

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัย
เพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล*

**The Role of the University Council to Control Administrators
of University for Reaching to the Good Governance**

นางนุช ศรีสุข (Nongnuch Srisuk)

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป คณะวิทยาศาสตร์และ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว

Lecturer of the Bachelor of Public Administration Program General Administration Faculty of Science
and Social Sciences Burapa University Sa Kaeo Campus

E-mail: nongnuchsr@buu.ac.th

Received: 10 May 2019

Revised: 21 July 2019

Accepted: 1 August 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และเพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา คัดกรอง ดึงข้อมูลออกมา หลอมรวมและบูรณาการ กกับการสังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย ข้อบังคับต่าง ๆ โครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย ผลการวิจัยพบว่า บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการสรรหา

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่องบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล ได้รับการสนับสนุนจากโครงการวิจัยประเภทงบประมาณเงินรายได้ จากเงินอุดหนุนรัฐบาล (งบประมาณแผ่นดิน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มหาวิทยาลัยบูรพา

นางนุช ศรีสุข

และเสนอแต่งตั้งอธิการบดี บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของผู้บริหาร มหาวิทยาลัย บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำหนด โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย นำมาสู่บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ อธิการบดี คือ บทบาทในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 การโครงสร้างของ สภามหาวิทยาลัยบูรพาที่เข้มแข็ง และการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล สำหรับ ประเด็นการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย คือ ประเด็น สำคัญที่สภามหาวิทยาลัยได้การเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 การทบทวนและปรับปรุง กฎระเบียบข้อบังคับเพื่อนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, บทบาทสภามหาวิทยาลัย, ผู้บริหารมหาวิทยาลัย, การกำกับดูแล

Abstract

The purpose of this research was to study the role of the university council to control administrators of university for reaching to the good governance. And to study the development of indicators and to apply for governance of university administrators. This study uses qualitative research methods. By studying from relevant documents and using in-depth interview methods with experts related to the administration system of the autonomous university take the interview results to analyze the content, filter out the data. Fused and integrated with the synthesis of knowledge from research papers Regulations, structure and mechanism of the Council system and good governance of Thai higher education institutions. The results of the research found that the role of the University Council and guidelines for governance of university administrators consist of the role of the University Council in Recruitment and appointment of the President The role of the university council in monitoring the operations of university administrators Role of the University Council in the amendment of the Act The role of the University Council in determining the structure of the University Council Leading to the role of the university council in overseeing the performance of the president is the role in the amendment of the law Burapha University, 2007, the structure of the Council of Burapha University that is strong and supervising university administrators to focus on good governance For the development of indicators and the use of governance in the university's governance is the key issue that the University Council has

proposed to improve the Act BE 2550, review and update the rules and regulations to be used for supervision. Supervise the governance of university administrators to be more efficient.

Keywords: Good governance, Role of the university, Administrators of university, Council to control

บทนำ

“ธรรมาภิบาล” หรือระบบบริหารจัดการที่ดีย่อมสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย และลดการทุจริตประพฤติมิชอบที่เป็นปัญหาใหญ่สำหรับบ้านเมือง หากหน่วยงานนำมาถือปฏิบัติโดยทั่วกัน จะนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เพิ่มขึ้น และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน การสร้างธรรมาภิบาลในภาวะวิกฤต ย่อมเป็นการแปลงวิกฤตให้เป็น โอกาส สอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย ธรรมาภิบาลที่สร้างขึ้นในสังคมไทยจะยกระดับประเทศไทยสู่ความเป็นสากลและได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น หากทุกสถาบันนำหลักธรรมาภิบาลมาถือปฏิบัติอย่างจริงจัง การสร้างธรรมาภิบาลในภาวะวิกฤตย่อมเป็นการแปลงวิกฤตให้เป็น โอกาส สอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย หลักธรรมาภิบาลจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (วิจารณ์ พานิช, 2552)

จากปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในบริหารจัดการ ที่เกี่ยวข้องกับมาได้มาซึ่งผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ การสรรหาอธิการบดี และการได้มาขององค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย (ตัวอย่าง ไทยรัฐ, 2556; มติชนรายวัน, 2556) ปัญหาเกิดจากโครงสร้างของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติในการคัดเลือกผู้เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีด้วย นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่สำคัญคือ อธิการบดีขาดธรรมาภิบาล ปัญหาการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นจากตัวอธิการบดีขาดธรรมาภิบาล นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดและส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของการบริหารมหาวิทยาลัยมากที่สุด และเป็นผลนำไปสู่การใช้มาตรา 44 ในหลายมหาวิทยาลัย ซึ่งสาเหตุของปัญหาอันเกิดจากตัวอธิการบดี สามารถจำแนกได้ดังนี้ หลงตน รวบอำนาจ และอธิการบดีก้าวท้าวล่วงล้ำ ย่อมก่อให้เกิดแรงต้านและความวุ่นวายของมหาวิทยาลัย การขาดผู้รับผิดชอบหลักในการกำกับธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ล้วนเป็นปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทยที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน (รัตนะ บัวสนธิ์, 2559)

ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาจึงเกิดภาวะวิกฤติ ดังที่มีประกาศของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ความว่า “ตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเปิดการสอนและจัด

การศึกษาทั้งในและนอกสถานที่ตั้งโดยใช้หลักสูตรที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน ผลลัพธ์ที่มีปัญหา ด้านคุณภาพและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นไม่สามารถ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นสภาสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งอาศัยอำนาจและ ช่องว่างทางกฎหมายดำเนินการในลักษณะที่ส่อเจตนาแสวงหาประโยชน์ส่วนตน และเพื่อให้คงอยู่ใน ตำแหน่งต่อไป มีการถ่มถุยถั่งฝ้ายตรงกันข้าม จนกระทั่งเกิดปัญหา ร้องเรียนและฟ้องร้องทางคดีเป็น จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา แม้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาได้พยายามใช้กลไกทาง กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวแก้ไข ทบทวน หรือดำเนินการใหม่ในเรื่องต่าง ๆ แล้ว แต่ไม่อาจแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายได้โดยเร็ว การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ จึงไม่ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของประเทศโดยตรง ดังนั้น เพื่อให้ สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลและสร้างไว้ซึ่งความเป็นสถาบันทางวิชาการชั้นสูง ของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องแก้ไขสถานการณ์ความไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมของการ ดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมโดยรวมต่อไป” (ราชกิจจานุเบกษา, 2559, หน้า 21)

ตามที่ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาค ณะกรรมการในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมของการ ดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมโดยรวม โดยในกรณี จะต้องนำมาตราการตามคำสั่งดังกล่าวไปใช้กับสถาบันอุดมศึกษาอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศกำหนดนั้น คณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รายงาน ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการว่า ยังมีสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งประสบปัญหาความขัดแย้งภายใน สถาบันจนไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยมาตรการปกติ ซึ่งหากปล่อยให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า ออกไปจะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการศึกษาหรือนิสิตนักศึกษาจำนวนมาก อาศัยอำนาจตามความใน วรรคสองของข้อ 12 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและ แก้ไขปัญหากรรมการในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2559 คณะรักษาความสงบ แห่งชาติจึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้สถาบันอุดมศึกษาดังต่อไปนี้ เป็นสถาบันอุดมศึกษาอื่นตามวรรคสองของข้อ 12 แห่ง คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาค ณะกรรมการใน สถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2559

- (1) มหาวิทยาลัยบูรพา
- (2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หากโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยมีปัญหาแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณภาพ ได้ตามคาดหวังและ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นไปได้อย่าง (ณดา จันทรืสม, 2559) ธรรมชาติของจึงมี ความสำคัญต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสรรหากรรมการ สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารระดับสูง การกำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และการ กำหนดบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของสถานศึกษา โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหลักของสถาบันอุดมศึกษา ที่ต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทาง นโยบาย อัตลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษา ที่จะนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในระยะ สั้นและระยะยาว โดยสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่และบทบาทสำคัญ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัย ดังนั้น เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็งในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา เพื่อผลักดัน ให้สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของสถาบัน

จากปัญหาและความสำคัญที่กล่าวมาทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทของสภา มหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล” ทั้งนี้เพื่อศึกษาเพื่อศึกษา บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตามแนวคิด ของการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ศึกษาโครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย เพื่อศึกษาการพัฒนา ตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยประเมินความสอดคล้องกับ แนวคิดการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในสากล หากค้นแบบทางการศึกษา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันที่ให้ความรู้เพื่อสร้างคนเพื่อไปพัฒนาประเทศชาติ เป็นต้นแบบที่ดี ในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัยแล้ว ก็ย่อมทำให้องค์กรหรือสถาบันนั้นๆ ได้รับความ ศรัทธาและความเชื่อมั่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจจากสังคมและประชาชนทุกภาค ส่วนตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพขององค์กรและความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

คำนิยามของธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลในกรอบที่กว้าง คือ ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเป็นการหลอมรวม โครงสร้าง ความสัมพันธ์ และกระบวนการ ผ่านการพัฒนา นโยบาย ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติสำหรับการบริหารจัดการอุดมศึกษา การนำนโยบายที่กำหนดมาปฏิบัติ และการทบทวนนโยบายนั้น ธรรมาภิบาลจะมีองค์ประกอบที่เป็น โครงข่ายเชื่อมโยงกันของกฎระเบียบ ข้อบังคับ ลักษณะเฉพาะของสถาบันการศึกษา และความเชื่อมโยงในระบบทั้งหมด รวมถึงการจัดสรรเงิน ให้แก่สถาบันการศึกษา และการที่สถาบันการศึกษามีความรับผิดชอบต่อการใช้เงินนั้น โครงสร้าง ธรรมาภิบาลที่กำหนดเป็น โครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่กำกับและส่งผลต่อ พฤติกรรมของสถาบันอุดมศึกษา (OECD, 2008, p. 68)

สำหรับคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” ได้มี ผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับความหมาย ไว้ดังนี้

United Nations and Development Programme (UNDP) (1997) ให้นิยามของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศ ในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน บนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับ ความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคน ยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (อ้างถึงใน พิศสมัย หมกทอง, 2554, หน้า 34) ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัด ระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึง ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีร่วมกันเป็น พลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อ บรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤต ภัยอันตรายที่อาจจะมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึง

ความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

สถาบันพระปกเกล้า (2548 อ้างถึงใน พระจรรณ ชีรปญ โย (เวพูวปี) , 2554, หน้า 22-23) ได้ทำการวิจัยเรื่องทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและได้ให้ความหมาย ธรรมาภิบาลว่าทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมทางการกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

จากการศึกษาคำนิยามที่มีอย่างหลากหลายของหน่วยงานและนักวิชาการในข้างต้น เกี่ยวกับความหมายของหลักธรรมาภิบาล จึงสรุปได้ว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง หลักการที่ใช้ในการบริหารจัดการควบคุมให้เป็นที่ไปตามครรลองคลองธรรม อย่างถูกต้อง ซึ่งใช้ได้ทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความเท่าเทียมให้กับสังคม โดยผ่านการใช้อำนาจทางการจัดการบ้านเมืองอย่างโปร่งใส ให้เกิดศักยภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในทุก ๆ ด้าน เพราะฉะนั้น ธรรมาภิบาลจึงเป็นความหวังในการพัฒนาและเป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ของสังคม ทั้งนี้ก็เพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการกำกับธรรมาภิบาล

de Boer, Enders, & Schimank (2007) ได้แบ่งแนวคิดของการกำกับดูแลออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

- การกำกับดูแลโดยรัฐ (State Regulation)
- การกำหนดทิศทางโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Guidance)
- การกำกับดูแลตนเอง (Academic Self-governance)
- การกำกับดูแลจากฝ่ายจัดการ (managerial self-governance)
- การจัดการด้วยการแข่งขัน (competition dealing) เป็น โครงสร้างกึ่งตลาด (quasi-markets) และการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรในการบริหารจัดการทั้งเงินและคน ผ่านกระบวนการวัดคุณภาพ เช่น การจัดการอันดับผลการดำเนินงาน ความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น

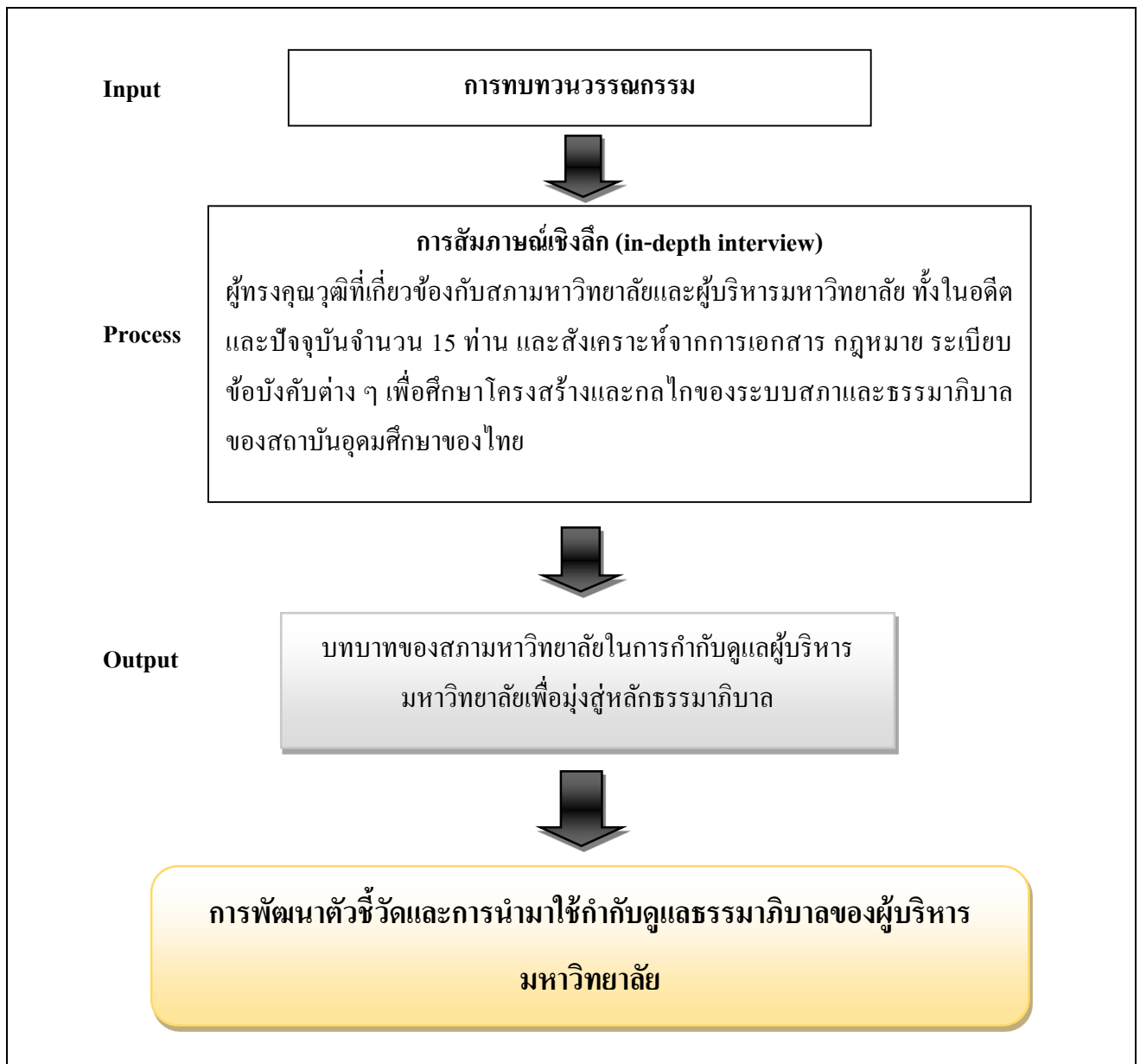
Trakman (2008) ได้สรุปรูปแบบของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไว้ 5 รูปแบบ ดังนี้

- การกำกับดูแลโดยกลุ่มอาจารย์ (Faculty governance)
- บรรษัทภิบาล (Corporate governance)
- การกำกับดูแลโดยผู้รักษาผลประโยชน์ (Trustee governance)

นางนุช ศรีสุข

- การกำกับดูแลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder governance)
- การกำกับดูแลอย่างผสม (Amalgam models of governance) เป็นการผสมผสานรูปแบบจากทั้งสี่ที่กล่าวมา และไม่ชัดเจนว่าจะเป็นแบบใดแบบหนึ่งเฉพาะ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัย เพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล กำหนดรูปแบบการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการนำบทสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 15 ท่าน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล โดยมีวิธีการสร้างเครื่องมือดังต่อไปนี้

1. ทบทวนวรรณกรรมต่างประเทศ เพื่อศึกษาแนวคิดของการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล
2. ทบทวนเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และรายงานการประชุมเพื่อศึกษาโครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย เพื่อประเมินความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลในสากล
3. สสำรวจกรรมการสภามหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัย เพื่อทราบความเห็นต่อบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย
4. สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ทั้งในอดีตและปัจจุบันจำนวน 15 ท่าน

การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย บทความวิชาการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งสนับสนุนข้อมูลในด้านปัจจัยในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 2) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์ โดยมีการวางแผนการสัมภาษณ์ และเตรียมการเริ่มตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไปจนถึงการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ต้องการจะสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) และใช้วิธีการตีความตามเนื้อหา (Content Analysis) โดยการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลและจำแนกวิเคราะห์ตามประเด็นคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อความถูกต้องของข้อมูล (สุภางค์ จันทวานิช, 2531) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันโดยพิจารณาความน่าเชื่อถือจาก

นางนุช ศรีสุข

เวลา สถานที่ และบุคคล การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมควบคู่กับการซักถามพร้อมกันและศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งเอกสาร หรือทำการซักถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หลังจากสรุปผลการศึกษา ผู้วิจัยส่งคืนข้อมูลเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบความถูกต้องว่าข้อสรุปนั้นเที่ยงตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ แล้วจึงแก้ไขเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

จรรยาบรรณการวิจัย

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ จรรยาบรรณของนักวิจัยเป็นประเด็นสำคัญยิ่ง ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงจรรยาบรรณและนำมาเป็นกรอบในการลงภาคสนามเพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลใดที่เปิดเผยได้เท่านั้นจึงจะนำมาเสนอไว้ในกาวิจัยครั้งนี้ โดยที่ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และได้รับอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ในการเผยแพร่ข้อมูลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ผลการวิจัย พบว่า บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการสรรหาและเสนอแต่งตั้งอธิการบดี บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยกำหนดให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (good governance) และอัตตาภิบาล (autonomy) ตามอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 สภามหาวิทยาลัยมีการเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 การทบทวนปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับให้มันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การเพิ่มข้อบังคับเรื่องการกำกับอธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอแผนต่อสภามหาวิทยาลัย การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย การสร้างข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก สภาผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญควรมีผู้แทนจากระดับประเทศอย่างน้อย 4 ท่าน เพื่อถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัย การแก้ไขกระบวนการสรรหาอธิการ นายกสภา และกรรมการสภาปัญหาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ นำมาสู่บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี คือ บทบาทในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 การโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยบูรพาที่เข้มแข็ง และการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และเพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย นำเสนอการอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยถือเป็นมหาวิทยาลัยหลักในการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทาง การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย กำหนดระบบ กลไก และกระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน บทบาทของสภามหาวิทยาลัย ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณี เช่น ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นต้น ซึ่งจะมีการรวบรวมขึ้นมาเป็นมาตราหนึ่งของกฎหมายโดยเฉพาะ มีสาระสำคัญที่แสดงถึงหลักการแห่งอำนาจหน้าที่นั้น โดยรวมว่า สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการ “ควบคุม ดูแล” กิจกรรมทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยวิธีการควบคุมดูแลนั้นได้ ประมวลไว้เป็นข้อ ๆ ในมาตรานั้น รวมแล้วจะมีประมาณยี่สิบข้อ นอกไปจากนั้น สภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดในมาตราหลักนี้ที่ไปปรากฏสอดแทรกอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมทั้งบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมบางส่วนยังไปมีระบุไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่ระบุว่า สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐด้วย และที่เพิ่มเติมขึ้นไปจากนั้นคือในกระบวนการควบคุมดูแลในส่วนอื่น ๆ ยังเล็งไม่พินที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองอีกหลายฉบับที่มหาวิทยาลัยมักมีโอกาสเข้าข่ายที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับในแต่ละกรณีด้วย เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่มหาวิทยาลัยต้องทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ หรือกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมของทั้งส่วนของมหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคล และผู้บริหารมหาวิทยาลัยในฐานะบุคคลด้วย เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการปกครอง กฎหมายแรงงาน หรือ กฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบต่าง ๆ

สภามหาวิทยาลัย คือ ผู้กำกับพิทักษ์ธรรมาภิบาล เนื่องด้วยสภามหาวิทยาลัยถือเป็นมหาวิทยาลัยสูงสุด เรียกว่าเป็นสภาผู้กำกับ (Governing Board) ทำหน้าที่พิทักษ์ธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาล โดยอาศัยมติของที่ประชุมเป็นกลไกบริหารสถาบันอุดมศึกษาตามระบบอิสระ มีคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ซึ่งมี

อำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตาม พ.ร.บ. จัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งและกฎหมายหรือการมอบอำนาจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับงานวิจัยของ เลิศชัย สุธรรมานนท์ (2557) ได้นำเสนอบทความเรื่อง บทบาทของ สภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคล พบว่า สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงาน สถาบันอุดมศึกษา มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดกลยุทธ์ นโยบาย กำกับดูแล และมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียของประชาคมอุดมศึกษา นอกจากนี้ ยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดปรัชญา ค่านิยม วิสัยทัศน์ วัฒนธรรมองค์กร และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเน้นภารกิจประจำ เช่น การสรรหา แต่งตั้ง ผู้บริหาร และการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่

บทบาทสภามหาวิทยาลัยกับอธิการบดีในฐานะหัวหน้าคณะผู้บริหาร

สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจในการสรรหาและเสนอแต่งตั้งอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย ในการสรรหา สภามหาวิทยาลัยจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกบุคคลที่มีศักยภาพที่เหมาะสม ทั้งทางด้านความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งคุณสมบัติด้านอื่น ๆ แต่ที่สำคัญก็จะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจ มีวินัยและยินดีที่จะดำเนินการตามแผนกลยุทธ์และนโยบายที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด โดยสภามหาวิทยาลัยก็ต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้อธิการบดีปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายตามแผนพัฒนาให้ได้ ประการสำคัญคือ หลักของการมีอำนาจในการแต่งตั้งใด ๆ มักจะต้องมาควบคู่กับอำนาจในการถอดถอนด้วย ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสไว้สำหรับมาตรการสูงสุดในการแก้ไขสถานการณ์หากพบในภายหลังว่าอธิการบดีไม่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม

เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องจัดให้มีหลักการและกระบวนการที่จำเป็น เช่น การกำหนดตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี ในบางกรณีอาจชัดเจนถึงกับกำหนดให้มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างอธิการบดีกับสภามหาวิทยาลัย ที่สำคัญคือต้องมีกระบวนการประเมินผลงานของอธิการบดี ซึ่งอาจมีเงื่อนไขการผ่านหรือไม่ผ่านการประเมิน ซึ่งอาจใช้เป็นตัวกำหนดว่าจะสมควรให้อธิการบดีดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เพราะโดยหลักกรรมภิบาลแล้ว ผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยอันได้แก่ผลประโยชน์ที่จะเกิดต่อสังคมและประเทศชาตินั้นต้องมาก่อน หากมีกรณีใดที่ชี้ชัดว่าอธิการบดีซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของมหาวิทยาลัยไม่มีความสามารถที่จะนำมหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาได้ หรือดำเนินการแล้วสร้างความเสียหายให้แก่มหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยก็ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสมต่อตัวอธิการบดีที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหามา

บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยกำหนดให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัย และของอธิการบดี โดยยึดหลักกรรมภิบาลหรือหลักการบริหารและการจัดการที่ดี (good governance) และอัตตาภิบาล (autonomy) ตามอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยมีคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานทำหน้าที่กำหนดแนวทาง วางระบบและ

กลไกการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน รวมทั้งกำหนดเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงาน และพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เข้าสู่ระดับที่ยอมรับได้ตามมาตรฐานสากล

ในการดำเนินการคณะกรรมการติดตามฯ จะจัดทำแผนและกรอบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานร่วมกับคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัย โดยนำเสนอสภามหาวิทยาลัยทุกครั้ง และติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน โดยรายงานผลต่อสภามหาวิทยาลัยปีละ 2 ครั้ง (รอบครึ่งปีและรอบสิ้นปีงบประมาณ) การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยบูรพา จะดำเนินการติดตามและประเมินผลใน 3 ส่วน ได้แก่

1) การประเมินด้านการพัฒนามหาวิทยาลัย ดำเนินการ 3 ส่วน คือ

1.1) การติดตามผลการดำเนินงานตามมติ/ ข้อสังเกต/ ข้อเสนอแนะของสภามหาวิทยาลัยบูรพา คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน คณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน

1.2) การติดตามผลการดำเนินงานของอธิการบดีตามวิสัยทัศน์ นโยบาย และแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยบูรพา

1.3) การติดตามผลการดำเนินงานการตรวจสอบภายใน

2) การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี โดยการประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดหลักที่ระบุในแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของมหาวิทยาลัย

3) การประเมินผลงานของมหาวิทยาลัย โดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบสมดุล 4 มิติ (Balanced Scorecard)

บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

สภามหาวิทยาลัยมีการเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 การทบทวน ปรับปรุง กฎระเบียบข้อบังคับให้มันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ข้อบังคับเรื่องการตรวจสอบและติดตาม ประเมินผล การบริหารของมหาวิทยาลัย และเพิ่มข้อบังคับเรื่องการกำกับอธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอ แผนต่อสภา การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิจาก บุคคลภายนอก โดยเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

- การตั้งกรรมการตรวจสอบมีการระบุเพิ่มไปพระราชบัญญัติ

- การตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง ที่เป็นกรรมการของสภา เรื่องนโยบายวิชาการ สภาจึงตั้ง อนุกรรมการวิชาการและประกันคุณภาพ เพื่อดูแลมาตรฐานการศึกษาของหลักสูตร และยกระดับการ จัดลำดับของมหาวิทยาลัย QS University Rankings เพื่อนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัย

- ตั้งกรรมการการเงินและทรัพย์สิน

- ตั้งรองอธิการที่มากำกับดูแลสภามหาวิทยาลัย

- ตั้งทีมประกันคุณภาพ ประเมินเรื่อง การประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัย 2 ทีม ประกอบด้วย ทีมที่ 1 ก็คือประเมินประกันคุณภาพการศึกษาเดิม ทีมที่ 2 จะประเมินเชิงคุณภาพ ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย

ทั้งนี้สืบเนื่องจากประเด็น โครงสร้างสภามหาวิทยาลัยไม่มีความเข้มแข็ง ข้อบังคับการในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้กฎตาม พรบ. พ.ศ. 2550 การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย ปัญหาที่ผ่านมาคือ สนามการเมืองภายในมหาวิทยาลัยที่ฝ่ายอธิการบดีก็พยายามที่หาทางเอาคนของตนเข้าไปในสภาฯ ให้มากที่สุด หากโครงสร้างของคณะ กรรมการบริหารมหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลจากเครือข่ายของอธิการบดี เป็นส่วนใหญ่ ก็จะกลายเป็นว่าอธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทนี้นั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ในระบบมหาวิทยาลัยไทย ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์มานานว่าเป็นระบบ “ผลัดกัน เกาหลัง” จึงเป็น ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล และสร้างความไม่แน่นอนของความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัย

นำมาสู่การการสร้างความข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิ จากบุคคลภายนอก ที่พยายามทำให้ปลอดจากการเมืองใน มหาวิทยาลัย ดังนั้น สภาผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญควรมีผู้แทนจากระดับประเทศอย่างน้อย 4 คน

- การแก้ไขกระบวนการสรรหาอธิการ นายกสภา และกรรมการสภาปัญหาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัย เป็นสำคัญ คู่มือโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย คุณภาพของนายกสภา กรรมการสภา อธิการบดี นายกสมาคมนิติศึกษา และประธานส่งเสริม แต่ประธานส่งเสริมจะไม่ให้อธิการมีอิทธิพลในการตั้งประธานส่งเสริมเพราะจะทำให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้ง

- พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้กำหนด เป็นหลักการไว้กว้าง ๆ อยู่แล้วทำให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ด้วยถ้อยคำ เช่น “การได้มาซึ่งกรรมการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย”

- การสร้างกระบวนการสรรหากรรมการสภาฯ ที่เป็นระบบคุณธรรม โดย มุ่งไปที่การคัดเลือกบุคคลตามความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง โดยให้มีองค์ประกอบที่หลากหลายและเหมาะสมแก่การให้ความเห็นและ ตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปสู่อนาคตอันพึงประสงค์ให้ได้

- ตั้งรองอธิการบดีที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภา เพราะฉะนั้น โดยกติกาจะต้องมีรองอธิการบดีหนึ่งคนที่ทำหน้าที่นี้จะทำให้สำนักงานเลขานุการเข้มแข็งในเรื่องการติดตาม มติต่าง ๆ ทั้งปวง มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และถ้าหากได้ผู้ทรงคุณวุฒิจากระดับชาติเข้ามาอยู่ในสภา ก็จะทำให้สภาสามารถดูแลเรื่องพิทักษ์ธรรมาภิบาลได้เข้มแข็งมากขึ้น กระบวนการได้มาซึ่งเลขานุการสภามหาวิทยาลัย จึงน่าจะมีการทบทวน

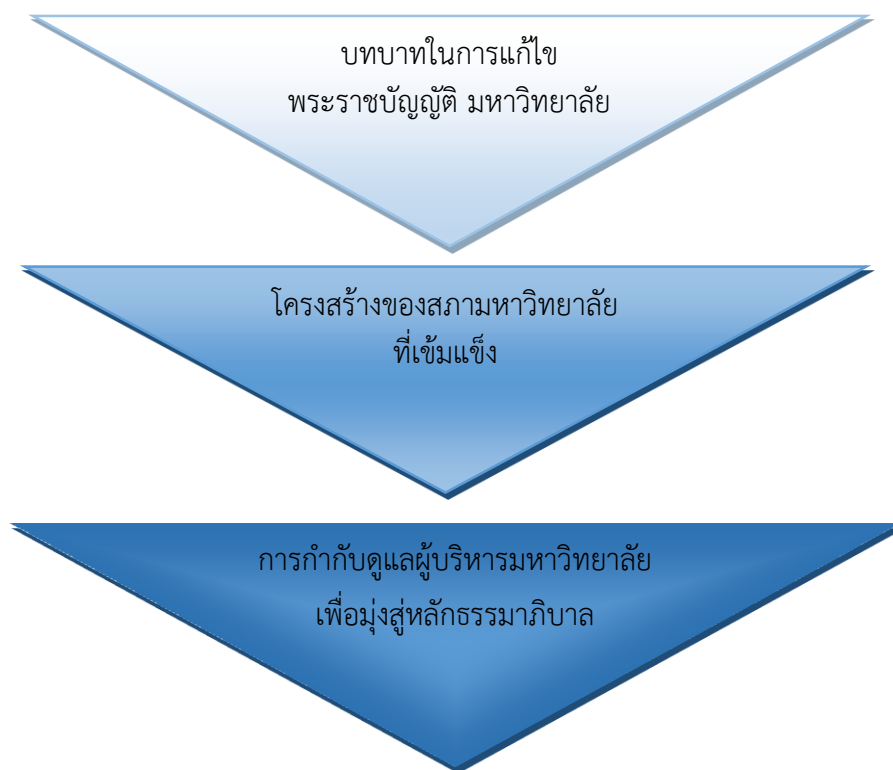
บทบาทในการบริหารจัดการประชุมของสภามหาวิทยาลัย

จากเดิมมีการประชุม 2 เดือนต่อครั้ง สภามหาวิทยาลัยจึงมีการปรับแก้ไขเพื่อให้เกิดการแก้ไขในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยบูรพาระยะแรกประชุมทุกสัปดาห์ ปรับปรุงระบบแล้วเป็นประชุม

สองสัปดาห์ต่อครั้ง สำหรับการประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมที่มีคุณภาพสูง ส่งถึงกรรมการล่วงหน้าในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปไม่ควรต่ำกว่าหนึ่งสัปดาห์ กรรมการมีหน้าที่ต้องศึกษาประเด็นเพื่อเตรียมการเข้าประชุม ในระหว่างการประชุม ประธานต้องดำเนินการประชุมโดยมีประสิทธิภาพ หลังการประชุมจะต้องมีกระบวนการติดตามผลที่จะเกิดจากมติที่ประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุมโดยเร็ว และแจ้งมติที่ประชุมไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตามผล เมื่อได้แจ้งไปแล้ว เพื่อรายงานที่ประชุมให้ทราบความคืบหน้าในการประชุมคราวต่อไป

- เปลี่ยนบทบาทการประชุมของสภามหาวิทยาลัยให้เป็นแบบ Board of Director ช่วยกันในการสร้างสรรค์ทิศทาง นโยบาย ทุกประชุม ต้องมีการถกแถลงก่อนเวลาประชุมก็จะได้ประเด็นที่สำคัญ สภามีประสิทธิภาพแบบนี้ คือการสังเกตการณ์ตามความมุ่งหมายตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอริการ ส่วนอริการจะไปสังเกตการณ์ตามความมุ่งหมายตามภารกิจที่เกี่ยวข้องคนคิดต่อไป เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่มีผลดี ส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีขึ้น ดังนั้นต้องปรับปรุงสภา ทั้ง โครงสร้างของมหาวิทยาลัย การประชุมการ ติดตามมติ ให้มีความสำคัญเรื่องนโยบาย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ คือ ประการแรก จะพัฒนาบทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง คือ การพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี



ภาพที่ 2 บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี

การพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

ประเด็นสำคัญในการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย คือ บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยเป็นประเด็นสำคัญที่สภามหาวิทยาลัยได้การเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2550 การทบทวนปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับให้มันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ข้อบังคับเรื่องการตรวจสอบและติดตามประเมินผล การบริหารของมหาวิทยาลัย และเพิ่มข้อบังคับเรื่องการกำกับอธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอแผนต่อสภา การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องสรรหาหรือคัดเลือกโดยปราศจากการชี้นำแทรกแซงของอธิการบดี และต้องพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเข้าใจในกิจการบริหารการอุดมศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ยังมีได้กล่าวถึงบุคคลบางจำพวกที่ต้องการได้เป็นนายกสภาฯ และ/หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยเพียงเพื่อสร้างเกียรติประวัติให้แก่วงศ์ตระกูลของตนเอง หรือเข้ามาเพื่อตัดดวงผลประโยชน์ค่าตอบแทน

ต่าง ๆ จากมหาวิทยาลัย ดังนั้น การสรรหานายกสภาฯ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรดำเนินการโดย คณะกรรมการสรรหาที่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอชื่อ และมีขั้นตอนการคัดกรองที่โปร่งใส รวมทั้งมีความสำนึกรับผิดชอบแห่งการกระทำ (accountability) ในการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้

การได้มาซึ่งอธิการบดี คณะกรรมการสรรหา ต้องได้รับการแต่งตั้งและมอบอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่สรรหากลั่นกรอง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาโดยสภานั้น ในวาระพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีจะต้องไม่มีอธิการบดีคนเดิมนั่งอยู่ในห้องประชุม แม้ว่าจะใกล้หมดวาระหรือวาระสองของการดำรงตำแหน่ง การเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหาจะต้องกระทำโดยการลงคะแนนลับนับเปิดเผย เพื่อให้ได้ตามจำนวนและองค์ประกอบ เป็นไปตามข้อบังคับการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ การดำเนินการเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันการสืบทอดอำนาจและการสร้างทายาทจากอธิการบดีคนเดิม ทั้งยังเป็นไปตามหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency and accountability)

คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหา ทำการพิจารณากลั่นกรองสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเป็นไปตามคุณสมบัติ คุณลักษณะที่กำหนด (เช่น คุณสมบัติทั่วไป คุณลักษณะต้องห้าม) และพิจารณาจากการนำเสนอวิสัยทัศน์ แนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยของผู้ตอบรับและได้รับการทาบตามนั้น ทั้งนี้ การพิจารณาสรรหาบุคคลที่เหมาะสมจะต้องไม่คำนึงถึงความสำคัญกับหนังสือบัตรสนเท่ห์ที่ไม่ลงนามเสี่ยงลือเลื่องเล่าอ้างที่ปราศจากหลักฐานพยานบุคคล เอกสารที่ชัดเจน เมื่อได้ตัวบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคิดว่าเหมาะสมแล้ว และบุคคลเหล่านี้ได้นำเสนอแนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยต่อคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเสร็จสิ้น คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจจะมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ผู้ได้รับการสรรหำเสนอผ่านมา และต้องไม่อภิปรายเรื่องอื่นใด โดยเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติ คุณลักษณะต่าง ๆ ของผู้ได้รับการสรรหาบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพราะเป็นการชี้นำโดยอคติส่วนตัว และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกโจมตีได้แสดงข้อมูลหักล้าง ทั้ง ๆ ที่บุคคลนั้นผ่านการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติมาแล้วจากคณะกรรมการสรรหา ยิ่งถ้าหากการกล่าวให้ร้ายโจมตีนั้นเกิดจากการกระทำของอธิการบดีด้วยแล้วก็ยิ่งไม่เป็นเรื่องบังควรอย่างที่สุด เพราะนั่นเท่ากับว่า อธิการบดีเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระทำดังนี้เป็นไปตามลักษณะที่เรียกว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) อย่างแท้จริง สอดคล้องกับผลงานวิจัยของศิริพันธ์ ทิพย์เจริญ และ ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2559) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมชาติภายในหน่วยงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ พบว่า แนวทางที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาประยุกต์และปรับปรุงการให้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยนั้น ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่มีหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่ามาใช้ให้เป็นหลักสำคัญในการบริหารองค์การ ส่วนหลักธรรมาภิบาลด้านอื่น ๆ เป็นฐานการบริหารงานที่เสริมสร้างหลักจริยธรรมและจิตวิทยาในการบริหารด้านการพัฒนาบุคลากรขององค์การ

สภามหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการในเชิงรุก และปรับกระบวนการทัศน์ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และสร้างให้เกิดความพร้อมของการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างราบรื่น ซึ่งขณะนี้สภามหาวิทยาลัยฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยฯ ให้ครอบคลุมภารกิจด้านวิชาการ ด้านการวิจัย ด้านบริการวิชาการ ด้านการทุนบำรุงศิลปวัฒนธรรม และด้านการบริหารงานทั่วไป

การควบคุมดูแล (Governance) คำว่า Governance ที่เป็นมาตรฐานของโครงสร้างที่จะทำให้เกิดระบบการควบคุมดูแลที่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง ที่มักเรียกกันว่า ระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่โดยทั่วไป การควบคุมดูแล มักจะหมายถึงการจัดระบบที่ทำให้อำนาจในการควบคุมกลยุทธ์และทิศทางของมหาวิทยาลัยได้รับการมอบหมาย รวมทั้งการจำกัดขอบเขต อย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดหลักประกันสำหรับความสำเร็จในระยะยาวของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยต้องนำความเสี่ยงและสิ่งแวดล้อมที่มหาวิทยาลัยดำเนินอยู่มาประกอบการพิจารณาด้วย

ระบบการ “ควบคุมดูแล” มหาวิทยาลัย คำว่า “ควบคุมดูแล” จะพบอยู่ในกฎหมายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และกำหนดไว้ให้เป็นข้อสรุปของภาพรวมของอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ในที่นี้ หากนำมาวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับหลักการของระบบบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ก็จะพบความชัดเจนที่ตรงกันเป็นส่วนมาก เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยให้ดำเนินการโดยยึดหลักบรรษัทภิบาล การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ควบคุมดูแลมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัย โดยสรุปแล้วมีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการที่แยกเบื้องต้นได้เป็นสองประเภทของกิจกรรม ดังนี้ ซึ่งในกรณีนี้จะขอกกล่าวโดยยึดการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก ประกอบด้วย

1. การควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Conformance Activities)

หมายถึง การที่สภามหาวิทยาลัยต้องการกับดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินการ โดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจหมายรวมไปถึงการดำเนินการอันเป็นที่คาดหวังของสังคมและประเทศชาติ เช่น การจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด การเปิดโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น ลักษณะของกิจกรรมประเภทนี้ เป็นการดำเนินการที่เน้นไปที่ สถานการณ์การณปัจจุบันเป็นหลัก และอาจรวมทั้งสิ่งที่เกิดมาในอดีต (Past and present oriented) เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็น พื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันและอนาคตให้ดียิ่งขึ้น ปัจจัยที่สำคัญของความสำเร็จในกรณีนี้ คือ การสร้างสำนึกให้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัย นับตั้งแต่อธิการบดีลงไป ที่จะต้องมีทัศนคติที่ถูกต้องว่า ภาระหน้าที่ที่ตนมีนั้นคือ ความรับผิดชอบต่อสังคม มหาวิทยาลัยก็เป็นสมบัติของสังคม หากใช่ของคนในมหาวิทยาลัยดังที่มักมีความ โน้ม เอียงของความเข้าใจที่ผิด ๆ อยู่เสมอ

2. การควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยด้านการปฏิบัติหน้าที่ (Performance Activities)

นอกจากสภามหาวิทยาลัยจะต้องควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัย ตั้งอยู่บนความถูกต้องซึ่งเป็น พื้นฐานของการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยแล้ว สภามหาวิทยาลัยยังมีความรับผิดชอบในการดูแลให้

มหาวิทยาลัยมีพัฒนาการทางด้านต่าง ๆ อันจะเกิดประโยชน์ ต่อความเจริญก้าวหน้าและความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งลักษณะของกิจกรรมเช่นนี้เป็นการมองจากปัจจุบัน ไปในอนาคต (Future focused) ทั้งนี้ โดยการกำหนดแผนพัฒนาและดูแลให้เกิด การดำเนินการตามแผนซึ่ง ณ ขณะที่กำหนดเป็นแผนนั้นอาจยังเป็นอนาคตกาล แต่สภามหาวิทยาลัยจะต้องร่วมกับมหาวิทยาลัยในการเคลื่อนอนาคตเข้ามาสู่ปัจจุบันและให้เกิดความเป็นจริงตามแผนพัฒนาที่ได้วางไว้ให้ได้ในที่สุด กิจกรรมด้านนี้อาจจำแนกได้ เป็นสองประเภท ดังนี้ 1. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategy Formulation) คือการกำหนดแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีการที่จะขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปเพื่อบรรลุ เป้าหมายนั้น ๆ ซึ่งจะต้องเป็นการมองจากปัจจัยและ สิ่งแวดล้อมภายนอก (Outward looking) ที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของมหาวิทยาลัย เช่น ความต้องการบัณฑิต คุณภาพบัณฑิต ปัญหาของสังคมที่มหาวิทยาลัยอาจช่วยได้โดยใช้ กระบวนการทางวิชาการ เป็นต้น และ 2. การกำหนดนโยบาย (Policy Making) เมื่อได้แผนในการพัฒนามหาวิทยาลัยแล้ว จะต้องนำแผนกลยุทธ์นั้นมาดำเนินการให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุไปสู่เป้าหมายที่วางเอาไว้ การที่การดำเนินการจะเกิดความชัดเจนและนำมาปฏิบัติได้จำเป็นที่จะต้องนำแผนนั้นมากำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งเป็นการวางกติกาและเงื่อนไขให้เกิดกิจกรรมขึ้นภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในการสร้างผลผลิตรวมทั้งการ พัฒนาขีดความสามารถในด้านต่างๆ การวางแผนกลยุทธ์จึงเหมือนการ ไปรับรู้ความต้องการจากภายนอกมหาวิทยาลัย เมื่อรับรู้แล้วก็กลับเข้ามาในมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดนโยบายในการดำเนินการบนพื้นฐานของศักยภาพที่มหาวิทยาลัยมี หรืออาจต้องพัฒนาเพื่อยกระดับศักยภาพเพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติการกิจตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นการมองจากภายในมหาวิทยาลัย (Inward looking) เป็นหลัก สอดคล้องกับงานวิจัยของสุคตสาร สิ่งทอง และวรงค์ จันทรร (2560) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมชาติของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในภาคใต้ของประเทศไทย พบว่า ความสามารถในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพการบริหารงานอย่างคุ้มค่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารมหาวิทยาลัยการติดต่อสื่อสารในการปฏิบัติงาน และความสามารถและความพร้อมในการปฏิบัติงาน เป็นจุดตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการอธิบายธรรมชาติของผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้ร้อยละ 54.0

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ควรพิจารณาเพิ่มเติม ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามหลักการธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดีและแนวทางการกำกับดูแลอุดมศึกษาที่ดี และความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย และการออกคำสั่งทางปกครองของ

สภามหาวิทยาลัย เช่น ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และนำไปสู่บทบาทของสภามหาวิทยาลัยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. ควรมีการปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย ถือเป็นหนึ่ง ในแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่ให้ความสำคัญเฉพาะในส่วนของสภามหาวิทยาลัย ตลอดจนทำหน้าที่เป็นมหาวิทยาลัยหลักในการนำหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดีมาเป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนา มหาวิทยาลัย โดยผ่านกลไกการพัฒนาผู้กำกับนโยบาย (สภาฯ) และผู้บริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้มหาวิทยาลัยด้วยการสร้างผู้นำ การบริหารนโยบายหรือธรรมาภิบาล และการจัดการ (Leadership, Governance and Management: LGM) ได้สรุปและจัดทำข้อเสนอสำหรับทิศทางการดำเนินงานเพื่อผลักดันธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไทย ตามกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปีฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ระบุว่า

1) ควรสร้างความเปลี่ยนแปลงในมหาวิทยาลัยต้องอาศัยการกำหนดและกำกับนโยบาย (Governance) การบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติรวมทั้งการมีผู้นำการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนสร้างกลไกเพื่อการพัฒนาผู้บริหารตั้งแต่กรรมการสภามหาวิทยาลัยไปจนถึงผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย

2) ควรปรับโครงสร้างการบริหารธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยโดยรวมถึง

- ที่มาและระบบการคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย

- ที่มาของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ควรสูงกว่ากรรมการที่มาจากภายในมหาวิทยาลัย การเลือกสรรกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรพิจารณาจากพันธกิจของสถาบัน การมีส่วนร่วมของ Stakeholders และนักคิดนักปฏิบัติ

- ระบบการคัดเลือกอธิการบดีและผู้บริหารอื่นที่เปิดกว้างถึงผู้ที่เหมาะสมนอกมหาวิทยาลัย โดยให้โอกาสผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ศิษย์เก่าสมาคมวิชาชีพวิชาการมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหา

3) ควรจัดให้มีสำนักงานของสภามหาวิทยาลัย มีเลขานุการสภามหาวิทยาลัย เต็มเวลา สร้างระบบการจัดวาระการประชุมที่โปร่งใสก้าวหน้า มีเนื้อหาเชิงนโยบายมากกว่าการอนุมัติวาระเชิงบริหารในรายละเอียด ระบบการกลั่นกรองวาระเพื่ออนุมัติรับทราบและทักท้วงการติดตามความก้าวหน้าและผลการปฏิบัติตามมติของสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ต้องสร้างวัฒนธรรมมหาวิทยาลัยและการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนให้การทำงานของฝ่ายบริหารและสำนักงานสภามหาวิทยาลัย ปลอดความขัดแย้ง

4) ควรทดลองระบบการบริหารนโยบายและการจัดการมหาวิทยาลัยใหม่ ๆ เช่น President + Provost, Chancellor + Vice Chancellor ที่ทำงานเต็มเวลา โดยคำนึงถึงภารกิจหลักของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย การกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์การสร้างและรักษาคุณภาพหลักสูตร บัณฑิตและสถาบัน การสร้างผู้บริหารรุ่นใหม่ การระดมทุนและทรัพยากรอื่น ๆ

5) ควรกำหนดให้มีการประเมินมหาวิทยาลัยเชิงธรรมาภิบาลอย่างครบวงจร ตั้งแต่นายกสภาฯ ไปจนถึงผู้บริหารระดับภาควิชาพร้อมตัวชี้วัดที่เหมาะสม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาประสิทธิผลในการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยบูรพาตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยของผู้บริหารของแต่ละส่วนงาน

2. ควรศึกษาแนวทางการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยบูรพาตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยของผู้บริหาร

3. ควรศึกษาการประเมินตนเองของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทของสภามหาวิทยาลัย

4. ควรศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

- ณดา จันทร์สม. (2559). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย. พัฒนาการเศรษฐกิจปฏิรูปธรรม*, 10(2).
- พิศสมัย หมกทอง. (2554). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.*
- พระจรรณ ชีรปัญญา (เวฬุวาปี). (2553). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลาพยาณ์ อำเภอดงพญาเย็น จังหวัดนครสวรรค์. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารจัดการคณะสงฆ์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.*
- รัตนะ บัวสนธิ์. (2559). *การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม. รายงานการวิจัยประจำปีงบประมาณ 2558. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูล.*
- ราชกิจจานุเบกษา. (2559). *คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา. เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 155 ง. 24.*
- เลิศชัย สุธรรมานนท์. (2557). *บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคล กรอบความคิดตัวแบบ และการกำหนดทิศทาง. วารสารปัญญาภิวัฒน์, 5(ฉบับพิเศษ).*
- วิจารณ์ พานิช. (2552). *สรุปการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนายกสภามหาวิทยาลัย เรื่องธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษา. ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ฉบับปฐมฤกษ์, 1(1), 14-15.*
- สุดสาคร สิงห์ทอง และวรงค์ จันทร์สร. (2560). *ธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในภาคใต้ของประเทศไทย. วารสารอินทนิลทักษิณสาร, 12(2), 131-158.*
- สุภางศ์ จันทวานิช. (2531). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.*
- De Boer, H., Enders, J., & Leisyte, L. (2007). "Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University". *Public Administration*, 85(1), 27-46.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2008). *OECD principles of corporate governance*. France: OECD publications
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development, A UNDP policy document*. Retrieved January 28, 2018, from <http://www.magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>
- Trakman, L. (2008). "Modelling University Governance". *Higher Education Quarterly*, 62(1/2), 64-83.