



# การสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ รัตนະ บัวสนธิ์

## A Synthesis Body of Knowledge of Good Governance and Good Governance of Thai Public University Rattana Buosonte

ภาควิชาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

Department of Education, Faculty of Education, Naresuan University, Muang, Phitsanulok 65000, Thailand.

Corresponding Author. E-mail address: rattanabb1@hotmail.com (R. Buosonte)

Received 15 November 2011; accepted 25 May 2012

### บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1). สังเคราะห์พัฒนาการองค์ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐและหน่วยราชการอื่นของไทยจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2). เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นกรณีศึกษาสองแห่ง และ 3). เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของรัฐแต่ละแห่ง งานวิจัยนี้ดำเนินการเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 สังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยเพื่อสรุปประมวลให้เห็นภาพของพัฒนาการองค์ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ระยะที่ 2 ศึกษาพฤติกรรมหรือสองกรณีมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลตามมุมมองหรือความคิดเห็นที่บุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐสองแห่งรับรู้ระยะที่ 3 ศึกษาสภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 16 แห่ง ตามที่บุคลากรในสังกัดมหาวิทยาลัยนั้น ๆ คิดเห็นหรือมีความต้องการให้เป็นไป เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบบันทึกการอ่านเอกสารงานวิจัย แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย การสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การสรุปอุปนัย สถิติพื้นฐานและสถิติทดสอบ ผลการวิจัยในประเด็นหลัก ๆ พบว่า 1. คำว่า Good governance ในภาษาไทยนิยมใช้คำว่าธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ด้าน คือ 1). นิติธรรมและความชอบธรรม 2). คุณธรรม จรรยาบรรณ จริยธรรม 3). ความโปร่งใส 4). การมีส่วนร่วม 5). ความรับผิดชอบหรือความพร้อมรับผิดชอบ 6). ความคุ้มค่าหรือประสิทธิผลและประสิทธิภาพ 7). ความมั่นใจได้หรือความสามารถคาดการณ์ได้ 8). ความยุติธรรมหรือความเสมอภาค และ 9). ความมีอิสระและความคล่องตัว ทั้ง 9 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล มีตัวบ่งชี้ทั้งสิ้น 82 ตัว 2. กรณีศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่ง เมื่อพิจารณาในภาพรวม บุคลากรเห็นว่าธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง ยกเว้นด้านประสิทธิผลนั้นอยู่ในระดับมาก แต่บุคลากรในมหาวิทยาลัยเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมุ่งเน้นธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารบุคคลและงบประมาณ 3. ธรรมาภิบาลในสภาพปัจจุบันของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่ง บุคลากรเห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง แต่ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลนั้นบุคลากรคาดหวังให้อยู่ในระดับมากทุกด้าน และเมื่อเปรียบเทียบสภาพปัจจุบันกับความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่ง ก็มีความความแตกต่างกัน จากผลการวิจัยดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐตามสภาพปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น เป็นไปตามความคาดหวังของบุคลากรที่ต้องการเห็นว่ามหาวิทยาลัยของรัฐควรธรรมาภิบาลให้มาก นอกจากนั้น การศึกษาและปรับปรุงพัฒนาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลก็ควรใช้กรอบ 9 องค์ประกอบ 82 ตัวบ่งชี้ เป็นหลักในการดำเนินงาน

**คำสำคัญ:** ธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยของรัฐ องค์ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาล

### Abstract

The purposes of this research were 1). Synthesis the development body of knowledge of good governance of public university from documents and research reports 2). study and compare good governance of multi-case public university 3). study and compare the current status and expectation to good governance of public university. This research operated in 3 phases. Phase one, synthesis documents and research reports about the development of good governance. Phase two, two case study the good governance of public university according to the opinion of the stakeholders from those university. Phase three, study the current status and expectation to good governance of 16 public universities according to the opinion or aspiration of the persons from those universities. The research instruments for collection data such as, note from of reading documents and research reports; questionnaire and semi-structure interview. Data analysis by analytic induction, descriptive statistics and inferential statistics. The main finding of this research were as follows : 1. Term "Good governance" in Thai mostly use "Thammapibal" which compose 9 factors. such as 1). Rule of Law or Equity 2). Ethics or Integrity 3). Transparency 4). Participation 5). Accountability 6). Effectiveness or Efficiency 7). Predictability 8). Fairness 9). Independence or Flexibility. From these factors, there were 82 indicators. 2. There were medium level good governance in the overall of two public university according to the stakeholders' opinion except in the factors of efficiency which it was high level. The stakeholders suggested the administrator of the two public university to support and concentrate to good governance in the factor participation and transparency especially about the budget and personel management. 3. The current status of good governance of 16 public universities were medium level but the stakeholders expectation to good governance of these universities were high level every factors. The comparing finding between the current status and expectation to good governance of 16 public universities were statistical significant difference. From those finding show that the current status good governance of public university should be adjust to better than this according to the stakeholders expectation. Moreover, whenever to practice and study of good governance one should use and concentrate to 9 factors and 82 indicators.

**Keywords:** Good governance, Public university, Body of knowledge of Good governance

## บทนำ

คำว่า ธรรมภิบาล ซึ่งตรงกับคำว่า “Good governance” นั้น ในภาษาไทยมีคำที่ใช้เรียกอยู่หลายคำ อาทิ “ธรรมรัฐ” “การกำกับดูแลที่ดี” “สุประศาสนการ” “ธรรมราชรัฐ” “ประชารัฐ” “รัฐาภิบาล” “การปกครองที่ดี” และ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, 2546, 13-14) แต่ไม่ว่าเรียกอย่างไรก็ตาม ความหมายที่ร่วมกัน หมายถึง การบริหารการจัดการที่ดี มีความรับผิดชอบก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบได้ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

แนวคิดธรรมภิบาลนั้น ยอมรับและเชื่อกันว่าหากมีการนำไปดำเนินการในหน่วยงานภาครัฐอย่างทั่วถึงและแม้กระทั่งภาคเอกชนเองก็ตาม ก็จะช่วยให้สังคมไทยได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและมั่นคงยั่งยืนทัดเทียมกับนานาประเทศได้ ในสังคมไทยนั้น เรื่องธรรมภิบาล มักจะถูกติดกับเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน และประวัตินิยมชอบในวงราชการเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ดีในช่วงปี พ.ศ.2538 เป็นต้นมา ปัญหาการแข่งขันทางเศรษฐกิจการค้าที่มีกับต่างประเทศได้เป็นปัจจัยเร่งให้รัฐบาลไทยได้มีการศึกษาและผลักดันนำแนวคิดเรื่องธรรมภิบาลมาใช้ปฏิรูประบบราชการไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2550 นั้นได้มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องธรรมภิบาลอยู่หลายมาตรา อาทิ มาตรา 100-104 และ 109 เป็นต้น

ความสำคัญของธรรมภิบาลดังกล่าวได้นำไปเป็นประเด็นสัมมนาทางวิชาการโดยองค์กรหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งมีการจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์เผยแพร่เป็นจำนวนมาก (อาทิ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2541; ชนะศักดิ์ ยวบูรณ์, 2543; ชัยอนันต์ สมุทวนิช, 2541; อธิรุทธ บุญมี, 2541; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 เป็นต้น)

นอกจากนี้ก็ได้มีงานวิจัยที่ดำเนินการและตีพิมพ์เผยแพร่โดยสถาบันพระปกเกล้าเกี่ยวกับเรื่องธรรมภิบาลที่สำคัญ 2 เรื่อง ได้แก่ “ตัวชี้วัดธรรมภิบาล” (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, 2544) และ “การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบการจัดการที่ดี” (สถาบันพระปกเกล้า, 2545) ซึ่งงานวิจัยทั้ง 2 เรื่องนี้ มุ่งศึกษาหาตัวชี้วัดธรรมภิบาลของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นการศึกษาที่ให้ผลการศึกษาในการได้ตัวชี้วัดธรรมภิบาลของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะเป็นตัวชี้วัดในภาพรวมและหากจะมีการนำไปใช้สำหรับหน่วยงานใด ๆ เป็นการเฉพาะก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงตัวชี้วัดบางตัวให้เหมาะสมกับภารกิจและบริบทของหน่วยงานนั้นโดยตรง (สถาบันพระปกเกล้า, 2545, III - IV)

มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ต้องมีการบริหารจัดการที่มีความเป็นธรรมภิบาล ดังจะเห็นว่าในช่วงปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมานั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐก็ได้มีการนำประเด็นดังกล่าว

นี้มาอภิปรายสัมมนาทางวิชาการและหาจุดร่วมในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะแนวโน้มที่มหาวิทยาลัยของรัฐจะปรับปรุงแบบการบริหารงานเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เรื่อง “ธรรมภิบาล” จึงเป็นประเด็นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารมหาวิทยาลัยให้ความสนใจเป็นอย่างมาก มหาวิทยาลัยของรัฐอาจแบ่งเป็นสองประเภทใหญ่ โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากต้นสังกัดเดิม คือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐที่ยกฐานะขึ้นมาจากวิทยาลัยครู ซึ่งสังกัดกรมฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการที่เรียกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏในปัจจุบันนี้ รวมทั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลที่มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง เพราะยกฐานะจากวิทยาลัยเกษตรกรรม หรือวิทยาลัยเทคโนโลยีต่างๆ ที่มุ่งจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาทางวิชาชีพเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ดีคุณลักษณะพื้นฐานของมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงและมหาวิทยาลัยราชภัฏค่อนข้างมีความหลากหลายของคณะหรือสาขาวิชาที่เปิดการเรียนการสอน ตลอดจนรูปแบบการบริหารจัดการคล้ายคลึงกัน ด้วยเหตุนี้การศึกษาเกี่ยวกับธรรมภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงและมหาวิทยาลัยราชภัฏ จึงน่าจะทำได้ข้อค้นพบในเชิงเปรียบเทียบที่มีประโยชน์ต่อการนำไปใช้สำหรับการบริหารจัดการอีกด้วย

เพื่อที่จะให้ได้ผลการวิจัยเกี่ยวกับธรรมภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองกลุ่มสังกัด ทั้งในภาพลักษณ์และภาพกว้าง จึงจำเป็นต้องศึกษาหาคำตอบในสองลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก การศึกษาแบบพหุกรณีเพื่อจะให้ได้ภาพลักษณ์เกี่ยวกับธรรมภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งผู้วิจัยเลือกศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐสองแห่งและใช้วิธีการเชิงคุณภาพร่วมกับวิธีการเชิงปริมาณ ดำเนินการศึกษาทั้งนี้มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงหนึ่งแห่งและมหาวิทยาลัยราชภัฏอีกหนึ่งแห่งที่เลือกมาแบบเจาะจง ใช้เกณฑ์การเลือกโดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูล ซึ่งจะทำให้ผู้วิจัยเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและการได้รับข้อมูลที่เป็นจริงมากที่สุด

สำหรับการศึกษาในลักษณะที่สองนั้นเป็นการศึกษาเพื่อที่จะให้ได้ภาพกว้างเกี่ยวกับธรรมภิบาลของมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในแต่ละภูมิภาคของไทย ทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงและมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยมุ่งศึกษาด้วยวิธีการเชิงปริมาณเป็นหลัก การศึกษาธรรมภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐไม่ว่าจะเป็นลักษณะแรกและลักษณะที่สองเป็นการศึกษาจากความคิดเห็นหรือการรับรู้ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยที่มีต่อการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยดังกล่าว

จากความสำคัญของธรรมภิบาลที่มีต่อการบริหารรัฐดังปรากฏในเอกสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ และความสำคัญของมหาวิทยาลัยในฐานะที่จะเป็นตัวแบบที่ดีตลอดจนขึ้นนำเกี่ยวกับธรรมภิบาลในสังคมไทย ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการที่เป็นองค์ความรู้ของธรรมภิบาลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ และจากความคิดเห็นหรือการรับรู้ของบุคลากรใน

มหาวิทยาลัยของรัฐในแง่มุมต่าง ๆ เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยที่ตนสังกัด จึงเป็นสิ่งสำคัญจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ผลการวิจัยที่เป็นความรู้สำหรับนำไปใช้ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยเพื่อก่อให้เกิดลักษณะธรรมาภิบาลยิ่ง ๆ ขึ้นไป ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามหลัก ๆ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ดังต่อไปนี้

คำถามที่หนึ่ง พัฒนาการทางองค์ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลของไทยมีลักษณะอย่างไร

คำถามที่สอง ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐตามการรับรู้หรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยที่เป็นกรณีศึกษานั้นมีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

คำถามที่สาม สภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐหลาย ๆ แห่ง ตามความคิดเห็นของบุคลากรในแต่ละแห่งนั้นมีลักษณะเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยที่บุคลากรนั้นสังกัดและระหว่างสภาพปัจจุบันและความคาดหวังนั้น

จากคำถามการวิจัยหลัก 3 คำถามข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ทางการวิจัยไว้ ดังนี้ 1). สืบเคราะห์พัฒนาการองค์ความรู้เรื่องธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐและหน่วยราชการอื่นของรัฐและหน่วยราชการอื่นของไทยจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2). เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นกรณีศึกษาสองแห่ง และ 3). เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของรัฐแต่ละแห่ง

### วิธีการวิจัย

การดำเนินงานวิจัยกระทำ 3 ระยะ กล่าวคือ

ระยะที่ 1 สืบเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยและในหน่วยงานราชการอื่น ๆ ของไทย มีวิธีดำเนินการวิจัยตามลำดับขั้นตอนต่อไปนี้

1. กำหนดระบุแหล่งสืบค้นเอกสารที่ทำการสืบเคราะห์ จาก 1) ห้องสมุดของสถาบันอุดมศึกษาของไทย จำนวน 10 แห่ง 2) ห้องสมุดของหน่วยงาน 3 แห่ง และ 3) สืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

2. กำหนดระบุขอบเขตของเอกสารสิ่งพิมพ์และงานวิจัยที่ทำการสืบเคราะห์ ได้แก่ เป็นงานที่ตีพิมพ์ในช่วงปี พ.ศ.2541-2551 และเป็นเอกสารสิ่งพิมพ์หรืองานวิจัยทั้งของส่วนบุคคลและหน่วยงาน

3. ดำเนินการสืบค้นคัดเลือกเอกสารสิ่งพิมพ์และงานวิจัย

4. อ่านและบันทึกสาระที่ได้จากเอกสารสิ่งพิมพ์และงานวิจัยในแบบบันทึกที่สร้างขึ้น

5. วิเคราะห์และสังเคราะห์สาระตามประเด็นที่กำหนด

ระยะที่ 2 ศึกษาและเปรียบเทียบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยที่เป็นกรณีศึกษาสองแห่ง ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนดังนี้

1. เลือกแบบเจาะจงมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิม 1 แห่งและมหาวิทยาลัยราชภัฏ อีก 1 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวง มหาวิทยาลัยในเขตภาคเหนือและมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2. สุ่มกลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร (หรือเคยเป็นผู้บริหาร) คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่จากทั้งสองมหาวิทยาลัย รวมทั้งสิ้น 226 คน สังกัดในคณะหรือหน่วยงานเทียบเท่า เพื่อเก็บข้อมูลเชิงปริมาณและเลือกตัวอย่างจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้จำนวน 33 คน ด้วยวิธีการเลือกแบบทั่วไปและกรณีสุ่มโต่ง เพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ

3. ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยตามการรับรู้ของบุคลากรดังกล่าว และใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง ใน 6 ประเด็นกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเพื่อเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยตัวนักวิจัยเอง

4. วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยวิธีการทางสถิติพื้นฐานและสถิติทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์ด้วยวิธีการจัดกลุ่มข้อมูลวิเคราะห์ค่าหลักและสรุปอุปนัย

ระยะที่ 3 ศึกษาและเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง ดำเนินการตามลำดับ ได้แก่

1. กำหนดประชากร ได้แก่ บุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐ 16 แห่ง ที่กระจายทั่วภูมิภาคของประเทศไทย จำแนกตามตำแหน่งงาน รวมจำนวนทั้งสิ้น 6,571 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐ 16 แห่ง ข้างต้น จำนวน 3,017 คน ซึ่งได้มาโดยการสุ่มมาร์ยละเอียด 30 จำแนกตามตำแหน่งงาน

3. เครื่องมือและการเก็บข้อมูล เครื่องมือการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามความคิดเห็นของบุคลากรเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและความคาดหวังในธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของตน ซึ่งแบบสอบถามมีทั้งส่วนที่เป็นปลายปิดและปลายเปิดให้แสดงความคิดเห็น ผู้วิจัยและผู้ช่วยเดินทางเก็บข้อมูลด้วยตนเอง โดยมีผู้ช่วยนักวิจัยในพื้นที่เป็นผู้ประสานงานการเก็บข้อมูล ได้รับกลับคืน 1,562 คน คิดเป็นร้อยละ 51.77 ของกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้

4. วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพื้นฐานและสถิติทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ย ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามปลายปิด และใช้การวิเคราะห์เนื้อหา สรุปอุปนัยข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามปลายเปิด

### ผลการศึกษา

ผลการวิจัยสามารถสรุปนำเสนอ แบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 ผลการสืบเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยและหน่วยงานราชการอื่น ๆ ของไทย

ผลการวิจัยส่วนนี้ มุ่งตอบคำถามการวิจัยเกี่ยวกับการขององค์ความรู้ของธรรมาภิบาลของไทยในประเด็น

ต่างๆ ที่ได้จากการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัยซึ่งได้ผลค้นพบ ตามลำดับดังนี้

### 1. คำและความหมายที่ใช้สำหรับ “Good governance”

คำที่บัญญัติขึ้นใช้ในภาษาไทยสำหรับคำว่า “Good governance” มีอยู่ทั้งสิ้น 9 คำ ทั้งเป็นคำบัญญัติขึ้นโดยส่วนราชการและนักคิด นักวิชาการโดยตรง ใน 9 คำนี้ คำที่นิยมใช้มากที่สุดซึ่งปรากฏในเอกสารสิ่งพิมพ์และรายงานวิจัยก็คือคำว่า “ธรรมาภิบาล” รองลงมาคือคำว่า “ธรรมรัฐ” และ “การบริหารจัดการที่ดี” โดยคิดเป็นร้อยละ 47.50, 20.00 และ 15.00 ตามลำดับ ดังนั้น จึงได้ผลสรุปว่า “Good governance” เมื่อใช้ในสังคมไทย การใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” น่าจะเป็นที่ยอมรับสื่อความเข้าใจได้ตรงกันมากที่สุด

สำหรับความหมายของคำว่า “Good governance” นั้น ก็มีการแปลและอธิบายความในภาษาไทยอย่างหลากหลาย เช่นเดียวกัน แต่ก็สรุปลักษณะเด่นๆ ที่เป็นความหมายร่วมกันได้ว่า หมายถึง 1) หลักการทำงานหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่หากกระทำแล้วสามารถรับประกันได้ว่า จะทำให้ได้ผลงานที่ดี 2) หลักการทำงานที่ยืนอยู่บนพื้นฐานการประสานประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับงานนั้น 3) หลักการบริหารจัดการประเทศโดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ประชาชนและเอกชน เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ป้องกันภาวะวิกฤตที่หากจะมีมาในอนาคต 4) การใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองเพื่อบริหารจัดการประเทศ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคของผู้ด้อยโอกาส 5) การกำหนดหลักการกลไกการจัดการทั้งของภาครัฐและเอกชน ที่มีการกำกับดูแลที่ดี รับผิดชอบต่อสาธารณะของผู้ดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้เกิดการยอมรับ เชื่อถือได้จากสังคม

### 2. องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาล

2.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่พบจากเอกสารสิ่งพิมพ์และงานวิจัยมีทั้งสิ้น 14 ด้าน โดยที่บางด้านเป็นการแปลจากภาษาอังกฤษคำเดียวกันแต่ใช้ภาษาไทยต่างกัน และเมื่อพิจารณาจากความหมายขององค์ประกอบ 14 ด้านที่ปรากฏนี้ องค์ประกอบที่มีความถี่ในการกล่าวถึงมากที่สุดเรียงตามลำดับ 5 ลำดับ ได้แก่ 1) ความโปร่งใส (Transparency) 2) การมีส่วนร่วม (Participation) 3) ความรับผิดชอบต่อหรือความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) 4) นิติธรรม (Rule of Law or Equity) 5) คุณธรรม (Ethics or Integrity) กับความคุ้มค่า (Efficiency) ทั้งนี้ผลจากการสังเคราะห์ความหมายขององค์ประกอบ 14 ด้าน ที่พบว่าซ้ำซ้อนกันดังกล่าวแล้วนั้น ทำที่สุดสรุปรวมเหลือองค์ประกอบทั้งสิ้น 9 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) นิติธรรมและความชอบธรรม (Rule of Law or Equity) 2) คุณธรรมหรือจรรยาบรรณจริยธรรม (Ethics or Integrity) 3) ความโปร่งใส (Transparency) 4) การมีส่วนร่วม (Participation) 5) ความรับผิดชอบต่อหรือความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) 6) ความคุ้มค่าหรือประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effectiveness or Efficiency) 7) ความมั่นใจได้หรือความสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)

8) ความยุติธรรมหรือความเสมอภาค (Equity or Fairness)

9) ความมีอิสระและความคล่องตัว (Independence or Flexibility) ทั้งองค์ประกอบทั้ง 9 ด้าน มีความหมายและลักษณะสำคัญๆ ดังนี้

2.1.1 นิติธรรมและความชอบธรรม หมายถึง การออกกฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายอย่างทั่วถึงเสมอภาคกัน การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับเหตุการณ์

2.1.2 คุณธรรม จรรยาบรรณและจริยธรรม หมายถึง การทำงานที่ยึดความถูกต้อง ดีงาม ศีลธรรมหรือมาตรฐานประจำวิชาชีพและความเหมาะสม

2.1.3 ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาชัดเจนถูกต้อง เข้าใจง่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานทั้งของหน่วยงานองค์กรภาครัฐและเอกชนให้สาธารณชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้

2.1.4 การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้กับประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานองค์กรภาครัฐ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ วางแผน การลงมือปฏิบัติงานและการแสดงประชามติในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มบุคคลดังกล่าว

2.1.5 ความพร้อมรับผิดชอบหรือความรับผิดชอบต่อ หมายถึง การยอมให้มีการตรวจสอบหรือพร้อมรับการตรวจสอบจากผู้รับบริการหรือผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการตัดสินใจดำเนินงานและผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น ความพร้อมที่จะอธิบายตอบคำถามในสิ่งดังกล่าวและการทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ

2.1.6 ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง

2.1.7 ความมั่นใจได้ หรือความสามารถคาดการณ์ได้ หมายถึง การบริหารงานที่พร้อมเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ทันเหตุการณ์กับสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

2.1.8 ความยุติธรรมหรือความเสมอภาค หมายถึง ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสการได้รับบริการต่างๆ จากหน่วยงานของรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองและร้องทุกข์จากการปฏิบัติงานของรัฐ

2.1.9 ความมีอิสระและความคล่องตัว หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารงานไปสู่หน่วยงานย่อย การมีรูปแบบ แนวทางการบริหารที่หลากหลายไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์ที่ตายตัว ความสามารถในการปรับเปลี่ยนหน่วยงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่จำเป็น

2.2 ตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาล ตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลจำแนกตามองค์ประกอบพบว่า 1) องค์ประกอบด้านนิติธรรมและความชอบธรรม มีจำนวน 8 ตัวบ่งชี้ 2) องค์ประกอบด้านคุณธรรม จรรยาบรรณ จริยธรรม มีจำนวน 5 ตัวบ่งชี้ 3) องค์ประกอบด้านความโปร่งใส มีจำนวน 15 ตัวบ่งชี้

- 4) องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วม มีจำนวน 10 ตัวบ่งชี้
- 5) องค์ประกอบด้านความพร้อมรับผิดชอบหรือความรับผิดชอบ มีจำนวน 9 ตัวบ่งชี้
- 6) องค์ประกอบด้านความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีจำนวน 15 ตัวบ่งชี้
- 7) องค์ประกอบด้านความมั่นใจหรือความสามารถคาดการณ์ได้ มีจำนวน 4 ตัวบ่งชี้
- 8) องค์ประกอบด้านความยุติธรรมหรือความเสมอภาค มีจำนวน 8 ตัวบ่งชี้ และ
- 9) องค์ประกอบด้านความมีอิสระและความคล่องตัว มีจำนวน 8 ตัวบ่งชี้ รวมทั้งสิ้น 82 ตัวบ่งชี้

### 3. ข้อค้นพบจากงานวิจัย ผลการสังเคราะห์ข้อค้นพบจากงานวิจัยเป็นตามลำดับต่อไปนี้

3.1 หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นหน่วยวิจัยและวิธีวิจัยที่ใช้พบว่า มีการทำวิจัยธรรมาภิบาลในหน่วยงานองค์กรต่างๆ อยากรหลากหลาย อาทิ สถาบันอุดมศึกษา โรงเรียนหรือสถานศึกษา สถานีตำรวจ โรงพยาบาล ธนาคาร โดยวิธีวิจัยที่ใช้กันเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ การวิจัยเชิงพรรณนา

3.2 ลักษณะปัญหาหรือประเด็นการวิจัย ประเด็นปัญหาการวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาสภาพธรรมาภิบาลของหน่วยงานองค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นการศึกษาจากความคิดเห็นของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานองค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ในการศึกษาจะพิจารณาธรรมาภิบาลออกเป็นรายองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ โดยยึดจาก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ปี พ.ศ.2542” เป็นหลัก

3.3 สภาพธรรมาภิบาลของหน่วยงาน องค์กร ผลวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นต่อธรรมาภิบาลของหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ในภาพรวม โดยไม่แยกรายองค์ประกอบอยู่ในระดับปานกลางจนถึงดีและดีมาก และเมื่อแยกพิจารณาเป็นรายองค์ประกอบก็พบว่าส่วนใหญ่มีธรรมาภิบาลในระดับมากทั้งนี้หากผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้บริหารของหน่วยงานนั้นๆ แล้วก็มีพบว่า หน่วยงานดังกล่าวมีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากและมากที่สุด

3.4 ความแตกต่างของธรรมาภิบาล งานวิจัยส่วนใหญ่จะมีการเปรียบเทียบความแตกต่างของธรรมาภิบาลตามตัวแปรต่างๆ ได้แก่ สถานภาพผู้ให้ข้อมูล และหน่วยงานหรือองค์กร

**ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาและเปรียบเทียบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นกรณีศึกษาสองแห่ง**

ผลการวิจัยส่วนนี้มุ่งหาคำตอบเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐสองแห่งที่ใช้เป็นพหุกรณีศึกษา โดยใช้วิธีการเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพร่วมกันศึกษาหาคำตอบใน 6 ด้าน ของธรรมาภิบาล ผลการวิจัยที่พบสรุปได้ตามลำดับดังนี้

ความเป็นธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐในภาพรวมและรายด้าน ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลทั้งสองมหาวิทยาลัย จากการตอบแบบสอบถามเห็นว่ามหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งมีความเป็นธรรมาภิบาลทั้งภาพรวมและรายด้าน (หรือรายองค์ประกอบ) 5 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นด้านประสิทธิผลที่อยู่ในระดับมาก แต่เมื่อพิจารณา

จำแนกตาม รายด้านและรายประเด็นก็มีผลการวิจัยที่น่าสนใจดังนี้

ด้านความเป็นธรรม ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่ามีความเป็นธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากสองประเด็น ได้แก่ การใช้ระบบสัญญาจ้างงานกับบุคลากรอย่างเป็นทางการและชัดเจน และการกำหนดช่วงระยะเวลาแน่นอนในการประเมิน

ด้านประสิทธิผล ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าประเด็น อธิการบดีมีอำนาจบริหารงานอย่างอิสระเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด มีอยู่ในระดับมาก

สำหรับประเด็นอื่นๆ ที่เหลือทั้งหมดในด้านต่างๆ ทั้ง 6 ด้าน ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่ามีความเป็นธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด ซึ่งผลการวิจัยที่กล่าวนี้เป็นผลจากการวิเคราะห์คำตอบของผู้ให้ข้อมูลที่ตอบแบบสอบถาม แต่เมื่อวิเคราะห์คำตอบ ความคิดเห็นที่ให้การสัมภาษณ์ก็มีประเด็นข้อค้นพบที่สำคัญๆ ดังนี้

**ประเด็นแรก** จุดมุ่งเน้นเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมุ่งเน้นเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารบุคคลและการบริหารงบประมาณ

**ประเด็นที่สอง** ความเป็นธรรมาภิบาลในด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใส ผลการวิจัย พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับระบบการจัดจ้างสรรหาบุคลากร ซึ่งยังมีระบบอุปถัมภ์และเครือญาติในการฝากบุคคลเข้าทำงาน แม้ว่าจะมีการจัดทำประกาศรับสมัครบุคคลอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม เป็นความก้ำกึ่งระหว่างความโปร่งใสกับวัฒนธรรมไทย นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาความโปร่งใสที่เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร ซึ่งเป็นการพิจารณาให้ความดีความชอบโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและความเป็นพวกพ้องกับผู้มีอำนาจพิจารณา

**ประเด็นที่สาม** ความเป็นธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย (คณบดี อธิการบดี และกรรมการสภามหาวิทยาลัย) ในประเด็นนี้ผลการวิจัยพบว่า การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ กระบวนการได้มาไม่โปร่งใส โดยที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย (อธิการบดีและคณบดี) เป็นผู้ชี้แนะคัดเลือกมาโดยตรง ทำให้สภามหาวิทยาลัยและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นทีมเดียวกัน นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัยก็ปฏิบัติงานในลักษณะเอื้อประโยชน์ตอบแทนให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณาจารย์ขาดการมีส่วนร่วมและไม่ได้รับรู้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกสภาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย ในส่วนการได้มาซึ่งคณบดีนั้นจะได้รับการชี้แนะกำหนดโดยอธิการบดีและสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีได้คำนึงถึงคะแนนเสียงการยอมรับของบุคลากรในคณะเท่าใดนัก (ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาคเหนือ)

**ประเด็นที่สี่** ความเป็นธรรมาภิบาลในด้านการมีอิสระของคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่มีได้ถูกแทรกแซงชี้ นำจากผู้บริหาร ผลการวิจัยก็พบว่า หน่วยงานในระดับ

คณะหรือเทียบเท่าและหน่วยงานย่อยในคณะต่างก็มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่างๆ ก่อนข้างมากยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนด จำนวนรับนิสิตเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรีในแต่ละคณะที่คณบดีและทีมงานไม่สามารถเป็นผู้กำหนดจำนวนรับได้เองตามที่ต้องการ แต่อธิการบดีและทีมงานจะเป็นผู้กำหนดจำนวนรับให้แทน

**ประเด็นที่ห้า** ความเป็นธรรมาภิบาลในด้านความมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารระดับมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพการบริหารงานอยู่ในระดับที่ดี สามารถพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีความก้าวหน้าอย่างเห็นได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการพัฒนาด้านภูมิทัศน์ อาคารสิ่งก่อสร้างต่างๆ มีการประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานตามกลไกการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งในระดับคณะมักจะเน้นไปที่การประเมินตามรูปแบบเน้นพิธีกรรม นอกจากนี้ก็มีการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ โดยตรวจสอบด้านเอกสารหลักฐานมากกว่าจะตรวจสอบผลงานที่ได้รับจากการใช้งบประมาณ

**ประเด็นที่หก** ความเป็นธรรมาภิบาลในด้านความคล่องตัว ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยยังคงค่อนข้างขาดความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนการบริหารงานเนื่องจากคณาจารย์มีความอาวุโสอยู่เป็นจำนวนมาก (เฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) นอกจากนั้นก็ยังไม่ค่อยมีการปรับลดโครงสร้างและขนาดขององค์กรให้เล็กลง เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารหรือปฏิบัติงาน แต่ทว่ามักจะเป็นไปในลักษณะการเพิ่มขนาดหน่วยงานย่อยๆ มากขึ้น ทั้งนี้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยค่อนข้างจะเป็นไปอย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ โดยใช้วิธีการอย่างหลากหลายในการติดต่อสื่อสารไม่ว่าจะเป็นจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ จดหมายข่าว บันทึกรายข้อความ การแจ้งข่าวสารในเว็บไซต์ เป็นต้น

เปรียบเทียบความเป็นธรรมาภิบาลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งตามความคิดเห็นของบุคลากร ผลการเปรียบเทียบสรุปได้ตามหัวข้อต่างๆ ตามลำดับ ได้แก่

ก. ผลการเปรียบเทียบจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ แบ่งเป็น

1. ผลการเปรียบเทียบความเป็นธรรมาภิบาลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งทั้งในภาพรวมและรายด้าน ซึ่งผลการวิจัยก็พบว่า ในภาพรวมความเป็นธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของบุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยไม่มีความแตกต่างกัน แต่ในรายด้านบุคลากรมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลแตกต่างกันสองด้าน ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมและด้านความมีอิสระ

2. ผลการเปรียบเทียบความเป็นธรรมาภิบาลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งในแต่ละด้าน ผลการวิจัยส่วนนี้เป็นการเปรียบเทียบความเป็นธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งโดยพิจารณาทีละด้าน ซึ่งในแต่ละด้านก็จำแนกออกเป็นรายประเด็น ผลวิจัยพบดังต่อไปนี้

2.1 ความเป็นธรรมาภิบาลด้านความเป็นธรรม

บุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นแตกต่างกันในประเด็นที่ว่า “ตัวแทนบุคลากรหรือสภาอาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมิน” โดยที่ประเด็นอื่นๆ ที่เหลือบุคลากรมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

2.2 ความเป็นธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส บุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นแตกต่างกันในสามประเด็น ได้แก่ “การจัดทำประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับรูปแบบต่างๆ ของการพัฒนาบุคคล” “การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่างๆ” และ “การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงาน กฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย” ประเด็นที่เหลือทั้งหมดบุคลากรมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

2.3 ความเป็นธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม บุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นแตกต่างกันสองประเด็น ได้แก่ “บุคลากรมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย” และ “บุคลากรมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งอธิการบดี” โดยที่สองประเด็นนี้ค่อนข้างจะมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นที่แตกต่างกันอยู่มาก กล่าวคือ มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือจะอยู่ในระดับน้อยกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับประเด็นอื่นๆ ที่เหลือนั้น บุคลากรมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

2.4 ความเป็นธรรมาภิบาลด้านความมีอิสระ มีความคิดเห็นแตกต่างกันระหว่างบุคลากรทั้งสองมหาวิทยาลัยในประเด็น “ทุกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการ หรือหารายได้ของตนเองโดยมีเกณฑ์กลางในการดำเนินงานเหมือนกัน” และ “เปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนแผนงานได้ง่ายเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม” โดยทั้งสองประเด็นนี้มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือจะอยู่ในระดับมากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับประเด็นที่เหลือนั้นไม่มีความแตกต่างกัน

2.5 ความเป็นธรรมาภิบาลด้านประสิทธิผล ในด้านนี้เมื่อเปรียบเทียบในประเด็นย่อยแล้ว บุคลากรของทั้งสองมหาวิทยาลัยมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทุกประเด็น

2.6 ความเป็นธรรมาภิบาลด้านความคล่องตัว ในด้านนี้ได้ผลค้นพบเช่นเดียวกันกับด้านประสิทธิผล นั่นคือไม่มีความแตกต่างกันของความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลระหว่างมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง

ข. ผลการเปรียบเทียบจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ พบประเด็นที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1. จุดมุ่งเน้นเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย บุคลากรจากมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งค่อนข้างจะมีความคิดเห็นสอดคล้องกันในประเด็นที่มุ่งเน้น คือมหาวิทยาลัยควรมีความเป็นธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานตามลำดับ

2. ธรรมาภิบาลด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใส ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองแห่งมี

ปัญหาด้านความเป็นธรรมและความโปร่งใสเกี่ยวกับการบรรจุจัดจ้างคณาจารย์และพนักงาน ยังมีระบบอุปถัมภ์พวกพ้องและเครือญาติในการบรรจุจัดจ้างอยู่ นอกจากนี้ก็ยังยังมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบให้แก่คณาจารย์ เพราะขาดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ซึ่งการพิจารณาให้ความดีความชอบผู้บริหารมักจะพิจารณาให้กับคณาจารย์หรือบุคลากรอื่น ๆ โดยพิจารณาจากความใกล้ชิดหรือเป็นพวกพ้องเดียวกัน เป็นสำคัญปัญหาความเป็นธรรมและความโปร่งใสในเรื่องนี้จะเป็นปัญหาที่สำคัญของมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือ

3. ธรรมภิบาลด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดีและคณบดี ผลการวิจัยพบว่า ความเป็นธรรมภิบาลด้านนี้เป็นปัญหาค่อนข้างมากสำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือเพราะการได้มาซึ่งบุคคลในตำแหน่งทั้งสามนั้นมิได้คำนึงถึงเสียงการยอมรับในชั้นต่ำของบุคลากรในหน่วยงานแต่อย่างใด กระบวนการได้มามีลักษณะการแลกเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนเป็นสำคัญ นั่นคืออธิการบดีและทีมงานเป็นผู้เลือกนายกสภามหาวิทยาลัย และเมื่ออธิการบดีหมดวาระ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยก็ทำการเลือกอธิการบดี ขณะเดียวกันอธิการบดีก็มีการกำหนดตัวคณบดีสำหรับแต่ละคณะและก็มีมักจะได้คณบดีที่อธิการบดีกำหนดคุณลักษณะไว้แล้ว ซึ่งเป็นบุคคลที่อธิการบดีชื่นชอบไว้แล้ว ปัญหาดังกล่าวนี้ในมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ค่อยมีปรากฏเพราะกระบวนการได้มาซึ่งบุคคลทั้งสามตำแหน่งนั้นกระทำอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความประสงค์จะปฏิบัติงานในตำแหน่งเหล่านี้ได้หาเสียงสนับสนุนโดยสะดวก

4. ธรรมภิบาลด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ และการมีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานในระยะยาว เช่น การพัฒนาก่อสร้างอาคารสถานที่และการเปิดหลักสูตรใหม่ ๆ ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือจะมีปัญหาค่อนข้างมากในความเป็นธรรมภิบาลด้านความโปร่งใสในกรณีการบริหารงบประมาณรายได้ทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและระดับคณะ ซึ่งผู้บริหาร (ทั้งระดับมหาวิทยาลัย คืออธิการบดีและทีมงาน และระดับคณะ คือ คณบดีและทีมงานบางคณะ) มิได้เปิดเผยให้ประชาคมมหาวิทยาลัยรับรู้ว่าได้มีการนำไปใช้ในกิจการใดบ้างและเหลืองบประมาณเท่าไรแต่ละปีงบประมาณ นอกจากนั้นในด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อบริษัทและคณะก็พบว่า ในบางคณะคณาจารย์มีส่วนร่วมน้อยมากหรือแทบไม่รับรู้อะไร คณาจารย์จะรับรู้เมื่อมีการดำเนินการแล้ว

5. ธรรมภิบาลด้านความมีอิสระของคณะกรรมการ

อุทธรณ์ร้องทุกข์ และการกำหนดนโยบายบริหารระดับคณะและหน่วยงานย่อย ผลการวิจัยพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือ ค่อนข้างมีอิสระในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก คณะสามารถบริหารงานตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดได้โดยอธิการบดีมอบอำนาจให้ เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ก็ปราศจากการแทรกแซงจากอธิการบดีและรองอธิการบดี แต่อย่างไรก็ตามคณะก็ไม่มีอิสระกำหนดจำนวนรับนิสิตในระดับปริญญาตรีได้ตามที่ต้องการ เนื่องจากมหาวิทยาลัยกำหนดจำนวนรับมากกว่าที่คณะต้องการรับจริงทุกปีเพราะมีเหตุผลต่างกั้นกัน คือ ในระดับคณะกำหนดจำนวนรับโดยพิจารณาจากความพร้อมของทรัพยากรที่ต้องใช้จัดการเรียนการสอน (เช่น คณาจารย์ อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ประกอบ) ในขณะที่มหาวิทยาลัยจะมีเหตุผลเกี่ยวกับการเพิ่มงบประมาณรายได้ เพื่อนำมาใช้บริหารงานเป็นหลัก สำหรับมหาวิทยาลัยในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น กรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์จะอาศัยนิติกรเป็นสำคัญ คณะกรรมการที่มีอยู่แม้จะดูเหมือนว่าเป็นอิสระแต่ก็ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายแบบอ้อมอวลว่อยู่กับผู้ถูกร้องเรียน จึงไม่มีการตัดสินลงโทษกันอย่างแท้จริง

6. ธรรมภิบาลด้านความมีประสิทธิผล ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือมีประสิทธิผลการดำเนินงานอยู่ในระดับที่สามารถมีการบริหารงานที่ก่อให้เกิดความก้าวหน้าพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ได้มากโดยเฉพาะสิ่งที่เป็นรูปธรรมเห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การก่อสร้างตึกอาคารและการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ต่าง ๆ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารตามระบบกลไกการประกันคุณภาพการศึกษา มีการย้อนกลับผลการประเมินเพื่อการปรับปรุงสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในขณะที่มหาวิทยาลัยราชภัฏภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ประสิทธิผลการดำเนินงานจะมุ่งไปที่การตรวจสอบการใช้งบประมาณตามเอกสารหลักฐานเป็นสำคัญมากกว่าจะมุ่งตรวจสอบผลงานที่ได้รับ สำหรับการประเมินผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นยังมิได้มีการดำเนินงานแต่อย่างใด

7. ธรรมภิบาลด้านความคล่องตัว ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือมีความคล่องตัวในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภายในและใช้วิธีการช่องทางอันหลากหลายในการติดต่อ แต่ก็มีปัญหาด้านการขยายหน่วยงานย่อยเพิ่มขึ้นหรือปรับขนาดองค์กรให้ใหญ่ขึ้น โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้ปฏิบัติจริง สำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ความคล่องตัวและการปรับเปลี่ยนองค์กรกระทำได้ช้าเป็นเพราะคณาจารย์ส่วนใหญ่เป็นผู้อาวุโสวันเกษียณจากราชการจึงไม่ให้ความสนใจพัฒนาองค์กรเท่าที่ควร

ส่วนที่ 3 ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง

ผลการศึกษาส่วนนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐ 16 แห่ง ที่มีต่อสภาพ

ปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ตนปฏิบัติงานอยู่ ผลการศึกษาที่พบสรุปได้ตามลำดับ ดังนี้

1. สภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ ผลการวิจัย พบว่า

1.1 สภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่ง อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 9 ด้าน และภาพรวมทุกด้าน

1.2 สภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง ภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ทุกมหาวิทยาลัยและเมื่อพิจารณาจัดลำดับสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร มีธรรมาภิบาลมากหรือสูงอยู่ในสามลำดับแรก ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ และมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ มีธรรมาภิบาลต่ำอยู่ในสามลำดับท้าย

เมื่อพิจารณาแยกตามรายด้านของธรรมาภิบาลและรายมหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่ในแต่ละด้านของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่ในระดับปานกลางแทบทั้งสิ้น ยกเว้น 2 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ในด้านความพร้อมรับผิดชอบ และความมั่นใจหรือความสามารถคาดการณ์ได้ อยู่ในระดับน้อยและมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในด้านความมั่นใจหรือความสามารถคาดการณ์ได้ ที่อยู่ในระดับมาก

1.3 การเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงเดิมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งภาพรวมและรายด้าน พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และ 0.05 แทบทั้งหมด ยกเว้นด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรมที่ไม่แตกต่างกัน โดยมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงเดิมมีค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลสูงกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏในทุก ๆ ด้าน

การเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พบว่า ในภาพรวมค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าส่วนใหญ่มีค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แต่มีด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ที่ค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งไม่แตกต่างกัน

2. ความคาดหวังของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ ผลการวิจัยพบว่า

2.1 ความคาดหวังของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่ง ที่มีต่อธรรมาภิบาลนั้น ทั้งภาพรวมทุกด้านและจำแนกในรายด้านต่างก็มีความคาดหวังอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณาตามรายการ (หรือตัวบ่งชี้) พบว่า

บุคลากรมีความคาดหวังต่อธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ในระดับมากที่สุดทุกรายการ (หรือตัวบ่งชี้)

2.2 ความคาดหวังของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งที่มีต่อธรรมาภิบาล เมื่อพิจารณาจากภาพรวมทุกด้านจะอยู่ในระดับมากที่สุด 13 มหาวิทยาลัย และมีอยู่ 3 มหาวิทยาลัยที่ภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

เมื่อพิจารณาแยกตามรายด้าน พบว่า ส่วนใหญ่แล้วแต่ละด้านของธรรมาภิบาลในแต่ละมหาวิทยาลัย บุคลากรมีความคาดหวังต่อธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุด ยกเว้น ด้านคุณธรรม/จรรยาบรรณ จริยธรรม ความคาดหวัง จะอยู่ในระดับมากที่สุด 10 มหาวิทยาลัย และมีอยู่ 6 มหาวิทยาลัย ที่ความคาดหวังอยู่ในระดับมาก

2.3 การเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรที่อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงเดิมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้งภาพรวมและรายด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ทั้งหมด โดยบุคลากรในมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงเดิมในทุก ๆ ด้าน

การเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พบว่า ในภาพรวมค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านแล้วพบว่า ทุกด้านบุคลากรมีค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

3. การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง ทั้งภาพรวมและรายด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แทบทั้งหมด ยกเว้นด้านนิติธรรมและความชอบธรรมของมหาวิทยาลัยบูรพามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐตามความคาดหวังของบุคลากรสูงกว่าค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลในทุก ๆ ด้าน

สำหรับผลวิจัยที่ได้จากการวิเคราะห์คำตอบในแบบสอบถามตอนที่เป็นปลายเปิด พบประเด็นที่สำคัญแบ่งตามรายด้านดังนี้

1. ด้านนิติธรรมและความชอบธรรม

สภาพปัจจุบัน มหาวิทยาลัยมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการประเมินการปฏิบัติงานยังไม่ครอบคลุม ขาดหลักการการทำงานโดยยึดหลักนิติธรรมในหลายลักษณะ เช่น การออกระเบียบและข้อบังคับไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้การทำงานบางอย่างล่าช้า ข้อบังคับ แผนและทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่ชัดเจน โดยไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนและไม่ประกาศให้ประชาคมหรือคณะวิชาทราบ



จะมุ่งดำเนินงานไปทางใด การดำเนินงานต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเป็นไปเพื่อตอบสนองกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อคุณภาพอย่างแท้จริง

ความคาดหวังของบุคลากรต่อธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมและความชอบธรรม คือ การบริหารองค์การอย่างมีหลักเกณฑ์ (ระเบียบ ข้อบังคับที่ดี) มีผู้บริหารที่ดีเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในองค์กร มีนโยบายดี มีกระบวนการตรวจสอบที่ดี บุคลากรในมหาวิทยาลัยควรเข้าใจกฎเกณฑ์และเคารพกฎกติกา ควรมีการพัฒนาจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงาน มีระบบการทำงานร่วมกัน มีการตรวจสอบและให้ขวัญกำลังใจในการทำงาน อีกทั้งฝ่ายบริหารควรมีมาตรการในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน กำหนดเป้าหมาย ทิศทางให้ชัดเจน ประกาศให้ประชาคมรู้และเข้าใจตรงกัน

#### 2. ด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม

สภาพปัจจุบัน ผู้บริหารในมหาวิทยาลัยของรัฐรับเงินประจำตำแหน่งและเงินอื่นๆ หลายทางแต่การปฏิบัติงานไม่คุ้มกับค่าตอบแทนที่ได้รับ อาจารย์ยังยึดติดกับผลประโยชน์อำนาจตำแหน่ง โดยลืมนจรรยาบรรณและคุณธรรมของวิชาชีพครู ทำให้ระบบการศึกษาของมหาวิทยาลัยไม่พัฒนาไปอย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทำให้ตำแหน่งผู้บริหารเป็นตำแหน่งทางการเมืองตำแหน่งต่างๆ ยังมีผลประโยชน์ของตำแหน่งตามมา เป็นผลทำให้สังคมในมหาวิทยาลัยมองผลประโยชน์มากกว่าคุณภาพ นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยยังขาดการวางนโยบายเพื่อการตรวจสอบจรรยาบรรณวิชาชีพ และบุคลากรในมหาวิทยาลัยยังยึดติดกับระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกมานานในระบบนี้

ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ผู้บริหารทุกระดับควรได้รับการอบรมคุณธรรม จริยธรรมให้มากกว่าปัจจุบัน หรือก่อนจะมาเป็นผู้บริหารต้องได้รับการอบรมการเป็นผู้บริหารมืออาชีพ หรืออย่างน้อยต้องมีคุณธรรมนำก่อน ผู้บริหารควรมีความรักองค์กร ปฏิบัติตามระเบียบ หนักแน่นมีแผนงานที่ชัดเจน ไม่กระทำการคอร์รัปชั่น และผู้บริหารควรเห็นความสำคัญของบุคลากรที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่หลักของมหาวิทยาลัย คือ งานสอนและงานวิจัย พัฒนาองค์ความรู้สาขาวิชาการมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สิ่งที่ต้องการเห็น คือ การปรับปรุงการบริหารงานที่เป็นระบบคุณธรรม

#### 3. ด้านความโปร่งใส

สภาพปัจจุบัน ผู้บริหารในทุกระดับยังขาดหรือข้อบกพร่องเกี่ยวกับความโปร่งใส สังเกตได้จากยังมีการทำงานแบบกลุ่มพรรคพวก มีผลประโยชน์แอบแฝงซ่อนเร้นถึงแม้ว่าจะมีการตรวจสอบข้อมูลความถูกต้องที่ซับซ้อนแต่ระบบตรวจสอบให้รวดเร็วทันกับความต้องการและปัจจุบันระเบียบการเงินของมหาวิทยาลัยมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ บางคณะหรือบางหน่วยงานไม่ปฏิบัติให้เป็นรูปแบบเดียวกัน

ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

ต้องการให้ผู้บริหารมีความชัดเจนในงบประมาณที่ใช้ในการจัดงานกิจกรรมแต่ละครั้ง โดยชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรให้บุคลากรได้ทราบ มหาวิทยาลัยควรวางกรอบ/นโยบายการบริหารที่ชัดเจนโปร่งใสและประชาสัมพันธ์แก่บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในมหาวิทยาลัยได้รับทราบ เพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ตรงกัน ก่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติทุกระดับ ที่สำคัญต้องมีกระจายอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริงลงสู่หน่วยงาน ภายในตามลำดับและเปิดโอกาสหรือยอมรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรภายในเพื่อให้เกิดประโยชน์โดยรวม และมหาวิทยาลัยควรมีทุนสนับสนุนในการศึกษาต่อให้กับลูกจ้าง/อาจารย์ประจำพิเศษที่ไม่ใช่แต่อาจารย์ประจำ โดยมีแผนที่จะพัฒนาบุคลากรอย่างชัดเจน และบุคลากรในมหาวิทยาลัยจะต้องได้รับรู้ด้วย

#### 4. ด้านการมีส่วนร่วม

สภาพปัจจุบัน การบริหารงานของมหาวิทยาลัยผู้บริหารยังไม่ค่อยรับฟังเสียงของบุคลากร ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคลากรในบางกลุ่ม การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยนั้นยังไม่ครอบคลุมบุคลากรทุกคน จำกัดเฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์กับบุคคลที่มีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลกับการสรรหาตนมาเท่านั้น โดยมิได้คำนึงถึงกลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ผู้บริหารไม่รับฟังความคิดเห็นและไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงมหาวิทยาลัย เวทีประชาคมของบุคลากรในมหาวิทยาลัยมีน้อยทำให้นโยบายของมหาวิทยาลัยรับทราบเฉพาะระดับผู้บริหาร แต่ประชาคมในมหาวิทยาลัยไม่ได้รับทราบข้อมูล

ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม คือ ในการพิจารณาความดีความชอบ ผู้บริหารควรรับฟังความคิดเห็นและให้ตัวแทนของบุคลากรได้ร่วมพิจารณาในการตัดสินใจ หรือพิจารณาด้วยเหตุผลอย่างรอบคอบและตรงไปตรงมา และต้องการให้ผู้บริหารรับฟังความเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องการเห็นการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหาร เช่น อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ มีสัดส่วนของคะแนนการตัดสินใจที่มาจากกรรมการสรรหาที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งฝ่ายเดียว ให้โอกาสประชาคมมีส่วนร่วมและกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่เป็นความประสงค์ของประชาคม มหาวิทยาลัยควรส่งเสริมระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีรูปแบบหรือระบบการประเมินเป็นมาตรฐานเดียวกันกับมหาวิทยาลัยนอกระบบ นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นและการพัฒนาให้เป็นอย่างดีแก่การเรียนรู้อย่างจริงจัง

#### 5. ด้านความพร้อมรับผิชอบหรือความรับผิดชอบ

สภาพปัจจุบัน บุคลากรของมหาวิทยาลัยเมื่อทำความผิดยังไม่ได้รับการพิจารณาลงโทษอย่างจริงจัง ทำให้บุคลากรไม่เกรงกลัวและไม่ให้การนับถือผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหารไม่จริงจังในการแก้ปัญหาบุคลากรที่มีปัญหา โดย

เฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่พนักงานของรัฐไม่ค่อยให้ความสนใจในการปฏิบัติงาน มีบทลงโทษแต่ไม่ได้นำไปปฏิบัติจริงอย่างเคร่งครัด

ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลด้านความพร้อมรับผิดชอบหรือความรับผิดชอบ คือ อยากรเห็นการพัฒนาในด้าน Administrative Accountability ผู้บริหารควรมีภาวะผู้นำ มีความรับผิดชอบต่อการกระทำ มีการบริหารแบบประชาธิปไตย และรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรทุกคน

#### 6. ด้านความคุ้มค่า/ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

สภาพปัจจุบัน ในการพิจารณาค่าตอบแทนพิเศษเป็นรางวัล (โบนัส) พิจารณาเฉพาะในกลุ่มผู้บริหารให้ได้รับเป็นจำนวนมากเกินไป ข้าราชการชั้นผู้น้อยหรือลูกจ้างประจำซึ่งมักเป็นผู้เดือดร้อนได้รับน้อยมาก และในสภาพปัจจุบันขาดความรวดเร็วและคล่องตัวในการปฏิบัติงาน อำนวยการตัดสินใจรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารระดับสูงเท่านั้น ไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในด้านระบบการปฏิบัติงาน ระบบการกระจายอำนาจ การติดตามผล ประเมินผลและประกันคุณภาพยังไม่ชัดเจน

ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า/ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ คือ ควรกระจายอำนาจสู่หน่วยงานระดับคณะเพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีการนำมติที่ประชุมไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และควรสร้างชุมชนทางวิชาการในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะการนำเสนอผลงานวิจัยของนักศึกษา (ปริญาโทและเอก) และอาจารย์ในระดับมหาวิทยาลัย ระดับภาค ระดับ ประเทศ และระดับนานาชาติ โดยการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรม ต้องการให้มีการกระจายงบประมาณแต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมตามความจำเป็นและเป็นจริงในการดำเนินงาน ผู้บริหารมีคุณธรรม จริยธรรม ไม่เห็นแก่กลุ่มพวกพ้อง และควรมีการกระจายงบประมาณและอำนวยการบริหารอย่างเป็นระบบ ชัดเจนในนโยบายและการปฏิบัติจริง

#### 7. ด้านความมั่นใจได้หรือความสามารถคาดการณ์ได้

สภาพปัจจุบัน การสร้างมหาวิทยาลัยให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ยังมีน้อย ตำแหน่งทางวิชาการในปัจจุบันยังขาดกรอบแนวทางในการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการและกรอบเงินประจำตำแหน่งสายวิชาการของพนักงานสายวิชาการตลอดจนธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาขาดการส่งเสริมการทำวิจัยรวมไปถึงการบริการวิชาการสู่ชุมชนใกล้เคียง

ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลด้านความมั่นใจได้หรือความสามารถคาดการณ์ได้ คือ มหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในทุกด้านและดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรมและให้เกิดประโยชน์ในทางที่ปฏิบัติได้โดยประเด็นสำคัญน่าจะมุ่งไปที่ชุมชนหรือท้องถิ่นที่มหาวิทยาลัยตั้งอยู่ เพราะชุมชนและมหาวิทยาลัยต้องเดินไปด้วยกัน และประการสำคัญที่สุดต้องมุ่งเน้นไปที่ประชาชนส่วนใหญ่ ควรมีการปรับโครงสร้างและการพิจารณาฐานเงินเดือนสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการและตำแหน่งทางวิชาการ ควรสร้างขวัญกำลังใจให้บุคลากรเพื่อให้เกิดความรักและสามัคคีในหน่วยงานและควรมีระบบฐานข้อมูลทันสมัยและสะท้อนผลการประเมินเป็นช่วงเวลาชัดเจน

#### 8. ด้านความยุติธรรมหรือความเสมอภาค

สภาพปัจจุบัน การบริหารงานบุคลากรไม่ได้รับความเท่าเทียมกัน การทำงานในหน่วยงานด้านการเงินล่าช้าเนื่องจากมีขั้นตอนที่ซับซ้อน ผู้บริหารยึดติดระเบียบมากเกินไปไม่ยอมปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันมหาวิทยาลัยยังมีความเหลื่อมล้ำในการเลือกปฏิบัติระหว่างอาจารย์ข้าราชการกับอาจารย์ประจำ ซึ่งบางครั้งอาจเกิดจากความผิดพลาดในระบบบริหารงานภายในหรือขาดการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจในนโยบายที่ออกมา

ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลด้านความยุติธรรมหรือความเสมอภาค คือ มหาวิทยาลัยควรใส่ใจกับผลประโยชน์ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น เช่น การทำผลงานทางวิชาการ ควรมีกฤษฎีหรือแผนพัฒนาด้านการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการเรียนรู้งานประจำอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้บุคลากรทำงานเป็นทีม พัฒนาด้านการบริหารจัดการทุกกลุ่มงานให้เป็นระบบและพัฒนางานทุกงานอย่างต่อเนื่อง จัดสรรเงินรางวัลให้แก่บุคลากรของมหาวิทยาลัย โดยเท่าเทียมกันทั้งระดับล่างและระดับบน ผู้บริหารควรให้ความสำคัญ สนใจและใส่ใจกับขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรทุกระดับชั้นอย่างเสมอภาคและทั่วถึง

#### 9. ด้านความมีอิสระและความคล่องตัว

สภาพปัจจุบัน มหาวิทยาลัยขนาดเล็กประสบปัญหาด้านงบประมาณที่ได้รับจำนวนจำกัด การใช้จ่ายงบประมาณต่างๆ ประสบปัญหา เช่น การก่อสร้างไม่ได้คุณภาพมาตรฐานเหมือนกับมหาวิทยาลัยใหญ่ๆ เนื่องจากได้รับจัดสรรงบประมาณต่อตารางเมตรไม่เท่ากัน และในการบริหารจัดการงานบางอย่าง เช่น การมอบหมายงานให้รับผิดชอบ ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีการกระจายความรับผิดชอบให้ทั่วถึงหรือไม่ความเหมาะสมกับอาจารย์ หน่วยงานบางหน่วยงานมีภาระงานทับซ้อนมากเกินไปทำให้การกระจายข้อมูลเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลเป็นอุปสรรค อีกทั้งโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละมหาวิทยาลัยแตกต่างกันทำให้ส่งผลต่อความมีอิสระและยืดหยุ่นในการบริหารแตกต่างกันและขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการสภา ควรมีกระบวนการกลั่นกรองบุคคลที่เข้ามาเป็นสภามหาวิทยาลัย โดยให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกสรรมากกว่านี้

ความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลด้านความมีอิสระและความคล่องตัว คือ หน่วยงานระดับกลางหรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ควรมีความเข้มแข็งด้านวิชาการ/วิชาชีพ เป็นที่พึ่งหรือเป็นหลักให้กับคณะวิชามากกว่าที่เป็นอยู่ มหาวิทยาลัยควรทำงานเชิงรุก และทุกหน่วยย่อยมีอิสระในการบริหารตนเอง โดยไม่มีพันธนาการจากผู้บริหารระดับสูงที่พยายามจะครอบงำการประพฤติปฏิบัติของบุคลากร การบริหารจัดการควรคำนึงความสามารถและสมรรถนะของเพื่อนร่วมงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความสามารถอย่างเต็มที่ ไม่ควรเลือกปฏิบัติหรือให้ความสำคัญแก่บุคคลใกล้ชิดมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของงานเป็นที่ตั้ง

## อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการวิจัยที่พบมีประเด็นสำคัญๆ บางประการที่ผู้วิจัยนำมาอภิปรายตั้งข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

**ประเด็นแรก** คำที่ใช้เรียก “Good governance” ที่พบว่ามีความหลากหลายและคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีการใช้มากที่สุด เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะคำว่า “Good governance” เป็นคำที่เข้ามาใหม่ในสังคมไทย จึงมีการบัญญัติคำขึ้นใช้ตามการตีความและอาศัยหลักการสร้างคำในภาษาไทยของแต่ละคนในช่วงแรกๆ ที่คำนี้เข้ามา แต่ในระยะต่อมาประมาณปี พ.ศ.2543 เป็นต้นมา คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นที่รู้จักนำมาใช้มากกว่าคำอื่น ๆ อาจเป็นเพราะว่าคำนี้ให้ความหมายได้ใกล้เคียงกับความหมายเดิมของ “Good governance” และที่มาจากการสร้างคำ คือ “ธรรม + อภิบาล” ก็มีความหมายตรงตัวเข้าใจง่าย คือ การปกครองคุ้มครองที่ดี แต่อย่างไรก็ตามได้หมายความว่าในสังคมไทยมิได้มีหรือตระหนักในเรื่องนี้ เพราะถ้าพิจารณาความหมายและองค์ประกอบต่างๆ ของธรรมาภิบาลแล้วก็จะเห็นว่าการออกกฎหมาย เพื่อการบริหารราชการหรือการจัดตั้งหน่วยงานบางหน่วยงานของไทย เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ล้วนแต่มุ่งไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลทั้งสิ้น เพียงแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ ความย่อหย่อนในการบังคับใช้กฎหมายและความล้าสมัยของกฎหมายบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วและซับซ้อนขึ้นมาก ก่อรูปทั้งปัญหาทางสังคมก็มากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนั้นหากพิจารณาอย่างถ่องแท้ลึกซึ้งแล้วหลัก “ทศพิธราชธรรม” ซึ่งเป็น “ธรรม” หรือข้อปฏิบัติของราชาหรือพระมหากษัตริย์ของไทย นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็จะมีครอบคลุมมากกว่า “ธรรมาภิบาล” อีกด้วย (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2551 ใน [www.nidanble11.net/ekonomiz/2006g2](http://www.nidanble11.net/ekonomiz/2006g2))

**ประเด็นที่สอง** จากผลการวิจัยพบว่า ความหมายของ “Good Governance” องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ทั้งนี้เป็นเพราะว่าขึ้นอยู่กับผู้เขียนหรือบุคคลที่นำมาเผยแพร่ถ่ายทอดทั้งในเอกสาร สื่อพิมพ์ ในเวทีการประชุมสัมมนาทางวิชาการตามโอกาสต่างๆ จะทำการค้นคว้าและตีความมุ่งเน้นไปในแง่มุมใด นอกจากนั้นอาจเป็นเพราะความแตกต่างของวัฒนธรรมทางภาษาระหว่างภาษาอังกฤษและภาษาไทยที่ไม่สามารถหาคำแปลเทียบความหมายเหมือนกันได้โดยตรง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้คำในภาษาอังกฤษที่เป็นคำเดียวกัน แต่เมื่อนำมาเผยแพร่ถ่ายทอดเป็นภาษาไทยกลับมีคำที่ใช้เรียกหลายคำ ทั้งนี้ในความหมายที่ถ่องแท้แล้วเป็นสิ่งเดียวกัน

**ประเด็นที่สาม** จากผลการวิจัยพบว่าธรรมาภิบาลมีความแตกต่างกันออกไปตามตัวแปรอื่นๆ ได้แก่ ผู้ที่มีระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่การงาน ประสบการณ์ทำงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อธรรมาภิบาลของหน่วยงาน องค์กรต่างกัน ผลการวิจัยเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า การศึกษา

หน้าที่การงานและประสบการณ์ทำงานนั้นมีผลต่อมุมมองต่อโลกทัศน์ของบุคคลในการมองและซึมซับสรรพสิ่ง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรม ความถูกต้องดีงามในการประพฤติตนและการปฏิบัติงาน

นอกจากตัวแปรดังกล่าวนี้แล้วธรรมาภิบาลก็ยังมี ความแตกต่างกันตามลักษณะของหน่วยงานและองค์กร อาทิ งานวิจัยพบว่า หน่วยงานด้านความมั่นคงมีความโปร่งใสมากกว่าหน่วยงานด้านสาธารณสุขหรือหน่วยงานด้านการพัฒนาที่มีความค้ำค้ำมากกว่าหน่วยงานด้านความมั่นคง ผลการวิจัยดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าบริบท พันธกิจ และแบบแผนปฏิบัติของหน่วยงานที่มีลักษณะเด่นเฉพาะตัวย่อมมุ่งเน้นตระหนักในธรรมาภิบาลที่ต่างองค์ประกอบหรือต่างมิติกัน กล่าวคือ เหตุที่หน่วยงานด้านการพัฒนา มีธรรมาภิบาลด้านค้ำค้ำมากกว่าหน่วยงานด้านความมั่นคงก็เพราะว่าหน่วยงานด้านนี้คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรและงบประมาณไปเพื่อการลงทุนหรือพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น เมื่อมีการนำทรัพยากรไปใช้เพื่อการลงทุนจึงต้องคำนึงและคำนวณถึงความคุ้มค่าและผลตอบแทนที่จะได้รับเป็นส่วนสำคัญนั่นเอง

ท้ายที่สุด ผลการสังเคราะห์งานวิจัยยังพบว่า ธรรมาภิบาลในหน่วยงานที่มีลักษณะเดียวกัน เมื่อตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างกันก็มีลักษณะต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวนี้ สาเหตุหลักที่ช่วยอธิบายได้เป็นอย่างดีคือ ปัจจัยทางวัฒนธรรมของกลุ่มบุคคลในภูมิภาคนั้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับค่านิยม ความเชื่อและแบบแผนปฏิบัติเป็นตัวกำหนดความมากน้อยของธรรมาภิบาลในหน่วยงานนั่นเอง ความสำคัญของปัจจัยทางวัฒนธรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีธรรมาภิบาลนั้น งานวิจัยของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2541 - 2542) ได้วิเคราะห์ให้เห็นแล้วโดยละเอียด

**ประเด็นที่สี่** จากผลวิจัยที่พบว่า ความเป็นธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐ ควรมุ่งเน้นในด้านการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลและบริหารงบประมาณนั้นให้ผลที่สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกันกับงานวิจัยของ รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ (2544, 90 - 93) และงานวิจัยของ สุวกิจ ศรีปัดถา (2545) นั่นคือ งานวิจัยทั้งสองเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่า ความเป็นธรรมาภิบาล (ซึ่งในงานวิจัยของรัชนา ศานติยานนท์ ใช้คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี”) ในมหาวิทยาลัย ควรส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบได้หรือความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติ (accountability) การมีส่วนร่วมและความโปร่งใส เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐนั้น แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นส่วนราชการ แต่มหาวิทยาลัยก็เป็นส่วนราชการที่มีธรรมชาติหรือคุณลักษณะแตกต่างจากส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งจัดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาในองค์กรค่อนข้างจะเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชาตามกฎหมายที่รองรับ หากทว่าในระบบการบริหารและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในองค์กร มหาวิทยาลัยจะมีการเปลี่ยนตัวบุคคลตามระยะเวลาที่กำหนดชัดเจน บุคลากรในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นสายงาน คณาจารย์ก็จะมีคุณวุฒิและ

ตำแหน่งทางวิชาการ ไม่แตกต่างไปจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร (ซึ่งผู้บริหารก็มาจากผู้เป็นคณาจารย์เป็นส่วนใหญ่) ดังนั้น การบริหารบุคคลหรืองบประมาณจึงจำเป็นต้องอาศัยการใช้เหตุผล ความเป็นประชาธิปไตยมากกว่า จะใช้อำนาจควบคุม อาศัยการมีส่วนร่วมจากบุคลากรในมหาวิทยาลัย การบริหารนั้นต้องมีความโปร่งใสและพร้อมสำหรับการที่จะให้ตรวจสอบได้หรือกล่าวง่าย ๆ ว่าเป็นการบริหารงานที่มีลักษณะการใช้ธรรม เป็นอำนาจการบริหารมิใช่การใช้อำนาจเป็นธรรมในการบริหาร ดังคำกล่าวของจรัส สุวรรณเวลา (2546, 211) ที่ว่า...

“การมีส่วนร่วมของประชาคมในมหาวิทยาลัยในกิจการต่าง ๆ จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในความสำเร็จของมหาวิทยาลัยความไว้วางใจและความไว้วางใจระหว่างกันในองค์การ ความสมเหตุสมผล ความโปร่งใส ความยุติธรรมและความเที่ยงธรรมเป็นปัจจัยหลัก..”

ประการที่ห้า จากผลการวิจัยที่พบว่า การจัดจ้างสรรหาบุคลากรยังมีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมและความโปร่งใสมีระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายในการบรรจุจัดจ้างบุคคลในมหาวิทยาลัยนั้น ผลการวิจัยเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าอิทธิพลจากรากฐานวัฒนธรรมเดิมของสังคมไทยที่เป็นสังคมเกษตรกรรมให้ความสำคัญกับเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ที่ผู้มีอำนาจวาสนาหรือมียศศักดิ์มาจะต้องให้ความคุ้มครองดูแลผู้ต่อยกว่าได้มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานบริหารบุคคลเป็นอย่างมากแม้ว่าการจัดโครงสร้างในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐของไทยจะมีลักษณะไม่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยในซีกโลกตะวันตกหรือแม้ว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยไทยส่วนใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มผู้บริหารและคณาจารย์จะเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ ที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามอย่างการจัดการศึกษาของออสเตรเลียประเทศหรือส่วนหนึ่งก็ไปศึกษาเล่าเรียนโดยตรงจากประเทศที่กล่าวก็ตาม พื้นฐานเดิมของวัฒนธรรมโดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นระบบที่ขัดกับการบริหารงานในหน่วยงานสมัยใหม่ดังเช่นมหาวิทยาลัยนับว่าเป็นสิ่งที่ทำลายและก่อให้เกิดอุปสรรคต่อความเป็นธรรมภิบาลของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2541 - 2542) ได้กล่าวถึงปัญหาและข้อแก้ไขเกี่ยวกับระบบวัฒนธรรมเชิงอุปถัมภ์ของไทยที่ส่งผลต่อการสร้าง ธรรมภิบาลในสังคมไทยไว้ท่านองที่ว่า

“...รากฐานของธรรมภิบาลสากลยังประสบปัญหาสำคัญคือ ระบบวัฒนธรรมเชิงอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกมาแต่โบราณทำให้สังคมไทยความเป็นจริงยังมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์ ที่เป็นเช่นนี้เพราะภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยยังอยู่ในวัฒนธรรมอุปถัมภ์...ดังนั้นการจะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีธรรมภิบาลสากลได้ควรปรับปรุงตามประเด็นต่างๆ ...พยายามปรับระบบวัฒนธรรมอุปถัมภ์ให้สอดคล้องกับโลกปัจจุบันโดยคงส่วนที่ดี อาทิ การให้..ความกตัญญู ความเคารพผู้ใหญ่ ... ผู้น้อยเอาไว้ในความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ แต่ถ้านำตำแหน่งหน้าที่แล้วบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต้องยึดถือประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมเหนือความสัมพันธ์ส่วนตัว...”

ประการที่หก จากผลการวิจัยที่พบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในเขตภาคเหนือ มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมภิบาลในด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยอันได้แก่นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทยุทธศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิอธิการบดีและคณบดีนั้น ผลการวิจัยดังกล่าวนี้ตรงกันข้ามกับความคิดเห็นหรือความต้องการของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ซึ่ง รัชนา ศานตยานนท์ และคณะ (2544, 90 - 100) ได้ทำการวิจัยเพื่อนำเสนอรูปแบบใหม่การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยผลวิจัยพบว่าบุคลากรในมหาวิทยาลัย ต้องการให้กลุ่มคนมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทบุคคลภายนอกมากที่สุดและควรได้มาด้วยวิธีการสรรหาประชาคมในมหาวิทยาลัยควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยในเรื่องสำคัญๆ โดยผู้บริหารมหาวิทยาลัยควรสอบถามความคิดเห็นของประชาคมก่อนดำเนินการในการได้มาซึ่งอธิการบดีนั้น ควรเปิดโอกาสให้มีการรับสมัครและพิจารณาคัดเลือกโดยสภามหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นและจากความคิดเห็นของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งกรรมการสรรหาต้องมีความเป็นกลางเป็นผู้มีธรรมะ ทั้งนี้ กระบวนการต่างๆ ในการได้มาซึ่งอธิการบดีต้องมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ กระบวนการได้มาซึ่งอธิการบดีดังที่กล่าวมาควรนำมาใช้กับการได้มาซึ่งคณบดีด้วยเช่นกัน

ประการที่เจ็ด จากผลการวิจัยที่พบว่า การบริหารงบประมาณโดยเฉพาะงบประมาณรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ประชาคมในมหาวิทยาลัยไม่มีส่วนรับรู้ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ ตลอดจนงบประมาณเงินรายได้ที่มีอยู่ในแต่ละปีงบประมาณ รวมทั้งการบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นเฉพาะความถูกต้องตามระเบียบการใช้งบประมาณการให้ความสนใจกับเอกสารหลักฐานนั้น ผลการวิจัยเช่นนี้ก็เป็นตรงกันข้ามกับรูปแบบการบริหารจัดการที่ดีของมหาวิทยาลัยตามที่บุคลากรต้องการ จากงานวิจัยของรัชนา ศานตยานนท์ และคณะ (2544, 106 - 107) ซึ่งบุคลากรต้องการให้มีความโปร่งใส เปิดเผย และตรวจสอบได้ ทั้งนี้การตรวจสอบด้านการเงินควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยให้ขึ้นตรงกับสภามหาวิทยาลัย มีระบบตรวจสอบเป็นเครื่องถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารและมุ่งเน้นตรวจสอบที่เป้าหมายหรือผลลัพธ์การดำเนินงานจากการใช้งบประมาณมากกว่าการตรวจสอบเอกสารหลักฐานเป็นสำคัญ นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยและหน่วยงานในมหาวิทยาลัย ต้องมีหลักการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนเปิดเผย เป็นธรรม ทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง รวมทั้งต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีโปร่งใส มีระบบบัญชีที่เปิดเผย โปร่งใส และถูกต้องเป็นปัจจุบัน

ประเด็นที่แปด จากผลวิจัยที่พบว่า สภาพปัจจุบันของธรรมภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาแยกตามรายด้าน และตามรายการ (หรือตัวบ่งชี้) ของธรรมภิบาลในแต่ละมหาวิทยาลัยอยู่ในระดับปานกลางแทบทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องและ

เป็นไปในทางเดียวกันกับงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2545) ที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า ธนาคารออมสินจังหวัดระยอง มีธรรมาภิบาลในด้านการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง อีริภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549) ที่ทำการศึกษาระบบธรรมาภิบาลของหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าจำนวน 10 หน่วยงาน พบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นว่าหน่วยงานของตนมีธรรมาภิบาลในแต่ละด้านอยู่ในระดับปานกลางทั้งสิ้น งานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2545) เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ซึ่งนำดัชนีหรือตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลไปทดลองใช้วัดระดับธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสถาบันทางการศึกษา 2 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนหาดใหญ่วิทยาลัย จังหวัดสงขลา และโรงเรียนแก่นนครวิทยาลัย จังหวัดขอนแก่น ผลวิจัยพบว่าธรรมาภิบาลในด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส อยู่ในระดับปานกลาง สุวกิจ ศรีปัดดา (2545) ที่ทำวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม พบว่าธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามตามที่บุคลากรคิดเห็นนั้นอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีงานวิจัยที่ได้ผลไม่สอดคล้องกับงานวิจัยฉบับนี้ คือ งานวิจัยของภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธ์ (2546) ที่ทำวิจัยเรื่อง ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดปราจีนบุรี ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง มีธรรมาภิบาลในแต่ละด้านอยู่ในระดับดี เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งเป็นส่วนราชการที่มีระเบียบปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน จึงทำให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยเห็นว่าความเป็นธรรมาภิบาลเป็นเรื่องปกติหรือธรรมดา ทำให้มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลางหรืออาจเป็นเพราะบุคลากรส่วนหนึ่งยังไม่เข้าใจบทบาท หน้าที่ และหลักการของธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง ทำให้ไม่กล้าตัดสินใจว่าจะให้ค่าน้ำหนักในทางใดจึงตอบเป็นกลางๆ ไว้ก่อน ซึ่งเป็นลักษณะปกติของกลุ่มตัวอย่างทั่วไปที่มีความเห็นไม่เข้าสู่อันดับกลาง หรืออาจเป็นเพราะบุคลากรเห็นว่าสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลเป็นการดำเนินงานไปตามปกติ จึงไม่มีจุดเด่นและจุดด้อยมากกว่ากัน นั่นคือ มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปกติธรรมดาตนเอง แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งจะอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาจากข้อคิดเห็นอื่น ๆ ที่บุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐแสดงความคิดเห็นกับพบว่าสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐบางแห่งยังดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลในบางด้านได้น้อย เช่น ด้านนิติธรรมและความชอบธรรม ดังข้อคิดเห็นที่ว่า “...ผู้บริหารปัจจุบันไม่มีภาวะผู้นำ เห็นแต่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ไม่มีวิสัยทัศน์ ไม่สนใจจิตกา ไม่มีความเป็นสากล ไม่มี ความรับผิดชอบ ขาดคุณธรรม จริยธรรม ฯลฯ คนในองค์กรไม่ให้การยอมรับ...” ด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม “...ที่บริหารงานของอธิการบดี ขาดความรู้

ความสามารถในการบริหาร เพราะเป็นระบบพรรคพวกที่เคยเป็นหัวหน้าคน ไม่มีความรู้ในด้านสายงานที่บริหาร มีการเล่นพรรคเล่นพวก/ระบบเครือญาติ และระบบอุปถัมภ์...” ด้านความโปร่งใส “...สำนักงานอธิการบดีไม่มีเอกภาพในการบริหาร การแต่งตั้งผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ไม่ชัดเจน งบประมาณที่จัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่โปร่งใสเป็นธรรม การปฏิบัติงานล่าช้าซ้ำซ้อน อำนาจในการตัดสินใจสั่งการต่ำ และเรื่องผลประโยชน์หรือโบนัสไม่มีความโปร่งใส...” ด้านการมีส่วนร่วม “...สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น คือ บุคลากรไม่ได้มีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารเป็นที่ยอมรับเฉพาะบุคคลบางกลุ่มเกิดการเอื้อประโยชน์กับบุคคลที่มีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลกับการสรรหาตนมาเท่านั้น โดยมิได้คำนึงถึงกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในด้านอื่น ๆ อีกทั้งเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในองค์กร ไม่ได้รับการแก้ปัญหาอย่างยุติธรรม เพราะผู้บริหารมิได้รับฟังความคิดเห็นและไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงมหาวิทยาลัย...” ด้านความยุติธรรมหรือความเสมอภาค “...การใช้อาจารย์ผู้สอนไปทำหน้าที่แทนข้าราชการสายสนับสนุน ทำให้ภาระหน้าที่การทำงานของอาจารย์เพิ่มขึ้น ข้าราชการสายสนับสนุน ยังขาดแคลนมาก มหาวิทยาลัยให้ความสำคัญน้อยมาก ทำให้คุณภาพของงานด้านวัดผล ด้านบริการวิชาการ ด้านประกันคุณภาพการศึกษา ด้านธุรการ และงานอื่น ๆ ขาดคุณภาพ เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ไม่เพียงพอ เพราะต้องปฏิบัติหน้าที่มากเกินไปจนความรับผิดชอบ...”

ประเด็นที่เก่า จากผลวิจัยที่พบว่า ความคาดหวังของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีต่อธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาแยกตามรายด้านและตามรายการ (หรือตัวบ่งชี้) ของธรรมาภิบาลในแต่ละมหาวิทยาลัย อยู่ในระดับมากแทบทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ (2544) ที่ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยนั้นจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมุ่งส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติและความโปร่งใส โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและความยุติธรรม เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะหลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หากมหาวิทยาลัยของรัฐหรือหน่วยงานภาครัฐใช้การหลักธรรมาภิบาลอย่างสมบูรณ์แล้วจะช่วยให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว มั่นคงสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน และประพฤติมิชอบได้และมหาวิทยาลัยของรัฐจัดเป็นสถาบันอุดมศึกษาซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาขั้นสูงให้กับผู้เรียนและมีบทบาทเป็นผู้ชี้แนวทางปัญหาให้กับสังคมไทย นับว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญมากที่จะต้องธำรงบทบาทเกี่ยวกับธรรมาภิบาล จึงอาจมีผลทำให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐ มีความคาดหวังต่อธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ในระดับมาก

**ประเด็นที่สิบ** จากผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงเดิมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ พบว่า ทั้งภาพรวมและรายด้านแตกต่างกันแทบทั้งหมด ยกเว้น ด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ที่ไม่แตกต่างกัน โดยมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงเดิม มีค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันธรรมาภิบาลสูงกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏในทุกด้าน และการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พบว่า ในภาพรวมค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านแล้วพบว่า ส่วนใหญ่มีค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลแตกต่างกัน แต่มีด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ที่ค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สถาบันพระปกเกล้า (2545) ที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่างๆ พบว่า หน่วยงานที่แตกต่างกัน มีธรรมาภิบาลแตกต่างกันในองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ (2544) ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย เมื่อเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยที่ต่างขนาดกัน พบว่า ประชาคมในมหาวิทยาลัยขนาดเล็กให้ความสำคัญกับความยุติธรรมแตกต่างจากประชาคมในมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ แต่ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของ นพพล สุรนครินทร์ (2547) ทำวิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาที่ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงเดิมเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีการบริหารงานอย่างเป็นระบบ มีการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลจากหลายฝ่าย ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วมที่มุ่งเน้นให้บุคลากรมีส่วนร่วมในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนปฏิบัติงาน การตัดสินใจ ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงาน จึงทำให้ค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันมีความเป็นธรรมาภิบาลสูงกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นองค์กรขนาดเล็กกว่า เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามมีตำแหน่งหน้าที่ ประสบการณ์การทำงานและสถานที่ทำงานที่แตกต่างกัน การรับรู้เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลย่อมแตกต่างกันออกไป ซึ่งการรับรู้เป็นการตีความสารสนเทศของผู้รับข่าวสารตามปกติแล้วบุคคลจะตีความข่าวสารเดียวกันต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการศึกษาและประสบการณ์ของแต่ละคน และปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการรับรู้ที่ต่างกันก็คือ ความใส่ใจ ความสนใจ การเห็นคุณค่าของสิ่งต่างๆ เจตคติ ความคาดหวัง ความต้องการและประสบการณ์เดิม ดังนั้น การที่ค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งแตกต่างกัน จึงอาจเนื่องมาจากการรับรู้

เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรที่ต่างกัน

**ประเด็นที่สิบเอ็ด** จากผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรที่อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงเดิมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้งภาพรวมและรายด้านมีความแตกต่างกันทั้งหมด โดยบุคลากรในมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลสูงกว่าบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงเดิมในทุกๆ ด้าน และการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พบว่า ในภาพรวมค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมาภิบาลของบุคลากรในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านก็พบว่า ความคาดหวังในธรรมาภิบาลแตกต่างกันทุกด้าน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งมีความต้องการและเป้าหมายหรือความคาดหวังที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งการที่บุคลากรจะมีความคาดหวังต่อธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการรับรู้ของบุคลากรว่าสภาพปัจจุบันความเป็นธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของตนเป็นอย่างไร ถ้าหากว่าธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยที่พบเห็นในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับความคาดหวังที่บุคลากรต้องการก็จะทำให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยแห่งนั้นมีความต้องการหรือความคาดหวังสูง ในขณะที่มหาวิทยาลัยบางแห่งสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลอยู่ในระดับที่น่าพอใจแล้ว ความต้องการหรือความคาดหวังของบุคลากรในมหาวิทยาลัยแห่งนั้นอาจมีต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบัน ดังนั้น ด้วยพื้นฐานของสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐที่ต่างกันจึงอาจทำให้เกิดความแตกต่างของความคาดหวังของบุคลากรต่อธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้

**ประการที่สิบสอง** จากผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพปัจจุบันและความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง ทั้งภาพรวมและรายด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันทั้งหมดทุกด้าน โดยค่าเฉลี่ยธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐตามความคาดหวังของบุคลากรสูงกว่าค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลในทุกๆ ด้าน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากธรรมชาติของคนโดยทั่วไปจะตั้งเป้าหมายแห่งความสำเร็จหรือตีความคาดหวังในภารกิจงานไว้ในระดับที่สูง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งจัดเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาขั้นสูงให้กับผู้เรียน และมีบทบาทเป็นผู้ชี้แนะทางปัญหาให้กับสังคมไทย นับว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญมากที่จะต้องธำรงบทบาทเกี่ยวกับธรรมาภิบาล แต่จากสภาพปัจจุบันหรือการปฏิบัติงานจริงมักจะพบเห็นปัญหา อุปสรรคและความไม่พร้อมในปัจจุบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกับบุคลากรที่อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารซึ่งมีส่วนผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ยังมีวิธีการทำงานและทัศนคติแบบเดิม กล่าวคือ เคยชินกับการ

ปฏิบัติงานแบบเดิม วิธีคิดแบบเก่า และวิธีการสั่งการหรือตัดสินใจแบบเดิมที่รวมอำนาจ มีความเคยชินกับการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ขาดจิตสำนึกในการทำงาน และโยงไปถึงการขาดความรับผิดชอบในภารกิจ จึงอาจทำให้สภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลแตกต่างจากความคาดหวังที่มีต่อธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐ

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยที่พบ มีข้อเสนอแนะที่สำคัญๆ ดังนี้

1. ในการใช้คำเรียก “Good governance” ควรใช้คำในภาษาไทยคำเดียวที่สามารถสร้างและสื่อความเข้าใจได้ตรงกันเพราะการใช้คำศัพท์เพื่อสื่อสารในวงวิชาการและวิชาชีพเดียวกันนั้น การยอมรับคำศัพท์เดียวกันจะทำให้ง่ายต่อการสืบค้นศึกษาและแสวงหาองค์ความรู้ในวิชาชีพนั้นให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งคำที่ควรใช้มากที่สุดก็คือคำว่า “ธรรมาภิบาล”

2. การศึกษาวิจัย หรือพัฒนาธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะสำหรับหน่วยงาน องค์กรใด ๆ ก็ตามควรกระทำให้ครอบคลุมในองค์ประกอบ 9 ด้าน และ 82 ตัวบ่งชี้ ดังผลสังเคราะห์ที่ได้รับ ทั้งนี้โดยอาจปรับหรือเพิ่มบางตัวบ่งชี้ให้สอดคล้องกับธรรมชาติของหน่วยงาน องค์กรใด ๆ ก็ได้ แต่ไม่ควรตัดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งทิ้งไปเพราะจะทำให้ไม่ครอบคลุมสาระหรือประเด็นสำคัญๆ ของธรรมาภิบาล

3. ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ควรดำเนินการโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาคมในมหาวิทยาลัยให้ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงเปิดโอกาสให้ประชาคมได้มีส่วนร่วมตัดสินใจหรือเสนอทางเลือกในการดำเนินงานบริหารมหาวิทยาลัยในเรื่องที่สำคัญๆ อันส่งผลกระทบต่อประชาคมมหาวิทยาลัยโดยรวม พร้อมกันนั้นก็จะต้องก่อให้เกิดความรับผิดชอบในผลดำเนินงานของผู้บริหารที่พร้อมสำหรับการตรวจสอบได้จากประชาคมมหาวิทยาลัย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ โดยเฉพาะการบริหารบุคคลและงบประมาณ จะต้องมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ให้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าผลการดำเนินงานวิจัยในครั้งนี้พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยการวิจัยยังมีปัญหาในธรรมาภิบาลเรื่องดังกล่าว

4. ในการจัดจ้างสรรหาบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่พบว่ายังคงมีการใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่มาก ดังนั้น การดำเนินงานในเรื่องนี้จึงควรใช้คณะกรรมการจัดจ้างสรรหาบุคลากรโดยตรง ซึ่งในการแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการนั้น ควรจะใช้หลักการถ่วงดุลคานอำนาจระหว่างตัวแทนฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดจ้างสรรหาบุคลากรนั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นมอบอำนาจให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จโดยเฉพาะ ซึ่งจะช่วยป้องกันการใช้ระบบอุปถัมภ์ได้ เช่น คณะกรรมการต้องมีผู้บริหารทั้งหมด ควรมีตัวแทนของคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิประจำสาขาวิชานั้นๆ หรือตัวแทนเจ้าหน้าที่พนักงานเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย โดยมีสัดส่วน

เท่าๆ กัน นอกจากนั้น กระบวนการสรรหาจัดจ้างก็จะต้องกระทำโดยเปิดเผยไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ คุณสมบัติของผู้ที่ต้องการสรรหาจัดจ้าง การดำเนินการสอบ การเปิดเผยผลการสอบต่อประชาคมในมหาวิทยาลัยหรือในคณะ เป็นต้น

5. จากผลการวิจัยที่พบว่า กระบวนการได้มาซึ่งผู้บริหารในระดับมหาวิทยาลัย อาทิ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย อธิการบดีและคณบดี ยังไม่มีความโปร่งใสและปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาคมในมหาวิทยาลัยอย่างเพียงพอ นั้น มหาวิทยาลัยควรมีวิธีการหรือกระบวนการได้มาซึ่งบุคคลดังกล่าว ดังต่อไปนี้

5.1 การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย ควรจะมีกระบวนการได้มาโดยเปิดโอกาสประชาคมในมหาวิทยาลัยเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดและในขั้นตอนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนควรมีความโปร่งใสตอบคำถามประชาคมได้ อาทิ ขั้นตอนการเสนอชื่อ ขั้นตอนการทาบทาม ขั้นตอนการสรรหาและขั้นตอนการประกาศผล โดยเฉพาะในขั้นตอนการสรรหา นั้น ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยไม่ควรเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาด้วย เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interested)

5.2 การได้มาซึ่งอธิการบดี ควรจะมีกระบวนการได้มาโดยการเสนอชื่อจากประชาคมในมหาวิทยาลัยและการรับสมัคร ทั้งนี้ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดเผยให้รับรู้โดยทั่วกัน หลังจากมีการเสนอชื่อแล้วก็ควรจะมีเปิดเผยรายชื่อทั้งหมดของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ หลังจากนั้นจึงเป็นขั้นตอนการทาบทาม ซึ่งผู้ที่ได้รับการทาบทามนั้นก็ควรคำนึงถึงคะแนนเสียงขั้นต่ำของประชาคมในมหาวิทยาลัยที่ให้การยอมรับ (เช่น อาจใช้ 10 เปอร์เซ็นต์ของประชาคม) หลังจากนั้นจึงให้ผู้ตอบรับแสดงวิสัยทัศน์โดยเปิดเผยต่อประชาคมในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจจะกระทำโดยการจัดประชุมบุคลากรในมหาวิทยาลัยเพื่อรับฟัง ชักถามเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารมหาวิทยาลัย ภายหลังจากแสดงวิสัยทัศน์แล้วก็ควรให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยลงคะแนนเสียง เมื่อลงคะแนนเสียงแล้วก็ควรคัดเลือกจากผู้มีคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงมาตามลำดับประมาณ 3 - 5 คน ให้คณะกรรมการสรรหาทำการพิจารณาถ่วงดุลองรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีไม่ต่ำกว่า 3 คน เสนอต่อสภามหาวิทยาลัยและให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาบุคคลใดบุคคลหนึ่งจากรายชื่อที่กรรมการสรรหาส่งมาเป็นอธิการบดี ทั้งนี้ขั้นตอนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาและขั้นตอนการแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัยผู้ที่ได้รับการสรรหาเสนอชื่อจะต้องแสดงวิสัยทัศน์และตอบคำถามทั้งสองขั้นตอน นอกจากนั้นคณะกรรมการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งอธิการบดีนั้น ควรปราศจากตัวแทนผู้บริหารมหาวิทยาลัยเข้าไปเป็นคณะกรรมการ เพื่อให้มีความเป็นกลางเป็นอย่างมาก เช่น อาจเป็นคณาจารย์ที่มีความสามารถ มีคุณวุฒิในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

ตัวแทนคณาจารย์และพนักงาน ตัวแทนนิสิต และตัวแทนศิษย์เก่า ดังนั้นเป็นต้น ทั้งขั้นตอนการสรรหาและการแต่งตั้งอธิการบดี จะต้องกระทำโดยเปิดเผยสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานได้

5.3 การได้มาซึ่งคณบดี กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งคณบดีนั้นควรมีรูปแบบคล้ายๆ กับการได้มาซึ่งอธิการบดี นั่นคือ ควรมีการเสนอชื่อโดยบุคลากรในคณะนั้นๆ และจากการรับสมัคร หลังจากนั้นก็เป็นกราทบตามโดยคำนึงถึงคะแนนเสียงการยอมรับขั้นต่ำ (อาจใช้ 10 เปอร์เซ็นต์) ของประชาคมในคณะนั้นๆ เมื่อตอบรับแล้วก็ควรจัดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ แนวคิดการบริหารคณะต่อที่ประชุมประชาคมของคณะ เมื่อแสดงวิสัยทัศน์เสร็จแล้วก็ควรให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้การนับคะแนนเสียงควรกระทำโดยเปิดเผยให้ประชาคมในคณะรับทราบ หลังจากนั้นก็ส่งรายชื่อ (มากกว่า 1 รายชื่อ) ไปให้คณะกรรมการสรรหาทำการสรรหา เมื่อสรรหาแล้วก็ส่งรายชื่อที่ผ่านการสรรหา (ไม่ต่ำกว่า 1 รายชื่อ) ไปให้คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยพิจารณาบุคคลจากรายชื่อที่ได้รับเลือกเพื่อแต่งตั้งให้เป็นคณบดี ทั้งนี้การดำเนินงานตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอชื่อ จนถึงคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งนั้น ควรมีคณะกรรมการดำเนินงานที่ปราศจากฝ่ายบริหารเข้าไปเป็นกรรมการเพื่อป้องกันการขึ้น

6. จากงานวิจัยที่พบว่า มหาวิทยาลัยยังคงขาดขาดความเป็นธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณนั้น มหาวิทยาลัยควรมีการจัดทำรายงานการใช้จ่ายงบประมาณเผยแพร่ให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยได้รับรู้ว่าได้มีการนำงบประมาณรายได้ไปใช้ในกิจการใดบ้าง สถานภาพทางการเงินที่เป็นปัจจุบันเป็นอย่างไร ซึ่งอาจจะทำเป็นรายเดือนหรือรายภาคการศึกษา ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารทรัพย์สินและการเงินโดยตรง โดยที่คณะกรรมการชุดนี้ควรเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้หากมีการนำงบประมาณรายได้ไปใช้เพื่อบริหารกิจการต่างๆ ในมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนวงเงินที่มากหรือเป็นโครงการขนาดใหญ่และก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาคมในมหาวิทยาลัยโดยรวมก็ควรมีการให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยได้ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วย

7. จากผลวิจัยที่พบว่าสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ในระดับปานกลาง และจากการตอบคำถามปลายเปิด พบว่า มีการแสดงความคิดเห็นของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลในเชิงลบเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรมและความชอบธรรม ด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม และด้านความยุติธรรมหรือความเสมอภาคที่ยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับผลการเปรียบเทียบระหว่างสภาพปัจจุบันกับความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ในส่วนผู้บริหาร เช่น อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้อำนวยการคณบดี หัวหน้าภาค ควรดำเนินงานหรือบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ดังนี้

7.1 ผู้บริหารระดับสูง รวมถึงผู้บังคับบัญชาทุกระดับ ควรทบทวนบทบาทของตนเองและกระตุ้นส่งเสริมให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยได้ตระหนักถึงบทบาท หน้าที่ และมุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลในทุกด้าน

7.2 หน่วยงานต้นสังกัด เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ควรหาช่องทางหรือรูปแบบในการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารเกิดความรู้และทักษะในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลให้มากขึ้น มีการกำกับติดตาม และประเมินผลการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

7.3 ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการให้ความเสมอภาคของบุคลากรในมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น เนื่องจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐมีหลายลักษณะ ทั้งข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว รวมทั้งบุคลากรในลักษณะดังกล่าวยังแบ่งเป็นกลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้สอน และกลุ่มผู้สนับสนุนการสอน โดยเฉพาะในการสั่งการให้รับผิดชอบงานต่างๆ การพิจารณาความดีความชอบหรือโบนัส ซึ่งเป็นประเด็นที่ค่อนข้างละเอียดอ่อนต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในมหาวิทยาลัย

7.4 จากผลการเปรียบเทียบสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งแตกต่างกันนั้น จะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสภาพธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้บริหารควรมีการแลกเปลี่ยนหรือระดมความคิดเห็นระหว่างมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลประสบผลสำเร็จสูงสุดอย่างทั่วถึงกันทุกมหาวิทยาลัย

7.5 เพื่อเป็นการประเมินผลการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง ควรจัดให้มีการสำรวจความพึงพอใจของบุคลากรและผู้รับบริการ ตลอดจนควรตรวจสอบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่องแล้วนำผลการศึกษาไปพัฒนาหรือแก้ไขต่อไป

#### เอกสารอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2541). ธรรมรัฐภาคเมือง: บทบาทภาคีเมือง. *รัฐสภาสาร* 46, กันยายน, 1-65.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2551). ทศพิธราชธรรมกับ Good Governance. สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2551, จาก <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2006q2>.

จรัส สุวรรณเวลา. (2546). *จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดขององค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธิการพิมพ์.



- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. (2541). *Good Governanceกับการปฏิรูปการศึกษา-การปฏิรูปการเมือง*. ม.ป.พ.
- ถวิลวดี บุรีกุล ครันยู หมั่นทรัพย์ ชูศักดิ์ ปัญญากุล และวิชาธา ธิตินันท์. (2547). *จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการใช้ดัชนีชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน. *รายงานวิจัยส่วนบุคคล นำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7*.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2536). *การเมืองการปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นพพล สุรนครินทร์. (2547). *การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ ร.ป.ม., มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เชียงใหม่.
- นพรัตน์ ขำพลับ. (2546). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลกับสถานศึกษาศรีนครินทร์*. เอกสารทางวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า นนทบุรี.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2541). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. (2546). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: ศูนย์สภาลาดพร้าว.
- ไพฑูรย์ ลินลารัตน์. (2546). *กระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์. (2546). *ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดั่ง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขานโยบายศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ. (2544). *รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2541). *ธรรมาภิบาลคืออะไร*. *มติชน*, 6(16 มิถุนายน 2541).
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี* (รายงานการวิจัย). นนทบุรี.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2543). *การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance)*. รายงานประจำปี 2541-2543. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สุวกิจ ศรีปีดถา. (2545). *การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา: ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม*. *เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า*.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2538). *สองนคราประชาธิปไตย แนวทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: เลิฟ แอนด์ ลิฟ.
- AusAID. (2000). *Good Governance: Guiding principles for implementation*. The Australian Government's Overseas AID Program.
- OHCHR. (2551). *Good Governance: What is good governance?*. ค้นเมื่อ 9 มกราคม 2551, จาก <http://www.nhchr.ch/development/governance>
- UNESCAP. (2551). *What is good governance?*. ค้นเมื่อ 9 มกราคม 2551, จาก <http://www.unescap.org/pdd/projectActivities/ongoing/gg/governance.asp>.
- United Nations. (2000). *Building Partnerships for Good Governance*. New York: United Nations Press.