

บทที่ 2

แนวความคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากลยุทธ์การบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยกรณีศึกษามหาวิทยาลัย เชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวความคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานและเป็นแนวทางในการวิจัยโดยแบ่งสาระต่างๆออกเป็น 6 ส่วนดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภายใต้ภาวะจำกัด
2. แนวคิดการปฏิรูประบบราชการเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ
3. แนวคิดการปฏิรูปมหาวิทยาลัยเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ
4. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิด

1.แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารภายใต้ภาวะจำกัด

เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย หรือภาวะจำกัดทางด้านทรัพยากรเกิดขึ้น มีผลทำให้การบริหารหรือการดำเนินงานใดๆก็ตามเกิดการติดขัด เกิดภาวะชะงักงัน เกิดการล่าช้าและไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้นเหล่านักวิชาการและนักบริหารได้ค้นคิดแนวทางที่จะทำให้การบริหารงานเกิดความราบรื่นและดำเนินต่อไปได้

สิทธิรัฐ ประพุทธนิตสาร และปรีชา เจ็งเจริญ (2538) ได้ร่วมกันนำเสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติของการบริหารที่ชื่อว่า การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ภาวะจำกัด (Effective Management Under Constraints) สำหรับนักบริหารระดับสูงที่ต้องการประสิทธิผล (Effectiveness) ของงานหรือโครงการที่ต้องปฏิบัติภายใต้ภาวะจำกัด (Constraints) ทั้งในแง่ของภาวะจำกัดทางการบริหารในระบบ (Managerial Constraints) และภาวะจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมนอกระบบ (Constraints from Open System) แนวคิดที่นำเสนอเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดในการบริหารทั่วไป (General Management) กับการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective) โดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและการพัฒนาระบบงานที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของระบบราชการไทยในบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไทย การศึกษาในครั้งนี้ได้วิเคราะห์ภาวะจำกัดต่างๆของการบริหารราชการ ทั้งทางด้านโครงสร้างทรัพยากรระบบสังคม และการเมือง จากนั้นได้นำหลักการบริหารที่เน้นการวางแผนแบบผสมผสานโดยคำนึงถึงประสิทธิผล (Integrated Planning) ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล (Leadership) การพัฒนาทีมงานที่มีประสิทธิผล (Team Development) การติดต่อสื่อสารในองค์การที่มีประสิทธิผล (Organization Communication) การตรวจสอบและควบคุมงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Control) มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหา

2. แนวคิดการปฏิรูประบบราชการเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

David Osborne และ Ted Gaebler (1996) นำเสนอการปฏิรูประบบราชการในภาครวมของสหรัฐอเมริกา ในหนังสือ Reinventing Government โดยเสนอการปรับปรุงรูปแบบต่างๆที่หน่วยงานของรัฐบาลจำเป็นต้องทำ เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ในช่วงวิกฤตการณ์งบประมาณของสหรัฐขาดดุลและมีภาวะวิกฤตศรัทธาต่อรัฐบาลโดยภาพรวมในระหว่างปี ค.ศ. 1980-1990 โดยมีแนวคิดการปรับตัวดังต่อไปนี้คือ

1. รัฐบาลควรเป็นผู้รวบรวมทรัพยากร จัดลำดับความต้องการของสังคม โดยผ่านกระบวนการประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันก็ใช้ประโยชน์จากเอกชนให้ทำในสิ่งที่เอกชนทำได้ดีที่สุดคืองานผลิตสินค้าและบริการ
2. รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน โดยให้ชุมชนได้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาของตนเอง
3. เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันในการให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานราชการเอง ราชการกับเอกชน เอกชนกับเอกชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแก่ประชาชนให้ดีขึ้น
4. ลดขั้นตอนกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นและยุ่งยากลง จัดรูปแบบองค์กรให้มีความยืดหยุ่น ใช้ระบบงบประมาณแบบควบคุมรายจ่าย ควบคุมไปกับการตรวจสอบวัดผลการปฏิบัติงาน
5. จัดงบประมาณแบบมุ่งภารกิจกระจายอำนาจและมุ่งผลการปฏิบัติงานตามภารกิจ
6. มุ่งตอบสนองความต้องการของผู้มารับบริการ ไม่ยึดติดกับระบบราชการ คิดว่าผู้มาใช้บริการคือลูกค้าคนสำคัญต้องให้บริการแบบเต็มความสามารถ
7. รัฐบาลควรหารายได้มุ่งผลกำไรเพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยการระดมเงินค่าธรรมเนียมและประหยัดเงินงบประมาณหรือใช้เงินเพื่อการลงทุนและคิดหาต้นทุนการให้บริการในแต่ละครั้ง เพื่อคาดคะเนต้นทุนในครั้งต่อไป
8. รัฐบาลควรระวังในการป้องกันก่อนที่จะปัญหาจะเกิด โดยการวางแผนกลยุทธ์ จัดทำงบประมาณระยะยาวหรือจัดให้มีกองทุนฉุกเฉิน แทนที่จะมัวคอยตามแก้ไขวิกฤตในแต่ละครั้ง
9. กระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหาร จัดให้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม
10. ประยุกต์ความคิดมุ่งการตลาดไปใช้กับกิจกรรมของรัฐด้านการควบคุมปรับโครงสร้างการแข่งขันโดยการกำหนดระเบียบการแข่งขัน ให้ข้อมูลแก่ประชาชนผู้บริโภค กำหนดราคากิจกรรมโดยใช้ค่าธรรมเนียม เก็บค่าบริการผู้ใช้ กำหนดราคากิจกรรมโดยใช้ระบบภาษีและเปลี่ยนนโยบายการลงทุนภาครัฐ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาได้มีการนำเอากลยุทธ์ Reinventing Government มาประยุกต์ใช้หลายอย่าง และปรากฏผลออกมาต่าง ๆ กันเช่น

Alan Rosenthal นักวิชาการการเมืองแห่งมหาวิทยาลัย Rutgers ทำการศึกษาปัญหาการเลิกจ้างงานว่า การเลิกจ้างโดยพิจารณาเลิกจ้างผู้ที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือเป็นผู้ที่อาวุโสน้อย ทำให้พนักงานมีขวัญและกำลังใจตกต่ำ ก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายและทำให้องค์การเสียหาย จากการทำการวิจัยพบว่า พนักงานต้องการให้การเลิกจ้าง การขึ้นเงินเดือน ควรจะเป็นไปตามผลงานมากกว่าระบบอาวุโส

มลรัฐ Wisconsin และ California ได้ทำการศึกษาการจ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาระดับสูงในระบบมหาวิทยาลัยของรัฐทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางปฏิบัติ เนื่องจากคนที่มาเข้าเรียนเมื่อถั่วเฉลี่ยแล้วมักเป็นคนที่มาจากครอบครัวที่ร่ำรวยมากกว่าคนที่ไม่ได้มาเข้าเรียน ดังนั้นควรนำเงินอุดหนุนไปจ่ายให้แก่ผู้ที่มีรายได้น้อยกว่า หรือให้เงินช่วยเหลือแต่ละคนในวงเงินที่เท่ากัน แทนการจ่ายแบบรวม มหาวิทยาลัยต้องมีข้อมูลว่าแต่ละครอบครัวมีรายได้เท่าใด และจะต้องระวังไม่ให้เกิดการฉ้อโกงเกิดขึ้น

ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนโยบายของ Kennedy School of Government ของมหาวิทยาลัย Harvard ได้ค้นพบว่า องค์การที่กระจายอำนาจจะมีนวัตกรรมองค์กรที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ สิ่งที่คุณเชี่ยวชาญเหล่านั้นพบเห็นและค่อนข้างน่าประหลาดใจคือ โดยปกติแล้วนวัตกรรมไม่ได้เกิดจากการที่ผู้บริหารงานระดับสูงมีแผนการดำเนินการ แต่ส่วนใหญ่แล้วเกิดจากความคิดของพนักงานที่เป็นผู้มีการติดต่องานหรือทำงานให้กับผู้มาใช้บริการมากกว่า

Harlan Cleveland อดีตคณบดีสถาบัน Humphrey มหาวิทยาลัย Minnesota ได้เขียนหนังสือที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานในระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาความรู้ ที่ชื่อว่า The Knowledge Executive Cleveland เขาเขียนว่า "ในสมัยก่อน มีคนจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่มีการศึกษาคดี และเป็นผู้รู้ พวกเขาจึงเป็นผู้นำของพวกค้อยการศึกษา การบริหารควบคุมเป็นรูปแบบการสั่งการ และควบคุมแนวตั้ง แต่ปัจจุบันคนมีความรู้เพิ่มขึ้น การเป็นผู้นำของผู้ที่มีการศึกษาจะใช้วิธีนี้ไม่ได้ ถ้าจะให้เกิดผลดีควรจะใช้วิธีชี้ชวน เกือบกล่อม ดึงเอาคนที่จะต้องทำเรื่องให้สำเร็จเข้ามาร่วมปรึกษาหารือ หรือ มีการมอบอำนาจให้กับส่วนล่าง อำนาจจะมอบจากเมืองต่งสู่เมืองบน ควรทำให้สมาชิกู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และ ควรใช้การปรึกษาหารือมากกว่าใช้การสั่งการและการควบคุม ระบบนี้เรียกได้ว่าเป็นอวสานของลำดับชั้นบังคับบัญชา"

Michel J. Wargo (1994) เขียนบทความเรื่อง The Impact of the President 's Reinvention Plan on Evaluation โดยเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ แผนการปฏิรูประบบราชการของประธานาธิบดี บิลคลินตัน ในการปรับปรุงภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลกลาง มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น

เพื่อที่จะทำให้ระบบราชการทุกระดับมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนมากยิ่งขึ้น เมื่อเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะใช้กลยุทธ์ดังต่อไปนี้คือ

1. เน้นความต้องการของลูกค้ำ
2. เปลี่ยนแปลงองค์การได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์
3. กระจายงานให้ภาคเอกชนในขณะเดียวกัน
4. มุ่งเพิ่มการประเมินผลงาน
5. ลดระเบียบแบบแผนขั้นตอนที่ยุงยากกลง
6. ให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงาน

นอกจากแนวความคิดการปฏิรูประบบราชการเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในต่างประเทศแล้ว ในประเทศไทยของเราก็มีแนวคิดนี้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากเมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในปี 2539 หน่วยงานของภาครัฐก็มีความพยายามในการปรับตัวให้ดำรงอยู่ได้ตามสภาพเศรษฐกิจ และตามเงื่อนไขของ IMF เช่นกัน ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(2541) พบว่า ส่วนราชการ 54 กรม ขอมปรับลดบทบาทและภาระกิจหน้าที่ลงภายใต้กรอบปฏิบัติการ 9 แนวทาง คือ

1. การโอนภาระกิจให้หน่วยอื่น
2. การโอนให้กับท้องถิ่น
3. การให้ออกชนเข้าดำเนินการแทน
4. การโอนให้กับองค์การบริหารพิเศษ
5. การยุบเลิก
6. การร่วมกับหน่วยงานอื่น
7. การโอนให้กับภูมิภาค
8. การลดขนาดตัดทอน
9. อื่นๆ

ซึ่งขณะนี้ก็มีกระทรวง ทบวง กรม นำไปปฏิบัติ เช่น กรมการbinพาณิชย์ได้เสนอที่จะโอนงานบริการควบคุมจราจรทางอากาศ งานบริการสื่อสารการบิน งานบริการช่างสื่อสารและเครื่องช่วยการเดินอากาศให้กับบริษัทวิทยุการบิน โดยโอนบุคลากร ทรัพย์สินไปด้วย

กรมราชทัณฑ์ได้เสนอโอนงานการย้ายผู้ต้องขัง โดยปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติ แก่ไขข้อตกลงระหว่างกรมกับหน่วยงานในกระบวนยุติธรรม โอนให้กรมตำรวจและเอกชนรับไปดำเนินการ ส่วนงานฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังควรโอนให้ออกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมรับไป เช่นกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมอาชีวศึกษาได้เสนองานก่อสร้าง การให้บริการวางผัง ออกแบบก่อสร้าง ควรให้กระทรวงหรือกรมที่รับผิดชอบโดยตรง ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเสนอการ

ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชนเกี่ยวกับการพัฒนากองทุน 20,000 ล้านบาทให้กับ
ธนาคารออมสิน

กรมสุขภาพจิต เสนองานทันตกรรมจะลดขนาดของงาน โดยจะให้บริการเฉพาะผู้ป่วยจิตเวช
และผู้ป่วยปัญญาอ่อนเท่านั้น(ผู้ป่วยใน) ส่วนผู้ป่วยนอกให้หน่วยงานสาธารณสุขอื่นเป็นผู้ให้บริการ
หรือให้เอกชนทำ

สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ เห็นว่างานด้านวิจัยและควบคุมศัตรูพืช ควรรโอน
ให้กับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ส่วนงานโครงการใช้ข้อมูลดาวเทียมด้านความมั่นคงแห่งชาติ เห็น
ควรรโอนให้กระทรวงกลาโหม งานส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาควรรโอนให้กรมทรัพย์สินทางปัญญา

กระทรวงมหาดไทย ขอมลคอำนาจ กระจายงาน โดยเสนองานประสานกำหนดนโยบาย
และแผนด้านการป้องกันอุบัติเหตุและสาธารณสุขและประสานแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพฯและ
ปริมณฑลให้กับกรุงเทพมหานคร งานประสานคณะกรรมการบริหารท่าเรือน้ำลึกและท่าเรือชายฝั่ง
รวมทั้งการก่อสร้างปรับปรุงเห็นควรยุบเลิกไป ส่วนงานที่ให้เอกชนทำคือ งานยานพาหนะและรักษา
ความปลอดภัย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ได้เสนอยุบเลิกงานดูแลนักเรียนในอินเดีย
ฟิลิปปินส์ เนื่องจากจำนวนนักเรียนใน 2 ประเทศนี้ลดลงมาก และยังได้จัดทำแผนปฏิรูประบบ
ราชการเป็นการวางรากฐานในการสร้างกลไกประชารัฐที่ดี(Good Governance) ตามกรอบของ IMF
โดยมีหลักสร้างระบบการบริหารจัดการของรัฐบาลให้รวดเร็วมีประสิทธิภาพ ภายใต้ความพึงพอใจ
ของประชาชนและให้สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ ปฏิรูปเพื่อให้ส่วนราชการมีระบบกลไกที่ทันสมัย
ทันเหตุการณ์ สนองตอบความต้องการของประชาชนและของสังคมได้ โดยมีเป้าหมายให้ข้าราชการ
ที่เข้ามาเป็นคนดี มีคุณภาพสูง รู้จริง มีการพัฒนาตนเอง มีจิตสำนึกสูง ทำงานเพื่อส่วนรวม
ซื่อสัตย์ มีจิตบริการ

3. แนวคิดการปฏิรูปมหาวิทยาลัยเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย

แนวคิดการปฏิรูปมหาวิทยาลัยเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย เป็นแนวคิดของ Randal C.
Teague และคณะ (1997) แห่ง Michigan State University (MSU) ได้เสนอแนวคิดการปฏิรูป
มหาวิทยาลัยในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเรื่อง A Changing University for A Changing World โดยได้
กำหนดกลยุทธ์ในการปรับปรุงและการบริหาร MSU เพื่อจะขยายและพัฒนามหาวิทยาลัยให้
สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ภายใต้ภาวะการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเพื่อนำ
มหาวิทยาลัยก้าวไปสู่ความเป็นสากลมากขึ้น Teague ได้นำเสนอกลยุทธ์การบริหารภายใต้ภาวะวิกฤต
เศรษฐกิจดังนี้คือ

1. หารายได้เพิ่มให้แก่มหาวิทยาลัย โดยการเพิ่มจำนวนนักศึกษาชาวต่างชาติในระดับบัณฑิตศึกษาต่างชาติ ให้มากขึ้นกว่าเดิมเป็น 3 เท่าในปี ค.ศ. 2000 เพื่อนำเงินรายได้มาช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่นักศึกษาในระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เพิ่มมากขึ้น
2. เปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษาโดยจะเน้นความเป็นสากลมากขึ้น เน้นหลักสูตรความเป็นโลกาภิวัตน์ ทันสมัยและเป็นสากล
3. กระจายอำนาจให้แก่แต่ละคณะเพื่อให้แต่ละคณะมีการจัดการองค์กรของตนเอง และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการติดต่อสื่อสารกันระหว่างกลุ่ม มีการประสานงานและการอำนวยความสะดวกที่เป็นสากลมากขึ้น
4. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญงานวิจัยและ นักศึกษา สู่วุฒิปริญญาโทและปริญญาเอกมากขึ้น
5. ร่วมมือกับองค์การระดับสากล เช่น ธนาคารโลก และจัดตั้งศูนย์พัฒนาการศึกษาสู่ความเป็นสากลขึ้นอีกด้วย
6. สนับสนุนหน่วยบริการและจัดให้มีการประชุมเพื่อก้าวสู่ความเป็นสากล เช่น พัฒนาและปฏิบัติตามกระบวนการติดตามผลการปฏิบัติงานของรัฐ รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับโอกาสเรื่องการรับทุนสนับสนุนการวิจัยจากต่างประเทศ ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อการแข่งขันกับต่างประเทศ ให้ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำงานในต่างประเทศมาให้คำปรึกษาและประเมินผลความเสี่ยง กำหนดรายได้และรายจ่ายประจำปีของกิจกรรม ติดตามและตรวจสอบปัญหาอุปสรรคของการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพและความรับผิดชอบทางการบริหารกองทุนนานาชาติ

4. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Beauregard Gonzalez (1989) เขียนบทความเรื่อง Reflections on the Participation Process at the University of Puerto Rico โดยกล่าวถึงผลการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจและการประสานงานที่มหาวิทยาลัยเมืองเปอร์โตริโกไว้ว่า กฎหมายของมหาวิทยาลัยและระเบียบข้อบังคับทั่วไปของมหาวิทยาลัย ซึ่งให้เห็นถึงระบบมหาวิทยาลัยที่ไม่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการและความร่วมมือกันทางประชาธิปไตย และไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงการะกิจที่ได้กำหนดไว้ด้วย โครงสร้างอำนาจยังคงเป็นรูปแบบของปิระมิดและใช้รูปแบบราชการ กรรมการคณะไม่มีประสิทธิภาพและขาดความร่วมมือกันในการบวนการตัดสินใจต่างๆ กล่าวคือ การบริหารการศึกษามีกฎระเบียบขั้นตอนมาก การติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยกับบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายไม่ดี การกระจายอำนาจที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายโครงสร้างของมหาวิทยาลัยนั้น ไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาธิปไตยในหมู่ผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการทำงานร่วมกันซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่งานอีกด้วย

Bruce Gunn (1990) เขียนบทความเรื่อง The Causes of Collapsing Productivity: Political Systems vs. Management Systems in Higher Education โดยนำเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหารการศึกษาว่า ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยด้อยลง เพราะวาระบบต่างๆไม่ดี โดยเฉพาะระบบการเมืองได้ก่อให้เกิดการบ่อนทำลายกิจกรรมและผลผลิตทางการศึกษา และทำให้เกิดการรวบอำนาจในกลุ่มชนชั้นผู้นำบางกลุ่ม ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบผลการปฏิบัติงานได้ ดังนั้นการบริหารมหาวิทยาลัยแบบใหม่ควรจะใช้ระบบการจัดการที่มุ่งเพิ่มผลผลิตทางการศึกษา ซึ่งมีกลยุทธ์ดังต่อไปนี้คือ

1. จัดให้มีการตรวจสอบบุคลากรของทุกมหาวิทยาลัยว่าพวกเขาผลิตผลงานอะไรบ้าง และทำงานอย่างไรให้ประสบความสำเร็จ
2. มีกระบวนการตรวจสอบและทำให้เกิดการสมดุลโดยมีกลไกยุติธรรม ที่จะก่อให้เกิดความเป็นกลางระหว่างผู้บริหาร และหลักการบริหารแบบนี้จะมีการคานอำนาจกัน
3. มีการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหลักและเป็นหัวใจสำคัญของระบบการจัการนี้

Richard-L. Edwards; Douglas C Eadie (1994) เสนอแนวคิดทางด้านการบริหารองค์การในภาวะเศรษฐกิจถดถอยในบทความเรื่อง Meeting the Change Challenge: Managing Growth in the Nonprofit and Public Human Services Sectors ว่า กลยุทธ์การบริหารที่มีประสิทธิภาพควรจะเป็นเทคนิคที่ผสมผสานกันระหว่างการบริหารเชิงกลยุทธ์กับกระบวนการเปลี่ยนแปลงการจัดการ ซึ่งกลยุทธ์การบริหารนี้จะก่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีการใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดประโยชน์ ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

Alan E. Guskin (1994) แห่งมหาวิทยาลัย Antioch ที่มลรัฐโอไฮโอ สหรัฐอเมริกา ได้ทำการศึกษาเรื่อง Reducing Student Costs and Enhancing Student learning : The University Challenge of the 1990s. พบว่า กลยุทธ์การบริหารมหาวิทยาลัยแบบใหม่ มุ่งที่จะลดค่าใช้จ่ายในการเรียน ส่งเสริมการเรียนและการปรับโครงสร้างของวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยต่างๆ ทำให้การบริหารการศึกษาแบบใหม่ของมหาวิทยาลัยมีความก้าวหน้าและทำให้คุณภาพการศึกษาสูงขึ้น

นอกจากนักวิชาการในต่างประเทศจะได้นำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารการปฏิรูป และการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการศึกษาในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจแล้ว นักวิชาการในประเทศไทยก็ได้นำเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

วิชัย ตันศิริ (2539) เสนอสภาพปัญหาการจัดการอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน ในหนังสือโฉมหน้าการศึกษาไทย โดยเสนอว่า อุดมศึกษาไทยในปัจจุบันเป็นการศึกษาในระดับสากล (Universal Education) เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาไทยสามารถประสบผลสำเร็จในเชิงปริมาณเป็นที่น่าพอใจระดับหนึ่ง แต่ปัญหาที่อุดมศึกษาไทยต้อง

เผชิญอยู่ในปัจจุบันยังมีมากมายหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมภายนอกที่ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก อันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งกระทบต่อการปรับตัวของอุดมศึกษาที่ยังไม่สามารถผลิตกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลนได้ทันทั่วทั้งที่ และผลิตความรู้ใหม่ๆ เพื่อช่วยแก้ปัญหาของชาติ ปัญหาแนวโน้มของจำนวนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่กำลังเพิ่มขึ้น และจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคต ซึ่งจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมหาศาล ปัญหาภายในสถาบันอุดมศึกษาเอง และปัญหาของระบบบริหารจัดการในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งผสมระหว่างระบบข้าราชการในการบริหารบุคคลและการเงิน กับระบบการเมือง ในกระบวนการสรรหา ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการบริหารทางวิชาการของมหาวิทยาลัยของประเทศไทย ซึ่งทำให้สถาบันอุดมศึกษาไม่ค่อยจะมีผลงานการวิจัยและวิชาการที่อาจเรียกได้ว่าเข้าไปสู่พรมแดนแห่งความรู้ได้อย่างที่คาดหวังไว้

ณัฏฐ์ ขพานนท์ และคณะ (2523) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ การวิจัยนี้มุ่งศึกษาเพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อันเกิดจากการดำเนินงานในกิจกรรมของตน โดยเฉพาะปัญหาการบริหารที่เกิดขึ้นอยู่เสมอได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ จากการวิเคราะห์ศึกษาข้อมูลต่างๆ แล้วพบว่า

1. ระบบแบ่งบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็น 3 สายงาน อันได้แก่ สายงานวิชาการ สายงานบริการทางวิชาการ และสายงานธุรการ เป็นแหล่งที่มาประการหนึ่งของปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในเรื่องขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากบุคลากรจากสายงานทั้ง 3 มักจะมีข้อเปรียบเทียบกันอยู่เสมอ ในเรื่องความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและโอกาสที่จะรับประโยชน์ต่างๆ

2. สภาพอาจารย์เป็นองค์กรที่บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีความเห็นว่า เป็นประโยชน์และมีความสำคัญสำหรับการบริหารงานในมหาวิทยาลัย เนื่องจากเป็นแหล่งที่อาจารย์ วิชาการสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยได้โดยเสรี มีลักษณะยืดหยุ่นกว่าหน่วยราชการพลเรือนส่วนใหญ่มากที่ไม่อนุญาตให้มีสภา ดังเช่น การบริหารงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

3. มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีระบบการเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณภาพ โดยพิจารณาถึงคุณสมบัติที่เหมาะสมบางประการอันได้แก่ ความสามารถในทางวิชาการ ความสุขุมรอบคอบ การมีบุคลิกภาพอันดี ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นแหล่งผลิตบุคลากรที่มีคุณภาพไปรับใช้สังคม

4. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและเกื้อกูลบุคลากรที่มีคุณภาพด้วยการจัดหาสิ่งจูงใจหรือสิ่งตอบแทน ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้หรือยกระดับมาตรฐานทางวิชาการของมหาวิทยาลัย และในขณะเดียวกันก็สมควรมีมาตรการในการขจัดบุคลากรที่ไร้คุณภาพด้วยระบบที่สุจริตยุติธรรม

ฟองจันทร์ สุข สวัสดิ์ ณ อยุธยา (2539) ศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างของมหาวิทยาลัย เชียงใหม่เพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างปัจจุบันของ มหาวิทยาลัยในระบบราชการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และ วิเคราะห์โครงสร้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลที่มีผลดีต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทาง วิชาการและศึกษาถึงรูปแบบและโครงสร้างของมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมต่อการเอื้อให้มหาวิทยาลัย เชียงใหม่พัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ผลการศึกษาพบว่า

1. โครงสร้างของมหาวิทยาลัยในระบบราชการเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่ ความเป็นเลิศทางวิชาการ ทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้านบริหารการเงินและด้านวิชาการ เนื่องจากระบบราชการมีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนในทางปฏิบัติมาก มีสายการบังคับบัญชาที่ ยาว เพราะเป็นระบบที่รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง

2. โครงสร้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือการออกนอก ระบบ แต่เป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย บุคลากรมีฐานะเป็นพนักงาน ของรัฐมีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้โดยการได้รับจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินก้อนเน้น การตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการสิ้นสุดที่ระดับสภามหาวิทยาลัย แยกการตัดสินใจและวินิจฉัยด้าน การบริหารและวิชาการในรูปคณะบุคคลในองค์การแต่ละระดับ มุ่งให้ใช้ทรัพยากร ร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงเป็น โครงสร้างที่มีผลดีต่อการต่อการ พัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ

3. การปรับปรุงโครงสร้างมหาวิทยาลัยในระบบราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บาลเป็น โครงสร้างที่เหมาะสมที่สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้ดี จากความเห็นของ ประชากรที่ศึกษาอาจารย์เป็นกลุ่มที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบมากที่สุด รองไปเป็นกลุ่มผู้บริหารมหาวิทยาลัยทุกระดับ

5. กรอบแนวความคิด

จากแนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สร้างกรอบการศึกษาดังนี้คือ ในการ ศึกษากลยุทธ์การบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้ภาวะเศรษฐกิจถดถอย กรณีศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในครั้งนี้ จะศึกษาในแนวรัฐประศาสนศาสตร์โดยจะยึดแนวคิดการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ภาวะจำกัดซึ่งเป็นแนวคิดการบริหารงานที่ต้องการประสิทธิผล (Effectiveness) ของงานหรือ โครงการที่ต้องปฏิบัติภายใต้ภาวะจำกัด(Constraints) โดยใช้ทฤษฎีระบบ ผสมผสานกับแนวคิดผล งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ การบริหารงานที่ต้องการประสิทธิผลในที่นี้ก็คือ การ บริหารงานของมหาวิทยาลัย อันได้แก่ การประหยัดและลดต้นทุน การหารายได้เพิ่ม การกระจาย อำนาจทางการบริหาร และเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ปรับปรุงการประเมิน

ผลการปฏิบัติงาน เพื่อควบคุมให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การเตรียมการออกนอกระบบอย่างจริงจัง การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในภารกิจที่เอกชนสามารถดำเนินการได้คืออยู่แล้ว และแสวงหาแหล่งทุนการวิจัยและร่วมมือกับนักวิจัยจากภายนอก ปรับปรุงเนื้อหาของหลักสูตรต่างๆ ให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน และการพัฒนาประเทศ ร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษา จัดระบบการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ และการจัดจ้างใหม่ ปรับปรุงหน่วยงานโครงสร้างโดยยุบรวมหน่วยงานขนาดเล็กที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกันเข้าไว้ด้วยกัน และปรับปรุงระบบการติดต่อสื่อสารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น และภาวะจำกัดในที่นี้ก็คือ ภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่มีผลทำให้งบประมาณของมหาวิทยาลัยมีจำนวนลดลง ในขณะที่มหาวิทยาลัยเองมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปี แม้ว่าสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะมีหลายอย่าง เช่น การออกนอกระบบ กระแสโลกาภิวัตน์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารมหาวิทยาลัยที่สำคัญตอนนี้ก็คือภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งพอสรุปเป็นกรอบแนวคิดตามแผนภาพในหน้าถัดไป

กรอบแนวคิด

