

สถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย
ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล

**The status organization structure system and operation of the University
Council according to Burapha University Act 2007, which affects the good
governance**

บุญเชิด หนูอิม¹
Booncherd Nu-im¹

Received: 8 May 2020

Revised: 11 August 2020

Accepted: 31 August 2020

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่องสถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพ ระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล และเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาวิจัยเป็นงานวิจัยเชิงเอกสารจากรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-พ.ศ. 2559 และวิเคราะห์สังเคราะห์กับงานเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย พบว่ามหาวิทยาลัยบูรพาต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย โดยเฉพาะองค์ประกอบและจำนวนของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่มาของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่ต้องให้ไม่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในทุกด้านระหว่างอธิการบดีกับสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องคำนึงถึงบทบาทหน้าที่ในฐานะเป็นผู้กำกับ ดูแลในการบริหารมหาวิทยาลัยบนพื้นฐานธรรมาภิบาล การบริหารสภามหาวิทยาลัยต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย รวมทั้งสภามหาวิทยาลัยต้องมีระบบการประเมิน และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยที่ทำให้เกิดการยอมรับ โปร่งใสและเชื่อถือทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

คำสำคัญ: สภามหาวิทยาลัย, ธรรมาภิบาล

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ภาควิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา booncher@go.buu.ac.th

¹ Assistant professor, Department of Sociology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Burapha University, booncher@go.buu.ac.th

Abstract

The research on the status of the organization structure system according to the Burapha University Act 2007 that affects good governance. With the objective of studying the status Organization structure system and operation of the University Council according to Burapha University Act 2007 which affects the good governance and proposed guidelines for improvement and amendment of the Burapha University Act 2007, regulations, announcements and other related matters In the research study, it is a documentary research from the University Council minutes since 2008-2016 and analyze and synthesize the academic papers related to the University Council Found that Burapha University needs to improve Burapha University Act 2007 on issues related to the University Council. Especially the composition and number of the University Council members, The source of the President of the University Council and the University Council that must not cause conflicts in all aspects between the president and the university council The University Council must take into account its role as supervisor. Take care of university administration based on good governance. The administration of the university council must take into account the stakeholders involved with the university. Including the University Council must have an assessment system and monitor the operation of the University Council that makes acceptance Transparent and reliable both inside and outside the university.

Keywords: University Council, good governance

บทนำ

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 36 ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ให้สถานศึกษาดังกล่าว ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ วรรคหนึ่ง ต้องการจะบอกว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญา จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งในทางกฎหมายมหาชน หมายถึง

มีฐานะเทียบเท่ากรม มีอำนาจในการบริหาร เท่ากับกรม ส่วนในความหมายของกฎหมายแพ่ง หมายความว่า มีตัวตน สามารถกระทำการผูกพันด้านสัญญาและกิจการอื่นๆ ได้ เช่น บุคคล นอกจากนั้นวรรคหนึ่งต้องการจะบอกว่า สถานศึกษาในระดับดังกล่าว อาจจัดเป็นส่วนราชการ ดังที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มีฐานะอยู่แล้ว หรือจะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยที่ออกนอกกระบบราชการก็ได้ วรรคสองของมาตรา 35 เป็นอำนาจระบบการบริหารของสถาบันการศึกษาในระดับปริญญาทั้งหลาย ซึ่งจะต้องมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งของตนเอง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม

125 ตอนที่ 5ก วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2551 มหาวิทยาลัยบูรพามีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาและการวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาดำเนินการและส่งเสริมงานวิจัยเพื่อสร้างและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีให้บริการทางวิชาการทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา รวมทั้งการสนับสนุนกิจกรรมของรัฐและท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยต้องให้ความสำคัญกับความเป็นเลิศและเสรีภาพทางวิชาการ ความจำเป็นและความต้องการตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของไทย ความเสมอภาคทางการศึกษาของประชาชน ความมีคุณธรรมและจริยธรรมควบคู่ไปกับความรู้ทางวิชาการและความใฝ่เรียนรู้ตลอด สำหรับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยที่สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดที่จะกำหนดและกำกับนโยบายดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายและพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลเป็นสภามหาวิทยาลัยที่ต้องเป็นผู้กำกับ (Governing Board) ที่ต้องพิทักษ์ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การบริหารและการจัดการที่ดีตามระบบคุณธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และแทน พิธิยานุวัฒน์, 2556)

ด้วยประกาศคณะรักษาความสงบแห่ง

ชาติ ที่ 2/2559 เรื่อง กำหนดรายชื่อสถาบันอุดมศึกษาอื่น ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2559 คณะกรรมการอุดมศึกษาได้รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการว่ายังมีสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งประสบปัญหาความขัดแย้งภายในสถาบัน อุดมศึกษาจนไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาลุล่วงไปได้ด้วยมาตรการปกติ ซึ่งหากปล่อยให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าออกไปจะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการศึกษาหรือนิสิตนักศึกษาจำนวนมาก โดยมหาวิทยาลัยบูรพาเป็นหนึ่งในสถาบันอุดมศึกษาที่มีผลบังคับตามคำสั่งดังกล่าว มหาวิทยาลัยบูรพาได้มีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สกอ.1441/2559 เรื่อง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยบูรพา อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา สั่ง ณ วันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2559 โดยมีคำสั่งให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือผู้รักษาการแทนอธิการบดี และรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2559 โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะบุคคลปฏิบัติหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัยบูรพา ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์อานนท์ เทียตรง เป็นประธานกรรมการ มีกรรมการอีก 9 ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์กิตติคุณสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ ศาสตราจารย์สุรพล นิติไกรพจน์ ศาสตราจารย์สุนทร บุญญาธิการ รองศาสตราจารย์สมนัต สกลไชย รองศาสตราจารย์สมนึก

ธีระกุลพิศุทธิ์ นายบุญปลุก ชายเกตุ พลตำรวจตรี ชุมศักดิ์ พุกษาพงษ์ รองศาสตราจารย์สนธิ เตชานันท์ และรองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา กำหนดอำนาจและหน้าที่ ให้ปฏิบัติหน้าสภามหาวิทยาลัยบูรพาตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และจัดระเบียบและแก้ไขธรรมนูญภิบาลในมหาวิทยาลัยบูรพาตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหามหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2559 รวมทั้งแต่งตั้งรองศาสตราจารย์สมนึก ธีระกุลพิศุทธิ์ ปฏิบัติหน้าที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา วิเคราะห์ และทบทวนเหตุผล เงื่อนไข และปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะวิเคราะห์ สถานภาพ ระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-พ.ศ. 2559 เท่านั้น และจะเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ขอบบังคับ ระเบียบ ประกาศ และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1.1 เพื่อศึกษาสถานภาพ ระบบ โครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของ สภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมนูญภิบาล

1.2 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ขอบบังคับ ระเบียบ ประกาศ และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการดำเนินการวิจัยเชิงเอกสาร ดังนั้นจะวิเคราะห์สถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-พ.ศ. 2559 จากรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัย และการทบทวนเอกสารวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

วิธีการศึกษา

ในการค้นคว้าและการวิจัยในครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยที่ผู้วิจัยได้ปรับวิธีการศึกษาที่ทำให้เกิดความเหมาะสมในเชิงข้อมูลที่เกิดความน่าเชื่อถือ และการลดความอคติที่มีต่อการให้ข้อมูล ดังนั้นในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ จะวิเคราะห์เชิงประจักษ์จากเอกสารเท่านั้น

1. แหล่งข้อมูลในการศึกษา

การศึกษานี้วิจัยเรื่องสถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมนูญภิบาล เป็นงานวิจัยที่เน้นข้อเท็จจริงเชิงเอกสารเท่านั้น ดังนั้นแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้องที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ได้แก่ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 และรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยบูรพาในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-พ.ศ. 2559 ก่อนมีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สกอ.1441/2559 เรื่อง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยบูรพา

2. วิธีการรวบรวมข้อมูล

2.1 การรวบรวมข้อมูลในงานวิจัยครั้งนี้ ได้ทำหนังสือถึงนายกสภามหาวิทยาลัย

บูรพา และอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา เพื่อขอความอนุเคราะห์รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัย และค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย

2.2 การตรวจสอบข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเป็นการใช้เอกสารที่เป็นทางการที่ได้ผ่านการรับรองจากสภามหาวิทยาลัยแล้วเท่านั้น ที่มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือมากที่สุด

2.3 การวิเคราะห์และตีความ จากการวิจัยได้ดำเนินการจัดระบบข้อมูล และตรวจสอบข้อมูลที่ได้มานั้นตรงประเด็นกับวัตถุประสงค์ และเพียงพอต่อการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จะนำมาวิเคราะห์แยกแยะและสรุปหาสาระสำคัญตามขอบเขตของวัตถุประสงค์ พิจารณาทั้งความเหมือนและความต่างกัน วิธีการประสมผสานข้อมูลเข้าด้วยกัน ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเชิงพรรณนา

2.4 การนำเสนอข้อมูล ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลให้แก่คณะกรรมการชุดต่างๆ ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ได้รับข้อคิดเห็นและข้อเสนอในการศึกษานำมาปรับปรุงเพิ่มเติมในผลการศึกษาในมีความถูกต้องมากขึ้น

อภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่องสถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล เป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพ ระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล และเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ข้อบังคับระเบียบ ประกาศ และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ศึกษาสถานภาพ ระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล

1.1 ประเด็นปัญหาโครงสร้างและการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย

1.1.1 การสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ได้ระบุคณะกรรมการสรรหาไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยอื่นๆ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ให้กำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และจากการศึกษาข้อบังคับของมหาวิทยาลัยหลายแห่งที่ไม่มีอธิการบดีเป็นประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการสรรหา เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในประเด็นนี้มีความสำคัญในเรื่องธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับการผลัดกันเลือกระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับอธิการบดี ในขั้นตอนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่คณะกรรมการสรรหา ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ได้สรรหามาแล้วก็จะให้สภามหาวิทยาลัยชุดที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้เลือก จะพบว่าส่วนใหญ่จะผลัดกันเลือกกันเอง ระบบการสรรหาจึงต้องทำให้เกิดความไว้วางใจ และความน่าเชื่อถือ เนื่องจากเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภามหาวิทยาลัย และจะมีผลต่อการเลือกอธิการบดี

ในอนาคต จึงทำให้ระบบการได้มาทั้งนายก สภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ และอธิการบดี เป็นระบบต่าง ตอบแทน สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยใน ประเภทอื่นๆ ควรจะต้องออกระเบียบข้อบังคับ ที่ชัดเจนในการได้มาเพื่อจะทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นอิสระต่ออธิการบดี ย่อมส่งผลต่อการเป็นสภาผู้กำกับที่พิทักษ์อัตตาภิบาลและธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารสถาบันอยู่ในครรลองของการบริหารและการจัดการที่ดีตามระบบ อิสระ มีคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2554)

1.1.2 โครงสร้างของกรรมการ สภามหาวิทยาลัยในปัจจุบัน พบว่ามีอัตราส่วน ระหว่างบุคคลภายนอกกับบุคคลภายใน ใน อัตราส่วน 2:1 ยังไม่สอดคล้องกับหลักการของ สภามหาวิทยาลัยที่ต้องการให้เป็นผู้กำกับดูแล ควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนด การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ที่นี้อาจ ก่อให้เกิดประโยชน์ทับซ้อนได้ในการบริหารงาน ของมหาวิทยาลัย หากบุคคลภายในเข้ามาเป็น กรรมการสภามหาวิทยาลัย ดังนั้นควรแยกอำนาจ หน้าที่หลักด้านการกำกับดูแลให้สภามหาวิทยาลัย โดยตรง โดยมีหลักการ คือ เป็นองค์ประกอบและ จำนวนสมาชิกที่ทำหน้าที่ Governance ได้ดี ทำให้เกิดการกำกับที่ดี มีการรับผิดชอบและ ทำให้เกิดความสามารภในการแข่งขันกับสถาบัน ในประเทศ (วิจารณ์ พานิช, 2554) สำหรับด้าน การบริหารและการจัดการเป็นอำนาจหน้าที่ของ อธิการบดีและฝ่ายปฏิบัติการของมหาวิทยาลัย ต้องรับผิดชอบต่อตนนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ เกิดผลดีตามปณิธานและภารกิจของมหาวิทยาลัย

1.2 ประเด็นปัญหาสภามหาวิทยาลัย:
การวางนโยบาย การอนุมัติ และการออกระเบียบ และข้อบังคับจากสถานภาพสภามหาวิทยาลัยใน

ฐานะเป็นผู้วางนโยบาย การอนุมัติ และการออกระเบียบและข้อบังคับ พบว่า

1.2.1 สภามหาวิทยาลัยไม่มี กำหนดการปฐมนิเทศกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในวาระแรกที่เข้าร่วมประชุม ส่วนใหญ่จะทำความเข้าใจแบบเดิมในฐานะคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะการบริหารจัดการเฉพาะโดยให้สภามหาวิทยาลัย เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้แทนของรัฐ ย่อมส่งผลต่อการกำหนดค่านิยมร่วม นโยบาย วิสัยทัศน์ ความเป็นเอกภาพคณะกรรมการสภาเข้าร่วม ทำงานในฐานะอาสาสมัครและไม่มีอำนาจในการบริหาร แต่เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ผู้ที่มีหน้าที่ รับผิดชอบในการดำเนินงาน (เป็รื่อง กิจรัตน์ภร, 2555)

1.2.2 สภามหาวิทยาลัยยังไม่มี การแต่งตั้งคณะกรรมการที่จะดำเนินการในเชิง นโยบายหลัก และการกำหนดทิศทางการพัฒนา มหาวิทยาลัย ในฐานะที่มีบทบาทในการกำหนด นโยบาย กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผล หากพิจารณาในอำนาจ และหน้าที่ ของสภามหาวิทยาลัยในประเด็นนี้ยังไม่พบ กระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการบริหารงานของ สภามหาวิทยาลัย ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงาน ของฝ่ายบริหารและเสนอให้สภามหาวิทยาลัย ดังนั้นสภามหาวิทยาลัยควรจะต้องเปลี่ยน มโนทัศน์ในการบริหารงานสภามหาวิทยาลัย ในการบริหารในภาพรวมเชิงนโยบาย และ ยุทธศาสตร์ รวมทั้งต้องให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านได้ช่วย สะท้อนในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ให้มากกว่านี้ และเสนอกลยุทธ์ในการบริหาร มหาวิทยาลัย ในการประชุมแต่ละครั้งควรมีช่วง เวลาให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้วิเคราะห์ สังเคราะห์ และวิพากษ์การดำเนินงานของ

มหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดทิศทางการพัฒนา ตามนโยบายและยุทธศาสตร์ สอดคล้องหลักความสมเหตุสมผลที่คณะกรรมการต้องใช้ดุลพินิจไปในทางที่เหมาะสม สมเหตุสมผล ที่จะทำให้การบริหารมหาวิทยาลัยได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (วิญญู เครื่องงาม, 2556)

1.2.3 สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดที่ยังไม่แบ่งความรับผิดชอบตามแนวคิดที่ว่าสภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบด้านการกำกับดูแล วางกรอบนโยบาย และอธิการบดี รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยยังไม่บรรลุความเป็นอัตตาภิบาลและธรรมาภิบาล ตามหลักการบริหารและการจัดการที่ดีตามระบบอิสระมีคุณธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

1.2.4 สภามหาวิทยาลัยยังไม่ได้มีการกำหนดกลไกการทำงานของสภามหาวิทยาลัยที่จะนำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

1.2.5 ระบบในการควบคุมการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในประเด็นการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย จะพบว่าผู้มีอำนาจในการเลือก คือ อธิการบดี

1.2.6 การประชุมสภามหาวิทยาลัยในแต่ละครั้งที่ผ่านมายังไม่พบประเด็นข้อเสนอต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยที่สร้างสรรค์ และเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้มากเท่าที่ควร

1.2.7 การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในทุกด้านอยู่ภายใต้กฎหมายกำหนดว่าสิ่งใดทำได้และสิ่งใดทำไม่ได้ ดังนั้นการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในระยะหลังจะมีการฟ้องศาลจำนวนเพิ่มมากขึ้น การที่ทุกฝ่ายเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องแต่ไม่ถูกกฎหมายก็เป็นไปได้

ดังนั้นการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยต้องพึงระลึกในเรื่องข้อกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องในทุกมิติด้วย ซึ่งสอดคล้องกับวิญญู เครื่องงาม (2556) ที่กล่าวว่าหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ซึ่งหมายความว่า การทำงานในรูปของคณะกรรมการต้องเป็นไปตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด ไม่ข้ามหรือลดขั้นตอน วิธีการ เงื่อนไข เงื่อนไขเวลา ไม่ลำเอียงหรืออคติหรือเลือกปฏิบัติ ไม่ทุจริต ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องพิสูจน์ตนเอง และต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมตามสมควร

1.2.8 การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และกำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ จัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น จากการประชุมคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ได้มีการนำเสนอประเด็นเหล่านี้ไม่มากนัก จึงทำให้สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เพื่อให้งานของมหาวิทยาลัยผ่านไปตามการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น สิ่งที่ควรจะเป็นสภามหาวิทยาลัยต้องทบทวนว่าได้ดำเนินการสิ่งเหล่านั้นไปอย่างไร ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร สิ่งที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยบรูพาบ่อมาจากการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ระบบและกลไกการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยต้องมีการปรับปรุง และทบทวนทั้งระบบ การประเมินสภามหาวิทยาลัย ว่าเป็นกระบวนการก่อให้เกิดสารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรม และผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในการปฏิบัติตามบทบาท และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กรอบการประกันคุณภาพการศึกษา และหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการปรับปรุง และพัฒนาโครงสร้างและการดำเนินงานของสภา

มหาวิทยาลัยในฐานะสภากำกับ (Governing Board) ให้เกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สมหวัง พินยานุวัฒน์ และแทน พินยานุวัฒน์, 2556)

1.2.9 การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยเป็นการดำเนินงานตามการบริหารของอธิการบดี ทำให้การบริหารงานด้านความเสี่ยงในทุกด้านที่สภามหาวิทยาลัยต้องประมวลและวิเคราะห์ไม่ปรากฏชัดเจนในรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น การรายงานข้อมูลผลการดำเนินงานให้กับสภามหาวิทยาลัยเพื่อร่วมประเมินและติดตามผลการดำเนินงานเป็นส่วนสำคัญอันดับแรกของการเริ่มต้นการปฏิรูปสภามหาวิทยาลัยเพื่อการปฏิรูปอุดมศึกษา (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2554)

1.3 สภามหาวิทยาลัย: คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ

จากดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-พ.ศ. 2556 ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยไม่ได้มีการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับจรรยาบรรณของกรรมการสภามหาวิทยาลัยมากว่าในในที่ประชุม สภามหาวิทยาลัยได้นำข้อกำหนดจรรยาบรรณของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเข้ามากล่าวถึงในที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-พ.ศ. 2559 เป็นช่วงที่กระบวนการเข้าสู่การสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยในทุกขั้นตอนของกระบวนการทั้งนี้เป็นการเพิ่มน้ำหนักความคิดเห็นที่มีต่อการนำเสนอในที่ประชุม แต่สภามหาวิทยาลัยไม่ได้ดำเนินการหาข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ในการอ้างกรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ สภามหาวิทยาลัยไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังทั้งในระดับองค์กรสูงสุดและในระดับบุคคล จะเห็นว่าจรรยาบรรณของนายกสภา

มหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องปัจเจกบุคคลที่ต้องรับรู้ในสิ่งที่ตนคิด พูด และทำ เพื่อสังคมส่วนร่วมในฐานะที่ได้รับมอบหมายให้มาทำหน้าที่สภามหาวิทยาลัย การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยจำเป็นต้องก่อให้เกิดธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่สภามหาวิทยาลัยต้องยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจัง และเกิดความตระหนักรู้แจ้ง

1.4 สภามหาวิทยาลัย: การประเมินสภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษาการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-พ.ศ. 2559 พบว่าสภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการประเมินตนเองครั้งเดียวเท่านั้น คือได้ดำเนินการประเมินการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยประจำปีการศึกษา 2553 ในการประชุมสภามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 โดยมีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเข้าร่วมประชุม จำนวน 17 คน ผลการประเมินการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยอยู่ในระดับดีมาก คะแนนเฉลี่ยคือ 4.61 ซึ่งผลของการประเมินตนเองของสภามหาวิทยาลัยก็ไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนา รวมทั้งในการประชุมสภามหาวิทยาลัยก็ไม่ได้มีวาระการประชุมที่เกี่ยวข้องการประเมินตนเองของสภามหาวิทยาลัยในการนำเสนอพิจารณา ทั้งที่การประเมินสภามหาวิทยาลัยจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่ทำให้สภามหาวิทยาลัยจำเป็นต้องนำมาปรับปรุงการดำเนินงาน เป็นการวัดผลลัพธ์ของสภามหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องแผนเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจะได้ปรับปรุงทิศทางการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในอนาคตตัวชี้วัดการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยที่มีความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ เป็นการสร้าง

ความไว้วางใจ การยอมรับ และเป็นการสื่อสารระหว่างกรรมการสภามหาวิทยาลัย และจะช่วยให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละคนนั้นสามารถพัฒนาตนเองในการทำงานให้มีประสิทธิผลมากขึ้นในฐานะการเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยบูรพาให้ความสำคัญในการประเมินสภามหาวิทยาลัยยังไม่มากพอเท่าที่ควร หากพิจารณาระบบการประเมินสภามหาวิทยาลัยไม่มีความเข้มแข็งทั้งการประเมินสภามหาวิทยาลัยจากภายในและภายนอก และระบบความโปร่งใสที่ต้องเปิดเผยข้อมูลการบริหารงานสภามหาวิทยาลัยต่อสาธารณะทั้งคนในมหาวิทยาลัยและภายนอกมหาวิทยาลัย ดังนั้นการประเมินสภามหาวิทยาลัยจะเกิดประโยชน์ทำให้รู้ว่าสภามหาวิทยาลัยจำเป็นต้องปรับปรุงการปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ เป็นการวัดความก้าวหน้าของสภามหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของสภามหาวิทยาลัย ทำให้มีการปรับปรุงทิศทางของการปฏิบัติงานของสภามหาวิทยาลัยในอนาคต ความสำเร็จหรือประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยมีตัวบ่งชี้เป็นการสร้างความไว้วางใจ การยอมรับ และเป็นการสื่อสารระหว่างกรรมการสภามหาวิทยาลัย และช่วยให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละคนพัฒนาตนเองทำงานให้มีประสิทธิผลมากขึ้นในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสภามหาวิทยาลัย

1.5 สภามหาวิทยาลัย: สำนักงานสภามหาวิทยาลัย

สำนักงานสภามหาวิทยาลัยควรจะต้องเป็นฝ่ายธุรการ สนับสนุนการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในทุกด้าน ดังนั้นผู้ที่มาบริหารงานในระดับรองอธิการบดีต้องรับผิดชอบงานสภามหาวิทยาลัยอย่างเดียวนั้น และสามารถทำงานเชื่อมโยงกับนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้

เป็นอย่างดี ที่ผ่านมารองอธิการบดีที่มาทำหน้าที่เลขานุการสภามหาวิทยาลัย ยังมีหน้าที่รับผิดชอบทางการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในด้านอื่นๆ ด้วย รวมทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของทีมการบริหารของอธิการบดี ทำให้การทำหน้าที่ที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยมีทั้งเชิงนโยบายและการปฏิบัติบางครั้งย่อมมีความขัดแย้งกัน การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยมีความสำคัญอย่างมากต้องมีการทบทวนในประเด็นของสำนักงานสภามหาวิทยาลัยต้องมีการบริหารการจัดการองค์กรใหม่ที่จะรองรับการทำงานเชิงนโยบาย กำกับ ติดตาม และตรวจสอบ และต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของนายกสภามหาวิทยาลัยเป็นหลัก และต้องกำหนดให้มีรองอธิการบดีฝ่ายกิจการสภามหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ

1.6 สภามหาวิทยาลัย: อธิการบดี

ในการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีโครงสร้างเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ที่ทุกภาคส่วนต้องถือปฏิบัติร่วมกัน สำหรับสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ที่ต้องแปลงเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายต่างๆ เป็นนโยบายของมหาวิทยาลัย ส่วนอธิการบดีเป็นระดับที่ต้องแปลงนโยบายมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ และกำหนดทิศทางร่วมกับสภามหาวิทยาลัย ในระดับผู้ปฏิบัติจะนำแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ได้รับมาจัดทำแผนงานหรือโครงการ จะเห็นความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องในเชิงการบริหารระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับอธิการบดีที่ต้องทำงานร่วมกัน แต่เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้น คือการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และการได้มาซึ่งอธิการบดี ที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้เป็นเพราะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา

พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้การสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ อธิการบดี ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ประธานสภานักเรียน นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นคณาจารย์ พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่คณาจารย์ และหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 คือ ส่วนงานวิชาการ และส่วนงานอื่น เป็นผู้ดำเนินการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย สำหรับการสรรหาอธิการบดี สภามหาวิทยาลัยได้ออกระเบียบ ข้อบังคับ ให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน เป็นกรรมการสรรหาอธิการบดี จะเห็นว่าหากการเลือกเป็นไปในลักษณะผลัดกันเลือกก็จะไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในสภามหาวิทยาลัย กระบวนการสรรหาที่ผ่านมาจึงไม่มีกระบวนการการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย และขั้นตอนการสรรหาที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ ระบบการสรรหาที่ยอมรับ และไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่จากการเอื้อผลประโยชน์ต่างตอบแทน การที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาย่อมก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างแท้จริง รวมทั้งการดำเนินการสรรหาที่ยังไม่มีระบบความรับผิดชอบ แห่งการกระทำหากการดำเนินการสรรหาไม่ถูกต้องตามกฎหมายกำหนด

1.7 สภามหาวิทยาลัย: การออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งสภามหาวิทยาลัย และประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา

จากการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยบูรพา ในชุดของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ศ.ดร.เกษม สุวรรณกุล และศ.ดร.พจน์ สะเพียรชัย พบว่ามีการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งสภามหาวิทยาลัย และประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา รวมทั้งสิ้น 661 ฉบับ เกี่ยวกับการบริหารวิชาการ บริหารงาน

บุคคล และบริหารการเงิน ทั้งนี้ได้มีการยกเลิกและปรับปรุง ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง แต่ยังไม่มีการทบทวน และศึกษาว่าเป็นไปตามหลักการ แนวคิดของมหาวิทยาลัย ในกำกับหรือไม่อย่างไร รวมทั้งยังไม่มี การประเมินผลของการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งสภามหาวิทยาลัย และประกาศมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าส่งผลดีหรือเสียอย่างไรกับมหาวิทยาลัยในเชิงรูปธรรม

2. แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.1 ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย ในประเด็นดังต่อไปนี้

2.1.1 องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย และการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ควรมีการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย จะต้องให้มีบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายในของมหาวิทยาลัย ดังนั้นควรยกเลิกกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามมาตรา 19 (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสามคน ซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์หนึ่งคน พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่คณาจารย์หนึ่งคน และหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 (3) หรือ (4) หนึ่งคน ทั้งนี้เนื่องจากมีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากประธานสภานักเรียนที่เป็นตัวแทนในระดับคณาจารย์และพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว ควรลดจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และเพิ่มสัดส่วนจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เป็นการรักษาความสมดุล และตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายด้านการศึกษาของประเทศ

สำหรับการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 กำหนดให้กรรมการสรรหาประกอบด้วยอธิการบดี ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ประธานสภาพนักงาน นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นคณาจารย์ พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่คณาจารย์ และหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 คือ ส่วนงานวิชาการ และส่วนงานอื่น เป็นผู้ดำเนินการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ควรจะต้องมีการปรับปรุงกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ควรจะเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี ควรเป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยที่เป็นกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย ในชุดปัจจุบัน สำหรับบุคคลภายในมหาวิทยาลัย เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนามหาวิทยาลัยในอนาคต

2.1.2 นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ควรมีการปรับปรุงวาระการดำรงตำแหน่งอย่างน้อย 4-6 ปี เพื่อความต่อเนื่องในการทำงานและไม่เกิดประเด็นการผลการเลือกกระหว่างนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยกับอธิการบดี

2.2 ปรับปรุงและแก้ไขข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ต้องสอดคล้องกับหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับ

ที่มีระบบอิสระ มีคุณธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ภายใต้การดำเนินงานที่มีหลักธรรมาภิบาลทั้งหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดังนั้นสภามหาวิทยาลัยต้องกำหนดระบบการบริหารงานที่จะนำพาให้มหาวิทยาลัยตามแนวหลักการมหาวิทยาลัยในกำกับ และออกกฎระเบียบที่มารองรับระบบการบริหาร จะทำให้การพัฒนามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็งและประสิทธิผล

2.3 สภามหาวิทยาลัยควรจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการประจำสภามหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย พิจารณากลับกรอง และสนับสนุนการทำงานสภามหาวิทยาลัย จะเป็นการดำเนินการในเชิงนโยบายหลัก ที่ไม่มีการดำเนินการทับซ้อนกับการบริหารของอธิการบดี ดังนั้นคณะกรรมการมีดังนี้ คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการตำแหน่งทางวิชาการ คณะกรรมการติดตามตรวจสอบและประเมินผล คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง และคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

2.4 การจัดให้มีสำนักงานสภามหาวิทยาลัยที่มีการบริหารที่ดี โดยให้มีรองอธิการบดีฝ่ายกิจการสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เลขานุการสภามหาวิทยาลัย โดยไม่ทำหน้าที่อื่นในการบริหารมหาวิทยาลัย จะทำให้บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้กำกับดูแลได้ดำเนินงานในทุกกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับไม่มีความขัดแย้งในเรื่องประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น ดังนั้นการบริหารสำนักงานสภามหาวิทยาลัยที่จะรองรับภารกิจของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมีการบริหารที่ดี กลไกในการทำงาน บุคลากรที่มีความรู้ และความ

สามารถในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย

2.5 การประเมินผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยที่ต้องมีการประเมินทั้งภายในและภายนอก ที่มีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณะรับรู้ได้ ต้องกำหนดการประเมินผลสภามหาวิทยาลัยทุกปี เพื่อที่จะนำผลการประเมินมาปรับปรุง แก้ไข และพัฒนามหาวิทยาลัยต่อไป

2.6 การปฏิรูปนิเทศกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ให้ความเข้าใจบริบทของมหาวิทยาลัย การประชุมวงรอบการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย ต้องมีการดำเนินการประจำปี และการฝึกอบรม สัมมนากรรมการสภามหาวิทยาลัย ในการเพิ่มพูนสมรรถนะการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย มีการทบทวนจรรยาบรรณของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ผ่านมา มีประเด็นใดที่ต้องปรับปรุง และแก้ไข เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยอมรับ และไว้วางใจในทุกภาคส่วน

วิจารณ์และสรุปผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องสถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล เป็นงานวิจัยสถาบันที่เกิดจากกรณีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สกอ.1441/2559 เรื่อง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยบูรพาอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาดรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา สั่ง ณ วันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2559 โดยมีคำสั่งให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือผู้รักษาการแทนอธิการบดี

และรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2559 จึงทำให้มีการศึกษาวิจัย และทบทวนวิเคราะห์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 และเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาวิจัยเป็นงานวิจัยเชิงเอกสารจากรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-พ.ศ. 2559 และวิเคราะห์สังเคราะห์กับงานเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย พบว่า

มหาวิทยาลัยบูรพาต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย โดยเฉพาะองค์ประกอบและจำนวนของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่มาของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย เพื่อไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างสภามหาวิทยาลัย กับอธิการบดีในกรณีที่ผลัดกันเลือก โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมที่จะเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัย

การบริหารการจัดการของสภามหาวิทยาลัยต้องมีการปรับปรุงการดำเนินงานในฐานะผู้กำกับ กำหนดเป้าหมาย และดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล คำนึงถึงบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ตามความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยต้องดำเนินการสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ และความโปร่งใสที่มีต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมกับมหาวิทยาลัย จัดทำระบบการตรวจสอบการ

ดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยจากหน่วยงานภายนอก

จริยธรรมของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ได้มีกำหนดไว้ควรมีความเคร่งครัดในการปฏิบัติที่จะนำมาเป็นต้นแบบให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นตัวอย่างที่ดี

การดำเนินงานของสำนักงานสภามหาวิทยาลัยและเลขานุการสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นหน่วยงานสนับสนุนในการขับเคลื่อนงานของสภามหาวิทยาลัย และควรเป็นอิสระต่อระบบการบริหารของอธิการบดี รวมทั้งต้องดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารงานสำนักสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยที่ผ่านมามีประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีผลต่อการดำเนินงานอย่างมาก ควรมีคณะกรรมการด้านกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญ และยุติธรรม ในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ภายในกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่จะเป็นแรงในการขับเคลื่อนการทำงานในรูปแบบการปฐมนิเทศการดำเนินงาน การทบทวนและติดตามการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง

สภามหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีคณะกรรมการชุดต่างๆ ในการกำกับ ดูแลกิจการมหาวิทยาลัยในการกลั่นกรองและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ทั้งนี้จะเป็นการบริหารความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากมติดสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยต้องกำหนดนโยบายทิศทางของมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนและสื่อสารให้กับบุคลากรได้รับทราบอย่างทั่วถึง แสดงบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลในการนำพามหาวิทยาลัยผ่านพ้นวิกฤตในด้านธรรมาภิบาล ด้านวิชาการ และเป็นที่ยอมรับในทุกมิติ

ข้อเสนอแนะ

1. ในการศึกษาควรนำผลการศึกษาที่ได้ในเบื้องต้นจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่จะนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับข้อมูลในด้านต่างๆ

2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในชุดก่อนและหลังที่มีคำสั่งให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือผู้รักษาการแทนอธิการบดี และรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา พ้นจากตำแหน่งหน้าที่

3. ควรมีการศึกษาจัดระบบสารสนเทศในการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ของสภามหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวอย่างมาก

4. ควรมีการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อที่จะนำมาปรับปรุง และแก้ไขต่อไป

5. ควรจะต้องมีการศึกษา การทบทวนวางระบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่สอดคล้องกับหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และดำเนินการปรับปรุง พัฒนาระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ (เงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มหาวิทยาลัยบูรพา ผ่านสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

เอกสารอ้างอิง

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาล
ในสถาบันอุดมศึกษา. (2559, 13 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 21-24.
- เปรี๊ยะ กิจรัตน์ภร. (2555). เรียนรู้สภามหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกาสู่บทเรียนการพัฒนาอุดมศึกษา
ไทย. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร*, 3(2), 207-212.
- วิจารณ์ พานิช. (2554). *สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับ*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมอง
ของชาติ.
- วิจิตร ศรีสะอ้าน. (2554). *ปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย ปฏิรูปอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมอง
ของชาติ.
- วิษณุ เครืองาม. (2556). การตัดสินใจในรูปคณะกรรมการภาครัฐ. *The Journal of the Royal Institute
of Thailand*, 38(2), 94-113.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และแทน พิยานุวัฒน์. (2556). *การประเมินสภามหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: สถาบัน
คลังสมองของชาติ.