

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการพัฒนา รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในการกำกับของรัฐ ผู้วิจัยได้ศึกษาดำรง เอกสารรายงานการวิจัย แนวความคิด ทฤษฎี ผลการประเมินมหาวิทยาลัย รูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ 9 ประเด็น สำคัญ คือ

1. ความหมายของรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
4. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล การติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัย
5. แนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในการปฏิรูปอุดมศึกษา
6. นโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และการกำกับดูแลการติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
7. นโยบายของประเทศต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผล และการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย
8. แนวคิดในการสร้างตัวบ่งชี้ในการติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัย
9. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. ความหมายของรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

##### 1.1 รูปแบบ

รูปแบบ (Model) มีความหมายในภาษาไทยอีกความหมายหนึ่งคือ "แบบจำลอง"

อุทัย บุญประเสริฐ (2516) ได้ให้ความหมายคำว่า รูปแบบ หมายถึง สิ่ง que แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

คีฟส์ (Keeves, 1997) ได้จัดแบ่งประเภทของรูปแบบออกเป็น 5 ประเภทดังนี้

1. Analog Models หมายถึง แบบหุ่นจำลองเชิงเทียบเคียง โดยวิธีการจำลองมาจากของจริงหรือคล้ายกับของจริง อาจมีขนาดแตกต่างจากขนาดจริงไปบ้าง เช่น หุ่นจำลองรถยนต์

หุ่นจำลองเครื่องบิน หุ่นจำลองเรือเดินสมุทร เป็นต้น ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเชิงกายภาพ จุดอ่อนที่พบคือ ไม่สามารถระบุความสัมพันธ์ของแต่ละองค์ประกอบภายในแบบจำลองได้อย่างชัดเจน

2. Semantic Models หมายถึง รูปแบบที่ใช้ภาษาในการอธิบาย บางครั้งเรียกว่า รูปแบบเชิงข้อความ โดยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น รูปแบบเกี่ยวกับเจตคติ รูปแบบเกี่ยวกับผลการเรียนแบบต่าง ๆ จุดอ่อนของรูปแบบนี้ก็คือ ขาดความชัดเจน ยกแก่การทดสอบโครงสร้างของรูปแบบ

3. Schematic Models หมายถึง รูปแบบที่ใช้แผนภูมิ (Diagram) แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผลต่อกัน เช่น การเขียนรูปแบบโครงสร้างขององค์กรการบริหารงาน เป็นต้น

4. Mathematic Models หมายถึง รูปแบบที่แสดงออกในรูปของสูตรหรือสมการทางคณิตศาสตร์ จึงมักเรียกรูปแบบนี้ว่า รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ โดยเริ่มมีการนำมาใช้ในทศวรรษปี ค.ศ.1960 ในสาขาวิชาการวัดผลการศึกษา และต่อมาได้ขยายผลไปทางด้านการศึกษา การศึกษา และสาขาวิชาอื่น ๆ เพราะสามารถทดสอบสมมติฐานได้ และนำไปสู่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ได้

5. Causal Models หมายถึง รูปแบบเชิงสาเหตุ เป็นรูปแบบที่อยู่ในระดับขั้นสูง โดยมีตัวแปรแต่ละตัวต้องแสดงความสำคัญเชิงสาเหตุกับตัวแปรอื่น ๆ ซึ่งมี 2 ลักษณะคือ

5.1 Recursive Models หมายถึง รูปแบบแสดงความสัมพันธ์ของสาเหตุหรือตัวแปรอื่นที่มีเส้นโยงที่มีทิศทางของการเป็นสาเหตุไปในทางเดียว หรือไม่มีความสัมพันธ์ย้อนกลับ

5.2 Non-Recursive Models หมายถึง รูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุแบบเส้นคู่ระหว่างตัวแปร โดยทิศทางของความสัมพันธ์ของตัวแปรหนึ่งอาจเป็นได้ทั้งสาเหตุและผลของตัวแปรอื่น ๆ ภายในรูปแบบนั้น คือ ทั้งความสัมพันธ์ไปและย้อนกลับได้

สไตน์เนอร์ (Steiner, 1988) ได้จำแนกความหมายโดยเฉพาะของรูปแบบเป็น 2 ประเภท คือ

1. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Models) ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

- 1) รูปแบบของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Model-of)
- 2) รูปแบบเพื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Model-for)

ซึ่งทั้ง 2 ลักษณะ รูปแบบนี้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ Model-of นั้น เป็นรูปแบบจำลองสิ่งของจากของจริง เช่น แบบจำลองเครื่องบิน ซึ่งจำลองมาจากเครื่องบินจริง ซึ่งองค์ประกอบมิได้แสดงความสัมพันธ์กันไว้ชัดเจน ส่วน Model-for นั้น เป็นการออกแบบหรือสร้างรูปแบบจำลองเพื่อเป็นต้นแบบในการผลิตหรือพัฒนาให้เป็นไปตามนั้น บางครั้งเรียกว่า หุ่นต้นแบบ

2. รูปแบบเชิงแนวความคิด (Conceptual Models) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ  
 1) รูปแบบเชิงแนวคิดของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Conceptual Model-of) 2) รูปแบบเชิงแนวคิดเพื่อสิ่งใด  
 สิ่งหนึ่ง (Conceptual Model-for) กล่าวคือ แบบแรกนั้นเป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้น โดยจำลองมา  
 จากทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว ส่วนแบบที่สองนั้นเป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้นเพื่อใช้อธิบายทฤษฎี

สรุปได้ว่า ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้พิจารณาเห็นว่า แนวคิดรูปแบบที่เหมาะสมกับ  
 วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ Schematic Models ตามที่คีฟส์ได้กำหนดขอบเขตและนิยามความหมายไว้  
 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของผู้วิจัยคือ การบรรยายแสดงถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญ  
 ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจ

## 1.2 กลไก

คอลลินส์ (Collins ,1992) ได้ให้ความหมายของคำว่า กลไก(Mechanism) หมายถึง  
 แนวทางหรือวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินงานเรื่องนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จ

ราชบัณฑิตยสถาน (2525) ได้ให้ความหมายของคำว่า กลไก หมายถึง ตัวจักร  
 ต่าง ๆ โดยปริยายหมายความว่า บุคคลผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ หรือระบบที่จะ  
 ให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ทองอินทร์ วงศ์โสธร (2541) ได้กล่าวถึงระบบและกลไกการประกันคุณภาพ  
 อุดมศึกษาในประเทศไทย ซึ่งใช้เป็นกลไกในการกำกับดูแลงานด้านวิชาการระดับอุดมศึกษาของ  
 มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 เป็นต้นมา กระบวนการที่สำคัญที่สุดในการประกัน  
 คุณภาพ (Quality Assurance) คือ 1) การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Audit) และ 2) การ  
 ประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) การตรวจสอบคุณภาพเป็นกระบวนการตรวจสอบโดย  
 ภายนอกเพื่อประกันว่า สถาบันอุดมศึกษามีกลไกที่เหมาะสมในการควบคุมคุณภาพ จากนั้นจึงจะ  
 มีการประเมินคุณภาพ ซึ่งเป็นการทบทวนและตัดสินผลโดยภายนอกเกี่ยวกับการเรียนการสอนใน  
 สถาบันอุดมศึกษา การตรวจสอบคุณภาพเป็นการตรวจสอบแบบกว้าง เป็นการดำเนินงานระดับ  
 สถาบันโดยภาพรวม แต่การประเมินคุณภาพมุ่งเฉพาะการเรียนการสอน และมุ่งดำเนินการใน  
 ระดับภาควิชาหรือกลุ่มวิชา และมีการแบ่งระดับคะแนน

การตรวจสอบคุณภาพในประเทศไทย มีสภาคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา  
 (Higher Education Quality Council: HEQC) เป็นผู้รับผิดชอบทั้งประเทศ ส่วนการประเมิน  
 คุณภาพ มีสภาการจัจัดสรรงบประมาณแต่ละเขตพื้นที่รับผิดชอบ 4 หน่วยงาน คือ สภาการจัจัดสรร

งบประมาณของสกอตแลนด์ สภาการจัดสรรงบประมาณของอังกฤษ สภาการจัดสรรงบประมาณของเวลส์ และกระทรวงการศึกษาของไอร์แลนด์เหนือ

ในการสร้างกลไกการประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีหน่วยประกันคุณภาพ (Quality Assurance Office) ขึ้นภายในมหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่

1. ให้คำแนะนำแก่มหาวิทยาลัยในทุกระดับเกี่ยวกับการประกันคุณภาพในทุกด้านของการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะในระดับปริญญาตรี หรือสูงกว่าปริญญาตรี
2. กระตุ้นให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับคุณภาพการสอน การเรียน และการประเมินผลภายในมหาวิทยาลัย
3. ให้คำแนะนำแก่สภาวิชาการ (Senate) เกี่ยวกับวิธีที่เหมาะสมในการควบคุมและติดตามคุณภาพการศึกษา
4. ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับโครงการเปิดสอนรายวิชาและหลักสูตรใหม่ การเปลี่ยนแปลงรายวิชาและหลักสูตรที่มีอยู่ในปัจจุบัน
5. ดำเนินการประเมินภาควิชา
6. ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายนอก
7. เตรียมมหาวิทยาลัยสำหรับกระบวนการควบคุมดูแลจากภายนอก เกี่ยวกับการตรวจสอบคุณภาพ การประเมินคุณภาพ และจัดดำเนินการเพื่อให้มหาวิทยาลัยสนองตอบกระบวนการเหล่านี้

กลไกดังกล่าวนี้ เป็นกลไกหนึ่งในการบริหารงานด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษในปัจจุบัน นอกเหนือไปจากการมีประเมินตนเอง และการตรวจเยี่ยม (Visits) ของ HEQC ตามปกติ ซึ่งจะต้องมีการรายงานเผยแพร่ให้หน่วยงานและสาธารณชนทราบเป็นระยะด้วย ดังนั้นกลไกในการตรวจสอบคุณภาพ (Quality Audit Mechanism) นี้จึงเป็นกลไกตรวจสอบกลไกภายในมหาวิทยาลัยว่าจะสามารถรักษามาตรฐานทางวิชาการตามที่สถาบันอุดมศึกษาได้ตั้งจุดมุ่งหมายไว้เพียงใด และเพื่อให้แน่ใจว่าภาควิชา มหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐได้มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจหรือสูงกว่า หากมีปัญหาก็ได้รับการพัฒนาแก้ไขโดยวิธีการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสม การดำเนินการดังกล่าวยังยึดหลักความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (Autonomy) กับการตรวจสอบได้ (Accountability) ควบคู่กันไป โดยป้องกันมิให้รัฐเข้ามาควบคุม สั่งการหรือแทรกแซงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในรายละเอียดจนเกินควร แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีกลไกเพื่อสร้างความมั่นใจในคุณภาพของสถาบันให้แก่รัฐในฐานะผู้อุดหนุนรายได้ และให้ความมั่นใจแก่ผู้จ้างงานของบัณฑิต รวมทั้งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

ประเด็นในการประเมินมี 6 ด้าน ดังนี้

1. หลักสูตร เนื้อหาสาระ การจัดหลักสูตร
2. การเรียนการสอน และการประเมินผล
3. ความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของนักศึกษา
4. การให้บริการแก่นักศึกษาและการแนะแนว
5. แหล่งการเรียนรู้
6. การประกันคุณภาพและการส่งเสริม

สรุปได้ว่า กลไก หมายถึง วิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรในระบบของหน่วยงาน หรือรูปแบบที่วางไว้เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จด้วยดี

### 1.3 การกำกับดูแล

สุภรณ์ ศรีพหล (2523) ได้เสนอกระบวนการควบคุมกำกับงานไว้ว่าหมายถึง 1) การตรวจสอบนโยบาย งาน หรือกิจกรรมที่สำคัญ 2) การให้ข้อมูลชี้แจงในประเด็นต่าง ๆ เพื่อประกอบการตรวจสอบ 3) การเสนอให้มีการดัดแปลงแก้ไขข้อบกพร่องให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้งานบรรลุผลตามนโยบาย หรือแผนงานที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

อุทุมพร จามรมาน (2542) ได้ให้ความหมาย การกำกับดูแล หมายถึง กระบวนการควบคุมดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้โดยใช้ระบบรายงานกลับอย่างต่อเนื่องกระบวนการกำกับประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายของการกำกับให้ชัดเจนและแน่นอน
2. กำหนดมาตรฐานและกำหนดเกณฑ์ในการกำกับ
3. ประเมินผลการกำกับโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานงานที่กำหนดไว้
4. แก้ไข ปรับปรุงการกำกับให้ถูกต้อง

พจนานุกรมฉบับของ Longman (1987) ได้ให้ความหมายของคำว่า "การกำกับดูแล (Monitor)" ไว้ว่า เป็นการเฝ้าสังเกตหรือเฝ้าระวังในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น การเฝ้าระวังของเครื่องมือตรวจระบบการเดินของหัวใจคนไข้

ปรกรณ์ ปรียากร (2539) ได้กล่าวว่า ความสำเร็จของโครงการวัดจากตัวประกอบ ดังนี้

1. เสร็จภายในเวลาที่กำหนด (Completed on Time)
2. ใช้ค่าใช้จ่ายตามงบประมาณที่กำหนด (Within Budget)
3. ได้ผลงานตามเงื่อนไขที่กำหนด (To Specification)

เทอร์เนอร์ (Turner อ้างถึงใน ปกรณ์ ปรียากร, 2539) ได้ให้ข้อคิดเห็น เครื่องชี้วัดความสำเร็จของโครงการที่ครอบคลุมมากขึ้น ควรมีดังนี้

1. บรรลุจุดมุ่งหมายของกิจการ
2. สร้างผลประโยชน์ที่พึงพอใจของเจ้าของโครงการ
3. ตอบสนองความต้องการของเจ้าของโครงการ ผู้ดำเนินงานและผู้รับประโยชน์
4. สร้างผลงานตรงตามวัตถุประสงค์
5. ผลงานเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดเสร็จตรงเวลาโดยใช้ค่าใช้จ่ายเป็นไปตามงบประมาณ
6. สร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ โครงการ และผู้สนับสนุน และสรุปว่าการควบคุมเป็นการตัดสินใจของนักบริหารที่จะผลักดันให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้ อันจะทำให้ผลงานออกมาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด องค์ประกอบที่สำคัญของการควบคุมและการติดตามงานมี 4 ขั้นตอน ดังนี้

- 6.1 . การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ (Standards)
- 6.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล (Information)
- 6.3 การวัดผลงาน (Measurement)
- 6.4 การปรับปรุงแก้ไข (Corrective Actions)

ในการติดตามผลงาน (Monitoring) นั้น จะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่า

- มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ (Input) เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่
- การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามกระบวนการ (Process) ที่วางไว้หรือไม่
- ผลงานที่ออกมา (Outputs) เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่

ประวิตร์ นิลสุวรรณกุล (2542) ได้ให้ความหมายเรื่องระบบการตรวจสอบและประเมินผลด้านการเงินในมหาวิทยาลัยไว้ว่า การบริหารมหาวิทยาลัยมี 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ก่อนดำเนินการ (Before the action) มีการวางแผน ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจไว้ล่วงหน้าว่าจะทำกิจกรรมอะไร ทำไมจึงทำเรื่องนั้น มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร ใครเป็นคนทำ ในส่วนไหน ทำเมื่อไร ทำที่ไหน แล้วพิจารณาผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นแผนงาน
2. ขณะดำเนินการ (At the time of action) มีการควบคุมหรือกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้
3. หลังดำเนินการ (After the action) มี
  - 3.1 การตรวจสอบ (Audit) คือ การตรวจและสอบว่ามีการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้จริง และถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังรวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องของการประมวลผล ผลงาน และความน่าเชื่อถือ (Reliability) ของรายงาน

3.2 การประเมินผล (Evaluation) คือ การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับมาตรฐาน หรือแผนงาน วิเคราะห์สาเหตุของผลต่างจากการเปรียบเทียบ แปลความหมาย และเสนอข้อแนะนำเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้นต่อไป

การตรวจสอบมีจุดมุ่งเน้น 3 ประการหลัก ๆ คือ

1. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เพื่อมุ่งดูว่าผลงานที่เกิดขึ้นบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้เพียงใด
2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อมุ่งดูว่าผลงานที่ได้เมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ใช้เป็นอย่างไร นั่นคือ อัตราส่วนของผลได้ต่อผลเสีย สูงหรือต่ำแค่ไหน
3. ประหยัด (Economy) เพื่อมุ่งดูว่าผลงานที่ได้เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างน้อยที่สุดหรือไม่ แค่นั้น

สรุปได้ว่า การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นการบริหารภาครัฐที่เป็นกระบวนการบริหารที่มุ่งส่งเสริมสนับสนุนและประสาน เพื่อผลักดันให้มหาวิทยาลัยได้มีผลงานตามนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ กระบวนการกำกับดูแลมี 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดเป้าหมาย การกำกับให้ชัดเจนและแน่นอน (Goals) การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ (Standards) การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection) และการประเมินผลงาน (Evaluation) การปรับปรุงแก้ไขงานให้ถูกต้อง (Corrective Actions) เพื่อให้การจัดการศึกษาและการวิจัยสร้างองค์ความรู้ไปสู่ความเป็นเลิศ และแข่งขันกับนานาชาติประเทศได้ในระดับสากล อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

ดังนั้น ความหมายของรูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง การบรรยายแสดงถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบสำคัญของวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรในระบบของมหาวิทยาลัย โดยมีกระบวนการควบคุมดูแลผลักดันให้มหาวิทยาลัยได้มีผลงานตามนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ กระบวนการกำกับดูแลมี 4 ขั้นตอน คือ การกำหนดเป้าหมายการกำกับให้ชัดเจนและแน่นอน (Goals) การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ (Standards) การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection) และการประเมินผลงาน (Evaluation) ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขงานให้ถูกต้อง (Corrective Actions) เพื่อให้การจัดการศึกษาและการวิจัยสร้างองค์ความรู้สู่ความเป็นเลิศและแข่งขันกับนานาชาติประเทศได้ในระดับสากลอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

## 2. หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

อะดัมสัน (Adamson, 1996) ได้กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรในมหาวิทยาลัยมีความจำเป็นต้องให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว เพราะสภาพการเรียนการสอนและการวิจัยมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วมาก ในสังคมโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยจะต้องมีแผนกลยุทธ์การทำงานที่ท้าทายต่องานวิชาการ งานสังคม ที่กำลังก้าวหน้าอยู่เสมอ มหาวิทยาลัยมีอาจหยุดความก้าวหน้าของโลกได้ ต้องถ่ายทอดวิชาการความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสู่นักศึกษาอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมทางวิชาการจะต้องมีการสนับสนุนจากงานบริการที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารคน การบริหารทรัพยากร และงบประมาณทางเลือกในการบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย จะต้องมีการวิเคราะห์ก่อนการลงทุนเพื่อตัดสินใจให้รอบคอบและสอดคล้องกับเป้าหมายรวมของประเทศ จึงจำเป็นที่มหาวิทยาลัยจะต้องมีระบบที่ปรึกษาด้านการลงทุนและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อลดความเสี่ยง ดังนั้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใสรวดเร็ว ไว้ใจได้

ดอปสัน และ แมคเนย์ (Dopson and McNay, 1996) ได้กล่าวว่า บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคตจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสวัฒนธรรมของสังคมโดยเฉพาะวัฒนธรรมใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากความต้องการของสังคมและบริบทของโลก ดังนั้นแนวคิดในการบริหารมหาวิทยาลัยจึงต้องให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานให้มากที่สุด มหาวิทยาลัยจึงจะอยู่บนพื้นฐานที่เข้มแข็งและเป็นผู้นำทางวิชาการ การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยจะไม่เกิดขึ้นถ้าหากยังมีวัฒนธรรมขององค์กรที่ล้าหลังไม่ยืดหยุ่น การสร้างองค์ความรู้จากการวิจัยจะไม่เกิดขึ้น เพราะอุปสรรคทางความคิดติดในระบบบริหารแบบเก่าๆ ดังนั้นจึงควรให้มีการรณรงค์เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวให้มาก (Academic Autonomy) เพื่อมุ่งสร้างภาวะผู้นำทางวิชาการในสังคม

แอนเดอร์สัน และ ริชาร์ด (Anderson and Richard, 1998) ได้กล่าวถึง ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University autonomy) หมายถึงอิสระของมหาวิทยาลัยในการดำเนินกิจการของตนเองอย่างปราศจากการชี้แนะและมีอิทธิพลเหนือจากรัฐบาลไม่ว่าในระดับใด อิทธิพลของรัฐบาลอาจจะอยู่ในรูปของการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เชื่อมโยงไปยังการมีอำนาจทางการเงิน เช่น ในกรณีที่รัฐบาลมีอำนาจในการแต่งตั้งอธิการบดีหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย หรือการมีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน และเงื่อนไขบางประการแก่บุคลากรทางวิชาการ



การแทรกแซงโดยตรงของรัฐบาลแก่มหาวิทยาลัย ส่วนมากมักจะเกิดขึ้นกับประเทศแถบเอเชียที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งและสั่งย้ายบุคลากรทางวิชาการได้ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดหลักสูตรที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน

ความเป็นอิสระของสถาบัน มีความจำเป็นแต่ไม่ใช่เป็นเงื่อนไขที่เพียงพอกับความเป็นอิสระทางวิชาการ ซึ่งเป็นสิทธิของบุคลากรทางวิชาการที่จะตัดสินใจในสิ่งที่จะสอน จะกำหนดปัญหาและวิธีการในการวิจัยตลอดจนการตีพิมพ์ผลการวิจัย

ไฟน์เบอร์ก (Feinberg, 2002) กล่าวถึง ความหมายของคำว่าอิสระ (autonomy) ว่า คำนี้เป็นภาษากรีก หมายถึงเฉพาะตนเอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย การปกครองที่กำหนดขึ้นหรือบัญญัติขึ้นด้วยองค์ของตนเอง มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะของตน หรือการบริหารจัดการด้วยตนเอง และความเป็นอิสระเฉพาะ

โดว์กิน (Dworkin, 1998) กล่าวว่า "autonomous" มาจากคำในภาษากรีก หมายถึง การปกครองตนเองของประชาชนที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำด้วยอำนาจใด ๆ autonomous มาจากคำว่า auto หมายถึง ส่วนตัวหรือของตนเอง และคำว่า nomous หมายถึง การปกครองหรือกฎหมายที่ใช้

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและมหาวิทยาลัย มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและเกิดขึ้นทั่วโลกซึ่งเห็นได้จากการปฏิรูปของมหาวิทยาลัยในประเทศสวีเดน ที่รัฐบาลให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยในการปกครอง และบริหารด้วยตนเอง ขณะเดียวกันที่รัฐบาลของประเทศเดนมาร์กได้ลดบทบาทในการแทรกแซงการจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยให้มีรายวิชาและเวลาที่ใช้เรียนน้อยลง เช่นเดียวกันกับในอิตาลีได้อนุมัติงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนและผ่อนปรนกฎระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น

ในประเทศเยอรมนีได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐบาล เกี่ยวกับการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอุดมศึกษา ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาจากการที่เคยอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลมาโดยตลอด ในเวลาเดียวกันที่สหราชอาณาจักรอยู่ในช่วงกลางของการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเดียร์ริง (Dearing Committee Recommendations) ซึ่งได้มีการนำแนวคิดและวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหาร ในทางกลับกันมหาวิทยาลัยประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการนำแนวคิด "ผู้ใช้เป็นผู้จ่าย" (user pays) เข้าไปผนวกกับแผนการปฏิรูปของรัฐบาลที่กระตุ้นให้มหาวิทยาลัยเข้าสู่การแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งคณะรัฐมนตรี

ได้ประกาศใช้นโยบายอนาคตอุดมศึกษา (Green Paper on Future Tertiary Education Policy) ที่กล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณสำหรับจัดการเรียนการสอน การวิจัย กฎระเบียบและการบริหารจัดการที่สามารถตรวจสอบได้ของสถาบันอุดมศึกษาอันเป็นการลดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เนื่องจากรัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการลดขนาดและปรับบทบาท รวมทั้งองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย โดยที่กรรมการของสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามอุดมศึกษาในประเทศที่อยู่ภายใต้องค์การความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นอิสระเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแองโกล - อเมริกัน และกลุ่มยุโรปที่มีการปฏิรูปโดยลดอำนาจรัฐบาลกลางต่อมหาวิทยาลัย

ส่วนสถานการณ์ในประเทศแถบเอเชียมีการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างออกไป เนื่องจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยรัฐบาลเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีอิทธิพลในการแทรกแซงอย่างเต็มที่ในเกือบทุกเรื่อง เช่น ในประเทศมาเลเซีย แต่ก็ได้มีการออกระเบียบใหม่ที่ลดขั้นตอนการดำเนินงานและรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะราชการออกไป

บาร์เน็ต (Barnet , 1997) กล่าวถึง ความเป็นอิสระทางวิชาการ (Academic Freedom) ว่าเป็นค่านิยมและเงื่อนไขกลางที่ยังคงอยู่บนที่ตั้งแต่ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดนวัตกรรม องค์ความรู้และความคิดสร้างสรรค์สืบมาถึงปัจจุบัน บาร์เน็ตได้ให้ความหมายของความเป็นอิสระทางวิชาการว่าเป็นความอิสระของมวลสมาชิกของประชาคมวิชาการ (Freedom for the members of the academic community) อันหมายถึง บุคลากรด้านการสอน นักศึกษานักวิชาการเพื่อที่จะได้แสดงหาความรู้อย่างเสรีโดยปราศจากการถูกครอบงำทางการเมือง ปรัชญา ความเชื่อ และพัฒนาได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของตนเอง

เดอ กรูฟ เนวี และ สเวค (De Groof, Neave and Svec , 1998) ได้กล่าวในเชิงกฎหมายความเป็นอิสระทางวิชาการหมายถึง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการออกความคิดเห็นแสดงความคิดของนักวิจัย ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ อาจารย์และนักศึกษาที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ถึงแม้จะไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า รัฐบาลจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวและแทรกแซงการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจึงมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง บริหารงบประมาณ บุคลากรและวิชาการด้วยตนเอง

เทปเปอร์ และ ซอลเตอร์ (Tapper and Salter : 1995.) ได้กล่าวว่า ความเป็นอิสระของสถาบัน(Institutional Autonomy) หมายถึงการที่มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระจากกฎระเบียบของรัฐบาลในการกำหนดการบริหารภายในสถาบัน การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร การหารายได้จากทรัพย์สินที่ไม่เป็นของรัฐ การคัดเลือกบุคลากร เงื่อนไขการศึกษาเล่าเรียนและอิสระในการสอนตลอดจนการทำวิจัย โดยปราศจากการแทรกแซง อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงไม่มีสถานศึกษาใดที่เป็นอิสระจากการควบคุมจากภายนอกอย่างเต็มที่

ความเป็นอิสระเชิงเนื้อหา (Substantial autonomy) หมายถึงการมีอิสระในการกำหนดหลักสูตรสาขาวิชาและเป้าหมายในการจัดการเรียนการสอน ความเป็นอิสระเชิงกระบวนการ (Procedural autonomy) หมายถึงสิทธิของมหาวิทยาลัยในการกำหนดแนวทางและวิธีการในการก้าวไปสู่ความสำเร็จของตบต่อความจำเป็นเร่งด่วนที่กำหนดอย่างสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ ความเป็นอิสระเชิงโครงสร้าง (Organic autonomy) เป็นอิสระของสถาบันในการกำหนดโครงสร้างทางวิชาการ หน่วยงานในระดับต่างๆ

เนสไฮม์ (Nesheim , 2000) ได้ให้ความหมายของคำว่า "University Autonomy" หรือ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยว่า มหาวิทยาลัยเปรียบเสมือนที่พึงพิงของผู้มีความรู้ นักปราชญ์และผู้แสวงหาความรู้ที่มีอิสระ ภายใต้การตรวจสอบของบุคคลอื่นที่มีฐานเท่าเทียมกัน มหาวิทยาลัยมีอิสระในการคัดเลือกนักศึกษาเป็นตัวแทนแบ่งอำนาจจากภายนอกและผู้รู้ทางวิชาการภายในมหาวิทยาลัย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าความมีอิสระทางวิชาการ ขณะเดียวกันความเป็นอิสระจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ผลของการเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับที่เป็นอิสระจะก่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวที่จะสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคตได้ด้วยการสนับสนุนจากรัฐและงบประมาณที่หาได้ด้วยมหาวิทยาลัยเอง

องค์กรบริหารของมหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระจะทำหน้าที่ในการคัดเลือกอธิการบดี ดูแลงบประมาณให้ความเห็นชอบการเลื่อนตำแหน่งของบุคลากรที่เสนอโดยอธิการบดี ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณบดีและผู้บริหารมหาวิทยาลัย การดำเนินการโครงการสำคัญและการจัดตั้งหน่วยงาน รวมทั้งให้การดูแลและตรวจสอบด้านการเงิน ส่วนผู้บริหารระดับสูง (Provost) รองอธิการบดีและคณบดีจำได้รับการแต่งตั้งโดยอธิการบดี จากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ให้ดำรงตำแหน่งในระยะเวลาหนึ่ง อธิการบดีสามารถถอดถอนตำแหน่งต่างๆ ได้ ทั้งนี้การแต่งตั้งจะมีคณะกรรมการสรรหา หัวหน้าภาควิชาได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณบดี เพื่อทำหน้าที่บริหารงานและจัดการงบประมาณแก่ภาควิชาตลอดจนให้คำตบแทนเพื่อเป็นการจูงใจและการสนับสนุนคนอื่น ๆ แก่บุคลากร

อาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้จากการสรรหาอย่างกว้างขวางและว่าจ้างด้วยค่าตอบแทนที่เพียงพอโดยไม่ต้องไปทำงานอย่างอื่น เพื่อให้เวลากับงานวิจัยและการค้นคว้าวิชาการได้เต็มที่

ด้านการเงิน แหล่งเงินสำหรับมหาวิทยาลัยในการศึกษาได้จาก ค่าเล่าเรียน งบประมาณสนับสนุนจากรัฐ เงินบริจาค รายได้จากการให้บริการ ทุนวิจัย เงินงบประมาณจากรัฐ รายได้จากการขายลิขสิทธิ์

การจัดสรรงบประมาณ จัดสรรในรูปของเงินเดือน (Block Base budgeting) รายได้การเจรจาจากค่าของงบประมาณประจำปี ที่อาศัยการคำนวณจากจำนวนนักศึกษาและจำนวนหน่วยกิต

สำหรับประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่ พ.ศ.2533-2541 ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีการบริหารที่มีใช้แบบราชการ จำนวน 3 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยที่มีการบริหารแบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยที่มีระบบบริหารที่มีใช้ส่วนราชการ 1 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ลักษณะการบริหารงานของมหาวิทยาลัยทั้งสี่แห่งที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย มีใช้เป็นส่วนราชการจึงเรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มูลเหตุสำคัญในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นเป็นในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ด้วยเหตุผลที่ว่าจัดการศึกษาชั้นอุดมศึกษานั้นต้อง การความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ต้องการความคล่องตัวในการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน ตลอดจนกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่บังคับใช้ก็ควรให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบข้อบังคับขึ้นใช้เอง ซึ่งในระบบราชการเดิมนั้นจะกระทำไม่ได้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน ความไม่คล่องตัว ความไม่มีอิสระในการบริหารงานทั้งด้านบุคลากร วิชาการ และงบประมาณ จึงทำให้รัฐมีแนวนโยบายที่จะพัฒนารูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ และสามารถแข่งขันกับนานาชาติที่พัฒนาแล้วได้ โดยเฉพาะปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งใช้ระเบียบราชการ มหาวิทยาลัยไม่สามารถหาหรือบรรจุคนเก่ง มีความรู้ ประสบการณ์สูง และคนดีมาปฏิบัติงานได้ เนื่องจากระบบค่าจ้าง อัตราเงินเดือนไม่จูงใจและทัดเทียมกับภาคธุรกิจเอกชน หรือแม้แต่ปัญหาด้านการบริหารการเงิน งบประมาณ ทรัพย์สิน และพัสดุก็ทำนองเดียวกัน ซึ่งต้องใช้ระเบียบที่ทางราชการออกมาปฏิบัติอย่างไม่มีข้อยกเว้น ทั้ง ๆ ที่กำหนดแนวทางบริหารมหาวิทยาลัยว่า มหาวิทยาลัยต้องมีความคล่องตัวและเป็นผู้สร้างความรู้ทางวิชาการชั้นนำของประเทศ

ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนา ด้านอุดมศึกษา ได้พิจารณาเห็นว่า หากปล่อยให้มหาวิทยาลัยของรัฐยังอยู่ในระบบราชการต่อไป แล้ว จะก่อให้เกิดภาวะวิกฤติในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยในระยะยาว และคุณภาพของการผลิตบัณฑิต การวิจัยอันเป็นภารกิจหลักจะด้อยคุณภาพและไม่สามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้ จึงได้กำหนดเป็นนโยบายตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 เป็นต้นมาไว้ 2 ประการคือ

1. ถ้าจะจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ จะต้องจัดระบบบริหารให้เป็นมหาวิทยาลัยที่มีไม่ ส่วนราชการ หรือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ
2. ปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แนวคิดในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายและทิศทางการ บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทยครั้งสำคัญ ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคลากรและการบริหารจัดการ อุดมศึกษา ดังนี้

1. อาจารย์และบุคลากรของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จะต้องเปลี่ยนไปเป็นพนักงานของแต่ละมหาวิทยาลัย
2. มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถกำหนดระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารงานบุคคลขึ้น เป็นของตนเองได้ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้าง การคัดเลือก สรรหา แต่งตั้ง ถอดถอน ลงโทษ โดยไม่อิงระบบราชการ
3. มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการจัดระบบสวัสดิการพนักงาน ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ขึ้นใช้บังคับได้ เพื่อมุ่งรักษาคนดี และคนเก่งไว้เป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย

การเปลี่ยนแปลงการบริหารมหาวิทยาลัย จากระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐดังกล่าวข้างต้น เชื่อว่ามหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระ คล่องตัว สอดคล้องกับลักษณะ เฉพาะของสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น การควบคุมและการกำกับของรัฐจะลดลง รัฐบาลเพียงกำกับ ด้านนโยบาย มาตรฐานการศึกษา การจัดสรรงบประมาณและคุณภาพการศึกษาเป็นหลัก โดยจะ เน้นการกำกับดูแล การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

สรุปได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2533-2544 ประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยที่มีการปรับรูปแบบการ บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นใหม่ โดยกำหนดเป็นนโยบายในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยว่า มหาวิทยาลัย ของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จะต้องมีการบริหารที่มีไม่ส่วนราชการ เพื่อต้องการ ความอิสระและคล่องตัวในการบริหารงาน ซึ่งเรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ลักษณะการ บริหารของ มี 3 ประการที่เป็นจุดเด่นคือ มีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล บริหาร

วิชาการ และบริหารการเงิน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยสามารถออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล บริหารวิชาการ และบริหารการเงินและทรัพย์สินขึ้นใช้ในมหาวิทยาลัยได้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่มีใ้ระบบราชการ แต่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มูลเหตุสำคัญเนื่องจากการจัดการศึกษาชั้นอุดมศึกษานั้นต้องการความอิสระในการบริหารจัดการ การควบคุมจากรัฐจะลดลง ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล จะทำหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบายและแผนพัฒนา ด้านมาตรฐานการศึกษา และสนับสนุนด้านงบประมาณเป็นหลัก เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลบรรลุผลตามแผนที่วางไว้

### 3. สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

#### 3.1 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

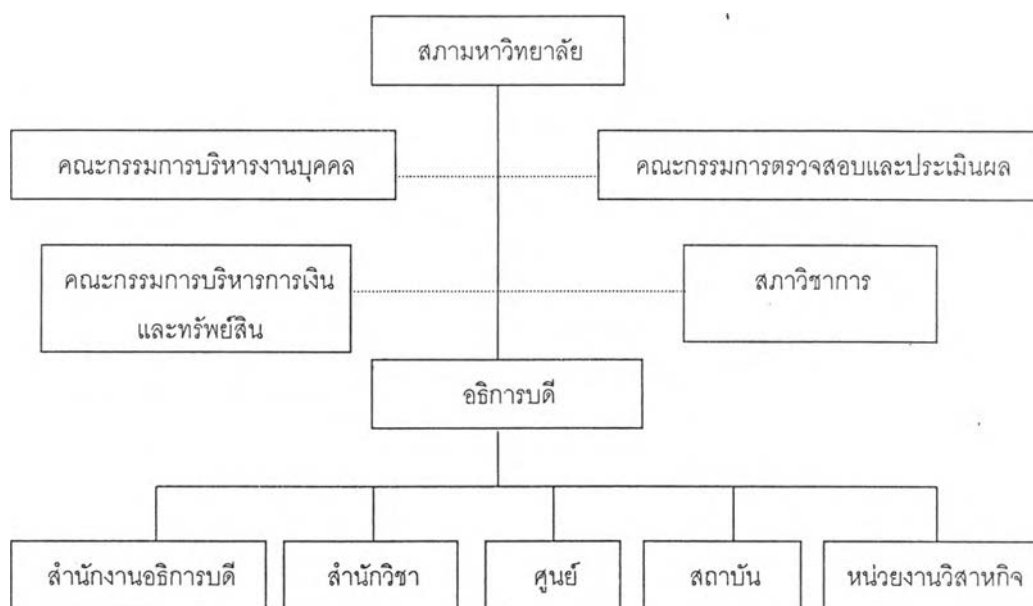
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จัดตั้งขึ้นเมื่อ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2533 เริ่มรับนักศึกษา รุ่นแรกเมื่อปีการศึกษา 2536 ในกลุ่มสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ และกลุ่มเทคโนโลยีการเกษตร จำนวน 9 หลักสูตร

การจัดตั้งองค์กรมมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย การวางโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย คำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริการ เพื่อรองรับการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การกระจายอำนาจจากการบริหารไปสู่องค์กรระดับต่าง ๆ เพื่อลดขั้นตอนการตัดสินใจ โดยให้องค์กรแต่ละระดับเน้นการบริหารในรูปคณะบุคคล เพื่อรองรับการกระจายอำนาจและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเน้นหลักการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้การดำเนินงานภายใต้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การตัดสินใจ วินิจฉัยและการสั่งการสิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจึงมีขีดความสามารถในการบริหารและการจัดการเรื่องการพัฒนาองค์กรอย่างคล่องตัว การจัดตั้ง ยกเลิก และยุบรวมหน่วยงานต่างๆ ภายในมหาวิทยาลัยในระดับต่างๆ สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว กลไกการกำหนดนโยบาย การวางแผน การควบคุม การติดตามและการประเมินผล การส่งเสริมสนับสนุนกิจการของมหาวิทยาลัยประกอบด้วยองค์กรสำคัญ 2 องค์กร ต่อไปนี้

สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่ควบคุม ดูแลกิจการทั่วไป โดยเฉพาะด้านนโยบายและแผนงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การแบ่งส่วนงาน การออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงและการอนุมัติปริญญา

สภาวิชาการ เป็นองค์กรรองลงมาจากสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทางวิชาการ ได้แก่ การสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ โดยเฉพาะการกำกับดูแลด้านมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย

โครงสร้างองค์กรของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ปรากฏดังแผนภูมิที่ 3 ต่อไปนี้  
แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี



การพัฒนาระบบงาน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พัฒนาระบบงานบริหารเป็นของตนเอง ทั้งระบบการเงินและทรัพย์สิน ระบบบริหารงานบุคคล ระบบบริหารวิชาการ และระบบการจัดการทั่วไปตามความเหมาะสมกับภารกิจเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานสากลระบบงานต่าง ๆ ประกอบด้วย

ระบบการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ในการบริหารงบประมาณได้มีการจัดทำรายงานการเงิน และการตรวจสอบภายหลัง (Post Auditing) วางระเบียบการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มีการจัดทาระบบบัญชีกองทุน การคำนวณค่าใช้จ่ายต้นทุนต่อหัวนักศึกษา ในด้านงบประมาณ การบริหารการเงิน และการพัสดุ สภามหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งคณะกรรมการการเงินและทรัพย์สินมหาวิทยาลัยทำหน้าที่กลั่นกรองงานด้านงบประมาณ การบริหารการเงินแทนโดยกำหนดระเบียบ ประกาศด้านการเงินและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นเรื่อง ๆ ไป รายได้หลักของ

มหาวิทยาลัยประกอบด้วย เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนและทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาค แก่มหาวิทยาลัย ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทนและค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย รายได้หรือประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแลหรือใช้ผลประโยชน์ รายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่น

การตรวจสอบ สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดระเบียบการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งจะมีหน่วยตรวจสอบภายในและคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงบประมาณ ตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนการบริหารงานของมหาวิทยาลัย แล้วจึงมีการสอบบัญชีโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบภายหลัง

การบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ทำหน้าที่กำหนดระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนด ข้อบังคับ และระบบบริหารงานบุคคลเพื่อให้การบริหารงานบุคคลสอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัยและมีประสิทธิภาพสูงสุด การสรรหาบุคลากรใช้ระบบเปิด โดยมีระบบสัญญาจ้างงานก่อนได้สถานภาพพนักงานมหาวิทยาลัย การดำเนินด้านบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลที่แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องตลอดอายุการทำงาน พนักงานของมหาวิทยาลัยแบ่งเป็นสามประเภทได้แก่ สายบริหารวิชาการ สายวิชาการ และสายปฏิบัติการ วิชาชีพและบริหารทั่วไป โดยพนักงานมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นพนักงานองค์การของรัฐที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

การบริหารวิชาการ มีการดำเนินงานในรูปองค์คณะบุคคลเพื่อจัดวางระเบียบ การศึกษาและระบบบริหารวิชาการในลักษณะพหุวิทยาการ และบูรณาการ โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ทางทฤษฎีและการปฏิบัติในลักษณะของสหกิจศึกษาที่เน้นการทำงานเป็นทีมและนำเทคโนโลยีเพื่อเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพทางวิชาการ

ระบบการบริหารและการจัดการทั่วไป การจัดระบบการจัดการและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยอยู่ในลักษณะรวมบริการ ประสานภารกิจโดยมีจุดมุ่งหมายในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน สนับสนุนให้มีการถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชนร่วมดำเนินงานเพื่อลดความซ้ำซ้อน ประหยัด และเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน ซึ่งดำเนินการในลักษณะการจ้างเหมาบริการ การให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2544)



การประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยได้จัดระบบการประกันคุณภาพโดยมี คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาทำหน้าที่กำหนดแนวทาง วางระบบ และกลไกการประกันคุณภาพ รวมทั้งการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยได้กำหนดปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า ปัจจัยกระบวนการ และปัจจัยผลผลิต รวมทั้งกำหนดเกณฑ์ ตัวชี้วัด กระบวนการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละปัจจัย ได้จัดให้มีการประเมินการปฏิบัติการกิจด้านการจัดการเรียนการสอนทุกภาคการศึกษาเพื่อสะท้อนคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเป็นการประเมินทั้งกระบวนการและผลลัพธ์ ส่วนงานที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้แก่ การประเมินคุณภาพการสอนของอาจารย์ การจัดการประชุม อบรม เพื่อให้คณาจารย์ได้พัฒนาความรู้ความสามารถด้านการสอนและการประเมินผล

### 3.2 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครศรีธรรมราชเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2534 แล้วจึงได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานนามมหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหาราชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามว่า "มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์" และได้ทรงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2535 จึงถือเป็นวันสถาปนามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเริ่มรับนักศึกษาในระดับปริญญาตรีในปี พ.ศ. 2541 จำนวน 16 หลักสูตร

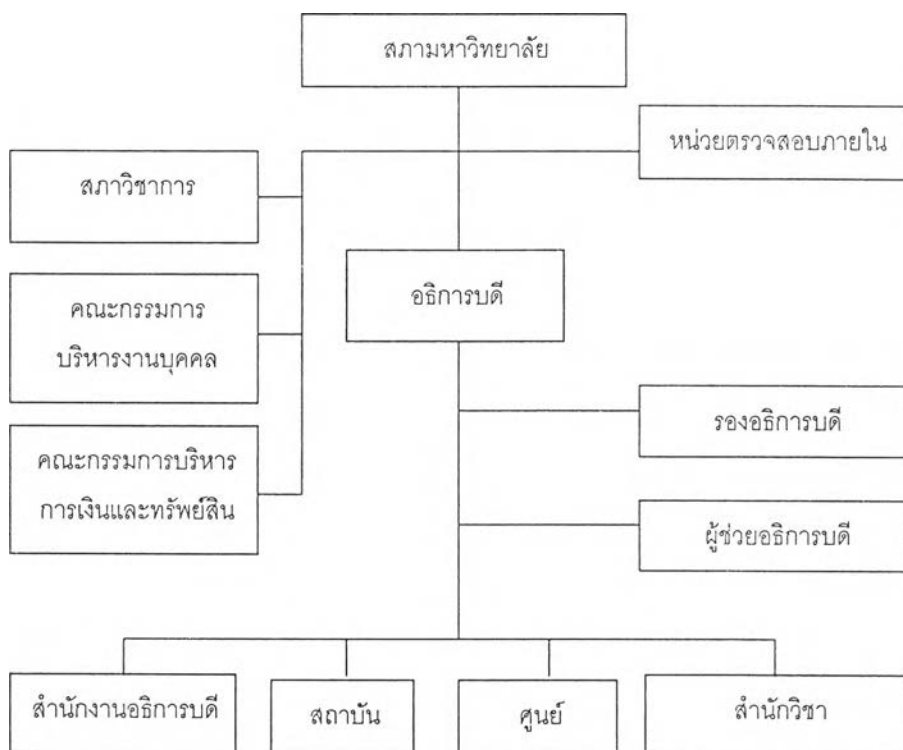
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีระบบการบริหารเป็นของตนเอง เป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณแบบที่มีลักษณะเป็นอุทยานการศึกษาและกำลังพัฒนาไปสู่การเป็นเมืองมหาวิทยาลัยในรูปแบบ Residential University โดยการจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ ให้แก่นักศึกษาและบุคลากรอย่างสมบูรณ และเป็นมหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขตเดียว

การบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการวางนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การเงินและทรัพย์สิน การออกระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคล การแต่งตั้ง ถอดถอนผู้บริหาร และการอนุมัติปริญญา

สภาวิชาการ มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลทางด้านวิชาการ เช่นหลักสูตร การสอน การวัดผล การอนุมัติปริญญา การให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ การหาวิธีการทำให้การศึกษา วิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุ ศิลปะและวัฒนธรรมให้เจริญก้าวหน้า

โครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ปรากฏดังแผนภูมิที่ 4 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์



การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเองที่ยึดถือความสอดคล้องกับลักษณะงาน ความเชื่ออำนาจต่อภารกิจ ระบบคุณธรรม และการแข่งขันได้ในตลาดการจ้างงาน ซึ่งเป็นหลักการภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรระดับต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการประจำหน่วยงานระดับสำนักวิชา คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยและสภาวิชาการ การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงาน ใช้ระบบเปิด โดยมีระบบสัญญาจ้างก่อนได้สถานภาพพนักงานประจำ และระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องตลอดอายุการปฏิบัติงาน

งบประมาณ มหาวิทยาลัยมีระบบการจัดสรรงบประมาณของตนเองตามระเบียบ มหาวิทยาลัยว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2535 ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน โดยในแต่ละปีงบประมาณจะได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายได้หลัก

การวิจัยมหาวิทยาลัยมีสถาบันวิจัยและพัฒนาเป็นหน่วยงานเทียบเท่าสำนักวิชาเป็น หน่วยงานกลางในการบริหาร การวางแผน การกำหนดนโยบาย และการประสานงานด้านการวิจัย และพัฒนา ตลอดจนเป็นศูนย์รวมกิจกรรมและข้อมูลงานวิจัยและพัฒนา รวมทั้งเผยแพร่และ ถ่ายทอดผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยให้แก่หน่วยงานทั้งภายในและภายนอก การวิจัยของ มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณสนับสนุนทั้งจากหน่วยงานภายนอกและจากการจัดสรร งบประมาณภายในมหาวิทยาลัยเองซึ่งจัดสรรให้เป็นทุนอุดหนุนการวิจัยขนาดเล็ก

การประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยได้วางระบบงานต่างๆ เพื่อนำไปสู่การประกัน คุณภาพการศึกษา เช่น การจัดทำหลักสูตร การคัดเลือกนักศึกษา การสรรหาอาจารย์ การสนับสนุน การจัดการเรียนการสอน การจัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน นอกจากนั้นได้แต่งตั้ง คณะกรรมการติดตามประเมินผลการดำเนินงานจากภายนอกเพื่อประเมินมหาวิทยาลัยทั้งระบบ

### 3.3 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

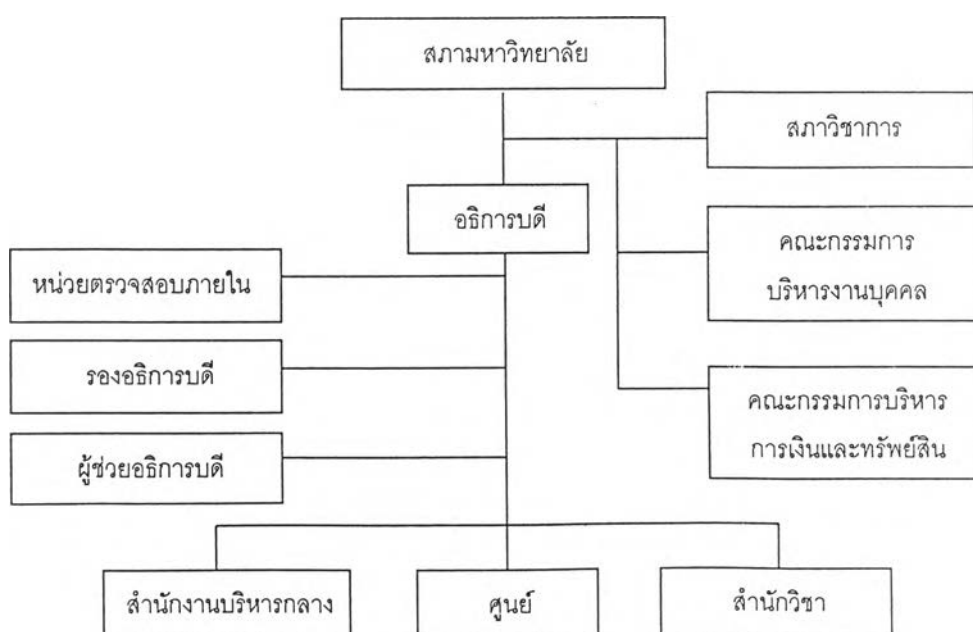
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นอนุสรณ์สถานแห่งความจงรักภักดีของชาว ไทยที่มีต่อสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ผู้ทรงมีพระคุณอันประเสริฐต่อจังหวัดเชียงราย และประชาชนผู้ด้อยโอกาสตลอดจนสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางสังคม ด้วยการเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาความรู้ชั้นสูงของกลุ่มประเทศภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน การจัดตั้งมหาวิทยาลัยแม่ ฟ้าหลวงได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2541 ให้มีฐานะเป็น มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มีสภาพมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีอำนาจและหน้าที่ ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยโดยวางนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของ มหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้งานส่วนใด ในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบ ออกข้อบังคับและประกาศสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้ อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร อนุมัติการจัดตั้ง และการยุบเลิกสำนักวิชา สถาบัน ศูนย์ หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า อนุมัติ

การเปิดสอนและหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด รวมทั้งยุบรวมและยกเลิกหลักสูตรและสาขาวิชา กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดหารายได้และการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ติดตามประเมินผล การดำเนินงานของอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบันหรือศูนย์ เป็นต้น

สภาวิชาการมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาหลักสูตรการขอสอน และการวัดผลการศึกษา เสนอการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร เสนอการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกสำนักวิชา สถาบัน ศูนย์ รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานย่อยของส่วนงาน ดังกล่าว พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการรับเข้าสมทบหรือการยกเลิกการสมทบของ สถาบันการศึกษาชั้นสูงและสถาบันวิจัยอื่น พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอน ศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ จัดหาวิธีอื่นจะทำให้ การศึกษาการวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเจริญยิ่งขึ้น พิจารณาให้ความเห็นแก่สภามหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับวิชาการ ของมหาวิทยาลัย ให้คำปรึกษาแก่อธิการบดี และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรือ อธิการบดีมอบหมาย แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการ ใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภาวิชาการ มีโครงสร้างขององค์การแผนภูมิที่ 5 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง



อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้ อธิการบดีมีหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ควบคุมบุคลากร การเงิน พัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ และประกาศของมหาวิทยาลัย แต่งตั้ง และถอดถอน บรรจุ แต่งตั้ง บุคลากรของมหาวิทยาลัย จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยและปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย จัดหาทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ เป็นต้น ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทน

ในสำนักวิชาให้มีคณบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบตามที่คณบดีมอบหมาย ในสำนักวิชาหนึ่งจะมีคณะกรรมการประจำสำนักวิชา ประกอบด้วยคณบดีเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่น ๆ จำนวนหนึ่ง คณะกรรมการประจำวิชามีอำนาจหน้าที่พิจารณาดำเนินงานด้านบริหารและวิชาการของสำนักวิชา ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ และอธิการบดีมอบหมาย ในสำนักวิชาหากมีการแบ่งสาขาวิชา สถานวิจัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเทียบเท่าสาขาวิชาหรือสถานวิจัยจะมีหัวหน้าสาขาวิชา หัวหน้าสถานวิจัย หรือหัวหน้าส่วนงานแล้วแต่กรณี

ในสถาบัน ศูนย์ หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าให้มีผู้อำนวยการสถาบัน ศูนย์ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงาน

การบัญชีและการตรวจสอบ มหาวิทยาลัยได้วางและรักษาระบบบัญชีแยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญโดยมีบัญชีลงรายรับและรายจ่ายเงิน สินทรัพย์และหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริงและตามที่ควร ตามประเภทงาน พร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการนั้น ๆ และได้รับการตรวจสอบภายในเป็นประจำ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยได้จัดทำรายงานการเงินส่งผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของมหาวิทยาลัย โดยทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของมหาวิทยาลัยทุกรอบปี ผู้ตรวจสอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ผู้ตรวจสอบบัญชีทำรายงานผลการตรวจสอบบัญชีและการเงิน

ต่อสภามหาวิทยาลัยภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับตั้งแต่วันสิ้นปีบัญชีเพื่อสภามหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินจากผู้ตรวจสอบบัญชี

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กำกับและ ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องของมหาวิทยาลัยไปยังคณะรัฐมนตรี

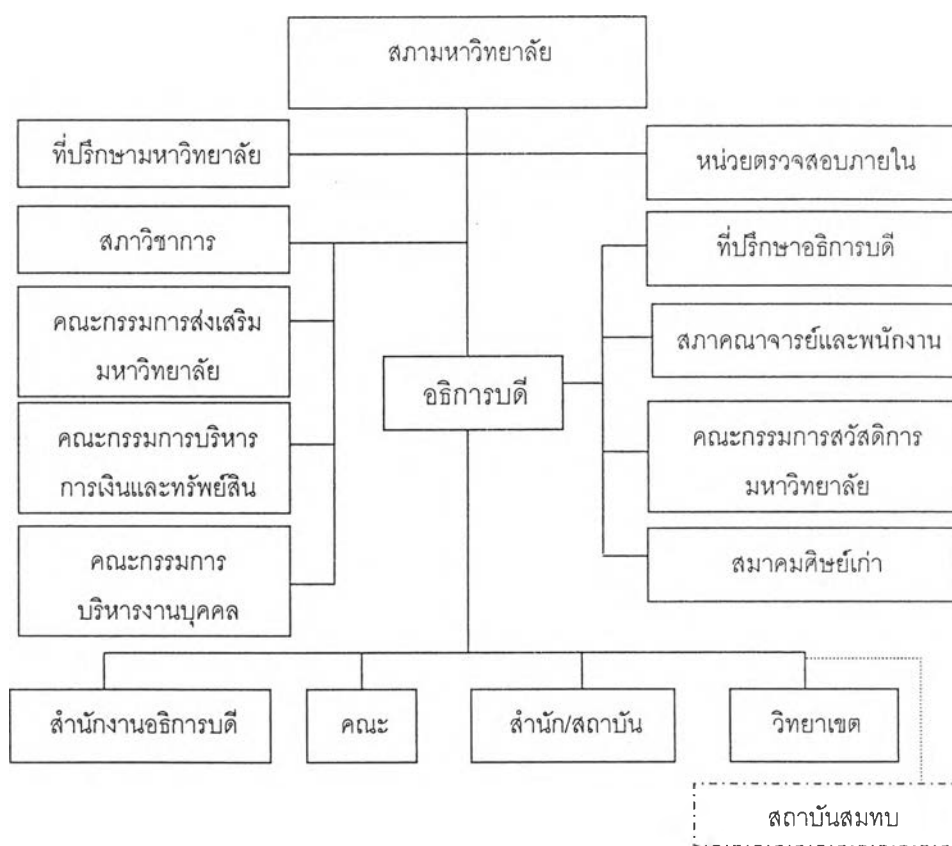
### 3.4 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ และเป็นนิติบุคคล เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2541 การเป็นมหาวิทยาลัยในลักษณะดังกล่าวทำให้ต้องมีการกำหนด ปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและจัดการโดยการจัดทำข้อกำหนด ข้อบังคับ และระเบียบการปฏิบัติงานใหม่ทั้งหมด หลังจากการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยพบว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ช่วยให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจในด้านต่าง ๆ เช่น เงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลถือเป็นเงินรายได้สามารถเก็บไว้ใช้ได้หากใช้ไม่หมด จึงทำให้เกิดความพยายามที่จะให้เงินให้คุ้มค่า นอกจากนั้นสามารถเปลี่ยนหมวดและเปลี่ยนแปลงรายการได้อย่างสะดวกตามความจำเป็น ประหยัดเวลาการทำงานแบบเดิมที่มีหลายขั้นตอน ทั้งนี้สภามหาวิทยาลัยจะมีบทบาทในการบริหาร จัดการและรับผิดชอบการดำเนินการของมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ที่มีอำนาจเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ด้าน

สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลภายนอก 15 คน บุคคลภายใน 8 คน บุคคลภายนอกประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทั้งจากวงการธุรกิจและวงการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีมุมมองที่กว้างขึ้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีปณิธานในการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ผลิตบัณฑิตที่มุ่งคุณภาพ คุณธรรม ทำงานวิจัย พัฒนา และให้บริการวิชาการเพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิต โดยมีเป้าหมายของการเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัย การสร้างขีดความสามารถเพื่อการพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนในกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก

ดังนั้น ภารกิจสำคัญของมหาวิทยาลัยจึงประกอบด้วย การพัฒนานักวิชาการให้มีความสามารถในการเรียนรู้ พัฒนานักศึกษาให้มีความเป็นเลิศทางวิชาการ มีคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณในวิชาชีพ พัฒนาระบบการศึกษา ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ระบบการเรียนรู้ และระบบการบริหารงานให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง วิจัยและนำผลไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้และการพัฒนาประเทศไทย มีโครงสร้างขององค์การแผนภูมิที่ 6 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 6 โครงสร้างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี



ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ เช่น การวางนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ วางระเบียบ ออกประกาศ ข้อกำหนด และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยและอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบ และออกข้อบังคับสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไป อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง

ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญา และประกาศนียบัตร อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบ เลิกคณะ สถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่ง ส่วนงานของหน่วยงานดังกล่าว อนุมัติการรับเข้าสมทบหรือยกเลิกการสมทบซึ่งสถาบันการศึกษา ชั้นสูงและสถาบันวิจัย อนุมัติการเปิดสอนและหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด รวมทั้งการยุบรวมหรือยกเลิกหลักสูตร พิจารณาสรรหาบุคคลที่มี คุณสมบัติเหมาะสมเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และ ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอนอธิการบดี พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ แต่งตั้งและถอด ถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนงาน ที่ เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะและศาสตราจารย์เกียรติคุณ ออกข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์อย่างอื่น การบรรจุแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือน หรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษ ของพนักงานและลูกจ้าง กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดหารายได้ ออกข้อบังคับการวางระเบียบ ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย อนุมัติการตั้ง งบประมาณรายรับและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและอนุมัติ งบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการสภาวิชาการและกรรมการ ส่งเสริมมหาวิทยาลัย แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการ ใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของ มหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ของอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วน งานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

สภาวิชาการประกอบด้วย อธิการบดีเป็นประธาน มีอำนาจและหน้าที่ในการ พิจารณา หลักสูตรการสอนและการวัดผลการศึกษาเพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย เสนอการให้ปริญญา ประกาศนียบัตร ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญา และ ประกาศนียบัตรต่อสภามหาวิทยาลัย เสนอการจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกคณะ สถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการเสนอแบ่งส่วนงานในหน่วยงาน ดังกล่าวต่อสภามหาวิทยาลัย พิจารณาการรับเข้าสมทบหรือยกเลิกการสมทบซึ่งสถาบันการศึกษา ชั้นสูง หรือสถาบันวิจัยอื่น เพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้ง และถอดถอนศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ อาจารย์ และอาจารย์พิเศษพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าภาค หัวหน้าศูนย์ และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา หรือศูนย์ จัดหาวิธีการอันจะทำให้การศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การริเริ่ม การปรับเปลี่ยน การถ่ายทอดและการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและ การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมเจริญยิ่งขึ้น เพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย พิจารณาให้ความเห็นแก่สภามหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่อธิการบดีและปฏิบัติหน้าที่ตามที่สภามหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีมอบหมาย แต่งตั้งคณะกรรมการหรือ อนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภาวิชาการ

อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย การบริหารบุคคล การเงิน พัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัย การบรรจุ แต่งตั้งและถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งดำเนินการบริหารงานบุคคลตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยและดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานรวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย จัดหาทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ เป็นผู้แทนในกิจการทั่วไป เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย

คณบดี เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของคณะได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัย ในคณะหนึ่งให้มีคณะกรรมการประจำคณะมีอำนาจและหน้าที่ในการวางแผนนโยบายและแผนงานของคณะให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย วางระเบียบและออกข้อบังคับภายในคณะตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย วางหลักสูตรและรายละเอียดเกี่ยวกับหลักสูตรสำหรับคณะเพื่อเสนอต่อสภาวิชาการ วางระเบียบและออกข้อบังคับเกี่ยวกับการศึกษาของคณะเพื่อเสนอต่อสภาวิชาการ เสนอการแต่งตั้งและถอดถอน ศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ต่อสภาวิชาการ จัดการวัดผล ประเมินผล และควบคุมมาตรฐานการศึกษาของคณะ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นแก่คณบดี ดำเนินการอื่นตามที่สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ หรืออธิการบดีมอบหมาย แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการประจำคณะ

การบัญชีและการตรวจสอบ มหาวิทยาลัยวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้องแยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญมีสมุดบัญชีลงรายการรับและจ่ายเงิน สินทรัพย์และหนี้สินแสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริง ตามประเภทงานพร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการนั้น ๆ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ มหาวิทยาลัยจัดทำงบดุลและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของมหาวิทยาลัย และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของมหาวิทยาลัยทุกรอบปี ให้ผู้ตรวจสอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยโดยให้มีอำนาจสอบถามอธิการบดี รองอธิการบดี พนักงาน และลูกจ้างของมหาวิทยาลัยและเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น ให้ผู้สอบบัญชีทำรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับตั้งแต่วันสิ้นปีบัญชีเพื่อมหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐมนตรี

รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

การประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้จัดทำแผนงาน แนวทางปฏิบัติ และโครงสร้างด้านการประกันคุณภาพการศึกษามาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานด้านประกันคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือของหน่วยงานของมหาวิทยาลัย พัฒนาระบบและเกณฑ์การประกันคุณภาพการศึกษาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ส่งเสริมการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ จัดทำคู่มือการควบคุมคุณภาพของมหาวิทยาลัย เตรียมความพร้อมของมหาวิทยาลัยสำหรับกระบวนการควบคุมตรวจสอบและประเมินจากภายนอก จัดทำรายงานคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีและให้มีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานประกันคุณภาพขึ้นทำหน้าที่โดยตรงและมีแผนการดำเนินงานในด้านนี้อย่างครบวงจร

มหาวิทยาลัยสนับสนุนให้บุคลากรของมหาวิทยาลัย มีแนวคิดในการวิจัยอย่างเป็นระบบ เร่งผลิตงานวิจัยทั้งการวิจัยพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์ โดยมุ่งที่จะนำผลการวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้มีการจัดสรรทุนแก่บุคลากรในลักษณะต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีธนบุรี, 2542)

## สรุปการบริหารและการจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1. จากการที่การบริหารมหาวิทยาลัยในระบบราชการจำเป็นต้องดำเนินการทุกอย่าง ภายใต้กฎเกณฑ์ของราชการ ที่ได้ถือว่าเป็นบรรทัดฐานเดียวกันทุกส่วนราชการ มีระบบการควบคุม ตรวจสอบที่ตายตัว มีระบบการจัดสรรและบริหารงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับการใช้จ่ายเงินของราชการ โดยเฉพาะมีระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ จึงมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับมีความหมายและการดำเนินการที่ต่างออกไป กล่าวคือ มหาวิทยาลัยมีความอิสระมากขึ้น การควบคุมและการสั่งการจากรัฐบาลลดลง หรือมีน้อยที่สุด รัฐบาลจะกำกับเพียงด้านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและคุณภาพเป็นหลัก แต่จะเน้นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน จากการศึกษาสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยหลักการและแนวทางที่ได้ถือปฏิบัติมา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสถานภาพและลักษณะของการดำเนินการดังนี้ มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐโดยทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้

2. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจะปรากฏอยู่ในอยู่ที่อำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่สามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารการจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยอิสระ ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้น การบริหารการจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. การบริหารงานบุคคล หลักการในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีแนวทาง ดังนี้ บุคลากรของมหาวิทยาลัย จะมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ในช่วงเวลาการปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนระบบจะมีการประเมินศักยภาพบุคคลเพื่อบรรจุเข้าเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางขึ้นเองได้ พนักงานของมหาวิทยาลัยจะได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทน ตามหลักเกณฑ์การประเมินและตามบัญชีเงินเดือนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

4. สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีวิธีการที่แตกต่างกันไป สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จะเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด

5. งบประมาณและทรัพย์สินหลักการในด้านงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยทั่วไปแล้วหลักการด้านการเงินและงบประมาณจะเป็นดังนี้ รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ เงินอุดหนุนดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดระบบบริหารงบประมาณ การเงินบัญชีและทรัพย์สินของตนเอง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยในลักษณะการตรวจสอบภายหลัง รวมทั้งระบบการติดตามการใช้งบประมาณอื่น ๆ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กรณีรายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุได้ รายได้จาก การดำเนินงานถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถใช้สอยควบคุมดูแลใช้ประโยชน์ จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา รายได้จากแหล่งต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยหามาได้ จะเป็นส่วนสร้างเสริมความแข็งแกร่งของมหาวิทยาลัย เพิ่มเติมจากงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ

6. การจัดสรรงบประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับสำนักงาน งบประมาณ เพื่อให้มีการดำเนินการในหลักการเดียวกัน คือ ให้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับ มหาวิทยาลัยในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปใน 2 ลักษณะ คือ การสนับสนุนงบประมาณรายจ่าย ประจำปีให้แก่ละมหาวิทยาลัย จะจำแนกงบประมาณออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ค่าใช้จ่ายประจำ และค่าใช้จ่ายลงทุน โดย ค่าใช้จ่ายประจำ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการจัดการศึกษา โดยรัฐอุดหนุนในลักษณะค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา (Cost Per Head) เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีมาตรฐาน อย่างน้อยขั้นต่ำและเพียงพอต่อการประกันคุณภาพการศึกษา โดยพิจารณาจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยให้นำมารวม สมทบเป็นงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยในสัดส่วนที่เหมาะสม ส่วนค่าใช้จ่ายในภารกิจอื่น ๆ ให้รัฐอุดหนุนตามโครงการหรือกิจกรรม ค่าใช้จ่ายลงทุน ให้รัฐจัดสรรให้ตามโครงการและความ จำเป็นตามสภาพของมหาวิทยาลัยและกำลังงบประมาณของประเทศ การจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) โดยหลักการ คือให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น โดยมี วัตถุประสงค์ เพื่อนำผลประโยชน์ที่ได้จากกองทุนไปใช้ในกิจการของมหาวิทยาลัยที่จำเป็นและเสริม งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ ในกรณีที่งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอ และเพื่อสร้างความเป็นเลิศ ทางวิชาการ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยจะเป็นผู้จัดหาเงินสมทบกองทุนเป็นปี ๆ ไป รัฐอาจจัดสรร งบประมาณสนับสนุนตามกำลังงบประมาณแผ่นดินเป็นปี ๆ ไป

7. การบริหารงบประมาณและการรายงาน มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต้องยึดหลักของความโปร่งใส และประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสำคัญ โดยการบริหารงบประมาณนั้นจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ภายใต้หลักการต่อไปนี้ งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป และถือเป็นเงินรายได้ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ได้รับตามแผนงานโครงการที่มหาวิทยาลัยเสนอ โดยอาจนำเงินรายได้อื่นมารวมจัดสรรเป็นงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยด้วย มหาวิทยาลัยมีหน้าที่วางระบบ การเงินและบัญชี งานพัสดุที่เป็นของตนเอง ทั้งนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยมีนโยบายที่จะพัฒนาต้นแบบระบบบัญชีต้นทุน สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไปได้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัย ตามระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ทบวงมหาวิทยาลัยโดยร่วมมือของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประมาณจะพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน

8. ระบบการติดตามผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (Performance Monitoring System) ระบบรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ (Financial Report System) การรายงานผลงานประจำปี (Annual Report System)

9. การบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ปัจจุบันมหาวิทยาลัยหลายแห่งได้แก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถควบคุมดูแลและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งในกรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็เช่นเดียวกัน โดยมีหลักการสำคัญคือ ให้มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้สามารถจัดหาผลประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ และนำรายได้มาใช้จ่ายในกิจการได้ โดยแยกอสังหาริมทรัพย์เป็น 2 ประเด็น คืออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นราชพัสดุที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่าสงวนที่มหาวิทยาลัยได้รับมอบหมายให้ใช้ประโยชน์ ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการควบคุมดูแลใช้สอยหาประโยชน์ตามที่เห็นควร เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา อสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับจากการบริจาคหรือซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยสามารถนำไปใช้สอย ควบคุมดูแลใช้ประโยชน์ทางการศึกษา และสามารถจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

10. การบริหารวิชาการ การบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็จะเป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสร็จสิ้นที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด แต่การดำเนินงานทางวิชาการจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรการศึกษาและอนุมัติการเปิดสอนให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแผนที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติจัดตั้ง ยุบ เลิกหน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มหาวิทยาลัยมีหน้าที่พัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของทบวงมหาวิทยาลัย

11. การกำกับตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะต้องพัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อประโยชน์ในการบริหารภายในสถาบัน โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อรัฐบาล การกำกับตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการกำกับของรัฐซึ่งจะเป็นการกำกับที่เป็นระบบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานประมาณ เป็นต้น การกำกับดูแลด้วยการใช้กลไกงบประมาณ จากการปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัยจะร่วมมือกับสำนักงานประมาณเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกผลักดันให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนพัฒนา

12. การกำกับด้านนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่มหาวิทยาลัยกำลังดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา อาจมีนโยบายพิเศษเฉพาะกิจเฉพาะด้านของรัฐบาล ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งในกรณีมีงบประมาณสนับสนุนและไม่มีการสนับสนุน

13. การกำกับด้วยระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยได้ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งสร้างระบบการประกันคุณภาพของตนเองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังนั้น ผลจากการดำเนินการในระบบประกันคุณภาพการศึกษา จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารมหาวิทยาลัยที่อาจต้องปรับปรุงเพื่อให้ผลผลิตได้คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้น จะต้องมีการขออนุญาตจัดตั้งตามกระบวนการออกกฎหมาย โดยจะต้องเสนอผ่านกระทรวง/ทบวง คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอให้รัฐสภาพิจารณาตามลำดับ สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีดังนี้

1. มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐโดยทบวงมหาวิทยาลัย

2. รัฐจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants)

3. สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจสูงสุดในการบริหารในมหาวิทยาลัย สามารถออกกฎระเบียบ ข้อบังคับขึ้นใช้ภายในมหาวิทยาลัยได้ การบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ยกเว้นเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

4. ในด้านการบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎ ข้อบังคับระเบียบขึ้นใช้เองได้ บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยภายใต้

เงื่อนไขการจ้าง การบริหาร ระบบสวัสดิการ เกื้อกูลและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัย แต่ละแห่งจะกำหนดขึ้น

5. เมื่อรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยแล้ว ให้ถือเป็นรายได้ของ มหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบการจัดสรรงบประมาณและ รายได้ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งกำหนดระบบบัญชี การบริหารทรัพย์สิน และการตรวจสอบ ภายในขึ้น

6. มหาวิทยาลัยสามารถบริหารทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในกิจการของมหาวิทยาลัย ตามภารกิจด้านต่าง ๆ ได้โดยอิสระ เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ ความมั่นคงในฐาณะ การเงินและทรัพย์สิน โดยมีสภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบในการตัดสินใจ และสามารถชี้แจงเหตุผล กับประชาคมภายในมหาวิทยาลัยได้

7. ในด้านการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัย ตามระเบียบที่สภามหาวิทยาลัย กำหนด

8. ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงบประมาณ จะมีระบบการติดตามผลการ ดำเนินงานและระบบรายงานผลประจำปี โดยเฉพาะการใช้แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเป็นกลไกสำคัญ ในการกำกับดูแลงานเชิงนโยบาย มาตรฐานการศึกษาและคุณภาพของงานที่ได้ปฏิบัติไป

โรดส์ (Rhoddes, 1992) ได้กล่าวว่า ในหลักการของควมมีอิสระในการบริหาร และ ควมมีเสรีภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยนั้นได้นิยามไว้ 6 ประการดังนี้

1. ควมมีเสรีภาพที่จะบริหารงานสถาบัน ที่ปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลที่ มิใช่กลุ่มนักวิชาการ (Freedom from nonacademic interference in the government of the institution)

2. มีอิสระและเสรีภาพที่สถาบัน จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาตามที่ สถาบันเห็นว่าเหมาะสมและจำเป็น (Freedom to allocate funds as the institution sees fit)

3. มีอิสระเสรีภาพในการดำเนินการจัดหา เลือกสรรบุคลากร และการกำหนดเงื่อนไขใน การปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยได้ (Freedom over the recruitment of staff, and in determining their condition of work)

4. มีอิสระเสรีภาพในการคัดเลือก รับนักศึกษาเข้าศึกษา (Freedom over the selection of students)

5. มีอิสระและเสรีในการกำหนด ออกแบบหลักสูตร และบริหารโปรแกรมวิชาต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม (Freedom to design and deliver the curriculum)

6. มีอิสระและเสรีในการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และวิธีการประเมินผลการเรียนการสอนขึ้นเองได้ (Freedom to set standards and determine methods of assessment)

อะดัมสัน (Adamson ,1996) ได้กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรในมหาวิทยาลัยมีความจำเป็นต้องให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว เพราะสภาพการเรียนการสอนและการวิจัยมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วมาก ในสังคมโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยจะต้องมีแผนกลยุทธ์การทำงานที่ท้าทายต่องานวิชาการ งานสังคมที่กำลังก้าวหน้าอยู่เสมอ มหาวิทยาลัยมีอาจหยุดความก้าวหน้าของโลกได้ ต้องถ่ายทอดวิชาการความก้าวหน้าของเทคโนโลยีไปสู่นักศึกษาอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมทางวิชาการจะต้องมีการสนับสนุนจากงานบริการที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารคน การบริหารทรัพยากร และงบประมาณ ทางเลือกในการบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย จะต้องมีการวิเคราะห์ก่อนการลงทุนเพื่อตัดสินใจให้รอบคอบ และสอดคล้องกับเป้าหมายรวมของประเทศ จึงจำเป็นที่มหาวิทยาลัยจะต้องมีระบบที่ปรึกษา ด้านการลงทุนและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อลดความเสี่ยง ดังนั้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใสรวดเร็วและไว้ใจได้

ดอปสัน และแมคเนย์ (Dopson and McNay, 1996) ได้กล่าวว่า บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสวัฒนธรรมของสังคมโดยเฉพาะวัฒนธรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากความต้องการของสังคมและบริบทของโลก ดังนั้นแนวคิดในการบริหารมหาวิทยาลัย จึงต้องให้ความสำคัญและคล่องตัวในการบริหารงานให้มากที่สุด มหาวิทยาลัยจึงจะอยู่บนพื้นฐานที่เข้มแข็งและเป็นผู้นำทางวิชาการ การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากยังมีวัฒนธรรมขององค์กรที่ล้าหลังไม่ยืดหยุ่น การสร้างองค์ความรู้จากการวิจัยจะไม่เกิดขึ้น เพราะอุปสรรคทางความคิดติดในระบบบริหารแบบเก่า ๆ ดังนั้นจึงควรให้มีการรณรงค์เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวให้มาก (Academic Autonomy) เพื่อมุ่งสร้างภาวะผู้นำทางวิชาการในสังคม

บาร์เน็ต (Ronald Barnett, 1997) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะและจุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษาไว้ว่า อุดมศึกษาเกี่ยวข้องกับ การแสวงหาความรู้ ความจริง (the pursuit of truth and objective knowledge) การวิจัย (research) การสร้างศิลปวิทยาการ (liberal education) ความเป็นอิสระแห่งสถาบัน (institutional autonomy) ความมีเสรีภาพทางวิชาการ (academic



freedom) ความเป็นกลางทางความคิดและเปิดกว้างสำหรับการโต้แย้ง (neutral and open forum for debate) ความมีเหตุผล (rationality) สนับสนุนความสามารถด้านการคิดเชิงวิภาคของผู้เรียน (development of the student's critical abilities) พัฒนาความเป็นตัวของตัวเองของผู้เรียน (development of the student's autonomy) สร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์แห่งตนแก่ผู้เรียน (student's character formation) สร้างแหล่งค้ำค้ำและเวทีความคิดแก่สังคม (providing a critical center within society) การจรรโลงวัฒนธรรมทางความคิดของสังคม (preserving society's intellectual culture)

สถาบันอุดมศึกษาที่ถือเป็นมหาวิทยาลัยในยุคแรกตั้งขึ้นในยุคกลาง เริ่มต้นจากมหาวิทยาลัย โบโลญา (Bologna) ในปี ค.ศ. 1088 มหาวิทยาลัยปารีส ปี ค.ศ. 1119 มหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ช่วงปี ค.ศ. 1167-1185 และมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ในปี ค.ศ. 1209 ลักษณะสำคัญของมหาวิทยาลัยในยุคกลาง เป็นองค์กรประชาธิปไตยในสองประเด็นหลักได้แก่ การเปิดโอกาสให้กับทุกคน และ เตรียมบุคลากรสำหรับประกอบสัมมาชีพตามความสามารถของแต่ละคน มหาวิทยาลัยได้รับการมองว่าเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากสังคมอื่น ๆ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ได้รับความเห็นชอบให้อยู่ในสถานภาพมหาวิทยาลัย (universitas) จากผู้นำทางศาสนาในยุคนั้น ๆ และได้รับความสนับสนุนเป็นอย่างดีจากรัฐบาล

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมาได้มีการขยายอุดมศึกษาในโลกตะวันตกอย่างกว้างขวาง รวมถึงการเพิ่มหน้าที่และภารกิจที่หลากหลายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การค้นคว้า วิจัยและพัฒนา ด้านการทหาร นโยบายสังคม การจัดการศึกษาในหลักสูตรชั้นสูงในหลากหลายสาขาวิชา จนถึงปัจจุบันแนวคิดและคุณลักษณะของอุดมศึกษา ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทุกประเทศให้ความสำคัญของผลที่ได้จากการลงทุน การตรวจสอบได้ การวางแผน ประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดี การจัดสรรทรัพยากร ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ดัชนีความสำเร็จ และการคัดเลือกนักศึกษา ผลการดำเนินงานของอุดมศึกษามุ่งไปที่ คุณค่าแห่งความสำเร็จ มิใช่เพียงแค่ความสำเร็จ เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีการจัดการอุดมศึกษาที่คำนึงถึง จำนวนงบประมาณของรัฐที่ใช้จ่ายสำหรับพัฒนาอุดมศึกษา การให้ความสำคัญสูงสุดในการพัฒนาอุดมศึกษาในองค์ประกอบที่ต่างไปจากเดิม แหล่งทรัพยากรสนับสนุน และ กลไกการจัดสรรทรัพยากรเป็นสำคัญ

วิจิตร ศรีส้าน (2541) ได้กล่าวว่า โดยกฎหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย ได้กำหนดไว้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. กำกับดูแลนโยบายและแผนพัฒนา
2. การนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้แก่
  - 2.1 การขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
    - นายกสภามหาวิทยาลัย
    - อธิการบดี
    - ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ
  - 2.2 การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี
  - 2.3 การของบประมาณผูกพันข้ามปี
  - 2.4 การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
3. เรื่องอื่น ๆ ที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2541) ได้กล่าวถึง การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาว่า แนวทางที่ต้องการคือ ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีความคล่องตัว มีอิสระ สามารถบริหารจัดการให้เบ็ดเสร็จได้ในตัวเอง ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ภาระของรัฐเพิ่มขึ้นในการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ประกอบกับรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุด จึงทำให้บทบาทของภาครัฐต้องเปลี่ยนจากการเข้าไปจัดการเอง มาเป็นบทบาทในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ประเมินผล รักษามาตรฐาน และสนับสนุนทรัพยากรในลักษณะมุ่งตรงไปยังกลุ่มเป้าหมายให้ดีที่สุด การกระทำเช่นนี้เป็นการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งข้อจำกัดทางการเงินและการคลังด้วย แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงมิใช่ปรากฏเป็นตัวหนังสือเท่านั้น วิธีการทำงานก็ต้องปรับเปลี่ยนด้วย กระทรวง ทบวง กรม ก็ต้องยอมรับบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การควบคุมจะมีน้อย ยกเลิกการดำเนินการเอง เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้หลายฝ่ายมองว่า บทบาทของรัฐลดลงซึ่งก็ถูกต้องในมุมหนึ่ง แต่บทบาทเหลือมีความสำคัญมากกว่าคือ บทบาทของผู้ดูแลในฐานะเป็นผู้กำกับ วางกติกา ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินและให้การสนับสนุนทรัพยากร

มหาวิทยาลัย/สถาบัน เมื่อเข้าสู่ระบบที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ การประเมินภายใน การประกันคุณภาพ การกำกับดูแลต่าง ๆ และการบริหารจัดการก็ต้องปรับเปลี่ยนด้วย การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดเป็นการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างครั้งใหญ่ และเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก

ยอมทำให้เกิดความกังวลและหวั่นไหว แต่คงหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ได้กล่าวแล้ว ได้ยาก ถ้าไม่เปลี่ยนแปลงในขณะนี้ ในอนาคตสภาพเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นปัจจัยที่จะบังคับให้ปรับเปลี่ยนในทิศทางดังกล่าวและหากปล่อยทิ้งไว้อาจจะกลายเป็นวิกฤติ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนที่ถูกวิกฤติบังคับจะเกิดความรุนแรง และทำให้เกิดผลข้างเคียงที่เสียหายได้

สรุปได้ว่า สภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่จะจัดตั้งขึ้นจะต้องมีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นตามกระบวนการออกกฎหมาย จะต้องเสนอผ่านกระทรวง/ทบวง คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ตามลำดับ

สถานการณ์ของมหาวิทยาลัยเป็นดังนี้ มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดยทบวงมหาวิทยาลัย รัฐจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจสูงสุดในการบริหารมหาวิทยาลัย และการบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะมีความคล่องตัวและมีอิสระเสรีภาพในการบริหารงานวิชาการให้สอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัย มีอิสระในด้านการเรียนการสอน การค้นคว้าวิจัย การบริการชุมชนและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงทั้งการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารด้านการเงินและการบริหารทรัพย์สินเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ ทั้งการออกแบบหลักสูตรต่าง ๆ การคัดเลือกนิสิตนักศึกษา และการกำหนดมาตรฐานการศึกษา ซึ่งในการบริหารด้านการเงิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานประมาณจะมีระบบการติดตามผลการดำเนินงาน มีระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย

อนึ่ง ทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนพัฒนา และการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ได้แก่ การขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การของบประมาณผูกพันข้ามปี การขอพระราชทานเรื่องราชอิสริยาภรณ์ และเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี

ข้อเสนอแนะ ควรมืองค์กรที่เข้มแข็งในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน และบุคลากรผู้ตรวจสอบต้องมีความเข้าใจในวิธีการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย

## การจัดการอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เป็นมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยจำนวน 169 แห่ง ทุกแห่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ยกเว้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 3 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักรจัดตั้งขึ้นโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้มีอำนาจในการประสาทปริญญาบัตร และมีอิสระในการดำเนินภารกิจที่รับผิดชอบ จำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา มากกว่าร้อยละ 30 เป็นผู้ที่อยู่ในวัยเรียน ในจำนวนดังกล่าวมากกว่า 1.8 ล้านคน ศึกษาในลักษณะเต็มเวลาและนอกเวลา ผู้เข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษามีอายุต่ำสุดโดยเฉลี่ย 18 ปี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาแต่จำนวนของผู้เรียนที่อยู่ในกลุ่มผู้ที่มีอายุสูงกว่าที่มีคุณสมบัติก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น จากจำนวนนักศึกษาในสหราชอาณาจักรทั้งหมด ประมาณร้อยละ 11 เป็นนักศึกษาต่างชาติ โดยที่ร้อยละ 6 เป็นนักศึกษาจากประเทศกลุ่มยุโรป และร้อยละ 5 เป็นนักศึกษาจากประเทศอื่น ๆ แหล่งงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ รัฐบาลกลางที่จัดสรรโดยสภางบประมาณเพื่ออุดมศึกษา (Higher Education Funding Council) ค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เรียกเก็บจากผู้เรียน หรือ องค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดสรรงบประมาณให้เพื่อจัดการเรียนการสอน งบประมาณด้านการวิจัยจากสภาวิจัยที่สนับสนุนโครงการวิจัยเฉพาะด้านและการวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา แหล่งงบประมาณจากภาค เอกชนหรือ องค์กรการกุศลที่บริจาคเพื่อการวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง

งบประมาณที่จัดสรรโดยรัฐบาลกลางจัดสรรโดยใช้สูตรคำนวณจากจำนวนนักศึกษาที่เรียนอยู่ในแต่ละสถาบัน กลุ่มสาขาวิชาที่เรียนจำแนกเป็นสี่กลุ่มใหญ่ ๆ นอกจากนั้น ยังมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางสำหรับสถาบันวิจัยที่ได้รับการจัดอันดับอยู่ในลำดับต้น ๆ จากสภาการวิจัยแต่ละแห่งอีกด้วย

การประเมินผลและคุณภาพการศึกษา สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญในการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาโดยได้นำระบบการประกันคุณภาพมาใช้ภายใต้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ องค์ประกอบที่สำคัญของการประกันคุณภาพประกอบด้วย กระบวนการตรวจสอบภายใน การประเมินคุณภาพสถาบัน การประเมินสาขาวิชา การประเมินความเชี่ยวชาญทางวิชาการ และการประเมินผลงานวิจัย

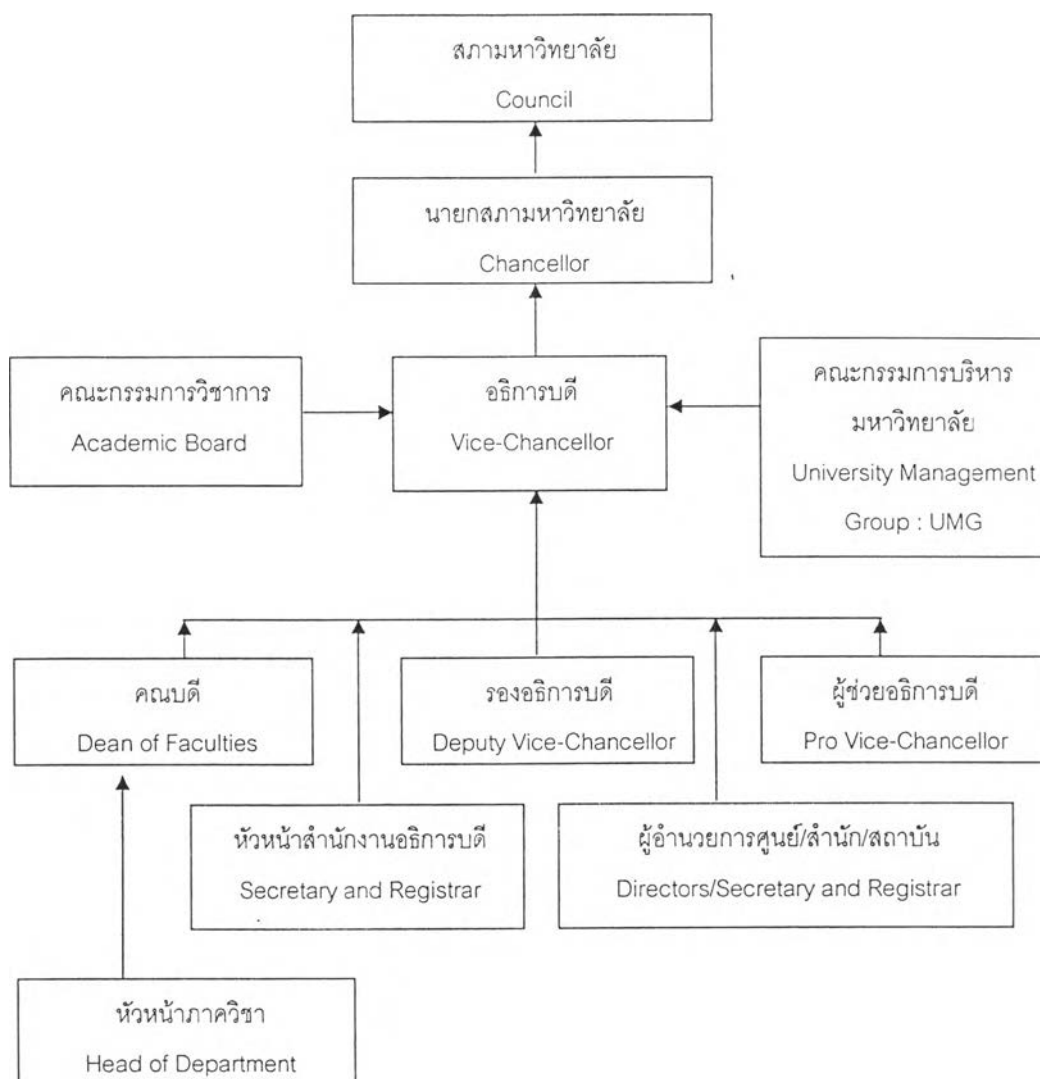
## หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร

1. สภางบประมาณเพื่ออุดมศึกษา (Higher Education Funding Council : HEFC) เป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งนำเสนอข้อมูล ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับจำนวนเงินงบประมาณสำหรับการสอน การวิจัย และด้านอื่น ๆ แก่กระทรวงศึกษาธิการ และรับแนวนโยบายมาใช้ในการปฏิบัติงาน ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสถาบันอุดมศึกษา สภางบประมาณเพื่ออุดมศึกษาดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีองค์ประกอบที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 5 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยสมาชิกต้องดำเนินงานอย่างเปิดเผย และสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณะ คณะกรรมการบริหารจะแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน และคณะทำงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วแต่ความเหมาะสม

2. สำนักงานประกันคุณภาพอุดมศึกษา (The Quality Assurance Agency for Higher Education : QAA) สำนักงานประกันคุณภาพอุดมศึกษา เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ประเมินความสามารถ คุณภาพ มาตรฐานและการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร ร่วมกับองค์กรวิชาชีพ คณะกรรมการอำนวยการของสำนักงานประกอบด้วยผู้แทนจากสภางบประมาณอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษา องค์กรวิชาชีพ ภาคอุตสาหกรรม และนายจ้าง

3. คณะกรรมการอธิการบดีและอาจารย์ใหญ่ของมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักร (The Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the United Kingdom : CVCP) เป็นองค์กรอิสระที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากการเรียกเก็บค่าสมาชิกจากสถาบันอุดมศึกษาที่เข้าร่วม ซึ่งจะมีผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาแห่งละ 1-2 คน เข้าเป็นสมาชิก รวมสมาชิก 104 คน ปัจจุบันได้มีการแบ่งเป็นกลุ่มย่อยสำหรับงานแผนและพัฒนา สถาบันอุดมศึกษาออกเป็น 8 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสิ่งแวดล้อมและชีวศาสตร์ (Environment & Biological Sciences) การคลัง ทรัพยากรและการจัดการ (Finance, Resources & Management) สุขภาพ (Health) มนุษยศาสตร์ ศิลปศาสตร์ และสังคมศาสตร์ (Humanities, Arts & Social Sciences) อุตสาหกรรม วิศวกรรมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ (Industry, Engineering & Physical Sciences) ระบบสารสนเทศ (Information Systems) การต่างประเทศ (International Affairs) การเรียนรู้และการจ้างงาน (Learning & Employment) กิจกรรมนักศึกษาและบุคลากร (Students & Staff) บทบาทสำคัญของคณะกรรมการฯ ได้แก่ การสร้างความเข้าใจแก่สาธารณชนเกี่ยวกับบทบาท วัตถุประสงค์ ความต้องการและผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร การปรับปรุงระเบียบระบบการเงิน การตลาด แนวทางในการพัฒนากิจกรรมมหาวิทยาลัย เป็นต้น สรุปได้ดังแผนภูมิที่ 7 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 7 แสดงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยราชอาณาจักร



สภามหาวิทยาลัยกำหนดตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริหารอาวุโสของมหาวิทยาลัย บุคลากรด้านวิชาการ บุคลากรด้านบริหาร ผู้แทนภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมของเมืองที่มหาวิทยาลัยตั้งอยู่ นักศึกษา ศิษย์เก่า และผู้แทนจากผู้บริหารเมืองนั้น ๆ จำนวนประมาณ 25 คน ซึ่งสมาชิกมีวาระในตำแหน่งที่แตกต่างกัน และจะมีการประชุมปีละ 1 ครั้งเพื่อรับทราบแนวทางการจัดสรรงบประมาณ และรายงานประจำปี

สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบกฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย ดูแลและควบคุมการใช้งบประมาณ และรายได้ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการสรรหาและแต่งตั้งอธิการบดี โดยจะมีนายกสภาเป็นประธานในการประชุม มีวาระการประชุมทุกเดือน

นายกสภามหาวิทยาลัย เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นเกียรติแก่มหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมของสภามหาวิทยาลัย ผู้ดำรงตำแหน่งนี้มักจะเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในระดับชาติ เป็นบุคคลสำคัญของประเทศ

อธิการบดี แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการนำนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยสภามหาวิทยาลัยไปสู่การปฏิบัติ โดยมีรองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดี เป็นผู้ช่วยในการบริหาร

คณะกรรมการวิชาการ มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านวิชาการของมหาวิทยาลัย เช่น การจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรสาขาวิชาใหม่ ความร่วมมือทางวิชาการกับสถานศึกษา สถาบันองค์กรอื่น ๆ กรรมการมาจากผู้แทนคณะวิชาในมหาวิทยาลัย อาจารย์ นักศึกษา

คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลด้านบริหารมหาวิทยาลัยด้านต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผน การเงิน บุคลากร อาคารสถานที่ ระบบข้อมูล ห้องสมุด เป็นต้น

รองอธิการบดี อธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งรองอธิการบดี 2-3 คน เพื่อทำหน้าที่ตามที่มอบหมายในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านวิชาการ และบริหาร

ผู้ช่วยอธิการบดี อธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดี 2-3 คน พร้อมมอบหมายหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ตามโครงสร้างของมหาวิทยาลัย

คณบดี อธิการบดีจะเป็นผู้เลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณบดี โดยอาจมีการเสนอชื่อจากสภาวิชาการให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 3-4 ปี คณบดีรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปในคณะ เช่น การดำเนินงานทางวิชาการ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผน กำหนด กลไก และปฏิบัติงานตามแผนงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย การสร้างสรรและพัฒนาสิ่งแวดล้อมในคณะ การพัฒนาประเมินผลและสนับสนุนบุคลากรภายในคณะ

หัวหน้าสำนักงานอธิการบดี ทำหน้าที่ดูแลหน่วยงานด้านบริหารที่สนับสนุนงานด้านการจัดการเรียนการสอน และการวิจัยที่เป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย

หัวหน้าภาควิชา ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการในระดับภาควิชา และภายใต้คณะวิชา

ผู้อำนวยการ ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านสนับสนุนการเรียนการสอนภายใต้สำนักงานอธิการบดี เช่น ด้านการเงิน บุคลากร ทะเบียน การวางแผน การวิจัย เป็นต้น

ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักร มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน แต่อาจใช้ชื่อองค์กรที่ต่างกัน การบริหารมหาวิทยาลัยจะมีอธิการบดี เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางปฏิบัติ การบริหารงานในมหาวิทยาลัยแบ่งออกเป็น สายงานทางด้านวิชาการ และสายงานบริหาร โดยอธิการบดีจะมอบหมายให้รองอธิการบดี หรือผู้ช่วยอธิการบดี

เป็นผู้รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่แต่ละด้าน การปฏิบัติงานจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เช่น การบริหารทางวิชาการ เริ่มจากระดับล่างจากภาควิชา คณะวิชา เข้าสู่คณะกรรมการวิชาการ ขณะที่การบริหารเริ่มจากคณะกรรมการในหน่วยงานต่าง ๆ แล้วจึงเข้าสู่คณะกรรมการบริหาร มหาวิทยาลัยที่มีอธิการบดีเป็นประธานก่อนเสนอต่อไปยังสภามหาวิทยาลัยเพื่อให้ความเห็นชอบ และตัดสินใจเป็นขั้นตอนสุดท้าย

### การบริหารงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร ดำเนินการโดยสภางบประมาณอุดมศึกษา (Higher Education Funding Council) เป็นหน่วยงานอิสระที่รัฐบาลมอบหมายให้จัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา

สภางบประมาณอุดมศึกษา มีบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การประเมินผลคุณภาพทางการจัดการศึกษา การวิจัย การจัดสรรงบประมาณสำหรับการเรียนการสอน จะจัดสรรตามจำนวนนักศึกษาในแต่ละสาขาวิชา การกำหนดจำนวนนักศึกษาขึ้นอยู่กับตลาดร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และสภางบประมาณเพื่ออุดมศึกษา หากมหาวิทยาลัยรับนักศึกษาเกินจากที่ได้ตกลงไว้จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่ม และหากรับ นักศึกษาไม่ตรงตามเป้าที่ได้ทำการตกลงไว้ งบประมาณจะถูกตัด ปัจจัยสำคัญของการพิจารณาประกอบการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่ จำนวน และประเภทของนักศึกษาจำแนกตามสาขาวิชา ปริมาณและคุณภาพของงานวิจัยของแต่ละภาควิชา หรือหน่วยงานที่มีการประเมินจัดระดับคุณภาพตั้งแต่ระดับ 1 ถึง 5 และขนาดของหน่วยวิจัยแต่ละหน่วยวัดจากองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น อาจารย์ผู้ทำวิจัย นักวิจัย ผู้ช่วยนักวิจัย งบประมาณด้านการวิจัยที่ได้รับจากแหล่งอื่น นอกจากนี้สภางบประมาณอุดมศึกษาจะจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการลงทุนในส่วนของ การปรับปรุงห้องสมุด ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การศึกษาผู้ใหญ่ การดูแลรักษาอาคารสถานที่ โดยสถาบันอุดมศึกษาต้องเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติ

งบประมาณจากแหล่งอื่นของสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากนักศึกษา นักศึกษาต่างชาติ งบวิจัยจากแหล่งสนับสนุนจากภายนอก รายได้จากการให้บริการด้านต่าง ๆ เช่น การให้บริการหอพัก อาคารสถานที่ การให้คำปรึกษา รายได้จากการจัดการทรัพย์สินกองทุน และการบริจาค

### การจัดสรรงบประมาณภายในมหาวิทยาลัย

การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามแผนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะมีการวางแผนกลยุทธ์ระยะ 5 ปี โดยจะมีการปรับแผนทุกปี ขณะที่งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร



จากส่วนกลาง ได้แก่ จากสภามหาวิทยาลัย ค่าธรรมเนียม เงินบริจาค เงินรายได้กลางของมหาวิทยาลัย และเงินรายได้อื่น ๆ ที่ยังไม่ผูกพันถึงโครงการใด ๆ จะนำมารวมเก็บเพื่อจัดสรรโดยคณะกรรมการบริหารของมหาวิทยาลัย จัดสรรในลักษณะงบลงทุนและงบดำเนินการ

#### การบริหารงานบุคคล

มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร จะมีคณะกรรมการฝ่ายบุคลากรของมหาวิทยาลัย (Staffing Committee) เป็นผู้ดูแลกำกับการว่าจ้างบุคลากรให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการประกอบด้วย รองอธิการบดีที่รับผิดชอบงานด้านการเงินเป็นประธาน ผู้ช่วยอธิการบดี 1 คน เป็นรองประธาน ผู้แทนจากสภามหาวิทยาลัย 2 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนคณะวิชา หัวหน้าสำนักงานอธิการบดี เป็นกรรมการ

หน่วยงานกลางด้านบุคลากร ทำหน้าที่พัฒนานโยบายในส่วนของจำนวนบุคลากร สถานภาพการว่าจ้าง ให้คำแนะนำติดต่อประสานงานเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติ การประสานและเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับสภาพในเรื่องการจ้างงาน การประเมิน สวัสดิการ การพัฒนาบุคลากร

#### การบริหารวิชาการ

คณะกรรมการวิชาการ (Senate) เป็นองค์กรสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษา มีหน้าที่ดูแลคุณภาพทางด้านวิชาการ คณะกรรมการวิชาการทำหน้าที่ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจากข้อเสนอของคณะกรรมการย่อยชุดต่างๆ ส่วนการบริหารด้านวิชาการภายในคณะจะอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการคณะ (Faculty Committee) คณะกรรมการคณะจะเป็นผู้ดูแลด้านวิชาการของมหาวิทยาลัย โดยจะมีคณะกรรมการย่อยด้านการเรียนการสอน คณะกรรมการวิจัย คณะกรรมการด้านทรัพยากร ในส่วนของการเปิดหลักสูตรใหม่ หลังจากมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้ว จำเป็นต้องขอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหา และความเหมาะสมของหลักสูตรจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้นๆ เพื่อให้มีมาตรฐาน ทันสมัย และสอดคล้องกับมหาวิทยาลัยอื่นๆ ทั้งนี้ การปรับปรุงหลักสูตรเป็นหน้าที่ของภาควิชาที่ต้องปรับปรุงทุก ๆ 4-5 ปี

การประกันคุณภาพการศึกษา เมื่อสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการสอนตามหลักสูตรที่ได้รับการอนุมัติ ต้องมีการประเมิน ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของการประกันคุณภาพภายในที่ดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาเองและความแตกต่างกัน สถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักรจะมีหน่วยงานของมหาวิทยาลัยรับผิดชอบโดยเฉพาะ โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ที่เน้นในระดับหลักสูตรหรือสาขาวิชา ซึ่งจะมีผู้ตรวจสอบภายนอกร่วมให้ความเห็น การให้ข้อมูลย้อนกลับจากนักศึกษา การใช้งบประมาณเพื่อการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ

การประกันคุณภาพภายนอก ดำเนินการใน 4 ลักษณะ ได้แก่ การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Audit) เป็นการตรวจสอบภาพรวมในระดับสถานศึกษา รวมทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน และ ประสิทธิภาพของการบริหารดำเนินการโดยหน่วยประกันคุณภาพอุดมศึกษา(Quality Assurance Agency for Higher Education :QAA) การประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) เป็นการ ประเมินคุณภาพการศึกษาในระดับสาขาวิชา 6 ด้าน ได้แก่ การออกแบบหลักสูตรกับการเรียบ เรียงเนื้อหา การสอนกับการเรียนรู้ และการประเมินข้อมูลย้อนกลับของนักศึกษากับผลสัมฤทธิ์ การให้การสนับสนุนนักศึกษากับการแนะแนว ทรัพยากรการเรียนรู้ การประกันคุณภาพกับการ ส่งเสริม ในแต่ละด้านแบ่งคะแนนเป็นช่วง 1,2,3 และ 4 คะแนน รวม 24 คะแนน หาก สถาบันอุดมศึกษาได้รับคะแนนเท่ากับ 1 คะแนน ในด้านใดก็ตาม แสดงว่า ไม่ผ่านการประเมิน ต้องมีการปรับปรุงและประเมินใหม่ภายใน 12 เดือน

การประเมินโดยสมาคมวิชาชีพ สมาคมหรือองค์กรวิชาชีพทำหน้าที่ให้การรับรอง สถาบัน อุดมศึกษาในการจัดการเรียนการสอนว่าได้มาตรฐานตามที่กำหนดหรือไม่ ระยะเวลาของ การประเมินแล้วแต่องค์กรวิชาชีพเป็นผู้กำหนด การประเมินความสามารถด้านการวิจัย (Research Assessment Exercise : RAE) เป็นการประเมินเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของ รัฐในการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา โดยสภางบประมาณอุดมศึกษาในทุก ๆ 5 ปี

การจัดการศึกษาของสหราชอาณาจักรมีความเป็นอิสระภายใต้ข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างรัฐและสถาบันอุดมศึกษา โดยสภาการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนการอุดมศึกษา (Higher Education Funding Council) เป็นองค์กรกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสรรเงินแก่ สถาบันอุดมศึกษาด้านการเรียนการสอน การวิจัย และการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หลักการ สำคัญของการจัดสรรงบประมาณอาศัยสูตรสำเร็จที่กำหนดจากองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการ จัดการเรียนการสอนและการวิจัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้ให้เงินและสภา การจัดสรรงบประมาณในฐานะองค์กรกลางผู้รับเงินเพื่อจัดสรรต่อให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ ลงนามในข้อตกลงหลังจากที่ได้มีการลงมติอนุมัติจากรัฐสภา นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้ให้คำแนะนำที่สะท้อนถึงนโยบายของรัฐด้านการพัฒนาการ อุดมศึกษาที่รัฐบาลได้แถลงไว้

สภาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาต้องแสดงบัญชีการใช้เงินที่ได้จัดสรร ไปยังสถาบันอุดมศึกษาอย่างละเอียดรวมทั้งค่าใช้จ่ายในส่วนของตัวเอง ตลอดจนผลการ ดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณโดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) เป็น ผู้ให้การรับรอง ทั้งนี้การดำเนินงานต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่ประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ (อดุลย์ วิริยะเวชกุล, 2543)

ในส่วนของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาจะมีสภาเป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุม ดูแล การบริหารและการจัดการในระดับนโยบายในด้านต่าง ๆ มีอธิการบดีเป็นผู้นำ การดำเนินงานในระดับต่าง ๆ อยู่ในรูปคณะกรรมการเป็นหลัก เช่นคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย (University Management Group: UMG) คณะกรรมการวิชาการ (Academic Board) เป็นต้น

ด้านการประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีหน่วยงานของมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบด้านการประกันคุณภาพภายในโดยมีหลักการที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงาน เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐาน เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการขอรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐ และเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากแหล่งต่างๆ ต่อรัฐและสาธารณะ การประกันคุณภาพด้านการเรียนการสอนอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาภายใต้เกณฑ์มาตรฐานโดยมีผู้ตรวจจากภายนอก และการรับรองจากองค์กรวิชาชีพตามสาขาวิชา การประกันภายนอกดำเนินการโดยหน่วยงานอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินระดับสถาบันและสาขาวิชา

การบริหารและการจัดการ มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการในการดำเนินการตามกรอบของข้อตกลงระหว่างมหาวิทยาลัยและสภากิจการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา ซึ่งสภากิจการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษาจะตรวจสอบทุกๆสามปี โดยพิจารณาจากกระบวนการตรวจสอบด้านการเงินจากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย การวางแผนการบริหารและการจัดการ การจัดการด้านความเสี่ยง ความโปร่งใสในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย การกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา ผลการดำเนินงาน และผู้บริหารมหาวิทยาลัย

หน่วยประกันคุณภาพ (Quality Assurance Agency: QAA) เป็นองค์กรตรวจสอบคุณภาพจากภายนอกที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและวิธีการ กลไกในการประกันคุณภาพ ตรวจสอบคุณภาพของมหาวิทยาลัยในด้านคุณภาพ การบริหารและการจัดการ และการประเมินประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย การประเมินสาขาวิชาและหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอน รวมถึงการสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงตนเองด้านการวิจัยและพัฒนา ผลการประเมินของ QAA จะใช้ในการพิจารณาประกอบการจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย โดยที่ QAA จะเสนอรายงานผลการประเมินมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในทุกหกปี เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานและความสำเร็จ คุณภาพการเรียนการสอน ประสิทธิภาพของการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัย

## การจัดการอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลีย

มหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลียจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติของรัฐหรือประเทศ ทำให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดการศึกษาและรับรองวิทยฐานะหลักสูตรได้ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีโครงสร้างและระบบการประกันคุณภาพเป็นของตนเอง รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย ขณะเดียวกันผู้เรียนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าศึกษาจึงได้มีการนำระบบการกู้ยืมเพื่อการศึกษา (Higher Education Contribution Scheme: HECS) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 สำหรับให้ผู้เรียนกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยต้องแจ้งความจำนงกับมหาวิทยาลัยที่ประสงค์จะเข้าศึกษา หลังจากนั้น รัฐบาลจะจัดสรรทุนการศึกษาไปยังมหาวิทยาลัยโดยตรง นักศึกษาจะจ่ายเงินยืมคืนหลังจากสำเร็จการศึกษาและได้รับเงินเดือนอยู่ในระดับที่สามารถจ่ายได้ การจัดสรร งบประมาณของรัฐบาลกลางจัดสรรในลักษณะอุดหนุนทั่วไป (Block grant) ภายใต้ ข้อมูลมหาวิทยาลัย (University profiles) ที่เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

การจัดการอุดมศึกษาของประเทศออสเตรเลียอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1850 อำนาจการบริหารสูงสุดอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยที่มีตัวแทนจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย ได้แก่ นักธุรกิจ นักการศึกษา ผู้แทนรัฐบาลท้องถิ่น ผู้แทนอาจารย์และบุคลากรของมหาวิทยาลัย นักศึกษา และศิษย์เก่า เป็นต้น ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองประเทศออสเตรเลียมีมหาวิทยาลัยที่จัดการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีน้อยแห่งและไม่มีการทำการวิจัย หลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นทำให้มีมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น และเมื่อถึงสมัยที่นายกรัฐมนตรีกอล์ฟ วิทท์แมน กำหนดนโยบายการศึกษาระดับอุดมศึกษาแบบให้เปล่าจึงทำให้มีการเพิ่มจำนวนนักศึกษาและ มหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

การหารายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นกิจกรรมสำคัญที่รัฐบาลให้การสนับสนุน และเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสมทบเพิ่มขึ้นจากรัฐบาล มหาวิทยาลัยหลายแห่งดำเนินธุรกิจโดยการจัดตั้งบริษัทแล้วนำผลกำไรมาตั้งเป็นกองทุนเพื่อสนับสนุนภารกิจของมหาวิทยาลัย (สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา, 2541)

เกี่ยวกับนโยบายการจัดการอุดมศึกษาของประเทศออสเตรเลีย ในปัจจุบันยังคงให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาสทางการศึกษา การประกันคุณภาพ การปรับปรุงความสามารถในการสนองตอบต่อผู้เรียนและภาคอุตสาหกรรม การพัฒนาความรู้เพื่อพัฒนาประเทศ ตลอดจนการให้หลักประกันกับสาธารณชนเกี่ยวกับการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรอย่างคุ้มค่า โดยได้กำหนดกรอบนโยบายเป็นแนวดำเนินการ (White Paper) ภายใต้หัวข้อ ความรู้และนวัตกรรมด้านการวิจัย (Knowledge and Innovation: A policy statement on research training)

ด้านการประกันคุณภาพ ได้มีการจัดตั้งองค์กรด้านคุณภาพมหาวิทยาลัย (Australian Universities Quality Agency) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบการเรียนการสอน การวิจัย และการบริหารมหาวิทยาลัยโดยดำเนินการในทุก 5 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 ได้มีการกระตุ้นให้มีการพัฒนาคุณภาพโดยการมอบรางวัลและทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการด้านการสอนในมหาวิทยาลัยแห่งออสเตรเลีย (Australian Universities Teaching Committee) แก่ผู้ที่มีผลงานการสอนและนวัตกรรมเพื่อการสอนดีเด่น

ได้มีการกำหนดกรอบการดำเนินงานเพื่อประกันคุณภาพ โดยกำหนดหน้าที่สำหรับรัฐบาล หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ดังนี้ รัฐบาลกลาง (Commonwealth) ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณตามผลการดำเนินงานและคุณภาพ รวมทั้งงานวิจัย รัฐและเขตการปกครอง (States/Territories) ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ ให้ความเห็นชอบภายใต้ข้อตกลงเบื้องต้น (National Protocols) หน่วยงานคุณภาพมหาวิทยาลัย (Australian Universities Quality Agency) ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพ (Audits) มหาวิทยาลัยทำหน้าที่รับผิดชอบมาตรฐานทางวิชาการของมหาวิทยาลัย หน่วยงานนโยบายด้านคุณภาพ (Australian Qualifications Framework) ทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนและกำหนดรางวัลตอบแทน (Department of Education, Training and Youth Affairs: 2001-2003)

จากการที่มหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลียจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของประเทศ หรือกฎหมายแห่งรัฐ รัฐบาลกลางจึงเป็นผู้จัดสรรงบประมาณสนับสนุน ตามพระราชบัญญัติงบประมาณอุดมศึกษา ภายใต้กรอบการจัดสรรงบประมาณที่ยึดหลักการงบประมาณดำเนินการรวม (Single block operating grant) จัดงบประมาณเป็นงบประมาณ 3 ปี จัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยตามโครงการที่มหาวิทยาลัยเสนอ และได้รับการคัดเลือก การตรวจสอบงบประมาณ และการขอตั้งงบประมาณดำเนินการเป็นรายปี และนำเสนอเป็นข้อมูลมหาวิทยาลัย

งบประมาณดำเนินการจะครอบคลุม 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเรียนการสอนที่รวมถึงเงินเดือน เครื่องมืออุปกรณ์ งานบริหารทั่วไป โดยพิจารณาจากเป้าหมายจำนวนนักศึกษาตลอด 3 ปีงบประมาณ (Total student load target) ภาระงานสอนขั้นต่ำในระดับปริญญาตรีของอาจารย์ในแต่ละปี จำนวนนักศึกษาใหม่ของแต่ละสถาบันที่คาดว่าจะลงทะเบียนเรียนในแต่ละปีการศึกษา ด้านการวิจัยพิจารณาจากจำนวนโครงการวิจัย (Research Quantum) ที่ใช้ผลสำเร็จของการวิจัยและรายได้จากการวิจัย ผลการวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ งบประมาณ (Capital grants) เป็นงบประมาณที่กำหนดตายตัว เพื่อสนับสนุนการก่อสร้างอาคารสถานที่ตามการขยายตัวของนักศึกษา ความก้าวหน้าทางวิชาการ รัฐบาลจะจัดสรรให้ตามความเหมาะสมของกิจการและโครงการที่เสนอ

การตรวจสอบการใช้งบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาชี้แจงการใช้งบประมาณดำเนินการ โดยใช้ข้อมูลมหาวิทยาลัย ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งต้องเสนอรายงานต่อรัฐบาลตามเงื่อนไขของการขอรับเงินงบประมาณว่าสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับแผนที่เสนอไว้ รายงานการเก็บค่าเล่าเรียนนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรต่าง ๆ ของนักศึกษาต่างชาติ รายงานที่ตอบสนองและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เช่น ผู้พิการ ผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ สตรี และการจัดการศึกษาให้แก่ชนเผ่าพื้นเมือง

### การบริหารมหาวิทยาลัย

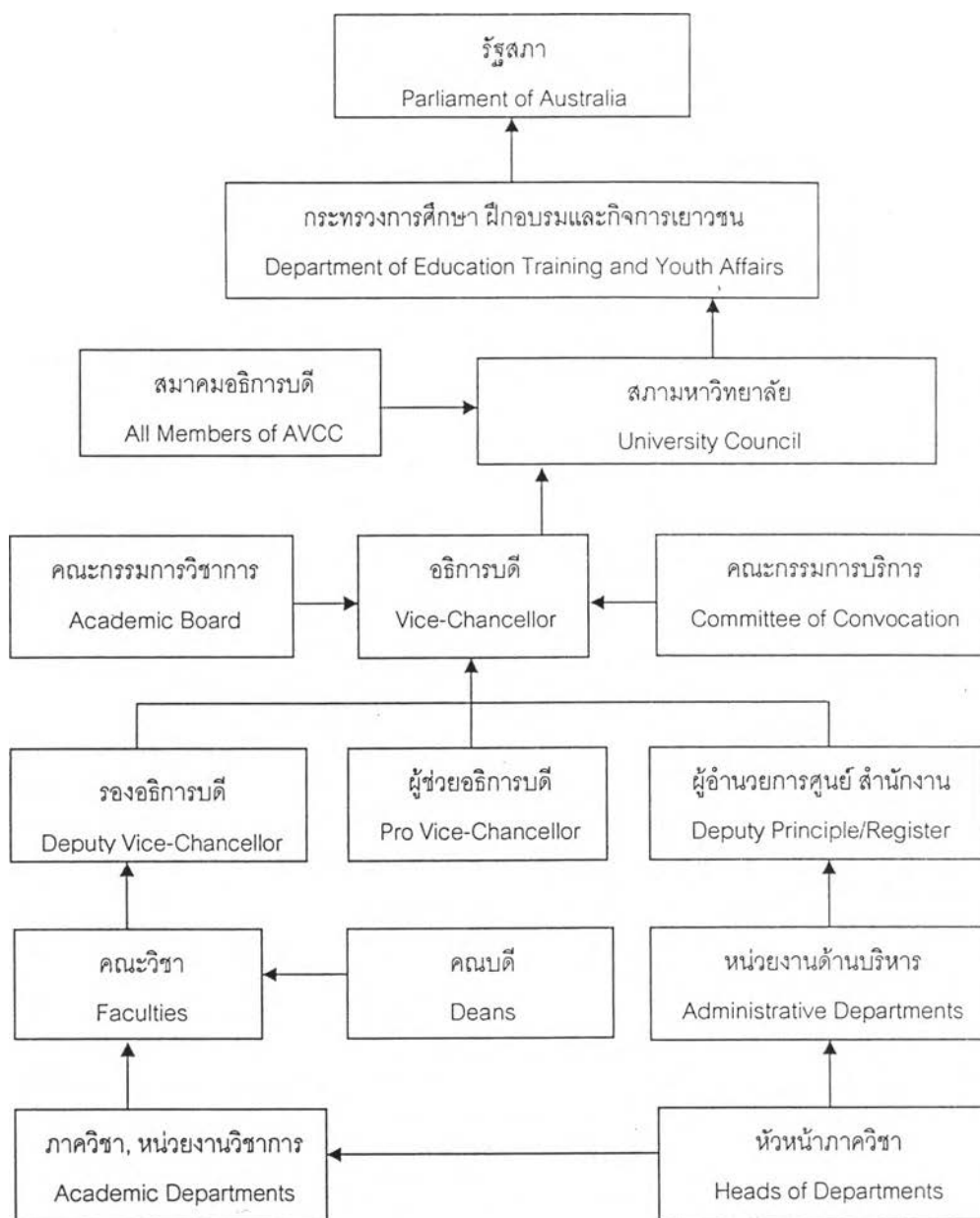
การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลีย แบ่งเป็น ฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหาร คณะกรรมการบริหารอาวุโส (Senior Management Group) เป็นผู้กำหนดนโยบายโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย ฝ่ายบริหารและดำเนินการ จะมีอธิการบดี (Vice-Chancellor) รับผิดชอบในการบริหารทั้งงานด้านวิชาการ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริหารทั่วไปให้เป็นไปตามนโยบายที่สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบ

องค์กรและโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของประเทศ ออสเตรเลีย มีองค์กรหลัก 2 องค์กร ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย (University Council) และสภาวิชาการ (Academic Board หรือ Academic Senate)

การบริหารมหาวิทยาลัยจะเน้นการทำงานในรูปคณะกรรมการ ภายใต้กรรมการสภามหาวิทยาลัย และสภาวิชาการ ขึ้นอยู่กับภารกิจของมหาวิทยาลัย โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าสำนักงาน

องค์ประกอบหลักของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการจากการแต่งตั้ง และกรรมการจากการเลือกตั้ง องค์ประกอบของสภาทั้งสามประเภทสอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัย สัดส่วนของกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยทั่วไปกรรมการภายนอกจะมีจำนวนมากกว่ากรรมการภายใน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการได้รับการยอมรับมหาวิทยาลัยจากบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นบทบาทหลักของมหาวิทยาลัยนอกเหนือจากการกำหนดนโยบาย การควบคุมดูแลการบริหารงาน เสริมสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและสภาวิชาการให้มีประสิทธิภาพและคงไว้ซึ่งอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ ตลอดจนการส่งเสริมให้มีบรรยากาศประชาธิปไตย หรือการตัดสินใจร่วมกัน สรุปได้ดังแผนภูมิที่ 8 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 8 แสดงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลีย



### การบริหารวิชาการ

การบริหารวิชาการอยู่ภายใต้การดูแลของสภาวิชาการ (Academic Senate) โดยมี คณะกรรมการวิชาการ (Academic Board) ช่วยกลั่นกรองและให้คำปรึกษาก่อน และงานบริหาร วิชาการในทุกเรื่อง อธิการบดีจะมอบให้รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการเป็นผู้ดำเนินการ คณะกรรมการ ที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการข้อมูลและแผนงานทางวิชาการ (Academic Profiles and Planning

Committee: APPC) ทำหน้าที่พิจารณาบททวนการวางแผนทางวิชาการให้สอดคล้องกับ เป้าหมายและกลยุทธ์ทางวิชาการของมหาวิทยาลัย

ในระดับคณะ จะมีภาควิชาเป็นผู้รับผิดชอบการเรียนการสอนและการวิจัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากคณบดีและหัวหน้าภาค จะมีผู้อำนวยการการศึกษา 2 คน ดูแลการศึกษาในระดับปริญญาตรี และหลังปริญญาตรี ตามลำดับ คณะกรรมการในระดับคณะ สำหรับดูแลในแต่ละระดับ

การเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างการจัดการด้านบริหารและวิชาการ จะมีคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีคณบดี และหัวหน้าสำนักงานอธิการบดีเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (Academic Affairs Sub-Committee) เพื่อดำเนินงานเฉพาะด้าน

การดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดหลักสูตรใหม่ เริ่มต้นจากกรรมการของภาควิชา เสนอให้ คณะกรรมการประจำคณะให้ความเห็นของคณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการบริหาร มหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย

#### การบริหารการประกันคุณภาพ

รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญในเรื่องการประกันคุณภาพเป็นอันมาก โดยได้ประกาศนโยบายในปี ค.ศ.1991 ในหัวข้อคุณภาพและความหลากหลาย (Policy Statement, Higher Education: Quality and Diversity in the 1990's) และได้กำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุน และส่งเสริมคุณภาพการเรียนการสอน และการวิจัยของอุดมศึกษา ตลอดจนการจัดงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมแก่มหาวิทยาลัย ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการประกันคุณภาพระดับสูงของการดำเนินงานที่บรรลุถึงภารกิจหลัก และเป้าหมายสำคัญของมหาวิทยาลัย ได้มีการ แต่งตั้ง คณะกรรมการประกันคุณภาพอุดมศึกษา (The Committee for Quality Assurance in Higher Education) ในปี ค.ศ.1992 ทำหน้าที่เสนอแนะรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มพิเศษ ให้กับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อการนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ ด้านการศึกษาระดับสูง ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ผู้เชี่ยวชาญจากภาคอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยที่ เข้าร่วมจะได้งบประมาณสนับสนุนพิเศษ (Incentive Funding) ในปี ค.ศ.1996 รัฐบาลมุ่งเน้นที่จะให้การประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา มีความถาวร จึงได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านประกันคุณภาพไว้ 4 ประการ ได้แก่ ให้ผนวกแผนการประกันคุณภาพในภารกิจ และยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงวิสัยทัศน์ด้านการประกันคุณภาพ และ เป้าหมายของมหาวิทยาลัย ให้มีการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการประกันคุณภาพที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับ ให้มีแผนปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของการประกันคุณภาพอย่างต่อเนื่อง



ในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2000 รัฐบาลเห็นชอบให้มีการจัดตั้งองค์กรด้านคุณภาพ มหาวิทยาลัยออสเตรเลีย (Australian Universities Quality Agency : AUQA) เพื่อประเมินและรับรองสถาบันอุดมศึกษา รับผิดชอบการตรวจสอบคุณภาพภายนอกสถาบันอุดมศึกษาในทุก 5 ปี เผยแพร่ผลการตรวจสอบ กำหนดเกณฑ์การจัดตั้งสถานศึกษา การตรวจสอบจากภายนอก ดำเนินการโดยการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นการเตรียมการรองรับการประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ เช่น การเรียนการสอน การวิจัย ความสำเร็จอย่างมีมาตรฐาน ผู้ตรวจสอบประกอบด้วย คณะผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการ และผู้มีประสบการณ์ระดับสูงในด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา

AUQA ดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้อำนวยการประจำ 5 คน ที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ผู้อำนวยการที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง 3-4 คน ผู้อำนวยการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลท้องถิ่น 3 คน

#### การบริหารงานงบประมาณ

รัฐบาลกลาง (Commonwealth Government) เป็นผู้จัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ค.ศ.1988 ซึ่งได้กำหนดกรอบของการจัดสรรงบประมาณดังนี้ การจัดสรรงบดำเนินการอยู่ในรูปของยอดรวม จัดสรรงบประมาณในลักษณะงบประมาณ 3 ปี งบประมาณด้านการวิจัย จัดสรรบนพื้นฐานของการแข่งขัน

งบประมาณด้านการเรียนการสอน จะจัดสรรตามเป้าหมาย 3 ประการ ได้แก่ ภาระงานเป้าหมายทั้งหมด (Total load target) ที่กำหนดจากจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา (Equivalent Full-Time Student Units : EFTSU) ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับงบประมาณของแต่ละปีในช่วงเวลา 3 ปี เป้าหมายการศึกษาระดับปริญญาตรี (Undergraduate target) และเป้าหมายอุดมศึกษาใหม่ ที่กำหนดโดยจำนวนนักศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการคาดว่าจะเข้าศึกษาในปีนั้น ๆ

งบประมาณสำหรับการวิจัย รัฐบาลได้ประกาศนโยบายเกี่ยวกับการวิจัยภายใต้ชื่อ Knowledge and Innovation : A Policy statement on research and Research Training ในปี ค.ศ.1999 ระบุว่า รัฐบาลกลางจะจัดสรรทุนวิจัยระดับบัณฑิตศึกษาตามผลการดำเนินงานสถาบันการศึกษาจะต้องเสนอแผนการดำเนินงานศึกษาการวิจัยในแต่ละปี ซึ่งเป็นที่ยอมรับของกระทรวงศึกษาธิการ และสอดคล้องกับกรรมการการวิจัยของประเทศ หากนักศึกษาสำเร็จการศึกษาหรือออกกลางคัน จะได้รับการจัดสรรงบประมาณทดแทนโดยอาศัยสูตรจากผลการดำเนินงาน ซึ่งสูตรดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ทำวิจัย (ร้อยละ 50 ) รายได้จากการวิจัย

(ร้อยละ 40) การเผยแพร่ผลงานวิจัย (ร้อยละ 10) ทุนสนับสนุนขึ้นอยู่กับระดับของการศึกษา โดยที่ระดับปริญญาโท จำนวน 2 ปี และปริญญาเอก 4 ปี

สืบเนื่องจากการประกาศนโยบายเกี่ยวกับการวิจัยดังกล่าว ได้นำวิธีการจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยสำหรับสถาบัน (Institutional Grants Scheme : IGS) ใช้แทนการจัดสรรระบบเดิมที่เรียกว่า Research Quantum เป็นการจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยที่อยู่บนพื้นฐานของการใช้สูตรที่อาศัยองค์ประกอบของรายได้จากการวิจัยจากแหล่งต่าง ๆ (ร้อยละ 60) จำนวนนักศึกษาที่ทำวิจัย (ร้อยละ 30) ผลการวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ (ร้อยละ 10)

การจัดสรรงบประมาณในลักษณะบุดหนุนทั่วไปสำหรับสนับสนุนการวิจัยด้านอาคารสถานที่และอุปกรณ์ (Research Infrastructure Block Grants) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ได้งานวิจัยมหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพสูง ซึ่งสอดคล้องกับโครงการวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ศักยภาพความเข้มแข็งของสถาบันอุดมศึกษา และทดแทนเครื่องมืออุปกรณ์เดิม

การรายงานผลการดำเนินงานด้านการวิจัย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ถึงการใช้งบประมาณด้านการวิจัย มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนการดำเนินงานด้านการวิจัยอย่างต่อเนื่อง โดยผนวกไว้ในข้อมูลมหาวิทยาลัย (University profiles) ที่เสนอต่อรัฐบาลกลางอย่างครบถ้วนถึงระดับคณะ ด้วยการระบุถึงการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ หรือภายในมหาวิทยาลัย การประเมินผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ รวมถึงดัชนีวัดความสำเร็จที่สามารถตรวจสอบได้ โดยสำนักงานคุณภาพมหาวิทยาลัยในออสเตรเลีย (Australian University Quality Agency)

ประเทศออสเตรเลียนับว่าเป็นประเทศที่มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เป็นระบบโดยมีรูปแบบและกลไกการกำกับที่มีประสิทธิภาพประเทศหนึ่ง มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาล รัฐบาลเพียงแต่กำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในลักษณะบุดหนุนทั่วไป โดยใช้ข้อมูลมหาวิทยาลัยเป็นข้อตกลงถึงกรอบวงเงินที่จัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยที่มีการร่วมลงนามระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การตรวจสอบการใช้งบประมาณทำได้จากการชี้แจงในข้อมูลมหาวิทยาลัยที่รายงานต่อรัฐบาลตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

รัฐบาลให้อิสระแก่มหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ในการจัดการทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรร แต่มหาวิทยาลัยต้องแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินการตามภารกิจ รวมถึงการกำหนดวาระเร่งด่วน การพัฒนาความเข้มแข็งของตน รัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐมีความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยใช้กลไกการให้คำแนะนำด้วยการประสานกับรัฐ เขตการปกครองอื่น ๆ และรัฐบาลกลาง แล้วจึงนำไปสู่การกำหนด นโยบายที่ชัดเจนเพื่อนำไปเป็นหลักในการกำหนดแผนระยะยาวและแผนยุทธศาสตร์

นอกจากนั้น คณะกรรมการอธิการบดีแห่งมหาวิทยาลัยออสเตรเลีย (Australian Vice-Chancellor Committee) มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัย การกระตุ้นให้มีการประสานงานกับต่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสำหรับรัฐบาล

### การจัดการอุดมศึกษาในประเทศมาเลเซีย

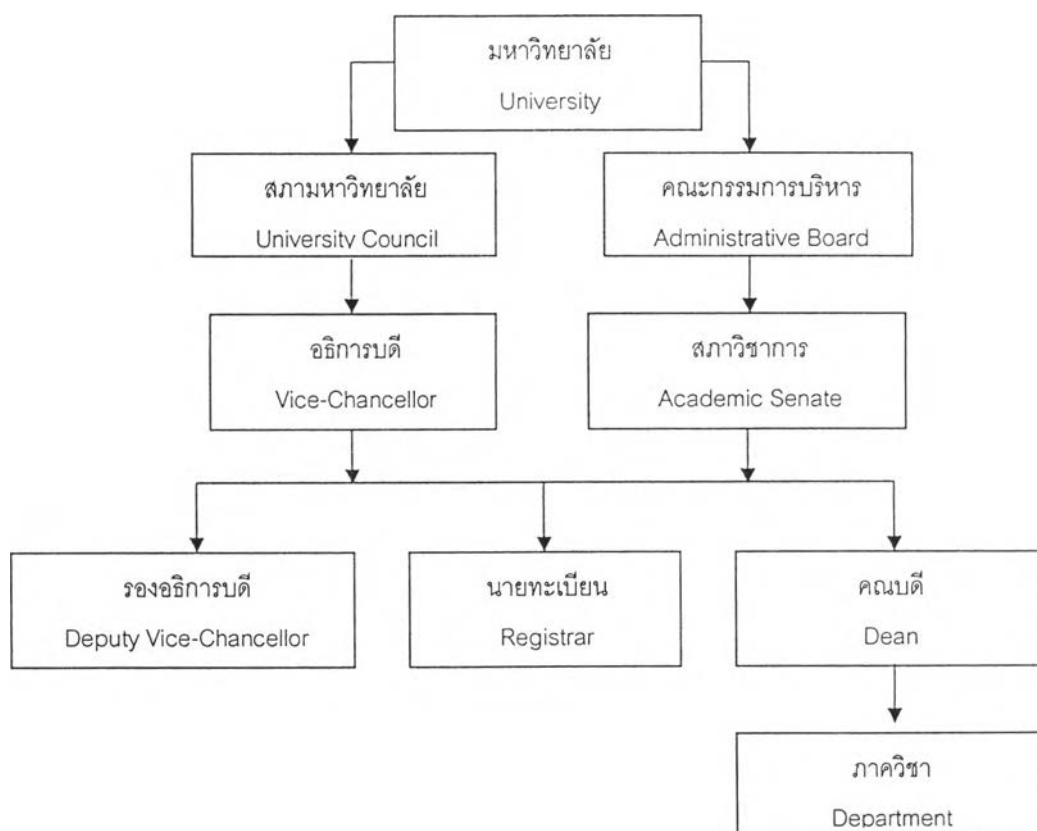
มาเลเซียกำหนดเป้าหมายของการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี ค.ศ. 2020 ภายใต้ปรัชญา "The Rukunegara" ที่เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ วิสัยทัศน์ของการพัฒนาประเทศเป็นตัวกำหนดคุณลักษณะของแรงงานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศเพื่อเปลี่ยนแปลงจากสภาพเศรษฐกิจแบบสนับสนุนการลงทุน ไปสู่การเน้นที่การผลิตอย่างมีคุณภาพ และให้ความสำคัญของการพัฒนาประสิทธิภาพของการพัฒนาประสิทธิภาพของแรงงาน การพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการของหน่วยงานที่สอดคล้องกับการพัฒนา ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เป็นสถาบันหลักในการสร้างความรู้ ทักษะวิชาชีพของประชาชนในชาติ

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซียอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการอุดมศึกษา (Department of Higher Education) และกรมการเทคนิคและอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สถาบันอุดมศึกษาหลักประกอบด้วย สถานศึกษาของรัฐ 15 แห่ง และและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนกว่า 300 แห่ง

การบริหารงานด้านอุดมศึกษาดำเนินการโดยกรมการอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการในการประสานงานและติดตามประเมินผลการดำเนินการกิจกรรมของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ส่วนการบริหารและการจัดการในสถานศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยมีโครงสร้างการบริหารที่สอดคล้องกับการดำเนินงานตามภารกิจ ซึ่งจะมีความคล้ายคลึงกันตามพระราชบัญญัติสาธารณะ (Public Acts) อธิการบดี (Vice-Chancellor) เป็นผู้นำในการบริหารมหาวิทยาลัยและมีรองอธิการบดี (Deputy Vice-Chancellor) 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายพัฒนา และฝ่ายกิจกรรมนักศึกษา สำนักทะเบียน (Registrar) ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย ค.ศ. 1995 องค์การสูงสุดของมหาวิทยาลัยได้แก่ สภามหาวิทยาลัย (Council) และสภาวิชาการ (Senate) สภาทำหน้าที่ออกกฎระเบียบประกอบการดำเนินงานและการให้บริการแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ สภาวิชาการ รับผิดชอบในการดูแลและกำหนดทิศทาง การพัฒนาวิชาการ หลักสูตร การวิจัย การอนุมัติปริญญาบัตร ประกาศนียบัตร และการรับรองคุณวุฒิ กรรมการของสภามหาวิทยาลัยและสภาวิชาการคัดเลือกและแต่งตั้งจากส่วนต่าง ๆ อย่างหลากหลายตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของมหาวิทยาลัย (University's Statute)

ด้านการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันอุดมศึกษารัฐบาลสนับสนุนการจัดการศึกษาในทุกระดับ แต่ต่อมาได้ลดการสนับสนุนในส่วนของการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณร้อยละ 5 ของงบประมาณประจำปีสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ลดลงจากเดิมทำให้นักศึกษาต้องรับภาระค่าเล่าเรียนส่วนหนึ่งประมาณ 1,600 ริงกิตต่อภาคเรียนและภายใต้การบริหารในลักษณะองค์กรมหาชน (corporatization) ที่คาดว่าจะนำมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถหารายได้โดยการร่วมมือกับภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมซึ่งในอนาคตคาดว่าจะรัฐจะให้การสนับสนุนเพียงร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Hassan Said, 2001) ดังแผนภูมิที่ 9 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 9 แสดงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยในประเทศมาเลเซีย



สถาบันอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซียจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความรู้ ทักษะ และวิชาชีพชั้นสูงแก่ประชาชนเพื่อสนองความต้องการกำลังคนเพื่อพัฒนาประเทศโดยมีสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา การพัฒนาการล่าสุดได้แก่การจัดการเรียนการสอนในลักษณะควบ (Twinning program) ซึ่งดำเนินการโดย สถาบันการศึกษาท้องถิ่นร่วมมือกับ

สถาบันการศึกษาจากต่างประเทศ ใช้วิธีการจัดการศึกษาในระยะแรกเข้าภายในประเทศและศึกษาในต่างประเทศก่อนสำเร็จหลักสูตร

กรมการอุดมศึกษา (Department of Higher Education) เป็นผู้ประสานงานและติดตามผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา การบริหารจัดการอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซียที่ประกอบด้วย วิทยาลัยในลักษณะโพลีเทคนิค วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกันมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด มีหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาทางวิชาการ การวิจัย การประเมินผลและการดำเนินการอื่น ๆ

การจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงจึงทำให้ต้องเปลี่ยนนโยบายการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเป็นการเก็บค่าเล่าเรียนจากผู้เรียน ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษา ระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (National Higher Education Fund Corporation) เพื่อเปิดโอกาสให้มีการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น การประเมินสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซีย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถให้การรับรองหลักสูตรโดยผ่านความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนการจัดทำหลักสูตรหรือการจัดการเรียนการสอนจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการอนุมัติหลักสูตร (National Accreditation Board) (Asarudin Ashari, 1998)

การอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซียอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้กรมการอุดมศึกษา (Higher Education Department) ที่ทำหน้าที่พัฒนารูปแบบการบริหารและการจัดการ จัดสรรงบประมาณสนับสนุน รับสมัครนักศึกษาในมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา มีสภาการอุดมศึกษาแห่งชาติ (National Council on Higher Education) เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการ การศึกษา การวิจัย กำหนดหลักสูตร รับรองวิทยฐานะ และปริญญา ส่วนสถาบันการศึกษาเอกชนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของแผนกการศึกษาเอกชน (Private Education Department) ซึ่งเป็นผู้ดูแลกำกับด้านมาตรฐาน สนับสนุนด้านการเรียนการสอนและการวิจัย

การบริหารในระดับสูงจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ โดยมีสภาที่ปรึกษาด้านการศึกษา (National Education Advisory Council) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ (The National Education Accreditation Board) เป็นองค์กรควบคุมคุณภาพเพื่อรับรองหลักสูตร และคุณภาพการจัดการเรียนการสอน รวมถึงการอนุมัติหลักสูตรที่ใช้สอนการประกันคุณภาพการศึกษา

การบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ค.ศ. 1996 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว สามารถพึ่งตนเองโดยการดำเนินธุรกิจได้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีนายกสภามหาวิทยาลัย (Chancellor) อธิการบดี (Vice-Chancellor) เป็นผู้นำในด้านการบริหารภายใต้การให้คำปรึกษา แนะนำของ สภามหาวิทยาลัย (Board of Directors of the University) นอกจากนั้นสภามหาวิทยาลัยยังได้รับอำนาจจากกระทรวงการคลังในการทำความร่วมมือทางธุรกิจกับบุคคล คณะบุคคล องค์กรต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัยเป็นประธาน อธิการบดี ผู้แทนจากรัฐบาลสองคน ผู้แทนจากชุมชนที่มหาวิทยาลัยตั้งอยู่หนึ่งคน บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสามคน โดยที่ หนึ่งในสามเป็นตัวแทนจากภาคเอกชน สภามหาวิทยาลัยมีวาระสามปี สภาวิชาการ (Senate) ซึ่งมี อธิการบดีทำหน้าที่เป็นประธานมีกรรมการประมาณ 20 คน ทำหน้าที่ทางวิชาการ เช่น การอนุมัติ ให้เปิดหลักสูตรในสาขาวิชาต่าง ๆ

การบริหารมหาวิทยาลัยของมาเลเซียให้ความสำคัญถึงความโปร่งใส ประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ โดยจะมีการเสนอรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อชี้แจงต่อรัฐสภา

### การจัดการอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

สถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาในยุคแรก ๆ ยกฐานะจากวิทยาลัยที่เปิดสอนในระดับปริญญาตรี เช่น มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ในปี ค.ศ. 1636 มหาวิทยาลัยวิลเลียม แอนด์ แมรี ในปี ค.ศ. 1693 มหาวิทยาลัยเยล ในปี ค.ศ. 1701 มหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน ในปี ค.ศ. 1706 ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งขึ้นโดยศาสนาคริสต์นิกายต่าง ๆ การขยายจำนวนสถาบันอุดมศึกษาเป็นผลมาจากการออกพระราชบัญญัติมอร์ริลล์ (Morrill Act) ในปี ค.ศ. 1862 และ เพิ่มขึ้นอีกครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สองเนื่องจากทหารเดินทางกลับจากสมรภูมิและรัฐบาลกลางให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่ทหารภายใต้กฎ จีไอ บิลล์ ออฟ ไรท์ (GI Bill of Rights) การขยายตัวอย่างกว้างขวางมากที่สุดอยู่ในช่วง ค.ศ. 1960-1975 เนื่องจากมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ของประเทศจนได้ชื่อว่าเป็นยุคแห่งการศึกษามวลชน (Massification)

ประเภทของสถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย มหาวิทยาลัยระดับปริญญาเอก มหาวิทยาลัยระดับปริญญาโทประเภทสมบูรณแบบ มหาวิทยาลัยระดับปริญญาตรีในสาขาสังคมศาสตร์และอักษรศาสตร์ วิทยาลัยที่สอนด้านอักษรศาสตร์ สถาบันวิชาชีพและสถาบันเฉพาะทาง การจัดระบบอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นสามระดับได้แก่

ระดับชาติ ระดับมลรัฐ และระดับสถาบัน การกำหนดนโยบายแต่ละระดับจึงต้องมีความสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่น และประชาชนทุกกลุ่ม รัฐบาลกลางมีบทบาทในการสนับสนุนโดยสามารถวางระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องที่กระทบต่อการศึกษา เช่น การกระจายและตรวจสอบงบประมาณรัฐบาลกลาง นโยบายการต่างประเทศ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ในระดับมลรัฐ รัฐบาลของมลรัฐเป็นผู้กำหนดและแต่งตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการ วางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิชาชีพ จัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา ทั้งนี้จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลอุดมศึกษาสองประเภท ได้แก่ คณะกรรมการรัฐ (State Board) ทำหน้าที่ดูแลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา กำหนดนโยบาย ให้ใบอนุญาตหรืออนุมัติให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หน่วยงานของมลรัฐจะจัดสรรงบประมาณและติดตามการใช้ ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาและการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการได้รับการรับรองอยู่ในกฎหมายและนโยบายของมลรัฐ มลรัฐทำหน้าที่ปกครอง ดูแลการอุดมศึกษา กำหนดนโยบายอย่างกว้างๆ และติดตามตรวจสอบการใช้ทรัพยากร ระดับสถาบัน สถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาโดยทั่วไปมีบุคลากรฝ่ายบริหารเป็นทำหน้าที่บริหารดำเนินการตามภารกิจของสถาบัน มีอธิการบดี เป็นผู้บริหารสูงสุดที่ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดย สภามหาวิทยาลัย อธิการบดีทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาทุนประชาสัมพันธ์ วางนโยบายและวางแผน

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนของสหรัฐอเมริกา มีสถานภาพเป็นบริษัทตามบทบัญญัติตามกฎหมายของประเทศ ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีทั้งสถาบันที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ สถาบันที่เป็นของมลรัฐได้รับงบประมาณสมทบจากมลรัฐและรัฐบาลกลาง แต่ไม่อยู่ในความควบคุมหรือดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง

การรับรองวิทยฐานะ จะดำเนินการโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่สถาบันอุดมศึกษาเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจโดยจะมีการประเมินทุก ๆ 5 หรือ 10 ปี มีสภารับรองวิทยฐานะอุดมศึกษา (Council for Higher Education Accreditation) เป็นหน่วยงานกลางระดับชาติซึ่งก่อตั้งโดยกลุ่มอธิการบดีของมหาวิทยาลัยกลุ่มหนึ่ง และได้รับการอนุมัติรับรองจากสถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาเพื่อทำหน้าที่ประสานและกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินการขององค์กรวิทยฐานะ การรับรองวิทยฐานะในระบบอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกามีสองลักษณะ ได้แก่ การรับรองวิทยฐานะสถาบัน และการรับรองวิทยฐานะหลักสูตร

การประกันคุณภาพ มาตรฐานการศึกษาระดับชาติของสหรัฐอเมริกาเป็นฉันทานุมัติระหว่างมลรัฐและองค์กรระดับชาติกับบริษัทผู้ว่าจ้างต่าง ๆ ในภาคเอกชน รัฐบาลกลางโดยกระทรวงศึกษาธิการจะส่งเสริมให้มีการพัฒนามาตรฐานในระดับชาติและให้การสนับสนุน กำหนดและบังคับใช้มาตรฐานต่าง ๆ แต่รัฐบาลเองไม่มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เอง

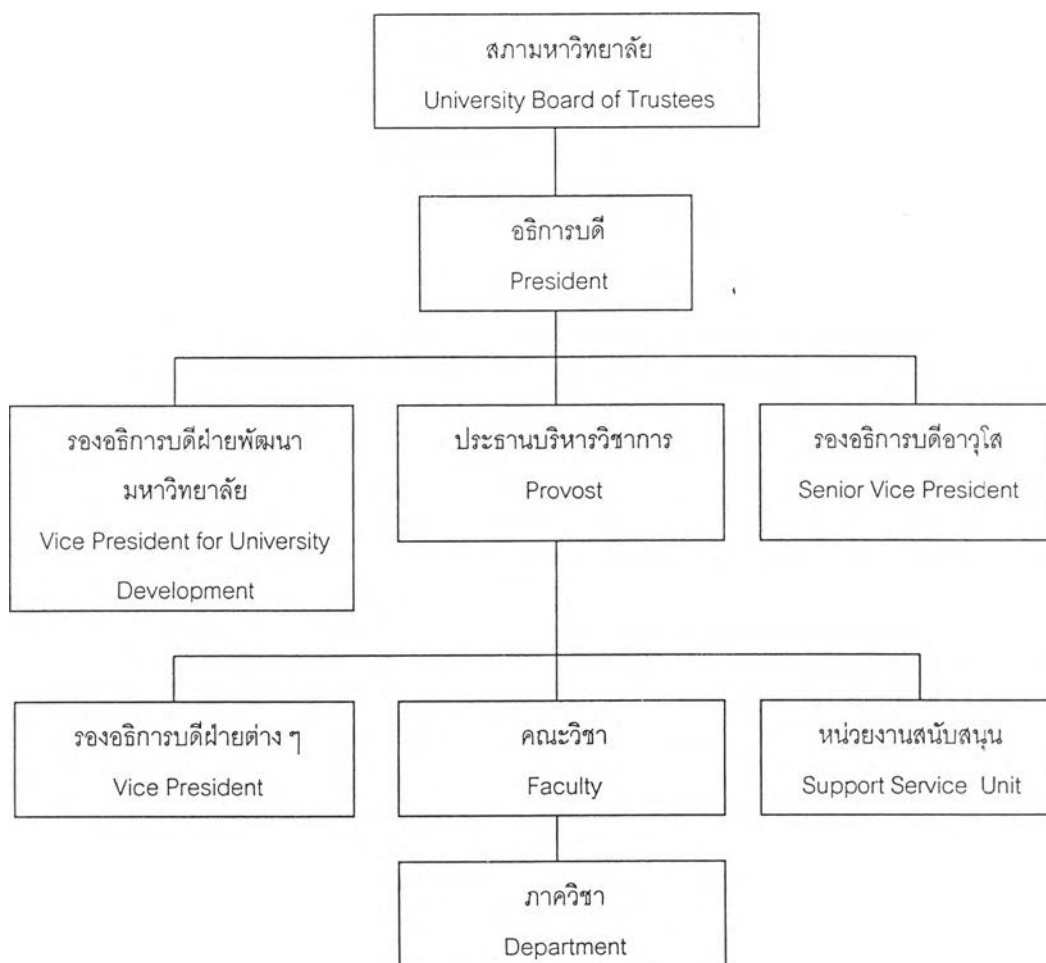
รัฐบาลมีหน้าที่กำหนดเป้าหมาย การศึกษาแห่งชาติ ( National Education Goals) อันเป็นนโยบายที่กำหนดโดยประธานาธิบดีร่วมกับผู้ว่าการรัฐ (ซูเวซ ชาญสง่าเวช, 2543) องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่รับรองวิทยฐานะเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางด้านคุณภาพของมหาวิทยาลัย และช่วยกระตุ้นให้บุคลากรทางวิชาการได้พัฒนาตนเอง องค์กรประเภทนี้รวมถึงสมาคมวิชาชีพที่มีตั้งขึ้นเป็นเครือข่ายทุกภูมิภาคของประเทศ การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของมหาวิทยาลัยต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการของสมาคมในองค์กรประกอบต่างๆ เช่น นโยบายการรับเข้าเรียนของหลักสูตร การเตรียมการทางวิชาการสำหรับการจัดการเรียนการสอนอัน ได้แก่ ภาระงานสอน เงินเดือน เป็นต้น อาคารสถานที่ ห้องสมุด นักศึกษา กิจกรรมพิเศษ การให้บริการนักศึกษา และการเงิน (Encyclopedia Americana, 1999)

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นจัดตั้งขึ้นโดยการรวมตัวของคณะบุคคล ทำการควบคุมดูแลอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากกลุ่มผู้ปกครองรัฐ พระหรือนักบวช มีการแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้นำในการบริหารในตำแหน่งอธิการบดีหนึ่งคน ทำหน้าที่บริหารกิจการภายใน คณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หลังจากนี้สถาบันอุดมศึกษาได้ขยายตัว เนื่องจากการเพิ่มของจำนวนนักศึกษาและภารกิจจึงได้มีการแต่งตั้งรองอธิการบดีและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภาระงานต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ตลอดจนมีการขยายหน่วยงานรองรับเพิ่มขึ้นในลักษณะ คณะ ภาควิชา สถาบัน สำนักงาน ศูนย์ เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน

รูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกา จะมีความเป็นอิสระเป็นเอกลักษณ์ของตนเองภายใต้คณะกรรมการบริหารอันประกอบด้วย กรรมการจากทุกส่วนที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งผู้แทนที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจครั้งสุดท้ายเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเงิน บุคลากร ทรัพย์สินเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารของแต่ละมหาวิทยาลัยอาจมีองค์ประกอบ จำนวนและการใช้ชื่อที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยจะแต่งตั้งคณะกรรมการย่อยชุดต่างๆ เพื่อศึกษาและให้คำแนะนำเชิงนโยบายแก่คณะกรรมการการบริหารและดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ โดยตรงขณะที่คณะกรรมการบริหารทำหน้าที่กำหนดนโยบายกว้าง ๆ ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ติดตามและประเมินผล สรุปได้ดังแผนภูมิที่ 10 ต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 10 แสดงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา



โครงสร้างการบริหารของสถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัย (Governing Board) เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การแต่งตั้งกรรมการในสภาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีการสรรหาและเลือกตั้งตามเกณฑ์เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความเหมาะสม ภารกิจสำคัญของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้แก่การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่ระบุถึงความจำเป็นในอนาคต การวางแผนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เพียงพอต่อการดำเนินการกิจการและการหารายได้เพิ่มสำหรับการดำเนินงานในอนาคต

อธิการบดี (President) เป็นผู้นำหลักของมหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบในการนำมหาวิทยาลัยไปสู่เป้าหมายที่กำหนดโดยทำหน้าที่ในการบริหารเพื่อให้ระบบการสื่อสารขององค์กรประกอบในประชาคมมหาวิทยาลัยมีความเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ อธิการบดีได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งผู้นำและมีอำนาจหน้าที่จากสภามหาวิทยาลัยและคณาจารย์ อธิการบดีเป็นผู้ที่ได้รับการมอบหมาย ให้เป็นผู้นำด้านการคิดค้นนำพามหาวิทยาลัยด้วยแนวคิด

และวิธีการที่ทันสมัยและสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยสภามหาวิทยาลัย อธิการบดีต้องรับผิดชอบในการคงไว้ซึ่งทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และกำหนดแนวทางในการเพิ่มพูนทรัพยากรแก่มหาวิทยาลัย โดยใช้ความสามารถในการบริหารและการจัดการกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากกิจกรรมทางวิชาการ นอกจากนี้แต่ละมหาวิทยาลัยจะมีรองอธิการบดี (Vice president) สองถึงสามคนเป็นผู้รับผิดชอบงานแต่ละด้าน

คณะวิชา (Faculty) มีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อการดำเนินการด้านหลักสูตร เนื้อหาวิชาการจัดการเรียนการสอน การวิจัย สถานภาพของคณาจารย์ และความเป็นอยู่ของ นักศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศึกษา ที่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยสภามหาวิทยาลัยและได้รับการมอบหมายจากอธิการบดี คณะวิชาเป็นผู้กำหนดข้อกำหนดสำหรับการเปิดสอนในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่จะขอความเห็นชอบต่ออธิการบดี และเสนอต่อไปยังสภามหาวิทยาลัยเพื่อให้ความเห็นชอบ คณะวิชามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและขั้นตอนของการบริหารบุคลากร โดยเฉพาะ การกำหนดและขึ้นเงินเดือน คณะวิชาประกอบด้วย ภาควิชา วิทยาลัย ตามแต่ระบบของแต่ละมหาวิทยาลัย ในมหาวิทยาลัยจะมีคณะกรรมการวิชาการ (Senate) เป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบด้านวิชาการ (Peterson, 1991)

กลุ่มวิชาหลักและภาควิชา (School and Department) สถาบันอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกาจะประกอบด้วยหน่วยงานทางวิชาการที่สามารถจัดการเรียนการสอนทั้งระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาแตกต่างกันตามสาขาวิชาเฉพาะ พนักงานมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระดับต่ำกว่าอธิการบดีและคณบดีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกลุ่มวิชาในแต่ละสาขา (Chairpersons)

การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาหลังมัธยมศึกษา การศึกษาในระดับหลังมัธยมศึกษา (Post-secondary education) รวมถึง การศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาผู้ใหญ่และวิชาชีพ การอุดมศึกษามีความหมายครอบคลุมการศึกษาในหลักสูตร 2 ปี และ 4 ปี ของวิทยาลัย มหาวิทยาลัย และ สถานศึกษาด้านวิชาชีพเฉพาะ ปรัชญาการศึกษาที่สำคัญได้แก่ ความเป็นอิสระ

จำนวนผู้ที่ศึกษาในระดับอุดมศึกษาในปี ค.ศ.1995 มีประมาณกว่า 14.4 ล้านคน จากจำนวนประชากร 263 ล้านคน ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวน 11.3 ล้าน และศึกษาอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จำนวน 3.1 ล้านคน แต่ละมลรัฐมีสิทธิในการรับผิดชอบจัดการ ศึกษาเป็นของตนเองตามความเหมาะสม โดยที่รัฐบาลของประเทศจะสนับสนุนงบประมาณ และกำหนดนโยบายในระดับประเทศ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินงานด้านการศึกษา ภายใต้การสนับสนุนจากคณะกรรมการและสภาที่ปรึกษา (Advisory bodies) การศึกษาในระดับอุดมศึกษา ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งจากภาครัฐและแหล่งทุนจากภาคเอกชน รวมทั้งค่าเล่าเรียนจาก

นักศึกษา ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนได้รับความช่วยเหลือบ้าง แต่ส่วนใหญ่ต้องใช้งบประมาณของตนเอง หลักสูตรที่จัดการเรียนการสอนทั้งในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนที่เป็นหลักสูตร 4 ปี มีสิทธิในการอนุมัติปริญญาได้ ตามกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาในหลักสูตร 4 ปี จะประกอบด้วยคณะวิชา 2 คณะขึ้นไป

ตามที่แต่ละมลรัฐมีอิสระในการจัดการศึกษาเป็นของตนเอง จึงทำให้เป็นการยากที่จะประเมิน ติดตามด้านมาตรฐานได้ทั่วประเทศ การรับนักศึกษาเข้าเรียนจึงใช้วิธีการที่กำหนดให้มีการศึกษาเอง เช่น ผลสัมฤทธิ์จากระดับคะแนนเฉลี่ย ความมีชื่อเสียงของโรงเรียน และคำรับรองจากอาจารย์ผู้สอนจากโรงเรียน รวมทั้งการทดสอบประเมินความสามารถ (Scholastic Assessment Test: SAT) แบบทดสอบเมื่อรับเข้าเรียน (American College Testing: ACT) แบบทดสอบความสามารถในระดับสูง (Advance Scholastic Assessment Test: SAT II) ที่สามารถเป็นสิ่งที่ช่วยในการตัดสินใจเมื่อรับนักศึกษาที่มีความเหมาะสมเข้าเรียน ขณะเดียวกันการเรียนในระดับบัณฑิตศึกษา นักศึกษาต้องผ่านการสอบ (Graduate Record Examination : GRE)

การวิจัยและพัฒนาในสถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญถึงการวิจัยพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์ ในปี ค.ศ.1995 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาทางวิชาการจำนวนประมาณร้อยละ 67 จัดสรรสำหรับการวิจัยพื้นฐานร้อยละ 25 สำหรับการวิจัยประยุกต์และร้อยละ 8 แหล่งทุนสำหรับการวิจัยส่วนมากได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1995 รัฐบาลโดยองค์กรต่าง ๆ จัดสรรให้ร้อยละ 60.2 สถาบันต่าง ๆ ร้อยละ 18 มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นร้อยละ 7.4 องค์กรที่ไม่หวังผลกำไรร้อยละ 7.4 และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 6.9

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นจัดตั้งขึ้นภายใต้การรวมตัวของคณะบุคคลทำให้การควบคุมดูแลอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ กรรมการเป็นผู้แทนจากกลุ่มผู้ปกครองรัฐ พระหรือนักบวช มีการแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้นำในการบริหารในตำแหน่งอธิการบดีหนึ่งคน ทำหน้าที่บริหารกิจการภายใน คณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หลังจากทีสถาบันอุดมศึกษาได้ขยายตัวเนื่องจากการเพิ่มของจำนวนนักศึกษาและภารกิจจึงได้มีการแต่งตั้งรองอธิการบดีและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบภาระงานต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ตลอดจนมีการขยายหน่วยงานรองรับเพิ่มขึ้นในลักษณะ คณะ ภาควิชา สถาบัน สำนักงาน ศูนย์ เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน

รูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกามีความเป็นอิสระเป็นเอกลักษณ์ของตนเองภายใต้คณะกรรมการบริหารอันประกอบด้วย กรรมการจากทุกส่วนที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งผู้แทนที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจครั้งสุดท้ายเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเงิน บุคลากร ทรัพย์สินเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารของแต่ละมหาวิทยาลัย

อาจมีองค์ประกอบ จำนวน และการใช้ชื่อที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยจะแต่งตั้งคณะกรรมการย่อยชุดต่าง ๆ เพื่อศึกษาและให้คำแนะนำเชิงนโยบายแก่คณะกรรมการการบริหารและดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ โดยตรงขณะที่คณะกรรมการบริหารทำหน้าที่กำหนดนโยบายกว้าง ๆ ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ติดตามและประเมินผล

สรุป จากการศึกษารูปแบบการบริหารและการจัดการของมหาวิทยาลัยของทั้งสี่ประเทศ แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยของรัฐส่วนมากมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลสามารถออกระเบียบ และจัดระบบงานของมหาวิทยาลัยได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้กิจการของมหาวิทยาลัย มีความมั่นคง และเจริญก้าวหน้าสามารถตัดสินใจในการจัดการด้านการเงินและทรัพยากรของมหาวิทยาลัยเพื่อการลงทุนได้ขณะเดียวกันยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณบางส่วนจากรัฐบาลโดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายต่อหัวในการผลิตบัณฑิตแต่ละสาขาวิชา แล้วจึงได้รับการจัดงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ขณะที่การตรวจสอบค่าใช้จ่ายพิจารณาจากรายการเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงาน

การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจะมีลักษณะยืดหยุ่น บุคคลที่เข้าทำงานในมหาวิทยาลัย จะมีความเป็นอิสระ โดยปฏิบัติงานตามลักษณะงานที่กำหนดในสัญญาจ้างและจะมีการประเมินผลงานตามลักษณะงานและตำแหน่ง เมื่อครบสัญญาอาจมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหรือต่อสัญญา การประเมินผลงานทางวิชาการของบุคลากรสายการสอนใช้ผู้ประเมินจากภายในและภายนอกเพื่อพิจารณาตามช่วงเวลาที่ยื่นอยู่กับข้อตกลงร่วมกัน หากไม่ผ่านการประเมินจำเป็นต้องพ้นจากสภาพการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักสูตรที่จะใช้สอนที่เห็นว่าเหมาะสมโดยผู้สอนมีเสรีภาพในการสอน ผู้เรียนมีเสรีภาพในการเรียน มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการจัดทรัพยากร กิจกรรมและวิธีการที่สอดคล้องเพื่อสนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้เทคโนโลยีและวิธีการที่ทันสมัย มีการประกันคุณภาพหลักสูตรและมาตรฐานวิชาการที่ใช้วิธีการประกันคุณภาพภายในและการให้องค์กรจากภายนอกเป็นผู้ประเมิน รวมทั้งสมาคมวิชาชีพเพื่อประเมินสาขาวิชาเฉพาะสำหรับรับรองวิทยฐานะและรับรองคุณภาพของหลักสูตร

ผลการสัมมนาเรื่อง "มหาวิทยาลัยในกำกับ : บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป" เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2541 ที่อาคารเฉลิมพระบารมี 50 ปี ซึ่งจัดโดยทบวงมหาวิทยาลัย ผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

1. ให้มีการปรับโครงสร้างระบบอุดมศึกษา โดยให้ความสำคัญอิสระ ลดการควบคุม และส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้น
2. ปฏิรูประบบการเงิน ระบบการจัดสรรงบประมาณจากปัจจุบัน แบบแสดงรายการให้เป็นแบบเงินอุดหนุนทั่วไป มีระบบการติดตามผลให้เหมาะสมกับการก้าวไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพโปร่งใส ตรวจสอบได้
3. ปรับระบบบริหารงานบุคคลเพื่อลดความด้อยทางวินัย ทางวิชาการ และการสร้างคนที่มีสมรรถภาพสูง ให้คงอยู่ในมหาวิทยาลัย
4. ปรับระบบมหาวิทยาลัย ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด การบริหารจัดการให้สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ประชาคมในมหาวิทยาลัยจะต้องมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ รัฐบาลจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการกำกับนโยบายและแผน
5. ความสัมพันธ์กับภายนอก จะมีความสัมพันธ์กับ 3 หน่วยงาน คือ
  - 5.1 ทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและแผน มาตรฐานการศึกษา งบประมาณ และมีการกำกับติดตามผลงานโดยพิจารณาจากนโยบายและแผนเป็นหลัก
  - 5.2 สำนักงานประมาณจะกำกับการจัดสรรงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป การนำระบบ Unit Cost มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณตามต้นทุนที่เป็นจริง มีระบบการตรวจสอบทางการเงินและบัญชี โดยคำนึงถึงคุณภาพของงานมากกว่าวิธีการ
  - 5.3. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจการใช้งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เพื่อดูความถูกต้องเหมาะสมในการใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้นอกงบประมาณ การตรวจการใช้จ่ายงบประมาณของมหาวิทยาลัยในการกำกับของรัฐบาลสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าไปติดตามระเบียบข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยแห่งนั้นได้บัญญัติไว้ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากระบบราชการ แล้วรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบ และพิจารณาในแต่ละปีงบประมาณเมื่อสิ้นปีทางบัญชี ว่ามีการใช้งบประมาณแผ่นดินถูกต้องเหมาะสมเพียงใด หรือมีข้อทักท้วงให้การปฏิบัติได้ถูกต้องในเรื่องใดบ้าง

วิจิตร ศรีสอาน (2541) ได้กล่าวถึง ประสบการณ์ของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลแห่งแรกตามระบบบริหารแบบใหม่ ซึ่งจัดตั้งตามแนวแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ของทบวงมหาวิทยาลัยว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารมหาวิทยาลัย ทั้งด้านบุคลากร การเงิน ทรัพย์สิน วิชาการ และการบริหารทั่วไป หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลยึดหลักการเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพในการดำเนินการสูง มีการปกครองตนเองเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ลื่นสุดที่มหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ให้มีการควบคุมจากภายนอกน้อยที่สุด ผลจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็เพื่อพัฒนาองค์กร และระบบงานที่เหมาะสมกับสถานภาพของมหาวิทยาลัย และบูรณาการส่วนงานให้เหมาะสมกับบทบาท หน้าที่ และภาระงานที่มี รวมทั้งลดระเบียบ ข้อบังคับที่ผูกมัดกับระบบมหาวิทยาลัยลง เน้นความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบสูง โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก เน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ และเงินรายได้ มีการแยกภารกิจ และร่วมบริการใช้กิจกรรมบางเรื่องที่ใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่ากับการลงทุน มีหน่วยตรวจสอบที่ขึ้นตรงต่อมหาวิทยาลัย และรายงานต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อตรวจสอบและรับรอง การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรคำนึงถึงฐานะและรูปแบบว่ามีลักษณะเป็นแบบใด และต้องเป็นระบบ Debureaucratisation มากกว่าเป็นระบบ Privatisation และต้องไม่ใช่ปล่อยอิสระโดยรัฐ ไม่ให้การสนับสนุนงบประมาณ ทำให้มหาวิทยาลัยต้องเก็บค่าเล่าเรียนแพง

#### 4. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล การติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัย

เบรน (Brien, 1997) ได้มีแนวคิดในการประเมินผลและติดตามโครงการทางด้านการศึกษาไว้ดังนี้

1. ความสำคัญของการมีระบบการติดตามประเมินผลก็คือ มั่นใจว่านโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนงาน/โครงการที่ตั้งไว้อยู่บนฐานของการปฏิบัติได้จริง และบรรลุผลสำเร็จ
2. ในการติดตามประเมินผลจะต้องสร้าง หรือกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานจริงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ดังแผนภูมิที่ 2
3. สาระสำคัญของการติดตามประเมินผลโครงการนั้น ควรจะมีประเด็นดังต่อไปนี้
  - 3.1 ความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระ (Validity of Program Content)
  - 3.2 ผลการดำเนินงานและส่วนที่ได้ปฏิบัติจริง (Usability and Practicality of the Program)
  - 3.3 พิจารณาประเมินจากความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ (Appropriateness of the Program)

3.4 ประเมินผลกระทบขั้นสุดท้ายของการดำเนินงาน (How Lasting the Results are Likely to be)

3.5 ประเมินประสิทธิภาพของแผนงาน/โครงการ (Efficiency of the Program)

3.6 ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (Staffing Issues)

3.7 ประเมินผลการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Other Relevant Matters)

นอกจากนี้ยังได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลว่า ระบบการประเมินผล (Evaluation System) ควรจะรวมกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. การกำหนดเกณฑ์การประเมินผล (Evaluative Criteria) ซึ่งจะต้องอยู่บนพื้นฐานในเรื่องของวัตถุประสงค์ ผลผลิตที่ต้องการ และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น
2. แหล่งข้อมูล (Data Sources) ควรเลือกพิจารณาเฉพาะฐานข้อมูลหลักสำคัญมาประเมิน
3. การรวบรวมข้อมูล (Data Collection Systems) ควรพิจารณากรอบข้อมูลที่จะได้จากการบริหารโครงการ/แผนงานเป็นหลัก
4. การวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ (Analysis of Information) โดยเน้นในส่วนที่ประมวลได้จากฐานข้อมูลต่าง ๆ
5. การรายงาน (Reporting) เป็นกิจกรรมขั้นสุดท้ายของการประเมินผล

จากสาระสำคัญเชิงนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา และแนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ และผลการจัดอันดับ ผลการประเมิน และผลการวิจัยเอกสารดังกล่าวมาแล้ว พอสรุปได้ว่า เมื่อมหาวิทยาลัยของประเทศไทยพัฒนาจากระบบราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ.2545 แล้ว รัฐบาลจะต้องมีระบบการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ระบบการจัดสรรงบประมาณ ระบบการตรวจสอบและติดตามประเมินผลในแต่ละปี เพื่อมั่นใจได้ว่ามหาวิทยาลัยได้ปฏิบัติงานบรรลุผลในด้านนโยบาย ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายและลงทุน และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

การวางระบบ รูปแบบ และกลไกการติดตามประเมินผลการทำงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องกำหนดขึ้น โดยเฉพาะขณะนี้มามีมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวม 4 มหาวิทยาลัยที่เหลืออีก 20 มหาวิทยาลัยกำลังพัฒนาไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งจะเป็นการพัฒนามหาวิทยาลัยที่มีความเข้มแข็งทางวิชาการ และพึ่งตนเองได้ในอนาคต มีคุณภาพมาตรฐานในระดับสากลเทียบเคียงได้กับมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงชั้นนำในประเทศต่าง ๆ

แนวทางในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลในอนาคต ควรมีแนวทางดังนี้ (เดชา สุCHARมณ, 2541)

1. การกำกับด้วยนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของคณะรัฐมนตรี
2. การกำกับด้วยเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ เช่น มาตรฐานการรับนักศึกษา หลักสูตร กิจกรรมนักศึกษา และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล และบัญชีเงินค่าจ้าง เป็นต้น
3. การกำกับด้วยหลักการประกันคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา
4. การกำกับด้วยการจัดสรรงบประมาณที่ได้จัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยว่าใช้ไปมีประสิทธิภาพเพียงใด
5. การดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการได้ตามภารกิจ โดยสมบูรณ์

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2539) ได้กล่าวถึง องค์ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยประเมินผลว่า การวิจัยประเมินผลได้รับการพัฒนา โดยเริ่มต้นจาก

1. การประเมินความพยายาม (Effort Evaluation) เป็นการประเมินแผนงาน โครงการ และนโยบาย โดยมุ่งความสนใจไปที่ปัจจัยนำเข้าโดยไม่คำนึงถึงสิ่งที่ส่งออกหรือผลลัพธ์ และไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านต่างๆ การประเมินผลในลักษณะนี้มุ่งการตอบคำถามที่ว่า "การวางแผน/โครงการ/โครงการ ได้ลงทุนเกี่ยวกับทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ไปเพียงใด และบุคลากร ภายใต้แผนงาน/โครงการนั้น ได้ดำเนินการอะไรบ้าง" การประเมินผลประเภทนี้ ผู้ประเมินมักมีคติแฝงที่ว่า กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นคือ มรรควิธีซึ่งสามารถจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องศึกษาถึงผลลัพธ์ที่แท้จริง

ตามทัศนะของซัชแมน (Suchman, 1967 อ้างถึงใน ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2539) กล่าวว่า การประเมินในลักษณะนี้เป็นการประเมินที่ง่ายที่สุด เพราะอาศัยแต่เพียงการรวบรวมบันทึกหลักฐานทางการบริหาร โดยไม่ต้องวัดความสำเร็จอันเนื่องมาจากการลงทุนลงแรงโดยตรง ซึ่งเป็นข้อจำกัดประการสำคัญที่ทำให้หลักวิชาการวิจัยประเมินผล จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเข้าสู่ยุคที่สอง ซึ่งเรียกว่า การประเมินผลลัพธ์

2. การประเมินผลลัพธ์ (Effect Evaluation) การประเมินผลยุคที่สองนี้เน้นความ สำคัญสิ่งที่ออกแทนที่จะเป็นสิ่งที่ป้อนเข้า จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินผลลัพธ์คือการศึกษว่าผลลัพธ์ที่ปรากฏบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องของประสิทธิผล (Effectiveness) การประเมินประสิทธิผลไม่ได้สนใจว่านโยบาย/แผนงาน/โครงการ จะดำเนินการไปตามกระบวนการที่ได้วางแผนไว้หรือไม่ แต่มุ่งวัดผลลัพธ์ซึ่งปรากฏในสภาพแวดล้อม เมื่อนโยบาย/แผนงาน/โครงการเสร็จ



สิ้นเป็นประการสำคัญ ซึ่งอาจจะมีผลลัพธ์ทางอ้อม ผลลัพธ์ข้างเคียง และผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมาย เป็นต้น

3. การประเมินผลรวบยอด (Overall Evaluation หรือ Comprehensive Evaluation) วิธีการประเมินผลแบบนี้เป็นการผสมผสานองค์ความรู้ของการประเมินผล ความพยายาม และการประเมินผลลัพธ์เข้าด้วยกัน กล่าวคือ ครอบคลุมทั้งการประเมินสภาวะแวดล้อม การประเมินปัจจัยนำเข้า การประเมินกระบวนการ การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ และผลกระทบตามความคาดหมาย การที่สามารถศึกษาถึงสาเหตุของความล้มเหลว อาจช่วยแก้ไขปรับปรุงนโยบาย/แผนงาน/โครงการ แทนที่จะล้มเลิกทั้งหมด

เกณฑ์การวิจัยประเมินผล ความหมายที่จะใช้ในการทำงานด้านการติดตามประเมินผล ปรากฏดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงเกณฑ์การวิจัยประเมินผล ความหมายที่จะใช้ในการทำงานด้านการติดตามประเมินผล

เกณฑ์การวิจัยประเมินผล	ความหมาย	ตัวอย่างคำถาม
ประสิทธิผล (Effectiveness)	เปรียบเทียบผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้	นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่
ประสิทธิภาพ (Efficiency)	เปรียบเทียบปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ	การปฏิบัติตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ สิ้นเปลืองทรัพยากรเพียงใด
ความพอเพียง (Adequacy)	เปรียบเทียบผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ กับความต้องการทั้งหมดของสังคม	นโยบาย/แผนงาน/โครงการ สามารถตอบสนองความต้องการทั้งหมดของสังคมได้หรือไม่เพียงใด
ความเสมอภาค (Equality)	เปรียบเทียบโอกาสที่จะได้รับบริการสาธารณะตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ มีความเท่าเทียมกัน สำหรับประชาชนทุกกลุ่ม ทุกพวกหรือไม่	ใครบ้างที่มีโอกาสหรือไม่มีโอกาสได้รับผลลัพธ์และผลกระทบตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ใครบ้างที่ทราบหรือไม่ทราบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ
ความเป็นธรรม (Justice)	เปรียบเทียบว่าประชาชนผู้เสียเปรียบในสังคม ได้รับผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ในสัดส่วนเช่นใด เมื่อพิจารณาร่วมกับผู้ได้เปรียบในสังคม	นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ถูกกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับผู้ได้เปรียบ หรือผู้เสียเปรียบในสังคมเป็นสำคัญ

โพรวัส (Provus, 1979) ได้กล่าวไว้ในรูปแบบของการประเมินผลว่า จุดเน้นของการประเมินผลก็เพื่อดูความแตกต่าง หรือความไม่สอดคล้องระหว่างการปฏิบัติกับมาตรฐาน ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1. การกำหนดมาตรฐานของงาน (Standard)
2. การวัดผลการปฏิบัติ (Performance)
3. การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติจริงกับมาตรฐาน (Comparing)

โพรวัส ได้กล่าวว่า ขั้นตอนในการประเมินผลโดยทั่วไปมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนการออกแบบการประเมิน (Design)
2. ขั้นตอนการกำหนดปัจจัยนำเข้า (Installation)
3. ขั้นตอนกระบวนการใช้ (Process)
4. ขั้นตอนผลลัพธ์จากการปฏิบัติ (Product)
5. ขั้นตอนเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายและผลตอบแทน (Program Comparison)

สตฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 1990) ได้กล่าวว่า การประเมินผลเป็นระบบการประเมินคุณค่าหรือคุณธรรมของสิ่งที่ต้องการศึกษา (Evaluation is the Systematic Assessment of the worth or merit of some objects) และสตฟเฟิลบีม ได้สร้างรูปแบบการประเมินผลมีชื่อย่อว่า CIPP Model ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. กำหนดว่าต้องการประเมินอะไรบ้าง และจะต้องตัดสินใจอะไรบ้างที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่ได้จากการประเมินดังกล่าว

2. กำหนดข้อมูลที่จำเป็นพื้นฐานที่ต้องใช้ในการตัดสินใจ
3. รวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่ต้องการ
4. วิเคราะห์ข้อมูลโดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด
5. นำเสนอข้อมูลที่วิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจ

การดำเนินการทั้ง 5 ขั้นตอนนี้ มีการประเมินใน 4 ลักษณะคือ

1. การประเมินสภาพแวดล้อม (Context Evaluation)
2. การประเมินปัจจัยผลิต (Input Evaluation)
3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation)
4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation)

นอกจากนี้ สตฟเฟิลบีม ยังได้กล่าวถึงคุณค่าและกระบวนการประเมินผลไว้ ปรากฏดังแผนภูมิที่ 11 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 11 แสดงคุณค่าและกระบวนการประเมินผลของสตีฟเฟิลบีม



จากแนวคิด ทฤษฎีการประเมินผลโดยใช้คำย่อว่า CIPP นี้ ขั้นตอนที่ 1 เป็นการประเมินผลภาวะแวดล้อม จัดได้ว่ามีประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบาย/แผนงาน/โครงการ เพื่อศึกษาความต้องการและเหตุผล ในการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่มีอยู่แล้ว และจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็จะถูกนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับสภาพที่ควรจะเป็น เพื่อนำไปสู่การระบุเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการขึ้นมาใหม่ ในขั้นที่ 2 เป็นการประเมินปัจจัยนำเข้า เพื่อให้สามารถกำหนดและใช้ทรัพยากรด้านต่าง ๆ ได้สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่จะมุ่งบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารที่จะพิจารณาใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในขั้นตอนที่ 3 การประเมินกระบวนการ มุ่งประเมินผลระหว่างที่มีการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ การประเมินผลในขั้นนี้จะช่วยให้การพิจารณาผลการดำเนินงานเป็นไปตามการวางแผนหรือไม่ และสามารถค้นหาจุดเด่นและจุดด้อยของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ในขณะที่กำลังดำเนินการได้

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินผลผลิต เป็นการประเมินผลทั้งระหว่างและภายหลังการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ โดยมุ่งความสำคัญที่การเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการขยายเวลา การปรับปรุง และยุติการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

ไทเลอร์ (Tyler อ้างใน Stufflebeam, 1990) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นกระบวนการ เพื่อให้ได้ผลประกอบการตัดสินใจว่า ผลการดำเนินงานได้บรรลุผลสำเร็จเพียงใด (Evaluation is the process of determining the extent to which valued goals have been achieved)

นอกจากนี้ยังมีการประเมินผลแบบอื่น ๆ ที่ใช้กันในกลุ่มของนักวิจัยประเมินผล เช่น แบบ ซีเอสอี-ยูซีแอลเอ (CSE-UCLA) ซึ่งชื่อนี้ได้รับการกำหนดตามชื่อสถาบันต้นคิดคือ Center for the Study of Evaluation, University of California at Los Angeles ได้กล่าวว่า การวิจัยประเมินผลแบบซีเอสอีนี้มุ่งประเมินผลทั้งกระบวนการ ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การดำเนินงานจนกระทั่งเสร็จสิ้นนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 มุ่งศึกษาว่าอะไรคือปัญหาที่ต้องการแก้ไขความต้องการของประชาชน

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการศึกษาหาทางเลือกที่ดีที่สุด ซึ่งจะสามารถใช้เป็นมรรควิธีในการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการดำเนินงานตามนโยบายและแผน เพื่อมุ่งตอบคำถามที่ว่า การดำเนินงานได้เป็นไปตามกระบวนการที่ได้วางไว้ในขั้นตอนที่ 2 หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคประการใด

ขั้นตอนที่ 4 เป็นการประเมินมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ ที่ให้ความสนใจว่าส่วนใดประสบความสำเร็จมากหรือน้อยกว่าส่วนอื่นของโครงการ โดยอาศัยข้อมูลจากขั้นตอนที่ 1-3 มาประกอบการวิเคราะห์

ขั้นตอนที่ 5 เป็นการประเมินผลหรือพิจารณาถึงประสิทธิผล หรือคุณค่าของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ โดยภาพรวมว่าสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ ระดับใด ผลการประเมินในขั้นตอนสุดท้ายนี้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร สำหรับประกอบการตัดสินใจสนับสนุนหรือเลิกสนับสนุนนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

การประเมินผล แบบซีเอสอี (CSE) มีลักษณะคล้ายกับการประเมินผลแบบชิป (CIPP) อย่างมาก โดยเฉพาะการให้ความสนใจต่อนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ตั้งแต่แรก มีข้อแตกต่างที่ปรากฏชัดเจนระหว่างแนวคิด ทฤษฎีการประเมินผลทั้งสองประเภทคือ ในขณะที่การประเมินผลแบบชิป ได้สังเกตเห็นการประเมินกระบวนการเป็นขั้นตอนเดียว การวิจัยประเมินผล แบบซีเอสอี ได้แยกการประเมินกระบวนการออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการดำเนินงาน และขั้นตอนการปรับปรุงการดำเนินงาน ข้อแตกต่างประการที่สองก็คือ การประเมินผลแบบชิปมุ่งเน้นที่ผลกระทบภายในของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ในขณะที่การวิจัยประเมินผล แบบซีเอสอี เน้นความสำคัญทั้งผลกระทบภายในและภายนอก

การประเมินผลแบบเคทีแนนซ์ (Countenance Evaluation) ซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นโดย สเตค (Stake, 1970 อ้างใน ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2539) กล่าวว่า การวิจัยแบบชิป แบบซีเอสอี และแบบเคทีแนนซ์ มีความคล้ายคลึงกัน โดยเริ่มจากระยะของการวางแผนเพื่อพัฒนานโยบาย/แผนงาน/โครงการ ตลอดจนถึงกระบวนการ สเตคได้ขอให้นักวิจัยประเมินผลเพิ่มความสนใจอีก

มิติหนึ่ง ได้แก่ การพรรณนา (Description) โดยมี 2 ลักษณะคือ ความมุ่งหวังตั้งใจที่นักวางแผนประสงค์จะให้เกิดขึ้นกับความเป็นจริง ซึ่งเกิดปรากฏในขณะนั้น ในด้านการวินิจฉัยตัดสินใจนั้น ควรพิจารณาจากเกณฑ์มาตรฐานสมบูรณ์เป็นหลัก โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์จากการรวบรวม วิเคราะห์ตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ อย่างไรก็ตาม ข้อผิดพลาดของการวิจัยประเมินผลจำนวนมากก็คือ การที่อิงอยู่กับระดับการวัด (เพียงระดับผลลัพธ์) โดยไม่ได้พิจารณารวมไปถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ให้ความคงอยู่ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ด้วย เพราะผลกระทบหมายถึง ผลของนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับ ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่ใช่เป้าหมายได้รับผลกระทบ

จากแนวคิดของการประเมินผลแบบซิป (CIPP) นี้ เมื่อพิจารณาจากความสัมพันธ์ของเกณฑ์ทั้ง 4 ตัว ในเชิงการตัดสินใจและความรับผิดชอบต่อที่เหมาะสมกับงานด้านอุดมศึกษาแล้ว จะเห็นความสัมพันธ์และประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ปรากฏดังตารางที่ 2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงเกณฑ์ 4 ตัว ในเชิงการตัดสินใจและความรับผิดชอบต่อที่เหมาะสมกับงานด้านอุดมศึกษาตามแนวคิดของการประเมินผลแบบซิป (CIPP)

ประเด็นของ ประโยชน์ที่เกิดขึ้น	การประเมินผลทั้ง 4 ด้าน			
	Context	Input	Process	Product
ใช้ประโยชน์ใน ด้านการตัดสินใจ (Decision Making)	ใช้เป็นแนวทาง สำหรับการกำหนด วัตถุประสงค์ และ การจัดลำดับความ สำคัญของนโยบาย แผนงาน และโครงการ	ใช้เป็นแนวทาง ในการวางแผน กลยุทธ์ แผนงาน และโครงการ	ใช้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติ งาน	ใช้เป็นแนวทาง ระบับ หรือทำต่อ หรือปรับปรุง แผนงาน/ โครงการ
ใช้ประโยชน์ใน การตรวจสอบ การทำงาน (Accountability)	ใช้เป็นหลักฐาน บันทึกถึง วัตถุประสงค์ ความ ต้องการ โอกาส และปัญหาต่าง ๆ ที่ ได้เกิดขึ้น	ใช้เป็นหลักฐาน ในการกำหนด กลยุทธ์ และ เหตุผลในการ กำหนดทางเลือก ต่าง ๆ	ใช้เป็น หลักฐานใน การปฏิบัติงาน ตาม กระบวนการ จริง	ใช้เป็นหลักฐาน ในการทำงานที่ บรรลุผล และ ทบทวนการ ตัดสินใจใหม่ (Recycling Decision)

แมคคาวน์ (McCown, 1997) ได้ทำการวิจัยเพื่อศึกษาความก้าวหน้าทางวิชาการของวิทยาลัยโคโคนิโน ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้จัดทำรายงานผลการติดตามประเมินผลของวิทยาลัยโคโคนิโน ว่าการทำการประเมินผลควรกำหนดขอบเขตของการประเมินผลให้ครอบคลุมสาระดังนี้

1. การพัฒนาด้านการจัดการศึกษา (Educational Improvement)
2. คุณภาพของการจัดการศึกษา (Educational Quality)
3. กลยุทธ์ในการจัดการศึกษา (Educational Strategies)
4. เกณฑ์ในการประเมินผล (Evaluation Criteria)
5. พันธกิจของสถาบัน (Institutional Mission)
6. วัตถุประสงค์ของสถาบัน (Organization Objectives)
7. การประเมินการพัฒนาด้านวิชาชีพ (Professional Development)
8. แผนงาน/โครงการที่มีประสิทธิผล (Program Effectiveness)

โดเลนซ์ (Dolence, 1997) ได้สรุปแนวคิดในการติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัยไว้ว่า มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรทางวิชาการ การติดตามประเมินผลควรเน้นตามขอบเขตและผลกระทบในระยะยาว ที่มุ่งคุณภาพและการพัฒนากำลังคนของประเทศและสังคมที่กว้างด้วย

วอลเตอร์ ซาราห์ (Walters Sarah, 1994) ได้กล่าวถึงแนวทางในการประเมินประสิทธิภาพของวิทยาลัยอาชีวศึกษาในมลรัฐอินเดียนา สหรัฐอเมริกา ว่าการประเมินประสิทธิผลในการจัดการศึกษาระดับวิทยาลัย ควรมีตัวบ่งชี้วัดที่สำคัญ 20 ตัว ดังนี้

1. อัตราการสำเร็จการศึกษา (Course Completion Rates)
2. อัตราการย้ายสถานศึกษา (Transfer Rates)
3. การประเมินทักษะการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน (Basic Skills Assessment)
4. ผลลัพธ์จากวิชาการศึกษาทั่วไป (General Education Outcomes)
5. อัตราส่วนอาจารย์ต่อนักศึกษา (Student/Faculty Course Evaluation)
6. การวัดผลตามหลักสูตร (Program Outcome Measures)
7. อัตราการคงอยู่ของนักศึกษาแต่ละรุ่น (Retention)
8. แนวโน้มการลงทะเบียนเรียน (Enrollment Trends)
9. แนวโน้มจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา (Full-Time Equivalency Trends)
10. หลักสูตรและจำนวนอาจารย์ต่อนักศึกษาเต็มเวลา (Program and Faculty per FTES)
11. ภาระงานสอนของอาจารย์ (Credit Hours Taught)

12. การให้ปริญญาบัตร (Degree Awarded)
13. การสำรวจผู้ที่สำเร็จการศึกษา (Graduate Surveys)
14. การสำรวจการมีงานทำของผู้สำเร็จการศึกษา (Employment Surveys)
15. การสำรวจของคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committee Survey)
16. การตรวจสอบรับรองวิทยฐานะหลักสูตร (Program Accreditation Audit)
17. การให้การรับรองสถานภาพของอาจารย์ประจำ (Faculty Credential Credit)
18. การสำรวจความคิดเห็นของนักศึกษา (Student Opinion Survey)
19. การรับรองความคิดเห็นของศิษย์เก่า (Former Student Survey)
20. การประมวลหลักฐานกลุ่มอายุของนักศึกษา (Student Demographic Profile)

ไบรอัน (Brian, 1993) ได้ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการประเมินผลโครงการในการจัดอุดมศึกษาของทวีปอเมริกาเหนือและทวีปยุโรปว่า ควรมีตัวชี้วัดในการประเมินผลมหาวิทยาลัย รวม 9 ด้าน ดังนี้

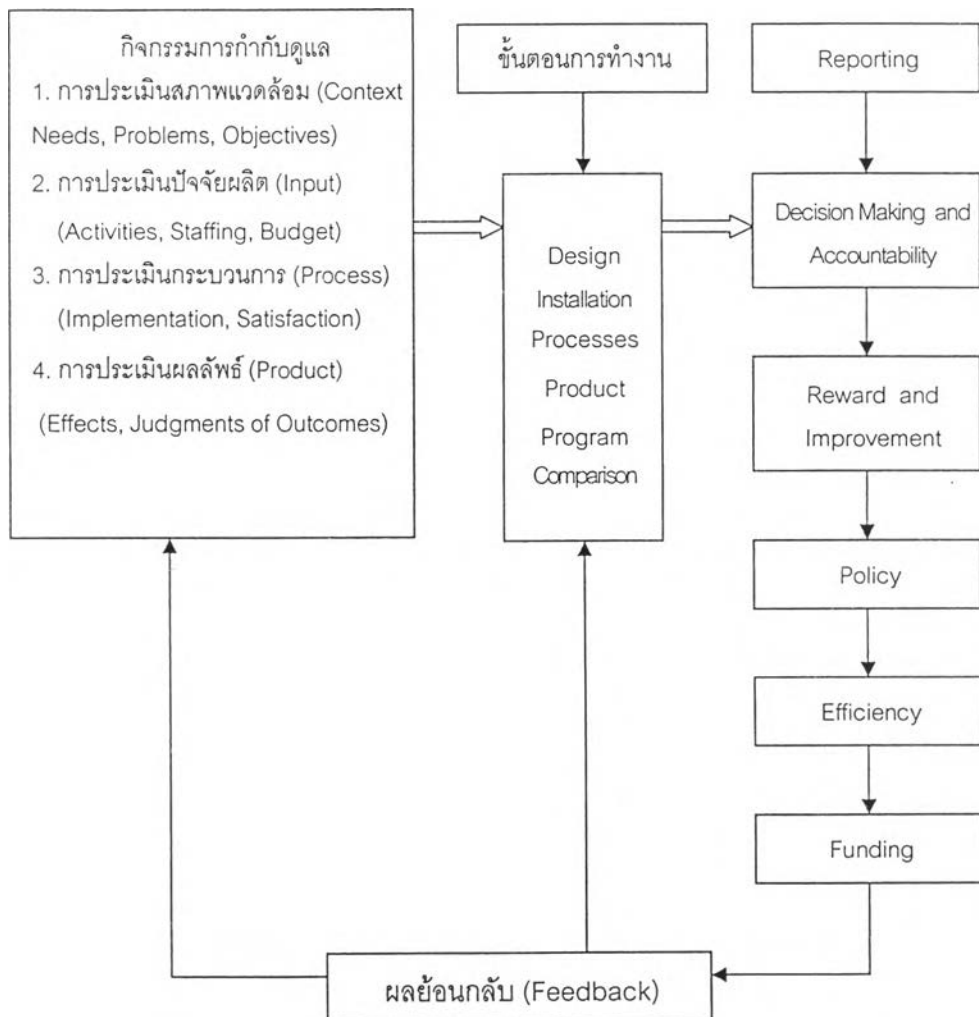
1. จุดเน้นระดับของการควบคุมดูแลกิจการ (Locus of Control)
2. ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้องของภาครัฐ (Degree of Government Involvement)
3. จุดเน้นด้านเปลี่ยนแปลงคุณภาพ (Focus of Quality Variation)
4. แหล่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ (Sources of Quality Variation)
5. การรวบรวมฐานข้อมูล (Data Selection)
6. ความสนใจเอาใจใส่ต่อผู้เรียน (Intended Audiences)
7. การเน้นการนำไปใช้ประโยชน์ (Emphasis of Use)
8. ผลกระทบต่อการเรียนของนักศึกษา (Impact on Student Learning)
9. ความสัมพันธ์ของภารกิจของสถาบัน (Relationship to Institutional Mission)

รุ่ง แก้วแดง (2541) ได้กล่าวไว้ในเอกสารสรุปรายงานผลการประชุมสัมมนา เรื่อง ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 7-8 สิงหาคม 2541 ที่โรงแรมโรสการ์เด้น จังหวัดนครปฐม เกี่ยวกับการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาว่า การที่ประเทศไทยจัดการศึกษาได้ไม่ดีนักทุกระดับ ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา เป็นเพราะเราไม่มีระบบการประเมิน ใครจัดการศึกษาอย่างไรก็ไม่มีใครว่า สำเร็จหรือเปล่านั้นก็ไม่รู้ สำเร็จก็ไม่ใช่ไร ล้มเหลวก็ไม่ใช่ไร การศึกษาของเราจึงด้อยกว่าประเทศอื่น ถ้าจะพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ต้องนำระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานมาใช้ โดยให้ถือว่าการประเมินเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ ไม่ใช่เป็นการประเมินเพื่อจับผิด การนำระบบประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทั้งภายนอกและภายในมาใช้ นั้น นอกจากจะเป็นการปฏิรูป

วิธีการบริหารการศึกษาแล้วยังเป็นการปฏิรูปวัฒนธรรม การคิด และเจตคติของคนไทยที่มีต่อการประเมินด้วย

จากแนวคิดและทฤษฎีข้างต้นผู้วิจัยได้พิจารณาเห็นว่ากลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ปรากฏดังแผนภูมิที่ 12 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 12 แสดงกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ





ผลจากการวิเคราะห์ทฤษฎี การสร้างตัวบ่งชี้เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย มีหลักเกณฑ์การสร้างตัวบ่งชี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ในการสร้างตัวบ่งชี้ ขึ้นใช้เป็น เครื่องมือเก็บข้อมูลในแบบสอบถาม โดยศึกษาแนวคิดในการสร้างตัวบ่งชี้จาก เอสสเตน (1997), เจ พาทริก (1997) นงลักษณ์ วิรัชชัย และสุวิมล ว่องวานิช (2542) การพัฒนามากรอบเพื่อเป็น แนวทางในการพัฒนาดัชนีวัดความสำเร็จเชิงนโยบายของไมราฟลิด (1986) เจสสัน และเมย์ (1990) บันดา และบอร์เดน (1994) และการพัฒนาดัชนีวัดในต่างประเทศ พอสรุปหลักเกณฑ์ การสร้างตัวบ่งชี้ ได้ดังนี้

1. การกำหนดตัวบ่งชี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยได้ และเป็น ประโยชน์ต่อการกำหนดเป้าหมาย การวางแผนการศึกษา การวิจัย การสนับสนุนทรัพยากรและ การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน
2. ลักษณะของตัวบ่งชี้ที่ดีจะต้องมีความต้องความเป็นไปได้ เหมาะสมและเป็นประโยชน์ มีมาตรฐาน เปรียบเทียบกันได้

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวทางในการสร้างตัวบ่งชี้สำหรับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำกับ ติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านนโยบายและแผนพัฒนา ด้านคุณภาพการศึกษาและผลผลิต ด้านการจัดสรรทรัพยากร และ ด้านมาตรฐานการศึกษา ซึ่งมีข้อสรุปได้ดังนี้

1. การสร้างตัวบ่งชี้ จัดว่าเป็นความจำเป็นในกำกับดูแล และ การบริหารการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงานมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ กับ เป้าหมายที่ตั้งไว้ว่าบรรลุผลและเป้าหมายในระดับใด
2. ลักษณะของตัวบ่งชี้ทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา จะต้องมีการกำหนดขั้นตอน การสร้างตัวบ่งชี้ ให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คุณภาพของตัวบ่งชี้ เกิดการยอมรับและนำไปใช้เปรียบเทียบเชิงปริมาณ คุณภาพและแปลความหมายได้ถูกต้อง ซึ่งสามารถสร้างได้ 3 ลักษณะ คือ จากปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการทำงาน (Process) และผลผลิต (Output)
3. การสร้างตัวบ่งชี้ทางการศึกษามีประโยชน์ต่อการวางแผนการติดตาม กำกับดูแล การจัดอันดับ การแบ่งประเภท การประเมิน ตลอดจนการบริหารการศึกษา ตัวบ่งชี้ทาง การศึกษาจะต้องมีคุณสมบัติในด้านความเที่ยงตรง มีความเหมาะสมและปฏิบัติได้จริง
4. หลักการในการสร้างตัวบ่งชี้ คุณสมบัติและประโยชน์จากการนำตัวบ่งชี้ไปใช้ถือเป็น สิ่งสำคัญที่จะสร้างสมรรถนะการพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีศักยภาพการแข่งขันกับนานาชาติได้

## 5. แนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในการปฏิรูปอุดมศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งมีสาระเกี่ยวกับการบริหารระดับอุดมศึกษาว่า สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีการปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านเอกภาพเชิงนโยบาย การจัดการเรียนการสอน การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหาร และบทบาทที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร สามารถแข่งขันได้กับนานาชาติและเป็นระบบสากล ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านประกาศใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2542

การปรับปรุงการศึกษาของประเทศไทยครั้งนี้ จะมีผลทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นปริญญาขึ้นไปมาร่วมอยู่ในสังกัดการบริหารของหน่วยงานเดียว และมีเอกภาพเชิงด้านการบริหารและนโยบายมากขึ้น โดยเฉพาะวิธีการจัดสรรงบประมาณจะจัดให้เป็นในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป มีการกำกับและตรวจสอบระบบบริหารการทำงานของมหาวิทยาลัยได้อย่างโปร่งใส

สาระสำคัญแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่มีต่อการบริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะด้านการติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัยนั้น มีมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปรากฏดังตารางที่ 3 ต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงสาระสำคัญแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่มีต่อการบริหารมหาวิทยาลัย

สาระที่สำคัญในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	ผลกระทบเชิงนโยบายและการปฏิบัติงานในระดับมหาวิทยาลัย
มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข	• มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการ ศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นกำลัง คนที่มีคุณภาพในสังคม
มาตรา 7 ในกระบวนการเรียนรู้ ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง	• มหาวิทยาลัยจะต้องสร้างความรับผิดชอบปลูกสำนึก เคารพกติกาของสังคมรักวัฒนธรรมไทย อนุรักษ์และรักษาสีงแวดล้อมให้ยั่งยืน โดยกระบวนการเรียนการสอน การวิจัย และจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้นิสิต นักศึกษามีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 3 (ต่อ)

สาระที่สำคัญในพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	ผลกระทบเชิงนโยบายและการปฏิบัติงาน ในระดับมหาวิทยาลัย
<p>มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน</li> <li>2. ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา</li> <li>3. การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ มหาวิทยาลัยจะต้องมีการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในหลายรูปแบบ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษามากขึ้น และให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย</li> </ul>
<p>มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ</li> <li>2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา</li> <li>4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง</li> <li>5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา ต้องมีเอกภาพเชิงนโยบาย และกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่มหาวิทยาลัย</li> <li>2. มหาวิทยาลัยจะต้องมีมาตรฐานการศึกษา และพัฒนาระบบการประกันคุณภาพขึ้นโดยเร็ว</li> <li>3. มหาวิทยาลัยจะต้องมีโครงการพัฒนาอาจารย์ และบุคลากรอย่างต่อเนื่อง</li> <li>4. มหาวิทยาลัยจะต้องเสาะแสวงหาทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษาทุกรูปแบบ และโปร่งใส</li> </ol>
<p>มาตรา 26 ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียน โดยพิจารณาจากการพัฒนาของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบควบคู่กันไปในกระบวนการเรียนการสอน ตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ และรูปแบบการศึกษา ให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อ และให้นำผลการประเมินผู้เรียนตามวรรคหนึ่งมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มหาวิทยาลัยจะต้องมีกลยุทธ์ในการคัดเลือกนักศึกษาเข้าศึกษาต่อ ที่อาศัยผลการเรียนเดิม และกระบวนการที่หลากหลาย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนกว้างขวางมากขึ้น เช่น การใช้โควต้า       <ul style="list-style-type: none"> <li>- การดูผลการศึกษาและความประพฤติ</li> <li>- การดูผลการศึกษาและทักษะวิชาการ/ วิชาชีพ</li> <li>- การสอบคัดเลือกรวมทั้งประเทศ</li> <li>- การให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มประชากรที่ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ เป็นต้น</li> </ul> </li> </ul>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

สาระที่สำคัญในพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	ผลกระทบเชิงนโยบายและการปฏิบัติงาน ในระดับมหาวิทยาลัย
<p>มาตรา 34 วรรคสอง</p> <p>คณะกรรมการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณา เสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการ อุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การจัดการ ศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับ ปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• คณะกรรมการการอุดมศึกษามีบทบาทในการดูแล มหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนระดับ ปริญญา โดยมีหน้าที่สำคัญ 5 ด้าน คือ <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดนโยบาย</li> <li>2. จัดทำแผนพัฒนา</li> <li>3. สนับสนุนทรัพยากร</li> <li>4. การติดตามประเมินผล</li> <li>5. กำหนดมาตรฐานการศึกษา</li> </ol> </li> <li>• คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะต้องมีระบบและกลไก การดำเนินงาน ทั้ง 5 ด้านขึ้น และกำกับดูแล มหาวิทยาลัย ให้ดำเนินการกิจไปได้ด้วยดี</li> <li>• มหาวิทยาลัยจะต้องสร้างระบบเพื่อรองรับภารกิจทั้ง 5 ด้านนี้ให้สอดคล้องและสนองตอบกับส่วนกลางด้วย</li> </ul>
<p>มาตรา 60 (5) จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงิน อุดหนุนทั่วไป ให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่ เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐ หรือ องค์กรมหาชน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มหาวิทยาลัยจะต้องพัฒนาระบบการขอตั้ง งบประมาณ การบริหาร และการติดตามผลการใช้ งบประมาณขึ้นตามระบบใหม่ให้คล่องตัว โปร่งใส และตรวจสอบได้</li> </ul>
<p>มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม และ ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้จ่าย งบประมาณ การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการ ศึกษา แนวการจัดการศึกษา และคุณภาพมาตรฐาน การศึกษา โดยหน่วยงานภายใน และหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบติดตาม และการประเมินผลให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• รัฐบาลจะมีกลไกการตรวจสอบ ติดตามผลการ ดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ในแต่ละปี เพื่อดู ผลสัมฤทธิ์ <ul style="list-style-type: none"> <li>ด้านนโยบายและแผนพัฒนา</li> <li>ด้านคุณภาพการศึกษาและผลผลิต</li> <li>ด้านมาตรฐานการศึกษา</li> </ul> </li> <li>• มหาวิทยาลัยจะต้องมีกลไกเพื่อรองรับในเรื่อง ดังกล่าวให้เหมาะสม</li> </ul>

สรุปได้ว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาตามแนวทางแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น มีแนวคิดดังนี้

1. ความมุ่งหมายและหลักการอุดมศึกษา มุ่งยึดหลักการศึกษาดลอดชีวิต
  2. การอุดมศึกษามีการจัดได้ทั้งในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย มีการเทียบโอนกันได้
  3. ปฏิรูปให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายและแผน รวมทั้งมาตรฐานอุดมศึกษาภายใต้องค์การบริหารการศึกษาแบบกระทรวงเดียว
  4. การบริหารและการจัดการอุดมศึกษา ให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นองค์กรหลักในกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่ด้านนโยบาย แผน และมาตรฐานอุดมศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการ
  5. จัดให้มีระบบการประเมินผลการประกันคุณภาพภายในประจำปี รายงานต่อต้นสังกัด และเปิดเผยต่อสาธารณชน พร้อมทั้งให้มีการประเมินคุณภาพมาตรฐานการศึกษาจากภายนอกอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก 5 ปี เสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน
  6. รัฐจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน
6. นโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลการติดตามประเมินผล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

โดเลนซ์ (Dolence, 1997) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารมหาวิทยาลัยว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยจะต้องมีการวางแผนระยะยาว 10 ปีขึ้นไป เพื่อกำหนดพันธกิจและเป้าหมายการทำงานให้บรรลุผล ในการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัยจะต้องมี 10 ขั้นตอนดังนี้

1. พัฒนาดัชนีตัวชี้วัดผลงานที่สำคัญ ๆ
2. มีการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก
3. มีการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน
4. มีการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภาวะอันตราย
5. มีการระดมความคิดให้แพร่หลายไปยังหน่วยต่าง ๆ
6. มีการทดสอบความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ
7. การกำหนดแผนกลยุทธ์ จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์
8. พิจารณาความพร้อมของมหาวิทยาลัยเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง
9. มีการกำหนดแผนปฏิบัติการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น
10. ให้มีการประเมินผลและทบทวนแผนที่กำหนดไว้เป็นระยะ

ทบวงมหาวิทยาลัย ได้เสนอแผนปฏิบัติการ เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2542 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. แผนปฏิบัติการของแต่ละมหาวิทยาลัยที่กำหนดระยะเวลาการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายในระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนดคือ พ.ศ.2545 ดังนี้

1.1 ภายในปี พ.ศ.2542 จะมีมหาวิทยาลัยที่เสนอร่างพระราชบัญญัติรวม 5 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยนเรศวร และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2 ภายในปี พ.ศ.2543 จะมีมหาวิทยาลัยพร้อมที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ รวม 6 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

1.3 ภายในปี พ.ศ.2544 จะมีมหาวิทยาลัยพร้อมที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ รวม 6 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1.4 ภายในปี พ.ศ.2545 จะมีมหาวิทยาลัย 2 แห่งที่พร้อมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ออกนอกระบบราชการ คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

1.5 ไม่ระบุระยะเวลา มี 1 แห่ง แต่คาดว่าจะเสนอภายในปี พ.ศ.2544 คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2542 และให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน ให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นชุดหนึ่ง โดยมี นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ พร้อมกับให้รับข้อสังเกตของหน่วยงานต่าง ๆ ไปพิจารณาด้วย หน่วยงานที่ได้เสนอความเห็นในการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐมี 4 หน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีความเห็นดังนี้

#### 1. กระทรวงการคลัง

เสนอแนะให้ทบวงมหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางและรายละเอียด ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการให้บรรลุอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเร็ว โดยให้มีผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง และผู้แทนจากมหาวิทยาลัย/สถาบันต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการ

## 2. สำนักงานงบประมาณ

เสนอแนะให้กำหนดกิจกรรมหลักเรื่องการติดตามประเมินผลของการดำเนินงาน ให้มหาวิทยาลัยปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งรับทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าว

## 3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

เสนอแนะให้ทบวงมหาวิทยาลัยจัดทำระบบการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นระบบมาตรฐานกลาง เช่น การบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินและบัญชี ระบบการตรวจสอบและประเมินผล ให้มหาวิทยาลัยนำไปปรับใช้

## 4. สำนักงานรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ)

เสนอแนะให้มีการติดตามประเมินผล การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีอยู่แล้ว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในปัจจุบัน การดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การสร้างความเข้าใจ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาคมของมหาวิทยาลัยให้กว้างขวาง

กล่าวโดยสรุปความเห็นชอบทั้ง 4 หน่วยงาน ในการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคือ มหาวิทยาลัยจะต้องมีระบบการบริหารงบประมาณ และทรัพย์สิน ทบวงมหาวิทยาลัยต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลในเชิงนโยบาย การติดตามผลสำเร็จในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และคุณภาพของผลงาน เช่น การผลิตกำลังคนและงานวิจัย เป็นต้น

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีข้อสังเกตในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับอุดมศึกษาไว้ 3 ประการดังนี้

### 1. นโยบายการจัดการศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลน

ในอดีตมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง จะมุ่งเน้นผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพในสาขาวิชาเฉพาะด้านที่เป็นเลิศ ซึ่งแสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัย เอกลักษณ์เหล่านั้นจะบ่งบอกถึงความเป็นเลิศในสาขาวิชา แต่เนื่องจากรัฐมีนโยบายเน้นการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาที่ขาดแคลนมาก อาจเป็นเหตุทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐต่างก็มีนโยบายจัดการศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลนทั้งสิ้น และเปิดสอนหลักสูตรในทุกสาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้ความเป็นเอกลักษณ์

ของมหาวิทยาลัยหมดคุณค่าไป ดังนั้นรัฐควรมีนโยบายจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นเลิศในสาขาวิชาของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และความเป็นเอกลักษณ์ ตลอดจนอาจขยายในสาขาวิชาขาดแคลน หรือสาขาอื่น ๆ ตามศักยภาพของแต่ละแห่ง

## 2. ความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ในการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะต้องให้ความสำคัญต่อการให้ความร่วมมือระหว่างสถาบันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมทุกรูปแบบ ทั้งในด้านการแลกเปลี่ยนอาจารย์ ความสำเร็จในการใช้ห้องปฏิบัติการ อุปกรณ์การศึกษา การเทียบโอนหน่วยกิต การจัดการเรียนการสอน การพัฒนาบุคลากร การวิจัยและพัฒนา ตลอดจนความร่วมมือในการประเมินคุณภาพและการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง

## 3. การดำเนินการเพื่อให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ

ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายเพื่อให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สถาบันเหล่านี้อาจจะยังไม่มีความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ทำให้รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่โดยเจตนารมณ์การออกนอกระบบราชการนั้น นอกจากเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการแล้ว ยังต้องการให้เกิดการพึ่งพาตนเองให้มากยิ่งขึ้น ฉะนั้นเกณฑ์ในการพิจารณาสนับสนุนเงินงบประมาณในระบบเงินอุดหนุนในอนาคต จะต้องคำนึงถึงศักยภาพความสามารถของมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบราชการ ที่มีรายได้จากภายนอก และคำนึงถึงเกณฑ์ค่าใช้จ่ายต่อนักศึกษาโดยเฉลี่ย เพื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักการใหม่ของระบบความรับผิดชอบในการใช้งบประมาณ (Accountability) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เกษม วัฒนชัย (2542) ได้กล่าวถึง กลไกในการควบคุมหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมหาวิทยาลัยในปัจจุบันมี 5 ประการดังนี้

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



2. การกำกับในด้านนโยบายงบประมาณ ระดับประเทศกำหนดนโยบายโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ นโยบายงบประมาณด้านอุดมศึกษา ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะควบคุมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบัณฑิต วิจัย การบริหารวิชาการ ความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งอาจจัดให้สัมพันธ์กับผลงานที่ผ่านมา

3. กำกับโดยการกำหนดคุณภาพมาตรฐาน ระดับประเทศรัฐจะต้องมีกลไกในการกำหนดคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ มีกลไกในการกำกับและตรวจสอบ และใช้มาตรฐานเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทและทุกแห่ง ส่วนในระดับมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบเชิงนโยบายในด้านคุณภาพมาตรฐานในการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริหารวิชาการ และการบริหารทั่วไป ผู้บริหารมหาวิทยาลัยรับผิดชอบมาตรฐานบัณฑิต และงานวิชาการอื่น ๆ

4. กำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน นโยบายการกำกับควรเน้นจำนวนนักศึกษาที่รับใหม่ กับจำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เน้นจำนวนและคุณภาพบัณฑิต นโยบายการจัดสรรงบประมาณกำหนดตามความสัมพันธ์กับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด และผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในรอบปีที่ผ่านมา

5. กำกับโดยใช้นโยบายตามข้อ 1-4 ผสมผสานกัน

นอกจากนี้ยังได้ชี้ประเด็นให้เห็นว่า ลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น พิจารณาได้จากกรณีดังต่อไปนี้

1. รัฐเป็นเจ้าของ แต่บริหารแบบกึ่งเอกชนในด้านการจัดองค์กร การจัดระบบบริหารและ กิจกรรมต่าง ๆ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลแทนรัฐและประชาชน

2. นโยบายการบริหาร มีลักษณะเป็น Self Dependence มีแผนงานและโครงการที่ดำเนินการแล้วคุ้มทุนและคุ้มค่า

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ในการพิจารณา เพื่อนำไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรพิจารณาให้รอบคอบโดยเฉพาะ

3.1 ผลกระทบต่อบุคลากร ซึ่งต้องมีค่าตอบแทนสูงขึ้น มีสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ ในสถานภาพใหม่ดีขึ้น

3.2 ภาพลักษณ์ของความเข้มแข็งทางวิชาการ

3.3 ผลผลิตที่มีคุณภาพดีขึ้น

3.4 กระบวนการยอมรับความเปลี่ยนแปลง

3.5 ค่าธรรมเนียมนิสิต

3.6 การบริหารบุคลากรในระบบเดี่ยว จึงจะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.7 สิ่งจูงใจของบุคลากรที่อยู่มานาน

4. การสร้างรายได้เพิ่มให้แก่หน่วยงานเพื่อพึ่งพาตนเอง และเพิ่มค่าตอบแทนบุคลากรโดย

4.1 การประหยัดจากระบบปัจจุบัน เช่น มีการปรับปรุงโครงสร้าง ยุบรวมหน่วยงาน การลดขั้นตอนการทำงาน การประหยัดค่าใช้จ่ายจากระบบต่าง ๆ เป็นต้น

4.2 การจัดการรายได้งบประมาณด้วยตนเอง

ผลการสัมมนาเรื่อง "มหาวิทยาลัยในกำกับ : บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป" เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2541 ที่อาคารเฉลิมพระบารมี 50 ปี ซึ่งจัดโดยทบวงมหาวิทยาลัย ผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

1. ให้มีการปรับโครงสร้างระบบอุดมศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระ ลดการควบคุม และส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้น

2. ปฏิรูประบบการเงิน ระบบการจัดสรรงบประมาณจากปัจจุบัน แบบแสดงรายการให้เป็นแบบเงินอุดหนุนทั่วไป มีระบบการติดตามผลให้เหมาะสมกับการก้าวไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้

3. ปรับระบบบริหารงานบุคคลเพื่อลดความต้อยทางวินัย ทางวิชาการ และการสร้างคนที่มีสมรรถภาพสูง ให้คงอยู่ในมหาวิทยาลัย

4. จะต้องปรับระบบมหาวิทยาลัย ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด การบริหารจัดการให้สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ประชาคมในมหาวิทยาลัยจะต้องมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ รัฐบาลจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการกำกับนโยบายและแผน

5. ความสัมพันธ์กับภายนอก จะมีความสัมพันธ์กับ 3 หน่วยงาน คือ

5.1 ทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับโดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและแผน มาตรฐานการศึกษา งบประมาณ และมีการกำกับติดตามผลงาน โดยพิจารณาจากนโยบายและแผนเป็นหลัก

5.2 สำนักงานงบประมาณจะกำกับการจัดสรรงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป

5.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะกำกับระบบบัญชีในลักษณะตรวจสอบภายหลัง โดยผู้ตรวจสอบบัญชี

รัฐบาลที่ได้ลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนง ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย เพื่อปรับโครงสร้างสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2541 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการด้านอุดมศึกษา ดังนี้

1. รัฐจะกระจายอำนาจด้านการเงินและการจัดการ เพื่อยกระดับการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและชุมชน โดยภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2543 รัฐบาลจะมอบให้สถาบันอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัย รับผิดชอบการบริหารและการจัดการเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีใช้หมวดเงินเดือน
2. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 จะตั้งระบบการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการศึกษา และมอบอำนาจให้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ รับผิดชอบการจัดหลักสูตรให้ค่าใช้จ่าย คุ้มทุน และระบบการตรวจสอบบุคคลและการเงิน
3. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน โดยในขั้นแรกจัดให้มหาวิทยาลัยของรัฐ 1 แห่ง ดำเนินการอย่างอิสระในลักษณะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ทบวงมหาวิทยาลัย ในฐานะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยตรง ได้พิจารณาเห็นว่า การเตรียมการให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ อยู่ในขณะนี้ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นยังมีความสับสน และเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนสถานภาพการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้สำเร็จได้ในปี พ.ศ.2545 จึงได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ทม 0204 (1)/1823 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2543 เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการและแนวทางการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวม 3 ประเด็น ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบหลักการในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ให้อิสระแก่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในการตัดสินใจและดำเนินการ 3 ประการ เพื่อส่งเสริมการดูแลตนเองตามหลักสากล สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ และสามารถสนองนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

- 1.1 ความอิสระในการบริหารวิชาการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่สิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัย ในการกำหนดนโยบายแผนงานทางวิชาการ การกำหนดมาตรฐานทางวิชาการและหลักสูตร การประกันคุณภาพทางวิชาการ การรับรองวิทยฐานะ การบริหารหลักสูตร การรับเข้าและการสำเร็จการศึกษา และการสร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพและคุณธรรม

ทั้งนี้ ให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพทางวิชาการ สามารถเผยแพร่ผลงานวิชาการตามหลักวิชา มีความชอบธรรมในการชี้แนะสังคมในสิ่งอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ รวมทั้งต้องมีอิสระในการพัฒนางานวิชาการให้ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

1.2 ความอิสระในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัย ในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การถอดถอน การพ้นจากตำแหน่ง งานสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ วินัย บัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง รวมถึงการกำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง การวางแผนอัตราค่าจ้าง การลงทุนในบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และเงื่อนไขการจ้าง โดยรัฐไม่ต้องจำกัดให้มีระบบพนักงานหรือระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Payscale System) ระบบเดียวที่ใช้กับทุกแห่ง

ทั้งนี้โดยให้อิสระกับมหาวิทยาลัย ในการกำหนดระบบการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนแก่พนักงานของมหาวิทยาลัยตามความเหมาะสมที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนด และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยกับกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พิจารณาจัดทำโครงสร้างบัญชีอัตราค่าจ้าง และระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Payscale System) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดวิธีการ และระยะเวลาของการปรับเปลี่ยนข้าราชการเข้าสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละแห่ง โดยรัฐพึงสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นให้แก่ข้าราชการในการเข้าสู่ระบบพนักงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งคำนึงถึงสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นที่ข้าราชการเคยได้รับ

เร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 โดยให้ "ข้าราชการ" ตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หมายความรวมถึงพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย

ให้ข้าราชการที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่อเนื่อง และให้สิทธิการค้าประกันหรือสิทธิการประกันตัวแก่บุคคลที่เป็นพนักงานถาวรเช่นเดียวกับข้าราชการ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการเปลี่ยนสถานภาพบุคลากรเร็วยิ่งขึ้น

1.3 ความอิสระในการบริหารการเงิน ได้แก่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่สิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดระบบบริหาร การเงิน การงบประมาณ การบัญชี และการตรวจสอบภายใน ซึ่งรวมถึงการวางแผนการเงิน การจัดหา การจัดสรร และการจัดใช้ทรัพยากร ระเบียบวิธีและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการ การจัดสรร และการใช้ทรัพยากร อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ หมายรวมถึง ทรัพยากรการเงินจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และอื่น ๆ

2. ให้ความเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังต่อไปนี้

2.1 เงินนอกงบประมาณแผ่นดิน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงสุด ซึ่งต้องรายงานให้สาธารณชนทราบ เกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัย โดยรัฐให้การสนับสนุนดังนี้

1) ทรัพยากรการเงินที่จัดหาได้นี้ให้ถือเป็นส่วนเพิ่ม เพื่อการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษา จะนำไปใช้ในการคำนวณเป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณไม่ได้

2) ทรัพยากรการเงินที่จัดหาได้นี้ ให้รัฐยกเว้นภาษีเงินได้ตามกฎหมาย

3) ผู้บริจาคทรัพย์สินหรือเงินให้กับมหาวิทยาลัย ให้สามารถนำไปยกเว้นหรือหักลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้ตามกฎหมาย

2.2 เงินงบประมาณแผ่นดิน ให้มหาวิทยาลัยได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ในปริมาณที่เพียงพอต่อการที่จะรักษาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่เป็นสากลไว้ได้ โดยให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบในการเสนอคำของบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามรูปแบบที่รัฐกำหนด และมีอำนาจตัดสินใจ และรับผิดชอบในการกำหนดแบบแผนการใช้จ่ายงบประมาณภายในมหาวิทยาลัย เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐแล้ว ซึ่งมีหลักในการพิจารณา ดังนี้

2.2.1 งบประมาณดำเนินการ เป็นการเปลี่ยนหลักการจากหลักการจัดสรรค่าใช้จ่ายให้หน่วยราชการ ไปเป็นหลักการอุดหนุนคนไทยให้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย โดยมีการดำเนินงานดังนี้

1) กำหนดเงินอุดหนุนต่อผู้เข้าศึกษา 1 คน โดยกำหนดจากค่าใช้จ่ายต่อหัวที่แตกต่างกันไปในแต่ละสาขาวิชา และระดับการศึกษา แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยไทยไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลเพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหัวอยู่ในขณะนี้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลขึ้น และระบบที่ดีที่สุดคือ ระบบการบัญชี ซึ่งต้องเปลี่ยนจากระบบบัญชีราชการจากเกณฑ์เงินสดไปเป็นระบบบัญชีต้นทุนฐานกิจกรรมด้วยเกณฑ์ที่รับฟังจ่าย ซึ่งต้องใช้เวลาพัฒนาประมาณ 4-5 ปี ซึ่งจะเป็นผลให้ยังไม่สามารถคำนวณค่าใช้จ่ายที่จะจัดสรรให้มหาวิทยาลัยได้อย่างถูกต้องในขณะนี้ ดังนั้นในขั้นนี้หากมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ควรอนุโลมให้จัดสรรงบประมาณโดยใช้ค่าใช้จ่ายดำเนินการที่ไม่รวมเงินเดือนปีล่าสุดที่รัฐบาลจัดสรรให้มหาวิทยาลัย แล้วเพิ่มอีกร้อยละ 10 เป็นเกณฑ์ในการคำนวณไปก่อน แล้วจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินเดือนเพิ่มในร้อยละ 80 จากอัตราเงินเดือนปัจจุบันของข้าราชการ เมื่อข้าราชการผู้นั้นผ่านการประเมินเข้าสู่ระบบใหม่ตามวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนด ทั้งนี้รวมสวัสดิการต่าง ๆ ไว้แล้ว

2) เป้าหมายระยะยาวที่สำคัญประการหนึ่ง ของการจัดการบดำเนินการ ได้แก่ การกำหนดส่วนแบ่งค่าใช้จ่าย หรือส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ และผู้เรียน เนื่องจากทั้งรัฐและผู้เรียนต่างได้รับประโยชน์ แต่การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องใช้เวลาศึกษาพัฒนา และคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน และนักศึกษาด้วยว่า จะสามารถรับภาระได้มากน้อยเพียงไร และเมื่อใด นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพของแต่ละสถาบันด้วย

2.2.2 งบประมาณลงทุน เป็นการพิจารณาร่วมกันตามเหตุผลและความจำเป็น ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนเพื่อการขยายงาน และส่วนเพื่อการซ่อมแซมบำรุงรักษา

2.2.3 งบประมาณสนับสนุนการวิจัย เห็นควรจำแนกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกสนับสนุนการวิจัยพื้นฐาน จัดให้อัตราที่เหมาะสมตามที่ตกลงกันว่าควรเป็นร้อยละเท่าใดของงบประมาณดำเนินการ ส่วนที่สองสำหรับการวิจัยอื่น ให้ใช้งบการแข่งขัน โดยการแข่งขันกันเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุน โดยรัฐตั้งวงเงินไว้

2.2.4 งบประมาณสนับสนุนกิจการอื่น ๆ ให้พิจารณาเป็นรายกรณี หรือรายโครงการทั้งนี้เงินงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด เมื่อพิจารณาอนุมัติแล้วให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

3. ให้ความเห็นชอบการจัดเงินกองทุนคงยอดเงินต้น รัฐจัดสรรเงินงบประมาณสมทบ และสะสมให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในจำนวนที่เพียงพอ ให้มีดอกผลนำไปใช้เป็นงบประมาณเพิ่มเติมในการดำเนินการ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถพัฒนาบุคลากร งานวิชาการ และการวิจัย ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป

จากหลักการและข้อเสนอแนะดังกล่าว ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจะทำให้เกิดความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่การเตรียมการของมหาวิทยาลัยเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 ลงมติเห็นชอบในหลักการตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอทั้ง 3 ข้อ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ให้อิสระกับมหาวิทยาลัยนั้น ให้ทุกมหาวิทยาลัยคำนึงถึงเป้าหมายสูงสุดคือ คุณภาพของการศึกษา โดยมีหลักการดังนี้

- 1.1 มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ
- 1.2 สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ
- 1.3 มีความรับผิดชอบในการบริหารงาน
- 1.4 มีระบบการปกครองที่ดีในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

โดยกำหนดเป็นสัญญาระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับรัฐบาล

2. การกำหนดวิธีการ และระยะเวลาการปรับเปลี่ยนข้าราชการเข้าสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยหลักการไม่ควรมีบุคลากร 2 ประเภทในหน่วยงานเดียวกัน ดังนั้นจึงควรมีบุคลากรประเภทเดียว แต่หากมีความจำเป็นในระยะแรกก็อาจให้มีบุคลากร 2 ประเภทไปก่อน โดยให้มีเป้าหมายกำหนดกรอบระยะเวลา ในการปรับเปลี่ยนให้มีบุคลากรประเภทเดียวในที่สุด ส่วนจะกำหนดระยะเวลาเท่าใดให้แต่ละมหาวิทยาลัยพิจารณาตามความเหมาะสม เช่น ไม่เกิน 4 ปี ตามแนวทางที่คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) เป็นประธาน ได้พิจารณาไว้

3. การให้ข้าราชการที่เปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่อเนืองนั้น ให้เป็นไปตามมติคณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดตั้งและพัฒนาองค์การมหาชน ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) เป็นประธาน โดยให้เฉพาะข้าราชการมหาวิทยาลัยซึ่งเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย มีสิทธิได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่อไปอีกเสมือนเป็นข้าราชการ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่อไป

4. เห็นชอบให้จัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น และให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็น เหมาะสม และสอดคล้องกับฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ

5. การขอให้ยกเว้นภาษีเงินได้ ให้แก่มหาวิทยาลัยที่จะเปลี่ยนสภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับก่อนที่จะมีการเปลี่ยนสภาพมหาวิทยาลัย จึงไม่เข้าลักษณะเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ตามมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร และไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้แต่อย่างใด จึงไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่มหาวิทยาลัยอีก

6. การขอให้ผู้บริจาคทรัพย์สินหรือเงินให้กับมหาวิทยาลัย ให้สามารถนำไปยกเว้นหรือลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้นั้น เห็นชอบให้ผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัย ได้รับสิทธิและประโยชน์ในทางภาษีเช่นเดียวกับก่อนที่จะมีการเปลี่ยนสภาพ โดยให้กระทรวงการคลังรับไปพิจารณากำหนดไว้ในกฎหมายภาษีอากรที่ออกตามความในประมวลรัษฎากร

7. การแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 โดยให้ "ข้าราชการ" ตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หมายความว่ารวมถึง พนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วยนั้นสามารถระบุในกฎหมายของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้เปิดช่องไว้แล้ว โดยหลักการ รัฐสนับสนุนการได้รับเงินทดแทนในลักษณะบำเหน็จหรือบำนาญจากเงินงบประมาณของทางราชการส่วนหนึ่ง ซึ่งต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงฐานะเงินเดือน และจะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ เรื่องนี้อยู่

ระหว่งการพิจารณาของคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงให้คณะ กรรมการฯ ได้เร่งรัดพิจารณาให้เป็นไปตามหลักการแนวทางดังกล่าวต่อไป

8. งบประมาณดำเนินการ ซึ่งขอกำหนดวงเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวที่แตกต่างกันไป ในแต่ละสาขาวิชา และระดับการศึกษา โดยระยะแรกให้จัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายดำเนินการเพิ่มร้อยละ 10 เป็นเกณฑ์ในการคำนวณไปก่อน และจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินเดือนเพิ่มร้อยละ 60 จากอัตราเงินเดือนปัจจุบันของข้าราชการ เมื่อข้าราชการผู้นั้นผ่านการประเมินเข้าสู่ระบบใหม่ตามวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนดนั้น ข้อเสนอในการจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายดำเนินการเพิ่มร้อยละ 10 ให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ตามความเหมาะสม โดยต้องไม่น้อยกว่าที่ได้รับในปัจจุบัน และเพิ่มขึ้นในอัตราที่เหมาะสมกับการเติบโตของงบประมาณรวม และภาวะเศรษฐกิจ ส่วนการจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินเดือนเพิ่มร้อยละ 60 จากอัตราเงินเดือนปัจจุบันของข้าราชการ ต้องคำนึงถึงสัดส่วนบุคลากรที่เป็นพนักงานต่อข้าราชการ โดยมอบให้กระทรวงการคลังรับไปพิจารณา ร่วมกับทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานงบประมาณตามหลักการดังกล่าว แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

9. ในการให้อิสระในการบริหารการเงินนั้น ในส่วนของเงินนอกงบประมาณ โดยที่การจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะกระทำได้อัตโนมัติต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยรัฐบาลเป็นผู้เสนอ ซึ่งจำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องนำข้อมูลเงินนอกงบประมาณ มานำเสนอฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ พิจารณาประกอบการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกปี จึงให้มหาวิทยาลัยต้องรายงานรายรับและรายจ่ายให้รัฐบาล และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการที่จะปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยทุกแห่งควรเร่งรัดการสร้างระบบบริหารจัดการ รวม 7 ประการ ตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณด้วย

10. สิทธิการค้าประกัน หรือสิทธิการประกันตัวของบุคคลที่เป็นพนักงานถาวรของมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับข้าราชการนั้น เห็นชอบให้คงสิทธิดังกล่าว เพื่อเป็นการรักษาสิทธิอันควรมีควรได้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ และเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการปรับเปลี่ยนไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย

11. โดยที่แผนปฏิบัติการในการดำเนินการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 20 แห่งไว้ภายในปี 2545 ซึ่งในปัจจุบันเพียงวันที่ 30 มีนาคม 2545 มีข้อมูลจากสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ว่า คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการร่างกฎหมายของมหาวิทยาลัยไปแล้วรวม 11 แห่งคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยมหิดล



มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ร่างกฎหมายทั้ง 11 ฉบับ กำลังอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ซึ่งเมื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในเรื่องนี้ชัดเจนแล้ว สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาควรเร่งรัด การตรวจพิจารณา และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ควรเสนอร่างกฎหมายให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกำหนดระยะเวลา

12. การปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของ รัฐ ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่นักศึกษาอาจต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียนสูงขึ้น เนื่องจากภาระ ของรัฐบาลในด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน และโดยที่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้ มหาวิทยาลัยมีรายได้มาสนับสนุนมากขึ้น กระทรวงการคลังควรปรับปรุงกองทุนกู้ยืมเพื่อ การศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อมิให้มีการปิดกั้นโอกาส แต่ผู้มีความรู้ความสามารถที่มีฐานะยากจน

13. ให้ทบวงมหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ติดตามประสานงานการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไป เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แล้วรายงานความคืบหน้า ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ให้คณะ รัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ ได้เสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าวประกอบการพิจารณา ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีประเด็นสำคัญในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในเรื่องสำคัญ ๆ ไว้หลายประการ

หน่วยงานที่หนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตามหนังสือ นร.1428/ 0916 (22 กุมภาพันธ์ 2543) มีความเห็นว่า

1. เห็นด้วยในหลักการในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยอิสระ เนื่องจากมี ความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 36 ซึ่งระบุว่า "ให้สถานศึกษา ของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการ หรือเป็นหน่วยงาน ในกำกับของรัฐ และให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของสภาการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ"

2. เห็นด้วยในหลักการการบริหารงานบุคคลโดยอิสระ โดยรัฐต้องไม่จำกัดให้มีระบบพนักงาน หรือระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Payscale System) ระบบเดียวที่ใช้กับทุกแห่ง แต่ควรเป็นไปตามความพร้อมของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยควรใช้ระบบการประเมินผลเข้าสู่

ตำแหน่งเป็นพนักงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และให้ผลตอบแทนแก่พนักงานที่ได้รับการประเมินผลเข้าสู่ตำแหน่งในอัตราที่สูงกว่าการเป็นข้าราชการของรัฐ เพื่อให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้พนักงานที่ดี มีประสิทธิภาพ และสร้างแรงจูงใจ และความเชื่อมั่นในการก้าวเข้าสู่ระบบพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3. ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นมาก ดังนั้นเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 1) มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ 2) สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ 3) มีความรับผิดชอบในการบริหาร (Accountability) และ 4) มีระบบการปกครองที่ดี (Good Governance) ในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยกำหนดเป็นสัญญาระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับรัฐบาล

ทั้งนี้ ควรมีการทบทวนในเรื่องความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หน่วยงานที่สอง สำนักงานประมาณ ตามหนังสือ นร. 0410/11468 (6 มีนาคม 2543) ได้ตอบเรื่องดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ดังนี้

จากการที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ด้านการศึกษาในข้อ (8) ว่า “ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการอย่างมีอิสระด้านงบประมาณและการบริหารจัดการ โดยอาจดำเนินการเฉพาะส่วนที่มีความพร้อมก่อนก็ได้” และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 เห็นชอบกับการขอรับความช่วยเหลือเพื่อปรับโครงสร้างทางสังคม และข้อเสนอที่ฝ่ายไทยจะต้องทำคือ ให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบภายในปี 2545 โดยในขั้นแรกจัดให้มหาวิทยาลัย 1 แห่ง ดำเนินการอย่างมีอิสระ จากกรณี ดังกล่าวสำนักงานประมาณเห็นว่า นโยบายของรัฐที่จะให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่มีความพร้อมออกนอกระบบเป็นนโยบายที่ประกาศชัดเจน และเป็นแนวทางที่สำนักงานประมาณจะจัดสรรเงินงบประมาณ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงบประมาณของประเทศมีจำกัด และรัฐต้องใช้งบประมาณไปเพื่อเป็นงบดำเนินการถึงร้อยละ 77 แต่มีงบลงทุนเพียงร้อยละ 23 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำ ดังนั้นข้อเสนอของทบวงมหาวิทยาลัยที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น สำนักงานประมาณเห็นว่า มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่มีสภาพยังไม่ฟื้นตัวเต็มที่ด้วย โดยเฉพาะการควบคุมในเรื่องอัตรากำลังและเงินเดือนของบุคลากร เพื่อที่จะได้มีงบประมาณเหลือมากพอที่จะจัดสรรงบประมาณให้งบลงทุนมีสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อจะได้ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว

และเจริญเติบโตในอัตราที่สูงโดยรวดเร็ว อีกทั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ จึงมีความเห็นดังนี้

### 1. กรณีหลักการในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.1 เห็นชอบในหลักการให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารวิชาการ โดยอำนาจหน้าที่สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย แต่ทั้งนี้ความเป็นอิสระจะต้องสอดคล้องกับความต้องการด้านกำลังคนของประเทศ และเมื่อได้กำหนดผลผลิตที่ชัดเจน รวมทั้งมีข้อตกลงด้านผลงาน (Output-Agreement) แล้ว

1.2 เห็นชอบในหลักการให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารงานบุคคล โดยอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย และโดยที่การกำหนดมาตรฐานงานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีความหลากหลาย หากให้หน่วยงานกลางจัดทำบัญชีอัตราค่าจ้างและระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Payscale System) ระบบเดียวที่ใช้กับทุกแห่งก็จะเป็นปัญหา สำนักงานประมาณจึงไม่ขัดข้องที่จะให้มหาวิทยาลัยกำหนดระบบการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนแก่พนักงานของมหาวิทยาลัย ตามความเหมาะสมที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนด และยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยกับกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงาน ก.พ. พิจารณาจัดทำโครงสร้างบัญชีอัตราค่าจ้างและระบบค่าตอบแทนตามผลงาน ตามข้อเสนอของทบวงมหาวิทยาลัยได้

1.3 เห็นชอบในหลักการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารการเงิน โดยอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ในการกำหนดระบบและระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณต่าง ๆ ตามที่เสนอไปได้ ทั้งนี้ขอให้มหาวิทยาลัยได้สร้างระบบความพร้อม ระบบความรับผิดชอบต่อ การวัดผลผลิตของการบริหารจัดการซึ่งมี 7 ประการให้พร้อมก่อน ดังจะได้กล่าวถึงในข้อ 4

### 2. กรณีหลักการเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2.1 เงินนอกงบประมาณ โดยที่การจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะกระทำได้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอ และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยถือเป็นเงินรายได้ของแผ่นดิน ที่ต้องนำส่งคลังเช่นเดียวกับทุกส่วนราชการ แต่ได้รับยกเว้นตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 วรรคสี่ (2) ซึ่งบัญญัติให้นำเงินไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาแต่ละแห่งมีบทบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจพิจารณาอนุมัติการใช้เงินนอกงบประมาณได้ แต่โดยที่เงินนอกงบประมาณก็เป็นเงินของทางราชการ แต่ให้คล่องตัวแก่มหาวิทยาลัยในการใช้จ่ายมากกว่าเงินงบประมาณ ดังนั้นมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะต้อง

ทำความเข้าใจกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญในข้อนี้กับสภามหาวิทยาลัย และชาวประชาคม มหาวิทยาลัยทุกแห่ง รวมทั้งต้องรายงานรายรับ รายจ่ายให้รัฐบาลและส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรหลักของแผ่นดิน ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งรายงานให้สาธารณชนทั่วไปทราบ และตรวจสอบได้ในด้านประสิทธิภาพและความโปร่งใส จึงยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเงินนอกงบประมาณ มาใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรวงเงิน เพื่อนำเสนอฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ พิจารณา ประกอบการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกปี

2.2 สำนักงบประมาณไม่ขัดข้องที่จะจัดสรรงบประมาณที่เป็นงบดำเนินการ และงบเพื่อการวิจัยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป แต่มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จ และได้ผลตามที่เสนอไว้ และให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายตรวจสอบได้โดยรายงานผลงาน และการจ่ายเงิน ตามแผนที่กำหนด ส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นงบเพื่อการลงทุนนั้น เห็นควรให้เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพราะต้องแสดงรายการให้สภาผู้แทนราษฎรและสาธารณชนได้ทราบและตรวจสอบได้ เพื่อความโปร่งใส และเพื่อสอดคล้องกับแนวทางที่ปฏิบัติกันในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป และเห็นควรมอบหมาย หลักการในเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้เป็นแนวทางประกอบการยกร่าง พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยที่จะออกนอกระบบต่อไป

2.2.1 งบดำเนินการที่จะกำหนดเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวที่แตกต่างกันไปในแต่ละสาขาวิชา และระดับการศึกษานั้น สำนักงบประมาณเห็นชอบด้วย แต่การจัดสรรงบดำเนินการเพิ่มร้อยละ 10 ในอัตราคงที่นั้น สำนักงบประมาณเห็นว่า ควรพิจารณาจัดสรรให้ตามข้อเท็จจริงว่าด้วยผลงาน (Output Agreement) สำหรับการจัดสรรงบประมาณหมวดเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 จากอัตราเงินเดือนปัจจุบันของข้าราชการ เมื่อข้าราชการผู้นั้นผ่านการประเมินเข้าสู่ระบบใหม่แล้วนั้น เนื่องจากสัดส่วนของค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐปัจจุบันอยู่ในอัตราสูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่แล้ว ประกอบกับอัตราเพิ่มจำนวนร้อยละ 60 ดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้เฉพาะมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี โดยไม่ถือเป็นหลักเกณฑ์ให้มหาวิทยาลัยอื่นถือเป็นหลักปฏิบัติเดียวกัน ตามหนังสือที่อ้างถึง 6 และหากมหาวิทยาลัยต้องออกจากระบบราชการพร้อมกันทุกแห่ง อัตราเพิ่มดังกล่าวจะทำให้งบประมาณหมวดเงินเดือนเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ.2544 – พ.ศ.2546 เป็นจำนวน 7,636 ล้านบาท และ 8,018 ล้านบาท ตามลำดับ อนึ่ง เมื่อฐานเงินเดือนเพิ่มขึ้นอีก ร้อยละ 60 จะมีผลให้ภาระเงินเดือนเพิ่มขึ้นในแต่ละปีสูงขึ้นเป็นทวีคูณด้วย ซึ่งในหลักการที่ควรยึดถือ นั้น รัฐบาลนอกจากจะดูแลความเป็นธรรม และความชอบธรรม โดยเปรียบเทียบกับข้าราชการในชนบทที่ได้รับเงินเดือนในอัตราปกติ แต่ต้องรับภาระงานค่อนข้างหนัก เช่น ครู เป็นต้นแล้ว การเพิ่มค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือน จะยิ่งทำให้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรของทางราชการ

สูงขึ้นไปอีกจากปัจจุบันที่สูงอยู่แล้ว และจะส่งผลกระทบต่ออัตรางบประมาณที่ต่ำอยู่แล้วต้องต่ำลง  
ไปอีก เพราะงบประมาณจำกัด ดังนั้นการที่ทบวงมหาวิทยาลัยจะขอให้จัดสรรงบประมาณหมวด  
เงินเดือนโดยรวมทั้งระบบ เพิ่มในอัตราร้อยละ 60 ดังกล่าว จึงควรคำนึงถึงภาระงบประมาณของ  
ประเทศด้านบุคลากร และงบประมาณที่สูงขึ้นอย่างมากโดยไม่สมควร หากยังมีได้เพิ่มประสิทธิภาพ  
การดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เช่น การลดจำนวนบุคลากร การปรับเพิ่มสัดส่วนนักศึกษาต่อ  
อาจารย์ ตลอดจนการปรับปรุงการบริหารทรัพย์สินและรายได้ของมหาวิทยาลัย เป็นต้น เพื่อให้  
การใช้จ่ายงบประมาณที่จำกัดยิ่ง ได้เป็นไปโดยประหยัด และสมประโยชน์อย่างแท้จริง

2.2.2 สำหรับงบพัฒนนั้นเนื่องจากมีมหาวิทยาลัยที่อาจแบ่งออกได้ทั้งมหาวิทยาลัย  
ที่ตั้งมานาน มหาวิทยาลัยกลางเก่ากลางใหม่ มหาวิทยาลัยใหม่ และอยู่ระหว่างพัฒนา จำนวน  
นักศึกษา และหลักสูตรที่สอน เป็นต้น ดังนั้นการที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอให้พิจารณาร่วมกัน  
ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น สำนักงานประมาณเห็นด้วยในหลักการดังกล่าว และ  
ทบวงมหาวิทยาลัยควรที่จะจัดแบ่งมหาวิทยาลัยออกเป็นประเภทต่าง ๆ เสียก่อน แล้วจึงจัดสรร  
งบประมาณ จึงจะเกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม

2.2.3 ส่วนงบประมาณสนับสนุนการวิจัยนั้น ขอเรียนว่า ขณะนี้มหาวิทยาลัย  
ต่าง ๆ ได้รับงบประมาณทางด้านการศึกษาที่จัดสรรให้โดยตรงในงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ.2543 เป็นจำนวน 482 ล้านบาท แล้วยังได้รับงบประมาณอุดหนุนการวิจัยโดย  
ทางอ้อม ผ่าน 4 หน่วยงานหลักคือ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และสถาบันวิจัยระบบ  
สาธารณสุขอีกด้วย เมื่อรวมงบประมาณด้านการวิจัยที่จัดสรรให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว  
จะเป็น วงเงินประมาณ 1,000 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5 ของงบดำเนินการ นอกจากนี้ยัง  
ได้รับ งบประมาณด้านการวิจัยจากภาคเอกชน แหล่งเงินกู้จากเงินนอกงบประมาณเพื่ออนุมัติโดย  
สภามหาวิทยาลัยหรือแหล่งอื่น ๆ ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศอีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้นสำนัก  
งบประมาณจึงเห็นว่า การจัดสรรงบวิจัยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดเป็นการตายตัวว่า งบวิจัย  
พื้นฐานควรจะเป็นร้อยละเท่าใดของงบดำเนินการ อนึ่ง การกำหนดเช่นนี้อาจเป็นผลให้มีความ  
พยายามเพิ่มงบดำเนินการให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ เพราะงบวิจัยพื้นฐานจะได้สูงตามไปด้วย ซึ่งน่าจะไม่ใช่  
เป็นหลักการที่ถูกต้อง เพราะงบวิจัยควรมีการพิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุผล ความ จำเป็นและผล  
จากการวิจัยที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เพียงใด นอกจากนี้มหาวิทยาลัยควรพิจารณา  
และแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนต่าง ๆ ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2543 และหน่วยงานของรัฐที่ตั้ง  
ข้อสังเกตเกี่ยวกับงานวิจัยของส่วนราชการต่าง ๆ และมหาวิทยาลัยไว้ด้วย

สำหรับการขอสนับสนุนงบวิจัยอื่น โดยใช้ระบบการแข่งขันในการเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนโดยรัฐตั้งวงเงินไว้ นั่น ขอเรียนว่า ปัจจุบันรัฐบาลก็ได้ตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนไว้ที่ 4 หน่วยงานหลักดังกล่าวแล้ว โดยเปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษาทุกแห่งเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนได้โดยไม่จำกัดวงเงิน ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการที่ทบวงมหาวิทยาลัยขอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการอยู่แล้ว

นอกจากนี้ สำนักงานประมาณเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของไทย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยรุ่นแรก ๆ รวมทั้งมหาวิทยาลัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ประกาศตัวจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัยด้วยนั้น ควรที่จะใช้ระบบการแข่งขันเพื่อขอรับการสนับสนุน และควรเป็นการวิจัยที่คำนึงถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปสู่ประชาชน และงานวิจัยที่ร่วมมือกันระหว่างมหาวิทยาลัยภาคเอกชน (Public-Private Participation) เพื่อให้มหาวิทยาลัยของไทยได้รับการยอมรับว่าเป็นมหาวิทยาลัยที่มีผลงานวิจัยเป็นประโยชน์ และใช้งานได้อย่างแท้จริง ทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

3. แนวความคิดเกี่ยวกับเงินกองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ซึ่งประชาชนที่มีฐานะบริจจาคที่ดินให้กับกลุ่มศาสนาเพื่อนำผลประโยชน์ที่ได้จากการเช่าที่ดินไปสนับสนุนการดำเนินการกิจการทางศาสนา ต่อมาได้พัฒนามาให้ทั้งที่ดินและเงินให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อนำดอกผลมาใช้ในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับสถานศึกษา เป็นเรื่องของเอกชน ไม่ควรให้รัฐที่มีงบประมาณจำกัดยิ่งต้องนำเงินมากองไว้ จึงไม่ควรจะให้รัฐจัดสรรงบประมาณสมทบและสะสมตามข้อเสนอของทบวงมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ควรที่จะสร้างความมีชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้น ก็จะช่วยจูงใจให้ผู้บริจจาคเงิน ที่ดิน และทรัพย์สิน เพื่อให้มหาวิทยาลัยนำไปเป็นเงินกองทุนคงยอดเงินต้นได้ ดังเช่นในกรณีที่ปฏิบัติในต่างประเทศ อนึ่ง เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการบริจจาคเงินสนับสนุนมหาวิทยาลัยตามแนวทางของการระดมทุนเพื่อการศึกษา ควรจะได้มีการพิจารณาเพิ่มเพดานวงเงินบริจจาคที่สามารถหักลดหย่อนภาษีได้จากวงเงินที่สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน

4. โดยที่รัฐบาลได้ขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และมีเงื่อนไขที่จำเป็นจะต้องปรับปรุงระบบการบริหารการเงิน การคลังของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงระบบประมาณจากเดิม เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน เน้นผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ข้อตกลงผลผลิตที่จะเกิดขึ้นร่วมกันระหว่างส่วนราชการ กับสำนักงานประมาณ โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ เปรียบระบบบริหารจัดการ 7 ประการคือ

- (1) การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)
- (2) การคำนวณต้นทุนของกิจกรรม (Activity Costing)
- (3) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

(4) การบริหารทางการเงิน และการควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budgeting Control)

(5) รายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)

(6) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

(7) การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

เนื่องจากขณะนี้มหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบไปแล้ว และมหาวิทยาลัยที่ยังอยู่ในระบบ ซึ่งกำลังพิจารณาออกนอกระบบราชการ ต่างก็ยังมีระบบบริหารจัดการที่ยังไม่ครบถ้วนและชัดเจน ดังนั้นหากมหาวิทยาลัยทุกแห่งจะพิจารณาเร่งรัดการสร้างระบบบริหารจัดการให้ครบทั้ง 7 ประการดังกล่าว ก็จะช่วยให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งมีความพร้อมมากขึ้นในการที่จะปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

ผลการสัมมนาของทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง "มหาวิทยาลัยในกำกับกับบทบาทที่เปลี่ยนไป" เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2541 ที่อาคารเฉลิมพระบารมี 50 ปี กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการประชุมระดมความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประมาณ 1,470 คน มีคำบรรยายและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พอสรุปได้ดังนี้ .

จรัส สุวรรณเวลา (2541) ได้กล่าวว่า วิฤตติอุดมศึกษาไทย มีสาเหตุมาจาก

1. วิฤตติด้านคุณภาพ อุดมศึกษาไทยมีคุณภาพต่ำ ห่างจากมาตรฐานสากล เนื่องจากการเรียนระดับอุดมศึกษาเป็นการเรียนแบบท่องจำ จากการถ่ายทอดและไม่ได้ฝึกความเป็นวิชาการในการใฝ่รู้และศึกษาเพิ่มเติม

2. วิฤตติด้านความตรงเป้าตรงปัญหา เจานำระบบอุดมศึกษาไทยมาจากต่างประเทศโดยอาศัยปรัชญา กระบวนการ และวิธีการที่รับการถ่ายทอดมา โดยมีได้ตระหนักถึงเป้าหมายที่แท้จริงของวิธีการ หรือระบบ และมีได้ดัดแปลงให้เหมาะสมกับความจำเป็น หรือวัฒนธรรมของตนเอง

3. วิฤตติความเสมอภาคในโอกาสตามศักยภาพ ซึ่งมีวิฤตติทั้งเชิงปริมาณที่สามารถรับคนเข้าศึกษาได้น้อยเพียงร้อยละ 15 ของกลุ่มอายุวัยเรียนอุดมศึกษา (18-22 ปี) ในขณะที่ประเทศเจริญก้าวหน้าแล้วรับได้สูงกว่านี้ นอกจากนี้ยังมีความไม่เท่าเทียมกันในโอกาส ถึงจะมีกระบวนการสรรคคัดเลือกที่มีความยุติธรรมแล้ว แต่ความแตกต่างของคุณภาพระดับอุดมศึกษาทำให้ไม่สามารถสร้างความยุติธรรมในโอกาสบนฐานของศักยภาพที่แท้จริง

แนวทางในการแก้ไขปัญหา ควรมีการปฏิรูปอุดมศึกษาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ให้ปฏิรูประบบการเงินของอุดมศึกษา โดยให้ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารเงินและงบประมาณ และให้มีการขยายฐานการเงินให้กว้างขวางขึ้น

2. ปรับกระบวนการจัดการศึกษา โดยเฉพาะระบบบริหารวิชาการ หลักสูตร การเรียนการสอน และการวิจัยที่เข้มแข็ง
3. ให้ปรับปรุงโครงสร้างระบบอุดมศึกษา ให้มีความเป็นอิสระ ลดการควบคุม และส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้พัฒนาก้าวหน้าทางวิชาการ
4. รื้อ ปรับแก้ระบบบริหารงานบุคคล เพื่อแก้ปัญหาความด้อยวินัยทางวิชาการ
5. ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมเชิงยุทธศาสตร์
6. เสริมสร้างการบริหารการจัดการ และการปกครองในมหาวิทยาลัยทุกระดับชั้น

วันชัย ศิริชนะ (2541) ในฐานะปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้บรรยายนำการอภิปรายเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2541 ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดสัมมนาขึ้นที่อาคารเฉลิมพระบารมี 50 ปีว่า มหาวิทยาลัยมีความจำเป็นในการเลือกเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า เป็นเพราะความไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและงบประมาณ เพราะเป็นระบบที่อิงกับระบบราชการเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่ว ๆ ไป เป็นอุปสรรคต่อการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก เพราะมหาวิทยาลัยจะต้องปรับปรุงตัวเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังมีแรงกระตุ้นจากรัฐบาลให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายในปี พ.ศ.2545 ซึ่งเดิมได้เคยคิดกันมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2507 แต่เกิดความไม่ชัดเจนเชิงนโยบายทางการเมือง ความไม่พร้อมของมหาวิทยาลัย จนไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้จนปัจจุบันนี้ ผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนจากมหาวิทยาลัยที่บริหารแบบระบบราชการไปเป็นระบบอิสระที่ไม่ใช่ระบบราชการแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องมีการปรับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยทั้งหมด นับตั้งแต่สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ และองค์กรต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ รัฐบาลจะมีส่วนเข้าไปรับผิดชอบเฉพาะการกำกับนโยบายและแผน โดยใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบผลการดำเนินงานในแต่ละปี หรือช่วงเวลา

เทียนฉาย กิระนันท์ (2541) ได้กล่าวถึง แนวคิดในการบริหารการเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับในอนาคตไว้ ดังนี้

1. การบริหารการเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัยมีเงื่อนไข ดังนี้
  - 1.1 ต้องเป็นระบบที่โปร่งใส
  - 1.2 ต้องเป็นระบบที่พร้อมจะตรวจสอบได้ ทั้งจากภายนอกมหาวิทยาลัยและภายในมหาวิทยาลัย
  - 1.3 ต้องมีประสิทธิภาพ
  - 1.4 ต้องเป็นระบบที่ไม่สิ้นเปลือง



2. การจัดอุดมศึกษาจะต้องจัดเพื่อการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ต้องมีการแข่งขันกันสูงทั้งในเชิงคุณภาพและวิชาการ ดังนั้นผู้เรียนและฝ่ายรัฐที่ได้ประโยชน์ จะต้องร่วมรับภาระ มีการสร้างระบบ Cost Sharing ระหว่างรัฐกับผู้เรียนด้วย

3. จะต้องมีการพัฒนาาระบบงบประมาณ จากปัจจุบันที่เป็นแบบแสดงรายการเป็นแบบแผนงาน และเงินอุดหนุนทั่วไป และปรับระบบวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัยให้ยาวกว่า 5 ปี มีการนำระบบ Unit Cost มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณตามต้นทุนที่เป็นจริง มีระบบการตรวจสอบทางการเงินและบัญชี โดยคำนึงถึงคุณภาพของงานมากกว่าวิธีการ

วิจิตร ศรีสุอาน (2541) ได้กล่าวถึง ประสบการณ์ของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกตามระบบบริหารแบบใหม่ ซึ่งจัดตั้งตามแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ของทบวงมหาวิทยาลัย ว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารมหาวิทยาลัย ทั้งด้านบุคลากร การเงิน ทรัพย์สิน วิชาการ และการบริหารทั่วไป หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยึดหลักการเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพในการดำเนินการสูง มีการปกครองตนเองเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ สิ้นสุดที่มหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ให้มีการควบคุมจากภายนอกน้อยที่สุด ผลจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็เพื่อพัฒนาองค์กร และระบบงานที่เหมาะสมกับสภาพของมหาวิทยาลัย และบูรณาการส่วนงานให้เหมาะสมกับบทบาท หน้าที่ และภาระงานที่มี รวมทั้งลดระเบียบ ข้อบังคับที่ผูกมัดกับระบบมหาวิทยาลัยลง เน้นความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบสูง โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก เน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งงบประมาณ แผ่นดินที่ ได้รับ และเงินรายได้ มีการแยกภารกิจ และร่วมบริการใช้กิจกรรมบางเรื่องที่ใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่ากับการลงทุน มีหน่วยตรวจสอบที่ขึ้นตรงต่อมหาวิทยาลัย และรายงานต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อตรวจสอบและรับรอง การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรคำนึงถึงฐานะและรูปแบบว่ามีลักษณะเป็นแบบใด และต้องเป็นระบบ Debureaucratisation มากกว่าเป็นระบบ Privatisation และต้องไม่ใช่ปล่อยอิสระโดยรัฐไม่ให้การสนับสนุนงบประมาณ และมหาวิทยาลัยต้องเก็บค่าเล่าเรียนแพง

ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง ที่รับผิดชอบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2537 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไว้ดังนี้

1. กำกับนโยบายและแผนการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
2. กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

3. รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน
4. กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
5. เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด และในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี
6. ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
7. พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบรวม ปรับปรุงและยกเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด และในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี
8. พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบรวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
9. พิจารณาการจัดตั้ง ยุบรวม ปรับปรุง และเลิกคณะ ภาควิชา หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด
10. ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย
11. วางระเบียบการปฏิบัติราชการ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด อันมิใช่กิจการของสถาบันแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ
12. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย (พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2537)

ในด้านการพัฒนาอุดมศึกษาระยะยาว ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบทิศทางในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 – 2547 ได้กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาอุดมศึกษาไว้ดังนี้

1. งานบริหารมหาวิทยาลัยในช่วง 15 ปี จะต้องให้การบริหารงานเสร็จสิ้นในระดับสภามหาวิทยาลัย การบริหารงานต้องมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพสูง จึงจำเป็นต้องปรับความคิดและพฤติกรรมการทำงานที่เป็นระบบ บุคลากรจะต้องตื่นตัวในการพัฒนาตนเอง และสร้างผลงานให้ปรากฏอย่างมีคุณภาพ นั่นคือ การพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ
2. ระบบการจัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัย จะต้องพิจารณาจากค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษา มีเป้าหมายการผลิตบัณฑิตที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนา โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป
3. ในอนาคต มหาวิทยาลัยจะต้องมีแผนพัฒนาระยะยาว 10-15 ปี เพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสม เป็นดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน การสนับสนุนทรัพยากรให้แก่ละมมหาวิทยาลัย

4. การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ จะต้องเป็นการจัดตั้งในลักษณะมหาวิทยาลัยที่มีใช้ส่วนราชการ และให้จัดตั้งในส่วนภูมิภาค เพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาค และเป็นฐานกระตุ้นสร้างองค์ความรู้ในภูมิภาคให้สอดคล้องกับการพัฒนา

## 7. นโยบายของประเทศต่างๆ ในการพัฒนาการติดตามประเมินผลและการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย

นิรมล กิตติวิบูลย์ (อ้างใน กุลพล พลวัน, 2541) ได้ศึกษากรณีของต่างประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยได้กล่าวถึงการปฏิรูปมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะได้นำมาเสนอเป็นตัวอย่างเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการให้ความเป็นอิสระแก่สถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

### ประเทศญี่ปุ่น

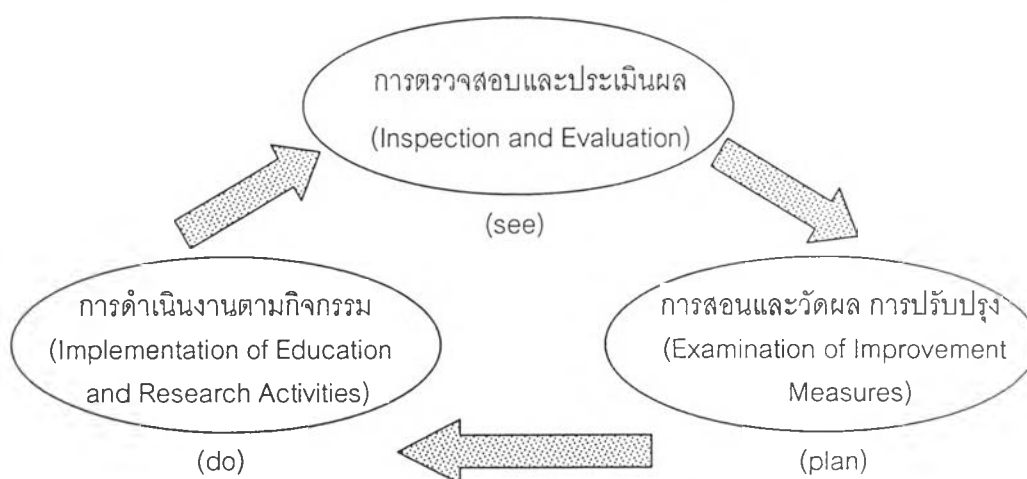
1. ปรับมาตรฐานแห่งชาติในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้มีความยืดหยุ่นขึ้น ริเริ่มให้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ มีระบบการติดตามและประเมินผลของตนเอง
2. ส่งเสริมภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อให้มหาวิทยาลัยสนองความต้องการในการเรียนรู้ของผู้ที่ออกจากระบบการศึกษาไปแล้ว
3. ให้อำนาจมหาวิทยาลัยในการจัดตั้งการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ปรับปรุงและเพิ่มจำนวนนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาให้มากขึ้น และปฏิรูประบบการให้ปริญญาบัตร
4. การปฏิรูปกระบวนการในการคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจและการริเริ่มของแต่ละมหาวิทยาลัย

กระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์การกีฬาและวัฒนธรรม ประเทศญี่ปุ่น ได้รายงานเกี่ยวกับสภาพการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในปี 1996 และการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศ โดยเน้น 3 ประเด็นคือ

1. กระตุ้นให้มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพยิ่งขึ้น ตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก
2. กระตุ้นให้มหาวิทยาลัยทำวิจัยให้มาก และมีผลวิจัยในชั้นนำของโลก และพัฒนานักวิจัยรุ่นเยาว์ขึ้นคู่ไปกับการเรียนรู้ ประสบการณ์ จากนักวิจัยอาวุโส
3. เปิดโอกาสการศึกษาในลักษณะการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับประชาชนทุกกลุ่มอายุ เพศ และอาชีพ

การดำเนินงานตามแนวปฏิรูปดังกล่าว จะได้ผลดีเลิศจะต้องปรับปรุงระบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้เหมาะสม โดยเฉพาะจะต้องมีระบบการติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัย และเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับให้ความสำคัญเกี่ยวกับวงจรการประเมินผลไว้ปรากฏดังแผนภูมิที่ 13 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 13 แสดงวงจรประเมินผลงานของทบวงมหาวิทยาลัยในประเทศไทยปัจจุบัน



#### สาธารณรัฐเกาหลี

ปฏิรูปการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระมากขึ้นในการกำหนดนโยบายของตนเอง และให้การสนับสนุนการดำเนินการวิจัย การกำหนดจำนวนนักศึกษาที่จะรับ และให้บริการด้านวิชาการโดยเสรี

#### ออสเตรเลีย

ปฏิรูปอุดมศึกษาโดยการจัดระบบที่เรียกว่า U.N.S. (United National System) เพื่อให้อุดมศึกษามีเอกภาพ โดยมีมหาวิทยาลัย 36 แห่ง สถาบันการศึกษาอีก 8 แห่ง เข้าเป็นสมาชิก U.N.S. ในปี พ.ศ.2539 ได้มีการจัดทำเอกสารที่เรียกว่า Budget Paper ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่การศึกษาในระดับอุดมศึกษา ทำให้สถาบันอุดมศึกษาได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านการวิจัย ส่วนด้านอาชีวศึกษาและการฝึกอบรม ส่งเสริมให้ภาคเอกชนสนับสนุนการศึกษา ให้มีการฝึกอบรมในสถานประกอบการ มีการเสริมสร้างระบบการประกันคุณภาพโดยจัดตั้งโครงการที่เรียกว่า Australian Quality Assurance Programme เพื่อให้มหาวิทยาลัยที่เป็นสมาชิกได้มีการประเมินผลตนเอง และมีคณะกรรมการซึ่งเรียกว่า "The Committees for Quality Assurance in Higher Education" เป็นที่ปรึกษา

วิทยา ดำรงเกียรติศักดิ์ (2539, อ้างในรายงานการสัมมนาเรื่อง ระบบการบริหาร มหาวิทยาลัยของประเทศออสเตรเลีย และอังกฤษ) ได้กล่าวว่า การบริหารงบประมาณของ มหาวิทยาลัยออสเตรเลียใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณราย 3 ปี (Rolling Triennial Funding) ใน รูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Single Block Grants) โดยการจัดสรรงบประมาณพิจารณาจาก University Profiles การตรวจสอบและรายงานการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาจะพิจารณาจาก

1. ข้อมูลมหาวิทยาลัย (Educational Profiles)
2. แผน 3 ปี และรายงานการประเมินผลแผนของมหาวิทยาลัย
3. แผนการประกันคุณภาพ (Quality Assurance Plan)
4. แผนบริหารงานวิจัย
5. เอกสารการเงินที่ได้รับการรับรอง

จุดเด่นของระบบบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยออสเตรเลีย คือ

1. การคิดค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit Cost) ที่มีดัชนีความสัมพันธ์ (Relative Index) ระหว่างสาขาวิชา และระดับการศึกษา
2. เอกสารค่าของงบประมาณประกอบด้วย Educational Profiles แผนควบคุมคุณภาพ แผนวิจัย และมีระบบการประเมินตรวจสอบแผน
3. การบริหารงบประมาณที่ใช้ระบบคอมพิวเตอร์มาช่วยดำเนินการ
4. การตรวจสอบที่เข้มแข็งทั้งจากภายในและภายนอก

โสภา บางเจริญพงษ์ และพานี สีตกะสิน (อ้างใน กองวิเทศสัมพันธ์, 2539) ได้กล่าว เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการในมหาวิทยาลัยประเทศออสเตรเลียว่า โครงสร้างการบริหารวิชาการ ของมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลีย ในด้านการผู้พิจารณาหลักสูตรว่า ขั้นตอนการพิจารณา หลักสูตร คณะจะเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการวิชาการพิจารณา เมื่อผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการวิชาการ (Academic Board) แล้วจึงจะนำเสนอสภามหาวิทยาลัยอนุมัติต่อไป หลักสูตรที่ได้รับอนุมัติและดำเนินการแล้วจะมีการ Accredit และปรับปรุงทั้งจากภายในและ ภายนอกที่มีเจ้าของหลักสูตร ภายหลังนักศึกษาได้สำเร็จการศึกษาไปแล้ว 1 รุ่น สำหรับ หลักสูตรเก่าจะมีการประเมินและ Accredit เป็นประจำ

ในด้านการบริหารงานวิจัย รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการทำวิจัยมาก มหาวิทยาลัยทุกแห่งจะมีตำแหน่งรองอธิการบดี/ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิจัย การทำวิจัยเป็นปัจจัย หนึ่งที่จะชี้วัดคุณภาพวิชาการของมหาวิทยาลัย และการของบประมาณจากรัฐบาลกลาง

อเชนเดน และมิลลินท์ (Ashenden and Milligar, 1998) ได้จัดทำการศึกษาประเมินมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลีย เมื่อปี ค.ศ.1998 และจัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน และประเทศต่าง ๆ ได้ทราบว่า การจัดอันดับคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยในประเทศเป็นอย่างไรและจัดอันดับคุณภาพแต่ละมหาวิทยาลัย สาขาวิชาไว้ด้วยซึ่งมี 38 มหาวิทยาลัย และมี 30 สาขาวิชาที่ถูกประเมิน เกณฑ์ชี้วัดในการประเมินมีดังนี้

1. ภูมิหลังของมหาวิทยาลัย (Characteristics) มีองค์ประกอบในการพิจารณาดังนี้
  - 1.1 ศักดิ์ศรีหรือชื่อเสียง (Prestige)
  - 1.2 รายได้ต่อหัวของบุคลากร (Per Capita Income)
  - 1.3 ความต้องการของนักศึกษา (Student Demand)
  - 1.4 ผลงานวิจัย (Research Performance)
2. การกระจายโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าศึกษา (Access and Equity) มีองค์ประกอบดังนี้
  - 2.1 ความยืดหยุ่นในการรับเข้าศึกษา (Entry Flexibility)
  - 2.2 ความสมดุลทางด้านเพศ (Gender Balance)
  - 2.3 การให้โอกาสแก่นักกลุ่มน้อยในประเทศได้เข้าเรียน (Aboriginal Participation)
  - 2.4 สัดส่วนการให้โอกาสแก่เด็กกลุ่มพิเศษเข้าศึกษา (Proportion Given Credit for Tafe Student)
3. จำนวนนักศึกษา (Who's there) มีองค์ประกอบในการพิจารณาดังนี้
  - 3.1 จำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (Number of Higher Education Students)
  - 3.2 สัดส่วนของนักศึกษาที่มีอายุสูงกว่า 25 ปี (Proportions Over 25 Years)
  - 3.3 จำนวนนักศึกษาจากต่างประเทศ (Number Students from Aboard)
  - 3.4 สัดส่วนนักศึกษาภาคพิเศษ (Proportion of External Students)
  - 3.5 สัดส่วนนักศึกษาภาคสมทบ (Proportion Part-Time Students)
4. ประสบการณ์ที่มีอยู่ (The Experience) มีองค์ประกอบในการพิจารณาดังนี้
  - 4.1 การจัดอันดับประสบการณ์ทางด้านการศึกษาของบัณฑิต (The Educational Experience Graduate Rating)
  - 4.2 อัตราส่วนอาจารย์ต่อนักศึกษา (Student-Staff Ratio)
  - 4.3 คุณวุฒิของอาจารย์ประจำ (Staff Qualification)
  - 4.4 ความหลากหลายของวัฒนธรรม (Cultural Diversity)
5. ผลลัพธ์จากบัณฑิต (Graduate Outcome) มีองค์ประกอบในการพิจารณาดังนี้
  - 5.1 ภาวะการมีงานทำ (Getting a Job)

5.2 เงินเดือนขั้นแรกของการทำงาน (Graduate Starting Salary)

5.3 ความคิดเห็นของบัณฑิตในทางสร้างสรรค์ (Positive Graduate Outcome)

การประเมินจัดอันดับ และแสดงถึงคุณภาพความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลียนี้ ได้มีการประเมินและเผยแพร่ทุก ๆ ปี เป็นผลให้มหาวิทยาลัยเร่งพัฒนาคุณภาพมากขึ้น และบ่งบอกถึงประสิทธิภาพของผู้บริหารมหาวิทยาลัยด้วย

กระทรวงศึกษาฝึกอบรมและกิจการเยาวชนของประเทศออสเตรเลีย (DEETYA) ได้จัดพิมพ์ตัวชี้วัดคุณภาพมหาวิทยาลัยในปี 1999 ไว้ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสาระผู้รับโอกาสศึกษาโดยทั่วไป (Broad Context) ด้านบุคลากร (Staff) ด้านการเงิน (Finance) และด้านผลลัพธ์จากการศึกษา (Outcomes) ไว้โดยมีตัวชี้วัดย่อยดังต่อไปนี้

1. ด้านสาระผู้รับโอกาสศึกษาโดยทั่วไป (Broad Context) มีดังนี้

1.1 นักศึกษา (Student)

1.2 จำนวนนักศึกษาเต็มเวลา (Equivalent Full-Time Student Units)

1.3 ประเภทของนักศึกษา (Type of Enrollment)

1.4 จำนวนนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา (Postgraduate Students)

1.5 จำนวนนักศึกษาต่างชาติ (Overseas Students)

1.6 พื้นฐานการรับเข้าศึกษา (Basis for Admission to Current Course)

1.7 อายุเฉลี่ยของนักศึกษา (Median Age)

1.8 การสร้างความเสมอภาคในโอกาสเข้าศึกษา (Equity Groups)

1.9 ขอบเขตหลักสูตรวิชาการระดับปริญญาตรี (Undergraduate Courses by Broad Field of Study)

1.10 ขอบเขตหลักสูตรวิชาการระดับบัณฑิตศึกษา (Postgraduate Courses by Broad Field of Study)

2. ด้านบุคลากร (Staff) มีดังนี้คือ

2.1 จำนวนบุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุนต่อนักศึกษาเต็มเวลา (Academic and Non-Academic Staff, Full-Time Equivalent)

2.2 จำนวนบุคลากรสายสนับสนุนต่อบุคลากรทั้งหมด (Higher Level Non-Academic Staff/All Staff Ratio)

2.3 จำนวนบุคลากรสายวิชาการตามภารกิจ (Academic Staff by Current Duties Term)

- 2.4 จำนวนบุคลากร จำแนกตามภารกิจหน้าที่ (All Staff by Function)
  - 2.5 จำนวนบุคลากรสายวิชาการ จำแนกตามประเภท และเพศ (Academic Staff by Classification and Gender)
  - 2.6 จำนวนบุคลากร จำแนกตามอายุ (Academic Staff by Age)
  - 2.7 จำนวนบุคลากร จำแนกตามวุฒิการศึกษา (Academic Staff by qualification)
  - 2.8 อัตราส่วนอาจารย์ต่อนักศึกษา จำแนกตามหน่วยงานวิชาการ (Student-Staff Ratio by Academic Organization Unit)
  - 2.9 ค่าตอบแทนต่อพนักงานหนึ่งคน (Remuneration per Employee)
3. ด้านการเงิน (Finance) มีดังนี้คือ
- 3.1 รายรับจากค่าดำเนินการต่อปี (Operating Revenues)
  - 3.2 รายรับจากงานวิจัยแต่ละปี (Research Income)
  - 3.3 รายรับจากงานวิจัยจำแนกสาขาวิชา (Research Income by Field of Study)
  - 3.4 รายจ่ายจากการดำเนินงาน (Operating Expenses)
  - 3.5 ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ (Salaries and Salary Related Costs)
  - 3.6 ค่าใช้จ่ายต่อนักศึกษาเต็มเวลา 1 คน (Expenses Per/Equivalent Full-Time Student Units:EFTSU)
  - 3.7 การมีทรัพย์สินอื่น ๆ (Assets)
4. ด้านผลลัพธ์จากการจัดการศึกษา (Outcomes) มีดังนี้
- 4.1 อัตราการคงอยู่ของนักศึกษา (Retention Rate)
  - 4.2 อัตราความสามารถในการสอบไล่ได้ของนักศึกษา (Student Progress Rate)
  - 4.3 ภาวะการมีงานทำของบัณฑิต (Graduate Full-Time Employment)
  - 4.4 อัตราการศึกษาต่อของนักศึกษาเต็มเวลา (Graduate Full-Time Study)
  - 4.5 อัตราเงินเดือนขั้นต้นของนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว (Graduate Starting Salary)
  - 4.6 ประสบการณ์ด้านหลักสูตรการสอน (Course Experiences)
    - 4.6.1 สภาพความพึงพอใจของนักศึกษาทั้งหมด (Overall Satisfaction)
    - 4.6.2 มีวิธีการสอนที่ดี (Good Teaching)
    - 4.6.3 มีการสร้างทักษะที่กว้างไกล (Generic Skills)



### สหรัฐอเมริกา

มหาวิทยาลัยของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกามีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในประเทศอื่น ๆ คือ มีอิสระในการดำเนินการจัดการศึกษาได้ตามที่เห็นสมควร และโดยที่แต่ละมลรัฐมีระบบกฎหมายของตนแตกต่างกัน ดังนั้นจึงเกิดมีระบบการตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษาด้วยการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างโปร่งใส (Transparent Check and Balance) โดยมีสมาคมรับรองมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา และสถานรับรองมาตรฐานสถาบันวิชาชีพเฉพาะทางอันเป็นองค์กรอิสระที่เกิดจากการรวมตัวผู้แทนมหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระดับหลังมัธยมศึกษาในสหรัฐอเมริกา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพและรักษาระดับมาตรฐานการอุดมศึกษา สมาคมจะจัดพิมพ์ชื่อสถาบัน อุดมศึกษาที่สมาคมรับรอง แล้วเผยแพร่ต่อสาธารณชน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกสถาบันการศึกษา

นอกจากนี้แล้ว U.S. News & World Report, Maclean's Magazine ยังได้จัดอันดับมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยอาศัยองค์ประกอบในการจัดอันดับไป จำแนกเป็น 10 ด้าน เมื่อเปรียบเทียบกับ Asiaweek แล้ว ปรากฏดังตารางที่ 4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4 แสดงการเปรียบเทียบองค์ประกอบการจัดอันดับ 10 ด้าน ของมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา จาก 3 แหล่งข้อมูล

Indicators	Asiaweek	U.S. News	Maclean's Magazine
1. Academic Reputation	20%	25%	20%
2. Student Selectivity	25%	15%	21-22%
3. Retention	-	20%	-
4. Faculty Resources	25%	20%	17%
5. Class Size	-	-	17-18%
6. Research Output	20%	-	-
7. Financial Resources	10%	10%	12%
8. Library		-	12%
9. Value Added		5%	
10. Alumni Support		5%	Included in Academic Reputation)
Total (%)	100	100	100

## ประเทศสหราชอาณาจักร

วรรณา สุชาติ และคณะ (อ้างใน กองวิเทศสัมพันธ์ ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539) ได้กล่าวถึงระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศสหราชอาณาจักร มีจุดเด่นคือ

1. มหาวิทยาลัยในประเทศสหราชอาณาจักร มีอิสระในการบริหารงบประมาณของตนเอง โดยได้รับจัดสรรงบประมาณแบบ Block Grant

2. มีหน่วยงานของรัฐคือ HEFCE (Higher Education Funding Council of England) เป็นหน่วยงานกลางของประเทศ ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุมคุณภาพการศึกษา HEFCE ทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ

2.1 จัดสรรงบประมาณและควบคุมคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย โดยดูจากจำนวนหัวของนักศึกษาและโครงการวิจัยที่เสนอขอ

2.2 ติดตามประเมินผลงานคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย แล้วนำมาวิเคราะห์รวมไปถึงการตีพิมพ์ให้สาธารณชนได้ทราบ ซึ่งตรงจุดนี้มหาวิทยาลัยต้องรักษาคุณภาพเพื่อชื่อเสียงของตนเอง

แหล่งที่มาของงบประมาณของมหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐบาล ร้อยละ 70 โดยที่ร้อยละ 50 มาจากการจัดสรรของ HEFCE ร้อยละ 20 ได้มาจากโครงการวิจัยที่เสนอ ที่เหลือเป็นรายได้จากมหาวิทยาลัย ซึ่งได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษา Overseas Fees Research Donation และอื่น ๆ

การดำเนินงานด้านรายรับและรายจ่าย ต้องรายงานต่อสภามหาวิทยาลัยทุกปี การใช้จ่ายเงินในแต่ละภาควิชาและทุกหน่วยงานจะมีการวางแผนทุก 5 ปีต่อเนื่องในลักษณะของ Rolling Plan คือ มีการวางแผน 5 ปีในทุก ๆ ปี ทำให้มีความต่อเนื่อง สอดคล้องกับความเป็นจริง และปรับเปลี่ยนได้ทุกปี และทุกคนต้องทำงานตามแผนที่มืออยู่ ในมหาวิทยาลัยจะมีคณะกรรมการระดับสูง มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ หรือจัดตั้งกองทุนหรืองบดำเนินการได้ งบดำเนินการจะมี 2 หมวดคือ งบเงินเดือนและค่าตอบแทนกับหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ซึ่งแยกจากกัน เวลาใช้สามารถใช้จ่ายข้ามหมวดกันได้ งบต่าง ๆ ก่อนจะจัดสรรจะถูกหักเป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางก่อน ในระดับภาควิชาจะมีระบบการตรวจสอบรายงานตรงต่อคณะและมหาวิทยาลัย หากหน่วยงานใดบริหารงบประมาณขาดทุน ต้องเสนอแผนปรับปรุง หากยังขาดทุนต้องตัดงบของตนเองลง

ในด้านการติดตามผลการใช้งบประมาณ ทุกมหาวิทยาลัยจะมีระบบบัญชีเดียวกันใช้ระบบคอมพิวเตอร์เครือข่ายรวมเพื่อติดตามผลการดำเนินงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับ HEFCE นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพโดยใช้บุคคลภายนอกได้

ในด้านการประเมินทางวิชาการ หน่วยงานที่เล็กที่สุดที่ทำการบริหารวิชาการคือ ภาควิชา (Department) มีหัวหน้าภาควิชากำกับดูแล มีคณะกรรมการให้คำแนะนำปรึกษาด้านวิชาการ และเรื่องอื่น ๆ ด้วย ในระดับคณะมี Board of Study เป็นผู้ร่วมบริหารวิชาการ การขอเปิดหลักสูตรใหม่ หรือปรับปรุงหลักสูตร จะมีคณะกรรมการระดับภาควิชาเป็นผู้ร่างหลักสูตร แล้วส่งไปให้ External Reviewer ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชานั้น ๆ โดยตรงเป็นผู้พิจารณา ซึ่งมีการพิจารณาทั้งด้านวิชาการและทรัพยากร สำหรับการประเมินภายหลังการสอนนั้นมีการประเมินโดยบุคคลภายนอก นักวิชาชีพอิสระ มีการประเมินภายในมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งจะจัดประเมินทุก 5 ปี ใช้เวลาประเมินโดยรวมประมาณ 1 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่คณะหรือภาควิชาจะถูกประเมินโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีการจัดประเมินทุก ๆ 5 ปี ซึ่งมีผลต่อชื่อเสียงและงบประมาณที่มหาวิทยาลัยจะได้รับในปีถัดไป คณะกรรมการผู้ประเมินเป็นอาจารย์จากต่างมหาวิทยาลัย 3 คน ตัวแทนจากบริษัทเอกชน 1 คน ร่วมกันพิจารณา

มหาวิทยาลัยของประเทศสหราชอาณาจักร จะให้ความสำคัญแก่ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ในการแสวงหา และเชิญชวนให้นักศึกษาจากต่างประเทศเข้ามาเรียนในมหาวิทยาลัยของตน ซึ่งถือว่าเป็นการหารายได้เข้ามหาวิทยาลัยอีกทางหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยไทย โดยมากจะเน้นด้านพิธีการต้อนรับ เจรจารธุรกิจ ช่วยเหลือการพัฒนาบุคลากรในการศึกษาต่อ ฝึกอบรม ติวงาน วิจัย และสัมมนา เป็นหลักการหารายได้จำนวนมาก ซึ่งช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการบริหารงาน สามารถเติบโตทั้งขนาดและผลงาน เป็นที่รู้จักดีทั้งในและนอกประเทศ

### ประเทศในเอเชีย

จากการวิเคราะห์การจัดอันดับมหาวิทยาลัยของประเทศในเอเชียของนิตยสาร Asiaweek (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้จัดพิมพ์เผยแพร่ เกี่ยวกับการจัดอันดับมหาวิทยาลัยของประเทศในเอเชีย ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวในวงการอุดมศึกษาของประเทศไทยเป็นอันมาก ในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของแต่ละสถาบัน องค์ประกอบที่ Asiaweek ใช้ในการจัดอันดับมหาวิทยาลัย มี 5 องค์ประกอบดังนี้

1. ความมีชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย (Academic Reputation) ให้ค่าน้ำหนัก 20%
2. ความเข้มงวดในการคัดเลือกนักศึกษา (Student Body and Selectivity) ให้ค่าน้ำหนัก 25%
3. จำนวนและคุณภาพอาจารย์ (Faculty Resources) ให้ค่าน้ำหนัก 25%
4. ผลผลิตด้านวิจัย (Research Output) ให้ค่าน้ำหนัก 20%
5. ทรัพยากรด้านการเงิน (Financial Resources) ให้ค่าน้ำหนัก 10%

กระบวนการจัดอันดับมหาวิทยาลัย มี 6 ขั้นตอนดังนี้

1. การกำหนดองค์ประกอบ ตัวชี้บ่งที่ใช้ในการจัดอันดับ และน้ำหนักหาความสำคัญขององค์ประกอบตัวบ่งชี้ นั้น ๆ
2. กำหนดวิธีการเก็บข้อมูล ซึ่งมีกระบวนการหลัก 2 ประการคือ
  - 2.1 การสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
  - 2.2 การใช้แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ มีอยู่แล้ว
3. การตรวจสอบความถูกต้องและความเชื่อถือของข้อมูลที่ได้
4. การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดคะแนนที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้รับ
5. จัดอันดับตามคะแนนของมหาวิทยาลัยที่คำนวณได้
6. เผยแพร่ผลการจัดอันดับตามสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

### ประเทศจีน

ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการปฏิรูปบ่อยครั้ง แต่ไม่ค่อยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ในเดือนสิงหาคม 1992 รัฐบาลได้ประกาศบทบาทของรัฐกับมหาวิทยาลัยว่า จะมีการบริหารและรับผิดชอบร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานกลาง ดังนี้

1. หน่วยงานกลางกำหนดหลักการและวางแผนมหภาค ตลอดจนประเมินคุณภาพ
2. สถาบันเป็นผู้นำเสนอและปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจเกี่ยวกับการรับนักศึกษาและการวิจัย การรับบุคลากรและการจัดการเรื่องต่าง ๆ ในสถาบันด้วยตนเอง

ยู เอ็ม ไอ (UMI, 1995) ได้สรุปประเด็นการติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการประเมินสภาพแวดล้อมภายในมหาวิทยาลัยไว้ 7 ประเด็น ดังนี้

1. การบริการวิชาการ (Academic Services)
2. วิธีการรับสมัครและคัดเลือกนักศึกษา (Recruitment and Admission)
3. หลักสูตรและวิธีการสอน (Curriculum and Instruction)
4. การบริการแก่นักศึกษา (Student Services)
5. การช่วยเหลือทางการเงินแก่นักศึกษา (Financial Aid)
6. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ดี (Cognitive Factors)
7. ปัจจัยที่ทำให้เกิดพัฒนาการทางสังคมที่ดี (Social Factors)

ความเหมาะสมในการนำแนวคิดไปใช้ได้ดีเพียงใด ผู้ประเมินจะต้องมีระบบการสร้างและแยกประเด็นย่อยลงลึกแต่ละรายการได้อีก การประเมินผลงานขององค์กรหรือประเมินผลงานของบุคคล นอกจากจะต้องพิจารณาตัวบ่งชี้แล้ว จะต้องอาศัยเครื่องมือที่จะใช้ในการติดตามและ

การประเมินผลด้วย นั่นคือ จะต้องสร้างมาตรฐานในการติดตามและประเมินผลขึ้นคู่ไปกับแบบฟอร์มการติดตามและประเมินผล กล่าวคือ

1. มาตรฐานในการติดตามประเมินผลนั้น หน่วยงานจะต้องแจ้งให้ผู้ถูกประเมินได้ทราบ กติกาการประเมินผลว่า มาตรฐานขั้นต่ำที่ยอมรับได้สำหรับปริมาณและคุณภาพของงานนั้นอยู่ขั้นใด
2. แบบฟอร์มการประเมินผลนั้น อาจมีหลายประเภทหรือหลายลักษณะ ตามจุดประสงค์ และสาระของงานแต่ละประเภท หรือลักษณะขององค์กร ซึ่งอาจจะยึดความสำเร็จของงานเป็นหลัก หรือยึดพฤติกรรม หรือคุณลักษณะของคน ขององค์กร

สัญญาล (Sanyal, 1996) กล่าวว่า การวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการจัดการ มหาวิทยาลัยนั้นเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถทำงานได้อิสระเต็มสมรรถภาพ โดยมีระบบการวางแผน การกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้มั่นใจว่าสิ่งเหล่านี้เหมาะสมดีแล้ว มีการรับผิดชอบต่อสาธารณะของสถาบันอย่างสมบูรณ์ การที่จะให้มหาวิทยาลัยมีวิสัยทัศน์ที่กว้างขึ้น ควรจัดระบบองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยให้ประกอบด้วย กรรมการจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ และจะช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็งและความเชื่อมโยง ที่ดีกับสิ่งแวดล้อมภายนอกมหาวิทยาลัย การประเมินผล แต่ไม่มีการติดตามผลจะไม่ก่อให้เกิดผลดีไม่ก่อให้เกิดความกดดันที่เพียงพอ ที่จะทำให้มหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงหน่วยงานของรัฐบาล องค์กรตัวแทนของมหาวิทยาลัย ถ้ามีระบบการบริหารจัดการที่ดีจะทำให้มั่นใจในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ทำให้ข้อมูลที่จำเป็นและเชื่อถือได้ ทันเวลา

ทาสเซล (Tassell, 1997) ได้เสนอแนวคิดในการประเมินการทำงานของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ไว้ 11 ประเด็นว่า ในหนึ่งสัปดาห์แต่ละคนได้ทำกิจกรรมอะไรบ้าง ดังนี้

1. ด้านการเป็นผู้ให้คำแนะนำ (Advising)
2. ด้านการเตรียมตัวในการสอน (Class Preparation)
3. ด้านความร่วมมือระหว่างสหสาขาวิชาที่ต่างกัน (Interdisciplinary Collaboration)
4. ด้านความร่วมมือระหว่างสหสาขาวิชาภายใน (Interdisciplinary Collaboration)
5. ด้านความร่วมมือฝึกปฏิบัติงานภาคสนามกับหน่วยงานต่าง ๆ (Field Collaboration)
6. ด้านให้คำปรึกษา (Consulting)
7. ด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity)
8. ด้านการค้นคว้าวิจัย (Research)
9. ด้านการบริการทางวิชาการ (Academic Services)
10. ด้านการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน (Community Services)
11. ด้านการสอน (Teaching)

นอกจากนี้ทาสเซล (Tassell, 1997) ยังได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย งบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัย และองค์ประกอบที่มีอิทธิพลในสถาบันที่มีคุณภาพดี โดยสอบถามไปยังผู้บริหารระดับคณบดี ในกลุ่มตัวอย่าง 312 คน ใน 156 คณะในสหรัฐอเมริกาสรุปได้ว่า

1. งบประมาณที่จัดสรรให้มหาวิทยาลัย ร้อยละ 70 ควรเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเรียนการสอน ร้อยละ 20 ควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวิจัย และร้อยละ 10 ควรเป็นเรื่องการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม

2. ปัจจัยที่จะประเมินผลว่า การสอนของอาจารย์มีคุณภาพดีได้มาตรฐานสูงระดับใด มีปัจจัยบ่งชี้ที่สำคัญตามลำดับดังนี้

- อันดับที่ 1 ประสบการณ์ด้านการแต่งตั้งตราและการทำวิจัย
- อันดับที่ 2 อาจารย์มีความเชื่อว่าการสอนมีความสำคัญ
- อันดับที่ 3 ประสบการณ์จากการได้ปรับปรุงและพัฒนาวิธีการสอน
- อันดับที่ 4 นโยบายการจ้างงานแบบถาวร
- อันดับที่ 5 ประสบการณ์จากการเพิ่มขึ้นของการให้บริการสวัสดิการต่าง ๆ
- อันดับที่ 6 อัตราการจ่ายค่าตอบแทนและเงินเดือน
- อันดับที่ 7 อาจารย์มีความเชื่อว่าการเตรียมการสอนในชั้นสำคัญมาก

#### 8. แนวคิดในการสร้างตัวบ่งชี้ในการติดตามประเมินผลมหาวิทยาลัย

ตัวบ่งชี้การศึกษาที่พัฒนาขึ้น จะมีคุณภาพดีเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของตัวบ่งชี้ นั้นว่ามีความเหมาะสมเพียงใด จอห์นสตัน (Johnston, 1981 อ้างใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542) กล่าวว่า ต้องมี

1. ความตรง (Validity)
2. ความเที่ยง (Reliability)
3. ความคงเส้นคงวา (Consistency)
4. ความเป็นไปได้ (Feasibility)
5. ความเป็นประโยชน์ (Utility)
6. ความเหมาะสม (Appropriateness)
7. ความเชื่อถือ (Credibility)
8. ความเป็นมาตรฐานที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ (Standardization)

การกำหนดตัวบ่งชี้ดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลการศึกษาของมหาวิทยาลัยได้ ทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดเป้าหมาย การวางแผนการศึกษา การวิจัย และการสนับสนุนทรัพยากร

เอสสตัน (Einstein, 1997) ได้กล่าวว่า การกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย จะช่วยให้การกำกับดูแลการบริหารภายในมหาวิทยาลัยมีความตรงประเด็น ตามนโยบายและเป้าหมาย ที่ได้ดีขึ้น ตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่

1. ความพึงพอใจของผู้จ้างงานของบัณฑิต (Indicator of Employer Satisfaction)
2. ความพึงพอใจและผลสัมฤทธิ์ของนักศึกษา (Indicators of Student Achievement and Satisfaction)
3. ประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กร (Organization Quality Harmony and Efficiency)
4. ความพึงพอใจของสาธารณะ (Public Satisfaction)

พาทริก (Patrick, 1997) ได้เสนอรายงานเรื่องตัวบ่งชี้คุณภาพการสอนและการวิจัย และการปรับระบบอุดมศึกษาไว้ในการประชุมงานวิจัยสถาบันประจำปี ค.ศ.1997 ครั้งที่ 37 ที่เมือง ออร์แลนโด ฟลอริดา สหรัฐอเมริกา ว่า การประเมินผลการจัดการเรียนการสอนและการวิจัยใน มหาวิทยาลัยเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งจะต้องกำหนดตัวบ่งชี้ในการสอนและการวิจัยไว้ด้วย เพื่อ ประโยชน์ของการประเมินคุณค่า ประเมินทรัพยากร และระบบการบริหารจัดการที่ได้ปฏิบัติไป โดยเฉพาะตัวบ่งชี้การจัดการเรียนการสอนนั้นควรประกอบด้วย

1. ตัวบ่งชี้ด้านหลักสูตร (Curriculum) ควรพิจารณาว่าได้มีการออกแบบหลักสูตร (Design) การดูแลเนื้อหาสาระ (Content) และการจัดรูปแบบองค์กรการบริหารหลักสูตร (Organization) ว่ามีความเหมาะสมเพียงใด
2. ตัวบ่งชี้ด้านการเรียนการสอน (Teaching) โดยดูว่ากระบวนการจัดการเรียนรู้กิจกรรม เพื่อการเรียนรู้เพิ่มเติม และกระบวนการประเมินผลการเรียนในหลักสูตรของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ มีความเหมาะสมเพียงใด
3. ตัวบ่งชี้ด้านนักศึกษา (Student) โดยดูว่า มหาวิทยาลัยได้จัดสิ่งให้การสนับสนุน อำนวยความสะดวก การให้บริการแนะนำปรึกษาในระหว่างที่ศึกษา มีความเหมาะสมเพียงพอเพียงใด
4. ตัวบ่งชี้ด้านทรัพยากรการเรียนรู้ ได้แก่ ห้องสมุด อุปกรณ์เครื่องมือในการศึกษา ฝึกงาน การเข้าถึงข้อมูลทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และแหล่งฝึกปฏิบัติงานในห้องปฏิบัติการ ทดลอง มีความเหมาะสมและเพียงพอเพียงใด
5. ระบบการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) โดยพิจารณาจากกลไกที่มีระบบการประกันคุณภาพภายในมหาวิทยาลัยว่ามีความเหมาะสมเพียงใด มีการกระตุ้นให้หน่วยงาน บุคลากร ของตนได้ปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่องเพียงใด เมื่อได้รับการประเมินจากหน่วยงานภายนอก

ตัวบ่งชี้ด้านการวิจัยในมหาวิทยาลัยที่สำคัญ ควรมีการพิจารณาและศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และผลการวิจัยประกอบกัน ดังนี้

1. ผลงานวิจัยที่ได้ตีพิมพ์ในวารสารวิชาชีพระดับประเทศ หรือนานาชาติในแต่ละปี
2. การจัดอันดับผลงานวิจัยของวิชาชีพหรือกลุ่มสมาคมวิชาชีพ หรือสมาคมวิชาการในสาขาวิชานั้น ๆ
3. การที่มหาวิทยาลัยได้รับเงินงบประมาณช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือหน่วยงานภายนอกให้การสนับสนุนทำวิจัยในแต่ละปี
4. ค่าใช้จ่ายที่มหาวิทยาลัยได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยเฉลี่ยต่อนักวิจัยหรืออาจารย์ 1 คน เป็นจำนวนปีละเท่าใด
5. จำนวนหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยจริง ๆ ในมหาวิทยาลัย รวมทั้งจำนวนนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรและผลลัพธ์จากงานวิจัยนั้น ๆ ได้นำไปสู่การสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมมีมากน้อยเพียงใด

ตัวบ่งชี้ (Indicators) ตามพจนานุกรมของ Longman ได้นิยามตัวบ่งชี้ว่า เป็นข้อมูลจริงเชิงคุณภาพหรือบ่งบอกถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ตัวบ่งชี้ทางเศรษฐกิจ คือ การค้าขายมีการพัฒนาทางที่ดีขึ้น (a fact quality, or situation that indicates something : All the main economic indicators suggest that trade is improving.)

จอห์นสตัน (1981, อ้างใน นงลักษณ์ วิรัชชัยและสุวิมล ว่องวานิช, 2541) ได้สรุปลักษณะทั่วไปของตัวบ่งชี้ (Indicator) เพื่อให้เข้าใจความหมายของตัวบ่งชี้ไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้ต้องให้สารสนเทศเกี่ยวกับสภาพที่ศึกษาอย่างกว้าง ๆ ไม่จำเป็นต้องให้สารสนเทศอย่างละเอียด ถูกต้อง แม่นยำ เปรียบได้กับกระดาษลิตมัส ซึ่งบ่งชี้สภาพความเป็นกรด/ด่าง ได้โดยไม่ต้องให้ค่า PH ซึ่งบอกความเป็นกรดเป็นด่างได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน
2. ตัวบ่งชี้มีลักษณะเป็นตัวแปรรวม สร้างขึ้นจากการรวมตัวแปรที่ให้สารสนเทศแต่ละด้าน (Facet) ประกอบกันเป็นภาพกว้าง ๆ ของสิ่งที่จะศึกษา
3. ค่าตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปริมาณและการแปลความหมาย ต้องมีการเปรียบเทียบกับเกณฑ์/มาตรฐานที่กำหนดขึ้นในตอนพัฒนาตัวบ่งชี้
4. ตัวบ่งชี้ต้องให้สารสนเทศ ณ จุดเวลา/ช่วงเวลา เฉพาะเมื่อนำตัวบ่งชี้จากช่วงเวลาหลายจุดมาเทียบกัน จะต้องแสดงสภาพการเปลี่ยนแปลงของสิ่งที่ต้องการศึกษาได้
5. ตัวบ่งชี้เป็นหน่วยพื้นฐาน (Basic Units) สำหรับการพัฒนาทฤษฎี ซึ่งมีความสำคัญยิ่งสำหรับศาสตร์ทุกสาขา



การพัฒนาตัวบ่งชี้ มีกระบวนการดำเนินงานแยกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตัวบ่งชี้การศึกษา
2. เป็นการนิยามตัวบ่งชี้การศึกษา ซึ่งอาจนิยามตามทฤษฎี ตามแนวปฏิบัติหรือตามข้อมูลเชิงประจักษ์
3. เป็นการรวบรวมข้อมูล
4. เป็นการสร้างตัวบ่งชี้การศึกษาตามนิยามที่ได้กำหนดไว้ว่า ประกอบด้วยตัวแปรอะไรร่วมกันในลักษณะใด และมีการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรในการรวมกันอย่างไร
5. เป็นการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้การศึกษาที่พัฒนาขึ้น
6. การวิเคราะห์ตามบริบทที่ต้องการศึกษา และนำเสนอรายงาน

ตัวบ่งชี้ที่ศึกษาได้มีคุณสมบัติที่ดีหรือไม่ จะต้องมียุทธศาสตร์ดังนี้

1. ต้องมีความเที่ยงตรง (Validity) อันเป็นคุณสมบัติทางเทคนิคที่สำคัญสูงสุด ถ้ามีความตรงแล้วคุณสมบัติเรื่องความเที่ยง ความแกร่ง ความเป็นปรนัย ความสามารถแปลความหมายได้ ความครอบคลุม เป็นคุณสมบัติที่ตามมา
2. ต้องมีความเหมาะสม (Appropriateness) ทั้งในด้านความสามารถปรับเปลี่ยนได้ มีเกณฑ์ในการเปรียบเทียบเหมาะสมตลอดจนมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน
3. ต้องมีคุณสมบัติด้านปฏิบัติได้จริง (Practicality) คือวัดตัวบ่งชี้ได้สะดวก ไม่ยุ่งยาก ใช้ต้นทุนต่ำ ทั้งในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน

การพัฒนาตัวบ่งชี้ทำได้ 3 ลักษณะคือ

1. ตัวบ่งชี้จากปัจจัยป้อนเข้า (Input)
2. ตัวบ่งชี้จากกระบวนการ (Process)
3. ตัวบ่งชี้จากผลผลิต (Output)

การจัดอันดับมหาวิทยาลัยมักใช้ตัวบ่งชี้จากผลผลิตมากกว่าตัวอื่น แต่ถ้ามหาวิทยาลัยจะมีการประเมินตนเองแล้วน่าจะใช้ประโยชน์จากตัวบ่งชี้ในข้อที่ 1 และ 2 เป็นหลัก

นอกจากการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานสร้างตัวบ่งชี้แล้ว นางลักษณ วิรัชชัยและสุวิมล ว่องวานิช (2541) ยังได้เสนอแนะว่า การพัฒนาตัวบ่งชี้ทางการศึกษามีประโยชน์ต่อการวางแผน การติดตาม กำกับดูแล การจัดอันดับ การแบ่งประเภท การประเมิน ตลอดจนการบริหารงานการศึกษา ผลการจัดอันดับและผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพของมหาวิทยาลัยต่างประเทศกับของประเทศไทย เป็นสัญญาณเตือนรัฐบาล ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเร่งรัดพัฒนามหาวิทยาลัยของประเทศไทยที่จะใช้ประโยชน์จากการจัดอันดับ ในการกำหนดเป้าหมาย

การพัฒนาในระยะสั้น หรือ Benchmarking ตลอดจนการดำเนินงานเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัย ให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีการติดตาม กำกับดูแล โดยใช้ประโยชน์จากตัวบ่งชี้ ดังกล่าว

อุทุมพร จามรمان (2542) ได้กล่าวถึงแนวทางการกำหนดตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาว่า น่าจะกำหนดมาจากประเด็นหลัก 4 ด้านดังนี้

1. ภาระงานทั้ง 4 ด้าน คือ การจัดการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม
2. ทรัพยากรที่ได้รับ
3. การบริหารจัดการ
4. กลไกการประกันคุณภาพในสถาบัน

ดัชนีที่กำหนดขึ้นควรจะมีการตรวจสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ก่อนการใช้จริง และควรให้น้ำหนักตามภารกิจที่เน้นแต่ละสถาบัน เกณฑ์หรือดัชนีที่เป็นตัวชี้วัดควรส่งผลทางบวก และสร้างสรรค์มากกว่าจะใช้เป็นการจัดอันดับหรือประเมินค่าโดยปราศจากคำอธิบาย เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาปรับปรุงแก้ไขและเสริมสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งอาจจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำ เกณฑ์ขั้นสูง และมาตรฐานสากลด้วย

อาทิตยา ดวงมณี (2541) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้ร่วมสำหรับความเป็นเลิศทางวิชาการของสาขาวิชาทางการวิจัยทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐไว้ โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ 8 แห่ง ซึ่งพบว่า ตัวบ่งชี้ในการพัฒนาความเป็นเลิศนั้นมี 6 มิติ หรือ 6 ตัวบ่งชี้หลัก และมีตัวบ่งชี้ย่อย 61 ตัวบ่งชี้

1. ตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพของอาจารย์ มี 16 ตัวบ่งชี้
2. ตัวบ่งชี้ด้านการวิจัย/ผลงานวิชาการของอาจารย์ มี 9 ตัวบ่งชี้
3. ตัวบ่งชี้ด้านทรัพยากรสนับสนุนทางวิชาการ มี 8 ตัวบ่งชี้
4. ตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพนิสิต/นักศึกษา มี 12 ตัวบ่งชี้
5. ตัวบ่งชี้ด้านหลักสูตรที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน มี 7 ตัวบ่งชี้
6. ตัวบ่งชี้ด้านภาวะผู้นำทางวิชาการของหัวหน้าภาควิชา/สาขาวิชา มี 9 ตัวบ่งชี้

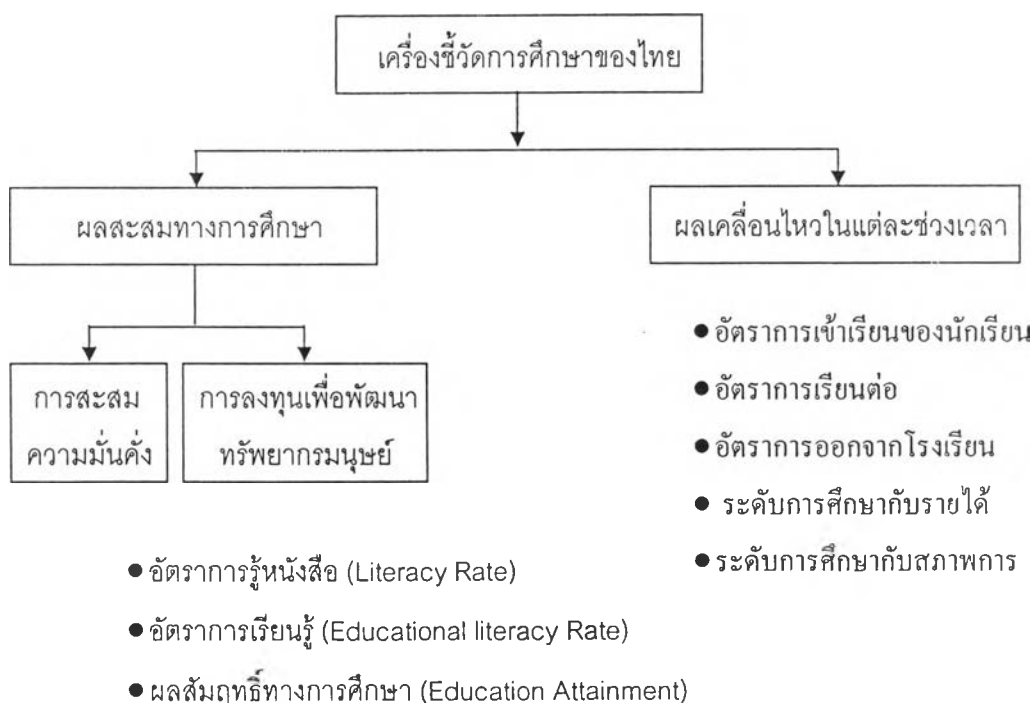
ตัวบ่งชี้ทั้ง 6 มิตินี้ จะเป็นหลักในการกำกับดูแลงานวิชาการของมหาวิทยาลัยได้อย่างเหมาะสม และมีเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543) ได้มีการวิเคราะห์ความสำเร็จของระบบการศึกษาของไทยในช่วงทศวรรษระหว่างปี พ.ศ.2533-2543 ว่า เครื่องชี้วัดการพัฒนาการศึกษาของไทยในมิติที่สำคัญมีดังนี้

1. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของคน ให้สามารถปฏิบัติการกิจในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. การพัฒนาระดับฝีมือและขีดความสามารถของประชาชน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
3. การสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมในระบบการศึกษา
4. การพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ทั้ง 4 มิติจะเป็นกรอบสำคัญในการประเมินความสัมฤทธิ์ผล หรือผลสำเร็จของระบบการศึกษา เฉพาะการศึกษาใน 2 มิติแรก จะใช้ตัวชี้วัดใน 2 ลักษณะคือ ตัวชี้วัดในลักษณะ "ผลสะสมทางการศึกษา" (Stock of Education) และตัวชี้วัดในลักษณะผลการเคลื่อนไหวในแต่ละช่วงเวลา (Flow of Education) ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นได้ชัดเจน ดังแผนภูมิที่ 14 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 14 แสดงเครื่องชี้วัดการศึกษาของไทย



การพัฒนากรอบเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาดัชนีวัดความสำเร็จเชิงนโยบาย

โมราฟสีก (Moravsik, 1986) ได้เสนอกรอบเกี่ยวกับการประเมินว่าควรคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

1. ระบุวัตถุประสงค์ขององค์กร
2. กำหนดส่วนต่าง ๆ หรือระดับของระบบที่จะนำไปวิเคราะห์ การประเมินและการนำไปใช้
3. ระบุดัชนีที่จะนำไปใช้
4. นำกลยุทธ์ขั้นต้นไปใช้กับองค์กรและคาดการณ์ผลที่คาดว่าจะได้รับ

เจสสัน และเมย์สัน (Jesson and Maystion, 1990) ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขสามประการสำหรับการนำดัชนีไปใช้อย่างประสบความสำเร็จ ได้แก่

1. กรอบแนวคิดที่ชัดเจนถึงที่มาของดัชนีที่นำมาใช้และวัตถุประสงค์ที่มีความสัมพันธ์กัน
2. กระบวนการคัดเลือกที่กำหนดว่าดัชนีตัวใดจะนำไปใช้และนำไปใช้อย่างไร
3. คุณลักษณะของดัชนีที่สอดคล้องกับการจัดการและกระบวนการตัดสินใจ

บันตา และบอร์เดน (Banta and Borden, 1994) ได้เสนอแนะเกณฑ์มาตรฐานเพื่อการคัดเลือกดัชนีสำหรับอุดมศึกษา ดังนี้

1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์
2. มีความเชื่อมโยงอย่างทั่วถึงภายในองค์กรหรือระบบ
3. มีการกระจายครอบคลุมอย่างทั่วถึง
4. ควรปรับปรุงจากวิธีการที่หลากหลายและสัมพันธ์กัน
5. นำไปใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจ

ประสบการณ์การนำดัชนีวัดความสำเร็จไปใช้ในการจัดการอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร

แม้ว่าดัชนีวัดความสำเร็จบางตัว ได้รับการนำไปใช้ในอุดมศึกษาทั้งอย่างเป็นระบบและไม่เป็นระบบ แต่สิ่งที่บ่งบอกถึงความเป็นอิสระของสถานศึกษา ภาควิชา และแม้แต่ความเป็นอิสระของส่วนบุคคล ขณะเดียวกันยังพบว่า ปัญหาสำคัญที่วัดวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยกำหนดไว้กว้างจนเกินไป ทำให้ไม่สามารถกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จได้ เกิดความขัดแย้งหลังการประเมิน นอกจากนั้นแรงกดดันสำคัญที่กระตุ้นให้มีการนำดัชนีวัดความสำเร็จมา

ใช้ ได้แก่ สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเรียกร้องให้เกิดความถูกต้องและตรวจสอบได้ (accountability) ตลอดจนความสนใจในการสร้างความเข้มแข็งด้านบริหารจัดการของสถาบัน

#### การพัฒนาดัชนีวัดความสำเร็จในสหรัฐอเมริกา

ดัชนีวัดความสำเร็จในสหรัฐอเมริกา ได้รับการพัฒนาขึ้นมาสำหรับตัดสินมาตรฐานและจำแนกมหาวิทยาลัยชั้นนำและมหาวิทยาลัยระดับล่าง ซึ่งพบว่า มีความแตกต่างกันมากแม้ในระหว่างหลักสูตรระดับปริญญาเอกก็ตาม เนื่องจากระบบอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาอยู่ในลักษณะไร้ระบบ (non-system) เพราะสถาบันอุดมศึกษามีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ เช่น คุณภาพ คุณลักษณะ วัตถุประสงค์ ขนาดและความซับซ้อน ความมั่นคงทางการเงิน และแหล่งที่มาของเงินทุนสนับสนุน

การจัดอันดับ เป็นการนำดัชนีวัดความสำเร็จมาใช้สำหรับประเมินทางคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา ภาควิชา ซึ่งได้มีการจัดพิมพ์เผยแพร่มาตั้งแต่ ปี ค.ศ.1910 โดยการนำวิธีการมากมายมาใช้ แต่บางครั้งก็นำมาใช้เพียงบางตัว การจัดอันดับดังกล่าว ทำให้มีส่วนช่วยในการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาต่อของนักศึกษา การจัดอันดับที่รู้จักกันเป็นอย่างดี ได้แก่ การจัดอันดับสาขาวิชาในระดับปริญญาเอกของสภาการศึกษาอเมริกัน (American Council on Education) การจัดประเภทคาร์เนกี (Carnegie Classifications) ที่ได้เสนอดัชนีวัดความสำเร็จที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ เช่น ผลงานที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ ภูมิหลังของคณะ สถาบัน เงินค่าตอบแทนสำหรับอาจารย์ทุกคน ทุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาระดับชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ได้มีการจัดทำดัชนีวัดความสำเร็จเชิงคุณภาพที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ เช่น ผลงานที่ได้รับการตีพิมพ์รางวัลที่ได้รับเกียรติประวัติ คะแนนของนักศึกษาปริญญาตรีแรกเข้าจากแบบทดสอบมาตรฐาน เช่น Scholastic Aptitude Test : American College Test : ACT จำนวนทุนการศึกษาที่นักศึกษาได้รับ เวลาที่ใช้เรียนจบหลักสูตร การประสบความสำเร็จของผู้เรียน ภูมิหลังทางวิชาการของคณะเงินเดือนอาจารย์ ทรัพยากรของสถาบันในส่วนตัวจ่ายต่อหัวนักศึกษา ทรัพยากรในห้องสมุด อาคาร เงินกองทุน อัตราส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ และรายได้จากการวิจัย เป็นต้น

#### การพัฒนาดัชนีวัดความสำเร็จในประเทศเยอรมัน

ได้มีการศึกษาเรื่องการกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จครั้งแรกในเยอรมันตะวันตก ระหว่างปี ค.ศ. 1975 - 1976 และปี ค.ศ. 1983 เนื่องจากได้มีการนำเสนอนโยบายใหม่ที่กระตุ้นให้มีการแข่งขันแทนการปฏิบัติงานในรูปแบบราชการ ดัชนีวัดความสำเร็จที่ได้รับการพัฒนาวัตถุประสงค์

และเป้าหมายของการนำไปใช้ 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง กระทรวงที่รับผิดชอบด้าน การศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา ดัชนีที่ใช้ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (inputs) ผลลัพธ์ (outputs) รายจ่าย (expenses) และงบดุล (revenues) การวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า ให้ความสำคัญที่ บุคลากรและพื้นที่ใช้สอย จำนวนนักศึกษา นักศึกษาต่อพื้นที่ใช้สอย ส่วนองค์ประกอบเชิง คุณภาพวิเคราะห์จากการจัดลำดับความเห็นของนักศึกษาเกี่ยวกับคุณภาพการสอน

#### การพัฒนาดัชนีวัดความสำเร็จในระเทศฟินแลนด์

รัฐบาลฟินแลนด์โดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีความพยายามที่จะทำให้การศึกษามีส่วน ช่วยในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การตรวจสอบได้ด้วยระบบการ ประเมินที่เป็นระบบ สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ด้วยตนเอง ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้เริ่มเก็บข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการวางแผนและการประเมินผล ข้อมูล ที่เก็บรวบรวมประกอบด้วย จำนวนนักศึกษา อาจารย์ และบุคลากร จำนวนหลักสูตรที่จัดการ เรียนการสอน ค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ข้อมูลเกี่ยวกับเครื่องอำนวยความสะดวกจำแนกตาม สาขาวิชาที่จัดการเรียนการสอน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาประกอบในการจัดสรร งบประมาณตามผลการดำเนินงาน (Budgeting by result) ที่มีผลของการดำเนินงานของ สถานศึกษา ซึ่งวัดได้จากดัชนีอัตราจำนวนผู้สำเร็จต่อจำนวนบุคลากรที่จ้าง และอัตราส่วนของ การจ้างงานของผู้สำเร็จการศึกษา การประเมินคุณภาพการสอนประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญจาก ต่างประเทศทั้งประเทศใน 12 สาขาวิชา

#### การพัฒนาดัชนีวัดความสำเร็จในประเทศเนเธอร์แลนด์

การกำหนดเกณฑ์ผลการดำเนินงาน (Performance criteria) ของมหาวิทยาลัยไลเดน (Leiden University) ในปี ค.ศ. 1980 เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อ สนับสนุนงานวิจัย เป็นแบบอย่างการประเมินตนเองเพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนที่ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ โดยใช้ดัชนีวัดความสำเร็จเชิงปริมาณ ในปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลได้ เสนออนโยบายได้สนับสนุนความเป็นอิสระภาพและคุณภาพ (Higher Education Autonomy and Quality) โดยเสนอให้สถาบันอุดมศึกษาจัดทำกฎระเบียบของตนเอง เพื่อเป็นกลไกการพัฒนา ระบบการควบคุมมาตรฐานที่สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ได้จัดให้มี การระบบการควบคุมคุณภาพที่มีขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การประเมินตนเองของอาจารย์ โดย เปรียบเทียบระหว่างความเห็นของอาจารย์ภายในคณะกรรมการจากภายนอก ในปี ค.ศ. 1988

ได้มีการตีพิมพ์ดัชนีวัดความสำเร็จ 26 ตัว ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการนำข้อมูลเชิงปริมาณ เช่น อัตราผู้สำเร็จการศึกษา และการวิจัย ในปีเดียวกันได้มีการนำระบบการจัดสรรงบประมาณ ด้านการเรียนการสอนของแต่ละสถาบันที่ขึ้นอยู่กับสูตรสำเร็จ โดยมีการดำเนินงานที่มีบทบาทสำคัญ 2 ตัว ได้แก่ จำนวนนักศึกษาตั้งแต่ชั้นปีที่หนึ่ง และจำนวนหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอน งบประมาณการวิจัยหลัก ๆ กำหนดจากหลักสูตรหลังปริญญาที่จัดการเรียนการสอน

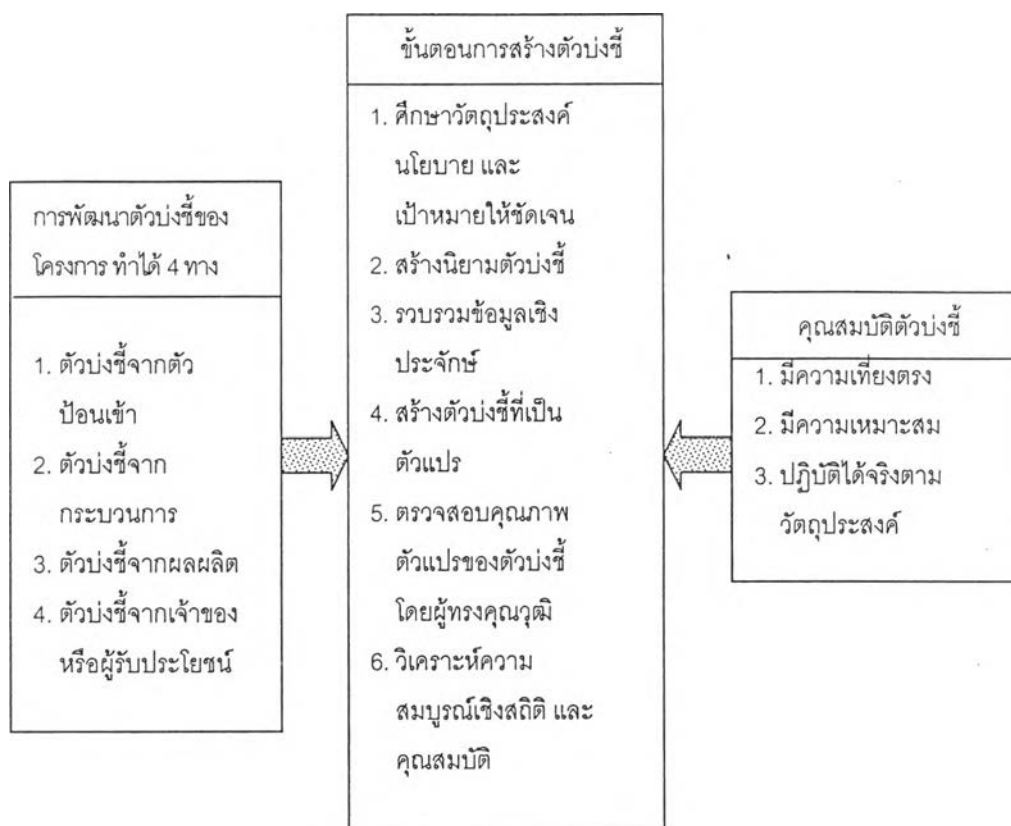
#### การพัฒนาดัชนีวัดความสำเร็จในประเทศออสเตรเลีย

สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายด้านการอุดมศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 1988 (Government Green Paper) คณะกรรมการอภិการบดี ผู้อำนวยการและอาจารย์ใหญ่แห่งออสเตรเลีย (Australian Vice-Chancellors' Committee (AVCC) and Australian Principals' Committee) ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดความสำเร็จด้านการสอนและการวิจัย ซึ่งในเบื้องต้นได้กำหนดดัชนีชี้วัดด้านต่าง ๆ เช่น การประเมินนักศึกษาเกี่ยวกับการสอนและหลักสูตร อัตราความสำเร็จ การมีงานทำและการศึกษาต่อหลังสำเร็จปริญญาตรี ทุนการวิจัย และผลงานวิจัยที่ตีพิมพ์

รัฐบาลออสเตรเลียโดยกระทรวงศึกษาธิการ เพียงแต่ประกาศนโยบายและกำหนดกรอบการดำเนินงานแก่สถาบันอุดมศึกษาทั่ว ๆ สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้นำกรอบดังกล่าวไปจัดทำดัชนีบ่งชี้ความสำเร็จของตนแล้วจึงจัดทำเป็นข้อมูลมหาวิทยาลัย (University profiles) ซึ่งรวบรวมรายละเอียดการดำเนินงานต่าง ๆ ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์สำหรับเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ

สรุปได้ว่า ตัวบ่งชี้ (Indicators) ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ควรหมายถึง ตัวชี้วัดสาระสำคัญของเนื้อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อให้ประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานว่าบรรลุตามนโยบาย เป้าหมายที่วางไว้มากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยมีความเห็นว่าตัวบ่งชี้ที่มีความสำคัญมากต่อการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคต และมีขั้นตอนการสร้างตัวบ่งชี้ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังแผนภูมิที่ 15 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 15 แสดงขั้นตอนการสร้างตัวบ่งชี้ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



### 9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้วิจัยได้ศึกษาผลการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

ฮาร์โรลด์ (Harold, 1998) ได้ศึกษาความเคลื่อนไหวด้านการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาในแถบประเทศยุโรปตอนกลาง โดยวิเคราะห์ประสบการณ์ของมหาวิทยาลัย 2 แห่งในสหราชอาณาจักรเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยในโรมาเนียและมิโดเนีย พบว่า การปฏิรูปมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากความต้องการศึกษาความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาและความรับผิดชอบ โดยเฉพาะเป็นส่วนของการจัดการด้านการเงินที่สหราชอาณาจักรได้เป็นผู้ค้นพบแนวความคิดความรู้การจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อค้นพบมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปอุดมศึกษาในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง ซึ่งผู้บริหารประสบกับปัญหาด้านการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ จากส่วนกลาง การใช้สูตรสำเร็จเมื่อจัดสรรงบประมาณและการเพิ่มการโปร่งใส ผลการศึกษามีข้อขัดแย้ง



การที่สถาบันอุดมศึกษาจะนำวิธีการและแนวทางในลักษณะรวบรวมเมื่อจัดการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและได้มีการหยิบยกกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร โครงสร้างและระบบ หากการจัดการกับการเงินประสบความสำเร็จสิ่งอื่น ๆ ก็ประสบความสำเร็จตาม

หลักการสำคัญของการปฏิรูปเพื่อเพิ่มความสามารถด้วยความรับผิดชอบและความเป็นอิสระ ความหมายของความเป็นอิสระมีความซับซ้อนและแยกออกจากความรับผิดชอบไม่ได้

ประเทศโรมาเนียได้มีการออกกฎหมายกับการศึกษาในปี 1995 ก่อตั้งสภาจัดสรรงบประมาณประจำปีแก่สถาบันอุดมศึกษา หลักการจัดสรรใช้วิธีการจัดสรรในรายการหลัก ๆ ที่อาศัยจำนวนนักศึกษาเป็นหลัก แต่ก็มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจไปสู่มหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงการนำสูตรการคำนวณมาใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ ขณะเดียวกันที่ประเทศมาซิโนเนียได้มีการพยายามที่จะสร้างแนวคิดใหม่ ๆ ในการจัดสรรทรัพยากรและเพิ่มความโปร่งใสของวิธีการดำเนินการ

การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงแบ่งเป็นสองขั้นตอน ได้แก่ งบประมาณที่จัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษาและการจัดสรรจากมหาวิทยาลัยไปยังหน่วยงานต่าง ๆ การจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้ในสหราชอาณาจักรจะเป็นการเพิ่มความโปร่งใสของวิธีการจัดสรรงบประมาณของประเทศ ที่เพิ่มความกดดันให้มีการสร้างรายได้และควบคุมรายจ่ายทางวิชาการ สำหรับเป็นฐานในการจัดสรรงบประมาณภายใน เพื่อเป็นการทดแทนการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลที่มีแนวโน้มลดลง การเปลี่ยนแปลงของสหราชอาณาจักรจากระบบเดิมที่เป็นการจัดสรรจากส่วนกลางไปเป็นระบบการใช้สูตรในการคำนวณ เพื่อการจัดสรรทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการจัดการทางการเงินควบคู่กันไป ดังนั้นการปรับปรุงมาใช้รายการจัดสรรแบบใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการทรัพยากรจะไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่พึงประสงค์ หากไม่ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้บริหารในระดับต่าง ๆ

แอนเดอร์สัน และริชาร์ด (Anderson and Richard, 1998) ได้ศึกษาการรับรู้ของผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยเชิงเปรียบเทียบ คุณลักษณะของระบบการบริหารในมหาวิทยาลัย จำนวนหนึ่งใน 20 ประเทศ โดยมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่นกับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตการมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐบาลต่อมหาวิทยาลัย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ด้วยการจำแนกประเทศต่าง ๆ ออกเป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรกได้แก่ กลุ่มแองโกล - อเมริกัน และ ออสเตรเลีย กลุ่มที่สองประเทศในแถบยุโรปตะวันตกรวมถึงรัสเซีย กลุ่มที่สามได้แก่ เอเชีย คำถามหลักที่ใช้มีสองคำถาม ได้แก่ คำถามที่หนึ่งรัฐบาลมีอำนาจในการแทรกแซงใน

ด้านต่าง ๆ ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือไม่ และขอบเขตในการใช้อำนาจในด้านนั้น ๆ เป็นการใช้อำนาจการแทรกแซงที่ถูกต้องหรือไม่

การเก็บข้อมูลใช้แบบสอบถามให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย 30 ประเทศเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศกลุ่ม แองโกล - อเมริกัน มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยน้อยและไม่แสดงอิทธิพลเหนือมหาวิทยาลัย ประเทศกลุ่มยุโรปมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในระดับปานกลางแต่มากกว่ากลุ่มประเทศในเอเชีย

แฮ็คบาร์ต และวอร์ฟสัน (Hackbart and Wolfson, 2000) ได้ศึกษาการกำหนดโครงสร้างการบริหาร ความเป็นอิสระและการดำเนินการด้านการเงิน ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยใน 24 มลรัฐ จะมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่กำหนดนโยบายโดยใช้ชื่อ "Governing Board" จำนวน 24 มลรัฐ ใช้ชื่อมลรัฐ "Coordinating board" ขณะที่ 2 มลรัฐใช้ "Planning agency" ความแตกต่างของการใช้ชื่อคณะกรรมการให้บทบาทและหน้าที่ที่มีความแตกต่างกัน โดยที่ Governing Board จะทำหน้าที่ในการตัดสินใจด้านการงบประมาณการแต่งตั้งบุคลากร การทำข้อตกลงกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากการกำหนดแนวนโยบายข้างต้นของมหาวิทยาลัย Coordinating Board ให้ความสำคัญของการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติ กำหนดเป้าหมายของระบบอุดมศึกษารวมถึงการจัดกระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมาย การกำหนดแผนงานเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนามหาวิทยาลัยโดยรวม ตลอดจนการให้การเสนอแนะแก่ผู้ว่าการมลรัฐและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นการบริหารจัดการงบประมาณ คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินงานอย่างเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education) ซึ่งทำให้สะท้อนถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานทางวิชาการ ด้านอุดมศึกษาทั้งในส่วนของการศึกษา การวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยี

เนื่องจากงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาลดลง จึงทำให้ต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้เหมาะสมและนำไปสู่การปฏิรูปอุดมศึกษา เหตุผลสำคัญด้านความเป็นอิสระ การตรวจสอบได้และการปรับตัวให้เข้ากับยุคเศรษฐกิจใหม่ ที่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องหารายได้และทำความร่วมมือกับภาคเอกชน

สำนักวิจัย สถาบันราชภัฏนครราชสีมา (2542) ได้สำรวจความคิดเห็นของอาจารย์สถาบันราชภัฏเกี่ยวกับการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในการกำกับของรัฐ โดยส่งแบบสำรวจไปยังสถาบันราชภัฏ ทั้ง 35 แห่ง (จาก 36 แห่ง) รวบรวมแบบสอบถามจากอาจารย์ 2301 คน ผลการสำรวจพบว่า

1. อาจารย์ที่ตอบแบบสำรวจ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นสถาบันอุดมศึกษา ในกำกับของรัฐ/ในระดับปานกลาง ร้อยละ 58.9 รองลงมาคือ ระดับน้อย ร้อยละ 29.7 เข้าใจและรู้ ในระดับมาก ร้อยละ 8.4 และไม่ทราบเลย ร้อยละ 2.3 ตามลำดับ

2. อาจารย์ที่ตอบแบบสอบถาม มีความวิตกกังวลถ้าสถาบันราชภัฏต้องเปลี่ยนเป็น สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ/ในระดับมากที่สุด ร้อยละ 33.5 ระดับปานกลาง ร้อยละ 29.36 วิตกกังวลน้อย ร้อยละ 23.9 และวิตกกังวลมาก ร้อยละ 12.5

ประเด็นที่ทำให้อาจารย์มีความวิตกกังวลคือ ระบบการประเมินผลการทำงาน และความมั่นคงในการทำงาน ตามลำดับ รวมทั้งความไม่พร้อมของการออกไปเป็นสถาบันอุดมศึกษา ในกำกับของรัฐ

สรุปได้ว่า สภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้น จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นตามกระบวนการออกกฎหมาย โดยจะต้องเสนอผ่านกระทรวง/ทบวง คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ตามลำดับ

สถานภาพของมหาวิทยาลัยเป็นดังนี้ มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดยทบวงมหาวิทยาลัย รัฐจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจสูงสุดในการบริหารมหาวิทยาลัย และการบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะมีความคล่องตัวและมีอิสระเสรีภาพในการ บริหารงานวิชาการ ให้สอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัย มีอิสระในด้านการเรียนการสอน การค้นคว้าวิจัย การบริหารชุมชนและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงทั้งการ จัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารด้านการเงิน และการบริหารทรัพย์สินเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ ทั้งการออกแบบหลักสูตรต่าง ๆ การคัดเลือกนิสิตนักศึกษา และการ กำหนดมาตรฐานการศึกษาซึ่งในการบริหารด้านการเงิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบส่วนทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงบประมาณจะมีระบบการติดตามผลการดำเนินงาน มีระบบประกันคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกลไกสำคัญ ในการกำกับดูแลผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย

อนึ่ง ทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับดูแลด้านนโยบายและแผนพัฒนา โดยเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรี ได้แก่ การขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การของบประมาณผูกพันข้ามปี การขอพระราชทานเรื่องราชอิสริยาภรณ์ และเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี

สำนักงบประมาณ (2542) ได้จัดทำรายงานประเมินผลเรื่องประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ผลการศึกษาพบว่า ระบบบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการ ส่งผลให้การบริหารมหาวิทยาลัยไม่เป็นอิสระและคล่องตัวเท่าที่ควร การบริหารขาดประสิทธิภาพ จึงได้เกิดแนวความคิดในการแยกระบบการบริหารมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ และแนวคิดดังกล่าวได้รับการตอบสนองเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2533 เมื่อได้มีการอนุมัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้น เป็นแห่งแรกที่จังหวัดนครราชสีมา และต่อมาในปี พ.ศ.2535 ได้อนุมัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งที่สอง ที่จังหวัดนครราชสีมา ผลการประเมินมีประเด็นสำคัญดังนี้

1. โครงสร้างและระบบการบริหารมหาวิทยาลัยทั้งสอง เป็นโครงสร้างที่ยึดหลักการกระจายอำนาจที่มีลักษณะการปกครองตนเอง (Self Governance) การตัดสินใจวิจัยสั่งการจะสิ้นสุดในระดับสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อให้มีความคล่องตัว ประหยัด และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการสูง

2. ระบบการศึกษาที่ใช้ในการเรียนการสอนเป็นระบบหน่วยกิต และเป็นระบบไตรภาค โดยปีการศึกษาหนึ่งมี 3 ภาคการศึกษา ภาคการศึกษาหนึ่งมีระยะเวลาการศึกษาประมาณ 14 สัปดาห์ หลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาตรีมีหน่วยกิตรวม 140-175 หน่วยกิต

3. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เริ่มรับนักเรียนรุ่นแรก ปีการศึกษา 2536 จำนวน 731 คน และมีนักศึกษาสำเร็จการศึกษาเป็นรุ่นแรกในปีการศึกษา 2540 จำนวน 327 คน สำหรับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ได้รับนักเรียนรุ่นแรกในปีการศึกษา 2541 จำนวน 758 คน ในปีการศึกษา 2541 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีนักศึกษารวมทั้งสิ้น 5,247 คน และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีนักศึกษารวมทั้งสิ้น 758 คน สัดส่วนอาจารย์ต่อนักศึกษาทั้งสองมหาวิทยาลัยเท่ากับ 1 : 28 และ 1 : 9 ตามลำดับ

4. ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง พบว่า มีมากในด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารวิชาการ ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานบุคคลมีความสะดวกรวดเร็วกว่าเดิม เพราะสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลที่มีช่วงบังคับบัญชาที่แคบกว่าเดิม ทำให้ประหยัดเวลา สะดวกและรวดเร็ว การบริหารงานของมหาวิทยาลัยทั้งสองได้นำเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่มาใช้ได้แก่ การถ่ายโอนงานบางอย่างให้ภาคเอกชนทำ (Privatization) เช่น บริการรถยนต์ รักษาความสะอาด เก็บขยะ ยามรักษาการณ์ การซ่อมบำรุง ตลอดจนการร่วมลงทุนกับเอกชนในบางกิจกรรม

5. สำหรับการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งนั้นเนื่องจากยังไม่มีมีการกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหัวในการผลิตบัณฑิตแต่ละสาขาวิชาไว้ ไม่มีระบบการรายงาน

การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายที่นำเงินรายได้นอกงบประมาณมาจัดการศึกษา ดังนั้นจึงไม่สามารถวัดประสิทธิภาพในขณะนี้ได้

6. จากการติดตามผลผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี รุ่นปีการศึกษา 2540-2541 จำนวน 955 คน พบว่า ได้งานทำแล้วร้อยละ 80 และที่เหลือร้อยละ 20 ได้ศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นคุณภาพของบัณฑิตได้ระดับหนึ่ง

7. ระบบการกำกับตรวจสอบไม่ต่อเนื่องและจริงจังจากภาครัฐ และควรเน้นการกำกับตรวจสอบด้าน Performance และ Management ให้มากขึ้น ทั้งการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก

8. หากรัฐบาลมีแนวทางปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยทั้งหมด ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรมีองค์กรที่เข้มแข็งในการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน

9. คุณภาพของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เข้ามาตรวจสอบ ไม่มีความเข้าใจวิธีการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงมีอคติต่อมหาวิทยาลัย

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ขึ้นกับ 1) โครงสร้างและระบบการบริหารมหาวิทยาลัย ยึดหลักการกระจายอำนาจที่มีลักษณะการปกครองตนเอง (Self Government) ทำให้มีความคล่องตัว ประหยัด และมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูง 2) ระบบการศึกษาเป็นระบบหน่วยกิตและเป็นระบบไตรภาค 3) การบริหารงานบุคคลและการบริหารวิชาการ ประหยัด สะดวก รวดเร็วกว่าเดิม สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน มีช่วงการบังคับบัญชาที่แคบกว่าเดิม งานบางแห่งเป็นการแปรรูปกิจกรรมภาครัฐให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) 4) ประสิทธิภาพ ในการบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน ยังตรวจสอบไม่ได้เพราะยังไม่มีกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหัวในการผลิตบัณฑิต ระบบการรายงาน การติดตาม การประเมินผลค่าใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ 5) บัณฑิตของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี รุ่นปีการศึกษา 2540-2541 มีงานทำร้อยละ 80 6) ระบบการตรวจสอบยังไม่ต่อเนื่องและจริงจัง ทั้งการตรวจสอบภายในและภายนอก ซึ่งการตรวจสอบผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการ