

ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ : พหุกรณีศึกษา

รัตนะ บัวสนธ์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยสองแห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐในเขตภาคเหนือและมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างละ 1 แห่ง วิจัยเป็นการวิจัยแบบผสมผสาน โดยใช้แบบแผนวิจัยแบบบูรณาการ ซึ่งใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณนำแล้วใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพตามหลัง ผู้ให้ข้อมูลเป็นบุคลากรในมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งจำนวนทั้งสิ้น 226 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสอบถามความคิดเห็นและการสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง ผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่ามหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งมีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางทั้งภาพรวมและองค์ประกอบ 5 ด้าน ยกเว้นด้านประสิทธิภาพที่อยู่ในระดับมาก แต่ผลการวิจัยเชิงคุณภาพพบว่า ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งในด้านความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมยังมีอยู่น้อย สำหรับในองค์ประกอบด้านการมีอิสระ ความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวอยู่ในระดับมาก นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยผลการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพก็พบว่า มีความแตกต่างกันบางองค์ประกอบและบางประเด็นย่อย จากผลการวิจัยนี้มหาวิทยาลัยของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งดำเนินการป้องกันและแก้ไขส่วนที่ขาดธรรมาภิบาลให้เกิดธรรมาภิบาลในที่สุด

Good Governance of Public University: Multi Case Study

Rattana Buosonte

Naresuan University, Thailand

ABSTRACT

The purpose of this research was to study and compare governance practices as found in two public Thai universities, located in northern and northeastern regions of the country. A mixed-method, integrated design (quantitative before and qualitative after: Quan → Qual) was employed. The participants were 226 stakeholders from both universities. Questionnaires and semi-structured interviews were used to collect data. Results from the quantitative part of the study indicated that the two public universities were generally at the medium level in overall good governance, and on five related components, while being at the high level on effectiveness. In the qualitative part of the study results were different, indicating the universities to be generally at a low level on three components of good governance, transparency, equity, and participation, while at a satisfactory or good level on the components of freedom, effectiveness, and flexibility. Differences on some governance components and issues became more apparent when specific comparisons were made between the two universities.

Given the results from this study, it is apparent that universities and related organizations need to make an effort to detect weak governance components, and support appropriate corrective actions.

ความนำ

คำว่า “ธรรมาภิบาล” เริ่มเป็นที่รู้จักกล่าวถึงในประเทศไทยหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ซึ่งเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และเป็นผลสืบเนื่องจากประเทศไทยเผชิญสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” จนกระทั่งรัฐบาลในช่วงขณะนั้นต้องแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ในการแก้ไขสภาวะวิกฤตดังกล่าว หนึ่งในหลายมาตรการที่ธนาคารโลกและ IMF ให้ข้อเสนอแนะช่วยเหลือก็คือการปรับปรุงการบริหารรัฐกิจและภาคเอกชนของไทยให้มีลักษณะเป็นธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้มากขึ้น

หลังจากนั้นเป็นต้นมากระแสตื่นตัวในเรื่องธรรมาภิบาลก็เป็นที่ไปอย่างกว้างขวางทั้งในกลุ่มนักวิชาการ นักพัฒนา ข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมือง ได้มีการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการเขียนบทความเผยแพร่สู่สาธารณะและผลักดันให้หน่วยงาน สถาบัน องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและดำเนินการให้เกิดธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้กล่าวถึงและเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลอยู่หลายมาตรา อาทิ มาตรา 98, 99, 100, 101, 102, 103 และ 104 เป็นต้น (สุทัศน์ สิงห์เสนี, 2541 อ้างถึงใน บุญบงชัยเจริญวิวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546: 41)

มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นองค์กรหนึ่งที่จะต้องมีการมีธรรมาภิบาลในการดำเนินงานโดยเฉพาะในทิศทางปัจจุบันและอนาคตที่มหาวิทยาลัยของรัฐบางแห่งได้ปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไปแล้วและอีกหลาย ๆ แห่งต่างก็มีแนวโน้มจะปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานไปเป็นดังกล่าวเช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะประชาคมในมหาวิทยาลัยให้ความสนใจธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารงานในมหาวิทยาลัย เป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นแล้วโดยสถานภาพความเป็นมหาวิทยาลัยตามความคาดหวังของสังคมไทยนั้น มหาวิทยาลัยจัดเป็นหน่วยงานที่สำคัญมากอีกแห่งหนึ่งที่จำเป็นต้องธำรงบทบาทธรรมาภิบาลทั้งในแง่การเป็นตัวแทนในเชิงบริหารจัดการองค์กรและการถ่ายทอดหล่อหลอมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับประชาคมทุกๆ ฝ่ายในมหาวิทยาลัย ดังนั้นการศึกษาด้านธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามมุมมองการรับรู้หรือตามความคิดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในมหาวิทยาลัยนั้นๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะก่อประโยชน์กับผู้เกี่ยวข้องได้นำผลวิจัยไปใช้ประกอบการบริหารเพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยได้เลือกมหาวิทยาลัยของรัฐที่ทำการศึกษาสองแห่งซึ่งมหาวิทยาลัยสองแห่งนี้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ (ที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิม) หนึ่งแห่งและเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏอีกแห่งหนึ่งแห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐ (ที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิม) ในเขตภาคเหนือและมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบไว้สองคำถามใหญ่ ๆ ได้แก่

คำถามที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งมีธรรมาภิบาลหรือไม่ มากน้อยเพียงไร และในเรื่องใดบ้าง

คำถามที่สอง มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งมีธรรมาภิบาลแตกต่างกันหรือไม่ ในเรื่องใดบ้าง จากคำถามดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดวัตถุประสงค์วิจัยไว้ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่ง ในภาพรวมและในองค์ประกอบ 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความเป็นธรรม 2) ด้านความโปร่งใส 3) ด้านการมีส่วนร่วม 4) ด้านความเป็นอิสระ 5) ด้านประสิทธิภาพ และ 6) ด้านความคล่องตัว
2. เพื่อเปรียบเทียบธรรมาภิบาลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐสองแห่ง ทั้งภาพรวมและรายองค์ประกอบ 6 ด้าน ข้างต้น

ความสำคัญของการวิจัย

การดำเนินงานวิจัยนี้จะทำให้ได้ข้อค้นพบที่ก่อให้เกิดความสำคัญดังต่อไปนี้

1. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยทุกระดับตั้งแต่ระดับภาควิชาจนกระทั่งสภามหาวิทยาลัย สามารถนำผลวิจัยไปใช้ทบทวนย้อนกลับการปฏิบัติงานของตนเองและปรับปรุง พัฒนาการบริหารงานให้เกิดธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตในการปฏิบัติงานของบุคคลและส่วนราชการ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และสำนักงานป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ สามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจดำเนินงาน สนับสนุนการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้เป็นธรรมาภิบาลได้
3. ผลการวิจัยที่พบจะใช้เป็นแนวทางชี้ประเด็นปัญหาการวิจัยใหม่ ๆ เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ในสังคมไทยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ดำเนินการวิจัยภายใต้เงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัด ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งในงานวิจัยนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิดเห็นและการตีความของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นผู้ให้ข้อมูลการวิจัย ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในการบริหารงานของผู้บริหารคนนั้น ๆ ในขณะนั้นซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของหน่วยงาน บุคคล และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐในงานวิจัยนี้ มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ (Relative) และพลวัต (Dynamic) มากกว่าความสถิตนิ่ง (Static)
2. ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐในงานวิจัยนี้ เป็นธรรมาภิบาลภายใต้การบริหารงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในช่วงเวลาที่ทำกรวิจัยนั้น

3. การศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติครั้งนี้ ดำเนินการภายใต้กรอบธรรมเนียมปฏิบัติ 6 ด้าน 43 ตัวบ่งชี้ ที่นำเสนอ โดยที่ประชุมสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (ปอมท, 2543) (รายละเอียดองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ อยู่ในภาคผนวก)
4. การวิจัยครั้งนี้ไม่ได้เก็บข้อมูลจากนิสิต เพราะประเด็นที่วิจัยส่วนใหญ่ นิสิตไม่สามารถให้ข้อมูลได้

วิธีการวิจัย

แบบแผนการวิจัย

แบบแผนการวิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed – Method Research) รูปแบบบูรณาการ (Integrated Design) โดยมีวิธีวิจัยเชิงปริมาณเป็นตัวนำและวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นตัวตาม (Quan→Qual)

ผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารงานในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่ง ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารและอดีตผู้บริหาร (ระดับคณะ ภาควิชา) คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่พนักงาน การได้มาซึ่งผู้ให้ข้อมูลและจำนวนผู้ให้ข้อมูลกระทำตามลำดับ ดังนี้

1. กำหนดเลือกมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่ง ที่จะเป็กรณีศึกษาโดยคัดเลือกจากเงื่อนไขที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) พิจารณาจากความสามารถเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลได้ง่าย หรือนักวิจัยสามารถอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นช่องทางการเก็บข้อมูล (ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ) 2) เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีบริบทแตกต่างกันทั้งในด้านพัฒนาการการก่อตั้งและสถานที่ก่อตั้ง จากเงื่อนไขนี้ผู้วิจัยจึงเลือกมหาวิทยาลัยของรัฐสองแห่งได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมาก่อนแต่เดิมที่ตั้งอยู่ในภาคเหนือ 1 แห่งและมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อีก 1 แห่ง

2. หลังจากได้มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งแล้วจึงกำหนดผู้ให้ข้อมูลโดยให้มีความเป็นเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสองกลุ่ม (ผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารหรือคณาจารย์และเจ้าหน้าที่) และพิจารณาจากความสมัครใจในการให้ข้อมูล ดังนี้

ก. ผู้ให้ข้อมูลเชิงปริมาณ จำนวนทั้งสิ้น 226 คน ประกอบด้วย

1. มหาวิทยาลัยของรัฐในภาคเหนือ จำนวน 154 คน ดังนี้
 - 1.1 ผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารและคณาจารย์ จำนวน 63 คน
 - 1.2 เจ้าหน้าที่พนักงาน จำนวน 91 คน
2. มหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 72 คน ดังนี้
 - 2.1 ผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารและคณาจารย์ จำนวน 69 คน
 - 2.2 เจ้าหน้าที่พนักงาน จำนวน 3 คน

ข. ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ จำนวนทั้งสิ้น 33 คน ซึ่งเลือกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยเลือกตัวอย่างแบบ Typical Case และ Extreme Case พร้อมทั้งสอบถามความสนใจให้ข้อมูล ประกอบด้วย

1. มหาวิทยาลัยของรัฐในภาคเหนือ จำนวน 24 คน ดังนี้
 - 1.1 ผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารและคณาจารย์ จำนวน 16 คน
 - 1.2 เจ้าหน้าที่พนักงาน จำนวน 8 คน
2. มหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 9 คน ดังนี้
 - 2.1 ผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารและคณาจารย์ จำนวน 7 คน
 - 2.2 เจ้าหน้าที่พนักงาน จำนวน 2 คน

เครื่องมือการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ เครื่องมือการวิจัยเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นชนิด 5 ระดับตามแบบของลิเคิร์ต (Likert Type) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองตามองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลของปอ.มท. ผู้วิจัยดำเนินการนัดหมายผู้ให้ข้อมูลและแจกแบบสอบถามพร้อมเก็บคืนด้วยตนเอง

2. การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ เครื่องมือการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) ที่มีประเด็นคำถามครอบคลุมธรรมาภิบาล 6 ด้าน ผู้วิจัยนัดหมายผู้ให้สัมภาษณ์และทำการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลเชิงปริมาณวิเคราะห์ค่าสถิติเบื้องต้น ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความถี่ ร้อยละ และสถิติเชิงอ้างอิง ได้แก่ การทดสอบทีแบบอิสระ ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์ด้วยวิธีการจัดกลุ่มข้อมูล (Typological Analysis) และการวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction)

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยที่ตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 ผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งมีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางทั้งภาพรวมและรายองค์ประกอบ 5 ด้าน ยกเว้นด้านประสิทธิผลที่อยู่ในระดับมาก แต่เมื่อพิจารณาจำแนกตามรายด้านและรายประเด็น ปรากฏผลการวิจัยที่น่าสนใจดังนี้

ด้านความเป็นธรรม มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากสองประเด็น ได้แก่ การใช้ระบบสัญญาจ้างงานกับบุคลากรอย่างเป็นธรรมและชัดเจน และการกำหนดช่วงระยะเวลาแน่นอนในการประเมิน

ด้านประสิทธิผล ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าประเด็น อธิการบดีมีอำนาจบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผล สูงสุด อยู่ในระดับมาก

สำหรับประเด็นอื่น ๆ ที่เหลือทั้งหมดในด้านต่าง ๆ ทั้ง 6 ด้าน ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่ามีความเป็นธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดีผลการวิจัยเชิงคุณภาพพบประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก จุดมุ่งเน้นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า มหาวิทยาลัยควรมุ่งเน้นเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารบุคคลและการบริหารงบประมาณ

ประเด็นที่สอง ธรรมาภิบาลในด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใส ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับระบบการจัดจ้างสรรหาบุคลากร ซึ่งยังมีระบบอุปถัมภ์และเครือญาติในการฝากบุคคลเข้าทำงานแม้ว่าจะมีการจัดทำประกาศรับสมัครบุคคลอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม เป็นความก้ำกึ่งระหว่างความโปร่งใสกับวัฒนธรรมไทย นอกจากนั้นยังมีปัญหาความโปร่งใสที่เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร ซึ่งเป็นการพิจารณาให้ความดีความชอบโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและความเป็นพวกพ้องกับผู้มีอำนาจพิจารณา

ประเด็นที่สาม ธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ในการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย (คณบดี อธิการบดี และกรรมการสภามหาวิทยาลัย) ในประเด็นนี้ผลการวิจัยพบว่า การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ กระบวนการได้มาไม่โปร่งใส โดยที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย (อธิการบดีและคณบดี) เป็นผู้ชักนำคัดเลือกมาโดยตรง ทำให้สภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นทีมเดียวกัน นอกจากนั้น สภามหาวิทยาลัยก็ปฏิบัติงานในลักษณะเอื้อประโยชน์ตอบแทนให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณะอาจารย์ขาดการมีส่วนร่วมและไม่ได้รับรู้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกสภาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย ในส่วนการได้มาซึ่งคณบดีนั้นจะได้รับการชักนำกำหนดโดยอธิการบดี และสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีได้คำนึงถึงคะแนนเสียงการยอมรับของบุคลากรในคณะเท่าใดนัก (ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือ)

ประเด็นที่สี่ ธรรมาภิบาลในการมีอิสระของคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่มีได้ถูกแทรกแซงชี้นำจากผู้บริหาร ผลการวิจัยก็พบว่า หน่วยงานในระดับคณะหรือเทียบเท่า และหน่วยงานย่อย ๆ ในคณะต่างก็มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ก่อนข้างมาก ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนรับนิสิตเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรีในแต่ละคณะที่คณบดีและทีมงานไม่สามารถเป็นผู้กำหนดจำนวนรับได้เองตามที่ต้องการ แต่อธิการบดีและทีมงานจะเป็นผู้กำหนดจำนวนรับให้แทน

ประเด็นที่ห้า ธรรมาภิบาลในด้านความมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารระดับมหาวิทยาลัยมีประสิทธิผลการบริหารงานอยู่ในระดับที่ดี สามารถพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีความก้าวหน้าอย่างเห็นได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการพัฒนาด้านภูมิทัศน์ อาคารสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ มีการประเมินประสิทธิผลการบริหารงานตามกลไกการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งในระดับคณะจะเน้นไปที่การประเมินตามรูปแบบเน้น

พิธีกรรมนอกจากนั้นก็มีการตรวจสอบการบริหารงบประมาณโดยตรวจสอบด้านเอกสารหลักฐานมากกว่าจะตรวจสอบผลงานที่ได้รับจากการใช้งบประมาณ

ประเด็นที่หก ธรรมชาติของมหาวิทยาลัยในด้านความคล่องตัว ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยยังค่อนข้างขาดความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนการบริหารงานเนื่องจากมีคณาจารย์อาวุโสอยู่เป็นจำนวนมาก (เฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) นอกจากนี้ ก็ยังไม่ค่อยมีการปรับลดโครงสร้างและขนาดขององค์กรให้เล็กลงเพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารหรือปฏิบัติงานแต่ทว่ามักจะจะเป็นไปในลักษณะการเพิ่มขนาดหน่วยงานย่อย ๆ มากขึ้น ทั้งนี้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยค่อนข้างจะเป็นไปอย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ โดยใช้วิธีการอย่างหลากหลายในการติดต่อสื่อสารไม่ว่าจะเป็นจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ จดหมายข่าว บันทึกรายการแจ้งข่าวสารในเว็บไซต์ เป็นต้น

ผลการวิจัยตอบคำถามที่ 2 ผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า ในภาพรวมมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองธรรมชาติไม่แตกต่างกัน แต่แตกต่างกันในรายองค์ประกอบ ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมและความเป็นอิสระ นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาแยกย่อยไปตามรายประเด็นในแต่ละองค์ประกอบของธรรมชาติก็พบว่า

ด้านความเป็นธรรม บุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นแตกต่างกันในประเด็น “ตัวแทนบุคลากรหรือสภาอาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมิน” โดยที่ประเด็นอื่น ๆ ที่เหลือบุคลากรมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ด้านความโปร่งใส บุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นแตกต่างกันในสามประเด็น ได้แก่ “การจัดทำประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับรูปแบบต่าง ๆ ของการพัฒนาบุคคล” “การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่างๆ” และ “การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงาน กฎระเบียบของมหาวิทยาลัย” ประเด็นที่เหลือทั้งหมดบุคลากรมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ด้านการมีส่วนร่วม บุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นแตกต่างกันสองประเด็น ได้แก่ “บุคลากรมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย” และ “บุคลากรมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งอธิการบดี” โดยที่ สองประเด็นนี้ค่อนข้างจะมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นที่แตกต่างกันอยู่มาก กล่าวคือ มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือจะอยู่ในระดับน้อยกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับประเด็นอื่น ๆ ที่เหลือนั้น บุคลากรมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ด้านความมีอิสระ มีความคิดเห็นแตกต่างกันระหว่างบุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยในประเด็น ได้แก่ “ทุกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการ หรือหารายได้ของตนเองโดยมีเกณฑ์กลางในการดำเนินงานเหมือนกัน” และ “เปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยน แผนงานได้ง่ายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางสังคม” โดยทั้งสองประเด็นนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือจะ

อยู่ในระดับมากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออก เฉียงเหนือ สำหรับประเด็นที่เหลือนั้นบุคลากรมีความเห็นไม่แตกต่างกัน

ด้านประสิทธิผล ในด้านนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นย่อยแล้ว บุคลากรของทั้งสองมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทุกประเด็น

ด้านความคล่องตัว ในด้านนี้ได้ผลค้นพบเช่นเดียวกับด้านประสิทธิผล นั่นคือ ไม่มีความแตกต่างกันของความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลระหว่างมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง

ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่ใช้ตอบคำถามวิจัยข้อ 1 และ 2 ที่ผ่านมา แสดงได้ตามตาราง 1

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพพบสาระที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก ความครอบคลุมมุ่งเน้นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย บุคลากรจากมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งค่อนข้างจะมีความคิดเห็นสอดคล้องกันในประเด็นที่มุ่งเน้น คือ มหาวิทยาลัยควรมีธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความเป็นธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานตามลำดับ

ประเด็นที่สอง ด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใส พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งมีปัญหาด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใสเกี่ยวกับการบรรจุจ้าง คณาจารย์และพนักงาน ยังมีระบบอุปถัมภ์พวกพ้องและเครือญาติในการบรรจุจ้างอยู่ นอกจากนั้นก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบให้แก่คณาจารย์ เพราะขาดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ซึ่งการพิจารณาให้ความดีความชอบผู้บริหารมักจะพิจารณาให้กับคณาจารย์หรือบุคลากรอื่น ๆ โดยพิจารณาจากความใกล้ชิด หรือเป็นพวกพ้องเดียวกันเป็นสำคัญปัญหาความเป็นธรรมและความโปร่งใสในเรื่องนี้จะเป็นปัญหาที่สำคัญของมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือ

ประเด็นที่สาม ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี และคณบดี พบว่า ธรรมาภิบาลด้านนี้เป็นปัญหาค่อนข้างมากสำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือ เพราะการได้มาซึ่งบุคคลในตำแหน่งทั้งสามนั้น มิได้คำนึงถึงเสียงการยอมรับในขั้นต่ำของบุคลากรในหน่วยงานแต่อย่างใด กระบวนการได้มามีลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทนเป็นสำคัญ นั่นคืออธิการบดีและทีมงานเป็นผู้เลือกนายกสภามหาวิทยาลัย และเมื่ออธิการบดีหาคณะนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยก็ทำการเลือกอธิการบดี (ซึ่งจะได้คนเดิมเสมอ) ขณะเดียวกันอธิการบดีก็มีการกำหนดตัวคณบดีสำหรับแต่ละคณะและก็จะได้คณบดีที่อธิการบดีกำหนดคุณสมบัติไว้แล้ว ซึ่งเป็นบุคคลที่อธิการบดีชื่นชอบ ปัญหาดังกล่าวนี้ในมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ค่อยมีปรากฏเพราะกระบวนการได้มาซึ่งบุคคลทั้งสามตำแหน่งนั้นกระทำอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความประสงค์จะปฏิบัติงานในตำแหน่งเหล่านี้ได้หาเสียงสนับสนุนโดยสะดวก

ประเด็นที่สี่ ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณและการมีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานในระยะยาว เช่น การพัฒนาก่อสร้างอาคารสถานที่และการเปิดหลักสูตรใหม่ ๆ พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวง มหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือมีปัญหาค่อนข้างมาก ในธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณรายได้ทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและระดับคณะ ซึ่งผู้บริหาร (ทั้งระดับมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดีและทีมงาน และระดับคณะคือ คณบดีและทีมงานบางคณะ) มิได้เปิดเผยให้ประชาคมมหาวิทยาลัยรับรู้ว่าได้มีการนำไปใช้ในกิจการใดบ้างและเหลืองบประมาณเท่าไรแต่ละปีงบประมาณ นอกจากนั้นในด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานใด ๆ ที่ส่งผลกระทบยาวต่อมหาวิทยาลัยและคณะก็พบว่า ในบางคณะคณาจารย์มีส่วนร่วมน้อยมากหรือแทบไม่รับรู้อะไร คณาจารย์จะรับรู้เมื่อมีการดำเนินการแล้ว เช่น การสร้างห้องพักใหม่ ๆ การเปิดหลักสูตรใหม่ ๆ ที่คณะดำเนินการโดยคณาจารย์ในภาควิชาไม่รับรู้ และในภาควิชาที่ไม่มีแผนเปิดหลักสูตรดังกล่าวแต่อย่างใด ปัญหาเหล่านี้ไม่ค่อยมีปรากฏในมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ประเด็นที่ห้า ด้านความมีอิสระของคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ และการกำหนดนโยบายบริหารระดับคณะและหน่วยงานย่อย พบว่า ในส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวง มหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือค่อนข้างจะมีอิสระในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก คณะสามารถบริหารงานตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดได้โดยอธิการบดีมอบอำนาจให้ เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ก็จะปราศจากการแทรกแซงจากอธิการบดีและรองอธิการบดี แต่อย่างไรก็ตามคณะก็ไม่มีอิสระในการตัดสินใจกำหนดจำนวนรับนิสิตในระดับปริญญาตรีได้ตามที่ต้องการ เนื่องจากมหาวิทยาลัยจะกำหนดจำนวนรับมากกว่าที่คณะต้องการรับจริงทุกปี เพราะมีเหตุผลต่างกันคือในระดับคณะกำหนดจำนวนรับโดยพิจารณาจากความพร้อมของทรัพยากรที่ต้องใช้จัดการเรียนการสอน (เช่น คณาจารย์ อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ประกอบ) ในขณะที่มหาวิทยาลัยจะมีเหตุผลเกี่ยวกับการเพิ่มงบประมาณรายได้ เพื่อนำมาใช้บริหารงานเป็นหลัก สำหรับในส่วนของมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น กรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์จะอาศัยมติกรเป็นสำคัญ คณะกรรมการที่มีอยู่แม้จะดูเหมือนว่าเป็นอิสระแต่ก็ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายแบบอะลุ่มอล่วยกับผู้ถูกร้องเรียน จึงไม่มีการตัดสินใจลงโทษกันอย่างแท้จริง

ประเด็นที่หก ด้านความมีประสิทธิภาพ พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงเดิมในภาคเหนือมีประสิทธิภาพการดำเนินงานอยู่ในระดับดี สามารถมีการบริหารงานที่ก่อให้เกิดความก้าวหน้าพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ได้มากโดยเฉพาะสิ่งที่เป็นรูปธรรมเห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การก่อสร้างตึกอาคารและการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ต่าง ๆ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารตามระบบกลไกการประกันคุณภาพการศึกษา มีการย้อนกลับผลการประเมินเพื่อการปรับปรุงสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในขณะที่มหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้นประสิทธิภาพการดำเนินงานจะมุ่งไปที่การตรวจสอบการใช้งบประมาณตามเอกสาร

หลักฐานเป็นสำคัญมากกว่าจะมุ่งตรวจสอบผลงานที่ได้รับ สำหรับการประเมินผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นยังมิได้มีการดำเนินงานแต่อย่างใด

ประเด็นที่เจ็ด ด้านความคล่องตัว พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือมีความคล่องตัวในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภายในและใช้วิธีการช่องทางอันหลากหลายในการติดต่อ แต่ก็มีปัญหาด้านการขยายหน่วยงานย่อยเพิ่มขึ้นหรือปรับขนาดองค์กรให้ใหญ่ขึ้น โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับการกิจที่ได้ปฏิบัติจริง สำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ความคล่องตัวและการปรับเปลี่ยนองค์กรกระทำได้ช้าเป็นเพราะคณาจารย์ส่วนใหญ่เป็นผู้อาวุโส รวันเกษียณจากราชการจึงไม่ให้ความสนใจพัฒนาองค์กรเท่าที่ควร

สำหรับผลการวิจัยเชิงปริมาณที่แสดงระดับธรรมาภิบาลและผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นที่มีต่อธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยทั้ง 2 แห่ง แสดงดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการวิจัยเชิงปริมาณที่แสดงระดับธรรมาภิบาลและผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นที่มีต่อธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยทั้ง 2 แห่ง

ที่	รายการ	สองมหาวิทยาลัย		ระดับธรรมาภิบาล	มหาวิทยาลัยภาคเหนือ		มหาวิทยาลัยราชภัฏ		t-value	sig.
		M	SD		M	SD	M	SD		
1	ด้านความเป็นธรรม	3.19	0.68	ปานกลาง	3.20	0.72	3.17	0.58	0.372	0.711
	1.1 ใช้ระบบสัญญาจ้างงานกับบุคคลอย่างเป็นธรรมและชัดเจน	3.71	0.79	มาก	3.71	0.81	3.71	0.74	-0.005	0.996
	1.2 กำหนดช่วงระยะเวลาแน่นอนในการประเมิน	3.79	0.82	มาก	3.78	0.82	3.81	0.82	-0.226	0.822
	1.3 สร้างแรงจูงใจและผลักดันให้บุคลากรทำงานเต็มที่	3.22	0.86	ปานกลาง	3.18	0.84	3.31	0.90	-1.061	0.290
	1.4 สามารถร้องทุกข์ต่อกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา	2.94	0.97	ปานกลาง	2.95	0.97	2.90	0.98	0.374	0.709
	1.5 กรรมการร้องทุกข์มีอำนาจอิสระในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากร	2.91	0.90	ปานกลาง	2.97	0.96	2.79	0.98	1.276	0.203
	1.6 บุคลากรได้รับทราบข้อดีและข้อแก้ไขในการประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วง	2.94	1.00	ปานกลาง	2.90	1.04	3.03	0.89	-0.981	0.328
	1.7 ตัวแทนบุคลากรหรือสภาอาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมิน	2.85	1.04	ปานกลาง	2.95	1.05	2.65	1.00	1.998*	0.047
2	ด้านความโปร่งใส	3.04	0.78	ปานกลาง	3.01	0.83	3.12	0.67	-1.004	0.316
	2.1 จัดทำประกาศหลักเกณฑ์พิจารณาความดีความชอบให้ประชาคมหรือบุคลากร ในมหาวิทยาลัยรับทราบ	2.80	1.15	ปานกลาง	2.90	1.19	2.60	1.03	1.828	0.069
	2.2 จัดทำประกาศตารางเงินเดือนและขั้นเงินเดือนให้ประชาคมรับทราบ	3.30	1.21	ปานกลาง	3.29	1.21	3.32	1.20	-0.158	0.875

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ที่	รายการ	สอง		ระดับ	มหาวิทยาลัย		มหาวิทยาลัย		t-value	sig.
		มหาวิทยาลัย		ธรรมา	ภาคเหนือฯ		ราชภัฏฯ			
		M	SD	ภิบาล	M	SD	M	SD		
2.3	กระบวนการขั้นตอนพิจารณาความดี ความชอบ เป็นไปอย่างเปิดเผย	2.51	0.98	ปานกลาง	2.56	1.00	2.39	0.93	1.259	0.209
2.4	จัดทำประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับ รูปแบบต่าง ๆ ของการพัฒนานุคลากร	3.09	1.04	ปานกลาง	2.92	1.00	3.44	1.03	-3.620**	0.000
2.5	มีหลักเกณฑ์ชัดเจนในการคัดเลือกบุคลากรและ ประกาศให้ประชาคมรับทราบ	3.17	1.09	ปานกลาง	3.08	1.10	3.36	1.04	-1.790	0.075
2.6	ประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการ ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ	3.31	0.98	ปานกลาง	3.21	0.97	3.51	0.95	-2.218*	0.028
2.7	ประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงาน กฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย	3.48	0.98	ปานกลาง	3.38	1.00	3.69	0.93	-2.233*	0.027
2.8	ประชาสัมพันธ์การรับสมัครบุคลากรเข้าทำงาน อย่างทั่วถึงสู่ผู้มีความรู้ ความสามารถ	3.28	1.06	ปานกลาง	3.22	1.07	3.40	1.03	-1.207	0.229
2.9	มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากร อย่างชัดเจนเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่าย	3.27	0.93	ปานกลาง	3.25	1.01	3.32	0.73	-0.560	0.576
2.10	ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถ สื่อสารกัน ได้สองทาง	3.14	1.05	ปานกลาง	3.11	1.11	3.21	0.92	-0.653	0.514
2.11	มีระบบการบริหารการเงินและทรัพย์สินที่ ชัดเจน เป็นขั้นตอนตรวจสอบได้	3.07	1.08	ปานกลาง	3.03	1.11	3.15	1.02	-0.819	0.413
2.12	กำหนดนโยบายการเงินที่เน้นเสถียรภาพของ มหาวิทยาลัยในระยะยาว	2.86	1.04	ปานกลาง	2.84	1.09	2.90	0.92	-0.439	0.661
2.13	มีการประเมินผลการใช้เงินงบประมาณรายได้ ของมหาวิทยาลัย โดยพิจารณาจากผลผลิต และผลงานเป็นหลัก	2.84	1.12	ปานกลาง	2.80	1.16	2.93	1.01	-0.870	0.386
2.14	มีการประเมินผลการใช้เงินงบประมาณรายได้ ของมหาวิทยาลัยโดยคณะกรรมการประเมิน ที่เป็นอิสระ	2.65	1.12	ปานกลาง	2.63	1.18	2.69	0.99	-0.429	0.668
2.15	มีคณะกรรมการกำกับ ตรวจสอบการบริหาร การเงินในระดับมหาวิทยาลัยเพื่อให้เป็นไป ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์	2.89	1.11	ปานกลาง	2.90	1.17	2.88	0.96	0.133	0.894
3	ด้านการมีส่วนร่วม	3.08	0.80	ปานกลาง	3.01	0.87	3.23	0.62	-2.220*	0.028
3.1	บุคลากรมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัย	3.22	1.25	ปานกลาง	2.87	1.27	3.97	0.79	-7.993**	0.000
3.2	บุคลากรมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งคณบดี	3.20	1.24	ปานกลาง	2.81	1.21	4.04	0.81	-9.005**	0.000

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ที่	รายการ	สอง		ระดับ ขรรมา ภิบาล	มหาวิทยาลัย		มหาวิทยาลัย		t-value	sig.
		มหาวิทยาลัย			ภาคเหนือ๑		ราชภัฏ๑			
		M	SD		M	SD	M	SD		
3.3	อธิการบดีรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาคม ในเรื่องนโยบายหรือการบริหารงาน	3.17	1.04	ปานกลาง	3.12	1.08	3.29	0.96	-1.176	0.241
3.4	แผนงานของหน่วยงานได้มาจากความคิดเห็น ของสมาชิกทุกคนในหน่วยงาน	3.04	1.03	ปานกลาง	3.03	1.11	3.06	0.84	-0.222	0.824
3.5	อธิการบดีเป็นที่ยอมรับของบุคลากร ส่วนใหญ่	3.48	0.97	ปานกลาง	3.45	1.04	3.53	0.82	-0.527	0.599
3.6	อธิการบดีเป็นบุคคลที่ประชาคมส่วนใหญ่ของ มหาวิทยาลัยให้การสนับสนุน	3.50	0.98	ปานกลาง	3.47	1.05	3.56	0.82	-0.628	0.531
3.7	บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณาการได้รับ การฝึกอบรมและการลาศึกษาต่อของบุคลากร	2.90	1.09	ปานกลาง	2.86	1.10	2.97	1.06	-0.698	0.486
3.8	มีการทำงานเป็นทีมในการบริหารงาน	3.25	0.99	ปานกลาง	3.29	1.00	3.18	0.97	0.743	0.458
3.9	บุคลากรมีส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินงาน ของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบาย	2.62	1.02	ปานกลาง	2.65	1.08	2.56	0.89	0.642	0.522
3.10	บุคลากรมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์ และปัญหาขององค์กร	2.80	1.03	ปานกลาง	2.82	1.11	2.75	0.85	0.461	0.645
3.11	บุคลากรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขององค์กร	2.68	1.01	ปานกลาง	2.70	1.10	2.62	0.78	0.599	0.550
4	ด้านความมีอิสระ	3.31	0.82	ปานกลาง	3.41	0.83	3.10	0.77	2.751**	0.006
4.1	สภามหาวิทยาลัยมีบทบาทกำหนดนโยบาย	3.31	1.03	ปานกลาง	3.29	1.06	3.37	0.96	-0.609	0.543
4.2	ทุกหน่วยงานในมหาวิทยาลัยมีอิสระในการ บริหารจัดการหรือหารายได้ของตนเองโดย มีเกณฑ์กลางในการดำเนินงานเหมือนกัน	3.14	1.06	ปานกลาง	3.36	1.02	2.65	0.98	4.936	0.000
4.3	หน่วยงานในมหาวิทยาลัยระดับคณะ สำนัก ศูนย์หรือเทียบเท่ามีอิสระในการกำหนด เป้าหมายและบริหารงานตามปรัชญานโยบาย ของมหาวิทยาลัยโดยไม่ถูกแทรกแซงจาก อธิการบดีหรือรองอธิการบดี	3.46	1.10	ปานกลาง	3.53	1.09	3.29	1.11	1.544	0.124
4.4	เปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนแผนงานได้ง่ายหรือ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม	3.34	0.94	ปานกลาง	3.49	0.94	3.01	0.85	3.820**	0.000
4.5	ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นระบบเหมาะสมแล้ว	3.32	1.03	ปานกลาง	3.40	1.03	3.15	1.02	1.667	0.097
5	ด้านประสิทธิภาพ	3.51	0.81	มาก	3.51	0.71	3.50	0.67	0.132	0.895
5.1	อธิการบดีมีอำนาจบริหารงานอย่างอิสระเพื่อ ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด	3.87	0.86	มาก	3.84	0.87	3.93	0.84	-0.757	0.450

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ที่	รายการ	สอง		ระดับ	มหาวิทยาลัย		มหาวิทยาลัย		t-value	sig.
		มหาวิทยาลัย		ธรรมาภิ	ภาคเหนือ๑		ราชภัฏ๑			
		M	SD	บาล	M	SD	M	SD		
5.2	มีการปิดลับข้อมูลเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี	3.41	1.07	ปานกลาง	3.42	1.07	3.38	1.08	0.307	0.759
5.3	มีการบังคับบัญชาหลายขั้นตอนเพื่อประกันความถูกต้องและยุติธรรม	3.38	0.93	ปานกลาง	3.41	0.95	3.31	0.88	0.778	0.437
5.4	ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานทางวิชาการของอาจารย์	3.40	1.00	ปานกลาง	3.39	1.07	3.43	0.82	-0.287	0.775
5.5	มีการใช้อำนาจบริหารจากระดับสูงสู่ระดับปฏิบัติเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา	3.48	0.92	ปานกลาง	3.49	0.93	3.44	0.90	0.373	0.710
6	ด้านความคล่องตัว	3.06	0.85	ปานกลาง	3.07	0.91	3.02	0.71	0.443	0.658
6.1	มีการลดจำนวนและขนาดโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย	2.96	0.97	ปานกลาง	2.97	0.98	2.96	0.94	0.067	0.947
6.2	คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีขนาดเล็กเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร	3.15	0.92	ปานกลาง	3.18	0.99	3.08	0.75	0.828	0.409
	รวม	3.20	0.61	ปานกลาง	3.20	0.65	3.19	0.52	0.169	0.866

การอภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบประเด็นสำคัญ ๆ ในการนำมาอภิปรายตั้งข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

ประการแรก จากผลวิจัยที่พบว่า ธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐ ควรมุ่งเน้นในด้านการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลและบริหารงบประมาณนั้น ให้ผลที่สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกันกับงานวิจัยของ รัชนา สานิตยานนท์ และคณะ (2544 : 90 – 93) และงานวิจัยของ สุวกิจ ศรีปัดดา (2545, บทคัดย่อ) นั่นคือ งานวิจัยทั้งสองเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่า ธรรมาภิบาล (ซึ่งในงานวิจัยของรัชนา สานิตยานนท์ ใช้คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี”) ในมหาวิทยาลัย ควรส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบได้หรือความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติ (Accountability) การมีส่วนร่วม และความโปร่งใส เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐนั้น แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นส่วนราชการ แต่มหาวิทยาลัยก็เป็นส่วนราชการที่มีธรรมชาติหรือคุณลักษณะแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งจัดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาในองค์กรค่อนข้างจะเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชาตามกฎหมายที่รองรับ หากว่าในระบบการบริหารและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในองค์กรมหาวิทยาลัยจะมีการเปลี่ยนตัวบุคคลตามระยะเวลาที่กำหนดชัดเจน บุคลากรในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นสายงานคณาจารย์ก็จะมีคุณวุฒิและตำแหน่งทางวิชาการไม่แตกต่างไปจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร (ซึ่งผู้บริหารก็มาจากผู้เป็นคณาจารย์เป็นส่วนใหญ่) ดังนั้น

การบริหารบุคคลหรืองบประมาณจึงจำเป็นต้องอาศัยการใช้เหตุผลความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าจะใช้อำนาจควบคุม อาศัยการมีส่วนร่วมจากบุคลากรในมหาวิทยาลัย การบริหารนั้นต้องมีความโปร่งใส และพร้อมสำหรับการที่จะให้ตรวจสอบได้หรือกล่าวง่าย ๆ ว่าเป็นการบริหารงานที่มีลักษณะ “การใช้ธรรม” เป็นอำนาจการบริหารมิใช่การใช้อำนาจเป็นธรรมในการบริหาร” ดังคำกล่าวของ จรัส สุวรรณเวลา (2546 : 211) ที่ว่า...

“การมีส่วนร่วมของประชาคมในมหาวิทยาลัยในกิจการต่าง ๆ จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในความสำเร็จของมหาวิทยาลัยความไว้นื้อเชื่อใจและความไว้วางใจระหว่างกันในองค์กร ความสมเหตุสมผล ความโปร่งใส ความยุติธรรมและความเที่ยงธรรมเป็นปัจจัยหลัก..”

ประการที่สอง จากผลการวิจัยที่พบว่า การจัดจ้างสรรหาบุคลากรยังมีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมและความโปร่งใสมีระบบอุปถัมภ์และเครือญาติในการบรรจุจัดจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัยนั้น ผลการวิจัยเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าอิทธิพล จาการากฐานวัฒนธรรมเดิมของสังคมไทยที่เป็นสังคมเกษตรกรรม ให้ความสำคัญกับเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ที่มีอำนาจวาสนาหรือมียศศักดิ์นั้นจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองดูแลผู้ด้อยกว่า ได้มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานบริหารบุคลากรเป็นอย่างมากแม้ว่าการจัดโครงสร้างในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐของไทยจะมีลักษณะไม่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยในซีกโลกตะวันตก หรือแม้ว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยไทยส่วนใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มผู้บริหารและคณาจารย์จะเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษา ในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตามอย่างการจัดการศึกษาของประเทศทางตะวันตก หรือส่วนหนึ่งก็ไปศึกษาเล่าเรียนโดยตรงจากประเทศที่กล่าวก็ตาม พื้นฐานเดิมของวัฒนธรรมโดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นระบบที่ขัดกับการบริหารงานในหน่วยงานสมัยใหม่ ดังเช่น มหาวิทยาลัย นับว่าเป็นสิ่งที่ทำลายและก่อให้เกิดอุปสรรคต่อธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : บทคัดย่อ) ได้กล่าวถึงปัญหาและข้อแก้ไขเกี่ยวกับระบบวัฒนธรรมเชิงอุปถัมภ์ของไทยที่ส่งผลต่อการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยไว้ทำนองที่ว่า

“...รากฐานของธรรมาภิบาลสากลยังประสบปัญหาสำคัญคือระบบวัฒนธรรมเชิงอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกมาแต่โบราณ ทำให้สังคมไทยความเป็นจริงยังมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์ ที่เป็นเช่นนี้เพราะภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมไทยยังอยู่ในวัฒนธรรมอุปถัมภ์...ดังนั้น การจะทำสังคมไทยเป็นสังคมที่มีธรรมาภิบาลสากลได้ควรปรับปรุงตามประเด็นต่างๆ ...พยายามปรับระบบวัฒนธรรมอุปถัมภ์ให้สอดคล้องกับโลกปัจจุบันโดยคงส่วนที่ดี อาทิการให้..ความกตัญญู ความเคารพผู้ใหญ่...ผู้น้อยเอาไว้ว ในความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ แต่ถ้าในตำแหน่งหน้าที่แล้วบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต้องยึดถือประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมเหนือความสัมพันธ์ส่วนตัว...”

ประการที่สาม จากผลการวิจัยที่พบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือมีปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยอันได้แก่นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิอธิการบดีและคณบดีนั้น ผลการวิจัย

ดังกล่าวนี้ตรงกันข้ามกับความคิดเห็นหรือความต้องการของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ซึ่ง รัชนา สานติยานนท์ และคณะ (2544 : 90 – 100) ได้วิจัยเพื่อนำเสนอรูปแบบใหม่การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยผลวิจัยพบว่า บุคลากรในมหาวิทยาลัยต้องการให้กลุ่มคนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประเภทบุคคลภายนอกมากที่สุดและควรได้มาด้วยวิธีการสรรหา ประชาคมในมหาวิทยาลัยควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยในเรื่องสำคัญ ๆ โดยผู้บริหารมหาวิทยาลัย ควรสอบถามความคิดเห็นของประชาคมก่อนดำเนินการ ในการได้มาซึ่งอธิการบดีนั้นควรเปิดโอกาสให้มีการรับสมัครและพิจารณาคัดเลือกโดยสภามหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นและจากความคิดเห็นของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งกรรมการสรรหาต้องมีความเป็นกลางเป็นผู้มีธรรมะ ทั้งนี้กระบวนการต่าง ๆ ในการได้มาซึ่งอธิการบดีต้องมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ กระบวนการได้มาซึ่งอธิการบดีดังที่กล่าวมาควรนำมาใช้กับการได้มาซึ่งคณบดีด้วยเช่นกัน

ประการที่สี่ จากผลการวิจัยที่พบว่า การบริหารงบประมาณโดยเฉพาะงบประมาณรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ประชาคมในมหาวิทยาลัยไม่มีส่วนรับรู้ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ ตลอดจนงบประมาณเงินรายได้ที่มีอยู่ในแต่ละปีงบประมาณ รวมทั้งการบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นเฉพาะความถูกต้องตามระเบียบการใช้งบประมาณ การให้ความสนใจกับเอกสารหลักฐานนั้น ผลการวิจัย เช่นนี้ก็เป็นตรงกันข้ามกับรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีของมหาวิทยาลัย ตามที่บุคลากรต้องการ จากงานวิจัยของ รัชนา สานติยานนท์ และคณะ (2544 : 106 – 107) ซึ่งบุคลากรต้องการให้มีความโปร่งใส เปิดเผยและตรวจสอบได้ ทั้งนี้การตรวจสอบด้านการเงิน ควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยให้ขึ้นตรงกับสภามหาวิทยาลัย มีระบบตรวจสอบเป็นเครื่องถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหาร และมุ่งเน้นตรวจสอบที่เป้าหมายหรือผลลัพธ์การดำเนินงานจากการใช้งบประมาณมากกว่าการตรวจสอบเอกสารหลักฐานเป็นสำคัญ นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยและหน่วยงานในมหาวิทยาลัยต้องมีหลักการจัดสรรงบประมาณ ที่ชัดเจน เปิดเผย เป็นธรรม ทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง รวมทั้งต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีและมีระบบบัญชีที่เปิดเผย โปร่งใส และถูกต้องเป็นปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับการสร้างธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย

1. ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ควรดำเนินการโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาคมในมหาวิทยาลัย ให้ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง เปิดโอกาสให้ประชาคมได้มีส่วนร่วมตัดสินใจหรือเสนอทางเลือกในการดำเนินงานบริหารมหาวิทยาลัยในเรื่องที่สำคัญ ๆ อันส่งผลกระทบต่อประชาคมมหาวิทยาลัย

โดยรวม พร้อมกันนั้นก็จะต้องก่อให้เกิดความรับผิดชอบในผลดำเนินงานของผู้บริหารที่พร้อมสำหรับการตรวจสอบได้จากประชาคมมหาวิทยาลัย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ โดยเฉพาะการบริหารบุคคลและงบประมาณ จะต้องมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ให้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าผลการดำเนินงานวิจัยในครั้งนี้พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยการวิจัยยังมีปัญหาในธรรมาภิบาลเรื่องดังกล่าว

2. ในการจัดจ้างสรรหาบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่พบว่า ยังคงมีการใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่มาก ดังนั้นการดำเนินงานในเรื่องนี้จึงควรใช้คณะกรรมการจัดจ้างสรรหาบุคลากรโดยตรง ซึ่งในการแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการนั้น ควรจะใช้หลักการถ่วงดุลคานอำนาจระหว่างตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดจ้างสรรหาบุคลากรนั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้มอบอำนาจให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งจะช่วยป้องกันการใช้ระบบอุปถัมภ์ได้ เช่น คณะกรรมการต้องมีผู้บริหารทั้งหมด ควรมีตัวแทนของคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิประจำสาขาวิชานั้น ๆ หรือตัวแทนเจ้าหน้าที่พนักงานเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ทั้งนี้โดยมีสัดส่วนเท่า ๆ กัน นอกจากนี้ กระบวนการสรรหาจัดจ้างก็ต้องกระทำโดยเปิดเผยไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ คุณสมบัติของผู้ที่ต้องการสรรหาจัดจ้าง การดำเนิน การสอบ การเปิดเผยผลการสอบต่อประชาคมในมหาวิทยาลัยหรือในคณะ เป็นต้น

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า กระบวนการได้มาซึ่งผู้บริหารในระดับมหาวิทยาลัย อาทิ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย อธิการบดีและคณบดี ยังไม่มีความโปร่งใสและปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาคมในมหาวิทยาลัยอย่างเพียงพอ นั้น มหาวิทยาลัย ควรมีวิธีการหรือกระบวนการได้มาซึ่งบุคคลดังกล่าว ดังต่อไปนี้

3.1 การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย ควรจะมีกระบวนการได้มาโดยเปิดโอกาสประชาคมในมหาวิทยาลัยเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด และในขั้นตอนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนควรมีความโปร่งใสตอบคำถามประชาคมได้ อาทิ ขั้นตอนการเสนอชื่อ ขั้นตอนการทาบทาม ขั้นตอนการสรรหา และขั้นตอนการประกาศผล โดยเฉพาะในขั้นตอนการสรรหานั้น ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยไม่ควรเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาด้วย เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

3.2 การได้มาซึ่งอธิการบดี ควรมีกระบวนการได้มาโดยการเสนอชื่อจากประชาคมในมหาวิทยาลัยและจัดการรับสมัคร ทั้งนี้ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีให้ชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร และเปิดเผยให้รับรู้โดยทั่วกัน หลังจากมีการเสนอชื่อแล้วก็ควรที่จะเปิดเผยรายชื่อทั้งหมดของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ หลังจากนั้นจึงเป็นขั้นตอนการทาบทาม ซึ่งผู้ที่ได้รับการทาบทามนั้นก็ควรคำนึงถึงคะแนนเสียงขั้นต่ำของประชาคมในมหาวิทยาลัยที่ให้การยอมรับ (เช่น อาจใช้ 10 เปอร์เซ็นต์ของประชาคม) หลังจากนั้นจึงให้ผู้ที่ตอบรับแสดงวิสัยทัศน์โดยเปิดเผยต่อประชาคมในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจจะกระทำโดยการจัดประชุมบุคลากรในมหาวิทยาลัยเพื่อรับฟัง ชักถามเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารมหาวิทยาลัย ภายหลังจากแสดง

วิสัยทัศน์แล้วก็ควรให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยลงคะแนนเสียง เมื่อลงคะแนนเสียงแล้ว ก็ควรคัดเลือกจากผู้มีคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงมาตามลำดับประมาณ 3 – 5 คน ให้คณะกรรมการสรรหาทำการพิจารณาถ่วงถ่วงรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีไม่ต่ำกว่า 3 คนเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยและให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาบุคคลใดบุคคลหนึ่งจากรายชื่อที่กรรมการสรรหาส่งมาเป็นอธิการบดี ทั้งนี้ขั้นตอนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาและขั้นตอนการแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย ผู้ที่ได้รับการสรรหาเสนอชื่อจะต้องแสดงวิสัยทัศน์และตอบคำถามทั้งสองขั้นตอน นอกจากนั้นคณะกรรมการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งอธิการบดีนั้น ควรปราศจากตัวแทนผู้บริหารมหาวิทยาลัยเข้าไปเป็นคณะกรรมการ ควรมีความเป็นกลางเป็นอย่างมาก เช่น อาจเป็นคนนอกที่มีความสามารถ มีคุณวุฒิในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ ตัวแทนคณาจารย์และพนักงาน ตัวแทนนิสิต และตัวแทนศิษย์เก่า เป็นต้น ทั้งขั้นตอนการสรรหาและการแต่งตั้งอธิการบดี จะต้องกระทำโดยเปิดเผยสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานได้

3.3 การได้มาซึ่งคณบดี กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งคณบดีนั้นควรมีรูปแบบคล้าย ๆ กับการได้มาซึ่งอธิการบดี นั่นคือ ควรมีการเสนอชื่อโดยบุคลากรในคณะนั้น ๆ และจากการรับสมัคร หลังจากนั้นก็เป็นการทำงานโดยคำนึงถึงคะแนนเสียงการยอมรับขั้นต่ำ (อาจใช้ 10 เปอร์เซ็นต์) ของประชาคมในคณะนั้น ๆ เมื่อตอบรับแล้วก็ควรจัดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ แนวคิดการบริหารคณะต่อที่ประชุมประชาคมของคณะ เมื่อแสดงวิสัยทัศน์เสร็จแล้วก็ควรให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้การนับคะแนนเสียงควรกระทำโดยเปิดเผยให้ประชาคมในคณะรับทราบ หลังจากนั้นก็ส่งรายชื่อ (มากกว่า 1 รายชื่อ) ไปให้คณะกรรมการสรรหาทำการสรรหา เมื่อสรรหาแล้วก็ส่งรายชื่อที่ผ่านการสรรหา (ไม่ต่ำกว่า 1 รายชื่อ) ไปให้คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยพิจารณาบุคคลจากรายชื่อที่ได้รับการเสนอเพื่อแต่งตั้งให้เป็นคณบดี ทั้งนี้การดำเนินงานตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอชื่อจนถึงคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งนั้น ควรมีคณะกรรมการดำเนินงานที่ปราศจากฝ่ายบริหารเข้าไปเป็นกรรมการเพื่อป้องกันการชี้นำ

4. จากงานวิจัยที่พบว่า มหาวิทยาลัยยังค่อนข้างขาดธรรมาภิบาล ด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณนั้น มหาวิทยาลัยควรมีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายงบประมาณเผยแพร่ให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยได้รับรู้ ได้มีการนำงบประมาณรายได้ไปใช้ในกิจการใดบ้าง สถานภาพทางการเงินที่เป็นปัจจุบันเป็นอย่างไร ซึ่งอาจจะทำเป็นรายเดือนหรือรายภาคการศึกษา ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารทรัพย์สินและการเงินโดยตรง โดยที่คณะกรรมการชุดนี้ควรเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นหากมีการนำงบประมาณรายได้ไปใช้เพื่อบริหารกิจการต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนเงินที่มากหรือเป็นโครงการขนาดใหญ่และก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาคมในมหาวิทยาลัยโดยรวมก็ควรมีการให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยได้ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วย

ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย จากการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐ ในแง่มุมที่กำหนดแต่อย่างใดก็ดี ก็ยังมีแง่มุมประเด็นต่าง ๆ ที่ควรแก่การวิจัยค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐดังนี้

1. ควรมีการเพิ่มขนาดหน่วยตัวอย่างมหาวิทยาลัยให้มากขึ้นกว่านี้ เพื่อทำการศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นตัวแทนตามภูมิภาค ขนาด และลักษณะของมหาวิทยาลัย
2. ควรมีการวิจัยในลักษณะการหาปัจจัยหรือตัวแปรเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย โดยการพัฒนาแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยดังกล่าว
3. ควรมีการวิจัยและพัฒนาแบบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย และควรมีการดำเนินงานถึงขั้นการนำรูปแบบไปทดลองใช้บริหารจัดการมหาวิทยาลัยด้วย
4. ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐประสบกับปัญหา

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณเวลา. (2546). *จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. (2543). “การบริหารจัดการที่ดีในมุมมองของประชาคมมหาวิทยาลัย”. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 ของที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย. วันที่ 25-26 พฤษภาคม 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย*. เอกสารวิชาการในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 41, สถาบันพระปกเกล้า.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. (2546). *รายงานการวิจัย เรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- รัชนา สานติยานนท์ และคณะ. (2544). *รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวกิจ ศรีปัดดา. (2545). *การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคลสถาบันพระปกเกล้า.
- The Asian Development Bank. (1999). *Good Governance: Sound Development Management*. (online). Available URL: http://www.adb.org/Documents/Policies/Good_Governance.
- United Nations. (2000). *Building Partnerships for Good Governance*. New York: United Nations Press.

ภาคผนวก

องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

องค์ประกอบ	ตัวบ่งชี้
ความเป็นธรรม	<ol style="list-style-type: none"> 1. การใช้ระบบสัญญาจ้างงานกับบุคลากรอย่างเป็นธรรมและชัดเจน 2. การกำหนดช่วงระยะเวลาที่แน่นอนในการประเมิน 3. การสร้างแรงจูงใจและแรงผลักดันให้บุคลากรทำงานได้เต็มที่ 4. การสามารถที่จะร้องทุกข์ต่อกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา 5. มีระบบการบริหารการเงินและทรัพย์สินที่ชัดเจน เป็นขั้นตอนตรวจสอบได้ 6. การมีอำนาจอิสระของกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากร 7. บุคลากรได้รับทราบข้อดีและข้อแก้ไขในการประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วง 8. มีการกำหนดนโยบายการเงินที่เน้นเสถียรภาพของมหาวิทยาลัยในระยะยาว 9. มีการประเมินผลการใช้เงินงบประมาณจากรายได้ของมหาวิทยาลัย คณะ/สำนัก/ภาควิชา โดยพิจารณาจากผลผลิตและผลงาน โดยคณะกรรมการประเมินผลของมหาวิทยาลัย 10. มีคณะกรรมการกำกับ ตรวจสอบการบริหารการเงิน ตั้งแต่ระดับภาควิชาถึงมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ 11. ตัวแทนบุคลากรหรือสภาอาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมิน
ความโปร่งใส	<ol style="list-style-type: none"> 1. การประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบให้ประชาคมรับทราบ 2. การประกาศตารางเงินเดือนและขั้นเงินเดือนให้ประชาคมรับทราบ 3. กระบวนการในการพิจารณาความดีความชอบเป็นไปอย่างเปิดเผย 4. ประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับรูปแบบต่าง ๆ ของการพัฒนาศูนย์กลาง 5. มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคลากรและประกาศให้ประชาคมรับทราบ 6. การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ 7. การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงาน กฎ ระเบียบ ของมหาวิทยาลัย 8. การประชาสัมพันธ์การรับสมัครบุคลากรเข้าทำงานอย่างทั่วถึงไปสู่ผู้ที่มีความสามารถในตำแหน่งต่าง ๆ 9. บุคลากรมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาขององค์กร 10. บุคลากรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขององค์กร 11. การกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรอย่างชัดเจนเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่าย 12. ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันได้สองทาง
การมีส่วนร่วม	<ol style="list-style-type: none"> 1. บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร 2. อธิการบดีรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาคมในเรื่องนโยบายหรือการบริหาร 3. แผนงานของหน่วยงานได้มาจากความคิดของสมาชิกทุกคนในหน่วยงาน 4. ผู้บริหารเป็นที่ยอมรับของบุคลากรส่วนใหญ่

องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย (ต่อ)

องค์ประกอบ	ตัวบ่งชี้
	<ol style="list-style-type: none"> 5. อธิการบดีเป็นผู้ที่คนส่วนใหญ่ในประชาคมมหาวิทยาลัยให้การสนับสนุน 6. บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณาการได้รับการฝึกอบรม/การลาศึกษาต่อของบุคลากร 7. การทำงานเป็นทีมในการบริหารงาน 8. การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบาย
ความมีอิสระ	<ol style="list-style-type: none"> 1. การใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นระบบเหมาะสม ถ้าวัดเสียได้ 2. มีการประเมินผลการใช้เงินแบบภายหลัง คือ ดูที่ผลผลิตของงาน 3. การเปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนแผนงานได้โดยง่าย เพื่อให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางสังคม 4. ทุกหน่วยงานมีอิสระในการบริหารจัดการหรือหารายได้ของตนเองโดยมีเกณฑ์กลางในการดำเนินการเหมือนกัน 5. สภามหาวิทยาลัยเน้นบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย
ประสิทธิภาพ	<ol style="list-style-type: none"> 1. การใช้อำนาจบริหารจากระดับสูงสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา 2. ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานทางวิชาการ 3. การบังคับบัญชาหลายขั้นตอนจะเป็นการประกันความถูกต้องและความยุติธรรม 4. ข้อมูลเกี่ยวกับการสรรหาผู้บริหารควรเปิดเผยเป็นความลับเพื่อรักษาสิทธิส่วนบุคคล 5. อธิการบดีควรมีอำนาจบริหารงานอย่างอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด
ความคล่องตัว	<ol style="list-style-type: none"> 1. การลดจำนวนและขนาดโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย 2. คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีขนาดเล็กเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร