

ธรรมาภิบาลกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย

ณดา จันทรสม*

บทคัดย่อ

สถาบันอุดมศึกษาของไทยกำลังเผชิญกับประเด็นท้าทายจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกสถาบันอุดมศึกษาอย่างมาก นำไปสู่ความจำเป็นที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมุ่งเน้นการบริหารกิจการที่ดี มีการดำเนินงานที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นฐานรากสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งโครงสร้างธรรมาภิบาลเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาได้ และกลไกการประกันคุณภาพเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการที่จะกำกับให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษามีธรรมาภิบาล ผลการศึกษาพบว่า สถาบันอุดมศึกษาของไทยมีโครงสร้างธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับกฎระเบียบและข้อบังคับที่ใช้ในการกำกับสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้ โครงสร้างที่เป็นอยู่ยังอาจมิได้ตอบโจทย์ความคาดหวังของสังคมที่มีต่อสถาบันอุดมศึกษามากนัก มุมมองของกรรมการสภา และผู้บริหารมหาวิทยาลัยยังยึดโยงกับกรอบของกฎหมายที่เป็นอยู่เป็นหลัก กอปรกับกลไกการประกันคุณภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามเกณฑ์มาตรฐานของ สกอ. และ สมศ. ยังมิได้ตอบโจทย์ในการสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลเพื่อตอบสนองผลลัพธ์ที่ควรจะเป็นของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

คำสำคัญ: สถาบันอุดมศึกษา ธรรมาภิบาล ประกันคุณภาพการศึกษา

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และ คณบดี คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กทม. 10240 ติดต่อผู้เขียน: nada@nida.ac.th

งานศึกษานี้เป็นโครงการภายใต้แผนงานวิจัย “การเปลี่ยนแปลงอุดมศึกษาไทย: ปัญหาและความท้าทาย” ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนางานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2558

Governance and Higher Education Management in Thailand

Nada Chunsom*

Abstract

Thailand's higher education is greatly facing challenges from both inside and outside the institutions. Governance is a key policy issue raised today as the need for Institutions to continually improve and ensure that their governing model meet those challenges in higher education. Governance structure in higher education was discussed and emphasized how important it is for increasing higher education's efficiency and effectiveness. This study has main objective to address whether Thailand's higher education quality assurance guidelines could ensure good governance in higher education management. The results of the study showed that higher education in Thailand have arranged governance structure according to rules and regulations presently applying to the institutions. However, such structure was not ensured that society's expectations toward the universities have been responded. The University Board and Management's perception on the governance issues have been framed only within the legal framework. Besides, the existing quality assurance criteria could not strengthen the governance and lead to the expected outcomes in higher education.

Keywords: Higher Education; Governance; Educational Quality Assurance

* Assistant Professor of Business Administration and Dean-Graduate School of Development Economics, National Institute of Development Administration (NIDA), 118 Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand.
Email: nada@nida.ac.th

1. บทนำ

การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ต้องเริ่มจากการพัฒนาคน คนที่มีคุณภาพเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ การศึกษามีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น การศึกษาจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนา การบริหารการศึกษาจึงเป็นกลไกสำคัญต่อการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่ต้องการ การจัดการศึกษาจะประสบความสำเร็จหรือบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องอาศัยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหลัก ซึ่งต้องเป็นผู้บริหารมืออาชีพยุคใหม่ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการจัดการศึกษา ต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหารแบบเดิมที่ไม่พึงประสงค์และไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งเน้นการบริหารแบบเป็นองค์คณะบุคคล และมีส่วนร่วม (ธีระ รุญเจริญ, 2546)

สถาบันอุดมศึกษาของไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ตามพันธกิจที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐให้สถาบันอุดมศึกษามีบทบาทในการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ มีการค้นคว้าวิจัย ให้บริการวิชาการ และมีส่วนร่วมในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม สังคมมีความคาดหวังให้สถาบันอุดมศึกษามีการบริหารกิจการที่ดี และการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพ ดังนั้น การมีกลไกให้สถาบันอุดมศึกษามีการบริหารกิจการที่ดีหรือการยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จึงมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับมหาวิทยาลัยท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

การมุ่งเน้นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร มีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีการบริหารงานอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และทุกขั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ (เกษม วัฒนชัย, 2545) ที่ผ่านมารัฐบาลโดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 และในการบริหารจัดการสถานศึกษาได้มีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาด้วย 6 องค์ประกอบหลักได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

หลักการบริหารกิจการที่ดี (Good Governance) เป็นการส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีคุณภาพมุ่งสู่ความเป็นเลิศ เกิดประสิทธิผลสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน (People Needs) มีการบริหารกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการประหยัดทรัพยากร งบประมาณ เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการติดตามตรวจสอบ มีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจ โดยคาดหวังที่จะมีผลให้การจัดการศึกษาในระดับส่วนกลางและท้องถิ่นทำได้ดีขึ้น ดังนั้น รูปแบบการบริหารงานที่ดีจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของผู้บริหารในสถานศึกษาทุกระดับ

ความคาดหวังต่อสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นเครื่องมือในการสร้างศักยภาพของไทยการแข่งขันกับนานาประเทศ สถาบันอุดมศึกษาต้องมีศักยภาพในการจัดการที่มีความหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี การลงทุนเพื่ออุดมศึกษา

เป็นการลงทุนที่สำคัญสำหรับอนาคตของประเทศ ซึ่งต้องพัฒนาทั้งคุณภาพและปริมาณ และเพื่อการเกิดผลสัมฤทธิ์กับการลงทุนนั้น จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำกับดูแลที่จะให้สถาบันอุดมศึกษามีการดำเนินงานที่นำส่งผลลัพธ์ตามที่ต้องการได้ โดยเป้าหมายของกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) คือ “ยกระดับคุณภาพอุดมศึกษาไทย เพื่อผลิตและพัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพสามารถปรับตัวสำหรับงานที่เกิดขึ้นตลอดชีวิต พัฒนาศักยภาพอุดมศึกษาในการสร้างความรู้และนวัตกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในโลกวิวัตน์ สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่นไทย โดยใช้กลไกของธรรมาภิบาล การเงิน การกำกับมาตรฐาน และเครือข่ายอุดมศึกษา บนพื้นฐานของเสรีภาพทางวิชาการ ความหลากหลาย และเอกภาพเชิงระบบ” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550:3) จะเห็นได้ว่า แผนแม่บทดังกล่าว มิได้มีผลผูกพันหรือจำกัดเฉพาะอาจารย์และนักศึกษา แต่หากสถาบันอุดมศึกษาจะต้องคำนึงถึงบทบาทที่มีต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงทำให้ขอบเขตความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษาครอบคลุมไปสู่ประชากรทั้งหมด

นอกจากนั้น กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 - 2565) ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษาถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในภาพรวมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยได้มีการระบุถึงแนวทางการพัฒนา ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษา ทั้งการเพิ่มศักยภาพของผู้นำสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่ระดับสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารระดับสูง และระดับคณะ เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่และมีความเข้มแข็งในการกำกับและขับเคลื่อนนโยบาย การปรับโครงสร้างการบริหารธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งการกำหนดที่มาของนายกสภาและกรรมการสภา รวมถึงผู้บริหารระดับสูงในระดับอธิการบดี และระดับคณะ รวมถึงควรให้มีระบบการประเมินสถาบันอุดมศึกษาเชิงธรรมาภิบาลอย่างครบวงจร และปรับโครงสร้างของคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้เอื้อต่อการกำกับดูแลมากขึ้น (กระทรวงศึกษา 2550: 46-48)

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาสถาบันอุดมศึกษามีปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการจัดการอยู่พอสมควร โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา เช่น การสรรหาอธิการบดี และการได้มาขององค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย (ไทยรัฐ, 2556; ฉันทะ จันทะเสนา, 2556) โดยสาเหตุของปัญหาเกิดจากโครงสร้างของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยซึ่งตามกฎหมายกำหนดที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจนรวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติในการคัดเลือกผู้เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีด้วย ดังนั้นถ้าโครงสร้างสภามหาวิทยาลัยมีปัญหาการสรรหาอธิการบดีก็จะมีปัญหาไปด้วย และหากโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยมีปัญหาแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณภาพ และการสนองตอบต่อความคาดหวังและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจะเป็นไปได้ยาก

นอกจากนั้น จากข้อมูลของศาลปกครองชั้นต้น กรณีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำแนกตามเรื่องฟ้อง ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนกรณีฟ้องร้องมากกว่า 500 กรณี แม้แนวโน้มจะยังไม่สะท้อนการเพิ่มขึ้นมากนัก แต่ก็สามารถสะท้อนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาได้ระดับหนึ่ง (ตารางที่ 1)

การศึกษานี้เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาธรรมชาติในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหา และนำเสนอแนวทางแก้ไขที่จำเป็นเพื่อการบริหารจัดการสถาบันการศึกษาตามหลักธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อความสัมฤทธิ์ในการจัดการศึกษาต่อไปได้ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดของการพัฒนาระบบสภาและธรรมชาติในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล 2) ศึกษาโครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมชาติของสถาบันอุดมศึกษาของไทย เพื่อประเมินความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนา ระบบสภาและธรรมชาติในสากล 3) ศึกษาและวิเคราะห์ระบบการประกันคุณภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย เพื่อประเมินระดับการเป็นปัจจัยสนับสนุนในการส่งเสริมธรรมชาติในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย

ตารางที่ 1: จำนวนคดีรับเข้าของศาลปกครองชั้นต้น ประจำปี พ.ศ. 2556 - 2558 กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำแนกตามเรื่องที่ฟ้อง

เรื่องที่ฟ้อง	ปี พ.ศ.			รวม	
	2556	2557	2558 ^{2/}	จำนวน	ร้อยละ
การจัดการเรียนการสอน	30	22	3	55	10.50
การบริหารงานบุคคล	135	155	35	325	62.02
- การสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง	57	52	10	119	22.71
- การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง	12	21	8	41	7.82
- วินัย การให้ออกจากราชการ	23	27	6	56	10.69
- สัญญาจ้าง สัญญาทุน	17	19	2	38	7.25
- บำเหน็จบำนาญ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ	11	8	-	19	3.63
- อื่นๆ	15	28	9	52	9.92
การพัสดุ สัญญาจ้างทางราชการ	33	31	10	74	14.12
เรื่องอื่น ๆ	30	20	20	70	13.36
รวม	228	228	68	524	100.00

ข้อมูล: ศาลปกครองชั้นต้น (รวบรวมตามคำร้องขอของผู้วิจัย)

- หมายเหตุ: 1. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ในสังกัดและในกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน 81 แห่ง ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 17 แห่ง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 15 แห่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 9 แห่ง และมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 40 แห่ง
2. ข้อมูลคดีรับเข้าของศาลปกครองชั้นต้นในปี พ.ศ. 2558 เป็นข้อมูลคดีรับเข้าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2558 จนถึงวันที่ 30 เมษายน 2558

2. การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมครอบคลุมประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ประกอบด้วย ความสำคัญของธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการอุดมศึกษา และการกำหนดกรอบธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาและคุณภาพการศึกษา

2.1 ความสำคัญของธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการอุดมศึกษา

หากพิจารณาถึงปัจจัยจากภายนอกที่ส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษา จะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาต้องเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงหลายประการ อาทิ ความต้องการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีมากขึ้น สภาพการแข่งขันในการจัดการศึกษาที่รุนแรงขึ้น ทั้งจากการเข้ามามีบทบาทของเอกชนในการจัดการศึกษา การมีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลาย เช่น การจัดการศึกษาทางไกล (Distance Learning) การจัดการเรียนการสอนผ่านสื่อออนไลน์ (E-learning) เป็นต้น การเคลื่อนย้ายของคนที่ทำให้รายได้สูงขึ้น ส่งผลให้ความแตกต่างของโครงสร้างกลุ่มผู้เรียนเพิ่มมากขึ้น ทั้งเชื้อชาติ ภูมิหลัง การศึกษา และประสบการณ์ของแต่ละคน ความเป็นสากลมากขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์ และความคาดหวังบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในการสร้างสรรค์องค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ผ่านกระบวนการวิจัย และการให้บริการทางวิชาการเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานสู่ตลาด และยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้เพิ่มสูงขึ้น (Hénard & Mitterle, 2010)

นอกจากปัจจัยจากภายนอกที่ส่งผลดังกล่าวแล้ว สถาบันอุดมศึกษากำลังเผชิญความเสี่ยงที่สำคัญในเรื่องของการกระจายแหล่งรายได้ให้มีความหลากหลายขึ้น และการลดระดับการพึ่งพาเงินทุนจากภาครัฐ อีกทั้งการเข้าถึงเงินทุนจากภาครัฐจะผูกโยงกับผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น การแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐจะเพิ่มสูงขึ้น และการที่สถาบันอุดมศึกษาไม่ใช่ผู้เล่นหลักเพียงผู้เดียวในการจัดการความรู้ก็ต่อไป จากความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบัน อุปสงค์ของสังคมและตลาดแรงงานต่อบริการของสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นพลวัต การจัดอันดับมหาวิทยาลัยในระดับสากล (University Ranking) (Gibbons, 1998)

2.2 การประกันคุณภาพ: กลไกสำหรับตอบสนองความท้าทาย

การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพได้มีบทบาทและส่งผลต่อระบบการศึกษาในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยเริ่มมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 การแข่งขันของประเทศในระบบเศรษฐกิจโลกทำให้เกิดความจำเป็นสำหรับการวิจัยและพัฒนาเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน บทบาทของสถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ในการฝึกฝนแรงงานให้มีความพร้อมมากยิ่งขึ้น การประกันคุณภาพจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาระดับความเป็นเลิศของการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา (El-Khawas, et al., 1998) นอกจากนั้น การประกันคุณภาพจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งสัญญาณให้ตลาดแรงงานทราบถึงทักษะและความสามารถในระดับพื้นฐานว่าตรงกับที่ตลาดต้องการมากน้อยเพียงใด ไม่ใช่เพียงแค่ชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยเท่านั้นที่จะเป็นตัวรับประกัน แต่ผลจากการประกันคุณภาพจะสร้างเชื่อมั่นให้ตลาดได้ (Alderman & Brown, 2007)

การจัดการรัฐแนวใหม่ (New Public Management, NPM) ที่เป็นแนวคิดที่มีแรงบันดาลใจจากภาคเอกชน ซึ่งเน้นภาวะผู้นำ แรงจูงใจ และการแข่งขันระหว่างองค์กรทั้งรัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพต้นทุนของการจัดบริการสาธารณะ การประกันคุณภาพมีความจำเป็นสำหรับผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เงินทุนจากรัฐจะได้รับการจัดสรรและใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และเป้าหมายของรัฐในการจัดสรรเงินทุนให้สถาบันอุดมศึกษาบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ (Alderman & Brown, 2007)

ขนาดของการจัดการศึกษาเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การจัดการแบบรวมศูนย์ไม่เหมาะสมนัก โดยเฉพาะภายใต้การจัดการรัฐแนวใหม่ สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น (Autonomy) การให้อิสระมากขึ้นทำให้ต้องมีกระบวนการประกันคุณภาพที่ถูกออกแบบมากให้แสดงผลถึงการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์ (Cavalli, 2007) การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) จะถูกใช้เป็นเป็นกลไกเสริมในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของรัฐได้ (Goedegebuure & Hayden, 2007) สถาบันอุดมศึกษาต้องจะถูกคาดหวังให้มีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นต่อการใช้จ่ายเงินของรัฐ และต้องให้น้ำหนักมากขึ้นกับการพิจารณาหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ดังนั้น จะมีแรงกดดันที่จะต้องปรับปรุงคุณภาพการเรียนและการวิจัย แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว สถาบันอุดมศึกษาจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางการเงินด้วย

นอกจากนั้นแล้ว กระแสของการคุ้มครองผู้บริโภคทำให้ผู้เรียนต้องได้รับการปกป้องจากความเสี่ยงจากการได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง และการบริการที่มีคุณภาพต่ำ หลายประเทศกำลังมองหาแนวทางที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของมหาวิทยาลัย (รวมถึงนักเรียน ครอบครัว ผู้กำหนดนโยบายและพนักงาน) ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ดีขึ้น รวมทั้งข้อมูลที่สะท้อนคุณภาพและต้นทุนของการจัดการศึกษา ซึ่งต้องยอมรับว่า ความเชื่อมั่นในระบบการจัดการศึกษาจะไม่ได้ขึ้นอยู่กับชื่อเสียงเกียรติยศที่สั่งสมมาในอดีตของสถาบันการศึกษาหรือระบบการกำกับดูแลจากภาครัฐเท่านั้น แต่ยังมีระบบการประกันคุณภาพที่สะท้อนการคุ้มครองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพด้วย (Brennan & Shah, 2000) อันเนื่องจากการมีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลายมากขึ้น รวมถึงการเข้ามามีบทบาทและแข่งขันมากขึ้นจากภาคเอกชน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการประกันคุณภาพที่ช่วยลดความเสี่ยงของผู้เรียนได้

สถาบันการศึกษาสามารถใช้การประกันคุณภาพเป็นเครื่องมือที่จะช่วยดึงดูดนักเรียนที่มีศักยภาพ และรายได้ที่เพิ่มขึ้นในภาวะแวดล้อมที่เต็มไปด้วยการแข่งขัน การประกันคุณภาพจะทำให้เกิดความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง และมหาวิทยาลัยในระดับรองลงมา ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงจะสามารถดึงดูดนักเรียนที่มีศักยภาพสูงได้ จากการมีผลการวิจัยที่โดดเด่นและมีชื่อเสียง ในขณะที่มหาวิทยาลัยในระดับรองลงมา อาจจะเน้นการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพเพื่อดึงดูดนักเรียน เป็นต้น (Marginson, 2004)

ความจำเป็นสำหรับการประกันคุณภาพเพิ่มขึ้นจากการจัดการศึกษาให้เข้าสู่สากลมากขึ้น เนื่องจากจำนวนนักศึกษาต่างชาติที่เพิ่มมากขึ้น การเรียนการสอนข้ามพรมแดน การแลกเปลี่ยนอาจารย์และ

นักศึกษาความร่วมมือกันระหว่างมหาวิทยาลัยในการนำเสนอหลักสูตร Dual Degree Joint Degree เหล่านี้จะเป็นแรงกดดันให้สถาบันอุดมศึกษาต้องเข้าสู่กระบวนการประกันคุณภาพที่เป็นที่ยอมรับและเป็นสากลมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรที่มีแนวโน้มลดลง (Thelin, 2004: 318) เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องมุ่งมั่นในการยกระดับคุณภาพการศึกษา การจัดการศึกษาที่แยกนักศึกษาและคณาจารย์ออกจากโลกภายนอก จะถูกมองว่าเป็นการไม่สะท้อนและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม (Newman, 1971) การแข่งขันที่รุนแรงขึ้นสำหรับการเข้าถึงเงินอุดหนุนงานวิจัยและเงินอุดหนุนให้นักเรียน นำไปสู่การแข่งขันที่รุนแรงขึ้นระหว่างสถาบันอุดมศึกษา และในบางกรณีจะนำไปสู่การไม่รักษามาตรฐานและย่อหย่อนในการดำเนินงานลง แต่ทั้งนี้ บทบาทของหน่วยงานจากภายนอกจะเริ่มเห็นได้ชัดเจนขึ้น ตัวอย่างกรณีสถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาที่จะเห็นการแทรกแซงจากภายนอกที่เพิ่มมากขึ้นผ่านความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัย องค์กรธุรกิจและการร่วมทุน (Thelin, 2004)

2.3 การประกันคุณภาพเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล

2.3.1 ความจำเป็นของการกำกับธรรมาภิบาลกับการประกันคุณภาพ

รัฐมีบทบาทในการรับผิดชอบต่อการสร้างบรรยากาศการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันการศึกษาดำเนินการให้สอดคล้องกับความคาดหวังของสังคมได้ การกำกับดูแลจะทำได้หลายรูปแบบที่รัฐสามารถใช้เพื่อส่งอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสถาบัน นักเรียน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นกับสถาบันอุดมศึกษาในระบบการศึกษา การกำกับดูแลเหล่านั้นส่งผลต่อ

- ภาวะผู้นำในการวางแผนและกำหนดนโยบายของสถาบันอุดมศึกษา
- โครงสร้างและการกำกับกิจการ
- การเงิน การจัดสรรทรัพยากร และการอุดหนุน
- แรงจูงใจทั้งทางการเงิน และไม่ใช้การเงิน
- ข้อมูลสารสนเทศ (การสื่อสาร และการรายงาน)
- กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ
- แนวทางและรูปแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

รายการศึกษาของ OECD มีข้อเสนอแนะว่า รัฐต้องหาจุดสมดุลของการกำกับดูแลโดยรัฐ และการให้ความสำคัญเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา โดยรัฐมีความท้าทายที่จะต้องหาความสัมพันธ์รูปแบบของการกำกับดูแลที่จะทำให้มั่นใจว่า สถาบันการศึกษามีความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานขององค์กร และยังคงความเป็นอิสระที่จะไปสู่ความยืดหยุ่นในการปรับตัวอย่างเป็นพลวัตและใช้ประโยชน์จากความยืดหยุ่นในเชิงสร้างสรรค์ได้ (OECD, 2008)

2.3.2 แนวทางการกำกับธรรมาภิบาลเพื่อประกันคุณภาพ

ปัญหาและความท้าทายที่สถาบันอุดมศึกษาเผชิญอยู่ดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นความคาดหวังที่เพิ่ม

ขึ้นจากสังคมและตลาดแรงงาน การประกันคุณภาพ การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และข้อจำกัดทางการเงิน ทำให้มีความจำเป็นสำหรับการมีกรอบธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลที่ดี โดยคำนียามกำกับดูแลในกรอบที่แคบเฉพาะภายในสถาบันการศึกษาอาจจะไม่ครอบคลุมและสามารถตอบโจทย์ความคาดหวังจากสังคมต่อสถาบันอุดมศึกษาได้ ดังนั้น คำนียามการกำกับดูแลในกรอบที่กว้าง คือ

...ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเป็นการหลอมรวมโครงสร้าง ความสัมพันธ์ และกระบวนการ ผ่านการพัฒนา นโยบายทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติสำหรับการบริหารจัดการอุดมศึกษา การนำนโยบายที่กำหนดมาปฏิบัติ และการทบทวนนโยบายนั้น ธรรมาภิบาลจะมีองค์ประกอบที่เป็นโครงข่ายเชื่อมโยงกันของกฎระเบียบข้อบังคับ ลักษณะเฉพาะของสถาบันการศึกษา และความเชื่อมโยงในระบบทั้งหมด รวมถึงการจัดสรรเงินให้แก่สถาบันการศึกษา และการที่สถาบันการศึกษามีความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินนั้น โครงสร้างธรรมาภิบาลที่กำหนดเป็นโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่กำกับและส่งผลอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสถาบันอุดมศึกษา (OECD, 2008: 68)

Zgaga (2006: 39) เสนอระดับการกำกับดูแลธรรมาภิบาล 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับภายในหรือระดับสถาบัน หมายถึง ธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา 2) ระดับภายนอกหรือระบบการศึกษา หมายถึง ธรรมาภิบาลในระดับการจัดการระบบการศึกษาทั้งหมดและ 3) ระดับสากล หมายถึง ธรรมาภิบาลในระบบการศึกษาในระดับสากล โดยที่การกำกับดูแลธรรมาภิบาลในแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การกำกับดูแลองค์กรของรัฐรูปแบบเดิมๆ ได้ถูกปรับเปลี่ยนด้วยกลไกการกำกับดูแลที่เป็นทางเลือกรูปแบบใหม่ (Kooiman, 2000) ที่มาพร้อมกับการปฏิรูปองค์การภาครัฐในแนวทางใหม่ ซึ่งรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาด้วย (de Boer, Enders, & Leisyte, 2007) โดยหลักการจะเป็นการลดบทบาทของรัฐ และเพิ่มกลไกการกำกับดูแลธรรมาภิบาลเพิ่มมากขึ้น (less government and more governance) (Leisyte, 2007)

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

- การกำกับดูแลโดยรัฐ (State Regulation) หมายถึง องค์กรกำกับดูแลโดยตรงจากภาครัฐ โดยรัฐมีบทบาทในการวางทิศทางและนโยบายในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาอย่างเต็มที่
- การกำหนดทิศทางโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Guidance) หมายถึง การมีอิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดทิศทางประกอบ ไม่ใช่เพียงการกำกับทิศทางโดยรัฐเท่านั้น โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้หมายถึงกลุ่มที่มีความสนใจต่อการบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา อาทิ ภาคอุตสาหกรรม สหภาพ หรือหน่วยงานภาครัฐ
- การกำกับดูแลตนเองทางการวิชาการ (Academic Self-governance) หมายถึง การเพิ่มอำนาจในการบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา ผ่านการกำกับดูแลภายในสถาบันการศึกษา ผ่านกระบวนการกำกับติดตามและตรวจสอบภายในของวงการสถาบันอุดมศึกษาด้วยตนเอง (Peer Review)

- การกำกับดูแลตนเองทางการจัดการ (Managerial Self-Governance) หมายถึง ระดับและการพัฒนาของการกำกับดูแลอยู่ภายในสถาบันอุดมศึกษาเป็นส่วนมาก โดยมีโครงสร้าง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การกำหนดเป้าหมาย และอำนาจในการบริหารอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นหลัก
- การจัดการผ่านทางการแข่งขัน (Competition Dealing) เป็นโครงสร้างกึ่งตลาด (quasi-markets) และการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรในการบริหารจัดการทั้งเงินและคน ผ่านกระบวนการวัดคุณภาพ เช่น การจัดอันดับผลการดำเนินงาน ความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น
- ต่อมา Trakman (2008, 63-83) ได้สรุปรูปแบบของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไว้ 5 รูปแบบดังนี้
- การกำกับดูแลโดยกลุ่มอาจารย์ (Faculty governance) จะเห็นอำนาจที่กระจายอยู่ระหว่างกลุ่มอาจารย์และนักศึกษา โดยอำนาจจะอยู่ในกลุ่มพนักงานสายวิชาการ จะเห็นได้ชัดเจนจากอิทธิพลของสายวิชาการในคณะกรรมการบริหารของสถาบันอุดมศึกษา
- บรรษัทภิบาล (Corporate governance) จะเป็นที่แพร่หลายในสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น โดยจะเห็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารที่เล็กลง และมีผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบทางการเงินและการจัดการ เป็นแนวทางของการนำหลักบรรษัทภิบาลขององค์กรธุรกิจมาประยุกต์ใช้
- การกำกับดูแลโดยผู้รักษาผลประโยชน์ (Trustee governance) แตกต่างจากการกำกับดูแลรูปแบบอื่นๆ และยังมีคลุมเครืออยู่มาก ถึงรูปแบบว่าจะมีลักษณะเฉพาะอย่างไร
- การกำกับดูแลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder governance) ขึ้นกับความสนใจของแต่ละกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัย เพื่อถ่วงความสมดุลในการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม
- การกำกับดูแลอย่างผสม (Amalgam models of governance) เป็นการผสมผสานรูปแบบจากทั้งสี่ที่กล่าวมา และไม่ชัดเจนว่าจะเป็นแบบใดแบบหนึ่งเฉพาะ

งานศึกษาของ Hénard and Mitterle (2010: 3 - 4) ได้ทำการศึกษารูปแบบขององค์การกำกับธรรมาภิบาลของ 11 องค์กร กระจายในแต่ละประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เดนมาร์ก อิสราเอล เนเธอร์แลนด์ รัสเซีย ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และแคนาดา (คิวเบค) ซึ่งจะเห็นความหลากหลายของรูปแบบของการจัดการธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นการจัดการโดยรัฐ กึ่งรัฐ หรือผู้มีส่วนได้เสียแตกต่างกันไป สรุปดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2: รูปแบบการจัดการธรรมาภิบาลขององค์กรที่มีหน้าที่ในแต่ละประเทศ

Governance arrangements (abbreviations)	Responsible institution	Position of publishing body in national higher education governance	Year (first edition)	Enforcement
Irish Guidelines	HEA IUA	Semi-state body Stakeholder (universities)	2007 [2007]	low (non-alignment has to be explained)
Quebecois Guidelines	IGOPP	Expert (think tank)	2007 [2007]	none
Danish Guidelines	University Boards in Denmark Committee	Expert (Committee for the Danish Ministry of Science, Technology and Innovation)	2003 [2003]	none
Dutch Guidelines	HBO-raad	Stakeholder (Hogescholen)	2006 [2006]	low
Australian Guidelines	DEST	State	2007/8 [2000]	high (connected to funding)
UK Guidelines	CUC	Stakeholder (governing boards)	2004 [1995]	low (non-alignment has to be explained)
AGB Guidelines AGB Trustee Guide	AGB	Stakeholder (governing boards)	2001 [2001]	none
AAUP Guidelines	AAUP	Stakeholder (academics)	1990 [1966]	none
Israeli Guidelines	CHE	Semi-state body	2004 [2004]	high (law-like character)
Scottish Guidelines	SHEFC	Semi-state body	1999 [1999]	low

Glion Declaration	Glion	Stakeholder/Reputation of individuals (international declaration)	1999 [1999]	none
Magna Charta Universitatum	Rectors of European Universities	Stakeholders (declaration by European institutions)	1988 [1988]	none

ที่มา : Hénard, Fabrice and Mitterle, Alexander (2010: 4)

3. ระเบียบวิธีวิจัย

ที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาเพื่อใช้สำหรับการศึกษานั้นพื้นฐานตามคู่มือการบริหารสถานศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ซึ่งประกอบด้วย 1) หลักความรับผิดชอบ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักคุณธรรม 5) หลักนิติธรรม และ 6) หลักความคุ้มค่า ในการบริหารจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารทั่วไป และด้านการบริหารบุคคล โดยมุ่งเน้นที่เป้าหมายให้เป็นผู้เรียนเพื่อเป็นคนเก่ง ดี และมีความสุข ดังรูปที่ 1

แต่ทั้งนี้ การบริหารจัดการอุดมศึกษากับหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาจะมีความลึกซึ้งและซับซ้อนมากกว่าในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากความคาดหวังของสังคมและประชาชนที่มีต่อสถาบันอุดมศึกษาและมีหลากหลายในเชิงผลลัพธ์ที่คาดหวังมากกว่า โดยหลักการบริหารสถาบันอุดมศึกษาจะเน้นองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่

- 1) เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)
- 2) ความเป็นอิสระ (Autonomy)
- 3) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibilities)

การใช้หลักธรรมาภิบาลในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาที่มีองค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า โดยมีเป้าหมายของธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่สังคมคาดหวัง ดังนี้ (รูปที่ 2)

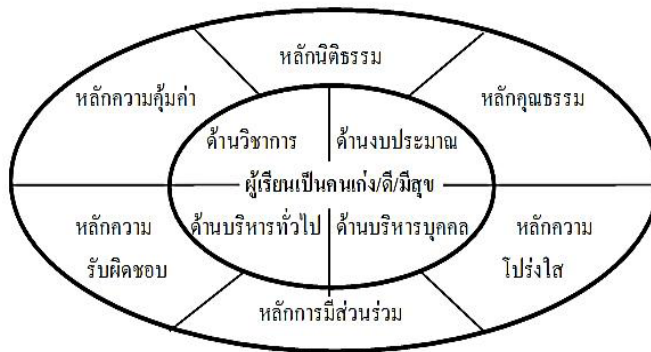
- 1) ประสิทธิภาพในการบริหาร เช่น ใช้เงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงทุนที่สอดคล้องกับความต้องการอย่างเพียงพอและคุ้มค่า ถูกต้องตามระเบียบ
- 2) ผลลัพธ์ของการจัดการศึกษาที่ดี เช่น ผู้สำเร็จการศึกษามีคุณภาพ ผลงานวิชาการที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์
- 3) การดำเนินงานในทุกกระบวนการมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

เพื่อการบรรลุเป้าหมายทั้ง 3 ประการข้างต้น ผู้มีบทบาทตามโครงสร้างธรรมาภิบาล 4 ฝ่าย (เกษม วัฒนชัย, 2553:6) ประกอบด้วย

- 1) เจ้าของ – ระดับที่บอกถึงเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ของสถานศึกษา
- 2) ฝ่ายนโยบาย – ระดับที่บอกถึงเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของสถานศึกษา ประกอบด้วย สภามหาวิทยาลัย
- 3) ผู้บริหาร – ระดับที่แปลงนโยบายมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ (Strategy) และกำหนดทิศทางร่วมกับสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย อธิการบดี และคณะผู้บริหาร
- 4) ผู้ปฏิบัติ – ระดับที่นำแผนยุทธศาสตร์มาแปลงเป็นแผนงาน หรือโครงการ

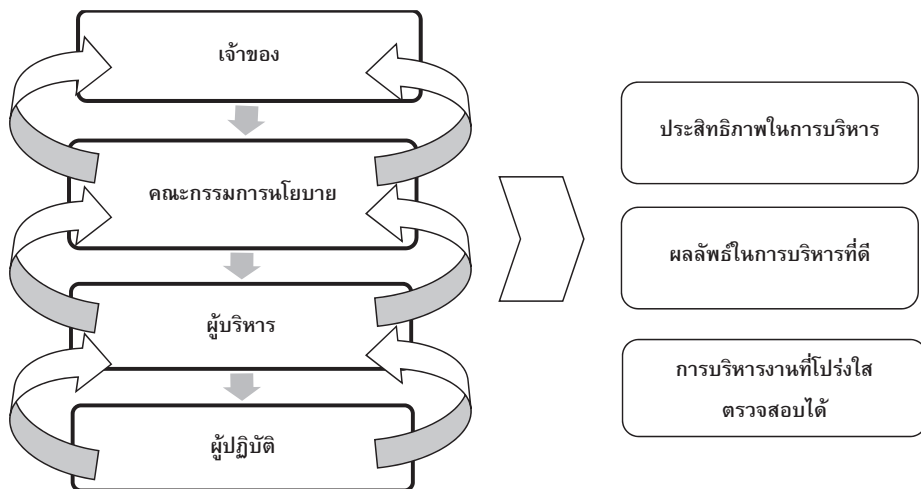
การที่จะทำให้เป้าหมายของธรรมาภิบาลบรรลุได้ตามเป้าหมายทั้ง 3 ประการ ผู้ที่มีบทบาทตามโครงสร้างของธรรมาภิบาลจะต้องมีความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อบทบาทและหน้าที่และมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผลของการดำเนินงานอย่างชัดเจน

รูปที่ 1: กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลกับการพัฒนาสถานศึกษา



ที่มา: กระทรวงศึกษา (2546: 31) คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

รูปที่ 2: กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาและเป้าหมายธรรมาภิบาล



ที่มา: พัฒนาจาก “บันไดของความรับผิดชอบต่อสังคมและความรับผิดชอบ” (เกษม วัฒนชัย, 2553: 6)

ในขณะที่ในด้านกรอบแนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษา: เครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา จะครอบคลุมถึงการศึกษาและวิเคราะห์ระบบการประกันคุณภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทย เพื่อประเมินระดับการเป็นปัจจัยสนับสนุนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของไทย กรอบการประกันคุณภาพการศึกษาจะยึดตามที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบการประกันคุณภาพทั้งในภายในและภายนอก ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งการวิเคราะห์จะเน้นถึงการเป็นปัจจัยสนับสนุนให้การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลได้

ดังนั้นเพื่อให้ได้คำตอบตามกรอบแนวคิดดังกล่าวจะมีวิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ทบทวนวรรณกรรมต่างประเทศ เพื่อศึกษาแนวคิดของการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล
2. ทบทวนเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อศึกษาโครงสร้างและกลไกของระบบสภาและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาของไทย เพื่อประเมินความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาระบบสภาและธรรมาภิบาลในสากล
3. สัมภาษณ์กรรมการมหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัย เพื่อทราบความเห็นต่อระบบการประกันคุณภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทย เพื่อประเมินระดับการเป็นปัจจัยสนับสนุนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของไทย
4. สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของไทย

การศึกษานี้จะครอบคลุมการศึกษาดรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กล่าวไว้ข้างต้นครอบคลุมสถาบันการศึกษา 4 ประเภท ได้แก่ 1) มหาวิทยาลัยของรัฐ 2) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 3) มหาวิทยาลัยราชภัฏ และ 4) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มดังกล่าวจะมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศตามเป้าหมายของกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565)

นอกจากนั้น กรอบการประกันคุณภาพการศึกษาตามตัวบ่งชี้ที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ (สกอ.) และ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) จะใช้เกณฑ์การวัดตามคู่มือการประกันคุณภาพ พ.ศ. 2556 เนื่องจากเกณฑ์ของปี พ.ศ. 2557 เพิ่งจะประกาศใช้และนำมาใช้ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา จึงทำให้ยังไม่สามารถนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาได้

4. ผลการศึกษา

การสำรวจด้วยแบบสอบถามนายกสภา/กรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยจากสถาบันอุดมศึกษา 47 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 58.75 ของจำนวนสถาบันอุดมศึกษาที่ส่งแบบสอบถามทั้งหมด 80 แห่ง) แบ่งเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 9 แห่ง มหาวิทยาลัยของ

รัฐ 10 แห่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 24 แห่ง และ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 4 แห่ง แบ่งเป็นแบบสอบถามจากนายกสภามหาวิทยาลัย/กรรมการสภาจำนวน 18 ชุด และแบบสอบถามจากผู้บริหารระดับสูง (ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี ฯลฯ) จำนวน 37 ชุด รวม 55 ชุด (คิดเป็นร้อยละ 34.38 ของจำนวนแบบสอบถามที่ส่งออกไปทั้งหมดจำนวน 160 ชุด)

เมื่อพิจารณาผลการสำรวจผู้บริหารระดับสูงและกรรมการสภามหาวิทยาลัยต่อความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ในประเด็นที่เกี่ยวกับการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารระดับสูง การกำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของสถานศึกษา โดยพิจารณาจากระดับคะแนนที่ได้จากการสำรวจตามช่วงคะแนน ดังนี้

4.00 - 3.50	คะแนน	หมายถึง	ระดับมากที่สุด
3.49 - 3.00	คะแนน	หมายถึง	ระดับมาก
2.99 - 2.50	คะแนน	หมายถึง	ค่อนข้างมาก
2.49 - 2.00	คะแนน	หมายถึง	ค่อนข้างน้อย
1.99 - 1.50	คะแนน	หมายถึง	น้อย
1.49 - 1.00	คะแนน	หมายถึง	น้อยที่สุด

โดยผลการสำรวจแยกพิจารณาจำแนกระหว่างกลุ่ม โดยผลการสำรวจสะท้อนว่า ผู้บริหารระดับสูงและกรรมการสภามหาวิทยาลัยเล็งเห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ในระดับมากที่สุดและความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนมากมีความเห็นว่า การปฏิบัติงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสภามหาวิทยาลัยมีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาบริหารจัดการได้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุดเช่นเดียวกัน

หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญต่อกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยใน 3 อันดับแรกเรียงลำดับจากคะแนนเฉลี่ยจากคะแนนเต็ม 4 คะแนน ได้แก่ หลักคุณธรรม (คะแนนเฉลี่ย 3.67 คะแนน) หลักนิติธรรม และ หลักความโปร่งใส (คะแนนเฉลี่ย 3.65 คะแนน) ในขณะที่มีความเห็นต่อกระบวนการสรรหาผู้บริหารระดับอธิการบดีว่าหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ ได้แก่ หลักนิติธรรม (คะแนนเฉลี่ย 3.69 คะแนน) หลักความรับผิดชอบ (คะแนนเฉลี่ย 3.64 คะแนน) หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส (คะแนนเฉลี่ย 3.62 คะแนน) และหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญในกระบวนการสรรหาองอธิการบดี ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ (คะแนนเฉลี่ย 3.15 คะแนน) หลักนิติธรรม (คะแนนเฉลี่ย 3.07 คะแนน) หลักคุณธรรม (คะแนนเฉลี่ย 3.06 คะแนน) และหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญในกระบวนการสรรหาคณบดี ได้แก่ หลักนิติธรรม (คะแนนเฉลี่ย 3.67 คะแนน) หลักความโปร่งใส (คะแนนเฉลี่ย 3.63 คะแนน) หลักคุณธรรม (คะแนนเฉลี่ย 3.61 คะแนน)

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นของหลักธรรมาภิบาลในการกำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภา ผลการสำรวจสะท้อนว่า หลักนิติธรรมจะมีความสำคัญในระดับมากที่สุด ส่วนองค์ประกอบอื่นของธรรมาภิบาลจะมีความสำคัญในระดับมาก และสำหรับการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของสถานศึกษา หลักธรรมาภิบาลทุกองค์ประกอบมีความสำคัญในระดับมากที่สุด เว้นแต่หลักความคุ้มค่าที่ให้ความสำคัญในระดับมากเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติของสภามหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีส่วนช่วยส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลในระดับใด ผลการสำรวจสะท้อนว่าอยู่ในระดับมากที่สุดเกือบทุกองค์ประกอบ เฉพาะหลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่าเท่านั้นที่เห็นความเห็นในระดับมาก

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างความคิดเห็นของกรรมการสภา และผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา พบว่าหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญต่อกระบวนการสรรหาไม่แตกต่างกันมากนัก เฉพาะในส่วนของการสรรหา รองอธิการบดีที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย จะเห็นถึงความสำคัญในระดับค่อนข้างมาก ในขณะที่ผู้บริหารระดับสูงจะให้น้ำหนักในระดับมากถึงมากที่สุด

ในทางเดียวกัน การพิจารณาความจำเป็นของหลักธรรมาภิบาลในการกำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภา จะพบว่าผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาทั้งกรรมการสภาและฝ่ายบริหารมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่ามีความสำคัญในระดับมากถึงมากที่สุดในทุกองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของสถานศึกษา ผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษามีมุมมองที่สอดคล้องกันถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุดในทุกองค์ประกอบ เฉพาะหลักความคุ้มค่าเท่านั้นที่เห็นว่ามีค่าความสำคัญในระดับมาก(ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3: เปรียบเทียบความคิดเห็นของกรรมการสภาและผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการศึกษาต่อความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลต่อการบริหารจัดการสถานศึกษา

นายกสภา/กรรมการสภา	ผู้บริหารระดับสูง
กระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย	
1) หลักนิติธรรม และ หลักคุณธรรม (3.78)	1) หลักความรับผิดชอบ (3.65) 2) หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส (3.62) 3) หลักความโปร่งใส (3.72)
กระบวนการสรรหาอธิการบดี	
หลักนิติธรรม (3.72)	1) หลักนิติธรรม (3.68)
หลักคุณธรรม (3.67)	2) หลักความโปร่งใส (3.65)
หลักความโปร่งใส และ หลักความรับผิดชอบ (3.61)	3) หลักความรับผิดชอบ (3.62)
กระบวนการสรรหารองอธิการบดี	
1) หลักความรับผิดชอบ (2.88)	1) หลักความรับผิดชอบ (3.28)
2) หลักนิติธรรม (2.76)	2) หลักนิติธรรม (3.22)
3) หลักคุณธรรม และ หลักความคุ้มค่า (2.71)	3) หลักคุณธรรม (3.19)
กระบวนการสรรหาคณบดี	
1) ความโปร่งใส (3.71)	1) หลักนิติธรรม (3.68)
2) หลักนิติธรรม (3.65)	2) หลักคุณธรรม (3.62)
3) หลักคุณธรรม และ หลักความรับผิดชอบ (3.59)	3) หลักความโปร่งใส (3.59)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงและกรรมการสภามหาวิทยาลัยต่อความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา จำแนกตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยในกำกับ พบว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทมีความเห็นสอดคล้องกันว่าหลักธรรมาภิบาลทุกองค์ประกอบมีความสำคัญกับกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยในระดับมากที่สุด ยกเว้นเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เห็นว่าหลักความคุ้มค่ามีความสำคัญในระดับมากเท่านั้น

ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ทุกองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญในระดับมากที่สุดต่อกระบวนการสรรหาตำแหน่งอธิการบดี เฉพาะหลักความคุ้มค่าเท่านั้นที่ส่วนมากเห็นว่ามีความสำคัญในระดับมาก ยกเว้นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ยังให้ความสำคัญของหลักความคุ้มค่าในระดับมากที่สุดทุกองค์ประกอบ

แต่สำหรับกระบวนการสรรหารองอธิการบดี ความคิดเห็นของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทต่อความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในแต่ละองค์ประกอบค่อนข้างมีความแตกต่างกัน โดยส่วนมากจะเห็นว่าจะมีความสำคัญในระดับค่อนข้างมากถึงมาก โดยหากพิจารณามหาวิทยาลัยแต่ละประเภท มหาวิทยาลัยของรัฐจะให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความรับผิดชอบในระดับ

ค่อนข้างมาก โดยให้น้ำหนักกับหลักการมีส่วนร่วมในระดับค่อนข้างน้อย สำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏ จะให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบต่อสังคมมากที่สุดในระดับมาก สำหรับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีจะให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมมากที่สุด

ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา มีความคิดเห็นต่อความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในแต่ละองค์ประกอบสำหรับกระบวนการสรรหาคณาบดีสอดคล้องกัน อยู่ในระดับมากถึงมากที่สุดทุกองค์ประกอบ และเช่นเดียวกับความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลกับการกำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา มีความเห็นไม่แตกต่างกันมากนัก เห็นว่ามีความสำคัญในระดับมากทุกองค์ประกอบ เฉพาะมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลที่ให้ความสำคัญในระดับมากที่สุดทุกองค์ประกอบ

สำหรับความคิดเห็นต่อความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของสถานศึกษา มีความเห็นสอดคล้องกันระหว่างมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทว่ามีความสำคัญในระดับมากถึงมากที่สุดทุกองค์ประกอบ เฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ให้ความสำคัญในระดับมากทุกองค์ประกอบเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงระบบการประกันคุณภาพที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตัวบ่งชี้การประกันคุณภาพของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) พบว่า ระดับการสนับสนุนส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของตัวบ่งชี้การประกันคุณภาพ ส่วนมากจะอยู่ในระดับค่อนข้างมากถึงมากที่สุด มีเพียงบางตัวบ่งชี้ตามมาตรฐานของ สมศ. ที่ถูกพิจารณาว่ามีผลต่อการสนับสนุนธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาในระดับค่อนข้างน้อย ได้แก่

- มาตรฐานที่ 1 คุณภาพบัณฑิต ได้แก่
 - ตัวบ่งชี้ 1.2 ร้อยละของบัณฑิตระดับปริญญาตรีที่สอบใบประกอบวิชาชีพผ่านในครั้งแรก ต่อจำนวนผู้เข้าสอบทั้งหมด และ
 - ตัวบ่งชี้ 1.6 ร้อยละของบทความวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกที่ได้รับการอ้างอิง (citation) ใน refereed journal ที่อยู่ในข้อมูลระดับชาติหรือนานาชาติต่อจำนวนวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกทั้งหมด
- มาตรฐานที่ 2 คุณภาพอาจารย์ ได้แก่
 - ตัวบ่งชี้ 2.5 ร้อยละของบทความวิจัยที่ได้รับการอ้างอิง (citation) ใน refereed journal หรือในฐานข้อมูลระดับชาติหรือระดับนานาชาติ ต่อจำนวนบทความวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ทั้งหมด
 - ตัวบ่งชี้ 2.6 จำนวนผลงานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์ที่ได้รับการจดทะเบียนสิทธิบัตรหรืออนุสิทธิบัตรต่ออาจารย์ประจำ/นักวิจัยประจำทั้งหมด

โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบมุมมองระหว่างกรรมการสภาและผู้บริหารระดับสูง จะเห็นว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยจะเห็นว่ามาตรฐานตามตัวบ่งชี้ด้านคุณภาพบัณฑิต และคุณภาพอาจารย์มีส่วนช่วยสนับสนุน

ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาในระดับค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับมุมมองของผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษาที่เห็นว่ามีส่วนช่วยสนับสนุนได้ในระดับค่อนข้างมาก

นอกจากนั้น ในภาพรวมกรรมการสภาและผู้บริหารมหาวิทยาลัยส่วนมากมีความเห็นวาระบบประกันคุณภาพของ สกอ. และสมศ. ในปัจจุบัน เป็นระบบที่ช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้บางส่วน แต่ไม่ทั้งหมด (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4: ความคิดเห็นต่อระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของ สกอ.และ สมศ. ในปัจจุบัน

ความเห็นต่อระบบการประกันคุณภาพ	ร้อยละ	คน
ระบบที่ช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้เป็นอย่างดี	14.8	8
ระบบที่ช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ดี แต่เป็นภาระและสถาบันการศึกษาในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการจัดทำรายงานการประกันคุณภาพการศึกษา	5.2	19
ระบบที่ช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้บางส่วน แต่ไม่ทั้งหมด	37.0	20
ระบบที่ช่วยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้น้อยมาก	9.3	5
ความคิดเห็นอื่นๆ ได้แก่ การปรับตัวชีวิตให้ง่ายต่อการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นต้น	3.7	2
รวม	100.0	54

โดยกรรมการสภาและผู้บริหารมหาวิทยาลัยส่วนมากเห็นว่า ภาพรวมตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาในมิติต่างๆ ของ สกอ. และสมศ. มีความสอดคล้องกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์การเพียงบางประเด็น แต่ไม่ทั้งหมด (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5: ความสอดคล้องของตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของ สกอ.และ สมศ. กับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา

ความสอดคล้องของตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษากับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจหลักของหน่วยงานของท่าน	ร้อยละ (คน)	
มีความสอดคล้องกันเป็นอย่างดี	22.2	12
มีความสอดคล้องกันในบางประเด็นแต่ไม่ทั้งหมด	70.4	38
มีความสอดคล้องกันน้อยมาก หรือแทบไม่สอดคล้องเลย	5.6	3
มีความขัดแย้งกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจหลักของสถาบันการศึกษาของท่าน	1.9	1
รวม	100.0	54

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการประกันคุณภาพที่มีความสอดคล้องกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาน้อยที่สุด คือ ด้านการวิจัย และด้านการผลิตบัณฑิต ตามลำดับ โดยเมื่อพิจารณารายละเอียดของตัวบ่งชี้ตามแต่ละองค์ประกอบ จะพบว่าการกำหนดให้มีตัวบ่งชี้ที่ใช้วัดผลการดำเนินงานเหมือนกันสำหรับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทที่มีพันธกิจแตกต่างกัน จึงเป็นไปได้ว่า ตัวบ่งชี้บางองค์ประกอบไม่สอดคล้องกับพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษา (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6: องค์ประกอบของการประกันคุณภาพการศึกษาที่มีความสอดคล้องกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์และพันธกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาน้อยที่สุด

องค์ประกอบประกันคุณภาพ	ร้อยละ	คน
องค์ประกอบที่ 1: ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผน	7.7	4
องค์ประกอบที่ 2: การผลิตบัณฑิต	15.4	8
องค์ประกอบที่ 3: กิจกรรมการพัฒนานักศึกษา	7.7	4
องค์ประกอบที่ 4: การวิจัย	21.2	11
องค์ประกอบที่ 5: การบริการวิชาการแก่สังคม	5.8	3
องค์ประกอบที่ 6: การทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม	11.5	6
องค์ประกอบที่ 7: การบริหารและการจัดการ	3.8	2
องค์ประกอบที่ 8: การเงินและงบประมาณ	13.5	7
องค์ประกอบที่ 9: ระบบและกลไกการประกันคุณภาพ	13.5	7
รวม	100.0	52

ทั้งนี้ องค์ประกอบของการประกันคุณภาพการศึกษาภายในที่สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเห็นว่าจะสามารถทำให้บรรลุได้ง่ายที่สุด ได้แก่ องค์ประกอบที่ 1 ด้านปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผน และองค์ประกอบที่ 6 ด้านการทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7: องค์ประกอบของการประกันคุณภาพการศึกษาภายในที่สถาบันอุดมศึกษามีความเห็นว่าทำให้บรรลุได้ง่ายที่สุด

องค์ประกอบของการประกันคุณภาพภายใน	เลือก 1		เลือก 2	
	ร้อยละ (คน)		ร้อยละ (คน)	
องค์ประกอบที่ 1: ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผน	49.1	27	11.1	4
องค์ประกอบที่ 2: การผลิตบัณฑิต	7.3	4	2.8	1
องค์ประกอบที่ 3: กิจกรรมการพัฒนานักศึกษา	14.5	8	5.6	2
องค์ประกอบที่ 4: การวิจัย	1.8	1	5.6	2
องค์ประกอบที่ 5: การบริการวิชาการแก่สังคม	16.4	9	22.2	8
องค์ประกอบที่ 6: การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม	10.9	6	38.9	14
องค์ประกอบที่ 7: การบริหารและการจัดการ	0.0	0	2.8	1
องค์ประกอบที่ 8: การเงินและงบประมาณ	0.0	0	8.3	3
องค์ประกอบที่ 9: ระบบและกลไกการประกันคุณภาพ	0.0	0	2.8	1
รวม	100.0	55	100.0	36

ส่วนองค์ประกอบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในที่สถาบันอุดมศึกษาประสบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามตัวบ่งชี้ในองค์ประกอบมากที่สุด ได้แก่ องค์ประกอบที่ 2 การผลิตบัณฑิต ซึ่งเป็นกลไกในการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ และ องค์ประกอบที่ 4 การวิจัย ซึ่งเป็นพันธกิจหลักหนึ่งของสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะที่เน้นการวิจัย ซึ่งอาจจะมีข้อจำกัดในการเรื่องการเข้าถึงแหล่งทุน และการสร้างระบบกลไกในการพัฒนางานวิจัย และจัดการความรู้จากงานวิจัย (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8: องค์ประกอบของการประกันคุณภาพการศึกษาภายในที่สถาบันอุดมศึกษาประสบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามตัวบ่งชี้ในองค์ประกอบมากที่สุด (ระบุได้ไม่เกิน 2 ข้อ)

องค์ประกอบของการประกันคุณภาพภายใน	เลือก 1		เลือก 2	
	ร้อยละ (คน)		ร้อยละ (คน)	
องค์ประกอบที่ 1: ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผน	5.6	3	0.0	0
องค์ประกอบที่ 2: การผลิตบัณฑิต	64.8	35	0.0	0
องค์ประกอบที่ 3: กิจกรรมการพัฒนานักศึกษา	0.0	0	0.0	0
องค์ประกอบที่ 4: การวิจัย	25.9	14	65.6	21
องค์ประกอบที่ 5: การบริการวิชาการแก่สังคม	1.9	1	6.3	2
องค์ประกอบที่ 6: การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม	0.0	0	0.0	0
องค์ประกอบที่ 7: การบริหารและการจัดการ	0.0	0	9.4	3
องค์ประกอบที่ 8: การเงินและงบประมาณ	0.0	0	6.3	2
องค์ประกอบที่ 9: ระบบและกลไกการประกันคุณภาพ	1.9	1	12.5	4
รวม	100	54	100.0	32

เมื่อพิจารณาข้อเสนอแนะจากการสำรวจต่อกระบวนการสรรหาสภามหาวิทยาลัย ความคิดเห็นส่วนมากจะเห็นว่ากระบวนการสรรหามีความครอบคลุมดีอยู่แล้ว และควรดำเนินการตาม พรบ. และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยเคร่งครัดและให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ความเน้นหลักความโปร่งใสการมีส่วนร่วม และให้มีการประชาสัมพันธ์กระบวนการสรรหากรรมการมหาวิทยาลัยในหลายช่องทาง

ทั้งนี้กระบวนการสรรหาควรครอบคลุมกรรมการจากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย (โดยคณะกรรมการสรรหา) และมีบางความคิดเห็นที่มองว่า ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรและหาแนวทางจัดการกับวิธีการสรรหาที่จะเกิดสภาพหน่วยงานนิยม(หมายถึง หน่วยงานใดมีจำนวนบุคลากรมาก บุคลากรในหน่วยงานนั้นจะมีโอกาสได้รับการคัดเลือกสูง)

นอกจากนั้น ความคิดเห็นต่อองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ส่วนมากจะสอดคล้องกันและเห็นว่าควรมีองค์ประกอบของผู้มีประสบการณ์ เชี่ยวชาญที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะภาคการศึกษา เศรษฐกิจ สังคมจากภายนอกและภายในอย่างมีสมดุล และให้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางหลากหลายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง/มีส่วนได้ส่วนเสีย กรรมการมาจากหลากหลายอาชีพและเป็นที่ยอมรับในด้านความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ โดยกรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงหลักความคุ้มค่าและช่วยเหลือสถาบันอย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตจากความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัย ควรที่เชี่ยวชาญด้านการศึกษา มองทะลุปัญหาทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การที่กรรมการมหาวิทยาลัยมาจากสาขาวิชาชีพอื่น อาจจะขาดความเข้าใจเชิงลึกในบริบทของมหาวิทยาลัย

- กระบวนการสรรหาตำแหน่งบริหาร

ความคิดเห็นต่อกระบวนการสรรหาตำแหน่งบริหารเป็นไปในลักษณะเดียวกับกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย กล่าวคือ โดยส่วนมากจะมุ่งเน้นให้ดำเนินการตาม พรบ. และข้อบังคับที่กำหนดโดยเคร่งครัด และยึดหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ รวมถึงการเพิ่มช่องประชาสัมพันธ์ในเข้าถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน

- องค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

สำหรับความคิดเห็นต่อองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย นอกจากการมุ่งเน้นให้มีความหลากหลายเพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย โดยมีความคิดเห็นที่มองว่าองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยควรมาจาก 3 ภาคส่วนหลักประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจาก ภายนอก ซึ่งควรสรรหาจากบุคคลที่มีวิสัยทัศน์เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนามหาวิทยาลัย ตัวแทนจากภายในมหาวิทยาลัยที่มาจากฝ่ายบริหารและผู้แทนคณาจารย์และสายสนับสนุน (ทั้งนี้ไม่มีข้อเสนอที่ให้อาจารย์ในมิติของข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยด้วย) และมีข้อเสนอให้มีตัวแทนของศิษย์เก่าเข้ามามีส่วนร่วมในกรรมการสภาด้วย

- บทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมาย

ความคิดเห็นต่อบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมาย โดยส่วนมากจะเสนอ

ให้มีบทบาทในการกำกับ/ดูแลเชิงนโยบาย กำหนดทิศทางการพิจารณาให้มหาวิทยาลัยสามารถแข่งขัน และทำหน้าที่ตามพันธกิจและความคาดหวังของสังคมได้ รวมถึงกำกับติดตามการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยให้สอดคล้องตาม พรบ.และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย มุ่งเน้นการเป็นคณะกรรมการบริหาร เชิงธรรมาภิบาล (Governance Board) มิใช่เป็นเป็นคณะกรรมการของฝ่ายบริหาร (Management Board)

ทั้งนี้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องมีวิสัยทัศน์ ตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่มีผลประโยชน์ที่ขัดข้อง และไม่แทรกแซงการบริหารและล่วงล้ำกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมากเกินไป

- การปฏิบัติงานของสภามหาวิทยาลัย

ส่วนมากของผู้ให้ข้อมูลจากแบบสอบถามเห็นว่า การดำเนินงานของกรรมการสภามีประสิทธิภาพดี โดยมีข้อคิดเห็นต่อการพัฒนา อาทิ

- การปฏิบัติงานที่ปราศจากอคติ
- มีความเป็นอิสระ ภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดเจนและการเสนอแนะชี้แนะ ประสานงาน และมีพลังหรือบทบาทในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกสถาบัน ทั้งด้านงบประมาณคนและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนสถาบัน เป็นต้น

5. การอภิปรายผล

จากการที่สถาบันอุดมศึกษากำลังเผชิญความท้าทายหลายประการ ทั้งปัจจัยภายนอกและภายใน ทั้งความต้องการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป สภาพการแข่งขันในตลาดรุนแรงมากขึ้น รูปแบบการจัดการศึกษาที่มีความหลากหลาย การเคลื่อนย้ายของคนที่ทำให้โครงสร้างของนักเรียนมีความหลากหลายมากขึ้น ความเป็นสากลของการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจากกระแสโลกาภิวัตน์ รวมถึงความคาดหวังจากสังคมต่อการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้มีบทบาทในการสร้างสรรค์องค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ผ่านกระบวนการวิจัย และการให้บริการวิชาการ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และพัฒนาทักษะแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษากำลังเผชิญกับความเสี่ยงจากความผันผวนของรายได้ที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องมีแนวทางในการกระจายแหล่งรายได้ให้หลากหลายมากขึ้น การลดระดับการพึ่งพาเงินทุนจากภาครัฐ และการเข้าถึงเงินทุนของภาครัฐที่จะต้องยึดโยงกับผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น ในขณะที่ สถาบันอุดมศึกษาไม่ใช่ผู้เล่นหลักในการจัดการความรู้เพียงผู้เดียวจากความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบัน และการเปลี่ยนอุปสงค์ของสังคมและตลาดแรงงานต่อบริการของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นพลวัต ทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องรักษาระดับความเป็นเลิศในการจัดการศึกษา เพื่อให้คุณภาพเป็นปัจจัยในการดึงดูดนักเรียนที่มีศักยภาพเข้ามาศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงความต้องการผลงานการวิจัยและบริการวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษานั้น

ความท้าทายที่สถาบันอุดมศึกษากำลังเผชิญอยู่จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีเป็นพื้นฐานสำคัญ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในการที่จะมุ่งไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหาร ผลลัพธ์ในการบริหารที่ดี และการบริหารงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยเป้าหมายของการบริหารกิจการที่ดีคือ

การมีคุณภาพการศึกษาในระดับที่สังคมคาดหวังและยอมรับได้ สำหรับกลไกที่จะส่งเสริมธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา จะขึ้นอยู่กับโครงสร้างธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ซึ่งจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง 4 ฝ่ายได้แก่ เจ้าของ คณะกรรมการนโยบาย ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยจะทำงานได้มีประสิทธิภาพต้องยึดโครงสร้างธรรมาภิบาลให้ดี (เกษม วัฒนชัย, 2553: 4) ผลการศึกษาสะท้อนว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยทั้งกรรมการสภาและฝ่ายบริหารเห็นว่า องค์ประกอบของกรรมการสภามีส่วนส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับมากถึงมากที่สุด แต่มีข้อสังเกตว่าผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาจะเห็นว่าโครงสร้างที่กำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภา และบทบาทหน้าที่ของกรรมการเป็นองค์ประกอบที่กำหนดไว้แล้วในพรบ. และการที่มีการดำเนินการให้เป็นไปตาม พรบ. ถือว่าเป็นการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมแล้ว ซึ่งอันที่จริงแล้ว โครงสร้างที่กำหนดไว้แล้วตามพรบ. อาจเป็นโครงสร้างที่ได้ตอบสนองต่อการสนับสนุนธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาก็เป็นได้ ซึ่งตัวอย่างในต่างประเทศได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า โครงสร้างธรรมาภิบาลมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลโดยตรงจากรัฐ หรือกึ่งรัฐ หรือใช้การกำกับดูแลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือจากผู้รักษาผลประโยชน์ ซึ่งแต่ละรูปแบบย่อมมีความเหมาะสมในแต่ละบริบทของสถาบันอุดมศึกษา และสิ่งสำคัญที่สุดคือ การกำหนดผลลัพธ์ตามวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษา ตามความคาดหวังและความต้องการของสังคม โดยกรรมการสภา และฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปตามเป้าหมายนั้น

นอกจากนั้น เจ้าของยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญหนึ่งในโครงสร้างธรรมาภิบาล สำหรับมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สกอ. ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ไม่มีความชัดเจนในส่วนของเจ้าของ ซึ่งแตกต่างกับมหาวิทยาลัยเอกชน หรือมหาวิทยาลัยที่มีความเชื่อมโยงกับองค์กรทางศาสนา ดังนั้น บทบาทของเจ้าของที่จะทำหน้าที่ในการผลักดันให้มหาวิทยาลัยไปในทิศทางตามเป้าหมายที่กำหนดก็อาจจะไม่ชัดเจนนัก ดังนั้น บทบาทในการกำกับให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการตอบสนองกับความต้องการของสังคม เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ที่กำหนดจริงขึ้นกับคณะกรรมการนโยบายและหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งต้องมีกลไกในการกำกับดูแลที่ชัดเจน ซึ่งจากผลการศึกษายังมีได้สะท้อนให้เห็นว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัยเล็งเห็นถึงบทบาทนี้ของการกำกับดูแลในมิติความเป็นเจ้าของจากสภามหาวิทยาลัยเท่าใดนัก โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยของรัฐ

การประกันคุณภาพจะเป็นกลไกสำคัญในการตอบสนองกับความท้าทายที่สถาบันอุดมศึกษากำลังเผชิญอยู่ และโดยหลักการแล้วการประกันคุณภาพจะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งที่ผ่านมาสถาบันอุดมศึกษาของไทยมีกลไกการประกันคุณภาพทั้งกระบวนการและผลลัพธ์จากมาตรฐานการประกันคุณภาพการศึกษาของ สกอ. และ สมศ. ตามตัวบ่งชี้ที่กำหนด แม้ว่าผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาทั้งกรรมการมหาวิทยาลัยและฝ่ายบริหารจะเห็นว่าตัวบ่งชี้ตามองค์ประกอบประกันคุณภาพการศึกษาที่ สกอ. และ สมศ. กำหนด จะสามารถสนับสนุนธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา แต่ก็ยังเป็นเพียงบางส่วนไม่ใช่ทั้งหมด โดยประเด็นหลักอยู่ที่ตัวบ่งชี้ที่กำหนดดังกล่าวแล้ว ยังไม่ตอบสนองกับวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และพันธกิจของมหาวิทยาลัยเท่าที่ควร

นอกจากนั้นแล้ว องค์ประกอบการประกันคุณภาพที่กำหนดยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ยึดหยุ่นตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษายังสะท้อนตัวบ่งชี้ของบางองค์ประกอบที่สถาบันอุดมศึกษาเห็นว่ามีความปัญหาในการบรรลุตัวบ่งชี้ตามองค์ประกอบเหล่านี้ เช่น ด้านการวิจัย และด้านการเรียนการสอน กอปรกับการใช้กลไกการประกันคุณภาพเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ยังไม่เป็นเห็นเป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางที่พบได้ในต่างประเทศ ดังตัวอย่างในต่างประเทศที่มีการเชื่อมโยงงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา หรืออุดหนุนแก่ผู้เรียน ผูกพันกับผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบของธรรมาภิบาลทั้ง 6 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะพบว่า เมื่อเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า ทุกประเภทจะให้ความสำคัญกับทุกองค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากถึงมากที่สุด แต่มีข้อสังเกตว่ามหาวิทยาลัยในกำกับฯ จะให้ความสำคัญกับทุกองค์ประกอบในระดับมากที่สุด แม้แต่หลักความคุ้มค่า ซึ่งมักจะมีค่าคะแนนระดับความสำคัญในระดับต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบอื่นในมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล แต่สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับฯ จะให้น้ำหนักกับองค์ประกอบนี้ไม่แตกต่างกับองค์ประกอบอื่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงว่า เมื่อมหาวิทยาลัยต้องพึ่งพาตนเองทางการเงินมากขึ้น การตัดสินใจในการดำเนินงานจะต้องให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าอย่างชัดเจน

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สถาบันอุดมศึกษาของไทยกำลังเผชิญกับปัจจัยท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งทิศทางการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นกระแสท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาทั่วทั้งหมดยกเว้นแต่ในบางประเทศในไทยจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้น การกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลเป็นประเด็นหลักที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องให้ความสำคัญอย่างมาก การผลักดันให้มหาวิทยาลัยดำเนินบทบาทตามพันธกิจหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม โดยยึดคุณภาพเป็นกรอบในการดำเนินงาน ธรรมาภิบาลยังต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยมากขึ้น

สำหรับประเทศไทย ตามกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 - 2565) ที่มีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพอุดมศึกษาไทย เพื่อการผลิตและพัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพ เพื่อรองรับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย และสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน จะเห็นได้ว่าคาดหวังจากอุดมศึกษาไม่เพียงจำกัดเฉพาะเรื่องการเรียนการสอนภายในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ยังต้องตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นฟันเฟืองสำคัญต่อการยกระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย

การใช้กลไกธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษาให้มุ่งสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และคุณภาพของการศึกษา ต้องตอบโจทย์สำคัญคือ ผลลัพธ์ หรือเป้าหมาย

ที่เป็นรูปธรรมที่สถาบันอุดมศึกษาจะมุ่งหน้าไปสู่การบรรลุผลเป็นอย่างไร และด้วยความคาดหวังที่สูงขึ้นต่อสถาบันอุดมศึกษาจากสังคม ทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องกำหนดทิศทางและเป้าหมายที่จะตอบโจทยที่สำคัญนั้นด้วย การจะบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดได้นั้น จะต้องมาจากการมีโครงสร้างธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโครงสร้างธรรมาภิบาลจะต้องเชื่อมโยงระหว่าง เจ้าของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ฝ่ายบริหาร และผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาในส่วนนี้ เกิดจากการกำหนดความเจ้าของที่ไม่ชัดเจนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือในกำกับของรัฐ ทำให้การกำกับทิศทางและขับเคลื่อนให้สถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เพื่อตอบสนองเป้าหมายหลักของเจ้าของจึงไม่ชัดเจนตามไปด้วย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติการกิจของสถาบันอุดมศึกษาในช่วงที่ผ่านมา จึงยังไม่ได้ตอบโจทยของการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ความเป็นเจ้าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและในกำกับของรัฐจะต้องเป็นทุกคนในประเทศ ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องตอบสนองตามความต้องการของเจ้าของเป็นหลัก กล่าวคือ มุ่งเน้นนำเสนอผลลัพธ์เพื่อตอบสนองการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

นอกจากนั้น การมีระบบและกลไกในการประกันคุณภาพที่ดีจะช่วยเป็นเครื่องมือในการกำกับการบริหารจัดการตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ของการดำเนินงาน การศึกษานี้จึงได้ทำการศึกษารอบธรรมาภิบาลและการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่ามีความเชื่อมโยงกันและสามารถใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษาให้ไปสู่เป้าหมายของการบริหารจัดการได้หรือไม่ อย่างไร

ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของไทยเล็งเห็นความสำคัญของการกำหนดโครงสร้างธรรมาภิบาลว่าจะมีส่วนผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย รวมถึงความสำคัญของระบบการประกันคุณภาพที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาได้ในระดับมากถึงมากที่สุด แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างธรรมาภิบาลที่สำคัญ คือ การกำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภา ความคิดเห็นของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษามองว่า การปฏิบัติตามที่กฎหมาย (พรบ.) ที่กำหนดไว้ถือไว้เพียงพอ ซึ่งประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นคือ การกำหนดองค์ประกอบของสภาที่กำหนดไว้ใน พรบ. นั้น เป็นโครงสร้างธรรมาภิบาลที่ตอบโจทยผลลัพธ์และเป้าหมายที่สถาบันอุดมศึกษาหรือไม่

ตัวอย่างในต่างประเทศได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างการกำกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไว้หลายรูปแบบ และการนำไปใช้ก็แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศและสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของกรรมการสภา จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญเพื่อการกำกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษายังได้สะท้อนถึงมุมมองของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาถึงองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่สำคัญในการกำกับธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในกระบวนการสรรหากรรมการสภา ผู้บริหารระดับสูง และผู้บริหารระดับคณะ ต้องคำนึงถึง หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และความโปร่งใสเป็นหลัก เมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการใช้ธรรมาภิบาลเพื่อขับเคลื่อนประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ซึ่งหมายถึงความรับผิดชอบต่อผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวข้างต้น

เมื่อพิจารณาถึงการใช้ระบบและกลไกการประกันคุณภาพของ สกอ. และสมศ. ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเห็นว่า ระบบและกลไกที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังมิได้ตอบโจทยตามวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาได้ทั้งหมด สามารถตอบได้เพียงบางส่วน และมีหลายองค์ประกอบที่ไม่สอดคล้องกับพันธกิจของมหาวิทยาลัย ทำให้ประสบปัญหาในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตรงนี้สะท้อนถึงปัญหาของการใช้ระบบการประกันคุณภาพที่ไม่มีความแตกต่างระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่มีพันธกิจแตกต่างกัน จึงทำให้ประสิทธิผลของระบบประกันคุณภาพถูกลดทอนลง

นอกจากนั้น ระบบประกันคุณภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังมิได้ตอบโจทยผลลัพธ์ที่แท้จริงว่า สถาบันอุดมศึกษาของไทยจะต้องขับเคลื่อนไปสู่การนำส่งผลลัพธ์อะไรให้แก่สังคม แม้ว่าจะระบบประกันคุณภาพที่เป็นอยู่จะมีการประเมินตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต แต่ยังไม่ได้สะท้อนผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมว่า สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถตอบโจทยความต้องการเหล่านั้นได้หรือไม่ และมีประสิทธิภาพเพียงใด ซึ่งสะท้อนจากปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการอุดมศึกษาที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการผลิตบัณฑิตไม่ตรงกับความต้องการของตลาด บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาไม่มีคุณภาพ ผลงานวิจัยไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ บทบาทการบริการวิชาการเพื่อสังคมไม่ชัดเจน เป็นต้น

ผลที่ได้จากการศึกษาทำให้เกิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาควรพิจารณาบทบาทและปรับโครงสร้างของคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้เอื้อต่อการกำกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ถึงแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะมีความเป็นอิสระทางวิชาการ แต่การกำกับธรรมาภิบาลควรมีหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดูแลในเรื่องดังกล่าว วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้ปฏิบัติตามบทบาทเพื่อตอบโจทยความต้องการของเจ้าของที่แท้จริง ซึ่งก็คือสังคมโดยรวมหรือประชาชนในชาติทั้งหมด ที่มีความคาดหวังที่เพิ่มมากขึ้นจากสถาบันอุดมศึกษา รวมถึง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีโครงสร้างธรรมาภิบาลที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ผลลัพธ์ในการบริหารงานที่ดี และความโปร่งใสตรวจสอบได้

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง สกอ. สมศ. หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และสถาบันอุดมศึกษา ต้องร่วมกันพัฒนาระบบและกลไกการประกันคุณภาพที่สามารถตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาได้จริง และสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนากระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นได้

3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลและคุณภาพการศึกษาควรพัฒนาแนวทางในการเชื่อมโยงธรรมาภิบาลและคุณภาพการศึกษาให้เป็นกลไกในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาได้ ตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น การผูกพันกับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน หรือการผูกโยงกับเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่ผู้เรียน เป็นต้น

4) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ควรวางแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษา ได้แก่

4.1) การเพิ่มศักยภาพของผู้นำสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่ระดับสภามหาวิทยาลัยผู้บริหารระดับสูง และระดับคณะ เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่และมีความเข้มแข็งในการกำกับและขับเคลื่อน

นโยบาย โดยอาจพิจารณารูปแบบการพัฒนาจากตัวอย่างของสถาบันของกรรมการบริษัท (Institute of Directors: IOD) ที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการบริษัทไว้ และมีกลไกในการพัฒนาบุคคลเหล่านั้นให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2) ควรพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ในส่วนของการกำหนดที่มาของนายกสภาและกรรมการสภา รวมถึงผู้บริหารระดับสูงในระดับอธิการบดี และระดับคณะ โดยให้มีการศึกษาถึงโครงสร้างที่เหมาะสมและของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและคงอำนาจในการดูแลตนเอง และมีความยืดหยุ่นตามบริบทของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา แต่ทั้งนี้ ควรมีกลไกในการกำกับดูแลให้โครงสร้างมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder governance) หรือ การกำกับดูแลกึ่งรัฐ (semi-state governance) มากขึ้น เพื่อให้สภามีบทบาทในการกำกับทิศทางมหาวิทยาลัยเพื่อนำตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความต้องการของสังคม และเป้าหมายของการพัฒนาประเทศได้ดียิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ ต้องมีความชัดเจนในการนิยามความเป็นเจ้าของและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่ามิได้หมายถึงเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารกิจการภายในมหาวิทยาลัยหรืออาจารย์และนักศึกษาเท่านั้น แต่หากรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้ สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายและความต้องการพัฒนาของประเทศได้ด้วย

4.3) พัฒนาระบบประเมินธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาอย่างครบวงจร เช่น โครงสร้างธรรมาภิบาล กระบวนการได้มาของนายกสภา กรรมการสภา ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับคณะ โดยเน้นธรรมาภิบาลในกระบวนการด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษา. (2546). คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.)
- Ministry of Education (B.E. 2546). Guides to Basic Education Manangement ofan Entity. ExpressTransportation Organization of Thailand (ETO) Publisher (in Thai).
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565). สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. 30 กันยายน. สืบค้นจาก <http://www.mua.go.th/users/bpp/developplan/>
- Ministry of Education (B.E. 2550).The Framework of the Second 15-Year Long Term Plan on Higher Education of Thailand (B.E. 2551-2565). Available at <http://www.mua.go.th/users/bpp/developplan/> (in Thai).
- กมลินทร์ พินิจภูวดล. (2555). “สภามหาวิทยาลัยกับคดีการสรรหาในศาลปกครอง”. *จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย*. 4(1): 20-23.
- Kamalin Pinijpuwadol. (B.E. 2555). University Council and Lawsuits on recruitment in the administrative court. *University Governance Newsletter*. Vol. 4 Issue 1 (January-March B.E. 2555): 20-23. (in Thai).
- เกษม วัฒนชัย. (2544). *ปฏิรูปอุดมศึกษา: คนไทยได้อะไร*. เอกสารประกอบการบรรยายการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องความก้าวหน้าการอุดมศึกษาไทย เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบรอบปีที่ 29 ณ อิมแพคอารีนา (กันยายน 2544)
- Kasem Wattanachai. (B.E. 2544). Higher Education Reform: What does Thai people get? Thailand. Proceedings of the seminar on Thailand Higher Education Advancement on the 29th anniversary of University Affairs Establishment at Impact Arena. September B.E. 2544 (in Thai).
- เกษม วัฒนชัย. (2545). *ธรรมาภิบาลบทบาทสำคัญกรรมการสถานศึกษา*. รายงานปฏิรูปการศึกษาไทย สิ่งพิมพ์ สกศ. 87/2545. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (15 เมษายน 2545)
- Kasem Wattanachai. (B.E. 2545). Governance and the role of University Council. The Report of Educational Reform in Thailand. ONEC 87/B.E.2545 working paper of the Office of the National Education Commission. 15 April B.E. 2545. (in Thai).
- เกษม วัฒนชัย. (2546). *ธรรมาภิบาลกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดี. หน้า 20.
- Kasem Wattanachai. (B.E. 2546). Governance and the role of Basic Education Commission of Thailand. The Office of National Education Commission. Bangkok: Pimdee Publishing. page 20. (in Thai).

- เกษม วัฒนชัย (2553). บทสัมภาษณ์ นพ. เกษม วัฒนชัย. จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย.
สำนักงานคลังสมองของชาติ. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน). สืบค้นจาก
<http://knit.or.th/ugp/sites/default/files/upfile/13/letter%202.2.pdf>
- Kasem Wattanachai. (B.E. 2553). Interview: Prof. M.D. Kasem Wattanachai. University
Governance Newsletter. Vol. 2, Issue 2 (April-June). Knowledge Network Institute
of Thailand. Available at <http://knit.or.th/ugp/sites/default/files/upfile/13/letter%202.2.pdf>
(inThai).
- จันทร์ จันทะเสนา. 2556. 10 ปี แห่งความอ่อนแอ ของ สภามหาวิทยาลัยราชภัฏ. มติชนรายวัน.
7 เมษายน 2556: หน้า 6
- Chanta Jhantasana. (B.E. 2556). 10 Years of Rajabhat University Council Weakness.
Matichon. Daily Newspaper. 7 April: page 6. (in Thai).
- ภาวิธ ทองโรจน์ (ม.ป.ป.) สภามหาวิทยาลัยกับหลักการบรรษัทภิบาล. สมาคมสภามหาวิทยาลัย:
บริษัท อักษรเจริญทัศน์ อจท. จำกัด
- Pawich Thongroj (n.d.). University Council and Corporate Governance. University Council
Association: Aksorn CharoenTat ACT. Co.,Ltd.
- ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร. (2552). การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.
Veridian E-Journal, Silpakorn University ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (สิงหาคม 2552).
- Sripatchara Sittikumjon Kaewpijit (B.E. 2552). The Practice of Good Governance in Private
Higher Education Institutes. Veridian E-Journal, Silpakorn University. Vol. 2
Issue 1 (August 2009) (in Thai).
- ธีระ รุญเจริญ และคณะ. บรรณธิการ. 2546. การบริหารเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้. กรุงเทพมหานคร:
บริษัทสำนักพิมพ์ข่าวฟาง จำกัด.
- Teera Runcharoen, editor. (B.E. 2546). Administration for Learning Reform. Bangkok:
Khaofang Publishing. (in Thai).
- ธีระยุทธ บุญมี. (2541). ธรรมนูญแห่งชาติดุทธศาสตร์กู้ภัยนะประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์สายธาร.
- Theerayuth Boonmee (B.E. 2541). National Good Governance, Thailand Recovery Strategies.
Bangkok: Saitarn Publishing.
- ประเวศ วะสี. (2546). ธรรมาภิบาลกับการคอรัปชั่นในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ
วิถีทรรศน์. หน้า 17-24.
- Prawase Wasi (B.E.2546). Governance and Corruption in Thai Society. Bangkok: Vithithus
Foundation. (in Thai).
- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 - พ.ศ. 2555). (2554). [ออนไลน์].
เข้าถึงได้จาก: http://www.opdc.go.th/uploads/files/Road%20show_Thosaporn.pdf.
[2554, มกราคม 2554]

Thai Public Sector Development Strategic Plan (B.E. 2551 – B.E. 2555). (B.E. 2554). Available at http://www.opdc.go.th/uploads/files/Road%20show_Thosaporn.pdf. (in Thai).

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2549). คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

The Office of Basic Education Commission. (B.E. 2549). Guidelines for Basic Education Management Board. Bangkok: The Office of Basic Education Commission. (in Thai).

ภาษาอังกฤษ

Alderman, G. and R. Brown (2007). "Governance Models of University Systems—Towards Quasi-Market? Tendencies and Perspective: A Europe Comparison". *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(3): 246-262.

Brennan, J. & Shah, T. (2000). "Quality assessment and institutional change: Experiences from 14 countries". *Higher Education*, 40: 331-349.

de Boer, H., Enders, J. & Leisyte, L. (2007). "Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University", *Public Administration*, 85(1), 27-46.

de Boer, H., Enders, J. & Schimank, U. (2007). On the way towards new public management? The governance of university system in England, the Netherlands, Austria, and Germany. in D. (ed.) Jansen, *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration* (page 135 - 122). Dordrecht: Springer.

Cavalli, A. (2007). *Quality Assurance for Higher Education in Europe*. London: Academia Europaea and Portland Press

El Khawas, de Pietro-Jurand, E.R. & Holm-Nielsen, L. (1998). *Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead*. Washington, D.C.: The World Bank.

Gibbons, M. (1988). *Higher Education Relevance in the 21st Century*. Washington, D.C.: World Bank,

Goedegebuure, L. & Hayden, M. (2007). "Overview: Governance in higher education—concepts and issues". *Higher Education Research and Development*, 26(1): 1-11.

Hénard, F. & Mitterle, A. (2010). *Governance and quality guidelines in Higher Education: A review of governance arrangements and quality assurance guidelines*. OECD. Available at www.oecd.org/edu/imhe/46064461.pdf

Fielden, J. (2008). *Global Trends in University Governance*. Education Working Paper Series, Number-9. The World Bank, March

- Kooiman, J. (2000). Societal governance: levels, models and orders of social-political interaction. in J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (page 138-164). London: Sage.
- Leisyte, L. (2007). *University Governance and Academic Research: Case Studies of research units in Dutch and English universities*. Unpublished Ph.D. dissertation, University of Twente available at <http://www.utwente.nl/bms/cheps/phdportal/CHEPS%20Alumni%20and%20Their%20Theses/thesisleisyte.pdf>
- Marginson, S. (2004). "Competition and Markets in Higher Education: a 'Glonacal' Analysis". *Policy Futures in Education*, 2(2): 175 - 244.
- OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Vol. 1, Paris: OECD.
- Thelin, J. R. (2004). *A History of American Higher Education*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Trakman, L. (2008). "Modelling University Governance". *Higher Education Quarterly*, 62(1/2): 64-83.
- World Bank (2012). *Universities through the Looking Glass: Benchmarking University Governance to Enable Higher Education Modernization in MENA*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Zgaga, P. (2006). Reconsidering Higher Education Governance, in J. Kohler and J. Huber (eds). *Higher Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces*. Council of Europe Strasbourg, pp.35-50.