



คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Working Paper Series ลำดับที่ 001/2022

ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย:
บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล (Regulators)
มุมมองเชิงกฎหมายและเศรษฐศาสตร์

ผศ.ดร. ทองใหญ่ อัยยะวรากุล และ รศ.ดร. ณา จันทน์สม

12 กันยายน 2565

**ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย:
บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล (Regulators)
มุมมองเชิงกฎหมายและเศรษฐศาสตร์¹**

ทองใหญ่ อัยยะวรากุล*

ณดา จันทร์สม**

12 กันยายน 2565

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของโครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัยของรัฐต่อธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยใช้ทฤษฎีตัวการและตัวแทนเป็นหลักในการวิเคราะห์ และศึกษาบทบาทของหน่วยงานรัฐในฐานะของหน่วยงานกำกับดูแล และเป็นหนึ่งองค์ประกอบที่ทำบทบาทแทน “เจ้าของ” และมีบทบาทในการกำกับสภามหาวิทยาลัยและฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย ให้วางทิศทาง นโยบาย และการขับเคลื่อนแผนพัฒนามหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสังเคราะห์และวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผลการวิจัยที่สำคัญ 3 ประการได้แก่ ประการแรก โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องมีกรรมการจากทุกกลุ่มตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากอาจเกิดปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ แต่อาจให้มีการสร้างการมีส่วนร่วมของบางกลุ่มผ่านการเข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหานายกหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยแทน ประการที่สอง การสร้างความโปร่งใสของการดำเนินงาน เช่น การเปิดเผยผลการพิจารณาหรือความเห็นของกรรมการสภามหาวิทยาลัยรายบุคคลในวาระที่ไม่ใช่วาระลับ และ ประการสุดท้าย ผลการประเมินการดำเนินงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในอดีตควรถูกนำไปใช้เป็นปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาหรือเป็นคุณสมบัติหนึ่งของผู้สมัครเข้าเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยในสมัยต่อไป

สำหรับบทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลต้องพัฒนาระบบและกลไกในการกำกับดูแลผ่าน 1) การกำหนดมาตรฐานในการจัดการศึกษาให้ชัดเจนและสามารถวัดความสัมฤทธิ์ผลตามมาตรฐานได้ รวมถึงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรองรับการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา รวมถึงมิติอื่น ๆ ของการพัฒนาที่สำคัญ 2) วางระบบและกลไกในการประกันคุณภาพการศึกษาจากภายนอกและระบบการตรวจประเมิน (External Quality Assurance) 3) ระบบการจัดอันดับมหาวิทยาลัยในมิติต่าง ๆ 4) การจัดสรรงบประมาณที่อิงกับผลการดำเนินงาน (Performance Based Budgeting) และ 5) ระบบการประเมินสภามหาวิทยาลัย

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สภามหาวิทยาลัย การกำกับดูแล

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย” โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณดา จันทร์สม (หัวหน้าโครงการ) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทองใหญ่ อัยยะวรากุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทศนีย์ สติมานนท์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศรัณย์ ศานติศาสน์ (2563) ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ความเห็นในบทความนี้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมเป็นความเห็นของผู้เขียนไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของ สกสว.

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ Email: tongyai@gmail.com

** รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ Email: nada@nida.ac.th

1. บทนำ

สถาบันอุดมศึกษากำลังเผชิญกับปัญหาและความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก การแข่งขันที่รุนแรงขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคม โครงสร้างประชากร รูปแบบการเรียนรู้ ความคาดหวังของสังคมต่อบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ การค้นคว้าวิจัย การให้บริการวิชาการ และมีส่วนร่วมในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งต้องเผชิญกับปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพ ปัญหาข้อร้องเรียน การทุจริตประพฤติมิชอบ การสรรหาผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัยที่ไม่โปร่งใสเป็นธรรม ซึ่งเหตุการณ์หลายรูปแบบที่เกิดขึ้นส่งผลต่อการชะงักในการดำเนินการ รวมถึงการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการให้ตอบสนองต่อความคาดหวังของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถตอบสนองความหวังบทบาทที่เพิ่มขึ้นได้ตรงกับความต้องการของสังคม

โครงสร้างธรรมาภิบาลที่ขาดองค์ประกอบสำคัญคือ “เจ้าของ” แม้ว่าจะกล่าวได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีประชาชนเป็นเจ้าของ แต่ความเป็นตัวแทนของประชาชนในการกำกับดูแลและกำหนดทิศทางในการพัฒนาและบริหารมหาวิทยาลัยไม่มีช่องทางโดยตรง จึงต้องพึ่งพารองคูประกอบในโครงสร้างธรรมาภิบาลที่สำคัญ คือ สภามหาวิทยาลัย ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในการกำหนดทิศทางและกำกับฝ่ายบริหารให้ขับเคลื่อนและพัฒนามหาวิทยาลัยไปในทิศทางที่กำหนด แต่ทั้งนี้ ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่เกิดปัญหาธรรมาภิบาลทั้งในส่วนของการสร้าง องค์ประกอบ กระบวนการสรรหา และการทำหน้าที่ตามบทบาทเพื่อตอบสนองความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

คำว่าธรรมาภิบาล (Good governance) ไม่มีคำนิยามที่ตายตัว แต่คำนิยามที่เป็นที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายเป็นแนวคิดทางด้านการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (UNESCAP, 2009) ที่ได้อธิบายไว้โดยเริ่มจากคำว่าอภีบาล (Governance) ที่หมายถึงกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการที่มีการตัดสินใจเกิดขึ้น ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกระดับ ทั้งระดับองค์กร พื้นที่ ตลอดจนระดับชาติ และนานาชาติ โดยการอภีบาลที่ดีหรือธรรมาภิบาลนั้น คือระบบที่สร้างให้การตัดสินใจขององค์กรมีคุณลักษณะ 8 ประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) การมีหลักนิติธรรม (Rule of law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Responsiveness) การมุ่งแสวงหาฉันทามติ (Consensus oriented) ความเป็นธรรมและทั่วถึง (Equity and inclusiveness) จากนิยามดังกล่าว การศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในสถานศึกษา จึงจำเป็นต้องเริ่มจากการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ของสถานศึกษาก่อน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งศึกษาสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต่อไปนี้จะเรียกโดยรวมว่ามหาวิทยาลัย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งหมายรวมถึงกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจึงมีความหมายกว้าง ครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบจากทุกพันธกิจของมหาวิทยาลัย ทั้งจากพันธกิจด้านการเรียนการสอนซึ่งครอบคลุมกลุ่มนักศึกษา คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ ผู้ปกครอง นายจ้าง และพันธกิจด้านการวิจัยและการบริการวิชาการซึ่งครอบคลุมชุมชน สังคม รัฐและประเทศชาติ ทั้งนี้ การนำเสนอของบทความนี้ไม่ได้มุ่งศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย หากจำกัดขอบเขตไว้แต่เพียงประเด็นเรื่องกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยว่าเป็นกลไกที่เอื้อต่อการสร้างธรรมาภิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้หรือไม่ โดยเค้าโครงของงานวิจัยถูกพัฒนาขึ้นจากแนวคิดของทฤษฎีตัวการตัวแทน (Principal agent theory) โดยใช้หลักการออกแบบกลไก (Mechanism design) กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นกลไกกำกับ

ให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลและกำหนดทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยซึ่งถือเสมือนเป็นตัวแทน (Agent) ที่ถูกมอบหมายให้กระทำการแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัยซึ่งเปรียบเป็นตัวการ (Principal) กระทำการตามหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตัวการภายใต้ทรัพยากรที่ตัวการได้จัดสรรให้กับตัวแทนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการศึกษาถึงบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้ตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย

2. ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงทฤษฎีตัวการตัวแทนในบริบททางการศึกษา โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ถึงรูปแบบปัญหาสำคัญที่มักเกิดขึ้นระหว่างตัวการและตัวแทนในสถานศึกษาจากความไม่สมมาตรของข้อมูล (Adverse selection) คือ ปัญหาการคัดสรรที่เป็นอุปสรรค (Adverse selection) และปัญหาจริยธรรมวิบัติ (Moral hazard) ตลอดจนแนวทางการแก้ไขในเชิงทฤษฎี

2.1 ทฤษฎีตัวการและตัวแทนในสถานศึกษา

ทฤษฎีตัวการและตัวแทนเป็นทฤษฎีหนึ่งในทฤษฎีเกมที่ได้เริ่มแพร่หลายในงานวิจัยทางการศึกษา ตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา (Kivistö, 2007) โดยมีงานวิจัยที่น่าสนใจในเชิงทฤษฎีที่ได้เริ่มบุกเบิกการนำทฤษฎีตัวการและตัวแทนมาใช้คือ McLendon (2003) ในงานของ McLendon (2003) ทฤษฎีตัวการและตัวแทนได้ถูกนำมาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ออกกฎหมายควบคุมสถาบันการศึกษาในฐานะตัวการ และผู้บริหารสถาบันศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยในฐานะตัวแทน งานวิจัยเน้นการตอบคำถามที่ว่าในกรณีที่ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในฐานะตัวแทนต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตัวการหลายๆ ฝ่ายซึ่งอาจมีเป้าหมายที่หลากหลายหรือแม้แต่ขัดแย้งกัน ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยควรจะให้ความสำคัญกับเป้าหมายของตัวการใดเป็นหลัก นอกจากนี้ คำถามวิจัยที่สำคัญอีกข้อหนึ่งในงานของ McLendon (2003) ยังรวมถึงการศึกษาความขัดแย้งและเปรียบเทียบว่ารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐผู้ออกกฎหมายควบคุมสถาบันศึกษาระดับสูงและผู้บริหารสถาบันศึกษา ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างตัวการและตัวแทนมากน้อยกว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในภาครัฐอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร

ทฤษฎีตัวการและตัวแทนตั้งอยู่บนข้อสมมติที่สำคัญ 2 ข้อ ได้แก่ ประการแรก บุคคลในองค์กรมีพฤติกรรมในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ต่างต้องการทำประโยชน์ส่วนตน (Self-interest) ให้สูงสุด และประการที่สอง ตัวการและตัวแทนในองค์กรต่างมีข้อมูลที่ไม่สมมาตรกัน (Asymmetric information)

ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล

ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลเกิดขึ้นเมื่อผู้เป็นตัวการและตัวแทนเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นในการตัดสินใจไม่เท่ากัน ส่งผลให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรในรูปแบบต่างๆ เช่น การเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพหรือสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันศึกษา หรือ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน เป็นต้น Kivistö (2007) ได้แยกปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความไม่สมมาตรของข้อมูลในสถาบันการศึกษาไว้ 3 ประเภท คือ

1) **ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลจากเนื้อหา** โดยทั่วไปแล้วผู้เป็นตัวละครของสถาบันการศึกษาระดับสูง ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย อาทิ คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ ผู้ปกครอง นักศึกษา สังคม และรัฐนั้น มีความเข้าใจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้เป็นตัวแทนคือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยน้อยมาก เนื่องจากภาระหน้าที่หลักของกรรมการสภามหาวิทยาลัยคือการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้หรือข้อมูลภายในเป็นการเฉพาะ เช่น ความรู้ทางกฎหมายปกครอง หรือข้อมูลในการบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะที่บุคคลภายนอกที่ไม่ได้มีภาระหน้าที่โดยตรงสามารถเข้าใจได้ จึงเป็นการยากที่จะตรวจสอบกรรมการสภามหาวิทยาลัยว่าสิ่งที่ได้กระทำการลงไปในนั้นถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อีกทั้งยังเป็นการยากที่จะประเมินสมรรถภาพหรือผลสัมฤทธิ์ของกรรมการสภาแต่ละคน

2) **ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลจากความซับซ้อนในองค์กร** ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างตัวละครคือสังคมโดยรวมและตัวแทนคือกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีสาเหตุสำคัญหนึ่งมาจากความซับซ้อนในองค์กรในเชิงแนวตั้ง (Vertical complexity) กล่าวคือ พระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยแทบทั้งหมดจะระบุให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยบางส่วนมาจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดีและรองอธิการบดีฝ่ายต่างๆ อีกทั้งในทางปฏิบัติ ผู้ที่ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยหลายส่วนยังมักเป็นผู้เคยดำรงตำแหน่งระดับสูงในมหาวิทยาลัยมาก่อน ลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุของความไม่สมมาตรของข้อมูลจากความซับซ้อนในองค์กรในเชิงแนวตั้ง กล่าวคือ ตัวแทนซึ่งมีหน้าที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของตัวการ กลับเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงเหนือกว่าหรือเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตัวการ ส่งผลให้การตรวจสอบพฤติกรรมของตัวแทนโดยตัวการสามารถกระทำได้อย่างยาก นอกจากนี้ ความแตกต่างของเนื้อหาของงานของตัวการ เช่น คณาจารย์ ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ และตัวแทน คือ สภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการพิจารณากฎระเบียบ ยังก่อให้เกิดความซับซ้อนขององค์กรในเชิงแนวนอน (Horizontal complexity) อันเนื่องมาจากการที่หน้าที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก ส่งผลให้เกิดความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างสองฝ่ายได้อีกทางหนึ่ง

3) **ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลจากความซับซ้อนของฟังก์ชันการผลิต** ฟังก์ชันการผลิตของสภามหาวิทยาลัยเป็นฟังก์ชันที่ซับซ้อนเนื่องจากการยากที่จะระบุได้ว่าปัจจัยการผลิต (Input) หรือผลผลิต (Output) ของสภามหาวิทยาลัยคืออะไร โดยแม้หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วภารกิจหลักของสภามหาวิทยาลัยคือการออกข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในมหาวิทยาลัย แต่ผลผลิตที่แท้จริงของสภามหาวิทยาลัยย่อมไม่ใช่จำนวนข้อบังคับหรือระเบียบที่ได้ออกไว้ในแต่ละวาระการดำรงตำแหน่งของสภามหาวิทยาลัย หากเป็นคุณภาพของข้อบังคับหรือระเบียบเหล่านั้นว่าเป็นข้อบังคับหรือระเบียบที่เอื้อให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยบรรลุเป้าหมายของตัวการคือสังคมได้อย่างเกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพสูงสุดเพียงใด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคุณภาพของข้อบังคับหรือระเบียบเหล่านี้เป็นสิ่งที่สามารถวัดได้ยาก และอาจต้องใช้เวลาในการประเมินว่าผลกระทบที่แท้จริงของกฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างไร

ปัญหาความขัดแย้งกันของเป้าหมาย

ทฤษฎีตัวการและตัวแทนยังเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการวิเคราะห์พฤติกรรมของตัวการและตัวแทนและการออกแบบกลไกเพื่อควบคุมพฤติกรรมของตัวแทนให้กระทำการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของตัวแทนเป็นที่ตั้งในสถานการณ์ที่มักเกิดความขัดแย้งกันของเป้าหมาย (Goal conflicts) ระหว่างตัวการและตัวแทน ความขัดแย้งกันของเป้าหมายของผู้เป็นตัวแทนและตัวแทนในองค์กรเป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไปในองค์กรซึ่งหากปราศจากการออกแบบกลไกที่ดีแล้วอาจส่งผลให้ผู้เป็นตัวแทนกระทำการซึ่งส่งผลเสียต่อเป้าหมายหลักของตัวการได้ในที่สุด ทั้งนี้ ในบริบทของสถาบันการศึกษาแล้ว ปัญหาความขัดแย้งกันของเป้าหมายระหว่างตัวการและตัวแทนมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น เนื่องจากทั้งตัวการและตัวแทนในสถาบันศึกษาต่างก็เป็นกลุ่มบุคคล (Group) ที่ไม่ใช่ปัจเจกบุคคล (Individual) จึงส่งผลให้แม้ในระหว่างกลุ่มตัวการหรือกลุ่มแทนด้วยกันก็อาจมีความขัดแย้งกันของเป้าหมายของปัจเจกบุคคลภายในกลุ่มเดียวกันเองได้ อาทิ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละคณะ ย่อมเป็นกระบวนการที่แฝงไว้ด้วยความขัดแย้งกันของเป้าหมายของอาจารย์จากแต่ละคณะซึ่งทั้งหมดต่างก็เป็นตัวแทนของสถาบันศึกษาจากกลุ่มอาจารย์ หรือในการพิจารณางบประมาณของคณะที่ได้เสนอต่อสภามหาวิทยาลัย การจัดสรรงบประมาณในแต่ละหมวดให้กับการพัฒนาอาจารย์ เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา ย่อมเป็นกระบวนการที่เกิดความขัดแย้งกันระหว่างเป้าหมายของทั้งสามกลุ่มซึ่งล้วนแต่เป็นตัวแทนของสถาบันการศึกษาทั้งสิ้น หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ของประชาคม (Social interest) สูงสุดจึงเป็นสิ่งท้าทายที่จะต้องประนีประนอมความขัดแย้งของตัวการทุกฝ่ายไปพร้อมๆ กับการสร้างประสิทธิภาพสูงสุดของการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ เช่น งบประมาณและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในประเด็นด้านการขัดแย้งกันของเป้าหมายของตัวการและตัวแทน Kivistö (2007) ได้แยกที่มาของความขัดแย้งระหว่างตัวการและตัวแทนในสถาบันศึกษาออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความขัดแย้งกันของเป้าหมายที่เป็นทางการ (Official goals) เป้าหมายที่เป็นทางการ คือ เป้าหมายที่ทั้งตัวการและตัวแทนระบุอย่างเปิดเผยว่าเป็นเป้าหมายของตน จากการศึกษาของ Alexander (2000) และ Harvey and Askling (2003) รัฐซึ่งเป็นตัวการหลักของสถาบันศึกษามักต้องการให้สถาบันการศึกษาใช้ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐซึ่งมาจากเงินภาษีของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม สถาบันการศึกษาจึงควรยึดหลักการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย อาทิ การมุ่งเน้นงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือคนส่วนใหญ่ หรือการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการของสังคมในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม เป้าหมายในอุดมคติของสถาบันการศึกษาในวัฒนธรรมการศึกษาที่ถูกพัฒนาจากประเทศตะวันตกกลับเป็นการเน้นการแสวงหาความรู้ที่แท้จริงเพื่อประโยชน์ของความรู้แจ้ง กล่าวคือ ความรู้เป็นประโยชน์ในตัวเองแม้จะไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมในขณะนั้นก็ตาม สถาบันการศึกษาจึงควรยึดหลักความเป็นอิสระ (Autonomy) โดยคณาจารย์ควรมีอิสระอย่างเต็มที่ในการสอนการวิจัยเรื่องที่ตนสนใจและไม่ควรถูกชี้นำโดยรัฐหรือกลุ่มอื่นใด ในบริบทของมหาวิทยาลัยใน

ประเทศไทย ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสอนและการวิจัย อาทิ การกำหนดจำนวนนักศึกษาชั้นต่ำในแต่ละวิชาที่จะสามารถเปิดได้ และการควบคุมหัวข้องานวิจัยให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐผ่านกระบวนการให้ทุนวิจัยที่อำนาจการต่อรองส่วนใหญ่เป็นของผู้ให้ทุนวิจัย คือรัฐซึ่งมีอำนาจจัดสรรผู้ได้รับทุนวิจัยและตรวจประเมินรับงานวิจัย

2) ความขัดแย้งกันของเป้าหมายในการดำเนินงาน (Operative goals) เป้าหมายในการดำเนินงานหมายถึงเป้าหมายที่แฝงอยู่ในการกระทำของบุคคลซึ่งอาจเหมือนหรือแตกต่างจากเป้าหมายที่เป็นทางการที่ได้ระบุไว้ก็เป็นได้ กลุ่มผู้เป็นตัวแทนคือสภามหาวิทยาลัยจึงอาจตัดสินใจดำเนินการบางเรื่องในทางที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตัวการอย่างแท้จริง แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเองในเรื่องต่างๆ เช่น ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือชื่อเสียง เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างขององค์ประกอบการสภามหาวิทยาลัยของแห่งแล้ว (ตารางที่ 4.1) แม้ส่วนใหญ่จะมีการระบุให้องค์ประกอบที่มาของกรรมการมีความหลากหลาย แต่ยังคงไม่อาจครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มที่ประกอบขึ้นเป็นกลุ่มตัวการของสถาบันการศึกษาได้ทั้งหมด นอกจากนี้ สัดส่วนกรรมการสภาในทางปฏิบัติยังมักโน้มเอียงไปยังกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ส่งผลให้การลงมติในเรื่องสำคัญมักถูกครอบงำโดยกลุ่มเฉพาะบางกลุ่มในสภา

ผลกระทบที่สำคัญจากปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลและความขัดแย้งกันของเป้าหมายระหว่างตัวการและตัวแทนที่สำคัญมี 2 ประเภท ได้แก่ ปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรักษ์ (Adverse selection) และปัญหาจริยธรรมวิบัติ (Moral hazard)

ปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรักษ์ (Adverse selection)

การคัดสรรที่เป็นปรักษ์เป็นรูปแบบหนึ่งของปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างตัวการและตัวแทน ในบริบทของตัวการและตัวแทนในสถาบันศึกษา การคัดสรรที่เป็นปรักษ์เกิดขึ้นได้เมื่อผู้เป็นตัวการคือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัยมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับประเภท (Type) ของผู้เป็นตัวแทนคือกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งในเรื่องความเต็มใจ (Willingness) ของตัวแทนว่าผู้ที่เสนอเข้ามาเป็นตัวแทนมีความเต็มใจที่จะอุทิศทรัพยากรเพื่อกระทำการให้เกิดประโยชน์สูงสุดของตัวการเพียงใด และความสามารถ (Capacity) ของตัวแทนว่ามีเพียงพอที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของตัวการหรือไม่ กรรมการสภาผู้ซึ่งอยู่ในประเภทที่อ่อนด้อยจึงอาจพยายามจูงใจผู้เป็นกรรมการสรรหา หรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกรรมการสภา ด้วยข้อเสนอซึ่งอาจไม่เป็นผลดีกับองค์กรหรือเป็นประโยชน์กับตัวการ ส่งผลให้กระบวนการคัดสรรผู้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หรืออาจเป็นผลร้ายกับตัวการ

ในการคัดเลือกกรรมการสภาในมหาวิทยาลัยไทย ปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรักษ์อันเนื่องมาจากความอ่อนด้อยความสามารถของผู้สมัครเข้าเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยน่าจะเกิดขึ้นค่อนข้างน้อยในระบบการคัดเลือกแบบเลือกตั้ง อันเนื่องมาจากระบบการคัดเลือกที่ผู้สมัครเป็นกรรมการสภาจะต้องเปิดเผยประวัติส่วนตัวโดยละเอียด อีกทั้งผู้สมัครส่วนใหญ่มักเป็นผู้มีประสบการณ์และความรู้

ความสามารถเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณะโดยแพร่หลาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรักษ์จากความอ่อนด้อยความสามารถอาจเกิดขึ้นได้หากระบบการคัดเลือกเป็นระบบสรรหาที่ขาดความโปร่งใสและผู้สมัครเป็นผู้ใกล้ชิดกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ถูกคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกเพื่อต้องการครอบงำอำนาจการตัดสินใจในสภามหาวิทยาลัย

ปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรักษ์อันเนื่องมาจากการขาดความเต็มใจของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในการอุทิศทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของตัวการเป็นปัญหาแฝงที่อาจตรวจสอบได้ยากเนื่องจากความซับซ้อนของฟังก์ชันการผลิตของสภามหาวิทยาลัยที่ทั้งปัจจัยการผลิตและผลผลิตมีความเป็นนามธรรมค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม การออกแบบกลไกที่เหมาะสมที่ตั้งอยู่บนหลักการเปิดเผยตัวตน (Revelation principle) จะสามารถช่วยให้ตัวการสามารถแยกประเภทของตัวแทนได้ เช่น การกำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินซึ่งโดยเหตุที่กระบวนการยื่นบัญชีทรัพย์สินเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน จึงมีข้อดีคือสามารถใช้เป็นกลไกคัดแยก (Screening) ที่คัดกลุ่มผู้ที่สามารถอุทิศเวลาให้กับมหาวิทยาลัยได้อย่างแท้จริงออกจากกลุ่มอื่น

ปัญหาจริยธรรมวิบัติ (Moral hazard)

จริยธรรมวิบัติเป็นปัญหาหนึ่งจากความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างตัวการและตัวแทนที่เกิดขึ้นภายหลังตัวแทนได้ถูกคัดเลือกขึ้นโดยตัวการแล้ว เมื่อตัวแทนได้กระทำการโดยถือเอาผลประโยชน์ของตัวแทนเองเป็นที่ตั้ง มากกว่ากระทำการเพื่อสร้างประโยชน์ของตัวการให้เกิดสูงสุด ในบริบทของสถาบันการศึกษา ปัญหาจริยธรรมวิบัติสามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ (Kivistö, 2007)

1) การละเลยหน้าที่ (Shirking) ได้แก่ การที่ผู้เป็นตัวแทนไม่กระทำการในภาระหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย หรือไม่อุทิศความพยายาม (Effort) เพื่อกระทำการในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเท่าที่ควร จากการศึกษาของ Brehm and Gates (1999) การละเลยหน้าที่อาจเกิดได้ทั้งจากการละเลยหน้าที่เพราะความรู้สึกไม่ประสงค์จะทำงาน (Leisure-shirking) ของตัวแทน หรือการละเลยหน้าที่เพราะความรู้สึกต่อต้านแนวนโยบายบางอย่าง (Dissent-shirking) ที่ถูกวางไว้โดยตัวการ ปัญหาการละเลยหน้าที่เป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นได้ทั่วไปในองค์กรที่ผลประโยชน์หรือผลตอบแทนของตัวแทนคงที่และไม่ขึ้นกับผลงาน ซึ่งในกรณีของสภามหาวิทยาลัยนั้น โดยส่วนใหญ่กรรมการสภาจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมซึ่งเป็นกลไกจูงใจในรูปแบบหนึ่งให้เข้าประชุมและช่วยป้องกันปัญหาการละเลยหน้าที่ในระดับหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมหาวิทยาลัยแทบทั้งหมดไม่มีระบบการให้รางวัลแก่กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ยึดโยงกับผลประโยชน์ของตัวการไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ระบบการตอบแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น ความภูมิใจที่ได้กระทำสิ่งที่ดีให้เกิดแก่สังคม ซึ่งเป็นความคิดในเชิงปทัศฐาน (normative) ที่แตกต่างกันไปตามปัจเจกบุคคล และอาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ที่แท้จริงของตัวการในบางกรณี

2) การฉวยโอกาส (Opportunistic pursuit) การฉวยโอกาสในบริบทของตัวการและตัวแทนในสถาบันการศึกษาเกิดขึ้นเมื่อตัวแทนกระทำการที่มุ่งเป้าหมายของตัวแทนเองเป็นที่ตั้งมากกว่าการคำนึงถึงเป้าหมายของตัวการ ปัญหาการฉวยโอกาสเกิดขึ้นอยู่เสมอในกรณีที่ตัวการและ

ตัวแทนมีเป้าหมายที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน (Goal conflicts) และกระบวนการตรวจสอบพฤติกรรมของตัวแทนกระทำได้อย่างยาก อาทิ คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือผู้บริหารมหาวิทยาลัยอาจคำนึงถึงการสร้างชื่อเสียงให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นหลัก จึงผลักดันให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปในทางที่มุ่งเน้นการสร้างชื่อเสียง เช่น การแข่งขันล่ำราวงวัล การเร่งปรับปรุงเกณฑ์ตามตัวชี้วัดเพื่อพัฒนาอันดับของมหาวิทยาลัยให้สูงขึ้น การมุ่งเน้นการตีพิมพ์ในวารสารที่มีชื่อเสียง เป็นต้น แทนการกระทำที่อาจเป็นประโยชน์ต่อตัวการมากกว่า เช่น การให้บริการทางวิชาการที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นต้น

3) การแสวงหาประโยชน์โดยการอุดหนุนไขว้ (Opportunistic cross-subsidization)

การแสวงหาประโยชน์โดยการอุดหนุนไขว้เป็นรูปแบบการแสวงหาผลประโยชน์ของตัวแทนในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ James (1990) ได้นิยามไว้ว่า คือ การที่มหาวิทยาลัยส่งเสริมกิจกรรมที่สร้างรายได้แม้ไม่เป็นประโยชน์ต่อตัวการ เพื่อนำรายได้จากกิจกรรมดังกล่าวไปอุดหนุนกิจกรรมอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อตัวแทน แต่มีต้นทุนสูงเกินจนไม่สามารถอยู่ด้วยตัวเองได้ อาทิ การเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรีที่เป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมากกว่าแต่ไม่ได้สร้างชื่อเสียงให้กับมหาวิทยาลัยมาก ไปสู่การเรียนการสอนในระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกที่เป็นประโยชน์กับคนจำนวนน้อยแต่สามารถสร้างชื่อเสียงให้กับมหาวิทยาลัยได้มากจากการทำวิจัยหรือการตีพิมพ์บทความทางวิชาการ การเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากกิจกรรมการเรียนการสอนและการวิจัยซึ่งเป็นพันธกิจหลักของมหาวิทยาลัยไปสู่ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นเพียงพันธกิจรอง ตลอดจนการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากการเรียนการสอนและการวิจัยไปสู่การจัดซื้อครุภัณฑ์หรือการก่อสร้างและปรับปรุงสิ่งก่อสร้างซึ่งแม้เป็นการส่งเสริมฐานะของตัวแทนแต่อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางตรงแก่ตัวการ เป็นต้น

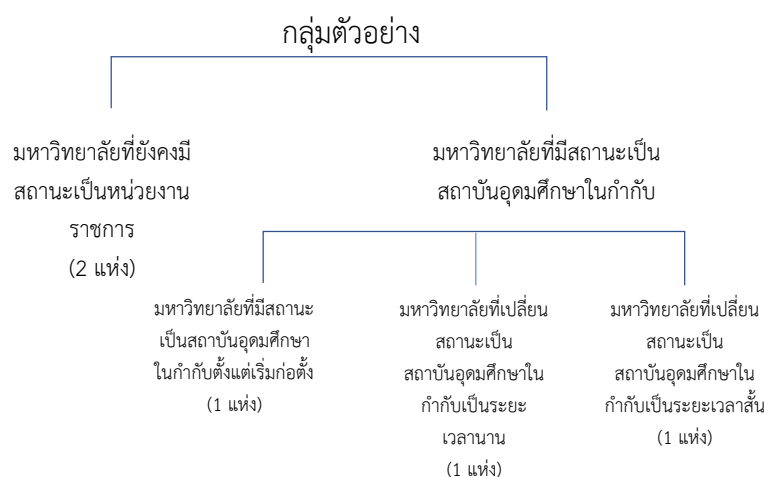
4) การบิดเบือนข้อมูลเพื่อการตรวจสอบ (Distortion of monitoring information)

การบิดเบือนข้อมูลเพื่อการตรวจสอบเป็นพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ของตัวแทนในรูปแบบหนึ่งอันเนื่องมาความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างตัวการและตัวแทน ในมุมมองของ Williamson (1985) การบิดเบือนข้อมูลเพื่อการตรวจสอบถือเป็นปัญหาจริยธรรมวิบัติที่รุนแรงที่สุด เนื่องจากเป็นความไม่สมมาตรของข้อมูลที่ถูกสร้างขึ้นโดยตัวแทนเองเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ ต่างจากปัญหาจริยธรรมวิบัติประเภทอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่สมมาตรของข้อมูลโดยโครงสร้าง โดยนิยามแล้ว การบิดเบือนข้อมูลเพื่อการตรวจสอบเกิดขึ้นเมื่อตัวแทนไม่ว่าจะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย หรือปัจเจกบุคคลในส่วนตัวส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัย ปกปิด หรือบิดเบือนข้อมูลที่สื่อไปถึงตัวการ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของตัวแทนในทางปฏิบัติ การบิดเบือนข้อมูลอาจอยู่ในรูปการหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูล เช่น การปกปิดผลการดำเนินงานที่ควรแสดงในรายงานประจำปี หรือการเจตนาไม่เปิดเผยข้อมูลในการประชุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวการ เป็นต้น

แนวทางแก้ไขปัญหจริยธรรมชีวิตที่นิยมมักได้แก่ การใช้สัญญา (Contract) เข้าควบคุมพฤติกรรมของตัวแทน ทั้งในรูปของสัญญาที่ควบคุมพฤติกรรม (Behavioral based contract) อาทิ และสัญญาที่ควบคุมผลลัพธ์ (Outcome based contract)

3. ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยเป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพโดยการสังเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติ ขอบบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) และการขอความร่วมมือให้ข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) จากทั้งผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย ผู้บริหารในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิ นักศึกษา อาจารย์ เจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัย กลุ่มตัวอย่างของงานวิจัยครอบคลุมมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น 5 แห่ง โดยคณะผู้วิจัยได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างของมหาวิทยาลัยด้วยวิธีจำเพาะเจาะจง (Purposive sampling) ด้วยการจำแนกมหาวิทยาลัยออกเป็นกรณีสุดโต่ง (Extreme case) คือ มหาวิทยาลัยที่ยังอยู่คงมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการ และมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ ซึ่งถูกแยกย่อยออกเป็นอีก 3 กรณี คือ มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง มหาวิทยาลัยที่มีเปลี่ยนสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับมาเป็นระยะเวลานาน และมหาวิทยาลัยที่มีเปลี่ยนสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับมาเป็นระยะเวลาล้าน



ภาพที่ 1 แนวทางการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

4. ผลการศึกษา

สาระสำคัญในส่วนนี้แบ่งเป็น 3 ส่วนย่อย ในส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้มาของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยและนายกสภามหาวิทยาลัยว่ากฎระเบียบดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น เป็นกลไกที่เหมาะสมและเพียงพอในการป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันที่เป็นประจักษ์หรือไม่ และอย่างไร ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ

ตรวจสอบคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยและนายกสภามหาวิทยาลัยในการป้องกันปัญหาจริยธรรม วิชาชีพ และส่วนที่สาม จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษที่เกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล

4.1 แนวทางการป้องกันปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรับักษ์

การกำหนดคุณสมบัตินายกและกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นเพียงกลไกเดียวในระบบมหาวิทยาลัยไทยในปัจจุบันที่ถูกนำมาใช้ป้องกันปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรับักษ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องดังกล่าวในฐานะกลไกการป้องกันปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรับักษ์และประสิทธิผลของกฎระเบียบในการคัดเลือกนายกและกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะตัวแทนที่พึงทำประโยชน์ของตัวการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้สูงสุดแล้ว มีข้อสังเกตจากการวิจัยที่สำคัญ คือ

1) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยยังไม่ครอบคลุมตัวแทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม โดยแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกแห่งจะกำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง คือ อธิการบดี และหลายแห่งได้กำหนดให้มีรองอธิการบดีเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งร่วมอยู่ด้วย ซึ่งถือเป็นตัวแทนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย อีกทั้งทุกแห่งยังได้กำหนดให้มีตัวแทนจากคณาจารย์ อาทิ ประธานสภาคณาจารย์หรือตัวแทนจากสภาคณาจารย์ และ/หรือกำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นตัวแทนจากคณาจารย์ที่ได้รับการคัดเลือกซึ่งถือได้เป็นตัวแทนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือคณาจารย์ก็ตาม ในปัจจุบันยังคงไม่มีมหาวิทยาลัยใดในประเทศไทยที่กำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มนักศึกษาซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญและมีจำนวนมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยทั้งในสังกัดส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดล้วนมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า ไม่สมควรให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มนักศึกษา เนื่องจากการที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับนักศึกษาโดยตรง เช่น การอนุมัติใบปริญญาและการให้ความเห็นชอบหลักสูตร การจัดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มนักศึกษาจึงเป็นการสุ่มเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนกันได้ โดยกลุ่มนักศึกษาสามารถสะท้อนความต้องการของตนให้สภามหาวิทยาลัยได้รับรู้ได้ผ่านรูปแบบต่างๆ อาทิ การแสดงความเห็นผ่านเวทีสาธารณะในโอกาสที่สภามหาวิทยาลัยพบปะกับประชาคมมหาวิทยาลัยหรือช่องทางแสดงความเห็นต่างๆ การอนุญาตให้มีตัวแทนจากกลุ่มนักศึกษาเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ในการประชุมสภามหาวิทยาลัยในวาระที่ไม่ใช่วาระลับ ตลอดจนการให้มีตัวแทนจากกลุ่มนักศึกษาเข้าเป็นส่วนหนึ่งในกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

2) เนื้อหาในพระราชบัญญัติมีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถช่วยป้องกันปัญหาการคัดสรรที่เป็นปรับักษ์ได้ กล่าวคือ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติในส่วนของคุณสมบัติเป็นการตราไว้เพื่อต้องการกำหนดมาตรฐานของนายกและ

กรรมการสภามหาวิทยาลัยว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ อาทิ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนเรศวร ได้กำหนดคุณสมบัติของนายกสภามหาวิทยาลัยไว้ถึง 6 ข้อ ดังนี้

“นายกสภามหาวิทยาลัยควรมีคุณสมบัติดังนี้

1. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และคุณธรรม เป็นที่ยอมรับในสังคม
2. เป็นผู้เข้าใจและยึดมั่นในหลักการและอุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย
3. เป็นที่ประจักษ์ชัดว่ามีความรู้ ความสามารถ และความสำเร็จด้านการบริหารงานเป็นอย่างดี
4. เป็นผู้มีภาวะผู้นำเป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ
5. เป็นผู้ที่สามารถอุทิศเวลาให้แก่งานของมหาวิทยาลัยตามสมควรแก่หน้าที่
6. เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติอื่นที่คณะกรรมการสรรหากำหนด”

อย่างไรก็ตาม แม้คุณสมบัติดังกล่าวจะบ่งชี้ว่าผู้เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยจะต้องมีความรู้ความสามารถสูงและเป็นผู้มีคุณธรรม แต่คุณสมบัติทุกข้อล้วนแต่เป็นคุณสมบัติในเชิงอัตวิสัย (subjective) ที่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้มีอำนาจคัดเลือกหรือสรรหา ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติดังกล่าวเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอิสระ อาทิ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเป็นภววิสัย (objective) มากกว่า เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 200 และ 201 ได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าคณะในศาลฎีกา หรือเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือเป็นศาสตราจารย์สาขานิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ หรือเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี อีกทั้งยังได้กำหนดสัญชาติ อายุ ระดับการศึกษาขั้นต่ำไว้เป็นที่ชัดเจน

3) มหาวิทยาลัยทั้งหมดใช้แนวทางการคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัยด้วยกระบวนการสรรหา โดยจัดให้มีคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการสรรหาจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี ตัวแทนคณาจารย์ เช่น ประธานสภาคณาจารย์ ตลอดจนตัวแทนเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งมีข้อดีคือ กระบวนการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือตัวการสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนได้โดยตรงซึ่งย่อมช่วยให้นายกสภามหาวิทยาลัยที่ถูกคัดเลือกมีคุณสมบัติสอดคล้องกับคุณสมบัติที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการสรรหาดังกล่าวนี้อาจมีข้อเสียที่สำคัญ คือ การก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ถูกคัดเลือกเข้ามาเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยและผู้เป็นกรรมการสรรหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารมหาวิทยาลัยคืออธิการบดีได้ เนื่องจากอาจมีแนวทางการเอื้อผลประโยชน์แบบต่างตอบแทนกัน

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตที่สำคัญคือ สัดส่วนและจำนวนกรรมการสรรหาจากแต่ละภาคส่วนถือเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่งในการกำหนดกลุ่มผู้ที่จะเข้ามาเป็นนายกและกรรมการสภามหาวิทยาลัย อาทิ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งได้กำหนดให้กรรมการสรรหาถึง 5 คนจากทั้งหมด 7

คน เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสัมพันธ์ต่อการเกิดปัญหาการผูกขาดของอำนาจและการสืบทอดของอำนาจจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเดิมไปสู่กรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า คณะกรรมการสรรหาตามที่กำหนดในทุกมหาวิทยาลัยยังคงไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด กล่าวคือ ไม่มีมหาวิทยาลัยใดกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มนักศึกษาซึ่งจัดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มสำคัญและมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

4.2 แนวทางการป้องกันปัญหาจริยธรรมวิบัติ

ปัจจุบันทุกมหาวิทยาลัยได้จัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของนายกและกรรมการสภามหาวิทยาลัยในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญระดับผู้บริหารมหาวิทยาลัยทั้งในสังกัดและในกำกับ สามารถจำแนกแนวทางการตรวจสอบและประเมินการทำงานของสภามหาวิทยาลัยได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1) การจัดตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานของสภามหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ ซึ่งโดยมากมักเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก อย่างไรก็ตาม โดยที่คณะกรรมการประเมินดังกล่าวมักถูกจัดตั้งโดยผู้บริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่ง คณะกรรมการประเมินจึงไม่มีความเป็นอิสระจากผู้ที่ถูกประเมินคือสภามหาวิทยาลัยโดยสมบูรณ์

2) การเปิดเผยผลการพิจารณาของสภามหาวิทยาลัยในรายงานการประชุม ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากประชาคมของมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม ผลการประชุมที่เปิดเผยมักเป็นมติจากวาระทั่วไปเนื่องจากวาระสำคัญมักถูกจัดเป็นวาระลับที่มักไม่ได้รับอนุญาตให้เปิดเผยผลการประชุมแก่สาธารณะ อีกทั้งการรายงานผลการพิจารณามักเป็นการสรุปผลการพิจารณาของสภามหาวิทยาลัยโดยรวม มากกว่าการเปิดเผยความเห็นของกรรมการสภาเป็นรายบุคคล จึงอาจทำให้มาตรการนี้ไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควรในการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ของกรรมการแต่ละคน

3) การจัดการประชุมร่วมกันระหว่างสภามหาวิทยาลัยและประชาคม ซึ่งมักจัดขึ้นอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และเป็นเวทีสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถซักถามและตรวจสอบผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่นายกและกรรมการสภามหาวิทยาลัยมักเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยดำรงตำแหน่งระดับสูงในสังคม สถานะที่แตกต่างกันระหว่างนายกและกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นตัวแทน กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นตัวการจึงอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่ม เช่น กลุ่มนักศึกษา กรังเกรงไม่กล้าตรวจสอบหรือสอบถามข้อมูลที่มีลักษณะอ่อนไหว บางเรื่องจากสภามหาวิทยาลัยโดยตรง

จากแนวทางการประเมินผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยทั้งสามรูปแบบข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวทางดังกล่าวยังคงขาดความชัดเจนว่า ผลการประเมินที่เกิดขึ้นสามารถถูกนำไปใช้เพื่อการควบคุมปัญหา

จริยธรรมวิบัติทั้งในรูปการควบคุมในเชิงพฤติกรรม (Behavioral based) หรือในเชิงผลลัพธ์ (Outcome based) ให้สภามหาวิทยาลัยมุ่งตอบสนองประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างไร ทั้งนี้ เนื่องจากผลการประเมินดังกล่าวไม่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อการพิจารณาการแต่งตั้งกรรมการสภาในอนาคต ดังเช่น การต่อประเมินผลงานเพื่อต่อสัญญาจ้างอาจารย์ เป็นต้น

4.3 บทบาทรัฐเพื่อกำกับการดำเนินงานสภามหาวิทยาลัย

เนื่องจากโครงสร้างธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของไทย ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญ คือ “เจ้าของ” ทำให้สภามหาวิทยาลัยจึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญมาก แต่ขาดองค์ประกอบที่จะกำกับการดำเนินการจาก “เจ้าของ” ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลควรทำบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากสังคมและความต้องการต่อการพัฒนาประเทศในการเสนอแนะความต้องการให้กับมหาวิทยาลัย หรืออีกนัยหนึ่ง ทำหน้าที่ในบทบาทของ “เจ้าของ” ในโครงสร้างธรรมาภิบาลในการกำกับติดตามการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย และพัฒนาระบบและกลไกในการติดตามการดำเนินงานให้สามารถตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากผลการสำรวจและสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง และประชาคมของสถาบันอุดมศึกษา ในประเด็น “หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันมีกระบวนการกำกับดูแลที่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน” พบว่าระดับคะแนนในส่วนนี้ค่อนข้างน้อยในทัศนะของประชาคมของมหาวิทยาลัย (ค่าเฉลี่ย 2.65) แม้ว่า กลุ่มผู้บริหารระดับสูงจะเห็นแตกต่างโดยอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.68) แต่ทั้งนี้สะท้อนถึงมุมมองของประชาคมยังเห็นว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันมีกระบวนการที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากนัก

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงประเด็นเรื่องของระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จากการสำรวจผู้บริหารระดับสูง และประชาคมของสถาบันอุดมศึกษา พบว่า กลุ่มประชาคมของมหาวิทยาลัยมีความเห็นระบบประกันคุณภาพทั้งในระดับหลักสูตร ระดับคณะ และระดับมหาวิทยาลัย ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของมหาวิทยาลัย มีส่วนช่วยให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินการที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล ในระดับไม่สูงนัก (ค่าเฉลี่ย 2.78) แม้ว่ากลุ่มผู้บริหารระดับสูงจะมีความเห็นแตกต่างโดยอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.53) และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยตัวอย่าง มีประเด็นข้อสังเกตว่า ปัญหาด้านการประกันคุณภาพการศึกษาที่มหาวิทยาลัยของไทยเผชิญ คือ ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของไทยส่วนใหญ่เป็นไปในเชิงของการตรวจสอบ และงานด้านเอกสารที่มอบหมายให้คณาจารย์ภายในมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำเอกสารเพื่อรายงานกระบวนการดำเนินการ ทำให้ส่วนหนึ่งเบียดเบียนเวลาในการสอนของคณาจารย์ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในสถานศึกษา การออกแบบกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย ทั้งด้านองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย แนวทางการเลือกตั้งหรือสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยกำกับให้สภามหาวิทยาลัยซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทน ดำเนินการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ของมหาวิทยาลัยคือตัวการได้รับประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ กลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพควรเป็นกลไกที่สามารถป้องกันปัญหาสำคัญจากความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างตัวการและตัวแทน คือ ปัญหาการคัดสรรที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการคัดเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้ผู้สมัครที่ไม่มีความสามารถเพียงพอหรือไม่เต็มใจที่จะอุทิศทรัพยากรอย่างเต็มที่ในการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัย หรือได้ผู้สมัครที่ต้องการใช้ตำแหน่งกระทำการเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัย และปัญหาจริยธรรมวิบัติที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยแล้ว ไม่อุทิศทรัพยากรเพื่อมุ่งสร้างประโยชน์ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัยเท่าที่ควร

จากการสังเคราะห์กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญระดับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ แนวทางการสรรหากรรมการ และการกำหนดคุณสมบัติกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีกลไกการป้องกันปัญหาการคัดสรรที่เป็นอุปสรรคระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีข้อด้อยที่สำคัญคือ องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดยังไม่ครอบคลุมตัวแทนจากทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ระบุในกฎหมายมีเป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง ขึ้นอยู่กับการตีความของผู้มีอำนาจคือคณะกรรมการสรรหา อีกทั้งระบบการคัดเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งมักใช้กระบวนการสรรหา มักก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้เป็นกรรมการสรรหา ในด้านกลไกการตรวจสอบซึ่งเป็นเครื่องมือป้องกันปัญหาจริยธรรมวิบัตินั้น กลไกดังกล่าวกลับไม่ได้ถูกระบุไว้ในกฎหมายระดับเดียวกับกลไกการสรรหา แต่มักถูกกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะในแต่ละมหาวิทยาลัยในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ การเปิดเผยผลการประชุมสภามหาวิทยาลัยในวาระที่ไม่ใช่วาระลับ และการจัดให้มีเวทีสาธารณะเพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้พบและชี้แจงผลการดำเนินงานกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เป็นต้น ซึ่งกลไกดังกล่าวยังคงมีผลในการควบคุมพฤติกรรมของกรรมการสภามหาวิทยาลัยค่อนข้างน้อย เนื่องจากผลการดำเนินงานดังกล่าวยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ให้คุณให้โทษกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตรง สถานะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศไทยในปัจจุบันจึงอิงกับระบบคุณธรรมที่ตั้งอยู่บนข้อสมมติหรือความคาดหวังว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งโดยมากมักถูกคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและคุณธรรม และมีความพอใจที่คำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Altruistic preference) มากกว่าประโยชน์ส่วนตน

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายจากงานวิจัยนี้ ในส่วนแรก เป็นข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมายที่ถูกพัฒนาขึ้นจากทฤษฎีตัวการและตัวแทนที่ตั้งอยู่บนข้อสมมติสำคัญที่ว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างมีเป้าหมายของกลุ่มตนเองที่นอกจากไม่จำเป็นจะต้องสอดคล้องกันแล้ว แต่ยังมีขัดกัน ดังนี้

1) คณะกรรมการสรรหานายกหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยควรมีองค์ประกอบที่หลากหลายครอบคลุมทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนจากกลุ่มนักศึกษา ทั้งนี้ การจัดให้มีตัวแทนจากกลุ่มนักศึกษาเข้าไปเป็นหนึ่งในกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตรงอาจเป็นการไม่สมควรเนื่องจากอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกันระหว่างกรรมการที่เป็นตัวแทนจากนักศึกษาซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับกับการดำเนินงานของคณาจารย์ และอาจารย์ซึ่งโดยภาระหน้าที่สามารถให้คุณให้โทษกับนักศึกษาโดยตรง

2) ความโปร่งใสในการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันปัญหาจริยธรรมวิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สถานะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่ใช่ลูกจ้างที่นายจ้างสามารถใช้สัญญาควบคุมพฤติกรรมหรือผลลัพธ์ได้ ความโปร่งใสในการดำเนินงานอาจแสดงได้อย่างเป็น

รูปธรรมในหลายรูปแบบ อาทิ การเปิดเผยผลการประชุมสภามหาวิทยาลัยอย่างสม่ำเสมอ หรือการเปิดเผยความเห็นของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในการประชุมแต่ละครั้งเป็นรายบุคคล เป็นต้น

3) คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยควรมีความชัดเจน และสามารถใช้เป็นเครื่องมือคัดสรรผู้สมัครที่มีความสามารถและความต้องการอุทิศทรัพยากรเพื่อดำเนินการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัยได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้สมัครเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยเคยดำรงตำแหน่งกรรมการมาแล้วในอดีต ควรให้มีการนำผลการดำเนินงานในอดีตของผู้เคยดำรงตำแหน่งเข้าประกอบการพิจารณาการคัดเลือกผู้สมัครเช่นกัน

นอกจากนั้น ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งควรทำบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากสังคมและความต้องการต่อการพัฒนาประเทศในการเสนอแนะความต้องการให้กับมหาวิทยาลัย หรืออีกนัยหนึ่ง ทำหน้าที่ในบทบาทของ “เจ้าของ” ในโครงสร้างธรรมาภิบาลในการกำกับติดตามการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย และพัฒนาระบบและกลไกในการติดตามการดำเนินงานให้สามารถตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านการพัฒนากระบวนการและกลไกที่สำคัญ ดังนี้

4) กำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ทางการศึกษา ต้องมีแนวทางในการกำกับดูแลอย่างชัดเจน ไม่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ โดยอาจพิจารณาใช้แนวทางต่าง ๆ เพื่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

5) พัฒนาระบบในการประกันคุณภาพการศึกษาจากภายนอก (External Quality Assurance) ที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยต้องพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการประกันคุณภาพรองรับไว้ และจัดทำข้อมูลเพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาและเผยแพร่ให้สาธารณะรับทราบ เพื่อเกิดการตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นข้อมูลในลักษณะเปรียบเทียบระหว่างสถาบันอุดมศึกษาได้ เพื่อให้เกิดระบบสอบทานและตรวจสอบได้ (check and balance)

6) พัฒนาระบบการจัดอันดับมหาวิทยาลัย (Ranking) ในมิติต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ในการวัดผลการดำเนินงานนอกเหนือจากระบบประกันคุณภาพการศึกษา แต่ทั้งนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลต้องคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกันของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และมีการพัฒนาเครื่องมือวัดผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่สะท้อนบริบทของความแตกต่างได้

7) วางแนวทางในการเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยและการประเมินคุณภาพจากภายนอก (External Quality Assurance) และการจัดสรรงบประมาณ (Budget allocation) ซึ่งต้องใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการประกันคุณภาพให้เกิดประสิทธิภาพ มีข้อมูลที่ทันสมัย และสามารถตอบสนองความต้องการในการบริหารคุณภาพการศึกษา และมิติด้านอื่น ๆ ได้

8) พัฒนาแนวทางในการจัดการปัญหาธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง และกระบวนการได้มาของสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ การวางกรอบในการกำกับธรรมาภิบาลที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ได้แก่ ประเด็นเรื่องของโครงสร้าง องค์ประกอบ กระบวนการได้มา และคุณสมบัติของนายกสภาและกรรมการสภา เพื่อให้มั่นใจว่าสภามหาวิทยาลัยจะสามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้สามารถตอบสนองความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นอย่างดี

9) พัฒนาช่องทางในการพัฒนาความรู้ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของสภามหาวิทยาลัย กลไกหนึ่งที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอาจกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาหรือจะได้รับการสรรหาควรต้องได้รับการพัฒนาความรู้ที่เพียงพอให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดให้มีการ

ฝึกอบรมที่กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติเพื่อให้เข้าร่วมแบบบังคับหรือกึ่งบังคับ ไม่ใช่ตามสมัครใจเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยสามารถจัดการให้มีการจัดทำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการสภา หรือข้อมูลอื่นที่จำเป็น เช่น ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดไว้ให้เพื่อใช้ประโยชน์ในการอ้างอิง เพื่อการปฏิบัติงานได้เต็มความสามารถ

10) จัดตั้งหน่วยรับเรื่องราวข้อร้องเรียน ข้อร้องทุกข์ ข้อขัดข้องในการดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนด รวมถึงวางแผนทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน หรือเป็นจุดรับเรื่องแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) สำหรับการจัดการข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน หรือให้ความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานกำกับดูแล เพื่อให้สถาบันการศึกษาสามารถมีที่พึ่งในการสร้างความชัดเจนในการดำเนินการได้

11) พัฒนาระบบการประเมินสภามหาวิทยาลัย ร่วมกับการพัฒนากลไกในการสร้างความรู้และความพร้อมให้แก่กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผ่านการกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่ง หน่วยงานที่มีบทบาทในการกำกับดูแลอาจพิจารณาและกลไกในการประเมินผลการปฏิบัติงานของสภามหาวิทยาลัย เพื่อเป็นข้อมูลนำเข้าสำหรับมหาวิทยาลัยจะกำหนดใช้ในกระบวนการสรรหาสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้สามารถเป็นกลไกในการติดตามการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยได้ด้วย นอกจากการพัฒนากระบวนการและกลไกในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยเองแล้ว การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยงานในสังกัดของภาครัฐ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ เพื่อใช้เป็นกลไกในการติดตามการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยได้

12) กำหนดให้มีแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นในการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยให้ประชาคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นได้เข้าถึงและรับทราบ รวมถึงเปิดช่องทางในการรับเรื่องข้อร้องเรียน ข้อร้องทุกข์ และข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาควบคู่ไปด้วย.

บรรณานุกรม

- Alexander, F. K. (2000). The changing face of accountability: Monitoring and assessing institutional performance in higher education. *The journal of higher education*, 71(4), 411-431.
- Brehm, J. O., & Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. University of Michigan Press.
- Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa: Institute on governance.
- Harvey, L., & Askling, B. (2003). Quality in higher education. In *The dialogue between higher education research and practice*(pp. 69-83). Springer, Dordrecht.

- James, E. (1990). Decision processes and priorities in higher education. In Hoenack, S.A. & Collins, E.L. (eds.), *The economics of American universities. Management, operations, and fiscal environment*. Albany: State University of New York Press, 77-106.
- Kivistö, J. (2007). *Agency theory as a framework for the government-university relationship*. Tampere University Press.
- Liefner, I. (2003). Funding, resource allocation, and performance in higher education systems. *Higher education*, 46(4), 469-489.
- McLendon, M. K. (2003). The politics of higher education: Toward an expanded research agenda. *Educational Policy*, 17(1), 165-191.
- UNESCAP (2009). *What is good governance?* Retrieved from <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.