

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง “การบริหารการเปลี่ยนแปลง กรณีศึกษา การเตรียมการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” เป็นการศึกษาการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยศึกษาเชิงวิเคราะห์จากแนวคิดของการบริหารการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ในบทนี้จึงขอแนะนำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ

#### ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

- ความหมายของการเปลี่ยนแปลง
- ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
- ความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลง
- พฤติกรรมของมนุษย์ต่อการเปลี่ยนแปลง
- รูปแบบการเปลี่ยนแปลงองค์การ
- ขั้นตอนของการสร้างความเปลี่ยนแปลง
- บทบาทสำคัญต่อการนำการเปลี่ยนแปลงสู่ความสำเร็จในองค์การ
- ทฤษฎีแรงผลักดัน (Force-Field Theory of Change)

#### ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

- ความเป็นมา
- หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

#### ส่วนที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

##### ความหมายของการเปลี่ยนแปลง

รูทเวลล์ และคณะ (Rothwell et al., 1995, p. 9) อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นการออกจากสถานะเดิม เพื่อไปสู่เป้าหมายหรือสภาพที่ต้องการหรือวิสัยทัศน์ที่ควรจะเป็น และมีการเคลื่อนจากสภาพปัจจุบัน ความเชื่อ หรือทัศนคติเดิม

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548, น.103) สรุปว่าการเปลี่ยนแปลงคือการมุ่งไปสู่สภาวะใหม่ที่ต้องการ โดยสภาวะเดิมเป็นสภาพที่ไม่เหมาะสมหรือเหมาะสมน้อยกว่าสภาวะในอนาคต โดยที่การเปลี่ยนแปลงจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ

### ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงส่งผลให้เกิดปัจจัยต่อการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

#### 1. ปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายนอก หมายถึง สิ่งที่ผลักดันจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นนโยบายภาครัฐ ปัจจัยต่างๆ ทางเศรษฐกิจ การเมือง ความต้องการของผู้บริโภคหรือลูกค้า ภาพการณ์การแข่งขัน สภาพของตลาด คู่แข่งที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งเทคโนโลยี ซึ่งไครท์เนอร์และคินิชิ (Kreitner and Kinichi, 2001 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548, น.109-113) ได้ระบุว่าเป็นพลังจากภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อโดยรวมกับองค์การ ซึ่งมีปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ

1.1 ปัจจัยทางประชากร (demographic characteristic) อันได้แก่ ด้านอายุ การศึกษา เพศ ทักษะ และการย้ายถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อบุคลากรโดยตรง เพราะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคคลอันส่งผลกระทบต่อผลงานระดับองค์การในที่สุด ซึ่งผู้บริหารจะต้องสนใจอย่างสูงโดยเฉพาะสภาพองค์การในปัจจุบันที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความหลากหลายตามปัจจัยดังกล่าว ซึ่งบุคลากรถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากหรืออาจจะกล่าวได้ว่ามากที่สุดต่อการบริหารงาน ถ้าให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี มีความผูกพันกับงานและองค์การ แล้วก็จะประโยชน์ต่อองค์การในที่สุด

1.2 ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (technological advancements) เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เพราะในปัจจุบันและอนาคต ทุกองค์การต่างนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปรับปรุงการผลิตและการให้บริการ ทั้งในรูปแบบหุ่นยนต์ คอมพิวเตอร์ และความรู้ด้านต่างๆ

1.3 ปัจจัยการตลาด (market changes) รวมถึงสภาวะเศรษฐกิจ พบว่า ด้านการตลาดจะมีคู่แข่งรายใหม่เกิดขึ้น ความต้องการของลูกค้าที่หลากหลาย สภาวะเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ อันเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ที่เรียกว่ากระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งทำให้องค์การต้องมีการเชื่อมโยงและพึ่งพซึ่งกันและกันมากขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อไปยังประเทศข้างเคียงและ

นอกจากนี้ กระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ

- การจัดระเบียบการค้าโลก (New Economy Order) มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบบการเมืองยุคเก่ามาสู่ระบบการเมืองยุคใหม่ ขั้วอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศจะถูกกำหนดด้วยศักยภาพหรือพลังทางเศรษฐกิจ จึงมีการจัดระเบียบการค้าและเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1986 แต่สามารถตกลงกันได้ในปี ค.ศ. 1993 จนมีการตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) ในปี ค.ศ. 1994 การจัดระเบียบการค้าดังกล่าวมีส่วนช่วยผลักดันการค้าเสรี (free trade) ของโลกให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ตลอดจนเป็นกลไกในการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ

- การเปิดเสรี (Liberalization) เกิดปรากฏการณ์การขยายตัวของการเปิดเสรีในด้านการค้า การลงทุน การเงิน และด้านอื่นๆ ซึ่งมุ่งหวังให้ประชาชนแต่ละประเทศได้มีโอกาสใช้สินค้าและบริการในราคาถูกลงและมีคุณภาพ เพื่อลดอุปสรรคทางการดำเนินการต่างๆ

- การกีดกัน (Protectionism) ในขณะที่มีการเปิดเสรีทางด้านต่างๆ ในทิศทางตรงกันข้ามคือ การกีดกัน โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ ได้หาทางออก โดยการปกป้องธุรกิจภายในประเทศของตนเองที่ไม่สามารถแข่งขันได้ด้วยการจัดตั้งอุปสรรคประเภทที่มีไม่ภาษี (non tariff barrier) บนข้ออ้างของความไม่เป็นธรรมทางการค้า (unfair trade) การตั้งกำแพงภาษีต่อต้านการทุ่มตลาดหรือการตั้งกำแพงภาษีต่อต้านการอุดหนุน การกีดกันในรูปของข้ออ้างของมาตรฐานสินค้า บนข้ออ้างของการปกป้องสภาพแวดล้อมและการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

- เศรษฐกิจเกิดใหม่ (Emerging Economic) ในทศวรรษ 1990 ได้เกิดปรากฏการณ์ของการขยายตัวของกลุ่มประเทศเกิดใหม่เป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น ประเทศที่เคยอยู่ภายใต้กำแพงทางการเมืองของระบบคอมมิวนิสต์ อาทิ จีน ประเทศอินโดจีน รวมถึงกลุ่มประเทศที่อยู่ห่างไกลจากประเทศไทยกว่า 30 ประเทศอยู่ในภูมิภาคละตินอเมริกาหรือกลุ่มประเทศในแอฟริกา

- การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ (Economic Grouping) เนื่องจากมีการแข่งขันในระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ ซึ่งทำให้เกิดความกลัวในเรื่องต่างๆ จึงทำให้มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและประเทศต่างๆ ในทั่วทุกภูมิภาคเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน เพราะจะทำให้เศรษฐกิจมีการประหยัดในขนาด (Economy of scale)

- วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย (Asian Crisis) วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงิน ในปี 1997 ได้ลุกลามใหญ่โตจนกลายเป็นวิกฤตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศอื่นในเอเชีย จนทำให้เกิดปัญหาการว่างงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ประเทศต่างๆ เหล่านี้จึงจำเป็นต้องยินยอมผ่อนปรนตามเงื่อนไขต่างๆ วิกฤตการณ์ดังกล่าวนี้ก็ได้นำไปสู่การเร่งเปิดเสรีในทางการค้าและการลงทุนด้วยอัตราความเร็วที่สูงกว่าข้อกำหนดในกรอบขององค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นการขยายตัวทางการค้าและการลงทุนในระยะยาว

1.4 ความกดดันทางด้านสังคมและการเมือง เช่น สงครามค่านิยม ภาวะผู้นำ มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมมาสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นรูปแบบการจัดการปกครองที่เน้นความสัมพันธ์ของอำนาจตามแนวนอน มีการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของขบวนการประชาชน กลุ่มทางสังคม การลดบทบาทขององค์การภาครัฐ การปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างมีเหตุผล มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ รวมถึงการเรียกร้องให้มีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance)

## 2. ปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายใน หมายถึง ปัจจัยที่เกิดขึ้นภายในองค์กรที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ได้แก่ การปรับทิศทางหรือกลยุทธ์ใหม่ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย การเปลี่ยนผู้บริหาร การปรับเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่ การใช้เทคโนโลยีใหม่เข้ามาช่วยในการบริหารจัดการ การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ การกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจ การรวมองค์การหลายองค์การเข้าด้วยกัน เป็นต้น

### ความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลง

เลวิส และคณะ (Lewis et al., 2001 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548, น.114) ได้ให้ความหมายของการเปลี่ยนแปลงองค์กรเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการแก้ไขดัดแปลง (alteration) ในองค์กร ซึ่งเป็นการดัดแปลงแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างองค์การ การทำงาน สินค้า บริการ ระบบหรือเทคโนโลยี และพฤติกรรมระหว่างสมาชิกขององค์กร เพื่อมุ่งตอบสนองการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม โดยการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการที่เน้นการจัดให้มี

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2547, น. 257) ให้ความหมายของการเปลี่ยนแปลงองค์การว่า การเปลี่ยนแปลงองค์การนี้รวมหมายถึง การออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ การติดตั้งระบบสารสนเทศใหม่ และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงองค์การอาจเกิดขึ้นได้ในรูปของการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง กลยุทธ์ การออกแบบงาน เทคโนโลยี กระบวนการทำงาน วัฒนธรรม และสมาชิกองค์การ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2548, น.114-115) สรุปได้ว่าการบริหารการเปลี่ยนแปลงหมายถึง การดำเนินการของผู้บริหารที่มุ่งจัดเตรียมบุคลากรและองค์การเพื่อการนำวิธีการใหม่มาใช้ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการ นโยบาย เทคโนโลยี และอื่นๆ โดยพยายามทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดผลต่อบทบาทและความรับผิดชอบของบุคลากร ดังนั้น การบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงเกี่ยวข้องกับ

1. ผู้บริหารหรือผู้นำ ซึ่งจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ยอมรับการเปลี่ยนแปลง
2. การติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการยอมรับ
3. บทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารและบุคลากร ที่จะต้องร่วมกันให้เกิดผลแห่งการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการ
4. การจัดสรรทรัพยากร ทั้งบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ
5. การฝึกอบรมและพัฒนา เพื่อให้เกิดความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง
6. เกณฑ์วัดผลดำเนินงาน คือ ต้องมีการประเมินผลการเปลี่ยนแปลง โดยต้องหาตัวชี้วัดเพื่อตรวจสอบและวัดคุณค่าของการเปลี่ยนแปลง
7. สถานะหนึ่งไปสู่อีกสถานะหนึ่ง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ปัจจุบันที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องในอนาคตไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการต่อไป

วิชิตร์ แสงทองล้วน และ อารีย์พันธ์ เจริญสุข (ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, รวบรวม, 2548, น. 67) กล่าวถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลงว่าหมายถึง การวางแผนและการดำเนินการต่างๆ ที่จะลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดการปรับตัวและสร้างการยอมรับ ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพใหม่ๆ เพื่อรองรับให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกระทบต่อองค์การในสองระดับ คือ ระดับองค์การ (Organization Level) และระดับบุคคล (Individual Level) ซึ่งผลกระทบในระดับองค์การ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นนั้นกระทบต่อองค์ประกอบในการบริหารองค์การ ได้แก่ โครงสร้างองค์การ หน้าที่ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งงานต่างๆ รวมทั้งกระบวนการกลไกในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การ ส่วนผลกระทบในระดับบุคคล หมายถึง ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงต่อบุคลากรแต่ละคนในองค์การ หรือกลุ่มบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง โดยผลกระทบจะวิเคราะห์ในเชิงของมุมมอง ทักษะ และพฤติกรรม ซึ่งจะส่งผลต่อการยอมรับและความสามารถในการตอบรับปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น การยอมรับและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคลากรนั้นถือเป็นความสำเร็จในการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพราะสุดท้ายแล้วการที่องค์การจะขึ้นอยู่กับความสามารถและศักยภาพของบุคลากร ซึ่งหากบุคลากรไม่สามารถปรับตัวเปลี่ยนแปลงได้ ไม่ยอมรับกับสิ่งที่แตกต่าง นั้นหมายถึง องค์การก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่จะปรับตัวไปสู่สภาพใหม่ๆ ได้ (นิธินาถ สิ้นธุเดชะ, 2549, น.19-20)

#### พฤติกรรมของมนุษย์ต่อการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การจะกระทบต่อบุคลากรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การปรับตัวของบุคลากรเพื่อรองรับความแตกต่างหรือสิ่งใหม่ๆ อาจก่อให้เกิดความลำบาก ความสับสน ความไม่แน่ใจ ความไม่แน่นอน ทั้งนี้ มนุษย์มักมีพฤติกรรมที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นขั้นตอน หรือมีระดับพัฒนาการในการยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นลำดับ โดยเริ่มจากการรับรู้ การเข้าใจ การยอมรับ จนถึงการมีส่วนร่วมกับความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง (วิชิตร์ แสงทองล้วน และอารีพันธ์ เจริญสุข, ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, รวบรวม, 2548, น. 65-67)

1. การรับรู้ รับทราบในสิ่งที่จะเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นที่มา เหตุผล รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งการรับรู้ในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นเหตุเป็นผล และความชัดเจนของที่มาที่ไปของการเปลี่ยนแปลงย่อมพัฒนาไปสู่พฤติกรรมเชิงบวกได้
2. ความเข้าใจ เมื่อมีคำตอบให้รับทราบอย่างชัดเจนและแนวทางที่องค์การเตรียมพร้อมให้กับตนเองอย่างเหมาะสม ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงก็จะเกิดขึ้น
3. การยอมรับ เมื่อเกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนแล้วการยอมรับก็จะเกิดขึ้นในที่สุด

4. การมีส่วนร่วม ถือเป็นหัวใจสำคัญ เมื่อบุคคลมีการยอมรับ มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มที่ และรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นส่วนหนึ่งและมุ่งมั่นต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง ย่อมทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทางกลับกัน หากการเปลี่ยนแปลงเริ่มต้นด้วยความไม่ชัดเจน ไม่สามารถสร้างการรับรู้และความเข้าใจให้เกิดขึ้น สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือความสับสนและไม่มั่นใจ ซึ่งก่อให้เกิดการสร้างมุมมองหรือทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น เกิดความรู้สึกต่อต้าน ไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง และอาจนำมาซึ่งการยกเลิกการเปลี่ยนแปลงในท้ายที่สุด ดังนั้น หากบุคลากรในองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้รับข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน เป็นเหตุเป็นผลอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งความชัดเจนในกรอบและแนวทางต่างๆ ที่องค์การจะดำเนินการดูแลแก้ไขผลกระทบเหล่านั้น จะทำให้บุคลากรลดความระส่ำระสาย คลายความสับสน และจัดการสร้างมุมมองผิดๆ ได้

อย่างไรก็ตาม บุคคลมักอยู่ในภาวะหลงตน (Complacency) ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างยิ่ง เพราะเมื่อผู้คนมีความพึงพอใจกับสิ่งต่างๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พวกเขา มักจะลืมนึกถึงสิ่งจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง (ภักดี เมฆจำเริญ, แพลและเรียบเรียง, 2549, น.36) ดังนั้น แรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลงจึงมักเป็นผลมาจากความไม่พึงพอใจต่อสถานะเดิมที่เป็นอยู่ และมีความปรารถนาถึงสิ่งที่ดีกว่า แม้ว่าความกังวล ความกลัว หรือความไม่สะดวกสบาย อาจจะมีอยู่บ้าง แต่ก็เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกเร่งด่วนสำหรับโอกาสในการเปลี่ยนแปลง (นิธินาถ สินธุเดชะ, 2549, น.32)

### รูปแบบการเปลี่ยนแปลงองค์การ

วันชัย มีชาติ (ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548, น. 159-174) ได้แบ่งรูปแบบการเปลี่ยนแปลงขององค์การ ตามการพิจารณาจากทิศทางและลักษณะการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

#### 1. รูปแบบการเปลี่ยนแปลงองค์การพิจารณาจากทิศทางการเปลี่ยนแปลง

1.1 การเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง (Top Down Process) เป็นรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่เรามักจะพบเห็นเสมอโดยเฉพาะในองค์การภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงจะเริ่มจากการที่ผู้บริหารองค์การเห็นความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง หรือมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การในด้านใดด้านหนึ่ง แรงผลักดันหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การ อาจเกิดจากภายนอกองค์การ หรือปัจจัยภายในองค์การเองก็ได้ รูปแบบนี้ผู้ปฏิบัติงานจะมีส่วนร่วมในการคิดและผลักดันการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก หรือไม่มีส่วนร่วมในการเสนอการ

1.2 การเปลี่ยนแปลงจากล่างขึ้นบน (Bottom Up Process) มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ จะริเริ่มและผลักดันจากพนักงานผู้ปฏิบัติงานและเสนอให้ผู้บริหารในองค์กรทราบและให้การสนับสนุน เพื่อพัฒนางานที่ทำอยู่ในปัจจุบันให้ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกจุดในองค์กร รูปแบบนี้เหมาะกับการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงานและขั้นตอนในการทำงาน แต่ไม่เหมาะสำหรับเรื่องที่ต้องแข่งกับเวลาหรือมีเวลาจำกัด รวมทั้งเรื่องเชิงนโยบาย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากผู้ปฏิบัติงานเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจะเกิดผลสำเร็จได้ง่าย และสอดคล้องกับแนวคิดในการบริหารองค์กรที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กรทุกฝ่าย และยังเป็น การสร้างความรู้เป็นเจ้าขององค์กรและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรให้แก่พนักงานด้วย

1.3 การเปลี่ยนแปลงรูปแบบผสม เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีการผสมผสานวิธีการเปลี่ยนแปลงแบบบนลงล่างและแบบล่างขึ้นบนเข้าด้วยกัน เพื่อใช้ประโยชน์จากข้อดีของทั้งสองวิธี และลดปัญหาหรือข้อจำกัดต่างๆ ให้เหลือน้อยที่สุด

## 2. รูปแบบการเปลี่ยนแปลงองค์กรพิจารณาจากลักษณะการเปลี่ยนแปลง

2.1 การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เป็นรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่องค์กรจะปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในองค์กรโดยไม่มีการวางแผนการเปลี่ยนแปลงไว้ก่อน จะยึดแนวทางหรือสิ่งที่มีอยู่เดิมเป็นพื้นฐานอยู่ โดยค่อยๆ เปลี่ยนจากของเก่าแล้วเพิ่มส่วนที่ต้องการเข้าไปหรือตัดทอนส่วนที่องค์กรไม่ต้องการออก หากมีการกระทำอย่างต่อเนื่องจะทำให้องค์กรสามารถรักษาคุณภาพเดิมขององค์กรไว้ได้ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบนี้มักเป็นการปรับปรุงผลผลิตหรือวิธีการทำงานให้ดีกว่าเดิม เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนหรือทีละส่วน เหมาะกับสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก หรือการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในลักษณะที่องค์กรสามารถคาดการณ์ได้

2.2 การเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรทั้งระบบ ขนานใหญ่ รุนแรง (radical change) ชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ กระทบต่อกระบวนการในการทำงานขององค์กร เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน ซึ่งองค์กรส่วนใหญ่จะหลีกเลี่ยง ถ้าไม่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง

## 3. รูปแบบการเปลี่ยนแปลงองค์กรพิจารณาจากสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลง

3.1 การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของผลผลิตและบริการขององค์การ (product and service) เป็นการเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ขององค์การ มักพบในองค์การเอกชนมากกว่าองค์การราชการ องค์การอาจขยายกลุ่มลูกค้าหรือขยายตลาดใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจมีความเสี่ยง องค์การต้องพิจารณาและวิเคราะห์อย่างรอบคอบ

3.2 การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในองค์การ (technology) ได้แก่ วิธีที่องค์การใช้แปรสภาพปัจจัยนำเข้า (input) ขององค์การเป็นปัจจัยนำออก (output) ดังนั้น เทคโนโลยีจะเป็นกระบวนการหรือวิธีการทำงานขององค์การ ซึ่งปกติแล้วองค์การจะเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีขององค์การในยามที่จำเป็นเท่านั้น เพราะการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน ขั้นตอน หรือเทคนิคที่ใช้ในการทำงานเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและเกี่ยวข้องกับหลายส่วนในองค์การ รวมทั้งอาจมีต้นทุนในการดำเนินการสูง เนื่องจากอาจมีการเปลี่ยนแปลงเครื่องจักร เครื่องมือ ขั้นตอนในการทำงาน หรือต้องมีการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานใหม่เพื่อให้มีความคุ้นเคยกับวิธีการทำงานแบบใหม่

3.3 การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง (structure) เป็นรูปแบบที่เน้นการเปลี่ยนแนวทางในการทำงาน ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ การรวมอำนาจในองค์การ สายการบังคับบัญชา กระบวนการในการบริหารจัดการ รวมถึงระบบงบประมาณในองค์การด้วย การเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแบบบนลงล่าง พบบ่อยในระบบราชการ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เห็นเป็นรูปธรรมได้โดยง่าย เห็นผลสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงเร็ว สามารถนำมากล่าวอ้างเป็นผลงานได้

3.4 การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงด้านพนักงาน (culture and people change) เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและต้องใช้เวลา เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากและต้องการความสม่ำเสมอในการปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นักพัฒนาองค์การให้ความสนใจมาก

#### ขั้นตอนของการสร้างความเปลี่ยนแปลง

วิจิตร แสงทองล้วน และ อารีย์พันธ์ เจริญสุข (ใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, รวบรวม, 2548, น. 75-77) ได้ระบุขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ได้แก่ การวิเคราะห์กระบวนการงานของแต่ละกลยุทธ์ว่า มีปัญหา อุปสรรค หรือโอกาสในการปรับปรุงมากน้อยเพียงใด และคัดเลือก

ขั้นตอนที่ 2 การออกแบบกระบวนการในอนาคต และการวางแผนพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรและบุคลากร

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแผนข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง เมื่อได้ออกแบบกระบวนการในอนาคตและวางแผนพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรและบุคลากรแล้ว จะทำให้ทราบว่าสิ่งที่ต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงในด้านกระบวนการ ด้านเทคโนโลยี ด้านการจัดแบ่งหน้าที่ และด้านบุคลากร ซึ่งหากเป็นส่วนราชการจะต้องมาจัดลำดับความสำคัญเพื่อกำหนดงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การนำแผนข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ คือ การดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์กรทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ การนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน และในด้านของการเพิ่มขีดสมรรถนะขององค์กรและบุคลากรตามข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

การบริหารการเปลี่ยนแปลงให้ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การวางแผนการเปลี่ยนแปลง การดำเนินการเปลี่ยนแปลง การติดตามและประเมินผลการเปลี่ยนแปลง ซึ่ง นราธิป ศรีราม (ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548, น. 202-249) ได้อธิบายกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์กรทั้งสามขั้นตอนไว้ คือ

1. การวางแผนการเปลี่ยนแปลง จะประกอบด้วย การดำเนินการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การเตรียมความพร้อมเพื่อการเปลี่ยนแปลง และการกำหนดแผนการเปลี่ยนแปลง

2. การดำเนินการตามแผนเปลี่ยนแปลง จะประกอบด้วย การลงมือปฏิบัติการเพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการที่ชัดเจน ตลอดจนจรรยาบรรณและกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงบรรลุผลสำเร็จ

3. การติดตามและประเมินผลการเปลี่ยนแปลง การติดตามการเปลี่ยนแปลงจะเป็นการดำเนินการเพื่อให้ทราบความก้าวหน้าหรือทราบถึงปัญหา อุปสรรคต่างๆ ในการเปลี่ยนแปลง ส่วนการประเมินผลจะเป็นการดำเนินการเพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการเปลี่ยนแปลงนั้นบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร

นอกจากนี้ เบียร์, ไอเซนสแตท และ สเปคเตอร์ (ใน ภัคดี เมฆจำเริญ, แพลและเรียบเรียง, 2549, น.53-78) ได้อธิบาย 7 ขั้นตอนสำคัญที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ระดมกำลังและความมุ่งมั่น ด้วยการร่วมกันระบุปัญหาขององค์กรและแนวทางในการแก้ไข

ขั้นตอนที่ 2 สร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันว่าจะจัดการและบริหารองค์กรอย่างไร เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน

ขั้นตอนที่ 3 ระบุตัวผู้นำ

ขั้นตอนที่ 4 มุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ ไม่ใช่กิจกรรม

ขั้นตอนที่ 5 เริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกแล้วให้กระจายตัวไปยังหน่วยงานอื่นๆ โดยไม่ต้องผลักดันจากระดับบน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถูกเริ่มต้นในหน่วยงานเล็กๆ ที่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นประสบความสำเร็จ พนักงานในหน่วยงานอื่นๆ จะเห็นถึงความสำเร็จนั้น และเกิดการแพร่กระจายความคิดได้

ขั้นตอนที่ 6 การสถาปนาความสำเร็จ โดยประกาศเป็นนโยบายที่เป็นทางการ เป็นระบบและโครงสร้างขององค์กร

ขั้นตอนที่ 7 ติดตามและปรับกลยุทธ์ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลง และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กรที่มีผลกระทบต่อสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในองค์กร ดังนั้น จึงต้องยืดหยุ่นและปรับตัวได้ตลอดเวลา

แม้ว่าทุกองค์กรจะตระหนักถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง แต่การดำเนินการเปลี่ยนแปลงขององค์กรอาจไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป ซึ่งองค์กรควรตั้งค่านึงถึงความผิดพลาดเหล่านี้ คือ

ความผิดพลาดที่ 1 ไม่สร้างความรู้สึกเร่งด่วนในการเปลี่ยนแปลง ฝ่ายบริหารไม่สามารถจูงใจให้บุคลากรเกิดพลังความร่วมมือ ร่วมฝ่าฟันกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการเปลี่ยนแปลงได้

ความผิดพลาดที่ 2 ไม่จัดตั้งทีมงานที่เหมาะสมกับผู้นำการเปลี่ยนแปลง ไม่มีวิธีการทำงานเป็นทีม

ความผิดพลาดที่ 3 ขาดวิสัยทัศน์ แม้จะมีโปรแกรมงาน แผนงาน ทิศทางการดำเนินงานต่างๆ แต่หากขาดวิสัยทัศน์ ก็ไม่ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจว่าจะทำไปเพื่ออะไร และองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องวาดภาพของการเปลี่ยนแปลงและ

ความผิดพลาดที่ 4 ไม่มีการสื่อสารวิสัยทัศน์ ซึ่งรูปแบบการสื่อสารที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป อาทิ การจัดประชุมสื่อความให้เห็นภาพวิสัยทัศน์ของการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นภาพร่วมกัน การที่ผู้บริหารพบปะและบอกถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลงให้กับบุคลากรในองค์กร การสื่อผ่านจดหมายเวียนในหน่วยงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การสื่อสารจะต้องไม่เป็นเพียงคำพูดเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกระทำด้วย

ความผิดพลาดที่ 5 ไม่บริหารจัดการไปจากเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงใหม่ที่จะเกิดขึ้น ในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลง องค์กรจะต้องจัดอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น และหากอุปสรรคนั้นคือคน ก็ต้องดำเนินการอย่างยุติธรรมและเหมาะสม

ความผิดพลาดที่ 6 ไม่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบสำหรับการสร้างชัยชนะระยะสั้น ในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงต้องใช้ระยะเวลา แต่ควรกำหนดเป้าหมายระยะสั้นด้วย เพื่อให้เห็นผลสำเร็จตามที่คาดหวังเป็นระยะๆ

ความผิดพลาดที่ 7 การประกาศชัยชนะเร็วเกินไป การแสดงความยินดีกับผลงานที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ดี แต่องค์กรจะต้องมีการชิมชั้บและปลูกฝังสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นวัฒนธรรมองค์กร

ความผิดพลาดที่ 8 ไม่ปลูกฝังการเปลี่ยนแปลงเข้ากับวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะต้องไปถึงจุดของการยอมรับของบุคลากร จนสั่งสมเป็นวัฒนธรรมองค์กร และทุกคนยึดถือเป็นความเชื่อร่วมกัน (Shared Value)

#### บทบาทสำคัญต่อการนำการเปลี่ยนแปลงสู่ความสำเร็จในองค์กร

ภายใต้กระบวนการของการบริหารการเปลี่ยนแปลงในองค์กร จะมีบทบาทหลักที่สำคัญต่อการนำพาการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสำเร็จ 4 บทบาท (นิธินาถ สิ้นธุเดชะ, 2549, น.12-15) ได้แก่

1. Change Sponsor หรือ ผู้ที่ตัดสินใจว่าการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้น หมายถึง ผู้กำหนดและตัดสินใจว่าการเปลี่ยนแปลงใดจะเกิดขึ้นอย่างไร เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจและแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาที่มีผลกระทบสูงต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง Change Sponsor ควรเป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กร หรือเป็นผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่จะต้องเกิดการเปลี่ยนแปลง Change Sponsor ที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีมุมมองที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง

2. Change Advocate หรือ ผู้ที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้ที่ให้การผลักดัน และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งสามารถสื่อสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงไปยังกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในองค์กร ผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงควรต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กร และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเป็นอย่างดี รวมทั้งมีทักษะในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหา ตลอดจนความสามารถในการโน้มน้าวใจให้กลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในองค์กรเกิดการยอมรับ และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

3. Change Agent หรือ ผู้ที่ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น หมายถึง ผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีส่วนช่วยและดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ตลอดจนช่วยควบคุมดูแล และติดตามให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และได้ผลลัพธ์อย่างที่คาดหวังไว้ Change Agent เป็นตัวกลางในการประสานงานและทำการสื่อสารถึงปัญหาที่พบในการปฏิบัติงาน ตลอดจนข้อกังวลและความคิดเห็นต่างๆ ของกลุ่มเป้าหมายให้ผู้บริหารหรือผู้ที่เป็น Change Sponsor และ Change Advocate ได้รับทราบ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา หรือนำไปสู่การปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมกิจกรรมอื่นๆ ที่จะทำการเปลี่ยนแปลงนั้นประสบความสำเร็จ ดังนั้น Change Agent ควรจะต้องมีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรและหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ ตลอดจนกระบวนการต่างๆ อีกทั้งควรมีความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมาย หรือกลุ่มที่ต้องปรับตัว (Change Target) และเป็นผู้ศูนย์กลางในการติดต่อของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

4. Change Target หรือ ผู้ที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้ที่ต้องทำการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะต้องได้รับการสื่อสารให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น ตลอดจนผลกระทบต่างๆ ทั้งในระดับองค์กร ระดับหน่วยงาน และระดับบุคลากร พร้อมทั้งต้องมีการปรับทัศนคติ แนวคิดให้สอดคล้องกับสิ่งที่องค์กรจะเดินไปข้างหน้า และมีความเต็มใจ ยินยอม และกระตือรือร้นที่จะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม รวมทั้งแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เพื่อพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร

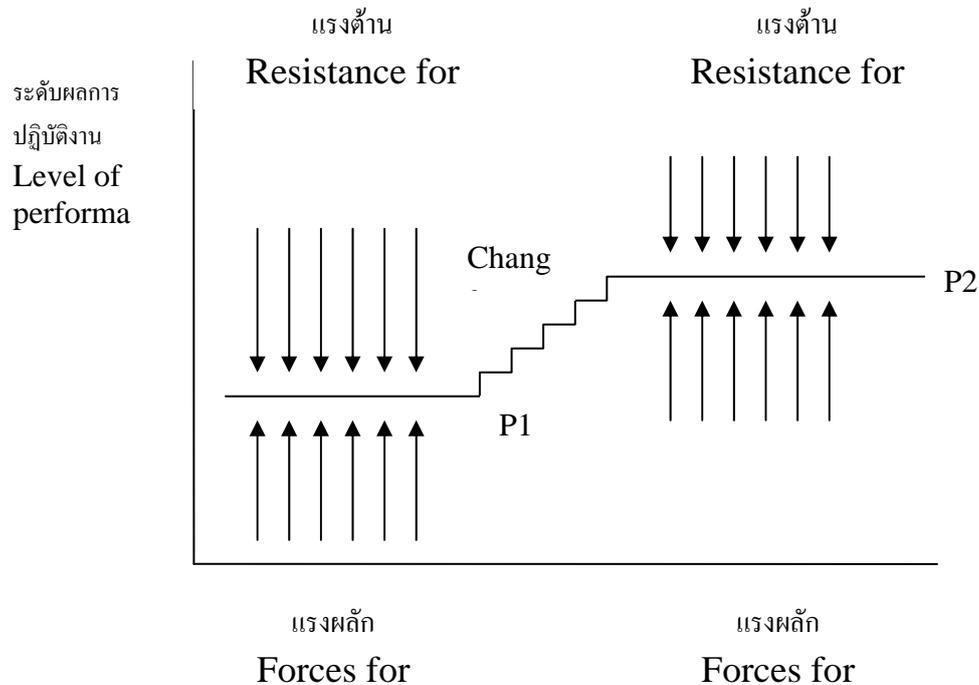
บทบาททั้งสี่ต่างมีความสำคัญต่อความสำเร็จจากการเปลี่ยนแปลงต่างกัน แต่บทบาทที่สำคัญที่สุดต่อความสำเร็จ คือ บทบาทของ Change Sponsor ซึ่งก็คือ ผู้บริหารระดับสูงของ

### ทฤษฎีแรงผลักดัน (Force-Field Theory of Change)

เคิร์ท เลวิน (Kurt Lewin) นักจิตวิทยาสังคมชาวอเมริกัน เป็นผู้พัฒนาทฤษฎีแรงผลักดัน (Force-Field Theory of Change) จนเป็นที่รู้จักทั่วไป ด้วยการใช้แผนภาพแรงผลักดัน (Force Field Diagrams) ในการวิเคราะห์

ทฤษฎีแรงผลักดัน (Force-Field Theory of Change) ของเลวิน (quoted in George and Jones, 2002, p. 652) เป็นทฤษฎีที่บอกว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงองค์การจะเกิดขึ้นได้เมื่อแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมีความเข้มแข็งขึ้น แรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลงลดกำลังลง หรือทั้งสองกรณีเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน โดยแรงทั้งสองนั้นมักอยู่ตรงกันข้ามกันในองค์การ เมื่อแรงทั้งสองเกิดสมดุล องค์การจะอยู่ในสภาวะนิ่งสงบและไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เพราะฉะนั้นหากต้องการให้องค์การเกิดการเปลี่ยนแปลง ผู้นำจะต้องหาทางเพิ่มแรงผลักดัน ลดแรงต้าน หรือทำทั้งสองอย่างในเวลาเดียวกัน ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.1

แผนภาพที่ 2.1  
แสดงแนวคิดทฤษฎีของเลวิน



ที่มา : George and Jones, 2002, p. 652

จากแผนภาพ 2.1 จะเห็นว่า เมื่อแรงผลักดัน (ลูกศรชี้ขึ้น) และแรงต้าน (ลูกศรชี้ลง) มีความสมดุลย์กัน องค์การจะอยู่สถานะคงที่หรือเป็นเส้นตรง แต่หากองค์การต้องการพัฒนาตัวเอง ต้องการยกระดับผลการปฏิบัติงานจากระดับ p1 ขึ้นไปเป็น p2 องค์การจะต้องข้ามผ่านขั้นบันไดที่เรียกว่า การเปลี่ยนแปลง (Change) ให้ได้ โดยต้องหาทางเพิ่มแรงผลักดัน ลดแรงต้าน หรือทำทั้งสองอย่างในเวลาเดียวกัน ซึ่งเลวินได้แนะนำให้มีการวิเคราะห์แรง (Force Field Analysis) เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการจัดวางตำแหน่งให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงหรือขั้นบันไดดังกล่าวเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการตรวจสอบและวิเคราะห์แรงผลักดันต่อการเปลี่ยนแปลง (Paton and McCalman, 2000, p.25) โดยการวิเคราะห์แรง (Force Field Analysis) เป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ

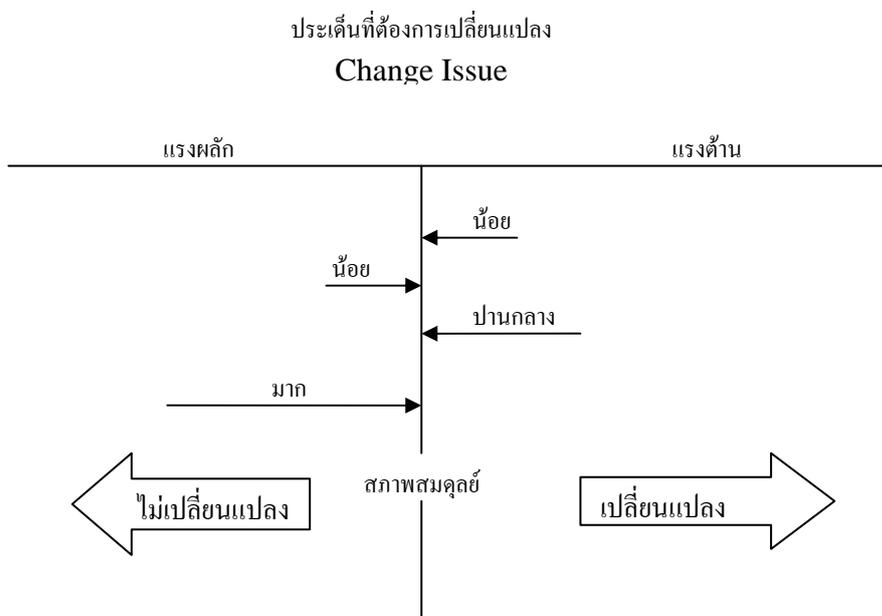
1. ตรวจสอบหาสภาพความสมดุลที่เกี่ยวข้องที่อยู่แวดล้อมในองค์การ
2. ระบุบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) และกลุ่มเป้าหมาย (target groups) ที่สำคัญที่จะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง

3. ระบุหาฝ่ายตรงข้ามหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น
4. ระบุหาวิธีการกระตุ้นส่งเสริมกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม

แนววิธีปฏิบัติในการวิเคราะห์แรง (Force Field Analysis) อาจทำได้ดังนี้

1. อธิบายให้เห็นถึงสถานการณ์ปัจจุบัน (current situation)
2. อธิบายให้เห็นถึงสถานการณ์ที่พึงปรารถนา (designed situation)
3. ระบุให้เห็นว่าหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ สถานการณ์ปัจจุบันจะเป็นไปอย่างไร
4. กำหนดให้เห็นแรงผลักดัน (forces driving change) ทั้งหมด ที่จะนำไปสู่สถานการณ์ที่พึงปรารถนา
5. กำหนดให้เห็นแรงต้าน (forces resisting change) ทั้งหมด ที่จะต้านต่อการไปสู่สถานการณ์ที่พึงปรารถนา
6. อภิปรายและวิเคราะห์แรงผลักดันทั้งหมดว่า แรงเหล่านั้นเป็นสิ่งสำคัญหรือไม่ สามารถเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ แรงตัวไหนที่อยู่ในขั้นวิกฤติ
7. ให้คะแนนกับแรงผลักดัน เช่น จากคะแนน 1 อ่อนแอ่น้อยที่สุด จนถึงคะแนน 10 เข้มแข็งมากที่สุด
8. วาดแผนภาพจากคะแนนที่ให้ตามตัวอย่างในแผนภาพ 2.2 โดยแรงผลักดันจะอยู่ทางด้านซ้าย แรงต้านจะอยู่ทางด้านขวา
9. ลองตรวจสอบดูว่าการเปลี่ยนแปลงหรือกระบวนการต่างๆ จะเกิดขึ้นได้หรือไม่
10. อภิปรายหาวิธีให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น หาวิธีลดความเข้มแข็งของแรงต้าน หรือหาวิธีเพิ่มความเข้มแข็งให้แรงผลักดัน
11. พิจารณาลึกไว้เสมอว่า การเพิ่มแรงผลักดันหรือลดแรงต้านอาจทำให้เกิดการเพิ่มหรือลดแรงอื่นๆ หรือทำให้เกิดแรงตัวใหม่ขึ้นได้

แผนภาพที่ 2.2  
แสดงการวิเคราะห์แรงผลักดัน (Force Field Diagram)



ที่มา :

[http://www.valuebasedmanagement.net/images/picture\\_lewin\\_force\\_field\\_diagram.gif](http://www.valuebasedmanagement.net/images/picture_lewin_force_field_diagram.gif)

จากแผนภาพที่ 2.2 อธิบายได้ว่า เมื่อมีการกำหนดประเด็นที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแล้ว (Change Issue) จะต้องมีการวิเคราะห์แรงผลักดันว่ามีอะไรบ้าง หลังจากนั้น ให้คะแนนแรงผลักดันทั้งหมดว่ามีความเข้มอยู่ในระดับใด และกำหนดลงในแผนภาพ ซึ่งแรงผลักดันกับแรงต้านจะอยู่คนละฟากซ้ายขวา กัน โดยผลจากการรวมค่าคะแนน หากน้ำหนักของแรงผลักดันกับแรงต้านมีค่าเท่ากัน ก็จะอยู่ในสภาพสมดุลเป็นเส้นตรงตรงกลาง องค์การก็จะอยู่นิ่งๆ หากน้ำหนักของแรงต้านที่อยู่ฝั่งขวามีค่ามากกว่า องค์การไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงแน่นอน แต่หากน้ำหนักของแรงผลักดันที่อยู่ฝั่งซ้ายมีค่ามากกว่า องค์การย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างแน่นอน

## ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

### ความเป็นมา

การแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ หรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงกันในหลายปีที่ผ่านมา และได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมแล้วในบางมหาวิทยาลัย อุทัย ดุลยเกษม (2545) ได้กล่าวว่า ความคิดที่ให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการมีมานานแล้ว เนื่องจากระบบราชการนั้นเป็นระบบที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรที่ต้องการความอิสระในทางความคิด ในด้านการบริหารจัดการ ในด้านการเงิน และในด้านวิชาการ

แนวคิดที่ริเริ่มในการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเริ่มจากมานานกว่า 40 ปี คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 โดยได้มีการจัดประชุมเรื่อง “ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีนักวิชาการสำคัญหลายท่านเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น อาทิ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดร.สมศักดิ์ ชูโต ดร.เกษม สุวรรณกุล นายเสน่ห์ จามริก นายสุลักษณ์ ศิวลักษณ์ เป็นต้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวงหาแนวทางในการปฏิรูประบบการทำงานในมหาวิทยาลัย ความพยายามในการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการมีขึ้นอีกครั้งในปี 2531 สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยมีการรื้อฟื้นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ได้แก่ โครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช สืบเนื่องมาจากกระทงสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน โดยในปี 2535 ทบวงมหาวิทยาลัยได้ผลักดันการเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐ 16 แห่ง ที่ขอลอกจากระบบราชการ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและการตรวจแก้ของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว แต่ไม่ทันการพิจารณาของสภานิติบัญญัติในวาระที่ 2 เนื่องจากปิดสมัยประชุมเสียก่อน เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดเป็นอันตกไป ต่อมามิได้มีการดำเนินการเรื่องนี้ต่อแต่อย่างใดประกอบกับประชาคมมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วยที่จะออกนอกระบบราชการเนื่องจากยังขาดข้อมูลที่ชัดเจนในเรื่องสถานภาพและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของระบบใหม่ (อุทุมพร จามรมาน และสุบิน ยุระรัช, 2545, น.2)

ช่วงปี 2540-2541 เรื่องการออกนอกระบบมีการกล่าวถึงอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนขึ้นอีกครั้ง ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากแรงกดดันจากต่างประเทศ ซึ่งสืบเนื่องจากปัญหาสถานะเศรษฐกิจตกต่ำและรัฐบาลได้ลงนามในสัญญาเงินกู้ในหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือจาก

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบต่อแผนปฏิบัติการของทบวงมหาวิทยาลัย ในการปรับเปลี่ยนให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ ได้แก่ มหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐจะดำเนินการกิจกรรมต่างๆ จนถึงขั้นเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ จำนวน 20 แห่ง ภายในปี 2542-2545 ภายใต้เงื่อนไขที่ทบวงมหาวิทยาลัย (ในขณะนั้น) ขอให้รัฐบาลสนับสนุนในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ 3 ประการ คือ 1. การสนับสนุนด้านงบประมาณ 2. การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และ 3. การสร้างความเข้าใจกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่นและเสร็จทันภายในกำหนด จากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 36 ได้ระบุว่า “ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทาง ตามมาตรา 21 และให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ”

#### หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ทบวงมหาวิทยาลัย (2541, น.5-12) ได้กำหนดหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ดังนี้

##### 1. ด้านสถานภาพ

คือ มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยทบวงมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังเป็น

## 2. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

คือ สภามหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารการจัดการในเรื่องต่างๆ ได้โดยอิสระ ภายใต้กรอบแห่ง พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยนั้น การบริหารการจัดการ จนถึงที่สุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

## 3. การบริหารงานบุคคล

3.1 บุคลากรของมหาวิทยาลัย จะมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

3.2 ในช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนระบบจะมีการประเมินศักยภาพบุคคลเพื่อบรรจุเข้าเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดเกณฑ์และแนวทางขึ้นเองได้

3.3 พนักงานของมหาวิทยาลัยจะได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์การประเมินและตามบัญชีเงินเดือนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

3.4 สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีวิธีการที่แตกต่างกันไป

3.5 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ จะเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด

## 4. งบประมาณและทรัพย์สิน

### 4.1 หลักการด้านการเงินและงบประมาณ

- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ เงินอุดหนุนดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

- มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดระบบบริหารงบประมาณ การเงินบัญชีและทรัพย์สินของตนเอง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยในลักษณะการตรวจสอบภายหลัง รวมทั้งระบบการติดตามการใช้งบประมาณอื่นๆ

- รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

- กรณีรายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น

- มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้

- มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ รายได้จากการดำเนินงานถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

- ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งสามารถใช้สอยควบคุมดูแลใช้ประโยชน์จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา

- รายได้จากแหล่งต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยหามาได้จะเป็นส่วนสร้างเสริมความแข็งแกร่งของมหาวิทยาลัย เพิ่มเติมจากงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ

#### 4.2 การจัดสรรงบประมาณ

คือ จัดสรรงบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ละมหาวิทยาลัย และการจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น (endowment fund)

#### 1.3 การบริหารงบประมาณและการรายงาน

หลักการในการบริหารงบประมาณนั้น มหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องยึดหลักของความโปร่งใส และประโยชน์ที่ได้รับเป็นสำคัญ โดยการบริหารงบประมาณนั้นจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

#### 1.4 การบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

มีหลักการคือ ให้มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้สามารถจัดหาผลประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ และนำรายได้มาใช้จ่ายในกิจการได้

### 5. การบริหารวิชาการ

การบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสรีจึ้นที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด แต่การดำเนินงานทางวิชาการจะต้องสอดคล้องกับนโยบายและเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง ทั้งนี้ แนวทางในการดำเนินการอาจเป็นดังนี้

5.1 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรการศึกษาและอนุมัติการเปิดการสอนให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแผนที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

5.2 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติจัดตั้ง ยุบ เลิก หน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

5.3 มหาวิทยาลัยมีหน้าที่พัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของทบวงมหาวิทยาลัย

## 6. การกำกับตรวจสอบ

6.1 การกำกับตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อรัฐบาล

6.2 การกำกับตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานประมาณ เป็นต้น รวมทั้งการกำกับด้วยกลไกงบประมาณ นโยบายของรัฐบาล และระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

เกษม วัฒนชัย (2541, อ้างถึงใน สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2545, น.24-26) ได้กล่าวถึงลักษณะการกำกับองค์กรของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับ 4 ประการ คือ

1. การกำกับและควบคุมโดยแผนและนโยบาย การบริหารระดับประเทศจะควบคุมโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาอุดมศึกษาแห่งชาติ ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยจะกำหนดโดยสภามหาวิทยาลัย และกลไกการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะควบคุมเรื่องจำนวนและสาขาการผลิตบัณฑิต งานวิจัย การให้บริการวิชาการ ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ และด้านกิจการนักศึกษา

2. การกำกับด้านนโยบายงบประมาณ ในระดับประเทศจะกำหนดนโยบายโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นโยบายงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศ นโยบายงบประมาณด้านอุดมศึกษา ส่วนในระดับมหาวิทยาลัยนั้นจะควบคุมในเรื่องการจัดสรรงบประมาณของรัฐสู่มหาวิทยาลัยเพื่อผลิตบัณฑิต วิจัย การบริการวิชาการ ความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งอาจจัดให้สัมพันธ์กับผลงานที่ผ่านมา

3. การกำกับโดยการกำหนดคุณภาพ ในมาตรฐานระดับประเทศ รัฐจะต้องมีกลไกในการกำหนดคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ มีกลไกในการกำกับและตรวจสอบ และใช้มาตรฐานเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทและทุกแห่ง ส่วนในระดับมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจะรับผิดชอบเชิงนโยบายในด้านคุณภาพมาตรฐานในการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการและการบริการทั่วไป ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะรับผิดชอบการปฏิบัติงานเพื่อสร้างมาตรฐานบัณฑิตและงานวิชาการอื่นๆ

4. การกำกับโดยกำหนดผลผลิตและผลงาน นโยบายการกำกับควรเน้นจำนวนนักศึกษาที่รับใหม่กับจำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เน้นจำนวนและคุณภาพบัณฑิต นโยบายการจัดสรรงบประมาณกำหนดตามความสัมพันธ์กับจำนวนนักศึกษาทั้งหมด และผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในรอบปีที่ผ่านมา หรือ 3 ปีย้อนหลัง

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นย่อยอีก คือ

1. รัฐเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยมีการบริหารแบบกึ่งเอกชนในด้านการจัดองค์กร การจัดระบบบริหารและกิจกรรมต่างๆ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบาย กำกับการทำงานของผู้บริหาร ดูแลแทนรัฐและประชาชน

2. นโยบายการบริหาร มีลักษณะเป็นอิสระ (Self Dependence) มีแผนงานและโครงการที่ดำเนินการแล้วคุ้มทุนและคุ้มค่า

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ในการพิจารณา เพื่อนำไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล มหาวิทยาลัยควรพิจารณาประเด็นต่อไปนี้อย่างรอบคอบและเป็นภาพที่ชัดเจนเพื่อความพร้อมของการเปลี่ยนแปลงสถานภาพขององค์กร

3.1 ผลกระทบต่อบุคลากร ซึ่งต้องมีค่าตอบแทนสูงขึ้น มีสวัสดิการและผลประโยชน์อื่นๆ ในสถานภาพใหม่ดีขึ้น

3.2 ภาพลักษณ์ของความเข้มแข็งทางวิชาการ

3.3 ผลผลิตที่มีคุณภาพดีขึ้น

3.4 กระบวนการยอมรับความเปลี่ยนแปลง

3.5 ค่าธรรมเนียมนิสิต

3.6 การบริหารบุคคลในระบบเดียวจึงจะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.7 สิ่งจูงใจบุคลากรที่อยู่มานาน

4. การสร้างรายได้เพิ่มให้แก่หน่วยงานเพื่อพึ่งพาตนเองและเพิ่มค่าตอบแทนบุคลากร โดย

4.1 การประหยัดจากระบบปัจจุบัน เช่น การปรับปรุงโครงสร้าง ยุบรวมหน่วยงาน การลดขั้นตอนการทำงาน การประหยัดค่าใช้จ่ายจากระบบต่างๆ เป็นต้น

4.2 การระดมทุนจากแหล่งต่างๆ ด้วยการสร้างความศรัทธา ความน่าเชื่อถือ และแสดงตนให้สังคมเห็นประโยชน์การดำเนินการของมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ สุชาติ เมืองแก้ว (2543, น.9-10) ได้กล่าวถึงสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นหน่วยงานที่มีรูปแบบบริหารของราชการที่ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้เกิดความคล่องตัวภายในมหาวิทยาลัย เช่น ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารบุคลากร การบริหารการเงินงบประมาณ การบริหารวิชาการ การบริหารทรัพย์สิน และอื่นๆ เป็นฐานะที่มีใช้หน่วยงานธุรกิจ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน

2. รัฐบาลยังคงถือเป็นการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่มหาวิทยาลัยในลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ให้เป็นรายปีตามความเหมาะสมและจำเป็นโดยอาจจัดสรรตามค่าใช้จ่ายรายหัวให้ตามผลการศึกษาวิเคราะห์ที่เหมาะสมและเป็นธรรม

3. เมื่อมหาวิทยาลัยในกำกับเป็นหน่วยงานของรัฐ มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด มหาวิทยาลัยจะต้องปรับโครงสร้างให้มีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพ ลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบราชการลงไป เช่น การมุ่งกระจายอำนาจ มีการปรับลดขั้นตอนการทำงาน มีการผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ เปิดโอกาสให้คนภายนอกและภายในมีส่วนร่วม มหาวิทยาลัยต้องสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรหรือท้องถิ่นหรือชุมชนภายนอกมากขึ้น ทั้งในระดับประเทศและระดับโลก และผู้บริหารจะต้องมีวิสัยทัศน์ทางการบริหาร เป็นผู้นำทางวิชาการ และมีโลกทัศน์ทางการอุดมศึกษาที่กว้างไกล

4. ธรรมชาติของมหาวิทยาลัยมุ่งการบริหารที่เป็นอิสระและความเสรีภาพทางวิชาการ และความคล่องตัวด้านการบริหารจัดการ

5. ภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ซึ่งหลักการของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล คือ

- รัฐบาลกำกับดูแลเชิงนโยบายและแผนพัฒนา
- มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล
- มหาวิทยาลัยมีการบริหารแบบเบ็ดเสร็จภายใน
- รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้เป็นรายปี
- ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการมากขึ้น
- มีการกระจายอำนาจสู่หน่วยปฏิบัติจริงลงไป
- มีระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ

ส่วน เกษม สุวรรณกุล (อ้างถึงใน จรรยา คัดชนะเงิน, 2543, น.16-17) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลไว้ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ไม่ใช่ส่วนราชการ ถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ และเป็นกาหนดความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ โดยแม้รัฐยอมนับสนุนด้านการเงินแก่มหาวิทยาลัย แต่ก็ต้องยอมให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารด้วย

2. ด้วยเหตุที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ รัฐจึงยังคงสนับสนุนในด้านการเงินโดยจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งหมายความว่า มหาวิทยาลัยมีสิทธิที่จะใช้จ่ายเงินได้ตามระเบียบวิธีที่มหาวิทยาลัยกำหนด แทนที่จะเป็นระเบียบที่หน่วยราชการ เช่น กระทรวงการคลังกำหนด

3. โดยเหตุที่เงินจัดสรรให้มหาวิทยาลัยเป็นเงินของรัฐ รัฐจึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีหน้าที่จัดทำบัญชีที่เหมาะสม และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจที่จะตรวจบัญชีการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย

4. มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการสรรหาเจ้าหน้าที่ในการรับและจ้าง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (มหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์ ได้เอง) การให้ออกการควบคุม ตลอดจนค่าตอบแทนต่างๆ รวมทั้งเงินเดือน สวัสดิการ และการจ่ายบำนาญเมื่อออกจากงาน

5. ในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้กับอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการนั้น เป็นที่ยอมรับในหลักการว่ามหาวิทยาลัยจะกำหนดอัตราที่เหมาะสม และเป็นอัตราที่จะแข่งขันกับเอกชนได้ในตลาดแรงงาน หลักการนี้เป็นที่ยอมรับโดยสำนักงานประมาณ และมหาวิทยาลัยมีอำนาจที่จะกำหนดอัตราเงินเดือนได้เองจากงบประมาณที่ได้รับเพราะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

6. มหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดระเบียบอื่นเกี่ยวกับการเงินและการพัสดุ โดยไม่ต้องยึดระเบียบกระทรวงการคลัง เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจของมหาวิทยาลัย ตลอดจนมีสิทธิกู้ยืมและให้กู้ยืมตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

7. ในด้านวิชาการมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเอง ตลอดจนเป็นผู้จัดตั้งหรือยกเลิกหน่วยงานต่างๆ เช่น คณะ/สถาบัน ได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติหน่วยราชการอื่นเช่นที่มหาวิทยาลัยในระบบราชการปฏิบัติอยู่

### ส่วนที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าข้อมูลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงและการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สรุปได้ดังนี้

ผุสดี เขตสมุทร (2545) ได้ศึกษาการบริหารการเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ กรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และการปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ บุคลากรมีการรับรู้ค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ทั้งนี้ เกิดจากการสื่อสารที่น้อยเกินไป ส่งผลให้ขาดความเข้าใจและความตระหนัก ตลอดจนความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ดังนั้น จึงเป็นภาระของผู้บริหารระดับสูงที่จะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนา โดยจะต้องมุ่งเน้นการฝึกอบรมเพื่อเปลี่ยนความรู้ เพิ่มทักษะในระดับบุคคลไปสู่การพัฒนาในระดับกลุ่มงานและระดับองค์การ จัดกิจกรรมการพัฒนาให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การ มีความหลากหลายในการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน การพัฒนาระบบพื้นฐานสมรรถนะของบุคคลและมุ่งเน้นการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพและสมรรถนะให้บุคคลเหล่านั้นเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดของหน่วยงานต่อไป

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (2545) ได้ศึกษาเรื่องการเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ พบว่า ปัจจัยที่สำคัญมากที่สุด คือ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และการปรับพฤติกรรมจากการเป็นข้าราชการไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ โดยปัจจัยที่ทำให้เกิดการต่อต้านการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ได้แก่ ความไม่เข้าใจของบุคลากรทุกกลุ่ม ปัจจัยสำคัญต่อมาได้แก่ การวางระบบการเงิน และการอบรมผู้เกี่ยวข้องให้เข้าใจถึงการไ้ระบบดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบว่าปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกัน ได้แก่ องค์การบริหารปกครองสูงสุด ผู้บริหาร พนักงานมหาวิทยาลัยฝ่ายวิชาการและฝ่ายสนับสนุน และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยต้องระบุให้ชัดว่าต้องการเป็นเลิศในเรื่องใดและพันธกิจที่เน้นคืออะไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมาก่อนเพราะกระทบโครงสร้างขององค์กร บทบาท หน้าที่ คุณลักษณะ คุณสมบัติ การจ้าง การพัฒนา การดูแลรักษาบุคลากรทุกประเภท (ผู้บริหาร สาย ก ข ค) ส่วนปัจจัยต่อมาคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ต้องเขียนให้กระชับตรงตามวัตถุประสงค์ ปณิธาน พันธกิจ ของมหาวิทยาลัย และควรปลอดจากอิทธิพลของความเป็นข้าราชการและนักการเมือง

สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) ได้ศึกษาวิจัยการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : ประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน พบว่า การเปลี่ยนสภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำให้เสร็จสิ้นในระยะเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้น ก่อนที่จะทำการเปลี่ยนแปลง หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยจำเป็นต้องกำหนดทิศทางให้ชัดเจน เพื่อที่มหาวิทยาลัยจะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนการดำเนินงาน ซึ่งทิศทางดังกล่าว จะส่งผลต่อรูปแบบการบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป แต่สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญคือ การรักษามาตรฐานความเป็นเลิศทางวิชาการ ดังนั้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องสร้างกลไกและระบบแผนงาน แผนเงิน แผนคน และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้สอดคล้องกัน ซึ่งความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลักสามประการคือ การบริหารบุคคล การบริหารวิชาการ และการบริหารงบประมาณ