



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ – การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย

ชื่อผู้แต่ง: ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์

การอ้างอิงที่แนะนำ: ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ – การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49, ฉบับที่ 3, 390 (2563)

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle

 **SAIJO DENKI**
ผู้นำเทคโนโลยีความเย็นที่อุตสาหกรรมและโรงงาน

ผู้สนับสนุนร่วม



CSBC
LAW OFFICES
www.csbc.law.co.th

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th



การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ – การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนี ในประเทศไทย*

The Reforming of Thai Higher Education under the New Public Management Concept – The Adoption of the German Model in Thailand

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์

รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Torpong Kittianupong

Associate Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 25 พฤษภาคม 2563; วันแก้ไขบทความ 23 กรกฎาคม 2563; วันที่ตอบรับบทความ 23 กรกฎาคม 2563

บทคัดย่อ

การปฏิรูปอุดมศึกษาเป็นประเด็นการอภิปรายในทางวิชาการและในทางการเมืองในหลายยุคหลายสมัยด้วยกัน ทั้งนี้โจทย์ในการปฏิรูปอุดมศึกษาในส่วนต่าง ๆ ของโลกก็มีความแตกต่างกันออกไปด้วย อย่างไรก็ตาม โจทย์สำคัญร่วมกันในการปฏิรูปอุดมศึกษาในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนนักศึกษา การถูกจำกัดงบประมาณภาครัฐที่ให้แก่การอุดมศึกษาและการวิจัย การแข่งขันในการรับนักศึกษาทั้งภายในประเทศและในระดับนานาชาติ รวมถึง ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปในการรับผู้สำเร็จการศึกษาของภาคธุรกิจ ทำให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หลักการสำคัญที่ประเทศชั้นนำทั้งหลายนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปอุดมศึกษาได้แก่ หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management; NPM) ซึ่งมี

* สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ – การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย” เสนอคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สาระสำคัญเป็นเรื่องการนำแนวคิดในการบริหารธุรกิจเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารรัฐกิจ รวมถึงการบริหารงานของมหาวิทยาลัยด้วย ทั้งนี้กลไกสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้แก่ การนำหลักการบริการงานเพื่อความพึงพอใจของลูกค้า การบริหารโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การเพิ่มอำนาจบริหารให้แก่ผู้บริหารองค์กร รวมถึง การบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการแข่งขันและกลไกตลาด ซึ่งเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า หลักการบริหารจัดการในลักษณะดังกล่าวจะนำมาปรับใช้กับมหาวิทยาลัยของรัฐได้อย่างไร

ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำที่มีประวัติการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษามายาวนานหลายร้อยปี อย่างไรก็ตาม เยอรมนีเพิ่งรับเอาหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้กับอุดมศึกษาหลังประเทศชั้นนำอื่น ๆ หลายประเทศ อีกทั้งปรัชญาที่ใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีในรูปแบบดั้งเดิมก็มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากประเทศอื่น จึงเกิดความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งเพื่อศึกษาเป็นตัวอย่างว่า จะมีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้กับการบริหารงานมหาวิทยาลัยของรัฐได้อย่างไร รวมถึงก่อให้เกิดผลสำเร็จเพียงใด ทั้งนี้เพื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวมาเทียบเคียงกับการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศไทย ทั้งนี้เมื่อมองย้อนกลับมาพิจารณาความพยายามในการปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะการนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ จะพบว่า เนื้อหาของการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยโดยการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น แม้จะมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่อยู่หลายประการด้วยกัน แต่ยังมีกลไกสำคัญอีกหลายประการที่ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างแท้จริงเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปอุดมศึกษา ซึ่งกลไกเหล่านั้นน่าจะนำมาใช้ในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยไทยให้มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ความมุ่งหมายของการศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงได้แก่ การนำเสนอความเป็นไปได้ในการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้กับอุดมศึกษาไทย ดังเช่นที่เกิดขึ้นแล้วในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก

คำสำคัญ: การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่, การปฏิรูปอุดมศึกษา, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

Abstract

Higher education reform has been an issue of academic and political debate for many years. The problems leading to higher education reform in different parts of the world are also various. However, there are some common key problems in different regions of the world. They are the rapid increase in the number of students, the limitation of the budget for higher education and research, the competition for both domestic and international student admissions, including the rapid change in the use of technology for education and the changing demand and expectation from business. These problems call for higher education reform to adapt to the aforementioned changes. The vital principle adopted by many leading countries as tools for higher



education reform is the New Public Management (NPM), of which essence is to apply the concepts of private business management to public administration, as well as the administration of universities. The critical mechanisms of the New Public Management (NPM) are customer satisfaction, result-based management, the increasing of executive power, and the administration focusing on competitive and market mechanisms. It would be useful to know how such management concept can be applied to public universities.

Germany is a leading industrial country with an excellent experience for university administration for hundreds of years. However, Germany has just adopted the concept of New Public Management to its higher education system, after this concept was already adopted in many other leading countries. Moreover, unlike others, the administration of German universities is based on their unique tradition. Thus, it is veritably interesting to study how the concept of New Public Management can be applied to the administration of public universities in Germany and how it will be successful. The results can be compared to the higher education reform in Thailand. In relation to the higher education reform in Thailand, particularly the change of the university's legal status to an autonomous university is consistent with the concept of New Public Management in many aspects. However, there are still many important mechanisms that are not truly implemented as a tool for higher education reform. Such mechanisms should be used to develop the management system of Thai universities to be more independent and effective. Therefore, this study aims to propose the possibility of applying the concept of New Public Management to Thai higher education as it has happened in many countries around the world.

Keywords: new public management, the reforming of Higher Education, autonomous university

1. บทนำ – การบริหารจัดการอุดมศึกษากับบริบทของอุดมศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป

ภารกิจที่สำคัญที่สุดของสถาบันอุดมศึกษาในส่วนต่าง ๆ ของโลกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ การสอน การวิจัยและการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายในการค้นหาคำตอบที่แท้จริงและสัจธรรม รวมถึงการรักษาความบริสุทธิ์ทางวิชาการในด้านต่าง ๆ (Pure Science; Reine Wissenschaft) และสิ่งที่เปี่ยมใจสำคัญที่สุดของอุดมศึกษาได้แก่ การคุ้มครองและส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการ¹ ของมหาวิทยาลัยและบุคลากรของมหาวิทยาลัยให้สามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเรียนการสอน การวิจัยและกิจกรรมทางวิชาการอื่น ๆ ทั้งหมดได้อย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การบริหารการอุดมศึกษาในยุคปัจจุบันนั้น การรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพทางวิชาการและความบริสุทธิ์ของวิชาการ² กลับไม่ใช่ข้อพิจารณาแต่เพียงประการเดียวอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่ว่า มหาวิทยาลัยในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย จะต้องพยายามเอาชนะสิ่งท้าทายทั้งหลายในปัจจุบันที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย³ สิ่งท้าทายเหล่านั้นได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนนักศึกษา การแข่งขันกันอย่างรุนแรงของสถาบันอุดมศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้กับอุดมศึกษา รวมถึงความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงไปของภาคธุรกิจเอกชนต่อการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย สิ่งท้าทายดังกล่าวเรียกร้องให้มหาวิทยาลัยซึ่งเคยมีรูปแบบการบริหารงานที่ถูกมองว่าไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานเพื่อเอาชนะอุปสรรคเหล่านั้น ทั้งนี้โจทย์สำคัญร่วมกันของมหาวิทยาลัยในส่วนต่าง ๆ ของโลกได้แก่คำถามที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยและของอาจารย์มหาวิทยาลัยทั้งหลายเอาไว้ให้ได้ และในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายด้วย

¹ ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้มีการรับรองเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom; Wissenschaftsfreiheit) เอาไว้เป็นการเฉพาะแยกจากการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งทำให้บทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการมีสถานะพิเศษที่ได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ และจะต้องมีหลักในการใช้และการตีความแยกออกจากบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 5 วรรคสามกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz; Basic Law) บัญญัติว่า “วิชาการ ศิลปะ การวิจัยและการสอนย่อมเป็นอิสระ การใช้เสรีภาพในการสอนไม่หลุดพ้นหน้าที่ในการให้ความรับผิดชอบต่อนิติรัฐธรรมนูญ” หรือการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540, พ.ศ. 2550 และฉบับล่าสุดปี พ.ศ. 2560 มาตรา 34 วรรคสองได้รับรองเสรีภาพทางวิชาการไว้เป็นการเฉพาะว่า “เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับการคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น” ในขณะที่รัฐธรรมนูญของบางประเทศกลับไม่มีการรับรองเสรีภาพทางวิชาการไว้เป็นการเฉพาะไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และดังนั้นในประเทศดังกล่าว “เสรีภาพทางวิชาการ” จึงถือเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของ “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” เท่านั้น

² สถาบันทางวิชาการบริสุทธิ์ (Zweckfreie Anstalt für Forschung und Lehre) มีความหมายว่า สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินงานทางวิชาการได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความรู้แจ้งทางวิชาการโดยเฉพาะ และภารกิจทางวิชาการเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตอบสนองวัตถุประสงค์อย่างอื่น เช่น การแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นต้น

³ Ulrich Hufeld, “Staatlicher Schutz der Universitas litterarum,” *DÖV*, Vol.55, 309, p.309 (2002).

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management; NPM) เป็นหลักการในทางบริหารรัฐกิจสำคัญซึ่งมหาวิทยาลัยในหลายภูมิภาคของโลกได้นำมาใช้ในการปฏิรูปหรือปรับปรุงรูปแบบในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย โดยประเทศกลุ่มแรก ๆ ที่นำหลักการดังกล่าวมาใช้ได้อย่างได้ผล ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรีย และประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ทั้งนี้หลักการประการสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ถูกนำมาใช้ในกฎหมายอุดมศึกษาของประเทศต่าง ๆ นั้นได้แก่ ความพยายามในการลดขั้นตอนที่สลับซับซ้อนของการใช้อำนาจตัดสินใจในระบบราชการแบบเดิม ด้วยการนำแนวคิดในการบริหารจัดการภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งกลไกของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ตามหลักการบริหารจัดการธุรกิจเอกชนดังกล่าวได้แก่ การเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหาร โดยเฉพาะอธิการบดี และลดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยลง เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันจะต้องมีการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลกับมหาวิทยาลัยทั้งหลายที่อยู่ใต้กำกับดูแลเสียใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลเพื่อให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายมีอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการ ซึ่งการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นที่คาดหวังว่าจะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถปรับตัวเพื่อเอาชนะอุปสรรคท้าทายทั้งหลายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ ทั้งนี้ ประเทศเยอรมนีถือว่าเป็นประเทศพัฒนาแล้วประเทศหลัง ๆ ที่มีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้กับการอุดมศึกษา (late comer) หลังจากที่มีการนำมาใช้แล้วในหลายประเทศทั่วโลก⁴ ประสพการณ์การปรับใช้หลักการดังกล่าวในประเทศเยอรมนีจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาเปรียบเทียบว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในหลายวาระที่ผ่านมา นั้น เป็นการปฏิรูปที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกหรือไม่ รวมถึงจะสามารถพัฒนาระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัยไทยอย่างไรให้ได้มาตรฐานทัดเทียมกับนานาประเทศรวมถึงเพื่อให้สามารถเอาชนะอุปสรรคท้าทายทั้งหลายในปัจจุบันด้วย คำถามสำคัญดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในหัวข้อนี้

2. สาระสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

ในหัวข้อต่อไปนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอสาระสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่มีการอ้างอิงไว้ในวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) 2 ประการด้วยกัน ในประการแรก หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นหลักการใหม่ที่ถูกนำมาใช้ในปฏิรูประบบราชการรูปแบบดั้งเดิมที่ถูกใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานก่อนหน้านี้ และหลังจากนั้นผู้เขียนจะได้นำเสนอกลไกหรือเครื่องมือสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อไป

⁴ Uwe Schimank, "New Public Management and the Academic Profession: Reflections on the German Situation," *Minerva*, Vol.43, 361, p.368 (2005).

2.1 หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในฐานะหลักการบริหารที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ

การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายของรัฐอาจถูกพิจารณาได้เป็น 2 มิติด้วยกัน ในประการแรกการจัดทำบริการสาธารณะมีมิติเป็นเรื่องของการบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ในอีกด้านหนึ่ง การจัดทำบริการสาธารณะยังมีมิติเป็นเรื่องของ “การกำหนดเป้าหมาย” ในการใช้อำนาจบริหารเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุดด้วย มิติในการพิจารณาในทั้ง 2 ประการดังกล่าวนำมาสู่คำถามสำคัญว่า “การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย” และ “การบริหารจัดการภาครัฐ” มีความแตกต่างกันอย่างไร และท้ายที่สุดคำถามดังกล่าวยังนำไปสู่การอธิบายความแตกต่างระหว่าง “การบริหาร” (Administration) ซึ่งเป็นหลักการบริหารรัฐกิจในรูปแบบดั้งเดิม กับ “การบริหารจัดการ” (Management) ซึ่งเป็นหลักในทางบริหารที่ถูกนำมาใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบดั้งเดิมด้วย

จุมพล หนิมพานิช⁵ ได้อธิบายไว้โดยสรุปว่า “การบริหาร” (Administration) เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับคำสั่ง การปฏิบัติ และการให้บริการเพื่อจัดทำกิจกรรมที่มุ่งตอบสนองต่อประชาชน โดยมีตัวข้าราชการ (public servant) ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น “การบริหาร” ยังมีความเกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีปฏิบัติ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมถึงการบริหารสำนักงาน ในทางตรงกันข้าม เมื่อกล่าวถึงการบริหารจัดการ (Management) กลับมีความหมายว่า กระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษา การทำงานให้บรรลุผล โดยมีหลักประกันว่ากิจกรรมนั้น ๆ จะได้รับการดำเนินการในลักษณะที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุหรือสัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่สร้างสรรค์ที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผล โดยมีการใช้ความพยายามร่วมกันของบุคคล รวมทั้งกลุ่มทั้งหลายในองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในองค์กรนั้น ๆ⁶ นอกเหนือจากนั้นเมื่อนำหลักดังกล่าวมาอธิบายถึงความแตกต่างระหว่าง “การบริหารรัฐกิจ” และ “การบริหารจัดการภาครัฐ” จุมพล หนิมพานิช⁷ ก็ให้ข้อสรุปต่อไปว่า “การบริหารภาครัฐ” หรือ “การบริหารรัฐกิจ” (Public Administration) เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นการตอบสนองต่อประชาชนหรือการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีตัวข้าราชการทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายไปสู่การดำเนินการในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น การบริหารภาครัฐยังหมายถึง การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีปฏิบัติ และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้กลไกตามระเบียบหรือวิธีปฏิบัตินั้นด้วย แต่ในเรื่อง “การบริหารจัดการภาครัฐ” (Public Management) แม้จะมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับ “การบริหาร” ด้วย แต่ยังมีจุดเน้นหนักไปที่เรื่องของการบริหารจัดการองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมีประสิทธิภาพสูงสุด และการดำเนินการเช่นนั้นจะมุ่งเน้นเรื่องความรับผิดชอบในเรื่องผลลัพธ์เป็นสำคัญ

⁵ จุมพล หนิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ : หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), น.9-11.

⁶ เพิ่งอ้าง, น.10.

⁷ เพิ่งอ้าง, น.10-11.



นอกจากนั้น ในขณะที่การบริหารรัฐกิจจะมุ่งเน้นที่ “กระบวนการ” (Process) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม แต่ “การบริหารจัดการภาครัฐ” จะเป็นเรื่องที่มุ่งเน้น “การทำให้ผลลัพธ์บรรลุผลอย่างมีความรับผิดชอบ”

ในงานของ Kuno Schedler และ Isabella Proeller⁸ ได้อธิบายในเรื่องเดียวกันไว้ว่า หลักการบริหารภาครัฐ (Public Administration) ซึ่งเป็นการบริหารในรูปแบบดั้งเดิมนั้น เป็นการบริหารงานที่อยู่ในโครงสร้างของระบบราชการ⁹ ขนาดใหญ่ซึ่งมีระบบความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่สลับซับซ้อน และถูกมองว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางสำคัญในการบริหารงานให้ได้คุณภาพในระดับสูงสุด เพราะเป็นรูปแบบที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรือบริบททางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการยึดติดกับรูปแบบและวิธีการตามกฎหมายที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยละเอียดมากเกินไป และดังนั้นเมื่อเรากล่าวถึง “หลักการบริหารจัดการภาครัฐ” (Public Management) ย่อมมีความหมายสำคัญที่มุ่งเน้นในเรื่องเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงาน หรือมุ่งเน้นที่การบริหารและควบคุมคุณภาพของงาน มากกว่าการควบคุมกระบวนการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบขั้นตอนที่ถูกกำหนดไว้อย่างสลับซับซ้อน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานภาครัฐจาก “การบริหาร” มาเป็น “การบริหารจัดการ” มีจุดเน้นหนักอยู่ที่การควบคุมการบริหารงานเพื่อให้เป็นไปตามผลลัพธ์ที่ต้องการ ทั้งนี้จะต้องมุ่งเน้นไปที่ความพึงพอใจของลูกค้าหรือประชาชนผู้มาติดต่อให้มากที่สุด¹⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่ง “การบริหารจัดการภาครัฐ” (Public Management) เป็นการบริหารงานภาครัฐที่มีลูกค้าเป็นศูนย์กลางนั่นเอง¹¹ โดยในรูปแบบดังกล่าวผู้ปฏิบัติงานจะต้องนำเสียงสะท้อน (Feedbacks) จากประชาชนหรือลูกค้ามาปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของงานอยู่เสมอ ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า การบริหารงานภาครัฐตามหลักการดังกล่าวมีลักษณะที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งกับการบริหารกิจการภาคเอกชน ซึ่งเท่ากับว่าหน่วยงานภาครัฐทั้งหลายที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้ใกล้เคียงกับรูปแบบการทำงานของเอกชนด้วย ซึ่งหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ได้ถูกนำไปใช้ในการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศ และผู้เขียนจะใช้เป็นวัตถุแห่งการศึกษาที่สำคัญในการศึกษาวิจัยฉบับนี้

⁸ Kuno Schedler and Isabella Proeller, *New Public Management*, 4th edition (Bern, Stuttgart, Wien: UBT, 2000), p.3-5.

⁹ เมื่อพิจารณาความหมายในปัจจุบันแล้วจะพบว่า คำว่า “ระบบราชการ” (Bürokratie; bureaucracy) เป็นคำที่ให้ความหมายในเชิงลบหรือมีความหมายว่า เป็นระบบที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง โดยความหมายในเชิงลบของคำว่า ระบบราชการดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญมาจากความล่าช้าและความไร้ประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานนั่นเอง ดู Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, *Ibid*, p.15-16.

¹⁰ *Ibid*, p.4.

¹¹ Falko Walther, “New Public Management: The Right Way to modernize and improve public service?,” *International Journal of Business and Public Administration*, Vol.12, 132, p.133 (2015).

2.2 กลไกสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในหัวข้อต่อไปนี้จะนำเสนอกลไกของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) หรือที่ถุกมองว่าเป็นกลไกที่ใช้ในการปฏิรูประบบการบริหารรัฐกิจในรูปแบบดั้งเดิมนั่นเอง ทั้งนี้ต้องกล่าวอย่างเป็นเบื้องต้นอีกครั้งว่า ระบบราชการหรือระบบการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบดั้งเดิมจะเน้นหนักที่การป้อนหรือสิ่งที่ป้อนเข้าไป (Input) ในระบบบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานเกิดความเสถียรน้อยที่สุด แต่หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กลับได้เปลี่ยนแปลงมุมมองหรือกระบวนทัศน์ (Paradigms) ในการบริหารงานไปอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งในเบื้องต้นเราอาจสรุปได้ว่า หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบไปด้วยหลักการในทางบริหารที่สำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ หลักการเพิ่มความเป็นอิสระ (Autonomie) หลักการเพิ่มอำนาจบังคับบัญชาให้แก่ผู้บริหารองค์กร (Hierarchie) และหลักการเพิ่มการแข่งขัน (Wettbewerb) ซึ่งการที่หน่วยงานของรัฐจะบริหารงานภายใต้กระบวนทัศน์ดังกล่าวได้นั้น รัฐจะต้องลดการป้อนหรือสิ่งที่ป้อนเข้าไป (Input) ในระบบการบริหารงานภาครัฐ และเปลี่ยนมาเป็นการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Output)¹² ในรายละเอียดนั้นเราอาจให้ข้อสรุปได้ว่า หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นแนวคิดในการนำหลักการบริหารจัดการธุรกิจภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารรัฐกิจนั้น มีกลไกที่เป็นสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹³

- การเพิ่มความเป็นอิสระให้กับหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะหรือในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ด้วยการลดการควบคุมกำกับของรัฐหรือด้วยการลดการกำหนดรายละเอียด (Input) ในการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐลง ทั้งนี้เครื่องมือสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ถูกนำมาใช้แทนที่การกำกับดูแลอย่างเคร่งครัดในรูปแบบดั้งเดิมได้แก่ การใช้ “สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน” (Leistungsvereinbarung; performance agreement; short-term performance contract) ซึ่งจะทำการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง โดยรัฐจะเปลี่ยนแปลงบทบาทตัวเองจาก “ผู้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงาน” มาเป็น “ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน” และจะไม่มีกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานโดยรัฐฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่ตัวชี้วัดจะถูกกำหนดโดยความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง¹⁴ หลังจากนั้นให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานจาก “ผลสัมฤทธิ์” ของการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยผลงานดังกล่าว

- การเพิ่มอำนาจในทางบริหารให้แก่ผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ทำหน้าที่บังคับบัญชาและกำกับดูแลงาน

¹² Michael A Peter, “Managerialism and the Neoliberal University: Prospects for new Forms of “Open Management” in Higher Education,” *Contemporary Reading in Law and Social Justice*, Vol.5, 11, p.11 (2013).

¹³ Torben Schubert, “New Public Management und Leistungsmessung im deutschen Forschungssektor: Theorie, Umsetzung und Wirkungsanalyse,” (Ph.D. dissertation, Erlangen-Nürnberg University, 2008), p.18.

¹⁴ ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, 2549), น.105.



ภายในหน่วยงานของรัฐนั้นได้ในแทบทุกเรื่อง และในกรณีที่ต้องครบบริหารงานของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นองค์กรอำนาจคู่ กล่าวคือเป็นการบริหารงานร่วมกันระหว่างองค์กรเดี่ยวอย่างเช่นผู้อำนวยการ และองค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการบริหารงาน ก็จะต้องพยายามลดอำนาจขององค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการทั้งหลายลง¹⁵ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการจัดโครงสร้างการบริหารภายในหน่วยงานให้มีลักษณะที่เป็นลำดับชั้นบังคับบัญชามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุผลที่ว่า องค์กรเดี่ยวมีความเหมาะสมที่จะใช้อำนาจบริหารเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของสังคมและการเมืองได้ดีกว่าองค์กรกลุ่ม และหลายครั้งการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรกลุ่มมักเป็นไปอย่างล่าช้าและคลุมเครือ เพราะมักเป็นการตัดสินใจที่เกิดจากการต่อรองและพยายามทำให้ทุกฝ่ายพึงพอใจมากเกินไป¹⁶ อาจกล่าวได้ว่า กลไกในการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารองค์กรและการลดอำนาจขององค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการทั้งหลายลงนั้นต่างมีลักษณะเป็นความพยายามในการเพิ่มความเป็น “มืออาชีพ” (professional) ให้กับบรรดาผู้บริหารองค์กรของรัฐนั่นเอง¹⁷

- การปรับปรุงระบบการจัดการข้อมูลภายในหน่วยงานและการควบคุมดูแลการดำเนินงานโดยการนำระบบบัญชีภาคเอกชนมาปรับใช้

- การเพิ่มการแข่งขันและการเพิ่มแรงจูงใจในการแข่งขันเพื่อการได้รับงบประมาณของบรรดาองค์กรของรัฐด้วยกัน และของบรรดาดำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของแต่ละองค์กร

แม้ว่าหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นหลักที่ถูกนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในหลาย ๆ ประเทศก็ตาม แต่ประเทศทั้งหลายที่นำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้ในระบบกฎหมายของตน อาจประสบความสำเร็จมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมาย วัฒนธรรมทางกฎหมาย และสภาพแวดล้อมทางการเมืองของแต่ละประเทศ ทั้งนี้มีผู้ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ประเทศที่มีประเพณีการปกครองแบบถ้อยกฎหมายเป็นใหญ่อาจเกิดความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากความพยายามในการปฏิรูประบบราชการได้น้อยกว่าและล่าช้ากว่าประเทศที่ไม่มีประเพณีการปกครองแบบถ้อยกฎหมายเป็นใหญ่ เพราะการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายในประเทศเหล่านี้จะต้องผูกพันต่อกฎหมายและมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเสมอ¹⁸ นอกเหนือจากนั้น หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นหลักการที่ถือกำเนิดขึ้นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย แคนาดาและนิวซีแลนด์¹⁹

¹⁵ Jörg Bogumil and Rolf G. Heinze, *Neue Steuerung von Hochschulen, Eine Zwischenbilanz*, (Berlin: edition sigma, 2009), p.8.

¹⁶ Johannes Horst, “Hochschullehrer und Verwaltung – ein Antagonismus,” *GS für Krüger*, 181, p.192 (2001).

¹⁷ Jörg Bogumil and Rolf G. Heinze, *supra* note 15, p.8.

¹⁸ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2nd edition, (Oxford: Oxford University Press, 2004):53, cited in Kuno Schedler and Isabella Proeller, *New Public Management*, 4th edition (Bern, Stuttgart, Wien: UBT, 2000), p.219.

¹⁹ Michael A Peter, *supra* note 13, p.11.

เมื่อถูกนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในบางประเทศในภาคพื้นยุโรป อย่างเช่นประเทศเยอรมนีที่มีระบบกฎหมายและวัฒนธรรมทางกฎหมายแตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิงนั้น อาจนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่แตกต่างจากประเทศดังกล่าวข้างต้น²⁰ และดังนั้นการศึกษาประเด็นการรับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาปรับใช้ในระบบกฎหมายเยอรมันจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศไทยต่อไปด้วย

3. การปฏิรูปอุดมศึกษาตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศเยอรมนี

3.1 ประวัติศาสตร์การปฏิรูปอุดมศึกษาเยอรมันก่อนการปรับใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

มหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีได้รับการก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตั้งแต่ในสมัยยุคกลาง ซึ่งเป็นเวลาไล่เลี่ยกับการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเก่าแก่อื่น ๆ ในยุโรปและประเทศอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการค้นหาความรู้แจ้ง ความจริงหรือสัจธรรม และการจัดรูปแบบความรู้แจ้ง ความจริงหรือสัจธรรมนั้นให้มีลักษณะที่เป็นแบบแผนและเป็นวิชาการ²¹ โดยมหาวิทยาลัย Heidelberg เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของเยอรมนีที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1305 ทั้งนี้ตั้งแต่มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในเยอรมนีมานั้น ระบบอุดมศึกษาของประเทศเยอรมนีได้ผ่านการปฏิรูปในแง่โครงสร้างการบริหารงานครั้งสำคัญมาแล้ว 2 ครั้งด้วยกัน โดยในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยครั้งแรกนั้น เป็นความพยายามในการปรับเปลี่ยนจากรูปแบบการบริหารงานที่เรียกว่า “โครงสร้างการบริหารโดยกลุ่มคณาจารย์” (Ordinarienuniversität) มาเป็นการบริหารงานในโครงสร้างที่เรียกว่า “การบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัย” (Gruppenuniversität) ส่วนการปฏิรูปครั้งที่ 2 นั้น เป็นความพยายามในการปรับเปลี่ยนจากรูปแบบการบริหารงานที่เรียกว่า “การบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัย” (Gruppenuniversität) มาเป็นการบริหารงานในรูปแบบ “มหาวิทยาลัยบริหารจัดการ” (Managementuniversität) หรือเป็นมหาวิทยาลัยที่บริหารงานตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ นั่นเอง

มหาวิทยาลัยเยอรมันในยุคดั้งเดิมหรือในยุคแรก (The German classic universities) ใช้การบริหารงานในรูปแบบที่เรียกว่า “โครงสร้างการบริหารงานโดยกลุ่มคณาจารย์” (Ordinarienuniversität) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารงานโดยองค์กรกลุ่ม (Beschlussorgane) โดยการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยจะต้องได้มติขององค์กรกลุ่มเสมอ อย่างไรก็ตามองค์กรกลุ่ม

²⁰ Kuno Schedler and Isabella Proeller, *supra* note 9, p.219.

²¹ Helmut Schelsky, *Einsamkeit und Freiheit, Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihre Reformen*, (Hamburg: Rowoldt, 1963), p.13.



ของมหาวิทยาลัยเยอรมันในรูปแบบดั้งเดิมกลับประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นอาจารย์หรือผู้สอนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ศาสตราจารย์ประจำ (Ordentliche Professoren) ซึ่งเป็นเสียงข้างมากในองค์กรกลุ่มและผู้สอนอื่น ๆ ซึ่งยังไม่เป็นอาจารย์ประจำ ได้แก่ อาจารย์ที่รอบรรจุเป็นศาสตราจารย์และอาจารย์อัตราจ้าง²² โดยให้คณาจารย์ทั้งหลายทำหน้าที่ในการบริหารและตัดสินใจได้ในทุกเรื่อง ในขณะที่สมาชิกประเภทอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนหรือนักศึกษาจะไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเลย หลักการบริหารงานโดยองค์กรกลุ่มซึ่งมีศาสตราจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีบทบาทหลักแต่เพียงผู้เดียวนี้เป็นไปตามแนวคิดของนักการศึกษาคนสำคัญของเยอรมันที่มีชื่อว่า Wilhelm von Humboldt ซึ่งอธิบายว่า “มหาวิทยาลัยเป็นสถานที่สำคัญที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมในเรื่องการสอนและการวิจัย”²³ และด้วยเหตุผลดังกล่าวจะต้องให้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเองเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจบริหารและกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยแต่เพียงกลุ่มเดียว (Alleinherrschaft der Ordinarien)²⁴

โครงสร้างการบริหารโดยกลุ่มคณาจารย์ (Ordinarienuniversität) นี้ถูกใช้อยู่ตั้งแต่ช่วงเวลาแห่งการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเยอรมันในยุคเริ่มแรกเรื่อยมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งถึงยุคหลังการสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาต่างเกิดความรู้สึกร่วมกันว่า การบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่ให้อาจารย์ประจำแต่เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานของมหาวิทยาลัยมาเป็นเวลาช้านานนั้นก่อให้เกิดผลเสียขึ้นมาหลายประการและทำให้เกิดข้อเรียกร้องในวงกว้างให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 1970 ได้เกิดกระแสเรียกร้องอย่างจริงจังให้มีการปฏิรูปอุดมศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก²⁵ ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยในช่วงเวลาดังกล่าวจะต้องเผชิญกับเงื่อนไขที่ท้าทายอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนนักศึกษา ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยในเยอรมันส่วนใหญ่กลายสภาพมาเป็น “มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่” (Massenuniversität) ซึ่งทำให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีลักษณะที่เป็น “ทุนนิยมทางวิชาการ” (academic capitalism) มากยิ่งขึ้น ประการหนึ่ง²⁶ และการขยายตัวของแนวคิดประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการบริหารงานมหาวิทยาลัย อีกประการหนึ่ง²⁷ และท้ายที่สุดก็มีการเรียกร้องให้นำหลักการบริหารที่เรียกว่า “การบริหารงานโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่ม” มาใช้ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่มีปรัชญาในการบริหารแตกต่างจากรูปแบบเดิมอย่างมีนัยสำคัญ

²² Werner Thieme, *Deutsches Hochschulrecht, Das Recht der Universitäten sowie der künstlerischen und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland*, 3rd edition (Köln/Berlin/München: Heymann, 2004), p.711.

²³ Bernhard Kempen, “Die Universitäten im Zeichen der Ökonomisierung und Internationalisierung,” *DVBLL*, Vol.120, 1, p.4 (2005).

²⁴ Werner Thieme, *supra* note 23, p.21.

²⁵ Ulrich Schmeddinck, “Die deregulierte Hochschule, Ein Überblick,” *DÖV*, Vol.60, 269, p.270 (2007).

²⁶ Ulrich Schmeddinck, *supra* note 5, p.368.

²⁷ Werner Thieme, *supra* note 23, p.22.

ในขณะที่การบริหารงานมหาวิทยาลัยในรูปแบบดั้งเดิมนั้น องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานสูงสุดจะประกอบไปด้วยบุคลากรเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ได้แก่กลุ่มคณาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบไปด้วยศาสตราจารย์ประจำ อาจารย์ที่รอแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ รวมถึงอาจารย์อัตราจ้าง โดยที่บุคลากรกลุ่มอื่น ๆ ไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเลย หลักการบริหารงานโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มของมหาวิทยาลัย (Gruppenuniversität) กลับมีปรัชญาพื้นฐานแตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้การบริหารตามหลักการใหม่นี้บุคลากรทุกประเภทในมหาวิทยาลัยจะต้องถูกพิจารณาในฐานะส่วนประกอบที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะในงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ และจะต้องเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานหรือในการกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยร่วมกับกลุ่มคณาจารย์ด้วย²⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ช่วยงานทางวิชาการและนักวิจัยที่ไม่ใช่อาจารย์ (Akademische Mittelbau) และนักศึกษาเข้ามาเป็นองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยและมีสิทธิออกเสียงเพื่อลงมติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยด้วย ทั้งนี้มีข้อสังเกตประการสำคัญว่าทั้งหลักการเดิมซึ่งได้แก่ “โครงสร้างการบริหารงานโดยกลุ่มคณาจารย์” (Ordinarienuniversität) และหลักการใหม่ซึ่งได้แก่ “หลักการบริหารงานโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มของมหาวิทยาลัย” (Gruppenuniversität) ต่างมีลักษณะร่วมกันคือ เป็นการบริหารงานในรูปขององค์กรกลุ่มโดยเฉพาะการบริหารงานโดยสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นอธิการบดีหรือคณบดีมีอำนาจในทางบริหารน้อยมาก แต่สิ่งที่ทำให้รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยตามหลักการทั้งสองแตกต่างกันได้แก่เรื่อง “การกำหนดองค์ประกอบขององค์กรกลุ่ม” เท่านั้น ซึ่งกฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz; HRG) ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1976 และซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษาของเยอรมันในครั้งที่ 1 นี้ ได้กำหนดหลักการพื้นฐานให้มหาวิทยาลัยเยอรมันทั้งหลายจะต้องบริหารงานโดยองค์กรกลุ่มซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทุกประเภท ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและนักศึกษา โดยกำหนดให้องค์กลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภามหาวิทยาลัยนั้นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องทั้งหลายที่เป็นงานบริหารพื้นฐานและที่มีความสำคัญของมหาวิทยาลัย (Die Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung)²⁹ ในขณะที่ยกหนดให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่ว่าอธิการบดีหรือคณบดีมีอำนาจในทางบริหารน้อยมาก โดยอำนาจของผู้บริหารจะจำกัดอยู่เพียงในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามมติขององค์กรกลุ่ม โดยเฉพาะสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น หลักการบริหารงานโดยบุคลากรทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัยซึ่งเกิดจากการปฏิรูปอุดมศึกษาครั้งที่ 1

²⁸ Michael Fehling, “Das Wissenschaft als Regulierungsrecht,” *Aktuelle Probleme des Wissenschaftsrechts*, 9, p.10, (2011).

²⁹ § 61 Abs. 2 S. HRG. อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานและเป็นเรื่องที่มีความสำคัญของมหาวิทยาลัยอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ การตราข้อบังคับพื้นฐานของมหาวิทยาลัย การสรรหาอธิการบดี การสรรหาบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย การจัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย การกำหนดจำนวนรับเข้าของนักศึกษาในแต่ละปีการศึกษา การอนุมัติให้มีการจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือคว่ำรวม รวมถึงการยุบเลิกคณะ หลักสูตร สถาบัน รวมถึงคณะกรรมการดำเนินงานทั้งหลายในมหาวิทยาลัย อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องทั้งหลายในการกิจเกี่ยวกับกาวิจัย การสร้างและส่งเสริมนักวิจัย และนักวิชาการรุ่นใหม่ การตราข้อบังคับว่าด้วยการสอบ รวมถึงการแต่งตั้งศาสตราจารย์



ในประเทศเยอรมนีนั้นถูกใช้อยู่ในระบบอุดมศึกษาอยู่ช่วงเวลาหนึ่งและศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ได้เคยมีคำพิพากษายืนยันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิรูปอุดมศึกษาในคราวดังกล่าวด้วย³⁰

3.2 การปฏิรูปอุดมศึกษาเยอรมันตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

คลื่นแห่งการปฏิรูปอุดมศึกษาระลอกสุดท้ายในเยอรมนีได้แก่ความพยายามในการปฏิรูปมหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นหลักการที่มีการนำมาใช้แล้วในหลาย ๆ ประเทศในยุโรป³¹ และเยอรมนีได้นำมาปรับใช้ในระบบอุดมศึกษาของตนหลังประเทศอื่นหลายประเทศด้วยกัน โดยในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจะได้อธิบายกระบวนการที่เป็นรูปธรรมในการปรับใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับระบบอุดมศึกษาของเยอรมัน แล้วนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับ การปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศไทยต่อไป

3.2.1 ปัจจัยที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศเยอรมนีในรอบล่าสุด

ในขณะที่ช่วงทศวรรษที่ 1960 ถึง 1970 นั้นสถาบันอุดมศึกษาของเยอรมนีถูกท้าทายจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนนักศึกษาและจำเป็นต้องปรับตัวจากการเป็นมหาวิทยาลัยขนาดเล็กมาเป็นมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ รวมถึงถูกท้าทายจากกระแสแนวคิดประชาธิปไตยในการบริหารงานมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาเยอรมันในช่วงทศวรรษที่ 1980 ถึง 1990 กลับถูกท้าทาย

³⁰ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ได้เคยวินิจฉัยไว้ใน “คดีอุดมศึกษา” (Hochschulurteil) ลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1973 (BVerfGE 35, 79 ff.) ความว่า หลักการบริหารงานโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มของมหาวิทยาลัย (Gruppenuniversität) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า กิจกรรมทั้งหลายของมหาวิทยาลัยซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมที่เกิดจากการมีส่วนร่วมทั้งจากผู้สอน ผู้เรียน และเจ้าหน้าที่รวมถึงบุคลากรทั้งหลาย ดังนั้นสมาชิกทุกประเภทของมหาวิทยาลัยควรจะมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การตัดสินใจ รวมถึงการให้ความเห็นและคำปรึกษาในกิจกรรมทั้งหลายเหล่านั้นด้วย ซึ่งในความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์นั้น รูปแบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัยเช่นว่านั้น ไม่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับเสรีภาพทางวิชาการที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 5 วรรคสามของกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) แต่อย่างใด (BVerfGE 35, 79, 125) ทั้งนี้เพราะการให้บุคลากรที่ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในเรื่องทางวิชาการมีอำนาจตัดสินใจลงมติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการด้วยนั้นยังมิถือว่าเป็น “สิ่งแปลกปลอมทางวิชาการ” และยังไม่ถือว่าการมีส่วนร่วมบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยบุคลากรประเภทอื่นนั้นกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจอิสระในเรื่องทางวิชาการของคณาจารย์แต่อย่างใด ในทางกลับกัน การให้บุคลากรประเภทอื่น ๆ เข้ามาเป็นองค์ประกอบขององค์กรกลุ่มในมหาวิทยาลัยด้วย จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคลากรประเภทต่าง ๆ รวมถึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยที่กระทบผลประโยชน์ของบุคลากรกลุ่มต่าง ๆ สามารถทำได้ง่ายขึ้นและมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามแม้บุคลากรทุกกลุ่มจะมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมหาวิทยาลัยในรูปขององค์กรกลุ่มก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์นั้นย้ำว่า หากจะมีการลงมติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการ การสอนและการวิจัย หรือการบรรจุแต่งตั้งอาจารย์นั้น จะต้องให้คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยเป็นองค์ประกอบที่มีสถานะโดดเด่นหรือเป็นเสียงข้างมากในการลงมตินั้นเอง ทั้งนี้บุคลากรประเภทอื่น ๆ นักศึกษา รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจะมีเสียงรวมกันมากกว่าจำนวนเสียงของคณาจารย์มหาวิทยาลัยไม่ได้ (BVerfGE 35, 79, 131 f.)

³¹ Uwe Wilkesmann and Christian J. Schmidt, “The impact of new governance on teaching at German universities, Finding from a national survey,” *High Educ.*, Vol.63, 33, p.34 (2012).

จากเงื่อนไขอื่น ๆ ที่มีผลต่อการชี้ขาดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (Bedrohungsszenario)³² ซึ่งสิ่งท้าทายดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศเยอรมนีอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้มหาวิทยาลัยซึ่งเคยเป็นสถาบันที่มีการกิจด้านการสอนและการวิจัยบริสุทธิ์ (Reine Wissenschaft) ถูกเรียกร้องมากขึ้นให้ปรับตัวให้มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐและสังคมมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่พัฒนามหาวิทยาลัยให้ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เรื่องทางวิชาการโดยตรงด้วย³³ อีกทั้งวิชาการสาขาใดก็ตามที่ไม่ทำหน้าที่ในการตอบสนองทางปฏิบัติหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐและสังคมในลักษณะใดเลยย่อมถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมในทางงบประมาณที่รัฐจะสนับสนุนการจัดการศึกษาในสาขานั้น ๆ แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการทำงานของมหาวิทยาลัยที่ควรต้องเป็นจึงอยู่บนพื้นฐานเรื่อง “ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นที่ยอมรับในหลาย ๆ ประเทศ³⁴ และดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยทั้งหลายจะต้องปรับเปลี่ยน “วิธีคิด” ในการบริหารงานด้วย

ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไปว่า กระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยที่ใช้หลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่ม (Gruppenuniversität) มักเป็นไปอย่างล่าช้า และในหลายกรณีนั้นการตัดสินใจไม่อาจหามติที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันได้ รวมถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของการตัดสินใจชี้ขาดปัญหาโดยองค์กรกลุ่มที่มีมติดิที่คลุมเครือและล่าช้าไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง³⁵ การบริหารงานมหาวิทยาลัยในระบบราชการรูปแบบเดิมจึงไม่อาจเอาชนะสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 20 ได้³⁶ ดังนั้นแนวทางในการปรับตัวหรือการปฏิรูปอุดมศึกษาที่จะเกิดขึ้นอีกครั้งจึงได้แก่ การเพิ่มความเป็น “มืออาชีพ” (professional) ให้แก่อธิการบดีและคณบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยและคณะต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนั้นเป็นการบริหารงานในรูปแบบ “มหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการ” (Managementuniversität) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการบริหารงานมหาวิทยาลัยซึ่งนำหลักการบริหารจัดการบริษัทเอกชนมาใช้นั่นเอง³⁷ หลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการได้แก่ การปรับโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยรูปแบบเดิมที่เน้นบริหารงานโดยองค์กรกลุ่ม โดยเฉพาะสภามหาวิทยาลัยมาเป็นการบริหารงานแบบลำดับชั้นบังคับบัญชา โดยมีอธิการบดีและคณบดีมีอำนาจบริหารและอำนาจตัดสินใจสูงสุดในโครงสร้างเช่นว่านั้น เราอาจให้ข้อสรุปได้ในอีกลักษณะหนึ่งว่า การปฏิรูปอุดมศึกษามาใช้หลักการเป็นมหาวิทยาลัยบริหารจัดการหรือมหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการ

³² Ulrich Hufeld, *supra* note 4, p.309.

³³ Michael Fehling, “Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissenschaft,” *Die Verwaltung*, Vol.35, 399, p.406 (2002).

³⁴ Martin Burgi and Ilse Gräf, “Das (Verwaltungs-)Organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verwaltungsrechtssprechung,” *DVBZ*, Vol.125, 1125, p.1126 (2005).

³⁵ Otto Hüter, “Von der Kollegialität zur Hierarchie?, Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen,” (Ph.D. dissertation, Hamburg University, 2010), p.22.

³⁶ Simone Uhlig, “Weisungsrechte von Hochschulleitung und Dekan gegenüber Hochschullehrern,” (Ph.D. dissertation, Mainz University, 2003), p.26.

³⁷ Ulrich Battis, “Zur Reform des Organisationsrechts der Hochschulen,” *DÖV*, Vol.59, 498, p.504 (2006).



ภาครัฐแนวใหม่นั้น มีลักษณะสำคัญได้แก่การเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารเพิ่มขึ้นอย่างมากและในขณะเดียวกันก็มีผลทำให้อำนาจขององค์กรกลุ่มในรูปแบบดั้งเดิมลดลงอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการประจำคณะก็ตาม³⁸ ในภาพรวมนั้นกระแสแห่งข้อเรียกร้องให้มหาวิทยาลัยในเยอรมันจะต้องปฏิรูปตัวเองมีอยู่ด้วยกัน 3 เรื่องหลัก ได้แก่ การเพิ่มความเชื่อมโยงกับตลาดและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ (more market) การลดการควบคุมหรือการกำกับดูแลโดยรัฐ (less regulation) และการมีผู้นำองค์กรที่ทรงอำนาจ (strong leadership)³⁹

ผลจากการอภิปรายในประเด็นดังกล่าวได้นำมาสู่ความพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอุดมศึกษาเพื่อปรับใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับระบบอุดมศึกษาของเยอรมนี ในที่สุด ทั้งนี้ได้มีการแก้ไขกฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (HRG)⁴⁰ ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธ์ในปี ค.ศ. 1998 ซึ่งกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกรอบการอุดมศึกษาดังกล่าวมีเนื้อหาสำคัญได้แก่นแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และหลักการเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของมหาวิทยาลัย⁴¹ ซึ่งเป็นการนำแนวคิดในการบริหารจัดการบริษัทเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยนั่นเอง ทั้งนี้ฝ่ายนิติบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (HRG) ได้ระบุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่า จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปอุดมศึกษาเยอรมันทั้งระบบด้วยการลดการควบคุมโดยรัฐ (Deregulierung) การให้งบประมาณโดยพิจารณาจากผลงาน (Leistungsorientierung) การสร้างแรงจูงใจในการสร้างผลงานโดยการให้มหาวิทยาลัยแข่งขันกัน รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ⁴² ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ถูกนำมาใช้ในระบบอุดมศึกษาของเยอรมนีอย่างเป็นรูปธรรมแล้วผ่านการปฏิรูปอุดมศึกษาครั้งล่าสุดนี้เอง

3.2.2 กลไกในการบริหารมหาวิทยาลัยเยอรมันตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในหัวข้อต่อไปนี้จะศึกษาจะได้อธิบายรายละเอียดของกลไกหรือเครื่องมือทั้งหลายของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ได้มีการนำมาปรับใช้กับระบบอุดมศึกษาของเยอรมนี

³⁸ Max-Emmanuel Geis, "Die Entstaatlichung der Hochschulen, Legitimationsprobleme von Hochschul- und Stufungsräten nach der Niedersächsischen Hochschulreformen," *FS für Brohm*, 297, p.297 (2002).

³⁹ Uwe Schimank, *supra* note 5, p.362.

⁴⁰ กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกรอบการอุดมศึกษาครั้งที่ 4 (Viertes HRGÄndG vom 20.8.1998 (BGBl. I S. 2190)).

⁴¹ Klaus Peter, "Die jüngsten Universitätsreformen in Deutschland im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung und des Schrifttums," *NWVBZ*, Vol.22, 365, p.366 (2008).

⁴² BT-Drucks 13/8796, S.1 u.13.

3.2.2.1 การนำแนวคิดในการบริหารธุรกิจเอกชนมาใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัย

การปรับใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีปรัชญาที่สำคัญอยู่ประการหนึ่งว่า จะต้องนำหลักการบริหารจัดการบริษัทเอกชน (Das Korporatismusmodell) มาปรับใช้กับการบริหารงานมหาวิทยาลัย ซึ่งการปรับใช้หลักการดังกล่าวนี้จะทำให้มหาวิทยาลัยกลายมาเป็นผู้เล่นหรือผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการธุรกิจ ซึ่งการที่จะนำมหาวิทยาลัยไปสู่ปรัชญาการบริหารในรูปแบบดังกล่าวได้นั้น จะต้องเพิ่มอำนาจในเชิงบริหารให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับแผนงานหรืองานในเชิงกลยุทธ์ (Strategische Entscheidungen)⁴³ นอกเหนือจากการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยแล้ว หลักการบริหารงานแบบบริษัทเอกชนยังเรียกร้องต่อไปว่า มหาวิทยาลัยจะต้องปรับตัวให้เข้ากับกลไกตลาดภายนอกและปรับตัวให้เข้ากับความต้องการของสังคมมากยิ่งขึ้น โดยผลของแนวคิดดังกล่าว จะต้องมีการแบ่งแยกประเภทของคณะวิชาทั้งหลายออกจากกันให้มีความชัดเจนว่า คณะวิชาใดบ้างที่มีความสามารถอย่างแท้จริงในการสร้างองค์ความรู้ที่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจหรือตลาดได้ ดังนั้นในมหาวิทยาลัยทั้งหลายจะมีคณะวิชาอยู่ 2 ประเภทด้วยกัน คือ คณะที่มีพันธกิจทางวิชาการบริสุทธิ์ (Reine Wissenschaft) และคณะที่มีพันธกิจทางวิชาการประยุกต์หรือวิชาการที่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ (Angewandte Wissenschaft) และดังนั้น เฉพาะคณะที่มีพันธกิจทางวิชาการประยุกต์หรือที่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้เท่านั้นที่ถูกเรียกร้องมากยิ่งขึ้นให้ผลิตงานทางวิชาการหรือการวิจัยที่สามารถนำไปใช้ในทางธุรกิจหรือการตลาดได้ ทั้งยังต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายทางวิชาการไปในแนวทางของข้อเรียกร้องดังกล่าว ส่วนคณะที่โดยเนื้อหาของวิชาการในสาขานั้น ๆ ไม่อาจเชื่อมโยงไปสู่กลไกตลาดได้ ก็จะไม่ถูกเรียกร้องให้ต้องปรับตัวไปในทิศทางดังกล่าวมากนัก สิ่งที่มีความสำคัญสำหรับการแยกคณะวิชาออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าวได้แก่ คณะวิชาทั้งสองประเภทยังจะไม่ถูกมอบหมายพันธกิจแบบเดียวกัน และไม่อาจใช้ตัวชี้วัดเดียวกันเพื่อประเมินความสำเร็จของการบริหารงานได้ นอกเหนือจากนั้นการปฏิรูปอุดมศึกษาตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะทำให้การบริหารทุนวิจัยของมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการที่มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวให้เข้ากับกลไกตลาดและธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ย่อมทำให้ทุนวิจัยจากภายนอกมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ทุนวิจัยภายในมหาวิทยาลัยจะลดความสำคัญลง รวมถึงการที่คณะวิชาทั้งหลายจะมีลักษณะเป็นหน่วยธุรกิจเฉพาะที่เป็นเอกเทศมากยิ่งขึ้นเนื่องจากความสามารถในการติดต่อและประสานงาน รวมถึงการขอรับทุนวิจัยจากภาคธุรกิจ อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการบริหารงานตามปรัชญาดังกล่าวเป็นสิ่งที่มหาวิทยาลัยทั้งหลายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป และจะต้องปรับโครงสร้างการบริหารงานให้เป็นไปในทิศทางดังกล่าว

⁴³ Otto Hüter, *supra* note 36, p.116.



3.2.2.2 การเพิ่มอำนาจบริหารให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและลดอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

กลไกสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีการนำมาปรับใช้กับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้บริหารมหาวิทยาลัยกับสภามหาวิทยาลัยเสียใหม่ในลักษณะที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจเพิ่มขึ้นและสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ลดลง ทั้งนี้หลังการปฏิรูปกฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (HRG) ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธ์ในปี ค.ศ. 1998 แล้วนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐก็มีอิทธิพลมากขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยเสียใหม่ ทั้งนี้กลไกสำคัญประการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐทั้งหลายนำไปใช้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายอุดมศึกษาของตนได้แก่การเพิ่มอำนาจในเชิงบริหารให้แก่ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็ได้ลดอำนาจหน้าที่ของบรรดาองค์กรกลุ่มทั้งหลายโดยเฉพาะสภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการประจำคณะลง⁴⁴ อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยจะมีอำนาจในเรื่องใดบ้างนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ยกตัวอย่างเช่นกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐ Baden-Württemberg⁴⁵ ได้บัญญัติเอาไว้ว่า คณะกรรมการบริหาร (ผู้บริหารมหาวิทยาลัย)⁴⁶ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัย ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น⁴⁷ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยและบุคลากร แผนพัฒนาอาคารสถานที่ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ การทำสัญญาว่าด้วยผลงานหรือสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงานกับกระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐ การจัดทำร่างงบประมาณและแผนการเงิน การคลังของมหาวิทยาลัย การซื้อขาดปัญหาการแบ่งสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการใช้ห้องเรียนในมหาวิทยาลัย และการซื้อขาดปัญหาเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นต้น ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังการปฏิรูปอุดมศึกษาตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอธิการบดีจะมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมาก ครอบคลุมกิจการแทบทั้งสิ้นของมหาวิทยาลัยและสามารถตัดสินใจได้ในแทบทุกเรื่องโดยไม่ต้องขอมติเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยอีก ในขณะที่สภามหาวิทยาลัยที่เคยมีอำนาจตัดสินใจได้ในแทบทุกเรื่องกลับถูกลดอำนาจลงให้เหลืออำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการอย่างแท้จริงเท่านั้นรวมถึงการให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะแก่การบริหารงานของฝ่ายบริหาร⁴⁸ ยกตัวอย่างเช่น การให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนพัฒนา

⁴⁴ Wolf-Rüdiger Schenke, "Neue Fragen an die Wissenschaftsfreiheit, Neue Hochschulgesetze im Lichte des Art. 5 III GG," *NVwZ*, Vol.24, 1000, p.1003 (2005).

⁴⁵ ตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเก่าแก่และมีชื่อเสียงระดับโลกที่ตั้งอยู่ในมลรัฐ Baden-Württemberg ได้แก่ University of Heidelberg, University of Freiburg, University of Tübingen เป็นต้น

⁴⁶ กฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐ Baden-Württemberg เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของการนำหลักการบริหารงานของบริษัทมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ในกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐดังกล่าวจะไม่เรียกผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยว่า "อธิการบดี" แต่กลับเรียกว่า "กรรมการบริหาร" (Board) ซึ่งเป็นคำที่ใช้อยู่ในกฎหมายบริษัท (Aktiengesellschaftsgesetz)

⁴⁷ §§ 16 Abs. 3 S. 2 Nr. 1-13 UG BW.

⁴⁸ Sandberger, in: Heilbronner, Geis, *Hochschulrecht in Bund und Länder-Kommentar*, 35th edition (Heidelberg: C.F. Müller, 2008), Rn.135.

มหาวิทยาลัย การให้ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างงบประมาณและแผนการเงินการคลังของฝ่ายบริหาร การให้ข้อเสนอแนะในการทำสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับ กระทรวงศึกษาธิการ การมีมติในเรื่องการจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง ควบรวมหรือยุบเลิกคณะ สถาบันหรือ หลักสูตร การมีมติในเรื่องจำนวนรับเข้านักศึกษา การมีมติในเรื่องแผนงานด้านการวิจัยและการพัฒนานักวิชาการรุ่นใหม่ และการตราระเบียบพื้นฐานของมหาวิทยาลัย เป็นต้น⁴⁹ การปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัยเช่นว่านั้นทำให้รูปแบบการบริหารงานมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงจากระบบการบริหารงานจากล่างขึ้นบน (bottom up) มาเป็นการบริหารในลักษณะบนลงล่าง (top down) หรือเป็นลำดับขั้นการบังคับบัญชามากยิ่งขึ้น

3.2.2.3 การให้อิสระทางงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย

กลไกของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่อีกประการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการได้แก่ การให้งบประมาณในลักษณะ “เงินอุดหนุน” (Globalbudget) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายรวมทั้งมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณมากยิ่งขึ้น หลักการสำคัญของการให้งบประมาณที่เรียกว่าเงินอุดหนุนนั้นจะมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณ ทั้งนี้รัฐอนุมัติงบประมาณมาให้กับหน่วยงานของรัฐในลักษณะของเงินก้อน (Pakt) และกระจายอำนาจในการใช้งบประมาณให้แก่องค์กรของรัฐและมหาวิทยาลัยว่าจะใช้จ่ายไปเพื่อการใดบ้างหรือในเรื่องใดบ้างที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนั้น⁵⁰ ทั้งนี้อำนาจในการใช้งบประมาณโดยอิสระของมหาวิทยาลัยครอบคลุมในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร รวมถึงการลงทุนในวงเงินที่ไม่สูงมากนักด้วย ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า การจ่ายเงินอุดหนุนซึ่งเป็นหลักการในทางงบประมาณรูปแบบใหม่นี้มาจากหลักคิดที่ว่า หน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจทางงบประมาณนั้นย่อมอยู่ในสถานะที่มีความเข้าใจและความพร้อมในเรื่องที่เกี่ยวกับพันธกิจของตนเองมากกว่ากระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล และย่อมตัดสินใจได้ดีกว่าว่าภารกิจหน้าที่ใดที่มีความสำคัญและควรถูกจัดลำดับความสำคัญเป็นลำดับต้น (Priority) อาจกล่าวได้ว่าการให้งบประมาณในลักษณะดังกล่าวเป็นเครื่องมือของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เพราะเป็นกระบวนการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการควบคุมกำกับ⁵¹

3.2.2.4 การใช้กลไกสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงานระหว่างรัฐและมหาวิทยาลัย

สัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงาน (Ziel- und Leistungsvereinbarung; short-term performance contract)⁵² เป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการบริหาร

⁴⁹ § 19 UG BW.

⁵⁰ Franz Strehl, “Neue Tendenzen im Management,” *Verwaltung und Management*, Vol.1, 138, p.143 (1995).

⁵¹ Hugo Bossi and Hans Mäder, “Finanzielle Führung in der öffentlichen Verwaltung, *Verwaltung und Management*,” Vol.5, 356, p.358 (1999).

⁵² ในระบบราชการของประเทศไทยรู้จักเครื่องมือดังกล่าวในชื่อว่า “คำรับรองปฏิบัติราชการ”



จัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่เพิ่งถูกนำมาใช้ในประเทศเยอรมนีหลังจากที่มีการนำมาใช้แล้วในหลายประเทศ ทั้งนี้หลักการสำคัญของสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงานมีอยู่ว่า ในการบริหารงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัยในแต่ละปีนั้นจะมีการกำหนดเป็น “เป้าหมายการบริหารหรือผลงานที่ต้องทำ” และกำหนดกระบวนการทำงานที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง มหาวิทยาลัยและรัฐจะกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกัน และมหาวิทยาลัยมีหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันนั้น โดยในการบริหารงานตามสัญญานั้นรัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการจะไม่เข้ามาควบคุมวิธีการและกลไกการทำงานของมหาวิทยาลัย แต่จะทำหน้าที่แต่เพียงในการประเมินว่า การบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้ผลลัพธ์เป็นไปตามที่ตกลงกันหรือไม่เท่านั้น⁵³ รูปแบบการบริหารในลักษณะดังกล่าวถูกเรียกว่า “การบริหารหรือกำกับจากระยะไกล” (Steering from a distance) ซึ่งมีผลให้รูปแบบความสัมพันธ์เดิมระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยที่เป็นแบบลำดับชั้น (Hierarchie) ถูกแทนที่ด้วยความสัมพันธ์ในรูปของสัญญา และทำให้หน่วยงานของรัฐรวมทั้งมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและสามารถกำหนดแนวทางการบริหารงานและเป้าหมายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง⁵⁴

มลรัฐต่าง ๆ ของประเทศเยอรมนีได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายมหาวิทยาลัยของแต่ละมลรัฐให้มีการนำกลไกของสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงาน (Ziel- und Leistungsvereinbarung) มาใช้แทนที่รูปแบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในรูปแบบเดิม อย่างไรก็ตามเนื้อหาของข้อตกลงว่าด้วยผลงานตามกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ก็อาจมีความแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามเราอาจแยกเนื้อหาของข้อตกลงว่าด้วยผลงานตามกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ออกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ 1) ประเภทและรูปแบบของการให้เงินสนับสนุนแก่มหาวิทยาลัย 2) ปัญหาการกำหนดโครงสร้างของมหาวิทยาลัย และ 3) แผนหรือเป้าหมายในการสร้างผลงานหรือกิจกรรมของมหาวิทยาลัย เช่นการจัดตั้งคณะเฉพาะด้านขึ้นมาใหม่หรือการจัดตั้งศูนย์วิจัยเฉพาะด้านขึ้นมาใหม่ เป็นต้น⁵⁵ อย่างไรก็ตามเนื้อหาที่มีความสำคัญมากที่สุดของสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงานระหว่างรัฐและมหาวิทยาลัย ได้แก่เรื่อง “งบประมาณที่มหาวิทยาลัยควรได้รับจากรัฐ”⁵⁶ โดยในข้อตกลงดังกล่าวจะกำหนดความคาดหวังที่คู่สัญญาจะได้รับจากกันและกัน ทั้งนี้ควรกล่าวถึงสถานการณ์ทางงบประมาณของมหาวิทยาลัยเยอรมันที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในส่วนต่าง ๆ ของโลก ซึ่งได้แก่ แนวโน้มที่รัฐจะเรียกร้องให้มหาวิทยาลัยลดค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ลง รวมถึงการที่รัฐจะลดงบประมาณที่จะสนับสนุนมหาวิทยาลัยลงอย่างชัดเจน ในขณะที่เมื่อมองจากความต้องการของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยย่อมต้องการความมั่นคงแน่นอนในการบริหารงานด้วยการกำหนดแผนการบริหารงานและแผนงบประมาณระยะยาว ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากข้อเรียกร้องและความต้องการ

⁵³ Otto Hüter,, *supra* note 36, p.204.

⁵⁴ Karsten König, “Hierarchie und Kooperation, Die zwei Seelen einer Zielvereinbarung zwischen Staat und Hochschule,” in *Neue Steuerung von Hochschulen, Eine Zweibilanz*, 1st edition (Berlin: edition sigma, 2009), p.29.

⁵⁵ Otto Hüter, *supra* note 36, p.204.

⁵⁶ Karsten König, *supra* note 55, p.31.

ของทั้งสองฝ่าย เนื้อหาที่เป็นไปได้และความเหมาะสมของสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงาน (Ziel- und Leistungsvereinbarung) ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยจึงได้แก้อัตราสัญญาที่ว่า รัฐสัญญาว่าจะให้งบประมาณในอัตราคงที่แก่มหาวิทยาลัยเป็นระยะเวลา 5 ปีหรือ 10 ปีเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถวางแผนการบริหารงานระยะยาวได้ แต่ขอให้มหาวิทยาลัยตัดหรือลดค่าใช้จ่ายรายปีลง 10 เปอร์เซ็นต์จากงบประมาณประจำปีที่เคยได้รับก่อนการทำสัญญา ซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยได้ประโยชน์ในทางงบประมาณหรือทางการเงินจากรัฐ ในขณะที่มหาวิทยาลัยมีหนี้หรือหน้าที่ตามสัญญาในการดำเนินการหรือสร้างผลงานบางอย่างตามที่รัฐเรียกร้อง เช่นการเปิดคณะหรือสถาบันวิจัยเฉพาะด้าน การลดระยะเวลาการศึกษาของหลักสูตร การปฏิรูปหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม หรือการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง เป็นต้น⁵⁷

3.2.2.5 การให้รางวัลมหาวิทยาลัยดีเด่นด้านการสอนและการวิจัย

หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้เรียกร้องแต่เพียงให้หน่วยงานฝ่ายบริหารรวมถึงมหาวิทยาลัยจะต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐในรูปแบบใหม่เท่านั้น หากแต่ยังเรียกร้องให้หน่วยงานทั้งหลายจะต้องแข่งขันกันเพื่อโอกาสในการได้รับทรัพยากรและงบประมาณจากรัฐด้วย โดยเหตุผลดังกล่าวประเทศเยอรมนีจึงได้เริ่มต้นจัดให้มีโครงการที่เรียกว่า “โครงการส่งเสริมความเป็นเลิศแก่สถาบันอุดมศึกษา” (Exzellenzinitiative) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2005 โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมให้สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศทั่วโลก และเพื่อให้มหาวิทยาลัยเยอรมันพัฒนาตนเองไปเป็นสถาบันวิจัยระดับโลก ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นจะต้องสร้างภาวะกดดันให้มีการแข่งขัน (Comparative Pressure) ให้เกิดขึ้นในระหว่างมหาวิทยาลัยทั้งหลาย⁵⁸

โครงการส่งเสริมความเป็นเลิศแก่สถาบันอุดมศึกษา (Exzellenzinitiative) ที่ร่วมกันจัดขึ้นโดยรัฐบาลสหพันธ์กับรัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ อีก 16 มลรัฐนั้น ได้แบ่งรางวัลส่งเสริมมหาวิทยาลัยในรูปงบประมาณพิเศษหรือเงินเพิ่มพิเศษ (Extra Money) ออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน⁵⁹ ได้แก่ 1) รางวัลมหาวิทยาลัยดีเด่นด้านการสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ (Graduiertenschule) โดยจะมอบรางวัลเป็นงบประมาณพิเศษเพิ่มเติมจากงบประมาณปกติประมาณปีละ 1 ล้านยูโรให้กับมหาวิทยาลัยที่มีผลงานดีเด่นในการสร้างนักวิจัยระดับปริญญาเอกในสาขาวิชาต่าง ๆ รวมถึงการผลิตอาจารย์เพื่อเข้าสู่การทำงานวิชาการในมหาวิทยาลัยและสถาบันชั้นนำต่าง ๆ ต่อไป 2) รางวัลมหาวิทยาลัยดีเด่นด้านการวิจัย (Exzellenzcluster) โดยจะมอบรางวัลเป็นงบประมาณพิเศษประมาณปีละ 6.5 ล้านยูโรให้กับมหาวิทยาลัยที่มีผลงานวิจัยดีเด่นเป็นที่ยอมรับ โดยจะต้องเป็นโครงการวิจัยในประเด็นเชิงลึกและสลับซับซ้อน อีกครั้งโครงการวิจัยจะต้องประกอบไปด้วยนักวิจัยชั้นนำ 25 คนทั้งจากสถาบันอุดมศึกษาภาคสังคม รวมถึงภาคธุรกิจมาร่วมดำเนินโครงการวิจัยร่วมกัน 3) รางวัลมหาวิทยาลัยแห่งอนาคต

⁵⁷ Ibid, p.31.

⁵⁸ Uwe Schimank, *supra* note 5, p.368.

⁵⁹ Michael Hartmann, “Die Exzellenzinitiative und ihre Folgen,” *Leviathan*, Vol.38, 369, p.370 (2010).



(Zukunftskonzept) โดยจะมอบรางวัลเป็นงบประมาณพิเศษอีกประมาณปีละ 37 ถึง 76 ล้านยูโรให้กับมหาวิทยาลัยที่มีแผนการวิจัยระยะยาวที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง โดยแผนการวิจัยดังกล่าวอาจเป็นแผนการวิจัยในสาขาวิชาเฉพาะด้านที่มหาวิทยาลัยต้องการเน้นหนักก็ได้ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยที่ชนะการแข่งขันการเป็นมหาวิทยาลัยแห่งอนาคตนี้มีสิทธิใช้ชื่อว่า “มหาวิทยาลัยอีลิท” (Eliteuniversität) ด้วย ซึ่งในปี ค.ศ. 2019 มีมหาวิทยาลัยเยอรมันที่ชนะการแข่งขันและมีสิทธิใช้ชื่อ “มหาวิทยาลัย อีลิท” ทั้งหมด 11 สถาบันด้วยกัน⁶⁰

3.3 ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิรูปอุดมศึกษาเยอรมันตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้เคยรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิรูปอุดมศึกษาเยอรมัน ครั้งที่ 1 ด้วยการเปลี่ยนจากโครงสร้างการบริหารงานโดยกลุ่มคณาจารย์ (Ordinarienuniversität) มาเป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มของมหาวิทยาลัย (Gruppenuniversität) มาแล้วในคดี Hochschulurteil⁶¹ ซึ่งการบริหารงานในทั้งสองรูปแบบดังเดิมนั้นยังมีพื้นฐานเป็นการบริหารงานโดยองค์กรกลุ่มโดยเฉพาะสภามหาวิทยาลัย แต่การบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีหลักการบริหารที่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานจากรูปแบบดั้งเดิมไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือเป็นโครงสร้างการบริหารงานที่ให้อำนาจกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมาก และลดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลุ่มทั้งหลายลง ทำให้การบริหารงานมหาวิทยาลัยมีลักษณะที่เป็นลำดับชั้นบังคับบัญชามากยิ่งขึ้น อธิการบดีสามารถใช้อำนาจในลักษณะของการสั่งการจากบนลงล่าง (top down) ได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยในลักษณะดังกล่าวถือเป็นเนื้อหาสำคัญของการปฏิรูปอุดมศึกษาเยอรมันครั้งล่าสุด

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้มีโอกาสดีกครั้งในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยมาเป็นการบริหารตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) หรือตามหลักการเป็นมหาวิทยาลัยบริหารจัดการ (Managementuniversität) ในคดีกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐ Brandenburg⁶² โดยเนื้อหาหลักของคำพิพากษาดังกล่าวได้แก่ปัญหาที่ว่า การปฏิรูปการบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยการเพิ่มอำนาจจำนวนมากให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอธิการบดี และการลดอำนาจขององค์กรกลุ่มโดยเฉพาะสภามหาวิทยาลัยลงนั้น ชอบด้วย

⁶⁰ ซึ่งได้แก่ 1) Rheinisch-Westfälische Technische Universität Aachen 2) Der Berliner Verbund aus Freier Universität, Humboldt Universität und Technischer Universität 3) Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 4) Technische Universität Dresden 5) Universität Hamburg 6) Universität Heidelberg 7) Das Karlsruher Institut für Technologie 8) Universität Konstanz 9) Ludwig-Maximilians-Universität München 10) Technische Universität München 11) Eberhard Karls Universität Tübingen

⁶¹ BVerfGE 35, 79, 116.

⁶² BVerfGE 111, 333 ff.

รัฐธรรมนูญในเรื่องเสรีภาพทางวิชาการ⁶³ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ในคดีนี้ตัดสินว่า รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁶⁴ โดยศาลได้เน้นย้ำในคดีนี้อีกครั้งว่า รัฐมีหน้าที่ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยและนักวิชาการทั้งหลายด้วย ทั้งนี้การเลือกว่ามหาวิทยาลัยควรมีโครงสร้างการบริหารงานรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมที่สุดนั้น ถือเป็นดุลพินิจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และการตรากฎหมายเช่นนั้นย่อมชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอตราบเท่าที่ได้คำนึงถึงความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐมีหน้าที่คำนึงถึงประโยชน์ทั้งสองด้านซึ่งได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไปด้วยในขณะเดียวกัน ศาลเน้นย้ำอีกว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ผูกพันว่าจะต้องใช้รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบดั้งเดิมต่อไป รัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่ได้มีเฉพาะความสามารถในการทดลองหารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมที่สุดเท่านั้น แต่ยังถือเป็นหน้าที่ของรัฐด้วยที่จะต้องประเมินรูปแบบการบริหารที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและหารูปแบบการบริหารงานอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าใช้ ซึ่งการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นอำนาจตัดสินใจอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ ท้ายที่สุดศาลกล่าวถึงประเด็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารและลดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญว่าด้วยเสรีภาพทางวิชาการ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติมาตรา 5 วรรค 3 กฎหมายพื้นฐานไม่ได้บังคับไว้ว่า การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะต้องใช้รูปแบบองค์กรกลุ่มหรือให้ความสำคัญกับองค์กรกลุ่ม ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่อธิการบดีหรือคณบดีได้ ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้ยืนยันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิรูปอุดมศึกษาตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังนั้นการที่มหาวิทยาลัยจะใช้กลไกการบริหารงานที่ใกล้เคียงกับการบริหารงานธุรกิจเอกชนมากยิ่งขึ้นย่อมไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

4. การปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอการปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเพื่อพิจารณาค้นหาปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังความพยายามในการปฏิรูปดังกล่าว ว่ามีลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกับกระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของโลกหรือไม่ รวมถึงหาแนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับระบบอุดมศึกษาไทยต่อไป

4.1 การบริหารอุดมศึกษาไทยก่อนการปฏิรูปอุดมศึกษาในปี พ.ศ. 2533

ระบบราชการสมัยใหม่ของไทยเริ่มต้นขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชการที่ 5 อันเป็นผลมาจากความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการ ระบบศาลและระบบ

⁶³ กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz; Basic Law) มาตรา 5 บัญญัติว่า “วิชาการ ศิลปะ การวิจัยและการสอนย่อมเป็นอิสระ การใช้เสรีภาพในการสอนไม่หลุดพ้นต่อหน้าที่ในการให้ความรักดีต่อรัฐธรรมนูญ”

⁶⁴ BVerfGE 111, 333, 353.



กฎหมายให้มีความทันสมัยเพื่อป้องกันการรุกรานจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก⁶⁵ และการปฏิรูป เช่นว่านั้นยังเป็นเงื่อนไขสำคัญของการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของประเทศตะวันตกด้วย⁶⁶ และเพื่อเป็นการผลิตข้าราชการให้มีจำนวนมากพอเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ในสาขาต่าง ๆ จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนเฉพาะทางขึ้นเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ พ.ศ. 2425 และโรงเรียนกฎหมาย พ.ศ. 2440 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในความหมายปัจจุบันนั้นกลับเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทั้งนี้มหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยได้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2459 และหลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามมาอีกหลายแห่งด้วยกัน⁶⁷ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 ต่างมีสถานะเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาล และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยต่างมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น ดังนั้น มหาวิทยาลัยในสถานะส่วนราชการจึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ไม่แตกต่างจากส่วนราชการอื่นมากนัก นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสนใจว่า ในช่วงเวลาของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2459 เป็นต้นมา ข้อความคิดว่าด้วยเสรีภาพทางวิชาการยังไม่เป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับมากนัก⁶⁸ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้งมหาวิทยาลัยไทยในยุคแรก ๆ เป็นไปตามเหตุผลในเรื่องการจัดหาและเตรียมกำลังคนเข้าปฏิบัติงานราชการเป็นหลัก ไม่ใช่การจัดตั้งเพื่อบรรลุข้อความคิดในเรื่องการแสวงหาความรู้แจ้งหรือสัจธรรมเหมือนในประเทศในยุโรปแต่อย่างใด

โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยจะถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องที่มาของรายได้มหาวิทยาลัย จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีและคณบดีเป็นต้น ในทางตรงกันข้าม เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจะไม่ได้ถูกกำหนดเอาไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย แต่จะถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้มหาวิทยาลัยทั้งหลายจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะแยกต่างหากออกจากกัน แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยทั้งหลายกลับถูกกำหนดไว้ในทำนองเดียวกันทั้งสิ้น โดยองค์กรบริหารงานมหาวิทยาลัยที่ถูกกำหนดให้มีในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลายประกอบไปด้วย สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร

⁶⁵ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), น.115.

⁶⁶ กิตติศักดิ์ ปกติ, การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), น.111.

⁶⁷ ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2477, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2486, มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2486, มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507 เป็นต้น

⁶⁸ เป็นที่น่าสนใจว่าข้อความคิดว่าด้วยเสรีภาพทางวิชาการเป็นที่รู้จักกันในแง่ของกฎหมายเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้รับรองเสรีภาพทางวิชาการไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติว่า “เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง” นอกจากนี้เสรีภาพทางวิชาการยังได้รับการรับรองอีกครั้งจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560

มหาวิทยาลัย ในขณะที่องค์กรบริหารงานบุคคลจะถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้มีข้อสังเกตเป็นประการเบื้องต้นว่า แม้มหาวิทยาลัยทั้งหลายจะมีสถานะเป็นส่วนราชการภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลก็ตาม แต่การบริหารงานมหาวิทยาลัยในฐานะส่วนราชการนั้นก็ยังคงมีความแตกต่างกับส่วนราชการอื่น ๆ อยู่นั่นเอง⁶⁹ โดยการบริหารงานในส่วนราชการอื่น ๆ นั้นหัวหน้าส่วนราชการจะมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว และสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานได้ ในขณะที่การบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้น แม้จะมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารงานสูงสุดของมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั้งหลายโดยส่วนใหญ่กลับถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย⁷⁰ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรบริหารงานสูงสุดของมหาวิทยาลัยไทยได้แก่สภามหาวิทยาลัย ไม่ใช่อธิการบดีแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับมักจะกำหนดว่า “สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกิจการโดยทั่วไปของมหาวิทยาลัย”⁷¹ ทั้งนี้ในรายละเอียดนั้นพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับต่าง ๆ จะกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสอน การวิจัยและการบริการทางวิชาการ แก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การดรรชนีเปรียบเทียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย การจัดตั้งการควบรวบหรือการยุบคณะ วิทยาลัย สถาบัน ศูนย์หรือภาควิชาภายในมหาวิทยาลัย นอกจากนั้นสภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจอนุมัติหลักสูตร การอนุมัติปริญญาบัตร การแต่งตั้งอธิการบดี คณบดี รองคณบดี และผู้อำนวยการส่วนงานในมหาวิทยาลัย รวมถึงอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณของมหาวิทยาลัยด้วย อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า สภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลายจะไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจออกคำสั่งต่ออาจารย์มหาวิทยาลัยทั้งหลาย เมื่อกลับมาพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการจะพบว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไทยในฐานะที่เป็นส่วนราชการนั้นมีอำนาจอย่างจำกัดมากในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญได้แก่ การบริหารงานมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัย นโยบายและระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และมีข้อสังเกตเช่นเดียวกันว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลแต่อย่างใด เพราะอำนาจในเรื่องดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล ในขั้นนี้อาจสรุปได้ว่า อธิการบดีของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมีอำนาจตามกฎหมายน้อยมาก ทั้งนี้เพราะอำนาจในการบริหารงานทั่วไปจะเป็นของสภามหาวิทยาลัย ในขณะที่อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจะเป็นขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

⁶⁹ สุภาพ สุจริตพงศ์, “การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น.81.

⁷⁰ ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เช่นเดียวกัน

⁷¹ ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 13 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531.



ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการนั้นได้ถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไว้เพียง 5 มาตราเท่านั้น และไม่สามารถใช้ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้อย่างแท้จริง⁷² ทั้งนี้มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดไว้แต่เพียงว่า “การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น การเลื่อนลำดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการให้ออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ดังนั้นทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้นจึงได้ตรากฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2502 เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ดังกล่าวได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แยกออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการอื่น โดยเฉพาะเหตุผลเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็น 2 ระดับด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยทั้งหลาย คณะหนึ่ง และอนุกรรมการสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) อีกคณะหนึ่ง โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.ม.) มีอำนาจหน้าที่แยกเป็น 3 ส่วนสำคัญด้วยกันคือ 1) การออกระเบียบข้อบังคับทั้งหลายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย 2) การแต่งตั้ง การอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง รวมถึงการให้ออกจากราชการ และ 3) การดำเนินการทางวินัยในมหาวิทยาลัย ในขณะที่อนุกรรมการสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 และมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่ ก.ม. มอบหมาย รวมถึงการให้ความเห็นแก่อธิการบดี ตามที่อธิการบดีปรึกษา ในทางวิชาการ⁷³ ให้ข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกันว่า ในบริบทของมหาวิทยาลัยไทยนั้น อนุกรรมการสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) คือองค์กรที่มีอำนาจมากที่สุดในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัย ในขณะที่สภามหาวิทยาลัยคือองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัย ดังนั้น อ.ก.ม. คือองค์กรที่ทำให้อำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยลดลง⁷⁴ ทั้งนี้อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการ

⁷² กฤษณา จันทโรสาร, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล,” (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น.114.

⁷³ สุภาพ สุจริตพงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70*, น.180; กฤษณา จันทโรสาร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 73*, น. 114.

⁷⁴ สุภาพ สุจริตพงศ์, *เพิ่งอ้าง*, น.160; พินิจ มั่นสัมฤทธิ์, “ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย : อดีต ปัจจุบัน อนาคต,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), น.53.

บริหารงานบุคคล ดังนั้นผู้บริหารมหาวิทยาลัยไทยในโครงสร้างดังกล่าวจึงมีอำนาจจำกัดมากเมื่อเปรียบเทียบกับหัวหน้าส่วนราชการอื่น

4.2 การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยหลังปี พ.ศ. 2533

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นเป็นครั้งแรก รูปแบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยก็เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ และนับได้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาเริ่มต้นของการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง ซึ่งการปฏิรูปอุดมศึกษาในรอบหลังสุดนี้เองที่จะต้องได้รับการศึกษาอย่างแท้จริงว่า เป็นการปฏิรูปอุดมศึกษาที่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังเช่นที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศหรือไม่

4.2.1 แนวคิดในการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”

ข้อความคิดว่าด้วย “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในการสัมมนาเรื่อง “ปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยไทย” ซึ่งจัดขึ้น ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2507⁷⁵ ซึ่งในการสัมมนาดังกล่าวได้มีการอภิปรายถึงปัญหาของอุดมศึกษาในแง่มุมต่าง ๆ และนำมาสู่แนวคิดร่วมกันว่า มหาวิทยาลัยควรพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยอิสระหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งหมายความว่ามหาวิทยาลัยไม่ควรอยู่ในโครงสร้างที่เป็นส่วนราชการอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะในโครงสร้างของระบบราชการที่สลับซับซ้อนนั้น มหาวิทยาลัยไทยย่อมไม่อาจบริหารงานอย่างเป็นอิสระได้เลย สุรพล นิติไกรพจน์⁷⁶ ได้อธิบายสถานการณ์ในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ปัญหาของมหาวิทยาลัยไทยในฐานะที่เป็นส่วนราชการได้แก่ ความไม่เป็นอิสระในการบริหารงานจากรัฐบาล ซึ่งสะท้อนออกมาจากการที่มหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองในการจัดตั้ง การยุบรวม หรือการยกเลิกคณะ สถาบันหรือศูนย์ต่าง ๆ แต่การตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลทั้งสิ้น นอกจากนั้นในทางงบประมาณ มหาวิทยาลัยไทยก็ไม่มีอิสระโดยสิ้นเชิง เพราะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณอย่างเคร่งครัด ซึ่งปัญหาทั้งหลายดังกล่าวก่อให้เกิดเสียงเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นอกเหนือจากปัญหาเรื่องโครงสร้างการบริหารงานแล้ว ในเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติหน้าที่ มหาวิทยาลัยไทยก็มีปัญหามากเช่นเดียวกัน โดยในรายงานการศึกษาเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” จัดทำโดย

⁷⁵ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, “ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : อดีตถึงปัจจุบัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2563, จาก <https://inin2539.wordpress.com/มหาวิทยาลัย/ความเป็นมาของมหาวิทยาลัย/>.

⁷⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, “มหาวิทยาลัยในรูปองค์การมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี,” ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปีศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2535), น.433.



คณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ⁷⁷ ได้รายงานปัญหาที่เป็นข้ออ่อนของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยไว้หลายประการด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น การที่อุดมศึกษาไม่อาจเป็นกลไกระดับมั่นคงของประเทศได้ การประสบปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา ปัญหาระบบบริหารที่ด้อยประสิทธิภาพทั้งด้านวิชาการ การเงินและการบริหารงานบุคคลและขาดความคล่องตัวในการพัฒนาตนเองให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของประเทศ ปัญหาการขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ปัญหาความไม่เสมอภาคในการได้รับการศึกษา รวมถึงปัญหาการละเลยบทบาทด้านการวิจัยของมหาวิทยาลัย

ปัญหาทั้งหลายดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย จนในที่สุดในปี พ.ศ. 2533 ก็ได้เกิดการเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยไทยไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้ความสำเร็จครั้งแรกในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้แก่ การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ทั้งนี้หลักการใหม่ที่เป็นสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ ความเป็นอิสระทางวิชาการ ความเป็นอิสระในทางการเงินและงบประมาณ รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ดังนั้นรูปแบบการทำงานและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยมีความเป็นอิสระและมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งการปฏิรูปอุดมศึกษาในลักษณะดังกล่าวนับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของอุดมศึกษาไทยที่ทำให้การบริหารมหาวิทยาลัยไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีข้อสังเกตในประการสำคัญว่า แม้เจตนารมณ์ของการปฏิรูปอุดมศึกษาโดยการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการจะมีข้อดีหลายประการที่จะแก้ปัญหาระบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในรูปแบบดั้งเดิม แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่า การปฏิรูปมหาวิทยาลัยไทยโดยการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดและกลไกของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่อยู่หลายประการด้วย ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ในส่วนท้ายของบทความนี้ต่อไป

4.2.2 ความเปลี่ยนแปลงสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในแง่โครงสร้างการบริหารงาน

ความเปลี่ยนแปลงประการสำคัญในแง่โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยไทยหลังการออกนอกระบบราชการ ได้แก่ ความพยายามในการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรบริหารงาน ซึ่งได้แก่ สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในขณะที่เดียวกันก็ได้ลดอำนาจของกระทรวงที่มีอำนาจเหนือมหาวิทยาลัยลงไปเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีข้อสังเกตประการสำคัญว่า ความเปลี่ยนแปลง

⁷⁷ คณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, “แนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542,” (รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542), น.37.

ของมหาวิทยาลัยไทยหลังการออกนอกระบบราชการกลับเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพราะมีความเปลี่ยนแปลงสำคัญเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ถูกเปลี่ยนจากการเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ดังนั้น โดยหลักแล้ว คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และอนุกรรมการสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) จะมีอำนาจลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เพราะในอนาคตอันใกล้จะไม่มีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอีกต่อไป และอำนาจหน้าที่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยจะกลายมาเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยซึ่งสามารถออกระเบียบการบริหารงานบุคคลเพื่อใช้กับพนักงานมหาวิทยาลัยได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยนั้นอาจสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่ออกนอกระบบราชการจะมีเสรีภาพและมีความเป็นอิสระจากการควบคุมกำกับของรัฐบาลยิ่งขึ้น อำนาจทั้งหลายที่เคยเป็นของกระทรวงศึกษาธิการหรือทบวงมหาวิทยาลัยก็จะโอนมาให้เป็นอำนาจตัดสินใจของสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น มหาวิทยาลัยทั้งหลายโดยสภามหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดตั้ง การยุบรวม หรือการยกเลิกคณะ สถาบันหรือศูนย์ทั้งหลาย รวมถึงอำนาจในการประเมินและควบคุมคุณภาพการจัดการศึกษาก็จะเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย และไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการอีกแต่อย่างใด ในส่วนอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) เดิมซึ่งถูกยุบเลิกไปภายหลังการออกนอกระบบราชการนั้นก็ได้ออกโอนให้มาเป็นอำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจของอธิการบดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในเรื่องการบรรจุแต่งตั้งและเรื่องเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย ในท้ายที่สุดมีข้อสรุปว่า หลังจากการออกนอกระบบราชการแล้วนั้น สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพราะอำนาจหน้าที่ทั้งหลายที่เคยเป็นขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลได้ออกโอนมาให้แก่องค์กรทั้งสองดังกล่าวของมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า การเพิ่มอำนาจตามกฎหมายให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยตามกฎหมายนั้น ไม่ได้รวมถึงการเพิ่มอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจในการออกคำสั่งซึ่งเป็นกลไกสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ด้วยแต่อย่างใด⁷⁸

⁷⁸ หลักฐานสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้แก่การที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งได้กำหนดวินัยที่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติไว้โดยละเอียด ดังเช่นที่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2502 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า ฝ่ายนิติบัญญัติที่ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้จงใจละเว้นที่จะบัญญัติวินัยว่าด้วย “หน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา” ไว้ในบทบัญญัติหมวด “วินัยและการรักษาวินัย” ทั้งนี้บทบัญญัติว่าด้วย “หน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา” เป็นเครื่องมือสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ต้องการจะเพิ่มอำนาจให้แก่อธิการบดีและคณะบดีและจัดโครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้มีลักษณะเป็นลำดับชั้นบังคับบัญชา

4.3 ความเคลื่อนไหวในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน

ในรอบสองถึงสามปีที่ผ่านมามีความเคลื่อนไหวในแวดวงอุดมศึกษาครั้งสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายในประเทศไทย ทั้งนี้มีการตราพระราชบัญญัติเฉพาะขึ้นหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นต้น อย่างไรก็ตามต้องนับว่าการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 น่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญขึ้นกับอุดมศึกษาในประเทศไทยต่อไป อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแม้จะมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาโดยตรงก็ตาม แต่ก็ยังไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภายในของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 ถูกตราขึ้นด้วยเหตุผลเพราะต้องการกำหนดอำนาจหน้าที่รวมถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการของกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีความชัดเจน เพื่อให้การบริหารงานของกระทรวงในระดับต่าง ๆ เป็นไปอย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ⁷⁹ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นมาแล้วก็ก่อให้เกิดคำถามสำคัญขึ้นมาว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวพบว่าการกำหนดเรื่องสำคัญ ๆ เอาไว้หลายเรื่อง ยกตัวอย่างเช่น การแบ่งส่วนราชการในกระทรวงใหม่⁸⁰ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และคณะกรรมการการอุดมศึกษา⁸¹ เป็นต้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาหลักเป็นเรื่องการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งเป็นกระทรวงที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้มีผลโดยตรงต่อโครงสร้างการบริหารงานภายในของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่และการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับผู้บริหารมหาวิทยาลัย และนอกจากนั้นยังไม่มีผลชัดเจนว่า การตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้นำแนวคิดในเรื่องหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาใช้อย่างไรบ้าง

5. บทวิเคราะห์การปฏิรูปอุดมศึกษาไทย

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอผลการศึกษาเปรียบเทียบว่าการปฏิรูปอุดมศึกษาโดยการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการนั้น เป็นการปฏิรูปอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแนวทางของหลักการ

⁷⁹ ดูหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

⁸⁰ ดูมาตรา 8-15 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

⁸¹ ดูมาตรา 16-24 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

บริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) หรือไม่ และเพื่อที่จะได้ทำข้อเสนอแนะในเชิงหลักการแก่การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยต่อไป

5.1 เปรียบเทียบแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศเยอรมนีและประเทศไทย

จากที่ได้นำเสนอเรื่องการปฏิรูปอุดมศึกษาทั้งในประเทศเยอรมนีและประเทศไทยไปแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจะได้สรุปสิ่งที่เป็นลักษณะร่วมกันและลักษณะที่แตกต่างกันของการปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในทั้งสองประเทศอีกครั้งดังต่อไปนี้

5.1.1 ลักษณะร่วมของการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศเยอรมนีและประเทศไทย

การอุดมศึกษาในทั้งสองประเทศมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันประการหนึ่ง ได้แก่ ความพยายามในการปฏิรูปอุดมศึกษาโดยการเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย การปฏิรูปอุดมศึกษาของเยอรมันซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี 1987 ถึง 1990 ได้แก่ความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นแบบลำดับชั้น (Hierarchie) โดยมีลักษณะสำคัญได้แก่ การเพิ่มอำนาจบริหารงานให้แก่อธิการบดีและคณบดี⁸² ทั้งนี้เครื่องมือสำคัญในการเพิ่มอำนาจให้แก่อธิการบดีและคณบดีได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐโดยการกำหนดให้อธิการบดีและคณบดีมี “อำนาจบังคับบัญชา” หรือ “อำนาจในการออกคำสั่ง” ต่อบุคลากรทั้งหลายรวมทั้งต่ออาจารย์มหาวิทยาลัยด้วย และในขณะเดียวกันก็พยายามลดอำนาจในทางบริหารของสภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการประจำคณะซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มลง โดยกรอบแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ แนวคิดในการเป็นมหาวิทยาลัยบริหารจัดการ (Managementuniversität) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ความรวดเร็วและความยืดหยุ่นในการบริหารงานให้กับมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น รวมถึงการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติให้แก่มหาวิทยาลัยด้วย⁸³

การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยนั้นก็มีแนวคิดหลักหรือจุดเน้นหนักในเรื่องการปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย จากการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยผลของการปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายดังกล่าวทำให้มหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบราชการไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลอีกต่อไปและมีอิสระในการบริหารงานด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรบริหารงานของมหาวิทยาลัยไทยนั้น กลับเป็นการมุ่งเน้นในการเพิ่มอำนาจบริหารงานทั่วไป

⁸² Konrad Hesse, “Die Leitung der Universität in den gegenwärtigen Bestrebungen zu einer Hochschulreform,” *WissB*, Vol.4, 82, p.83 (1970).

⁸³ ดูเหตุผลในการตรากฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (HRG) ในปี ค.ศ. 1998 (BT-Drucks 13/8796, S. 1 u. 13)

ให้แก่สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สภามหาวิทยาลัยจะมีอำนาจบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัย และมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักสูตร การจัดตั้ง การยุบรวม หรือการยกเลิกคณะ สถาบันหรือศูนย์ต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลซึ่งเคยเป็นอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล (ก.ม. และ อ.ก.ม.) นั้น ก็ได้รับการแก้ไขให้เป็นอำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในขณะที่ในระบบกฎหมายเยอรมันมุ่งเน้นการเพิ่มอำนาจในการบริหารงานทั้งหลายให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย และพยายามลดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยลง แต่ในระบบกฎหมายไทยนั้นจะเป็นเรื่องของการเพิ่มอำนาจในมิติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยนั้น กฎหมายกลับพยายามเพิ่มอำนาจให้แก่สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มมากยิ่งขึ้น

5.1.2 ลักษณะที่แตกต่างของการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศเยอรมนีและประเทศไทย

ถึงแม้ว่าปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในทั้งสองประเทศจะมีแนวโน้มร่วมกันประการหนึ่งซึ่งได้แก่ ความพยายามในการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรบริหารงานของมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นก็ตาม อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการปฏิรูปอุดมศึกษาในทั้งสองประเทศก็ยังคงมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้การเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในเยอรมันนั้นเป็นไปตามเหตุผลในเรื่องความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในการบริหารงาน รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับมหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศได้ ดังนั้นในการปฏิรูปอุดมศึกษาเยอรมันจึงมีแนวคิดในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่เบื้องหลัง เครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปอุดมศึกษาเยอรมันได้แก่ การปฏิรูปและปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารมหาวิทยาลัยกับองค์กรบริหารแบบกลุ่ม (สภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการประจำคณะ) โดยพยายามเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารและลดอำนาจองค์กรกลุ่มทั้งหลายลง กล่าวให้แคบเข้า กรอบแนวคิดที่ใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัยตามหลักการใหม่นั้น ได้แก่ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยเยอรมันให้คล้ายคลึงกับการบริหารจัดการบริษัทเอกชนมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัยไทยนั้นไม่ได้มีหลักคิดในเรื่องการบริหารงานในรูปแบบบริษัทแต่อย่างใด หากแต่การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยกลับเป็นไปเพราะเหตุผลที่ว่ามหาวิทยาลัยในรูปแบบดั้งเดิมมีระบบการทำงานที่ยึดโยงอยู่กับระบบราชการมากเกินไป ดังนั้นกรอบแนวคิดสำคัญที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยด้วยการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยนั้นจึงเป็นไปตาม “หลักการกระจายอำนาจปกครอง” (Dezentralization) ดังนั้น อำนาจหน้าที่เดิมที่เคยเป็นของกระทรวงศึกษาธิการจึงถูกกระจายมาให้เป็นอำนาจของมหาวิทยาลัย ดังนั้นแท้จริงแล้วองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นโดยตรงอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปอุดมศึกษาคือสภามหาวิทยาลัย ไม่ใช่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด เราอาจสรุปได้อีกครั้งว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้น

ยังไม่ได้มีลักษณะเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบริษัทเอกชนดังเช่นที่เกิดขึ้นในเยอรมนีและอีกหลายประเทศทั่วโลกแต่อย่างใด หากแต่เป็นผลจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจปกครอง (Dezentralization) ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างมหาวิทยาลัยและรัฐบาลเท่านั้น

5.2 การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

มหาวิทยาลัยไทยได้ผ่านการปฏิรูปสำคัญครั้งล่าสุดได้แก่ การปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยจากการเป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือที่เรียกว่า “การออกนอกระบบราชการ” ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาหลายประการที่เคยเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของการปฏิรูปมหาวิทยาลัยดังกล่าว ผู้ศึกษากลับพบว่ามีความไม่ชัดเจนบางประการที่อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้มหาวิทยาลัยไทยพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

5.2.1 ความไม่ชัดเจนของการกำหนดเป้าหมายและกระบวนการปฏิรูปอุดมศึกษาด้วยการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาของการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในรอบล่าสุดด้วยการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการนั้น มีกรอบแนวคิดที่ใช้ในการปฏิรูปอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยมีกรอบแนวคิดหลักอันใดหรือเป็นการปฏิรูปที่มุ่งเน้นปัญหาเรื่องใดเป็นสำคัญ ปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิดที่ใช้ในการปฏิรูปดังกล่าวย่อมนำไปสู่การกำหนดกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายในการปฏิรูปที่ไม่ชัดเจนด้วย และย่อมไม่อาจคาดหวังผลสำเร็จที่ชัดเจนของการปฏิรูปได้ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากวรรณกรรมทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยแล้วจะพบว่า กรอบแนวคิดหรือเป้าหมายหลักในการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการได้แก่ แนวคิดในการเพิ่มความเป็นอิสระให้กับมหาวิทยาลัย และลดอำนาจกำกับดูแลของรัฐบาลลง ซึ่งเป็นผลให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในด้านการจัดองค์การ ความเป็นอิสระทางวิชาการ ความเป็นอิสระด้านการบริหารงาน และความเป็นอิสระทางการเงิน⁸⁴ ซึ่งเป็นแนวคิดที่คาดหวังกันว่าจะสามารถแก้ปัญหาเดิมของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและ จะพัฒนามหาวิทยาลัยไทยให้ก้าวหน้าต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีข้อสังเกตประการสำคัญเกี่ยวกับกรอบแนวคิดในการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการที่เกิดขึ้นในประเทศไทยว่า ยังไม่ใช้กรอบแนวคิดในการปฏิรูปมหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังเช่นที่เกิดขึ้นในต่างประเทศแต่อย่างใด ทั้งนี้หากเราได้ย้อนกลับไปศึกษากรอบแนวคิดในการปฏิรูปอุดมศึกษาในหลาย

⁸⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ประสิทธิภาพและการบริการจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2560), น.41; สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว, มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.159-165.

ประเทศตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะพบว่ามีกรอบแนวคิดที่สำคัญได้แก่ การนำหลักการบริหารงานภาครัฐกิจเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เสนอกรอบแนวคิดใหม่ (new paradigms) ในการบริหารงานภาครัฐจากที่เคยเน้นหนักที่การป้อนหรือสิ่งที่ป้อนเข้าไป (Input) ในระบบการบริหารงาน มาเป็นการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Output)⁸⁵ และมีกลยุทธ์สำคัญในการบริหารจัดการได้แก่ 1) การบริหารงานโดยมุ่งเน้นตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้าและผู้มาใช้บริการ 2) การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงานโดยใช้สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Leistungsvereinbarung; performance agreement) เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงาน 3) การเพิ่มอำนาจแก่ผู้บริหารองค์กรให้มีอำนาจสูงสุดภายในองค์กรอย่างแท้จริง และ 4) การเน้นการแข่งขันและกลไกตลาด

ผู้ศึกษาอาจสรุปได้อีกครั้งว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น มีกรอบแนวคิดที่ใช้ในการปฏิรูปแตกต่างกันอย่างมาก และนำมาสู่การกำหนดเครื่องมือหรือกลไกที่ใช้ในการปฏิรูปที่ต่างกัน และย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า ผลลัพธ์ของการปฏิรูปอุดมศึกษาย่อมมีความแตกต่างกันในรายละเอียดด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยเป็นการมุ่งเน้นการกำหนดความสัมพันธ์ภายนอกเสียใหม่ว่ามหาวิทยาลัยทั้งหลายในฐานะผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล และรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้กำกับดูแล ทั้งนี้โดยมีความคาดหวังของการปฏิรูปว่า มหาวิทยาลัยทั้งหลายจะมีอิสระในการบริหารงานด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น แต่กรอบคิดในการปฏิรูปมหาวิทยาลัยไทยนั้นกลับไม่ใช่เรื่องการมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารเพื่อเอาชนะสิ่งที่ท้าทายทั้งหลายในยุคปัจจุบันแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม การปฏิรูปอุดมศึกษาในหลายประเทศทั่วโลกมีกรอบคิดในการปฏิรูปอย่างชัดเจนว่า เป็นการปฏิรูปการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วเป็นเรื่องการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการบริหารงาน และเปลี่ยนแปลงเครื่องมือในทางบริหารให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว โดยมีเป้าหมายสำคัญเป็นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและความสามารถในการแข่งขันกับมหาวิทยาลัยทั้งหลายในต่างประเทศ

5.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของการกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย

ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า การที่กรอบแนวคิดที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศไทยมีความไม่ชัดเจนย่อมส่งผลให้กลไกหรือเครื่องมือในทางบริหารต่าง ๆ เกิดความไม่ชัดเจนตามไปด้วย ทั้งนี้ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลผู้กำกับดูแลกับมหาวิทยาลัยที่ออกนอกกรอบราชการไปแล้ว ยังเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัย

⁸⁵ Michael Peter, *supra* note 13, p.11.

5.2.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนเรื่องการใช้อำนาจกำกับดูแลและเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยไทย

คำอธิบายหลักในเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้แก่ การที่มหาวิทยาลัยจะมีอิสระมากยิ่งขึ้นทั้งในด้านบริหารงานบุคคล ด้านวิชาการ และด้านงบประมาณและทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นแนวทางหลักที่ผู้สนับสนุนการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการได้นำเสนอแก่สังคม อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงที่เริ่มมีการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการจนถึงปัจจุบันพบว่า นโยบายและทางปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหลายประการทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระทางวิชาการ

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างสถานการณ์ในมหาวิทยาลัยไทยในปัจจุบันที่ทำให้มหาวิทยาลัยไม่มีความเป็นอิสระทางวิชาการมากนัก แม้ว่าจะเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วก็ตาม ตัวอย่างสำคัญได้แก่ เรื่องการบริหารหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องตกอยู่ภายใต้เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและทำให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายไม่อาจมีเสรีภาพทางวิชาการได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ออกเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรหลายฉบับที่มีเนื้อหาเป็นเรื่อง การกำหนดคุณสมบัติของอาจารย์ประจำหลักสูตรและอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร รวมถึงอาจารย์ผู้สอนในหลักสูตรไว้อย่างละเอียดและมีเงื่อนไขที่ยุ้งยากและไม่จำเป็น อันทำให้อาจารย์ที่แม้จะสำเร็จการศึกษาในระดับที่สามารถทำงานทางวิชาการในหลักสูตรได้ ต้องกลายเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและไม่สามารถเข้ามาเป็นอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรหรือไม่สามารถเป็นผู้สอนในหลักสูตรนั้น ๆ ได้⁸⁶ หรือการที่เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษากำหนดคุณสมบัติของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หรืออาจารย์ผู้สอบวิทยานิพนธ์ไว้อย่างละเอียดเกินความจำเป็นและเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการของทั้งมหาวิทยาลัยและอาจารย์มหาวิทยาลัยเองด้วย ปัญหาความไม่ชัดเจนในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับผู้กำกับดูแล⁸⁷ ดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อการใช้เสรีภาพ

⁸⁶ ยกตัวอย่างเช่น ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 ในข้อที่ 4 ที่กำหนดให้ “อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรต้องอยู่ประจำหลักสูตรนั้นตลอดระยะเวลาที่จัดการศึกษา โดยจะเป็นอาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรเกินกว่า 1 หลักสูตรในเวลาเดียวกันไม่ได้” หรือการกำหนดคุณสมบัติของอาจารย์ผู้สอบวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกที่เป็นบุคคลภายนอกเอาไว้ว่า “กรณีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอกหรือเทียบเท่า และมีผลงานทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารที่มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับระดับนานาชาติ ซึ่งตรงหรือสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์ไม่น้อยกว่า 5 เรื่อง” เป็นต้น ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวนี้มีผลทำให้ในบางสาขาวิชา โดยเฉพาะในทางสังคมศาสตร์นั้น ไม่อาจจัดการเรียนการสอนหรือสอบให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดได้เลย ซึ่งเห็นได้ชัดว่าขัดกับเสรีภาพทางวิชาการของทั้งมหาวิทยาลัยและของคณาจารย์ทั้งหลายด้วย

⁸⁷ อำนาจกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการต่อมหาวิทยาลัยนั้นบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ มาตรา 8 กำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจในการตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะการของพระราชบัญญัตินี้” นอกจากนี้มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ “คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ

ทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ทั้ง ๆ ที่เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายในการออกนอกระบบราชการแล้ว อำนาจตัดสินใจทั้งหลายควรเป็นของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะสภามหาวิทยาลัยเอง⁸⁸ ในเรื่องดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดที่แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในรอบที่ผ่านมายังมีกรอบแนวคิดในการปฏิรูปที่ไม่ชัดเจน และทำให้การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

5.2.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในการใช้เครื่องมือหรือกลไกตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

สืบเนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในรอบที่ผ่านมา ย่อมส่งผลให้การกำหนดกลไกหรือเครื่องมือทั้งหลายในการปฏิรูปอุดมศึกษาเกิดความไม่ชัดเจนตามไปด้วย ทั้งนี้แม้ในทางวรรณกรรมส่วนหนึ่งจะอ้างอิงว่าการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในรอบล่าสุดนี้มีแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อยู่เบื้องหลังก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาอย่างแท้จริงแล้วจะพบว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในรอบที่ผ่านมามีการใช้เครื่องมือหรือกลไกตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่น้อยมาก ทั้งนี้เมื่อกล่าวถึงเครื่องมือในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ใช้อยู่ในหลายประเทศ จะพบว่ามีเครื่องมือสำคัญได้แก่ 1) การกำหนดเป้าหมายการบริหารจัดการในรูปของข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างผู้ปฏิบัติงานและผู้กำกับดูแล 2) การเพิ่มอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริหารองค์กร ซึ่งกลไกการบริหารงานทั้งสองถูกกำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจให้กับการบริหารงานภาครัฐ ในที่นี้ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงความไม่ชัดเจนในการนำเครื่องมือหรือกลไกดังกล่าวมาใช้กับอุดมศึกษาของไทย

และประเมินผลการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระทางวิชาการและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะในการออกระเบียบหลักเกณฑ์และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงาน” ผู้ศึกษามีข้อสังเกตตอบข้อบัญญัติดังกล่าวว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยตรงในการตรากฎหมายลำดับรองหรือกฎที่อาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (ในที่นี้คือเสรีภาพทางวิชาการ) แต่กฎหมายกลับให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแต่เพียงในการเสนอนโยบายและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลในลักษณะที่เป็นการกำหนดรายละเอียดการทำงานที่ขัดขวางความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจโดยชัดแจ้ง รวมถึงไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูปอุดมศึกษาด้วยการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการด้วย

⁸⁸ ยกตัวอย่างเช่นเรื่อง “การประกันคุณภาพการศึกษา” ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลาย ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 ซึ่งตราขึ้นเพื่อเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้บัญญัติเรื่อง “การประกันคุณภาพและการประเมิน” เอาไว้จะพบว่ามาตรา 54 กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัย และยังกำหนดว่า ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยซึ่งตราขึ้นโดยสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดังนั้น อำนาจในการสร้างระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัย และอำนาจในการสร้างระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินคุณภาพการศึกษา รวมถึงอำนาจในการประเมินหลักสูตรการศึกษา การเรียนการสอน และการวัดผลการศึกษาตามหลักสูตรนั้นเป็นอำนาจโดยตรงและเฉพาะของมหาวิทยาลัยเอง ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการหรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลและกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดอันกระทบต่ออิสระทางวิชาการของมหาวิทยาลัยไม่ได้

ก. การใช้สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Leistungsvereinbarung; performance agreement) ในระบบอุดมศึกษาไทย

กลไกของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือการเพิ่มความเป็นอิสระของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ และการลดการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานที่ถูกกำหนดโดยรัฐลง ทั้งนี้วิธีการซึ่งรัฐซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลและหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลนำมาใช้ได้แก่ การทำสัญญาที่เรียกว่า “สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน” (Leistungsvereinbarung; performance agreement) โดยสัญญาประเภทดังกล่าวจะไม่มีกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการบริหารงานฝ่ายเดียวโดยรัฐหรือผู้กำกับดูแล แต่ตัวชี้วัดความสำเร็จหรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงาน การวัดผลและวิธีการวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงรูปแบบการรายงานผลการปฏิบัติงานจะถูกกำหนดร่วมกันโดยรัฐและหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง⁸⁹ สัญญาหรือข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐในฐานะผู้กำกับดูแลเปลี่ยนแปลงบทบาทตัวเองจาก “ผู้กำหนดเงื่อนไขรายละเอียดในการปฏิบัติงาน” มาเป็น “ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงาน” ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานกลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายเสียใหม่⁹⁰ และเข้ามาแทนที่รูปแบบความสัมพันธ์รูปแบบเดิมระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐ

ระบบบริหารงานภาครัฐของไทยได้นำ “สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน” มาใช้ในรูปของ “คำรับรองปฏิบัติราชการ” ทั้งนี้คำรับรองปฏิบัติราชการเป็นที่รู้จักในรูปของเครื่องมือในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้บริหารสูงสุดและผู้ใต้บังคับบัญชาในฐานะผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานเกิดความเข้าใจร่วมกันและมีความคาดหวังที่ตรงกันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามผลลัพธ์ที่ต้องการ ในการปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการในประเทศไทยนั้น ได้มีการนำเครื่องมือที่เรียกว่า “คำรับรองปฏิบัติราชการ” มาใช้แล้วอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตามนัยของมาตรา 3/1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545⁹¹ โดยการกำหนดให้ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการการกำกับ

⁸⁹ ทศพร ศิริสัมพันธ์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 15, น.105, 110.

⁹⁰ Jörg Bogumil and Rolf G. Heinze, *supra* note 16, p.9.

⁹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545, มาตรา 3/1 บัญญัติว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน

การจัดสรรงบประมาณ การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและสั่งการในส่วนราชการและข้าราชการก็ปฏิบัติได้”



การปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวิธีอื่นใดกับส่วนราชการ เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการได้ ซึ่งจะต้องมาพิจารณาที่เนื้อหาของ “คำรับรอง ปฏิบัติราชการ” โดยเฉพาะที่มหาวิทยาลัยทั้งหลายเป็นผู้ลงนาม ว่ามีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการ บริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังที่ใช้อยู่ในมหาวิทยาลัยของหลายประเทศทั่วโลกหรือไม่ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าได้มีการนำเอา “สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน” มาใช้กับมหาวิทยาลัยไทย ในรูปของคำรับรองปฏิบัติราชการแล้ว อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตสำคัญว่า เมื่อเปรียบเทียบเนื้อหาของ คำรับรองปฏิบัติราชการในระบบราชการไทยกับ “ข้อตกลงว่าด้วยผลงาน” (Leistungsvereinbarung; performance agreement) ที่ใช้ในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศเยอรมนีแล้ว พบว่ามีเนื้อหา สำคัญหลายประการที่ขาดหายไปจากคำรับรองปฏิบัติราชการดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. คำรับรองปฏิบัติราชการที่มหาวิทยาลัยไทยทำนั้นมีลักษณะเป็นคำรับรอง ฝ่ายเดียวของมหาวิทยาลัยว่าจะปฏิบัติภารกิจใดให้สำเร็จลุล่วงตามที่ได้ให้คำรับรองไว้บ้าง แต่ไม่ได้มี ลักษณะเป็นสัญญาที่ก่อหนี้หรือหน้าที่ตามสัญญาให้กับรัฐหรือผู้กำกับดูแลแต่อย่างใด
2. คำรับรองปฏิบัติราชการที่มหาวิทยาลัยไทยได้ลงนามนั้นไม่ได้กำหนดหน้าที่ หรือหนี้ของฝ่ายรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณหรือเงินสนับสนุนที่มหาวิทยาลัยจะได้รับ เพื่อแลกกับการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จของมหาวิทยาลัยทั้งหลาย จึงยังมีความชัดเจนว่ากลไกเรื่องคำรับรอง ปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยไทยนั้นเกิดจากข้อความคิดเดียวกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศหรือไม่ เพราะในต่างประเทศนั้นการทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน จะต้องผูกพันรัฐในการให้งบประมาณในระยะยาวแก่มหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนด แผนการดำเนินงานในระยะยาวได้ อาจกล่าวได้ว่า เนื้อหาประการสำคัญที่สุดที่คำรับรองปฏิบัติราชการ จะต้องกำหนดคือ จำนวนของงบประมาณและระยะเวลาที่มหาวิทยาลัยจะได้การรับประกัน งบประมาณจากรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถวางแผนการดำเนินงานระยะยาวได้ โดยมีต้อง พะวงว่าจะมีงบประมาณรองรับการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงานระยะยาวนั้นหรือไม่ กลไกของ ข้อตกลงเช่นนี้จะทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีอิสระในการดำเนินงานอย่างแท้จริง

ข. การเพิ่มอำนาจและความรับผิดชอบต่อให้แก่ผู้บริหารองค์กร

ตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมีกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การเพิ่มอำนาจและความรับผิดชอบต่อให้แก่ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ การเพิ่มอำนาจให้แก่ ผู้บริหารเช่นนี้นั้นมีลักษณะเป็นการดำเนินงานที่มีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรให้มีลักษณะเป็น ลำดับชั้นอย่างชัดเจน (Hierarchie)⁹² โดยการกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรอยู่ในลำดับชั้นสูงสุด ทำหน้าที่ บังคับบัญชาและกำกับดูแลงานภายในหน่วยงานของรัฐนั้นได้ในแทบทุกเรื่อง ในกรณีที่องค์กร บริหารงานของหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นองค์กรอำนาจคู่ กล่าวคือ มีการกำหนดให้อำนาจบริหารเป็น ของทั้งองค์กรเดี่ยวอย่างเช่นผู้อำนวยการ และองค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการบริหารงาน และมีการ แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรกลุ่มและองค์กรเดี่ยวโดยกฎหมาย การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นไปในลักษณะที่ว่า จะต้องปรับเปลี่ยน

⁹² Torben Schubert, *supra* note 14, p.17.

โครงสร้างการบริหารโดยมอบให้ผู้บริหารที่เป็นองค์กรเดียวมีอำนาจเพิ่มมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นต้องลดอำนาจขององค์กรกลุ่มลงมา⁹³ ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าว สิ่งที่ควรเกิดขึ้นหลังจากที่มีการปฏิรูปมหาวิทยาลัยไทยโดยการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการก็คือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไทยควรมีอำนาจเพิ่มขึ้นในทำนองเดียวกับผู้บริหารบริษัทเอกชน และในขณะเดียวกันก็ต้องลดอำนาจบริหารขององค์กรกลุ่มซึ่งได้แก่สภามหาวิทยาลัยลงมาด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยไทยแล้ว จะพบว่า ความเข้าใจเรื่องดังกล่าวกลับแตกต่างไปจากหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และทำให้เกิดข้อสงสัยว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในรอบล่าสุดมีกรอบแนวคิดโดยอยู่เบื้องหลังการปฏิรูปอุดมศึกษาเป็นแน่ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาอาจสรุปได้เป็นเบื้องต้นว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยโดยการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ยังไม่ได้เป็นไปในแนวทางของการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและลดอำนาจขององค์กรกลุ่มหรือสภามหาวิทยาลัยลงอย่างชัดเจนแต่อย่างใด

5.2.2.3 ปัญหาความไม่ชัดเจนในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยกับสภามหาวิทยาลัย

ปัญหาประการสำคัญเกี่ยวกับการปรับใช้หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับอุดมศึกษาไทยได้แก่ ปัญหาความเข้าใจที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในปัจจุบัน รวมถึงความเข้าใจที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับกรอบหรือแนวคิดที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษา ยกตัวอย่างเช่นในงานของสุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้วเรื่อง “มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงาน”⁹⁴ ได้อธิบายสถานะและบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในประเทศไทยเอาไว้ว่า สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย โดยสายการบังคับบัญชาและอำนาจตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัยของรัฐจะเป็นของสภามหาวิทยาลัย และไม่มียกเว้นองค์กรบังคับบัญชาใดที่มีอำนาจมากกว่าสภามหาวิทยาลัยอีก ไม่ว่าจะเป็นปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากกรณีของส่วนราชการระดับกรมทั้งหลาย นอกจากนั้นความแตกต่างระหว่างการบริหารงานมหาวิทยาลัยและส่วนราชการระดับกรมทั้งหลายยังมีอยู่ว่า การที่อำนาจบริหารสูงสุดอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยจะทำให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีสายการบังคับบัญชาใดที่สูงไปกว่าสภามหาวิทยาลัยอีก ดังนั้นสภามหาวิทยาลัยจึงเป็นองค์กรสูงสุดและมีอำนาจตัดสินใจในทุกเรื่องทำนองเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการบริษัทเอกชน ความข้อนี้จึงแตกต่างไปจากที่มีผู้เข้าใจว่า คณะกรรมการที่ประกอบกันขึ้นเป็นสภามหาวิทยาลัยเป็นเพียงคณะกรรมการเพื่อการให้คำปรึกษาและช่วยเหลืออธิการบดีในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ดังที่มีผู้เข้าใจผิดพลาดอยู่มากในปัจจุบัน แม้แต่ในวงกรมมหาวิทยาลัยเองก็ตาม⁹⁵ ในประการสุดท้าย ความแตกต่างระหว่างการบริหารงานมหาวิทยาลัยและส่วนราชการทั้งหลายมีอยู่ว่า สภามหาวิทยาลัยมี

⁹³ เปรียบเทียบ Jörg Bogumil and Rolf G. Heinze, *supra* note 16, p.8.

⁹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 84*, น.219.

⁹⁵ เพ็งอ้อ, น.220.



ลักษณะเป็นองค์กรบริหารงานแบบกลุ่ม (Collective Organ) ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการที่หลากหลาย มีกฎหมายกำหนดในเรื่ององค์ประชุม การนัดประชุม และการลงมติไว้เป็นการเฉพาะ ต่างจาก ส่วนราชการอื่นที่ใช้โครงสร้างการบริหารโดยอำนาจตัดสินใจอยู่ที่องค์กรเดียว (Monocratic Organ) ที่อาจเป็นอธิบดีหรือปลัดกระทรวงที่อยู่ในระบบราชการ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การบริหารงาน มหาวิทยาลัยนั้นเป็นการเน้นการให้อำนาจบริหารงานเป็นขององค์กรกลุ่ม ซึ่งในที่นี้คือสภามหาวิทยาลัย⁹⁶

แม้ว่าคำอธิบายข้างต้นนั้นจะถูกต้องในเรื่องวิธีการบริหารงานมหาวิทยาลัย ในส่วนต่าง ๆ ของโลก ที่ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย แต่อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานรูปแบบดังกล่าวเป็นการบริหารงานในรูปแบบดั้งเดิมก่อนที่จะหันเหความพยายามในการปฏิรูปอุดมศึกษาในส่วนต่าง ๆ ของโลกจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหารงาน มหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งนี้ผู้ศึกษาขออธิบายอีกครั้งว่า การบริหาร มหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีกลไกแห่งการปฏิรูปที่สำคัญมากที่สุด ประการหนึ่งคือการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและลดอำนาจขององค์กรกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภามหาวิทยาลัยลง แนวคิดดังกล่าวเกิดจากปัญหาของการบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยองค์กร กลุ่มที่ว่า กระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยที่ใช้หลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หรือโดยองค์กรกลุ่มนั้นมักจะเป็นไปอย่างล่าช้าและในหลายกรณีการตัดสินใจไม่อาจหามติที่เป็น ที่ยอมรับร่วมกันได้ รวมถึงในหลายกรณีการตัดสินใจขององค์กรกลุ่มในรูปแบบดังกล่าวมักจะมีปัญหา ความไม่ชัดเจนด้วย⁹⁷ และไม่อาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันได้ด้วย⁹⁸ ทั้งนี้เมื่อศึกษาในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า การบริหารงานโดยองค์กร กลุ่มในมหาวิทยาลัยไทยนั้นก็ทำให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศเช่นกัน ทั้งนี้ ในรายงานการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ⁹⁹ ได้รายงานไว้ว่า สภามหาวิทยาลัย ของสถาบันอุดมศึกษาไทยมีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลอยู่มากพอสมควร ทั้งนี้สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็น องค์กรบริหารงานสูงสุดของมหาวิทยาลัยมีปัญหาธรรมาภิบาลในเรื่องดังต่อไปนี้

- กรรมการสภามหาวิทยาลัยขาดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง และขาด ความเป็นผู้นำ
- กลไกการทำงานของสภามหาวิทยาลัยมีปัญหาการทำงานที่ไม่เข้มแข็งและขาด ประสิทธิภาพในการทำงาน
- ระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานของสภามหาวิทยาลัยมีปัญหา ตั้งแต่ กระบวนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย

⁹⁶ เฟิงอั่ง, น.221.

⁹⁷ Otto Hüter, *supra* note 36, p.22.

⁹⁸ Alicen Nickson, “A Qualitative Case Study Exploring the Nature of New Managerialism in UK Higher Education and Its Impact on Individual Academics’ Experience of Doing Research,” *The Journal of Research Administration*, Vol.45, 47, p.48-49 (2014).

⁹⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่* 85, น.56.

นอกจากนั้นในรายงานการศึกษาของคณะกรรมการจัดทำแนวทางปฏิรูปอุดมศึกษา เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542”¹⁰⁰ ยังสะท้อนปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของมหาวิทยาลัยต่อไปว่า ในทางปฏิบัตินั้น สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยไม่ได้ทำหน้าที่ในด้านนโยบายและให้ข้อคิดเห็นในการดำเนินงาน ตลอดจนติดตามการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ แต่ทำหน้าที่ได้แต่เพียงรับรู้และรับทราบกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเสียเป็นส่วนใหญ่ ข้อสรุปข้างต้นทำให้เกิดข้อสรุปได้อีกแง่มุมหนึ่งว่า แม้จะมีความจำเป็นต้องคงให้มีสภามหาวิทยาลัยในระบบอุดมศึกษาไทยอยู่ก็ตาม แต่ก็ไม่มีความจำเป็นต้องให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจตัดสินใจในทุกเรื่อง หรือไม่ควรให้อำนาจบริหารส่วนใหญ่เป็นของสภามหาวิทยาลัย เพราะกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งหลายอาจไม่ได้ทราบหรือเข้าใจเรื่องที่เป็นปัญหาเฉพาะของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง ทั้งนี้ควรกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจชี้ขาดเฉพาะเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญและกระทบต่อบุคลากรทุกฝ่ายอย่างแท้จริงเท่านั้น หลักการดังกล่าวจะทำให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้ศึกษายังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าการกำหนดองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยไทยที่กำหนดให้บุคคลภายนอกเป็นเสียงข้างมากในสภามหาวิทยาลัยอาจมีปัญหาการมีมติที่ขัดต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ด้วย ทั้งนี้เพราะตามอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นจะต้องตัดสินใจหรือมีมติหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวิชาการโดยตรง แต่ในทางข้อเท็จจริงนั้นบุคคลภายนอกที่เป็นเสียงข้างมากในสภามหาวิทยาลัยอาจไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องในทางวิชาการโดยตรง รวมถึงไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงต่อเสรีภาพทางวิชาการของบรรดาคณาจารย์ทั้งหลาย ทั้งนี้ข้อพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเคยเป็นปัญหาที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ และมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งว่าข้อพิพาทในทำนองดังกล่าวจะเกิดขึ้นกับอุดมศึกษาไทยได้ด้วยเช่นเดียวกัน

ในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในรอบล่าสุดที่ผ่านมา แม้จะมีการกล่าวถึงหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ อยู่บ้าง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ผู้นำการปฏิรูปดังกล่าวไม่ได้แก้ไขปัญหาหรือวางหลักเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัยให้มีความชัดเจนว่าจะปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศหรือไม่ ทั้งนี้ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า หลังจากการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยไทยนั้น อำนาจของสภามหาวิทยาลัยกลับเพิ่มมากยิ่งขึ้น สวนทางกับทิศทางที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ในขณะที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลายก็ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนอย่างไร ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ซึ่งเป็นโอกาสอันดีในการปฏิรูปโครงสร้างการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามแนวโน้มเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับต่าง ๆ ในประเทศไทยก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างสภามหาวิทยาลัย

¹⁰⁰ คณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 78, น.67.



กับผู้บริหารมหาวิทยาลัยอย่างไร ทั้งนี้มีข้อสังเกตในประการสุดท้ายว่า ตามกฎหมายใหม่นี้ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอธิการบดียังไม่มีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มยังคงมีอำนาจอย่างกว้างขวางครอบคลุมการดำเนินงานแทบจะทั้งหมดของมหาวิทยาลัย ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการลดอำนาจขององค์กรกลุ่มทั้งหลายลง เพื่อให้องค์กรเดียวหรืออธิการบดีมีอำนาจบริหารเพิ่มมากขึ้นในกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และเป็นผู้บริหารงานสูงสุดของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง โดยผู้ศึกษามีความเห็นว่าการอำนาจในเชิงกลยุทธ์และแผนงานทั้งหมดควรเป็นอำนาจของอธิการบดีโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย ส่วนสภามหาวิทยาลัยควรมีอำนาจชี้ขาดเฉพาะในเรื่องพื้นฐานอย่างแท้จริงเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องในทางวิชาการ เช่น การอนุมัติจัดตั้งหรือยุบเลิกคณะและหลักสูตร รวมถึงการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ เป็นต้น

6. ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของการปฏิรูปอุดมศึกษาตามบริบทที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จะพบว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยนั้นมีความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูป โดยเฉพาะปัญหาความไม่ชัดเจนว่าผู้ทำหน้าที่ปฏิรูปอุดมศึกษานั้น ได้ปฏิรูปอุดมศึกษาไปตามกรอบแนวคิดของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ อย่างแท้จริงหรือไม่ ทั้งนี้เมื่อพิจารณารายละเอียดของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้วจะพบว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยยังไม่ได้ใช้หลักคิดหรือกลไกของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการปฏิรูปเสียทีเดียว ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนของการปฏิรูปอุดมศึกษาว่ามีการนำแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบริษัทเอกชนมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่ รวมถึงยังไม่มีกรอบเครื่องมืออย่างเช่นข้อตกลงว่าด้วยผลงานมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังไม่มีกรอบอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างผู้บริหารมหาวิทยาลัยกับสภามหาวิทยาลัย ว่าทำอย่างไรที่จะทำให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีอำนาจเพิ่มขึ้นครอบคลุมกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและลดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยลงให้เหลืออำนาจในเรื่องที่มีความสำคัญอย่างแท้จริง รวมถึงยังไม่มีกลไกการแข่งขันกันระหว่างมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ในการปฏิรูปอุดมศึกษาในรอบต่อไปหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จะต้องกำหนดกรอบคิดให้มีความชัดเจนว่าจะใช้กรอบคิดใดเพื่อใช้เป็นหลักการที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูป และการกำหนดเครื่องมือหรือกลไกทั้งหลายที่ใช้ในการปฏิรูปจะต้องเป็นไปตามกรอบคิดที่ได้กำหนดไว้นั้น ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า กรอบคิดเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นกรอบคิดในการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่ใช้ได้ในหลายประเทศชั้นนำของโลก และคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยก็ควรเป็นไปตามกรอบแนวคิดดังกล่าวเช่นกัน ในรายละเอียดนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยดังต่อไปนี้

6.1 การกำหนดนโยบายการปฏิรูปอุดมศึกษารวมถึงการกำหนดอำนาจกำกับดูแลของรัฐให้มีความชัดเจนแน่นอน

หลังจากที่มหาวิทยาลัยไทยหลายแห่งได้ปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วนั้น สิ่งที่ต้องเกิดขึ้นได้แก่ ความเป็นอิสระอย่างแท้จริงของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล รวมถึงการบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัตินั้น แม้จะมีการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยไปแล้วก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยทั้งหลายยังคงได้รับผลกระทบจาก “การใช้อำนาจกำกับดูแลอย่างเข้มข้น” ของรัฐบาลอยู่นั่นเอง ปัญหาดังกล่าวเกิดจากความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างรัฐบาลและมหาวิทยาลัยในกำกับ รวมถึงปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายด้านอุดมศึกษาของรัฐบาล ตัวอย่างสำคัญของปัญหาดังกล่าวได้แก่ ปัญหาความไม่เป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทยเพราะเหตุจากการที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ใช้อำนาจกำกับดูแลในลักษณะของการออกข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานของหลักสูตรการศึกษาของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งในแง่คุณสมบัติผู้สอน คุณสมบัติของอาจารย์ประจำหลักสูตร รวมทั้งรายละเอียดการดำเนินงานที่กรรมการประจำหลักสูตรต้องปฏิบัติตาม การกำหนดรายละเอียดของการทำงานล่วงหน้าในทำนองของสิ่งที่ป้อนเข้าสู่ระบบการทำงาน (Input) เช่นว่านี้เป็นปัญหาแก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและหลักสูตรทั้งหลายเป็นอย่างยิ่ง เพราะไม่สามารถมีอิสระในการบริหารหลักสูตรได้อย่างแท้จริง รวมถึงการที่คณาจารย์ไม่สามารถใช้เสรีภาพทางวิชาการเพื่อดำเนินกิจกรรมทางวิชาการได้ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นถึงขนาดที่ทำให้หลักสูตรทั้งหลายไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วย เพราะติดด้วยเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรหลายประการที่ดำเนินการได้ยากยิ่ง ปัญหาในทำนองดังกล่าวเกิดจากความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนของผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลเกี่ยวกับสถานะของมหาวิทยาลัยในกำกับ และรูปแบบความสัมพันธ์ตามกฎหมายที่ควรต้องเป็นหลังจากที่มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการแล้ว

ปัญหาในทำนองดังกล่าวข้างต้นอาจหุเลาเบาบางลงได้ หากทุกฝ่ายมีความเข้าใจเป้าหมายของการปฏิรูปอุดมศึกษาที่ตรงกันก็คืออะไร และมีกลไกใดบ้างที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้ในแง่ของข้อเสนอเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัย และความชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับกรอบคิดในการปฏิรูปอุดมศึกษา จึงเห็นควรให้การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยนั้นดำเนินการตามแนวทางของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยการนำเครื่องมือของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กลไกของสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Leistungsvereinbarung; performance agreement) มาใช้แทนที่ระบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยรูปแบบเดิม เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น และให้นำหลักในเรื่องการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพของการบริหารงาน (Outputorientierung; result-oriented management) มาใช้กับอุดมศึกษาไทยอย่างแท้จริง



6.2 การนำเครื่องมือหรือกลไกของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาปรับใช้กับอุดมศึกษาไทยอย่างแท้จริง

ดังที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอไปแล้วว่า เมื่อกรอบแนวคิดที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษามีความไม่ชัดเจนย่อมทำให้การกำหนดกลไกหรือเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษาเกิดความไม่ชัดเจนตามไปด้วย และเมื่อการกำหนดเครื่องมือหรือกลไกที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษาเกิดความไม่ชัดเจนย่อมไม่อาจคาดหวังผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปอุดมศึกษาได้ ทั้งนี้หากเปรียบเทียบกับบริบทของการปฏิรูปอุดมศึกษาในต่างประเทศ รวมถึงในประเทศเยอรมนีนั้น จะมีการกำหนดหลักการที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปอุดมศึกษาไว้เป็นการชัดเจน แล้วหลังจากนั้นจึงเอาเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยต่อไป หลักการที่เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปอุดมศึกษาเช่นว่านั้นได้แก่ หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเอง ทั้งนี้เครื่องมือหรือกลไกของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สามารถนำมาปรับใช้กับอุดมศึกษาต่อไปได้แก่ การนำแนวคิดหรือหลักการที่ใช้ในการบริหารบริษัทเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานอุดมศึกษา ซึ่งในรายละเอียดได้แก่ การปรับโครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัย และลดอำนาจขององค์กรกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องลดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยให้เหลือเท่าที่จำเป็น การนำกลไกของสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงาน (Leistungsvereinbarung; performance agreement) มาใช้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมหาวิทยาลัยแทนที่การใช้ อำนาจกำกับดูแลรูปแบบเดิมที่มีปัญหาความไม่ชัดเจนแน่นอน รวมถึงการเพิ่มการแข่งขันระหว่างมหาวิทยาลัยให้สูงขึ้น เพื่อให้ภาวะของการแข่งขันดังกล่าวกดดันให้มหาวิทยาลัยพยายามพัฒนาประสิทธิภาพในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอนและการวิจัยให้สูงขึ้น ซึ่งหากใช้เครื่องมือเช่นว่านั้นประกอบกัน ย่อมทำให้เกิดภาพที่ชัดเจนว่าเราจะมีเครื่องมือใดที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยให้เหมือนกับต่างประเทศได้บ้าง

ในประการแรก ในเรื่องการนำแนวคิดในการบริหารจัดการบริษัทเอกชนมาปรับใช้กับ อุดมศึกษาของไไทยนั้น ผู้ศึกษาเข้าใจว่ามีความเป็นไปได้ในการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับ อุดมศึกษาไทย ทั้งนี้แม้ในวรรณกรรมภาษาไทยจะกล่าวถึงการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในแนวทางดังกล่าว ไม่มากนักก็ตาม ทั้งนี้การนำหลักการบริหารจัดการบริษัทเอกชนมาปรับใช้ย่อมหมายถึง การบริหารงาน มหาวิทยาลัยโดยมีหลักคิดในเรื่องความพึงพอใจของลูกค้าและผู้มาติดต่อ และหมายความรวมถึง จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยให้มีลักษณะเป็นลำดับขั้นบังคับบัญชา มากยิ่งขึ้นด้วยการพยายามเพิ่มอำนาจในการบริหารงานทั้งหลายให้แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ อธิการบดี และลดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยลงในขณะเดียวกัน

ในประการที่สอง จะต้องมีการนำกลไกของสัญญากำหนดเป้าหมายการบริหารงานหรือข้อตกลง ว่าด้วยผลงาน (Leistungsvereinbarung; performance agreement) มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมและ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้แม้ในระบบบริหารราชการของไทย รวมทั้งในระบบบริหารงานของ มหาวิทยาลัยจะรู้จักเครื่องมือที่เรียกว่า “คำรับรองปฏิบัติราชการ” อยู่แล้วก็ตาม แต่หากได้พิจารณา

ถึงเนื้อหาของคำรับรองปฏิบัติราชการที่มหาวิทยาลัยทั้งหลายลงนาม จะพบว่ายังไม่ใช่อัตนบัตรที่มีเนื้อหาเหมือนกันโดยสิ้นเชิงกับสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Leistungsvereinbarung; performance agreement) ตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งนี้เพราะข้อตกลงดังกล่าว ยังไม่ได้กำหนดหน้าที่ตามสัญญาของฝ่ายรัฐที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในการให้หลักประกันในเรื่องทางงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ข้อดีประการหนึ่งของการใช้สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Leistungsvereinbarung; performance agreement) เพื่อกำหนดหน้าที่ในทางงบประมาณให้กับรัฐนั้น ได้แก่ การทำให้มหาวิทยาลัยสามารถวางแผนระยะยาวในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้ โดยรัฐจะประกันว่าจะให้งบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงในระหว่างอายุของสัญญา หากมีการนำเครื่องมือเช่นว่านั้นมาใช้จะเป็นรูปธรรม เชื่อว่าจะแก้ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ในการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในลักษณะดังกล่าวจะต้องกำหนดภารกิจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยทั้งหลาย รวมทั้งตัวชี้วัด ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของแต่ละมหาวิทยาลัยให้มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย จุดเน้นหนัก ความถนัด ขนาด และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น กลไกการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานของมหาวิทยาลัยจึงจะประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง

ในประการสุดท้ายจะพบว่า ในประเทศไทยยังไม่มีเม็ดเงินของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในเรื่องการเพิ่มภาวะของการแข่งขันมาใช้กับมหาวิทยาลัยเลย การเพิ่มภาวะกดดันให้มีการแข่งขันอาจเกิดขึ้นได้ด้วยการกำหนดเงินรางวัลหรือเงินงบประมาณพิเศษให้แก่มหาวิทยาลัยที่มีผลงานดีเด่นด้านการสอน การวิจัย หรือการปฏิบัติราชการ โดยรัฐต้องกำหนดจำนวนเงินรางวัลที่ดึงดูดให้มหาวิทยาลัยเข้าร่วมโครงการแข่งขันในลักษณะดังกล่าว การเข้าร่วมโครงการดังกล่าวของมหาวิทยาลัยจะทำให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายจะต้องพัฒนาตนเองทั้งในด้านการบริหารงาน การสอน และการวิจัย ซึ่งย่อมเป็นผลดีกับคุณภาพของอุดมศึกษาไทยในท้ายที่สุด

6.3 การปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในของมหาวิทยาลัยไทยและการกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยกับสภามหาวิทยาลัย

ปัญหาประการสุดท้ายซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุดของการปฏิรูปมหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยกับสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีกลไกที่สำคัญที่สุดคือ ความพยายามในการเพิ่มอำนาจในการบริหารงานทั้งหลายให้แก่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอธิการบดี และลดอำนาจขององค์กรกลุ่มซึ่งในที่นี้ก็คือสภามหาวิทยาลัยลง อย่างไรก็ตามดังที่ได้นำเสนอไปแล้วว่า ทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหลังจากที่มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ กลับกลายเป็นไปในทิศทางของความพยายามเพิ่มอำนาจทั้งหลายให้เป็นของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่



ทั้งนี้การกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ควรต้องเป็นระหว่างฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยกับสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ การกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในเชิงกลยุทธ์และการบริหารแผนงาน รวมถึงการบริหารงานทั่วไปทั้งหลายเป็นอำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจของอธิการบดี ทั้งนี้เพื่อให้การตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความชัดเจนภายใต้ความรับผิดชอบของผู้นำนองค์กร และควรให้สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มมีอำนาจหน้าที่พื้นฐานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการ การสอนและการวิจัยซึ่งอาจกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างแท้จริงเท่านั้น นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยควรทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่คอยกำกับการทำงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัยและไม่ควรมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยในทุกเรื่อง แนวทางดังกล่าวนี้จึงจะสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ประสบความสำเร็จอยู่ในหลายประเทศทั่วโลกอย่างแท้จริง