

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
2. การดำเนินการเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. บทบาทของ พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ
ของรัฐ
4. ความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
5. การเตรียมตัวก่อนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบความคิดในการวิจัย
8. สมมติฐานการวิจัย

ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

โรงเรียนประถมวิสามัญ เริ่มตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2473 ในสมัยที่ขุนประสงค์รักษาเป็น
ศึกษาธิการ จังหวัดมหาสารคามในฐานะโรงเรียนประถมวิสามัญ เปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และ
ประถมศึกษาปีที่ 5 และฝึกหัดครูฝึกกรรมชั้นต่ำ สอนเฉพาะชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และประถมศึกษา
ปีที่ 5 เท่านั้นจนถึงปี พ.ศ. 2478

ในปี พ.ศ. 2479 โรงเรียนได้เปลี่ยนไปใช้หลักสูตรโรงเรียนฝึกหัดครูประกาศนียบัตร
(ประเภท ข) ของกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2481 ได้เปลี่ยนไปใช้หลักสูตรประกาศนียบัตร
กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2481

ในปี พ.ศ. 2483 ได้เปิดรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 พิเศษขึ้นอีกหนึ่งชั้น ในปี
พ.ศ. 2485 ได้ยุบเลิกชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 พิเศษและได้ใช้หลักสูตรครูประชาบาล (ป.บ.) มาแทนจน
ปี พ.ศ. 2488 กระทรวงศึกษาธิการได้โอนเงินอุดหนุนนักเรียนฝึกหัดครู หนึ่งชั้นเรียนเป็นการชั่วคราว
ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้ยุบเลิกประกาศนียบัตรครูมูล (ป.) ใช้หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา
(ป.กศ.) แทนโรงเรียนเปลี่ยนฐานะเป็น โรงเรียนฝึกหัดครูมหาสารคาม

เป็นวิทยาลัยครูมหาสารคาม เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2505 ได้ยกฐานะโรงเรียนฝึกหัดครูมหาสารคามเป็นวิทยาลัยครูมหาสารคาม ขยายการเรียนการสอนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพการศึกษาชั้นสูง(ป.กศ. ชั้นสูง) มีนายวิศาล ศิวารัตน์ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการคนแรก

ปี-พ.ศ. 2518 ได้ขยายการเรียนการสอนถึงระดับปริญญาตรี (ครุศาสตรบัณฑิต) เปิดสอนวิชาเอกภาษาไทยวิชาเอกภาษาอังกฤษและวิชาเอกสังคมศึกษา

ปี พ.ศ. 2519 ได้มีการจัดระบบงานใหม่ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาเปลี่ยนจากผู้อำนวยการเป็นอธิการ โดยมี นายอรุณ มุขสมบัติ ได้ดำรงตำแหน่ง อธิการคนแรก

ปี พ.ศ. 2528 วิทยาลัยครูมหาสารคามได้เปิดสอนสาขาวิชาการอื่นซึ่งเป็นการขยายฐานทางวิชาการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น คือเปิดสอนสาขาวิชาการศึกษา สาขาวิชาศิลปศาสตร์ และสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ โดยเปิดสอนทั้งในระดับอนุปริญญา ระดับปริญญาตรี หลักสูตร 4 ปีการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีเปิดสอนใน โปรรแกรมวิชาต่างๆ มากกว่า 40 โปรรแกรมวิชา ตามหลักสูตร ปริญญาครุศาสตรบัณฑิต ศิลปศาสตรบัณฑิต และวิทยาศาสตร์บัณฑิต

เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ปี พ.ศ. 2535 วิทยาลัยครูทุกแห่งได้รับพระราชทานนามว่า " สถาบันราชภัฏ " ใช้คำภาษาอังกฤษว่า " Rajabhat Institute " แล้วต่อท้ายด้วยชื่อเดิมหรือชื่อจังหวัดนามนี้ได้รับพระราชทานเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2535

ปี พ.ศ. 2538 สถาบันราชภัฏมหาสารคามได้ดำเนินงานตาม พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2535 เป็นต้นมา พัฒนาการของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2473 เมื่อนับมาถึงปี 2542 นี้ สถาบันราชภัฏมหาสารคาม มีอายุครบ 69 ปี ปัจจุบันสถาบันราชภัฏมหาสารคามจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 และแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 มี รศ.ดร.สุวกิจ ศรีปีดดา เป็นอธิการบดี สถาบันราชภัฏมหาสารคาม เปิดสอนในระดับอนุปริญญา และปริญญาตรีจำนวน 52 โปรรแกรมวิชา จำแนกเป็น 3 ปริญญา คือ ครุศาสตรบัณฑิต (ค.บ.) ศิลปศาสตรบัณฑิต (ศส.บ.) และวิทยาศาสตร์บัณฑิต (วท.บ.) จุดเน้นอันสำคัญของสถาบันราชภัฏคือ " เป็นสถาบันการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น " และจะเปิดสอนในระดับปริญญาโทปริญญาเอกต่อไปในอนาคต

ปี พ.ศ. 2547 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งส่งผลให้สถาบันราชภัฏมหาสารคาม เปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2547 เป็นต้นไป และได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น "มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม" ใช้ชื่อภาษาว่า "Rajabhat Maha Sarakham University"

ปัจจุบันมี รศ.ดร. สมเจตน์ ภูศรี เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

ความหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับ หมายถึง มหาวิทยาลัยมีอิสระจากอำนาจรัฐ บุคคล หรือองค์กรของมหาวิทยาลัยจะต้องตรวจสอบอยู่เสมอ เพื่อไม่ให้มหาวิทยาลัยและนักวิชาการกลายเป็นผู้ทำอะไรได้ตามอำเภอใจ (Allen, 1988.อ้างถึงใน อุทุมพร จามรมานและคณะ 2542:6)

รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่ง เอเลน (Allen, 1988 อ้างถึงใน อุทุมพร จามรมานและคณะ 2542:6) ได้สรุปไว้ว่ามีองค์ประกอบ 4 ประการคือ

1. ความมีอิสระในด้านการวางจุดมุ่งหมายของสถาบัน
2. ความอิสระในการวางมาตรการในการดำเนินการ
3. ความอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้
4. การประเมินผลการดำเนินการ

สำหรับการกำกับ หมายถึงกระบวนการควบคุมดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยใช้ระบบการรายงานกลับอย่างต่อเนื่อง สรุปได้ว่าการกำกับมหาวิทยาลัยจึงหมายถึงความพยายามของรัฐที่จะกำหนดทิศทางและตรวจสอบกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งรัฐมีเหตุผล 3 ประการ (อุทุมพร จามรมาน และคณะ 2542:6) คือ

1. เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน
2. เพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษา
3. เพื่อกระตุ้นการทำงานของมหาวิทยาลัย

สำหรับกระบวนการกำกับประกอบไปด้วยขั้นตอน (Greenwood, 1965 อ้างถึงใน อุทุมพร จามรมาน 2542 : 6) ดังนี้

1. กำหนดเป้าหมายของการกำกับให้ชัดเจนและแน่นอน
2. กำหนดมาตรฐานและกำหนดเกณฑ์ในการกำกับ
3. การประเมินผลการกำกับ โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้
4. แก้ไขปรับปรุงและกำกับให้ถูกต้อง

จากข้อคิดเห็นของนักวิชาการต่างๆดังกล่าวมาข้างต้น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับมีจุดสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ความอิสระและความคล่องตัวในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น เนื่องจากการเป็นกิจการของรัฐโดยตรง จะมีระบบระเบียบตามขั้นตอนของทางราชการ เช่น ระบบการเงินก็ใช้ระเบียบกระทรวงการคลัง เป็นต้น

2. การได้รับมอบหมาย กระจายอำนาจในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้เบ็ดเสร็จในมหาวิทยาลัยมากที่สุด

3. มีระบบกำกับตรวจสอบการดำเนินการภายในมหาวิทยาลัยที่ดี

การดำเนินการเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1. จุดเริ่มต้นของการจัดการสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

แนวความคิดนี้เริ่มมาตั้งแต่ยุคก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในประเทศไทยเป็นแห่งแรกเมื่อประมาณ 80 ปีมาแล้ว คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีแนวคิดในการก่อตั้งแยกออกเป็น 2 แนว (วิจิตร ศรีสะอ้าน. 2541 : 11) คือ

1.1 แนวความคิดที่ต้องการให้เป็นมหาวิทยาลัยอิสระที่มีกฎบัตร (charter) คุ้มครองแบบอังกฤษ และต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ผู้นำแนวความคิดนี้คือ สมเด็จพระราชบิดา (กรมหลวงสงขลานครินทร์) ขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย

1.2 แนวความคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยควรจะค่อยๆพัฒนาไปโดยเริ่มจากการเป็นส่วนราชการระดับกรม

ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2503 ได้มีการกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังภูมิภาค (วิจิตร ศรีสะอ้าน.2541:11) การก่อตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะที่ 1 ขณะนั้นได้มีแนวความคิดเหมือนกันว่าถ้าจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในส่วนภูมิภาคควรจะใช้รูปแบบใด เนื่องจากขณะนั้นมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งอยู่ในระบบราชการ สภาการศึกษาที่ได้ระบบการจัดตั้งขึ้นขึ้นกันเพื่อกำกับดูแลมหาวิทยาลัยทั้งหลาย จึงได้ออกพระราชบัญญัติให้มหาวิทยาลัยได้จัดตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาคทั้ง 32 แห่งมีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม ในขณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยในเขตกรุงเทพมหานครที่ตั้งมาก่อนได้มีการเคลื่อนไหวใน พ.ศ.2507 โดยจัดสัมมนาจากการสนับสนุนของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พลเอกเนตร เขมะโยธิน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดร.กำแหง พลาญกุลและผู้นำมหาวิทยาลัยต่างๆ ในหัวเรื่อง "การหารูปแบบและวิธีการบริหารมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่" โดยมีข้อสมมุติฐานว่าถ้ามหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการจะพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศไม่ได้ ได้มีการศึกษารูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยของประเทศต่างๆ ในที่สุดก็เลือกใช้ระบบของอังกฤษ คือ คณะกรรมการเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee (UGC)) มาเป็นหน่วยงานกลางในการจัดสรรเงิน และให้มหาวิทยาลัยมีระบบการจัดสรรเงินที่แยกออกมาจากระบบปกติ ซึ่งได้ทำต่อเนื่องมาเป็นเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2507-2513) โดยบุคลากรใน มหาวิทยาลัยจนได้

รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยเรียกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องปฏิรูประบบการบริหารงานและการดำเนินการของมหาลัย 4 เรื่องคือ

1. ความสัมพันธ์กับภายนอกคือ ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลต้องจัดสรรใหม่โดยให้มหาวิทยาลัยมีอิสระมีเสรีภาพทางวิชาการและให้การบริหารงานสิ้นสุดที่ระดับมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด รัฐบาลจะกำกับและสนับสนุนในเชิงนโยบายและงบประมาณเท่านั้น

2. การปรับหรือระบบของคณาธิการบริหารงานภายใน คือ การจัดการหน่วยงานภายในใหม่ ได้แก่ องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย ที่ประชุมอธิการบดี สภาคณาจารย์

3. การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคลากรของมหาวิทยาลัยคือ ต้องมีการจัดระบบให้แข่งขันกับภาคเอกชนได้มีระบบการดึงดูดและรักษาคณบดี คนเก่งไว้ได้

4. ปฏิรูประบบงบประมาณ คือ ใช้ระบบการจัดสรรเงินแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) และมีหน่วยตรวจสอบภายใน (Post Audit)

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้ขอกู้เงินเพื่อใช้ในการพัฒนาสังคมและการศึกษาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank = ADB) และได้ตั้งเงื่อนไขการให้กู้ยืม คือ “มหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต้องออกนอกระบบ คือสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี “โดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ตั้งเงื่อนไขตามแผนอุดมศึกษา 15 ปี ขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเรื่อง การสนับสนุนมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลในรูปขององค์กรมหาชนอิสระ

กล่าวโดยสรุป แนวคิดในเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือการออกนอกระบบราชการ ได้มีมานานแล้ว ตั้งแต่เริ่มต้นของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ผลสุดท้ายระบบมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาก็ยังคงเลือกใช้ในระบบราชการอยู่แต่ความพยายามที่จะออกนอกระบบก็มีได้สูญหายไป ยังคงมีมาเรื่อยๆจนกระทั่งยุคปัจจุบัน (สมใจ ศรีพิพัฒน์ 2546: 15)

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยสู่ความเป็นเลิศ

มหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมีทางเลือกในการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล 2 วิธี (บัญชา สมบูรณ์ 2541 ข : 15) ดังนี้คือ

2.1 การปฏิรูประบบราชการ มีการดำเนินการดังนี้

2.1.1 การกระจายอำนาจจากหน่วยงาน กลางที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือจากทบวงมหาวิทยาลัย เป็นการกระจายอำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเฉพาะในส่วนที่กระจายได้มาสู่มหาวิทยาลัยให้มากที่สุด เรียกว่า การกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจ เช่น การพิจารณาเรื่องหลักสูตรการศึกษา เป็นต้น บทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยจะ

ลดลงเหลือเพียงกำกับดูแลในเชิงนโยบายเชิงแผน เชิงมาตรฐานการประกันคุณภาพ การตรวจสอบ และบทบาทในทางสนับสนุนการแสวงหาทรัพยากรมาอุดหนุนมหาวิทยาลัย

2.1.2 การปรับปรุงกฎหมายคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย เป็นการจัดอำนาจหน้าที่ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับทบวงมหาวิทยาลัยใหม่ ให้อำนาจสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ไม่ต้องมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย(ก.ม.) เพื่อจัดสรรอัตราค่าจ้างหรือพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง

2.1.3 การจัดสรรเงินงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป

2.2 การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ มี 2 วิธี คือ

2.2.1 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่หลังจากที่มีนโยบายนี้มีมหาวิทยาลัยที่แสดงความจำนง 5 แห่ง ต่อมาเพิ่มอีก 3 แห่ง รวมเป็น 8 แห่งแต่มหาวิทยาลัย 6 แห่งนั้นเป็นการยกวิทยาเขตต่างๆของศรีนครินทรวิโรฒให้เป็นมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยทักษิณ แต่มีมหาวิทยาลัย 3 แห่ง ที่ตั้งขึ้นใหม่และสามารถออกนอกระบบได้คือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เมื่อปี พ.ศ. 2541

2.2.2 การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ได้แก่ มหาวิทยาลัยมงกุฎราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีอย่างไรก็ตามความพยายามในการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่พัฒนามาเรื่อยๆ “ยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยของรัฐสู่ความเป็นเลิศ” ก็เป็นอีกทางหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความพยายามที่จะออกนอกระบบราชการดังกล่าว

2.2.3 แนวคิดและแนวปฏิบัติในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลความพยายามที่จะเปลี่ยนมติประชาชนของนุคตากรในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่ปรากฏในที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องตลอดมาดังที่ บัญชา สมบูรณ์ (2541 ก:3) ได้จำแนกแนวคิดหลักของลักษณะการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลมีอยู่ 4 ประการดังนี้

1) มหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่เป็นส่วนราชการ คือ ไม่ใช่
กลุ่ระเบียบของทางราชการ การบริหารจัดการจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สภามหาวิทยาลัย

2) รัฐจึงจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการภารกิจได้ตาม
ความจำเป็น

3) เป็นหน่วยงานของรัฐ

4) เป็นนิติบุคคล

บทบาทของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้ออกให้โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ให้ไว้ ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2547 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 23 ก ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547

สาระสำคัญของ พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มีดังนี้

1. ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่า ด้วยวิธีงบประมาณในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาอยู่ในมาตรา 4 ของ พระราชบัญญัติ

2. ในมาตรา 7 ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เสริมสร้าง พลังปัญญาของแผ่นดิน ฟื้นฟูพลังการเรียนรู้ เชิดชูภูมิปัญญาของท้องถิ่น สร้างสรรค์ศิลปวิทยา เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนของปวงชน มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ให้ การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพ ทำการสอน วิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู

3. ในมาตรา 8 ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ให้กำหนด ภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยดังต่อไปนี้

3.1 แสวงหาความจริงเพื่อสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และภูมิปัญญาสากล

3.2 ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม สำนึกในความเป็นไทย มีความรักและผูกพันต่อ ท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชน เพื่อช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การผลิตบัณฑิตดังกล่าว จะต้องให้มีจำนวนและคุณภาพสอดคล้องกับแผนการผลิตบัณฑิตของประเทศ

3.3 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในคุณค่า ความสำคัญ และความภูมิใจในวัฒนธรรม ของท้องถิ่นและของชาติ

3.4 เรียนรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาและนักการเมือง ท้องถิ่นให้มีจิตใจสำนึกประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และความสามารถในการบริหารงานพัฒนา ชุมชนและท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

3.5 เสริมสร้างความเข้มแข็งของวิชาชีพครู ผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการ ศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

3.6 ประสานความร่วมมือ และช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างมหาวิทยาลัย ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นทั้งในและต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

3.7 ศึกษาและแสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นฐาน และเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น รวมถึงการแสวงหาแนวทางเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

3.8 ศึกษา วิจัย ส่งเสริมและสืบสานโครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริในการปฏิบัติการกิจของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

ความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับเป็นเรื่องที่กล่าวถึงกันมานานตั้งแต่ประเทศไทยได้ขอกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และได้มีการตั้งเงื่อนไขว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต้องออกนอกระบบภายในปี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นนิติบุคคลโดยจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ได้ นอกจากนี้แล้วนโยบายรัฐบาลที่จะให้มหาวิทยาลัยที่ตนเองก็เป็นแรงเสริมที่ผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนมหาวิทยาลัยที่เกิดใหม่ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ล้วนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้วทั้งสิ้น

สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้วคือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยมกุฏราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมก็ได้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติในกำกับของทุกมหาวิทยาลัยแล้วและได้ผ่านความเห็นชอบของค.ร.ม. รอเข้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่ออนุมัติต่อไป

ด้วยเหตุการณดังกล่าวมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเพิ่งปรับเปลี่ยนจากการเป็นสถาบันราชภัฏที่เดิมสังกัดสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏของแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคล รวมทั้งมาอยู่ภายในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ แล้วจึงสมควรที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะทำความเข้าใจกับผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากร และ นักศึกษา

เพื่อให้เกิดความเข้าใจกับหลักการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงมีประเด็นที่ควรทำความเข้าใจต่อไปนี้

1. ด้านสถานภาพของมหาวิทยาลัย มีรายละเอียดดังนี้

1.1 เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี

1.2 เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ

1.3 การดำเนินการบริหารจัดการทุกอย่างให้สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย เว้นแต่เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีสำนักนายกเป็นผู้ดูแล

1.4 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น กำหนดนโยบาย วางระเบียบ ออกข้อบังคับ ข้อกำหนด เป็นต้น เกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน การบริหารงานบุคคล ติดตามประเมิน และแสวงหาแหล่งสนับสนุนอื่น ๆ

2. ด้านการเงินงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มีรายละเอียดดังนี้

2.1 รัฐจัดงบประมาณสนับสนุน (block grant) แก่มหาวิทยาลัยโดยให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

2.2 มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้

2.3 มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ผู้ดูแลรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ โดยถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย และไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

2.4 มหาวิทยาลัยมีระบบการเงินบัญชีของตนเอง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของมหาวิทยาลัย โดยตรวจสอบภายหลัง (post – audit)

2.5 หากมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เท่าที่จำเป็น

3. ด้านการบริหารงานบุคคล มีรายละเอียดดังนี้

3.1 บุคลากรในมหาวิทยาลัย ไม่ใช่เป็นข้าราชการแต่เป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

3.2 สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

3.3 บุคลากรมหาวิทยาลัยสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการนำหน้าได้

4. ด้านการบริหาร มีรายละเอียดดังนี้

4.1 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรและการเปิดสอน โดยให้สอดคล้องกับมาตรฐานของสำนักงานการอุดมศึกษา

4.2 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดตั้งยุบรวม ยุบเลิก หน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยได้

5. ด้านอื่น ๆ ทั่วไป มีดังนี้

5.1 ข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยก่อนปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับสามารถเลือกได้ว่าจะยังเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างเหมือนเดิมหรือจะเปลี่ยนเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัย ซึ่งถือว่าเป็นของรัฐ แต่เมื่อตำแหน่งว่างลงให้ยุบแล้วนำเข้าสู่ระบบใหม่

5.2 การกำหนดอัตราเงินเดือน จะต้องให้สูงกว่าเดิมและไม่ควรต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจในวุฒิเดียวกันโดยคำนึงถึงสภาพการเงิน ลักษณะตำแหน่งงานสำหรับผู้บริหารภายนอกที่ได้เป็นพนักงานของรัฐมาเป็นผู้บริหารให้มีเงินประจำตำแหน่งเป็น 2 เท่าของผู้บริหารที่เป็นบุคคลในมหาวิทยาลัย

5.3 การกำหนดผลประโยชน์เกื้อกูล ควรได้รับไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับ และงบสวัสดิการของมหาวิทยาลัยควรตั้งไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของงบค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือน การจ้าง และค่าตอบแทน

5.4 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานประมาณ จะมีการติดตามผล (เดชา สุขารมย์ 2541 : 1) ดังนี้

5.4.1 การติดตามผลการปฏิบัติงาน (work performance)

5.4.2 การติดตามผลระบบการใช้จ่ายเงิน (financial report)

5.4.3 การติดตามผลรายงานประจำปี (annual report)

การเตรียมตัวก่อนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เนื่องจากการบริหารจัดการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการได้มอบหมายมาให้สภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารที่จะปรับเปลี่ยนระบบราชการเป็นระบบในกำกับจึงยังคงสร้างความไม่เข้าใจแก่อาจารย์ บุคลากรและนักศึกษาหรือประชาคมของมหาวิทยาลัย ดังนั้นสิ่งที่มหาวิทยาลัยต้องสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับประชาคมชาวมหาวิทยาลัยจึงเป็นสิ่งสำคัญ แนวทางการบริหารที่รับผิดชอบเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมนั้น ต้องได้รับการตอบสนอง ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องปฏิบัติเตรียมการก่อน (คันทรส แสนวงศ์ 2541 : 15., เทียนฉาย กิระนันท์ 2541 : 4)ดังต่อไปนี้

1. ร่วมมือกันระหว่างฝ่ายบริหารในระดับต่าง ๆ จะเป็นกำลังใจและเข้าใจกับประชาคมชาวมหาวิทยาลัย
2. มีคณะกรรมการประเมินที่เป็นมาตรฐานเป็นธรรมและได้รับการยอมรับของประชาคม
3. มีการผลักดันให้การบริหารจัดการที่เป็นธรรม โปร่งใส ยุติธรรมตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพทุกด้าน
4. กำหนดวิสัยทัศน์ของมหาวิทยาลัยในระยะยาวและมียุทธศาสตร์ให้บรรลุเป้าหมาย
5. มีแนวทางการพึ่งตนเองและปฏิรูปตนเอง (self - reform)
6. สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาคม และกระตุ้นให้ประชาคมมีสิทธิ์ต่าง ๆ ที่พึงมี เช่น การรับรู้ข่าวสาร การดูแลสภาพแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการบริหารมีเวทีให้ประชาคมได้พูดถึงปัญหา และเสนอแนวทางการแก้ปัญหา

นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ก็คือ

1. มาตรฐานคุณภาพทางวิชาการให้เป็นที่ยอมรับ
2. ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม
3. วิธีการดำเนินการ เช่น เหตุผล กระบวนการขั้นตอนของการปรับเปลี่ยนรวมทั้งความรู้ความเข้าใจในการปรับเปลี่ยน เป็นต้น

ส่วนวิจิตร ศรีสะอ้าน (2541 : 2) ได้ให้ข้อคิดก่อนการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับไว้ดังต่อไปนี้

1. ทำความเข้าใจกับประชาชนว่ามหาวิทยาลัยในกำกับเป็นของรัฐบาลเป็นของราชการ (de bureaucratization) ไม่ใช่เอกชน เป็นการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพและความเป็นเลิศ
2. มหาวิทยาลัยต้องหารายได้เลี้ยงตัวเองและรัฐยังต้องให้งบประมาณสนับสนุน โดยต้องพิสูจน์ว่าทำงานได้มากกว่ามีประสิทธิภาพมากกว่า
3. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ถือว่าเป็นการปรับระบบ (Re – engineering) การทำงาน เช่น การปรับโครงสร้าง ปรับกระบวนการทำงาน ปรับพฤติกรรมการทำงาน ปรับระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น

การศึกษาข้อมูลกรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำหรับกรณีศึกษาที่มหาวิทยาลัยได้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้ว มีข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษาค้นคว้าจำนวน 2 สถาบันดังต่อไปนี้

1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (มจธ.) มีสถานภาพเป็นองค์กรนิติบุคคล เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง มีโครงสร้างการบริหารในระดับนโยบาย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุด และมีกรรมการสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอก

สำหรับการเตรียมการเพื่อเป็นองค์กรในกำกับรัฐ (สภามหาวิทยาลัย เอกสารประชุมวิชาการ 6 – 7 มีนาคม 2543 : 32-34) ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้

1.1 ทำความเข้าใจกับบุคลากรทุกระดับของมหาวิทยาลัยในเรื่องหลักการ สำคัญของการเป็นองค์กรในกำกับรัฐบาล ก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยใช้สภาคณาจารย์เป็นกลไก

สร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับคนในองค์กร ด้วยการทำประชาวิจารณ์ ขั้นตอนนี้มีระยะเวลาาน 6 เดือน

1.2 จัดตั้งคณะทำงานเป็น 3 คณะ คือ คณะกรรมการบริหารวิชาการ คณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน และคณะกรรมการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะศึกษา ระบบและระเบียบของมหาวิทยาลัยในกำกับ เช่น กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ในขั้นตอนนี้จะไปพร้อมกับขั้นตอนที่ 1

1.3 เรียนรู้จากประสบการณ์มหาวิทยาลัยต่างประเทศ เนื่องจากทบวงมหาวิทยาลัยมีโครงการที่เรียกว่า Thai University Administrators Shadowing (TUAS) ส่งผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี ไปทำงานร่วมกับรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เป็นเวลา 4 เดือน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงมีโอกาสไปศึกษาประสบการณ์บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ นอกจากนี้อธิการบดีจาก Michigan University ของอเมริกา ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ค่อนข้างใหญ่ และเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ คอยให้คำปรึกษาในช่วงการปรับเปลี่ยนองค์กร

1.4 คณะกรรมการ 3 คณะ มาร่วมกันออกแบบและวางโครงสร้างขององค์กร ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีรายละเอียดดังนี้

1.4.1 สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่คล้าย คณะกรรมการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เชิงนโยบาย จัดวางระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรอนุมัติเรื่องการจัดตั้งหน่วยงาน หลักสูตร การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เหมือน ก.ม. ก.พ. คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการคลัง

ในโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย มีกรรมการภายนอกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมหาวิทยาลัย จำนวน 15 คน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคลากรในมหาวิทยาลัย 8 คน เพื่อให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการที่เสนอข้อมูล รายละเอียดให้คณะกรรมการจากภายนอกได้รับทราบการได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหามหาวิทยาลัยจะป้องกันการแทรกแซงจากการเมือง ตัวอย่างเช่น มจร. ระบุว่ากรรมการของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา สังคม การบริหาร การพัฒนาองค์กร กฎหมาย การเงิน การบัญชี การอุตสาหกรรม การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเข้าใจประเด็นที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยได้

กลไกการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย นอกจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วยังมีกรรมการจากผู้บริหาร กรรมการจากผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการ กรรมการจากคณาจารย์(ซึ่งเป็นตัวแทน) เข้ามาร่วมในขั้นตอนการสรรหากรรมการและนายกสภามหาวิทยาลัยเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและเพื่อความโปร่งใส

1.4.2 สภาวิชาการ เป็นองค์กรของมหาวิทยาลัยที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการทั้งหมดของมหาวิทยาลัย โดยการเสนอข้อมูลให้สภามหาวิทยาลัยอนุมัติ การเปิดสอนอนุมัติหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ สภาวิชาการยังทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายด้านวิชาการให้แก่มหาวิทยาลัย อีกทั้งกำหนดมาตรฐาน คุณภาพการเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผลและกำหนดเกณฑ์ในการสำเร็จการศึกษาของ บัณฑิตในมหาวิทยาลัย องค์กรประกอบของสภาวิชาการ ประกอบด้วย ผู้แทนศาสตราจารย์ ผู้แทน อาจารย์จากสาขาวิชาต่างๆของมหาวิทยาลัย โดยมีสัดส่วนของผู้แทนอาจารย์มากกว่าผู้บริหารของ มหาวิทยาลัย

1.4.3 การบริหารงานบุคคลของ มจร. มีระบบบริหารงานบุคคลแบบคู่ขนาน คือ มีข้าราชการและพนักงาน ซึ่งมีลักษณะ 2 ระบบเหมือนประเทศจีน ทำให้มีการบริหารงานบุคคล ยากมา แต่เนื่องจาก มจร. เคยเป็นองค์กรของรัฐมาช้านาน บุคลากรก็มีระบบการทำงานที่ยึดติด ราชการ หากออกกฎหมายบังคับให้ปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานหมด อาจทำให้เกิดปัญหาได้ ดังนั้น มจร. จึงให้ข้าราชการเดิมของ มจร. สนใจที่จะเข้าสู่แบบใหม่ที่มีการประเมินที่เข้มแข็งและ ต่อเนื่อง แต่มีผลตอบแทน ค่าจ้างที่สูงกว่าการเป็นบุคลากรในระบบราชการ 1.5 เท่าของเงินเดือน ใครที่ประเมินไม่ผ่าน มหาวิทยาลัยจะไม่ใช้คำว่า “ตกเกณฑ์การประเมิน” แต่จะใช้คำว่า “อยู่ระหว่างการ พัฒนา” มีช่วงระยะเวลาของการพัฒนานาน 6 เดือนถึง 1 ปี ส่วนสวัสดิการด้านอื่น ๆ ยังคงเดิม (เหมือนในระบบราชการทุกประการ) ส่วนบุคลากรที่ไม่สนใจที่จะเข้าสู่สถานภาพใหม่ก็จะยังคง สภาพการเป็นข้าราชการจนกว่าจะเกษียณอายุ โดยมหาวิทยาลัยพยายามจูงใจข้าราชการเข้าสู่ระบบใหม่ ใช้หลักการจูงใจทุกรูปแบบ ในการบริหารงานบุคคลของ มจร. ไม่ว่าจะเป็นพนักงานหรือข้าราชการ ใช้มาตรฐานการทำงานมาตรฐานเดียว ประเมินโดยแบบฟอร์มเดียวกัน เพียงแต่หากเป็นข้าราชการ มีการประเมินเพื่อ ½ ชั้น 1 ชั้น หรือ 2 ชั้น ส่วนบุคลากรที่เป็นพนักงานมีการประเมินเพื่อนำผล การประเมินมาคิดเป็นเปอร์เซ็นต์และสัมพันธ์กับผลตอบแทน ไม่มีชั้นหรือ 2 ชั้น เช่น ผลประเมิน อยู่ระดับดีเยี่ยมจะได้รับผลตอบแทนเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 เป็นต้น

มจร. มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบคล้าย ๆ กับสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ มีบุคคลภายนอกที่เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายแรงงาน เรื่องการบริหารบุคคลเพราะพนักงานของ มจร. จำเป็นจะต้องมีสิ่งตอบแทนที่ทัดเทียมกับพนักงาน ทั่วไป

1.4.4 การบริหารการเงิน งบประมาณ และทรัพย์สิน มีคณะกรรมการบริหาร การเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งมีหน้าที่ศึกษาระเบียบ กฎหมายและการลงทุนต่างๆ ของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ประกอบด้วยคนภายนอก 4 คน เป็นคนภายใน มหาวิทยาลัย 3 คน คณะกรรมการจะมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับคณะเปลี่ยนแปลง

รายการในหมวดต่างๆ โดยไม่เพิ่มวงเงินงบประมาณ แต่ต้องเสนอส่งไปที่สำนักงบประมาณในลักษณะของแผนงานของมหาวิทยาลัยสำนักงบประมาณจะให้งบประมาณตามแผนงานผ่านทางทบวงมหาวิทยาลัย

แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยมี 2 ระบบในองค์กรเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ทั้งระดับปฏิบัติและระดับบริหาร เกิดความสับสนและยุ่งยากในการบริหารการเงิน เพราะองค์กรเดียวกันแต่มีระเบียบ กฎหมายบังคับใช้แตกต่างกัน สำนักงบประมาณเองก็สับสน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมหาวิทยาลัยไม่ได้เตรียมระบบบัญชี ระบบบริหารการเงินเพื่อรองรับงบประมาณแบบใหม่ หลักการของการให้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบที่เรียกว่า Block Grant นั้นดี แต่มหาวิทยาลัยประสบปัญหาค่าใช้จ่ายลงทุนที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งต้องแก้ไขเรื่องนี้ กล่าวคืองบลงทุน สิ่งก่อสร้าง งบครุภัณฑ์ การก่อสร้างตึก เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ยังมีรายการอยู่ยั้งต้องตั้งเบิกเป็นงวด ๆ มหาวิทยาลัยประสบปัญหาผูกพันการสร้างตึก 12 ชั้นว่าจะดำเนินการอย่างไร ในช่วงเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณใหม่ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยก็พยายามแก้ไข จึงมีการประชุมร่วมกันระหว่างทบวงมหาวิทยาลัย ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง เรื่องกลไกการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสภาพเป็นองค์กรในกำกับรัฐ ซึ่งที่ประชุมเสนอว่าให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งกองทุนเงินต้นคงที่เพื่อใช้ในการพัฒนามหาวิทยาลัย

ดังนั้น การสร้างความเข้าใจกับบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องจำเป็น และยังคงอาศัยความร่วมมือจากทุกคน เพื่อสร้างระบบบริหารมหาวิทยาลัยแขนงใหม่ มจร. จึงพยายามดึงเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนการผลิตบัณฑิต เนื่องจากภาคอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่ได้ประโยชน์จากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยก็ได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นอย่างดี ส่งผลให้มหาวิทยาลัยประหยัดงบประมาณที่มีจำกัดได้ในระดับหนึ่ง

2. มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยนี้เป็นสถาบันสงฆ์ (เฉพาะทาง) ทำการสอน วิจัยและพัฒนาด้านพระพุทธศาสนา มหาวิทยาลัยแห่งนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและวิจัย ส่งเสริมบริการการวิชาการด้านพระพุทธศาสนาแก่พระภิกษุ สามเณร บุคลากรทางศาสนาและประชาชน ตลอดจนการเผยแผ่พระพุทธศาสนา และผลิตบุคลากรทางศาสนา ภายใต้พระบรมวินัย มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีสถานภาพทางกฎหมายทั้งกฎหมายเอกชนและมหาชน มีอำนาจในการทำนิติกรรม มีสิทธิหน้าที่ และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย มีการจัดองค์การและการบริหารที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นรูปแบบขององค์กร ที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางเทคนิคของรัฐ โดยมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่การบริหารและกำกับดูแลโดยตรง มีความอิสระในการบริหารงานทั้งทางด้านวิชาการ การบริหารบุคคลและการบริหารกิจการที่มี

ความคล่องตัว ภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กร 2 ส่วน คือ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องทั่วไป มหาเถรทำหน้าที่กำกับควบคุมการเรียนการสอนและการทำวิจัยให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย (สกอ. เอกสารประชุมวิชาการ 6 – 7 มีนาคม 2543 : 35 – 36) ดังนี้

2.1 สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุด ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารของมหาวิทยาลัย องค์กรประกอบ สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 6 ท่าน ได้แก่ อธิการบดี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมการศาสนา ผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ เลขานุการ ก.พ. และผู้แทนจากมหาวิทยาลัย รวมทั้งพระภิกษุ หรือคฤหัสถ์ จำนวนไม่น้อยกว่ารูป 6 รูปหรือคน หรือไม่เกิน 8 รูปหรือคน โดยสังฆราชแต่งตั้งจากคำแนะนำของกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีบทบาทและหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้การศึกษา วิจัย การให้บริการด้านพระพุทธศาสนาและการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การกำหนดนโยบายทางด้านการจัดการรายได้ การวางระเบียบออกข้อสอบ ข้อกำหนดและประกาศต่างๆ การอนุมัติให้ปริญญา อนุมัติการจัดตั้ง การรวม การยุบเลิก ส่วนงาน อนุมัติการเปิดสอนหลักสูตร อนุมัติงบประมาณรายจ่าย การแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

2.2 การบริหารงานวิชาการ สภาวิชาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย สภาวิชาการของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธานสภาวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี กรรมการสภาวิชาการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี ศาสตราจารย์และหัวหน้าส่วนงานทั้งหมดของมหาวิทยาลัย และกรรมการสภาวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกจากอาจารย์ประจำ คณะละสองคน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักสูตร การเรียนการสอน การให้ปริญญา อนุมัติปริญญา และประกาศนียบัตรต่าง ๆ พิจารณาเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ และให้ความรู้เกี่ยวกับบุคลากรทางวิชาการ ส่งเสริมกิจการทางการศึกษา วิจัย และการบริการทางด้านพระพุทธศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ตลอดจนการให้คำปรึกษาต่อสภามหาวิทยาลัยด้านวิชาการ

2.3 การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยจะมีการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยทั่วไป กล่าวคือ มีบุคลากรอยู่ 2 ประเภท ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย คือ บุคลากรที่เป็นพระภิกษุและบุคลากรที่เป็นฆราวาส มีสัดส่วนบุคลากร 2 ประเภทแตกต่างกัน เพราะมีพระภิกษุสงฆ์มากกว่าฆราวาส พระภิกษุจะปฏิบัติงานทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายวิชาการ แต่ฆราวาสที่เป็นพนักงานประจำจะปฏิบัติงานเฉพาะเป็นบุคลากรเสริมวิชาการ และทำหน้าที่ธุรการเท่านั้น มีระบบการคัดสรรบุคลากรทั้งสองประเภทคล้ายสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่มีการตอบแทน การให้ค่าจ้างแก่พนักงานเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของระบบราชการบุคคลกรที่เป็นฆราวาส จะเป็นระบบสวัสดิการที่ต่ำกว่าบุคลากรที่มีสถานภาพเป็นภิกษุ

2.4 การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยดำเนินการผ่านกระทรวงศึกษาธิการในการจัดตั้งงบประมาณดำเนินการ โดยมหาวิทยาลัยเสนอผ่านกระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับการจัดสรรงบประมาณสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

2.5 รายได้ของมหาวิทยาลัย มาจากการอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ดำเนินการเสนอแนะของกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยจะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลเป็นรายปี จำนวนร้อยละ 70 ของทั้งหมดของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอแผนงานของงบประมาณผ่านกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปตามระเบียบของวิธีการทางงบประมาณ

นอกจากนี้มหาวิทยาลัยมีรายได้จากการบริจาคของพุทธศาสนิกชนและค่าบำรุงการศึกษาประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย แต่การใช้งบประมาณมหาวิทยาลัยค่อนข้างประหยัด เนื่องจากงบประมาณสำหรับการใช้ในการดำเนินการ การตอบแทนบุคลากรให้งบประมาณเป็นจำนวนน้อย เช่น ค่าตอบแทนพระภิกษุที่เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยมีอัตราตอบแทน 250 บาทต่อเดือนอาจารย์พิเศษจะให้ค่าตอบแทนเป็นครึ่งหนึ่งของระบบราชการ เป็นผลให้ทั้งเงินทุนและดำเนินการใช้งบประมาณน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐทั่วไป

ในช่วงระยะของการเปลี่ยนสถานภาพองค์กร มหาวิทยาลัยเตรียมระบบบัญชีและการตรวจสอบให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ด้วยการว่าจ้างบุคคลภายนอกและบริษัทเอกชนมาวางแผนและจัดวางระบบใหม่ เช่น ระบบบัญชีต้นทุนกิจกรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาพอสมควร

จากหลักการแนวคิดในการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจสรุปได้ ดังต่อไปนี้ คือ

1. การเป็นพนักงานของรัฐและไม่ใช่ข้าราชการของบุคลากร
2. มีงบประมาณสนับสนุนในรูปของเงินอุดหนุน (block grant)
3. การมอบอำนาจให้กับสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับนโยบายและมอบให้ผู้บริหารดำเนินการ

บริหารที่มีความอิสระคล่องตัวโดยมุ่งที่ประสิทธิภาพประสิทธิผลในภารกิจของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตามประชาคมของมหาวิทยาลัยก็ยังมีข้อกังวลสงสัยในการดำเนินการ ไม่กล้าที่จะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ดังนั้นความท้าทายก็อยู่ที่การบริหารจัดการของผู้บริหาร โดยต้องยึดหลักธรรมรัฐ คือ หลักนิติธรรม คุณธรรม ยุติธรรม โปร่งใสตรวจสอบและการมีส่วนร่วมนั่นเอง

หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้รับหลักการร่าง พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) เพื่อผลักดันให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบของหลายสถาบันแล้วด้วยกันรวมทั้งยังมีร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยอื่น ๆ จ่อคิวตามหลังเข้าสู่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกหลายฉบับ

เพื่อนำสู่การออกนอกระบบด้วย จนส่งผลให้นิสิต นักศึกษา ทั้งศิษย์ปัจจุบันและศิษย์เก่า รวมถึง อาจารย์ของสถาบัน อุดมศึกษาหลายแห่ง นัดรวมตัวกันมาชุมนุมประท้วงคัดค้านการออกนอกระบบ เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับ พระราชบัญญัติ ฉบับนี้

จึงมีคำถามตามมามากมายจากเหล่านิสิต นักศึกษาและอาจารย์จากสถาบันต่างๆ ที่ออกมาชุมนุมว่าทำไม หรือด้วยเหตุผลกลใด มีอะไรซ่อนเร้นแอบแฝงหรือไม่ ถึงได้เร่งรีบต้อง นำ พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยออกนอกระบบเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พร้อมกับแสดงการคัดค้านเรียกร้องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติถอนร่าง พระราชบัญญัติ ออกจาก พิจารณา เนื่องจากไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับ พระราชบัญญัติ ที่ว่านี้

จึงเสนอให้มีการจัดประชาพิจารณ์ทั่วประเทศเสียก่อน และให้ถือประชามติเป็นที่สิ้นสุด สำหรับเรื่องที่จะนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการนั้น ศ.ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน รมว. ศึกษาธิการ ได้ให้เหตุผลไว้ก่อนหน้านี้ว่า การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐออกนอกระบบ เป็นเรื่องที่ค้างมาจากรัฐบาลชุดก่อน ที่ผ่านการรับหลักการมาแล้ว แต่มีเหตุผลทำให้ตกไป เนื่องจาก รัฐบาลประกาศยุบสภา แต่หากมหาวิทยาลัยได้มีการคัดค้านก็จะส่งให้พิจารณาอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้มหาวิทยาลัยบางแห่งสมัครใจและไม่มีปัญหาอะไร อีกทั้งรัฐบาลเองก็ไม่ได้บังคับว่าจะต้อง ออกนอกระบบทั้งหมดทุกมหาวิทยาลัย

แต่บอกเพียงว่าใครพร้อมและสมัครใจ ขอให้เสนอผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติมา ทั้งนี้ รัฐบาลไม่ได้บอกว่าต้องออกหรือบังคับให้ออกนอกระบบ แต่หากมหาวิทยาลัยใดยืนยันว่าต้อง การออกนอกระบบ จะต้องทำความเข้าใจกับประชาคมของมหาวิทยาลัย เพราะมหาวิทยาลัยมี ผู้รับผิดชอบสูงสุดคือสภามหาวิทยาลัย ที่ต้องพูดคุยกัน ส่วนที่บอกว่าออกนอกระบบแล้ว อาจจะทำให้ค่าเล่าเรียนสูงขึ้นนั้น ก็ยังไม่มีมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบใดออกไปแล้วเก็บค่าเล่าเรียนแพงขึ้น และเท่าที่เห็นมีอยู่เพียง 4 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีชนบุรี และไม่เห็นมีปัญหาอะไร แต่อาจไปสมมติ กันเองว่าการออกนอกระบบแล้วจะเก็บค่าเล่าเรียนแพงขึ้น ซึ่งเรื่องการเก็บค่าเล่าเรียนตอนนี้เป็นสิทธิ ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่แล้ว ไม่ว่าจะนอกระบบหรืออยู่ในระบบ สำหรับการขึ้นค่าเล่าเรียนเป็น เรื่องของสภามหาวิทยาลัย รัฐบาลไม่ได้มีอำนาจไปสั่งการใดๆ ทั้งสิ้น และค่าเล่าเรียนที่เก็บอยู่ใน ปัจจุบัน ก็ช่วยมหาวิทยาลัยได้เพียง ร้อยละ 30 โดยประมาณ เท่านั้น ขณะที่ นายวัลลภ ตังคณานุกีร์ สมัชชสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) กล่าวถึงเรื่องนี้ด้วยว่า จะต้องรับฟังความเห็นที่ขัดแย้ง เพื่อนำไปพิจารณาให้กฎหมายออกมาดีที่สุด แต่เท่าที่ได้รับฟังปัญหามาก่อนหน้านี้ ได้มีการอภิปราย ในลักษณะเป็นการโจมตีรัฐบาลและรัฐมนตรีมากกว่า เรื่องการนำ พระราชบัญญัติ เข้าสู่การพิจารณา ของสมัชชสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเห็นว่าไม่น่าจะเกี่ยวกับ เพราะหากจะไม่เห็นด้วยกับการนำ

มหาวิทยาลัยออกนอกระบบหรือจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จึงควรที่จะต้องปรึกษารื้อกัน
อย่างรอบคอบเสียก่อน

จึงต้องมาติดตามกันต่อไปว่า สุดท้ายแล้วสถานิติบัญญัติแห่งชาติ จะนำ พระราชบัญญัติ เรื่อง
การโอนมหาวิทยาลัยออกนอกระบบเข้าสู่การพิจารณา และในที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับ
พระราชบัญญัตินี้หรือไม่อันด้วยเหตุผลก็ตามหรือจะเป็นการสมควรหรือไม่ และทุกฝ่ายจะพอใจ
ด้วยหรือเปล่า หรือจะเป็นเหตุการณ์บานปลายใหญ่โตออกไปจนกลายเป็นน้ำผึ้งหยดเดียว นำไปสู่
ความขัดแย้งที่ใหญ่ยิ่ง (รุ่งชัย รุ่งชัย เคลินิวส์ วันจันทร์ที่ 11 ธันวาคม 2549 : 2)

สำหรับพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
ว่า ผมมีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษาพอสมควร และเห็นว่าการบริหารการศึกษาของ
ประเทศไทยยังมีอุปสรรคและปัญหารัฐบาลจึงพยายามหาแนวทางแก้ไขด้วยการทำให้สถาบันการศึกษา
ในระดับอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงานในระดับหนึ่ง พยายามกระจายอำนาจทำให้
มหาวิทยาลัยสามารถดูแลตัวเองได้ แต่การจะทำเช่นนั้นได้มหาวิทยาลัยก็ต้องมีความพร้อมทั้งเรื่อง
บุคลากรและศักยภาพของสถาบัน ไม่ใช่เกิดจากการบังคับ แต่ต้องเกิดความสมัครใจของมหาวิทยาลัย
เพื่อให้เกิดเสรีภาพในระบบประชาธิปไตย โดยยืนอยู่บนหลักธรรมาภิบาล “เรื่องการปรับเปลี่ยน
สถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นประเด็นที่กำลังมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาแต่ในการเปลี่ยนแปลง
ย่อมมีทั้งคนเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ถือเป็นธรรมชาติของสังคมเสรีประชาธิปไตย บางส่วนอาจเห็น
การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา อาจทำให้ค่าใช้จ่ายของ
นิสิตนักศึกษาสูงขึ้น ซึ่งผมอยากให้อัตว์อย่างของ 3 สถาบัน คือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า
มหาสารคามเหนือ (สจพ.) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (สจธ.) และ (สจล.) เพราะเป็น
ตัวอย่างที่น่าศึกษา อย่างไรก็ตาม ผมคิดว่าเราจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการบริหารงาน ไม่ใช่
อำนาจไปรวมอยู่ที่จุดใดจุดหนึ่งมากเกินไป

การแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่ได้หมายความว่ามหาวิทยาลัยจะมีสิทธิ
เสรีภาพในการดำเนินการทุกอย่าง เพราะยังมีข้อจำกัดที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ปฏิบัติตาม
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ นอกเหนือจากการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติการบริหารงานของ
มหาวิทยาลัยต่างๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) นี่คือนี่สิ่งที่อยาก
เรียกว่าเมื่อประเทศชาติและบ้านเมืองมีความพร้อมในระดับหนึ่ง องค์กรต่างๆ ก็ควรบริหารงานเอง
โดยถือว่าการดูแลร่วมกัน แต่ภาครัฐไม่ต้องลงไปดูรายละเอียด เพราะหากดูรายละเอียดมากเกินไป
อาจทำให้มหาวิทยาลัยอึดอัด และปรับเปลี่ยนอะไรก็ไม่ได้

ท่านนายกรัฐมนตรียังกล่าวอีกว่า “โดยหลักการเราจะเปิดให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมโดยอยู่
บนพื้นฐานความพร้อมของแต่ละสถาบัน ซึ่งก่อนหน้านี้อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากรได้ทำหนังสือ
มาถึงผม บอกว่าทางมหาวิทยาลัยยังไม่พร้อมจะแปรสภาพก็ถอนเรื่องได้ ตรงนี้เป็นอำนาจที่ผม

สามารถพิจารณาได้โดยตรง เนื่องจากร่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากรผ่านความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี (ครม.) ไปแล้วแต่ยังไม่ได้เข้าวาระพิจารณาของ สนช. เรื่องนี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็น ว่ารัฐบาลไม่ได้บังคับ แต่จะเปิดให้ทุกมหาวิทยาลัยได้พิจารณากันเอง ถ้าเห็นว่าเหมาะสมควรอย่างไร รัฐบาลก็พร้อมดำเนินการให้” (มิตินัน เสาร์ที่ 23 ธันวาคม 2549 : 22)

ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อเวลา 09.30 น. วันที่ 10 ธันวาคม 2549 นายอภิศักดิ์ สุขเกษม แกนนำพรรคแนวร่วมภาคประชาชน และนักศึกษาได้กล่าวถึงการเป็น มหาวิทยาลัยออกนอกระบบว่านักศึกษาทั่วประเทศไม่พอใจการนำสถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบ และจะมาร่วมเคลื่อนไหวให้ยกเลิกมาตรการดังกล่าวเพราะจะเป็นช่องทางไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ต่อไป โดยองค์การนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่ได้รับผลกระทบจำนวนหลายร้อยคน จะไปร่วม เคลื่อนไหวกับกลุ่มต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารอย่างต่อเนื่องเพื่อกดดันให้รัฐบาลยกเลิก พระราชบัญญัติ ดังกล่าว

ส่วนที่สโมสรกองทัพบก นายวิวัฒน์ชัย อัครากร อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของนายวิจิตร ศรีตะอำน รมว.ศึกษาธิการ ที่จะนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ เพราะไม่ใช่ปัญหาเรื่องเร่งด่วนในขณะนี้มากเท่ากับการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ครูถูกฆ่า ถูกทำร้ายร่างกายรายวัน โรงเรียนถูกเผา ทำให้รัฐบาลถึงไม่ไปเร่งปัญหาสำคัญตรงนี้ก่อน ตัวอย่าง การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบแล้วมีปัญหา ยกตัวอย่างเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศ ออสเตรเลียได้นำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลีย โดยบอกว่าต้องเห็นแก่ ตัวเองก่อนเห็นกับประเทศชาติ การนำเอามหาวิทยาลัยออกนอกระบบเป็นการสร้างพลเมืองชั้น 2 ให้กับประเทศ ถ้ามหาวิทยาลัยที่มีโรงพยาบาลเป็นของตัวเอง แล้วในอนาคตนำโรงพยาบาลไปเข้า ตลาดหลักทรัพย์ขึ้นมาเหมือนในต่างประเทศแล้วอะไรจะเกิดขึ้นในสังคมไทย หากการบริหารงานต้อง คำนึงถึงเพียงผลกำไร(เดลินิวส์ วันจันทร์ที่ 11 ธันวาคม 2549:15)

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีผลการวิจัย

ดังต่อไปนี้

ประเทืองทิพย์ ไกรวิวัฒน์ (2539) ได้ทำวิจัยเรื่อง “การศึกษาความพึงพอใจในการทำงาน ของบุคคลในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี” โดยศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์ และใช้แบบทดสอบถาม บุคลากรสายวิชาการ และสายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป ซึ่งผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารีถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแห่งแรกของประเทศไทย แต่มี รูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล การจัด โครงการและระบบบริหารยึดหลักการกระจาย อำนาจที่มีลักษณะปกครองตนเอง การตัดสินใจสั่งการส่วนใหญ่สิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัย มีสภา

มหาวิทยาลัยและสภาวิชาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด การจัดตามลักษณะของงาน ได้แก่ สำนัก
อธิการบดี สถาบันและศูนย์ สำหรับการจ้ระบบบริหารภายในมหาวิทยาลัย จัดแบ่งออกเป็น 4 ระบบ
คือ ระบบการเงินและทรัพย์สิน ระบบการบริหารบุคคล ระบบบริหารวิชาการ และระบบการจัดการ
ทั่วไป ในส่วนความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรพบว่าในภาพรวมบุคลากรสายวิชาการ
มีความพึงพอใจในระดับมาก แต่เมื่อนำมาจัดระดับความพึงพอใจในแต่ละด้านแล้ว โดยเรียงตามลำดับ
จากมากที่สุด ดังนี้ 1) ลักษณะงานที่ทำ 2)สภาพแวดล้อมในการทำงาน 3)การบริหารงานของ
ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น 4)ค่าจ้างและสวัสดิการ 5) ความมั่นคงและก้าวหน้าในการทำงาน นอกจากนี้ใน
งานวิจัยพบว่า ในเรื่องของระบบงาน ไม่มีปัญหาแต่ปัญหาเกิดจากบุคลากรยังไม่เข้าใจในระบบและ
บางหน่วยงานยังขาดการกำหนดขอบเขตงานและคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

เงินจิต กลันทปุระ (2540 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาล ศึกษารูปแบบการวิจัยเชิงอนาคตในด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการการ
บริหารบุคคล และการบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน นำผลสรุปจากการศึกษามาสร้างแบบสอบถาม
ไปสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 20 คน และศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยนำคำถามไปให้
กลุ่มตัวอย่างในมหาวิทยาลัย 19 แห่ง เป็นผู้บริหารระดับคณบดีขึ้นไป จำนวน 165 คน และอาจารย์
ประจำ จำนวน 384 คน พบว่า (1)การบริหารงานทั่วไปมหาวิทยาลัยควรมีอิสระ และคล่องตัวใน
การบริหารงานทั่วไปเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการ
ทบวงมหาวิทยาลัย มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุดกำหนดขอบเขต อำนาจ และหน้าที่ของ
สภามหาวิทยาลัย องค์กรประกอบสภามหาวิทยาลัย มีบทบาทเฉพาะกาลด้านการบริหารที่เหมาะสม ทั้งใน
ด้านการจัดลำดับคุณภาพของมหาวิทยาลัย และการปรับเปลี่ยนการบริหารงานทั่วไปในด้านต่างๆ ของ
มหาวิทยาลัยทั้งนี้เพื่อประกันคุณภาพการบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยให้อยู่ในสภาพที่ก้าวหน้า
และทันสมัยต่อสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ (2) การบริหารงานวิชาการมหาวิทยาลัยควรมีสภาวิชาการเป็น
ผู้ดำเนินงานวิชาการตามหลักสากล โดยอิสระ ควรมีการกำหนดขอบเขต อำนาจ หน้าที่โดยอิสระใน
การกำหนดหลักสูตรการเปิด ภาควิชา สาขาวิชา และคณะ การกำหนดจำนวนและคณะที่รับนักศึกษา
การกำหนดคิศทาง และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในเรื่อง โครงการวิจัยการจัดการเรียนการสอน
และการแต่งตั้งวิชาการ สภาวิชาการประกอบด้วยอาจารย์ในระดับต่างๆที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง
และโดยการสรรหาอาจารย์ด้วยกัน ตำแหน่งทางวิชาการมหาวิทยาลัยควรมีอิสระในการกำหนด
หลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาแต่งตั้งอาจารย์ทุกระดับ ชื่อตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์
ประกอบด้วยตำแหน่งอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ตามลำดับ
(3) การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยควรดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการบริหารงานบุคคล
ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาและดำเนินการในด้านกำหนดกรอบตำแหน่ง อัตรากำลัง ลักษณะตำแหน่ง จำนวน
คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับตำแหน่งการออก

ระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสรรหา การให้สวัสดิการ การออกจากงาน การสร้างระเบียบวินัย ระบบประเมินผลงาน การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ เป็นต้น การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลต้องเป็นไปโดยอิสระ ไม่ขึ้นกับข้อบังคับหรือระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย การปรับฐานะของข้าราชการ ในมหาวิทยาลัยเข้าสู่การเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ควรใช้วิธีการให้คงสภาพเป็นข้าราชการดั้งเดิมจนเกษียณอายุ หรือใช้วิธีทดสอบความสมัครใจ แล้วเปิดโอกาสให้เลือกถึงวิธีการปรับฐานะภายใน 1-3 ปี (4) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยควรมีอำนาจอิสระในรูปคณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ในการปกครองดูแลรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นราชพัสดุ และเป็นทรัพย์สินอื่น รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง มหาวิทยาลัยควรได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในลักษณะของการได้รับ โดยตรงจากการจัดสรรของรัฐบาล เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินลงทุนเป็นก้อน โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาถึงผลงานของมหาวิทยาลัย ระบบการบัญชีและตรวจสอบมหาวิทยาลัย การออกระเบียบและข้อบังคับ ให้มีเสรีภาพทางการเงิน ในขอบเขตที่กว้างแต่รัดกุม ไม่ต้องมีการตรวจสอบก่อนจ่าย แต่ให้มีการตรวจการเงินภายใน โดยมหาวิทยาลัยและรัฐบาลสามารถตรวจสอบบัญชีได้ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(สดง.)หรือผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระ

จกกลณี เจริญสุข (2541) ได้ทำการศึกษาวิจัยในการปฏิบัติงานของข้าราชการสายบริการทางวิชาการ ในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังพบว่า ผลการศึกษาวิจัยในการปฏิบัติงานของข้าราชการสายบริการทางวิชาการในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง โดยส่วนรวมพบว่าข้าราชการมีขวัญในการปฏิบัติงานในระดับมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพการทำงานในสถาบัน ในองค์ประกอบที่สร้างขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการส่วนใหญ่มากกว่าองค์ประกอบที่สร้างความพอใจในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาด้านที่ข้าราชการมีขวัญกำลังใจในการทำงานในระดับมาก เช่น ด้านความสำเร็จในการทำงาน ด้านความพึงพอใจในตำแหน่งงาน ด้านความรู้สึกรับผิดชอบ ด้านความพึงพอใจในการปกครองของผู้บังคับบัญชา และด้านความมั่นคงปลอดภัยในการทำงานจะเห็นว่าเป็นด้านที่ทำให้เกิดแรงจูงใจภายใน กล่าวคือเป็นองค์ประกอบที่ส่งผลทางด้านจิตใจทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องกับเฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg, 1968 : 44-78) กล่าวไว้ว่า องค์ประกอบบางส่วนในการทำงานมีส่วนทำให้บุคคลได้รับการตอบสนองความต้องการในระดับสูงขึ้น ไปซึ่งเฮิร์ซเบิร์ก เรียกว่าเป็น ปัจจัยจูงใจ (Satisfiers or Motivators) บุคคลมักจะได้รับความต้องการในการทำงานของตนไม่เฉพาะเงินค่าจ้างเท่านั้น หากยังมีความต้องการการ ได้รับการยินยอมความรู้สึก รับผิดชอบ ความรู้สึกว่าประสบความสำเร็จในการทำงาน เกิดความเชื่อถือและ โอกาสในการพบปะสมาคม ความรู้สึกที่งานเป็นสิ่งท้าทายความสามารถ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อข้าราชการสายบริการทาง

วิชาการส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆเหล่านี้ตามที่คาดหวัง ก็อาจส่งผลให้ขวัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละด้าน พบว่ามีข้อมูลบางประการที่น่าสนใจ เช่น ในด้านความสำเร็จในการทำงาน แม้ว่าข้าราชการจะมีขวัญในการปฏิบัติงานในระดับมาก แต่ในเรื่องของการเป็นเจ้าของผลงานที่ตนทำ ข้าราชการมีขวัญระดับน้อย สภาวะเช่นนี้หากไม่ได้รับการดูแล อาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานในระยะยาว แฮคแมนและลอร์เลอร์ (Hackman and Lawler. 1971 :259-286) ได้กำหนดลักษณะของงาน 6 ประการ ที่อาจมีความสัมพันธ์ต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งกล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งว่าความรู้สึกเป็นเจ้าของผลงาน (task identity) นั่นคือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วสามารถกล่าวได้ว่าผลงานนั้นเป็นผลจากความพยายามของตนเอง ดังนั้นการให้ความเอาใจใส่ในเรื่องนี้อาจช่วยให้การทำงานประสบความสำเร็จมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน ในด้านการได้รับการยินยอมนับถือ แม้ข้าราชการจะมีขวัญในการปฏิบัติงานในด้านนี้ระดับมาก แต่ในเรื่องการให้ความสำคัญกับบทบาทของข้าราชการสายบริหารทางวิชาการ โดยผู้บังคับบัญชา ข้าราชการจะมีขวัญอยู่ในระดับน้อยซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเฮร์ซเบิร์ก (Herzberg. 1968 : 44-78) ที่กล่าวว่าบุคคลมักจะมีความต้องการได้รับการยอมรับและการมีความรู้สึกที่ตนปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ การที่ข้าราชการมีขวัญในการปฏิบัติงานในระดับน้อยในเรื่องที่กล่าวมาข้างต้น อาจเนื่องจากการไม่สามารถถือว่าตนเป็นเจ้าของผลงาน เพราะต้องทำหน้าที่บริการทางวิชาการแก่ข้าราชการกลุ่มอื่นๆ และนักศึกษา รวมทั้งผู้บังคับบัญชาอาจเห็นว่าเป็นการทำงานตามหน้าที่เท่านั้น จึงมิได้เห็นความพยายามในการปฏิบัติงานให้เรียบร้อยสมบูรณ์แม้ในงานบริการที่มากกว่าปกติในบางช่วง จึงเป็นไปได้ที่ข้าราชการมีขวัญในการปฏิบัติงานน้อยในเรื่องเหล่านี้ด้วยเหตุผลดังกล่าว นอกจากนี้ในด้านความรู้สึกรับผิดชอบเมื่อมีงานที่ยุ่งยากและมีปัญหาบุคลากรมักจะเก็บงานนั้นเอาไว้ก่อน แสดงให้เห็นถึงการขาดสติในการตัดสินใจในการทำงานของตน ต้องรอปรึกษาผู้บังคับบัญชาก่อน ลักษณะเช่นนี้ตรงกับลักษณะงานที่อาจสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของแฮคแมนและลอร์เลอร์ (Hackman and Lawler. 1971 :259-286) ข้อที่ว่าด้วยการมีอำนาจในการตัดสินใจในการทำงานของตน (autonomy) การที่ข้าราชการมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานในข้อนี้ในระดับน้อยทั้งๆที่ด้านนี้ ข้าราชการมีขวัญในระดับมากจึงเป็นดัชนีที่แสดงถึงการขาดการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการทำงานตามระดับงานของข้าราชการ และอาจทำให้งานบริการทางวิชาการมีความล่าช้าได้ ในด้านความพึงพอใจในการปกครองผู้บังคับบัญชา เรื่องที่ข้าราชการมีขวัญในการปฏิบัติงานในระดับน้อย ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตนของผู้บังคับบัญชาต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งมักทำให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานของข้าราชการบางส่วน ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของงานตามแนวคิดของแฮคแมนและลอร์เลอร์ ในส่วนที่ว่าด้วยการได้รับข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการทำงาน (performance feedback) การปฏิบัติตนต่อผู้อื่น (dealing with other people) และโอกาสในการสร้างมิตรภาพ (friendship

opportunity) ซึ่งมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน การที่ข้าราชการมีขวัญในการปฏิบัติงานในเรื่องเหล่านี้ในระดับน้อยอาจเป็นไปได้ที่เป็นผลเนื่องมาจากการปฏิบัติงานในเรื่องเหล่านี้ได้ระดับน้อย อาจเป็นไปได้ที่เป็นผลเนื่องมาจากการปฏิบัติตนของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการบางส่วนอาจมีบรรยากาศที่ขาดความเป็นเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะงาน และในบางครั้งอาจขาดความยุติธรรมอันเนื่องมาจากการมีข้อมูลไม่เพียงพอ จึงส่งผลกระทบต่อขวัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ และในเรื่องดังกล่าว ล็อก (Locke.1976 : 1302) กล่าวว่า เป็นปัจจัยสำคัญต่อขวัญในการปฏิบัติงาน

ด้านอื่นๆ ที่ควรได้รับความสนใจได้แก่ ด้านความพอใจในรายได้ที่ข้าราชการมีขวัญในการปฏิบัติงานในระดับปานกลาง แต่เมื่อเรียงลำดับแล้วค่าเฉลี่ยขวัญในการปฏิบัติงานด้านนี้จะมีค่าต่ำกว่าด้านอื่นๆ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากเป็นงานในส่วนราชการ ซึ่งถือว่า มีรายได้ น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับดัชนีค่าครองชีพในปัจจุบัน มาสโลว์ (Maslow.1970) กล่าวว่า ความต้องการในเรื่องการยังชีพ (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่สุด การมีรายได้จากการทำงานเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนเพื่อสนองความต้องการในด้านนี้ ดังนั้นการมีรายได้ไม่เพียงพอจึงอาจส่งผลกระทบต่อขวัญในการปฏิบัติงานก็ว่าได้

ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์และคณะ(2541) ได้ศึกษาความคิดเห็นข้าราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับผู้ตอบแบบทดสอบทั้งสิ้น 10,036 คน จำแนกเป็นข้าราชการสาย ก. จำนวน 3,723 คน ข้าราชการสาย ข.ค. จำนวน 4481 คน ถูกจ้าง 1,539 คน ผลการศึกษาพบว่า ร้อยละ 30.99 ต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ร้อยละ 45.80 ไม่ต้องการ เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะได้ประโยชน์มาก (ร้อยละ 58.68) และเกิดผลกระทบต่อสังคม โดยเฉพาะนักศึกษาที่ยากจน วิฤต เศรษฐกิจจะเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย

ในกรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการสิทธิในการเลือกอยู่ในสถานภาพข้าราชการแบบเดิมร้อยละ 47.19 สำหรับผู้ที่ต้องการเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและต้องมีการประเมิน (ร้อยละ 51.10) มีความต้องการเงินเดือนและค่าตอบแทนที่สูง ร้อยละ 69.23 มีความสะดวกรวดเร็วในการทำงานเพิ่มขึ้น ร้อยละ 72.41 สภาพพนักงานมหาวิทยาลัยต้องการความเป็นธรรม ร้อยละ 70.11 สำหรับความคาดหวังที่มีต่อมหาวิทยาลัยในกำกับคือ บทบาทการให้บริการวิชาการมากขึ้น ร้อยละ 88.24

รติยา บรรณสิทธิ์ (2542) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่มีต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” วัตถุประสงค์ของการวิจัยมีดังนี้
1) เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล และ 3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นข้าราชการ (ปีการศึกษา 2539) ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร ข้าราชการสาย ก. (อาจารย์) ข้าราชการสาย ข. (ผู้ช่วยวิชาการ) และข้าราชการสาย ค. (ธุรการ) จำนวน 1071 คน ได้มาจากการสุ่มแบบแบ่งชั้น (stratified random sampling) คำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามหลักเกณฑ์ของเครซี และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ที่ระดับความเชื่อ .05

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง ผ่านการหาค่าความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) โดยผู้เชี่ยวชาญ และหาค่าความเชื่อมั่น โดยการหาค่าอำนาจจำแนก (discrimination power) ของแบบสอบถามเป็นรายข้อ ใช้ค่า t (t-test) วิเคราะห์หาค่าอำนาจจำแนกโดยใช้เกณฑ์ค่า t ตั้งแต่ 1.95 ขึ้นไป และหาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับโดยการทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย วิเคราะห์ค่าความเชื่อมั่น โดยการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha-Coefficient) ของครอนบาค (Cronbach) ได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ 0.987 ลักษณะของเครื่องมือเป็นมาตราส่วนประมาณค่าและคำถามปลายเปิด แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ตอนดังนี้ ตอนที่ 1) เป็นข้อมูลของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2) ปัจจัยที่ส่งผลการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งผู้วิจัยแบ่งเป็น 2 ปัจจัยคือ 1. ปัจจัยจูงใจ (motivate factors) ซึ่งประกอบด้วยลักษณะของงาน (work itself) ความสำเร็จในหน้าที่การงาน (achievement) ความรับผิดชอบ (responsibility) การได้รับการยอมรับนับถือ (recognition) และความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน (advancement) 2. ปัจจัยค้ำจุนหรือปัจจัยสุขอนามัย (hygiene Factor) ประกอบด้วย ฐานะ (hygiene factors) ความสัมพันธ์กับผู้บริหาร (interpersonal relation super-vision) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (interpersonal relation peers) การปกครองบังคับบัญชา (supervision) นโยบายและการบริหาร (policy and administration) ความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน (job security) สภาพการทำงาน (working conditions) เงินเดือน (salary) และชีวิตส่วนตัว (personal life)

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์เพื่อหาค่าร้อยละ ค่าคะแนนเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างมากกว่า 2 กลุ่ม โดยการเปรียบเทียบความแปรปรวนแบบทางเดียว ในกรณีพบว่ามีค่าแตกต่างกันอย่างนัยสำคัญทางสถิติ ทำการทดสอบเป็นรายคู่โดยวิธีของเชฟเฟ้ (Shefe-Method)

ผลการวิจัยที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. กลุ่มข้าราชการมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่เห็นว่า "ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ" เป็นข้าราชการชาย ร้อยละ 55.40 ข้าราชการหญิง ร้อยละ 44.60 วุฒิศึกษาในระดับปริญญาโท ร้อยละ 48.50 ปริญญาตรี ร้อยละ 24.00 กลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์การทำงาน 11-20 ปี ร้อยละ 39.50 กลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์การทำงาน 21 ปีขึ้นไป ร้อยละ 34.30 กลุ่มข้าราชการที่มีตำแหน่งทาง

วิชาการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยละ 40.78 รองศาสตราจารย์ ร้อยละ 36.02 อาจารย์ ร้อยละ 22.00
ศาสตราจารย์ ร้อยละ 1.20

2. ความคิดเห็นของข้าราชการมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่ต้องการเปลี่ยนงาน ร้อยละ 31.93
ไม่ต้องการเปลี่ยนงาน ร้อยละ 65.92 ไม่ออกความคิดเห็น ร้อยละ 2.15 เหตุผลของกลุ่มข้าราชการที่
ต้องการเปลี่ยนงานเพื่อประกอบธุรกิจส่วนตัวหรือภาคเอกชน ร้อยละ 54.39 ต้องการทำงานรัฐวิสาหกิจ
ร้อยละ 18.58 ต้องการทำงานในระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ร้อยละ 16.22 และต้องการทำงาน
ในมหาวิทยาลัยเอกชน ร้อยละ 10.81

3. ความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงอยู่ใน
ระดับพึงพอใจมาก ร้อยละ 51.03 อยู่ในระดับพึงพอใจปานกลาง ร้อยละ 43.90 อยู่ในระดับพึงพอใจน้อย
ร้อยละ 5.07

4. เปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการ เกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ
แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คือกลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์ทำงาน 21 ปีขึ้นไป
สูงกว่า กลุ่มข้าราชการ 1-10 ปี กลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์การทำงาน 11-20 ปี สูงกว่า กลุ่ม
ข้าราชการ 1-10 ปี กลุ่มข้าราชการที่มีตำแหน่งทางวิชาการ รองศาสตราจารย์ สูงกว่า กลุ่มอาจารย์ กลุ่ม
ข้าราชการที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท สูงกว่า กลุ่มที่ต่ำกว่าปริญญาตรี ข้าราชการสาย ค. (ธุรการ)
และ ข้าราชการสาย ข. (ผู้ช่วยวิชาการ) สูงกว่า ข้าราชการสาย (อาจารย์) นอกนั้นไม่แตกต่างกัน

5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล พบว่ามี 4 องค์
ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ทุกคนในหน่วยงานมีความสัมพันธ์และให้ความร่วมมือประสานกันอย่างดี
ข้าราชการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานจนเป็นที่น่าพอใจแก่ตนเองและผู้บริหาร ข้าราชการ
ได้รับการยอมรับ และยกย่องในผลงานจากผู้บริหาร และงานที่ทำอยู่ในปัจจุบันเป็นงานที่มีความมั่นคง
ซึ่งปัจจัยข้างต้นโดยรวมดังกล่าวสามารถอธิบายความผันแปรของการตัดสินใจได้ 5 % และเมื่อ
วิเคราะห์เป็นรายข้อ สามารถอธิบายความผันแปรของการตัดสินใจได้ 12 % ซึ่งอยู่ในระดับต่ำ
จึงยังไม่อาจถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลได้ ควรมียปัจจัย
และเหตุผลอื่น ๆ มาประกอบการตัดสินใจ

6. การจัดรูปแบบ การวางแผน และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามความคิดเห็น
ของข้าราชการมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็น 2 รูปแบบ คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล และ
มหาวิทยาลัยของรัฐ ข้าราชการที่เห็นว่าให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ร้อยละ 34.52 และ
ข้าราชการส่วนใหญ่ ร้อยละ 65.48 เห็นว่า ควรให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการเหมือนเดิม โดยมี
เหตุผลสนับสนุน ดังนี้ ยังไม่จำเป็นต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เพราะสามารถแก้ไข
ปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวได้และให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้
ควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อทดลองออกนอกระบบ (ลักษณะเหมือนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของ

รัฐบาล) เฉพาะสาขาที่ขาดแคลนและเป็นความต้องการของสังคม เช่น คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ ศูนย์จำหน่ายหนังสือ สำนักพิมพ์ สำนักบริการวิชาการและวิชาชีพแก่ชุมชน สำนักกีฬา และสำนักการแปล เป็นต้น

จากผลการวิจัย-ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัย ดังนี้

1. ผู้บริหารควรตระหนักถึงความสำคัญของการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลเฉพาะกรณี หรือเหตุผลอื่นที่เป็นองค์ประกอบและควรส่งเสริมให้มีการวิจัยอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับนำผลการวิจัยที่ได้มาเป็นแนวทางในการบริหารองค์กรและบุคลากรต่อไป
2. ผู้บริหารควรนำผลของการวิจัยเป็นแนวทางในการบริหารงาน จัดรูปแบบการวางแผน และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยในขณะนี้ยังคงให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐเนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง อยู่ในระดับพึงพอใจมากเกินกว่า 50 % และไม่ต้องการเปลี่ยนงานเกินกว่า 50 % แสดงว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยังคงต้องการอยู่ในระบบเดิม
3. ด้านการบริหารการเงิน ข้าราชการส่วนใหญ่มีเงินเดือนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับธุรกิจส่วนตัว หรือภาคเอกชน หากรัฐบาลสามารถหาเงินส่วนหนึ่ง หรือจากเงินรายได้มหาวิทยาลัย หรือจากกองทุนมาชดเชยเป็นสวัสดิการ เป็นค่าตอบแทน เชื่อว่าปัญหาเศรษฐกิจสำหรับข้าราชการจะลดลง
4. ด้านการบริหารวิชาการ การมีสภาวิชาการ กรรมการวิชาการ จะสร้างความแข็งแกร่งให้งานวิชาการ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนอาจารย์ จะสร้างความแข็งแกร่งให้งานวิชาการด้วย แต่ต้องมีความคล่องตัวในด้านการบริหารบุคคลประกอบด้วย
5. ด้านการบริหารบุคคล ระบบการสรรหาผู้บริหารยังคงเป็นที่ต้องการของข้าราชการ การทำความเข้าใจ การมีใจกว้าง จะลดข้อขัดแย้ง บาดหมาง ระหว่างข้าราชการในการสรรหาผู้บริหารได้ เพื่อให้ได้คนดี คนเก่ง มีคุณธรรม เข้ามาทำงานบริหารมหาวิทยาลัย การจ้างอาจารย์ที่มีความสามารถ มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญ โดยใช้การประเมินผลงานเป็นระบบสัญญาจ้าง น่าจะเป็นสิ่งทดลองปฏิบัติได้ ซึ่งแตกต่างจากการทดลองงานตามระบบเดิม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาปัจจัยจูงใจ ปัจจัยค้ำจุนตามทฤษฎีของ เฮอรัซเบอร์ก และการบริหารงานทั้ง 3 ด้านดังกล่าว ข้าราชการยังคงเคยชินกับระบบราชการ ระเบียบ กฎหมาย และกฎของราชการระเบียบการบริหารบุคคล การเงินการคลัง และวิชาการต่าง ๆ ซึ่งผูกติดกับงบประมาณแผ่นดิน ทำให้ไม่คล่องตัวคิดขัด ขึ้นตอนมากและล่าช้า จึงควรปรับปรุงแก้ไขใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว แต่ปัจจุบันด้านการบริหารงานด้านการเงินของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้จากงบรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่ง จากงบประมาณซึ่งมีผู้บริจาคให้ส่วนหนึ่ง ทำให้การบริหารงานค่อนข้างคล่องตัว สะดวก และรวดเร็วพอสมควร อันเป็นผลทำให้เกิดความก้าวหน้า

ทางวิชาการด้วย และมหาวิทยาลัยน่าจะทดลองตั้งหน่วยงานอิสระ เช่น คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาที่ขาดแคลน ศูนย์จำหน่ายหนังสือ สำนักพิมพ์ สำนักบริการวิชาการและวิชาชีพแก่ชุมชน สำนักกีฬา และสำนักแปล ทดลองออกนอกระบบ (มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล) สถาพร-ขันโต (2542 :-) ได้ศึกษา รูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยขอนแก่นในฐานะจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า

1. สถานภาพของบุคคล ปรับเปลี่ยนสถานภาพจากความเป็นข้าราชการ เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยการปรับเปลี่ยนสถานภาพ จะต้องมีการประเมินที่เป็นธรรมและเหมาะสมวิธีการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการในมหาวิทยาลัย เพื่อเข้าสู่สถานภาพการเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรใช้วิธีการ ดังนี้

1.1 ให้คงสภาพเป็นข้าราชการดั้งเดิมจนกว่าจะเกษียณอายุ

1.2 โดยความสมัครใจ แล้วเปิดโอกาสให้เลือกว่าจะปรับไปสู่สถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐเมื่อใด โดยมีเงื่อนไขเวลากำหนด

2. การกำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้าง การบริหารงานบุคคลควรดำเนินงานอิสระในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารบุคคล

2.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับลักษณะ ตำแหน่ง จำนวน คุณสมบัติ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ให้เหมาะสมกับตำแหน่ง

2.2 การกำหนดตำแหน่งบุคคลในมหาวิทยาลัยจำแนกเป็น ตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งทางบริหารวิชาการ ตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพ และตำแหน่งบริหารทั่วไป

2.3 ตำแหน่งทางวิชาการ จำแนกตำแหน่งเป็นคณาจารย์และนักวิจัย

2.4 ตำแหน่งการบริหารงานวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี

คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ศูนย์ สำนัก หัวหน้าสาขาวิชา

2.5 ตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารงานทั่วไป จำแนกเป็น ตำแหน่งปฏิบัติการ ตำแหน่งธุรการ ตำแหน่งบริหารงานทั่วไป

2.6 การกำหนดบัญชีเงินเดือนเป็น 3 ประเภท คือ บัญชีเงินเดือนตำแหน่งทางวิชาการ บัญชีเงินเดือนตำแหน่งทางวิชาการ และบัญชีเงินเดือนตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป

2.7 การจัดให้มีเงินประจำตำแหน่ง 2 ประเภท คือ เงินประจำตำแหน่งวิชาการและเงินประจำตำแหน่งบริหารวิชาการเป็นตำแหน่งที่เหมาะสม

2.8 การจัดบัญชีอัตราเงินเดือนตำแหน่งทางวิชาการเริ่มใช้ตั้งแต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขึ้นเหมาะสมแล้ว

3. ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคล

3.1 สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยกระบวนการบริหารบุคคล ได้แก่ การกำหนด กฎเกณฑ์ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสรรหา บรรจุแต่งตั้งการรับเงินเดือน หรือค่าจ้าง-สวัสดิการ การออกจากงานระเบียบวินัย- การลงโทษ

3.2 ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องตลอดอายุการทำงาน การปรับเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยนั้น จะมีระบบการประเมินที่เป็นธรรมและเหมาะสม และวิธีการเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานนั้นควรใช้วิธีคงสภาพเป็นข้าราชการดั้งเดิมจนกว่าจะเกษียณอายุ หรือใช้วิธีสอบถามความสมัครใจแล้วเปิดโอกาสให้เลือกว่าจะปรับเข้าสู่สภาพการเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยখনแก่ในฐานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาเป็นรายกลุ่ม พบว่าในส่วนของผู้บริหารเห็นว่าควรใช้วิธีออกกฎหมายให้ปรับเปลี่ยนสถานภาพพร้อมกันและเห็นด้วยในระดับน้อย กับการให้คงสภาพเป็นข้าราชการจนกว่าจะเกษียณอายุที่เป็นเช่นนี้ อภิปรายได้ว่าในกลุ่มผู้บริหารต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงโดยรวดเร็วพร้อมเพรียงกัน แต่ในขณะที่กลุ่มข้าราชการมองว่าไม่มีความพร้อมในด้านการประเมินที่เหมาะสมและยุติธรรมพอ และเพื่อความมั่นคงจึงเห็นด้วยกับประเด็นอยู่จนครบเกษียณ และถ้าจะปรับสถานภาพควรเป็นโดยสมัครใจมากกว่า และต้องมีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดมาตรฐานในแต่ละตำแหน่ง การกำหนดบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนผลการวิจัยสามารถอภิปรายได้ว่า การจะให้ข้าราชการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น จะต้องมีความชัดเจนในระบบและมีความยุติธรรมในระบบประเมินรวมถึงการใช้ระบบการจูงใจ ความมั่นคงในการทำงานเป็นสิ่งจูงใจสำคัญที่สุดมีการยอมรับในสัญญาจ้าง และระบบการประเมินการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องอายุการทำงานสิ่งเหล่านี้จะช่วยรักษาและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและอุทิศเวลาและจิตใจกับการทำงาน เพราะรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรมในการทำงานและมองเห็นอนาคตด้วยว่ามั่นคง

รัตนการ สัตตอริยทรัพย์ (2542) ได้ศึกษาทัศนะของผู้บริหาร อาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่มีต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลพบว่า

1. การศึกษาทัศนะของผู้บริหาร อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของ

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่มีต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารการเงิน และทรัพย์สินโดยรวมและเป็นรายด้าน พบว่า ผู้บริหาร อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ที่มีทัศนคติต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยรวมและในแต่ละด้านว่ามีความเหมาะสมในระดับมาก และผู้บริหารและอาจารย์มีทัศนคติต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลด้านการบริหารวิชาการว่ามีความเหมาะสมในระดับมากเช่นกัน

2. ด้านการบริหารงานบุคคล ผู้บริหาร อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของ

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีทัศนคติต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลด้านการบริหารงาน

บุคคลที่มีความเหมาะสมในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหาร อาจารย์ และเจ้าหน้าที่เชื่อว่าการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลนั้นจะมีความคล่องตัวอิสระ มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และมีความมาตรฐานสากลในการทำงาน เช่น ในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานของมหาวิทยาลัยจะคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของงานตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหาร อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ ทราบผลดีของระบบการจัดสรรคนเข้าทำงานว่าควรต้องให้ตรงกับความรู้ความสามารถ และจัดให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับงานที่จะต้องรับผิดชอบ และตามหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้านการบริหารงานบุคคลที่ วันชัย ศิริชนะ (2541 ก: 7) ได้กล่าวว่าเป็นที่ระบบที่ยอมรับความแตกต่างของบุคคลความเท่าเทียมกันของมนุษย์ และในเชิงความสามารถ นอกจากนี้ยังมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งคือ. โปร่งใสและยุติธรรม ถ้าบุคลากรไม่ผ่านการประเมินมหาวิทยาลัยจะให้โอกาสโดยจัดให้มีการเข้ารับการอบรม

นอกจากนี้การบริหารงานในระบบใหม่จะไม่นำเอากฎระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) มาใช้ และจากแนวคิดหลักของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลที่บัญชา สมบูรณ์สุข (2541 ก: 3) ได้กล่าวไว้ว่า มหาวิทยาลัยจะไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการ การบริหารจัดการจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้องกับแบบสอบถามปลายเปิดที่มีผู้ให้ข้อเสนอแนะว่า มหาวิทยาลัยควรมีระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง และมีเงื่อนไขบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในเรื่องการจัดประเภทของตำแหน่งพนักงานของมหาวิทยาลัยเป็นตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งปฏิบัติวิชาชีพและบริหารวิชาการนั้น เจ้าหน้าที่เห็นว่าในปัจจุบันการจำแนกตำแหน่งได้ส่งผลกระทบต่อผู้มีการศึกษาแตกต่างกันอย่างชัดเจน และมหาวิทยาลัยให้ความสำคัญแก่ตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งจะส่งผลดีในการกระตุ้นให้บุคลากรเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย โดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์นั้น ขณะนี้รัฐบาลยังไม่มีนโยบายชัดเจนในเรื่องสถานภาพดังกล่าว ดังที่วิจิตร ศรีสะอ้าน (2541 : 22) ได้กล่าวว่า มหาวิทยาลัยเป็นของรัฐบาลไม่ใช่เอกชนของเอกชน แต่เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์กรบริหารที่ไม่แสวงหากำไร แต่เป็นการจัดบริการเพื่อสาธารณะชนในรูปแบบขององค์กรมหาชนอิสระ นอกจากนี้ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่าตำแหน่งอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารที่สำคัญของมหาวิทยาลัยอาจจะสรรหาและแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารจัดการได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ และวิไลวรรณ วอนยอคพันธ์ (2536 : 16 – 19) ซึ่งพบว่าตำแหน่งผู้บริหารควรมาจากการสรรหาและบุคคลภายนอกสามารถเป็นผู้บริหารได้ถ้าได้รับการสรรหาสำหรับเรื่องระบบเงินทุนสะสมแทนการให้บำเหน็จบำนาญรวมทั้งการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลอาจจะเป็นสิ่งกระตุ้นในการทำงาน หรือ สิ่งสนองความต้องการของมนุษย์ให้มีความรู้สึกสมหวังในสิ่งที่ต้องการที่ดี

3. การเปรียบเทียบทัศนคติของคณะผู้บริหาร คณะอาจารย์และเจ้าหน้าที่ ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่มีต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สินโดยรวม พบว่า ผู้บริหาร อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า เจ้าหน้าที่กับอาจารย์ และเจ้าหน้าที่กับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีทัศนคติต่อการบริหารมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐบาลด้านการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเจ้าหน้าที่กับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีทัศนคติต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของ รัฐบาลด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สินแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วน ผู้บริหารและอาจารย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีทัศนคติต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของ รัฐบาลด้านการบริการวิชาการไม่แตกต่างกัน

สมใจ ศรีพิพัฒน์ (2544) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์ในสถาบัน ราชภัฏที่มีต่อ การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ความคิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์ในสถาบันราชภัฏที่มีต่อการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของ รัฐ ด้านความมั่นคงในอาชีพ ความภาคภูมิใจ ขวัญกำลังใจ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร และอาจารย์ในสถาบันราชภัฏทั่วประเทศ จำนวน 517 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็น แบบสอบถามวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการทดสอบ สมมติฐาน โดยการทดสอบค่าที (t - test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวน (ANOVA) ผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้บริหารและอาจารย์ที่ตอบแบบสอบถามส่วนมากเป็นเพศหญิง มีอายุช่วง 50 ปี ขึ้นไป การศึกษาระดับปริญญาโทมากที่สุด และประสบการณ์ทำงานในสถาบันราชภัฏ 13 ปีขึ้นไป เป็นส่วนมาก

2. ความคิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์ในสถาบันราชภัฏที่มีต่อการเป็น สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่ละด้าน มีดังนี้

2.1 ด้านความมั่นคงในอาชีพ เห็นด้วยกับเรื่องค่าตอบแทนมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ ผลการประเมินการปฏิบัติงาน

2.2 ด้านความก้าวหน้า เห็นด้วยกับวิธีการประเมินผลงานจะช่วยกระตุ้นการสร้าง งานทางวิชาการ

2.3 ด้านความภาคภูมิใจ เห็นด้วยกับเรื่องความรู้สึกพึงพอใจที่จะได้รับทราบผล การประเมินและเปิดเผยผลการประเมิน

2.4 ด้านขวัญและกำลังใจ เห็นด้วยกับเรื่องความรู้สึกพึงพอใจที่จะมีการประเมินผลงานเป็นระบบคุณธรรมมากกว่าระบบอุปถัมภ์

3. ความคิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์ในสถาบันราชภัฏที่มีต่อการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ด้านความมั่นคงในอาชีพ ความก้าวหน้า ความภาคภูมิใจ ขวัญกำลังใจ แตกต่างกันตามสถานภาพตำแหน่ง เพศ อายุ ระดับการศึกษาประสบการณ์การทำงาน

วิจัย แหวนเพชร (2549) เรื่อง ความเข้าใจและความเป็นไปได้ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ กรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1. เพื่อศึกษาความเข้าใจและความความเป็นไปได้ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเข้าใจของผู้บริหาร อาจารย์ผู้สอน บุคลากร เจ้าหน้าที่ และนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ ความคิดเห็นของผู้บริหาร อาจารย์ผู้สอน บุคลากร เจ้าหน้าที่ และนักศึกษาต่อความเป็นไปได้ใน การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

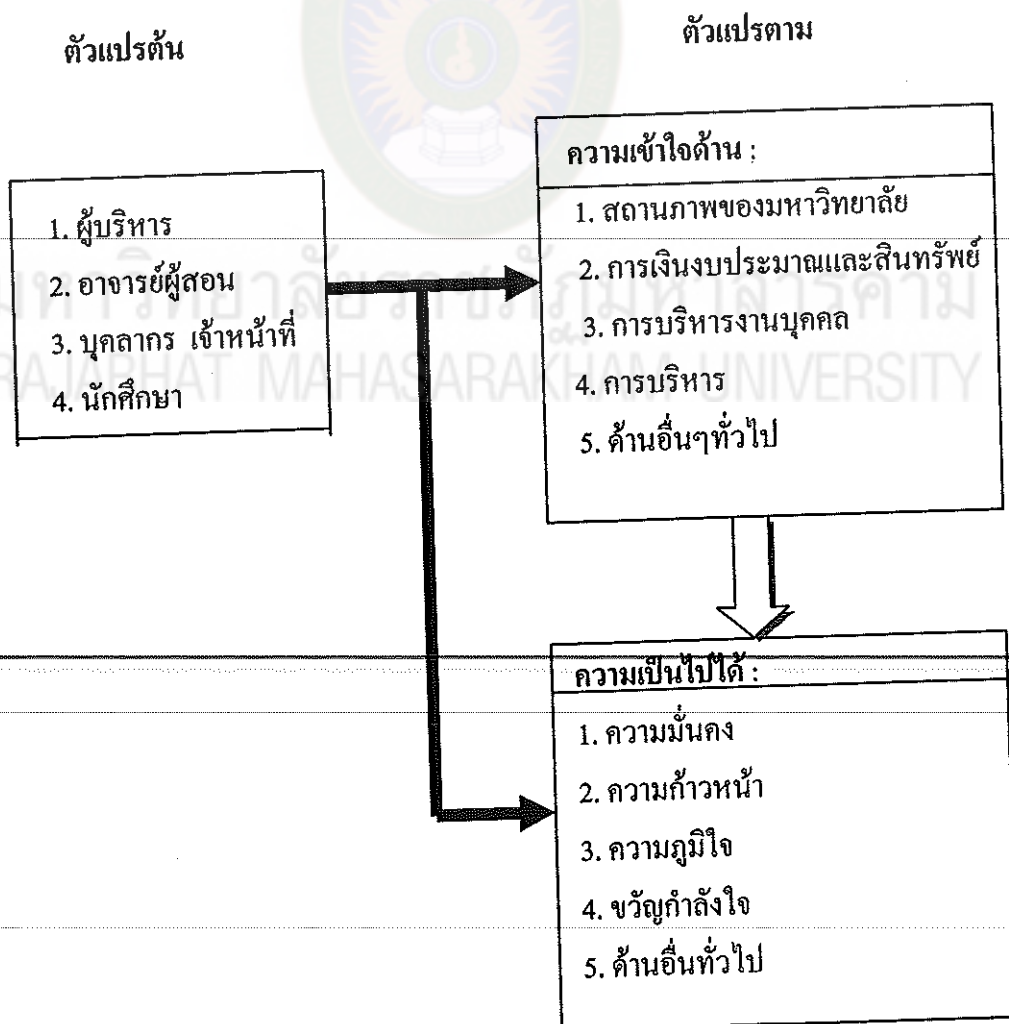
ผลจากการศึกษาวิจัยเรื่องความเข้าใจ และความเป็นไปได้ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร สรุปได้ดังนี้ 1.ความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า ผู้บริหาร อาจารย์ผู้สอน บุคลากร เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา มีความเข้าใจในภาพรวม ร้อยละ 65.45 ไม่เข้าใจร้อยละ 34.54 โดยมีความเข้าใจด้านอื่น ๆ ทั่วไปมากที่สุดคือร้อยละ 77.19 รองลงมาคือด้านการบริหาร ร้อยละ 67.30 และที่เข้าใจน้อยที่สุด คือด้านการบริหารงานบุคคล ใน การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ร้อยละ 61.84 2. ความเป็นไปได้ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่า ผู้บริหาร อาจารย์ผู้สอน บุคลากร เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา เห็นว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มีความเป็นไปได้ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.52$) โดยมีด้านที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด คือด้านขวัญกำลังใจ ($\bar{x} = 3.71$) รองลงมา คือด้านความก้าวหน้า ($\bar{x} = 3.60$) และด้านที่น้อยที่สุด คือด้านความภูมิใจ ($\bar{x} = 3.44$) 3. การเปรียบเทียบความเข้าใจในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ระหว่างผู้บริหาร อาจารย์ผู้สอน บุคลากร เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา พบว่าในทุกด้านประกอบด้วย ด้านสภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับ การเงินงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคล การบริหาร และด้านอื่นๆทั่วไป และรวมทั้งในภาพรวมมีความแตกต่างกัน 4. การเปรียบเทียบความเป็นไปได้ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ระหว่างผู้บริหาร อาจารย์ผู้สอน บุคลากร เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา พบว่าในทุกด้านประกอบด้วย ด้านสภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับ การเงินงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคล การบริหาร และด้านอื่นๆทั่วไป และรวมทั้งในภาพรวมมีความแตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย 1. มหาวิทยาลัยควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการ เรื่องการเตรียมตัวเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้ การดำเนินการเรื่องนี้อย่างเป็นรูปธรรม 2. มหาวิทยาลัยควรมีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ทำ

ความเข้าใจเรื่องเกี่ยวกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยการเชิญวิทยากรมาบรรยายเป็นระยะๆ และมีการเชิญชวนอาจารย์ บุคลากร เจ้าหน้าที่ และตัวแทนนักศึกษาเข้าร่วมโครงการศึกษาดูงาน เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นต้น 3. ควรมีการจัดประชุมชี้แจงเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้กับนักศึกษา และ บุคลากรเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เขาเหล่านั้นได้สอบถามมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ 4. ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้แก่ประชาคมของมหาวิทยาลัย ราชภัฏพระนคร เป็นระยะ 5. ผู้บริหารควรหารือและกำหนดทิศทางเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับที่ชัดเจนแก่ประชาคม

กรอบความคิดในการวิจัย

จากการประมวลข้อคิดจากเอกสารและงานวิจัยผู้วิจัยจึงสร้างกรอบความคิดในการวิจัยดังนี้



สมมติฐานการวิจัย

ผู้บริหาร อาจารย์ผู้สอน บุคลากร เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา มีความเข้าใจและความเป็นไปได้ต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแตกต่างกัน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY