที่เรียกว่า Report Quality Review แก่คณะกรรมการ
4. ทำการตรวจสอบแต่ละมหาวิทยาลัยตามคู่มือ และเกณฑ์ที่กำหนดและรายงาน Report Quality Review ของสถาบัน ตรวจสอบ และพิจารณากระบวนการประเมินผลของแต่ละมหาวิทยาลัย
5. จัดทำรายงาน รายงานฉบับร่างได้ถูกส่งไปยังอธิการบดี เพื่อแก้ไขรายงานที่อาจจะมีการผลิตพลาด และนำมาแก้ไขให้ถูกต้อง รายงานฉบับสุดท้ายจะได้รับการตีพิมพ์ออกเผยแพร่สู่สาธารณชน
6. หลังจากคณะกรรมการได้ประเมินมหาวิทยาลัยทุกแห่งแล้ว ในที่สุดคณะกรรมการจะแบ่งมหาวิทยาลัยเป็น 6 กลุ่ม โดยที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่อยู่ในแต่ละกลุ่มนั้น จะมีคุณภาพทางวิชาการเท่า ๆ กัน หรือใกล้เคียงกัน ผลของการประเมินจะทำให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตามกลุ่มของการประเมิน ได้รับการจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษตามคุณภาพการประเมิน/การประกันคุณภาพ ซึ่งทางรัฐบาลสัญญาจะให้รางวัลแก่มหาวิทยาลัยที่อยู่ในเกณฑ์ เป็นจำนวน 76 ล้านเหรียญออสเตรเลีย การประเมินดังกล่าวจะมีการประเมินทุก 12 เดือน และประกาศว่ามหาวิทยาลัยใดมีคุณภาพดีเลิศด้านการวิจัย การเรียนการสอน การบริการสังคม และระบบบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีความพยายามที่จะจัดทำแนวทางการประกันคุณภาพในด้านต่าง ๆ เช่น ในเรื่องการพัฒนาและประเมินหลักสูตร การรักษาคุณภาพทางวิชาการ การติดตามตรวจสอบมาตรฐานในการเรียนการสอนขั้นบัณฑิตศึกษา (AVCC, 1998. อ้างใน ชูเวช ชาญสง่าเวช,

2542) และโครงสร้างการประกันคุณภาพในการเรียนการสอนที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารโทรคมนาคมทั้งในมหาวิทยาลัยและนอคมหาวิทยาลัย เป็นต้น

3. ประเทศมาเลเซีย

3.1 การบริหารการศึกษา

การจัดการศึกษาในระดับชาติ มีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของประเทศ ทุกประเภท ทุกระดับเพียงหน่วยงานเดียว โดยมีหน้าที่หลักในการนำนโยบายการศึกษาของรัฐบาล แปลงเป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ทั้งที่เป็นในลักษณะงานประจำหรือการบริหารงานปกติ และงานโครงการหรือกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ จัดทำงบประมาณประจำปี สรรหาและควบคุมกำกับการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการศึกษาทุกประเภท ทุกระดับสามารถดำเนินการบรรลุผล และมีมาตรฐาน มีปริมาณและคุณภาพตามที่กำหนดในนโยบายพระราชบัญญัติการศึกษา และรัฐธรรมนูญของประเทศ

3.2 ระบบบริหารอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศมาเลเซีย เป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543)

1. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐ วิทยาลัยของรัฐ และสถาบันโพลีเทคนิค โดยในปี 2542 มีมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 9 แห่ง มหาวิทยาลัยนานาชาติ 1 แห่ง และสถาบัน 1 แห่ง

2. สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน

จากนโยบายของรัฐบาลมาเลเซีย ที่ต้องการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการออก พ.ร.บ. สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน พ.ศ. 2539 ในปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยเอกชน 7 แห่ง วิทยาเขตของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ 1 แห่ง โดยในการดำเนินงานนั้น รัฐบาลไม่ได้ให้การสนับสนุนทางการเงิน มหาวิทยาลัยลงทุนโดยภาคเอกชน การจัดตั้ง การจัดการ และการดำเนินงานของสถาบันการศึกษาเอกชนนั้น กระทำภายใต้กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีวิทยาลัยเอกชน อีกประมาณ 450 แห่งทั่วประเทศ

โครงสร้างการบริหารระดับสถาบัน

โครงสร้างการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีความคล้ายคลึงกัน และระบุไว้ในกฎหมาย โดยมีอธิการบดี และรองอธิการบดี 3 คน ได้แก่ รองอธิการบดีฝ่ายพัฒนา รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ และรองอธิการบดีฝ่ายนักศึกษา

สถาบันอุดมศึกษา มีคณะกรรมการการบริหารคือ Council และ Senate โดย Council มีหน้าที่ออกกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการจําบุคคลากรของมหาวิทยาลัย ดูแลทางด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และการจัดการทางการเงิน เป็นต้น ส่วน Senate รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมทิศทางของโปรแกรมวิชาการ งานวิจัย การสอบไล่ และการให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตร กรรมการของ Council และของ Senate จะได้รับการคัดเลือก หรือแต่งตั้งจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายตามที่ระบุไว้ในกฎหมายของมหาวิทยาลัย

3.3 การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา

รัฐบาลมาเลเซียได้มีการดำเนินการที่สำคัญ ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารจัดการอุดมศึกษาของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 โดยได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญ ซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยหลายประการ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติสภาอุดมศึกษาแห่งชาติ ค.ศ.1996 (The National Higher Education Council Act 1996)

ผลจากพระราชบัญญัติสภาอุดมศึกษาแห่งชาติ ค.ศ.1996 นี้ ทำให้เกิดองค์กรที่เรียกว่าสภาอุดมศึกษาแห่งชาติ (The National Council on Higher Education) ขึ้น โดยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนสร้าง และกำหนดนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการอุดมศึกษาควบคุม นโยบายที่เกี่ยวกับจำนวนการรับนักศึกษา ประเภทของวิชาที่เรียน ค่าเล่าเรียน การให้อนุปริญญา และปริญญาบัตร ตลอดจนการรับรองวิทยฐานะของวิชาที่เรียน

2. พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ค.ศ.1996 (The Private Higher Educational Institutions Act 1996)

เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยที่รัฐบาลมาเลเซียใช้มาตรการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเอกชน โดยมีนโยบายทางการศึกษา ที่จะให้ความมั่นใจได้ว่าการศึกษาที่จัดโดยภาคเอกชนมีคุณภาพ และมีการควบคุมคุณภาพที่ดี

3. พระราชบัญญัติคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ ค.ศ.1996 (The National Accreditation Board Act 1996)

ผลจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ ค.ศ.1996 นี้ ก่อให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติขึ้น เป็นองค์กรควบคุมคุณภาพเพื่อรับรองวิทยฐานะของโปรแกรมและวิชาที่จัดสอน เป็นการสร้างความมั่นใจว่าวิชาที่สอนในสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นมีความน่าเชื่อถืออย่างแท้จริง

คณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาตินี้ ยังช่วยให้คำแนะนำและปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการอนุมัติวิชาที่เรียนด้วย โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของอุปกรณ์การศึกษาต่างๆ และการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

4. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (ฉบับปรับปรุง) ค.ศ.1996 (The Universities and University Colleges (Amendment) Act 1996)

เป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย ค.ศ.1996 จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย ค.ศ.1971 ซึ่งใช้มาเป็นเวลา 25 ปีแล้ว โดยได้มีการปรับปรุงเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการบริหารและการจัดการที่คล่องตัวขึ้น สามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น มีความอิสระ ยืดหยุ่นในการหาแหล่งรายได้ของตนเองมากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพในการรองรับการให้บริการด้านคำปรึกษา การวิจัย อันจะนำมาซึ่งความสามารถในการพึ่งตนเองได้เพิ่มขึ้น และความสามารถที่จะทำธุรกิจได้ รวมถึงการจ้างงาน และการจ่ายค่าตอบแทนแก่กลุ่มผู้สอน

สาระของการปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ การเพิ่มอำนาจให้กับมหาวิทยาลัยในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งการเป็นหุ้นส่วน ร่วมทุนก่อตั้งบริษัทหรือมีความร่วมมือแบบอื่น ๆ หรือร่วมกันดำเนินการในกิจการบริษัทเอกชน หรือกับกลุ่มบุคคลที่ทำธุรกิจภายในประเทศมาเลเซียหรือที่อื่น รวมทั้งกับรัฐบาลกลาง (the Federal or State Government) องค์กรของรัฐ คณะกรรมการ หรือบุคคล

5. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกองทุนอุดมศึกษาแห่งชาติ ค.ศ. 1997 (National Higher Education Fund Board Act 1997)

พระราชบัญญัตินี้ ส่งผลให้มีการจัดตั้งกองทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเงินยืมทางการศึกษาแก่นักศึกษา ได้มีโอกาสศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศมาเลเซีย เงินยืมนี้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านค่าเล่าเรียน อุปกรณ์การศึกษา และค่ากินอยู่ระหว่างการศึกษา พระราชบัญญัตินี้ยังก่อให้เกิดโครงการเงินออม เพื่อกระตุ้นให้เด็กเริ่มการออมเงินตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงระดับอุดมศึกษา จากการก่อตั้งกองทุนนี้นักศึกษาที่มีความสามารถเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา จะสามารถศึกษาจนสำเร็จการศึกษาได้ โดยไม่มีปัญหาทางด้านการเงิน

โดยสรุป สถาบันอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซียได้มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ต่าง ๆ ดังกล่าวในปี 2539 ซึ่งถือเป็นยุคปฏิรูปการอุดมศึกษาของประเทศ ซึ่งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีอิสระขึ้น และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล มีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภายในของสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐ ให้สามารถก่อตั้งบริษัททำธุรกิจ มีความคล่องตัวในการแสวงหารายได้ เพิ่มบทบาทของการเป็นที่ปรึกษาและการวิจัยที่เป็นการพาณิชย์มากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการระดับมหาวิทยาลัยให้มีจำนวนลดลง มีผู้แทนจากภาคเอกชนเพิ่มขึ้น มีการร่วมมือกับชุมชนและภาคเอกชนเพิ่มขึ้น

3.4 ความสัมพันธ์ในด้านนโยบายและแผน

มาเลเซียได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว การกำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดนโยบายและแผนการศึกษา โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติขึ้นเพื่อเป็นองค์กรสำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนทางการศึกษา ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยยึดตามแนวนโยบายเศรษฐกิจ (New Economic Policy) และแนวนโยบายการพัฒนาใหม่ (New Development Policy) ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนพัฒนาฯ ในอนาคตระยะยาว (1991-2001) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (1991-1995) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1996-2001) ที่สำคัญนายกรัฐมนตรีของประเทศได้มีการประกาศวิสัยทัศน์ 2020 ที่ให้ความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาและอุดมศึกษาของมาเลเซีย

วิสัยทัศน์ 2020

Dr. Mahathir Mohamad นายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในปี 2563 หรือที่เรียกว่า "Vision 2020" ซึ่งครอบคลุมการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม จิตสำนึก จิตวิทยา และวัฒนธรรม โดยระบุว่ามาเลเซียจะพัฒนาประเทศให้เป็นผลสำเร็จในด้านต่าง ๆ ได้ ต่อเมื่อสามารถดำเนินการในเรื่องที่เป็นสิ่งท้าทาย 9 ประการได้เป็นผลสำเร็จ คือ

1. ความจำเป็นในการสร้างชาติที่เป็นหนึ่งเดียว
2. สร้างจิตสำนึกที่มีความเป็นอิสระ เป็นสังคมที่มีความมั่นคงและพัฒนา
3. สร้างสังคมประชาธิปไตยที่มีความก้าวหน้าอย่างเต็มที่
4. เสริมสร้างสังคมที่มีความเจริญงอกงาม ทั้งด้านคุณธรรมและจริยธรรม
5. สร้างสังคมที่มีเสรีภาพและมีความใจกว้าง
6. สร้างมาเลเซียให้เป็นสังคมวิทยาศาสตร์ที่ก้าวหน้า

7. เป็นสังคมที่รู้จักการเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน
8. สร้างหลักประกันการเป็นสังคมที่มีความเที่ยงธรรมทางเศรษฐกิจ
9. สร้างสังคมที่มีความมั่งคั่ง

ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา เพื่อให้นโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1. ขยายการรับนักศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี เนื่องจากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในปัจจุบัน ยังมีที่ว่างในการรับนักศึกษาเข้าเรียนได้อีกจำนวนมาก รัฐจึงมีนโยบายให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ วางแผนการรับและผลิตนักศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรีให้ได้ 20,000 คน ต่อปีในปี 2543 และขยายการสอนปีพื้นฐาน (Foundation Year) เป็นเวลา 1 ปี ตามหลักสูตรมัธยมศึกษาของสหราชอาณาจักร หรือตามหลักสูตรมัธยมศึกษาของประเทศออสเตรเลีย เพื่อเปิดโอกาสแก่นักศึกษาที่สอบผ่านหลักสูตรดังกล่าว ไปศึกษาต่อในระดับปริญญาในสถาบันการศึกษาหลังมัธยมศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักร หรือในประเทศออสเตรเลีย
2. แก้ไข กฎ ระเบียบเพื่อให้มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในต่างประเทศ มาเปิดวิทยาเขตในประเทศมาเลเซีย การเปิดวิทยาลัยนานาชาติที่เมืองปีนัง นับเป็นก้าวหนึ่งของการนำประเทศมาเลเซียไปสู่ศูนย์กลางการศึกษาของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
3. ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน ให้เข้ามาร่วมจัดการศึกษากับภาครัฐ เสมือนหนึ่งมีมโนทัศน์ของบรรษัทมาเลเซีย (The Concept of Malaysia Incorporated) ที่ไม่เพียงแต่จะสนองความต้องการเฉพาะชาวมาเลเซียเท่านั้น แต่ยังสนองความต้องการของนักศึกษาต่างชาติด้วย
4. เน้นคุณภาพของการศึกษา แม้ว่าจะมีความจำเป็นในการเร่งผลิตกำลังคนให้ตอบสนองความต้องการของประเทศ รัฐยังเข้มงวดให้สถาบันอุดมศึกษาผลิตนักศึกษาให้ได้คุณภาพเป็นสำคัญด้วยโดยจัดตั้งคณะกรรมการรับรองมาตรฐานแห่งชาติ (National Accreditations Board) เพื่อตรวจสอบคุณภาพที่ได้ให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ
5. ตั้งสภาการอุดมศึกษา (National Council of Higher Education) เพื่อเป็นองค์กรกำหนดและชี้แนะแนวทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาในวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยทั้งของภาครัฐและเอกชน รับผิดชอบในการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ
6. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในสาขาที่มีความต้องการสูงสุดคือ สาขาเทคโนโลยีชีวภาพ และสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้วยการจัดสรรทุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษามากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมให้มีการร่วมกันทำวิจัยในระดับหลังปริญญาเอกในสาขาดังกล่าว ทั้งที่เป็นการวิจัยภายในประเทศหรือความร่วมมือกับนานาชาติ

7. การศึกษาทางไกล มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะได้รับการส่งเสริม และมีความยืดหยุ่นเพื่อจัดการศึกษาที่ตอบสนองได้ทั้งนักศึกษาปกติและผู้ที่มีสนใจ เพื่อเตรียมตัวเข้าศึกษาต่อ หรือผู้ที่ต้องการศึกษาเพื่อยกระดับการศึกษา หรือพัฒนาทักษะการทำงาน โดยใช้กลไกทางการศึกษาทางไกล

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าการศึกษาของมาเลเซีย ค่อนข้างเป็นระบบที่มีเอกภาพอยู่ภายใต้กระทรวงเดียว คือ กระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลมีทิศทางในการบริหารที่ชัดเจน โดยยึด พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ค.ศ. 1996 เป็นหลัก ซึ่งทำให้นโยบายการศึกษามีความมั่นคง ต่อเนื่อง ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาล ความสัมพันธ์โดยรวมเป็นเชิงรวมศูนย์มากกว่าการกระจายอำนาจ เพื่อมุ่งพัฒนาการศึกษาให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน สู่มาตรฐานโลก รัฐบาลดูแลสถาบันอุดมศึกษา โดยจัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบัน และให้สถาบันมีอิสระมากขึ้นโดยเฉพาะภายหลังที่มีการออก พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (ฉบับปรับปรุง) ค.ศ. 1996 สถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดตั้งบริษัททำธุรกิจ เพื่อแสวงหารายได้เพิ่มขึ้น การขยายตัวของปริมาณสถาบันเป็นไปอย่างรวดเร็ว ควบคู่กับการควบคุมเรื่องมาตรฐานและรักษาคุณภาพ

4. บทสรุป

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และมาเลเซีย สรุปประเด็นสำคัญจากการศึกษา ได้ดังนี้

4.1 ด้านการสนับสนุนงบประมาณ ทั้ง 3 ประเทศมีการบริหารอุดมศึกษา โดยได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นแหล่งใหญ่ที่สุด โดยสหราชอาณาจักรนั้นการจัดสรรงบประมาณ ใช้วิธีการจัดสรรผ่านองค์กรกลาง ที่ไม่เป็นราชการ มีอิสระในการดำเนินงานงบประมาณที่สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับในแต่ละปี ขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการบริหารจัดการในปีที่ผ่านมา เน้นการให้เงินอุดหนุนสำหรับกิจกรรมที่เหมือนกันในอัตราเดียวกันเพื่อความเป็นธรรม โดยมีการทำข้อตกลงกันชัดเจน และมีระบบการประเมินคุณภาพมาตรฐาน เป็นกลไกควบคุมกันอย่างจริงจัง โดยรัฐมีกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลทั้งกลไกกลางดังกล่าว และผลผลิตของสถาบันทั้งด้านการเรียนการสอน และการวิจัย โดยเน้นประสิทธิผลและคุณภาพการดำเนินงานในลักษณะ Performance Based Funding เป็นสำคัญ ขณะเดียวกันก็มีแนวโน้มที่จะให้ผู้เรียนร่วมรับภาระมากขึ้น (ถึงร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทั้งหมด) โดยมีระบบเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ระบบการเรียนที่เปิดโอกาสให้ผู้ทำงานแล้วมาเรียนบางเวลา (Part - time) และมีสิทธิกู้ยืมเงินเรียนได้และใช้คืนเมื่อทำงานแล้ว

สำหรับประเทศออสเตรเลียนั้น แม้จะมีทิศทางเช่นเดียวกับอังกฤษในหลายเรื่องเช่น มีการปรับปรุงกฎ ระเบียบการบริหารจัดการด้านการเงิน เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้น โดยได้นำรูปแบบการใช้จ่ายเงินที่เรียกว่า Relative Funding Model (RFM)

หรือ Level Paying Field ซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณตามสาขาวิชาของแต่ละสถาบันที่มีความแตกต่างกันมาใช้ รวมทั้งระบบการจัดสรรงบประมาณด้านวิจัยที่เป็นระบบ Performance Based Funding บนพื้นฐานการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพ และการวิจัยในระดับบัณฑิตศึกษา นอกจากนี้ยังกำหนดกลไกเกี่ยวกับ User Pay Mechanisms เพื่อให้ผู้เรียนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยรัฐจัดสรรงบประมาณในลักษณะกองทุนการศึกษา ในระบบ HECS ซึ่งเป็นระบบที่ได้รับการยอมรับและถือว่าเป็นต้นแบบของหลายประเทศทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลออสเตรเลียได้มีการยุบเลิก Commonwealth Tertiary Education Commission ซึ่งเป็นองค์กรเชื่อมโยงระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับรัฐบาลกลาง การเจรจาเรื่องงบประมาณจึงกระทำโดยตรงระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา โดยผ่านกระบวนการจัดทำ Education Profiles ของสถาบันและเจรจาตกลงร่วมกัน

ส่วนประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีระบบการบริหารการศึกษาที่เป็นระบบควบคุมมากกว่า 2 ประเทศดังกล่าว รัฐบาลได้ใช้กลไกทางกฎหมาย เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการเป็นผลสำเร็จ ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงบประมาณและการเงินนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย ค.ศ. 1996 เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอิสระคล่องตัวมากขึ้น สามารถทำธุรกิจเพื่อแสวงหารายได้ ในขณะที่สัดส่วนงบประมาณที่รัฐบาลให้การสนับสนุนลดลง ทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีการแข่งขันกันมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นและดำเนินการทางธุรกิจต่างๆ และมีความร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชนมากขึ้น เพื่อแสวงหารายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ได้มีการปรับบทบาทและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยโดยเพิ่มผู้แทนจากภาคเอกชนมากขึ้น และให้สภามีอำนาจมากขึ้นในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารมหาวิทยาลัย

ในด้านการช่วยเหลือผู้เรียนที่ด้อยโอกาส ประเทศมาเลเซียก็มีทิศทางเช่นเดียวกับหลายประเทศที่มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเงินยืมทางการศึกษา เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนในการศึกษา แม้ว่าจะมีปัญหาทางการเงิน โดยรัฐบาลได้ออก พ.ร.บ. คณะกรรมการกองทุนอุดมศึกษาแห่งชาติ ในปี ค.ศ. 1997

2. ด้านนโยบายและแผน รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถาบันอุดมศึกษาอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลกลางกำหนดนโยบายและแผนในภาพรวม ซึ่งได้มีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายโดยมีเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจน เช่น กำหนดว่าจะรับนักศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นถึง 500,000 คน ภายในปี พ.ศ. 2545 และค่าใช้จ่ายต่อหัวลดลงร้อยละ 20 ทั้งนี้โดยให้มาตรการทางการเงิน การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลเป็นกลไกกำกับ

ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย ดังจะเห็นว่ารัฐบาลมีการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อ HEFCE ในการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษา เช่น ต้องให้สถาบันอุดมศึกษามีความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) ต่อเงินที่ได้รับจัดสรร เพิ่มคุณภาพของสถาบันโดยเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับการประเมินคุณภาพ สถาบัน HEFCE ต้องมีความโปร่งใส มีความเป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ จุดเด่นของอังกฤษอีกประการหนึ่งคือเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนในสังคมในการบริหารจัดการศึกษา จะเห็นได้ว่ามีนักศึกษาเป็นตัวแทนในกรรมการชุดต่าง ๆ ทั้งในการกำหนดนโยบาย และวางแผน

ในประเทศออสเตรเลียนั้น เริ่มจากรัฐบาลเสนอแนวคิด ทิศทางในการปฏิรูปการศึกษาใน Green Paper เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น จากนั้นเพียงไม่ถึง 1 ปีรัฐบาลได้ใช้กลไกทางกฎหมายออก "White Paper" เป็นนโยบายที่มีผลบังคับใช้ ทำให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการให้สอดคล้องตามกฎหมาย และเช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศที่ใช้กลไกการสนับสนุน หรืออำนาจทางการเงิน ที่เรียกว่า Power of the Purse เป็นกลไกกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ด้วยเหตุที่มีการขยายตัวของอุดมศึกษาในประเทศอย่างมาก อันส่งผลต่อแรงกดดันด้านงบประมาณของรัฐต่ออุดมศึกษา รัฐบาลจึงได้เน้นการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน และความสามารถตรวจสอบได้ของสถาบันมากขึ้น ในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบัน ทั้งนี้โดยมีการทำความเข้าใจกันชัดเจนระหว่างรัฐกับสถาบันถึงปริมาณการผลิตบัณฑิตในแต่ละปี

ในประเทศมาเลเซีย รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีได้ประกาศวิสัยทัศน์ 2020 และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และให้ความสำคัญกับการศึกษาและการจัดทำแผนพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาที่สอดคล้องกับทิศทางและวิสัยทัศน์ของประเทศ โดยมีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจน เช่น กำหนดให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ วางแผนการรับและผลิตนักศึกษาอุดมศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าปริญญาให้ได้ 20,000 คนในปี 2543 มีการจัดตั้งสภาการอุดมศึกษา หรือ National Council of Higher Education เพื่อเป็นองค์กรกำหนดนโยบายและชี้แนะแนวทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา รับผิดชอบการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลมีความต่อเนื่องในการบริหารประเทศ ทำให้นโยบายด้านการศึกษาของมาเลเซียมีความต่อเนื่อง รัฐบาลสามารถใช้มาตรการหรือกลไกทางกฎหมายที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอุดมศึกษาอย่างมากและได้ผล

3. ด้านมาตรฐานอุดมศึกษา และการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล

ทั้งสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และมาเลเซียต่างเน้นการพัฒนาด้านมาตรฐานและการประกันคุณภาพ ควบคู่กับระบบและกลไกการตรวจสอบและประเมินผลให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด โดยในอังกฤษนั้นใช้กลไกการจัดสรรงบประมาณของ HEFCE เป็นตัวกำกับและประเมินคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยมีคณะกรรมการประเมินคุณภาพ หรือ Quality Assessment Committee เพื่อให้คำแนะนำในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ในส่วนของ HEFCE จะต้องแถลงบัญชีการใช้จ่ายเงินที่ได้จัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ และชี้แจงรายละเอียดการใช้จ่ายเงินในส่วนที่เป็นของสภาเอง รวมทั้งผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมา ทั้งนี้บัญชีบุคคลที่แถลงต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติด้วย นอกจากนี้สภา HEFCE ต้องแถลงถึงวิธีการบริหารงาน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาและกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนวัตถุประสงค์ แผนการดำเนินงาน การติดตามผลการดำเนินงานและการรายงานต่าง ๆ ด้วย

ในส่วนของ การประกันคุณภาพนั้น นอกจากสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะต้องมีการประเมินตนเองในแต่ละสาขาวิชาที่เปิดสอนแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งสำนักงานประกันคุณภาพ หรือ Quality Assurance Agency : QAA ขึ้น เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการอุดมศึกษา และร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาเกี่ยวกับกรอบโครงสร้างคุณวุฒิ ส่งเสริมและสนับสนุนการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา กำหนด Benchmark เพื่อเป็นแนวทางกำหนดมาตรฐานแต่ละรายวิชา ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับอำนาจในการประสาทปริญญา และการให้สถานะเป็นมหาวิทยาลัย และประกาศใช้แนวทางการปฏิบัติและตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี ตรวจสอบประเมินผล การปฏิบัติงานโครงการต่าง ๆ ในระดับสถาบัน

ในประเทศออสเตรเลียนั้น นอกจากรัฐบาลกลางโดยกระทรวงศึกษา ฝึกอบรมและกิจการเยาวชน (DETYA) จะกำกับ ดูแลด้านคุณภาพมาตรฐานโดยผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน กลไกการประกันคุณภาพและแผนการวิจัยของสถาบันแล้ว องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2543 ได้แก่ Australian University Quality Agency (AUQA) มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาในรอบ 5 ปี และจัดทำรายงานต่อสาธารณะถึงผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น จัดทำรายงานเกี่ยวกับเกณฑ์การรับรองวิทยฐานะให้กับมหาวิทยาลัยที่ตั้งใหม่ การรับรองมาตรฐานการศึกษานานาชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ AUQA จะเน้นตรวจสอบระบบประกันคุณภาพภายในของสถาบัน ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน การวิจัย และการบริหารจัดการ การประเมินผลสำเร็จของสถาบันโดยเน้นการรักษามาตรฐานการศึกษาของประเทศ

ในระดับสถาบันมีกรอบคุณวุฒิการศึกษา หรือ AQF เป็นกรอบมาตรฐานด้านหลักสูตรที่มีความต่อเนื่องตั้งแต่ระดับพื้นฐานถึงอุดมศึกษา

สำหรับประเทศมาเลเซียนั้น ได้มีการตั้งคณะกรรมการรับรองมาตรฐานแห่งชาติ หรือ National Accreditations Board (LAN) และมีการเข้มงวดด้านคุณภาพกับสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ มากขึ้น LAN มีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมการประกันคุณภาพ เพื่อก้าวสู่ความเป็นเลิศ พัฒนาระบบการรับรองวิทยฐานะที่เป็นอิสระ รวมทั้งกำหนดนโยบายด้านมาตรฐานและการควบคุมคุณภาพสาขาวิชาในทุกระดับ

กล่าวได้ว่าทิศทางของอุดมศึกษาของโลกในอนาคต มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่องค์กรกลาง ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลมากขึ้น โดยรัฐมีมาตรการที่จะประกันความสำเร็จในนโยบายของตน โดยอาศัยกลไกการจัดสรรงบประมาณเป็นสำคัญ และเน้นความสามารถตรวจสอบได้ของสถาบันการศึกษา และองค์กรกลาง ดังกล่าว รวมทั้งมีการนำระบบการจัดการแบบธุรกิจเอกชนมาใช้กับระบบรัฐมากขึ้นขณะเดียวกันมีแนวโน้มที่จะมีการจัดตั้งองค์กรอิสระในการตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษาที่ไม่ใช่ราชการเพื่อเป็นกลไกควบคุม กำกับคุณภาพมาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้โดยให้สถาบันมีอิสระในการบริหารจัดการทั้งด้านการบริหารการเงิน บุคคล และวิชาการมากขึ้น ท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลก็ยังเป็นแหล่งรายได้แหล่งใหญ่ของสถาบันอุดมศึกษา

ตอนที่ 5 หลักการจัดการศึกษาและแนวนโยบายรัฐใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

5.1 หลักการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ประกาศใช้และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 มีสาระรวม 9 หมวด (78 มาตรา) โดยในหมวด 1 มาตรา 8 และ 9 กำหนดหลักการจัดการศึกษาว่า การจัดการศึกษาให้ยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 8)

การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานและจัดระบบประกันคุณภาพทุกระดับและประเภทการศึกษา การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การระดมทรัพยากร และการมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ และประชาชน (มาตรา 9)

5.2 แนวนโยบายรัฐที่กำหนดใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดสาระบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ระบบการศึกษา : กำหนดว่า การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย (มาตรา 15) การศึกษาในระบบ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาระดับอุดมศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา (มาตรา 16)

การบริหารและการจัดการศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ กำหนดให้กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา (มาตรา 31) โดยให้กระทรวงฯ มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูป สภาหรือในรูปคณะกรรมการ 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม (มาตรา 32)

คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานอุดมศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมาย (มาตรา 34)

องค์ประกอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่น้อยกว่ากรรมการประเภทอื่นรวมกัน (มาตรา 34)

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นนิติบุคคล

ในระดับสถานศึกษานั้น ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทาง ตามมาตรา 21

ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา (มาตรา 36)

มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและภายนอก (มาตรา 47) ให้นำหน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง และจัดทำรายงานประจำปีเปิดเผยต่อสาธารณชน (มาตรา 48) ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา และให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 5 ปี และเสนอผลการประเมินต่อสาธารณชน (มาตรา 49)

ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนทั้งจากรัฐ เอกชน ชุมชน สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา บุคคล ครอบครัว องค์กรท้องถิ่น และสถาบันอื่น ๆ และต่างประเทศมาใช้ในการศึกษา และให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและจำเป็น (มาตรา 58)

ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยจัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวรายได้น้อย จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐ โดยให้อิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี่ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชน จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน (มาตรา 60)

ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาดังกล่าวไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา (มาตรา 59)

ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดการศึกษา (มาตรา 62)

สรุปว่า สารที่บัญญัติในกฎหมายดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ต่อการศึกษาและอุดมศึกษาของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางระดับประเทศที่กำกับดูแลอุดมศึกษา หลักการและแนวการจัดการศึกษา ระบบและโครงสร้างการบริหารและการจัดการ การรับรองมาตรฐานและระบบประกันคุณภาพ การระดมทรัพยากร เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร และการบริหารงบประมาณ

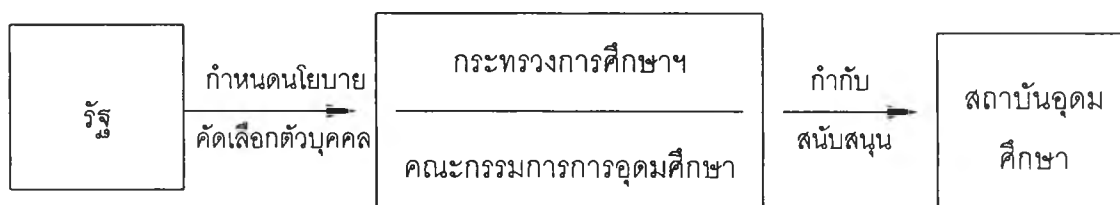
5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ไพฑูริย์ สินลารัตน์ (2542 : 10 -11) กล่าวว่า ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้การดำเนินงานของอุดมศึกษา ต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ที่สำคัญคือ

1. เปลี่ยนระบบการบริหารอุดมศึกษาของรัฐมาเป็นระบบกำกับดูแล จากเดิมที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือกระทรวงศึกษาธิการดูแลสถาบันอุดมศึกษาของกระทรวงเองในลักษณะบังคับบัญชาโดยตรงทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน แต่ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ให้มีกระทรวงการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมเพียงกระทรวงเดียว และทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเป็นหลัก พร้อมทั้งให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษาขึ้นในกระทรวงดังกล่าว ทำหน้าที่กำกับดูแลการอุดมศึกษาของชาติทั้งหมด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาตามแนวปฏิรูปตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะประสานงานมากกว่าการบังคับบัญชา (ไพฑูริย์ สินลารัตน์, 2542 : 64) (ดังแผนภูมิที่ 7)

แผนภูมิที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542



ที่มา : ไพฑูรย์ สินลารัตน์ การบริหารจัดการอุดมศึกษา : หลักและแนวทางตามแนวปฏิรูป, กันยายน 2542.

2. กำหนดให้มีการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างเป็นระบบ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาต้องมีการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพจากภายนอก โดยมีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาทำการประเมินภายนอกของแต่ละสถาบันการศึกษา พร้อมทั้งเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบ

3. ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณกว้างขวางขึ้น ในพระราชบัญญัติการศึกษาฉบับใหม่นี้ ได้เน้นให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครั้ว ชุมชน องค์กรเอกชน เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลสามารถหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่หรือได้รับมาด้วยได้นอกจากนั้นในการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐให้จัดเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป โดยจะต้องมีระบบการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ จึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะประสานงานมากกว่าการบังคับบัญชา ในเรื่องต่าง ๆ คือ

- 1) กำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาการอุดมศึกษา
- 2) กำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษา
- 3) สนับสนุนทรัพยากรในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- 4) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

รัฐต้องกำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนำไปปฏิบัติได้โดยอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยคำนึงถึงความต้องการ ความพร้อม และความแตกต่างของแต่ละสถาบัน (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2542 : 63)

การดำเนินงานของคณะกรรมการการอุดมศึกษา จะเกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา 6 กลุ่ม คือ (ไพฑูริย์ สีนลาร์ตน์, 2542)

1. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นราชการ เป็นกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะทำหน้าที่ประสานงาน กำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง และดูแลบังคับบัญชาโดยสถาบัน มีหน้าที่กำกับดูแลในรายละเอียดส่วนหนึ่งด้วย
2. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะทำหน้าที่ประสานงานและดูแลในเชิงนโยบาย กำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตรวจสอบ รวมทั้งกำหนดงบประมาณ แต่จะไม่ดูแลในรายละเอียด การบริหารภายในสถาบันมีอิสระที่จะกำหนดเกณฑ์และดำเนินการของตนเอง
3. สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง กลุ่มนี้คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะทำหน้าที่ประสานงาน กำหนดนโยบายและมาตรฐานขั้นต่ำของประเทศ ส่วนการปฏิบัติเป็นของแต่ละสถาบันแต่ละกรม กอง
4. สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษาในลักษณะนี้ ก็เช่นเดียวกับกลุ่มที่ 3 คือ คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทาง กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ แต่การกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ บริหารบุคคลและทรัพยากรจะเป็นอิสระของท้องถิ่น
5. สถาบันอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา สถาบันอุดมศึกษากลุ่มนี้จะสัมพันธ์กับคณะกรรมการการอุดมศึกษาในเชิงนโยบาย มาตรฐานขั้นต่ำของอุดมศึกษา ส่วนการบริหารจัดการเป็นหน้าที่ของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา
6. สถาบันอุดมศึกษาเอกชน คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะมีบทบาทในเชิงนโยบายเป็นหลัก รวมทั้งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในด้านต่าง ๆ กำหนดเกณฑ์กลาง ส่วนรายละเอียดของการดำเนินงานเป็นหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา

จรัส สุวรรณเวลา (2542) กล่าวถึง ภาพลักษณ์อุดมศึกษาไทยภายหลังการปฏิรูป ในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ” เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2543 ว่าจะมีสิ่งเปลี่ยนแปลงไป 3 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่

1. ระบบอุดมศึกษาโดยรวม จะเป็นระบบที่มีเอกภาพ แต่มีความหลากหลายของสถาบัน หลากหลายวิธีการบริหารจัดการ เพื่อให้ตรงและสอดคล้องกับความต้องการและปัญหา มีการกระจายอำนาจและการตัดสินใจไปสู่สถาบัน และมีความเสมอภาคและกระจายโอกาสตามความสามารถ
2. สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ต้องแสวงหาจุดแข็งของตนเอง และพัฒนาให้มากขึ้น มีการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และระเบียบต่าง ๆ ภายในสถาบันของตน
3. บทบาทของรัฐหรือหน่วยงานกลางต้องเปลี่ยนไปมาก ซึ่งหมายถึงคณะกรรมการการอุดมศึกษาตาม พ.ร.บ. ต้องมีหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

3.1 วางนโยบาย แผน ทิศทางอุดมศึกษาของชาติ โดยคำนึงถึงความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับการศึกษาระดับอื่น ๆ

3.2 กำหนดมาตรฐาน เกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่เป็นกลางที่เชื่อมโยงบกับนโยบาย

3.3 การส่งเสริมสนับสนุน การสร้างผู้บริหาร และความร่วมมือระหว่างสถาบัน

วิจิตร ศรีสอ้าน (2542) กล่าวถึงการกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานกลางตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ว่า กำกับในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. กำกับนโยบายและแผน เพื่อให้มหาวิทยาลัยตอบสนองความต้องการของประเทศ รับผิดชอบต่อสังคม

2. กำกับมาตรฐาน โดยมีมาตรฐานร่วมในการตั้งสถาบัน การรับรองหลักสูตร เป็นต้น

3. การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล

4. การสนับสนุนทรัพยากร ซึ่งจะเน้นการสนับสนุนที่ผู้เรียนมากกว่าสถานศึกษา

วิษณุ เครืองาม (2542) กล่าวว่า แม้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา มีทั้งรูปแบบที่เป็นส่วนราชการหรือสถาบันในกำกับ แต่ท้ายที่สุดแล้วน่าจะต้องมีรูปแบบเดียวกันคือ มหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐในกำกับ เพราะหากยังคงเป็นส่วนราชการไม่น่าจะดำเนินการกิจได้สมตามจุดมุ่งหมายของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ ความมีอิสระคล่องตัว เพราะส่วนราชการจะต้องมีระเบียบปฏิบัติเหมือนกัน จึงทำให้ต้องมีรูปแบบการบริหาร เช่น รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนเกิดขึ้นในปัจจุบัน

ตอนที่ 6 : เทคนิคที่ใช้ในการวิจัย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 เทคนิคที่ใช้ในการวิจัย

6.1.1 การวิเคราะห์เนื้อหา

การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เริ่มมีกระบวนการที่เป็นระบบระเบียบ เมื่อประมาณ 50 ปีที่แล้ว โดยพัฒนามาจากการวิเคราะห์เนื้อหาหนังสือพิมพ์ โฆษณา วรรณคดี ฯลฯ

Krippendorff (1980 อ้างใน อุทุมพร จามรมาน, 2531 :10-11) เสนอการวิเคราะห์เนื้อหาเป็น 6 ประเภท คือ

1. วิเคราะห์เนื้อหาแบบ โดยคำนึงถึงว่า เนื้อหาสาระที่มุ่งวิเคราะห์นั้นมียุทธศาสตร์ประกอบอะไรบ้าง องค์ประกอบดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันอย่างไร และมีการแปลงรูปแบบออกมาในรูปแบบความสัมพันธ์อื่นได้บ้างหรือไม่

2. วิเคราะห์เนื้อหามาตรฐาน เป็นการวิเคราะห์เพื่อประเมินคุณค่าของสาระเนื้อหาว่ามีคุณค่ามากน้อยเพียงใด หรือเพื่อวิเคราะห์ว่าเนื้อหาสาระแตกต่างไปจากมาตรฐานมากน้อยเพียงใด
3. วิเคราะห์เพื่อหาดัชนีบางอย่าง เช่น ความถี่ของคำ สัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นแรงจูงใจของผู้เขียน หรือหาดัชนีเพื่อชี้ให้เห็นความรู้สึกรสชาติ ไม่พอใจต่อเหตุการณ์บางอย่าง
4. วิเคราะห์เนื้อหาเพื่อหากลุ่มคำแบบต่าง ๆ เช่น การอ้างอิงถึงนายกรัฐมนตรี อาจทำได้โดยใช้ตำแหน่ง ยศ ปี สถานที่ ชื่อ เป็นต้น
5. วิเคราะห์เนื้อหาเพื่อหาความหมาย เช่น การสรุปประเด็น การหาสาเหตุและผลการอธิบายพฤติกรรม
6. วิเคราะห์เนื้อหาเพื่อหากระบวนการภายใน เช่น การวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม ทำให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีของคนในแต่ละพื้นที่ ต่อการทํานุบำรุงสภาวะแวดล้อมในพื้นที่ของตน

องค์ประกอบในการวิเคราะห์เนื้อหา

การวิเคราะห์เนื้อหาจะต้องมีองค์ประกอบอื่นนอกเหนือจากผู้เชี่ยวชาญ คือ

1. เนื้อหาที่จะวิเคราะห์ เนื้อหาในที่นี้ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปเอกสาร สิ่งพิมพ์ เสมอไป อยู่ในรูปอื่นก็ได้ เช่น รูปภาพ การ์ตูน ละคร เพลง การโฆษณา ภาพยนตร์ บทคำพูด คำกล่าว หลักฐานทางประวัติศาสตร์ การสนทนา

2. วัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์เนื้อหา

การวิเคราะห์เนื้อหามีวัตถุประสงค์ใหญ่ 3 ประการคือ

- เพื่อสรุปข้อมูล
- เพื่อหารูปแบบหรือความสัมพันธ์ภายใน
- เพื่อหารูปแบบความสัมพันธ์ภายนอก

3. หน่วยในการวิเคราะห์

หน่วยในการวิเคราะห์เนื้อหามี 3 ประการคือ

- 3.1 หน่วยจากการสุ่ม ได้มาจากการสังเกต หรือการสัมผัส แต่ละหน่วยนั้นมีลักษณะที่เป็นอิสระต่อกัน เช่น ประโยคแต่ละประโยค ถือเป็น 1 หน่วย

- 3.2 หน่วยจากการบันทึก เป็นการจัดการกระทำข้อมูลจากการสุ่มมาย่อยเป็นกลุ่ม เป็นพวก

- 3.3 หน่วยจากเนื้อหา เป็นการรวบรวมหน่วยจากการบันทึก มาจัดเป็นกลุ่มอีกทีหนึ่ง

เกณฑ์ในการสร้างหน่วยอาจทำได้จากการพิจารณาลักษณะทั่ว ๆ ไปทางกายภาพ การพิจารณาทางภาษา การพิจารณาการอ้างอิง การพิจารณาจากโครงสร้าง เป็นต้น ดังนี้

1. การพิจารณาจากสภาพทางกายภาพ (Physical Unit) เช่น จำนวนเล่มของรายงานฉบับ แผ่น
2. การพิจารณาทางภาษา (Syntactical Unit) ได้แก่ การแจแนบคำ หัวข้อข่าว
3. การพิจารณาการอ้างอิง (Referential Unit) เช่น จากวัตถุประสงค์ เหตุการณ์ บุคคล การกระทำ
4. จากโครงสร้าง (Prepositional Unit) ได้แก่ ทางด้านความรู้สึก ภาษา และความหมาย
5. จากความหมาย (Thematic Unit) อาศัยความหมายของภาษามาสู่ความเข้าใจที่ลึกซึ้ง เช่น เป็นการขอร้อง หรือบังคับ หรือให้ โดยอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหา

การสุมตัวอย่างและประชากร

การวิเคราะห์เอกสารจะต้องเกี่ยวข้องกับปริมาณของสิ่งที่นำมาวิเคราะห์มากมาย ดังนั้นนักวิเคราะห์จึงต้องรู้จักการสุมเอกสารออกมาวิเคราะห์ โดยใช้ความรู้ความสามารถ จำแนกสิ่งที่เกี่ยวข้องที่จะวิเคราะห์ออกจากสิ่งที่ไม่เกี่ยวข้อง และหลังจากได้ปริมาณสิ่งที่วิเคราะห์ออกมาแล้วทำการสุมเนื้อหาสาระสิ่งที่วิเคราะห์ออกมาเท่าที่เวลาและงบประมาณอำนวยให้

วิธีวิเคราะห์เนื้อหา

วิธีวิเคราะห์เนื้อหา มี 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นที่ 1 การแปลภาษาเป็นข้อมูล และ

ขั้นที่ 2 การแปลข้อมูลเป็นตัวเลข

ขั้นที่ 1 การแปลภาษาเป็นข้อมูล

การแปลภาษาเป็นข้อมูลนี้ จะทำได้ก็ต่อเมื่อผู้วิเคราะห์จับประเด็นที่ซ่อนอยู่ในเนื้อหาสาระได้อย่างชัดเจนเสียก่อน แล้วแยกเนื้อหาสาระออกเป็นส่วนย่อย ๆ การแยกเนื้อหาสาระออกเป็นส่วนย่อย ๆ มีหลายแบบเช่น

ก. แยกเป็นกลุ่มตามเนื้อหาหรือตัวแปร

ข. แยกเป็นสาย (Chain) เช่น เนื้อหาสาระที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต นำมาจัดเรียงบนเส้นเดียวกัน หรือเนื้อหาสาระที่รุนแรงแตกต่างกันก็นำมาจัดเรียงกันตามความรุนแรงมากจนถึงน้อย

ค. แยกเป็นวงกลมย่อย (Loop) เนื้อหาสาระใดที่นำมาจัดพวกเข้าด้วยกันเป็นวง ๆ

ง. แยกตามมิติ (มิติเดียวหรือมากกว่าหนึ่งมิติ) เช่นจัดกลุ่มตัวแปรตามบุคลิกของคน 5 แบบ ก็จะได้ 5 มิติ

จ. จัดทำเป็นกิ่งก้านของต้นไม้ (Trees) ซึ่งได้แก่การจัดทำเป็นระเบียบแยกย่อยเป็นสาย ๆ เหมือนรากต้นไม้ เช่น การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของเครือข่าย

ขั้นที่ 2 การแปลงข้อมูลออกเป็นตัวเลข

หลังจากที่วิเคราะห์เนื้อหาออกเป็นส่วนย่อยแล้ว การแปลงข้อมูลจากส่วนย่อยเป็นตัวเลขสามารถทำได้ 2 แบบ คือ แปลเป็นจำนวน (หรือความถี่) กับแปลเป็นค่าหรือคะแนน

ความเชื่อถือได้ของผลวิเคราะห์

การวิเคราะห์เนื้อหา มักอิงกับผู้วิเคราะห์เป็นส่วนใหญ่ จะเห็นได้ว่า ผลการวิเคราะห์เนื้อหาเดียวกัน แต่ต่างคนวิเคราะห์มักให้คำตอบแตกต่างกัน ทั้งนี้มาจากแหล่งความคลาดเคลื่อนหลายอย่าง เช่น ลักษณะและความสามารถของผู้วิเคราะห์ ความสมบูรณ์ของข้อมูล การสุ่มข้อมูลมาวิเคราะห์ วิธีการวิเคราะห์ และการจัดทำรายงาน

ความเชื่อถือได้ในที่นี้จำแนกออกเป็น ความเที่ยง (Reliability) กับความตรง (Validity)

ความเที่ยงของผลวิเคราะห์เนื้อหา

มีความหมาย 3 ประการ คือ ความคงที่ ความเหมือนเดิม และความแม่นยำ ความเที่ยงทั้ง 3 แบบนี้มีวิธีตรวจสอบแตกต่างกัน คือ

ก. ความคงที่ แหล่งความคลาดเคลื่อนมาจากผู้วิเคราะห์มีความไม่แน่นอนในการพิจารณา วิเคราะห์ และสรุปความหมาย การตรวจสอบความคงที่ทำได้โดยการวิเคราะห์ซ้ำแล้วเปรียบเทียบผลวิเคราะห์ทั้งสองครั้งว่าแตกต่างกันหรือเหมือนกัน

ข. ความเหมือนเดิม แหล่งความคลาดเคลื่อนมาจากความไม่คงเส้นคงวาของผู้วิเคราะห์แต่ละคน และความไม่สอดคล้องของผลวิเคราะห์ของผู้วิเคราะห์หลายคน เช่น ผู้วิเคราะห์ให้รหัสแตกต่างกันออกไปทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกัน หรือผู้วิเคราะห์สองคนแปลเนื้อหาต่างกัน การตรวจสอบความเที่ยงแบบนี้ทำได้โดยการตรวจสอบทุกขั้นตอน

ค. ความแม่นยำ แหล่งความคลาดเคลื่อนมาจากความไม่คงเส้นคงวาของผู้วิเคราะห์แต่ละคน ความไม่สอดคล้องของผลวิเคราะห์ของผู้วิเคราะห์ด้วยตนเอง และผลการวิเคราะห์แตกต่างจากมาตรฐาน หรือเกณฑ์ที่ยอมรับกัน วิธีตรวจสอบความเที่ยงนี้คือการตรวจสอบเกี่ยวกับเกณฑ์หรือมาตรฐานทุก ๆ ขั้นตอน

ความตรงของผลวิเคราะห์เนื้อหา

มีความหมายว่า ผลวิเคราะห์สอดคล้องกับความเป็นจริงมากน้อยเพียงใด ความตรงของผลวิเคราะห์เนื้อหา มี 5 ประเภท คือ

ก. ความตรงที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล หมายถึงความถึงว่าข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์สอดคล้องกับข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใด หรืออีกนัยหนึ่งคือ นำเนื้อหาที่ถูกต้องมาวิเคราะห์หรือไม่

ข. ความตรงตามความหมาย หมายถึงความที่มีการวิเคราะห์เนื้อหา จัดกลุ่มเนื้อหา ให้คำจำกัดความของคำตรงตามความหมายหรือไม่ วิธีการตรวจสอบความตรงแบบนี้ทำได้โดยการให้ผู้เชี่ยวชาญอื่นมาตรวจสอบ

ค. ความตรงตามการสุ่ม ดังได้กล่าวมาแล้วว่าเอกสารสิ่งพิมพ์ เนื้อหาสาระที่จะนำมาวิเคราะห์มีปริมาณมาก จำเป็นต้องมีการสุ่มออกมา เช่นการวิเคราะห์โปรแกรมทางโทรทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน การสุ่มโปรแกรมจึงมีความสำคัญมาก การระบุประชากรของเนื้อหาจึงมีความจำเป็น การอธิบายการสุ่มตัวอย่างอย่างง่ายเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบความตรงแบบนี้

ง. ความตรงตามวิธีการ ผลการวิเคราะห์ที่ใช้วิธีการสองอย่าง น่าจะให้ผลวิเคราะห์ออกมาเหมือนกัน

จ. ความตรงตามทฤษฎี ผลการวิเคราะห์น่าจะสอดคล้องกับทฤษฎี หลักการหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง

6.1.2 การสนทนากลุ่ม (Focused Group Discussion)

การสนทนากลุ่ม เป็นวิธีวิจัยรูปแบบหนึ่งในการวิจัยเชิงคุณภาพ เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปลายปี ค.ศ. 1941 ที่มหาวิทยาลัยโคลัมเบียโดย Robert Merton ได้นำผู้ฟังรายการวิทยุมาร่วมกันสนทนาถึงรายการวิทยุที่ได้ออกอากาศของสถานีวิทยุเป็นกลุ่มเล็ก ๆ หลังจากนั้นก็มีผู้นำวิธีดังกล่าวไปใช้กับการศึกษาในเรื่องอื่น ๆ ระยะเวลาไม่นานนักเทคนิคนี้ไปใช้ในการวิจัยทางการตลาด เพื่อหาความต้องการและความพึงพอใจในสินค้าของผู้บริโภค ต่อมาจึงได้มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในทางสังคมศาสตร์ นิเทศศาสตร์ สาธารณสุข การศึกษา และจิตวิทยาโดยเรียกชื่อต่างกันไป เช่น Focus Group Interview, Focus Group Discussion เป็นต้น (กนกวรรณ ชูชีพ, 2543 : 9)

การวิจัยแบบสนทนากลุ่มเริ่มเข้ามาสู่วงวิชาการไทยเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2522 การวิจัยแบบสนทนากลุ่ม เป็นวิธีวิทยาการวิจัยหนึ่งในการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยแบบสนทนากลุ่มจะเป็นข้อมูลความรู้ทัศนคติ พฤติกรรมของมนุษย์ การปฏิบัติ การให้เหตุผล ฯลฯ การจัดสนทนากลุ่มเป็นการใช้กระบวนการกลุ่ม (Group Process) ที่อาศัยหลักการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายในกลุ่ม (Group

Interaction) คือเมื่อกลุ่มสนทนาดำเนินไปได้ ผู้ร่วมสนทนาที่มีทัศนคติที่ขัดแย้งกัน หรือ สถานภาพแตกต่างกันจะได้ตอบคำวิจารณ์ของกันและกัน ทัศนคติของผู้ร่วมสนทนาคนหนึ่งอาจทำให้ผู้ร่วมสนทนาอีกคนหนึ่งคิดต่อไป ซึ่งสิ่งนี้จะไม่เกิดขึ้นในการสนทนาแบบตัวต่อตัว การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่เกิดขึ้นในกลุ่มสนทนาเป็นการกระตุ้นความทรงจำและการแสดงความคิดเห็น อันจะนำไปสู่การพูดอย่างเต็มที่ในหัวข้อที่ต้องการ (นภาพร ชัยวรรณ และคณะ, 2530 อ้างใน กนกวรรณ ชูชีพ, 2543 : 11)

การสนทนากลุ่มเหมือนเป็นการรวมเทคนิคอื่น ๆ เข้าด้วยกันถึง 4 แบบคือ กลุ่มคนสนทนาจากบุคคลทั่วไป (Nominal Group Technique) กลุ่มสนทนาจากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ศึกษาเพื่อหาฉันทามติ (Delphi Technique) การระดมความคิดหาข้อมูลจากผู้เข้าร่วมสนทนา (Brainstorming) และการร่วมอภิปรายแบบไม่มีผู้นำ ทุกคนคือผู้เข้าร่วมสนทนา (Leaderless Discussion Group) (Steward and Shamdarani , 1991 อ้างใน กนกวรรณ ชูชีพ, 2543 : 11)

ขั้นตอนการจัดสนทนากลุ่ม

1. การกำหนดประเด็นที่ศึกษา

เป็นการกำหนดหัวข้อเรื่องที่ศึกษา เพื่อมาสร้างเป็นแนวทางในการจัดประชุมสนทนากลุ่ม ซึ่งการกำหนดประเด็นทำได้โดยจำแนกแยกแยะมาจากวัตถุประสงค์ของการศึกษาว่าต้องการทราบอะไร แล้วนำมาสร้างเป็นแนวคำถามย่อย ๆ ในแนวทางจัดสนทนากลุ่ม

2. กำหนดผู้เข้าร่วมสนทนา

ในการจัดกลุ่มสนทนา จะต้องพิจารณาถึงจำนวนกลุ่มและผู้เข้าร่วมสนทนา โดยทั่วไปผู้วิจัยจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ร่วมสนทนาแต่ละกลุ่มไว้ล่วงหน้า ซึ่งกฎเกณฑ์ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการวิจัย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมสนทนาควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ หรือมีประสบการณ์ในเรื่องที่ศึกษาและสามารถให้ข้อมูล (Key information) ที่เป็นประโยชน์ในเรื่องที่ต้องการศึกษาได้ ควรมีภูมิหลังและคุณลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกัน และไม่มีทัศนคติขัดแย้งกันอย่างรุนแรง (กนกวรรณ ชูชีพ, 2543 : 22) เช่น ระดับการศึกษา อาชีพ สาขาที่ชำนาญ เป็นต้น

การกำหนดจำนวนกลุ่มสนทนา ควรยึดหลักการให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดเป็นสิ่งที่เป็นตัวกำหนดจำนวนกลุ่มที่สำคัญก็คือ ลักษณะของปัญหาในการวิจัย เช่น ถ้าประเด็นปัญหาที่ต้องการจะศึกษานั้น จะมีคำตอบที่แตกต่างกันไปในหมู่ประชากรที่มีภูมิหลังและประสบการณ์ที่ต่างกัน ก็ควรจะจัดให้มีกลุ่มสนทนาให้ครบตามจำนวนความแปรผันที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ส่วน

จำนวนคนในกลุ่มสนทนานั้น โดยทั่วไปจะประมาณ 6-12 คน เพราะถ้ามากกว่านี้จะทำให้ควบคุมประเด็นและดำเนินการสนทนาลำบาก การมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้น้อย

3. การดำเนินการและจัดเก็บข้อมูลการจัดสนทนากลุ่ม

ในการดำเนินการจัดสนทนากลุ่มจะต้องมีการเตรียมการที่จำเป็น 4 ประการ คือ

- 3.1 ผู้จัดกลุ่มสนทนา ประกอบด้วย ผู้ดำเนินการสนทนา ผู้จัดบันทึกการสนทนา และผู้บริการทั่วไป
- 3.2 คู่มือในการจัดกลุ่มสนทนา ประกอบด้วยขั้นตอนในการสนทนาและแนวคำถาม
- 3.3 สถานที่และบรรยากาศการจัดกลุ่มสนทนา เป็นบรรยากาศที่เป็นกันเอง มีการต้อนรับที่อบอุ่น ให้เกิดความผ่อนคลายไม่เคร่งเครียด
- 3.4 เวลาที่ใช้ในการจัดกลุ่มสนทนา ใช้เวลาประมาณ 1.30 – 2.30 ชั่วโมง ขึ้นอยู่กับขอบเขตและลักษณะปัญหาที่ศึกษา

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสามารถดำเนินการได้ 2 ระดับ คือ

- 4.1 การวิเคราะห์เบื้องต้น คือ การวิเคราะห์ผลการสนทนาโดยร่วมมือกันสรุปและเสนอความคิดเห็นในกลุ่มของผู้จัดการสนทนา ซึ่งจะดำเนินการทันทีเมื่อการสนทนาแต่ละกลุ่มสิ้นสุดลง
- 4.2 การวิเคราะห์อย่างละเอียด หน่วยของการวิเคราะห์ข้อมูล ก็คือ กลุ่มสนทนาแต่ละกลุ่ม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเมื่อมีการจัดหมวดหมู่ข้อมูลแล้วสามารถวิเคราะห์ข้อมูลไปตามหัวข้อที่วางเค้าโครงไว้

6.1.3 วิธีการวิจัยแบบอิงผู้ทรงคุณวุฒิ (Connoisseurship Model)

รูปแบบนี้คือการวิพากษ์วิจารณ์ทางการศึกษานั้นเอง การวิพากษ์วิจารณ์ต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิ วิธีนี้นิยมใช้มากทางอุดมศึกษา และมีความเชื่อถือได้เพราะถือว่าการตัดสินหรือการวิพากษ์วิจารณ์โดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ในศาสตร์สาขานั้น หรือในวิชาชีพนั้น ๆ เป็นอย่างดี เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ (Conrad and Wilson, 1985 อ้างใน อุไรพรรณ เจนวนิชยานนท์, 2536)

ความสำคัญของวิธีวิจัยนี้คือ "จุดการวิพากษ์วิจารณ์" ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับค่านิยมและมโนทัศน์ที่มาจากประเพณีหรือพิธี การทำงานประจำและจากการศึกษาทฤษฎีโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งสะสมอยู่ในตัวของผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งประสบการณ์ในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานของปัญหาในการวิจัย พื้นฐานการศึกษาและฝึกฝนของผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นด้วย การวิจัยในลักษณะนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิก็คือ "เครื่องมือ" ในการวิจัยนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การวิจัยแบบนี้

อาจใช้เทคนิคเดลฟายคือการสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มหนึ่งและรายงานผลในลักษณะข้อมูลย้อนกลับและถามว่าจะเปลี่ยนแปลงความเห็นเดิมหรือไม่ กลับไปกลับมาหลาย ๆ ครั้ง จนกว่าจะเกิดความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ในปัญหาการวิจัยที่สอบถามแล้ว ผู้วิจัยจึงรวบรวมข้อเสนอแนะและจัดทำข้อสรุป

6.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

นริวรรณ จินตกานนท์ (2542 : 44-49) ศึกษาเกี่ยวกับการพึ่งตนเองของสถาบันอุดมศึกษาพบว่า

1. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ต้นทุนในการผลิตบัณฑิตค่อนข้างสูง และการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต้องใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูงกว่าการศึกษาในระดับอื่น เป็นการยากที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะหารายได้จากแหล่งอื่นมาให้เพียงพอได้

1.2 ผู้รับบริการ คือนักศึกษาไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทั้งหมดได้ เพราะมีผู้ปกครองเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ที่จะสามารถรับภาระได้ ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า ระดับที่เหมาะสมที่ผู้ที่ได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาควรจะได้รับภาระค่าใช้จ่ายคือเท่าใด ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพการลงทุนการศึกษาของประเทศด้วย

1.3 รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้การศึกษแก่ประชาชน แม้ในระดับอุดมศึกษา จากผลสำรวจความคิดเห็นของนักการเมือง ผู้บริหาร ผู้ปกครอง ตลอดจนนิสิตนักศึกษาเห็นพ้องต้องกันว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้การศึกษแก่ประชาชน จึงสมควรให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยสถาบันอุดมศึกษาควรต้องรับผิดชอบในบางส่วน

2. การสนับสนุนของรัฐ รัฐยังคงต้องให้การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อไป ไม่ว่าจะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่ในฐานะใดก็ตาม และเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอิสระในการบริหารมากขึ้น การจัดสรรงบประมาณของรัฐให้กับสถาบันอุดมศึกษาควรเป็นลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) โดยให้มีการตรวจสอบได้ในลักษณะตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) นอกจากนี้รัฐจะต้องจัดสรรเงินกู้เพื่อการศึกษาและจัดหาทุนการศึกษา หรือวิธีการที่สนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสศึกษาในระดับอุดมศึกษา

3. รัฐควรทบทวนนโยบายที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดออกนอกระบบราชการภายในปี 2545 เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังไม่เอื้ออำนวย หากจะให้ออกนอกระบบราชการ รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอที่จะรองรับการเพิ่มเงินเดือนของบุคลากร เพื่อเป็นการทดแทนสิทธิประโยชน์ที่บุคลากรได้รับจากการเป็นข้าราชการ

พรทิพย์ ดีสมโชค (2537) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดและพัฒนาการเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย : การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ โดยได้เสนอหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานภายนอกมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยว่า จะมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุน มหาวิทยาลัยเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ฐานะของคณะกรรมการดังกล่าวคล้ายกับธนาคารแห่งประเทศไทย คือ เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หน้าที่หลักของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย คือ ประมวลความต้องการทางการเงินของมหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐบาล และนำเอานโยบายของรัฐบาลถ่ายทอดสู่มหาวิทยาลัย รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาอุดมศึกษาต่าง ๆ ด้วย

จิตรา เตมีย์ (2540) ศึกษาเกี่ยวกับการนำเสนอรูปแบบงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พบว่า รูปแบบงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาควรมีหลักการดังนี้

1. รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการการศึกษา ระดับอุดมศึกษาในฐานะบริการสาธารณะของรัฐ (Public Goods) ต่อประชาชน
2. รัฐบาล สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้รับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาพึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย สำหรับจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่เป็นธรรม
3. การสนับสนุนงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานด้วยการกระจายอำนาจทางบริหาร
4. สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณได้โดยสมบูรณ์ภายใต้ความรับผิดชอบในการตรวจสอบได้

ฟ้ามุย เรื่องเลิศบุญ (2538) ทำการศึกษาแนวโน้มการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวโน้มการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ในศตวรรษที่ 21 โดยใช้วิธีการวิจัยตามกระบวนการอนาคตปริทัศน์ เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม จากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารจำนวน 24 คน ผลการศึกษาพบว่า การบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยในศตวรรษที่ 21 มีแนวโน้มการกระจายอำนาจในการตัดสินใจสูง ยึดหลักการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อผลการมอบอำนาจการตัดสินใจตามภารกิจและหน้าที่ในสายงาน และใช้ระบบการประเมินเป็นกลไกในการตรวจสอบ เพื่อรักษามาตรฐานและคุณภาพการศึกษา โดยสถาบันต้องสร้างระบบภายในให้เกิดความคล่องตัวและมีส่วนร่วมในการบริหาร รวมทั้งผู้บริหารระดับต่าง ๆ ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจ

ฉลวยลักษณ์ สิ้นประเสริฐ (2532) ศึกษาบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยต่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทในการกำกับ สนับสนุน ประสานงาน และบริการของทบวงมหาวิทยาลัยที่มีต่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานดังกล่าวของทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยงานผู้ให้บริการ และของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในฐานะหน่วยงานผู้รับบริการ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นหน่วยประสานงานของสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับทบวงมหาวิทยาลัยเป็นไปในลักษณะหน่วยร่วมงานมากกว่าหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชา โดยในเรื่องนโยบายและแผนการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการในลักษณะของการกำกับ ดูแล และประสานงานมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด ในส่วนของการงบประมาณ ตามความเห็นของสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่าทบวงมหาวิทยาลัยมีบทบาทในการดำเนินงานด้านนี้น้อยมาก สำหรับบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องของการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยมิได้มีอำนาจในการอนุมัติอย่างแท้จริง เนื่องจากขั้นตอนมิได้สิ้นสุดที่ทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น ส่วนประเด็นในเรื่องของการพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรนั้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่พึงพอใจต่อบริการที่ได้รับจากทบวงมหาวิทยาลัย เพราะทบวงมหาวิทยาลัยใช้เวลาในการพิจารณาหลักสูตรประมาณ 3 เดือน ซึ่งรวดเร็วกว่าระยะเวลาที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทบวงมหาวิทยาลัยควรปรับปรุงอย่างยิ่งคือ เรื่องการประชาสัมพันธ์ สื่อสาร ความเข้าใจถึงลักษณะการดำเนินงานของทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ทราบโดยทั่วถึงกัน อันจะทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และเป็นผลดีต่อการดำเนินงานทั้งของทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2522 : 84) ศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบอุดมศึกษาไทย พบว่า ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่ประสานสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสถาบันอุดมศึกษา แต่ทบวงมหาวิทยาลัยกำกับมหาวิทยาลัยบนพื้นฐานของการประสานงานมากกว่าการควบคุม ทบวงฯ ไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในสถาบัน นอกจากนี้มีหน่วยงานที่ประสานงานอื่น ๆ อีก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ ที่ประชุมอธิการบดี และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยมีการประสานงานใน 4 เรื่องที่สำคัญได้แก่ การวางแผน งานทางวิชาการ การคลัง และการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้กรมวิเทศสหการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับกิจกรรมทั้งหมดระหว่างราชการ รวมทั้งมหาวิทยาลัยกับองค์การหรือรัฐบาลต่างประเทศ

ในด้านความเป็นอิสระของสถาบันกับการควบคุมพบว่า การประสานงานหรือการควบคุมที่เข้มแข็งหรือมีจุดอ่อนขึ้นอยู่กับกฎปฏิบัติ กฎหมาย และระเบียบราชการที่วางไว้ในหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ภายหลังจากจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย การติดต่อระหว่างรัฐบาลและมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นระบบราชการน้อยลง

หน่วยงานราชการที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมมหาวิทยาลัย ได้แก่

1. สำนักงานประมาณ ควบคุมการจัดสรรงบประมาณในรายละเอียด แม้ว่าทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจตราและเสนอแนะโครงการของมหาวิทยาลัย แต่แท้จริงแล้วไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติทางการเงินเลย ฉะนั้นทบวงมหาวิทยาลัยจึงเป็นเพียงสะพานเชื่อมโยงมหาวิทยาลัยไปยังสำนักงานประมาณเท่านั้น
2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควบคุมด้านการวางแผน เพราะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการวางแผนโดยรวม ซึ่งอุดมศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานประมาณใช้แผนนี้เป็นคู่มือในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัย
3. การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เป็นการควบคุมอีกด้านหนึ่ง เพราะถึงแม้ว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยจะแยกจากข้าราชการพลเรือน แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยยังต้องขึ้นกับระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ ก.พ. เป็นผู้วางไว้อย่างมาก มีผลต่อการสรรหาบุคลากรและการออกกฎระเบียบต่าง ๆ สำหรับการบริหารงานบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2538 : 92, 195) ได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบการอุดมศึกษาไทยในอนาคต โดยศึกษาถึงอิสรภาพในการดำเนินภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาพบว่า สถาบันอุดมศึกษาควรจะมีอำนาจและความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการบริหารของสถาบัน แต่ไม่ได้หมายถึงว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะหลุดออกไปจากอำนาจการควบคุมของรัฐโดยสิ้นเชิง ลักษณะเช่นนี้จะทำให้สถาบันอุดมศึกษามีระบบปกครองตนเอง และสามารถควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันได้อย่างอิสระขึ้น ในขณะที่รัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนและให้การสนับสนุนด้านการเงินเป็นมาตรการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาไปด้วย อิสรภาพในการดำเนินภารกิจของสถาบันอุดมศึกษานี้ ได้แก่ อิสรภาพในการบริหารงานบุคคลและอิสรภาพในการบริหารการเงิน ตลอดจนให้มีเสรีภาพทางวิชาการ อันได้แก่ การกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา และเสรีภาพในการสอน การวิจัย และการพัฒนาสถาบัน

อุดมศึกษาไทยในอนาคตจากผลการศึกษาวิจัยนี้ สรุปได้ว่ารัฐต้องจำกัดบทบาทของตนลงเหลือเพียงการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสและบริการการ

ศึกษา การพิจารณาจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นใหม่ และการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาตามคำขอของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเท่านั้น ซึ่งจะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ลดปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการรวมอำนาจการตัดสินใจและการบริหารไว้ที่องค์กรกลางคือ ทบวงมหาวิทยาลัย และยังช่วยเสริมสร้างการกระจายอำนาจไปสู่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งให้มีอิสรภาพในการดำเนินงานและเสรีภาพ

ทบวงมหาวิทยาลัย (2530) ศึกษาบทบาทและสัมฤทธิ์ผลของสถาบันอุดมศึกษาไทยในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีการศึกษาความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับหน่วยงานและบุคคลภายนอก พบว่า หน่วยงานและบุคคลภายนอกได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับงานของสถาบันอุดมศึกษา ตั้งแต่ระดับของการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จนถึง การดำเนินงานภายในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในการบริหารนโยบายและการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และความร่วมมือดังกล่าว แสดงให้เห็นลักษณะวงจรของกระบวนการ 2 ทาง คือ ทั้งให้และรับ กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษารับความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของสถาบันจากหน่วยงานและบุคคลภายนอก และในขณะเดียวกันก็ให้การตอบแทนโดยทำหน้าที่เป็นแหล่งทรัพยากรทางปัญญา ให้ข้อมูลข่าวสาร วิทยาการ ความเชี่ยวชาญ และความร่วมมือช่วยเหลือชุมชนตามสาขาวิชาและความชำนาญของตน จากการวิจัยให้ข้อเสนอแนะว่า สถาบันอุดมศึกษาควรกำหนดนโยบายที่เด่นชัดในการที่จะส่งเสริมการติดต่อประสานงานภายนอกสถาบัน ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์และร่วมมือกับบุคคลและหน่วยงานภายนอก ควรเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการที่มีความสำคัญ และควรมีการศึกษากฎระเบียบของทางราชการที่เป็นอุปสรรคและปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การติดต่อประสานงานคล่องตัว และรวดเร็วมากขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543) ศึกษาแนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเสนอว่าในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา ควรยึดหลักเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐาน การกระจายอำนาจ โดยให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความอิสระ คล่องตัวในการดำเนินงาน มีเสรีภาพทางวิชาการเพื่อความเป็นเลิศ ในด้านบริหารการเงินให้มีคณะกรรมการการเงินอุดมศึกษาหรือ Higher Education Finance Committee (HEFC) ภายใต้คณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐในกำกับ เสนอแนะแนวทางการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาทั่วไป การบริหารจัดการกองทุนอุดมศึกษา ทั้งนี้ โดยจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) ควบคู่กับระบบการคิดค่าใช้จ่ายต่อหัว และมีระบบตรวจสอบผลการดำเนินงานในลักษณะ Performance Assessment สำหรับการปฏิรูป

การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ควรมีการปฏิรูปพันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษา การบริหารจัดการ การบริหารวิชาการ และการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน

ทบวงมหาวิทยาลัย (2543) ศึกษาแนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการ อุดมศึกษา และเสนอว่าสถาบันอุดมศึกษาต้องสร้างความเชี่ยวชาญที่สอดคล้องกับศักยภาพของตนเอง พัฒนาองค์ความรู้เพื่อสนองตอบการพัฒนาประเทศ และสังคม โดยเสนอยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการสร้างเอกภาพเชิงนโยบาย โดยให้มีความเชื่อมโยงการบริหารจัดการอุดมศึกษาอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับกระทรวงถึงท้องถิ่น ในระดับกระทรวงให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษามีกรรมการโดยตำแหน่ง 9 คน กรรมการประเภทผู้แทนองค์กรต่าง ๆ 7 คน และกรรมการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ 18 คน โครงสร้างการบริหารสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาประกอบด้วย สำนักบริหารกลาง สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา สำนักทรัพยากรอุดมศึกษา สำนักติดตามและประเมินผลอุดมศึกษา สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา สำนักพัฒนานักศึกษาและสังคม สำนักความสัมพันธ์อุดมศึกษาระหว่างประเทศ และหน่วยงานอิสระ 3 หน่วยงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่ให้การสนับสนุนทรัพยากรแก่สถาบันอุดมศึกษา และสภาเครือข่ายอุดมศึกษา ให้มีการจัดระบบการประสานนโยบายและแผนกับคณะกรรมการทั้ง 4 คณะ กำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง การจัดตั้งหน่วยงาน และเกณฑ์มาตรฐานอื่น ๆ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินนโยบายและแผน และมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพ

6.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ

ซิค และคณะ (Schick and others, 1992) ได้ทำการศึกษาโครงสร้างขององค์กรความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา สรุปโครงสร้างได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ภายใต้ระบบเดียว (Governance within a Single System) เช่น รัฐ Maine
2. มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งมีสภามหาวิทยาลัยของตนเอง (Own Institutional Governing Board) และมีคณะกรรมการประสานงานของรัฐซึ่งมีอำนาจในระดับหนึ่ง (Coordinating Board with Significant Statutory Powers) เช่น รัฐ Ohio
3. มหาวิทยาลัยของรัฐที่อยู่ภายใต้หลายระบบ (Public University Systems) ซึ่งบางระบบอาจมีเพียงมหาวิทยาลัยเดียว และบางระบบอาจมีหลายมหาวิทยาลัย โดยระบบต่าง ๆ ได้มีการประสานงานกัน โดยผ่านคณะกรรมการประสานงาน หรือวางแผน (Coordinating Board or Planning Body) เช่น รัฐ Pennsylvania และ Tennessee

โบเวนและคณะ (Bowen and others, 1997) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยของรัฐต่าง ๆ รวม 7 รัฐ ได้แก่ Illinois, Texas, Georgia, California, Florida, New York และ Michigan สรุปโครงสร้างออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. Federal System คือระบบที่มีมหาวิทยาลัยของรัฐบางแห่งอยู่ภายใต้สภามหาวิทยาลัยของตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็มีระบบมหาวิทยาลัยของรัฐหลายมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้สภามหาวิทยาลัยเดียว ระบบมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ถูกเชื่อมโดยคณะกรรมการประสานงาน (Coordinating Board) ได้แก่ รัฐ Illinois และ Texas

2. Unified System คือมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหลายอยู่ภายใต้สภามหาวิทยาลัยเพียงแห่งเดียว ได้แก่ รัฐ Georgia

3. Confederated Systems คือระบบที่มีมหาวิทยาลัยหลายแห่งมีการรวมกลุ่มภายใต้สภามหาวิทยาลัยเดียว ในขณะที่มหาวิทยาลัยบางแห่งมีสภามหาวิทยาลัยของตนเอง ซึ่งระบบต่าง ๆ มีการประสานงานโดยหน่วยงานวางแผนหรือประสานงาน (Planning or Coordinating Agencies) ได้แก่ รัฐ California, Florida, และ New York

4. Confederated Institutions เหมือนกับระบบที่ 3 แต่ไม่มีหน่วยงานวางแผนหรือประสานงาน ได้แก่ รัฐ Michigan

จากการศึกษาของโบเวนและคณะดังกล่าว พบว่า รูปแบบองค์กรความสัมพันธ์ที่กล่าวมามีผลต่อผลการดำเนินงานของรัฐในประสิทธิผลด้านการอุดมศึกษา โดยระบบ Federal System และ Unified System เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดลำดับความสำคัญของนโยบายรัฐและการตอบสนองของระบบมหาวิทยาลัยต่อความต้องการของประชาชนได้ดี ส่วนระบบ Confederated Systems และ Confederated Institutions นั้นมีประสิทธิผลต่ำในการกำหนดลำดับความสำคัญของนโยบายรัฐ โบเวนและคณะได้สรุปว่าผลการดำเนินงานได้รับอิทธิพลจากอิทธิพลด้านประวัติศาสตร์ การกำหนดรูปแบบของระบบ และโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบมหาวิทยาลัย

แซมมวล โรเบิร์ต (Samuel Robert, 1994) ทำการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการอุดมศึกษาของรัฐกับความเข้าใจของผู้บริหารระดับสูง (The Relationship between Public Higher Education Governance Systems and the Perceptions of High-Echelon Administrators) โดยได้ศึกษาถึงความเข้าใจของผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษาใน 7 รัฐ ได้แก่ อิลลินอย อินเดียนา ไอโอวา มิชิแกน มินนิโซตา โอไฮโอ และวิสคอนซิน เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสถาบันที่บริหารโดยรัฐ เพื่อค้นหาโครงสร้างการบริหารโดยรัฐที่ผู้บริหารระดับสูงยอมรับว่าสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พบว่า ผู้บริหารมีความ

เห็นว่า กิจกรรมที่ดำเนินการไม่ได้รับการประกันว่าได้รับอิทธิพลจากภายนอก เช่น การบริหารที่ทำให้เกิดสิ่งอำนวยความสะดวกใหม่ การพัฒนาภารกิจและมาตรฐาน การสอนและค่าธรรมเนียมการเรียน โครงสร้างที่บริหารโดยรัฐถูกควบคุมอย่างมากด้วยข้อจำกัดทางการเงิน การใช้อำนาจ และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาและหลักสูตร ผู้บริหารระดับสูงเชื่อว่ากิจการที่ถูกควบคุมโดยรัฐและมีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษา ได้แก่ การเพิ่มโปรแกรมการศึกษาใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลงโปรแกรมที่มีอยู่เดิม และการลดจำนวนโปรแกรมที่ล้าสมัย

เสี่ยวผิง วู (Xiaoping Wu, 1991) ศึกษาถึงการบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศจีน ระหว่างปี ปี 2488-2533 เพื่อตรวจสอบและประเมินระบบการบริหาร รวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์ หาวิธีการปรับระบบโครงสร้างใหม่ และเสนอภาพระบบการบริหารที่สมบูรณ์ โดยใช่วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ผสมกับประสบการณ์ของบุคคล การสัมภาษณ์ และข้อมูลเชิงเนื้อหา ซึ่งมีทั้งข้อเสนอนี้และข้อสรุป พบว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องสำคัญ ๆ ในการจัดการอุดมศึกษาจะอยู่ที่รัฐบาลกลาง ขณะที่รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาการบริหารที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การกระจายอำนาจสามารถช่วยให้การบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพ แม้จะเป็นการยากที่รัฐบาลจะมอบอำนาจทั้งหมดให้มหาวิทยาลัย แต่ก็ถึงเวลาที่สถาบันการศึกษาจะต้องมีความเป็นอิสระ

แคทธารีนา เจอราดีนา มาเรีย (Catharina Gerardina Maria, 1997) ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการกำกับของรัฐกับนวัตกรรมในหลักสูตรอุดมศึกษา โดยเน้นความสัมพันธ์เกี่ยวกับวิธีการผลักดันของรัฐให้เกิดนวัตกรรมในหลักสูตรการอุดมศึกษา ผลกระทบจากวิธีการที่รัฐใช้ในการผลักดัน และข้อจำกัด ซึ่งเป็นผลให้ตั้งสังคมเข้ามาเกี่ยวข้อง สมมติฐานที่ศึกษาคือ ความคาดหวังระหว่างความแตกต่างในกลไกการผลักดันของรัฐ เกี่ยวกับนวัตกรรมในหลักสูตรของระบบอุดมศึกษา โดยทำการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา 4 แห่ง ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส เคนซิวาเนีย (สหรัฐอเมริกา) และอังกฤษ ช่วงเวลาศึกษา 2 ช่วง คือ ปลายปี 1970 และ 1980 ให้มีความสำคัญกับโปรแกรมการศึกษาใหม่ และโปรแกรมพิเศษที่มีอยู่เดิมภายในมหาวิทยาลัย การวิเคราะห์พิจารณาประเด็นของกลไกที่รัฐใช้ในการผลักดันหลักสูตร นวัตกรรมที่เกิดขึ้น และวิธีการนำนวัตกรรมไปใช้ จากการศึกษพบว่า จำนวนโปรแกรมถูกเสนอเพิ่มขึ้นจากมหาวิทยาลัย โดยไม่คำนึงถึงกลไกที่รัฐใช้ในการผลักดัน กลไกที่รัฐใช้ผลักดันไม่ส่งผลต่อการเพิ่มทางนวัตกรรมดังที่ได้คาดหมายไว้

เคโกะ (Kay Ko, 1993) ศึกษาเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในการพัฒนาการอุดมศึกษาในเกาหลีใต้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ในการพัฒนาการอุดมศึกษา ในช่วงปี 1960 และ 1970 โดยศึกษาเจาะลึกเกี่ยวกับการแทรกแซงทางการเมือง ในการจัดการอุดมศึกษา เพื่อตรวจสอบเครื่องมือ/กลไกการควบคุมของรัฐในการบริหารและการจัดการอุดมศึกษา ผลการศึกษาพบว่า การแทรกแซงของรัฐในการพัฒนาการอุดมศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าวประสบความสำเร็จในการควบคุมด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านบุคลากร และการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวได้ว่า การควบคุมของรัฐในการจัดอุดมศึกษามีผลกระทบในทางบวก อันได้แก่ การพัฒนาทางการเงิน การขยายปริมาณการจัดเพิ่มมากขึ้น การปรับปรุงด้านคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมาตรฐานภายในสถาบัน การบริหารจากส่วนกลางที่ดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการ ขณะเดียวกันมีผลกระทบทางลบในเรื่องทำให้ขาดวิทยาลัยที่มีความเข้มแข็งและเป็นอิสระในการจัดการ ขาดความสมดุลระหว่างวิทยาลัยหรือสถาบันที่แตกต่างกัน การเปลี่ยนแปลงนโยบายการสอบแข่งขันเข้าเรียนและศักยภาพของวิทยาลัยที่ไม่เปลี่ยนแปลง

เกรน อเลน (Glen Alan, 1991) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในประเทศแคนาดา โดยมุ่งศึกษาโครงสร้างและการกำหนดหน้าที่ ความสัมพันธ์ในด้านที่แทบจะไม่เคยได้รับความสนใจมาก่อน คือ พฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มอิทธิพลและคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย Toronto เพื่อกำหนดว่ากลุ่มดังกล่าวมีอิทธิพลต่อนโยบายรัฐ Ontario หรือไม่อย่างไร ข้อค้นพบจากการศึกษาพบว่า คณะต่าง ๆ อาจจะเล่นบทบาทพิเศษในกระบวนการทางการเมือง บางคนจัดหาบริการให้แก่รัฐ และกิจกรรมเหล่านี้อาจมีผลประโยชน์ต่อคณะที่มีส่วนร่วมกิจกรรมดังกล่าว จากข้อมูลที่ได้จากกลุ่ม University Based 8 กลุ่ม ซึ่งจัดว่าอย่างน้อย 1 กลุ่มพยายามจะมีอิทธิพลต่อนโยบายรัฐ และพบว่ามี ความแตกต่างระหว่างกลุ่มในลักษณะของสมาชิก (Membership) และขีดความสามารถขององค์กร (Organizational Capacity)

ซินเธีย แพริช (Cynthia Parish, 1993) ศึกษาเรื่องความเป็นอิสระและควมมีเสรีภาพทางวิชาการในฟลอริดา : การวิเคราะห์เชิงกฎหมาย ในการศึกษาได้จำลองการวัดด้านปริมาณและคุณภาพของการปกครองตนเองที่ถูกนำมาใช้โดย Fisher (1984) ในการศึกษา 4 มลรัฐ กฎหมายของฟลอริดาถูกนำมาวิเคราะห์ในด้านผลกระทบที่มีต่อควมมีอิสรภาพของสถานศึกษา พบว่า

1. การศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐได้ถูกพัฒนาให้เป็นเสมือนตัวแทนของรัฐฟลอริดา กล่าวคือ ได้พยายามทำให้สถาบันมีการปกครองตนเองในระดับต่ำและมีความเกี่ยวข้องด้านกฎหมายในระดับสูง

2. ความต้องการพัฒนาด้านประสิทธิภาพและเศรษฐกิจ นำไปสู่การประสานงานใน ส่วนกลางของการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐในฟลอริดา ในปี 1905 และอิทธิพลยังคงมีให้เห็นอยู่ในปัจจุบันในเรื่องของระบบการศึกษาที่มีเอกภาพ และการควบคุมด้านการคลังที่เข้มงวด รวมทั้งการจำกัดการเข้าชั้นและการเห็นชอบในโครงการใหม่ ๆ

3. กฎหมายที่เข้มงวดในฟลอริดาได้ถูกก้าวท้าวใน 2 ด้าน คือ คณะกรรมการโครงการและ คณะกรรมการกฎระเบียบ รวมทั้งขอบเขตของความมีอิสรภาพที่สำคัญ

4. ปฏิกริยาตอบสนองต่อความสนใจด้านกฎหมาย เช่น การยอมรับ ร่วมมือ การใช้ กรรมการที่มาจกตัวแทนประชาชน (Citizen Boards) ปรากฏว่า ไปลดการส่งเสริมการก้าวท้าวของกฎหมาย ขณะที่การตอบสนองด้านอื่น ๆ เช่น การหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายและการขอสิทธิพิเศษต่าง ๆ ทำให้เกิดการก้าวท้าวมากขึ้น