

ผลการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูลของมหาวิทยาลัย:

กรณีศึกษารายงานประจำปี

University Outcomes and Information Disclosure:

The Case Study of Annual Reports

¹ศรัณย์ ศานติศาสน์ (Saran Sarntisart)

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

(Graduate School of Development Economics, National Institute of Development Administration)

Email: saran.s@nida.ac.th

Received August 10, 2021; **Revised** August 29, 2021; **Accepted** November 15, 2021

Abstract

The objective of this research was to study the information transparency and outcomes of the world's leading universities to create a benchmark and analysis with Thai universities. Furthermore, we analyze Thai universities' outcomes in various aspects, including the disclosure of information to stakeholders and their accessibility to the information. We also see how universities can respond to the needs of society and stakeholders, and whether it corresponds to the ten principles of governance. The research methodology used includes reviewing annual reports of the world's top universities according to Times Higher Education and conducting in-depth interviews with top management of government universities and government directed universities. Results show that universities can respond to the needs of stakeholders and correspond to the ten principles of governance. Australia gives the highest importance to disclosing information via annual reports and most universities provide relevant and detailed information necessary for stakeholders. Although Thai universities provide annual reports, it is not detailed and there is no national form or standard for providing the necessary information.

Keywords: Outcome; Information Disclosure; Annual Report; University Governance

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย” โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณดา จันทน์สม (หัวหน้าโครงการ), ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทองใหญ่ อัยยะวรากุล, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทศนีย์ สติมานนท์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศรัณย์ ศานติศาสน์ ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ความเห็นในบทความนี้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมเป็นความเห็นของผู้เขียนไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของ สกสว.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานเป็นไปในลักษณะใด และมีข้อมูลส่วนใดเป็นสำคัญที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อเป็นคู่เทียบสมรรถนะ (Benchmark) ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการเปิดเผยข้อมูลของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังทำการวิเคราะห์ข้อมูลผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ในด้านต่าง ๆ รวมถึงการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลเหล่านั้นแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่ต้องการทราบข้อมูลได้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากน้อยเพียงใด สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของสังคม และผู้มีส่วนได้เสียมากน้อยเพียงใด และสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการหรือไม่ ระเบียบวิธีวิจัยใช้การทบทวนรายงานประจำปี มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก ตามการจัดลำดับ Times Higher Education และการสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในสังกัดและกำกับของรัฐ ผลการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยต่าง ๆ สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของสังคมและผู้มีส่วนได้เสีย และสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการ โดยออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางรายงานประจำปี มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มีการเปิดเผยข้อมูลค่อนข้างครบถ้วนและละเอียด สำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ถึงแม้มีการเปิดเผยข้อมูลผ่านรายงานประจำปี แต่ข้อมูลยังไม่ละเอียดและยังคงไม่มีรูปแบบแบบแผนที่เป็นมาตรฐานข้อกำหนดบังคับที่ชัดเจน

คำสำคัญ: ผลการดำเนินงาน; การเปิดเผยข้อมูล; รายงานประจำปี; การกำกับดูแลมหาวิทยาลัย

บทนำ

“มหาวิทยาลัย” คือสถาบันที่เปิดสอนระดับปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรีขึ้นไป มหาวิทยาลัยจึงมีบทบาทหน้าที่ในการให้วิชาความรู้แก่ผู้ที่มาเรียนดังที่ สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก มีพระราชหัตถเลขา ไว้ว่า “มหาวิทยาลัยเป็นสมอต้นความคิดของชาติ” การจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ขึ้นมานั้นล้วนมีบทบาทหน้าที่หลักในการดำเนินการกิจสำคัญ 4 ประการ คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัยและพัฒนา การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม (Thai Junior Encyclopedia, 2013) โดยดำเนินการกิจตามบทบาทหน้าที่ของทั้ง 4 ด้านนี้ สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีหน่วยงานของสถาบันปฏิบัติหน้าที่ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ หน่วยงานสายวิชาการ ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอน เรียกว่า คณะ เช่น คณะศิลปศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ คณะบริหารธุรกิจ หน่วยงานสายสนับสนุนวิชาการ เรียกว่า สำนัก สถาบัน ศูนย์ และกอง เช่น สำนักทะเบียนและประมวลผล สำนักหอสมุด สำนักบริการคอมพิวเตอร์ สำนักนวัตกรรมการเรียนการสอน สถาบันวิจัยและพัฒนา สถาบันทรัพยากรมนุษย์ ศูนย์วิทยบริการ กองกิจการนักศึกษา หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายวิสัยทัศน์หรือพันธกิจของแต่ละมหาวิทยาลัย

เนื่องด้วยสภาวะการแข่งขันทั้งในระดับประเทศและระดับโลก รวมถึงการเปลี่ยนแปลงไปของรูปแบบของการเรียนรู้ที่สามารถเข้าถึงได้อย่างง่ายดาย ไม่ได้จำกัดเพียงแต่การเรียนการสอนในระบบการศึกษาอย่างเช่นอดีตที่ผ่านมา เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก สร้างแรงกดดันให้แต่ละมหาวิทยาลัยต้องเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น เพื่อให้สามารถอยู่รอดและพัฒนาไปในแนวทางเดียวกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ กลายเป็นส่วนที่ผู้มีส่วนได้เสียคำนึงถึงและให้ความสำคัญ

เนื่องจากเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยได้อย่างชัดเจน (The Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2008)

ปัจจุบันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้ง่ายและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ผ่านเทคโนโลยีที่ทันสมัย ในยุคที่การสื่อสารเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ถือเป็นส่วนสำคัญในการเรียนรู้และใช้ในการตัดสินใจ (Decision Making) ในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามบทบาทหน้าที่ 4 ประการ จึงถือเป็นผลลัพธ์จากการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ อีกทั้งการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) ตามหลักธรรมาภิบาล (Trakman, 2008) สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ที่สามารถตอบคำถามว่า ผลการดำเนินงานนั้นตอบสนองตรงตามความต้องการของสังคมและผู้มีส่วนได้เสีย และสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลได้มากน้อยเพียงใด แม้ว่าประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติข้อบังคับที่ครอบคลุม ถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานในทุกด้านก็ตาม ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงศึกษาว่ามหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานเป็นไปในลักษณะใด และมีข้อมูลส่วนใดเป็นสำคัญที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เปิดเผยต่อสาธารณชน นอกจากนี้มหาวิทยาลัยไทยมีการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากน้อยเพียงใด สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของสังคมและผู้มีส่วนได้เสียมากน้อยเพียงใด และสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการหรือไม่ ดังที่ธนาคารโลก (World Bank, 1989) ได้กล่าวถึงหลักการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล ว่าเป็น “ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจที่ครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหาร จัดการภาครัฐ การระับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร ในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษามหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานเป็นไปในลักษณะใด และมีข้อมูลส่วนใดเป็นสำคัญที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อเป็นคู่เทียบสมรรถนะ (Benchmark) ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับเปิดเผยข้อมูลของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ในด้านต่าง ๆ รวมถึงการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลเหล่านั้นแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่ต้องการทราบข้อมูลได้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากน้อยเพียงใด
3. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ว่าสามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของสังคมและผู้มีส่วนได้เสียมากน้อยเพียงใด และสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการหรือไม่

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก และศึกษาแนวคิดด้านธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย

ขอบเขตด้านกลุ่มตัวอย่าง

- มหาวิทยาลัยทั้งหมด 41 มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน 11 มหาวิทยาลัย ประเทศในกลุ่มยุโรป จำนวน 10 มหาวิทยาลัย ประเทศออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ รวม 10 มหาวิทยาลัย และประเทศไทย จำนวน 10 มหาวิทยาลัย โดยเรียงจากการจัดอันดับมหาวิทยาลัย World University Rankings 2019 ของ Times Higher Education [THE] (2019)

- อธิการบดี หรือรองอธิการบดี ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยนครสวรรค์) และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ)

ขอบเขตด้านเวลา การวิจัยในครั้งนี้ดำเนินการในช่วงเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2562 ถึง เดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. 2563 เป็นระยะเวลาทั้งหมดหนึ่งปี

ทบทวนวรรณกรรม

การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพด้านวิชาการ มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของตลาดการศึกษา คุณภาพของข้อมูล รวมทั้งการกระจายไปยังผู้ซื้อ (ผู้ที่สนใจสมัครเรียน) มีส่วนช่วยให้สามารถแยกแยะระหว่างหลักสูตรที่มีคุณภาพกับที่ไม่มีคุณภาพ Jongbloed & Vossensteyn (2001) ชี้ว่ารัฐบาลในหลายประเทศต่างพยายามที่จะควบคุมมาตรฐานและคุณภาพของสถาบันการศึกษาและหลักสูตรที่เปิดด้วยการให้งบประมาณแก่สถาบันการศึกษา ด้วยตัวชี้วัดด้านผลงาน (Performance-based Funding) ถึงแม้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่หลากหลาย แต่ได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดที่สะท้อนคุณภาพด้านวิชาการซึ่งได้รับการยอมรับทั่วโลก Cave et al. (1997) ได้ยกตัวอย่างตัวชี้วัดที่นิยมใช้แพร่หลาย เช่น การมีงานทำของผู้ที่จบการศึกษาด้านทุนต่อนักศึกษาหนึ่งคน ระยะเวลาในการจบการศึกษา อัตราส่วนของนักศึกษาที่ไม่จบ และความพึงพอใจของนักศึกษา เป็นต้น การเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ผ่านช่องทางต่างๆอย่างรายงานประจำปีจึงมีส่วนช่วยให้ผู้ที่กำลังตัดสินใจสมัครเรียนสามารถแยกแยะระหว่างมหาวิทยาลัยและหลักสูตรที่มีคุณภาพกับที่ไม่มีคุณภาพ ได้เรียนในสิ่งที่ตรงกับความต้องการ (Suri & Adnan, 2016)

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยผ่านทางรายงานประจำปี นอกจากจะเป็นประโยชน์กับผู้ที่กำลังสนใจสมัครเรียนดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังเป็นแหล่งข้อมูลอ้างอิงสำหรับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย Committee of University Chairmen (2004) มีความเห็นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในและนอกมหาวิทยาลัยควรสามารถเข้าถึงรายงานประจำปี ส่วน Edwards (2003) แนะนำว่าสมาคมมหาวิทยาลัยสามารถใช้รายงานประจำปีเป็นช่องทางหนึ่งในการรายงานมาตรฐานและผลงานทางด้านการกำกับดูแล The International Federation of Accountants [IFAC] (2001) กล่าวว่า เป็นหน้าที่ของฝ่ายกำกับดูแลที่จะตีพิมพ์รายงานประจำปีอย่างต่อเนื่องและทันสมัย โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรม ผลงาน เป้าหมาย และการเงินของมหาวิทยาลัย

สำหรับที่มาและแนวคิดของการรายงานผลการดำเนินงานเริ่มต้นในช่วงศตวรรษที่ 19 เมื่อนายทุนในประเทศอังกฤษมีหน้าที่ความรับผิดชอบทางการเงินที่จำกัดในบริษัทที่พวกเขาเป็นเจ้าของ การรายงานและเปิดเผยข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณในแต่ละปีโดยคณะกรรมการบริษัทจึงเป็นสิ่งที่ต้องทำด้วยเหตุผลทางด้านกฎหมายและเศรษฐกิจสังคมตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ในปัจจุบันกระบวนการเปิดเผยข้อมูลถูกผลักดันโดยการกำกับดูแลทั้งใน

ระดับประเทศและระดับโลก โดยเฉพาะบริษัทมหาชนซึ่งมีผู้ถือหุ้นจำนวนมากจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของตลาดหลักทรัพย์ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดเกี่ยวกับการรายงานผลการดำเนินงานซึ่งเกิดขึ้นในภาคเอกชนได้มีบทบาทมาสู่ภาครัฐและสถาบันการศึกษา (Dixon & Coy, 2007)

การรายงานข้อมูลผลการดำเนินงาน มีเหตุผลเพื่อช่วยในกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร (American Accounting Association, 1977; Solomons, 1986) รายงานช่วยให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าจะเป็นผู้ที่สนใจสมัครเรียน นักศึกษา พนักงานในสถาบันทั้งฝ่ายวิชาการและฝ่ายสนับสนุน รัฐบาลและหน่วยงานให้ทุน สามารถตัดสินใจว่าจะจัดสรรทรัพยากรและเงินทุนระหว่างแต่ละทางเลือกที่มี อย่างไรก็ตาม ยังเป็นที่ถกเถียงกันถึงประเด็นด้านความเป็นส่วนตัวและต้นทุนในการรายงานของหน่วยงานที่ทำการเปิดเผยข้อมูล (Coy, Fischer & Gordon, 2001)

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายหนึ่งอยู่ในจุดที่ได้เปรียบเมื่อเทียบกับอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างข้อมูลที่ทั้งสองฝ่ายมี เช่น ระหว่างมหาวิทยาลัยกับนักศึกษา ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถรับรู้พฤติกรรมและลักษณะของกันและกันได้อย่างสมบูรณ์ รูปแบบของความไม่สมมาตรของข้อมูล ทั้ง การเลือกอย่างไม่เท่าเทียม (Adverse Selection) และภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) มักถูกกล่าวถึงในธุรกิจการประกัน เพื่ออธิบายความไม่มีประสิทธิภาพ หรือความล้มเหลวของการกระจายข้อมูล (Macias, 2012; Gailmard, 2012) นักเศรษฐศาสตร์ มักคำนึงถึงความไม่สมมาตรของข้อมูลในการวิเคราะห์ตลาดเนื่องจากทำให้เกิดสถานการณ์ที่ผลดีกับคนที่มีความรู้ต่ำเข้ามาแทนที่ผลดีกับคนที่มีความรู้ดี การกระจายของข้อมูลระหว่างสองฝ่ายจึงส่งผลต่อพฤติกรรมของพวกเขา ในบริบทของมหาวิทยาลัย สามารถพบความไม่สมมาตรของข้อมูลในสองกรณี คือ หนึ่ง ชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่ในการแบ่งมหาวิทยาลัย ระหว่างมหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพสูงกับที่มีคุณภาพต่ำ และสอง การสร้างมาตรฐาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างบรรทัดฐานของการเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำ เช่น การจัดลำดับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกโดยองค์กรต่าง ๆ

การเลือกอย่างไม่เท่าเทียม (Adverse Selection) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดที่มีการปกปิดข้อมูล ซึ่งผู้ขายจะรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ของตัวเองดีกว่าผู้ซื้อ ในกรณีของมหาวิทยาลัย มีทั้งมหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพสูงและที่มีคุณภาพต่ำ มหาวิทยาลัยจะรู้เกี่ยวกับคุณภาพหลักสูตรของตัวเองดีกว่าผู้ที่กำลังสนใจสมัครเข้าเรียน มหาวิทยาลัยที่มีหลักสูตรคุณภาพสูงมีแนวโน้มที่จะมีค่าเล่าเรียนราคาสูงตามไปด้วย ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่มีหลักสูตรคุณภาพต่ำจะมีค่าเล่าเรียนที่ค่อนข้างถูก แต่หากผู้ที่กำลังค้นหาหลักสูตรไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะแยกแยะระหว่างหลักสูตรคุณภาพสูงกับคุณภาพต่ำ และคิดว่าหลักสูตรทั้งสองที่มีอยู่ในตลาดมีสัดส่วนครึ่งต่อครึ่ง ดังนั้น เขาคนนั้นจะยอมจ่ายเพียงราคาเฉลี่ยระหว่างหลักสูตรคุณภาพสูงกับคุณภาพต่ำ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้มหาวิทยาลัยที่มีหลักสูตรคุณภาพสูงไม่สามารถอยู่รอดได้ ทำให้สุดท้ายแล้วในตลาดจะเหลือเพียงหลักสูตรคุณภาพต่ำนั่นเอง (Yallew et al., 2018; Ferris, 1992) การเปิดเผยข้อมูลอย่างเช่นผ่านรายงานประจำปีในเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งทุกคนสามารถเข้าถึง จึงเป็นหนึ่งในวิธีที่จะช่วยให้ผู้ที่กำลังตัดสินใจสมัครเรียน มีข้อมูลเพียงพอที่จะเลือกหลักสูตรที่มีคุณภาพ และเหนือตรงกับความต้องการของตนเอง

จากการทบทวนวรรณกรรมสรุปได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้เสียเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล อันจะนำมหาวิทยาลัยไปสู่ผลการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รายงานประจำปีเป็นช่องทางหนึ่งในการเปิดเผยข้อมูลช่วยลดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล ซึ่งเท่าที่ผู้วิจัยทราบยังไม่พบการศึกษาประเด็นนี้ในกรณีของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับการศึกษารายงานประจำปี กำหนดประชากรเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก โดยเลือกตัวอย่างจากการจัดอันดับมหาวิทยาลัย World University Rankings 2019 ของ Times Higher Education (THE) 100 อันดับแรก ประกอบไปด้วย มหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน 11 มหาวิทยาลัย ได้แก่ Stanford University, MIT, California Institute of Technology, Harvard University, Princeton University, Yale University, University of Chicago, Johns Hopkins University, Columbia University, Duke University, Cornell University

ประเทศในกลุ่มยุโรป จำนวน 10 มหาวิทยาลัย ได้แก่ University of Oxford, University of Cambridge, Imperial College London, UCL, LSE, University of Edinburgh, LMU Munich, Technical University of Munich, Heidelberg University, KU Leuven

ประเทศออสเตรเลีย จำนวน 6 มหาวิทยาลัย ได้แก่ University of Melbourne, Australian National University, University of Sydney, University of Queensland, Monash University, University of New South Wales

ประเทศญี่ปุ่น จำนวน 2 มหาวิทยาลัย ได้แก่ University of Tokyo, Kyoto University

ประเทศสิงคโปร์ จำนวน 2 มหาวิทยาลัย ได้แก่ National University of Singapore, Nanyang Technological University

และมหาวิทยาลัยในประเทศไทย อีก 10 มหาวิทยาลัย ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อทำการเปรียบเทียบ

สำหรับการสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย กำหนดประชากรเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ (เลือกตัวอย่างจากทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยนเรศวร) และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (เลือกตัวอย่างจากลำดับการออกนอกระบบ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ)

การเก็บข้อมูล ใช้วิธีการรวบรวมรายงานประจำปีจากเว็บไซต์ของแต่ละมหาวิทยาลัย และการสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย

การวิเคราะห์ข้อมูล งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาข้อมูลที่ได้รวบรวมได้

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า กลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกลุ่มประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปนั้น มีลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำงานที่หลากหลาย แต่ก็มีลักษณะที่คล้ายกัน คือ เพื่อตอบโจทย์เป้าหมายหลักของมหาวิทยาลัยโดยทั่วไป คือการบรรลุพันธกิจของทั้งมหาวิทยาลัย คณะ และสถาบัน ที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ให้คำชี้แนะ กำหนด และวางนโยบาย ผ่านความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายร่วมกันในระดับองค์กรของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย ถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มี

ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากทำหน้าที่หลักในฐานะผู้ให้คำปรึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งการส่งเสริมให้มีการปรับปรุงและพัฒนาให้เกิดความสำเร็จ ตั้งแต่การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย งบประมาณปี แผนพัฒนาระยะยาวและการกระจายทรัพยากรไปที่แผนก สถาบัน และศูนย์วิจัยต่าง ๆ และงานลักษณะอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นภาพรวมสร้างศักยภาพทางนวัตกรรม สนับสนุนกระบวนการการฝึกฝนกิจกรรมที่สร้างนวัตกรรม แม้กระทั่งการทำการตรวจการปฏิบัติงาน (Monitoring Performance) การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงิน การสร้างกระบวนการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก การจัดการองค์การบริหารของมหาวิทยาลัย รวมไปถึงการดูแลจัดการการกุศล การบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคคล ดูแลจัดการเกี่ยวกับสถานศึกษา ดูแลเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยของทั้งบุคลากรและนักศึกษา นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการสร้างเชื่อมั่นและน่าเชื่อถือถึงผลการดำเนินงานผ่านรายงานประจำปี อันเป็นส่วนหนึ่งในการทบทวนถึงกลไกที่ประเมินและปรับปรุงคุณภาพผ่านกระบวนการที่โปร่งใส

การสำรวจรายงานประจำปีย้อนหลังสามปีล่าสุด พบว่ามหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกในแต่ละภูมิภาค มีการรายงานข้อมูลดังต่อไปนี้

- | | |
|---|--|
| • คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย | • การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย |
| • คณะผู้บริหารมหาวิทยาลัย | • การพัฒนาความสัมพันธ์กับศิษย์เก่า |
| • แผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัย | • รายงานทางการเงิน |
| • วิสัยทัศน์และเป้าหมายของมหาวิทยาลัย | • รางวัลที่มหาวิทยาลัย คณาจารย์ และนักศึกษาได้รับ |
| • กิจกรรมและการประชุมของคณะกรรมการ | • การรับนักศึกษาและกลยุทธ์การพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ |
| • การกำกับดูแล | • ทุนวิจัยที่มหาวิทยาลัยและคณาจารย์ได้รับจากทั้งในและนอกสถาบัน |
| • เนื้อหาและหลักสูตร | • การพัฒนาศักยภาพนักศึกษาและมหาวิทยาลัย |
| • ผลการดำเนินงานด้านการศึกษา | |
| • ผลงานด้านการวิจัยและการสร้างสรรค์นวัตกรรม | |

หากพิจารณาในแต่ละภูมิภาค มหาวิทยาลัยที่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวค่อนข้างครบถ้วน ได้แก่ Yale University ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา University of Oxford และ University of Cambridge ในกรณีของภูมิภาคยุโรป Australian National University ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย และ National University of Singapore ในกรณีของภูมิภาคเอเชีย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในลักษณะภาพรวมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในภูมิภาค พบว่าออสเตรเลียเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางรายงานประจำปี มหาวิทยาลัยในออสเตรเลียส่วนใหญ่มีการเปิดเผยข้อมูลดังที่กล่าวไว้ข้างต้นค่อนข้างครบถ้วนและละเอียด

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า การประเมินผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในประเทศไทยจะมีรูปแบบการประเมินผลการดำเนินงานของสมาชิกสภาแต่ละคน และผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยทั้งหมดในภาพรวม และมักจะมีการดำเนินงานด้วยหน่วยงานที่สภาจัดตั้งเอง เพื่อมาประเมินผลงาน โดยจะแสดงผลการดำเนินงานของสภาในรายงานประจำปีของสภา แต่มีบางมหาวิทยาลัยใช้วิธีการประเมินจากหน่วยงานตรวจสอบภายนอก นอกจากนี้คณะผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีความรับผิดชอบที่ต้องกระทำตามแนวปฏิบัติ และการปฏิบัติตามหลักการธรรมาภิบาลที่ประกาศไว้ ซึ่งสามารถสรุปตามข้อปฏิบัติได้ดังนี้

1. การปฏิบัติตามและการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาล คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการจัดการมหาวิทยาลัย มีหน้าที่รับผิดชอบ สร้าง และปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยที่สร้างขึ้น โดยจะต้องระบุโครงสร้างบริหารในรายงานประจำปี รวมทั้งขอบเขตอำนาจ และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติ

2. คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยทั้งหมด รวมทั้งอำนาจหน้าที่และวิธีการทำงานอื่นตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่มอบอำนาจไว้ให้ โดยคณะกรรมการบริหารดังกล่าวประกอบไปด้วยสมาชิก 3 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการจัดการมหาวิทยาลัย มีการระบุถึงรูปแบบการจ่ายผลตอบแทนและการแต่งตั้ง มีหลักปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารทั้งหมดจะถูกรายงานผ่านรายงานประจำปี

3. คณะกรรมการจัดการมหาวิทยาลัย เป็นคณะกรรมการอิสระประกอบไปด้วยสมาชิก 3 ถึง 5 คนที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีโดยมีสมาชิกคนหนึ่งแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย มีการระบุถึงหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการทำงาน ความเป็นอิสระ ความเชี่ยวชาญ และการจ่ายผลตอบแทนให้แก่คณะกรรมการจัดการมหาวิทยาลัย

4. การจัดการด้านการเงิน ประกอบไปด้วย รายงานทางการเงิน ผู้ตรวจสอบภายนอก ความสัมพันธ์กับคณะกรรมการบริหารต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และกิจกรรมการตลาด

5. ความรับผิดชอบต่อสังคม คณะกรรมการบริหารต้องใช้วิสัยทัศน์ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมนี้ให้เป็นจุดเริ่มต้น หรือส่วนประกอบของนโยบายของมหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการบริหารจะแปลวิสัยทัศน์ไปสู่พันธกิจ และเป้าหมายของมหาวิทยาลัย และเผยแพร่ความสำเร็จของเป้าหมายนี้กับชุมชน รัฐบาล และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ และรายงานผลสำเร็จดังกล่าวในรายงานประจำปี

การนำเสนอผลการดำเนินงานผ่านรายงานประจำปี ถือเป็นกลไกหนึ่งในการแสดงความโปร่งใส การรับผิดชอบต่อสังคมและความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงาน ที่ผ่านมารายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยทั่วไป จะมี 2 รูปแบบ นั่นคือรายงานผลการดำเนินงานผ่านการประเมินผลสัมฤทธิ์ จากคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผล ซึ่งเป็นรายงานที่นำเสนอแก่สภามหาวิทยาลัยในการประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของฝ่ายบริหาร ว่าเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดเป้าหมายหรือไม่ และรายงานประจำปีรูปแบบ Annual Report ที่นำเสนอต่อผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนที่จัดทำโดยฝ่ายบริหาร

สำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ถึงแม้จะมีการเปิดเผยข้อมูลผ่านรายงานประจำปี แต่บางมหาวิทยาลัยสามารถย้อนหลังได้ปี หรือสองปี และการเปิดเผยข้อมูลอาจยังไม่ละเอียดเท่ากับมหาวิทยาลัยในออสเตรเลีย ยังคงไม่มีรูปแบบ แบบแผนที่เป็นมาตรฐานข้อกำหนดบังคับที่ชัดเจน แต่ปัจจุบันมีการรายงานออกมาผ่านในรูปแบบของการประเมิน ITA ของคณะกรรมการการปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อทำการประเมินผลการดำเนินงานด้าน ๆ ต่างของหน่วยงานภาครัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งอาจนำไปเป็นต้นแบบการนำเสนอรายงานต่อสาธารณชนต่อไปในอนาคต

การสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย พบว่า นโยบายการเปิดเผยข้อมูลของบางมหาวิทยาลัยมีการเปิดเผยข้อมูลด้านวิชาการ การศึกษานโยบายด้านการศึกษาคณะผู้บริหารต่าง ๆ แต่ไม่ถึงระดับของการเป็นรายงานประจำปี และไม่มีการแสดงรายงานทางการเงิน บางมหาวิทยาลัยมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานออกมาในรูปแบบของรายงานประจำปีอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ในแต่ละปีงบประมาณจะมีการแถลงนโยบาย และแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัยต่อประชาคมผู้บริหาร หัวหน้าหลักสูตร สภาคณาจารย์ และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายได้รับรู้ บางแห่งมีการรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณชนในรูปแบบของรายงานประจำปีอย่างเต็มรูปแบบ มีการเปิดเผย

ภาระงานของมหาวิทยาลัยให้ประชาคมรับรู้อย่างสม่ำเสมอ รวมถึงรายงานฉบับสมบูรณ์งานวิจัยต่าง ๆ แต่ไม่มีรายงานข้อมูลด้านการเงินอย่างละเอียด อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานใดต้องการข้อมูลสามารถทำเรื่องขอข้อมูลจากทางมหาวิทยาลัยได้โดยตรง

ผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 การสัมภาษณ์ผู้บริหารและการศึกษาวิเคราะห์รายงานประจำปี พบว่าถึงแม้มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย จะมีรายละเอียดของข้อมูลที่เปิดเผยผ่านรายงานประจำปีไม่ละเอียดเท่ากับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก แต่ก็ครบถ้วนตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักมุ่งเน้นฉันทามติ การตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียถูกเปิดเผยผ่านข้อมูลด้านการจัดการและบริหารความเสี่ยง ด้านงบประมาณ ด้านการดำเนินงาน และด้านวิชาการ เช่น ข้อมูลค่าธรรมเนียม หลักสูตร สิ่งแวดล้อมในสถานศึกษา กิจกรรมเพื่อพัฒนาทักษะความสามารถ และสถิติการดำเนินงานเป็นความคาดหวังของนักศึกษาและผู้ปกครอง ข้อมูลรางวัลที่คณาจารย์และมหาวิทยาลัยได้รับ กิจกรรมและเครือข่ายเป็นความคาดหวังของศิษย์เก่า ข้อมูลกิจกรรมการพัฒนาและนวัตกรรมเป็นความคาดหวังของชุมชนและสังคม หรือข้อมูลผลงานวิจัยอันเป็นความคาดหวังของรัฐ

อภิปรายผล

การอภิปรายผลวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ในบางประเทศ สภามีส่วนสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในต่างประเทศ ทั้งในแง่วิชาการและการทำวิจัย อย่างไรก็ตามการสร้างระบบธรรมาภิบาลเช่นนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย พระราชบัญญัติ อำนาจ บทบาทและหน้าที่ของมหาวิทยาลัยต้องถูกปรับเพื่อนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ระบบธรรมาภิบาลต้องสร้างให้เกิดความเป็นอิสระ (Autonomous) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของมหาวิทยาลัย และสามารถตอบสนองความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นแนวทางเดียวกับมหาวิทยาลัยในออสเตรเลีย จากการศึกษาของ Baird (2006) และมหาวิทยาลัยในนิวซีแลนด์ จากการศึกษาของ Edwards (2003)

ในกรณีของความโปร่งใส หลักการทั่วไป คือ ผู้มีส่วนได้เสียควรจะมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสภา ยกเว้นบางเรื่องที่ควรเป็นความลับ (Confidentiality) ข้อมูลเหล่านี้อาจเผยแพร่ในรูปเอกสาร ซึ่งเก็บไว้ในห้องสมุด จัดหมายข่าวสาร หรือเป็นไฟล์ที่สามารถดาวน์โหลดได้บนเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย

รายงานประจำปี (Annual Report) เป็นอีกหนึ่งช่องทางในการรายงานเป้าหมาย กิจกรรม และผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ในปีที่ผ่านมาของสภาและมหาวิทยาลัย รายงานประจำปีและงบการเงินที่ได้รับการตรวจสอบแล้ว (Audited Financial Statements) ควรถูกเปิดเผยอย่างกว้างขวางเพื่อให้ผู้ที่อยู่นอกมหาวิทยาลัย เช่น ชุมชนโดยรอบหรือประชาชนโดยทั่วไป สามารถเข้าถึงได้หากพวกเขาต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Coy et al. (2001), and Suri & Adnan (2016)

การอภิปรายผลวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ระบบธรรมาภิบาลที่ดีจะทำให้มั่นใจได้ว่ามหาวิทยาลัยดำเนินการโดยสภาที่เป็นอิสระและเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) อย่างรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัย ศิษย์เก่า และผู้เชี่ยวชาญจากธุรกิจและภาคอุตสาหกรรม นำไปสู่ระบบนิเวศที่สร้างแรงกระตุ้นและสามารถดึงดูดคณาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถ โดยสร้างแรงจูงใจผ่านโครงสร้างการให้ผลตอบแทนบนพื้นฐานของผลการดำเนินงาน (Performance Based) ระบบที่ดีจะส่งเสริมให้คณาจารย์ร่วมทำวิจัย และบริการวิชาการกับสถาบันภายนอก

มหาวิทยาลัยเพื่อให้เห็นต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการใหม่ ๆ นำมาซึ่งความรู้ที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการเรียนการสอน นอกจากนี้ ยังกระตุ้นให้ศิษย์เก่ากลับมามีส่วนร่วมในการพัฒนามหาวิทยาลัย ทั้งด้านความรู้ความเชี่ยวชาญหรือเงินทุนสนับสนุน ระบบธรรมาภิบาลดังกล่าวยังกระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมการสร้างนวัตกรรมเป็นการเพิ่มผลิตภาพ

การกำกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพื่อให้ตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นหน้าที่ของสามฝ่ายหลัก (Dooley, 2007) ได้แก่ สภามหาวิทยาลัยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ พันธกิจ การให้คำปรึกษา การชี้แนะและประเมินผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยอธิการบดี รองอธิการบดี และคณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ มีหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ เพื่อนำเสนอและขอคำปรึกษาจากสภามหาวิทยาลัย และฝ่ายวิชาการ ซึ่งมีหน้าที่กำกับมาตรฐานหลักสูตรและคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย

การอภิปรายผลวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลเพื่อแสดงความรับผิดชอบและโปร่งใสต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายในและภายนอก สหภาพยุโรปจึงได้กำหนดชุดเครื่องมือเพื่อเป็นแนวทางให้กับมหาวิทยาลัยในการเปิดเผยข้อมูล อันประกอบไปด้วยเรื่องคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล การจัดการทางการเงิน การวางแผนกลยุทธ์ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการข้อมูล และการรับ การประเมิน ระเบียบวินัย และผลตอบแทนจากนักศึกษา (Alcala & Markosyan, 2017)

สรุปผล

ปัจจุบันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้ง่ายและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ผ่านเทคโนโลยีที่ทันสมัยในยุคที่การสื่อสารเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ถือเป็นส่วนสำคัญในการเรียนรู้และใช้ในการตัดสินใจ (Decision Making) ในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามบทบาทหน้าที่ 4 ประการจึงถือเป็นผลลัพธ์จากการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ อีกทั้งการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) ตามหลักธรรมาภิบาล สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ที่จะสามารถตอบคำถามว่าผลการดำเนินงานนั้นสามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของสังคมและผู้มีส่วนได้เสีย และสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลได้มากน้อยเพียงใด งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานเป็นไปในลักษณะใด และมีข้อมูลส่วนใดเป็นสำคัญที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เปิดเผยต่อสาธารณะชน เพื่อเป็นคู่เทียบสมรรถนะ (Benchmark) ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการเปิดเผยข้อมูลของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังทำการวิเคราะห์ข้อมูลผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ในด้านต่าง ๆ รวมถึงการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลเหล่านั้นแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียที่ต้องการทราบข้อมูลสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากน้อยเพียงใด สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของสังคมและผู้มีส่วนได้เสียมากน้อยเพียงใด และสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการหรือไม่

ผลการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยต่าง ๆ สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของสังคมและผู้มีส่วนได้เสียและสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประการ หากพิจารณาในแต่ละภูมิภาค มหาวิทยาลัยที่มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวค่อนข้างครบถ้วน ได้แก่ Yale University ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา University of Oxford และ University of Cambridge ในกรณีของภูมิภาคยุโรป Australian National University ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย

และ National University of Singapore ในกรณีของภูมิภาคเอเชีย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในลักษณะของภาพรวมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในภูมิภาค พบว่าออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางรายงานประจำปี มหาวิทยาลัยในออสเตรเลียส่วนใหญ่มีการเปิดเผยข้อมูลค่อนข้างครบถ้วนและละเอียด สำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศไทยแม้มีการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางรายงานประจำปี แต่บางมหาวิทยาลัยสามารถดูย้อนหลังได้เพียงหนึ่งปีหรือสองปี และการเปิดเผยข้อมูลอาจยังไม่ละเอียดเท่ากับมหาวิทยาลัยในออสเตรเลีย ยังคงไม่มีรูปแบบแบบแผนที่เป็นมาตรฐานข้อกำหนดบังคับที่ชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรสนับสนุนและส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ด้วยรายงานประจำปีผ่านทางช่องทางต่าง ๆ ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย เช่น เว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย
2. ควรเปิดเผยรายงานประจำปี ย้อนหลังหลายปีเพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง
3. ควรมีการระบุแนวทางและรายละเอียดของข้อมูลที่จะเปิดเผยเพื่อเป็นมาตรฐาน และเพื่อการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยที่ดี เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้ที่สนใจสมัครเรียนสามารถเลือกเรียนในหลักสูตรที่ตรงกับความต้องการ และเป็นการคัดกรองมหาวิทยาลัยและหลักสูตรที่ไม่ได้คุณภาพ ออกจากตลาดการศึกษาของประเทศไทย

องค์ความรู้ใหม่

ผลการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่า มหาวิทยาลัยในออสเตรเลียให้ความสำคัญกับความโปร่งใสโดยเฉพาะการรายงานข้อมูลให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทราบผ่านทางรายงานประจำปีมากที่สุด โดยมีข้อมูลด้านต่าง ๆ ครบถ้วนสมบูรณ์ ในกรณีของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา พบว่าการสะท้อนความโปร่งใสผ่านทาง การเปิดเผยข้อมูลในรายงานประจำปีไม่ค่อยเป็นที่นิยม บางมหาวิทยาลัยมีการเปิดเผยข้อมูลแต่อาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีการเปิดเผยเพียงปีเดียวหรือไม่มีการเปิดเผยงบการเงิน ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เป็นเช่นนี้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกาจำนวนมาก เป็นมหาวิทยาลัยของเอกชนที่อาจมีเป้าหมายการดำเนินการ และลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสีย ที่สภาและมหาวิทยาลัยจะต้องตอบสนองความคาดหวัง แตกต่างจากมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งปวงมาตามส่วนใหญ่มาจากภาษีของประชาชน

ในกรณีของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย บางมหาวิทยาลัยมีการเปิดเผยข้อมูลด้านวิชาการ การศึกษานโยบายด้านการศึกษาคณะผู้บริหารต่าง ๆ แต่ไม่ถึงระดับของการเป็นรายงานประจำปีและไม่มีการแสดงรายงานทางการเงิน บางมหาวิทยาลัยมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานออกมาในรูปแบบของรายงานประจำปีอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ในแต่ละปีงบประมาณจะมีการแถลงนโยบายและแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัยต่อประชาคมผู้บริหาร หัวหน้าหลักสูตร สภาคณาจารย์ และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายได้รับรู้ บางแห่งมีการรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณชนในรูปแบบของรายงานประจำปีอย่างเต็มรูปแบบ มีการเปิดเผยภาระงานของมหาวิทยาลัยให้ประชาคมรับรู้อย่างสม่ำเสมอ รวมถึงรายงานฉบับสมบูรณ์งานวิจัยต่าง ๆ แต่ไม่มีรายงานข้อมูลด้านการเงินอย่างละเอียด

เนื่องจากความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล อันจะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียรับรู้ถึงผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และเพื่อยกระดับมหาวิทยาลัยไทยให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก ภาครัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น รายงานประจำปี โดยอาจจะให้แนวทางข้อมูลที่จะเปิดเผยอย่างรายชื่อคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย คณะ

ผู้บริหาร แผนกลยุทธ์ วิสัยทัศน์และเป้าหมาย กิจกรรมและการประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ การกำกับดูแล เนื้อหาและหลักสูตร ผลการดำเนินงานในแต่ละด้าน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย รายงานทางการเงิน รางวัลที่ได้รับ การพัฒนาศักยภาพนักศึกษาและมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่สนใจสมัครเรียนสามารถเลือกเรียนในหลักสูตร ที่ตรงกับความต้องการ และเป็นการกรองมหาวิทยาลัยและหลักสูตรที่ไม่ได้คุณภาพออกจากตลาดการศึกษาของ ประเทศไทย

References

- Alcala, R., & Markosyan, R. (2017). *Toolkit to Enhance Transparency and Accountability in Governance of Higher Education Institutions in Armenia*. European Union.
- American Accounting Association. Committee on Concepts and Standards for External Financial Reports. (1977). *Statement of Accounting Theory and Theory Acceptance*. Sarasota: Author.
- Baird, J. (2006). Beyond Professionalisation: Enhancing the Governance Culture for Australian University Governing Boards. *Tertiary Education and Management*, 12(4), 297–309. DOI: 10.1080/13583883.2006.9967175
- Cave, M., Hanney, S., Henkel, M., & Kogan, M. (1997). *The Use of Performance Indicators in Higher Education: The Challenge of the Quality Movement* (3rd ed.). Jessica Kingsley Publishing, London.
- Committee of University Chairmen [CUC]. (2004). *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the United Kingdom – Governance Code of Practice and General Principles*. Bristol: Higher Education Funding Council of England.
- Coy, D., Fischer, M., & Gordon, T. (2001). Public Accountability: A New Paradigm for College and University Annual Reports. *Critical Perspectives on Accounting*, 12(1), 1–31. DOI:10.1006/cpac.2000.0416
- Dixon, K., & Coy, D. (2007). University Governance: Governing Bodies as Providers and Users of Annual Reports. *Higher Education*, 54(2), 267–291. DOI:10.1007/s10734-005-3146-0
- Dooley, A. H. (2007). The Role of Academic Boards in University Governance. Australian Universities Quality Agency.
- Edwards, M. (2003). *Review of New Zealand Tertiary Education Governance*. Wellington, New Zealand: Ministry of Education.

- Ferris, J. (1992). School-Based Decision Making: A Principle-Agent Perspective. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14(4), 333-346. <https://doi.org/10.2307/1164279>
- Gailmard, S. (2012). Accountability and Principle-Agent Theory. *The Oxford Handbook of Public Accountability*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0016
- Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. (2001). Keeping Up Performances: An International Survey of Performance-based Funding in Higher Education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), 127-145.
- Macias, A. (2012). A Case Study Using Principle-Agent Theory to Explore How a Public, Four Year University Interacts with a System Office. *UNLV Theses, Dissertations, Professional Papers, and Capstones*. 1752. <http://dx.doi.org/10.34917/4332733>
- Solomons, D. (1986). *Making Accounting Policy: The Quest for Credibility in Financial Reporting*. New York: Oxford University Press.
- Suri, A. K., & Adnan, J. (2016). Educational Institutions and Information Asymmetry Observation in UAE. *Journal of Global Economics*, 4, 213. DOI:10.4172/2375-4389.1000213
- Thai Junior Encyclopedia [Saranukromthai]. (2013). *Higher Education* (Chapter 3, Volume 38). Retrieved from <https://www.saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=38&chap=3&page=t38-3-infodetail01.html>
- The International Federation of Accountants [IFAC]. (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. New York: International Federation of Accountants.
- The Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society, Vol.1, Special Features: Governance, Funding, Quality*. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf>
- Times Higher Education [THE]. (2019). *World University Rankings 2019*. Retrieved from www.timeshighereducation.com.
- Trakman, L. (2008). Modelling University Governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1-2), 63-83. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00384.x>
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>
- Yallem, A., Juusola, H., Ahmad, I., & Törmälä, S. (2018). Exploring Principle-agent Theory in Higher Education Research. *Working Papers in Higher Education Studies*, 3, 78-98.