# สภามหาวิทยาลัยกับประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

# University Council and the Effectiveness of University Executive Recruitment in Thailand

**เลแกน สุธรรม[1], สุวรรณี แสงมหาชัย[2], จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ[3] และ อุทัย เลาหวิเชียร[4]**

**Lagan Sutham[1], Suwannee Sangmahachai[2], Chakrit Noranitipadungkarn[3] and Uthai Laohavichien[4]**

มหาวิทยาลัยรามคำแหง[1,2,3,4]

Ramkhamhaeng University, Thailand[1,2,3,4]

E-mail: lagan.sut@lru.ac.th[1]

**Received:** July 22, 2023 **Revised:** August 21, 2023 **Accepted:** August 22, 2023

**บทคัดย่อ**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) กระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย และ 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพรูปแบบกรณีศึกษาพหุกรณี รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 43 คน ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนคณาจารย์ ประธานสภาคณาจารย์ อาจารย์และเจ้าหน้าที่สำนักงานสภามหาวิทยาลัย ของหน่วยงานที่เลือกศึกษาวิจัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) กระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ (1) การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา (2) กำหนดคุณสมบัติผู้เข้ารับการสรรหา (3) กำหนดวิธีการได้มาซึ่งรายชื่อผู้เข้ารับการสรรหา (4) คณะกรรมการสรรหาพิจารณากลั่นกรองรายชื่อและเสนอรายชื่อต่อสภามหาวิทยาลัย และ (5) สภามหาวิทยาลัยพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม และ 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย (1) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ควรมีสัดส่วนของตัวแทนในหลาย ๆ กลุ่มเพื่อป้องกัน พิทักษ์ และรักษาผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยร่วมกัน อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีความแตกต่างกันย่อมนำมาซึ่งประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกัน (2) การมีส่วนร่วมของประชาคมมหาวิทยาลัยในกระบวนการสรรหา (3) หน่วยงานสนับสนุนการสรรหาผู้บริหาร (4) วัฒนธรรมการทำงาน และ (5) ทรัพยากรและทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย

**คำสำคัญ:** สภามหาวิทยาลัย, ประสิทธิผล, การสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัย

**Abstract**

The research aimed to study 1) university executive recruitment processes in Thailand and 2) factors affecting the effectiveness of recruiting university executives of the university council in Thailand. In this qualitative research investigation, a multi-case study was employed. Data were collected using the techniques of in-depth interviews with 43key informants selected by purposive sampling, consisting of members of the university council (lay board members), members elected by and from among the academic staff, faculty senate chairperson, lecturers, and office of the university council staff. The agencies used in this research were Udon Thani Rajabhat University, Chiang Mai Rajabhat University, Chiang Mai University, and Khon Kaen University. Data were analyzed by content analysis.

Findings are as follows: 1) There are five processes in university executive recruitment in Thailand. They are (1) appointment of the nomination committee; (2) determine the qualifications of candidates for recruitment; (3)Determine the acquisition for the list of candidates for recruitment; (4) the nomination committee is to evaluate all candidates for making a short-list and submit to the university council; and (5) then the university council makes its final decision about the university executive, and 2) factors affecting the effectiveness of recruiting university executive of the university council in Thailand consists; (1) composition of the nomination committee, including the composition of the nomination committee for the university council chairman, the composition of the nomination committee for a qualified member of the university council and composition of the nomination committee for the president that there should be a proportion of representatives in many groups to protect, conserve and preserve the interests of the university together, however, different compositions of the recruitment committee lead to different effectiveness in recruiting university executive; (2) participation of the university community in the recruitment process, (3) executive recruitment support unit, (4) organizational culture, and (5) resources and directions for university development.

**Keywords:** University Council, Effectiveness, University Executive Recruitment

**บทนำ**

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์การกำกับดูแลสถาบัน (Governing Body) ในระดับสูงสุดของมหาวิทยาลัย มีบทบาทหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้งอธิการบดีเพื่อทำหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัย การกำหนดกลยุทธ์ การกำหนดนโยบาย การให้เห็นชอบแผนระยะยาว การเปิดดำเนินการหลักสูตร บริหารงานบุคคล งบประมาณ จัดหาและบริหารทรัพยากรเพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด ติดตามประเมินผลการดำเนินการ

ตลอดจนตรวจสอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือเป็นสภาผู้กำกับ (Governing Board) ทำหน้าที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล (Good Governance) และอัตตาภิบาล (Self-Governance) รับผิดชอบด้านกำกับดูแลในการวางกรอบนโยบาย (Governance) และกำกับการบริหารของมหาวิทยาลัย โดยอาศัยมติของที่ประชุมเป็นกลไกบริหารสถาบันอุดมศึกษาตามระบบอิสระ มีคุณธรรมโปร่งใส และตรวจสอบได้ และมีอธิการบดีเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องการบริหาร (Management) คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2554; พีรเดช ทองอำไพ, 2559)

แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย (Governance) โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์การสูงสุดและมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารกิจการมหาวิทยาลัยนั้น เป็นแนวคิดใหม่สำหรับมหาวิทยาลัยไทย เพราะเดิมทีมหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการเต็มรูปแบบ ทุกอย่างขึ้นอยู่กับระเบียบราชการและหน่วยเหนือ กล่าวคือมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐโดยตรง การบริหารมหาวิทยาลัยจึงอยู่ภายใต้ฐานคติที่ว่า มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีกฎระเบียบและแนวปฏิบัติหรือวัฒนธรรมองค์การที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการ (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559) จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการที่ใช้กับกรม กองต่างๆ มีระบบควบคุมตรวจสอบตายตัว มีระบบจัดสรรและบริหารงบประมาณแบบราชการ และมีระบบการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกันหมด มีประสิทธิภาพต่ำ มีการควบคุมการปฏิบัติแต่ไม่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2546) ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางวิชาการ (Academic Freedom) ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล ความเป็นอิสระในการบริหารการเงินตลอดจนความคล่องตัวในการบริหารงานทั่วไป จึงเป็นเหตุให้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้อง/เสนอให้มีการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous Public University) หรือที่เรียกกันต่อมาว่า “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” และมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นอิสระรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ตลอดจนการพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีความเป็นเลิศทางวิชาการตามกระแสธารของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การที่มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการก็เหมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ในการจัดการตนเอง ซึ่งหากการบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลและมีระบบการตรวจสอบที่ดี ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น แต่หากมหาวิทยาลัยมิได้บริหารจัดการอย่างมีหลักธรรมภิบาลแล้วการให้อิสระในการบริหารจัดการ การตัดสินใจก็เสมือนการให้อำนาจและสิทธิ์ไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาภายในองค์กรและปัญหาต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งตัวผู้เรียนในมหาวิทยาลัยเองด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560) ในทางตรงกันข้าม การให้อำนาจแก่สภามหาวิทยาลัยดังกล่าวนั้นกลับสร้างปัญหาการเมืองในมหาวิทยาลัยแก่มหาวิทยาลัยของรัฐในส่วนภูมิภาคและกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏโดยเฉพาะในประเด็นการสรรหา หรือได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารมหาวิทยาลัยในลักษณะ “ประโยชน์ต่างตอบแทน” (รัตนะ บัวสนธ์, 2551; สุดสาคร สิงห์ทอง, 2560; ไทย ทิพย์สุวรรณกุล, 2561; บุญเชิด หนูอิ่ม, 2563) หรือมีลักษณะ “ผลประโยชน์เกื้อกูลกัน” จนเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “สภาผลัดกันเกาหลัง” บ้าง “สภาตรายาง” (Rubber Stamp) บ้าง “สภามหาวิทยาลัยในกำกับของอธิการบดี” บ้าง อันเนื่องมาจากสภามหาวิทยาลัยไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารตามความเป็น

จริง เหตุเพราะที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีผลมาจากอิทธิพลของอธิการบดีและทีมบริหาร กล่าวคือ อธิการบดีและทีมบริหาร มีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อม (แล้วแต่กรณี) ในการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ในขณะเดียวกันสภามหาวิทยาลัยก็มีอำนาจในการสรรหาอธิการบดี และทีมบริหารเช่นกัน (ภาวิช ทองโรจน์, 2553; ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2554; สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และแทน พิธิยานุวัฒน์, 2556; และพีรเดช ทองอำไพ, 2559)

ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัยไม่โดยตรงก็โดยอ้อม สภามหาวิทยาลัยจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความเจริญก้าวหน้าหรือความล้มเหลวของการบริหารมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ว่ามีสภาพการดำเนินงานจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นอย่างไร และปัจจัยที่ทำให้สภามหาวิทยาลัยดำเนินการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิผล มีอะไรบ้าง และส่งผลอย่างไร

**วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

1. เพื่อศึกษากระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย

**การทบทวนวรรณกรรม**

**แนวคิดเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย**

สภามหาวิทยาลัย หมายถึง องค์การสูงสุดในโครงสร้างของมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมดำเนินงานและปกครองมหาวิทยาลัย ในภาษาอังกฤษใช้คำที่หลากหลายขึ้นอยู่กับมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เช่น Board of Regents, Board of Trustees, Governing Board, Board of Directors, Board of Governors, University Board, University Council ประกอบด้วย บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงบางแห่งให้อธิการบดี/รองอธิการบดีเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วย การที่ใช้บุคคลภายนอกทำหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยสืบเนื่องมาจากประวัติการกำเนิดของมหาวิทยาลัยในระยะต้น ๆ โดยหวังให้กรรมการเหล่านี้มาทำหน้าที่ปกป้องรักษาประโยชน์ในทางการเงิน ตลอดจนทำหน้าที่ควบคุมดูแล และกำหนดนโยบายแทนประชาชน (เกษม สุวรรณกุล, 2552)

การกำหนดให้มีองค์คณะบุคคลหรือสภามหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับ นับตั้งแต่สมัยกลางที่เริ่มมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกจนถึงปัจจุบัน รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย โดยพิจารณาถึงผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จำแนกได้ 4 แบบ คือ (ฉวีรรณ หลิมวัฒนา, 2552 และ Trakman, 2008)

1) Student - Controlled University เป็นรูปแบบการควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยนักศึกษา ซึ่งเป็นรูปแบบแรกของการบริหารมหาวิทยาลัย อาจารย์ที่สอนจะได้รับค่าตอบแทนจากการเก็บค่าเล่าเรียนของนักศึกษา การปกครองมหาวิทยาลัยโดยนักศึกษาได้ถือปฏิบัติในประเทศอิตาลีและฝรั่งเศสตอนใต้

ต่อเนื่องกันมาจนกระทั่งถึงยุคนโปเลียน อาจารย์และรัฐบาลท้องถิ่นได้ทำให้อำนาจของนักศึกษาลดลง โดยให้อาจารย์ไปเซ็นสัญญาการจ้างงานกับรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะเดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นได้ตั้งสภาประชาชน (Committee of Citizens) เพื่อที่จะดูแลสัญญาการจ้างของอาจารย์ ทำให้อำนาจของนักศึกษาลดลงและหมดไปในที่สุด

2) University Governance by the Academic Staff เป็นรูปแบบการควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยอาจารย์ กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่ให้อาจารย์หรือบุคลากรสายวิชาการเข้ามาเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตัวอย่างมหาวิทยาลัยที่ใช้รูปแบบนี้ คือ มหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีในยุคดั้งเดิม องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจากการบริหารและการควบคุมมหาวิทยาลัยโดยกลุ่มคณาจารย์มาเป็นการบริหารและการควบคุมมหาวิทยาลัยโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัย มีสมาชิกประกอบด้วยตัวแทนผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำ ตัวแทนบุคลากรประเภทผู้ช่วยวิชาการและนักวิจัย รวมถึงตัวแทนของนักศึกษา (ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 2563)

3) Corporate Governance เป็นรูปแบบการควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการการเงิน การจัดการต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และการวางแผนและกำหนดนโยบายการบริหารที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน รูปแบบนี้จะให้ความสำคัญกับการจัดการด้านงบประมาณและการเงิน และมีการดำเนินงานที่อยู่บนพื้นฐานของรูปแบบธุรกิจสำหรับมหาวิทยาลัย (A Business-case Model for Universities) อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นว่า ควรใช้รูปแบบนี้ในช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น เพราะจะทำให้ขาดความโดดเด่นทางวิชาการ ตัวอย่างมหาวิทยาลัยที่ใช้รูปแบบนี้ คือ University of New South Wales

4) Stakeholder Governance เป็นรูปแบบการควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยองค์คณะบุคคลจากภายนอกมหาวิทยาลัย หรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย (Lay Governing Board) กรรมการสภามหาวิทยาลัยในรูปแบบนี้ มาจากคนหลายกลุ่มทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย อาทิ บุคลากรทั้งสายวิชาการและสายสนับสนุน นิสิต นักศึกษา ศิษย์เก่า ภาคเอกชน ภาครัฐบาล เป็นต้น

**สภามหาวิทยาลัยในประเทศไทย**

มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพขั้นสูง หลากหลายสาขาวิชา รวมทั้งการทำวิจัยและให้บริการทางวิชาการแก่สังคม มหาวิทยาลัยจึงต้องมีระบบธรรมาภิบาลในการดำเนินการ การจัดการ และการควบคุมดูแลต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหารทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน และมีการกำกับตรวจสอบโดยกลไกภายในมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ (สถาบันคลังสมองของชาติ, 2552) ซึ่งภายใต้กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ระบุว่า “ธรรมาภิบาลและการบริหาร (Governance and Management)” เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยและอุดมศึกษาในภาพรวม กล่าวคือ หากสถาบันอุดมศึกษามีกลไกการกำหนดทิศทางที่ดีและก้าวหน้า พร้อมกับการขับเคลื่อนโดยการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพแล้วภารกิจของมหาวิทยาลัยก็สำเร็จลุล่วงไปได้ บทบาทและความรับผิดชอบขององค์การสูงสุดในที่นี้ คือ “สภามหาวิทยาลัย” มีความสำคัญต่อความเจริญของมหาวิทยาลัยและผลผลิตที่ดี

**พัฒนาการของสภามหาวิทยาลัยของประเทศไทย**

**1. สภามหาวิทยาลัยยุคก่อร่างสร้างตัว (พ.ศ. 2475-2500)**

ในยุคนี้ประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยทั้งหมดเพียง 5 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการยกฐานะโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงของกระทรวงต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย และมีการบริหารงานโดยอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงนั้น ๆ โดยโครงสร้างการบริหารภายในด้วยการมีองค์การการบริหารสูงสุดเป็นของตนเอง คือ สภามหาวิทยาลัย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และคณะกรรมการมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง) แทนการถูกบริหารโดยองค์การภายนอกมหาวิทยาลัยเช่นเมื่อเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบขององค์การเพื่อการบริหารภายในมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง ได้แก่ อธิการบดี/ผู้ประศาสน์การ กำหนดให้ผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย คณบดีและหัวหน้าแผนก เป็นกรรมการในองค์การบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย

**2. สภามหาวิทยาลัยยุครวมศูนย์สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2500-2515)**

สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 เพื่อให้ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการบริหาร นโยบายมหาวิทยาลัย ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยกำลังประสบอยู่ เช่น กำหนดแนวทางการพัฒนามาตรฐานการศึกษาให้ทัดเทียมมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ พิจารณาหลักสูตรวิชาการให้ได้มาตรฐานใกล้เคียงกัน กำหนดวิธีการแต่งตั้งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน เป็นต้น มีลักษณะเป็นองค์การกลางในการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยด้วยกันเองและประสานงานกับองค์การภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงบประมาณ และกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้น โดยคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยศิลปากร และปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง มีวาระ 2 ปี

**3. สภามหาวิทยาลัยยุคสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ.2520-2542)**

ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 320 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และเป็นศูนย์ประสานด้านการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบรวม ปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัย หรือสถาบัน

อุดมศึกษาของรัฐ พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานอย่างอื่นในมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยปรับปรุงการศึกษาให้ก้าวหน้าเพื่อเสนอวิธีการแก้ปัญหา และอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2536)

**4. สภามหาวิทยาลัยของประเทศไทยในปัจจุบัน (2543-present)**

สภามหาวิทยาลัยของไทยได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ในการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ดำเนินการตามนโยบายการมีเอกภาพเชิงนโยบายแต่มีความหลากหลายในการปฏิบัติ โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่สภามหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์การสูงสุดที่กำหนดและกำกับนโยบายดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายและเกิดประสิทธิผล ทั้งนี้ทำหน้าที่เป็นสภาผู้กำกับเพื่อพิทักษ์ธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดการบริหารและการจัดการที่ดีตามระบบคุณธรรมโปร่งใส และตรวจสอบได้ (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2554) ในปัจจุบันสภามหาวิทยาลัยถือว่าเป็นองค์การหลักที่มีอำนาจสูงสุดของมหาวิทยาลัย กิจกรรมทางการบริหารและการตัดสินใจทั้งหลายทั้งปวงของมหาวิทยาลัยล้วนสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ในฐานะสภากำกับดูแลทำหน้าที่เป็นองค์การกำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (Governing Board) กำหนดทิศทางในการพัฒนามหาวิทยาลัย ช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาอุปสรรคให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินงานตามพันธกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับสภามหาวิทยาลัย และเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของสภามหาวิทยาลัยอย่างปฏิเสธไม่ได้ (ฉวีวรรณ หลิมวัฒนา, 2552) ภารกิจของสภามหาวิทยาลัยจึงเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการให้ความเห็นชอบตามพันธกิจและเป้าหมายของการจัดการศึกษา การแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งที่สำคัญ การตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน การสนับสนุนการบริหารงานของอธิการบดี และการกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย (พีรเดช ทองอำไพ, 2559)

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องสภามหาวิทยาลัยกับประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยไทย ในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งศึกษาเพื่อค้นหาองค์ความรู้จากสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติ เพื่อจะนำองค์ความรู้ดังกล่าวนั้นมาอธิบายกระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัย โดยวิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดเป็นคำถามในการวิจัย จากนั้นได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม สำหรับนำข้อมูลมาวิเคราะห์ เขียนสรุป และนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ในแต่ละประเด็นตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยที่ตั้งไว้ และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยจะกล่าวถึงหัวข้อดังต่อไปนี้

**ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ**

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจงผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 43 คน ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนคณาจารย์ ประธานสภาคณาจารย์ อดีตกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหา คณาจารย์และเจ้าหน้าที่

สำนักงานสภามหาวิทยาลัย จากหน่วยงานที่เลือกศึกษาวิจัย 4 มหาวิทยาลัย ผู้วิจัยใช้การศึกษาวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study Method) ซึ่งเป็นรูปแบบการศึกษาพหุกรณี (Multiple-case Designs) (Yin, 2013) โดยมีหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) 4 มหาวิทยาลัย ได้แก่ 1) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และ 2) มหาวิทยาลัยขอนแก่น คัดเลือกเพราะเป็นมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ประจำภูมิภาค 3) มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี 4) มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ คัดเลือกเพราะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏขนาดใหญ่ประจำภูมิภาค

**เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย**

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) สมุดจดบันทึก เครื่องบันทึกเสียงและกล้องถ่ายรูป (และ/หรือโทรศัพท์แบบสมาร์ทโฟนซึ่งใช้ถ่ายรูปและบันทึกเสียงได้) สำหรับการบันทึกเสียงและถ่ายรูป ผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้ให้สัมภาษณ์ก่อน หากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สะดวก/ไม่ยินยอม ผู้วิจัยจะใช้วิธีการจดบันทึกข้อมูลเพียงวิธีเดียวเท่านั้น

สำหรับแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ประกอบด้วยคำถามสองส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ชื่อ (ซึ่งอาจบันทึกโดยใช้นามสมมติหากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สะดวกจะใช้ชื่อจริง) อายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน ตำแหน่ง สถานที่ทำงาน วัน เวลา และสถานที่ในการให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 แนวคำถามเกี่ยวกับบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และอธิการบดี

**การรวบรวมข้อมูล**

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นบทบาทของสภามหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีอิทธิพลหรือส่งผลต่อประสิทธิผลของการบริหารมหาวิทยาลัย โดยมีวิธีการในการเก็บรวมรวมข้อมูล 2 แบบ ดังนี้

1) การศึกษาเอกสาร (Documentary Study) เป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายระเบียบ รายงานประชุมสภามหาวิทยาลัย และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัย เป็นต้น การดำเนินการหลังการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาในเอกสารที่ศึกษาแต่ละฉบับแล้วบันทึกลงในแบบฟอร์มการวิเคราะห์เอกสารตามประเด็นที่ต้องการศึกษาและมีการตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของข้อมูลแต่ละประเด็นจากเอกสารหลายฉบับรวมทั้งใช้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อเชื่อมโยงให้เกิดความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่ศึกษาในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการจัดกระทำข้อมูล

2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ใช้การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้คำถามปลายเปิด แบบกึ่งโครงสร้าง เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงวิธีการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุประสิทธิผลในการบริหารมหาวิทยาลัยไทย ทำการติดต่อประสานงานกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ นัดหมายวัน เวลา สถานที่ โดยการการสัมภาษณ์นั้น จะนัดหมายวันเวลา และสถานที่ตามความสะดวกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

**การวิเคราะห์ข้อมูล**

1) รวบรวมข้อมูล โดยการถอดเทปข้อมูลและการจัดเตรียมข้อมูลที่ได้ทั้งจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำการจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) เป็นการนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ออกให้เป็นระบบข้อมูล กล่าวคือ จำแนกประเภทข้อมูลและจัดระบบข้อมูลเป็นหมวดหมู่หรือประเภทโดยใช้เกณฑ์บางอย่างตามลักษณะที่ข้อมูลนั้นมีอยู่ร่วมกันเป็นตัวจำแนก และทำข้อสรุปชั่วคราว ตัดทอนข้อมูล (ตัดข้อมูลที่ไม่เหมาะสมและไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยออกไป) เพื่อให้ข้อมูลนั้นเป็นไปตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และทดลองเขียนข้อสรุปแต่ละเรื่อง

2) วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งเป็นเทคนิคที่สามารถใช้วิเคราะห์ข้อมูลทั้งในรูปของเอกสารหรือข้อเขียนและคำพูดที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือสนทนา เป็นการวิเคราะห์ทั้งความหมายของภาษาโดยตรงจากเอกสารหรือตัวบทและความหมายทางความรู้สึกหรือวิเคราะห์นัยยะที่แอบแฝงอยู่ ซึ่งรวมถึงการตีความและนัยยะทางบริบทหรือสภาพแวดล้อมประกอบข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ เน้นการตีความด้วยหลักสามเส้า (Triangulation) และการจำแนกข้อมูล (Categories) (Morse and Field, 1995; Patton, 2002) และสร้างข้อสรุปโดยใช้หลักตรรกวิทยา โดยวิธีการแบบอุปนัย (Inductive Method) ซึ่งใช้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างการตีความและการบรรยาย (เชิงพรรณนา) ข้อมูลเหตุการณ์ในเชิงความคิดตามกรอบประเด็นที่ศึกษานำมาซึ่งผลสรุปที่ค้นพบจากการวิจัยในครั้งนี้ พร้อมทั้งอภิปรายผล เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

**ผลการวิจัย**

1. กระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย จากหน่วยงานที่เลือกศึกษาวิจัย 4 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนเหมือนกัน ในภาพรวมไม่มีความแตกต่างกัน แต่มีความแตกต่างกันในรายละเอียดดังนี้

1.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา พบว่า กระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัย การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการสรรหามาจากสัดส่วนต่าง ๆ ของสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธานคณะกรรมการ กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนผู้บริหาร กรรมการสภามหาวิทยาลัย ตัวแทนคณาจารย์ประจำ ประธานสภาคณาจารย์ และประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย มีเพียงมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่ให้อธิการบดีเป็นประธานคณะกรรมการและสัดส่วนที่มาของคณะกรรมการไม่ได้มาจากสภามหาวิทยาลัย เหตุเพราะมีรูปแบบการสรรหาที่แตกต่างจากทั้งสามกรณี ในขณะที่คณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งสี่กรณีมีสัดส่วนของคณะกรรมการที่คล้ายกันคือ มีอธิการบดีเป็นประธานและกรรมการส่วนใหญ่เป็นบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย และบางส่วนมาโดยตำแหน่ง เช่น กรรมการสภาที่เป็นตัวแทนผู้บริหารและคณาจารย์ ประธานสภาคณาจารย์ ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

1.2 กำหนดคุณสมบัติผู้เข้ารับการสรรหา พบว่า การกำหนดคุณสมบัติผู้เข้ารับการสรรหา ทั้ง 4 กรณีมีความเหมือนกัน คือ ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งซึ่งมักจะกำหนดไว้ในลักษณะคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และอธิการบดี และสามารถกำหนดเพิ่มเติมได้ เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กำหนดว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในขณะที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มักจะถูกกำหนดคุณสมบัติด้านองค์ความรู้ความเชียวชาญ ซึ่งมหาวิทยาลัยราชภัฏกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งส่วนมหาวิทยาลัยอีกสองแห่งได้กำหนดไว้ในประกาศการสรรหาซึ่งการสรรหาแต่ละครั้งอาจกำหนดคุณสมบัติความรู้ความเชี่ยวชาญต่างไปจากเดิมได้

1.3 กำหนดวิธีการได้มาซึ่งรายชื่อผู้เข้ารับการสรรหา พบว่า วิธีการได้มาของรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่ง นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง 4 กรณี ใช้วิธีการที่เหมือนกัน คือใช้วิธีการเสนอชื่อโดยบุคคลและโดยหน่วยงาน มีการกำหนดผู้มีสิทธิ์เสนอชื่อและจำนวนชื่อที่เสนอได้ตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจำนวนหนึ่งเสนอสภามหาวิทยาลัย กรณีเลือกนายกสภามหาวิทยาลัยจะจำกัดเลือก 1-3 รายชื่อ ส่วนการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิให้มีจำนวนรายชื่อมากกว่าจำนวนที่ต้องการสรรหา หรือเท่ากับจำนวนมที่สรรหาซึ่งมีความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัย เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยได้กัดเลือกในขั้นตอนสุดท้าย

1.4 คณะกรรมการสรรหาพิจารณากลั่นกรองรายชื่อและเสนอรายชื่อต่อสภามหาวิทยาลัย พบว่า คณะกรรมการสรรหาพิจารณาเสนอรายชื่อ ในการพิจารณากลั่นกรองรายชื่อให้เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการสรรหาโดยยึดเกณฑ์หรือคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และอาจกำหนดวิธีการให้คะแนนเป็นการเฉพาะได้ การตัดสินคัดเลือกรายชื่อที่กำหนดกรณีเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย 1-3 รายชื่อ กรณีกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามจำนวนที่กำหนด คณะกรรมการสรรหาอาจใช้วิธีปรึกษาหารือ หรือลงคะแนนเสียงด้วยวิธี

1.5 สภามหาวิทยาลัยพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม พบว่า สภามหาวิทยาลัยจะพิจารณาคัดเลือกด้วยวิธีการลงคะแนนลับ กระบวนการเช่นนี้อาจเป็นเรื่องการเมืองมาก เนื่องจากการลอบบี้และอิทธิพลของสมาชิกบางคนในคณะกรรมการ

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ประกอบด้วย

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา พบว่า ทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ควรมีสัดส่วนของตัวแทนในหลาย ๆ กลุ่มเพื่อป้องกัน พิทักษ์และรักษาผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยร่วมกัน และทำให้การสรรหาหรือการได้มาซึ่งผู้บริหารหารมหาวิทยาลัยมีความสง่างาม

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาคมมหาวิทยาลัย พบว่า วิธีการได้มาของรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภามาหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง 4 แห่ง ใช้วิธีการที่เหมือนกัน คือใช้วิธีการเสนอชื่อโดยบุคคลและโดยหน่วยงาน มีการกำหนดผู้มีสิทธิ์เสนอชื่อและจำนวนชื่อที่เสนอได้ตามข้อบังคับ

ของแต่ละมหาวิทยาลัย คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจำนวนหนึ่งเสนอสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการสังเกตกระบวนการ/ขั้นตอนในการสรรหา หรือมีส่วนร่วมในการช่วยกันสอดส่องความไม่ชอบมาพากลในกระบวนการสรรหา กระบวนการสรรหายิ่งมีประสิทธิภาพและประสิทธิมากขึ้น

2.3 หน่วยสนับสนุนการสรรหาผู้บริหาร ทรัพยากรและกลไกในการขับเคลื่อการทำหน้าที่ในการสรรหา พบว่า สำนักงานอธิการบดี เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากเพราะทำหน้าที่สนับสนุนการสรรหา เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี ไม่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานสภามหาวิทยาลัยขึ้นเป็นหน่วยงาน งาน/ภารกิจส่วนใหญ่ของสภามหาวิทยาลัย จึงตกไปอยู่ที่งานธุรการและงานสารบรรณ กองกลาง สำนักงานอธิการบดี จึงไม่แปลกที่ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหาชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และคณะกรรมการสรรหากรรมสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

2.4 วัฒนธรรมการทำงาน พบว่า ในกระบวนการสรรหานายกสภาฯ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อถึงขั้นตอนที่ต้องทำการทาบทาม ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งถึงเรื่องวัฒนธรรมการทำงานเป็นอย่างมาก เช่น ความเป็นอิสระในการทำงานจะมีหรือไม่ จะถูกควบคุมทางความคิด เมื่อองค์ประกอบน้ำหนักของกรรมการชุดต่าง ๆ จากกรรมการจากบุคคลภายนอกและจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัยมีความใกล้เคียงกัน น้ำหนักเสียงของกรรมการจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัยจะมีโอกาสเป็นเอกภาพได้มากกว่า และอาจชี้นำการตัดสินใจได้ เป็นต้น

2.5 ทรัพยากรและทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย พบว่า แนวโน้มหรือทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยเป็นเสน่ห์ที่ถ้าทายความสามารถผู้ทรงคุณวุฒิ และดึงดูผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นเข้ามาช่วยพัฒนามหาวิทยาลัย เช่น ประกาศสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง นโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยที่สามารถทำให้การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ประโยชน์สูงสุด หรือโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยเชียงใหม่สู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยสมบูรณ์แบบ (CMU-PEx) เรื่องแนวนี้ย่อมท้าทายต่อความสามารถของผู้ทรงคุณวุฒิ

**อภิปรายผล**

1. กระบวนการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย สามารถอภิปรายผลได้ว่าการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัย มีความแตกต่างกัน เพราะกระบวนการสรรหาที่กำหนดไว้ระเบียบข้อบังคับการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน เช่น การกำหนดรูปแบบการสรรหา องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานากยสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดต่าง ๆ การนำเสนอวิสัยทัศน์และการสัมภาษณ์ ย่อมส่งผลลัพธ์ในการสรรหาต่างกัน เช่น การมีผู้บริหารในสัดส่วนที่มากกว่าอาจนำมาซึ่งความไม่โปร่งใสในการสรรหาและนำมาซึ่งความขัดแย้ง สอดคล้องกับการศึกษาของจูน เจริญเสียง และคณะ (2563) ที่พบว่า ปัญหาหลักสำคัญที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้นเป็นปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งเฉพาะบุคคล ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการสรรหาผู้บริหารมีความแตกต่างกันในหลายระดับตั้งแต่การกำหนดกรรมการสรรหา กระบวนการสรรหา การกำหนดระดับความมีส่วนร่วมของประชาคม

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ผลวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยของรัฐ ประกอบด้วย (1) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการ

สรรหานายกสภามหาวิทยาลัย องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ควรมีสัดส่วนของตัวแทนในหลาย ๆ กลุ่มเพื่อป้องกัน พิทักษ์ และรักษาผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และแทน พิธิยานุวัฒน์ (2556) การมีสัดส่วนของผู้บริหารในองคาพยพ ย่อมส่งผลให้ความมีอิสระในการตัดสินใจ และอาจถูกครอบงำได้ จึงควรมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวนที่มากกว่า (2) การมีส่วนร่วมของประชาคมมหาวิทยาลัยในกระบวนการสรรหา จากการศึกษาพบว่า ประชาคมมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยน้อยมาก ซึ่งสอดคล้องกับผลวิจัยของรัตนะ บัวสนธ์ (2551) ที่พบว่า กระบวนการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยในหลายระดับ อาทิ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ยังมีความไม่โปร่งใสและปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาคมมหาวิทยาลัย วิธีการได้มาของรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่ง นายกสภามาหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง 4 แห่ง ใช้วิธีการที่เหมือนกัน คือใช้วิธีการเสนอชื่อโดยบุคคลและโดยหน่วยงาน มีการกำหนดผู้มีสิทธิ์เสนอชื่อและจำนวนชื่อที่เสนอได้ตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจำนวนหนึ่งเสนอสภามหาวิทยาลัย (3) หน่วยสนับสนุนการสรรหาผู้บริหาร ซึ่งก็คือ สำนักงานสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่และรับผิดชอบในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการสรรหา มีบทบาทหน้าที่หลักในการสนับสนุนภารกิจของสภามหาวิทยาลัย เป็นหน่วยธุรการของสภามหาวิทยาลัยในการดำเนินการกิจของสภามหาวิทยาลัย ว่าให้การดำเนินสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีประสิทธิผลผ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของถนัด บุญชัย, อนุรักษ์ ปัญญานุวัฒน์ ชูชีพ พุทธประเสริฐ และประพันธ์ ธรรมไชย (2559) พบว่า ปัจจัยเกื้อหนุนการกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยให้ทำงานอย่างมีประสิทธิผลนั้น ประกอบด้วย สำนักงานสภามหาวิทยาลัย เลขานุกรสภามหาวิทยาลัย ระบบสารสนเทศกิจการสภามหาวิทยาลัย และเครือข่ายสภามหาวิทยาลัยทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

**ข้อเสนอแนะ**

**ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**

1. มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่ง ควรมีการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของสภามหาวิทยาลัย เฉพาะหมวดที่ว่าการการเป็นคณะกรรมการสรรหาเพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในการเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัย

2. สภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ควรปรับสัดส่วนของกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิโดยลดจำนวนผู้บริหารลงและเพิ่มสัดส่วนของผู้แทนคณาจารย์ เพื่อให้มีความเป็นกลางในการตัดสินใจได้มากขึ้น และเพิ่มมุมมองให้กับมหาวิทยาลัยได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น

**ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป**

1. ควรศึกษาวิจัยประเด็นการเมืองในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

2. ควรศึกษาวิจัยในประเด็นองค์ประกอบหรือรูปแบบที่เหมาะสมของสภามหาวิทยาลัยสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏที่จะเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

**เอกสารอ้างอิง**


เกษม สุวรรณกุล. (2552). *การรบริหารจัดการที่ดีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จูน เจริญเสียง และคณะ. (2563). *ธรรมาภิบาลในการสรรหาแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการกำกับธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (2563). *การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่: การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ถนัด บุญชัย, อนุรักษ์ ปัญญานุวัฒน์, ชูชีพ พุทธประเสริฐ และประพันธ์ ธรรมไชย (2559). *การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เหมาะสมโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ.วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น, 10*(4), 19-34.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2546). สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. ใน *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคมผู้รับบริการและประโยชน์สาธารณะ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.

ไทย ทิพย์สุวรรณกุล. (2561). *ระบบการได้มาและการประเมินสภาสถาบันและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ.* กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.

บุญเชิด หนูอิ่ม. (2563). สถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 39(6),* 21-34.

ปรีชา ช้างขวัญยืน. (2554). *คุณธรรมจริยธรรมของสภามหาวิทยาลัย.* กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.

พีรเดช ทองอำไพ. (2559**).** *ประมวลหลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา.* กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.

พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2559). *พัฒนาการการบริหารรัฐของไทย: จากอดีตสู่อนาคต.* ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ภาวิช ทองโรจน์. (2553.). *สภามหาวิทยาลัยกับหลักการบรรษัทภิบาล.* กรุงเทพฯ: สภามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย.

รัตนะ บัวสนธ์. (2551). ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ: พหุกรณีศึกษา. *วารสารวิจัยและวัดผลการ ศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา, 6(1)*, 47-67.

วิจิตร ศรีสอ้าน. (2554). *การปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย ปฏิรูปอุดมศึกษา.* กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.

สถาบันคลังสมองของชาติ. (2552). บทบรรณาธิการ. *จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย*, *1*(1), 2.

สุดสาคร สิงห์ทอง. (2560). ธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในภาคใต้ของประเทศไทย**.** *อินทนิลทักษิณสาร, 12*(2), 131-158.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. (2536). *การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *รายงานการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และแทน พิธิยานุวัฒน์. (2556). *การประเมินสภามหาวิทยาลัย.* กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.

Morse, J. M. & Field, P. A. (1995)**.** *Qualitative Research Methods for Health Professionals*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. (3rd ed.). CA: Thousand Oaks: Sage Publications.

Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.