

ปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย: บทเรียนและแนวทางแก้ไข

Problems of Good Governance in Thai Higher Education Institutions:

Lesson and Solution

Received: 27/11/2567

Revised: 10/06/2568

Accepted: 25/06/2568

พิมล เกษมเสาวภาคย์¹, อุดม หมีเทศ²,ธีรวุฒิ ทองทับ³,
นฤมล พุ่มเมือง⁴ และภูวเดช วงศ์เคี่ยม⁵
Phimol Kasemsawaphak¹, Udom Meethet², Theerawut Thongtab³
Naruemon Poommuang⁴ and Phuwadate Wongkiam⁵

บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการบริหารองค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน และสถาบันอุดมศึกษา โดยช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบต่อระบบการบริหาร สถาบันอุดมศึกษาที่มีความจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อพัฒนาองค์กรให้มีมาตรฐานสูงขึ้น ตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคลากร นักศึกษา และสังคม บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย ผ่านกรอบแนวคิด 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทยให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, สถาบันอุดมศึกษา, กระบวนการบริหารองค์กร

ABSTRACT

Good governance is a principle that plays an important role in the management process of public and private organizations, including higher education institutions. It helps to enhance transparency, efficiency, and accountability in the management system. Higher education institutions need to apply good governance principles to develop organizations to higher standards, as well as to build trust among personnel, students, and society. This academic article aims to analyze the role of good governance in Thai higher education institutions through the framework of six concepts: the rule of law, morality, transparency, participation, responsibility, and value for money. This aims to provide guidelines for developing effective and sustainable good governance in Thai higher education institutions.

Keywords: Good Governance, Higher Education Institutions, management process

¹⁻⁵ อาจารย์ประจำหลักสูตรสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

¹⁻⁵ Lecturer, Department of Law, Faculty of Social Sciences and Local Development,

Pibulsongkram Rajabhat University

*E-mail: phimol.k@psru.ac.th

บทนำ

ธรรมาภิบาล มาจากคำสองคำประกอบขึ้นด้วยกัน คือ คำว่า “ธรรม” และ คำว่า “อภิบาล” ซึ่ง คำว่า “ธรรม” หมายถึง คุณความดีหรือความถูกต้อง ส่วนคำว่า “อภิบาล” หมายถึง บำรุงรักษาหรือปกครอง ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงหมายถึง วิธีการปกครองที่ดี หรือ หลักการบริหารบนพื้นฐานของหลักธรรมความดีและความถูกต้อง มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาล คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชนได้ “ธรรม” ที่ใช้ในการบริหารงานนั้น มีความหมายอย่างกว้าง หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนา เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง คุณธรรม จริยธรรม ศีลธรรม และความถูกต้องชอบธรรมอีกด้วย ซึ่งวิญญูชนจะพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ เช่น ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก

ในปัจจุบัน ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานอย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ทั้งระดับประเทศ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ หรือแม้กระทั่ง หน่วยงานด้านการศึกษา เพราะ หลักธรรมาภิบาล ช่วยส่งเสริมและสร้างสรรค์องค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ การที่พนักงานหรือบุคลากรได้ทำงานอย่างขยันหมั่นเพียรและซื่อสัตย์สุจริต ส่งผลทำให้การประกอบกิจการของหน่วยงานหรือองค์กรธุรกิจนั้นขยายตัวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องและพบเห็น มีความศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรหรือหน่วยงานนั้นมีความโปร่งใส ย่อมได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจหรือร่วมกิจการต่างๆ หรือ กรณีที่รัฐบาลที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนไม่ว่าจะเป็นนักลงทุนต่างชาติหรือนักลงทุนภายในประเทศ ตลอดจนประชาชนก็จะเกิดความเชื่อมั่นในการบริหารงานของรัฐบาล ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศต่อไป

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญ ปัญหา ผลกระทบ แนวทางการส่งเสริมและการแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้มีการกำหนดแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้แก่หน่วยงานต่างๆ โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัว

2) **หลักคุณธรรม (Ethics, Morality)** คือ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เช่น ความซื่อสัตย์ สุจริต ขยัน อดทน เมตตา กรุณา เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ทั้งความประพฤติและจิตใจ ซึ่งหลักการดังกล่าว ถือว่าเป็นหลักการที่ทุกคนต้องมีความประพฤติของบุคคลทุกคน

3) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ การบริหารจัดการมีระบบ ระเบียบ กระบวนการ ขั้นตอนที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ทั้งการให้คุณและให้โทษ

4) **หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** คือ การเปิดโอกาสให้ประชาคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรู้ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมกิจกรรมต่างๆ

5) **หลักความรับผิดชอบ (Responsibility and Accountability)** คือ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา รวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจนความ พร้อมที่จะถูกตรวจสอบและกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) **หลักความคุ้มค่า (Cost -Effectiveness or Utility)** คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก และการรักษาพัฒนาทรัพยากรให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ดังนั้น ธรรมชาติของสถาบันอุดมศึกษาไทยควรนำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาเป็นแนวทางในการพัฒนา ธรรมชาติของสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยั่งยืน

ความสำคัญของธรรมชาติของสถาบันอุดมศึกษาไทย

สถาบันอุดมศึกษาถือว่าเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างพื้นฐานของการพัฒนา กำลังคนของประเทศและการขับเคลื่อนประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า การจัดการอุดมศึกษาจึงต้องมุ่งเน้น พัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเชี่ยวชาญตามสาขาวิชาการ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประเทศ และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันจนเป็นที่ยอมรับในระดับโลกได้ ควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคคลให้เป็น มนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และทักษะที่จำเป็น เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ ตระหนักถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมและสังคมในการดำเนินชีวิตสามารถปรับเปลี่ยนตนเองเพื่อรองรับ สังคมโลกที่จะเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นเลิศทั้งในด้านวิชาการ ทรัพยากร บุคคลและสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติและแผนด้านการอุดมศึกษาได้อย่างแท้จริง ประกอบกับความใน มาตรา 9 (5) และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 บัญญัติให้การจัดการอุดมศึกษา ในสถาบันอุดมศึกษาต้องเป็นไปตามหลักธรรมชาติของสถาบัน อันประกอบด้วยหลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการตอบสนองหลักการรับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้ หลักโปร่งใสเปิดเผย หลักนิติธรรม หลักความ

เสมอภาคหลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจและหลักคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งหลักเรื่องธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับเป็นสากลว่าสามารถทำให้องค์กร หรือสถาบันต่างๆ ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเป็นไปอย่างโปร่งใส ได้รับการยอมรับเชื่อถือรวมถึงสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงได้ออกแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงการส่งเสริมธรรมาภิบาล สร้างหลักประกันความคุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรม สร้างขวัญกำลังใจและสร้างสำนึกรับผิดชอบให้แก่บุคลากรภายในสถาบันอุดมศึกษา นิสิต นักศึกษา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดมาตรการ แนวทาง หรือหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในอนาคต เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุน อันจะก่อให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีอย่างยั่งยืนในสถาบันอุดมศึกษา

นอกจากนี้ยังได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้ปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กรและให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิงวิชาการและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ทำหน้าที่เสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการอุดมศึกษา โดยคำนึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ให้กับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยยึดหลักการกระจายอำนาจจากหน่วยงานนโยบาย คือ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ไปสู่สถาบันอุดมศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการในการดำเนินการ โดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลสถาบันในระดับสูงซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา (ดาวเรือง นิมิตรภักดีจิตร, 2560, น.205-216)

สภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นองค์กรคณะบุคคล ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลกิจการโดยทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะ การวางนโยบายการบริหารและพัฒนาสถาบัน การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ของสถาบัน ตลอดจนอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ต่างๆ จึงเป็นองค์กรคณะบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษา และช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้การบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถก้าวไปสู่การแข่งขันในระดับชาติและระดับนานาชาติได้อย่างเข้มแข็ง (ขจร จิตสุขุมมงคล, 2558) (เอกสารจากเว็บไซต์)

สภามหาวิทยาลัย จึงเป็นคณะบุคคลคณะหนึ่งในมหาวิทยาลัย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ โดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีองค์ประกอบ และบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตรา

สารจัดตั้งสถาบัน โดยทั่วไปสภามหาวิทยาลัย จะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยและอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการ หรือหน่วยงานนั้นกำกับมาตรฐานการศึกษาการประกันคุณภาพการศึกษา การเปิดสอนของมหาวิทยาลัยและติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญาและประกาศนียบัตร การพิจารณาจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย การพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตร พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัยกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ การแต่งตั้ง รองอธิการบดี และผู้บริหารระดับคณะ ผู้อำนวยการสำนัก สถาบัน หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ศาสตราจารย์พิเศษ และภารกิจอื่นๆ ตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบกำหนดไว้

ปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย

ปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย มีประเด็นการร้องเรียนความไม่ชอบธรรมและการประพฤติผิดในสถาบันอุดมศึกษา อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยเฉพาะเรื่องของการสรรหาผู้บริหารและสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในการกำกับ ดูแลสถาบันอุดมศึกษา

สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในฐานะเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการศึกษา ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม ในการสรรหา (ดาวเรือง นิมิตรกตจิตร, 2560, น.205-216) และไม่คำนึงถึง หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าแต่อย่างใด

2) ปัญหาการขาดมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ประกอบกับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดระเบียบวิธีสำหรับระบบบริหารงานบุคคล โดยมีได้กำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการได้มา และคุณสมบัติ

ของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเอาไว้ รวมทั้งได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ “ก.พ.อ.” (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) ให้มีอำนาจตรวจสอบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้อย่างใด (ดาวเรือง นิมิตรภักดีจิตร, 2560, น.205-216) เนื่องจากการกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จะเป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้มีการกำหนดเป็นมาตรฐานเอาไว้โดยเฉพาะ

3) ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ประกอบกับ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสามารถกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้เอง ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การออกคำสั่งหรือการออกกฎ ระเบียบ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ให้อำนาจกับสภาสถาบันอุดมศึกษาในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิแต่กลับไม่มีการกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจเอาไว้ (ดาวเรือง นิมิตรภักดีจิตร, 2560, น.205-216) จึงเป็นช่องว่างที่ทำให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จนนำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อศาลมากมาย

4) ปัญหาการออกระเบียบ ข้อบังคับ

การที่สภาสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีอำนาจในการกำหนดผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะในการออกกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่งได้ด้วยตนเอง ภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ แต่การที่มีความเป็นอิสระเช่นนั้นทำให้เกิดปัญหาการออกระเบียบหรือข้อบังคับโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง (ดาวเรือง นิมิตรภักดีจิตร, 2560, น.205-216) ทั้งยังไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบได้

5) ปัญหานายกสภามหาวิทยาลัยไร้ประสิทธิภาพ

สาเหตุนี้ นับว่าเป็นข้อกล่าวหาที่รุนแรงที่สุด แต่ก็ยากที่จะปฏิเสธว่าไม่เกิดขึ้น ดังที่ปรากฏออกมาในลักษณะต่างๆ ได้แก่ ขราภาพ และทำเป็นอาชีพ ซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหลายคนทำหน้าที่เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยซ้ำซ้อนกันถึง 2-3 แห่ง บางคนเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยหนึ่ง และยังเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยอื่น เอื้อประโยชน์ สมยอมกับฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของการทำงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด

6) ปัญหาผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัยไม่มีหลักคิดของตนเอง

ปัญหาเกี่ยวกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่สามารถเป็นหลักให้ฟังฟังได้ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยในการตัดสินใจมีมติสำคัญต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อขามหาวิทยาลัย เนื่องจากการผู้ทรงคุณวุฒิมีความเกรงใจนายกสภาหรืออธิการบดีที่อาวุโสกว่า จึงทำให้การตัดสินใจลงมติเรื่องนั้นๆ ถูกครอบงำชักจูงโดยผู้อาวุโสกว่า เพราะนอกเหนือจากความเกรงใจแล้ว สิ่งที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากการกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิได้รับการคัดเลือกเสนอชื่อโดยอธิการบดี ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ทรงคุณวุฒิมีลักษณะไม่เหมาะสม ไม่คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล (รัตนะ บัวสนธิ์, ม.ป.ป.) (เอกสารจากเว็บไซต์) จนทำให้เกิดปัญหาในสถาบันอุดมศึกษาตามมาอย่างต่อเนื่อง

7) ปัญหาอธิการบดีขาดธรรมาภิบาล

ปัญหาการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นจากตัวอธิการบดีขาดธรรมาภิบาล นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดและส่งผลต่อความล้มเหลวของการบริหารมหาวิทยาลัยมากที่สุด ซึ่งสาเหตุของปัญหาอันเกิดจากตัวอธิการบดี ได้แก่ หลงตน รวบอำนาจ ใช้สภามหาวิทยาลัยเป็นเครื่องมือการบริหารงาน อาศัยพ้ออธิการบดีและสร้างทายาท ตลอดจนการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องญาติพี่น้อง หรือคนที่ตัวเองรู้จัก การประมุลงานต่างๆภายในสถาบันอุดมศึกษา หรือแม้กระทั่งการสอบบรรจุแต่งตั้ง จะมีการบรรจุให้แก่ คนใกล้ชิดหรือเครือญาติของตนเอง อันทำให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการไม่มีธรรมาภิบาล ไม่สุจริต ไม่ยุติธรรม ไม่โปร่งใส และไม่สามารถตรวจสอบได้

ผลกระทบเมื่อขาดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย

ปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยและการบริหารมหาวิทยาลัยของไทย ไม่ว่าจะเป็นเป็นมหาวิทยาลัยที่ยังสังกัดส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับของรัฐบาล นับเป็นปัญหาร้ายแรงและบ่อนทำลายคุณภาพการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยอย่างมาก จนปัจจุบันนี้ได้ตระหนักทั่วกันทั้งในสังคมไทย โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าปัญหาเรื่องนี้เข้าขั้นวิกฤติเกินกว่าจะเยียวยาแก้ไขได้โดยการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามระบบปกติ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการแก้ไขปัญหาแบบเฉียบขาดรุนแรง เพื่อระงับหยุดยั้งปัญหานี้ ซึ่งผลกระทบเมื่อขาดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา มีดังนี้

1) มีข้อร้องเรียนมาก

จากการที่ขาดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การสรรหาอธิการบดี หรือการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ อันส่งผลทำให้มีการร้องเรียนไม่ว่าจะเป็นประเด็นการสรรหาอธิการบดี ที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ไม่ได้มาจากเสียงของประชาคม แต่มาจากเสียงของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ประกอบไปด้วย นายกสภานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ที่เข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดี ได้มีส่วนในการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเลือกตนเองให้เป็นอธิการบดี หรือ กรณีที่มีข้อร้องเรียนจากการที่คณบดีไม่ได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยทั้งที่ได้รับความไว้วางใจจากเสียงของประชาคมในขณะนั้นๆ หรือ

กรณีที่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักหรือสถาบันจากบุคคลที่นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิเลือกตามคำแนะนำของอธิการบดี โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลว่าจะมีความรู้ความสามารถหรือไม่ จึงทำให้เกิดการร้องเรียนไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนภายในสถาบันอุดมศึกษา หรือการร้องเรียนภายนอกสถาบันอุดมศึกษา เช่น การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือ ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ(คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นต้น

2) การบริหารกิจการต่าง ๆ เกิดภาวะชะงักงัน หรือหยุดชะงัก

สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งที่ไม่สามารถแก้ปัญหาภายในได้ด้วยตนเอง เป็นเหตุให้หัวหน้าคณะรัฐประหารต้องใช้อำนาจตามมาตรา 44 เข้าจัดการ ซึ่งการใช้มาตรา 44 ดูเหมือนว่าจะเป็นที่สะใจ ถูกใจของประชาคมมหาวิทยาลัยนั้นๆ รวมทั้งบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยที่ติดตามข่าวสารทางการศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดี การใช้มาตรา 44 นั้น เป็นการแก้ไขปัญหาบำบัดโรคร้ายของสภามหาวิทยาลัยที่ได้ผลเพียงชั่วคราวเท่านั้น และส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ไม่สามารถบริหารกิจการต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว เกิดภาวะชะงักงันในการบริหารเนื่องจากไม่มีอำนาจในการกระทำการใดๆ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ หรือการบริหารงานจะต้องหยุดชะงักไปไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

3) สถาบันอุดมศึกษาอ่อนแอ ไม่สามารถพัฒนาหรือแข่งขันได้

จากการที่สถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถบริหารกิจการต่าง ๆ เกิดภาวะชะงักงัน หรือหยุดชะงัก ส่งผลทำให้สถาบันอุดมศึกษาอ่อนแอ ไม่สามารถพัฒนาหรือแข่งขันได้ อันเนื่องมาจากการเกิดภาวะสุญญากาศในการบริหารกิจการภายในมหาวิทยาลัย การกำหนดนโยบาย การกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยไม่สามารถดำเนินการได้เช่นสถานการณ์ปกติ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ หรือสถาบันการศึกษาใกล้เคียงได้ จนนำไปสู่ภาวะถดถอยของสถาบันอุดมศึกษานั้นในที่สุด

4) บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ปัญหาสำคัญต่อมาและถือว่าเป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา ก็คือ บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษาให้เจริญเติบโต หรือมีทิศทางที่ดีงาม ส่วนหนึ่งมาจากบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาแทบทั้งสิ้น เพราะถ้าบุคลากรเกิดขวัญและกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติงาน ก็จะส่งผลให้งานออกมาดีมีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับ แต่หากบุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานก็จะส่งผลทำให้การขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษา เกิดปัญหาชะงักงันการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนทำให้การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ ถดถอยไปเรื่อย ๆ

5) สังคมขาดความศรัทธา การยอมรับ และความเชื่อถือ

สังคมส่วนใหญ่มักจะฝากความหวังไว้กับสถาบันอุดมศึกษา เพราะเห็นว่าจะเป็นที่พึ่งพา ของสังคม ชุมชน หรือท้องถิ่นได้ แต่เมื่อมีปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้น ก็จะก่อให้เกิดปัญหา

ตามมามากมาย จนส่งผลทำให้ สังคมขาดความศรัทธา ขาดการยอมรับ และขาดความเชื่อถือในสถาบันอุดมศึกษานั้น และในที่สุดสถาบันอุดมศึกษานั้นก็จะล่มสลายไปในที่สุด

6) ประสบปัญหาการเงิน และการบริหารทรัพยากร

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น ก็จะส่งผลกระทบที่รุนแรงต่อสถาบันอุดมศึกษา คือ ประสบปัญหาการเงิน และปัญหาการบริหารทรัพยากร ได้แก่

6.1) ปัญหาการเงิน คือ จะไม่ได้รับการสนับสนุนเงินจากภาครัฐหรือเอกชน เพราะขาดความเชื่อถือในสถาบันอุดมศึกษานั้น หรือ จำนวนนักศึกษาลดลง ทำให้รายได้ที่มาจากค่าบำรุงการศึกษาของนักศึกษา ก็ลดน้อยลงตามไปด้วย จากการที่นักศึกษาขาดความเชื่อมั่นหรือเชื่อถือในสถาบันอุดมศึกษา

6.2) ปัญหาการบริหารทรัพยากร คือ เมื่อมีปัญหาการเงิน ปัญหาการบริหารทรัพยากร ก็จะมีปัญหาตามมาด้วย เนื่องจากเมื่อขาดเงินในการบริหาร ก็จะไม่มีการสนับสนุนจัดหาทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาได้ อันเป็นผลกระทบที่ต่อเนื่องหรือสืบเนื่องจากการไม่มีธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษานั้นเอง

แนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย

แนวทางในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทยจะต้องเกิดจากความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในหลากหลายมิติ ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1) มิติของสภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะผู้บริหาร

สภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะผู้บริหารถือว่าเป็นผู้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้มีการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา เพราะสภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะผู้บริหารถือว่าเป็นผู้ที่มีความอำนาจในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ และมีอำนาจในการบริหารที่จะทำให้สถาบันอุดมศึกษาเดินไปไหนทิศทางอย่างไร ดังนั้น สภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะผู้บริหาร จะต้องดำเนินการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

1.1) สภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะผู้บริหารจะต้องวางระบบกลไกที่ดีและมีประสิทธิภาพในการได้มาซึ่งนายกสภา กรรมการสภาสถาบัน และผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้ได้บุคคลที่มีทั้งความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมจริยธรรม สามารถช่วยพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาได้ อันจะส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเจริญก้าวหน้า เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของสังคมและชุมชน

1.2) สภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะผู้บริหารจะต้องมีการสำรวจและประเมินตนเองในฐานะองค์กรบริหารสูงสุดของสถาบันเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารกิจการสถาบันอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล เพราะหลักธรรมาภิบาลที่ดีจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานได้

1.3) สภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะผู้บริหารจะต้องกระตุ้นและส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษามีค่านิยม วัฒนธรรมองค์กรที่ดีในการปฏิบัติงาน เนื่องจากบุคลากร เป็นกำลัง

สำคัญในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา การที่บุคลากรมีขวัญและกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติงาน จะส่งผลทำให้สถาบันอุดมศึกษานั้น เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในทิศทางที่ดีขึ้น

2) มิติของประชาคมในสถาบันอุดมศึกษา

2.1) ประชาคมในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบ ต่อตนเอง ต่อภารกิจต่อสถาบันอุดมศึกษา ต่อนิสิตนักศึกษา และต่อสังคมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจนความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบและกล่าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

2.2) ประชาคมในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในด้านต่างๆ เพื่อให้ประชาคมได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการ กำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในกิจการของสถาบันอุดมศึกษา

2.3) ประชาคมในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและผลักดันให้เกิด ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของตน เนื่องจากประชาคมคือผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันอุดมศึกษา การที่สถาบันอุดมศึกษาจะเดินไปในทิศทางใด ประชาคมก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของตน อันนำมาซึ่งความยั่งยืนของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต

3) มิติของสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

3.1) สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะต้องส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้บริหารและสภาสถาบันอุดมศึกษามีความรู้และทักษะในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในมิติต่างๆ เช่น การจัดทำกรอบมาตรฐานหลักสูตรกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการตรวจสอบ กรรมการสภาวิชาการ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของตน

3.2) สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะต้องมีการติดตามและประเมินผลการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนด โดยอาจกำหนดติดตามและประเมินผลการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาเป็นรายปี หรือทุกระยะเวลา 3 ปี หรือ 4 ปีตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกสภาสถาบัน กรรมการสภาสถาบัน และผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา

แนวทางการแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย

แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย จำเป็นต้องแสวงหาทางออกที่เป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาว ดังนี้

1) การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องสรรหาหรือคัดเลือกโดยปราศจากการชี้นำแทรกแซงของอธิการบดี และต้องพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเข้าใจในกิจการ บริหารการอุดมศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ยังมีได้กล่าวถึงบุคคลบางจำพวกที่ต้องการได้เป็นนายกสภาฯ หรือ

กรรมการสภามหาวิทยาลัย เพียงเพื่อสร้างเกียรติประวัติให้แก่วงศ์ตระกูลของตนเอง หรือเข้ามาเพื่อตักตวงผลประโยชน์ค่าตอบแทนต่างๆ จากมหาวิทยาลัย ดังนั้น การสรรหานายกสภาฯ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหาที่เปิดโอกาสให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่างๆ ภายในมหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอชื่อ และมีขั้นตอนการคัดกรองที่โปร่งใส รวมทั้งมีความสำนึกรับผิดชอบแห่งการกระทำ (accountability) ในการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ (รัตนะ บัวสนธิ, ม.ป.ป.) (เอกสารจากเว็บไซต์)

2) การได้มาซึ่งอธิการบดี

อธิการบดีกับสภามหาวิทยาลัยนั้น ต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันไม่มากก็น้อย และความสัมพันธ์ที่มีนี้อาจจะเป็นไปในทางบวก ราบรื่น หรือเป็นไปในทางลบก็ได้อีกเช่นกัน ขึ้นอยู่กับข้อ 1 ที่กล่าวมานั่นเอง ดังนั้น เพื่อให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยต่างๆ ของไทยได้รับการยอมรับนับถือจากประชาคมมหาวิทยาลัย และปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการเอื้อผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย การได้มาซึ่งอธิการบดีจะต้องคำนึงถึงปัจจัยและขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

2.1) การเป็นผู้ได้รับการยอมรับจากประชาคมมหาวิทยาลัยนั้น โดยผ่านกระบวนการเสนอชื่อจากหน่วยงานภายในตามลำดับ และให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาหาข้อบกพร่องและการตอบรับของผู้เสนอตัวเข้ารับการสรรหาด้วยการกำหนดร้อยละขั้นต่ำของการหยั่งเสียงและเสนอชื่อจากคณะ เช่น ผู้ที่จะได้รับการหาบหานั้นจะต้องได้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10-20 ของผู้มีสิทธิหยั่งเสียง ทั้งนี้ ให้หมายรวมถึง บุคคลภายนอกที่ประสงค์จะยื่นใบสมัครด้วยเช่นกัน จะต้องมีย่อยละคะแนนเสียงขั้นต่ำของการยอมรับตามที่กำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม (participation) (รัตนะ บัวสนธิ, ม.ป.ป.) (เอกสารจากเว็บไซต์)

2.2) คณะกรรมการสรรหา ต้องได้รับการแต่งตั้งและมอบอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่สรรหาลั่นกรอง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาโดยสภานั้น ในวาระพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ สรรหาอธิการบดีจะต้องไม่มีอธิการบดีคนเดิมนั่งอยู่ในห้องประชุม แม้ว่าจะใกล้เคียงวาระแรกหรือวาระสองของการดำรงตำแหน่ง การเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหาจะต้องกระทำโดยการลงคะแนนลับนับเปิดเผย เพื่อให้ได้ตามจำนวนและองค์ประกอบ เป็นไปตามข้อบังคับการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยนั้นๆ การดำเนินการเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันการสืบทอดอำนาจและการสร้างทายาทจากอธิการบดีคนเดิม ทั้งยังเป็นไปตามหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency and accountability) (รัตนะ บัวสนธิ, ม.ป.ป.) (เอกสารจากเว็บไซต์)

2.3) คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหา ทำการพิจารณาลั่นกรองสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเป็นไปตามคุณสมบัติ คุณลักษณะที่กำหนด เช่น คุณสมบัติทั่วไป คุณลักษณะต้องห้าม และพิจารณาจากการนำเสนอวิสัยทัศน์ แนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยของผู้ตอบรับและได้รับการหาบหานั้น ทั้งนี้ การพิจารณาสรรหาบุคคลที่เหมาะสมจะต้องไม่คำนึงให้ความสำคัญกับหนังสือบัตรสนเท่ห์ที่ไม่ลงนาม เสี่ยงลือเลื่องเล่าอ้างที่ปราศจากหลักฐานพยานบุคคล เอกสารที่ชัดเจน

2.4) เมื่อได้ตัวบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาคิดว่าเหมาะสมแล้ว และบุคคลเหล่านี้ได้นำเสนอแนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยต่อคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเสร็จสิ้น คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจจะมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ผู้ได้รับการสรรหานำเสนอผ่านมา และต้องไม่อภิปรายเรื่องอื่นใด โดยเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติ คุณลักษณะต่างๆ ของผู้ได้รับการสรรหาบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพราะเป็นการชี้นำโดยอคติส่วนตัว และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกโจมตีได้แสดงข้อมูลหักล้าง ทั้งๆ ที่บุคคลนั้นผ่านการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติมาแล้วจากคณะกรรมการสรรหา ยิ่งถ้าหากการกล่าวให้ร้ายโจมตีนั้นเกิดจากการกระทำของอธิการบดีด้วยแล้วก็ยังไม่เป็นสิ่งบังควรอย่างยิ่งที่สุด เพราะเท่ากับว่า อธิการบดีเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระทำดังนี้เป็นไปตามลักษณะที่เรียกว่าผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) อย่างแท้จริง (รัตนะ บัวสนธิ์, ม.ป.ป.) (เอกสารจากเว็บไซต์)

ดังนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาอย่างยิ่ง คือ อธิการบดีและรองอธิการบดีที่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งนั้นต้องไม่อยู่ในที่ประชุมในวาระการลงคะแนนเสียงเลือกอธิการบดี แม้ว่าอาจจะอ้างว่าตนเองมีสิทธิตามข้อบังคับก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันก็คือความเหมาะสมกับกาลเทศะ ทั้งนี้ เมื่ออภิปรายเสร็จสิ้นหรือบางครั้งอาจไม่มีการอภิปราย ก็ต้องจัดให้มีการลงคะแนนลับนับเปิดเผย โดยที่นายกสภามหาวิทยาลัยผู้ซึ่งเป็นประธานนั้น ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะลงคะแนนให้กับผู้ใด เพราะจะขัดกับหลักความเป็นกลาง นายกสภา หรือประธานในที่ประชุมจะลงคะแนนก็ต่อเมื่อเป็นผู้ชี้ขาดกรณีของผู้ที่ได้รับการลงคะแนนให้เป็นอธิการบดีมีคะแนนเสียงเท่ากัน เช่นนี้เป็นการใช้อำนาจของประธานที่ถูกต้องสมควร แต่ถ้าหากนายกสภา หรือประธานในที่ประชุมลงคะแนนตั้งแต่แรกและลงคะแนนซ้ำในการเลือกชี้ขาด นั้นเท่ากับว่านายกสภา ใช้สิทธิสองครั้ง ถึงแม้ว่าข้อบังคับจะเปิดช่องให้ทำได้ก็ตาม แต่ช่องทางนี้มีไว้สำหรับแก้ปัญหา มิใช่มีไว้เพื่อแสดงให้เห็นว่า นายกสภามหาวิทยาลัยขาดความเป็นกลาง กระทำตนไม่เป็นหลักให้ในที่ประชุมให้สามารถยืดเหนี่ยวไว้วางใจได้ ยิ่งถ้าเป็นการลงคะแนนแบบร่วมมือกับอธิการบดีด้วยแล้ว ยิ่งเป็นการชักนำสภามหาวิทยาลัยเข้าสู่จุดอับและไม่สามารถเป็นที่พึ่งของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาได้

สรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย

ถึงแม้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวในสถาบันอุดมศึกษา โดยการออกแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2564 และการออกแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2565 แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุด โดยเฉพาะประเด็นการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอธิการบดี และนับวันยิ่งจะมีความรุนแรงของปัญหาที่ส่งผลกระทบไปถึง การได้มาซึ่งตำแหน่งคณบดีและผู้อำนวยการศูนย์สำนักอีกด้วย

สาเหตุหลักน่าจะเกิดขึ้นมาจากการปูทางเข้าสู่ตำแหน่งที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอธิการบดี ซึ่งจะเห็นได้ว่า คนที่จะได้เป็นอธิการบดี มักจะเป็นคนที่

สรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาก่อน หลังจากนั้น นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก็จะเป็นผู้มีสิทธิเสนอการบด ซึ่ง เรียกว่า “สภาเกาหลี” อันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน การกำหนดนโยบาย การวางแผน และการบริหารจึงขึ้นอยู่กับตัวอธิการบดีเพียงผู้เดียว โดยการให้ความเห็นแก่นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อนที่จะมีการประชุมสภาสถาบัน โดยการเชิญร่วมรับประทานอาหารเย็น และพูดคุยกันในประเด็นที่จะมีการประชุมกันในวันรุ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ความเห็นของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอธิการบดี ตลอดจนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนผู้บริหารก็จะไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอาจสวนทางกับความคิดเห็นของกรรมการสภาผู้แทนคณาจารย์ในสภามหาวิทยาลัย ทำให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกัน แต่ถึงอย่างไรเสียงในสภามหาวิทยาลัยข้างมากก็จะอยู่ทางด้านอธิการบดีอยู่ดี เนื่องจากมีทั้งเสียงจากนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนผู้บริหาร ทำให้กรรมการสภาผู้แทนคณาจารย์ในสภามหาวิทยาลัย เป็นเพียงกรรมการเสียงข้างน้อยเท่านั้น หากมีการลงมติที่ไม่สามารถที่จะตัดทอนเสียงจากการกุมอำนาจจากอธิการบดีได้ กรณีตัวอย่างที่เคยเป็นปัญหาและเคยเกิดขึ้นมาแล้ว คือ ผู้ที่จะลงสมัครเป็นอธิการบดี เป็นผู้สรรหาตำแหน่งนายกสภาและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ หลังจากได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นนายกสภาและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ก็จะเลือกบุคคลที่เคยสรรหานายกสภาและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอธิการบดี ทั้งที่ไม่ได้รับเสียงจากความไว้วางใจจากประชาคม แต่ในเมื่อนายกสภาและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนเสียงจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนผู้บริหาร ลงคะแนนเลือกเป็นอธิการบดีก็ย่อมได้รับเลือกเป็นอธิการบดีอย่างแน่นอน

เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบริหารธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา จากกรณีดังกล่าว จึงไม่ควรให้อำนาจกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้สรรหา หรือ เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี เพราะจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความไม่เป็นกลาง ไม่โปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของประชาคม ดังนั้น จึงควรให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการสรรหาผู้สมควรที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี โดยอาจได้มาจากการเลือกตั้ง ไม่ใช่ได้มาจากการแต่งตั้ง เพราะฉะนั้นจึงจะต้องกลับไปแก้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติ ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ให้อำนาจประชาคมในการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี

นอกจากนี้ ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทยจะดีขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติได้นำเอาหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาใช้อย่างจริงจัง คำนึงถึงประโยชน์ผู้ที่เกี่ยวข้องและสังคมเป็นสำคัญ อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทยที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ขจร จิตสุขุมมงคล. (2558). *ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2568 เข้าถึงได้
ค้นจาก <https://www.council-uast.com/filedata/file>
- แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา. (2564, 20 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 138*

ตอนพิเศษ 311 ง, น. 23-35).

แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2). (2565, 19 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา
(เล่ม 139 ตอนพิเศษ 295 ง, น. 66-69).

ดาวเรือง นิเมตจิตภักดี. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจ กำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการ
อุดมศึกษา : ศึกษากรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย
ผู้ทรงคุณวุฒิ. วารสารบัณฑิตศึกษา. (2560) : 205-216.

รัตน์ บัวสนธิ์. (ม.ป.ป.). วิฤตกาลธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. สืบค้นเมื่อ
วันที่ 12 มกราคม 2567 เข้าถึงได้จาก <https://waymagazine.org/educrazy1/>