



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัย  
เพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล

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

ผู้วิจัย

ดร.นงนุช ศรีสุข

โครงการวิจัยประเภทงบประมาณเงินรายได้ จากเงินอุดหนุนรัฐบาล  
(งบประมาณแผ่นดิน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐  
มหาวิทยาลัยบูรพา

รหัสโครงการ(เพิ่มเติม) -  
สัญญาเลขที่(เพิ่มเติม) ๓ /๒๕๖๐

## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัย  
เพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล

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

ผู้วิจัย

ดร.นนุช ศรีสุข

คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว  
ธันวาคม ๒๕๖๑

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และเพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการนำบทสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แล้วนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คัดกรอง ดึงข้อมูลออกมา หลอมรวมและบูรณาการ กับการสังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัย

ผลการวิจัย พบว่า บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการสรรหาและเสนอแต่งตั้งอธิการบดี บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยกำหนดให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (good governance) และอัตตาภิบาล (autonomy) ตามอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 สภามหาวิทยาลัยมีการเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ.2550 การทบทวน ปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับให้มันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การเพิ่มข้อบังคับเรื่องการกำกับอธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอแผนต่อสภามหาวิทยาลัย การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย การสร้างข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก สภาผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญควรมีผู้แทนจากระดับประเทศอย่างน้อย 4 ท่านเพื่อถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัย การแก้ไขกระบวนการสรรหาอธิการ นายกสภา และกรรมการสภาปัญหาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ นำมาสู่บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี คือ บทบาทในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 การโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยบูรพาที่เข้มแข็ง และการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล

ส่วนประเด็นการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย คือ บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยเป็นประเด็นสำคัญที่สภามหาวิทยาลัยได้การเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ.2550 การทบทวน ปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** ธรรมาภิบาล/ บทบาทสภามหาวิทยาลัย / ผู้บริหารมหาวิทยาลัย/ การกำกับดูแล

## Abstract

The purpose of this research is 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 the application of good governance principles of university administrators. Qualitative Research, which is a summary of in-depth interviews, qualified persons involved in state-run university administration. It consists of professors involved in state-run university administration. The results of the interview, content analysis, filtering out. Fusion and integration With the synthesis of knowledge from research papers, laws, regulations, structures and mechanisms of the council system and good governance of higher education institutions in Thailand. To summarize the key issues to answer research questions.

The research found that the role of the university council and the governance guidelines of the university administrators included the role of the university council in recruiting and nominating the president. The role of the University Council is to monitor the operation of the university. The University Council requires a system for monitoring and evaluating the work of the University and of the President. Good governance and autonomy under the authority of the University Council under the Burapha University Act BE 2550 (2007). Role of the University Council in Amendments to the Act Burapha University, 2007 The University Council has proposed a revision of the 2007 Act. The revision of the rules and regulations to make it more effective, including the addition of regulations to govern the presidency. The President must submit a plan to the University Council. Amendments to the Regulations for the Recruitment of University Council Members Outstanding person from outside The role of the University Council in determining the structure of the University Council. Creation of regulations on the recruitment of university council members. Outstanding person from outside There should be at least 4 representatives from the national level in order to balance the power of university administrators. The revision of the nomination process, the rector, the council president, and the problem council members are at the University Council. The role of the University Council in overseeing the performance of the Rector is its role in amending the Act. Burapha University, 2007 Structure of Burapha University Council And overseeing university administrators to align with good governance.

The development of indicators and the implementation of good governance of university administrators is the role of the University Council in amending the Act. This is a major issue that the University Council has proposed to amend the 2007 Act. The revision of the rules and regulations to be used to supervise the governance of university administrators is very effective up.

**Keywords:** Good Governance/Role of the University /Administrators of University/  
Council to Control

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล (งบประมาณแผ่นดิน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ มหาวิทยาลัยบูรพา ผ่านสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สัญญาเลขที่(เพิ่มเติม) ๓/๒๕๖๐

งานวิจัยเรื่อง “บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล” ฉบับนี้ ผู้วิจัยจุดประกายแนวคิดจากปัญหาที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยบูรพา โดยได้รับการอนุเคราะห์ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิท่าน ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ ประธานกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัยบูรพา ท่านอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายท่าน ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านด้วยความเคารพ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาเป็นอย่างยิ่งและขอจดจำคำแนะนำ คำสั่งสอนอันมีคุณค่าเพื่อนำไปใช้ในอนาคตต่อไป

ขอบคุณสำหรับทุนสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล (งบประมาณแผ่นดิน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ มหาวิทยาลัยบูรพา เพื่อให้เกิดผลงานวิจัยสร้างสรรค์ขึ้นมาในมหาวิทยาลัยบูรพา

สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัยขอน้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานวิจัยต่อไป

ดร.นงนุช ศรีสุข

กันยายน ๒๕๖๐

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ก
กิตติกรรมประกาศ.....	ข
สารบัญ.....	ค
สารบัญตาราง.....	จ
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
คำถามในการวิจัย.....	5
ขอบเขตของการวิจัย.....	5
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	6
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	7
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของสภามหาวิทยาลัย.....	22
แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา.....	34
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	37
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	43
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	43
เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล.....	43
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	43
การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ.....	44
4 ผลการดำเนินการวิจัย.....	45
บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย.....	45
การพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหาร มหาวิทยาลัย.....	51
แนวทางการผู้บริหารบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.....	58

## สารบัญ (ต่อ)

5	สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	62
	สรุปผลการวิจัย.....	62
	อภิปรายผลการวิจัย.....	63
	ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย.....	73
	ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป.....	74
	บรรณานุกรม.....	75
	ภาคผนวก.....	79
	ประวัติผู้วิจัย.....	80

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	จำตารางที่ 1 แสดงประเด็นปัญหาและบทบาทสภามหาวิทยาลัยบูรพาในการ กำกับดูแล.....	50



## สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	7
2.1	หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล.....	11
2.2	Characteristics of good governance (UNESCAP).....	18
2.3	หลักธรรมาภิบาลสากล.....	18
2.4	หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย.....	23
2.5	บทบาทของสภามหาวิทยาลัยด้านบริหารทรัพยากรบุคคล.....	26
4.1	บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี.....	49

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวความคิด หลักการพื้นฐาน และวิธีการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานโดยยึดถือระบบคุณธรรมและจริยธรรม เป็นแนวทางในการจัดการและการควบคุมดูแลการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลสุดท้ายให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความสุจริตโปร่งใส ความคุ้มค่าเงิน คำนึงถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาองค์กรและสังคมประเทศชาติอย่างแท้จริง

“ธรรมาภิบาล” หรือระบบบริหารจัดการที่ดีย่อมสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย และลดการทุจริตประพฤติมิชอบที่เป็นปัญหาใหญ่สำหรับบ้านเมือง หากหน่วยงานนำมาถือปฏิบัติโดยทั่วกัน จะนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เพิ่มขึ้น และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน การสร้างธรรมาภิบาลในภาวะวิกฤต ย่อมเป็นการแปลงวิกฤตให้เป็นโอกาส สอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย ธรรมาภิบาลที่สร้างขึ้นในสังคมไทยจะยกระดับประเทศไทยสู่ความเป็นสากลและได้รับการยอมรับ และเชื่อถือจากสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น แทนการเย้ยหยันว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริต คอร์รัปชัน ติดอันดับต้นๆ ของโลก แล้วการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านคุณภาพการศึกษาของ World Economic Forum (WFM) ในปี 2555-2556 จาก 148 ประเทศ ไทยอยู่อันดับที่ 78 และอันดับที่ 8 ของอาเซียน นับว่าเป็นอันดับเกือบจะสุดท้าย หากทุกสถาบันนำหลักธรรมาภิบาลมาถือปฏิบัติอย่างจริงจัง การสร้างธรรมาภิบาลในภาวะวิกฤตย่อมเป็นการแปลงวิกฤตให้เป็นโอกาส สอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย หลักธรรมาภิบาลจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (วิจารณ์ พานิช, 2552)

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในรูปแบบที่ครอบคลุมการบริหารจัดการที่หลากหลายในมิติต่าง ๆ อาทิเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองที่ดี การปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน การบริหารการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ความโปร่งใสความรับผิดชอบ และคุณธรรมจริยธรรมอื่น ๆ การบริหารองค์กร/เครือข่ายตามหลักบรรษัทภิบาล รวมถึงการให้องค์กรอื่นที่มีใช้ส่วนราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งคุณลักษณะของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแนวใหม่จะประกอบ 7 หลักการสำคัญคือ 1) สมองความต้องการของประชาชน 2) เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม 3) มีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย 4) มองประชาชนเป็นพลเมืองของรัฐไม่ใช่ผู้บริโภคร 5) ยึดหลักความรับผิดชอบต่อการบริหาร 6) การบริหารยึดหลักคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ 7) ยึดหลักค่านิยมประชาธิปไตยและการให้บริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม (Guogis, Smalskys and Ferraz, 2016 : 55-74)

จากปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการ ที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ การสรรหาอธิการบดี และการได้มาขององค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย (ตัวอย่าง ไทยรัฐ, 2556; มติชนรายวัน 2556) ปัญหาเกิดจากโครงสร้างของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติในการคัดเลือกผู้เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีด้วย นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่สำคัญคือ อธิการบดีขาดธรรมาภิบาล ปัญหาการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นจากตัวอธิการบดีขาดธรรมาภิบาล นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดและส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของการบริหารมหาวิทยาลัยมากที่สุด และเป็นผลนำไปสู่การใช้มาตรา 44 ในหลายมหาวิทยาลัย ซึ่งสาเหตุของปัญหาอันเกิดจากตัวอธิการบดี สามารถจำแนกได้ดังนี้ หลงตน รวบอำนาจ อธิการบดีต้องบริหารมหาวิทยาลัยโดยอาศัยความร่วมมือจากคณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สำนักต่างๆ ดังนั้น หลักการกระจายอำนาจการบริหารงาน ความไว้วางใจ ให้คณบดีมีอิสระภายใต้การกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายการพัฒนาวิทยาลัย จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย ถ้าหากอธิการบดีหลงตนเองว่ามีความสามารถแต่ผู้เดียว มองคณบดีเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่ต้องทำตามคำสั่งโดยปราศจากการโต้แย้ง และอธิการบดีก้าวก่ายล้วงลูก ย่อมก่อให้เกิดแรงต้านและความวุ่นวายของมหาวิทยาลัย การขาดผู้รับผิดชอบหลักในการกำกับธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ล้วนเป็นปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทยที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน (รัตนะ บัวสนธ์, 2559)

จำนวนคดีรับเข้าของศาลปกครองชั้นต้น ประจำปี พ.ศ. 2556 – 2558 กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำแนกตามเรื่องที่ฟ้องคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน 81 แห่ง ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 17 แห่ง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 15 แห่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 9 แห่ง และมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 40 แห่ง (ข้อมูลคดีรับเข้าของศาลปกครองชั้นต้นในปี พ.ศ. 2558 เป็นข้อมูลคดีรับเข้าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2558 จนถึงวันที่ 30 เมษายน 2558)

ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาจึงเกิดภาวะวิกฤติ ดังที่มีประกาศของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มีคำสั่ง เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาดรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ความว่า “ตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเปิดการสอนและจัดการศึกษาทั้งในและนอกสถานที่ตั้งโดยใช้หลักสูตรที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ที่มีปัญหาด้านคุณภาพและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นสภาสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งอาศัยอำนาจและช่องว่างทางกฎหมายดำเนินการในลักษณะที่ส่อเจตนาแสวงหาประโยชน์ส่วนตนและเพื่อให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป มีการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงกันข้าม จนกระทั่งเกิดปัญหาร้องเรียนและฟ้องร้องทางคดีเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา แม้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาได้พยายามใช้กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวแก้ไขทบทวน หรือดำเนินการใหม่ในเรื่องต่าง ๆ แล้ว แต่ไม่อาจแก้ไขปัญหาคือคลี่คลายได้โดยเร็ว การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและส่งผลกระทบต่อ

คุณภาพการศึกษาของประเทศโดยตรง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลและธำรงไว้ซึ่งความเป็นสถาบันทางวิชาการชั้นสูงของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องแก้ไขสถานการณ์ความไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมของการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมโดยรวมต่อไป” (ราชกิจจานุเบกษา, 2559 : 21)

สืบเนื่องมาจากการที่นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา และกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพา พร้อมคณาจารย์ พนักงานมหาวิทยาลัย ศิษย์เก่าและศิษย์ปัจจุบัน ประมาณ 30 คน เดินทางเข้าพบ พล.อ.ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อขอให้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 แก้ปัญหาธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยบูรพา และถือป้ายที่มีข้อความว่า “ขอให้ใช้ ม.44 ดำเนินการกับผู้รักษาการแทนอธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพา และผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีทุกคน และรักษาการสภามหาวิทยาลัยบูรพา เสียข้างมากที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและไร้อธรรมาภิบาล” ( เอกศกญจน์ บุญเพ็ญ ข่าวกรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 11 กรกฎาคม 2559)

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2/2559 เรื่อง การกำหนดรายชื่อสถาบันอุดมศึกษาอื่น ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2559

ตามที่ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมของการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมโดยรวมโดยในกรณีจะต้องนำมาตราการตามคำสั่งดังกล่าวไปใช้กับสถาบันอุดมศึกษาอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศกำหนดนั้น คณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการว่า ยังมีสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งประสบปัญหาความขัดแย้งภายในสถาบันจนไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยมาตรการปกติ ซึ่งหากปล่อยให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าออกไปจะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการศึกษาหรือนิสิตนักศึกษาจำนวนมาก

อาศัยอำนาจตามความในวรรคสองของข้อ 12 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2559 คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้สถาบันอุดมศึกษาดังต่อไปนี้ เป็นสถาบันอุดมศึกษาอื่นตามวรรคสองของข้อ 12 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2559

(1) มหาวิทยาลัยบูรพา (2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ทั้งนี้ จากคำสั่งดังกล่าว มีผลให้นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งสองแห่งต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทั้งคณะ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน ผู้ซึ่งถูกสั่งให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเบี้ยประชุม สิทธิประโยชน์ หรือเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งนั้น

หากโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยมีปัญหาแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณภาพ ได้ตามคาดหวังและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นไปได้อย่าง (ณดา จันทร์สม, 2559, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) ธรรมชาติของสภามหาวิทยาลัยจึงมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารระดับสูง การกำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของสถานศึกษา

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหลักของสถาบันอุดมศึกษา ที่ต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทาง นโยบาย อัตลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษา ที่จะนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่และบทบาทสำคัญตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ดังนั้น เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็งในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา เพื่อผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ของสถาบัน

สภามหาวิทยาลัยจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมที่จะกำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่สังคมได้มอบหมาย เป็นเสมือนรอยต่อหรือจุดเชื่อมระหว่างมหาวิทยาลัยกับสังคมภายนอก ที่จะสะท้อนความต้องการจากสังคมภายนอกเข้ามาสู่มหาวิทยาลัย และดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ในการปฏิบัติหน้าที่เช่นนี้ สภามหาวิทยาลัยจึงต้องมีองค์ประกอบที่จำเป็นต่างๆ เช่น ต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสม มีเครื่องมือและกระบวนการต่างๆ ที่จะเอื้อต่อการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ สภามหาวิทยาลัยต้องมีความตระหนักรู้ และมีทัศนคติที่ถูกต้อง ว่าหากมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับพันธกิจ ความเสียหายก็จะเกิดแก่ประเทศชาติ สภามหาวิทยาลัยจึงเป็นความหวังและเป็นปรากฏทางยุทธศาสตร์ ด้านแรกที่สังคมและประเทศชาติฝากไว้ให้ทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยให้ช่วยนำพาชาติไปสู่ความเข้มแข็ง

จากปัญหาและความสำคัญที่กล่าวมาทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล” ทั้งนี้เพื่อศึกษาเพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตามแนวคิดของการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ศึกษาโครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย เพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยประเมินความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลของ

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในสากล มหาวิทยาลัยในฐานะเป็นสถานศึกษาที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างคนในชาติ จะต้องเป็นผู้นำและเป็นต้นแบบที่ดีในการนำธรรมาภิบาลมาใช้สำหรับการบริหารจัดการเพื่อชี้แนะสังคมว่าธรรมาภิบาลนั้นจะสร้างสังคมที่ดีได้อย่างไร เพราะธรรมาภิบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญของทุกองค์การที่ไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชนต้องนำไปปฏิบัติใช้ เนื่องจาก “ธรรมาภิบาล” เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อกันในทุกมหาวิทยาลัย ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมมหาวิทยาลัยให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ หากต้นแบบทางการศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันที่ให้ความรู้เพื่อสร้างคนเพื่อไปพัฒนาประเทศชาติ เป็นต้นแบบที่ดีในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัยแล้ว ก็ย่อมทำให้องค์การหรือสถาบันนั้นๆ ได้รับความศรัทธาและความเชื่อมั่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจจากสังคมและประชาชนทุกภาคส่วนตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพขององค์กรและความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่อไปสรุปที่มาและความสำคัญ ประเด็นปัญหา/ประเด็นสำคัญที่นำมาสู่การวิจัย แนวคิด ทฤษฎี และ/หรือ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่วิจัย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

### คำถามในการวิจัย

สภามหาวิทยาลัยมีบทบาทในการกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาลอย่างไร

### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

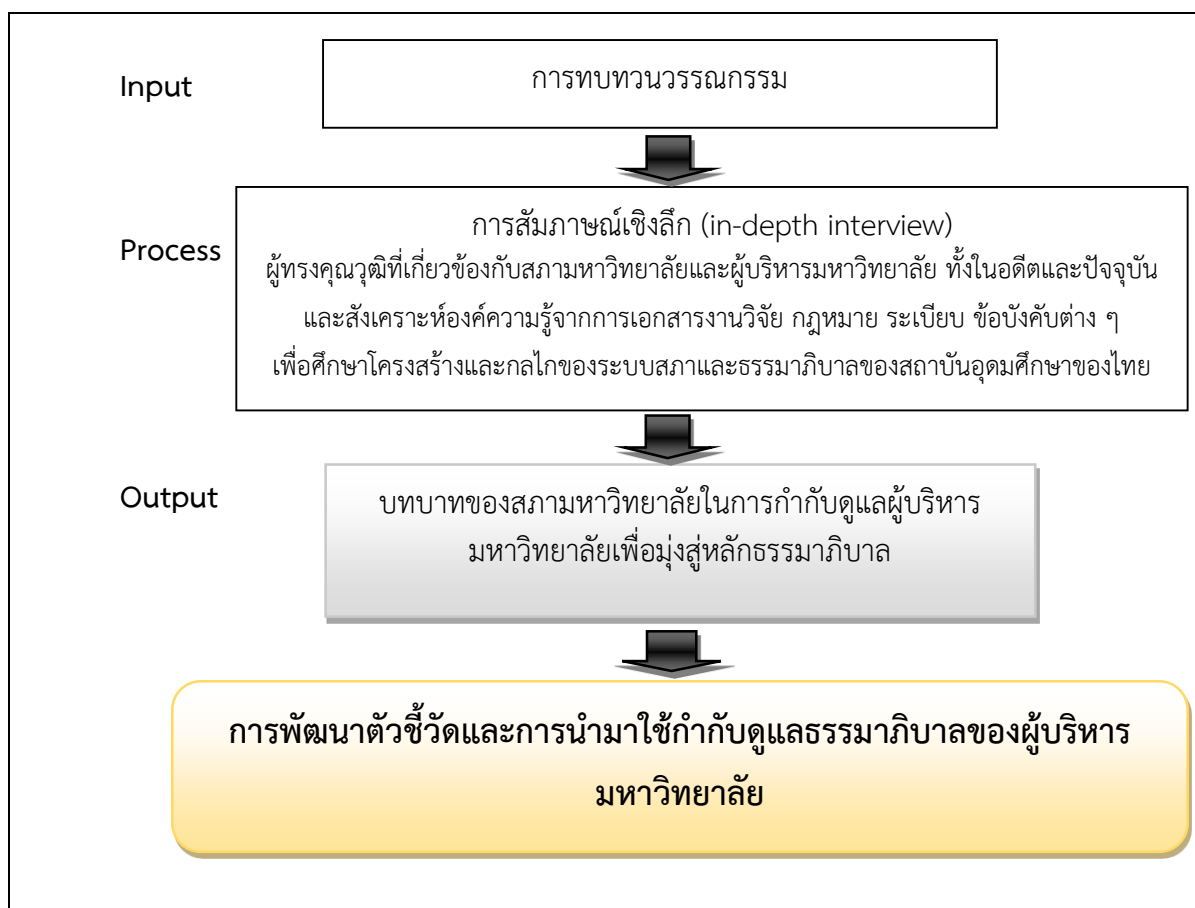
**ขอบเขตด้านเนื้อหา :** มุ่งศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล แนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

**ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ :** การศึกษาวิจัยบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล มีรูปแบบการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการนำบทสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) คือ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 15 ท่าน และสังเคราะห์องค์

ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อศึกษาโครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย

ขอบเขตด้านพื้นที่ : งานวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัยบูรพา

### กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย (นงนุช ศรีสุข, 2560)

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สำหรับหน่วยงาน สามารถนำข้อมูลการวิจัยครั้งนี้ไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาลสำหรับมหาวิทยาลัยบูรพา และในมหาวิทยาลัยอื่นๆ ต่อไป

ด้านวิชาการ คือ เป็นฐานข้อมูลในการวิจัยของนักวิชาการ นักวิจัยที่มีความสนใจศึกษาในธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ด้านนโยบาย คือ เป็นประโยชน์ในการวางแผนและกำหนดแนวทางในการการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

ด้านสังคม/ชุมชน คือ สามารถนำธรรมาภิบาลไปใช้เป็นแนวทางในการการบริหารชุมชน เพื่อให้สังคมเกิดได้รับความศรัทธาและความเชื่อมั่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจจากสังคมและประชาชนทุกภาคส่วนสังคมต่อไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ธรรมาภิบาล หมายถึง หลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ได้รับรู้ถึงความยุติธรรมรักษาสิทธิประโยชน์ของส่วนรวม ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ก่อให้เกิดพลังความร่วมมือ รับผิดชอบในการพัฒนาสังคม และชาติบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น

หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย การตราเป็นกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ตลอดจนต้องมีการบังคับใช้ และปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริม ใ้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริตยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย สุจริต

หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส มีความหมายตรงข้ามหรือเกือบตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน มีความหมายในเชิงลบ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสอย่างตรงไปตรงมา

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ คน

หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นใน



การแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง

หลักความคุ้มค่า หมายถึง เป็นการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงาน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร การกำหนดตำแหน่งหรืออัตราข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างให้พอเหมาะกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐาน การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่า สร้างสรรค์

สภามหาวิทยาลัย หมายถึง คณะบุคคลคณะหนึ่งในมหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ โดยสภามหาวิทยาลัย แต่ละแห่งจะมีองค์ประกอบ และบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารจัดตั้งสถาบัน

บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย หมายถึง หน้าที่ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในการกำหนดนโยบาย วางระเบียบข้อบังคับ การพิจารณาจัดตั้งยุบเลิกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย การพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตร การอนุมัติปริญญา การแต่งตั้งถอดถอนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้บริหาร และภารกิจอื่นๆ ตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบกำหนดไว้

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล ครั้งนี้ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี บทความ ตำรา วารสาร เอกสารผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัยในอดีตเพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการศึกษาและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำวิจัย เนื่องจากเป็นการศึกษา ค้นคว้าเกี่ยวกับคุณูปการทางวิชาการของผู้ที่ผ่านมา รวมทั้งองค์ความรู้ที่ได้สะสมไว้แล้ว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษาของผู้วิจัยที่ทำการวิจัยที่หลัง กล่าวคือ การวิจัยครั้งนี้สามารถดึงเอาจุดแข็งของการวิจัยในอดีตมาใช้ พร้อมกับนำบทเรียนเกี่ยวกับข้อบกพร่องมาทำการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาเพิ่มพูนความรู้ ทั้งด้านกว้างและด้านลึก ทั้งด้านแนวคิดทฤษฎีและด้านการวิจัยเชิงประจักษ์ อันจะทำให้การวิจัยครั้งนี้สามารถต่อยอดองค์ความรู้ให้สูงขึ้นไปได้

สำหรับในบทนี้ จะได้นำเสนอผลการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสังเคราะห์เป็นแนวคิดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิจัยศึกษาครั้งนี้ ดังจะได้นำเสนอตามลำดับหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของสภามหาวิทยาลัย
3. แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวความคิด หลักการพื้นฐาน และวิธีการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานโดยยึดถือระบบคุณธรรมและจริยธรรม เป็นแนวทางในการจัดการและการควบคุมดูแลการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลสุดท้ายให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความสุจริตโปร่งใสความคุ้มค่าเงิน คำนึงถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาองค์การและสังคมประเทศชาติอย่างแท้จริง และการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้โดยหากประเทศหรือองค์การนั้นปราศจาก Good Governance โดยเฉพาะในองค์การทางการศึกษา

หากนำธรรมาภิบาลมาใช้กับการบริหารมหาวิทยาลัยด้วยแล้วจะเป็นต้นแบบการบริหารที่สามารถทำให้ทุกฝ่ายในองค์การสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังในการสร้างชาติต่อไป และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อเป็นการบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติหรือภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตได้ เพราะสังคมถ้ารู้ว่าจะองค์การมีการบริหารอย่างมีธรรมาภิบาลแล้วนั้นย่อมได้รับความเชื่อถือ ความไว้วางใจ

และความศรัทธา และการมีธรรมาภิบาลจะช่วยสร้างแรงจูงใจในการทำงานและรักษาพนักงานดีๆ ให้อยู่กับองค์กร ทำให้เกิดการเรียนรู้ และนวัตกรรมใหม่ๆ ช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและสร้างจุดยืนขององค์กร ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นที่ยอมรับในสังคม (สถาบันคลังสมองของชาติ, 2552, หน้า 21)

### ความหมายและพัฒนาการของธรรมาภิบาล

“ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2556, หน้า 597) ให้ความหมายว่า “คุณความดี ความยุติธรรม ความถูกต้อง” และ “อภิบาล” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, หน้า 1374) หมายความว่า “บำรุงรักษา, ปกครอง” ดังนั้น “ธรรมาภิบาล” ตามศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง วิธีการปกครองที่ดี (Good Governance)

พจนานุกรม American Heritage Dictionary (1982) อธิบายว่า Governance หรือ อภิบาล หมายถึง 1) The act, process, or power of governing; governance 2) The state of being governed ซึ่งหมายถึง การกระทำ กระบวนการ หรืออำนาจในการปกครองของรัฐ และเมื่อมีการนำมาใช้ในองค์กรภาคเอกชนอาจเติมคำว่า corporate governance (วิภาส ทองสุทธิ, 2551)

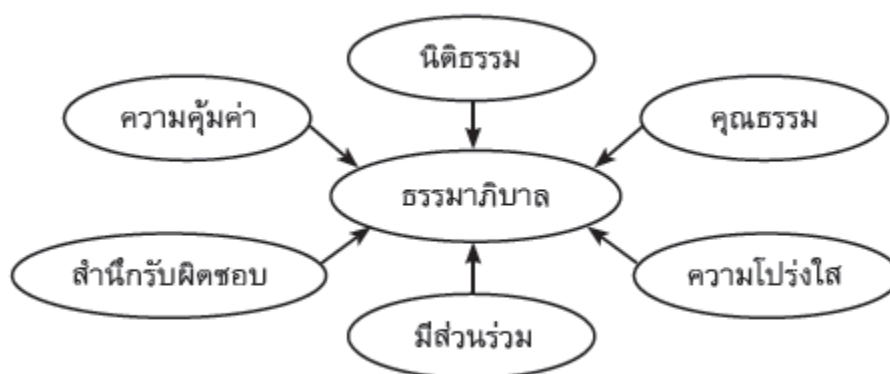
ธรรมาภิบาล ในความหมายแบบสากล มีความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลสากลเน้นกฎเกณฑ์(norm) ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545, หน้า 1-2)

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542)

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง หลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ได้รับรู้ถึงความยุติธรรม รักษาสิทธิประโยชน์ของส่วนรวม ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ก่อให้เกิดพลังความร่วมมือ รับผิดชอบในการพัฒนาสังคม และชาติบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น

### องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws) 2) หลักคุณธรรม (Ethics) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Value of Money) ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 2.1 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2545)

จากภาพที่ 1 หลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่บรรลุปเป้าหมาย เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนมากที่สุด ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการโดยไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานราชการที่เกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอทำให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่ามากที่สุด

### แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลมีหลักการที่เป็นแนวทางเพื่อให้ผู้ปฏิบัติยึดเป็นแนวดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ไม่เกิดปัญหาเลือกปฏิบัติหรือมีหลายมาตรฐาน สำหรับแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2545) และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2551) ได้เสนอไว้ดังนี้

#### 1) ด้านหลักนิติธรรม (Rule of Laws)

หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย การตราเป็นกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ตลอดจนต้องมีการบังคับใช้ และปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยหลักการสำคัญอันเป็น สาระสำคัญ

ของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หลักความรับผิดชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

#### 2) ด้านหลักคุณธรรม (Ethics)

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริม ให้อุบลการพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริตยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัยสุจริต ซึ่งหลักคุณธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือหน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณองค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลงการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิชภัยของคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง

#### 3) ด้านหลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส มีความหมายตรงข้ามหรือเกือบตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน มีความหมายในเชิงลบ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสโดยตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ ในการนี้เพื่อเป็นสิริมงคลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส ขออัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ที่ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่ง ได้แก่ ผู้ที่มีความสุจริตและบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้น้อยก็ยอมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ที่มีความรู้มาก แต่ไม่มีความสุจริต ไม่มีความบริสุทธิ์ใจ

#### 4) ด้านหลักความมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ คนสอดคล้องกับคำกล่าวของวีริช วีริชนิภาวรรณ (2551) และไอริส มาเรียน (Marion, 2002, pp.1-2) ที่ว่าการปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตยแบบให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วมที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบพหุภาคี(pluralism democracy) เป็นการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรม ความรู้ และสติปัญญาของเขา มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นและมีความเข้าใจในเรื่องที่เขาสนใจ อันนำไปสู่การ

เปลี่ยนแปลงกระบวนการในที่สุด สำหรับการมีส่วนร่วมในสถานศึกษา หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมเสนอ และร่วมตัดสินใจในปัญหาสำคัญต่างๆ ของสถานศึกษา ซึ่งค่านิยมหลักสำหรับการปฏิบัติเพื่อกระบวนการมีส่วนร่วม ประกอบไปด้วยการที่บุคลากรควรมีความคิดเห็นในการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีผลกระทบต่อพวกเขา ควรมีข้อมูลที่ผู้เข้าร่วมต้องการเพื่อใช้ในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และกระบวนการการมีส่วนร่วมควรสื่อสารถึงผู้เข้าร่วมถึงวิธีการที่ความคิดเห็นของพวกเขาอันมีผลต่อการตัดสินใจ มีการระบุว่าพวกเขาจะเข้าร่วมได้อย่างไร ควรสื่อสารถึงความสำเร็จในกระบวนการต่างๆ ที่บรรลุเป้าหมายอันเป็นความต้องการของผู้มีส่วนร่วมทั้งหมด

#### 5) ด้านหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง บุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนรวมทั้งการสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างกัน สรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การตระหนักในหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อหน่วยงานการเอาใจใส่ในปัญหาและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา รับฟังและเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกันกล้าดำเนินการตามกฎหมายและกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

#### 6) ด้านหลักความคุ้มค่า (Utility)

เป็นการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงาน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร การกำหนดตำแหน่งหรืออัตราข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างให้พอเหมาะกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐาน การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่า สร้างสรรค์ และการบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก พร้อมทั้งรักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนด้วยการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้มีความประหยัด ใช่วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่าและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ข้อ 4 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีข้อ 4.2 ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญ 6 หลัก ดังนี้

#### 1. หลักนิติธรรม

ความหมายหลักนิติธรรม มีบุคคล หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้ดังนี้

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ (2551: 9) ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม คือ ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นข้อตกลงของหน่วยงาน โดยที่ระเบียบและหลักเกณฑ์การบังคับเหล่านั้นต้องเป็น

ธรรม เป็นที่ยอมรับของสมาชิก ระเบียบและหลักเกณฑ์เหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในหน่วยงานและผู้รับบริการ รวมทั้งมีสภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาผู้รับบริการด้วยการ กำหนดและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ( 2543 ; อ้างถึงใน สุจิตรา มีจรัส,2550 : 46 ) ให้ความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่าหมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนด กฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความ ยุติธรรมของสมาชิก

สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 49) กำหนดว่าหลักนิติธรรม คือ เจตนาธรรมณ์ สารและการ บังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อกลุ่มใดกลุ่ม หนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้ และต้องไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับระบบ ราชการหรืออำนาจของรัฐฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับภายในสถานศึกษา ร่วมถึงการทำให้ประชาพิจารณ์ หรือข้อตกลงร่วมกัน อันเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่าย ก่อให้เกิด ความเสมอภาค เอื้อต่อการควบคุมและการพัฒนาสถานศึกษา

## 2. หลักคุณธรรม

ความหมายหลักคุณธรรม มีบุคคล หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายหลักคุณธรรม ไว้ดังนี้

พระธรรมปิฎก (2542 : 18 ; อ้างถึงใน ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552 : 47) กล่าวว่า คุณธรรม คือ คุณสมบัติที่เสริมสร้างจิตใจให้ดีงาม ให้เป็นจิตใจที่สูง ประณีตและประเสริฐ เช่น ความรัก ความ เมตตา ความสงสาร อยากให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจ เสียสละ ความกตัญญู กตเวทิตา ความละเอียดและกลัวบาป ความเคารพบนอบ และความสุภาพอ่อนโยน

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ (2551: 9) ให้ความหมายว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติใน การทำในสิ่งที่ถูกต้องด้วยความซื่อสัตย์จริงใจ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม บนพื้นฐานของศีลธรรม จริยธรรม ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของผู้รับบริการและยังประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

ธีรวัฒน์ ชูญาติ ( 2552 : 49) ให้ความหมายว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความ ถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การที่บุคลากรในสถานศึกษายึดมั่นและเชื่อถือในความ ถูกต้องดีงาม การสนับสนุน การทำงานให้มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ เสียสละ ชยัน อดทน มีระเบียบ วินัย

## 3. หลักความโปร่งใส

ความหมายหลักความโปร่งใส มีบุคคล หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายหลักความ โปร่งใส ไว้ดังนี้

อัมพร พุดมี (2551: 6) กล่าวว่า หลักความโปร่งใส หมายถึงการปฏิบัติงานหรือบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ใช้ระบบตรวจสอบภายใน เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและการสื่อสารที่ดี ตามขอบข่ายภาระงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ณรงค์ฤทธิ์ เชื้อมากและคณะ (2551: 25) กล่าวว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ปรับปรุงกลไกการทำงานของสถานศึกษา มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา และมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ผู้บริหารต้องสื่อสารให้เจ้าหน้าที่เข้าใจนโยบาย เป้าหมาย การปฏิบัติงานส่วนต่างๆ ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธา ทุกคนจะต้องอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ (2551: 9) ให้ความหมายว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของหน่วยงานและผู้รับบริการโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้ทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบได้

ธีรวัฒน์ ชูญาติ (2552 : 52) ให้ความหมายว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้ตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการใช้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

สรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันภายในสถานศึกษา มีการปรับปรุงการทำงานให้ตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ มีระบบการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนของการตัดสินใจและการดำเนินงานภายในสถานศึกษา

#### 4. หลักการมีส่วนร่วม

ความหมายหลักการมีส่วนร่วม มีบุคคล หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายหลักการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ (2551: 9) ให้ความหมายว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลในหน่วยงานและผู้รับบริการซึ่งมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องหรือได้ผลกระทบจากการบริหารหรือการดำเนินงานต่างๆของหน่วยงาน ได้รับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุนติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ

ณรงค์ฤทธิ์ เชื้อมากและคณะ (2551 : 26) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ผู้บริหารมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคลากร ในหน่วยงานได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติหรือตัดสินใจ ตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบ การปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ร่วมตัดสินใจ เพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ก่อให้เกิดความพึงพอใจ ความรัก ความเข้าใจ

อัมพร พุดมี (2551 : 6) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึงการปฏิบัติงานหรือบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาเปิดโอกาสให้ข้าราชการครู กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามขอบข่ายภาระงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน



ธีรวัฒน์ ชูญาติ ( 2552 : 52) ให้ความหมายว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือองค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ในการบริหารงานของสถานศึกษา

#### 5. หลักความรับผิดชอบ

ความหมายหลักความรับผิดชอบ มีบุคคล หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายหลักความรับผิดชอบ ไว้ดังนี้

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ ( 2551 : 9) ให้ความหมายว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุความสำเร็จ สอดคล้องตามกฎ ระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชน และประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ทั้งที่เป็นผลดีและผลเสีย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมต่อการรับตรวจสอบจากสาธารณะ

ณรงค์ฤทธิ์ เชื้อมากและคณะ ( 2551 : 26) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องมีหลักความรับผิดชอบ คือ ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสถานศึกษา การเข้าใจในปัญหา และกระกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาต่างๆของสถานศึกษา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลจากสิ่งที่ตนเองได้กระทำ

อัมพร พุดมี (2551: 6) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติงานหรือบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน มีเป้าหมายชัดเจนในการดำเนินงานบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ เต็มความสามารถ ยอมรับผลดีผลเสีย มีระบบติดตามประเมินผล ตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ธีรวัฒน์ ชูญาติ ( 2552 : 61) ให้ความหมายว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

สรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ยอมรับผลดีและผลเสียจากการดำเนินงาน สามารถชี้แจงเหตุผล พร้อมแสดงข้อเท็จจริงและพร้อมรับการตรวจสอบจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

#### 6. หลักความคุ้มค่า

ความหมายหลักความคุ้มค่า มีบุคคล หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายหลักความคุ้มค่า ไว้ดังนี้

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์ ( 2551 : 10) ให้ความหมายว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วยความประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้งานมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

ณรงค์ฤทธิ์ เชื้อมากและคณะ ( 2551 : 30) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล มีการรายงานผลการดำเนินงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ

อัมพร พุดมี (2551 : 6 ) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การปฏิบัติงานหรือบริหารจัดการที่ผู้บริหารสถานศึกษาใช้ทรัพยากรในการบริหารอย่างจำกัด ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และนักเรียนมีศักยภาพในการแข่งขันในระดับต่างๆ ตามขอบข่ายภารกิจงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ธีรวัฒน์ ชูญาติ ( 2552 : 61) ให้ความหมายว่า หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรณรักษ์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารสถานศึกษาอย่าง มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยมีการบริหารจัดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รู้คุณค่า และดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

### **หลักธรรมาภิบาลสากล**

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP ได้ให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2558)

1. การมีส่วนร่วม (Participation)
2. นิติธรรม (Rule of Law)
3. ความโปร่งใส (Transparency)
4. การตอบสนอง (Responsiveness)
5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)
6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness)
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)
8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability)



ภาพที่ 2.2 Characteristics of good governance (UNESCAP)

ต่อมาในปี ค.ศ.1997 United Nations Development Programme : UNDP (UNDP, 1997) ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการดังนี้



ภาพที่ 2.3 หลักธรรมาภิบาลสากล (UNDP, 1997)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิ์มีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์
2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน
3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์
4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย
5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นโยบายและกระบวนการขั้นตอนใดๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน
9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

#### ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย

เกษม วัฒนชัย (2546, หน้า 19-20) ได้เสนอแนวคิดการปรับธรรมาภิบาลมาใช้กับการศึกษา โดยเสนอว่า governance เป็นการเพิ่มคุณค่า (Value-added governance) โดยการตั้งคำถามว่า กรรมการสถานศึกษา กรรมการสถาบัน คณะกรรมการองค์คณะบุคคลที่กระทรวงศึกษาธิการ 5-6 คณะ คณะกรรมการดังกล่าวจะเพิ่มคุณภาพให้กับการศึกษาไทยอย่างไร และถ้ามีการบริหารระบบธรรมาภิบาลดีจะเพิ่มคุณค่าแก่โรงเรียนของเราได้อย่างไร จะเพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่ได้อย่างไร และในที่สุดจะทำให้เอาชีวศึกษา อุดมศึกษา เจริญเติบโตได้อย่างไร ได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลได้ 4 ด้าน คือ

1) การบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย (Relevance)

2) กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (efficiency) ได้ประสิทธิผล (effectiveness)

3) ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (reasonableness)

4) มีผู้รับผิดชอบผลการบริหาร (accountability)

โดยได้กล่าวถึงรายละเอียดและแนวปฏิบัติไว้ดังนี้

1) การบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย อะไรที่เป็น nonrelevance หรือ less relevance ต้องตัดทิ้ง เพราะเราไม่มีงบประมาณพอที่จะทำทุกอย่าง เรื่องความสอดคล้อง (relevance) ต้องอยู่ในหลักสูตรการบริหารการศึกษาเรื่องการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องกับระบบ เพราะฉะนั้นการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย ตามหลักธรรมาภิบาลว่าถ้าเอาทรัพยากรไปใช้ในสิ่งที่ไม่มีความจำเป็น หรือเป็นประโยชน์เฉพาะตนเองหรือพวกพ้อง ตรงนี้ต้องรับผิดชอบในเชิงธรรมาภิบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ งบประมาณทุกบาทที่โรงเรียน เขตพื้นที่ การศึกษา หรือกระทรวงศึกษาธิการได้มา ต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด จะคอร์รัปชั่นไม่ได้ ตรงนี้เป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ

2) กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (efficiency) และได้ประสิทธิผล (effectiveness)

3) ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (reasonableness) เรื่อง “ความมีเหตุผล” มาจากปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งมี 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ 1. ทางสายกลาง (moderation) หรือมัชฌิมาปฏิปทา 2. ทำอะไรต้องมีเหตุผล (reasonableness) และ 3. มีภูมิคุ้มกัน (self-immunity) เวลาเกิดข้าวยากหมากแพง ต้องนำเรื่อง “ความมีเหตุผล” เข้ามา เพราะนอกจากจะโปร่งใสแล้วยังต้องมีเหตุผลอธิบายได้ด้วย

4) ต้องมีระบบรับผิดชอบต่อผลการบริหารการศึกษา (accountability) ต้องสร้างระบบให้มีความรับผิดชอบ ครูใหญ่ หัวหน้าหมวด ผู้อำนวยการเขต เลขาธิการของแห่งต่างๆ ต้องรับผิดชอบ ถ้าสร้างตรงนี้ได้ เชื่อว่าระบบจะมีธรรมาภิบาลและสามารถเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างรวดเร็ว

มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง หลากหลายสาขาวิชา รวมทั้งการทำวิจัยและให้บริการทางวิชาการแก่สังคม มหาวิทยาลัยจึงต้องมีระบบธรรมาภิบาลในการดำเนินการ การจัดการ และการควบคุมดูแลต่างๆ ทั้ง ด้านการบริหารจัดการทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคลการบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน และมีการกำกับตรวจสอบโดยกลไกภายในมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ (สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, 2552, หน้า 2) ซึ่งภายใต้กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ระบุว่า “ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ (Governance and Management) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยและอุดมศึกษาในภาพรวม กล่าวคือหากสถาบันอุดมศึกษามีกลไกการกำหนดทิศทางที่ดีและก้าวหน้า พร้อมกับการขับเคลื่อนโดยการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพแล้วภารกิจของมหาวิทยาลัยก็สำเร็จลุล่วงไปได้ บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรสูงสุดในที่นี้ คือ “สภามหาวิทยาลัย” มีความสำคัญต่อความเจริญของสถาบันและผลผลิตที่ดี” มหาวิทยาลัยจะต้องเป็นผู้นำและนำหน้าการใช้ธรรมาภิบาลสำหรับการบริหาร

จัดการหรือชี้แนะสังคมว่าธรรมาภิบาลนั้นจะสร้างสังคมได้อย่างไร เพราะว่าปัจจุบันคุณภาพของสังคมไทยค่อนข้างจะต่ำกว่ามาตรฐานในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะธรรมาภิบาลในเรื่องบริหารจัดการ และต้องมีธรรมาภิบาลในทุกๆระดับ ตั้งแต่การวางนโยบาย ระดับบริหารจัดการจนกระทั่งระดับย่อย รวมทั้งระดับท้องถิ่นและระดับครอบครัวก็จะเป็นที่จะต้องใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งถ้าทุกคนในทุกๆระดับที่กล่าวมามีความรู้สึกในความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้าใจว่า ธรรมาภิบาลมีความจำเป็นกับสังคมอย่างไร

หากสังคมนี้มีธรรมาภิบาล ความขัดแย้งทางสังคมจะลดลงไปนอกจากนี้แล้ว ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยยึดหลักความมีคุณธรรม ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การบริหารงานโดยบุคลากรมีส่วนร่วม และการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่าง “ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษา” จากการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนายกสภามหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 8 พฤษภาคม ถึงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 รวม 7 ครั้ง โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ (สถาบันคลังสมองของชาติ, 2552, หน้า 10-15)

#### 1. การบริหารและธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับหลักสูตรและการสอน

สถาบันอุดมศึกษาควรสร้างหลักสูตรเพื่อให้เกิดลักษณะเฉพาะหรือลักษณะเด่นของแต่ละแห่ง มีความพร้อมโดยเฉพาะจำนวนคณาจารย์ที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพทางวิชาการ และคุณภาพนิสิตนักศึกษาโดยความร่วมมือของนายกสภามหาวิทยาลัยกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ต้องมีทิศทางร่วมกัน

2. การกำกับดูแลระบบอุดมศึกษา กพอ. และ สกอ. การประสานความร่วมมือกันให้มากขึ้น เพื่อให้ประเด็นเรื่องบุคลากรและหลักสูตรไปในทิศทางเดียวกัน ด้านกรอบแผนพัฒนาอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (ระยะที่ 2) ควรมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามกรอบแผนเป็นระยะๆ และทุกมหาวิทยาลัยควรมีการจัดทำแผนมหาวิทยาลัยให้มีความสอดคล้องกับกรอบแผนพัฒนาอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (ระยะที่ 2 ด้วย)

#### 3. คุณภาพการเรียนการสอน

อาจารย์รุ่นใหม่ ส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถสูง ควรมีการพัฒนาคุณภาพของคณาจารย์ควบคู่ไปด้วย อย่างไรก็ตามคณาจารย์ส่วนใหญ่ไม่มีลักษณะเป็นนักธุรกิจ (Good sale man) และขาดแนวคิด (Idea) ในเรื่องนี้ มหาวิทยาลัยจึงควรชักชวนภาคอุตสาหกรรมเข้ามาร่วมมือ และชวนเอกชนเข้ามาร่วมทำวิจัยด้วย นอกจากนี้ในภาพรวมควรมีมหาวิทยาลัย 2 ลักษณะ คือ มหาวิทยาลัยที่เปิดสอนทุกสาขา (Universal University) และมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง (Specialist University) โดยมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรแบ่งพื้นที่กันสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Excellence)

#### 4. ด้านโครงสร้าง

ควรให้ความสำคัญกับกรรมการสรรหาคัดเลือกบุคคลมาเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภา เพื่อสร้างคุณภาพให้กับสภาไม่ใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวกในการตั้งบอร์ด สำหรับหน่วยงานระดับกลาง ควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านการบริหาร และมีการเสนอให้ลดจำนวนฝ่ายบริหาร และอาจารย์ภายในมหาวิทยาลัยลง

สรุป มหาวิทยาลัยในฐานะเป็นสถานศึกษาที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างคนในชาติ จะต้องเป็นผู้นำและเป็นต้นแบบที่ดีในการนำธรรมาภิบาลมาใช้สำหรับการบริหารจัดการเพื่อชี้แนะสังคมว่าธรรมาภิบาลนั้นจะสร้างสังคมที่ดีได้อย่างไร เพราะธรรมาภิบาลเป็นองค์ประกอบสำคัญของทุกองค์การที่ไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชนต้องนำไปปฏิบัติใช้ เนื่องจาก “ธรรมาภิบาล” เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อกันในทุกองค์กร ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ หากต้นแบบทางการศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันที่ให้ความรู้เพื่อสร้างคนเพื่อไปพัฒนาประเทศชาติ เป็นต้นแบบที่ดีในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัยแล้ว ก็ย่อมทำให้องค์กรหรือสถาบันนั้นๆ ได้รับความศรัทธาและความเชื่อมั่น องค์การที่โปร่งใสม่อมได้รับความไว้วางใจจากสังคมและประชาชนทุกภาคส่วนตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพขององค์การและความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของสภามหาวิทยาลัย

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยที่อยู่ในการกำกับของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในปัจจุบันสามารถแบ่งเป็นสามกลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 74 แห่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 13 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อีกจำนวน 78 แห่ง แต่ละกลุ่มมีกฎหมายจัดตั้งและวางแนวทางในการบริหารเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีความแตกต่างกันบ้างในเรื่องรายละเอียดแต่สิ่งหนึ่งที่เป็นประเด็นหลักร่วม คือ สภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น

มหาวิทยาลัยมีพันธกิจหลักที่กำหนดไว้ร่วมกันอยู่สี่ประการ คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุดในการกำกับดูแล มหาวิทยาลัยจึงเป็นระบบผลิต และระบบบริการรูปแบบหนึ่งที่แทบจะไม่มีเครื่องจักร แต่ใช้ทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตนี้ ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลจึงมีความสำคัญต่อผลสำเร็จขององค์กรอย่างยิ่ง(เลิศชัย สุธรรมานนท์, 2553)

สภามหาวิทยาลัย หมายถึง คณะบุคคลคณะหนึ่งในมหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ โดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีองค์ประกอบ และบทบาทหน้าที่แตกต่างกันตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารจัดตั้งสถาบัน

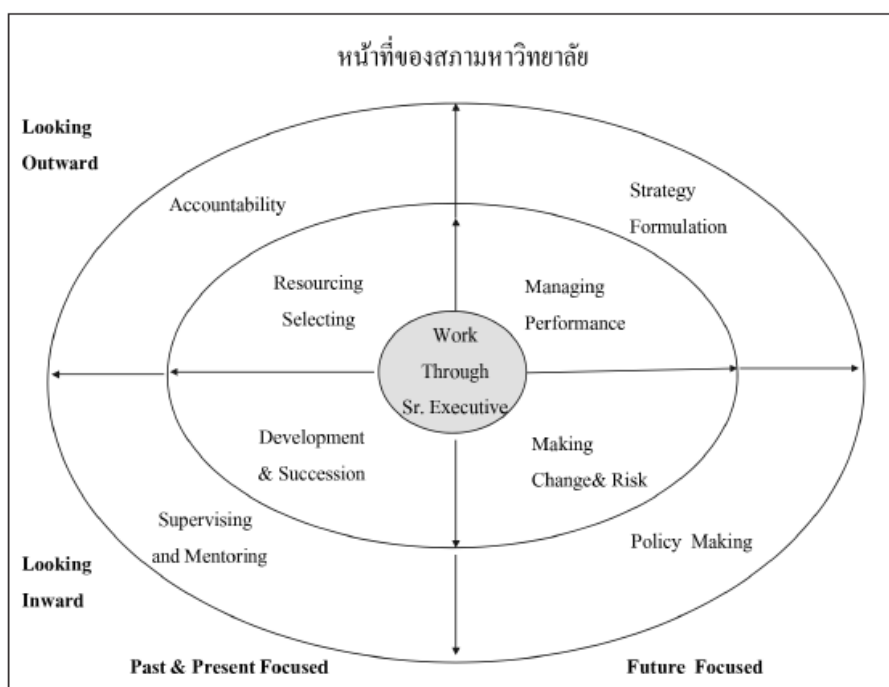
บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย หมายถึง หน้าที่ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในการกำหนดนโยบาย วางระเบียบข้อบังคับ การพิจารณาจัดตั้งยุบเลิกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย การพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตร การอนุมัติปริญญา การแต่งตั้งถอดถอนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้บริหาร และภารกิจอื่นๆ ตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบกำหนดไว้

ในขณะที่บทบาทของสภามหาวิทยาลัยต่อภารกิจที่เน้นงานประจำตามกฎหมายเช่น การสรรหา การแต่งตั้ง การถอดถอน เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ถ้าสามารถใช้กลไกของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคลในระดับกลยุทธ์อย่างมีคุณภาพแล้วจะเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารอุดมศึกษาของชาติได้อีกทางหนึ่ง

### กรอบความคิดเกี่ยวกับบทบาทของสภามหาวิทยาลัยด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

จากการศึกษาของ Armstrong (2006) พบว่า การจัดโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษาในระดับสภามหาวิทยาลัยไม่ว่าเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ตามการประเมินการทำงานของสภามหาวิทยาลัย ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ความมีประสิทธิภาพ การลดความเสี่ยง การป้องกันการกระทำผิดทางกฎหมาย โดยเฉพาะการพัฒนาหลักธรรมาภิบาล เป็นสิ่งที่สภามหาวิทยาลัยได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

เพื่อการกำกับดูแลองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์สภามหาวิทยาลัยจึงมีบทบาท หน้าที่ ไม่แตกต่างจากคณะกรรมการบริษัทมากนัก (ภาวิข ทองโรจน์, 2553: 106) ซึ่งอาจแสดงได้ด้วยรูปต่อไปนี้



ภาพที่ 2.4 หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

ที่มา : ปรับปรุงจาก Robert Tricker 1994 และ Dean Stamoulis , 2009.

จากภาพที่ 4 ข้างต้น การทำหน้าที่คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ต้องอาศัยความสามารถของคณะกรรมการสภาด้านการมีวิสัยทัศน์เชิงอนาคต (Future Focused) และการมองออกไปภายนอก (Looking Outward) เพื่อเท่าทันความเปลี่ยนแปลง และมีวิสัยทัศน์เชิงอดีต ปัจจุบัน (Past and Present Focused) และการมองเข้ามาภายในมหาวิทยาลัย (Looking Inward)

เพื่อให้รู้จักตัวตนที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยที่ตนรับผิดชอบด้วยความสัมพันธ์ในสังคมข้างต้น จึงสรุปบทบาทของสภามหาวิทยาลัยได้เป็นสี่กลุ่ม ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของนักบริหารการศึกษาไทยหลายท่าน รวมถึงเป็นไปตามระเบียบ กฎหมายไทยที่ให้แนวทางการปฏิบัติ



หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย (วิจิตร ศรีสะอาด (2553).ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน (2553). ภาวิช ทองโรจน์ (2553).ปรัชญา เวสารัชช์ (2553). เปรื่อง กิจรัตน์กร (2553).คณะอนุกรรมการอุดมศึกษา วิทยาลัย (2553) ดังนี้

1. กำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง นโยบาย และแผนพัฒนามหาวิทยาลัย โดยต้องครอบคลุมพันธกิจทั้งหมดของมหาวิทยาลัย พัฒนาคุณภาพบัณฑิต ที่สะท้อนถึงอัตลักษณ์ของมหาวิทยาลัย การวิจัยเพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรมและองค์ความรู้ใหม่ การบริการวิชาการต่อสังคม ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการบริหารจัดการทรัพยากรที่จับต้องได้ เช่น การเงิน ทรัพย์สินต่างๆ และทรัพยากรที่จับต้องไม่ได้ เช่น ชื่อเสียง ความเชื่อถือในมหาวิทยาลัย

2. กำหนดนโยบาย (Policy Making) รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้เป้าหมาย ทิศทาง กลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยถูกแปลงสู่การปฏิบัติ ประกอบกับดำเนินงานที่เป็นภารกิจประจำที่มีความเป็นระบบ มีรูปแบบที่เหมาะสม มีความโปร่งใส สภามหาวิทยาลัยจึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการติดตามการดำเนินการให้เป็นตามนโยบายและระเบียบที่กำหนด กำหนดโครงสร้างและกระบวนการบริหารของมหาวิทยาลัย

3. การกำกับดูแล (Supervising) ติดตามแนะนำให้ความช่วยเหลือในลักษณะเป็นที่ปรึกษา (Mentoring) เพื่อให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสามารถบริหารงานให้บรรลุตามพันธกิจ เป้าหมาย และกลยุทธ์ที่กำหนด ในบทบาทนี้สภามหาวิทยาลัยเป็นทั้งผู้บังคับบัญชา และเป็นพี่เลี้ยงแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย

4. การรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสังคม การที่มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหนึ่งในการบริหารจัดการระบบเปิด กล่าวคือ มหาวิทยาลัยตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งประกอบด้วย นักศึกษาผู้ปกครอง ผู้ใช้บัณฑิต และสังคม (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2552) ซึ่งมีความเคลื่อนไหว และมีความเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ ดังนั้น ความอยู่รอดและการเติบโตของมหาวิทยาลัย จึงขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการและความรับผิดชอบต่อสิ่งเหล่านี้ด้วย

การที่จะทำให้อบบทบาททั้งสี่ด้านตามที่กล่าวข้างต้นบรรลุผลได้นั้น จะต้องดำเนินการผ่านผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีบทบาทด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งประกอบด้วยบทบาทที่สำคัญสี่ด้าน คือ

1. กระบวนการวางแผนทรัพยากรบุคคลและสรรหาคัดเลือก ผู้บริหารระดับสูง (Resourcing and Selecting)

2. กระบวนการบริหารผลงาน (Managing Performance) ซึ่งหมายถึงรวมถึง ระบบค่าตอบแทนโดยผลงาน และการสร้างความผูกพันในองค์กร

3. การบริหารความเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยง (Managing Change and Risk) ด้านทรัพยากรบุคคล

4. การพัฒนาและสร้างบุคลากรทดแทน (Development and Succession)

ทั้งนี้ การแสดงบทบาททั้งสี่ด้าน สภามหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการผ่านผู้บริหารระดับสูงในรูปแบบต่างๆ เช่น รูปแบบคณะกรรมการ หรือระบบรายงาน และการติดตามผล

จากกรอบความคิดที่ได้นำเสนอข้างต้นจะเห็นว่า บทบาทของสภามหาวิทยาลัยมีสองระดับ คือ

1. ระดับกำกับและการขับเคลื่อนการบริหารมหาวิทยาลัยให้บรรลุพันธกิจ ประกอบด้วย การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation) การวางนโยบาย (Policy Making) การกำกับดูแลและการเป็นที่เลี้ยง (Supervising and Mentoring) และการรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Accountability) ซึ่งบทบาทนี้จะสำเร็จผลได้ต้องอาศัยบทบาทในระดับที่สอง

2. ระดับการบริหารทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย การวางแผนทรัพยากรบุคคลและการสรรหาผู้บริหารระดับสูง (Recruiting and Selecting Senior Executive) การบริหารผลงาน (Managing Performance) การบริหารความเปลี่ยนแปลง (Managing Change and Risk) การพัฒนาและการสร้างบุคลากรทดแทน (Development and Succession plan)

อย่างไรก็ตาม บทบาทของสภามหาวิทยาลัยที่แสดงออกด้านบริหารทรัพยากรบุคคลเป็น บทบาทในระดับยุทธศาสตร์ (จำเนียร จวงตระกูล, 2553 ก) เท่านั้น ไม่ใช่บทบาทระดับปฏิบัติการ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาทับซ้อนในการปฏิบัติงานซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งได้ จึงขอเสนอตัวแบบของ บทบาทและกลไกในการแสดงบทบาทของสภามหาวิทยาลัยด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลต่อไป

#### **ตัวแบบของบทบาทของสภามหาวิทยาลัยด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล**

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยโดยภาพรวมที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย พบว่า มีการบัญญัติให้สภามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคล (พระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2521, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2530, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550) ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและแผนงานซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารผลงานในระบบ การบริหารทรัพยากรบุคคล

2. การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล

3. การจัดโครงสร้างองค์การ หรือออกแบบส่วนงานต่างๆ

4. การแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารซึ่งอาจเป็นตั้งแต่ระดับอธิการ รองอธิการจนถึงคณบดี ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าหน่วยงาน

5. การติดตามประเมินผลการทำงานของผู้บริหาร

6. การแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ

7. การพัฒนาความสามารถของคณาจารย์และบุคลากร

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดข้างต้นเป็นการกำหนดบทบาทของสภามหาวิทยาลัย ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็นเชิงอนุรักษ์นิยม กล่าวคือ เป็นบทบาทที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้นำเสนอ ประเด็นด้านบริหารทรัพยากรบุคคลให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณา หรืออ้างอิงกฎหมายในแต่ละเรื่องที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยทำแล้วสภามหาวิทยาลัยจึงสามารถมีบทบาท และสามารถดำเนินการได้ ซึ่งไม่เหมาะสมกับการบริหารยุคปัจจุบันที่เป็นการบริหารที่ใช้ยุทธศาสตร์เป็นตัวนำ (จำเนียร

จวงตระกูล,2553 ก) จึงขอนำเสนอบทบาท และกลไกในการบริหารทรัพยากรบุคคลของสภามหาวิทยาลัย ดังนี้



ภาพที่ 2.5 บทบาทของสภามหาวิทยาลัยด้านบริหารทรัพยากรบุคคล  
ที่มา : ปรับปรุงจาก Armstrong (2006), Gupta (2008), Garavan (2007) และเลิศชัย  
สุธรรมานนท์ (2553).

จากภาพที่ 5 ข้างต้น สภามหาวิทยาลัยมีบทบาทด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในระดับกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์อันประกอบด้วย กำหนดปรัชญา ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร กำหนดวิสัยทัศน์การบริหารทรัพยากรบุคคล กำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคล และกำหนดกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลในสี่มิติ

สำหรับการบริหารทรัพยากรบุคคลในระดับกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ โดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ดังนี้

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดทิศทางการบริหารทรัพยากรบุคคล

1. สภามหาวิทยาลัยกับการกำหนดทิศทางการบริหารทรัพยากรบุคคล: มุมมองอนาคตและปัจจัยภายนอก (Looking Outward & Future Focused) บทบาทนี้สภามหาวิทยาลัยต้องสร้างวิสัยทัศน์ร่วม โดยการมองปัจจัยภายนอกซึ่งต้องใช้ความเข้าใจ ในปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ดังนี้

1.1 สภาพปัจจุบันและแนวโน้มของบริบทโลกที่ส่งผลต่อการศึกษาในอนาคต 10-20 ปีข้างหน้าในด้านต่างๆ จะมีลักษณะดังนี้ (พิณสุดา สิริธรรังศรี, 2552)

(1) สังคม สังคมโลกในอนาคตจะส่งผลต่อสังคมไทย 3 ลักษณะ คือ 1) สังคมแข่งขันที่ใช้ความรู้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาและแข่งขัน เป็นสังคมการเรียนรู้ในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ 2) สังคมสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะได้รับความสำคัญมากขึ้นในสังคมไทยจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น และ 3) สังคมพอเพียง จากสถานะการแข่งขันและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่จะต่อเนื่องในอนาคต ทำให้สังคมไทยต้องหันมาให้ความสำคัญในเรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างจริงจังมากขึ้นเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันต่อชีวิตและสังคม

(2) เศรษฐกิจ เศรษฐกิจในอนาคตจะเป็นเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงและมีความระมัดระวังมากขึ้น จากบทเรียนที่ผ่านมา พบว่า มีลักษณะดังนี้ 1) ความเป็นโลกาภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายแหล่งเศรษฐกิจสู่เอเชีย 2) ลักษณะการผลิตและการบริการที่คำนึงถึงความเชี่ยวชาญที่เน้นขึ้นส่วนมากขึ้นตามความถนัด ความชำนาญเฉพาะ 3) คุณภาพและราคาถูก 4) องค์กรที่มีประสิทธิภาพและการเรียนรู้ แรงงานที่มีความรู้ (Knowledge Workers) 5) การจัดการความรู้ 6) การวิจัยและพัฒนา และ 7) การให้ความสำคัญกับทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้น ส่งผลให้เกิดทั้งเศรษฐกิจแข่งขัน และเศรษฐกิจพอเพียง

(3) สิ่งแวดล้อมและพลังงาน สถานการณ์ทั่วโลกกำลังอยู่ในภาวะวิกฤต กล่าวคือ 1) สถานการณ์ด้านพลังงาน ซึ่งโลกมีพลังงานน้ำมันและก๊าซธรรมชาติใช้ได้ไม่ถึง 100 ปี และจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรง จนเกิดการตื่นตัวพยายามหาพลังงานอื่นทดแทน 2) สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อโลก 3) การอนุรักษ์และการพัฒนา และ 4) สิ่งแวดล้อมศึกษาเพื่อปลูกฝังให้ความรู้แก่พลเมืองของตนในทุกระดับการศึกษา

(4) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมทิศทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสหัฐวรรษใหม่แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ ด้านพลังงาน ด้านสุขภาพและอาหารและด้านการติดต่อสื่อสาร จากการสำรวจของสถาบันวิจัยระดับโลก พบว่า เทคโนโลยีอุบัติใหม่ที่เกิดขึ้นในโลกสามารถแบ่งประเภทได้ 4 กลุ่มหลัก คือ 1) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2) เทคโนโลยีชีวภาพ 3) นาโนเทคโนโลยี 4) เทคโนโลยีวัสดุและเทคโนโลยีอื่นๆ โดยทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยีในภาพรวมเป็นไปใน 3 ลักษณะ คือ 1) เทคโนโลยีในสาขาต่างๆ จะเชื่อมโยงกันมากขึ้นในลักษณะของสหวิทยาการ 2) เทคโนโลยีในแต่ละสาขาจะแตกแขนงในเชิงลึกมากขึ้นเพื่อสร้างความรู้ใหม่ และ 3) เทคโนโลยีจะเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงความรู้ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการเรียนรู้ของมนุษย์มากขึ้น

(5) การเมืองการปกครอง สถานการณ์โลกจากอดีตส่งผลต่อปัจจุบัน ทำให้อนาคตจะเกิดการรวมตัวของประเทศต่างๆ และปกป้องผลประโยชน์ประเทศของตนมากขึ้น การเพิ่มความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพสิทธิมนุษยชน การปกครอง ที่คำนึงถึงการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับความโปร่งใสและการตรวจสอบจากภาคประชาชนจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ส่งผลต่อการจัดการศึกษาที่ต้องคำนึงถึง 1) กระแสประชาธิปไตย 2) การกระจายอำนาจ และ 3) การจัดการศึกษาสำหรับชายแดนมากขึ้น

(6) ประชากร พบว่า 1) โครงสร้างประชากรที่จำนวนประชากรวัยเรียนจะลดลงถึงร้อยละ 25 ในอีก 15 ปีข้างหน้า 2) แนวโน้มของผู้สูงอายุจะมีมากขึ้นโดยสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปี

ขึ้นไปจะเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้ง 2 ใน 3 เป็นสตรี และ 3) การเคลื่อนย้ายประชากรมีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานกันอย่างเสรี เกิดการทำงานข้ามชาติและข้ามถิ่นและมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตในขณะเดียวกันการกระจายตัวของประชากรโลกมากกว่าร้อยละ 60 จะอาศัยอยู่ในเมือง ทำให้ภาวะความเป็นเมืองเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการวางแผนและการบริหารจัดการการศึกษาที่กลุ่มเป้าหมายและจำนวนเปลี่ยนแปลงไป

1.2 แผนอุดมศึกษา 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551- 2565) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรในอุดมศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของประเทศไทย โดยเน้นการพัฒนาการทำงานเป็นทีม เน้นการเรียนรู้วิชาการทำงานจริง โดยคาดหวังว่าการให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรจะเป็นเครื่องมือของสภามหาวิทยาลัยในการปรับเปลี่ยนทิศทางของมหาวิทยาลัยได้ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา 2551)

1.3 เกณฑ์คุณภาพการศึกษาเพื่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2552) นับเป็นความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาครั้งสำคัญในการยกระดับคุณภาพการศึกษาสู่ระดับสากลโดยเรียงเรียงเกณฑ์คุณภาพดังกล่าวจากเกณฑ์คุณภาพการศึกษา NBMQA ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาใช้เป็นกรอบในการพัฒนาการบริหาร โดยที่เกณฑ์ดังกล่าวเป็นการวางระบบการบริหารเป็นเชิงระบบที่มีการเชื่อมโยงกันเชิงบูรณาการทั้งองค์กร โดยเกณฑ์คุณภาพดังกล่าวพัฒนามาจากค่านิยมหลักและแนวความคิดสู่ความเป็นเลิศ 11 ข้อ คือ การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ การมุ่งเน้นการเรียนรู้ การเรียนรู้ระดับองค์กรและบุคคล การเห็นคุณค่าของผู้ปฏิบัติงานความถ่อมตัว การมุ่งเน้นอนาคต การจัดการนวัตกรรมการใช้ข้อมูลจริง ความรับผิดชอบต่อสังคม การมุ่งเน้นผลลัพธ์และคุณค่า และมุมมองเชิงระบบ ซึ่งเกณฑ์ได้กล่าวถึงระบบการบริหารภายในมหาวิทยาลัยโดยที่มีความสัมพันธ์เชิงระบบโดยเสนอให้ผู้บริหารพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วยสภาพการแข่งขัน คู่แข่ง เป็นต้น

1.4 แนวโน้มและพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลในบริบทสากลและประเทศไทย ในกระแสสากลจากการศึกษาของ Higher Education Council for England (HEFCE) พบว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลของการอุดมศึกษามีแนวโน้มที่จะได้รับความสำคัญในมิติต่างๆ (HEFCE 2010; HEFCE 2005) ดังต่อไปนี้

(1) การวางแผนกำลังคน (2) การพัฒนาอาชีพโดยเฉพาะอาชีพนักวิจัย (3) ระบบค่าตอบแทนและจูงใจ (4) ระบบการสรรหา โดยเฉพาะการสรรหานักวิจัย (5) การบริหารผู้มีความสามารถสูง (Talent) และสร้างคนทดแทน (Succession Planning) (6) การบริหารผลงาน (Performance Management) (7) การพัฒนาบุคคล (8) การสร้างความผูกพันกับองค์กร (Engagement) (9) การพัฒนาองค์กร (10) การจัดการความหลากหลายและความยุติธรรมในองค์กร

2. สภามหาวิทยาลัยกับการกำหนดทิศทางการบริหารทรัพยากรบุคคล : มุมมองอดีต ปัจจุบัน และปัจจัยภายใน (Looking Inward Past & Present Focused)

2.1 บทบาทการดำเนินการด้านทรัพยากรบุคคลให้ถูกต้องตามกฎหมายจัดตั้งสถาบัน เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ๆ ดังได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ได้มีกฎหมายเฉพาะของแต่ละกลุ่มกำหนด

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีสาระสำคัญรวมเจ็ดประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ดำเนินการตามตัวบทกฎหมายดังกล่าว ทำให้บทบาทนี้เป็นบทบาทที่ตั้งรับตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการบริหารงานในยุคปัจจุบัน หากสภามหาวิทยาลัยยึดเฉพาะบทบาทนี้เป็นหลักอาจนำไปสู่การสูญเสียภาวะการนำของสภามหาวิทยาลัยได้

2.2 บทบาทของสภามหาวิทยาลัยด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลตามกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ นอกจากกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดบทบาทในการบริหารทรัพยากรบุคคลแล้วในทางปฏิบัติสถาบันอุดมศึกษาจะมีการปรับใช้ข้อกำหนดกฎหมายหรือหลักกฎหมายที่กำหนดเป็นกฎกระทรวง หรือประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ อันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองการทำงาน แรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม และกองทุนทดแทน (กรณีที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน) เป็นต้น อย่างไรก็ตามบทบาทดังกล่าวโดยปกติจะดำเนินเบ็ดเสร็จในระดับของสถาบันอุดมศึกษา สภามหาวิทยาลัยเป็นเพียงผู้กำกับดูแลไม่ให้มีการกระทำผิดกฎหมายเท่านั้น

2.3 บทบาทของสภามหาวิทยาลัยด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลตามระบบประกันคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา 2553 และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์มหาชน) 2553) กล่าวคือ ในระบบการบริหารงานประกันคุณภาพอุดมศึกษาซึ่งมีสองระบบ คือ ระบบประกันคุณภาพภายใน และระบบประกันคุณภาพภายนอก ต่างกำหนดตัวบ่งชี้ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเอาไว้ แม้ว่าการดำเนินการสามารถทำได้ในระดับมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่สภามหาวิทยาลัยซึ่งโดยระบบประกันคุณภาพการศึกษามีบทบาทเป็นผู้กำหนดเป้าหมายแผนงานประกันคุณภาพและการรับทราบผลจึงจำเป็นต้องมีการปฏิบัติการในเชิงรุก และเป็นผู้ให้แนวทางที่แท้จริงมากกว่าการดำเนินการที่เป็นพิธีการเพื่อความสมบูรณ์ของระบบเท่านั้นทั้งนี้ในระบบประกันคุณภาพภายใน มีข้อกำหนดไว้ในองค์ประกอบที่หนึ่ง ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผนดำเนินการ เป็นการเปิดโอกาสให้สภามหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว โดยปกติมักมุ่งเน้นไปในด้านการศึกษา การจัดการเรียนการสอน ซึ่งยังไม่เพียงพอ ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยจึงควรใช้โอกาสนี้ให้มีการกำหนดปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผนการดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเพิ่มเข้าไปด้วย ส่วนระบบประกันคุณภาพภายนอก กำหนดบทบาทของสภามหาวิทยาลัยไว้ในด้านการบริหารและการพัฒนาสถาบัน โดยให้สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการดำเนินงานตามแผนการบริหารทรัพยากรบุคคล และการบริหารสวัสดิการ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบให้เป็นตามระเบียบข้อบังคับต่างๆ จากการประมวลผลในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตสภามหาวิทยาลัยจึงสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย ปรัชญา ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร วิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคล อย่างน้อย 5 มิติ คือ กลยุทธ์กำลังคนและการสรรหาคัดเลือก กลยุทธ์การบริหารผลงาน กลยุทธ์การบริหารความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กร และกลยุทธ์การพัฒนาและสร้างบุคลากรทดแทนและสุดท้ายคือการวางระบบพื้นฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เข้มแข็งสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

จากความสำคัญที่กล่าวมาสามารถสรุปบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดทิศทางการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์จากมิติของอนาคตของปัจจัยภายนอกมิติอดีต ปัจจุบันและมองปัจจัยภายใน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยสามารถก้าวมามีบทบาทในการกำหนด

ปรัชญา ปณิธาน วิสัยทัศน์ และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนพัฒนาสถาบันได้โดยที่ปรัชญา ปณิธาน วิสัยทัศน์ และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ดังกล่าว ต้องสอดคล้องหรือปรับเปลี่ยนตอบสนองต่อปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต ทิศทางการบริหารทรัพยากรบุคคลข้างต้น จึงมีความเป็นอัตลักษณ์ของตนเองอย่างมาก และจะเป็นทิศทางหลักในการวางกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลต่อไป โดยทิศทางของการบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับสถาบันอุดมศึกษาต้องมุ่งเน้นไปในเรื่องต่อไปนี้

1. มองกระแสโลกาภิวัตน์เป็นโอกาสของการได้ทรัพยากรบุคคลจากภายนอกมาร่วมงาน
2. ยกระดับการบริหารทรัพยากรบุคคลสู่ระดับสากล
3. พัฒนาทรัพยากรบุคคล และสร้างผู้นำจากภายใน
4. พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลบนฐานความสามารถ และการบริหารผลงาน

ทิศทางที่เสนอเป็นแนวทางข้างต้นควรได้มาจากการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมระหว่างกรรมการสภาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา และผลักดันสู่ความสำเร็จโดยการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์และแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา เป็นกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคล 4 มิติอันประกอบด้วย กลยุทธ์กำลังคนและการสรรหาคัดเลือก กลยุทธ์การบริหารผลงาน กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กร กลยุทธ์การพัฒนาและการสร้างบุคลากรทดแทน

#### **บทบาท หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยบูรพา**

สภามหาวิทยาลัยถือเป็นองค์กรหลักในการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย กำหนดระบบ กลไก และกระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน

#### **บทบาท หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยบูรพา**

1. สภามหาวิทยาลัยกำหนดหรือทบทวนนโยบายการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย
  - พิจารณาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550
  - พิจารณาจากนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ รวมทั้งกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย ตลอดจนรายงานการประชุมเกี่ยวกับการกำหนดหรือทบทวนนโยบาย แผนยุทธศาสตร์
2. สภามหาวิทยาลัยกำหนดหรือทบทวนยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแผนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

พิจารณาจากแผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัย ตั้งแต่การวิเคราะห์สถานการณ์ การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมาย มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาต่างๆ ของชาติที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ และฉบับที่ ๑๑ นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล แผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ ๒ ซึ่งนอกจากนั้น ยังเชื่อมโยงกับแผนปฏิบัติการประจำปี มีการกำหนดตัวบ่งชี้ (KPI) ทั้งจากแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการประจำปี การกำหนดบุคลากรภายใน และผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน มีการกำกับติดตามผลการ

ดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ และมีการติดตามผลการให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้แผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยบรรลุเป้าหมายและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

3. สภามหาวิทยาลัยปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

พิจารณาจากบทบาทหน้าที่การปฏิบัติงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัย ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ และได้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

4. สภามหาวิทยาลัยกำกับติดตามการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นประจำ

สภามหาวิทยาลัย มีการกำกับติดตามผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยพิจารณาจาก

- มีคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัยในการดำเนินงานด้านต่างๆ เช่น วิชาการ การเงิน กฎหมาย การบริหารงานบุคคล กิจกรรมนักศึกษา เป็นต้น และมีหน่วยตรวจสอบภายในทำหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีการเงินและทรัพย์สินเสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อทราบ

- มีการติดตามผลการดำเนินงานทางการเงิน อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

- มีการติดตามกำกับดูแลให้มีการหาสาเหตุของปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติแก้ไข เพื่อมอบฝ่ายบริหารนำไปพัฒนา

- กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่มหาวิทยาลัย

5. สภามหาวิทยาลัยติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงาน

สภามหาวิทยาลัยกำหนดวิธีการประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงาน แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานในการจัดทำร่างข้อบังคับว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงานของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงาน มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

6. กรรมการสภามหาวิทยาลัยเข้าร่วมประชุมและมีส่วนร่วมในการประชุมสภามหาวิทยาลัย

กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้เข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ และมีส่วนร่วมในการประชุมสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมีบทบาทในการนำผลการปฏิบัติงาน และปัญหาของการดำเนินงานมาพิจารณาและอภิปรายร่วมกันโดยกำหนดแนวทางเพื่อปรับปรุงแก้ไข

- มีการกำหนดแผนการประชุมสภามหาวิทยาลัยทุก ๒ เดือน รวมทั้งมีการประชุมร่วมกันระหว่างกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร เพื่อสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกัน การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา เพื่อเป็นข้อมูลในการปฏิบัติงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และหาแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ

7. กรรมการสภามหาวิทยาลัยเข้าร่วมและมีส่วนร่วมในการประชุมคณะกรรมการอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัย



กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการหรืออนุกรรมการชุดต่างๆ ได้ทำหน้าที่ประธานหรืออนุกรรมการอย่างเต็มที่ มีความสม่ำเสมอในการเข้าประชุม มีการสืบค้นข้อมูล มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่มหาวิทยาลัย มีการพิจารณาระเบียบวาระต่างๆ ของการประชุม และมีการกำกับติดตามงานที่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย หรือมีปัญหาอุปสรรค และรายงานต่อที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา

8. สภามหาวิทยาลัยดำเนินการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อให้มหาวิทยาลัย มีความก้าวหน้า รวมทั้งมีการพิจารณาถึงความรับผิดชอบต่อสังคม

• สภามหาวิทยาลัยดำเนินการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้สอดคล้องกับพันธกิจของมหาวิทยาลัย โดยครอบคลุมธรรมาภิบาล 10 ประการดังต่อไปนี้

1. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลการปฏิบัติงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติงานตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีการกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติงานจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

2. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารงานตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

3. หลักการตอบสนอง (Responsiveness) คือ การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

4. หลักการรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ การแสดงความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติหน้าที่ และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

5. หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอน ในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

6. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ กระบวนการที่ข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา หรือ ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

7. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากมหาวิทยาลัยให้แก่ส่วนงานดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึง

การมอบอำนาจและความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลผลิตเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของมหาวิทยาลัย

8. หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารงานด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

9. หลักความเสมอภาค (Equity) คือ การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่นๆ

10. หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) คือ การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้าน ที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

• รวมทั้งมีการพัฒนาผู้รับผิดชอบหน่วยงานทำหน้าที่ดูแล กับการปฏิบัติงานขององค์กรให้เป็นไปตามกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการบริหารองค์กร ว่าเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ปฏิบัติอย่างถูกต้อง สร้างความเชี่ยวชาญในกระบวนการปฏิบัติงาน และมีการตรวจสอบการมอบหมายงานเพื่อพิจารณาว่าไม่เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ภายในมหาวิทยาลัย

• มีการพิจารณาถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ประจำปีโดยพิจารณาตัวบ่งชี้ด้านความสำเร็จของแผน และการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายทั้งในระดับผลผลิต (Output) หรือเป้าหมายด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งด้านการจัดการเรียนการสอน งานวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคมโดยพิจารณาผลลัพธ์ (Outcome) หรือผลกระทบ (Impact) อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด

### **สำนักงานสภามหาวิทยาลัยสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย**

สำนักงานสภามหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่โดยประสานงานทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย ส่งเอกสารระเบียบวาระการประชุมสภามหาวิทยาลัยเสนอกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้รับทราบเนื้อหาของการประชุมล่วงหน้าก่อน 7 วัน เพื่อกรรมการจะได้มีเวลาศึกษาเอกสาร ซึ่งการประชุมสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดทุก 2 เดือน โดยมีแผนการจัดประชุมชัดเจนเป็นระบบ และมีการติดตามผลการดำเนินงานตามมติของสภามหาวิทยาลัย และมีการรายงานผลให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

สำนักงานสภามหาวิทยาลัยมีการรายงานและสรุปผลการดำเนินงานตามมติสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเสนอกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นประจำทุกปี

สำนักงานสภามหาวิทยาลัยรวบรวมและสรุปผลการดำเนินงานตามมติสภามหาวิทยาลัย เสนอกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นประจำทุกปี โดยจัดทำสรุปมติการประชุมสภามหาวิทยาลัย ประจำปี และสรุปผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย โดยรายงานให้สภามหาวิทยาลัย ทราบทุกครั้ง เพื่อพิจารณาให้ข้อเสนอแนะ

## แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาที่มีภารกิจหลัก 4 ประการ คือ การผลิตและพัฒนาากำลังคนระดับกลางและระดับสูง การวิจัยเพื่อสร้าง และพัฒนาองค์ความรู้ การบริการวิชาการแก่สังคมและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นแหล่งรวมของวิทยาการหลายแขนง และเป็นศูนย์รวมของนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมาก บทบาทสำคัญยิ่งของสถาบันอุดมศึกษาจึงกล่าวได้ว่าเป็น “ตัวนำการเปลี่ยนแปลง” (Change Agent) หรือเป็นองค์กรขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่จะต้องดำเนินการตามบทบาทและความรับผิดชอบของการเป็นสถาบันอุดมศึกษา เพื่อที่จะนำประเทศไปสู่สังคมที่พึงปรารถนาในที่สุด (ภาวิศ ทองโรจน์ เลขธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2559)

ตามภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาจึงทำให้สถาบันอุดมศึกษามีกิจกรรมที่กว้างขวาง เกี่ยวข้องกับบุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมาก งานอุดมศึกษามีลักษณะเฉพาะมีความ หลากหลายตามบริบทและประวัติความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง การบริหาร สถาบันอุดมศึกษาจึงมีความแตกต่างจากการบริหารองค์กรโดยทั่วไป หรือสถานศึกษาที่จัดการใน ระดับอื่นแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง พัฒนาการหรือ บทบาทหน้าที่ในการมุ่งตอบสนองการพัฒนากำลังคนของประเทศก็ตาม แต่การบริหารงานของ สถาบันอุดมศึกษาจะมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญในประการหลักๆ ร่วมกัน ประการหลักที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารบุคลากรที่เป็นคณาจารย์ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของคุณภาพการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประการสำคัญรองลงมาคือ การบริหารวิชาการหรือหลักสูตรที่เป็นสิ่งสะท้อนความเชี่ยวชาญหรือ เข้มแข็งของสถาบันนั้น การบริหารทรัพยากรที่สนับสนุนการเรียนการสอน การบริหารการเงิน ทรัพย์สิน บุคลากรสายสนับสนุน การบริหารงานวิจัย การบริหารงานบริการวิชาการแก่ชุมชนรวมทั้ง การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการต่างๆ ตามภารกิจหลักของแต่ละสถาบันภายใต้ หลักการของความมีอิสระภาพในการดำเนินการ (autonomy) และความมีเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom)

การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยนั้นมีคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำ หน้าที่เสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการ อุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันระดับปริญญา ตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ มีสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการให้กับคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยยึด หลักการกระจายอำนาจจากหน่วยงานนโยบาย คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ไปสู่ สถาบันอุดมศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติการ หลักการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการที่ดี และหลักการ

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด/กำกับมีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการในการดำเนินงาน โดยมีสภาสถาบันหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลสถาบัน (governing body) ในระดับสูงสุด ภายใต้หลักการดังกล่าว สภาสถาบันอุดมศึกษาจึงมีบทบาทที่สำคัญยิ่งทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุดของสถาบันทำหน้าที่สรรหาและแต่งตั้งอธิการบดีเพื่อทำหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัย กำหนดนโยบาย เห็นชอบแผนระยะยาว การเปิดดำเนินการหลักสูตร บริหารงานบุคคล งบประมาณ จัดหาและบริหารทรัพยากร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด ติดตามประเมินผลการดำเนินการ และตรวจสอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและอธิการบดี

### ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ได้ใช้มาตรการ 3 มาตรการด้วยกันเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ ให้การดำเนินงานของสถาบันสิ้นสุดที่ระดับสภาสถาบันหรือสภาสถาบันอุดมศึกษามากที่สุด ตามหลักการกระจายอำนาจการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา มาตรการที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาใช้เพื่อให้บรรลุหลักการดังกล่าวประกอบด้วย

1. ลดบทบาททางด้านการควบคุมและการดำเนินการ คือ ลดการ control และ operation และคงบทบาทด้านการกำกับทางด้านนโยบายแผน การกำกับทางด้านมาตรฐานการศึกษา และหันไปเน้นบทบาทด้านการส่งเสริม สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาแทน

2. กระจายอำนาจ/มอบอำนาจให้การดำเนินการด้านต่างๆ สิ้นสุดที่ระดับสถาบันให้มากที่สุด เช่น การอนุมัติขอเปิดดำเนินการหลักสูตรหรือสาขาวิชาต่างๆ การพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ เป็นต้น

3. เปลี่ยนวิธีการกำกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งรัฐและเอกชนจากระบบ ซึ่งมีการลักษณะตรวจสอบก่อนและอนุมัติแล้วจึงดำเนินการได้ หรือเรียกว่า pre-audit เป็นระบบ post-audit คือ มอบอำนาจให้สภาสถาบันอุดมศึกษารับผิดชอบดำเนินการให้มากที่สุด แล้วมีระบบสอบทานหรือประเมินผลสิ่งที่มอบอำนาจไปนั้นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือไม่ ซึ่งอาจใช้ระบบตรวจสอบกลไกการประกันคุณภาพ ระบบการรายงานต่อสาธารณะ ผลการดำเนินการในภาพรวมประกอบเข้าด้วยกันได้

ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยความสัมพันธ์ด้านนโยบายและแผนด้านมาตรฐานอุดมศึกษา ด้านการสนับสนุนทรัพยากร และด้านการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลในอนาคตอันใกล้นี้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดจะเปลี่ยนจากสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานราชการไปเป็นหน่วยงานในกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับจะเป็นความสัมพันธ์เชิงกำกับ ตรวจสอบโดยรัฐกำกับในเชิงนโยบาย แผน และมาตรฐาน และใช้การสนับสนุนงบประมาณและการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลเป็นกลไกในการกำกับ โดยยึดหลักกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การ

บริหารจัดการที่ดี และหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้มหาวิทยาลัยในกำกับมีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ ให้การดำเนินการสิ้นสุดที่ระดับสถาบันอุดมศึกษามากที่สุด ความสัมพันธ์ดังกล่าวประกอบด้วย

1) ความสัมพันธ์ในด้านนโยบายและแผน รัฐต้องกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการอุดมศึกษาที่ชัดเจน ต้องกำหนดแผนการผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับสาขาที่ตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และสาขาวิชาที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ รวมทั้งรัฐต้องทำความตกลงกับสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินการผลิตบัณฑิตตามจำนวน สาขาวิชา งบประมาณ เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพ

2) ความสัมพันธ์ในด้านมาตรฐานอุดมศึกษา รัฐกำหนดมาตรฐานกลางที่เป็นกรอบกว้างที่ใช้ร่วมกันทุกสถาบัน และต้องสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยใช้กลไกการประกันคุณภาพภายในเป็นกลไกในการขับเคลื่อนคุณภาพไปสู่มาตรฐานที่ดีขึ้น และรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกจากหน่วยงานที่รัฐกำหนด

3) ความสัมพันธ์ในด้านการสนับสนุนงบประมาณ รัฐมีนโยบายในการสนับสนุนงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป โดยคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวผ่านสาขาวิชาที่สถาบันผลิตบัณฑิตตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ งบประมาณจึงเป็นกลไกหนึ่งที่รัฐใช้ในการกำกับนโยบาย แผนพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของสถาบัน

ดังนั้นสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการของสถาบัน ที่ต้องเชื่อมโยงระหว่างงบประมาณกับประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนผ่านตัวชี้วัดที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีระบบควบคุม ตรวจสอบ ตรวจสอบ โดยผ่านระบบรายงานที่เชื่อถือได้ และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

**บทบาทของสภาสถาบันอุดมศึกษากับการพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษา** จากการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของคุณภาพอุดมศึกษา ซึ่งมีองค์ประกอบ ปัจจัยสาเหตุต่างๆ แล้วนั้น อาจจำแนกปัจจัยสาเหตุออกได้ 2 กลุ่มคือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาโดยแท้จริงแล้ว บทบาทของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการออกแบบและกำหนดให้เป็นหน่วยกำหนดนโยบายและรับผิดชอบกิจการทั้งหมดของสถาบันโดยมีอธิการบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจัดการกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระ (autonomy) เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนทั้งในด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล การพิจารณากำหนดบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งวิชาการ สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจและหน้าที่ชัดเจนมาก และต้องใช้อำนาจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความรับผิดชอบเต็มที่ทั้งในรูปองค์คณะ (สภาสถาบันอุดมศึกษา) และในฐานะตัวบุคคล (กรรมการสภา) ดังนั้นกรรมการสภาจึงต้องมีความรู้เกี่ยวกับอุดมศึกษาและเรื่องของสถาบันนั้นๆ ที่เข้าไปเป็นกรรมการสภาโดยเฉพาะ ทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบแห่งจรรยาบรรณและจริยธรรม (code of conduct) ที่ได้ประกาศให้สาธารณะรับทราบอย่างชัดเจน สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ใช่คณะกรรมการทางราชการโดยทั่วไป แต่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ชัดเจนในการกำหนดนโยบาย กฎ กติกาต่างๆ และต้องทำหน้าที่เป็น

ผู้รักษาประเพณีปฏิบัติตามนโยบาย กฎ กติกา นั้นด้วย ซึ่งหมายถึงนอกจากบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเป็นหลักแล้ว ยังมีพันธกิจทางบริหารที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้น ในฐานะที่เป็นหน่วยบริหารที่ต้องมี Accountability และ Responsibility ขององค์กร ซึ่งสะท้อนความรับผิดชอบต่อทั้งทางแพ่ง อาญาและทางปกครอง ดังนั้น สถานสถาบันอุดมศึกษาควรต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ของการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับอำนาจความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดไว้

สถาบันอุดมศึกษาต้องมีการปรับตัวเชิงระบบ เพื่อให้มีอิสระเต็มที่ในการบริหารจัดการและวิชาการภายใต้กรอบนโยบายและมาตรฐานของรัฐตามเงื่อนไขและคุณลักษณะของแต่ละสถาบัน และสถาบันต้องมีการปรับตัวในระดับนโยบาย มาตรการ รวมถึงการกำกับดูแลในระดับมหภาคที่ต้องพัฒนาระบบการกำกับดูแล การเปิดเผยข้อมูลข้อสนเทศ และระบบมาตรฐานกลางที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยมาตรฐานสถาบันและมาตรฐานหลักสูตร นอกจากนี้ สถาบันต้องมีการปรับตัวเชิงโครงสร้างให้สัมพันธ์กับพันธกิจระยะยาว ต้องมีความชัดเจนว่าสถาบันจะมีพันธกิจเน้นหนักตามศักยภาพและความพร้อมของสถาบันในด้านใด รวมทั้งต้องมีส่วนส่งเสริมให้บุคลากรในสถาบันมีการปรับตัวให้ทันกับความรู้ในศาสตร์ ชำนาญการของแต่ละคนอยู่ตลอดเวลาทั้งในด้านความรู้และงานค้นคว้าวิจัย

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมคิด ดวงจักร และอิมรอน มะลูลีม (2560) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อศึกษาการนำนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ เพื่อประเมินผลกระทบของการนำนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และเพื่อศึกษาประสิทธิผลของนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยใช้การวิจัยแบบผสมวิธีประกอบด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 137 คน ที่ได้มาด้วยการชักตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า 4 ระดับ มีค่าความเชื่อมั่น 0.971 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อหาค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ และทดสอบสมมติฐานเชิงปริมาณด้วยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 27 คน ที่ได้มาจากการเลือกแบบบอกรับตอบ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการแปลความและการตีความในการสรุปข้อมูลเพื่อการตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ผลการวิจัย มีดังนี้ 1) การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก 2) การนำนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏอยู่ในระดับมาก 3) การประเมินนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏมีผลกระทบอยู่ในระดับน้อย 4) ประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมีความสำเร็จในระดับน้อย 5) ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า การกำหนดนโยบายธรรมาภิบาล การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติและการประเมินผลกระทบนโยบายธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลของนโยบาย การสังเคราะห์ผลการวิจัย “การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ประสบ

ผลสำเร็จ” ที่ได้จากผลการศึกษาค้นคว้าใหม่นี้คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประการ เรียกว่า 3C+Lagwill Model ซึ่ง ประกอบด้วย 1) ความรู้ความสามารถของบุคลากรทุกฝ่ายในมหาวิทยาลัย 2) ความร่วมมือร่วมแรงและร่วมใจในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ 3) ระบบการสื่อสารในองค์กรที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพระหว่างสภามหาวิทยาลัย ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย และบุคลากรมหาวิทยาลัย และ 4) มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นธรรมต่อประชาคมมหาวิทยาลัยด้วยการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในทุกขั้นตอน และที่สำคัญคือทุกฝ่ายต้องมีความมุ่งมั่นและจิตสำนึกเพื่อการปฏิบัติใน 3C+Lagwill อย่างแท้จริง

สุดสาคร สิงห์ทอง และ วรเดช จันทรร (2560) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในภาคใต้ของประเทศไทย การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบระดับธรรมาภิบาล ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อธรรมาภิบาล และปัจจัยทางทฤษฎีที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานแล้วส่งผลต่อธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชนในภาคใต้ของประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ หน่วยวิเคราะห์ คือ บุคลากรของมหาวิทยาลัยในภาคใต้ จำนวน 5 แห่ง ประชากรและกลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุน เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 244 คน โดยใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัย พบว่า 1) ระดับธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ยกเว้นด้านความโปร่งใส อยู่ในระดับปานกลาง 2) ตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์เชิงบวกสูงกับธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น .01 3)ระดับธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชนสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับความเชื่อมั่น .05 4) ตัวแปรอิสระ 5 ตัวแปร เรียงตามความสำคัญคือ ความสามารถในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพการบริหารงานอย่างคุ้มค่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารมหาวิทยาลัยการติดต่อสื่อสารในการปฏิบัติงาน และความสามารถและความพร้อมในการปฏิบัติงาน เป็นชุดตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการอธิบายธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้ร้อยละ 54.0 โดยมีความคลาดเคลื่อนของการอธิบายเท่ากับ 9.119 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น .01 และ 5) ปัจจัยทางทฤษฎีที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานแล้วส่งผลต่อธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีการจัดลำดับความสำคัญแตกต่างกันในทุกมหาวิทยาลัย โดยทฤษฎีธรรมาภิบาลได้รับการนำมาใช้ในลำดับแรกเกือบทุกมหาวิทยาลัย ถัดมาคือ ทฤษฎีการบริหารในส่วนของการพัฒนาภาวะผู้นำและพฤติกรรมองค์การ ทฤษฎีนโยบายสาธารณะในส่วนของการให้บริการสาธารณะและทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ศิรินันท์ ทิพย์เจริญและ ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2559) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลในหน่วยงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่างๆในมหาวิทยาลัยฯ 2) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักดังกล่าว 3) เพื่อนำผลที่ได้ไปประยุกต์ใช้และปรับปรุงการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ทั้งในหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนในหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยฯ โดยการวิจัยเชิงคุณภาพได้แก่วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก กับบุคคลผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วย

อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดีทั้ง 6 คณะ รวมถึงผู้อำนวยการสำนักอธิการบดี และใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเพื่อเสริมเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นที่มีต่อธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน ผลการวิจัย พบว่าการบริหารงานใช้หลักธรรมาภิบาลในภาพรวมแล้วอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารข้าราชการและบุคลากรทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนมีระดับความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน อีกทั้งยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยฯ เกิดจากการที่ผู้บริหารในหน่วยงานบางท่านไม่นำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้านเข้ามาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง และในเรื่องของการปรับปรุงการบริหารของหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนตามหลักธรรมาภิบาลในหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยฯ พบว่าแนวทางที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาประยุกต์และปรับปรุงการบริหารของหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยฯ นั้นผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่มีหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่ามาใช้ให้เป็นหลักสำคัญในการบริหารองค์การส่วนหลักธรรมาภิบาลด้านอื่นๆ เป็นฐานการบริหารงานที่เสริมสร้างหลักจริยธรรมและจิตวิทยาในการบริหารด้านการพัฒนาบุคลากรขององค์การ ซึ่งพบว่าการบริหารงานในประเด็นเหล่านี้มีอยู่ได้เพียงระดับปานกลางซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในด้านความคุ้มค่าและพัฒนาบุคลากรตั้งรายละเอียดตามตารางแสดงระดับความคิดเห็นในด้านต่างๆ ของธรรมาภิบาลในหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์

รัตนะ บัวสนธ์ (2555) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ : สภาพปัจจุบันและความคาดหวัง การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบสภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง วิธีการวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงบรรยายกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐ 16 แห่ง จำนวนทั้งสิ้น 3,017 คน เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามแบบมาตราประมาณค่า ชนิด 5 ระดับ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบทีแบบอิสระ การทดสอบทีแบบไม่อิสระ การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว และการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า สภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่งทั้งภาพรวมทุกด้านและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ ระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงเดิมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้งภาพรวมและรายด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และ 0.05 แทบทั้งหมด ยกเว้น ด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ที่ไม่แตกต่างกันและการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พบว่า ในภาพรวมค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ส่วนใหญ่มีค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แต่มีด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ที่ค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งไม่แตกต่างกัน สำหรับความคาดหวังของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่งที่มีต่อธรรมาภิบาลนั้น ทั้งภาพรวมทุกด้านและจำแนกในรายด้านต่างก็มีความคาดหวังอยู่ในระดับมากทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรที่อยู่ในมหาวิทยาลัย



ของรัฐที่สังกัดทบวงเดิมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้งภาพรวมและรายด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ทั้งหมด และการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พบว่า ในภาพรวมค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมพบว่า สภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่ง ยังค่อนข้างมีปัญหาทุกด้าน โดยเฉพาะด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม ในขณะที่ความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลนั้นบุคลากรมุ่งหวังให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในทุก ๆ ด้านจากผลการวิจัย ผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง และแต่ละระดับหน่วยงานย่อยในมหาวิทยาลัย ควรเร่งรัดให้มีการตรวจสอบและประเมิน ตลอดจนนำผลการประเมินเกี่ยวกับการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อมุ่งสู่ความเป็นธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ ที่ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่ายังอยู่ในระดับปานกลางหรือยังมีปัญหาอยู่

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสภามหาวิทยาลัย

เลิศชัย สุธรรมานนท์ (2557) ได้นำเสนอบทความเรื่อง บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคล ตอนที่ 1: กรอบความคิด ตัวแบบ และการกำหนดทิศทาง สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษา มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดกลยุทธ์ นโยบาย กำกับดูแล และมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียของประชาคมอุดมศึกษา นอกจากนี้ ยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดปรัชญา ค่านิยม วิสัยทัศน์ วัฒนธรรมองค์กร และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเน้นภารกิจประจำ เช่น การสรรหา แต่งตั้งผู้บริหาร และการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่ บทความนี้จึงได้นำเสนอบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในระดับกลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใน 5 มิติ คือ มิติการวางแผนกำลังคนและการสรรหาการบริหารผลงาน การบริหารความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กร การพัฒนาและการสร้างบุคลากรทดแทน และการจัดระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์บนฐานสมรรถนะ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ทันต่อสถานการณ์ของโลก

รัตนะ บัวสนธ์ (2554) ได้ทำรายการวิจัย การประเมินตนเองของกรรมการสภามหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทของสภามหาวิทยาลัย ประจำปี 2554 การวิจัยนี้ เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของสภาสถาบันตามตัวบ่งชี้การประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษา พ.ศ.2554 ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และตัวบ่งชี้การประเมินคุณภาพภายนอกรอบสามระดับอุดมศึกษา (พ.ศ.2554 – 2558) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) ตามการประเมินกรรมการสภามหาวิทยาลัยจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนการรับรู้เกี่ยวกับตนเองในการปฏิบัติหน้าที่และภาพลักษณ์ของตนของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและสะท้อนการรับรู้ของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย (ประชาคมของมหาวิทยาลัย) เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและปฏิบัติตน

ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยนเรศวร โดยทำแบบประมาณค่า(Rating scale) ดำเนินการเก็บรวบรวมแบบประเมินตนเองของกรรมการสภามหาวิทยาลัยนเรศวร 13 ฉบับ และเก็บรวบรวมแบบประเมินกรรมการสภามหาวิทยาลัยนเรศวร 119 ฉบับ โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าร้อยละ (%) ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) การศึกษาการประเมินตนเองของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยนเรศวร โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยระดับการปฏิบัติงานตามการประเมินตนเองของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยนเรศวรอยู่ในระดับดีมาก การศึกษาการประเมินกรรมการสภามหาวิทยาลัยนเรศวร โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยระดับการปฏิบัติงานตามการประเมินกรรมการสภามหาวิทยาลัยนเรศวรอยู่ในระดับดีมาก

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ

เกรซ (Grace, 2002 : 80; อ้างถึงใน ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552 : 79) ที่ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระเชิงวิชาชีพ (Professional autonomy) และการร่วมมือปฏิบัติงานในภาควิชาของสถาบันอุดมศึกษา กล่าวว่าภาควิชาในสถาบันอุดมศึกษาต้องเชื่อมโยงกันทั้งภาควิชาอื่นภายในสถาบันและภายนอกสถาบัน โดยเพิ่มการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารต้องบริหารด้วยความโปร่งใสและมีส่วนร่วม (Transparent and participative style) ผลการวิจัยชี้ว่า ความเป็นอิสระของคณะวิชา (Faculty Autonomy) เป็นการจูงใจที่มีความจำเป็นต่อการปฏิรูปสถาบันอุดมศึกษา

ฟิลิป คิมเมท (Kimmet, Philip, 2005 : 32; อ้างถึงใน ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552 : 80) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ ผลการวิจัยพบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษา โดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาลในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่งพบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอนและเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็นรูปแบบและเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลที่มีมาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ ๆ ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

เฮ็นดริก โจสต์ เทสเนกส์ (Tennekes, Hendrik Joost, 2005 : 27; อ้างถึงใน ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552 : 80 ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การสังคมสงเคราะห์และหลักธรรมาภิบาลมาใช้วิเคราะห์แนวโน้มนโยบายในประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศเยอรมันนี ผลการวิจัยพบว่า หลังจากสงครามโลก

เย็นผ่านไปแล้วประเทศทั้งสองได้กำหนดนโยบายในการดูแลประเทศในโลกที่สาม โดยนักสังคมสงเคราะห์ได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของประเทศทั้งสองแต่ยังขาดความเข้าใจในการกำหนดรูปแบบการประเมิน เพราะการกำหนดยุทธศาสตร์ในกระบวนการการจัดทนายโยบายมีการแยกย่อยออกเป็นส่วน ๆ มากเกินไปและยังขาดความเข้าใจในความหมายของธรรมาภิบาล

มาร์เซลลา (Marcella, 2005 : 75 ; อ้างถึงใน ธีรวัฒน์ ชูญาติ, 2552 : 81) ได้ศึกษาการบริการปกครองด้านการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาของ โมรอนโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ผลการวิจัยพบว่า การรับรู้ การมีส่วนร่วม ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการปกครองทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโมรอนโก ข้อมูลที่ได้รับมีการเปรียบเทียบกับวรรณกรรมที่ทำการศึกษาเอกสาร ได้จัดหัวข้อที่สอดคล้องเข้าด้วยกันและเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้ไปสู่การเป็นตัวบ่งชี้พฤติกรรมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารเหล่านี้ จะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาจนบรรลุเป้าหมาย อีกทั้งการวิจัยครั้งนี้ยังได้สนับสนุนการศึกษาค้นคว้าบทบาทของผู้บริหารในการเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ความทุ่มเท เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและระดับความสำเร็จที่สูงขึ้น นำไปสู่การปรับโครงสร้างและปรับเปลี่ยนในสิ่งที่ควรจะเป็น เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูง

สรุปจากการศึกษางานวิจัยต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาจะเห็นได้ว่า การนำการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมาบริหารงานในสถานศึกษา ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง โดยทั้งผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและคณาจารย์ผู้สอนเป็นบุคคลสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติ การบริหารงานจะดำเนินไปได้ด้วยดีก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและคณาจารย์ผู้สอนที่จะต้องร่วมมือกันอย่างจริงจังและจะต้องทำงานเป็นทีมพร้อมทั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาก็จะทำให้การบริหารงานของสถานศึกษาประสบความสำเร็จ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาและคณาจารย์ผู้สอน นิสิต นักศึกษา ผู้ปกครองและชุมชน

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัย บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจากการทบทวนแนวคิดวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ผู้วิจัยได้สังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย ฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

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

#### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล โดยมีวิธีการสร้างเครื่องมือดังต่อไปนี้

1. ทบทวนวรรณกรรมต่างประเทศ เพื่อศึกษาแนวคิดของการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล
2. ทบทวนเอกสาร ฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อศึกษาโครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย เพื่อประเมินความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลในสากล
3. สสำรวจความคิดเห็นจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัย เพื่อทราบความเห็นต่อบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย
4. สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ทั้งในอดีตและปัจจุบันจำนวน 15 ท่าน

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

- 1) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย บทความวิชาการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งสนับสนุนข้อมูลในด้านปัจจัยในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์ โดยมีการวางแผนการสัมภาษณ์ และเตรียมการเริ่มตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไปจนถึงการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ต้องการจะสัมภาษณ์

### การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) และใช้วิธีการตีความตามเนื้อหา (Content Analysis) โดยการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลและจำแนกวิเคราะห์ตามประเด็นคำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อความถูกต้องของข้อมูล (สุภางค์ จันทวานิช, 2531) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆกัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันโดยพิจารณาความน่าเชื่อถือจาก เวลา สถานที่ และบุคคล การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมควบคู่กับการซักถามพร้อมกันและศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งเอกสาร หรือทำการซักถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หลังจากสรุปผลการศึกษา ผู้วิจัยส่งคืนข้อมูลเพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบความถูกต้องว่าข้อสรุปนั้นเที่ยงตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ แล้วจึงแก้ไขเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป

### จรรยาบรรณการวิจัย

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ จรรยาบรรณของนักวิจัยเป็นประเด็นสำคัญยิ่ง ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงจรรยาบรรณและนำมาเป็นกรอบในการลงภาคสนามเพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลใดที่เปิดเผยได้เท่านั้นจึงจะนำมาเสนอไว้ในการวิจัยครั้งนี้ โดยที่ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และได้รับอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ในการเผยแพร่ข้อมูลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

## บทที่ 4

### ผลการดำเนินการวิจัย

สำหรับในการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเรื่อง บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และเพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แล้วนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คัดกรอง ดึงข้อมูลออกมา ทลอมรวมและบูรณาการ กับการสังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัย โดยผู้วิจัยสามารถเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้ดังนี้

#### บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยถือเป็นมหาวิทยาลัยหลักในการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย กำหนดระบบ กลไก และกระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน

บทบาทของสภามหาวิทยาลัย อาจนึกถึงอำนาจและหน้าที่ ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณี เช่น ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่เป็นของรัฐ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นต้น ซึ่งจะมีการรวบรวมขึ้นมาเป็นมาตราหนึ่งของกฎหมายโดยเฉพาะ มีสาระสำคัญที่แสดงถึงหลักการแห่งอำนาจหน้าที่นั้นโดยรวมว่า สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการ “ควบคุม ดูแล ” กิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยวิธีการควบคุมดูแลนั้นได้ ประมวลไว้เป็นข้อๆ ในมาตรานั้น รวมแล้วจะมีประมาณยี่สิบข้อ นอกไปจากนั้นสภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดในมาตราหลักนี้ที่ไปปรากฏสอดแทรกอยู่ในส่วนต่างๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมทั้งบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมบางส่วนยังไม่มีระบุไว้ในกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่ระบุว่า สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐด้วย และที่เพิ่มเติมขึ้นไปจากนั้นคือในกระบวนการควบคุมดูแลในส่วนอื่นๆ ยังเสี่ยงไม่พินที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองอีกหลายฉบับ ที่มหาวิทยาลัยมักมีโอกาสเข้าข่ายที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับในแต่ละกรณีด้วย เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณี

ที่มหาวิทยาลัยต้องทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ หรือกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมของทั้งส่วนของมหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคล และผู้บริหารมหาวิทยาลัยในฐานะบุคคลด้วย เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการปกครอง กฎหมายแรงงาน หรือ กฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบต่างๆ

อย่างไรก็ดี กฎหมายทั้งหลายเท่าที่ได้ยกตัวอย่างมาเป็นเพียงมาตรการหลักในการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยเท่านั้นในทางปฏิบัติ ยังมีมาตรการอื่นๆ ที่แม้อาจไม่ได้ตราเป็นกฎหมายแต่ก็ส่งผลอย่างชัดเจนต่อการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย เช่น หลักเกณฑ์แนวปฏิบัติด้านการประกันคุณภาพการศึกษา การวิจัย และการดำเนินกิจการอื่นๆ เมื่อประมวลหลักการทั้งหลายเข้าด้วยกัน ทั้งที่เป็นกฎหมายและหลักอื่นๆ ก็จะเห็นว่า แท้ที่จริงแล้วการควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยต้องยึดหลัก “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) เป็นสำคัญนั่นเอง

สภามหาวิทยาลัย คือ ผู้กำกับพิทักษ์ธรรมาภิบาล เนื่องด้วยสภามหาวิทยาลัยถือเป็นมหาวิทยาลัยสูงสุด เรียกว่าเป็นสภาผู้กำกับ(Governing Board )ทำหน้าที่พิทักษ์ธรรมาภิบาลและอัตรากิบาลโดยอาศัยมติของที่ประชุมเป็นกลไกบริหารสถาบันอุดมศึกษาตามระบบอิสระ มีคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตาม พ.ร.บ.จัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งและกฎหมายหรือการมอบอำนาจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### **บทบาทสภามหาวิทยาลัยกับอธิการบดีในฐานะหัวหน้าคณะผู้บริหาร**

สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจในการสรรหาและเสนอแต่งตั้งอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย ในการสรรหา สภามหาวิทยาลัยจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกบุคคลที่มีศักยภาพที่เหมาะสม ทั้งทางด้านความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งคุณสมบัติด้านอื่นๆ แต่ที่สำคัญก็คือจะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจ มีวินัยและยินดีที่จะดำเนินการตามแผนกลยุทธ์และนโยบายที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด โดยสภามหาวิทยาลัยก็ต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้อธิการบดีปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายตามแผนพัฒนาให้ได้ ประการสำคัญคือ หลักของการมีอำนาจในการแต่งตั้งใดๆ มักจะต้องมาควบคู่กับอำนาจในการถอดถอนด้วย ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสไว้สำหรับมาตรการสูงสุดในการแก้ไขสถานการณ์หากพบในภายหลังว่าอธิการบดีไม่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม

เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องจัดให้มีหลักการและกระบวนการที่จำเป็น เช่น การกำหนดตัวชี้วัดด้านต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี ในบางกรณีอาจชัดเจนถึงกับกำหนดให้มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างอธิการบดีกับสภามหาวิทยาลัย ที่สำคัญคือต้องมีกระบวนการประเมินผลงานของอธิการบดี ซึ่งอาจมีเงื่อนไขการผ่านหรือไม่ผ่านการประเมิน ซึ่งอาจใช้เป็นตัวกำหนดว่าจะสมควรให้อธิการบดีดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เพราะโดยหลักธรรมาภิบาลแล้วผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยอันได้แก่ผลประโยชน์ที่จะเกิดต่อสังคมและประเทศชาตินั้นต้องมาก่อน หากมีกรณีใดที่ชี้ชัดว่าอธิการบดีซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของมหาวิทยาลัยไม่มีความสามารถที่จะนำมหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาได้ หรือดำเนินการแล้วสร้างความเสียหายให้แก่มหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยก็ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสมต่อตัวอธิการบดีที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหามา

### **บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย**

สภามหาวิทยาลัยกำหนดให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารและการจัดการที่ดี (good governance) และอัตตาภิบาล (autonomy) ตามอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยมีคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานทำหน้าที่กำหนดแนวทาง วางระบบและกลไกการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน รวมทั้งกำหนดเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงาน และพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เข้าสู่ระดับที่ยอมรับได้ตามมาตรฐานสากล

ในการดำเนินการคณะกรรมการติดตามฯ จะจัดทำแผนและกรอบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานร่วมกับคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัย โดยนำเสนอสภามหาวิทยาลัยทุกครั้ง และติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานโดยรายงานผลต่อสภามหาวิทยาลัยปีละ 2 ครั้ง (รอบครึ่งปี และรอบสิ้นปีงบประมาณ) การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยบูรพา จะดำเนินการติดตามและประเมินผลใน 3 ส่วน ได้แก่

#### 1) การประเมินด้านการพัฒนามหาวิทยาลัย ดำเนินการ 3 ส่วน คือ

1.1) การติดตามผลการดำเนินงานตามมติ/ข้อสั่งเกต/ข้อเสนอแนะของสภามหาวิทยาลัยบูรพา คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน คณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลงาน

1.2) การติดตามผลการดำเนินงานของอธิการบดีตามวิสัยทัศน์ นโยบาย และแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยบูรพา

1.3) การติดตามผลการดำเนินงานการตรวจสอบภายใน

2) การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี โดยการประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดหลักที่ระบุในแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ของมหาวิทยาลัย

3) การประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยโดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบสมดุล 4 มิติ (Balanced Scorecard)

### **บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550**

สภามหาวิทยาลัยมีการเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ.2550 การทบทวน ปรับปรุง กฎระเบียบข้อบังคับให้มันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ข้อบังคับเรื่องการตรวจสอบและติดตาม ประเมินผล การบริหารของมหาวิทยาลัย และเพิ่มข้อบังคับเรื่องการกำกับอธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอแผนต่อสภา การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท

ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก

โดยเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

- การตั้งกรรมการตรวจสอบมีการระบุเพิ่มไปพระราชบัญญัติ

- การตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง ที่เป็นกรรมการของสภา เรื่องนโยบายวิชาการ สภาจึงตั้ง อนุกรรมการวิชาการและประกันคุณภาพ เพื่อดูแลมาตรฐานการศึกษาของหลักสูตร และยกระดับการจัดลำดับของมหาวิทยาลัย QS University Rankings เพื่อนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัย

- ตั้งกรรมการการเงินและทรัพย์สิน



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

#### **บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย**

ทั้งนี้สืบเนื่องจากประเด็นโครงสร้างสภามหาวิทยาลัยไม่มีความเข้มแข็ง ข้อบังคับการในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้กฎหมาย พรบ.พ.ศ.2550 การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย ปัญหาที่ผ่านมาคือ สนามการเมืองภายในมหาวิทยาลัยที่ฝ่ายอธิการบดีก็พยายามที่หาทางเอาคนของตนเข้าไปในสภาฯให้มากที่สุด หากโครงสร้างของคณะ กรรมการบริหารมหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลจากเครือข่ายของอธิการบดีเป็นส่วนใหญ่ ก็จะทำให้กลายเป็นว่าอธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทนั้นนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ในระบบมหาวิทยาลัยไทย ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์มานานว่าเป็นระบบ “ผลัดกัน เกาหลัง” จึงเป็นความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล และ สร้างความไม่แน่นอนของความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัย

นำมาสู่การการสร้างข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ที่พยายามทำให้ปลอดจากการเมืองใน มหาวิทยาลัย ดังนั้น สภาผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญควรมีผู้แทนจากระดับประเทศอย่างน้อย 4 คน

- การแก้ไขกระบวนการสรรหาอธิการ นายกสภา และกรรมการสภาปัญหาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ดูที่โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย คุณภาพของนายกสภา กรรมการสภา อธิการบดี นายกสมาคมนิสิตเก่า และประธานส่งเสริม แต่ประธานส่งเสริมจะไม่ให้อธิการมีอิทธิพลในการตั้งประธานส่งเสริมเพราะจะทำให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้ง

- พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนด เป็นหลักการไว้กว้างๆ อยู่แล้วว่าเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ด้วยถ้อยคำ เช่น “การได้มาซึ่งกรรมการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย”

- การสร้างกระบวนการสรรหากรรมการสภาฯ ที่เป็นระบบคุณธรรม โดย มุ่งไปที่การคัดเลือกบุคคลตามความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง โดยให้มี องค์ประกอบที่หลากหลายและเหมาะสมแก่การให้ความเห็นและ ตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปสู่อนาคตอันพึงประสงค์ให้ได้

- ตั้งรองอธิการบดีที่ให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภา เพราะฉะนั้นโดยกติกาจะต้องมีรองอธิการบดีหนึ่งคนที่ทำหน้าที่นี้จะทำให้สำนักงานเลขานุการเข้มแข็งในเรื่องการติดตาม มติต่างๆ ทั้งปวงมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และถ้าหากได้ผู้ทรงคุณวุฒิจากระดับชาติเข้ามาอยู่ในสภา ก็จะทำให้สภาสามารถดูแลเรื่องพิทักษ์ธรรมาภิบาลได้เข้มแข็งมากขึ้น กระบวนการได้มาซึ่งเลขานุการสภามหาวิทยาลัย จึงน่าจะมีการทบทวน

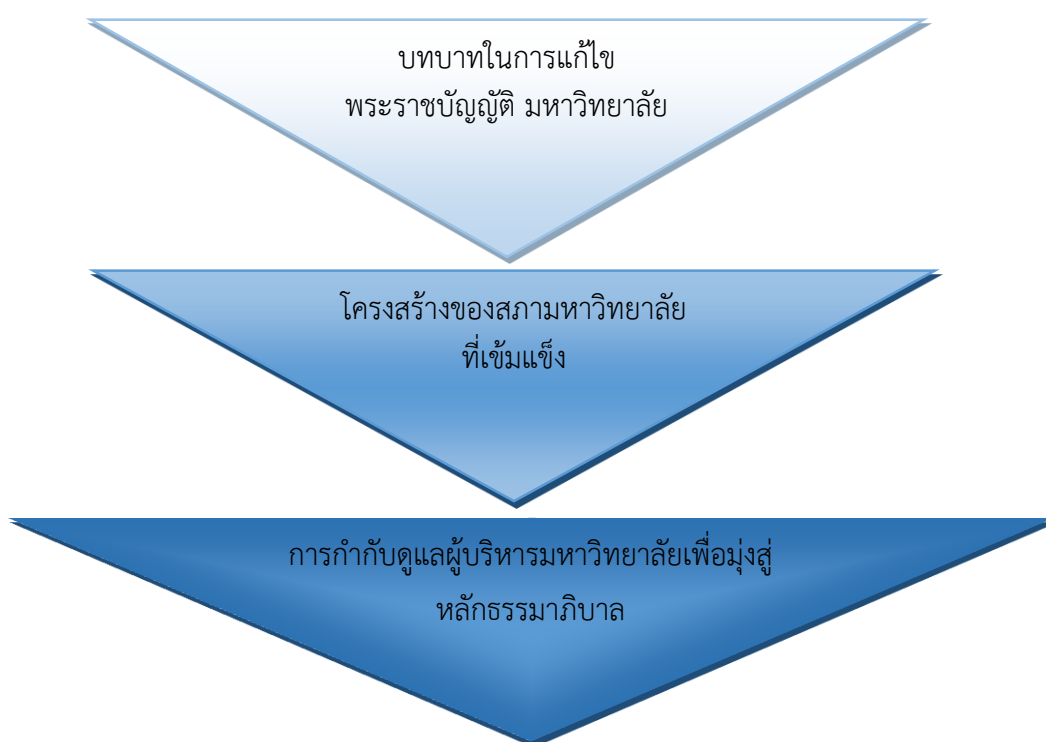
#### **บทบาทในการบริหารจัดการประชุมของสภามหาวิทยาลัย**

จากเดิมมีการประชุม 2 เดือนต่อครั้ง สภามหาวิทยาลัยจึงมีการปรับแก้ไขเพื่อให้เกิดการแก้ไขในประเด็นปัญหาต่างๆ ของมหาวิทยาลัยบูรพาระยะแรกประชุมทุกสัปดาห์ ปรับปรุงระบบแล้วเป็นประชุมสองสัปดาห์ต่อครั้ง สำหรับการประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมที่มีคุณภาพสูง ส่งถึงกรรมการล่วงหน้าในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปไม่ควรต่ำกว่าหนึ่ง

สัปดาห์ กรรมการมีหน้าที่ต้องศึกษาประเด็นเพื่อเตรียมการเข้าประชุม ในระหว่างการประชุม ประธานต้องดำเนินการประชุมโดยมีประสิทธิภาพ หลังการประชุมจะต้องมีกระบวนการติดตามผลที่จะเกิดจากมติที่ประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุมโดยเร็ว และแจ้งมติที่ประชุมไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตามผล เมื่อได้แจ้งไปแล้ว เพื่อรายงานที่ประชุมให้ทราบความคืบหน้าในการประชุมคราวต่อไป

- เปลี่ยนบทบาทการประชุมของสภามหาวิทยาลัยให้เป็นแบบ Board of Director ช่วยกันในการสร้างสรรค์ทิศทาง นโยบาย ทุกประชุม ต้องมีการกลั่นกรองมาก่อนเวลาประชุมก็จะได้ประเด็นที่สำคัญ สภามีประสิทธิภาพแบบนี้ คือการสังเกตการณ์ตามความมุ่งหมายตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอธิการ ส่วนอธิการจะไปสังเกตการณ์ตามความมุ่งหมายตามภารกิจที่เกี่ยวข้องคนต่อไป เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่มีผลดี ส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีขึ้น ดังนั้นต้องปรับปรุงสภา ทั้งโครงสร้างของมหาวิทยาลัย การประชุม การติดตามมติ ให้ความสำคัญเรื่องนโยบาย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ คือ ประการแรก จะพัฒนาบทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง คือ การพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

#### บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี



ภาพที่ 4.1 บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี

ตารางที่ 4.1 แสดงประเด็นปัญหาและบทบาทสภามหาวิทยาลัยบูรพาในการกำกับดูแล

ประเด็น	ประเด็นปัญหา	บทบาทในการกำกับดูแล
พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550	<p>พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พรบ. ไม่มีกรรมการตรวจสอบ</li> <li>- สภาวิชาการมันไม่ได้เชื่อมโยงกับสภามหาวิทยาลัย</li> </ul>	<p>ปรับปรุงพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ.2550 การทบทวน ปรับปรุง กฎระเบียบข้อบังคับให้มันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ข้อบังคับเรื่องการ ตรวจสอบและติดตามประเมินผล การบริหารของมหาวิทยาลัย และเพิ่มข้อบังคับ เรื่องการกำกับอธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอแผนต่อสภา การแก้ไขข้อบังคับว่า ด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิจาก บุคคลภายนอก</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ตั้งกรรมการตรวจสอบมีการระบุเพิ่มไปพระราชบัญญัติ</li> <li>- ตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง ที่เป็นกรรมการของสภา เรื่องนโยบายวิชาการ สภา จึงตั้งอนุกรรมการวิชาการและประกันคุณภาพ เพื่อดูแลมาตรฐานการศึกษาของ หลักสูตร และยกระดับการจัดลำดับของมหาวิทยาลัย QS University Rankings เพื่อนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัย</li> <li>- ตั้งกรรมการการเงินและทรัพย์สิน</li> <li>- ตั้งรองอธิการที่มาดูแลสภา</li> <li>- ตั้งทีมประกันคุณภาพ ประเมินเรื่อง การประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัย 2 ทีม ประกอบด้วย ทีมที่ 1 ก็คือประเมินประกันคุณภาพการศึกษาเดิม ทีมที่ 2 จะ ประเมินเชิงคุณภาพ ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก</li> </ul>

ประเด็น	ประเด็นปัญหา	บทบาทในการกำกับดูแล
		<p>ดร. อมรวิรัช นาคทรพรพ มาประเมินทิศทางการของมหาวิทยาลัยบูรพา ในด้านการบริหารจัดการสมกับเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือไม่ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐควรจะต้องบริหารอย่างไร</p> <p>- แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก เพราะผู้ทรงคุณวุฒิจะทำหน้าที่ ในการติดตามตรวจสอบ การใช้เงินของมหาวิทยาลัย เพราะถือว่าเงินของมหาวิทยาลัยถือเป็นเงินภาษีอากรของแผ่นดิน จะให้คนภายในตรวจสอบเรื่องนี้ไม่ได้ผลก่อให้เกิดปัญหา เพราะฉะนั้นต้องใช้ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก</p>
<p><b>โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย</b></p>	<p>-สภามหาวิทยาลัยไม่เข้มแข็งในแง่ของโครงสร้าง ข้อบังคับการในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้กฎหมาย พรบ.พ.ศ.2550</p> <p>การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย ปัญหาที่ผ่านมาคือ สนามการเมืองภายในมหาวิทยาลัยที่ฝ่ายอธิการบดีก็พยายามที่หาทางเอาคนของตนเข้าไปในสภาให้มากที่สุด หากโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลจากเครือข่ายของอธิการบดีเป็นส่วนใหญ่ ก็จะทำให้กลายเป็นว่าอธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทนี้นั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ใน</p>	<p>- การสร้างข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ที่พยายามทำให้ปลอดจากการเมืองในมหาวิทยาลัย ดังนั้น สภาผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญควรมีผู้แทนจากระดับประเทศอย่างน้อย 4 คน</p> <p>- การแก้ไขกระบวนการสรรหาอธิการ นายกสภา และกรรมการสภาปัญหาอยู่ที่ สภามหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ดูที่โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย คุณภาพของ นายกสภา กรรมการสภา อธิการบดี นายกสมาคมนิสิตเก่า และประธานส่งเสริม แต่ประธานส่งเสริมจะไม่ให้อธิการมีอิทธิพลในการตั้งประธานส่งเสริมเพราะจะทำให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้ง</p> <p>- พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนด เป็นหลักการไว้กว้างๆ</p>

ประเด็น	ประเด็นปัญหา	บทบาทในการกำกับดูแล
	<p>ระบบมหาวิทยาลัยไทย ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์มานานว่าเป็นระบบ “ผลัดกัน เกาหลัง” จึงเป็นความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล และ สร้างความไม่แน่นอนของความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัย</p> <p>- สำนักงานเลขาธิการสภา ขาดความเข้มแข็ง การประชุม การติดตามผล รื้อระบบ</p>	<p>อยู่แล้วทำให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ด้วยถ้อยคำ เช่น “การได้มาซึ่งกรรมการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย”</p> <p>- การสร้างกระบวนการสรรหากรรมการสภาฯ ที่เป็นระบบคุณธรรม โดย มุ่งไปที่การคัดเลือกบุคคลตามความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง โดยให้มี องค์ประกอบที่หลากหลายและเหมาะสมแก่การให้ความเห็นและ ตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปสู่อนาคตอันพึงประสงค์ให้ได้</p> <p>- ตั้งรองอธิการบดีที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภา เพราะฉะนั้นโดยกติกาจะต้องมีรองอธิการบดีหนึ่งคนที่ทำหน้าที่นี้จะทำให้สำนักงานเลขาธิการเข้มแข็งในเรื่องการติดตาม มติต่างๆ ทั้งปวงมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และถ้าหากได้ผู้ทรงคุณวุฒิจากระดับชาติเข้ามาอยู่ในสภา ก็จะทำให้สภาสามารถดูแลเรื่องพิทักษ์ธรรมาภิบาลได้เข้มแข็งมากขึ้น กระบวนการได้มาซึ่งเลขานุการสภามหาวิทยาลัย จึงน่าจะมีการทบทวน</p>
การประชุมสภามหาวิทยาลัย	กำหนดทุก 2 เดือนต่อครั้ง	-ระยะแรกประชุมทุกสัปดาห์ ปรับปรุงระบบแล้วเป็นประชุมสองสัปดาห์ต่อครั้ง สำหรับการประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมที่มีคุณภาพสูง ส่งถึงกรรมการล่วงหน้าในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปไม่ควรต่ำกว่าหนึ่งสัปดาห์ กรรมการมีหน้าที่ต้องศึกษาประเด็น

ประเด็น	ประเด็นปัญหา	บทบาทในการกำกับดูแล
		<p>เพื่อเตรียมการเข้าประชุม ในระหว่างการประชุม ประธานต้องดำเนินการประชุม โดยมีประสิทธิภาพ หลังการประชุมจะต้องมีกระบวนการติดตามผลที่จะเกิดจากมติที่ประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุมโดยเร็ว และแจ้งมติที่ประชุมไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตามผล เมื่อได้แจ้งไปแล้ว เพื่อรายงานที่ประชุมให้ทราบความคืบหน้าในการประชุมคราวต่อไป</p> <p>- เปลี่ยนบทบาทการประชุมของสภามหาวิทยาลัยให้เป็นแบบ Board of Director ช่วยกันในการสร้างสรรค์ทิศทาง นโยบาย ทุกประชุม ต้องมีการกลั่นกรองมาก่อน เวลาประชุมก็จะได้ประเด็นที่สำคัญ สภามีประสิทธิภาพแบบนี้ คือการสังเกตการณ์ตามความมุ่งหมายตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอธิการ ส่วนอธิการจะไปสังเกตการณ์ตามความมุ่งหมายตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคณบดีต่อไป เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่มีผลดี ส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีขึ้น ดังนั้นต้องปรับปรุงสภา ทั้งโครงสร้างของมหาวิทยาลัย การประชุมการ ติดตามมติ ให้ความสำคัญเรื่องนโยบาย</p>

## การพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

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

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องสรรหาหรือคัดเลือกโดยปราศจากการขึ้นนำแทรกแซงของอธิการบดี และต้องพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเข้าใจในกิจการบริหารการอุดมศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ยังมีได้กล่าวถึงบุคคลบางจำพวกที่ต้องการได้เป็นนายกสภาฯ และ/หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย เพียงเพื่อสร้างเกียรติประวัติให้แก่วงศ์ตระกูลของตนเอง หรือเข้ามาเพื่อดักดวงผลประโยชน์ค่าตอบแทนต่างๆ จากมหาวิทยาลัย

ดังนั้น การสรรหานายกสภาฯ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหาที่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่างๆ ภายในมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอชื่อ และมีขั้นตอนการคัดกรองที่โปร่งใส รวมทั้งมีความสำนึกรับผิดชอบแห่งการกระทำ (accountability) ในการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้

การได้มาซึ่งอธิการบดี คณะกรรมการสรรหา ต้องได้รับการแต่งตั้งและมอบอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่สรรหาลั่นกรอง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาโดยสภานั้น ในวาระพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีจะต้องไม่มีอธิการบดีคนเดิมนั่งอยู่ในห้องประชุม แม้ว่าจะใกล้หมดวาระแรกหรือวาระสองของการดำรงตำแหน่ง การเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหาจะต้องกระทำโดยการลงคะแนนลับนับเปิดเผย เพื่อให้ได้ตามจำนวนและองค์ประกอบ เป็นไปตามข้อบังคับการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยนั้นๆ การดำเนินการเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันการสืบทอดอำนาจและการสร้างทายาทจากอธิการบดีคนเดิม ทั้งยังเป็นไปตามหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency and accountability)

คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหา ทำการพิจารณาลั่นกรองสรรหาบุคคลที่เหมาะสม เป็นไปตามคุณสมบัติ คุณสมบัติที่กำหนด (เช่น คุณสมบัติทั่วไป คุณสมบัติต้องห้าม) และพิจารณาจากการนำเสนอวิสัยทัศน์ แนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยของผู้ตอบรับและได้รับการทาบตามนั้น ทั้งนี้ การพิจารณาสรรหาบุคคลที่เหมาะสมจะต้องไม่คำนึงถึงความสำคัญกับหนังสือบัตรสนเท่ห์ที่ไม่ลงนาม เสียชื่อเสียงเล่าอ้างที่ปราศจากหลักฐานพยานบุคคล เอกสารที่ชัดเจน เมื่อได้ตัวบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคิดว่าเหมาะสมแล้ว และบุคคลเหล่านี้ได้นำเสนอแนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยต่อคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเสร็จสิ้น คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจจะมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ได้รับการสรรหามาเสนอผ่านมา และต้องไม่อภิปรายเรื่องอื่นใด โดยเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติ คุณสมบัติต่างๆ ของผู้ได้รับการสรรหาบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพราะเป็นการขึ้นนำโดยอคติส่วนตัว และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกโจมตี

ได้แสดงข้อมูลหักล้าง ทั้งๆ ที่บุคคลนั้นผ่านการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติมาแล้วจากคณะกรรมการสรรหา ยิ่งถ้าหากการกล่าวให้ร้ายโจมตีนั้นเกิดจากการกระทำของอธิการบดีด้วยแล้วก็ยิ่งไม่เป็นเรื่องบังควรอย่างที่สุด เพราะนั่นเท่ากับว่า อธิการบดีเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระทำดังนี้เป็นไปตามลักษณะที่เรียกว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) อย่างแท้จริง

สภามหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการในเชิงรุก และปรับกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และสร้างให้เกิดความพร้อมของการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างราบรื่น ซึ่งขณะนี้สภามหาวิทยาลัยฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยฯ ให้ครอบคลุมภารกิจด้านวิชาการ ด้านการวิจัย ด้านบริการวิชาการ ด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และด้านการบริหารงานทั่วไป

**การควบคุมดูแล (Governance)** คำว่า Governance ที่เป็นมาตรฐานของโครงสร้างที่จะทำให้เกิดระบบการควบคุมดูแลที่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง ที่มักเรียกกันว่า ระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่โดยทั่วไป การควบคุมดูแล มักจะหมายถึงการจัดระบบที่ทำให้อำนาจในการควบคุมกลยุทธ์และทิศทางของมหาวิทยาลัยได้รับการมอบหมาย รวมทั้งการจำกัดขอบเขต อย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดหลักประกันสำหรับ ความสำเร็จในระยะยาวของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยต้องนำความเสี่ยงและ สิ่งแวดล้อมที่มหาวิทยาลัยดำเนินอยู่มาประกอบการพิจารณาด้วย

องค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัย มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ที่จะต้องจัดให้มีระบบการควบคุมดูแลที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยระบบนี้จะต้องแทรกลงไปในทุกส่วนของมหาวิทยาลัยจนทำให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยทุกคนมีบทบาทหน้าที่ที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาล

**ระบบการควบคุมดูแลที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ** ดังต่อไปนี้

- ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์
- แผนกลยุทธ์ที่สมเหตุสมผลและเป็นไปได้
- นโยบายที่มีประสิทธิภาพ
- การกระจายอำนาจที่ชัดเจนและเหมาะสม
- การติดตาม กำกับดูแลการดำเนินงานกิจการ ที่มีประสิทธิภาพ
- ระบบความรับผิดชอบต่อเป็นที่ไว้วางใจได้
- ระบบการจัดการความเสี่ยงที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

**ระบบการ “ควบคุมดูแล” มหาวิทยาลัย** คำว่า “ควบคุมดูแล” จะพบอยู่ในกฎหมายของมหาวิทยาลัยต่างๆ และกำหนดไว้ให้เป็นข้อสรุปของภาพรวมของอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ในที่นี้หากนำมาวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับหลักการของระบบบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ก็จะพบความชัดเจนที่ตรงกันเป็นส่วนมาก

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยให้ดำเนินการโดยยึดหลักบรรษัทภิบาล การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ควบคุมดูแลมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัย



โดยสรุปแล้วมีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการที่แยกเบื้องต้นได้เป็นสองประเภทของกิจกรรม ดังนี้ ซึ่งในกรณีนี้จะขอก้าวโดยยึดการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก ประกอบด้วย

### 1. การควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Conformance Activities)

หมายถึงการที่สภามหาวิทยาลัยต้องการกับดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจหมายรวมไปถึงการดำเนินการอันเป็นที่คาดหวังของสังคมและประเทศชาติ เช่น การจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด การเปิดโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น ลักษณะของกิจกรรมประเภทนี้ เป็นการดำเนินการที่เน้นไปที่ สถานการณ์ปัจจุบันเป็นหลัก และอาจรวมทั้งสิ่งที่เกิดมาในอดีต (Past and present oriented) เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็น พื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันและอนาคตให้ดียิ่งขึ้น

1.1 การกำกับดูแลการบริหารกิจการ (Supervising executive activities) เป็นกิจกรรมที่สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการโดยมีผลกระทบอยู่ภายในมหาวิทยาลัย (Inward looking หรือ Internal role) ได้แก่บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่ควบคุมดูแลให้ระบบบริหารมหาวิทยาลัย ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา รวมทั้งการสร้างกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่จำเป็นต่างๆ และดูแลให้มหาวิทยาลัย ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และกฎเกณฑ์ระเบียบทั้งหลาย

1.2 การควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินการโดยรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) ซึ่งเป็นการคำนึงถึง ผลกระทบของการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่เกิดต่อภายนอกมหาวิทยาลัยเป็นหลัก (Outward looking หรือ External role) ได้แก่การที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีสำนึกรับผิดชอบว่าพันธกิจของมหาวิทยาลัย คือ การสนองตอบความต้องการของสังคม ตามหน้าที่หลักของมหาวิทยาลัย ได้แก่ การผลิต บัณฑิต และหน้าที่ทางวิชาการด้านอื่นๆ สำนึกเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นในระดับสภามหาวิทยาลัย และใน กระบวนการควบคุมดูแลทั้งหมด ก็จะต้องให้มหาวิทยาลัย ดำเนินการไปบนหลักการอันสำคัญนี้ ตัวอย่าง เช่น การจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ การเปิดโอกาสทางการศึกษา การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การให้ความรู้ในการช่วยแก้ปัญหาต่างๆ การผลิตบัณฑิตโดยให้ตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง การวิจัยเพื่อสร้างทุนทางปัญญาให้แก่ชาติ เป็นต้น

ปัจจัยที่สำคัญของความสำเร็จในกรณีนี้ คือ การสร้างสำนึกให้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัย นับตั้งแต่อธิการบดีลงไป ที่จะต้องมีทัศนคติที่ถูกต้องว่าภาระหน้าที่ที่ตนมีนั้นคือ ความรับผิดชอบต่อสังคม มหาวิทยาลัยก็เป็นสมบัติของสังคม หากใช้ของคนในมหาวิทยาลัยดังที่มักมีความโน้มเอียงของความเข้าใจที่ผิดๆ อยู่เสมอ

### 2. การควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยด้านการปฏิบัติหน้าที่ (Performance Activities)

นอกจากสภามหาวิทยาลัยจะต้องควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัย ตั้งอยู่บนความถูกต้องซึ่งเป็นพื้นฐานของการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยแล้ว สภามหาวิทยาลัยยังมีความรับผิดชอบในการดูแลให้มหาวิทยาลัยมีพัฒนาการทางด้านต่างๆ อันจะเกิดประโยชน์ ต่อความเจริญก้าวหน้าและความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งลักษณะของกิจกรรมเช่นนี้เป็นการมองจากปัจจุบันไปในอนาคต (Future focused) ทั้งนี้โดยการกำหนดแผนพัฒนาและดูแลให้เกิด การดำเนินการตามแผนซึ่ง หน้าที่ที่กำหนดเป็นแผนนั้นอาจยังเป็นอนาคตกาล แต่สภามหาวิทยาลัยจะต้องร่วมกับมหาวิทยาลัยใน

การเคลื่อนอนาคตเข้ามาสู่ปัจจุบันและให้เกิดความเป็นจริงตามแผนพัฒนาที่ได้วางไว้ให้ได้ในที่สุด กิจกรรมด้านนี้อาจจำแนกได้ เป็นสองประเภท ดังนี้

2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategy Formulation) คือการกำหนดแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีการที่จะขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปเพื่อ บรรลุ เป้าหมายนั้นๆ ซึ่งจะต้องเป็นการมองจากปัจจัยและ สิ่งแวดล้อมภายนอก (Outward looking) ที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของมหาวิทยาลัย เช่น ความต้องการบัณฑิต คุณภาพบัณฑิต ปัญหาของสังคมที่ มหาวิทยาลัยอาจช่วยได้โดยใช้ กระบวนการทางวิชาการ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้อาจนำมาเป็น ตัวกำหนดผลผลิตของมหาวิทยาลัย ซึ่งในการวางแผนพัฒนา นั้นยังอาจคำนึงถึงปัจจัยภายนอกด้าน อื่นๆ ประกอบกับปัจจัย ภายในที่เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขที่จะเอื้ออำนวยให้การสร้าง ผลผลิตสามารถ เกิดขึ้นได้ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ทรัพยากรต่างๆ เช่นงบประมาณ องค์กรประกอบด้านกายภาพ และ ทรัพยากร บุคคล เป็นต้น สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการจัดทำ แผนพัฒนาแล้วมอบให้อธิการบดี นำไปปฏิบัติ และต้องไม่ใช่ในทิศทางตรงกันข้าม คืออธิการบดีเป็นผู้กำหนด แผนต่อสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยก็คือ ต้องมองความต้องการของสังคม มองไปข้างหน้าแล้วมองเข้า มาในเงื่อนไขปัจจัยภายในกำหนดเป็นแผนพัฒนาที่มีความลงตัวและเป็นไปได้ แล้วช่วยผลักดันให้ มหาวิทยาลัยขับเคลื่อนไปตามแผนนั้น ซึ่งเมื่อบรรลุเงื่อนไขเวลาตามแผนแล้ว ก็จะนำมหาวิทยาลัยไปสู่ ความสำเร็จในการพัฒนาซึ่งจะต้องแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของมหาวิทยาลัยที่เพิ่มขึ้นใน ประการ ต่างๆ เช่น มีความเจริญเติบโต (Growth) ด้านต่างๆ มีขีดความสามารถ (Capability) ที่เพิ่มขึ้น (เช่น อาจวัดโดยมี คณะวิชามากขึ้นสามารถผลิตบัณฑิตได้หลายสาขา มีการวิจัยและใช้ประโยชน์ที่มากขึ้น ฯลฯ) มีระบบการบริหารที่ดีขึ้น เป็นต้น อธิการบดีก็อยู่ในกระบวนการจัดทำแผนด้วยอย่างแน่นอน ซึ่ง จะเป็นการอยู่ในฐานะขององค์กรประกอบหนึ่งของสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องคิดต้องค้นเอาแผนพัฒนา ออกมาร่วมกัน บทบาทของอธิการบดีในกระบวนการจัดทำแผนอย่างน้อยก็เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ สถานการณ์ภายในมหาวิทยาลัย แต่บทบาทอื่นๆ ย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพส่วนบุคคลของอธิการบดีเอง เช่น ถ้าอธิการบดีเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและประสบการณ์เป็นอย่างมากสภามหาวิทยาลัยก็จะให้ความ ไว้วางใจในการขึ้นนำกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา

2.2 การกำหนดนโยบาย (Policy Making) เมื่อได้แผนในการพัฒนามหาวิทยาลัย แล้วจะต้องนำแผนกลยุทธ์นั้นมาดำเนินการให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุไปสู่ เป้าหมายที่วางเอาไว้ การที่การดำเนินการจะเกิดความชัดเจนและนำมาปฏิบัติได้จำเป็นที่จะต้องนำ แผนนั้นมากำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งเป็นการวางกติกาและเงื่อนไขให้เกิดกิจกรรมขึ้นภายใน มหาวิทยาลัย ซึ่งนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในการสร้างผลผลิตรวมทั้งการ พัฒนาขีดความสามารถในด้านต่างๆ การวางแผนกลยุทธ์จึงเหมือนการไปรับรู้ความต้องการจากภายนอกมหาวิทยาลัย เมื่อรับรู้แล้วก็กลับ เข้ามาในมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดนโยบายในการดำเนินการบนพื้นฐานของศักยภาพที่มหาวิทยาลัยมี หรืออาจต้องพัฒนาเพื่อยกระดับศักยภาพเพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติการกิจตามยุทธศาสตร์ที่ กำหนด ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นการมองจากภายในมหาวิทยาลัย (Inward looking) เป็น หลัก การกำหนดแผนกลยุทธ์จะเป็นแม่บทที่ทำให้เกิดการกำหนดนโยบาย นโยบายจะเป็นแนวทาง ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการ และสัมฤทธิ์ผลที่เกิดจากการดำเนินกิจการนั้นจะต้องตั้งอยู่บน

พื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคม การที่ผลลัพธ์จะบรรลุถึงความรับผิดชอบต่อสังคมหรือไม่อย่างไรนั้นก็จะกลายมาเป็นประเด็นสำหรับการพัฒนาแผนกลยุทธ์ให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

## **แนวทางการผู้บริหารบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**

สภามหาวิทยาลัยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการและสามารถผลักดันมหาวิทยาลัยให้แข่งขันได้ในระดับสากล เช่น มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ชี้แนะ ส่งเสริม สนับสนุน กำหนดนโยบายและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความก้าวหน้าและการพัฒนามหาวิทยาลัย มีการติดตามผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย มีการประเมินผลงานของอธิการบดีตามหลักเกณฑ์ที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานในรูปเอกสารและบน website อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น โดยมีการดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) สภามหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ชี้แนะ สนับสนุน กำหนดนโยบาย และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความก้าวหน้าและการพัฒนามหาวิทยาลัย เช่น

1.1) นโยบายจากสภามหาวิทยาลัยสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจของมหาวิทยาลัย ส่งผลให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างมหาวิทยาลัยกับชุมชนและสังคม และก่อให้เกิดการพัฒนามหาวิทยาลัย

1.2) การปฏิรูปงานของสภามหาวิทยาลัยก่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และมีความสัมพันธ์ในการทำงานกับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยระดับสูงดียิ่งขึ้น และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับทั้งสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี

1.3) การจัดทำมีระบบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดีประสบความสำเร็จและเป็นแบบอย่างให้กับสถาบันและหน่วยงานต่างๆ

2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) สภามหาวิทยาลัยได้อนุมัติและให้ความสำคัญกับนโยบาย “รวมบริการ ประสานภารกิจ” เพื่อประหยัดการใช้ทรัพยากร และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ ได้มีการปฏิรูปงานของสภามหาวิทยาลัยเพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และมีความสัมพันธ์ในการทำงานกับผู้บริหารระดับสูงดียิ่งขึ้น เช่น

2.1) การปรับปรุงการประชุมสภามหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น เช่น มีปฏิทินการประชุมล่วงหน้าตลอดทั้งปี การส่งวาระการประชุมพร้อมข้อมูลประกอบให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยศึกษาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ และการประชุมประยุกต์ใช้เทคโนโลยี โดยจัดทำเอกสารการประชุมและจัดเก็บเอกสารในรูปอิเล็กทรอนิกส์และเตรียมความพร้อมสำหรับการประชุมแบบ e-Meeting เป็นต้น

2.2) การจัดประชุมร่วมประจำปี (Retreat) สภามหาวิทยาลัย เพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

3) หลักการตอบสนอง (responsiveness) สภามหาวิทยาลัยได้รับการเคารพนับถือและเป็นที่ยอมรับจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณาจารย์ บุคลากร และมีความสำเร็จในการทำหน้าที่เป็น

Governing Board ตามอำนาจหน้าที่รวมทั้งการให้คำแนะนำปรึกษาแก่อธิการบดีและคณะผู้บริหาร โดยรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง มีความโปร่งใส ไม่มีวาระซ่อนเร้น และตรงไปตรงมา นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือและสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงความเชี่ยวชาญ และร่วมใช้ทรัพยากรเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยกับสถาบันต่างๆ

4) หลักการรับผิดชอบ (accountability) สภามหาวิทยาลัยธำรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบสูงสุดและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพันธกิจของมหาวิทยาลัย ด้วยการให้คำปรึกษาและการแนะนำแก่อธิการบดี และมีความรับผิดชอบต่อข้อกำหนดเชิงกลยุทธ์ในทิศทางดำเนินการของมหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา เช่น การเข้าร่วมวางแผนยุทธศาสตร์สำคัญของมหาวิทยาลัย การเชื่อมโยงความเชี่ยวชาญและคิดทำประโยชน์จากความเชี่ยวชาญร่วมกัน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผลงานให้สามารถสื่อสารและเกิดผลกระทบต่อสังคม เพื่อนำพาสังคมและประเทศชาติไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งนโยบายจากสภามหาวิทยาลัยยังส่งผลให้เกิดสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างมหาวิทยาลัยกับชุมชน และสังคม มีการสนับสนุนและติดตามให้เกิดกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม มีการรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนและสังคมเพื่อนำมาปรับปรุงกิจกรรม

5) หลักความโปร่งใส (transparency) สภามหาวิทยาลัยจัดให้มีผู้ดูแลรับผิดชอบด้านการเปิดเผยและให้บริการข้อมูลข่าวสาร โดยมีช่องทางเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ และสามารถเข้าถึงได้ง่าย เช่น การเผยแพร่ข้อมูลสภามหาวิทยาลัยผ่านเว็บไซต์ และข่าวรายวันของมหาวิทยาลัย เป็นต้น นอกจากนี้ ได้สนับสนุนให้มีระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระทั้งการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบโดยระบบของสภามหาวิทยาลัย และหน่วยงานภายนอก

6) หลักการมีส่วนร่วม (participation) สภามหาวิทยาลัยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยการประชุมสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก และสนับสนุนให้มีคณะกรรมการประจำสภามหาวิทยาลัย เช่น กรรมการการเงินและทรัพย์สิน กรรมการบริหารงานบุคคล กรรมการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลงาน และกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย เป็นต้น นอกจากนี้ ได้จัดให้มีการประชุมร่วมประจำปีสภา เพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยและของมหาวิทยาลัยให้ได้ผลดียิ่งขึ้น เพื่อร่วมกันพิจารณาแนวทางการดำเนินงานในปีถัดไป และเพื่อสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างกรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัย เปิดกว้างให้คณะผู้บริหาร บุคลากร และหน่วยงานต่างๆ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

7) หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) สภามหาวิทยาลัยมีกระบวนการชัดเจนในการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการประจำของสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี เช่น การมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน พิจารณานุมัติมติตติหีสัญญ การมอบอำนาจให้สภาวิชาการพิจารณานุมัติข้อตกลงในการส่งนักศึกษาเฉพาะรายไปปฏิบัติงานวิจัยในมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เป็นต้น

8) หลักนิติธรรม (rule of law) สภามหาวิทยาลัยจัดให้มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศในการบริหารและการปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษร และสื่อสารให้คณะผู้บริหาร บุคลากร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้ผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เช่น หนังสือเวียน การเปิดเผย

ผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดีต่อประชาคมมหาวิทยาลัย เช่น การประเมินตนเองด้านการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และการประเมินจากภายนอกโดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนในการประเมิน เป็นต้น

9) หลักความเสมอภาค (equity) สภามหาวิทยาลัยยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารจัดการ โดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยปฏิบัติภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเดียวกัน นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยได้มีประกาศสภามหาวิทยาลัยบูรพาเรื่อง จรรยาบรรณของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและกรรมการหรืออนุกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประพฤติ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อดำรงให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศในทุกภารกิจ อย่างยั่งยืน อันจะส่งผลให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยและกรรมการหรืออนุกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง เป็นที่เลื่อมใสศรัทธา และยกย่องของบุคคลทั่วไป โดยจรรยาบรรณของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและกรรมการหรืออนุกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง ประกอบด้วย จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อกรรมการ จรรยาบรรณต่อมหาวิทยาลัย พนักงานและนักศึกษา และจรรยาบรรณต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม

10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus oriented) สภามหาวิทยาลัยใช้มติที่ประชุมในการพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และงบประมาณของมหาวิทยาลัย การกำหนดเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัย การกำหนดอัตลักษณ์ของบัณฑิตมหาวิทยาลัยการมอบอำนาจให้คณะกรรมการประจำของสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี เป็นต้น

**ปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญต่อการเจริญก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย** คือ ผู้บริหารทุกระดับของสถาบันนั้น ๆ หากผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำที่ดีมีธรรมาภิบาล รับผิดชอบต่อ สังคม รักความก้าวหน้า ดูแลบุคลากรอย่างดี เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร มีความสามารถในการตัดสินใจ แก้ปัญหาและกำกับดูแลติดตามผลการดำเนินงานของสถาบันไปในทิศทางที่ถูกต้อง จะทำให้สถาบันเจริญรุ่งเรืองอย่างรวดเร็ว

1. มีกระบวนการสรรหาผู้บริหารที่เป็นระบบ โปร่งใส ตรวจสอบได้
2. ผู้บริหารดำเนินการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลและใช้ศักยภาพภาวะผู้นำที่มีอยู่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสถาบันและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
3. มีกระบวนการประเมินศักยภาพและผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับในสถาบัน
4. มีการจัดทำแผนและกลไกการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารตามผลการประเมิน และดำเนินการตามแผนอย่างครบถ้วน

### **ปัญหา/อุปสรรค และข้อเสนอแนะ**

การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นอกจากมีปัญหาในเรื่องงบประมาณและบุคลากรแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องการถูกตรวจสอบด้วยมาตรการและวิธีการเดิมของรัฐ พ.ร.บ. สภาวิชาการมีความท้อท้อ นโยบายรัฐไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการศึกษาอย่างจริงจัง และ

บางครั้งมีการแทรกแซงจากทางการเมืองด้วย เช่น ระบบการให้ทุนการศึกษา เป็นต้น (วิจารณ์ พาณิช, 2552 หน้า 14)

ปัญหาความขัดแย้งในการบริหารภายในมหาวิทยาลัย และประเด็นการขาดความรู้ความเข้าใจในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับมหาวิทยาลัย ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในมหาวิทยาลัยในประเด็นอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วหลายประเด็น เช่น ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา การขาดความสามัคคีในหมู่มหาวิทยาลัย การลดทอนบทบาทของสภาฯ การออกกฎหมายบังคับบอร์ด การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องวินัย รวมทั้งมีการลอกหลักรัฐธรรมนูญระหว่างกัน

นอกจากนี้ กรรมการสภาฯ และนายกสภาฯ ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทั้งจากมหาวิทยาลัย และจาก สกอ. ส่วนมหาวิทยาลัยเอกชนนั้น มีประเด็นปัญหาที่เพิ่มเติมคือ ปัญหาคุณภาพการศึกษาของสถาบันเอกชน ปัญหาการแย่งลูกค้า มาตรฐานการศึกษาและการตรวจสอบ ซึ่งไม่เคยมีองค์กรประเมินมาทำหน้าที่ประเมินสิ่งต่าง ๆ ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติว่าได้ดำเนินการตามข้อกำหนดหรือไม่ ได้ผลเป็นอย่างไร

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และเพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการนำบทสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แล้วนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) คัดกรอง ดึงข้อมูลออกมา หลอมรวมและบูรณาการ กับการสังเคราะห์องค์ความรู้จากการเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย เพื่อสรุปเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อตอบคำถามการวิจัย นำเสนอผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะตามลำดับดังนี้

#### สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัย พบว่า บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการสรรหาและเสนอแต่งตั้งอธิการบดี บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยกำหนดให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (good governance) และอัตตาภิบาล (autonomy) ตามอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 สภามหาวิทยาลัยมีการเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ.2550 การทบทวน ปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับให้มันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การเพิ่มข้อบังคับเรื่องการกำกับอธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอแผนต่อสภามหาวิทยาลัย การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย การสร้างข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก สภาผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญควรมีผู้แทนจากระดับประเทศอย่างน้อย 4 ท่านเพื่อถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัย การแก้ไขกระบวนการสรรหาอธิการ นายกสภา และกรรมการสภาปัญหาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ นำมาสู่บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี คือ บทบาทในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 การโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยบูรพาที่เข้มแข็ง และการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล

## อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย และเพื่อศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย นำเสนอการอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

### บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและแนวทางในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยถือเป็นมหาวิทยาลัยหลักในการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย กำหนดระบบ กลไก และกระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน

บทบาทของสภามหาวิทยาลัย อาจนึกถึงอำนาจและหน้าที่ ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณี เช่น ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่เป็นของรัฐ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นต้น ซึ่งจะมีการรวบรวมขึ้นมาเป็นมาตราหนึ่งของกฎหมายโดยเฉพาะ มีสาระสำคัญที่แสดงถึงหลักการแห่งอำนาจหน้าที่นั้นโดยรวมว่า สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการ “ควบคุม ดูแล” กิจกรรมทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยวิธีการควบคุมดูแลนั้นได้ ประมวลไว้เป็นข้อๆ ในมาตรานั้น รวมแล้วจะมีประมาณยี่สิบข้อ นอกไปจากนั้นสภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดในมาตราหลักนี้ที่ไปปรากฏสอดแทรกอยู่ในส่วนต่างๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมทั้งบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมบางส่วนยังไปมีระบุไว้ในกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่ระบุว่า สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐด้วย และที่เพิ่มเติมขึ้นไปจากนั้นคือในกระบวนการควบคุมดูแลในส่วนอื่นๆ ยังเสี่ยงไม่พ้นที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองอีกหลายฉบับ ที่มหาวิทยาลัยมักมีโอกาสเข้าข่ายที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับในแต่ละกรณีด้วย เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่มหาวิทยาลัยต้องทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ หรือกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมของทั้งส่วนของมหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคล และผู้บริหารมหาวิทยาลัยในฐานะบุคคลด้วย เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการปกครอง กฎหมายแรงงาน หรือ กฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบต่างๆ

อย่างไรก็ดี กฎหมายทั้งหลายเท่าที่ได้ยกตัวอย่างมาเป็นเพียงมาตรการหลักในการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยเท่านั้นในทางปฏิบัติ ยังมีมาตรการอื่นๆ ที่แม้อาจไม่ได้ตราเป็นกฎหมายแต่ก็ส่งผลอย่างชัดเจนต่อการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย เช่น หลักเกณฑ์แนวปฏิบัติด้านการประกันคุณภาพการศึกษา การวิจัย และการดำเนินกิจการอื่นๆ เมื่อประมวลหลักการทั้งหลายเข้าด้วยกัน ทั้งที่เป็นกฎหมายและหลักอื่นๆ ก็จะทำให้เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วการควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยต้องยึดหลัก “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) เป็นสำคัญนั่นเอง



สภามหาวิทยาลัย คือ ผู้กำกับพิทักษ์ธรรมาภิบาล เนื่องด้วยสภามหาวิทยาลัยถือเป็นมหาวิทยาลัยสูงสุด เรียกว่าเป็นสภาผู้กำกับ(Governing Board )ทำหน้าที่พิทักษ์ธรรมาภิบาลและอัตรากิบาลโดยอาศัยมติของที่ประชุมเป็นกลไกบริหารสถาบันอุดมศึกษาตามระบบอิสระ มีคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตาม พ.ร.บ.จัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งและกฎหมายหรือการมอบอำนาจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

### **บทบาทสภามหาวิทยาลัยกับอธิการบดีในฐานะหัวหน้าคณะผู้บริหาร**

สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจในการสรรหาและเสนอแต่งตั้งอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย ในการสรรหา สภามหาวิทยาลัยจำเป็นต้องคัดเลือกบุคคลที่มีศักยภาพที่เหมาะสม ทั้งทางด้านความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งคุณสมบัติด้านอื่นๆ แต่ที่สำคัญก็จะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจ มีวินัยและยินดีที่จะดำเนินการตามแผนกลยุทธ์และนโยบายที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด โดยสภามหาวิทยาลัยก็ต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้อธิการบดีปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายตามแผนพัฒนาให้ได้ ประการสำคัญคือ หลักของการมีอำนาจในการแต่งตั้งใดๆ มักจะต้องมาควบคู่กับอำนาจในการถอดถอนด้วย ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสไว้สำหรับมาตรการสูงสุดในการแก้ไขสถานการณ์หากพบในภายหลังว่าอธิการบดีไม่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม

เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องจัดให้มีหลักการและกระบวนการที่จำเป็น เช่น การกำหนดตัวชี้วัดด้านต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี ในบางกรณีอาจชัดเจนถึงกับกำหนดให้มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างอธิการบดีกับสภามหาวิทยาลัย ที่สำคัญคือต้องมีกระบวนการประเมินผลงานของอธิการบดี ซึ่งอาจมีเงื่อนไขการผ่านหรือไม่ผ่านการประเมิน ซึ่งอาจใช้เป็นตัวกำหนดว่าจะสมควรให้อธิการบดีดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เพราะโดยหลักธรรมาภิบาลแล้วผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยอันได้แก่ผลประโยชน์ที่จะเกิดต่อสังคมและประเทศชาตินั้นต้องมาก่อน หากมีกรณีใดที่ชี้ชัดว่าอธิการบดีซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของมหาวิทยาลัยไม่มีความสามารถที่จะนำมหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาได้ หรือดำเนินการแล้วสร้างความเสียหายให้แก่มหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยก็ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสมต่อตัวอธิการบดีที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหา

### **บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย**

สภามหาวิทยาลัยกำหนดให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารและการจัดการที่ดี (good governance) และอัตรากิบาล (autonomy) ตามอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยมีคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานทำหน้าที่กำหนดแนวทาง วางระบบและกลไกการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงาน รวมทั้งกำหนดเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงาน และพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เข้าสู่ระดับที่ยอมรับได้ตามมาตรฐานสากล

ในการดำเนินการคณะกรรมการติดตามฯ จะจัดทำแผนและกรอบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานร่วมกับคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัย โดยนำเสนอสภามหาวิทยาลัยทุกครั้ง และติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานโดยรายงานผลต่อสภามหาวิทยาลัยปีละ 2 ครั้ง (รอบครึ่งปี และรอบสิ้นปีงบประมาณ) การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยบูรพา จะดำเนินการติดตามและประเมินผลใน 3 ส่วน ได้แก่

1) การประเมินด้านการพัฒนามหาวิทยาลัย ดำเนินการ 3 ส่วน คือ

1.1) การติดตามผลการดำเนินงานตามมติ/ข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะของสภามหาวิทยาลัยบูรพา คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน คณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลงาน

1.2) การติดตามผลการดำเนินงานของอธิการบดีตามวิสัยทัศน์ นโยบาย และแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยบูรพา

1.3) การติดตามผลการดำเนินงานการตรวจสอบภายใน

2) การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี โดยการประเมินผลการดำเนินงาน ตามตัวชี้วัดหลักที่ระบุในแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

3) การประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยโดยการประยุกต์ใช้การประเมินแบบสมดุล 4 มิติ (Balanced Scorecard)

### บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

สภามหาวิทยาลัยมีการเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ.2550 การทบทวน ปรับปรุง กฎระเบียบข้อบังคับให้มันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ข้อบังคับเรื่องการตรวจสอบและติดตาม ประเมินผล การบริหารของมหาวิทยาลัย และเพิ่มข้อบังคับเรื่องการทำกับอธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอแผนต่อสภา การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก โดยเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

- การตั้งกรรมการตรวจสอบมีการระบุเพิ่มไปพระราชบัญญัติ

- การตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง ที่เป็นกรรมการของสภา เรื่องนโยบายวิชาการ สภาจึงตั้งอนุกรรมการวิชาการและประกันคุณภาพ เพื่อดูแลมาตรฐานการศึกษาของหลักสูตร และยกระดับการจัดลำดับของมหาวิทยาลัย QS University Rankings เพื่อนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัย

- ตั้งกรรมการการเงินและทรัพย์สิน

- ตั้งรองอธิการที่มากำกับดูแลสภามหาวิทยาลัย

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

### บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย

ทั้งนี้สืบเนื่องจากประเด็นโครงสร้างสภามหาวิทยาลัยไม่มีความเข้มแข็ง ข้อบังคับการในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ใช้กฎหมาย พ.ร.บ.พ.ศ.2550 การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย ปัญหาที่ผ่านมาคือ สนามการเมืองภายในมหาวิทยาลัยที่ฝ่ายอธิการบดีก็พยายามที่หาทางเอาคนของตนเข้าไปในสภาฯให้มากที่สุด หากโครงสร้างของคณะ กรรมการบริหารมหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลจากเครือข่ายของอธิการบดีเป็นส่วนใหญ่ ก็จะกลายเป็นว่าอธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทนั้นนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ในระบบมหาวิทยาลัยไทย ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์มานานว่าเป็นระบบ “ผลัดกัน เกาหลัง” จึงเป็นความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล และ สร้างความไม่แน่นอนของความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัย

นำมาสู่การการสร้างข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ที่พยายามทำให้ปลอดจากการเมืองใน มหาวิทยาลัย ดังนั้น สภาผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญควรมีผู้แทนจากระดับประเทศอย่างน้อย 4 คน

- การแก้ไขกระบวนการสรรหาอธิการ นายกสภา และกรรมการสภาปัญหาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ดูที่โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย คุณภาพของนายกสภา กรรมการสภา อธิการบดี นายกสมาคมนิสิตเก่า และประธานส่งเสริม แต่ประธานส่งเสริมจะไม่ให้อธิการมีอิทธิพลในการตั้งประธานส่งเสริมเพราะจะทำให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้ง

- พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนด เป็นหลักการไว้กว้างๆ อยู่แล้วว่าเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ด้วยถ้อยคำ เช่น “การได้มาซึ่งกรรมการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย”

- การสร้างกระบวนการสรรหากรรมการสภาฯ ที่เป็นระบบคุณธรรม โดย มุ่งไปที่การคัดเลือกบุคคลตามความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง โดยให้มี องค์ประกอบที่หลากหลายและเหมาะสมแก่การให้ความเห็นและ ตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปสู่อนาคตอันพึงประสงค์ให้ได้

- ตั้งรองอธิการบดีที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภา เพราะฉะนั้นโดยกติกาจะต้องมีรองอธิการบดีหนึ่งคนที่ทำหน้าที่นี้จะทำให้สำนักงานเลขานุการเข้มแข็งในเรื่องการติดตาม มติต่างๆ ทั้งปวงมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และถ้าหากได้ผู้ทรงคุณวุฒิจากระดับชาติเข้ามาอยู่ในสภา ก็จะทำให้สภาสามารถดูแลเรื่องพิทักษ์ธรรมาภิบาลได้เข้มแข็งมากขึ้น กระบวนการได้มาซึ่งเลขานุการสภามหาวิทยาลัย จึงน่าจะมีการทบทวน

### บทบาทในการบริหารจัดการประชุมของสภามหาวิทยาลัย

จากเดิมมีการประชุม 2 เดือนต่อครั้ง สภามหาวิทยาลัยจึงมีการปรับแก้ไขเพื่อให้เกิดการแก้ไขในประเด็นปัญหาต่างๆ ของมหาวิทยาลัยบูรพาในระยะแรกประชุมทุกสัปดาห์ ปรับปรุงระบบแล้วเป็นประชุมสองสัปดาห์ต่อครั้ง สำหรับการประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมที่มีคุณภาพสูง ส่งถึงกรรมการล่วงหน้าในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปไม่ควรต่ำกว่าหนึ่งสัปดาห์ กรรมการมีหน้าที่ต้องศึกษาประเด็นเพื่อเตรียมการเข้าประชุม ในระหว่างการประชุมประธานต้องดำเนินการประชุมโดยมีประสิทธิภาพ หลังการประชุมจะต้องมีกระบวนการติดตามผลที่จะเกิดจากมติที่ประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุมโดยเร็ว และแจ้งมติที่ประชุมไปยัง

บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตามผล เมื่อได้แจ้งไปแล้ว เพื่อรายงานที่ประชุมให้ทราบความคืบหน้าในการประชุมคราวต่อไป

- เปลี่ยนบทบาทการประชุมของสภามหาวิทยาลัยให้เป็นแบบ Board of Director ช่วยกันในการสร้างสรรค์ทิศทาง นโยบาย ทุกประชุม ต้องมีการกลั่นกรองมาก่อนเวลาประชุมก็จะได้ประเด็นที่สำคัญ สภามีประสิทธิภาพแบบนี้ คือการสังเกตการณ์ตามความมุ่งหมายตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอธิการ ส่วนอธิการจะไปสังเกตการณ์ตามความมุ่งหมายตามภารกิจที่เกี่ยวข้องครบดีต่อไป เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่มีผลดี ส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีขึ้น ดังนั้นต้องปรับปรุงสภาพโครงสร้างของมหาวิทยาลัย การประชุมการ ติดตามมติ ให้ความสำคัญเรื่องนโยบาย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ คือ ประการแรก จะพัฒนาบทบาท หน้าที่ และการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง คือ การพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

### บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี



ภาพที่ 5.1 บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอธิการบดี

### การพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

ประเด็นสำคัญในการพัฒนาตัวชี้วัดและการนำมาใช้กำกับดูแลธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย คือ บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการแก้ไขพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยเป็นประเด็นสำคัญที่สภามหาวิทยาลัยได้การเสนอปรับปรุงพระราชบัญญัติ พ.ศ.2550 การทบทวน ปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับให้มั่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ข้อบังคับเรื่องการ

ตรวจสอบและติดตามประเมินผล การบริหารของมหาวิทยาลัย และเพิ่มข้อบังคับเรื่องการกำกับ  
อธิการบดี อธิการบดีต้องเสนอแผนต่อสภา การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภา  
มหาวิทยาลัยประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นายกสภามหาวิทยาลัยและ  
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องสรรหาหรือคัดเลือกโดยปราศจากการชี้นำแทรกแซงของอธิการบดี และ  
ต้องพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเข้าใจในกิจการบริหารการอุดมศึกษาอย่างแท้จริง  
ทั้งนี้ ยังมีได้กล่าวถึงบุคคลบางจำพวกที่ต้องการได้เป็นนายกสภาฯ และ/หรือกรรมการสภา  
มหาวิทยาลัย เพียงเพื่อสร้างเกียรติประวัติให้แก่วงศ์ตระกูลของตนเอง หรือเข้ามาเพื่อดักดวง  
ผลประโยชน์ค่าตอบแทนต่างๆ จากมหาวิทยาลัย

ดังนั้น การสรรหานายกสภาฯ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรดำเนินการโดยคณะกรรมการ  
สรรหาที่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่างๆ ภายในมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอชื่อ  
และมีขั้นตอนการคัดกรองที่โปร่งใส รวมทั้งมีความสำนึกรับผิดชอบแห่งการกระทำ (accountability)  
ในการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้

การได้มาซึ่งอธิการบดี คณะกรรมการสรรหา ต้องได้รับการแต่งตั้งและมอบอำนาจจากสภา  
มหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่สรรหากลั่นกรอง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาโดยสภานั้น ในวาระ  
พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีจะต้องไม่มีอธิการบดีคนเดิมนั่งอยู่ในห้องประชุม  
แม้ว่าจะใกล้เคียงวาระแรกหรือวาระสองของการดำรงตำแหน่ง การเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหา  
จะต้องกระทำโดยการลงคะแนนลับนับเปิดเผย เพื่อให้ได้ตามจำนวนและองค์ประกอบ เป็นไปตาม  
ข้อบังคับการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยนั้นๆ การดำเนินการเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันการสืบทอด  
อำนาจและการสร้างทายาทจากอธิการบดีคนเดิม ทั้งยังเป็นไปตามหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้  
(transparency and accountability)

คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหา ทำการพิจารณากลั่นกรองสรรหาบุคคลที่เหมาะสม  
เป็นไปตามคุณสมบัติ คุณลักษณะที่กำหนด (เช่น คุณสมบัติทั่วไป คุณลักษณะต้องห้าม) และพิจารณา  
จากการนำเสนอวิสัยทัศน์ แนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยของผู้ตอบรับและได้รับการทาบทามนั้น  
ทั้งนี้ การพิจารณาสรรหาบุคคลที่เหมาะสมจะต้องไม่คำนึงให้ความสำคัญกับหนังสือบัตรสนเท่ห์ที่ไม่  
ลงนาม เสียชื่อเสียงเล่าอ้างที่ปราศจากหลักฐานพยานบุคคล เอกสารที่ชัดเจน เมื่อได้ตัวบุคคลที่  
คณะกรรมการสรรหาคิดว่าเหมาะสมแล้ว และบุคคลเหล่านี้ได้นำเสนอแนวคิดการพัฒนามหา  
วิทยาลัยต่อคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเสร็จสิ้น คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจจะมีการ  
อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ผู้ได้รับการสรรหาเสนอ  
ผ่านมา และต้องไม่อภิปรายเรื่องอื่นใด โดยเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติ คุณลักษณะต่างๆ ของผู้ได้รับ  
การสรรหาบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพราะเป็นการชี้นำโดยอคติส่วนตัว และไม่เปิดโอกาส  
ให้ผู้ถูกโจมตีได้แสดงข้อมูลหักล้าง ทั้งๆ ที่บุคคลนั้นผ่านการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติมาแล้วจาก  
คณะกรรมการสรรหา ยิ่งถ้าหากการกล่าวให้ร้ายโจมตีนั้นเกิดจากการกระทำของอธิการบดีด้วยแล้วก็  
ยิ่งไม่เป็นเรื่องบังควรอย่างยิ่ง เพราะนั่นเท่ากับว่า อธิการบดีเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระทำดังนี้  
เป็นไปตามลักษณะที่เรียกว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) อย่างแท้จริง

สภามหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการในเชิงรุก และปรับกระบวนการทัศน์ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และสร้างให้เกิดความพร้อมของการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างราบรื่น ซึ่งขณะนี้สภามหาวิทยาลัย ฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยฯ ให้ครอบคลุมภารกิจด้านวิชาการ ด้านการวิจัย ด้านบริการวิชาการ ด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และด้านการบริหารงานทั่วไป

**การควบคุมดูแล (Governance)** คำว่า Governance ที่เป็นมาตรฐานของโครงสร้างที่จะทำให้เกิดระบบการควบคุมดูแลที่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง ที่มักเรียกกันว่า ระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่โดยทั่วไป การควบคุมดูแล มักจะหมายถึงการจัดระบบที่ทำให้อำนาจในการควบคุมกลยุทธ์และทิศทางของมหาวิทยาลัยได้รับการมอบหมาย รวมทั้งการจำกัดขอบเขต อย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดหลักประกันสำหรับ ความสำเร็จในระยะยาวของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยต้องนำความเสี่ยงและ สิ่งแวดล้อมที่มหาวิทยาลัยดำเนินอยู่มาประกอบการพิจารณาด้วย

องค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัย มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ที่จะต้องจัดให้มีระบบการควบคุมดูแลที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยระบบนี้จะต้องแทรกกลงไปในทุกส่วนของมหาวิทยาลัยจนทำให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยทุกคนมีบทบาทหน้าที่ที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาล

**ระบบการควบคุมดูแลที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ** ดังต่อไปนี้

- ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์
- แผนกลยุทธ์ที่สมเหตุสมผลและเป็นไปได้
- นโยบายที่มีประสิทธิภาพ
- การกระจายอำนาจที่ชัดเจนและเหมาะสม
- การติดตาม กำกับดูแลการดำเนินกิจการ ที่มีประสิทธิภาพ
- ระบบความรับผิดชอบที่เป็นที่ไว้วางใจได้
- ระบบการจัดการความเสี่ยงที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

**ระบบการ “ควบคุมดูแล” มหาวิทยาลัย** คำว่า “ควบคุมดูแล” จะพบอยู่ในกฎหมายของมหาวิทยาลัยต่างๆ และกำหนดไว้ให้เป็นข้อสรุปของภาพรวมของอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ในที่นี้หากนำมาวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับหลักการของระบบบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ก็จะได้พบความชัดเจนที่ตรงกันเป็นส่วนมาก

เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยให้ดำเนินการโดยยึดหลักบรรษัทภิบาล การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ควบคุมดูแลมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัย โดยสรุปแล้วมีกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการที่แยกเบื้องต้นได้เป็นสองประเภทของกิจกรรม ดังนี้ ซึ่งในกรณีนี้จะขอกล่าวโดยยึดการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก ประกอบด้วย

1. การควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Conformance Activities)

หมายถึงการที่สภามหาวิทยาลัยต้องการกำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจหมายรวมไปถึงการดำเนินการอันเป็นที่คาดหวังของสังคมและประเทศชาติ เช่น การจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด การ

เปิดโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น ลักษณะของกิจกรรมประเภทนี้ เป็นการดำเนินการที่เน้นไปที่ สถานการณ์ปัจจุบันเป็นหลัก และอาจรวมทั้งสิ่งที่เกิดมาในอดีต (Past and present oriented) เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็น พื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันและอนาคตให้ดียิ่งขึ้น

ปัจจัยที่สำคัญของความสำเร็จในกรณีนี้ คือ การสร้างสำนึกให้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัย นับตั้งแต่อธิการบดีลงไป ที่จะต้องมีทัศนคติที่ถูกต้องว่าภาระหน้าที่ที่ตนมีนั้นคือ ความรับผิดชอบต่อสังคม มหาวิทยาลัยก็เป็นสมบัติของสังคม หน้าที่ของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยดังที่มักมีความโน้มเอียงของความเข้าใจที่ผิดๆ อยู่เสมอ

## 2. การควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยด้านการปฏิบัติหน้าที่ (Performance Activities)

นอกจากสภามหาวิทยาลัยจะต้องควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัย ตั้งอยู่บนความถูกต้องซึ่งเป็นพื้นฐานของการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยแล้ว สภามหาวิทยาลัยยังมีความรับผิดชอบในการดูแลให้มหาวิทยาลัยมีพัฒนาการทางด้านต่างๆ อันจะเกิดประโยชน์ ต่อความเจริญก้าวหน้าและความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งลักษณะของกิจกรรมเช่นนี้เป็นการมองจากปัจจุบันไปในอนาคต (Future focused) ทั้งนี้โดยการกำหนดแผนพัฒนาและดูแลให้เกิด การดำเนินการตามแผนซึ่ง ณะขณะที่กำหนดเป็นแผนนั้นอาจยังเป็นอนาคตกาล แต่สภามหาวิทยาลัยจะต้องร่วมกับมหาวิทยาลัยในการเคลื่อนอนาคตเข้ามาสู่ปัจจุบันและให้เกิดความเป็นจริงตามแผนพัฒนาที่ได้วางไว้ให้ได้ในที่สุด กิจกรรมด้านนี้อาจจำแนกได้ เป็นสองประเภท ดังนี้ 1. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategy Formulation) คือการกำหนดแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีการที่จะขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปเพื่อบรรลุ เป้าหมายนั้นๆ ซึ่งจะต้องเป็นการมองจากปัจจัยและสิ่งแวดล้อมภายนอก (Outward looking) ที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของมหาวิทยาลัย เช่น ความต้องการบัณฑิต คุณภาพบัณฑิต ปัญหาของสังคมที่มหาวิทยาลัยอาจช่วยได้โดยใช้ กระบวนการทางวิชาการ เป็นต้น และ 2. การกำหนดนโยบาย (Policy Making) เมื่อได้แผนในการพัฒนา มหาวิทยาลัยแล้วจะต้องนำแผนกลยุทธ์นั้นมาดำเนินการให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุไปสู่เป้าหมายที่วางเอาไว้ การที่การดำเนินการจะเกิดความชัดเจนและนำมาปฏิบัติได้จำเป็นที่จะต้องนำแผนนั้นมากำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งเป็นการวางกติกาและเงื่อนไขให้เกิดกิจกรรมขึ้นภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในการสร้างผลผลิตรวมทั้งการ พัฒนาขีดความสามารถในด้านต่างๆ การวางแผนกลยุทธ์จึงเหมือนการไปรับรู้ความต้องการจากภายนอกมหาวิทยาลัย เมื่อรับรู้แล้วก็กลับเข้ามาในมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดนโยบายในการดำเนินการบนพื้นฐานของศักยภาพที่มหาวิทยาลัยมีหรืออาจต้องพัฒนาเพื่อยกระดับศักยภาพเพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติภารกิจตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นการมองจากภายในมหาวิทยาลัย (Inward looking) เป็นหลัก การกำหนดแผนกลยุทธ์จะเป็นแม่บทที่ทำให้เกิดการกำหนดนโยบาย นโยบายจะเป็นแนวทางในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการ และสัมฤทธิ์ผลที่เกิดจากการดำเนินกิจการนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคม การที่ผลลัพธ์จะบรรลุถึงความรับผิดชอบต่อสังคมหรือไม่อย่างไรนั้นก็จะกลายมาเป็นประเด็นสำหรับการพัฒนาแผนกลยุทธ์ให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

## แนวทางการผู้บริหารบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

สภามหาวิทยาลัยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการและสามารถผลักดันมหาวิทยาลัยให้แข่งขันได้ในระดับสากล เช่น มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ชี้แนะ ส่งเสริม สนับสนุน กำหนดนโยบายและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความก้าวหน้าและการพัฒนามหาวิทยาลัย มีการติดตามผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย มีการประเมินผลงานของอธิการบดีตามหลักเกณฑ์ที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานในรูปเอกสารและบน website อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น โดยมีการดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) สภามหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ชี้แนะ สนับสนุน กำหนดนโยบาย และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความก้าวหน้าและการพัฒนามหาวิทยาลัย เช่น นโยบายจากสภามหาวิทยาลัยสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจของมหาวิทยาลัย ส่งผลให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างมหาวิทยาลัยกับชุมชนและสังคม และก่อให้เกิดการพัฒนามหาวิทยาลัย การปฏิรูปงานของสภามหาวิทยาลัยก่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และมีความสัมพันธ์ในการทำงานกับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยระดับสูงดียิ่งขึ้น และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับทั้งสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี และการจัดให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดีประสบความสำเร็จและเป็นแบบอย่างให้กับสถาบันและหน่วยงานต่างๆ

2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) สภามหาวิทยาลัยได้อนุมัติและให้ความสำคัญกับนโยบาย “รวมบริการ ประสานภารกิจ” เพื่อประหยัดการใช้ทรัพยากร และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ ได้มีการปฏิรูปงานของสภามหาวิทยาลัยเพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และมีความสัมพันธ์ในการทำงานกับผู้บริหารระดับสูงดียิ่งขึ้น เช่น การปรับปรุงการประชุมสภามหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น เช่น มีปฏิทินการประชุมล่วงหน้าตลอดทั้งปี การส่งวาระการประชุมพร้อมข้อมูลประกอบให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยศึกษาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ และการประชุมประยุกต์ใช้เทคโนโลยี โดยจัดทำเอกสารการประชุมและจัดเก็บเอกสารในรูปอิเล็กทรอนิกส์และเตรียมความพร้อมสำหรับการประชุมแบบ e-Meeting เป็นต้น การจัดประชุมร่วมประจำปี (Retreat) สภามหาวิทยาลัย เพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

3) หลักการตอบสนอง (responsiveness) สภามหาวิทยาลัยได้รับการเคารพนับถือและเป็นที่ยอมรับจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณาจารย์ บุคลากร และมีความสำเร็จในการทำหน้าที่เป็น Governing Board ตามอำนาจหน้าที่รวมทั้งการให้คำแนะนำปรึกษาแก่อธิการบดีและคณะผู้บริหาร โดยรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง มีความโปร่งใส ไม่มีวาระซ่อนเร้น และตรงไปตรงมา นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือและสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงความเชี่ยวชาญ และร่วมใช้ทรัพยากรเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยกับสถาบันต่างๆ

4) หลักการรับผิดชอบ (accountability) สภามหาวิทยาลัยอ้างไว้ซึ่งความรับผิดชอบสูงสุดและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพันธกิจของมหาวิทยาลัย ด้วยการให้คำปรึกษาและการแนะนำแก่อธิการบดี และมีความรับผิดชอบต่อการกำหนดเชิงกลยุทธ์ในทิศทางดำเนินการของ



มหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา เช่น การเข้าร่วมวางแผนยุทธศาสตร์สำคัญของมหาวิทยาลัย การเชื่อมโยงความเชี่ยวชาญและคิดทำประโยชน์จากความเชี่ยวชาญร่วมกัน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผลงานให้สามารถสื่อสารและเกิดผลกระทบต่อสังคม เพื่อนำพาสังคมและประเทศชาติไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งนโยบายจากสภามหาวิทยาลัยยังส่งผลให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างมหาวิทยาลัยกับชุมชน และสังคม มีการสนับสนุนและติดตามให้เกิดกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม มีการรับฟังความคิดเห็นจากชุมชนและสังคมเพื่อนำมาปรับปรุงกิจกรรม

5) หลักความโปร่งใส (transparency) สภามหาวิทยาลัยจัดให้มีผู้ดูแลรับผิดชอบด้านการเปิดเผยและให้บริการข้อมูลข่าวสาร โดยมีช่องทางเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ และสามารถเข้าถึงได้ง่าย เช่น การเผยแพร่ข้อมูลสภามหาวิทยาลัยผ่านเว็บไซต์ และข่าวรายวันของมหาวิทยาลัย เป็นต้น นอกจากนี้ ได้สนับสนุนให้มีระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระทั้งการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบโดยระบบของสภามหาวิทยาลัย และหน่วยงานภายนอก

6) หลักการมีส่วนร่วม (participation) สภามหาวิทยาลัยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยการประชุมสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก และสนับสนุนให้มีคณะกรรมการประจำสภามหาวิทยาลัย เช่น กรรมการการเงินและทรัพย์สิน กรรมการบริหารงานบุคคล กรรมการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลงาน และกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย เป็นต้น นอกจากนี้ ได้จัดให้มีการประชุมร่วมประจำปีสภา เพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยและของมหาวิทยาลัยให้ได้ผลดียิ่งขึ้น เพื่อร่วมกันพิจารณาแนวทางการดำเนินงานในปีถัดไป และเพื่อสร้างสัมพันธภาพระหว่างกรรมการสภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัย เปิดกว้างให้คณะผู้บริหาร บุคลากร และหน่วยงานต่างๆ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

7) หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) สภามหาวิทยาลัยมีกระบวนการชัดเจนในการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการประจำของสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี เช่น การมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน พิจารณานุมัติตัดหนี้สูญ การมอบอำนาจให้สภาวิชาการพิจารณานุมัติข้อตกลงในการส่งนักศึกษาเฉพาะรายไปปฏิบัติงานวิจัยในมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เป็นต้น

8) หลักนิติธรรม (rule of law) สภามหาวิทยาลัยจัดให้มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศในการบริหารและการปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษร และสื่อสารให้คณะผู้บริหาร บุคลากร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้ผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เช่น หนังสือเวียน การเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดีต่อประชาคมมหาวิทยาลัย เช่น การประเมินตนเองด้านการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และการประเมินจากภายนอกโดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีส่วนในการประเมิน เป็นต้น

9) หลักความเสมอภาค (equity) สภามหาวิทยาลัยยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารจัดการ โดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยปฏิบัติภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเดียวกัน นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยได้มีประกาศสภามหาวิทยาลัยบูรพาเรื่อง จรรยาบรรณของกรรมการสภา

มหาวิทยาลัยและกรรมการหรืออนุกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประพฤติ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อดำรงให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศในทุกภารกิจ อย่างยั่งยืน อันจะส่งผลให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยและกรรมการหรืออนุกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง เป็นที่เลื่อมใสศรัทธา และยกย่องของบุคคลทั่วไป โดยจรรยาบรรณของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและกรรมการหรืออนุกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง ประกอบด้วย จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อกรรมการ จรรยาบรรณต่อมหาวิทยาลัย พนักงานและนักศึกษา และจรรยาบรรณต่อชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม

10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (consensus oriented) สภามหาวิทยาลัยใช้มติที่ประชุมในการพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และงบประมาณของมหาวิทยาลัย การกำหนดเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัย การกำหนดอัตลักษณ์ของบัณฑิตมหาวิทยาลัยการมอบอำนาจให้คณะกรรมการประจำของสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี เป็นต้น

**ปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญต่อการเจริญก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย** คือ ผู้บริหารทุกระดับของสถาบันนั้น ๆ หากผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำที่ดีมีธรรมาภิบาล รับผิดชอบต่อ สังคม รักความก้าวหน้า ดูแลบุคลากรอย่างดี เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร มีความสามารถในการตัดสินใจ แก้ปัญหาและกำกับดูแลติดตามผลการดำเนินงานของสถาบันไปในทิศทางที่ถูกต้อง จะทำให้สถาบันเจริญรุ่งเรืองอย่างรวดเร็ว

1. มีกระบวนการสรรหาผู้บริหารที่เป็นระบบ โปร่งใส ตรวจสอบได้
2. ผู้บริหารดำเนินการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลและใช้ศักยภาพภาวะผู้นำที่มีอยู่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสถาบันและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
3. มีกระบวนการประเมินศักยภาพและผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับในสถาบัน
4. มีการจัดทำแผนและกลไกการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารตามผลการประเมิน และดำเนินการตามแผนอย่างครบถ้วน

### **ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย**

1. ควรพิจารณาเพิ่มเติม ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามหลักการธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดีและแนวทางในการกำกับดูแลอุดมศึกษาที่ดี และความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย และการออกคำสั่งทางปกครองของสภามหาวิทยาลัย เช่น ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศต่างๆของมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และนำไปสู่บทบาทของสภามหาวิทยาลัยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. ควรมีการปฏิรูประบบสภามหาวิทยาลัย ถือเป็นหนึ่งแนวทางในการพัฒนาธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่ให้ความสำคัญเฉพาะในส่วนของสภามหาวิทยาลัย ตลอดจนทำหน้าที่เป็นมหาวิทยาลัยหลักในการนำหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดีมาเป็นพลัง

ขับเคลื่อนการพัฒนามหาวิทยาลัยโดยผ่านกลไกการพัฒนาผู้กำกับนโยบาย (สภาฯ) และผู้บริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้มหาวิทยาลัยด้วยการสร้างผู้นำการบริหารนโยบายหรือ ธรรมภิบาล 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
- ระบบการคัดเลือกอธิการบดีและผู้บริหารอื่นที่เปิดกว้างถึงผู้ที่เหมาะสมนอกมหาวิทยาลัยโดยให้โอกาสผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ศิษย์เก่าสมาคมวิชาชีพวิชาการมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการสรรหา

3) ควรจัดให้มีสำนักงานของสภามหาวิทยาลัย มีเลขานุการสภามหาวิทยาลัย เต็มเวลา สร้างระบบการจัดวาระการประชุมที่โปร่งใสก้าวหน้า มีเนื้อหาเชิงนโยบายมากกว่าการอนุมัติวาระเชิงบริหารในรายละเอียด ระบบการกลั่นกรองวาระเพื่ออนุมัติรับทราบและทักท้วงการติดตามความก้าวหน้าและผลการปฏิบัติตามมติของสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ต้องสร้างวัฒนธรรมมหาวิทยาลัยและการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนให้การทำงานของฝ่ายบริหารและสำนักงานสภามหาวิทยาลัย ปลอดภัยความขัดแย้ง

4) ควรทดลองระบบการบริหารนโยบายและการจัดการมหาวิทยาลัยใหม่ๆ เช่น President + Provost, Chancellor + Vice Chancellor ที่ทำงานเต็มเวลา โดยคำนึงถึงภารกิจหลักของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย การกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์การสร้างและรักษาคุณภาพหลักสูตร บัณฑิตและสถาบัน การสร้างผู้บริหารรุ่นใหม่ การระดมทุนและทรัพยากรอื่นๆ

5) ควรกำหนดให้มีการประเมินมหาวิทยาลัยเชิงธรรมาภิบาลอย่างครบวงจร ตั้งแต่นายกสภาฯ ไปจนถึงผู้บริหารระดับภาควิชาพร้อมตัวชี้วัดที่เหมาะสม

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาประสิทธิผลในการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยบูรพาตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยของผู้บริหารของแต่ละส่วนงาน

2. ควรศึกษาแนวทางการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยบูรพาตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยของผู้บริหาร

3. ควรศึกษาการประเมินตนเองของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทของสภามหาวิทยาลัย
4. ควรศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพ
5. ควรศึกษาขวัญและกำลังใจที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ในส่วนของเงินรายได้

## บรรณานุกรม

- เกษม วัฒนชัย. (2546). *การบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: บริษัท เซ็นจูรี จำกัด.
- คณะอนุกรรมการอุดมศึกษาวุฒิสภา.(2553). *ธรรมาภิบาลและอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย*. ใน ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (บรรณาธิการ) *กรรมการสภามหาวิทยาลัย : ภารกิจใหม่ กับ อุดมศึกษาใหม่*. กรุงเทพฯ: ที่ประชุม กรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย.
- จำเนียร จวงตระกูล. (2553 ก). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงยุทธศาสตร์: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร, บริษัท ศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2545). “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในการเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทวีศักดิ์ อุ่นจิตติกุล. (2555). *สารัตถะประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: บริษัททวิระ จำกัด.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- \_\_\_\_\_. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย.เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล*.  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 41 ประจำปีการศึกษา 2541-2542.
- \_\_\_\_\_. (2545). *ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย*. เอกสารประกอบการศึกษา  
หลักสูตรธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย.
- ปรีชญา เวสารัชช์. (2553). *บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย*. ใน ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (บรรณาธิการ) *กรรมการสภามหาวิทยาลัย : ภารกิจใหม่ กับ อุดมศึกษาใหม่*. กรุงเทพฯ: ที่ประชุมกรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย.
- เป็รื่อง กิจรัตน์กร. (2553). *มุมมองเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐ*. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง บทบาทของสภามหาวิทยาลัยกับการกำกับนโยบายในสหรัฐอเมริกา: ประสบการณ์จากการศึกษาดูงาน เพื่อการพัฒนาสภามหาวิทยาลัยของไทย 20 พย. 2552 ณ โรงแรม แกรนด์เมอริเคียวฟอ์จูน.
- พิณสุดา สิริธรงค์ศรี. (2553). *รายงานการวิจัยเรื่องภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10-20 ปี*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์.

ไพฑูริย์ สีนลารัตน์. (2553). *สัตตการของกรรมการสภามหาวิทยาลัยกับความรู้ที่เกี่ยวข้อง*. ใน ไพฑูริย์ สีนลารัตน์ (บรรณาธิการ) กรรมการสภามหาวิทยาลัย : ภารกิจใหม่ กับ อุดมศึกษาใหม่. กรุงเทพฯ: ที่ประชุมกรรมการ สภามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2530.

พระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550.

ภาวิข ทองโรจน์. (2553). *สภามหาวิทยาลัยกับหลักการบรรษัทภิบาล*. ใน ไพฑูริย์ สีนลารัตน์ (บรรณาธิการ) กรรมการสภามหาวิทยาลัย: ภารกิจใหม่กับอุดมศึกษาใหม่. กรุงเทพฯ: ที่ประชุมกรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.

รัชยา ภัคตจิตต์. *ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ลัดดา ผลวัฒน์. (2557). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย*. วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 เดือนเมษายน 2557 - กันยายน 2557.

เลิศชัย สุธรรมานนท์. (2553). *ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทย*. รายงานการวิจัยสถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์.

\_\_\_\_\_. (2557). *บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารทรัพยากรบุคคล ตอนที่ 1: กรอบความคิด ตัวแบบ และการกำหนดทิศทาง*. วารสารปัญญาภิวัฒน์ ปีที่ 5 ฉบับพิเศษ ประจำเดือนพฤษภาคม 2557.

- วิจารณ์ พานิช. (2552). สรุปการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนายกสภามหาวิทยาลัย เรื่อง *ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษา*. *ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ฉบับปฐมฤกษ์*, 1(1), 14-15.
- วิภาส ทองสุทธิ. (2551). *การบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อินทภาษา.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2551). *หลักรัฐศาสตร์ แนวคิดและกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: ธรรมมลการพิมพ์.
- วิจิตร ศรีสอาน. (2553). *บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. ในไพฑูริย์ สิ้น ลารัตน์ (บรรณาธิการ) *กรรมการสภามหาวิทยาลัย: ภารกิจใหม่กับอุดมศึกษาในใหม่*. กรุงเทพฯ: ที่ประชุมกรรมการ สภามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย.
- วาสนา วาทีตรง.(2557).*การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลอ่อนพิบูลย์ อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช*.งานวิจัยตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว.
- ศิรินันท์ ทิพย์เจริญและ ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี.(2559). *ธรรมาภิบาลในหน่วยงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์*. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี ปีที่ 10 ฉบับที่ 23 เดือนกันยายน – ธันวาคม 2559.
- สุดสาคร สิงห์ทอง และ วรเดช จันทรร. (2560). *ธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในภาคใต้ของประเทศไทย*. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยชินวัตร. อินทนิลทักษิณสาร ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560).
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2551). *กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2552). *เกณฑ์คุณภาพการศึกษาเพื่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ 2552-2553*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2553). *คู่มือการประกันคุณภาพภายใน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ อุดมศึกษา .

สำนักงานคณะกรรมการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2553).  
คู่มือการประกันคุณภาพภายนอกกรอบสามระดับอุดมศึกษาฉบับสถานศึกษา พ.ศ. 2554.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ รับเรื่องมาตรฐานและปรับปรุงคุณภาพการศึกษา  
(องค์การมหาชน).

สถาบันคลังสมองของชาติ. (2552). *ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย*, 1(1), 10-21.  
\_\_\_\_\_. (2555). *ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย*, 4(1), 4-6.

Armstrong, M. (2006). *A Handbook of Human Resource Management Practice*,  
London: Kogan Page.

Dean Stamoulis. (2009). *Senior Executive Assessment: A Key to Responsible  
Corporate Governance*, West Sussex : Wiley-Blackwell Publishing.

Garavan, N. (2007). A strategic Perspective on Human Resource Development.  
*Advance in Developing Human Resource*, February 9(1).

Gupta, S. (2008). *Leading HR for High Performance in Higher Education*. London :  
Royal Charter Registered Charity.

Higher Education Funding Council For England (2005). *Researchers in Higher  
Education Institution*. Retrieved August 28, 2013 from [www.hefec.ac.uk](http://www.hefec.ac.uk).

Higher Education Funding Council For England (HEFCE). (2010). *The Higher Education  
Workforce Framework 2010*. Retrieved August 28, 2013 from [www.hefec.ac.uk](http://www.hefec.ac.uk).

Marion, I. M. (2002). *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.  
The American Heritage Dictionary. (1982). 2nd college ed. Boston:  
Houghton Mifflin.

Robert I. Tricker. (1994). *International Corporate Governance : Text Readings and  
Cases*. New York : Prentice Hall.

UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*, A UNDP policy  
document. เข้าถึงได้ จาก [http:// www.magnet.undp.org/policy/chapter1.htm](http://www.magnet.undp.org/policy/chapter1.htm)



ภาคผนวก

## รายงานสรุปการเงิน

เลขที่โครงการระบบบริหารงานวิจัย สัญญาเลขที่ (เพิ่มเติม) ๓ /๒๕๖๐  
 โครงการวิจัยประเภทงบประมาณเงินรายได้ จากเงินอุดหนุนรัฐบาล  
 (งบประมาณแผ่นดิน) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐  
 มหาวิทยาลัยบูรพา

ชื่อโครงการวิจัยเรื่อง บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัย  
 เพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล  
 ชื่อหัวหน้าโครงการ ดร.นงนุช ศรีสุข  
 รายงานในช่วงตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ – ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐  
 ระยะเวลาดำเนินการ ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙

### รายรับ

จำนวนเงินที่ได้รับ			
งวดที่ ๑ (๕๐%)	๓๒,๕๐๐	บาท	เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐
งวดที่ ๒ (๔๐%)	๕๘,๐๐๐	บาท	เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐
งวดที่ ๓ (๑๐%)	๑๔,๕๐๐	บาท	เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๒

รวม ๑๐๕,๐๐๐ บาท

รายจ่าย

รายการ	งบประมาณที่ตั้งไว้	งบประมาณที่ใช้จริง	จำนวนเงินคงเหลือ/เกิน
๑. งบบุคลากร	๑๘,๐๐๐	๑๘,๐๐๐	-
๒. ค่าตอบแทน	๑๘,๐๐๐	๑๘,๐๐๐	-
๓. ค่าใช้สอย	๖๕,๐๐๐	๖๕,๐๐๐	-
๔. ค่าวัสดุ	๒๙,๕๐๐	๒๙,๕๐๐	-
๕. ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ค่าธรรมเนียมมอดุทหนุณสถาบัน	๑๔,๕๐๐	๑๔,๕๐๐	-
รวม	๑๔๕,๐๐๐	๑๔๕,๐๐๐	-

(นางสาวนงนุช ศรีสุข)

หัวหน้าโครงการวิจัย

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๒