

การบริหารองค์การภาครัฐในความท้าทายใหม่: กรณีสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ

Managing public organizations for new challenges: government academic institutions

เจตชาติ ดวงสงค์*

สถาบันการศึกษาภาครัฐของไทยได้รับแรงกดดันเป็นอย่างสูงจากบริบทของโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การเกิดขึ้นของกรอบการค้าเสรีของอาเซียนที่กำหนดให้มีการเปิดเสรีทางการศึกษา การลงทุน และแรงงานในปี 2015 เปิดโอกาสให้ทุกประเทศในอาเซียนสามารถจัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยได้ และไทยสามารถลงทุนด้านการศึกษาได้ทุกประเทศเช่นกัน (มุกิตา, 2553) ทำให้สถาบันการศึกษาไทยต้องมีการปรับตัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่ได้รับการอุดหนุน (subsidy) จากรัฐบาล ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นส่งผลต่อการกำหนดคุณภาพ (quality) ในด้านการการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกโยงเข้ากับพันธกิจหลักของสถานบันการศึกษา 4 ด้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งพันธกิจเหล่านั้นประกอบด้วย (1) พันธกิจด้านการจัดเรียนการสอน (2) พันธกิจด้านการวิจัย (3) พันธกิจด้านการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชน และ (4) พันธกิจด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม (วิจารณ์, 2552)

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทที่มีผลกระทบต่อทั้งองค์การของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ เนื่องจากองค์การเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (Scott, 2003) เป็นสิ่งใหม่ที่ทำทลายความเป็นองค์การระบบใหญ่ที่มีโครงสร้างและกฎระเบียบ (bureaucracy) ตามแนวคิดของ Weber ที่มีอิทธิพลต่อความคิดของผู้มีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางการดำเนินการของระบบราชการไทยที่มีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับองค์การแบบระบบปิด (closed systems) ที่ไม่ค่อยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (นพปฎล, ม.ป.ป.)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ รัฐบาลได้มีนโยบายกำหนดให้องค์การที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐเปลี่ยนสถานะจากหน่วยงานราชการเป็นองค์การในการกำกับดูแล หรือการนำสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐออกนอกระบบอันเป็นผลสืบเนื่องส่วนหนึ่งจากผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 และเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ทำไว้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ต้องการระดมทางการเงินของรัฐบาล (สารสนเทศออนไลน์ - วิกีพีเดีย) จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารเป็นอย่างมาก นอกจากนี้บริบทด้านต่างประเทศทั้งในเรื่องของการลงทุนและการขยายทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาจากต่างประเทศเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้รัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษาให้สามารถแข่งขันกับ

*อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

สถาบันอุดมศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนของไทยรวมถึงต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์การภาคในภาครัฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทเอกชน คือ เพื่อการอยู่รอดและการเจริญเติบโตขององค์การ

สิ่งที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐมีอยู่หลายประการ มีสิ่งที่เป็นประการสำคัญในอันดับต้นๆ คือ การประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งวิธีการรับประกันถึงความมีคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐนั้นได้นำเอาหลักเกณฑ์หลายประการจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องทั้งสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (สมศ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่มีความแตกต่างกันด้านเกณฑ์คุณภาพ ทำให้เกิดความสับสนต่อสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องของการปฏิบัติให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดด้านคุณภาพ เช่น เรื่องประกันคุณภาพ (PMQA – IQA) สามารถแตกต่างกันได้ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงาน ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาได้ทำการบูรณาการตัวชี้วัดเพื่อให้เป็นหน่วยเดียวกัน เช่น เรื่องคุณภาพต้นทุนต่อหน่วยโดยสำนักงบประมาณหรือกรมบัญชีกลาง (รังสรรค์, สารสนเทศออนไลน์ - <http://gotoknow.org>)

การกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนให้มีกระบวนการดำเนินการด้านต่างในรูปแบบเดียวกันหรือให้มีความเหมือนกันเพื่อให้ได้รับการประกันคุณภาพเหมือนกันนั้น เป็นการใช้ฐานคิดด้านการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) เพื่อค้นหาหนทางที่ดีที่สุด (one best way) สอดคล้องกับแนวคิดของนักทฤษฎีด้านทฤษฎีองค์การที่สำคัญ เช่น Frederick W. Taylor การกำหนดเกณฑ์ด้านคุณภาพเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและความมั่นใจต่อผู้ใช้บริการทั้งนักศึกษา ประชาชนทั่วไป รวมไปถึงชุมชน การที่องค์การประเภทสถาบันอุดมศึกษามีผู้ใช้บริการมากขึ้นย่อมส่งผลให้มีโอกาสที่ได้รับรายได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย เช่น การจ่ายค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาของนักศึกษา

การมีผู้ใช้บริการจำนวนมากและส่งผลต่อรายได้ที่มากตามไปด้วยนั้น สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐต้องมีศักยภาพด้านการแข่งขันที่สามารถทำให้ผู้รับบริการเกิดความเชื่อมั่นได้ ซึ่งต้องทำความเข้าใจต่อการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขัน “Porter’s Five Competition Forces Model” โดยมีปัจจัยที่สำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ 5 ปัจจัย ประกอบด้วย (Porter, 1980)

(1) สภาพการณ์ของการแข่งขัน (Rivalry) โดยการวิเคราะห์เกี่ยวกับคู่แข่งทั้งหมดที่มีอยู่ในการดำเนินกิจกรรมประเภทเดียวกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพราะกลไกการค้าเสรีในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเคลื่อนไหวทรัพยากรได้อย่างรวดเร็วอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจขององค์การ การวิเคราะห์

ขนาดของกลุ่มแข่งขัน กำลังการผลิต เงินทุน ส่วนแบ่งการตลาด กลยุทธ์ของกลุ่มแข่งขัน รวมถึงสภาพเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อการแข่งขัน

(2) อำนาจการต่อรองของผู้บริโภค (Bargaining Power of Customers) เป็นการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงอำนาจการต่อรองของผู้บริโภคว่ามีมากน้อยเพียงใด ถ้ามีการแข่งขันในทางธุรกิจสูงและผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อการค้าปลีกขององค์กร โดยเฉพาะในแง่ของรายได้ และส่วนแบ่งการตลาดที่ลดลง

(3) อำนาจการต่อรองของผู้ผลิตหรือผู้สนับสนุนทรัพยากร (Bargaining Power of Suppliers) เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับผู้ผลิตหรือผู้สนับสนุนทรัพยากรที่ขายวัตถุดิบต่างให้แก่องค์กร โดยการวิเคราะห์การพึ่งพาถ้าองค์กรต้องมีการพึ่งพาผู้ผลิตรายหรือผู้สนับสนุนทรัพยากรหนึ่งสูง จะทำให้เกิดความเสี่ยงของการดำเนินงานขององค์กรมากขึ้น เพราะถ้าไม่สามารถส่งวัตถุดิบหรือทรัพยากรได้ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด จะส่งผลกระทบต่อการค้าปลีกขององค์กรทันที

(4) การเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่ (Threat of new Entrants) โดยการวิเคราะห์ว่ามีความยากง่ายในการเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่มากน้อยเพียงใด ถ้าการเข้ามาของผู้ประกอบการรายใหม่สามารถทำได้ง่ายและสะดวกอาจทำให้องค์กรได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานได้ง่าย

(5) การมีสินค้าและบริการอื่นทดแทน (Threat of Substitute) โดยการวิเคราะห์ว่าสินค้าและบริการที่องค์กรมีอยู่มีโอกาสนหรือไม่ที่จะมีสินค้าและบริการอื่นเข้ามาทดแทนสินค้าและบริการเดิมขององค์กร ซึ่งอาจทำให้รายได้จากการให้บริการลดลง รวมถึงส่วนแบ่งการตลาดที่ลดลงในอนาคต

การแข่งขันที่สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐเผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบันมีอิทธิพลต่อแนวคิดที่ใช้ในการกำหนดทิศทางการดำเนินการขององค์กรและไม่ได้มีความแตกต่างจากองค์กรภาคธุรกิจ เห็นได้จากตัวอย่างประการหนึ่งเกี่ยวกับข้อเสนอประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับตัวชี้วัดเรื่องผลผลิตด้านการผลิตบัณฑิตที่ต้องมีการคำนวณ Unit Cost หรือเป็นตัวอย่างเกี่ยวกับตัวชี้วัดด้านการผลิตบัณฑิต อาจแยกได้เป็นตัวชี้วัดเป้าหมายหน่วยงานที่มีการกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐรวมถึงภาคเอกชน ต้องมีการดำเนินการด้านการผลิตบัณฑิตโดยเน้นที่จำนวนและการได้งานทำของผู้สำเร็จการศึกษา รวมถึงความพึงพอใจของผู้ใช้งานบัณฑิต (รังสรรค์, 2551)

การดำเนินการเพื่อการแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่อยู่ภายใต้การกำหนดกรอบการดำเนินการตามที่หน่วยงานกำกับดูแลเรื่องมาตรฐานในการดำเนินการ เช่น สกอ. และสมศ. มีความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินงานเชิงรุกโดยใช้แนวคิดด้านการบริหารเชิงกลยุทธ์และการจัดการด้านการตลาดมาประยุกต์ใช้ โดยแนวคิดสำคัญของการจัดการด้านการตลาดที่นำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินการ

ของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐเป็นหลักการที่อยู่ในทิศทางเดียวกันกับการดำเนินการในองค์การภาครัฐกิจ รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชน (ดัดแปลงจาก Kotler, 2008) คือ

- (1) การให้ความสำคัญกับลูกค้าเป้าหมายหรือผู้รับบริการที่ประกอบด้วยนักศึกษา ประชาชน และชุมชน (customer – oriented) โดยเน้นความพึงพอใจ (satisfaction) ในการรับบริการและการซื้อซ้ำ เทียบได้กับการตอบสนองความต้องการให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจและมีเกิดความต้องการเลือกศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น
- (2) การกำหนดอัตลักษณ์ (identity) ที่ชัดเจนของสถาบันอุดมศึกษาที่เทียบได้กับการวางตำแหน่งผลิตภัณฑ์ (positioning) ให้มีความโดดเด่นและเป็นเอกลักษณ์แตกต่าง (differentiation) จากสถาบันอุดมศึกษาอื่น
- (3) การออกแบบและนำเสนอผลิตภัณฑ์ (สินค้าและบริการ – product) ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการรวมถึงสังคมส่วนรวมเทียบได้กับการจัดหลักสูตรการเรียนที่สอดคล้องกับความต้องการของนักศึกษา ประชาชน และชุมชน
- (4) การกำหนดเกณฑ์ในการแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์หรือการกำหนดราคา (pricing strategy) เทียบได้กับการกำหนดค่าหน่วยกิตและค่าธรรมเนียมการศึกษาของหลักสูตรในสถาบันอุดมศึกษา
- (5) การกระจายการให้บริการเพื่อให้มีความสะดวกและทั่วถึงต่อการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ของลูกค้าเป้าหมายหรือผู้รับบริการ (distribution channel) เทียบได้กับการเลือกทำเลที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาทั้งที่เป็นที่ตั้งหลัก (main campus) หรือศูนย์วิทยบริการที่กระจายไปยังพื้นที่เป้าหมาย
- (6) การส่งเสริมการตลาดแบบบูรณาการ (Integrated Marketing Communication – IMC) ที่เน้นความครบถ้วนของวิธีการส่งเสริมการตลาดเทียบได้กับการส่งเสริมการตลาดของสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้ส่วนผสมของการส่งเสริมการตลาดเหล่านี้ ประกอบด้วย
 - a. การโฆษณา (advertising) เพื่อส่งข่าวสารผ่านสื่อที่เข้าถึงผู้เป็นลูกค้าเป้าหมาย
 - b. การประชาสัมพันธ์ (public relation) เพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้กับองค์กรในปัจจุบันที่เน้นการบริหารความสัมพันธ์กับ (Customer Relationship Management – CRM) และการสร้างความรับผิดชอบต่อองค์กรต่อสังคม (Corporate Social Responsibility – CSR)
 - c. การขายโดยใช้พนักงาน – การตลาดทางตรงที่รวมเอาการตลาดทางอินเทอร์เน็ตเข้าไว้ด้วย (direct sales and direct marketing)
 - d. การส่งเสริมการขาย (ลด แลก แจก แถม – sales promotion) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการตัดสินใจใช้บริการ ตัดสินใจใช้บริการที่เร็วขึ้นและมากขึ้น

สอดคล้องกับสาระสำคัญของกระแสความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับการบริหารงานที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม (social relevance) และความต้องการของผู้ใช้บริการ (customer) ที่สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐต้องจัดหลักสูตรการสอนรวมถึงการให้บริการวิชาการและอื่นๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและผู้ให้บริการ ในการแข่งขันเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและผู้ให้บริการนั้น สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐต้องมีความเข้าใจในแนวคิดเกี่ยวกับองค์การแบบระบบเปิด (open systems) ที่มีความแตกต่างจากองค์การแบบระบบปิด (closed systems) ที่คุ้นเคย เนื่องจากฐานคติขององค์การแบบระบบเปิดนั้น ประกอบด้วย

- (1) องค์การกับสิ่งแวดล้อมภายนอกมีปฏิสัมพันธ์กัน
- (2) สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
- (3) คนมีค่านิยมและผลประโยชน์ที่ต่างกัน

องค์การระบบเปิดให้ความสำคัญกับการไหลเวียนของทรัพยากรและสารสนเทศจากภายนอก โดยมรสภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดโครงสร้าง สนับสนุน หรือตรวจสอบการทำงานขององค์การ นอกจากนี้แนวคิดขององค์การระบบเปิดยังเหมาะกับลักษณะองค์การสมัยใหม่ที่มีการทำงานที่รวดเร็ว (speed) สามารถเชื่อมโยงกันทางคอมพิวเตอร์กับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (connectivity) มีผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะจับต้องไม่ได้มากขึ้น (intangibles) เป็นองค์การที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย (Network Organization) ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนทักษะ ทรัพยากร ผลิตภัณฑ์ (ทิพวรรณ, 2547)

สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่จะสามารถแข่งขันเพื่อให้อยู่รอดได้ในสถานการณ์ปัจจุบันจำเป็นที่จะต้องค้นหาและนำเสนอผลิตภัณฑ์ที่มีความโดดเด่นกว่าคู่แข่งที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาอื่น หรือมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับจากสังคมและผู้ให้บริการ ตลอดจนสามารถรักษาความโดดเด่นและคุณภาพของผลิตภัณฑ์จนเป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจของสังคมและผู้ให้บริการในที่สุด ทางด้านของคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐได้มีการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพหลายด้านจากหลายองค์การมาประยุกต์ใช้เพื่อรับประกันถึงควมมีคุณภาพ ดังเช่นที่สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐได้ดำเนินการไปแล้วและกำลังดำเนินการอยู่และกำลังเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความสับสนต่อการดำเนินการด้านคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ คือ การมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สำนักมาตรฐานการศึกษา (สมศ.) สำนักงานประมาณ เป็นต้นที่มีบทบาทกำหนดตัวชี้วัดด้านคุณภาพที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาและมีการกำหนดตัวชี้วัดที่แตกต่างกันในบางส่วน

มีความเห็นในเรื่องการใช้ตัวชี้วัดของสถาบันอุดมศึกษา ในกรณีที่มีตัวชี้วัดในด้านต่างๆ อยู่แล้วไม่ควรคิดเพิ่มเติมตัวชี้วัดอื่นอีก นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในกลุ่มงานต่างๆ ทั้ง 4 กลุ่ม เช่น กลุ่มผลิตบัณฑิตและวิจัย กลุ่มผลิตบัณฑิตและพัฒนาสังคม กลุ่มผลิตบัณฑิตและพัฒนาศิลปะและวัฒนธรรม และ

กลุ่มผลิตภัณฑ์ กลุ่มงานเดียวกันควรมีตัวชี้วัดเหมือนกันหรือคล้ายกันมากที่สุด สถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันควรมีผลผลิตและกิจกรรมที่เหมือนกันและสอดคล้องกัน รวมถึงใช้ตัวชี้วัดที่สำคัญและมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นตามระยะเวลาและผลจากการวิจัยสถาบัน นอกจากนี้ยังมีข้อควรระวังในการจัดทำตัวชี้วัดที่สถาบันอุดมศึกษาต้องคำนึงถึงเพื่อลดปัญหาในการดำเนินการและลดปัญหาความสับสนซ้ำซ้อน เช่น การจัดทำตัวชี้วัดต้องให้ตรงประเด็นและเป็นที่น่าสนใจได้โดยบุคคลทั่วไป การกำหนดจำนวนตัวชี้วัดให้ได้น้อยที่สุดโดยเลือกตัวแปรเพียงตัวเดียวจากกลุ่มตัวแปรที่ใช้มาเป็นตัวชี้วัดหรือตัดทอนตัวแปรที่คล้ายคลึงกันออกไป (รังสรรค์, 2551)

ในส่วนของการระบุและนำเสนอสิ่งที่เป็นอัตลักษณ์หรือสิ่งที่เป็นข้อโดดเด่นแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่มีผลต่อการรับรู้ ความเชื่อ รวมไปถึงความไว้วางใจในคุณภาพของผลิตภัณฑ์และองค์การของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ มีสิ่งที่กลายเป็นข้อผิดพลาดในการนำเสนออัตลักษณ์หรือสิ่งที่เป็นข้อโดดเด่นแตกต่างของผลิตภัณฑ์ (Positioning Error) ของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ และอาจส่งผลไปยังผู้รับบริการหรือผู้ที่เป็นลูกค้าเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ (ดัดแปลงจาก Kotler, 2005) ประกอบด้วย

- (1) การที่ผู้รับบริการไม่เชื่อในอัตลักษณ์หรือสิ่งที่เป็นข้อโดดเด่นแตกต่างของผลิตภัณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาได้นำเสนอนั้น ผู้รับบริการอาจมองว่าสิ่งที่เป็นข้อเท็จจริงของผลิตภัณฑ์มีความด้อยกว่าข้อมูลที่นำเสนอ (Underpositioning)
- (2) การที่ผู้รับบริการมีความรู้และความเชื่อในอัตลักษณ์หรือสิ่งที่เป็นข้อโดดเด่นแตกต่างของผลิตภัณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาได้นำเสนออยู่ในวงจำกัด และเชื่อคุณภาพของคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์สูงกว่าสิ่งที่เป็นข้อเท็จจริง (Overpositioning)
- (3) การที่ผู้รับบริการมีความสับสนในอัตลักษณ์หรือสิ่งที่เป็นข้อโดดเด่นแตกต่างของผลิตภัณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาได้นำเสนอเพราะมีการเปลี่ยนแปลงในอัตลักษณ์หรือสิ่งที่เป็นข้อโดดเด่นแตกต่างที่ผลิตภัณฑ์อยู่บ่อยๆ (Confusepositioning)
- (4) การที่ผู้รับบริการมีความสงสัยในอัตลักษณ์หรือสิ่งที่เป็นข้อโดดเด่นแตกต่างของผลิตภัณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาได้นำเสนอทั้งในด้านคุณภาพ ราคา และผลจากการรับบริการหรือการใช้ผลิตภัณฑ์ (Doubtfulpositioning)

ดังนั้น การดำเนินการด้านคุณภาพที่มีความชัดเจนและมีความเป็นข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอย่างกระจ่างชัดในกระบวนการ ข้อมูลที่เกี่ยวกับคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐรวมถึงผลิตภัณฑ์ของสถาบันฯ ที่นำเสนอให้กับสังคมและผู้รับบริการจึงเป็นสิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเริ่มต้นที่กระบวนการภายในองค์กรตั้งแต่ความเข้าใจที่ชัดเจนและตรงกันของผู้ปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ เพราะความเข้าใจในข้อมูลที่คลาดเคลื่อนอาจส่งผลกระทบต่อความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนตามไปด้วย ดังตัวอย่างของความเห็นที่ไม่ตรงกันจนนำไปสู่การคัดค้านในส่วนหนึ่งของ

กระบวนการในการกำหนดคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาที่โยงไปสู่การนำเสนอสิ่งที่เป็นอัตลักษณ์หรือสิ่งที่เป็นข้อโดดเด่นแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษา เป็นการกำหนดมาตรฐานการเรียนการสอน เรียกว่า “กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา” (มคอ.) หรือ Thai Qualifications Framework for Higher Education (TQF: HEd) ประกาศใช้โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สำหรับแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพบัณฑิตตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิ (National Qualifications Framework: NQF) ได้รับการสนับสนุนเงินทุนและผู้เชี่ยวชาญจากประเทศออสเตรเลีย โดยทำการปรับปรุงรับฟังความคิดเห็น และกำหนดให้ออกเป็นกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยตามข้อมูลพื้นฐานคุณลักษณะบัณฑิตของสังคมไทย หรือ TQF กรอบมาตรฐานคุณวุฒิบัณฑิตกำหนดคุณลักษณะสำคัญของบัณฑิต 5 ด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านคุณธรรม จริยธรรม (2) ด้านความรู้ (3) ด้านทักษะทางปัญญา (4) ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ (5) ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

การกำหนดกรอบมาตรฐานฯ ดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากคณาจารย์สายสังคมศาสตร์ที่มุ่งเน้นการตั้งคำถาม วิพากษ์วิจารณ์ ถอด-รื้อวาทกรรม ที่มีความเห็นต่อหลักเกณฑ์ด้านกรอบมาตรฐานฯ ว่ามีเนื้อหาที่ค่อนข้างจะทำให้นักศึกษาไม่มีลักษณะตั้งคำถามกับบรรทัดฐานสังคม รวมถึงการจำกัดเสรีภาพในการเรียนการสอนที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้สอนและผู้เรียนมีมุมมองและความคิดที่แตกต่างไปจากกรอบมาตรฐานฯ กำหนด เช่น การกำหนดให้ใช้แบบฟอร์ม มคอ. 1-7 ที่กรอรายละเอียดเพื่อแสดงมาตรฐานในระดับคุณวุฒิ รายละเอียดของหลักสูตร โครงสร้าง เนื้อหาหลักสูตร วิธีการจัดการเรียนการสอน ทรัพยากรที่ใช้ ตัวชี้วัดความสำเร็จของหลักสูตร รายละเอียดของรายวิชา รายละเอียดของวิชาประสบการณ์ภาคสนาม รายงานผลการดำเนินการของรายวิชา รายงานผลการดำเนินการของประสบการณ์ภาคสนาม

ในปัจจุบันมีสาขาวิชาที่น่าร่องในการร่างกรอบหรือประกาศใช้เครื่องมือ ได้แก่ สาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการอาหาร สาขาวิชาพยาบาลศาสตร์ สาขาโลจิสติกส์ สาขาวิชาการท่องเที่ยว และการโรงแรม สาขาวิชาเทคโนโลยีชีวภาพ สาขาวิชาครุศาสตร์และศึกษาศาสตร์ สาขาคอมพิวเตอร์ สาขาวิชาเคมี (มุกิตา, 2553)

นอกจากนี้ยังมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ถึงกรอบมาตรฐานฯ (TQF) ว่ามีผลต่อการทำให้สถาบันอุดมศึกษาแข่งขันเพื่อผลิตสินค้าวิชาการนำไปขายในตลาดของผู้รับบริการที่เป็นชาวต่างประเทศด้วยการเพิ่มความถี่

ในการตีพิมพ์ผลงานในวารสารนานาชาติ และลงทุนในการโฆษณาเพื่อเพิ่มอัตราความนิยม (rating) ในระดับสากล ในส่วนของการทำงานภายในองค์กรสถาบันอุดมศึกษามีการกำหนดให้ผู้สอนทำงานในรายละเอียดที่เพิ่มขึ้น มีการตรวจสอบการทำงานอย่างละเอียดและบ่อยครั้งรวมถึงการสร้างมาตรฐานเดี่ยวที่บังคับใช้เหมือนกันหมด (standardization) ด้วยขั้นตอนการควบคุมที่เพิ่มขึ้นอย่างสลับซับซ้อน (สารสนเทศออนไลน์ - virtualdialogue.wordpress.com) การดำเนินการดังกล่าวของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เป็นสิ่งที่ยืนยันต่อการใช้ฐานคติในการกำหนดทิศทางการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดและการกำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ยังอยู่บนฐานคติของแนวคิดดั้งเดิมขององค์กรระบบปิด (closed systems) ที่มุ่งหาหนทางที่ดีที่สุด (one best way) ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น (ผู้เขียน)

การคัดค้านการใช้ TQF ยังคงเป็นประเด็นที่ร้อนแรงของคณาจารย์สายสังคมศาสตร์เพราะถูกมองว่าเป็นกระบวนการแทรกแซงของภาครัฐ เพื่อควบคุมสถาบันอุดมศึกษาผ่านสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ถูกมองว่าอ้างว่าสร้าง TQF เพื่อควบคุมมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้มาตรฐาน แต่การใช้เครื่องมือดังกล่าวที่ไม่สามารถตอบโจทย์เรื่องมาตรฐานได้ ประกอบกับตัวชี้วัดความสำเร็จที่เน้นไปที่ภาวะการดำเนินงานทำของนักศึกษาเมื่อจบออกไป การได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์ (ของก.พ.) ความพึงพอใจของนายจ้างผู้ประกอบการ รวมไปถึงการทำงานได้ตรงตามสาขาที่ศึกษา การใช้เกณฑ์บ่งชี้ผลการดำเนินงาน การทวนสอบมาตรฐานผลการเรียนรู้ที่วางอยู่บนภาวะการได้งานทำ ไม่ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพในความเป็นพลเมืองของสังคมไทยที่ต้องการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมให้กับผู้รับบริการ (นักศึกษา) การกำหนดตัวชี้วัดดังกล่าวว่าเป็นกระบวนการที่ทำให้การศึกษาเป็นสินค้าเนื่องจากการผลิตเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ TQF เป็นการเพิ่มความซ้ำซ้อนให้กับระบบเดิมที่มีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานรับรองมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงาน

ของสถาบันอุดมศึกษา รวมไปถึงการประเมินภายในสถาบันอุดมศึกษา การประเมินภายในคณะ ที่กำหนดให้นักศึกษาที่เป็นผู้รับบริการประเมินอาจารย์ที่เป็นผู้ให้บริการ

ทางด้านของปัญหาในการกำหนดกรอบมาตรฐานฯ จากต่างประเทศ ได้มีผู้รวบรวมปัญหาดังกล่าว จาก 3 ประเทศ ประกอบด้วย อังกฤษ อเมริกา ญี่ปุ่น โดยในประเทศไทย มีการตั้งคำถามกันถึงตัวชี้วัดในการประเมินงานวิจัยที่มักไปเน้นเรื่องแผนการตลาดในสุดท้าย เนื่องจากงานวิจัยจำเป็นต้องสื่อสารเพื่อกระตุ้นผู้ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการอนุมัติทุนการวิจัย ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา มีสถานการณ์คล้ายกัน ในส่วนของวิชาการสายสังคมศาสตร์ มนุษย์ศาสตร์ และวิจิตรศิลป์ เกิดปัญหาในการหาความสมดุลระหว่างการผลิตความรู้เพื่อตอบโจทย์ให้กับงานบริการทางสังคม ชุมชน ซึ่งเป็นเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา กับความจำเป็นที่จะปรับเปลี่ยนสถาบันอุดมศึกษาเพื่อตอบรับกับการเปิดตลาดเสรีทางการศึกษา สำหรับประเทศญี่ปุ่นที่มีการทำ NQF ในปี 2004 ประสบปัญหาคล้ายกับประเทศไทยที่อาจารย์ผู้สอนต้องจัดทำเอกสารการประเมินคุณภาพอย่างละเอียดและบ่อยครั้ง สร้างต้นทุนของเวลาและพลังงานของบุคลากรที่ต้องสูญเสียไปแทนที่จะใช้ทำกิจกรรมการวิจัยและการเรียนการสอน

จากแนวทางการบริหารองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐเป็นสิ่งที่ท้าทายใหม่ที่รัฐบาลต้องเผชิญ เนื่องจากลักษณะของวัฒนธรรมองค์การที่มีความหลากหลายและการเมืองในองค์การของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเฉพาะ รวมถึงความเป็นตัวของตัวเองที่มีอยู่สูงในตัวของอาจารย์ที่เป็นผู้ให้บริการ เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงองค์การของสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่ต้องการ

ในส่วนของวัฒนธรรมองค์การ สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่มีวัฒนธรรมองค์การแบบเฉพาะ เนื่องจากเป็นสถานที่รวมบุคลากรทางด้านวิชาการที่มีความรู้และความเป็นตัวเองที่สูงจึงทำให้มีความยากในการบังคับควบคุม ดังนั้นการบริหารงานองค์การภาครัฐที่เกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ผู้บริหารได้เติบโตผ่านจากสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ ถือว่าเป็นองค์การในระดับมหภาค (macro level) และสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่ถือว่าเป็นองค์การในระดับ

จุลภาค (micro level) ต้องมีการสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงองค์การให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของบริบทในการทำงาน สำหรับองค์การในระดับมหภาค การสร้างวัฒนธรรมองค์การควรมีการปรับฐานคติให้ผู้บริหารที่มีอำนาจตัดสินใจ ทำการเปลี่ยนแปลงฐานคติจากระบบปิด (closed systems) หรือการใช้เหตุผลนิยม (rational systems) ที่เน้นประสิทธิภาพและการหาหนทางที่ดีที่สุด มาเป็นฐานคติองค์การแบบธรรมชาตินิยม (natural systems) ที่เน้นความสำคัญของคนในองค์การและองค์การระบบเปิด (open systems) ที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับองค์การ ตามแนวคิดของ W. Richard Scott ในส่วนขององค์การระดับจุลภาค สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐต้องมีการสร้างวัฒนธรรมองค์การแบบใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงในระดับค่านิยม (values) ในการสร้างค่านิยมหลัก (core value) ในการร่วมมือ แบ่งปัน แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้องค์การเติบโตในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมถึงการเปลี่ยนแปลงฐานคติ (assumptions) เพราะมีอิทธิพลต่อการรับรู้ ความคิด การกระทำ และพฤติกรรมของคนในการบรรลุจุดหมายจนกลายเป็นอุดมการณ์ ตามแนวคิดของ Edgar Schein (อ้างใน ทิพวรรณ, 2547: 189 – 191)

นอกจากนี้ องค์การด้านการศึกษาที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐทั้งสองระดับ คือ ระดับมหภาค และระดับจุลภาค ต้องทำการเปลี่ยนแปลงองค์การ โดยเริ่มตั้งแต่การละลาย (unfreezing) สิ่งที่เป็นปัญหาจากโครงสร้างองค์การหรือจากทักษะของผู้ปฏิบัติงาน แล้วนำไปสู่ขั้นตอนต่อไป คือ การเปลี่ยนแปลง (change) ทั้งระบบการทำงาน การให้รางวัล ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงานเพื่อนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ และส่วนสุดท้าย คือ การทำให้การเปลี่ยนแปลงที่ได้ทำไปแล้วเกิดความมั่นคง (refreezing) เป็นการทำให้สิ่งที่ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว เช่น พฤติกรรม ทักษะ คติ โครงสร้าง รวมถึงกฎเกณฑ์ มีความยั่งยืนในองค์การ และมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ (Lewin อ้างใน ทิพวรรณ, 2547: 258)

อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การพิจารณาถึงการเมืองในองค์การ ต้องมีทัศนะแบบพหุนิยม (Pluralist view) ที่มองว่าการเมืองเป็นกระบวนการธรรมชาติในองค์การ เพื่อแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างกลุ่ม

ผลประโยชน์และมีการควบคุมเพื่อเกิดความขัดแย้งที่มากเกินไปจนขอบเขต โดยคำนึงถึงความลงตัวของผลประโยชน์ระดับปัจเจกชนทั้งสามด้านของคนในองค์กร คือ ผลประโยชน์ด้านการทำงาน ด้านอาชีพ และส่วนบุคคล (Morgan อ้างใน ทิพวรรณ, 2547: 218) และให้สอดคล้องกับการใช้อำนาจในองค์กรเพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น

ดังนั้น การบริหารองค์การภาครัฐในความท้าทายใหม่: กรณีสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนฐานคติขององค์การที่เกี่ยวข้องในระดับมหภาค การสร้างวัฒนธรรมองค์การ การเปลี่ยนองค์การ การคำนึงถึงการเมืองในองค์การระดับจุลภาค ที่การเปลี่ยนแปลงขององค์การทั้งสองระดับจะนำไปสู่ความชัดเจนในทิศทางการดำเนินงานและส่งผลต่อการจัดการเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา รวมไปถึงความชัดเจนด้านอัตลักษณ์ที่เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อการแข่งขันในสถานการณ์ปัจจุบันนั้น อยู่บนฐานคติขององค์การระบบเปิดที่คำนึงถึงกับการบริหารงานที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม (social relevance) และความต้องการของผู้ใช้บริการ (customer) ที่มีความสำคัญต่อการบริการองค์การภาครัฐในทุกระดับรวมถึงเป็นหน้าที่หลักที่องค์การภาครัฐและผู้บริหารองค์การต้องตระหนักอยู่ตลอดเวลา

แหล่งอ้างอิง:

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2547. **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ 5. เซทโพร้ พรินติ้ง.

กรุงเทพฯ

นพปฎล สุทรนนท์. ม.ป.ป. **เอกสารประกอบการบรรยายวิชาสัมมนาทฤษฎีองค์การ**

และการบริหารชั้นสูง. สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยรังสิต. กรุงเทพฯ.

รังสรรค์ เนียมสนิท. 2551. **เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง “การทบทวนเป้าหมายการให้บริการ**

ผลิตและตัวชี้วัดของสถาบันอุดมศึกษา”. สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ.

Kotler, Philip. 2005. **Marketing Management**: chapter 11 Positioning and Differentiating the

Market Offering Through the Product Life Cycle. 11th ed. Prentice Hall.

Kotler, Philip and Keller, Kevin. 2008. **Marketing Management**. 13th ed. Prentice Hall.

Porter, Michael E. 1980. **Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and**

Competitors, New York: The Free Press.

Scott, W. Richard. 2003. **Organizations: Rational, natural and open systems**. 5th ed. Upper

Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

Shafritz, Jay M., Ott, J. Steven, & Jang, Yong Suk. 2005. **Classics of Organization Theory**.

6th ed. Belmont, California :Thomsom Wadsworth

สารสนเทศออนไลน์:

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. 2553. ความเป็นมาของ TQF กับวิกฤตมหาวิทยาลัยไทย.

สารสนเทศออนไลน์ - <http://virtualdialogue.wordpress.com/>: 05.3.10; 03.47 p.m.

มุกิตา เชื้อซ่ง. 2553. รายงานข่าวเรื่อง “สำรวจกระแสค่าน 'TQF' ยกเครื่องใหญ่อุดมศึกษาไร้เปิดเสรี”. <http://www.prachatai.com/journal/2010/02/27669>.

วิจารณ์ พานิช. 2552. การจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา. <http://gotoknow.org/blog/council/239973>.

รังสรรค์ เนียมสนิท. 2551. ตัวชี้วัด ปีงบประมาณ 2551. สารสนเทศออนไลน์ –

<http://gotoknow.org/blog/porsonal/157262>: 05.3.10; 05.18 p.m.

<http://www.drmanage.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=538635262&Ntype=3>

<http://th.wikipedia.org/wiki/A5>: 05.3.10; 06.15 p.m.