

การดำเนินงานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงในระบบราชการ

อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กันยายน 2556

1. ความสำคัญของปัญหา

การขับเคลื่อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงด้วยการวิจัยเชิงประยุกต์ เพื่อนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การประยุกต์ใช้ในภาคส่วนต่างๆ เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สังคมไทยเข้าใจและรับประโยชน์จากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงอย่างแท้จริง การศึกษาวิจัยเชิงประยุกต์การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ประโยชน์มีการนำไปใช้ในด้านต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ด้านการเกษตรด้านพลังงานด้านธุรกิจทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่รวมทั้งการประยุกต์ใช้ในครอบครัวเป็นต้น จากการศึกษาหลายภาคส่วนได้มีการศึกษาเพื่อประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงพบว่าภาคราชการเป็นสาขาที่สำคัญสาขาหนึ่งที่ควรได้รับการศึกษาถึงการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เช่นรูปแบบการดำเนินงานของระบบราชการปัจจุบันมีความสอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมากน้อยเพียงใดภาคราชการมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ ภาคราชการใดบ้างที่ประสบความสำเร็จในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้หรือการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ภาคราชการเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมไทยทั้งในฐานะที่เป็นสาขาที่การจัดสรรงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายจำนวนมาก มีการจ้างงานในภาคราชการจำนวนมาก และที่สำคัญคือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคราชการเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อน ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น หากภาคราชการเองยังมีข้อจำกัดด้านการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะมีส่วนทำให้การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในภาคประชาชนอาจได้รับผลกระทบตามมา

การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในภาคราชการเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนักเพราะภาคราชการมีข้อจำกัดหลายประการและบริบทการดำเนินงานในภาคราชการยังมีวัฒนธรรมมองค้ำของแต่ละองค์กรที่มีรากยังลึกในองค์กรนั้นๆและเป็นเรื่องยากในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าวการดำเนินงานในภาคราชการที่ไม่สะท้อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมีหลายประการดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การใช้งบประมาณของส่วนราชการยังไม่ให้ความสำคัญกับความสมเหตุสมผลมากเท่าที่ควร ดังสามารถพบเห็นได้ว่าการเร่งเบิกจ่ายหรือ ช่วงเดือนกันยายนของทุกปีเพื่อให้ใช้งบประมาณหมดตามที่ได้รับจัดสรร หากหน่วยงานใช้งบประมาณไม่หมดก็อาจไม่สามารถของบประมาณในหมวดดังกล่าวได้อีกในปีงบประมาณถัดไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการงบประมาณเช่นนี้ มิได้สร้างแรงจูงใจให้หน่วยราชการทำการใช้จ่ายอย่างพอประมาณอย่างคุ้มค่า แต่เป็นการใช้จ่ายให้ครบตามกรมงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมา

ประการที่สอง ส่วนราชการมีสถานะเป็นนิติบุคคลในระดับกรม ระดับสำนักงานหรือเทียบเท่า กล่าวคือ การดำเนินงานต่างๆ ของส่วนราชการจะอิงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกรม หรือสำนักงานเป็นหลัก ดังนั้น การดำเนินงานในรูปแบบที่ต้องมีการประสานงานด้วยกันระหว่างส่วนราชการด้วยกันเพื่อให้สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์สูงสุดหรือที่เรียกว่าการทำงานเชิงบูรณาการที่เป็นประโยชน์ของสังคมโดยรวมนั้นจะเกิดขึ้นได้ยากดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการใช้หลักเหตุและผลในการดำเนินงานของส่วนราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมนั้นยังไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยส่วนราชการต่างๆ มักเน้นการดำเนินงานเฉพาะในหน้าที่ๆ กฎหมายของหน่วยงานนั้นๆ กำหนดไว้เท่านั้น

ประการที่สาม ส่วนราชการเน้นการดำเนินงานตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น โดยมิได้ให้ความสำคัญกับหลักการและเหตุผลมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานต่างๆ หากมีการใช้หลักความเป็นเหตุเป็นผลตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงแล้วส่วนราชการอาจไม่สามารถดำเนินการได้หากกฎหมายมิได้ระบุไว้ให้ทำ ทั้งนี้เป็นเพราะข้าราชการหรือพนักงานของรัฐมีความเกรงกลัวต่อการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเป็นอย่างมาก ซึ่งหากมีการดำเนินการใดๆ ที่อยู่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ข้าราชการมักจะไม่พึงกระทำเพราะเกรงกลัวต่อการตรวจสอบถึงแม้จะเป็นการดำเนินงานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมก็ตาม

ประการที่สี่ การดำเนินงานในส่วนราชการเป็นอาชีพที่มั่นคง หากข้าราชการหรือพนักงานของรัฐมิได้กระทำความผิดร้ายแรงก็จะสามารถทำงานในส่วนราชการได้ตราบจะเกษียณอายุราชการ ด้วยเหตุนี้

ส่วนราชการจึงไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันความเสี่ยงต่างๆ เหมือนกับภาคเอกชนที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่างๆ ทั้งด้านการเงิน ด้านการตลาด หรือด้านการผลิต

ประการที่ห้า ส่วนราชการมีการจัดสรรทรัพยากรแบบแยกส่วน ได้แก่ ที่ดินที่ใช้ในการดำเนินการมักได้รับการจัดสรรโดยราชพัสดุ ทรัพยากรบุคคลกำหนดโดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน และการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสำนักงบประมาณ จึงทำให้ส่วนราชการไม่สามารถปรับเพิ่มหรือลดการใช้ทรัพยากรให้เกิดความพอดีและเหมาะสมได้ บางส่วนราชการอาจมีความต้องการบุคลากรกรน้อยลง แต่ต้องการเทคโนโลยีมากขึ้นซึ่งก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะไม่สามารถเลือกทรัพยากรอย่างใดอย่างหนึ่งทดแทนกันได้อย่างเหมาะสม ด้วยเหตุนี้ ส่วนราชการจึงมีแนวโน้มที่จะขอตำแหน่งให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะขอได้ หรือของบประมาณให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ซึ่งเป็นวิธีการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ตัวอย่างข้างต้นทั้งห้าประการข้างต้นเป็นเพียงระบบการทำงานของภาคราชการที่เป็นอุปสรรคในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้และทำให้ภาคราชการเองนั้นมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองไม่คุ้มค่าและในบางกรณีอาจไม่เอื้อต่อการสร้างภูมิคุ้มกัน ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานให้เกิดความยั่งยืนและรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จากกระแสโลกาภิวัตน์ได้

นอกจากลักษณะของการดำเนินงานของส่วนราชการดังตัวอย่างทั้งห้าประการข้างต้นแล้ว ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการที่ส่วนราชการต่างๆ ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานตามตัวชี้วัดต่างๆ ที่ได้พัฒนาขึ้นมาในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา โดยการจัดทำตัวชี้วัดนี้ มีเจตนาเพื่อให้การดำเนินงานของส่วนราชการมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ให้การดำเนินงานของส่วนราชการมีความคุ้มค่าตามงบประมาณที่ได้จัดสรรไปโดยให้มีการดำเนินงานบรรลุตามภารกิจต่างๆ แต่จากผลการดำเนินงานของระบบตัวชี้วัดนี้ พบว่าการที่ส่วนราชการต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องตามตัวชี้วัดที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นในบางกรณีก็มีผลทำให้ส่วนราชการมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่าหลายกรณีที่ระบบตัวชี้วัดนี้ก็ทำให้การดำเนินงานของส่วนราชการมีประสิทธิภาพลดลง และที่สำคัญคือ ระบบตัวชี้วัดดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้ส่วนราชการหลายแห่งไม่สามารถน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ได้ การที่ส่วนราชการจำเป็นต้องสร้างผลงานให้เป็นไปตามตัวชี้วัดที่ได้กำหนดขึ้นมานั้นอาจมีผลทำให้ส่วนราชการขาด “ความเป็นอิสระ” ในการดำเนินงานเพราะส่วนราชการมีความจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามตัวชี้วัดต่างๆ ที่กำหนดมาทั้งๆ ที่การดำเนินงานในด้านนั้นๆ อาจไม่มีความเหมาะสมหรือไม่มีความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทุกๆ ขณะ ตัวชี้วัดบางรายการ เป็นตัวชี้วัดที่ได้วัดผลผลิตของส่วนราชการ แต่เป็นตัวชี้วัด

กระบวนการทำงานให้เป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดการพัฒนากระบวนการทำงานของส่วนราชการเองให้มีประสิทธิภาพ ส่วนราชการไม่สามารถสร้างระบบการทำงานที่เน้นการ “เดินสายกลาง” หรือ “ความพอดีพอควร” ได้เพราะต้องเพิ่มตัวเลขให้บรรลุตามเป้าหมายในทุกๆ มิติของการประเมินตามตัวชี้วัดต่างๆ ตัวอย่างเช่นมหาวิทยาลัยต้องมีจำนวนอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการจำนวนมากขึ้นเป็นต้นทำให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องหาวิธีการที่เป็นการเร่งรัดให้คณาจารย์มีตำแหน่งทางวิชาการเพื่อให้เป็นไปตามตัวชี้วัดนั้นๆ โดยที่อาจละเลยการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศ

นอกจากนั้นแล้วการมีตัวชี้วัดจำนวนมากยังเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นการที่ต้องจัดสรรบุคลากรของส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่วัดผลประเมินผลโดยเฉพาะ การผลิตเอกสาร “หลักฐาน” ที่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นการมีรูปถ่ายการเข้าร่วมกิจกรรมทอดกฐินประจำปี หรือรูปถ่ายการขึ้นป้ายว่าส่วนราชการได้เข้าร่วมโครงการปลูกป่าหรือให้เงินบริจาคนักเรียนที่ยากจน เพียงเพื่อให้ได้คะแนนบรรลุตามตัวชี้วัดนั้นๆ เท่านั้น โดยไม่ต้องใส่ใจเจตนาของการดำเนินงาน เป็นต้น

จากปัญหาการนำระบบตัวชี้วัดมาใช้กับส่วนราชการจึงนำไปสู่ประเด็นการศึกษาครั้งนี้ว่าหากส่วนราชการตระหนักถึงประโยชน์ของการดำเนินงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และประสงค์ที่จะนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานแล้วนั้น การดำเนินงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจะสอดคล้องหรือจะขัดกับการดำเนินงานตามระบบตัวชี้วัดหรือไม่ เพราะการดำเนินงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นเป็นการสร้างระบบการทำงานที่เน้นการใช้เหตุผลในการทำงานให้ความสำคัญกับการเดินสายกลางเน้นการใช้ความรู้ความรอบคอบในการทำงานเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันและเน้นการทำงานตามหลักคุณธรรมเป็นต้น ซึ่งหากส่วนราชการต้องปฏิบัติงานตามทิศทางของตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดมาให้แล้วนั้น อาจทำให้ส่วนราชการไม่สามารถปฏิบัติงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงได้

ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จึง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสอดคล้องของการนำระบบตัวชี้วัดมาใช้กับส่วนราชการกับการดำเนินงานตาม ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยมีคำถามวิจัยสองข้อได้แก่หนึ่ง การกำหนดตัวชี้วัดต่างๆ ให้แต่ละส่วนราชการต้องรายงานผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงหรือไม่และสองการศึกษานี้มีข้อเสนอแนะอะไรเพื่อให้การสร้างตัวชี้วัดของส่วนราชการมีความสอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ มีความยั่งยืนและสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จากกระแสโลกาภิวัตน์ได้ การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาโดยจะศึกษาเพียงสถานอุดมศึกษาของรัฐ ภายใต้การสังกัดสำนักงานการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

ผลการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการอื่นๆ เพราะจะสามารถทำให้ผู้กำหนดตัวชี้วัดของส่วนราชการต่างๆ ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ความสูญเสียต่างๆ ที่เกิดจากการที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดต่างๆ และนำตัวอย่างการใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นประโยชน์เพื่อไปประยุกต์ใช้กับส่วนราชการอื่นได้ต่อไป

2. เศรษฐกิจพอเพียง

การศึกษานี้ขอนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่พระราชทานให้กับประชาชนเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2542 โดยที่สำนักราชเลขาธิการพระบรมมหาราชวังได้ทำหนังสือที่ รล.0003/18888 ถึงประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีพระบรมราชานุญาต ให้เผยแพร่ความหมายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ในเอกสารดังกล่าวสามารถสรุปความหมายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงได้ว่า “เศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานมานานกว่า 30 ปี เป็นแนวทางการพัฒนาบนพื้นฐาน “ทางสายกลาง” และความไม่ประมาท โดยคำนึงถึง “ความพอประมาณ” “ความมีเหตุผล” และ “การสร้างภูมิคุ้มกัน” ในตัวเอง ตลอดจนใช้ความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐานการดำรงชีวิต โดยต้องมี เพื่อนำไปสู่ ” สติ ปัญญา และความเพียร “ สังคมที่มี “ความสมดุล” และพร้อมรับต่อ “การเปลี่ยนแปลง” อย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากการโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

คุณลักษณะ เศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติตนได้ในทุกระดับ โดยเน้นการปฏิบัติบนทางสายกลางและการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน

คำนิยาม ความพอเพียงจะประกอบด้วย 3 คุณลักษณะต่อไปนี้พร้อมๆ กัน ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่มากเกินไปและไม่น้อยเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องรวมถึงต้องคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบการมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้และไกลต่างๆ

เงื่อนไข การตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียงนั้น ต้องอาศัยทั้งความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้ในด้านวิชาการต่างๆ ที่

เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ความรอบคอบในการนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาเชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบกรวางแผน และความระมัดระวังในขั้นของการปฏิบัติ และ เงื่อนไขคุณธรรม จะต้องเสริมสร้างโดยต้องตระหนักถึงคุณธรรมมีความซื่อสัตย์สุจริตและความอดทน มีความเพียรในการใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต

แนวทางปฏิบัติ ผลที่คาดว่าจะได้รับ/ จากการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ คือ การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความรู้ และเทคโนโลยี



สำหรับการสร้างขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอให้มีการสร้างขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสานต่อความคิดและเชื่อมโยงขยายผลที่เกิดขึ้นจากการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้อย่างหลากหลาย รวมถึงให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องที่นำไปสู่การยอมรับและประยุกต์ให้ เกิดผลในทางปฏิบัติทุกภาคส่วนของสังคมอย่างจริงจัง ทั้งนี้ สศช.ได้นำปรัชญาดังกล่าวมาจัดทำในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีความเข้าใจและนำไปประกอบการดำเนินชีวิต ทั้งนี้ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงยังเป็นการเสริมพลังให้ประเทศ

ไทยสามารถพัฒนาไปได้อย่างมั่นคงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ โดยให้ความสำคัญต่อการสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้เข้มแข็ง รักษาความสมดุลของทุนและทรัพยากรในมิติต่างๆ ตลอดจนสามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างเท่าทัน นำไปสู่ความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนชาวไทย การขับเคลื่อนมีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายสนับสนุนตามกลุ่มเป้าหมายเบื้องต้น 2 เครือข่าย ได้แก่ เครือข่ายด้านประชาสังคมและชุมชน และเครือข่ายธุรกิจเอกชน และมีเครือข่ายสนับสนุนที่ร่วมมือกันทำงานตามภารกิจ 3 ด้าน ได้แก่ เครือข่ายพัฒนาวิชาการ และส่งเสริมการศึกษาวิจัย เครือข่ายสร้างกระบวนการเรียนรู้ และเครือข่ายสร้างความเข้าใจและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ โดยมีแกนกลางในการขับเคลื่อน 3 ระดับ ได้แก่ คณะที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง และกลุ่มงานเศรษฐกิจพอเพียงในสศช. ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติในการดำเนินงาน

ในส่วนของการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในส่วนราชการนั้นยังไม่มีตัวอย่างการศึกษาเชิงประยุกต์มากนัก การศึกษาเชิงประยุกต์ด้านปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงส่วนมากเป็นการศึกษาด้านการเกษตร ด้านการใช้พลังงานด้านเอกชนหรือด้านครอบครัว

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐมีการก่อตั้งเริ่มตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีทั้งโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน โรงเรียนแพทย์ และโรงเรียนกฎหมาย ต่อมาสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทำการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทย และได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย แต่แรกเริ่มเดิมทีการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยเป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากมีการกระจายกระจายของอยู่ได้สังกัดกระทรวงต่างๆ จนกระทั่ง ๓๐ พ.ศ. 2502 ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้มีการโอนมหาวิทยาลัยต่างๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อความสะดวกด้านวิชาการและการบริหารงาน และในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นทบวงอิสระในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการปกครองตนเองและมีเสรีภาพทางวิชาการ และต่อมาในปี พ.ศ. 2520 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัยและยกฐานะเป็นทบวงอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2546 ได้เปลี่ยนเป็น “สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา” สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ 2546 โดยปัจจุบัน มีมหาวิทยาลัยที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินรวมจำนวน 24 แห่ง

เนื่องจากแนวคิดการพัฒนาประเทศไทยที่เน้นความสามารถการแข่งขันกับต่างประเทศจึงได้มีการจัดการประกันคุณภาพศึกษาเพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามมาตรฐาน โดยปัจจุบันมหาวิทยาลัยที่รับงบประมาณสนับสนุนงบประมาณจากรัฐที่รับการประเมินจำนวน 24 มหาวิทยาลัย โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยรัฐ ซึ่งมีทั้งหมด 13 มหาวิทยาลัย และ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบ จำนวน (11 มหาวิทยาลัย) ดังนี้

ตารางที่ 1 รายชื่อมหาวิทยาลัยที่รับเงินสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ

มหาวิทยาลัยรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
1. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
2. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	2. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
3. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	3. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
4. มหาวิทยาลัยศิลปากร	4. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
5. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	5. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
6. มหาวิทยาลัยแม่โจ้	6. มหาวิทยาลัยมหิดล
7. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม	7. มหาวิทยาลัยบูรพา
8. มหาวิทยาลัยนเรศวร	8. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
9. มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์	9. มหาวิทยาลัยทักษิณ
10. มหาวิทยาลัยนครพนม	10. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
11. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	11. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
12. มหาวิทยาลัยขอนแก่น	
13. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	

การประเมินคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ปัจจุบันการประเมินคุณภาพของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นการประเมินแยกส่วนกันของ 3 หน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การประเมินคุณภาพการศึกษาภายในที่เน้นประเมินปัจจัยนำเข้า และกระบวนการ ขณะที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สมศ. มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกต่อปีการศึกษาที่เน้นประเมินกระบวนการและผลผลิต ในรอบ 5 ปี ส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มีวัตถุประสงค์ในการที่จะประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการที่เน้นประเมิน ผลผลิต และผลลัพธ์ ในรอบ 1 ปี

ทั้งนี้การประเมินคุณภาพการศึกษาเริ่มมาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ (2) พ.ศ.2545 ได้กำหนดเป้าหมายและหลักการในการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นด้านคุณภาพและมาตรฐาน โดยกำหนดไว้ในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ” ระบบการประกันคุณภาพภายนอก “ และ ” ระบบการประกันคุณภาพภายใน “ เพื่อเป็นกลไกในการรักษาคุณภาพและมาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษา ส่วนการประกันคุณภาพการศึกษาภายในจะดำเนินการโดยสำนักคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ทั้งนี้การประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก จะดำเนินการโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) (องค์การมหาชน) โดยการประเมินคุณภาพการศึกษาของทั้งสามองค์กร มีรายละเอียดดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.)

การประกันคุณภาพการศึกษาภายใน โดยสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) เป็นการสร้างระบบและกลไกในการพัฒนา การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย และมีมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดโดยสถาบันการศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งนี้ให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาสถาบัน หน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาและเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

ทบวงมหาวิทยาลัยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษาจึงได้มีการจัดทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เพื่อให้เป็นแนวทางในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การให้เสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) ความมีอิสระในการดำเนินการของสถาบัน (institution autonomy) และความพร้อมของสถาบันที่จะรับการตรวจสอบคุณภาพจากภายนอกตามหลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) ต่อมาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ .ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ (2) พ.ศ.2545 มาตรา 47ที่กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา หรือ สกอ. มีหน้าที่จัดทำระบบการการประกันคุณภาพภายในของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อให้ตอบสนองเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยมีคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติต่าง ที่เป็นการส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนางาน

เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวจะมีนโยบายให้ทบทุนองค์ประกอบและตัวบ่งชี้การประกันคุณภาพการศึกษาภายใน รวมถึงเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาภายในให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งนี้ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีตามตัวบ่งชี้ที่ สกอ. เพื่อเป็นการตรวจประเมินและรับรองคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษาเพื่อให้มีการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา

สำหรับตัวบ่งชี้ของ สกอ. ที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการอุดมศึกษาจะสามารถชี้วัดคุณลักษณะมาตรฐานและหลักเกณฑ์อื่นๆที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบคุณภาพนั้นๆได้ทั้งหมด ซึ่งจะประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ด้าน ซึ่งครอบคลุมพันธกิจหลัก 4 รวมทั้งสิ้นมี 23 ตัวบ่งชี้

2. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) สศม. จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ (2) พ.ศ. 2545 หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่ด้านพัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษาซึ่งถือเป็นการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาที่คำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ (2) พ.ศ. 2545 ในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ได้กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกๆ 5 ปี

ที่ผ่านมา สมศ. ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกไปแล้วได้จัด 3 ครั้ง โดยครั้งแรก ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2548 เป็นการประเมินคุณภาพภายนอกโดยไม่มี การตัดสินผลการประเมิน แต่มุ่งหมายเพื่อประเมินสภาพจริงของสถานศึกษา ขณะเดียวกันก็ถือเป็นการสร้างความเข้าใจกับสถานศึกษาให้มีการปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักการประกันคุณภาพการศึกษา การประเมินคุณภาพฯ ครั้งที่สอง อยู่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2549 – 2553 เป็นการประเมินตามวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาของการจัดตั้ง สมศ. โดยได้นำผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบแรกมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นเพื่อการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และปัจจุบันอยู่ระหว่างการประเมินคุณภาพภายนอกครั้งที่สาม อยู่ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2558 ซึ่งจะเป็นการประเมินเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษา โดยจะพิจารณาผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบมากกว่ากระบวนการ โดยได้คำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละสถาบันการศึกษา

การประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามระดับอุดมศึกษา สมศ . กำหนดตัวบ่งชี้จำนวน 18 ตัวบ่งชี้ ซึ่งครอบคลุมทั้ง 4 มาตรฐานตามที่กฎกระทรวงฯ กำหนด โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวบ่งชี้พื้นฐาน (15ตัวบ่งชี้) กลุ่มตัวบ่งชี้อัตลักษณ์ (2 ตัวบ่งชี้) และกลุ่มตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม (1 ตัวบ่งชี้) รวม 18 ตัวบ่งชี้

คำรับรองและการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ (ก.พ.ร.)

การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการ เป็นการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ (5) พ.ศ. 2545 มาตรา3/1 ที่กำหนดเป้าประสงค์ให้ต้องเป็นไปเพื่อนประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระจายอำนาจการตัดสินใจ อำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ สำนักงาน ก .ร.พ. ได้กำหนดแนวทางการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีเพื่อใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการภายใต้แผนการปฏิบัติราชการ 4 ปี ที่ได้มีกรอบการประเมินครอบคลุม 4 มิติต่อไปนี้

มิติที่1 ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ

มิติที่2 ด้านคุณภาพการให้บริการ

มิติที่3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

มิติที่4 ด้านการพัฒนาองค์กร

ทั้งนี้ ก.ร.พ. ได้กำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2556 ของสถาบันอุดมศึกษา โดยแบ่งเป็น 2 มิติ คือ มิติภายนอก และมิติภายใน รวมทั้งสิ้น 12 ตัวชี้วัด

การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้ด้านความสอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

โดยภาพรวมสามารถสรุปได้ว่าสถาบันอุดมศึกษารัฐมีภารกิจต้องดำเนินงานตามตัวชี้วัดหรือที่เรียกว่าตัวบ่งชี้จำนวนมากมาย เป็นตัวบ่งชี้ของ สกอ. จำนวน 23 ตัวบ่งชี้ เป็นตัวบ่งชี้ของ สกอ. 18 ตัวบ่งชี้และเป็นตัวบ่งชี้ของ กพร. 12 ตัวบ่งชี้และภายในตัวบ่งชี้จำนวนหนึ่งที่ยังมีตัวบ่งชี้ย่อยๆอีกทำให้แต่ละมหาวิทยาลัยเช่นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีการดำเนินงานตามตัวบ่งชี้ประมาณ 100 ตัวบ่งชี้ ซึ่งการที่ส่วนราชการต้องมีการดำเนินงานตามตัวบ่งชี้จำนวนมากนี้ ถึงแม้จะมีผลทำให้

ส่วนราชการ เช่น มหาวิทยาลัย มีผลการดำเนินงานในบางด้านดีขึ้น เช่น การผลิตผลงานทางวิชาการ แต่ก็มีผลทำให้การดำเนินงานของส่วนราชการขาดความคล่องตัวและไม่สามารถนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ได้มากเท่าที่ควร ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงตัวบ่งชี้บางตัวที่เป็นตัวบ่งชี้ที่นิยมใช้ในระดับสากลและเป็นตัวบ่งชี้ที่ส่วนราชการนำมาใช้กับมหาวิทยาลัยรัฐด้วย เช่น งานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์ที่ได้รับการตีพิมพ์หรือเงินสนับสนุนงานวิจัยและงานสร้างสรรค์ต่อจำนวนอาจารย์ประจำ เป็นต้น

ตารางที่ 3 ตัวบ่งชี้ที่มีความสอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ตัวบ่งชี้	หน่วยงาน
ตัวบ่งชี้ที่ 5 งานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์ที่ได้รับการตีพิมพ์	สมศ.
ตัวบ่งชี้ที่ 4.3 เงินสนับสนุนงานวิจัยและงานสร้างสรรค์ต่อจำนวนอาจารย์ประจำ	สกอ.

การศึกษานี้พบว่า มีตัวบ่งชี้จำนวนมากที่ สกอ. กพร. หรือ สมศ. นำมาใช้กับมหาวิทยาลัยรัฐซึ่งเมื่อพิจารณาตัวชี้วัดเหล่านี้แล้วอาจดูเหมือนว่าเป็นตัวบ่งชี้ที่น่าจะเป็นประโยชน์กับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อวิเคราะห์ในเชิงลึกกลับพบว่าตัวบ่งชี้เหล่านี้กลับเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรัฐ ทำให้มหาวิทยาลัยรัฐไม่สามารถพัฒนาวิธีการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคือทำให้มหาวิทยาลัยรัฐในฐานะที่เป็นส่วนราชการไม่สามารถนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ได้มากเท่าที่ควรเพราะเป็นตัวบ่งชี้ที่ไม่ทำให้มหาวิทยาลัยรัฐสามารถนำความรู้ด้านการบริหารจัดการมาประยุกต์ใช้ได้ หรือไม่ก็เป็นตัวบ่งชี้ที่ไม่ทำให้มหาวิทยาลัยรัฐสามารถบริหารงานตามทางสายกลางได้ หรือไม่สามารถใช้หลักเหตุผลในการบริหารจัดการ เพราะตัวบ่งชี้จำนวนมากเหล่านี้ได้บั่นทอนหรือจำกัดขอบเขตของมหาวิทยาลัยรัฐในการพัฒนาวิธีการดำเนินงานที่จำเป็นไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและความมั่นคงในระยะยาว

ตารางที่ 4 ตัวบ่งชี้ที่ไม่มีความสอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ตัวบ่งชี้	หน่วยงาน
ตัวบ่งชี้กระบวนการทำงานที่ปิดกั้นการดำเนินงานตามความเหมาะสม	สกอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 2.2 อาจารย์ประจำที่มีคุณวุฒิปริญญาเอก	สกอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 2.3 อาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งวิชาการ	สกอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 2.5 ห้องสมุดอุปกรณ์การศึกษาและสภาพแวดล้อมการเรียนรู้	สมศ.
ตัวบ่งชี้ที่ 4.1 ระบบกลไกการพัฒนางานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์	สกอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 5.1 ระบบและกลไกการบริการวิชาการแก่สังคม	สมศ.
ตัวบ่งชี้ที่ 8 การนำความรู้จากการให้บริการวิชาการมาใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอน	สมอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 11 การพัฒนาสุนทรียภาพในมิติทางศิลปะและวัฒนธรรม	กพร.

ตัวชี้วัดที่ 6 ร้อยละความพึงพอใจของนิสิตนักศึกษาต่อสถาบันอุดมศึกษา	กพร.
ตัวชี้วัดที่ 9 ความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการประหยัดพลังงาน	สกอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 7.1 ภาวะผู้นำของสภาสถาบันและผู้บริหารทุกระดับของสถาบัน	สมศ.
ตัวบ่งชี้ที่ 13 การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถาบัน	สกอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 7.3 ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารและการตัดสินใจ	สกอ.
<u>ตัวบ่งชี้เชิงคุณภาพที่ไม่สามารถประเมินได้</u>	
ตัวบ่งชี้ที่ 5.2 กระบวนการบริการทางวิชาการให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม	สมศ.
ตัวบ่งชี้ที่ 18 ผลการชี้แนะและ/หรือแก้ปัญหาสังคมในด้านต่างๆของสถาบัน	สมศ.
<u>ตัวบ่งชี้ที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก</u>	
ตัวบ่งชี้ที่ 1 บัณฑิตปริญญาตรีที่ได้งานทำ	สมศ.
<u>ตัวบ่งชี้ที่นำไปสู่ปัญหาการเพิ่มภาระงานโดยไม่จำเป็น</u>	
ตัวบ่งชี้ที่ 3 ผลงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทที่ได้รับการตีพิมพ์หรือเผยแพร่	สกอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 2.8 ระดับความสำเร็จของการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมที่จัดให้กับนักศึกษา	สกอ.
ตัวบ่งชี้ที่ 3.2 ระบบกลไกการส่งเสริมกิจกรรมนักศึกษา	สกอ.

ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่ามีตัวบ่งชี้จำนวนมากที่ถูกกำหนดมาเพื่อให้มหาวิทยาลัยรัฐมีคุณภาพสูงขึ้น แต่ในทางปฏิบัติตัวบ่งชี้เหล่านี้กลับทำให้มหาวิทยาลัยรัฐขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ภายในและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ และที่สำคัญคือไม่สามารถนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ได้มากเท่าที่ควรดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวบ่งชี้ด้านจำนวนอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกทำให้มหาวิทยาลัยรัฐมีความจำเป็นต้องรับอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกไม่ว่าจะเป็นปริญญาเอกจากสถาบันการศึกษาประเภทใดก็ตาม ในขณะที่หากพิจารณาความสมเหตุสมผลแล้วอาจมีผู้สมัครด้วยวุฒิปริญญาโทที่มีคุณภาพดีแต่ก็อาจไม่เป็นที่ประสงค์ของมหาวิทยาลัยเพราะมหาวิทยาลัยไม่อย่างทำให้คะแนนตัวบ่งชี้ตกลง ในทำนองเดียวกัน ตัวบ่งชี้ด้านจำนวนอาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการก็เป็นตัวบ่งชี้ที่สะท้อนกระบวนการทำงานภายในของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่จำเป็นเสมอไปที่อาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการจะมีความสามารถในการสอนหรือการทำวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ปัจจุบันมีอาจารย์จำนวนมากที่ไม่สามารถอุทิศเวลาให้กับการค้นคว้าวิจัยได้มากเท่าที่ต้องการเพราะต้องใช้เวลาในการเขียนตำราเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการตามตัวบ่งชี้

การกำหนดตัวบ่งชี้ที่เน้นกระบวนการทำงานของมหาวิทยาลัยบางกรณียังเป็นตัวบ่งชี้เชิงคุณภาพและไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานได้ เช่น กระบวนการบริการทางวิชาการให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือผลการขึ้นนำและ/หรือแก้ปัญหาสังคมในด้านต่างๆของสถาบัน ซึ่งเมื่อมีการกำหนดให้เป็นตัวบ่งชี้ที่มหาวิทยาลัยต้องรายงานผลการดำเนินงานก็อาจนำมาสู่การนำเสนอข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ในส่วนนี้เองเท่ากับว่าการรายงานผลการดำเนินงานอาจขัดกับหลักจริยธรรมของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ข้อเสนอตัวชี้วัดมหาวิทยาลัยรัฐเพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ในการจัดทำข้อเสนอตัวชี้วัดการดำเนินงานของส่วนราชการตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยใช้มหาวิทยาลัยรัฐเป็นกรณีศึกษา นั้น การศึกษานี้ได้ทบทวนตัวชี้วัดการดำเนินงานในต่างประเทศพบว่ามหาวิทยาลัยในต่างประเทศมีการกำหนดตัวชี้วัดที่นิยมใช้ทั่วไปซึ่งมีจำนวนไม่มากดังแสดงในตารางที่ 5 โดยสามารถแบ่งกลุ่มตัวชี้วัดในระดับสากลได้ออกเป็นสี่ด้าน ได้แก่ หนึ่ง ด้านวิจัยโดยตัวชี้วัดที่ใช้ได้แก่ตัวชี้วัดที่สะท้อนประมาณผลงานวิจัยของคณาจารย์ในรูปแบบต่างๆ สอง ด้านคณาจารย์โดยตัวชี้วัดที่ใช้ได้แก่จำนวนคณาจารย์ระดับปริญญาเอกหรือเงินเดือน สาม ด้านนักศึกษา โดยตัวชี้วัดที่นิยมใช้คือการวัดคุณภาพนักศึกษาในรูปแบบต่างๆ และ สี่ ด้านความมั่นคงทางการเงินและทรัพยากรของมหาวิทยาลัย

ดังนั้นจะเห็นว่าถึงแม้ประเทศไทยมีการใช้ตัวชี้วัดหลายตัวที่เหมือนกับตัวชี้วัดที่ใช้ในระดับสากล แต่ระบบราชการไทยได้กำหนดตัวชี้วัดอีกจำนวนมากที่เป็นการจำกัดวิธีการทำงานของมหาวิทยาลัยรัฐ ทำให้มหาวิทยาลัยรัฐขาดความสามารถในการปรับการดำเนินงานให้เกิดความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละมหาวิทยาลัย การศึกษานี้ได้นำตัวชี้วัดที่นิยมใช้ทั่วไปในระดับสากลมาเป็นเกณฑ์และได้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเข้ามาประกอบเพื่อออกแบบตัวชี้วัดมหาวิทยาลัยรัฐที่จะสะท้อนการดำเนินงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ตารางที่ 5 ตัวชี้วัดมหาวิทยาลัยในระดับสากล

RESEARCH

1. Total spending
2. Citation per staff
3. No of published articles
4. Research grant
5. Research grant per staff
6. No of Ph.D. students

FACULTY STAFF

1. Percentage of Ph.D. staff
2. Median pay of staff
3. Class size
4. Student : faculty ratio

STUDENT

1. No of student applications compared with accepted.
2. No of student enrolled compared with accepted
3. Median score/grade of student from Bachelor degree
4. Percentage of foreign students
5. Percentage of out of province students
6. Graduation rate
7. Course satisfaction
8. Student Employment
9. Retention rate

FINANCIAL RESOURCE

1. Total spending on teaching
2. Total spending on teaching per student
3. Spending on scholarships
4. Library spending per student
5. Total volumes of library holding
6. No of volumes in library per student
7. University budget allocated to library
8. Donation from alumni

ในการจัดทำตัวชี้วัดสำหรับส่วนราชการที่สะท้อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงการศึกษานี้พบว่าการสร้างตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนมิติต่างๆ ของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นไม่สามารถกำหนดได้โดยตรง เช่น การกำหนดตัวชี้วัดด้านการใช้เหตุผลในการดำเนินงานเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ว่าการดำเนินงานแบบใดเรียกว่าเป็นการดำเนินงานที่มีเหตุผล หรือการดำเนินงานแบบใดเรียกว่าเป็นการดำเนินงานแบบทางสายกลาง นอกจากนั้น การนำหลักความรู้หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ที่มีประโยชน์มาใช้ก็เป็นสิ่งที่ไม่สามารถวัดได้ด้วยตัวชี้วัดต่างๆ

ดังนั้น ในการสร้างตัวชี้วัดของส่วนราชการเพื่อให้ส่วนราชการมีการดำเนินงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงโดยใช้มหาวิทยาลัยเป็นตัวอย่างการศึกษานั้น การศึกษานี้จะยึดหลักการสำคัญสามประการที่สะท้อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ได้แก่

- การเพิ่มเสรีภาพให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในการนำความรู้ หรือนวัตกรรมมาใช้ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงมีการใช้ตัวชี้วัดที่เน้นเป้าหมายที่สำคัญๆ เท่านั้น ได้แก่ การเรียนการสอน การค้นคว้าวิจัย การบริหารต้นทุน การพัฒนาบุคลากรและไม่ไปกำหนด

ตัวชี้วัดที่สร้างข้อจำกัดในการบริหารจัดการหรือรูปแบบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเช่น การกำหนดวิธีการเรียนการสอนเอง การกำหนดวิธีการสร้างคุณภาพของบัณฑิต ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารต้องทำการหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมเอง เป็นต้น

- การเพิ่มเสรีภาพให้ผู้บริหารใช้เหตุผล และบริหารงานด้วยการเดินสายกลางหรือการสร้าง ความพอดีในการดำเนินงานด้านต่างๆ โดยให้มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่เป็น การถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เช่น มีบุคลากรที่มีคุณภาพด้วยการกำหนดตัวชี้วัดค่าตอบแทนของ คณาจารย์และค่าตอบแทนของบุคลากร แต่ขณะเดียวกันก็กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องทำ การเผื่อระวางต้นทุนต่อหน่วยด้วย
- กำหนดตัวชี้วัดที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในระยะยาวโดยตัวชี้วัดบางตัวการศึกษานี้จะใช้ ค่าเฉลี่ย 3 ปี เพื่อเป็นการสะท้อนเป้าหมายความมั่นคงในระยะยาวมากกว่าการเน้นการ ดำเนินงานที่หวังผลสัมฤทธิ์ปีต่อปีเท่านั้น

ในการกำหนดตัวชี้วัดนั้น ถึงแม้ตัวชี้วัดที่การศึกษานี้เสนอจะไม่ใช้ตัวชี้วัดที่สะท้อนความเป็นปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียงโดยตรง แต่หากมหาวิทยาลัยรัฐสามารถพัฒนาระบบการบริหารงานที่มุ่งเน้น เป้าหมายเหล่านี้ได้ ก็ย่อมสะท้อนว่ามหาวิทยาลัยได้มีการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการ บริหารงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยตัวชี้วัดเหล่านี้แสดงให้ตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ข้อเสนอตัวชี้วัดมหาวิทยาลัยตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

<p>ด้านงานวิจัย</p> <p>1 ร้อยละของจำนวนคณาจารย์ที่มีผลงานทางวิชาการตามเกณฑ์</p> <p>2 ร้อยละของคณาจารย์ที่มีทุนวิจัยตามเกณฑ์</p> <p>3 จำนวนการถูกอ้างอิงต่ออาจารย์ Citation Per Staff</p>
<p>ด้านคณาจารย์</p> <p>4 รายได้เฉลี่ยของบุคลากรสายวิชาการ (Median Pay)</p> <p>5 รายได้เฉลี่ยของบุคลากรสายสนับสนุน (Median Pay)</p>
<p>ด้านนักศึกษา</p> <p>6 GPA เฉลี่ยระดับปริญญาตรีของนักศึกษาที่เข้าเรียนในสถาบันในระดับ ป.โท (Median Score)</p> <p>7 GPA เฉลี่ยระดับปริญญาโทของนักศึกษาที่เข้าเรียนในสถาบันในระดับ ป.เอก (Median Score)</p>
<p>ด้านการเงิน</p> <p>8 ต้นทุนของสถาบันต่อนักศึกษา FTSQ</p> <p>9 จำนวนเงินบริจาคเข้าสถาบันเพื่อสนับสนุนการวิจัย ควรเป็น tax deductible</p>

ตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่าเพื่อให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรัฐเป็นไปตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น มหาวิทยาลัยเพียงกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในเก้าด้านด้วยกันดังต่อไปนี้ ด้านผลงานวิจัย ตัวชี้วัดที่สำคัญคือการวัดผลงานวิชาการของคณาจารย์ซึ่งประกอบด้วยจำนวนงานวิจัยที่ตีพิมพ์ ทุนวิจัยของคณาจารย์ หรือการที่ผลงานวิจัยได้รับการอ้างอิง การกำหนดเป้าหมายที่สำคัญด้านการวิจัยนั้นเป็นการตั้งเป้าหมายทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว

ในส่วนของการเรียนการสอน เพื่อให้สะท้อนคุณภาพของการศึกษาที่ดี มหาวิทยาลัยต้องผลิตบัณฑิตหรือมหาบัณฑิตที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของสังคม ดังนั้นเพื่อสะท้อนว่ามหาวิทยาลัยสามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพดีมหาวิทยาลัยจึงต้องสามารถดึงดูดนักเรียนนักศึกษาที่มีคุณภาพให้เข้ามาเรียนในสถาบันการศึกษาได้ ดังนั้น ตัวชี้วัดว่ามหาวิทยาลัยสามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพได้ดีตรงตามความต้องการของสังคมหรือไม่การศึกษานี้จึงใช้คะแนน GPA ของผู้สมัครเข้าเรียนเป็นเกณฑ์ในการวัด หมายความว่า หากมหาวิทยาลัยสามารถดึงดูดผู้สมัครที่มีคะแนน GPA สูงๆ ให้มาสมัครเรียนได้ย่อมหมายความว่ามหาวิทยาลัยนั้นมีระบบการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพสู่สังคมได้

เพื่อให้สะท้อนการดำเนินงานตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การศึกษานี้จึงกำหนดตัวชี้วัดต้นทุนต่อหน่วย เช่น ต้นทุนต่อ FTSE (Full Time Student Equivalent) โดยให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีความจำเป็นต้องบริหารต้นทุนหรือการใช้ทรัพยากรของมหาวิทยาลัยอย่างคุ้มค่า ซึ่งเมื่อมีการกำหนดตัวชี้วัดต้นทุนต่อหน่วยแล้ว การบริหารงานในมหาวิทยาลัยจึงต้องเป็นไปอย่างมีเหตุมีผล ไม่มีการดำเนินงานที่เป็นการสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น ไม่มีการลงทุนอย่างเกินตัว แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่มีภาระการลงทุนที่จำเป็นเพราะจะทำให้ผลงานทางวิชาการหรือคุณภาพบัณฑิตด้อยลง เพราะการลงทุนหรือการบริหารงานใดๆ ที่ขาดความพอดีหรือขาดเหตุผลก็จะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยเพิ่มสูงขึ้น โดยไม่ได้ทำให้ผลงานทางวิชาการหรือคุณภาพบัณฑิตพัฒนาขึ้นมากเท่าที่ควร

ท้ายสุด การศึกษานี้เสนอให้ใช้ตัวชี้วัดด้านผลตอบแทนของคณาจารย์และผลตอบแทนของบุคลากรเป็นอีกสองตัวชี้วัด เพื่อให้สะท้อนว่าการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในมหาวิทยาลัยนั้น จะจำเป็นต้องมีการพัฒนาคุณภาพคนหรือพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพสูงขึ้น ซึ่งการพัฒนาคนหรือการพัฒนาบุคลากรนั้นเป็นหัวใจสำคัญของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หากคณาจารย์และบุคลากรของมหาวิทยาลัยมีคุณภาพสูงขึ้น บุคลากรเหล่านี้ย่อมต้องได้รับค่าตอบแทนสูงขึ้นตามมาด้วย

สรุป

การศึกษานี้พบว่า ระบบราชการมีข้อจำกัดมากมายทำให้การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ง่ายนัก ไม่เหมือนกับภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม หรือภาคเอกชนที่ไม่มีกฎระเบียบมากนักในการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการหรือดำเนินงานต่างๆ ดังนั้น การประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสำหรับภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม หรือภาคเอกชนจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ง่ายกว่า การประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสำหรับส่วนราชการที่มีกฎกติกาในการบริหารงานมากมาย

ในส่วนของ การกำหนดตัวชี้วัด การศึกษานี้พบว่า ส่วนราชการอาจไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นการวัดความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงได้โดยตรง แต่ต้องกระทำโดยทางอ้อม ได้แก่ การกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญบางประการเพื่อเป็นโจทย์งานให้ผู้บริหารองค์กรให้ต้องนำหลักการสำคัญของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ เช่น กำหนดตัวชี้วัดที่มีการถ่วงดุลกันเพื่อให้ผู้บริหารจำเป็นต้องสร้างผลงานที่ดีแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องควบคุมต้นทุนการดำเนินงานด้วยเพื่อมิให้มีการดำเนินงานใดๆ ที่ไม่จำเป็น ขาดเหตุผลในการดำเนินงานนั้นๆ เป็นการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ หรือเป็นการดำเนินงานเกินตัวเป็นต้น สำหรับส่วนราชการที่เป็นมหาวิทยาลัยรัฐ การศึกษานี้เสนอตัวชี้วัดแก้ตัวชี้วัดที่หากผู้บริหารมหาวิทยาลัยสามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานก็น่าจะทำให้การบริหารมหาวิทยาลัยรัฐสะท้อนปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงได้เป็นอย่างดี