

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ Elements of Good Governance in Rajabhat University

สามารถ อัยกร¹ จิตติ กิตติเลิศไพศาล² วัชรพงษ์ อินทรวงศ์²
ชาติชัย อุดมกิจมงคล²

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการทบทวนวรรณกรรม เพื่อกำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ภายใต้ฐานคติที่แม้จะมีจุดร่วมสำคัญของหลักธรรมาภิบาล แต่ในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ต้องมีองค์ประกอบที่เหมาะสมกับอัตลักษณ์ เมื่อทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักความอิสระ ในประเด็นสุดท้ายได้เสนอแนวทางการสร้างหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย การพัฒนาวัฒนธรรมองค์การ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ประชาคมสถาบัน และสร้างตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาล

คำสำคัญ : หลักธรรมาภิบาล องค์ประกอบ

Abstract

This article present literature review for determine the essentials of good governance for Rajabhat University. This article based on the assumption of the concurrence of good governance. Also, good governance of Rajabhat University should be appropriate with institution identity. After review literature related with the good governance, the findings indicate that good governance consists rule of law integrity, transparency, participation accountability, economy, and autonomy. In conclusion, this article offers the good governance creation procedures include organizational culture development, leadership of administrators, community of higher education and the appraisal of good governance.

Keywords: Good Governance, Elements

¹ นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

² คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

บทนำ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องมีการบริหารที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ทั้งการปฏิบัติภารกิจด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย บริการวิชาการ การทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ดังนั้นบุคลากรต้องปรับกระบวนการ ทัศนคติการทำงานโดยการยึดหลักธรรมาภิบาล (พรทิพย์ กาญจนนิต, 2548) สอดคล้องกับแผน อุดมศึกษา ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ระบุว่า “ต้องยกระดับคุณภาพอุดมศึกษาไทย เพื่อผลิตและ พัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพสามารถปรับตัวสำหรับงานที่เกิดขึ้นตลอดชีวิต พัฒนาศักยภาพอุดมศึกษา ในการสร้างความรู้และนวัตกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในโลกาภิวัตน์ สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่น โดยใช้กลไกของหลักธรรมาภิบาล”

หลายปีที่ผ่านมามหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนารากฐานของ ประเทศ เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ตั้งกระจายอยู่ทุกภูมิภาค และมีอัตลักษณ์สำคัญคือ “การเป็น มหาวิทยาลัยของท้องถิ่น เพื่อคนในท้องถิ่น” ปฏิบัติราชการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และระเบียบอื่นที่กำกับการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ (ประธาน สุวรรณมงคล, 2557)

มหาวิทยาลัยราชภัฏจึงต้องตระหนักถึงหลักธรรมาภิบาล ทั้งในแง่ของการเป็นตัวแบบการ บริหารจัดการองค์กร และหล่อหลอมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับประชาคมทุกฝ่าย การศึกษาหลักธรร มาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหลักธรรมาภิบาล จะเป็นตัวสะท้อนผลการปฏิบัติงานขององค์กร (รัตนะ บัวสนธ์, 2551) อย่างไรก็ตามแม้แนวคิธรร มาภิบาลจะมีประโยชน์ แต่ด้วยความซับซ้อนและความหลากหลายในบริบทขององค์กร ทำให้การ สร้างหลักธรรมาภิบาลตัวแบบเดียวแล้วนำไปใช้กับทุกองค์กร (One-Size-Fits-All) นั้นเป็นไปได้ เพราะแต่ละองค์กรล้วนมีความแตกต่างในลักษณะของการปฏิบัติภารกิจ (Grindle, 2010)

ดังนั้นการสร้างองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลที่ดีกว่า (Better Governance) ของ มหาวิทยาลัยราชภัฏ จึงต้องมีการศึกษาแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะเพิ่มเติม องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่กำลังเผชิญ จะทำให้มี ประสิทธิภาพมากกว่าการนำหลักธรรมาภิบาลแบบสากลไปใช้โดยขาดการประยุกต์ (Park, 2004)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวบทความวิชาการฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการทบทวน วรรณกรรม และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 5 ท่าน เพื่อเพิ่มความ น่าเชื่อถือของข้อมูล สำหรับสร้างองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบทบาทของ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และเนื้อหาในบทความเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง อิทธิพลของปัจจัย วัฒนธรรมองค์กร ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หลักธรรมาภิบาล ต่อผลการปฏิบัติงานของ มหาวิทยาลัยราชภัฏภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

มุมมองของหลักธรรมาภิบาล

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีมุมมองแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ประเด็นแรกเป็นมุมมองระดับการบริหารประเทศ หลักธรรมาภิบาลจะเกี่ยวข้องกับผู้กระทำการระดับรัฐบาล ระบบราชการ หลักการใช้อำนาจรัฐ การพัฒนาประเทศ เพื่อนำไปสู่การมีเศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติพัฒนา แต่ในบทความนี้จะอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาลในมุมมองระดับการบริหารจัดการองค์กร เริ่มจาก เสนีย์ คำสุข (2544) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล สามารถใช้ร่วมกับคำว่า Corporate Governance ซึ่งเป็นกลไกเกี่ยวกับขอบเขตการดำเนินงาน กติกา กฎระเบียบ และวิถีทางที่องค์กรจะใช้ในการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน สรุปคำว่าธรรมาภิบาลคือกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งจะให้ความสำคัญกับองค์กรที่มีรูปแบบ (Formal) คนที่อยู่ในองค์กรเป็นผู้ตัดสินใจและกระทำตาม โครงสร้างและแนวทางที่กำหนดไว้

สอดคล้องกับ Rhodes (1996, pp 652-667) ที่อธิบายว่า หลักธรรมาภิบาลมีความหมายหลายอย่างและใช้ในเรื่องต่างๆ แตกต่างกันไปตามหน่วยที่ศึกษา (Unit of analysis) ในมุมมองด้านการบริหารองค์กร หมายถึง องค์กรที่บริหารอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม (Governance as Corporate Governance) ซึ่งหมายถึง การดำเนินธุรกิจที่มีทิศทางและควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ ชัดแจ้งทั้งงานของบริษัทพร้อมกับต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมอีกด้วย จากการอธิบายความหมายมุมมองที่แคบลงมาในระดับองค์กร โดยมีการนำคำว่า บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) มาใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาลในมุมมองระดับการบริหารจัดการ องค์กร หมายถึง หลักการบริหารจัดการขององค์กรที่มุ่งเน้นจุดร่วมสำคัญในการทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อองค์กร

จุดร่วมสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

ปัจจุบันมีการอธิบายแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลไว้หลายประการ ประเด็นนี้ผู้เขียนสรุปผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดหลักธรรมาภิบาล ใช้การอธิบายหลักสำคัญตามค่าความถี่ขององค์ประกอบ เพื่อสังเคราะห์จุดร่วมสำคัญ (Key points) จากการอธิบายของ UN; UNDP; UNESCAP; สำนักนายกรัฐมนตรี (2542); คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543); กระทรวงมหาดไทย (2543); พระราชกฤษฎีกา (2546); คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546); สถาบันพระปกเกล้า (2552) และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553) สรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จุดร่วมสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

องค์ประกอบ/ องค์การที่ทำการนิยาม	UN	UNDP	UNESCAP	สำนักนายกรัฐมนตรี	ก.พ. (2543)	กระทรวงมหาดไทย	พระราชกฤษฎีกา	ก.พ.ร. (2546)	สถาบันพระปกเกล้า	ก.พ.ร. (2553)	ความถี่
1. หลักนิติธรรม	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	10
2. หลักความโปร่งใส	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	10
3. หลักการมีส่วนร่วม	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	10
4. หลักการตอบสนอง		√	√			√	√	√		√	6
5. หลักฉันทามติ	√	√	√		√		√	√		√	7
6. หลักความเสมอภาค	√	√	√		√	√	√	√		√	8
7. หลักประสิทธิผล	√	√	√		√		√	√		√	7
8. หลักประสิทธิภาพ	√	√	√		√		√	√		√	7
9. หลักความรับผิดชอบ	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	10
10. หลักคุณธรรม				√	√				√	√	4
11. หลักความคุ้มค่า				√	√			√	√		4
12. หลักการกระจายอำนาจ								√		√	2
13. หลักจัดการทรัพยากรมนุษย์						√	√		√		3
14. หลักองค์การแห่งการเรียนรู้									√		1
15. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ									√		1
16. หลักวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์		√									1
17. หลักการบริหารจัดการ									√		1
18. หลักความยั่งยืน						√					1
19. หลักการอดทนอดกลั้น						√					1
20. หลักการกำกับดูแล						√					1

ตารางที่ 1 แสดงการทบทวนวรรณกรรมองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลจากแหล่งต่างๆ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการอธิบายองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน เพื่อความสอดคล้องกับภารกิจที่องค์การรับผิดชอบ ดังที่ Grindle (2010) อธิบายว่าหลักการสากลรูปแบบเดียวไม่ได้

เหมาะสมกับองค์การทุกแห่ง เช่น กระทรวงมหาดไทยจะมียุทธศาสตร์ประกอบของหลักการกำกับดูแล หลักความอดทนอดกลั้น เพราะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้ามีองค์ประกอบของ หลักองค์การแห่งการเรียนรู้ หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และ หลักการบริหารจัดการ เพราะเป็นองค์กรบริหารสูงสุดที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับงานด้านวิชาการ เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศที่เป็นระบบ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าจะมีการอธิบายหลักธรรมาภิบาลรวมถึง 20 องค์ประกอบ แต่เมื่อพิจารณาจากค่าความถี่พบว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีจุดร่วมสำคัญ 4 องค์ประกอบ ที่ทุกองค์การนิยามตรงกัน ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักความโปร่งใส 3) หลักการมีส่วนร่วม และ 4) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้นจึงสามารถสรุปในทางทฤษฎีได้ว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีจุดร่วมสำคัญ 4 ประการ

อย่างไรก็ตาม วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2557) ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าการศึกษาแนวคิดหลักธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐไทยมักจะได้รับอิทธิพลจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบ 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และ 6) หลักความคุ้มค่า ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แล้วก็ตาม

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

เพื่อกำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ให้สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องเผชิญในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงทบทวนวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2559 (ส่วนใหญ่ระดับดุษฎีนิพนธ์) พบว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการศึกษามีค่าความถี่สูงจำนวน 6 องค์ประกอบ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และ 6) หลักความคุ้มค่า แสดงว่าในปัจจุบันการศึกษาแนวคิดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ยังอยู่บนฐานแนวคิดตามหลัก 6 ประการของสำนักนายกรัฐมนตรี (2542) ตามที่ วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2557) ตั้งข้อสังเกตไว้

และในส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิสามารถยืนยันข้อมูลตรงกันว่า หลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏยังติดกรอบแนวคิดหลัก 6 ประการของสำนักนายกรัฐมนตรี (2542) ดังเช่น

“เมื่อก้าวถึงธรรมาภิบาลไม่จำเป็นต้องอธิบายเป็นหลักการตามตัวแบบ แต่ให้ข้อสังเกตว่าธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยเกิดจากหัวใจ 4 ห้อง ที่ประกอบด้วย *Care* การตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ *Fair* การสร้างความ

เป็นธรรมในมหาวิทยาลัย ทุกคนมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน *Share* ต้องมีการแบ่งปันกันทุกเรื่อง และสุดท้าย *Clear* ทำทุกอย่างด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกชั้นตอน”

(ปัญญา มหาชัย, สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2560)

สอดคล้องกับ

“มหาวิทยาลัยราชภัฏบางแห่งถูกมาตรา 44 เข้าไปควบคุมการบริหาร สาเหตุเนื่องจากมหาวิทยาลัยเหล่านั้นขาดหลักธรรมาภิบาลที่ดี เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง ขาดความโปร่งใส ผู้บริหารไร้ความรับผิดชอบ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย”

(วาโร เฟิงสวัสดิ์, สัมภาษณ์, 17 กรกฎาคม 2560)

สอดคล้องกับ

“มหาวิทยาลัยที่ประสบความสำเร็จล้วนตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ทั้งการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจริยธรรมคุณธรรม เน้นความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจ และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญมากต่อภาพลักษณ์ของมหาวิทยาลัย”

(ประสิทธิ์ คณะรัมย์, สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2560)

สอดคล้องกับ

“ความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน บริหารงานด้วยการยึดหลักความคุ้มค่า คือคุณสมบัติของผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ”

(ชาคริต ชาญชิตปรีชา, สัมภาษณ์, 4 สิงหาคม 2560)

และในปัจจุบันมีองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลเพิ่มเติมที่สอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏคือ หลักความอิสระ (Autonomy) โดย รัตนะ บัวสนธ์ (2551) ศึกษาธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ พบว่าหลักความอิสระแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือระดับมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล และการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย สรุปว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏมีอิสระจากรัฐพอสมควร เช่น ประเด็นการหารายได้ที่ยืดหยุ่นแต่ยังยึดหลักเกณฑ์จากส่วนกลาง การใช้จ่ายงบประมาณที่มีลักษณะคล่องตัวมากขึ้น และการบริหารภายในระดับคณะก็ควรมีอิสระ เพื่อความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

สอดคล้องกับ Neave (2008) อธิบายหลักความอิสระของสถาบันอุดมศึกษาทวีปยุโรปว่าในบางประเทศการผ่อนคลายความเข้มงวดในการกำกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาล ไม่ส่งผลทำให้ประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาลดลง และสรุปว่า “ความสำเร็จที่สำคัญที่สุดจะขาดไม่ได้ในปัจจุบัน คือการกำหนดความสัมพันธ์ของประเทศ (Nation) กับมหาวิทยาลัย (University) ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการจัดความสัมพันธ์ของรัฐบาลในการกำกับ ควบคุม มหาวิทยาลัยให้น้อยลงกว่าเดิม มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระในการดำเนินภารกิจมากขึ้น แต่ที่ยึดหลักของกฎหมาย และเกณฑ์จากส่วนกลางบางเรื่อง”

ส่วน Magalhaes, Veiga, Amaral, Sousa and Ribeiro (2013) ศึกษาการปฏิรูปหลักธรรมาภิบาล (Governance Reform) ในสถาบันอุดมศึกษาประเทศโปรตุเกส เพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลใหม่ (New Governance) ใช้เป็นผลลัพธ์นำไปสู่การปฏิรูป พบว่าหลักความอิสระ (Autonomy) การควบคุมตนเอง (Self-Regulation) จะทำให้การกำหนดนโยบาย (Policy-Making) ของสถาบันมีคุณภาพมากขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนะว่าควรให้สถาบันอุดมศึกษียึดหลักความมีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเอง จะเป็นผลดีมากกว่าการให้รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด เนื่องจากสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรได้มากกว่า ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจมากขึ้น

จะเห็นว่า รัตน์ บัสนันท์, Neave และ Magalhaes, Veiga, Amaral, Sousa and Ribeiro อธิบายหลักความอิสระในประเด็นของความยืดหยุ่นจากอำนาจรัฐ ในขณะที่ Shwaihet and Nasaif (2015) ศึกษาหลักความมีอิสระในระดับองค์การ พบว่าหลักความอิสระ (Autonomy) มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน (Work Satisfaction) ของพนักงาน และมีผลกระทบถึงการตัดสินใจ (Decision Making) ของพนักงาน หากพนักงานมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น จะส่งผลให้ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานสูงขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมประเด็นของของหลักความมีอิสระ พบว่า เป็นองค์ประกอบน่าสนใจศึกษาทั้ง 2 ระดับ คือ ความอิสระจากการกำกับของรัฐ และความอิสระในการบริหารงานภายในองค์กร สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

“ความอิสระส่งผลดีต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏอย่างมาก เพราะเป็นองค์การที่มีบริบทแตกต่างจากอุดมศึกษาอื่น นโยบายจึงต้องมีความแตกต่างกัน การที่มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นนิติบุคคลทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร สามารถตอบโจทย์ของท้องถิ่นได้ตรงประเด็น” และอธิบายเพิ่มเติมว่า “การบริหารอุดมศึกษายุคปัจจุบัน บุคลากรยุคเจนเอเรชั่น Y ต้องการความอิสระในการปฏิบัติงานสูง ดังนั้นวิธีการควบคุมบุคลากรแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองคนรุ่นใหม่ได้ การบริหารคนรุ่นใหม่ต้องชัดเจนในเป้าหมาย แต่ให้อิสระในวิธีการปฏิบัติงาน”

(ปัญญา มหาชัย)

สอดคล้องกับ

“ตั้งแต่มหาวิทยาลัยราชภัฏมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการกำหนดวิสัยทัศน์ด้วยตนเอง ทำให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย สิ่งเหล่านี้ทำให้มหาวิทยาลัยขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จอย่างมีคุณค่า”

(ปรีชา ธรรมวินทร, สัมภาษณ์, 4 สิงหาคม 2560)

สอดคล้องกับ

“มหาวิทยาลัยราชภัฏมีความอิสระถือเป็นเรื่องที่ดีมาก การตัดสินใจเรื่องสำคัญใช้มติของสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก ผู้บริหารมีอิสระในการบริหารตามแนวนโยบายของสภา ด้านการบริหารงาน

บุคคลมีความอิสระทั้งในการสรรหา คัดเลือก และประเมินผลบุคลากร กระบวนการจะสิ้นสุดที่ คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย สิ่งเหล่านี้ทำให้มหาวิทยาลัยเกิดความคล่องตัว ปฏิบัติภารกิจ ตอบสนองสังคมได้อย่างมีรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ”

(วาโร เฟิงส์สวัสดิ์)

ผลจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เขียนจึงกำหนดหลัก ความอิสระเป็นองค์ประกอบที่ 7 ของหลักธรรมาภิบาล และสรุปว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิ บาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า และ 7) หลักความอิสระ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การนิยามศัพท์เฉพาะของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 7 องค์ประกอบ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยเน้นยึดตามหลักกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นหลักร่วมกัน มีการดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดด้วยความเป็นธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยอิงอำนาจไว้ที่ตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม หมายถึง หลักการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยที่ยึดมั่นในหลักศีลธรรม ความถูกต้องดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถเป็นองค์การที่เป็นแบบอย่างแก่สังคมรอบข้างได้

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง หลักการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยที่สามารถเผยแพร่ให้ บุคคลภายนอกทราบได้ มีกระบวนการปฏิบัติงานที่เปิดเผย นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนภายนอกตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง หลักการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยที่ให้บุคลากรทุกระดับมีบทบาทในการร่วมตัดสินใจเรื่องสำคัญต่างๆ บุคลากรทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยสะดวก และมีช่องทางในการเสนอความคิดเห็นที่สร้างสรรค์ต่อมหาวิทยาลัย

5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง หลักการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยที่ตระหนักรู้ถึง ความรับผิดชอบต่อสังคม การปฏิบัติภารกิจใดๆ ต้องกระทำโดยมีการคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อ สาธารณะ ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับมหาวิทยาลัย และมีความกล้ายอมรับในผลการปฏิบัติ ภารกิจ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง หลักการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยที่เน้นการใช้ทรัพยากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีนโยบายให้บุคลากรในองค์การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด คุ้มค่า และ พยายามพัฒนาศักยภาพของมหาวิทยาลัยอยู่เสมอ

7. หลักความอิสระ หมายถึง หลักการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยที่มีความยืดหยุ่น จาก การถูกกำกับควบคุมจากองค์การภายนอกตามความเหมาะสม และการปฏิบัติงานของบุคลากรมีความ

ยึดหยุ่น มีโอกาสปฏิบัติภารกิจที่สร้างสรรค์ตามความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ไม่ถูกกำกับควบคุมจากฝ่ายบริหารมากเกินไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการสร้างหลักธรรมาภิบาล

มหาวิทยาลัยราชภัฏควรมีแนวทางในการสร้างหลักธรรมาภิบาล 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาวัฒนธรรมองค์การ วัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่สร้างและกำหนดพฤติกรรม การปฏิบัติงานของบุคลากร เพราะค่านิยม ความเชื่อ ของบุคลากรที่ยึดหลักธรรมาภิบาล มีส่วนสำคัญในการหล่อหลอมให้มหาวิทยาลัยราชภัฏมีแนวทางการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล พฤติกรรมการปฏิบัติงานดังกล่าวจะถูกส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นตามลำดับ และเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน ดังนั้นผู้บริหารตลอดจนบุคลากรทุกคนต้องร่วมกันค้นหา พัฒนาวัฒนธรรมองค์การให้แข็งแกร่ง และเหมาะสมกับอัตลักษณ์ของสถาบัน เพื่อให้บุคลากรเกิดค่านิยมหลัก (Core Value) ในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลต่อไป

2. ภาวะผู้นำ ผู้บริหารมีส่วนสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาล พฤติกรรมการบริหารงานจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดการลอกเลียนแบบของบุคลากร ดังนั้นผู้บริหารทุกคนต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี (Role Model) ด้วยการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักนิติธรรม มีคุณธรรม มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ เน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากร เน้นความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน และให้อิสระตามสมควรแก่บุคลากร ผู้บริหารต้องตระหนักถึงบทบาทในการสร้างแรงบันดาลใจให้แก่บุคลากร เพื่อผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏต่อไป

3. ประชาคมของสถาบัน มหาวิทยาลัยราชภัฏควรจัดกิจกรรมที่ขับเคลื่อนให้เกิดธรรมาภิบาล โดยเปิดพื้นที่สาธารณะ (Public Space) ให้แก่บุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมค้นหาความจริง ถกเถียง อภิปรายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันโดยไม่ปิดบัง เผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาคมของสถาบันอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมดังกล่าวจะใช้ประชาคมของสถาบันเป็นกลไกในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และสร้างแรงกดดันผู้ที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารให้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ

4. สร้างตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏควรส่งเสริมการวิจัย เพื่อค้นหาและกำหนดตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล (Governance Indicator) ให้สอดคล้องกับองค์ประกอบทั้ง 7 ประการ อย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งดำเนินการวัดผลตามตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) หรือแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) ของหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏ

สรุป

แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในมุมมองกว้างจะเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ระบบราชการ และการพัฒนาประเทศ ในส่วนมุมมองการบริหารระดับองค์การ หลักธรรมาภิบาล คือ หลักการบริหารจัดการขององค์การที่มุ่งเน้นจุดร่วมสำคัญในการทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อองค์การ โดยมีจุดร่วมสำคัญประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และ หลักความรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้นักวิชาการตลอดจนองค์การต่างๆ ทำการกำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลค่อนข้างหลากหลายและแตกต่างกันออกไป โดยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างองค์ประกอบที่เหมาะสมกับบริบทองค์การของตน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมอมีอัตลักษณ์แตกต่างจากองค์การรูปแบบอื่น ดังนั้นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลจึงต้องเหมาะสมกับองค์การ เมื่อทบทวนวรรณกรรมที่ศึกษาหลักธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อยืนยันข้อมูล พบว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลยังอยู่ภายใต้อิทธิพลแนวคิดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

เมื่อทบทวนวรรณกรรมและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อค้นหาองค์ประกอบเพิ่มเติมพบว่า หลักความอิสระ (Autonomy) เป็นแนวคิดที่สำคัญ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ความอิสระจากการถูกกำกับจากหน่วยงานภายนอกและความอิสระของหน่วยงานภายในองค์การ และหลักความอิสระยังส่งผลทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความคล่องตัวมากขึ้น บุคลากรในองค์การมีความพึงพอใจสูงขึ้น ดังนั้นจึงกำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ 7 องค์ประกอบ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า และ 7) หลักความอิสระ และทำการนิยามศัพท์เฉพาะขององค์ประกอบเพื่อใช้เป็นแนวทางการศึกษาในอนาคตต่อไป

สำหรับแนวทางการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ เริ่มจากการพัฒนาวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสม โดยธรรมชาติองค์การทุกแห่งจะมีบริบทแตกต่างกัน วัฒนธรรมองค์การจะเป็นปัจจัยหล่อหลอมให้เกิดธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน ประเด็นต่อมาที่สำคัญคือภาวะผู้นำของผู้บริหาร ที่เปรียบเสมือนต้นแบบในการปฏิบัติงานของบุคลากร ผู้บริหารต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล แล้วถ่ายทอดไปยังบุคลากรภายในสถาบัน ประเด็นต่อมาเป็นการสร้างประชาคม โดยใช้กิจกรรมผ่านพื้นที่สาธารณะเป็นกลไกสร้างธรรมาภิบาล และประเด็นสุดท้ายคือการสร้างตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม เพื่อเป็นแนวทางกำกับกับการปฏิบัติการกิจกรรมมหาวิทยาลัยราชภัฏ

บรรณานุกรม

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2557). บทบาทของมหาวิทยาลัยราชภัฏกับการศึกษาเพื่อพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย. *วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*. 1 (1). 100 – 108.
- พรทิพย์ กาญจนนิต. (2548). *จากธนาคารโลกสู่อาเซียน: บทเรียนและก้าวต่อไปของ QA*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัตน์ บัณฑิต. (2551). ธรรมนูญของมหาวิทยาลัยของรัฐ : พหุกรณีศึกษา. *วารสารวิจัยและวัดผลการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา*. 6 (1). 47-67.
- วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ. (2557). องค์ประกอบของธรรมนูญในโรงเรียน. *วารสารนักบริหาร Executive Journal*. 34 (1). 79-88.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2550). *กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 - 2565)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- เสนีย์ คำสุข. (2544). *ธรรมนูญ. นักบริหาร*. 21 (1). 54 - 66.
- Grindle, M. (2010). Governance exaggerating the importance of good governance. *Impact Research from Harvard Kennedy School*. 3 (1). 4 - 16.
- Magalhaes, A. Veiga, A. Amaral, A. Sousa, S. and Ribeiro, F. (2013). Governance of Governance in Higher Education: Practices and lessons drawn from the Portuguese case. *Higher Education Quarterly*. 67 (3). 295–311.
- Neave, G. (2008). *From Guardian to Overseer: Trends in Institutional Autonomy, Governance and Leadership*. In A. Amaral (ed.), *Reforma Do Ensino Superior: Quatro Temas Em Debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educacao, pp. 45–70.
- Park, J. (2004). *Better governance in the public sector*. Seoul: KDI School of Public.
- Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance : Governing without Government*. Oxford : University of Newcastle–Tyne.
- Shwaihet, N. H., Nasaif, H. A. (2015). The relationship of participation in shared governance to work satisfaction among cardiovascular nurses working in a tertiary hospital in Saudi Arabia. *Clinical Nurse Study*. (3) 7. 79-87.
- United Nations Development Program. (1999). *Human Development Report*. New York : Oxford University Press.