

1

หลักธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 Good Governance in Private Institution of Higher Education Act., B.E. 2546

นพดล ปกรณ์นิมิตดี

Noppadon Pakonnimiddee





หลักธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

Good Governance in Private Institution of Higher Education Act,. B.E. 2546

นพดล ปกรณ์นิมิตดี¹

Noppadon Pakonnimiddee

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ 19/1 ถนนเพชรเกษม (ติดซอยเพชรเกษม 106) เขตหนองแขม กรุงเทพฯ 10160
ประเทศไทย e-mail : noppadonp@sau.ac.th

Faculty of Law Southeast Asia University 19/1 Petchkasem Road, Nongkhangphlu Subdistrict, Nonghkaem
District, Bangkok 10160, Thailand e-mail : noppadonp@sau.ac.th

Received : April 4, 2020 Revised : June 9, 2020 Accepted : June 11, 2020

บทคัดย่อ

หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจอันเกิดในปี พ.ศ.2540 ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เกิดกระแสการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในรูปแบบคำที่แตกต่างกัน ในบทความนี้ผู้เขียนจึงต้องการอธิบายหลักธรรมาภิบาล ซึ่งปรากฏซ่อนอยู่ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และในทางปฏิบัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลายแห่งก็ได้นำมาปรับใช้ได้เป็นอย่างดีมานานแล้ว

คำสำคัญ : หลักธรรมาภิบาล; สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

Abstract

Good governance principles have been implemented in Thailand after the economic crisis that occurred in 1997, both in government agencies and the private sector, resulting in the adoption of good governance principles. In this article, the author wants to explain the principles of good governance which can be found in the Private Institution of Higher Education Act,. B.E. 2546. In practice, many private higher education institutions have adapted it for a long time.

Keywords : Good Governance; Private higher education institution

บทนำ

ด้วยในภาพรวมสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งในประเทศไทย ในห้วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา ยังคงประสบปัญหาความขัดแย้งภายในสถาบันอุดมศึกษาจนไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยมาตรการปกติ ซึ่งหากปล่อยให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าออกไปจะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการศึกษาหรือนิสิตนักศึกษาจำนวนมากอันเป็นที่มา ทำให้ภาครัฐ ในปี พ.ศ.2559 ต้องบัญญัติกฎหมายพิเศษเพื่อแก้ไขเฉพาะหน้า ในเรื่องการขาดธรรมาภิบาล นักวิชาการบางท่านได้เคยสรุปปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย ไว้ดังนี้

- 1) ความไม่โปร่งใสในการบริหาร
- 2) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา
- 3) ปัญหาจากโครงสร้างฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย ตามที่กฎหมายสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ กำหนดไว้
- 4) ขาดผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา (ณดา จันทร์สม, 2559)

ที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาการขาดธรรมาภิบาล โดยกลไกทางกฎหมาย หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมของการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาความหมายของ “สถาบันอุดมศึกษา” ตามประกาศนี้ มีความหมายรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วยทำให้เกิดประเด็นข้อคำถามต่อว่า หลักธรรมาภิบาลว่าได้ถูกนำมาใช้ โดยมีแนวคิดอยู่ในเบื้องหลังแห่งบทบัญญัติพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มากหรือน้อยเพียงใด

ต่อมา กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ.2562 และได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญตามมาอีก 8 ฉบับและหนึ่งในแปดกฎหมายสำคัญนั้น คือ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.2562 กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการ การจัดการอุดมศึกษาไว้ 6 ข้อ โดยข้อ 5 มีการระบุชัดเจนถึงหลักธรรมาภิบาล ปรากฏไว้ด้วย ดังนั้น บทความวิชาการนี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ความหมายของธรรมาภิบาลจากทั่วไปสู่มุมการศึกษา ส่วนที่ 2 กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ส่วนที่ 3 อันเป็นเนื้อหาหลักของบทความ คือ การวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 อันนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

ความหมายของธรรมาภิบาล

เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า เรื่อง “ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน” จึงเห็นว่าควรศึกษาคำว่า หลักธรรมาภิบาล ในพื้นฐานทั่วไปก่อน ธรรมาภิบาลอันเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งได้ถูกกล่าวถึงโดยตลอดในระยะเวลาที่ผ่านมา และถูกให้ความสำคัญในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังความที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 65

ความหมายของธรรมาภิบาลในภาครัฐ สามารถค้นหาคำนิยามได้โดยดูจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 โดยอาจสรุปสาระสำคัญของนิยามได้ว่า คือ แนวทางสำคัญการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของ 3 ฝ่าย อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีในอนาคต (อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, 2560)

ฉะนั้น “ธรรมาภิบาล” เป็นคำที่ มาจากภาษาอังกฤษคำว่า Good Governance ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบาย คำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง วิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์การ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2562)

ส่วนหลักธรรมาภิบาลในมิติด้านองค์กรภาคเอกชน จะมีการใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น บริษัทภิบาล หรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี

คณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก ได้ให้นิยาม คำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม 2) หลักนิติธรรม 3) โปร่งใส 4) การตอบสนอง 5) เน้นฉันทามติ 6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม 7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล 8) ภาวะรับผิดชอบ (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาล, 2552)



ธรรมาภิบาลในมิติด้านอุดมศึกษา

ความคิดริเริ่มที่ต้องการให้แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาลเป็นกลไก พัฒนาและขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษาของประเทศสู่ภาคการปฏิบัติในประเทศไทย เริ่มมาจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ได้สนับสนุนให้มีโครงการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Governance Program : UGP) ภายใต้สถาบันคลังสมองของชาติ ซึ่งสถาบันดังกล่าว ดำเนินการจัดอบรม ในหลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษามาแต่ในปี พ.ศ.2552 สถาบันคลังสมองของชาติ (2559) ทิศทางของการนำธรรมาภิบาลมาใช้กับการอุดมศึกษาจึงสอดคล้องกับทิศทางกระแสการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย หลังจากที่เกิดปัญหาวิกฤตด้านเศรษฐกิจในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2540 การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในมหาวิทยาลัย (ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร, 2551) ก่อนหน้าที่จะมีการนำธรรมาภิบาลไปปรับปรุงใช้ในการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย นายอนันท์ ปันยารชุน ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย ควรมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

- 1) ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระในนโยบายการศึกษา
- 2) ความรับผิดชอบในการตัดสินใจของตนเอง
- 3) คุณภาพการศึกษาหมายถึงคุณภาพของอาจารย์นักศึกษาและหลักสูตร มีงบประมาณรายได้และรายจ่าย (อนันท์ ปันยารชุน, 2542)

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

ด้วยบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับของประเทศไทย จะมีหลายมาตราเกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา และโดยเฉพาะเจาะจงไปที่ คำว่า ธรรมาภิบาล โดยหากใช้วิธีตรวจสอบถ้อยคำจะปรากฏพบคำว่า ธรรมาภิบาลในกฎหมายบางฉบับที่สามารถนำมาศึกษาควบคู่กับประเด็นหลักธรรมาภิบาลในกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้อันจะนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญนี้มุ่งหวังจะทำให้เกิดยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายและการปฏิรูป ที่นำไปสู่สังคมสงบสุข โดยเป้าหมายการปฏิรูปประเทศ ก็คือ การพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรมและมีโอกาสทัดเทียมกัน เพื่อจัดความเหลื่อมล้ำประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล (สถาบันพระปกเกล้า, 2561) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ก็คือ หนึ่งในพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลในยุทธศาสตร์ ดังกล่าว

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

เนื่องด้วยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเด็นหลักธรรมาภิบาล เท่าที่ค้นพบ ได้นำพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว มาเป็นหลักในการวิเคราะห์เรื่องธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย แต่สำหรับผู้เขียน จะศึกษาคำอธิบายบทบัญญัติบางส่วนในพระราชกฤษฎีกานี้ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 เพียงเท่าที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

หลักความโปร่งใส

การกำหนดให้ส่วนราชการ (ในที่นี่ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐก่อน แต่จะนำไปศึกษาเปรียบเทียบกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย) ต้องใช้หลักความโปร่งใสนั้น เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สามารถเปิดเผยให้บุคคลทั่วไป ตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานได้ พระราชกฤษฎีกานี้ จึงกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 20 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมาย และแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้ (สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546 : 47-48)

หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการ ซึ่งสามารถวัดผลได้ และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงาน หลักความคุ้มค่าจะปรากฏอยู่ในมาตรา 21-23

1) ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจแห่งรัฐเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประเมินว่าภารกิจใดสมควรทำหรือไม่ทำต่อ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนพึงได้

3) การจัดซื้อจัดจ้างต้องเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยต้องมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์และผลเสียต่อสังคม เพื่อให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว (มาตรา 23) (สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546 : 49-50)

หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

หลักความรับผิดชอบมีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติราชการในระยะต่อไป มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่เกิดขึ้น จากความล่าช้าหรือละเลยไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายในการบริหารราชการ และประชาชนได้รับความเดือดร้อน เพื่อแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการปฏิบัติราชการที่ผ่านมาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติราชการให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นในมาตรา 24-26 โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ในการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบหรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่จะได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่า ต้องเกินกว่า 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย (มาตรา 24)

2) การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยเร็วและหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการและมีให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการ (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง)

3) ในกรณีที่เป็นการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการ แม้จะมีได้เข้าร่วมประชุมและจะต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของ



ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ (มาตรา 25 วรรคสอง) การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ (มาตรา 26) (สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546 : 53-54)

จากบทความวิจัยของ อารัง รัตนภานุเดช และ อภิภา ปรัชญพฤทธิ (2555 : 59-72) สามารถสรุปข้อค้นพบส่วนหนึ่งได้ว่า การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของไทยมีการใช้หลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ก็จริงแต่ก็ยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

อันเนื่องจากพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นหลักธรรมาภิบาลที่นำไปใช้กับทุกส่วนราชการ แต่โดยที่สถาบันอุดมศึกษา อาจมีลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ และเมื่อเกิดปัญหาการขาดธรรมาภิบาลที่แก้ไขไม่ได้รัฐบาลที่ผ่านมามีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (ราชกิจจานุเบกษา, 2559 : 21-24) คำสั่งดังกล่าวนี้มีอยู่ทั้งหมด 15 ข้อ โดยใจความสำคัญของคำสั่งน่าจะอยู่ที่ข้อที่ 2 และข้อที่ 4 จึงมีอยู่ 2 ประเด็น ที่ต้องพิจารณาศึกษา คือ

- การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบัน หรือ ผู้บริหาร หรือ กรรมการสภาสถาบัน
- การแก้ไขปัญหากรณีขาดธรรมาภิบาลใน 4 เหตุ

บทวิเคราะห์ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559

การศึกษาคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 จะเป็นการศึกษาคำสั่งเพียงบางข้อที่สามารถนำไปศึกษาปรับใช้กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ข้อ1 ในคำสั่งนี้ “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ในสังกัดและในกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ และให้หมายความรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย **บทวิเคราะห์** ด้วยเพราะนิยามของ “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า “สถาบันอุดมศึกษาเอกชน” ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการศึกษา เรื่อง ธรรมาภิบาลตามกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงมีเหตุผลที่ควรต้องนำคำสั่งนี้มาศึกษาประกอบ

ข้อ2 ในกรณีที่น่าปรากฏว่าการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาหรืออธิการบดีก่อให้เกิดความขัดแย้งขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจยับยั้งการแต่งตั้งหรือการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว

บทวิเคราะห์ คือ การแก้ไขปัญหาการได้มาซึ่งนายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบัน หรืออธิการบดีที่มีปัญหาการไม่ได้รับการยอมรับ และมีลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง อันก่อให้เกิดการขาดหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาได้ในส่วนนี้ มีความเห็นว่าการแต่งตั้งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อาจมีความแตกต่าง กับการแต่งตั้งอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้ด้วยเหตุผลบางประการ เพราะมาจากรูปแบบการขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามในตำแหน่งอื่นๆ เห็นว่า น่าจะสามารถปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในหลักการเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้

ข้อ 3 เพื่อให้การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุดการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจะดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาในเวลาเดียวกันเกินสามแห่งไม่ได้

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสองแห่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอีกได้ไม่เกินหนึ่งแห่ง

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนหนึ่งแห่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอีกได้ไม่เกินสองแห่ง

(4) ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสี่แห่งแล้วไม่อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในเวลาเดียวกันนั้นได้อีก

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามวรรคหนึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเบี้ยประชุมหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากในฐานะนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นเว้นแต่เป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดหรือให้ความเห็นชอบ

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่นำมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ

บทวิเคราะห์ คำสั่งข้อนี้เป็นการแก้ไขปัญหาการดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษามากกว่า 1 แห่ง ซึ่งแม้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอื่นๆ จะไม่ได้ห้ามแต่การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบัน ซึ่งจะมีสิทธิรับรู้ข้อมูลของสถาบันอุดมศึกษานั้น และไปเป็นในอีกสถาบันอุดมศึกษาอีกแห่งในตำแหน่งเดียวกันแม้จะมีความเชื่อมั่นในตัวบุคคล แต่ก็เป็นเรื่องเฉพาะตัว ประเด็นปัญหาก็คือ การดำรงตำแหน่งมากกว่า 1 แห่ง อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ขัดกันได้

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษารายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเมื่อปรากฏว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาแห่งใดมีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) จัดการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาหรือมาตรฐานหลักสูตรจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นิสิตนักศึกษาระบบการศึกษาสังคมหรือประเทศชาติ

(2) จงใจหลีกเลี่ยงหรือประวิงการปฏิบัติตามกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาหรือคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่สั่งการตามคำสั่งนี้หรือตามกฎหมาย

(3) นายกสภาสถาบันอุดมศึกษากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษามีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต

(4) ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในสถาบันอุดมศึกษาจนสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการการอุดมศึกษาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานหรือมอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อน

บทวิเคราะห์ คำสั่งข้อนี้การแก้ไขปัญหาคณาจารย์ขาดธรรมาภิบาลทั้งในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ใน 4 เหตุการณ์ เหตุผลในการตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานตามที่กล่าวข้างต้น คือ การตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากคณะกรรมการการอุดมศึกษา



(หมายเหตุ เนื่องจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 ได้บังคับใช้ก่อนมีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ.2562 ตำแหน่งรัฐมนตรี และคณะกรรมการตามคำสั่ง คสช. ที่ 39/2539 จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลง (ราชกิจจานุเบกษา, 2562 : 1- 6)

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า การศึกษากฎหมายในส่วนของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 จะเป็นเพียงการศึกษาคำสั่งเพียงบางข้อเท่านั้น ผู้เขียนจึงขอขอบทวิเคราะห์เพียงแค่ข้อที่ 4 เท่านั้น ด้วยมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2562 เรื่อง การยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น โดยคำสั่งฉบับที่ 9/2562 ข้อ6 ได้บัญญัติ ให้ยกเลิกความในข้อ13 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาโดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ข้อ13 ในกรณีรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม เห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาใดตามข้อ 12 ได้รับการแก้ไขปัญหาอันเป็นเหตุสำคัญในการใช้บังคับคำสั่งนี้แล้วให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดการยกเลิกการใช้บังคับคำสั่งนี้แก่สถาบันอุดมศึกษานั้นต่อไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2562 : 22-24)

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.2562 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562 : 54-78)

ตอนต้นของกฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนี้เพื่อความโดยสรุป คือ เพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึงพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.2562 มีอยู่ 9 หมวด ดังนี้ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 หลักการของการจัดการอุดมศึกษา หมวด 3 ประเภทและกลุ่มของสถาบันอุดมศึกษา หมวด 4 หน้าที่และอำนาจของสถาบันอุดมศึกษา หมวด 5 ข้อมูลการอุดมศึกษา หมวด 6 ทรัพยากรอุดมศึกษา หมวด 7 การควบคุมและกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาหมวด 8 การคุ้มครองผู้เรียน และหมวด 9 บทกำหนดโทษ

หลักการของการจัดการอุดมศึกษา มาตรา 9 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.2562 การจัดการอุดมศึกษาต้องเป็นไปตามหลักการ ดังต่อไปนี้ 1) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม 2) หลักเสรีภาพทางวิชาการ 3) หลักความเป็นอิสระ 4) หลักความเสมอภาค และ 5) หลักธรรมาภิบาล กรณีการจัดการอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล อาจแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม 1 คือ สภาสถาบันอุดมศึกษา นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา กลุ่ม 2 คือ สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากร

กลุ่ม 1 สภาสถาบันอุดมศึกษา นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา หน้าที่ตามกฎหมาย ของสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา 20) โดยการนี้ นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาลด้วย (มาตรา 21)

กลุ่ม 2 สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรหน้าที่ตามกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษา (ทั้งรัฐและเอกชน) และบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล (มาตรา 19) สถาบันอุดมศึกษาจะต้องสร้างความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล โดยต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์

และการทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา 19 วรรคสอง) สถาบันอุดมศึกษาซึ่งรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีหน้าที่ต้องให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้เรียน บุคลากรของสถาบัน สังคม และประเทศชาติต่อสถาบันอุดมศึกษา ด้วยวิธีการกำหนดพันธกิจของตนต่อผู้มีส่วนได้เสีย โดยพันธกิจดังกล่าว ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียด้วย และประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง และสุดท้ายสถาบันอุดมศึกษา และบุคลากรของสถาบันเอง จะต้องยึดถือและปฏิบัติตามพันธกิจที่ได้ประกาศไปแล้วด้วย (มาตรา 22)

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

ความเป็นมาที่สำคัญของกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนฉบับนี้ มาจากการปฏิรูปการศึกษาโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2522 มาสู่การยกร่างใหม่เป็นพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ที่บังคับใช้มาถึงปัจจุบัน (ดิเรก ควรสมาคม, 2558 : 15)

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

ด้วยเหตุที่บทความนี้มีเจตนาจะศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กับกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในเรื่องธรรมาภิบาล จึงเห็นควรนำเพียงบางตอนมาพิจารณาศึกษาดังความว่า “ดังนั้น เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับติดตามการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ข้อความเน้นดังกล่าวข้างต้น ที่ว่าอยู่ภายใต้การกำกับติดตามการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเดียวกัน น่าจะตีความได้ว่า หลักการธรรมาภิบาลที่หากมีในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็ควรมีและนำมาใช้ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบางส่วนได้เพราะมาตรฐานการศึกษาต้องมาจากการบริหารงานของฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติตามแผนประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฉะนั้นการศึกษาเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายน่าจะตีความได้ไปถึงความสอดคล้องเท่าที่ทำได้ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับเอกชนในเรื่องส่งเสริมและสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลด้วย

บทวิเคราะห์ ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

ด้วยบทความนี้จะมุ่งเน้นการศึกษากฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเฉพาะมาตราที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน องค์ประกอบในการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะมีอยู่ 2 ส่วน คือ สภาสถาบัน หรือ สภามหาวิทยาลัย กับ อธิการบดี ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

องค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 เป็นเรื่ององค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(1) นายกสภาสถาบัน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ

(2) อธิการบดี เป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง

(3) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คนซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน



(4) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการเห็นชอบ

ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งนายกสภาสถาบันตาม (1) และกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) และ (4)

ให้สภาสถาบันเลือกกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นอุปนายกสภาสถาบันเพื่อทำหน้าที่แทนนายกสภาสถาบัน เมื่อนายกสภาสถาบันไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบัน

ให้สภาสถาบันแต่งตั้งผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ โดยคำแนะนำของอธิการบดี (ราชกิจจานุเบกษา, 2546)

บทวิเคราะห์ ธรรมนูญสถาบันอุดมศึกษาในส่วนของมาตรา 28 ศึกษาเฉพาะประเด็นเรื่องที่มาของกรรมการสภาสถาบันนั้นจะขอวิเคราะห์เพียงมาตรา 28 (3) ในส่วนการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ประจำ โดยมีหลักธรรมนูญสองหลักที่ผู้เขียนขอนำมาใช้ คือ หลักการมีส่วนร่วมและหลักความโปร่งใสในสัดส่วนกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อย 1 คน ในเรื่องที่มาของกรรมการสภาสถาบันนั้น หลักการมีส่วนร่วม เบื้องต้นที่ให้มีตัวแทนของคณาจารย์ด้วยนั้นถือเป็นสิ่งที่ดีอันมีในกฎหมายแต่เรื่องความโปร่งใสในเรื่องที่มาของตัวแทนคณาจารย์อาจเป็นเรื่องที่มองได้ต่างมุมหากจะพิจารณาศึกษาเทียบเคียงกับกรณีกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ธรรมนูญสถาบันในส่วนบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบัน

มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) อนุมัติแผนพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (2) ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (3) จัดสรรทุนออกเป็นกองทุนประเภทต่าง ๆ และออกข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุน
- (4) อนุมัติแผนการเงิน งบดุล งบการเงินประจำปีของกองทุนประเภทต่าง ๆ
- (5) อนุมัติการโอนเงินของกองทุนประเภทหนึ่งไปเป็นของกองทุนอีกประเภทหนึ่ง
- (6) อนุมัติหลักสูตรและการปรับปรุงหลักสูตรตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- (7) อนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต
- (8) อนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ
- (9) อนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกส่วนงานภายใน

(10) อนุมัติความร่วมมือทางวิชาการหรือความร่วมมืออื่นกับสถาบันการศึกษาหรือบุคคลใดตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(10/1) อนุมัติการลงทุนหรือร่วมลงทุนกับนิติบุคคลหรือหน่วยงานอื่นเพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือนำผลการค้นคว้าวิจัยไปเผยแพร่หรือหาประโยชน์เพื่อเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(11) สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยระดมทรัพยากรบุคคลจากในประเทศและต่างประเทศ การนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญและภูมิปัญญาของบุคคลดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิ่มคุณภาพบัณฑิต

(12) อนุมัติการรับหรือการเข้าสมทบกับสถาบันการศึกษาในประเทศหรือต่างประเทศตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(13) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการแก้ไขข้อกำหนดตามมาตรา 11 วรรคสาม

(14) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ

(15) แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี ศาสตราจารย์เกียรติคุณ และถอดถอนคณาจารย์ประจำตามมาตรา 97

(16) ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี และผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

(17) ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(18) ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาหรือให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสและบุคคลผู้มีความสามารถพิเศษ

(19) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลอื่น วินัย หลักเกณฑ์การจ้าง และการเลิกจ้างของผู้บริหาร คณาจารย์ ผู้ช่วยอาจารย์และเจ้าหน้าที่

(20) พัฒนาความสามารถของคณาจารย์ บุคลากรและคุณภาพของบัณฑิตเพื่อการผลิตบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

(21) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย การฝึกอบรมคณาจารย์และบุคลากรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน

(22) ส่งเสริมสนับสนุนการผลิตบัณฑิตให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานประกอบการ และประสานความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถานประกอบการกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(23) ให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยให้นักศึกษามีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(24) พิจารณาวิธีที่จะทำให้การศึกษา การวิจัย และการฝึกอบรมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเจริญก้าวหน้าและมีคุณภาพทางวิชาการยิ่งขึ้น

(25) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

บทวิเคราะห์ หลักสูตรมหาวิทยาลัยที่ซ่อนอยู่ในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 เนื่องด้วยรูปแบบในกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งฉบับปัจจุบันและฉบับก่อน กำหนดให้มีองค์กร สภาสถาบัน หรือสภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรหลักเดียว ในการอนุมัติพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บริหารและตำแหน่งทางวิชาการ บางสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก่อนการอนุมัติหรือพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้บริหาร หรือการแต่งตั้งคณาจารย์เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งแม้จะมีคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ อันถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแล้วแต่ด้วยต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสมากขึ้น จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการเสริม ซึ่งบางแห่งเรียกชื่อ สภาวิชาการ อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบอย่างตามกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งเนื้อหาและวิธีการปฏิบัติอันอาจแสดงให้เห็นเจตนาที่ต้องการให้เกิดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน



ความโปร่งใสในเรื่องการเงินของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ก่อนที่จะทำความเข้าใจเรื่อง ความโปร่งใสในเรื่องการเงินของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ควรที่จะได้ศึกษาความหมายของความโปร่งใสในแง่มุมมองของหลักธรรมาภิบาลเป็นเบื้องต้นก่อน OECD องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ได้ให้ความหมายของ “ความโปร่งใส” คือ การให้สาธารณะสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ของภาคสาธารณะ ทั้งในแง่ของขอบเขต ความถูกต้องและทันสมัยจากหน่วยงานของรัฐ (OECD, 2008; Arndt and Oman, 2006)

ผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบการเงินประจำปีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของไทย กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกำหนดให้ให้อธิการบดีเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำงบการเงินประจำปีให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและเมื่อผู้สอบบัญชีตรวจสอบแล้วให้อธิการบดีนำเสนอต่อสภาสถาบันเมื่อสภาสถาบันได้อนุมัติงบการเงินประจำปีแล้วให้อธิการบดีส่งงบการเงินพร้อมรายงานการสอบบัญชีไปยังสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นรอบระยะเวลาบัญชี (มาตรา 67 พ.ร.บ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546)

ผู้แต่งตั้งผู้สอบบัญชีรับอนุญาตให้กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กำหนดให้สภาสถาบันแต่งตั้งผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนประจำปีทุกปี (มาตรา 68)

บทวิเคราะห์ หลักธรรมาภิบาล หัวข้อความโปร่งใสในกรณีเรื่องการเงินของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (การจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนถือเป็นบริการสาธารณะที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม) คือ การที่กฎหมายได้บังคับให้ส่งงบการเงินพร้อมรายงานการสอบบัญชีไปยังสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาและการกำหนดอำนาจในการตรวจสอบให้กับผู้สอบบัญชี อันเป็นบทบัญญัติที่มีในกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มาตรา 67-69 ถือได้ว่าเป็นการแสดงความโปร่งใสที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้กระทำอยู่แล้วโดยสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เพราะผู้สอบบัญชีรับอนุญาตอยู่ในภายใต้การกำกับดูแลสภาวิชาชีพซึ่งเป็นองค์กรภายนอกทำให้สถาบันอุดมศึกษามีการตรวจสอบจากภายนอก

บทสรุป

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยได้ให้ความสนใจกับเรื่องหลักธรรมาภิบาลมาตั้งแต่กรณีประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ บทสรุปความหมาย “หลักธรรมาภิบาล” ในระดับสากล คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP ได้ให้นิยาม คำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) อันมีองค์ประกอบ 8 ประการ ประเทศไทยได้รับ 8 ข้อ ดังกล่าว นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายและปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยในหลายประเด็นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ตลอดจนถึงพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ธรรมาภิบาลได้เข้ามามีบทบาทในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยผ่านช่องทางกฎหมาย ดังเห็นได้จาก การมีคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ อันเป็นกฎหมายที่เข้ามาส่งเสริมให้เกิดความสมบูรณ์ของการมีหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 ได้เข้ามามีส่วนเติมความสมบูรณ์ของหลักธรรมาภิบาลในภาคของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ 2 เรื่อง ดังเนื้อหาที่กล่าวมาข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากการศึกษา พบว่า ในตัวบทแห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 มีบางมาตราที่

สอดคล้องกับหลักสูตรมาภิบาลอยู่แล้ว และในทางปฏิบัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีการเสริมหลักสูตรมาภิบาลเข้ามาในระบบการบริหารของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเองโดยภาคสมัครใจ เช่น การจัดตั้งสภาวิชาการ เป็นองค์กรเสริมจากกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

เพื่อส่งเสริมให้มีหลักสูตรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีรูปธรรมมากขึ้น อย่างเช่นเดียวกับสากลที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือผลักดันธรรมนูญมาภิบาลเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการผลักดันให้หลักสูตรมาภิบาลถูกนำไปใช้จริงในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเสนอว่าควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 8 ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ดังนี้

“มาตรา 8 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ และสนับสนุนให้เกิดหลักสูตรมาภิบาล”

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการส่งเสริมธรรมนูญมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2556). *ที่มา ความหมาย และพัฒนาการของหลักสูตรมาภิบาล*. (14 มกราคม 2562) สืบค้นจาก <http://www.socgg.soc.go.th/History1.htm>.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559. (2559). เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมนูญมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา 2559/12/07. *ราชกิจจานุเบกษา*, 133 ตอนพิเศษ 155 ง, 21-24.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2562. (2562). เรื่องการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น 2562/09/07. *ราชกิจจานุเบกษา*, 136 ตอนพิเศษ 174 ง, 22-24.
- ณดา จันท์สม. (2559). *ธรรมนูญมาภิบาลกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของไทย*. (20 มีนาคม 2563) สืบค้นจาก <http://econ-test.nida.ac.th/attachments/article/3213/nada.pdf>.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2558). *คำอธิบายกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ธำรง รัตนภรรณเดชะ และ อภิภา ปรีชญพฤทธิ์. (2555). ยุทธศาสตร์การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของไทยตามหลักสูตรมาภิบาล. *วารสารเศรษฐศาสตร์*, 40(1), 59-72.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. (ม.ป.ป.). *โครงการการสำรวจข้อมูลธรรมนูญมาภิบาลในประเทศไทย*. (20 มีนาคม 2563) สืบค้นจาก <https://www.goodgovernance.kpi.ac.th/th/home>.
- พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ.2562.2562/01/05. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136 ตอนที่ 57 ก, 1-6.
- พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.2562.2562/01/05. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136 ตอนที่ 57 ก, 54-78.
- สถาบันคลังสมองของชาติ. (2559). *ประมวลผลธรรมนูญมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา*. (10 กรกฎาคม 2562) สืบค้นจาก <http://www.knit.or.th/web/?p=31743>.



- ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร. (2551). *การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน*. ปรัชญาดุสิต
บัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร, กรุงเทพฯ.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2561). *หลักธรรมาภิบาล : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ : บริษัท
ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์จำกัด.
- สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. (2546). *คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราช
กฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ : สิริบุตร
การพิมพ์.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2542). *มุมมองนายอานันท์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.
- United Nations ESCAP. (2009). *What is Good Governance? ESCAP Newsletter*. (July 10, 2019)
Retrieved from <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.