

การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ
ของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

**DEVELOPMENT OF THE LAW ON STRUCTURAL MINIMUM
STANDARDS, DUTIES AND POWERS OF THE RAJABHAT
UNIVERSITY COUNCIL ACCORDING TO THE PRINCIPLE
OF GOOD GOVERNANCE**

เกรียงศักดิ์ โชควรรกุล

KREANGSAK CHOKEARAKUL

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

พ.ศ. 2566

ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**DEVELOPMENT OF THE LAW ON STRUCTURAL MINIMUM
STANDARDS, DUTIES AND POWERS OF THE RAJABHAT
UNIVERSITY COUNCIL ACCORDING TO THE PRINCIPLE
OF GOOD GOVERNANCE**

KREANGSAK CHOKEARAKUL

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE
OF DOCTOR OF LAWS
SCHOOL OF LAW
SRIPATUM UNIVERSITY**

2023

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์เรื่อง	การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล
คำสำคัญ	หลักธรรมาภิบาล/หน้าที่และอำนาจ/สภามหาวิทยาลัย
นักศึกษา	เกรียงศักดิ์ โชควรรกุล
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
หลักสูตร	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาหลักธรรมาภิบาลและทฤษฎีของสภามหาวิทยาลัย 2) ศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบจากการประกาศใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 3) ศึกษาหน้าที่และอำนาจและความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และ 4) การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีวิธีวิทยาการวิจัยเป็นวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม

ข้อค้นพบของการวิจัยคือ แนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 โดยใช้แนวทางการพัฒนาปรับปรุงข้อกฎหมายจากกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล ให้มีความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล

ข้อเสนอแนะของการวิจัย จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล สามารถนำมาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย หลักการและวิธีซึ่งได้มาของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตลอดจนระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และความโปร่งใส สามารถตรวจสอบกระบวนการทำงานทุกระบบได้ ซึ่งสามารถนำหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ข้อเสนอแนะเรื่องที่วิจัยต่อ คือ การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

THESIS TITLE	DEVELOPMENT OF THE LAW ON STRUCTURAL MINIMUM STANDARDS, DUTIES AND POWERS OF THE RAJABHAT UNIVERSITY COUNCIL ACCORDING TO THE PRINCIPLE OF GOOD GOVERNANCE
KEYWORDS	PRINCIPLES OF GOVERNANCE/AUTHORITIES RAJABHAT UNIVERSITY COUNCIL
STUDENT	KREANGSAK CHOKEARAKUL
THESIS ADVISOR	ASSOCIATE PROFESSOR DR. POOM CHOKMOH
LEVEL OF STUDY	DOCTOR OF LAWS
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2023

ABSTRACT

The objectives of this research were 1) to study the Principles of Good Governance and theory of the University Council, 2) to study the problems and effects of the promulgation of the powers and duties of the Rajabhat University Council According to the Rajabhat University Act B.E. 2547 (2004), 3) study of the authority and responsibility of the Rajabhat University Council According to the Rajabhat University Act 2004 and 4) the development of the law on minimum standards of structure, duties, and powers. Rajabhat University According to good governance principles. The research methodology is qualitative research consisting of document research in-depth interviews small group meetings and public hearings.

The research findings are Guidelines for the development and revision of the Rajabhat University Act 2004 By using the development and improvement of laws from foreign laws related to the Principles of Good Governance. To be fair According to the Principles of Good Governance.

Research Recommendations from the study of foreign laws related to Good Governance, it can be used as a guideline for law enforcement of the University Council regarding the determination of powers and responsibilities of the University Council. Principles and methods acquired by the University Council Committee as well as the length of time in office and transparency can check every work process in the system. The results of the study It was used for revision as a guideline for revising

the Rajabhat University Act 2004. Suggestions for further research are the roles and responsibilities of the Rajabhat University Council Committees According to the principles of Development of the Law on Structural Minimum Standards, Duties and Powers of the Rajabhat University Council According to the Principle of Good Governance.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาและวิจัยในการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาสำเร็จได้จากความกรุณาของคณาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ซึ่งท่านได้เสียสละเวลาให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ความรู้ทางเนื้อหาวิชาการ ระเบียบวิธีวิทยาการวิจัย และนอกจากนั้นยังให้คำแนะนำด้านการดำรงตนในการเป็นนักกฎหมายที่ดีของสังคม

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งกรุณารับเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.กรกฎ ทองชะโชค ซึ่งกรุณาเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร และ ดร.เอกพงษ์ สารน้อย ซึ่งกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทุกท่านล้วนเป็นบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีคุณูปการต่อการศึกษา ซึ่งต่างก็ได้เสียสละเวลาที่มีค่าให้คำแนะนำ ชี้แนะตั้งแต่เริ่มแรกจนงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารการศึกษา ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และเพื่อนนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตทุกท่าน ซึ่งได้กรุณาให้ความสนับสนุนในการทำวิจัย เสียสละเวลาในการตอบคำถามจากการสัมภาษณ์ เข้าร่วมออกแบบความคิดเห็น และร่วมรับฟังเสนอความคิดเห็นและวิพากษ์ เพื่อให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

หากงานวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้มีคุณประโยชน์ต่อผู้อ่าน หรือต่อแนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยขอขอบและอุทิศแด่ นายศักดิ์ โชควรรกุล บิดา นางสุกัญญา โชควรรกุล มารดา ผู้ให้กำเนิด และขอเชิดชูครูบาอาจารย์ทุกท่านของผู้วิจัย ซึ่งเคยอบรมสั่งสอนประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัยมา ณ ที่นี้ด้วย

เกรียงศักดิ์ โชควรรกุล
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	II
กิตติกรรมประกาศ	IV
สารบัญ	V
สารบัญตาราง	IX
สารบัญรูปภาพ	X

บทที่

1 บทนำ	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	8
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
3 ขอบเขตของการวิจัย	9
4 วิธีวิทยาการวิจัย	11
5 กรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย	11
5.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)	11
5.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis).....	13
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
7 นิยามศัพท์เฉพาะ	14
2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	16
1 หลักธรรมาภิบาล (Principle of Good Governance).....	17
1.1 ความหมายของธรรมาภิบาล	17
1.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล.....	18
1.3 การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในองค์กร	33

บทที่	หน้า
2 แนวคิดการบริหารจัดการที่เป็นสากล	40
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง	42
2.2 แนวคิดการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ.....	43
2.3 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory)	48
2.4 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power Theory).....	51
2.5 ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)	59
3 ทฤษฎีการบริหารการศึกษา (Theory Education Administration).....	64
3.1 ความหมายของการบริหารการศึกษา	64
3.2 การบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ..	66
3.3 การบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547	66
3.4 ปัญหาของระบบราชการไทยกับมหาวิทยาลัยของรัฐ.....	67
3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และ อำนาจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ	71
1 มาตรการตามกฎหมายไทย	71
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	72
1.2 ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ...	73
1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	75
1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566- 2570).	78
1.5 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 4)	80
1.6 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547	82
1.7 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2565	83
2 มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศ.....	84
2.1 เครีรัฐออสเตรเลีย	84
2.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส	108
2.3 สหรัฐอเมริกา.....	111
2.4 สหราชอาณาจักร	113

บทที่	หน้า
4 การวิเคราะห์สภาพ/ประเด็นปัญหา.....	117
1 หลักธรรมาภิบาลและทฤษฎีของสภามหาวิทยาลัย	118
1.1 หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ และหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยของต่างประเทศ	122
2 สภาพปัญหาและผลกระทบจากการประกาศใช้หน้าที่และอำนาจของ สภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547	137
2.1 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย.....	137
2.2 ปัญหาการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลัก ธรรมาภิบาล	139
2.3 การได้มาของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล	141
2.4 หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล	143
2.5 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย	146
2.6 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย.....	147
3 หน้าที่และอำนาจและความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตาม พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547	148
3.1 หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย.....	149
3.2 โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย.....	150
3.3 หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย.....	151
3.4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย	153
3.5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย.....	154
4 การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล	155
4.1 โครงสร้างการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หน้าที่และอำนาจของ สภามหาวิทยาลัย.....	157
4.2 การสัมภาษณ์ในการออกแบบกฎหมาย	160
4.3 การดำเนินการสนทนากลุ่ม (Focus Group)	167
4.4 การจัดทำร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547	172

บทที่	หน้า
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	188
1 สรุปและอภิปรายผล.....	189
2 ข้อเสนอแนะ	202
3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป	203
บรรณานุกรม	204
ภาคผนวก	213
ภาคผนวก ก. ภาพบรรยายภาพการเก็บข้อมูลการวิจัย	214
ประวัติผู้เขียน	220

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	การสรุปผลข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และ การสนทนากลุ่ม (Focus Group)	171

สารบัญรูปภาพ

ภาพประกอบที่	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	12

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนทำให้เกิดข้อเรียกร้องของประชาชนต่อการปฏิบัติราชการส่งผลให้มีการปฏิรูประบบราชการนำไปสู่การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีสาระสำคัญว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นการบริหารงานราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดีและการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ปัจจุบันแม้ประเทศไทยจะมีการปฏิรูปการปกครองและประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปุทธศักราช 2560 ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี โดยกำหนดนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการจัดระบบงานราชการและงานของรัฐเพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแทบทุกฉบับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาลเน้นการบริหารการมีส่วนร่วมแทนการกำกับควบคุมคำนึงถึงความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจด้วยการปรับบทบาทโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ผลประโยชน์ของประเทศและคุ้มครองผู้ใช้บริการโดยการดำเนินการไปควบคู่กับการปลูกฝังจิตสำนึกข้าราชการให้ยึดมั่นในหลักคุณธรรมจริยธรรมความรับผิดชอบต่อส่วนรวมการพร้อมรับการตรวจสอบจากภาคประชาชนและยึดถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด¹ และ

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). *ภาวะเศรษฐกิจรายไตรมาสและแนวโน้มเศรษฐกิจไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.nesdc.go.th/more_news.php?cid=279. [2566, 24 มีนาคม].

แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) การเสริมสร้าง สนับสนุนและประสานให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน นักวิชาการและภาคประชาสังคม ในการอภิบาลและพัฒนาระบบสุขภาพไทยให้เข้มแข็ง รองรับกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต² ดังนั้นในปัจจุบันทุกองค์กรจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล (Good Governance) ในชุมชนและหน่วยงานเป็นหลักในการทำงานที่สำคัญยิ่ง

สำหรับธรรมาภิบาลนั้นเป็นการบริหารจัดการที่ดั่งมโนทัศน์ใหม่ของระบบการบริหารจัดการในองค์กรที่ปฏิบัติงานด้วยการให้ทุกคนมีส่วนร่วมมีความเสมอภาคเท่าเทียมมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมจริยธรรมมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติวิชาชีพ มีระบบกฎหมายและการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเน้นบทบาทสำคัญของผู้บริหารในฐานะผู้ทำให้เกิดบริการที่มีคุณภาพตามความต้องการของผู้รับบริการ สนับสนุนบทบาทอิสระในแต่ละระดับของการบริหารงาน ลดการควบคุมจาก ส่วนกลางเรียกร้องให้เกิดความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งระดับบุคคลและองค์กรตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้³

การปฏิบัติงานที่มีความรับผิดชอบนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรที่ดียิ่งขึ้น ทำให้องค์กรต่างๆ เห็นในประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลและได้มีการศึกษาแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในต่างประเทศนั้นมีการบริหารจัดการองค์กรที่เป็นแบบอย่างและแนวทางปฏิบัติมาบูรณาการในการบริหารจัดการองค์กรในประเทศ⁴

แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้และมีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในต่างประเทศ มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้และเกิดประโยชน์ในการบริหารประเทศ เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กรเพื่อสร้างขวัญกำลังใจของพนักงานการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพองค์กรของรัฐ มีการพัฒนาสร้างพื้นฐานและให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล ด้านกฎหมาย ความเสมอภาค ความโปร่งใสการตรวจสอบคุณภาพชีวิตและสิทธิมนุษยชน⁵ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

² กระทรวงสาธารณสุข. (2564). *แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://dmsic.moph.go.th/index/detail/6991>. [2566, 24 มีนาคม].

³ คณิน บุญสุวรรณ. (2541). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 3.

⁴ วรภัทร โตรณะเกษม. (2542). การสร้าง Good Governance ในองค์กร. *วารสาร กสท*, หน้า 8.

⁵ บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 22.

นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐ ภายหลังจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสในการดำเนินงาน คุณภาพบริการ การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ความคงเส้นคงวาและความยุติธรรม การพัฒนาคุณภาพชีวิตการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการความยืดหยุ่นของโครงสร้างรัฐ ศักยภาพ และความเป็นไปได้ในการบริหารงาน ประเทศอินโดนีเซียใช้หลักธรรมาภิบาลในการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและการพัฒนาสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรมส่งเสริมให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ โปร่งใสตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน⁶

สำหรับภายในประเทศไทยได้นำหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ทั้งระดับประเทศและระดับองค์กรภูมิภาค เช่น ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการกระจายอำนาจอย่างทั่วถึง ทบวงมหาวิทยาลัย ได้จัดตั้งคณะทำงานในการส่งเสริมการบริหารสถาบันอุดมศึกษาด้วยหลักธรรมาภิบาล มีส่วนผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการในด้านการพัฒนาโครงสร้างสถาบันการเพิ่มขีดความสามารถ การกระจายอำนาจออกสู่ท้องถิ่น โดยการก่อตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลการปรับบทบาทภาครัฐ ปรับปรุงคุณภาพ การบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณการดูแลทรัพยากรและการปรับลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีพันธกิจหลักในการสนองต่อปรัชญาของมหาวิทยาลัยในการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น คำว่า “ราชภัฏ” อันเป็นส่วนหนึ่งของคำประสมใน คำว่า “มหาวิทยาลัยราชภัฏ” มีความหมายว่า ผู้อันพระราชาทรงเลี้ยงหรือมีความหมายว่า คนของพระราชาก็เป็นคำที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงวินิจฉัยและได้โปรดเกล้าพร้อมทั้งพระราชทานตราประจำพระองค์ให้เป็นตราประจำสถาบัน เพื่อสนองพระราชดำริมหาวิทยาลัยจึงได้ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยยึดหลักการสำคัญในอันที่จะเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นจึงนำไปสู่การกำหนดภารกิจสำคัญของมหาวิทยาลัย ซึ่งก่อนที่จะปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏและใช้พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏเมื่อปี พ.ศ. 2547 นั้น ได้มีรากฐานของพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูและพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏมาก่อน กล่าวคือ ในส่วนของพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู มีภารกิจให้วิทยาลัยครูเป็นสถาบันการศึกษาและการวิจัยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวិชาการและผลิตครูจนถึงระดับปริญญาตรี ทำการวิจัยส่งเสริมวิชาชีพ

⁶ Asian Development Bank (ADB). (1999). *An Asia Without Poverty. Office of External Relations (OER) (Chief, Robert H. Salamon) and Printing Unit* (Head, Raveendranath Rajan), ADB. Retrieved March 24, 2023.

และวิทยฐานะของครูอาจารย์และเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาทะนุบำรุงวัฒนธรรมและให้บริการวิชาการแก่สังคม⁷

ภายใต้ภารกิจสำคัญดังกล่าวส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏต้องกำหนดทิศทางการบริหารจัดการใหม่ การบริหารจัดการเป็นหลักการสำคัญที่จะนำพาวิทยาลัยก้าวไปสู่จุดหมายปลายทางของการจัดการศึกษาที่พึงประสงค์ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ การที่จะทำให้มหาวิทยาลัยราชภัฏมีศักยภาพสนองความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักการณ์นโยบายเป็นไปตามเจตนารมณ์ การกำหนดวิสัยทัศน์ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นการมองภาพในอนาคตว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏจะต้องบริหารจัดการไปในทิศทางใดจึงจะประสบความสำเร็จตามจุดหมายสูงสุด คือ การเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่นลักษณะมหาวิทยาลัยราชภัฏจะต้องเป็นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นประกอบด้วยอัตลักษณ์ ที่เน้นความสัมพันธ์กับบริบทสิ่งแวดล้อมมีลักษณะความสอดคล้องกับชุมชนมีชุมชนร่วมกันสร้างสรรค์เป็นมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจของชุมชนเป็นมหาวิทยาลัยที่ใช้ปัญหาเป็นตัวตั้งเป็นมหาวิทยาลัยสืบค้นและสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหา⁸ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของคำว่า “ท้องถิ่น” ด้วยคำนิยามว่าหากท้องถิ่นทุกแห่งมีความเจริญหรือได้รับการพัฒนาแล้วประเทศชาติจะได้รับการพัฒนาไปด้วยจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลได้ยกฐานะสถาบันราชภัฏทั้ง 41 แห่งทั่วประเทศเป็นมหาวิทยาลัยด้วยว่าความเป็นมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ในท้องถิ่นจะเป็นมหาวิทยาลัยที่สัมพันธ์แนบแน่นอยู่กับชุมชนจะช่วยให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเหล่านั้นได้รับการพัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ เพราะสถาบันย่อมจะรู้สภาพและข้อเท็จจริงของท้องถิ่นเป็นอย่างดี การยกฐานะสถาบันราชภัฏซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นย่อมหมายความว่ารัฐบาลได้เล็งเห็นสภาพความคล่องตัวในการที่จะพัฒนาหรือส่งเสริมภูมิปัญญาของท้องถิ่นให้มีศักยภาพมากที่สุด

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีภารกิจที่สำคัญ 8 ด้าน คือ ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงทำการสอนวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุงถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู ซึ่งเป็นภารกิจที่แตกต่างไปจากเดิมของภารกิจเมื่อครั้งที่เป็นสถาบันราชภัฏ ในการปฏิบัติการกิจ

⁷ พัทธวีภา โปธิศรี. (2551). *กระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 15-18.

⁸ พิกุล ภูมิโคกรักษ์. (2550). *รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏภายใต้พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 57.

ของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ที่ตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งกระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศไทย ทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออกและภาคใต้ แต่ละแห่งแตกต่างกันเชิงพื้นที่ภูมิศาสตร์ มีความแตกต่างในด้านสังคม วัฒนธรรม ศาสนา เศรษฐกิจ และบริบทท้องถิ่น มีความแตกต่างกัน ย่อมมีอัตลักษณ์ เอกลักษณ์ที่แตกต่างกันไป แต่ยังอยู่ภายใต้หลักการพระราชบัญญัติหรือกฎหมายฉบับเดียวกัน วัตถุประสงค์เดียวกัน หลังจากมีการดำเนินการจัดการศึกษามาระยะหนึ่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งเกิดปัญหาและอุปสรรคการดำเนินการ จึงได้มีมหาวิทยาลัยราชภัฏได้แยกตัวและแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ได้ควรรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยนครพนมเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2548 มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล และเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยสวนดุสิตเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 และมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ได้ควรรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558

มหาวิทยาลัยราชภัฏทั่วประเทศต่างใช้กฎหมายฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กฎหมายกำหนดให้มีภารกิจเหมือน ๆ กันแต่ปฏิบัติภารกิจได้สำเร็จในระดับที่แตกต่างกัน บางสถาบันได้รับความนิยมจากนักศึกษาและประชาชนทั่วไป ทั้งด้านการบริหารวิชาการ ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม บริการชุมชนวิจัย ยกตัวอย่าง เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต (เดิมคือสถาบันราชภัฏสวนดุสิต) มีชื่อเสียงได้รับการยอมรับทั้งในและต่างประเทศ ที่ยังไม่สามารถจะบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้บรรลุวัตถุประสงค์ การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยราชภัฏประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับระบบธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคาร การปลอมแปลงวุฒิบัตรการศึกษา เพื่อสมัครเป็นอาจารย์ การคัดลอกผลงานเพื่อให้ได้ตำแหน่งทางวิชาการ ปัญหาผู้สวาระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา ผู้เรียนการเรียกร้องขอความเป็นธรรมต่อจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัย และลูกกลามรวมไปถึงการฟ้องร้องต่อศาลปกครองพฤติกรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง⁹

ปัจจุบันพบว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏบางแห่งมีการใช้หน้าที่และอำนาจโดยไม่ชอบ จึงถูกฟ้องร้องเป็นคดียังศาล แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ในการควบคุมดูแลที่ดีพอ จนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นดังปรากฏข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งที่ 39/2559 เรื่องการจัดการระเบียบและแก้ไขปัญหา

⁹ เฉลิมพล พลมุข. (2562). *เอกสารไทยยุคโควิด-19 35 ปียังคงอยู่ไร้ทางออก*. สกู๊ปหน้า 1 : ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ยุติเชื้อร้ายโรคโควิด วันเอกสารโลก 2015 เอกชนเรย์เอกสารไทย. หน้า 11-13.

ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเปิดการสอนและจัดการศึกษาทั้งในและนอกสถานที่ โดยอ้างถึงเหตุในการเข้ายึดอำนาจการบริหารจัดการภายใน ทั้งในส่วนของสภามหาวิทยาลัยและอำนาจบริหารจากฝ่ายบริหาร เพื่อเข้าควบคุมและบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาภายในที่สะสม คั่งค้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้ หลักสูตรไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน¹⁰ สถาบันการศึกษามักจะอาศัยอำนาจและช่องว่างดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกฎหมาย ระเบียบ การบังคับ กฎเกณฑ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจและการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ก่อให้เกิดปัญหาจนคำสั่งดังกล่าวมีผลต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์และมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยขาดธรรมาภิบาลการออกกฎและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและไม่สอดคล้องกับกฎหมายการจัดการเรียนการสอนไม่ เป็นไปตามมาตรฐานหลักสูตรการจัดการด้านบัญชีการเงินไม่เป็นระบบไม่เป็นไปตามมาตรฐาน การจัดทำบัญชีการแต่งตั้งบุคลากรการจ่ายเงินไม่เป็นไปตามกฎหมายความขัดแย้งจากการสรรหา อธิการบดีและกรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามข้อบังคับและธรรมาภิบาล¹¹

ปัญหาจากการกำกับควบคุมขององค์กรคณะบุคคลตามกฎหมาย คือ สภามหาวิทยาลัย ที่มีต่อการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ที่ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมีการ เล่นพรรคเล่นพวกก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้ขาดการกำกับดูแลฝ่ายบริหารตามหน้าที่ และอำนาจ ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเนื่องจากพบว่ามี การทุจริตคอร์รัปชัน มีการประพฤติดมิชอบ ของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ไม่มีกลไกทางกฎหมายและขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการ ยังคงเป็นไปในลักษณะของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มที่มี ผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลให้มีการ พ้องร้องดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก ปัญหาการขาดธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้น เช่น การจัดการการศึกษา ไม่มีคุณภาพมาตรฐานการออกกฎระเบียบไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายการจัดการสินทรัพย์ ไม่เป็นไปตามระเบียบเกิดความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดี เล่นพรรคเล่นพวกมีการพ้องร้องกัน ต่อศาลจนไม่อาจแก้ปัญหาภายในมหาวิทยาลัยโดยกฎหมายปกติได้

นอกจากนี้การสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิหลังจากการที่สภามหาวิทยาลัย ได้เสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิแล้วปรากฏว่าบุคคล

¹⁰ วิลาวัณย์ หงษ์นคร. (2565). *บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: ท้องถิ่นกับภารกิจที่ท้าทายหลังวิกฤตโควิด-19*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 1-5.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-13.

นั้นเป็นผู้ถูกร้องเรียนจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยหรือจากประชาชนทั่วไป ในเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งสถานภาพทางสังคมหรือในกรณีที่ถูกองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญชี้มูลความผิด เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การดำเนินการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้เป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สภามหาวิทยาลัยใช้อำนาจสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมในการสรรหา

การขาดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดระเบียบวิธีสำหรับระบบบริหารงานบุคคลและพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ในมาตรา 16 ไว้แต่เพียงว่าคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับได้เองทำให้มหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งออกกฎข้อบังคับหรือคำสั่งได้ด้วยตนเองทำให้เกิดปัญหาการอกระเบียบหรือข้อบังคับโดยผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง¹²

จากที่กล่าวมาข้างต้นมหาวิทยาลัยราชภัฏควรกำหนดโครงสร้างได้ด้วยตัวเอง โดยพิจารณาจากจุดอ่อนและจุดแข็งของแต่ละมหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่ ส่งเสริมสนับสนุนและกำหนดนโยบายแนวปฏิบัติเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องกับบริบทของมหาวิทยาลัยราชภัฏของแต่ละแห่งมีการวางแผนการจัดตั้งคณะทำงานโดยใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์การทำงาน อีกทั้งใช้หลักคุณธรรมในการสรรหา ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบในการพัฒนากฎหมายให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับ มาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อที่ในแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏที่มีสภาพทางบริบทแตกต่างกัน สามารถนำไปใช้เพื่อพัฒนาและบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสมแต่ยังคงไว้ ซึ่งหลักการและปรัชญาพื้นฐานของมหาวิทยาลัยราชภัฏ คือเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมีประวัติความเป็นมาที่โดดเด่นประสบความสำเร็จในการ

¹² ดาวเรือง นิมิตจิตศักดิ์. (2559). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา: ศึกษากรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 1-5.

ปฏิบัติพันธกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องมีจุดแข็งที่สร้างคุณประโยชน์ให้กับท้องถิ่นชั้นนำและแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่นบุคลากรนักศึกษาและประชาชนที่เกี่ยวข้องมีปณิธานที่สูงยิ่งในความมุ่งมั่นร่วมกันที่จะสรรค์สร้างและธำรงรักษาเอกลักษณ์ของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อท้องถิ่นของแต่ละภูมิภาคตามความโดดเด่นตามพื้นที่ที่ตั้งความโดดเด่นของศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยทำการศึกษาและวิจัย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพด้วยโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญที่ทำหน้าที่กำหนดบทบาทของมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นไปตามตามหลักธรรมาภิบาล

ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏชั้น 38 แห่ง เป็นไปในลักษณะที่เป็นเอกภาพและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากล ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาการพัฒนาคุณภาพด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล รวมถึงที่มาหรือองค์ประกอบอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏเพื่อเป็นแบบอย่างในการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาและสามารถทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาตามที่กล่าวข้างต้นนั้น การวิจัยเห็นถึงความสำคัญที่สมควรจะได้รับการพัฒนาคุณภาพด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับอัตลักษณ์ เอกลักษณ์กับมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่ง โดยการวิจัยมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของ โครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยกำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาหลักธรรมาภิบาลและทฤษฎีของสภามหาวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบจากการประกาศใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์หน้าที่ อำนาจและความรับผิดชอบของของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
4. เพื่อการพัฒนาคุณภาพด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของ โครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัย ราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

3. ขอบเขตของการวิจัย

กำหนดขอบเขตของการวิจัยออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการพัฒนาทฤษฎีว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยกำหนดประเด็นเนื้อหาในการศึกษาและวิเคราะห์การศึกษา โดยกำหนดเนื้อหาการวิจัยครอบคลุมในประเด็นต่อไปนี้

หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- 1) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)
- 2) แนวคิดการบริหารจัดการที่เป็นสากล
- 3) ทฤษฎีอำนาจ (State Power Theory)
- 4) ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power Theory)
- 5) ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)
- 6) ทฤษฎีบริหารการศึกษา (Theory Education Administration)

กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)
- 3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- 4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566- 2570)
- 5) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 4)
- 6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
- 7) พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2565

กฎหมายต่างประเทศ

- 1) เครือรัฐออสเตรเลีย

(1) หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย (University Governance in Australia) ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548)

(2) ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols: NGP) ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548)

(3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) (James Cook University)

2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(1) หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516)
(University Governance in French)

3) สหราชอาณาจักร (United Kingdom)

(1) หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักร ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491)
(University Governance in United Kingdom)

(2) ประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) (Code of Good
Higher Education Governance)

(3) ประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาของสกอตแลนด์ ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560)
(Scottish Code of Good Higher Education Governance)

ประเด็นวิจัย

1) แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลและทฤษฎีของสภามหาวิทยาลัยอะไรบ้าง

2) สภาพปัญหาและผลกระทบจากการประกาศใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ในปัจจุบันเป็นอย่างไร

3) หน้าที่และอำนาจและความรับผิดชอบของของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ควรเป็นอย่างไร

4) การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ควรเป็นอย่างไร

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ
- 2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ
- 3) นักวิชาการหรือนิติกรประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏ
- 4) อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏ

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ที่ศึกษาใช้เป็นแหล่งในการเก็บและรวบรวมข้อมูลในประเทศไทย คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏ

4. วิธีวิทยาการวิจัย

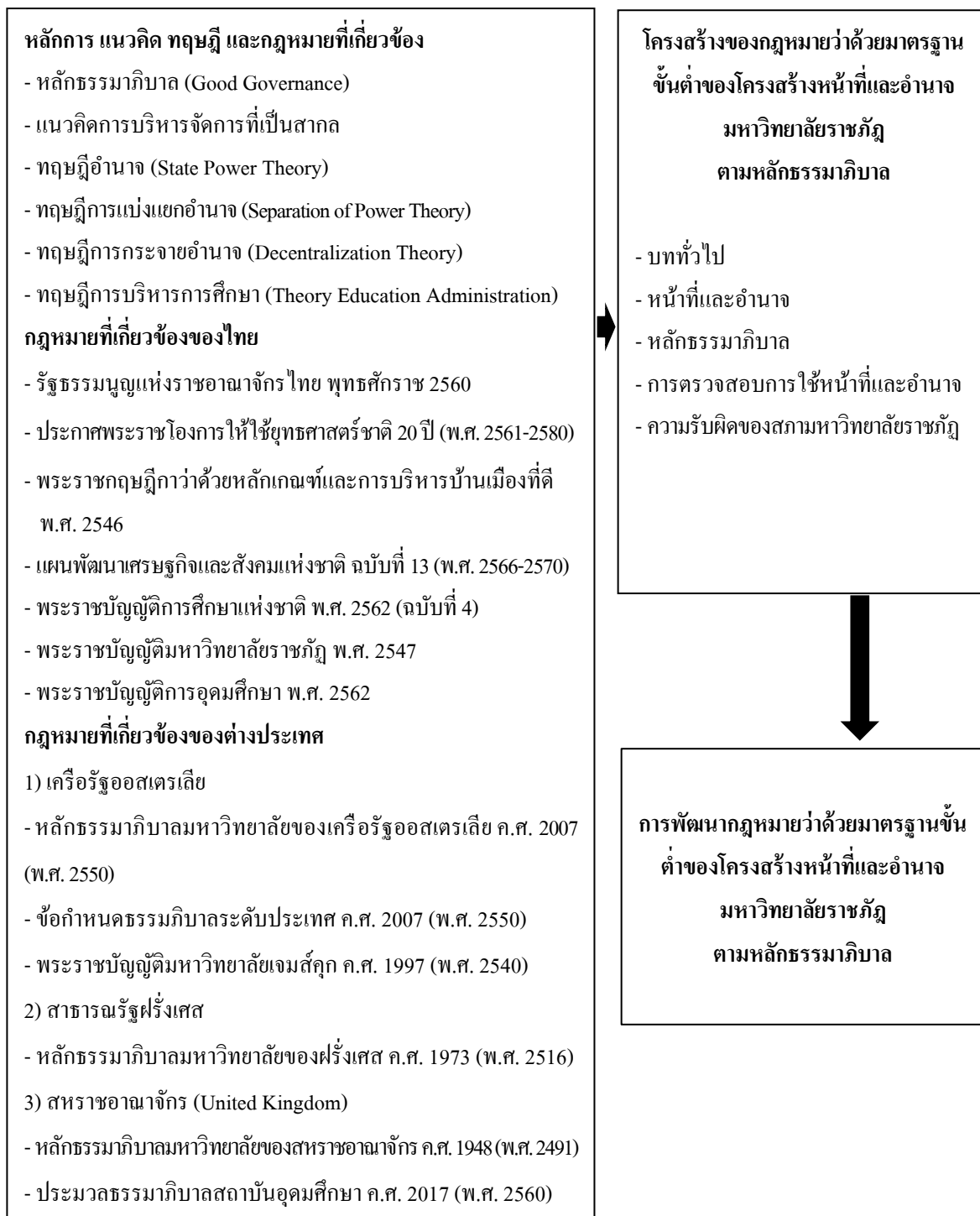
การวิจัยเรื่อง การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งผู้วิจัยดำเนินการศึกษา หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาและผลกระทบจากการใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และการใช้หน้าที่และอำนาจมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาลตามการใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลและทฤษฎีของสภามหาวิทยาลัย การใช้หน้าที่และอำนาจ และความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ และพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล อีกทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้

5. กรอบแนวคิด และสมมติฐานการวิจัย

5.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ว่าด้วยการออกกฎระเบียบประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ที่มอบหมายให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎระเบียบประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้น เป็นเรื่อง ๆ ก็ได้ มหาวิทยาลัย มีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและ โดยเฉพาะให้มีหน้าที่และอำนาจจะต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล และมีโครงสร้างการจัดองค์กรและขอบเขตหน้าที่และอำนาจของกระทรวงที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งผู้วิจัยได้ออกแบบกรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)

**สภาพปัญหาและผลกระทบจากการประกาศใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ
ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547**



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

5.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ขาดหลักธรรมาภิบาล และขาดการตรวจสอบส่งผลต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การมีกฎหมายที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย และความรับผิดชอบจะทำให้มีกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและจะนำไปสู่คุณภาพและมาตรฐานของการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏเทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยชั้นนำอื่นในประเทศ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้มาซึ่งการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ที่มีความเหมาะสมเป็นรูปธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่ง ทั่วประเทศสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมสอดคล้องกับบริบทของสถาบัน โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วยบททั่วไป โดยมีประโยชน์จากการศึกษา ดังนี้

1. ได้ทราบถึงหลักธรรมาภิบาลและทฤษฎีของสภามหาวิทยาลัย ที่สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสามารถนำไปใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อส่งผลต่อการจัดการอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. ได้ทราบถึงสภาพปัญหาและผลกระทบจากการประกาศใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และหน้าที่และอำนาจ และความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
3. มหาวิทยาลัยราชภัฏสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล และคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของตนเองให้สูงขึ้นได้
4. มาตรฐานและคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสูงขึ้นเพราะองค์กรที่ ควบคุมการบริหารจัดการของสภามหาวิทยาลัย เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
5. ลดภาระด้านงบประมาณของประเทศ เนื่องจากทำให้ลดความที่ฟุ้งเฟ้อ ลดน้อยลงไป

7. นวัตกรรมเฉพาะ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบและความตระหนักในหน้าที่การงานของตนเองให้มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพในการทำงานและยอมรับผลการปฏิบัติงานหรือการกระทำของตน มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาหรือข้อผิดพลาดขึ้นในกระบวนการบริหารหรือการปฏิบัติงาน

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีบทบาทในการบริหารงานของสถาบัน โดยผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกระดับขององค์กรมีบทบาทในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการขององค์กร มีการกระจายอำนาจการบริหารงานไปยังบุคลากรในทุกส่วนขององค์กรอย่างเป็นธรรม มีการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานและเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการรับบริการ

หลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกาของสภามหาวิทยาลัยต่อทั้งบุคลากรขององค์กรและผู้รับบริการ โดยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการสามารถตรวจสอบได้ มีการมอบหมายงานแก่บุคลากรตามความรู้ ความสามารถ มีการวางแผนการพัฒนาบุคลากรทุกระดับอย่างเหมาะสมมีระบบตรวจสอบงบประมาณ รายรับรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพ

หลักคุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานของบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ยึดมั่นในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนเองด้วยความถูกต้องตามหลักจริยธรรมมนุษย์ มีจรรยาบรรณวิชาชีพ เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่สถาบันการอุดมศึกษาตั้งไว้ และต้องเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานทางสังคม

หลักนิติธรรม หมายถึง การออกกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติของสภามหาวิทยาลัย ที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติที่มีความชัดเจนนำไปปฏิบัติได้จริง สามารถตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากบุคลากรภายในองค์กรรวมถึงต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพในการรับบริการของผู้รับบริการด้วย

หลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผล หมายถึง กระบวนการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของสภามหาวิทยาลัย ในการดำเนินของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมกำการให้บริการด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศ โดยมีการวางแผนการ

ใช้ทรัพยากรและมีการใช้ทรัพยากรอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและนำผลการประเมินไปใช้พัฒนา ประสิทธิภาพการทำงาน

หลักความเสมอภาคและเป็นธรรม หมายถึง การให้บริการของบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่มีการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมการดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบต่อบุคลากร มหาวิทยาลัย นักศึกษา ผู้บริหาร ภายในองค์กร ตลอดจนบุคคลภายนอกที่มาติดต่อกับมหาวิทยาลัย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติบุคลากรทุกระดับในองค์กร ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีความก้าวหน้าของสถาบันภายใต้หลักเกณฑ์การประเมินความดีความชอบที่ชัดเจน

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏ หมายถึง คณะบุคคลคณะหนึ่งในมหาวิทยาลัยราชภัฏตามมาตรา 31 มาตรา 18 (2) (13) และ (14) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และกฎหมายกฎระเบียบหรือตราสารที่จัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏโดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ มีองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และกฎหมายระเบียบหรือตราสารจัดตั้งสถาบัน

การควบคุมและตรวจสอบ หมายถึง การมีกลไกและวิธีการควบคุมและตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยราชภัฏแยกเป็น 2 ลักษณะคือการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์และการควบคุมและตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจในลักษณะของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

สภามหาวิทยาลัย หมายถึง สภามหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่ง

มหาวิทยาลัย หมายถึง มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่ง

บทที่ 2

บทบาทวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพทางการศึกษาและบุคลากรของมหาวิทยาลัย ซึ่งหากสภามหาวิทยาลัยมีการใช้หลักธรรมาภิบาลแล้วย่อมสามารถนำพาให้มหาวิทยาลัยมีความเจริญก้าวหน้า แต่ในปัจจุบันนี้การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยราชภัฏประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับระบบธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยการทุจริตคอร์รัปชัน ในการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคาร การปลอมแปลงวุฒิบัตรการศึกษาเพื่อสมัครเป็นอาจารย์ การคัดลอกผลงานเพื่อให้ได้ตำแหน่งทางวิชาการ ปัญหาผู้สวาระหว่างอาจารย์กับนักศึกษาผู้เรียน การเรียกร้องขอความเป็นธรรมต่อกันบุคคลากรภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยและลูกلام รวมไปถึงการฟ้องร้องต่อศาลปกครองพฤติกรรมเหล่านี้เกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

ดังนั้น การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ดำรงรักษาความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นมีฐานข้อมูลปัญหาและความต้องการของชุมชนในพื้นที่รับผิดชอบของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ที่ต้องเข้าไปสนับสนุนการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาจำนวนชุมชนที่มหาวิทยาลัยราชภัฏเข้าไปให้ความรู้กับประชาชนและร่วมพัฒนาในด้านต่างๆ จำนวนโครงการที่น้อมนำแนวพระราชดำริมาบูรณาการแก้ไขปัญหาในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยได้รวบรวมหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาล (Principle of Good Governance)

1.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” คำว่า “Governance” มีความหมายที่กว้างมากจนเราสามารถตีความได้หลากหลายและแตกต่างกันมา แต่เนื่องจากการให้นิยามของคำดังกล่าวจากวิชาการหลากหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

UNDP ได้กล่าวว่า “Governance” หมายถึง หลักการบริหารจัดการที่จะต้องครอบคลุมประเด็นหลัก 3 ด้าน คือ เศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร ที่เป็นไปตามกลไกกระบวนการบริหารงานขององค์กรและสถาบัน สมาชิกสามารถนำเสนอความคิดเห็น/ผลประโยชน์ของกลุ่มที่เป็นส่วนร่วมในการใช้สิทธิ์ตามกฎหมายในการทำตามหน้าที่ ข้อตกลง และในการแสดงออกซึ่งความแตกต่าง นอกจากนี้แล้วยังมีนักวิชาการอีกหลากหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ “Governance” ที่สามารถสรุปรวมเกี่ยวกับ “Governance” ว่าเป็นกระบวนการปกครองที่มุ่งเน้นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลใน 3 ภาคนี้ โดยมีภาครัฐเป็นผู้กระทำในส่วนของ การปกครอง ส่วนภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ดังนั้นจึงมีการเชื่อมโยงธรรมาภิบาลกับหลาย ๆ สิ่งภายใต้การให้ความสำคัญของรัฐหรือหน่วยปกครองต้องทำหน้าที่ ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ จึงจะถือได้ว่ามีธรรมาภิบาลขององค์กรได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (ด้อยพัฒนาเดิม) ให้มีธรรมาภิบาล คือ องค์กรสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา หรือ United Nations and Development Programme (UNDP) ในทัศนะของ UNDP จะเกี่ยวข้องกับเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ที่ถูกต้องและสมดุลกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน¹

สำหรับในประเทศไทยคำว่า “Good Governance” มีการใช้คำศัพท์หลายคำด้วยกัน เช่น ธรรมาภิบาลการปกครองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น ในภาคราชการได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งได้ให้ความหมายว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ

¹ UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development, A UNDP policy document.* (Online). Available: <http://www.magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>. [2023, March 29].

ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมและให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจสังคมการเมืองอย่างสมดุลมีการใช้อำนาจในการพัฒนาให้ไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพ โดยมีเป้าหมายและกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ มุ่งเน้นการสร้างประโยชน์เพื่อส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด มีผลการปฏิบัติงานเป็นเชิงประจักษ์ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งมีการปรับปรุงการปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองอยู่เสมอ ด้วยความหวังเพื่อผลการดำเนินงานจะสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนในชุมชนมากยิ่งขึ้น²

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้สรุปความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง หลักการในการปฏิบัติและการบริหารจัดการพื้นฐานขององค์กร โดยยึดหลักความถูกต้องชอบธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น ยึดถึงประโยชน์ของส่วนร่วมเป็นหลัก และปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

1.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

จากความหมายของธรรมาภิบาลข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลนั้นมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันการบริหารจัดการหลายองค์ประกอบ ที่เป็นตัวกำหนดแนวทางการบริหารจัดการขององค์กรให้ดำเนินการอย่างสงบเรียบร้อยในแต่ละบริบทขององค์กรที่มีความแตกต่างกันย่อมต้องใช้องค์ประกอบในการบริหารงานจัดการธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันแต่ไม่มากนัก ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอนำเสนอองค์ประกอบที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาลในองค์กรทั่วไป ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดองค์ประกอบไว้ ดังนี้

Kaufmann และ Kraay ในนามของธนาคารโลกได้พัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อใช้กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกประมาณ 203 ประเทศในช่วงระหว่าง ปี ค.ศ. 1996-2004 (พ.ศ. 2539-2547) โดยกำหนดมิติของธรรมาภิบาลที่จะวัดเป็น 6 มิติ ดังนี้³

- 1) ความคิดเห็นของประชาชนในการแสดงออกถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ด้วยความสมัครใจในทุกด้าน
- 2) ความเชื่อมั่นที่จะหลีกเลี่ยงความรุนแรงและไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลเสียต่อประเทศ

² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 82.

³ Kraay, A., Kaufmann, D., & Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide Governance indicators: methodology and analytical issues*. The World Bank. p. 23.

3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เกี่ยวข้องกับสมรรถนะและความสามารถของระบบราชการและคุณภาพในการให้บริการประชาชน

4) ภาระที่เกิดจากกฎระเบียบราชการ (Regulatory Burden) เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ไม่เป็นมิตรต่อการทำธุรกิจและตลาดการค้า

5) การบังคับใช้กฎหมายหรือหลักนิติธรรม (Enforcement) เกี่ยวข้องกับคุณภาพในการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจและศาลรวมถึงอัตราการเกิดอาชญากรรมด้วย

6) การควบคุมปราบปรามคอร์รัปชัน (Control of Corruption) เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง

สำหรับธนาคารแห่งการพัฒนาเอเชียนั้น ได้ทำการปรับองค์ประกอบธรรมาภิบาลของธนาคารโลกโดยลดลงเหลือ 4 องค์ประกอบ คือ

1) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability) เป็นการแสดงออกถึงการกระทำของตนเองและยอมรับในผลที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการกระทำ โดยหวังเพื่อให้ผลงานนำมาซึ่งประโยชน์ที่ดีต่อสังคม

2) การมีส่วนร่วม (Participation) การร่วมแสดงความคิดเห็นและปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับผู้อื่นในสังคม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวม

3) ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการแสดงออกถึงความถูกต้องชัดเจนปราศจากข้อซ่อนเร้นในการทำงาน และเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ปฏิบัติตามทุกประการ

4) การคาดการณ์สถานการณ์ (Predictability) เป็นการประเมินอนาคตของการกระทำว่าหากปฏิบัติเช่นนี้จะมียผลของการกระทำนำมาประเมินผลลัพธ์และประเด็นการประเมินความสม่ำเสมอของการปฏิบัติภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ในส่วนขององค์กรสหประชาชาติ เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องของธรรมาภิบาลในระดับประเทศเป็นอย่างมาก โดยมีความมุ่งหวังว่าธรรมาภิบาลจะนำมาเพื่อการพัฒนาของประเทศในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับคนยากจนและสตรี ก่อให้เกิดความยั่งยืนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สร้างโอกาสที่ดีขึ้นให้กับประชาชนทั้งในด้านการงานและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้น โดยองค์กรสหประชาชาติได้แบ่งธรรมาภิบาล ออกเป็น 9 มิติ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน พัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์

2) ระเบียบของกฎหมาย (Rule of Law) กรอบของกฎหมายจะต้องยุติธรรมและมีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน

3) ความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการสถาบันและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องได้จะต้องมีการจัดหาข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและสามารถติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้

4) การตอบสนอง (Response) สถาบันและกระบวนการต่าง ๆ จะต้องพยายามที่จะให้บริการกับประชาชนที่ต้องการทุกคน

5) การอยู่บนพื้นฐานของความเห็นร่วมกัน (Consensus Orientation) ธรรมชาติจะเป็นสิ่งที่ทำให้เราสามารถหาข้อสรุปที่คนส่วนใหญ่เห็นร่วมกันจากความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ที่หลากหลายแตกต่างกันได้

6) ความเสมอภาค (Equity) คนทุกคนทั้งชายและหญิงมีโอกาสที่จะพัฒนาให้ดีขึ้นหรือรักษาไว้ซึ่งสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) คือ การที่กระบวนการหรือสถาบันในสังคมสามารถปฏิบัติงานได้ผลตามความต้องการหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้โดยการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

8) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability) ผู้ที่ตัดสินใจของภาคีรัฐบาลภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและสถาบันที่มีส่วนได้เสีย อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ย่อมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทองค์กรและขึ้นอยู่กับว่าการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกองค์กร

9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและสาธารณชนมีภาพในอนาคตที่กว้าง ๆ เกี่ยวกับธรรมชาติและ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งสิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาตามภาพที่ใฝ่ฝันไว้ วิสัยทัศน์ดังกล่าวนี้ถูกพัฒนาขึ้นมาบนพื้นฐานของความเข้าใจในวัฒนธรรมประวัติศาสตร์และสภาพสังคมที่สลับซับซ้อน มิฉะนั้นก็ขึ้นมาจากเป็นที่เชื่อว่าธรรมชาติจะเกิดขึ้นได้และยั่งยืนนั้นจะต้องมีการดำเนินการและวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวควบคู่กันไป

สำหรับในประเทศไทยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการของธรรมชาติเป็น 6 หลักด้วยกัน คือ

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายการกำหนดกติกาและการปฏิบัติตามกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

2) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และแนวทางการปฏิบัติที่บรรพบุรุษได้ปฏิบัติมาดีแล้ว และส่งต่อมายังรุ่นลูกหลาน และปฏิบัติต่อไปด้วยความจงรักภักดี

3) หลักความโปร่งใส หมายถึง ประชาชนที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการสถาบันและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องได้จะต้องมีการจัดหาข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและสามารถติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้

4) หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรมร่วมกับผู้อื่นในสังคมด้วยความเต็มใจทั้งในเรื่องการแสดงความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็น การลงมือปฏิบัติด้วยแรงกายเพื่อให้กิจกรรมดังกล่าวประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ผู้ที่ตัดสินใจของภาครัฐบาลภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและสถาบันที่มีส่วนได้เสีย อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ย่อมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทองค์กรและขึ้นอยู่กับว่าการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกองค์กร

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งเพื่อการพัฒนาองค์กรและการสร้างประโยชน์ที่ดีต่อสังคมรอบข้าง ตามเป้าหมายที่องค์กรได้ตั้งไว้

ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปองค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นมิติอ้างอิงตามการแบ่งของนักวิชาการหลากหลายท่าน เพื่อให้เป็นแนวทางการดำเนินการศึกษาสำหรับการพัฒนา กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละองค์ประกอบ ดังนี้

หลักคุณธรรม (Morality)

คุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมในระดับสูงของมนุษย์ที่เน้นการควบคุมจากภายใน คือ การสร้างจิตสำนึกว่าเป็นการกระทำที่ถูกที่ควร ซึ่งจะแตกต่างจากการยึดตามแค่หลักกฎหมายเพราะกฎหมายจะเป็นเพียงเครื่องมือที่ควบคุมพฤติกรรมในระดับต่ำของมนุษย์เป็นการควบคุมจากภายนอกที่เน้นการลงโทษเพียงเท่านั้น⁴

หลักคุณธรรมจริยธรรมเป็นหลักการหนึ่งซึ่งช่วยสร้างความโดดเด่นให้กับหลักธรรมาภิบาลให้มีความแตกต่างไปจากเครื่องมือการจัดการอื่น ๆ ของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) Balanced Scorecard (BSC) การจัดการความรู้ (Knowledge Management: KM) ฯลฯ เพราะเครื่องมือการจัดการเหล่านี้มีข้อจำกัด คือ มักไม่ได้นำเรื่องคุณธรรมจริยธรรมมาเป็นปัจจัยที่พิจารณาในการใช้เครื่องมือจึงขึ้นอยู่กับองค์กรหรือผู้ใช้งานจะนำเครื่องมือเหล่านั้นไปใช้เพื่ออะไรและเพื่อใครทำให้องค์กรหลายแห่งอาจใช้เครื่องมือการจัดการเพื่อตอบสนองเพียงเฉพาะผลประโยชน์ขององค์กรตนเองเป็นสำคัญ

⁴ จินตนา บุญบงการ. (2554). *จริยธรรมทางธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 214.

โดยการพิจารณาผลกระทบต่อสังคมส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับความสนใจมากนัก ในขณะที่ธรรมาภิบาลจะมีการพิจารณาถึงเรื่องคุณธรรมจริยธรรมด้วยนอกจากนี้สถานะของธรรมาภิบาลยังมีความหมายที่มากกว่าการเป็นแค่เครื่องมือการจัดการเพราะความหมายจะผูกโยงเข้ากับผลลัพธ์ที่ ต้องการจะให้เกิดขึ้นด้วย เช่น ประชาธิปไตยความโปร่งใสประสิทธิภาพของระบบสิทธิมนุษยชนนิติธรรม และการมีคุณธรรมจริยธรรม⁵

สำหรับความหมายของหลักคุณธรรมนั้นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรมหรือการศึกษาคว่ามีพฤติกรรมอะไรบ้างที่ถูกหรือดีสมควรหรือไม่สมควร⁶ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.⁷ กล่าวถึงความหมายของหลักคุณธรรมไว้โดยขยายความจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งสรุปความได้ว่าหลักคุณธรรมหมายถึง การปฏิบัติตามแบบแผน จารีต ประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ ของคนไทย โดยไม่ขัดต่อความดีงามที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา คือ เลือกรับงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อส่วนรวมปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นพลเมืองดีในระดับภาครัฐผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนในระดับองค์กรนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและปฏิบัติตามข้อบังคับสำนักงานข้าราชการพลเรือนได้กำหนดจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเองต่อหน่วยงานต่อผู้ร่วมงานและต่อประชาชนและสังคม

ส่วนสถาบันพระปกเกล้า ได้นิยามความหมายของหลักคุณธรรมออกเป็น 2 ความหมาย คือ 1) ความหมายของวิชาชีพนิยมและการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม ซึ่งวิชาชีพนิยม (Professionalism) หมายถึง สิ่งในกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถือว่าองค์ความรู้ความรอบรู้และวิธีปฏิบัติของพวกตนมีคุณค่าต่อตนเองและต่อสังคมและพยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับสถานภาพอาชีพของตนซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ได้ชื่อว่าเป็นมืออาชีพ (Professional) ซึ่งมีความรอบรู้ (Expertise) หรือปฏิเวทที่รู้แจ้งเกี่ยวกับวิชาชีพของตนส่วนการกระทำผิดวิชาชีพนิยม ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทาง

⁵ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2551). *ทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: รัตนไตร เทวบุษย์บริรักษ์ สันติ. หน้า 121-125.

⁶ ธีรรัฐา วิจินนัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. โครงการเอกสารตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 273.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *อ้างแล้ว* เซิงอรธที่ 2.

หรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพและการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ และ 2) ความหมายของจรรยาบรรณและการกระทำผิดจรรยาบรรณจรรยาบรรณนั้น หมายถึง ศีลธรรมประจำวิชาชีพ (Professional Morality) ซึ่งมีความหมายแคบกว่าศีลธรรมของสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป (Morality) ส่วนการกระทำผิดจรรยาบรรณนั้นการกระทำผิดจรรยาบรรณน่าจะกินความหมายมากกว่าแค่การกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ตีพฤติกรรมการคอร์รัปชันและการกระทำผิดวินัยน่าจะครอบคลุมถึงพฤติกรรมที่กระทำผิดจรรยาบรรณด้วยแต่การกระทำผิดจรรยาบรรณอาจจะหรือไม่รวมถึงพฤติกรรมคอร์รัปชันและการกระทำผิดวินัย

คุณธรรมและจริยธรรมในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (ตามประกาศวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2552) ได้กำหนดให้ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานรักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด ดังนี้⁸

- 1) ปฏิบัติงานโดยมุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานให้เกิดผลดีที่สุดจนเต็มกำลังความสามารถ
- 2) ใช้งบประมาณสินทรัพย์สิทธิและประโยชน์ที่ทางราชการจัดให้ด้วยความประหยัดคุ้มค่าไม่ฟุ่มเฟือย
- 3) ใช้ความรู้ความสามารถและความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพโดยเคร่งครัด

จรรยาบรรณต่อตนเองจรรยาบรรณต่อวิชาชีพจรรยาบรรณต่อผู้รับบริการจรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพและจรรยาบรรณต่อสังคมโดยอาจกล่าวในรายละเอียดของแต่ละส่วนได้ ดังนี้

ส่วนที่ 1 จรรยาบรรณต่อตนเอง คือ การที่ผู้บริหารสถาบันมีความยึดมั่นในความถูกต้องตามกฎระเบียบ หน้าที่ที่ตนเองได้รับมอบหมายในการประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เรียน และแสดงออกผ่านพฤติกรรมที่ดี ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ประพฤติตนเหมาะสมกับสถานภาพและเป็นแบบอย่างที่ดี (2) สืบค้นข้อมูลความรู้ใหม่อยู่เสมอ (3) นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการจัดการเรียนการสอน (4) มุ่งเน้นการเรียนแบบผู้เรียนมีส่วนร่วม

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) เกี่ยวข้องกับอบายมุขหรือสิ่งเสพติดจนขาดสติหรือแสดงกิริยาไม่สุภาพ เป็นที่น่ารังเกียจในสังคม (2) ประพฤติผิดทางชู้สาวหรือมีพฤติกรรมล่วงละเมิดทางเพศ (3) ไม่พัฒนาความรู้ในวิชาชีพเพื่อพัฒนาตนเองและองค์กร (4) ไม่ส่งเสริม

⁸ เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2547). *การบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม: ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการ*. กรุงเทพฯ: บัณฑิตพอยท์. หน้า 112-116.

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อไปปรับปรุงพัฒนาการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (5) ไม่มีแผน หรือไม่ปฏิบัติงานตามแผน ไม่มีการประเมินผลหรือไม่นำผลการประเมินมาจัดทำแผนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง

ส่วนที่ 2 จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องรัก ศรัทธา ชื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อวิชาชีพ และเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรวิชาชีพ โดยต้องประพฤติปฏิบัติและละเว้น การปฏิบัติตามแบบแผนพฤติกรรมดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ มีใจรักในสถานศึกษา เห็นความสำคัญของบทบาท ภาระของตนเอง หมั่นสร้างผลงานวิชาการ และสร้างชื่อเสียงให้สถาบัน ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ ทำให้องค์กรเสียหาย ปฏิบัติตนไม่อยู่ใน กฎระเบียบขององค์กร ไม่ถือปฏิบัติในหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย มีความเห็นแก่ ประโยชน์ของตนเองมากกว่าประโยชน์ขององค์กร หลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ คุกเพื่อนร่วมงาน และคนในองค์กร ทำให้บุคคลภายนอกมีทัศนคติต่อองค์กรในด้านลบ

ส่วนที่ 3 จรรยาบรรณต่อผู้รับบริการ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องรัก เมตตา เอาใจใส่ ช่วยเหลือส่งเสริมให้กำลังใจแก่ศิษย์และผู้รับบริการ ตามบทบาทหน้าที่โดยเสมอหน้า ผู้บริหารต้อง ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ ทักษะและนิสัยที่ถูกต้อง โดยมิชอบ โดยต้องประพฤติและละเว้นการ ประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรมดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถในหน้าที่ที่ตน ได้รับมอบหมาย โดยคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก ยึดถือหลักเกณฑ์ กฎหมาย ระเบียบ บ้านเมืองและองค์กรอย่างเคร่งครัด ถ่ายทอดความรู้ ความสามารถที่ตนเองมีอยู่ให้นักเรียนด้วยความเต็มใจ

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ปฏิบัติงานมุ่งประโยชน์ส่วนตนหรือพวก พ้อง (2) เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้รับบริการในงานตามบทบาทหน้าที่

ส่วนที่ 4 จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมประกอบวิชาชีพ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาจึงช่วยเหลือ เกื้อกูลกันและกันอย่างสร้างสรรค์ โดยยึดมั่นในระบบคุณธรรม สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ โดย พึงประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรมดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการพัฒนา สถาบันให้ดียิ่ง เน้นการพัฒนาทุกด้านของสถาบันให้ครอบคลุมทุกรูปแบบ พัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถของตนเองให้เพียงพอต่อการพัฒนาสถาบันอยู่เสมอ ยอมรับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะจากทุกคนในองค์กร

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ตนเองได้รับผิดชอบ ละเลยต่อการพัฒนาสถาบันให้มีความเจริญก้าวหน้า เห็นแก่ประโยชน์ของตนเองมากกว่าการพัฒนาสถาบัน ไม่สนใจผู้เรียน ผู้รับความรู้ มีความคิดทางลบต่อองค์กร และมีความมุ่งหวังเพื่อขัดขวางการพัฒนาขององค์กร ทำให้องค์กรเกิดความเสียหายจากการปฏิบัติงานของตนหรือของผู้อื่นซึ่งตนมีส่วนเกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 5 จรรยาบรรณต่อสังคม คือ ผู้บริหารสถานศึกษาพึงประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม รักษาผลประโยชน์ของส่วนร่วมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยพึงประพฤติและละเว้นการประพฤติตามแบบแผนพฤติกรรมดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) พฤติกรรมที่พึงประสงค์ ได้แก่ ยึดถือในกฎระเบียบข้อปฏิบัติขององค์กรอย่างเคร่งครัด และปฏิบัติตามโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อขัดแย้งใด ๆ มีความเต็มใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้องค์กรพัฒนาไปในทางที่ดี เน้นพัฒนาความรู้ ความสามารถของตนเองเพื่อนำมาใช้ในองค์กรให้ดียิ่งขึ้น

2) พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) ไม่ให้ความร่วมมือหรือสนับสนุนการจัดกิจกรรมของชุมชนที่จัดเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาทั้งทางตรงหรือทางอ้อม (2) ไม่แสดงความเป็นผู้นำในการอนุรักษ์หรือพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาและสิ่งแวดล้อม (3) ไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม (4) ปฏิบัติตนเป็นปฏิปักษ์ต่อวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชนหรือสังคม

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์⁹ ได้กล่าวถึง ปัญหาคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการว่าสาเหตุเกิดจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกของตัวข้าราชการเองโดยแบ่งออกได้เป็น 6 ประการ คือ

1) ไม่เชื่อในกฎแห่งกรรมเพราะเชื่อว่าทำดีได้ดีมีที่ไหนทำชั่วได้ดีมีถมไปหรือค่าของคนไม่ได้อยู่ที่ผลของงานแต่ค่าของคนอยู่ที่คนของใคร เป็นต้น

2) สำคัญผิดในตำแหน่งหน้าที่ คิดว่าเป็นผู้มีอำนาจว่ามีใครกล้ามาตรวจสอบหรือทำอะไรได้หรือคิดว่ามีคนซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่สูงและมีอำนาจว่ามีใหญ่โตกว้างขวางสามารถคุ้มครองป้องกันตนเองได้

3) มีความต้องการในลาภยศพร้อมที่จะทำทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งลาภยศ

⁹ ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. (2543). *เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 8-15* (พิมพ์ครั้งที่ 10). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

4) เป็นคนคดในข้อในกระดุก ข้าราชการประเภทนี้จะมีปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมที่ฝังลึกอยู่ในกมลสันดาน มองเห็นงานทุกอย่างเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์มิควรได้ใส่ตัวได้หมดโดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นสิ่งกฎหมายและหรือจริยธรรม

5) ขอมถูกอำนาจชั่วคราวบงำ ข้าราชการประเภทนี้มักเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งขอมทำตัวเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์มิควรได้ให้กับนักการเมืองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งไม่สุจริต

6) จำใจทำเพราะกลัวเสียผลประโยชน์ ข้าราชการประเภทนี้ไม่ถึงขนาดขอมเป็นเครื่องมือของอำนาจชั่วคราวแต่อาจจำใจทำเพราะกลัวว่าถ้าไม่ทำให้แล้วจะถูกถั่นแถ้งไม่ก้าวหน้าในหน้าที่การงานและหรือถูกข่มขู่ทำให้หวาดกลัว

หลักความโปร่งใส (Transparency Principle)

ความโปร่งใสถือเป็นหลักการที่สำคัญหลักหนึ่งที่มีมีการนำมาใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งความโปร่งใสโดยทั่วไปนั้นตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้มองเห็นทะลุง่ายรวมทั้งจับได้ง่ายเปิดเผยตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย¹⁰

ในการบริหารงานภาครัฐความโปร่งใส หมายถึง การมีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา โดยเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงานกฎเกณฑ์ กติกาและความตั้งใจจริง ในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคมและสิ่งแวดล้อมสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงหรือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติได้อย่างเสรี เป็นธรรมถูกต้องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังรวมถึงความทันสมัยของข้อมูลและความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูล อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนนับเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงความโปร่งใสของการบริหารประเทศ ความโปร่งใสจะเป็นคำศัพท์ที่ใช้ในแง่มุมบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข ซึ่งสถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมักนำเอาความคิดเรื่องความโปร่งใสมาใช้บ่งชี้ความดีของประสิทธิภาพของระบบราชการนอกจากนี้การไร้ความโปร่งใสยังสามารถลุกลามไปถึงการขาดธรรมาภิบาลในข้ออื่น ๆ ได้แก่ การไม่สามารถตรวจสอบได้และการขาดความน่าเชื่อถือ¹¹

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุถึง ความโปร่งใส ไว้ว่า หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ

¹⁰ เมตต์ เมตต์การ์ณจิต. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 8. หน้า 16-18.

¹¹ โกวิท พวงงาม. (2553). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 26.

โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน¹² ได้ขยายความเพิ่มเติมออกเป็น 3 ระดับ คือ ในระดับประเทศ หมายถึง ประชาชนมีอิสระในการสื่อสารสื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรมมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ในระดับภาครัฐการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจของนักลงทุนข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ ถูกต้องและประชาชนตรวจสอบการทำงานของรัฐได้ ส่วนในระดับองค์กรนั้นประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกันและสามารถตรวจสอบการทำงานได้

พิชิต พิทักษ์เทพ¹³ ได้ระบุถึงองค์ประกอบของความโปร่งใสว่าควรจะต้องประกอบไปด้วย 1) ต้องมีการให้หรือเปิดเผยข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ 2) ต้องเปิดเผยหรือให้รู้กระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการพิจารณา 3) ต้องเปิดเผยหรือบอกให้รู้ถึงความคิดของรัฐบาลว่าเป็นอย่างไร 4) ต้องให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบได้ 5) ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารข้อเท็จจริงได้ 6) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ 7) ความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของแผนดำเนินการ

หลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle)

การมีส่วนร่วม (Participation) ถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมเป็นทั้งเป้าหมาย (End) ในตัวของมันเองและยังเป็นวิธีการ (Means) ในการนำไปสู่วัตถุประสงค์อื่นทางการเมืองและการบริหารอีกด้วย¹⁴ การมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเป้าหมายนั้นเป็นการมองการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน ซึ่งองค์กรสหประชาชาติได้ควมรวมการมีส่วนร่วมไปกับความเสมอภาค (Equality) และความเป็นตัวแทน (Representation) จึงทำให้การมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายแต่ในขณะเดียวกัน

¹² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2.

¹³ พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. (2552). *ความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์กร ความหมายทฤษฎี วิธีวิจัย การวัดและงานวิจัย*. กรุงเทพฯ: เสมารธรรม. หน้า 155-157.

¹⁴ Smith, Pamela Jo. (2005). *Formal Mentoring: A Study Examining the Experiences of Women of Color in a Food Retail Organization*. Dissertation Abstracts International.

การมีส่วนร่วมยังถูกมองได้ว่าเป็นวิธีการในการเพิ่มประสิทธิผลของการพัฒนาโครงการต่าง ๆ และเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนอีกด้วย¹⁵

สำหรับการมีส่วนร่วมในมิติของการบริหารการปกครองที่ยึดหลักธรรมาภิบาลนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องที่จะต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรของชาติและของชุมชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของตน โดยการทำให้มีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องที่มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึงกระจายไปยังทุกกลุ่มของผู้เกี่ยวข้องอย่างเป็นธรรม มีกระบวนการปรึกษาหารือและนำความคิดเห็นที่ได้รับไปพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ในลักษณะที่เปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติตลอดจนสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบได้โดยตรง¹⁶

ในแง่ของความหมายของการมีส่วนร่วมนั้นมีนักวิชาการและองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ เช่น กระบวนการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการสร้างหรือแสวงหาฉันทามติซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่รับทราบปัญหาหารือร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ไปจนกระทั่งเมื่อโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นก็มีบทบาทติดตาม¹⁷

อรทัย ก๊กผล¹⁸ กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเน้นไปที่การมีส่วนร่วมในท้องถิ่น โดยกล่าวว่า หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์นโยบายกระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริงทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้น ๆ

ส่วนอรพินท์ สพโชคชัย¹⁹ กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาก็คือ กระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคอื่น ๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ธุรกิจเอกชนประชาชน

¹⁵ อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ. (2552). *เคล็ดลับการจัดการบริการสาธารณะท้องถิ่นบทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 8-16.

¹⁶ สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *หลักคุณธรรมและจริยธรรม VIRTUE AND ETHICS*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://goodGovernance.kpi.ac.th/th/blog/view/5>. [2565, 27 ธันวาคม].

¹⁷ ฉัฐฐา วินิจนัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. โครงการเอกสารตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 273.

¹⁸ อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15. หน้า 8-16.

¹⁹ อรพินท์ สพโชคชัย. (2550). *หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกิจกรรม Home Office Day*. วันที่ 30 เมษายน 2550 ณ ห้องประชุม ก.พ.ร. ชั้น 5 สำนักงานเลขาธิการ.

ชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ให้ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจเพราะการพัฒนาที่ทรงพลัง และยั่งยืนในสังคมประชาธิปไตยเกิดจากการพัฒนาที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการและร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนา

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน ของสังคมหรือองค์กรได้เข้ามาร่วมรับทราบข้อมูลข่าวสารร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมดำเนินการร่วม หาแนวทางแก้ปัญหาและร่วมรับประโยชน์จากผลที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในทุก ๆ กระบวนการหรือทุก ๆ ขั้นตอนของการบริหารการปกครองทั้งนี้การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐาน ของการที่ผู้มีส่วนร่วมมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้น ๆ

หลักความรับผิดชอบ (Accountability Principle)

คำว่า “Accountability” นั้นเป็นหลักการหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมนำมาใช้เป็นองค์ประกอบของ ธรรมนูญบาล แต่คำ ๆ นี้เมื่อแปลเป็นภาษาไทยมักแปลกันออกไปอย่างหลากหลาย เช่น แปลว่า ความรับผิดชอบ ในส่วนของความหมายของความรับผิดชอบนั้น หมายถึง ความพร้อมที่จะให้ ตรวจสอบความรับผิดชอบต่องาน ภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปซึ่งคำว่า ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปนั้นอาจต้องตีความว่า หมายถึง ผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปตามสายการ บังคับบัญชาอย่างเดียวหรือว่าน่าจะครอบคลุมถึงสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรื่องนั้น ๆ

ความรับผิดชอบตามความหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การตระหนัก ในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและ กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับ ผลจากการกระทำของตนโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ขยายความไปสู่สามระดับ คือ ระดับประเทศประชาชนรู้เข้าใจการใช้สิทธิเสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบต่อ บทบาทหน้าที่ของภาครัฐธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพปลอดภัยให้ ผู้บริโภคและไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องที่ในระดับภาครัฐในการแถลงนโยบายต่อ รัฐสภาคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละครั้ง หนึ่งการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้อง

มีความชัดเจน โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบายส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบายกรณีเกิดปัญหาในสังคมภาครัฐต้องชี้แจงต่อประชาชนได้ ส่วนในระดับองค์กรมีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่างเพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจนและมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จชัดเจนทำให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

อนึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าในความรับผิดชอบ หมายถึง การใช้อำนาจอย่างมีความรับผิดชอบ (Responsible use of Power) ซึ่งอำนาจนั้นมีค่าเท่ากับความสามารถในการตัดสินใจ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของทรัพยากรที่มีอยู่ ทักษะและความรู้ของผู้ปฏิบัติงานและการเข้าถึงการได้รับผลกระทบของชุมชน การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

หลักความคุ้มค่า (Value for Money Principle)

หลักความค้ำนี้กล่าวได้ว่าเป็นการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้ซึ่งกระแสการปฏิรูประบบราชการ โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูประบบราชการไปสู่การลดต้นทุนและลดขนาดภาครัฐอีกทั้งเน้นการปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐ²⁰ แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่างค์กรภาครัฐนั้นขาดความสามารถเพียงพอที่จะรับมือกับความท้าทายและ โอกาสที่จะก้าวเข้ามาในศตวรรษที่ 21 ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูป โดยการมุ่งเน้นไปที่ค่านิยมแห่งการมีประสิทธิภาพและภาวะความเป็นผู้ประกอบการ

ความคุ้มค่า (Value for Money) โดยทั่วไป หมายถึง อรรถประโยชน์ ที่ได้จากการซื้อหรือจากผลรวมของเงินที่จ่ายไปโดยความค้ำนี้ไม่ได้เป็นการพิจารณาเฉพาะการซื้อในราคาที่ต่ำสุด (ประหยัด) แต่ยังหมายความรวมถึงการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดที่จะได้รับการชื้อนั้น ๆ อีกด้วย ส่วนความค้ำในภาครัฐนั้นจะ หมายถึง กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวมรวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยการสร้างความค้ำในการบริหารราชการนั้นอาจมีแนวทางในการดำเนินการ เช่น การจัดทำบัญชี

²⁰ สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *หลักคุณธรรมและจริยธรรม VIRTUE AND ETHICS*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://goodGovernance.kpi.ac.th/th/blog/view/5>. [2565, 27 ธันวาคม].

ลดต้นทุนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมและมีการประเมินความคุ้มค่า ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ความคุ้มค่านั้นสาระหลักสำคัญจะครอบคลุม 3 ประเด็น ดังนี้²¹

1) การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร หมายถึง การนำทรัพยากรในประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชนส่วนใหญ่หรือเกิดผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่เสียไปในการนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้

2) การประหยัด หมายถึง การใช้เงินที่ต่ำที่สุดแล้วยังหมายรวมถึงการทำให้มูลค่าของการผลิตหรือผลประโยชน์สูงกว่าต้นทุนในการผลิตหรือการทำให้เกิดประโยชน์

3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง ศักยภาพในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและศักยภาพในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน²²

หลักความคุ้มค่านี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุไว้ว่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน²³ ได้นำมาขยายความเพิ่มเติมลงไปในระดับต่าง ๆ คือ ในระดับประเทศการใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัดหมุนเวียนใช้และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพพยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดินในน้ำและบนอากาศเพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไปในระดับภาครัฐทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีการทำรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการส่วนในระดับองค์กรนั้นผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชนหรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

²¹ เมตต์ เมตต์การ์ณจิต. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 8. หน้า 122.

²² ญัฐฐา วินิจนัยภาค. (2549). การประเมินผลความสำเร็จขององค์กรภาครัฐ. *Balanced Scorecard*. รัฐประศาสนศาสตร์, 4 (2), หน้า 57-71.

²³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 2.

ในเรื่องของความมั่นคงนั้น หากพิจารณาจากลำดับขั้นความต้องการของ Maslow²⁴ ซึ่งแบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ชั้นจากลำดับต่ำสุดไปหาสูงสุด คือ ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety and Security Needs) ความต้องการความรัก (The love Needs) ความต้องการได้รับการยกย่อง (The Esteem Needs) และ ความต้องการประจักษ์ในตน (The Need for Self-Actualization) แล้วจะเห็นได้ว่าความต้องการความมั่นคงปลอดภัยนั้นเป็นความต้องการในระดับล่างของมนุษย์เรา ซึ่งเป็นความในแง่ของการต้องการความมั่นคงปลอดภัยว่าความต้องการในขั้นนี้บุคคลจะต้องการมีเสถียรภาพมีความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ ทั้งด้านร่างกายและจิตใจซึ่งในกรณีขององค์กรนั้น เราอาจพิจารณาจากสภาพความปลอดภัยในการทำงานสิทธิประโยชน์ตอบแทนจากการทำงานการเพิ่มเงินเดือนและความมั่นคงในงาน (Job Security) ซึ่งเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อสมาชิกในองค์กร²⁵

ความต้องการความมั่นคงหรือตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Security Needs” ความหมายว่า “ความต้องการความมั่นคงในชีวิตและสินทรัพย์” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนิยามนี้จะเห็นได้ว่ามีคำสองคำซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของความต้องการความมั่นคงนั้นก็ คือ ความต้องการความมั่นคงในชีวิตและความต้องการความมั่นคงในสินทรัพย์ ซึ่งในกรณีของการวัดหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนซึ่งถือว่าเป็นองค์กรประเภทหนึ่งแล้วหากต้องการวัดความมั่นคงของสมาชิกในองค์กรประเด็นที่ควรครอบคลุมถึงก็ควรครอบคลุมถึงทั้งสองประเด็น คือ ทั้งความมั่นคงในงานและความมั่นคงทางเศรษฐกิจอีกด้วย²⁶

จากการศึกษาจากแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลไม่พบว่ามีกรกล่าวถึงหลักความมั่นคงแม้กระทั่งงานวิจัยต่าง ๆ หลักนี้ก็ไม่ได้เป็นที่กล่าวถึงเท่าไรนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานวิจัยเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเท่าที่สืบค้นพบว่างานวิจัยทุกชิ้นล้วนแต่กล่าวถึง 6 หลัก อันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักการธรรมาภิบาลของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 แต่หลักความมั่นคงนั้นสาเหตุที่ผู้วิจัยมองว่าน่าจะมีความสำคัญและนำมาใช้เป็นหลักในการศึกษาธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย

²⁴ Maslow's. (1943). A theory of human motivation. In R. Lowry (Ed.). *Dominance, self-esteem, self-actualization: Germinal papers of A.H. Maslow* Monterey. CA: Brooks/Cole Publishing.

²⁵ วันชัย มีชาติ. (2548). *พฤติกรรมกรรมการบริหาร องค์กรสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 74-81.

²⁶ ดิน ประจัญพฤทธิ์. (2552). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วีพริ้นท์. หน้า 226.

1.3 การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในองค์กร

1.3.1 หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (Good Governance and Education)

หลักธรรมาภิบาลกับการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมทางการศึกษานับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีหลักการเพื่อการพัฒนาบุคลากรของสถาบันการศึกษาให้มีคุณภาพและสามารถส่งต่อถ่ายทอดความรู้ ความสามารถที่ตนเองมีอยู่ไปสู่ผู้เรียน เพื่อนำความรู้จากการเรียนไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นโดยเข้ามามีส่วนร่วมในความรับผิดชอบ เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา ผลจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบมีผลทำให้การจัดการศึกษาในท้องถิ่นดีขึ้น

สถาบันการศึกษาเป็นจุดสำคัญที่จะเริ่มต้นให้เป็นแบบอย่างของการเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย ดังนั้น จึงมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยของรัฐองค์ประกอบสำคัญ คือ

- 1) หลักนิติธรรม คือ การทำให้กฎหมายและกติกาต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มีการถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
- 2) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างชัดเจน ถูกต้อง และสามารถตรวจสอบได้จากหน่วยงานภายนอก
- 3) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยประชาชนมีความสามัคคี ร่วมมือในการทำงานเรื่องสำคัญตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน
- 4) หลักความรับผิดชอบ คือ การปฏิบัติตนในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความตั้งใจนำความรู้ แรงกาย แรงใจไปใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้งานที่ได้รับมอบหมายบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้
- 5) หลักความคุ้มค่า คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าทรัพยากรของชาติและบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

หลักธรรมาภิบาลกับการศึกษา สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไว้ในข้อ 4 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่ระบุไว้ในข้อย่อย 4.2 ว่าในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

คุ่มทุน โดยเฉพาะการให้ผู้อื่นเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติ และข้อ 6 แนวทางปฏิบัติในข้อย่อย 6.3 เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงในการบริหารภาครัฐอย่างเป็นทางการโดยพิพาทอย่างยั่งยืนการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา

1.3.2 ธรรมเนียมปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง หลากหลายสาขาวิชารวมทั้งการทำกรวิจัยและให้บริการทางวิชาการแก่สังคมมหาวิทยาลัยจึงต้องมีระบบธรรมเนียมปฏิบัติในการดำเนินการ การจัดการ และการควบคุมดูแลต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหารจัดการทั่วไปการบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน ตลอดจนการกำกับตรวจสอบโดยกลไกภายในมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2561-2565) ระบุว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติและการบริหารจัดการ (Governance and Management)” เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยและอุดมศึกษาในภาพรวม กล่าวคือ หากสถาบันอุดมศึกษามีกลไกการกำหนด ทิศทางที่ดีและก้าวหน้าพร้อมกับการขับเคลื่อน โดยการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพแล้วภารกิจของมหาวิทยาลัยก็สำเร็จลุล่วงไปได้บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรสูงสุดในที่นี้ คือ “สภามหาวิทยาลัยมีความสำคัญต่อความเจริญของสถาบันและผลผลิตที่ดี” นอกจากนี้แล้วในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลหรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการ โดยยึดหลักความมีคุณธรรมความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารที่โปร่งใสและตรวจสอบได้การบริหารงานโดยบุคลากรมีส่วนร่วมและการบริหารงานตามหลักธรรมเนียมปฏิบัติ

ในส่วนของสภามหาวิทยาลัยพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยได้ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรสูงสุดในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การอนุมัติหลักสูตรการดูแลกับคุณภาพของการศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติเป็นสำคัญที่สภามหาวิทยาลัยต้องนำมาส่งเสริมให้การปฏิบัติงานและการบริหารงานในทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมโปร่งใส ความคุ้มค่าและให้โอกาสทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดให้สภามหาวิทยาลัยใช้หลักธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารจัดการและสามารถผลักดันสถาบันให้แข่งขันได้ในระดับสากล กล่าวคือ คุณภาพของสถานศึกษาจะมีทิศทางที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคตได้อย่างดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่ามีสภาสถาบันที่รับผิดชอบต่อความสำคัญและโปร่งใสติดตามกำกับดูแลสถานศึกษาอย่างใกล้ชิดมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์นโยบายของสถาบันดูแลติดตามกำกับกับการดำเนินงาน

ของสถานศึกษามีการประชุมสภาสถาบันการศึกษาอย่างสม่ำเสมอมีการพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะรายงานทางการเงินที่สถาบันนำเสนอ²⁷

1.3.3 แนวความคิดธรรมชาติในทัศนะของนักวิชาการไทย

สำหรับการดำเนินงานของนักวิชาการไทยนั้น เป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นไปตามประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อการบรรลุเป้าหมายต่อไปนี้

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชนอัน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อเกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

2) ผลการดำเนินงานของภาครัฐ โดยการที่ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ตามแผนปฏิบัติการไว้เป็นการล่วงหน้าซึ่งแผนนั้นจะต้องมีรายละเอียด และมีการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้ทราบประสิทธิภาพของแผนงานที่ได้ปฏิบัติเสร็จสิ้นไปแล้ว และนำมาเป็นแนวทางในการวางแผนการดำเนินงานในอนาคต

3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมายแผนการทำงานระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่ต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการและต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบด้วยให้ส่วนราชการจัดทำบัญชี ต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกรมบัญชีกลางให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ในการจัดซื้อจัดจ้างต้องดำเนินการ โดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วและการสั่งราชการโดยปกติต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร

4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ทำให้ขอบเขตการทำงานขององค์กรไม่ชัดเจน และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงไปยังองค์กรส่วนย่อย ให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับความต้องการหลักขององค์กร

5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์โดยให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดินนโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงิน

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. (2562). คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่ 2/2562. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

งบประมาณของประเทศความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน นอกจากนี้ ส่วนราชการยังมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ให้มีความทันสมัยอยู่เสมออีกด้วย

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยในการให้บริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันให้ส่วนราชการ กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไปให้จัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนในการติดต่อราชการในการปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผยและส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีเว้นแต่ ข้อมูลดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคง

7) มีการประเมินผลตามแผนการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น โดยสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนดขึ้นแล้วยังให้ส่วนราชการจัดให้มี คณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอีกด้วยนอกจากนี้ใน กรณีที่ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดรวมทั้ง เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนหรือสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายสามารถเพิ่มผลงานและ ผลสัมฤทธิ์ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัล แก่ข้าราชการในสังกัด

1.3.4 หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย

1) การบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ

มหาวิทยาลัยถือว่าเป็นองค์กรอีกแห่งที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อพัฒนาการศึกษาให้แก่ ประชากรของประเทศ โดยองค์กรแทบทุกชนิดในทุกสังคมรวมทั้งองค์กรแบบแนวตั้ง คือ รูปแบบ การบริหารงานภายในองค์กรสังกัดอยู่ทำให้ผู้ชำนาญงาน ความรับผิดชอบต่องานมากกว่าตำแหน่ง หน้าที่และผู้บังคับบัญชา มุ่งเน้นความเจริญเติบโตในขนาดขององค์กรและการเปลี่ยนแปลงที่ รวดเร็วของสังคม ไม่ต้องการการบริหารที่เน้นเรื่องการควบคุมบังคับบัญชา และมีความต้องการ ในการมีส่วนร่วมในการบริหารที่เน้นความสำคัญของคนในองค์กรมากกว่าการใช้อำนาจการบังคับ บัญชาตามลำดับชั้น ในต่างประเทศมหาวิทยาลัยมักเน้นการมีส่วนร่วมเนื่องจากคณาจารย์ที่มี คุณภาพสูงโดยมีผลงานทางวิชาการมาก นอกจากนี้แล้วคนที่มีการศึกษาสูงจะมีความอดทนมากต่อ ความคิดเห็นที่แตกต่างกันแต่จะมีความอดทนน้อยต่อหน่วยงานที่ใช้อำนาจ²⁸

²⁸ อรพินท สพโชคชัย. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 19.

การบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงเกิดขึ้นในองค์กรต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยทุกระดับ และในที่ประชุมต่าง ๆ เช่น สภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์ ที่ประชุมคณบดี และผู้อำนวยการ สำนักที่ประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยคณะกรรมการคณะวิชาและคณาจารย์ในคณะวิชา เป็นต้น การมีส่วนร่วมในการบริหารจะเกิดขึ้นได้ผู้บริหารต้องมีลักษณะดังนี้ คือ ประการแรก จะต้องไม่มีความคิดแบบข้าราชการที่จะรับฟังการโต้แย้งจากสมาชิกในองค์กรไม่ได้ประการที่สอง ควรมีความเป็นนักวิชาการพอสมควรมิฉะนั้นจะเกิดความขัดแย้งและเกิดปัญหาเกี่ยวกับคณาจารย์ ประการที่สามควรเป็นนักประชาธิปไตยด้วยการใช้ระบบเผด็จการหรืออำนาจควบคุมจะเกิดปัญหากับสมาชิกในองค์กร ได้มากและประการที่สี่ควรรับฟังการเรียกร้องเพื่อมีส่วนร่วมในการบริหารของสมาชิกในองค์กร

การบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงมีลักษณะตรงกันข้ามกับการบริหารในรูปของระบบราชการซึ่งอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการตัดสินใจอยู่ที่หัวหน้าหน่วยงานสมาชิกในองค์กร อยู่ภายใต้การควบคุมของหัวหน้าการบริหารแบบมีส่วนร่วมเน้นความสำคัญของสมาชิกในองค์กร หรือเพื่อนร่วมงานการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายเกิดจากการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอภิปรายโต้แย้งและการถ่วงรอกของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหัวหน้างานเป็นเพียงผู้ริเริ่มและปฏิบัติตามความเห็นส่วนใหญ่ สถาบันอุดมศึกษาทั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพราะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารมหาวิทยาลัย

หลักการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของไทยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นตลอดรูปแบบการบริหารจัดการโดยรวม เฉพาะเรื่องของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยภายใต้การดูแลของอธิการบดีแต่ละมหาวิทยาลัย จะมีหน้าที่และอำนาจ โดยมีเนื้อหาพอสังเขปดังนี้²⁹

(1) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการที่มาจากบุคลากรกลุ่มต่าง ๆ โดยแบ่งกรรมการเป็น 3 ประเภท คือ ผู้แทนบริหาร ผู้แทนอาจารย์ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานของมหาวิทยาลัย เพราะในการเสนอเรื่องต่อสภามหาวิทยาลัย อธิการบดีต้องเตรียมเรื่องอย่างรอบคอบพร้อมเหตุผลคำอธิบาย ตอบข้อซักถามของกรรมการ ความสำคัญของสภามหาวิทยาลัยในระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลมีอำนาจการ

²⁹ เกษม สุวรรณกุล. (2552ก). “การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ”. จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย สถาบันคลังสมอง. หน้า 5.

ควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยในด้านการเงิน การพัสดุ การบริหารงานบุคคล อำนาจในการตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงานของมหาวิทยาลัย และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป

(2) อธิการบดีเป็นผู้ทำหน้าที่นำนโยบายที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัย ต้องมีวิสัยทัศน์และความคิดริเริ่มและต้องมีความสามารถทำงานร่วมกับสภามหาวิทยาลัยได้ การได้มาซึ่งอธิการบดี จึงมีความจำเป็นโดยทั่วไปจะใช้วิธีการสรรหาโดยมีคณะกรรมการสรรหาที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัยมอบหมายหน้าที่ให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่แทนในการเสนอชื่อบุคคลและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัดสินใจว่าผู้ใดเหมาะสมมากที่สุด

ปัญหาสำคัญในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะเรื่องการทุจริตในการบริหารมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2558 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งที่ 39/2558 เรื่องการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหารัฐธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษามีปัญหาด้านคุณภาพและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งอาศัยอำนาจและช่องว่างทางกฎหมายดำเนินการในลักษณะที่ส่อเจตนาแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป มีการก่อกวนแก่งแย่งฝ่ายตรงข้ามจนกระทั่งเกิดปัญหา ร้องเรียนและฟ้องร้องทางคดีเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของประเทศโดยตรง ซึ่งคำสั่งนี้ได้สั่งให้นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีหยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ และมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศใช้คำสั่งนี้อีก 2 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยบูรพา และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก อีกทั้งยังได้กำหนดว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเบี้ยประชุมหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากในฐานะนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นและได้กำหนดให้การดำรงตำแหน่งของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้³⁰

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจะดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาในเวลาเดียวกันเกิน 3 แห่งไม่ได้

³⁰ กระทรวงศึกษาธิการ. (2559). *หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุม สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 2 แห่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอีกได้ไม่เกิน 1 แห่ง

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 1 แห่ง แล้วอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอีกได้ไม่เกิน 2 แห่ง

(4) ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 4 แห่ง แล้วไม่อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในเวลาเดียวกันนั้นได้อีก

ปัญหาธรรมชาติภายในสถาบันอุดมศึกษานี้ยังมีเรื่องการใช้อำนาจพวกพ้องและฝ่ายบริหารเป็นกลุ่มพวกเดียวกับสภามหาวิทยาลัยทำให้เลือกกันวนเวียนเกาหลังกันไปมาและฝ่ายบริหารบางส่วนถือโอกาสในการกลั่นแกล้งอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นพลเมืองชั้นสองในสถาบันอุดมศึกษาและเริ่มมีคดีฟ้องร้องกันในศาลปกครองมากขึ้นเรื่อย ๆ³¹

ต่อมาเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ที่ประชุมร่วมระหว่างประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการแห่งประเทศไทย (ทปสท.) ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์แห่งประเทศไทย (ปอมท.) ที่ประชุมสภาอาจารย์และข้าราชการมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ทปมรภ.) คณะกรรมการที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (คปมทล.) และศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา (CHES) จึงได้จัดประชุมขึ้นที่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาธรรมชาติที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งโดยได้เสนอรูปแบบการสร้างธรรมชาติในมหาวิทยาลัยขึ้นระบบนี้ครอบคลุมตั้งแต่การสรรหา (Input) การปฏิบัติงาน (Process) ไปจนถึงผลผลิต (Output) และการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Feedback) โดยเสนอว่ารัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่จำเป็นในการสรรหาและควรมีกฎหมายว่าด้วยบทลงโทษเพื่อควบคุม (Control) ให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามหลักธรรมชาติ

³¹ อานนท์ สักดิ์วีระชัย. (2559). *สี่สะท้อนสี่: ภาพในความคิด (Stereotype) ของคนไทยที่มีต่อกลุ่มการเมืองที่ต่างกัน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 134-137.

2. แนวคิดการบริหารจัดการที่เป็นสากล

จากการตรวจสอบสภาพแวดล้อมสถานการณ์ด้านการศึกษ พบว่า การพัฒนาคุณภาพว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาลให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี แต่สังคมไทยประสบปัญหาสถานการณ์เฉพาะด้านการศึกษาประกอบด้วย 1) คุณภาพการศึกษา 2) โอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา 3) คุณภาพครูและคณาจารย์ 4) ประสิทธิภาพการบริหารและจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วม 5) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศทางการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา 6) การผลิตและพัฒนากำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบอุดมศึกษาของประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา เนื่องจากการสนับสนุนจากรัฐบาลไม่เป็นธรรมและไม่เพียงพอการเพิ่มจำนวนและการกระจายตัวเรื่องคุณภาพของนิสิตนักศึกษาแตกต่างกันในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งตลอดจนผลตอบแทนของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ค่อนข้างต่ำและการละเลยไม่ให้ความสนใจในงานวิจัยมากเท่าที่ควร

มหาวิทยาลัยเปรียบเสมือนศูนย์รวมของมโนธรรมของชาติเป็นที่รวมขององค์ความรู้ การค้นคว้าและการวิจัย เพื่อใช้ในการผลิตมโนธรรมของชาติรุ่นต่อ ๆ ไปในระยะเริ่มต้นของอุดมศึกษาไทย มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นส่วนราชการ ซึ่งมีจุดด้อย คือ การบริหารงานด้านการเงินและด้านบุคลากรยังอยู่ในกรอบปฏิบัติของระเบียบราชการที่ก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่คล่องตัวทำให้ด้อยประสิทธิภาพและขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยและการพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ กล่าวคือ แบบแผนการปฏิบัติงานของระบบราชการมักทำตามระเบียบข้อบังคับซึ่งมักขัดแย้งกับการบริหารมหาวิทยาลัยที่ต้องการความยืดหยุ่น ความหลากหลาย ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานจนเป็นผลให้มหาวิทยาลัยของรัฐไม่สามารถรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ได้อีกทั้งยังเป็นเหตุให้ผู้มีความรู้ความสามารถออกไปทำงานนอกมหาวิทยาลัย และยังเป็นการยากที่จะกำจัดคนด้อยคุณภาพที่มีอยู่ ดังนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้นจึงได้ดำเนินมาตรการสำคัญ 2 ประการในการส่งเสริมความคล่องตัวและประสิทธิภาพของการบริหารงานมหาวิทยาลัยโดย 1) การเตรียมให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระและ 2) การเตรียมให้ระบบการจัดการภายในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความยืดหยุ่นและรับผิดชอบ

การปรับเปลี่ยนสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งแต่เดิมมีความเป็นราชการทั้งหมดมาเป็นมหาวิทยาลัยในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่มหาวิทยาลัยเอกชนและไม่ใช้รูปแบบรัฐวิสาหกิจ แต่ยังคงสภาพความเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่และยังใช้งบประมาณแผ่นดิน แต่มีการบริหารงานที่แตกต่าง

ออกไป จึงก่อกำเนิดเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยได้เริ่มดำเนินการผลักดันมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบบริหารของสถาบันอุดมศึกษาให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการบริหารจัดการและการตัดสินใจอยู่กับมหาวิทยาลัยมากที่สุด วัตถุประสงค์สำคัญในการออกนอกระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น เพื่อพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาที่ตกต่ำมาโดยตลอดให้ทัดเทียมกับนานาชาติของประเทศ จนกระทั่งบัดนี้เวลาได้ล่วงเลยมากกว่าครึ่งศตวรรษ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งได้มีการแปลงสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีการตราหรือแก้ไขกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและยังคงเป็นทิศทางที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต้องผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังเหลืออยู่ออกนอกระบบราชการ ตามแผนแม่บทการพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับการแข่งขันในยุคกระแสโลกาภิวัตน์

ในส่วนของมหาวิทยาลัยนั้น สภามหาวิทยาลัยจะเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารงานของอธิการบดี และมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ ได้เอง ทั้งในแง่ของค่าตอบแทนสร้างแรงจูงใจในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาสู่มหาวิทยาลัย สำหรับอธิการบดีก็จะสามารถบริหารจัดการได้รวดเร็วและคล่องตัวยิ่งขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นระหว่างมหาวิทยาลัยในการดึงดูดผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เข้ามาเป็นอาจารย์ อันเชื่อว่าจะส่งผลต่อคุณภาพของบัณฑิตที่จบออกไปการดำเนินงาน จะคำนึงถึงต้นทุนการผลิตเช่น อายุติหรือยุบการดำเนินการของมหาวิทยาลัยคณะหรือปิดการสอนหลักสูตรที่ไม่คุ้มทุนรวมถึงการให้เอกชนเข้ามารับจ้างในบางกิจกรรมที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย แต่ยังมีข้อกังวลต่อปัญหาการทุจริต ปัญหาความไม่โปร่งใส ปัญหาการสืบทอดอำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยและการตรวจสอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐดังที่ปรากฏออกเป็นข่าวดังในหน้าหนังสือพิมพ์ เช่น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังมีการขั๊กยอกเงินของสถาบันหลายร้อยล้านบาท และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีการทุจริตการก่อสร้างโรงพยาบาลของมหาวิทยาลัย

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่น่าจะทำให้คุณภาพการศึกษาของประเทศเสื่อมลง ได้แก่ ปัญหาธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะการได้มาซึ่งอธิการบดี ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรนิติบุคคลนี้ในขณะที่สภามหาวิทยาลัยได้รับการออกแบบให้เป็นองค์กรสูงสุดในการกำกับและควบคุมดูแลการดำเนินงานของอธิการบดีและผู้บริหารซึ่งหากการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปในลักษณะของการใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้องมีการ

แบ่งพรรคแบ่งพวกย่อมทำให้การบริหารงานไม่บรรลุเป้าหมายและเกิดผลเสียหายต่อมหาวิทยาลัย และส่วนรวมอีกด้วย

ปัญหาความขัดแย้ง เป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมาให้เห็น ทั้งที่เป็นคำพูดและไม่ใช่คำพูด เพื่อขัดขวางบีบบังคับต่อต้านทำอันตรายฝ่ายตรงข้าม เป็นปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างบุคคลกลุ่มบุคคลองค์กรหรือในระดับประเทศตั้งแต่สองฝ่ายหรือมากกว่าสองฝ่ายขึ้นไป โดยที่ฝ่ายหนึ่งพยายามป้องกันหรือบีบบังคับเพื่อผลบางอย่าง ความขัดแย้งเป็นสัมพันธภาพระหว่างอำนาจอิทธิพลและอำนาจหน้าที่เป็นพฤติกรรมทางสังคมมองว่าการแบ่งอำนาจทางสังคมเกี่ยวกับอำนาจกระบวนการตัดสินใจระหว่างสถาบันต่าง ๆ การเมืองระหว่างเอกชนกลุ่มและชาติและสัมพันธภาพเช่นนั้นทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างบุคคลสังคมเช่นรัฐบาลต่าง ๆ

จากการศึกษาสภาพปัญหาและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากความขัดแย้งภายในองค์กรที่มีการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งและแบ่งพรรคแบ่งพวกของบุคคลกร ซึ่งในสังคมมนุษย์ความขัดแย้งเกิดจากการที่มนุษย์มีความคิดมุมมองและความต้องการที่แตกต่างกันซึ่งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มก็ได้ อย่างไรก็ตามความขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้แต่ก็เป็นเรื่องที่สามารถจัดการได้เพื่อให้ผลที่ตามมาของความขัดแย้งนั้นเป็นประโยชน์มากกว่าโทษ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

สนั่น เถาชาวี และไกรสร ยศชัย³² ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งในองค์กรอย่างสร้างสรรค์ โดยสรุปกระบวนการจัดการกับความขัดแย้งไว้ดังต่อไปนี้

1) การเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องกล้าเผชิญกับปัญหาและหาวิธีการจัดการกับความขัดแย้งให้ไปในทิศทางที่เหมาะสม โดยพยายามลดอคติส่วนตัวลงการนำแนวคิดเชิงบูรณาการมาใช้ในการหาทางออกให้แก่ตนเองและอีกฝ่ายหนึ่ง

2) ทำความเข้าใจสถานภาพของแต่ละฝ่าย เช่น การหาสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้ง การศึกษาอารมณ์ ความรู้สึของแต่ละฝ่าย โดยผู้บริหารต้องพยายามชี้ให้เห็นว่าถ้าแต่ละฝ่ายไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งก็จะไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้เลย

3) ระบุนโยบาย โดยที่แต่ละฝ่ายต้องสร้างความชัดเจนของปัญหาร่วมกัน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยากมากที่สุด เนื่องจากโอกาสที่แต่ละฝ่ายมุ่งเอาชนะกันและกันจะมีอยู่สูง เพื่อให้บรรลุความต้องการของตนทำให้เกิดการแพ้ชนะขึ้นและนำไปสู่ความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น ผู้บริหาร

³² สนั่น เถาชาวี และไกรสร ยศชัย. (2556). การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ. *Industrial Technology Review*, b-19, 247 (มิ.ย. 2556), หน้า 247.

จำเป็นต้องตระหนักในการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์มาใช้ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันแก้ปัญหาให้ความเคารพต่อตนเองและฝ่ายตรงกันข้ามตลอดจนให้แต่ละฝ่ายรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน

4) การหาแนวทางในการดำเนินงานที่หลากหลาย เพื่อใช้เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินงานขององค์กรที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ

5) สรุปแนวทางและนำทางเลือกที่เหมาะสมไปใช้โดยที่ให้แต่ละฝ่ายทำสัญญาที่ระบุอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่จะได้รับที่ให้กับคนอื่นรับรู้ในข้อตกลงนั้น ๆ แล้วให้แต่ละฝ่ายนำข้อตกลงไปปฏิบัติเพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามที่ได้ระบุไว้หรือไม่ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมการเจรจาใหม่ และร่วมกันแก้ปัญหาใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อปรับปรุงทางเลือกและข้อตกลงเพื่อเป็นที่พึงพอใจกับทุกฝ่ายโดยสามารถกลับไปสู่ขั้นที่ 4 ได้อีก

คานา³³ ได้ให้แนวคิดการแก้ปัญหาความขัดแย้งไว้ 3 รูปแบบคือ

1) การใช้อำนาจในการต่อสู้โดยแต่ละฝ่ายจะใช้กำลังในลักษณะต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการต่อสู้เช่น ให้พลังกำลังจากร่างกายที่แข็งแรง ใช้เสียงดัง ใช้คำพูดข่มขู่ รวมถึงการใช้กลุ่มคนที่เห็นด้วยบีบบังคับให้อีกฝ่ายยอมการแก้ปัญหาความขัดแย้งเช่นนี้จะยุติต่อเมื่อมีการแพ้-ชนะ

2) ต่อสู้ด้วยการใช้สิทธิโดยคู่กรณีจะยกแหล่งอำนาจต่างๆ (ผู้ปกครองหัวหน้าคู่มือขั้นตอนกฎหมาย) มาใช้ในการพิจารณาว่าใครมีสิทธิที่ถูกต้องซึ่งผลออกมาจะมีผู้แพ้ผู้ชนะ

3) การปรองดองด้วยผลประโยชน์ (Interest reconciliation) เป็นวิธีที่แบ่งปันผลประโยชน์กันหรือมิได้บ้างเสียบ้างข้อดีคือไม่เป็นปรปักษ์กัน

2.2 แนวคิดการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ

ในปี 2538 ได้มีพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 เฉพาะชื่อพระราชบัญญัติดังกล่าว มีความหมายว่าคนของพระราชหรือข้าราชการและได้พระราชทานตราพระราชลัญจกรใช้เป็นตราประจำสถาบันมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน รูปแบบการบริหารสถาบันราชภัฏเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ รูปแบบการบริหารสถาบันราชภัฏแบบเดิมนั้น สภาสถาบันมีคณะกรรมการสภาสถาบัน 1 ชุด มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานสภา มีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน สภามีเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏเป็นกรรมการและเลขาธิการมีกรรมการสภาทรงคุณวุฒิ จำนวน 16 คน มีผู้แทนอธิการบดี 3 คนและกรรมการสภาผู้แทนคณาจารย์ 8 คน นอกจากนั้น มีสภาวิชาการประกอบด้วยประธานสภาวิชาการ 1 คนกรรมการสภาวิชาการ โดยตำแหน่ง 2 คน เลขานุการสภาวิชาการ 1 คน กรรมการสภาวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ 10 คน กรรมการสภาวิชาการจากคณาจารย์ประจำสถาบัน 8 คน³⁴ ในปีการศึกษา 2539 สภาสถาบันได้มีการ

³³ Kraay, A., Kaufmann, D., & Mastruzzi, M. supra note 2. p. 102.

³⁴ เรื่องชัย ทรัพย์นิรันดร์. (2544). *มหาวิทยาลัยของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มติชน. หน้า 145-149.

ประกาศนโยบายและแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีสาระสำคัญว่าควรเร่งรัดพัฒนา ระบบกลไกการประกันคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะการเสริมสร้างคุณภาพบัณฑิตการบริหารและ การจัดการการพัฒนาความร่วมมือในการประเมินคุณภาพ ทั้งมีการประเมินคุณภาพภายในและ ภายนอก รวมทั้งมีการนำผลงานการประกันคุณภาพการศึกษาเผยแพร่สู่ภายนอก จากประเด็น ความสำคัญนี้สภาสถาบันจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ การประกันคุณภาพการศึกษาของสภา สถาบันราชภัฏขึ้นมา คณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการ 1 คน รองประธาน 1 คน กรรมการจากหน่วยงาน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสาวาวิชา 8 คน ผู้บริหารสถาบันราชภัฏ 4 คน เลขานุการกับผู้ช่วยเลขานุการ 2 คน

ในปี พ.ศ. 2547 รูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ปรับเปลี่ยนเป็นไปตาม พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบด้วย 7 หมวด ได้แก่ หมวดทั่วไป หมวดการดำเนินการ หมวดการประสานงานและระดมสรรพกำลังเพื่อ การพัฒนาท้องถิ่น หมวดการติดตามตรวจสอบและประเมินผล หมวดตำแหน่งทางวิชาการ หมวด ปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ และหมวดว่าด้วยบทกำหนดโทษและมีบทเฉพาะกาล สำหรับ หมวดที่ว่าด้วยการดำเนินการเป็นหมวดที่มีความสำคัญแสดงให้เห็นรูปแบบการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วยข้อความสำคัญปรากฏในมาตราต่าง ๆ โดยมี ข้อความในที่บ่งบอกวิสัยทัศน์ ปณิธาน และวัตถุประสงค์ของสถาบัน ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ การการก่อตั้งมหาวิทยาลัยดังต่อไปนี้

- 1) ค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรู้ด้านวิชาการเพื่อนำไปถ่ายทอดแก่ผู้เรียนให้มีความรู้อย่างถ่องแท้
- 2) สร้างผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ ควบคู่คุณธรรมและจิตสำนึกรักในสถาบันการศึกษา หมั่นพัฒนาตนเองให้ดีและควรคู่แก่การพัฒนาท้องถิ่น
- 3) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในคุณค่าความสำนึกและความภูมิใจในวัฒนธรรม ของท้องถิ่นหรือของชาติ
- 4) มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เทิดทูนในคุณงามความดีของวีรบุรุษผู้เคย เสียสละเลือดเนื้อเพื่อแผ่นดิน และจะนำแนวทางปฏิบัติมาเป็นแบบแผน
- 5) ปลูกฝังความรักและผูกพันในวิชาชีพของตนเอง ซึ่งเป็นผู้นำความรู้ไปพัฒนาและ สร้างบุคลากรที่มีคุณภาพในการพัฒนาประเทศต่อไป
- 6) ให้ความช่วยเหลือ เกื้อหนุน ต่อผู้ที่มีความเดือดร้อน ทั้งในองค์กรและบุคคลใน สังคม ด้วยความหวังดีให้เขาหลุดพ้นจากความยากลำบากในชีวิต

7) พัฒนาทักษะความรู้ ความสามารถที่มีอยู่ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่ทันสมัยและสามารถนำไปใช้ได้จริงในสังคมปัจจุบัน

8) สานต่อแนวคิดและแนวทางปฏิบัติตนที่เป็นพื้นฐานของสถาบันให้ยังคงอยู่ เพื่อรักษาซึ่งเอกลักษณ์ของสถาบันให้คงไว้

ทองคุณ หงส์พันธุ์³⁵ ได้กล่าวถึง การบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยมองในลักษณะ ผู้บริหารมือใหม่ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยยกกรณีศึกษาสถาบันราชภัฏหรือมหาวิทยาลัยราชภัฏในเวลาต่อมาและยกผู้บริหารที่เป็นระดับผู้บริหารแบบบูรณาการสูงสุดของสถาบันว่าจะต้องประกอบไปด้วยภารกิจที่จะต้องทำ ได้แก่ การเชื่อมต่องานให้เลื่อนไหล โดยให้การทำงานดำเนินไปตามปกติให้ทุกคนในองค์กรเกิดความรู้สึกที่ดีต่อองค์กร มีการแก้ไขปรับปรุงองค์กรมิให้ทุกคนรู้สึกอึดอัด รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของโครงการผู้บริหารจำเป็นต้องทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ โดยระลึกเสมอว่าโลกองค์กรหรือหน่วยงานเสมือนโรงละคร โรงใหญ่ ทุกคนจะต้องดำเนินไปตามบทบาทหน้าที่ ดำเนินไปตามเนื้อเรื่องและให้ทุกคนมีส่วนร่วมมีการกำหนดทิศทางกำหนดวิธีการตรงตามเป้าหมายและกรอบกำหนดเวลาที่เหมาะสมผู้บริหารจะต้องมีภาวะผู้นำโดยมีการสร้างอำนาจบารมีในตนเอง บารมี หมายถึง การกระทำตามกฎหมาย บารมี คือ ความเชี่ยวชาญ บารมี คือ คุณธรรมประจำใจ บารมีที่เกิดจากการยังบารมีผู้อื่น บารมีที่เกิดจากการให้รางวัลหรืออาจจะเป็นบารมีที่เกิดจากการให้ได้แก่ให้คำแนะนำปรึกษาให้การสนับสนุนให้เกียรติให้โอกาสแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ผู้บริหารแบบนี้จะต้องพัฒนาพฤติกรรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยพฤติกรรมดังกล่าวมีความสำคัญอยู่ที่การกำหนดใจและพร้อมที่จะนำและพร้อมที่จะเผชิญกับสภาพปัญหาผู้บริหารที่ดีจะต้องปรับตัวให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์กรพัฒนาคนให้เชื่อมต่อการพัฒนาองค์กรผู้บริหารจะต้องแสดงออกถึงความสนใจในการใฝ่รู้ใฝ่เรียนมีการศึกษาค้นคว้าความรู้ตลอดเวลาเพื่อให้ทุกคนเกิดความเชื่อมั่นตลอดเวลาผู้บริหารจะต้องมีการพัฒนาทีมงานได้แก่การพัฒนาทีมงานบริหารจัดการมีรองหรือมีมือที่เป็นผู้ช่วยทีมงานที่แข็งแกร่งได้เรียงตั้งแต่สภามหาวิทยาลัยผู้บริหารผู้แทนอาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการบริหารส่วนต่าง ๆ ผู้บริหารจะต้องมีการแบ่งความสนใจให้ทุกกลุ่มที่ร่วมงาน ได้แก่กลุ่มนักศึกษา กลุ่มอาจารย์กลุ่มที่สนับสนุนการเรียนการสอนและการบริหารซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีพลังที่สำคัญ

³⁵ ทองคุณ หงส์พันธุ์. (2542). *เส้นทางการศึกษาไทยเพื่อการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา. หน้า 41-46.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ³⁶ มีรายงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีรายละเอียดเป็นลักษณะการบริหารประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการบริหารจัดการศึกษาของเอกชนสำหรับการบริหารจัดการศึกษาของรัฐนั้นยังแบ่งออกเป็น การบริหารจัดการศึกษาของรัฐที่อยู่ในส่วนกลาง มีองค์กรบริหารจัดการศึกษา คือ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกประเภท โดยกำหนดนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษาสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบประเมินผลการจัดการศึกษาด้วยส่วนการบริหารจัดการศึกษาของรัฐที่อยู่ในส่วนท้องถิ่นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 37 กำหนดให้การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาส่วนการบริหารจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามมาตรา 32 กำหนดให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมาตรา 36 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่บริหารจัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล สามารถจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ สถานศึกษาดังกล่าวนี้อาจดำเนินการได้โดยอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการเป็นของตนเองมีความคล่องตัวมีประสิทธิภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

จากข้อความว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษามีระบบบริหารจัดการเป็นของตนเองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ เป็นข้อความที่เปิดโอกาสให้สถานศึกษามีระบบการบริหารจัดการเป็นของตนเองมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก็เป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเป็นของตนเองการบริหารจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏดังกล่าว ซึ่งเป็นลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการศึกษาในอนาคตของ ศิโรจน์ ผลพันธิน³⁷ ที่กล่าวถึงรูปแบบการบริการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ซึ่งสามารถปรับปรุงยึดเป็นแนวคิดที่เป็นรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏจึงเป็นรูปแบบที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏนอกจากนั้นยังสอดคล้องกับหลักการปฏิรูป

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). *ภาวะเศรษฐกิจรายไตรมาสและแนวโน้มเศรษฐกิจไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.nesdc.go.th/more_news.php?cid=279. [2566, 29 มีนาคม].

³⁷ ศิโรจน์ ผลพันธิน. (2544). *ผู้บริหารสถานศึกษาดีเด่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต. หน้า 300.

การศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการบริหารจัดการอุดมศึกษาซึ่งจำเป็นต้องมีสภามหาวิทยาลัยที่มีองค์ประกอบของกรรมการสภาตามที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ³⁸

จากแนวคิดรูปแบบมหาวิทยาลัยดังกล่าวมหาวิทยาลัยราชภัฏหากมองในลักษณะสังเคราะห์แล้วจะพบว่าเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่อยู่ในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ที่บัญญัติไว้ว่าให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยในอดีตมีการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

ปรีชา อุยตระกูล³⁹ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทมหาวิทยาลัยราชภัฏกับผลการศึกษาพบว่า ความเป็นมหาวิทยาลัยแห่งการสร้างและการพัฒนาความรู้ คือ เราต้องเน้นการวิจัยเพื่อค้นหาและพัฒนาความรู้ใหม่ ๆ ให้กับสังคมสถาบันวิจัยและพัฒนาเป็นองค์กรของมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่ในการสร้างความรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือกระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อนเพื่อสร้างความรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่อาจเริ่มต้นที่การหาความรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงของตนเองและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานย่อยอื่น ๆ ภายในมหาวิทยาลัย สถาบันจะเน้นการสร้างความรู้เพื่อพัฒนาสถาบันในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเรียนการสอนการบริหารจัดการการพัฒนาคุณภาพบัณฑิตไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์ในอนาคตอันใกล้งานวิจัยพื้นฐานจะเน้นการสำรวจสถานภาพองค์ความรู้และการพัฒนาองค์ความรู้ ต่อยอดในแต่ละสาขาวิชาโดยเน้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบริบทของท้องถิ่นส่วนวิจัยชุมชนจะเน้นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจต่อชุมชนการพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ชุมชนรวมถึงการแสวงหาทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบท ชุมชนท้องถิ่นซึ่งระดับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งจะกำหนดนโยบายด้านการวิจัยเพื่อเป็นแนวทางนำสู่การปฏิบัติ ที่นำไปสู่การบริหารจัดการงานวิจัยได้ดังนี้

1) ส่งเสริมให้เกิดประชาคมวิจัยในมหาวิทยาลัยพัฒนาสู่ภาคีการวิจัยในทุก ๆ ส่วน ทุก ๆ ระดับของสังคมโดยเน้นการปลูกกระแสการวิจัยทั้งการกระตุ้นเชิงบวกการผลักดันในด้านมาตรฐานการเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและเชื่อมั่นในวิชาชีพการวิจัยที่มั่นคงยั่งยืน

2) ผลักดันให้มีการนำความรู้จากการวิจัยเป็นฐานความรู้ที่ใช้อย่างกว้างขวางในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยทั้งกระบวนการวางแผนการตัดสินใจการติดตามประเมินผลและการ

³⁸ พิฑูล ภูมิโคกรักษ์. (2550). *รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏภายใต้พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 41.

³⁹ ปรีชา อุยตระกูล. (2545). มองการศึกษา. *วารสารการศึกษาแห่งชาติ*, 5 (24), หน้า 3.

พัฒนาโดยเน้นให้ทุกหน่วยงานมีหน้าที่และบทบาทที่จะต้องวิจัยสถาบันในแต่ละด้านที่รับผิดชอบ ในแต่ละหน่วยงานและทั้งมหาวิทยาลัย

3) ส่งเสริมการวิจัยในเชิงสัมพันธ์กับการเรียนการสอนให้เป็นสถาบันสร้างความรู้และ เป็นความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในชุมชน

4) สนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาโครงการวิจัยทุกรูปแบบเพื่อเป็นคลัง โครงการวิจัยในการแสวงหาแหล่งทุนอย่างหลากหลายหรือตอบสนองความต้องการของแหล่งทุน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในการศึกษาครั้งนี้ สภาพปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสภามหาวิทยาลัยนั้น ปัญหา ในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยราชภัฏยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีการ เล่นพรรคเล่นพวกก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้ขาดการกำกับดูแลฝ่ายบริหารตามหน้าที่ และอำนาจ ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งพบว่าการทุจริตคอร์รัปชัน มีการประพฤติมิชอบ ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ขาดกลไกทางกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบการบริหาร จัดการของสภามหาวิทยาลัย ยังคงเป็นไปในลักษณะของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของกลุ่มอิทธิพลและ กลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการศึกษา ซึ่งต้องมีหารประยุกต์ใช้ แนวทางกลยุทธ์ในการจัดการกับความขัดแย้งร่วมกันเพื่อนำมาซึ่งแนวทางการจัดการความขัดแย้ง ด้วยความประณีประนอมมากที่สุด

2.3 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory)

คำว่า “อำนาจ” หมายถึงความสามารถที่จะปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามพจนานุกรม กฎหมายของต่างประเทศแยกคำว่าอำนาจออกเป็นสองคำคือ “Power” และ “Authority” โดยถือว่า Power คือสิทธิหรือความสามารถที่จะทำการหรือดเว้นทำการใดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วน คำว่า “Authority” คืออำนาจที่ได้รับมอบหมายมา แต่ความแตกต่างระหว่างคำสองคำนี้ปรากฏชัด ในกฎหมายเอกชนและกฎหมายระหว่างประเทศมากกว่าในกฎหมายมหาชน เพราะเมื่อพูดถึง อำนาจนิติบัญญัติในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ควรถือว่าเป็นอำนาจที่ได้รับ มอบหมายจากประชาชนจึงเป็น Authority มากกว่า Power แต่ที่ใช้ Power กันทั่วไป

สำหรับในประเทศไทยนั้น ให้การกระจายอำนาจที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งหมายถึงผู้เป็นใหญ่เป็นหัวหน้าผู้นำของประเทศหรือศาสนา⁴⁰ ตามหลักทฤษฎีว่าด้วยความมี อำนาจสูงสุดของกษัตริย์ (The Supremacy of the King) โดยถือว่ากษัตริย์เป็นรัฐอธิปไตย (Sovereign)

⁴⁰ สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์. หน้า 710.

หรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ ซึ่งอธิบายทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยไว้อย่างละเอียดชัดเจน พอสรุปได้ดังนี้

1) อำนาจอธิปไตย คืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ผู้ใช้อำนาจสูงสุดมีอำนาจสิ้นพันเกินไปจนไม่มีขอบเขตจำกัด มีอำนาจทั่วอาณาจักรทั้งปวง แต่ต้องการจะจำกัดอำนาจสูงสุดลงเพียงแก่การปกครองในประเทศนั้นๆ เท่านั้น เข้าใจความหมายของคำว่า “รัฐ” เป็นอย่างดีและต้องการจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “รัฐชาติ” ของรัฐนั้นเท่านั้น โดยไม่เกี่ยวกับรัฐอื่น

2) อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ (Sovereignty belongs to the State) รัฐต้องมีอำนาจอธิปไตยฉะนั้น อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของรัฐมิใช่ของราษฎร

3) ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยควรเป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นรัฐชาติ (Sovereign) เพราะพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ และผู้นำราษฎรทั้งหลาย

4) รัฐชาติ คือผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน สามารถออกคำสั่งให้ราษฎรปฏิบัติตามได้ แต่ตามไม่อยู่ได้คำสั่งของผู้ใด (majestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas) นอกจากนั้นการมีอำนาจตรากฎหมายบังคับใช้แก่พสกนิกรทั้งหลาย โดยไม่คำนึงว่าพสกนิกรเหล่านั้นยินยอมหรือไม่ ถ้าจะให้รัฐชาติปกครองรัฐได้อย่างถูกต้องดีงามแล้ว จำต้องจัดให้รัฐชาติอยู่เหนือกฎหมาย”

5) บุคคลต่อมาที่สนับสนุนทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐ แต่แสดงออกทางรัฐชาติหรือกษัตริย์ โองการของกษัตริย์หรือรัฐชาติย่อมเป็นกฎหมายและอยู่เหนือทั้งปวง ทั้งไม่อาจถูกจำกัดด้วยอำนาจใดๆ ไม่ว่าอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจทางศีลธรรมจรรยาก็ตาม

การแบ่งเขตอำนาจระหว่างสหพันธรัฐและรัฐสมาชิก อาจแบ่งได้ดังนี้⁴¹

1) อำนาจภายนอก เมื่อรัฐทั้งหลายเข้ารวมกันเป็นสหพันธรัฐ รัฐสมาชิกจะต้องสละอำนาจภายนอกหรืออำนาจในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แก่สหพันธรัฐ ดังนั้น ความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐสมาชิกจะสิ้นสุด และสหพันธรัฐจะเป็นนิติบุคคล ผู้ใช้อำนาจนี้แต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ อำนาจในการป้องกันประเทศก็จะตกแก่สหพันธรัฐด้วยเช่นกัน รัฐสมาชิกไม่อาจมีกองทัพของตนหรือทำสงครามกับประเทศอื่นโดยลำพังตนเองได้ สหพันธรัฐมีอำนาจในการผลิตเงินตราเพื่อใช้ร่วมกันสำหรับรัฐทุกรัฐ แม้แต่ละรัฐจะมีอำนาจด้านการคลังและงบประมาณของตนก็ตาม ทั้งนี้เพราะการมีเงินตราสกุลเดียวกันเป็นสิ่งจำเป็นในด้านเศรษฐกิจและสร้างความเป็นเอกภาพให้แก่สหพันธรัฐ ในด้านศุลกากร รัฐสมาชิกจะจัดตั้งด่านเก็บภาษีระหว่างไม่ได้

⁴¹ พิกุล ภูมิโคกรักษ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 38. หน้า 41.

2) อำนาจภายใน สหพันธรัฐจะให้การรับประกันแก่สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในรัฐใด ดังนั้น รัฐสมาชิกจะต้องไม่ออกกฎหมายมาขัดกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐให้การรับรอง สหพันธรัฐมีอำนาจจัดระบบการคลัง การภาษีอากรและการงบประมาณของสหพันธ์ แต่การจัดเก็บภาษีทางตรงเป็นอำนาจของรัฐสมาชิก หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ภายใต้หลักการนี้เป็นการยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ประชาชนจะแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจโดยใช้อำนาจเลือกตั้งตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ใช้อำนาจปกครอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การกำหนดตัวผู้ปกครองจึงเป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชนไม่ใช่อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครอง ดังนั้นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจึงถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายอย่างชัดเจนและส่งผลให้กฎหมายเป็นเครื่องกำหนดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ระบอบประชาธิปไตยนั้นอยู่บนรากฐานหลักการสำคัญ ดังนี้

1) หลักเสรีภาพ หลักการนี้มีความสำคัญในรัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่งจนมีคำกล่าวไว้ว่า “ประเทศใดไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนประเทศนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ” ภายใต้หลักการนี้รัฐเสรีประชาธิปไตยต่างยอมรับหลักความอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ใจปรารถนา ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมสามารถกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ตนต้องการได้ครบเท่าที่การกระทำนั้นไม่ละเมิดต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่รัฐมุ่งประสงค์คุ้มครอง

2) หลักความเสมอภาค เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนเมื่อเกิดมามีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ การยอมรับในสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดและไม่อาจพรากไปจากความเป็นมนุษย์ได้นั้น เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิเสรีภาพประเภทนี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนจากความเป็นมนุษย์ได้ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงถือว่าบุคคลมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

3) หลักการปกครอง โดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรเป็นสำคัญ ภายใต้หลักการนี้หน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจของตนจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจใดไว้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการได้ หลักการปกครองโดยกฎหมายจึงเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรให้ได้รับความคุ้มครอง เพราะหากรัฐ

ประสงค์จะจำกัดสิทธิเสรีภาพใดของราษฎร รัฐจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นเท่านั้น

4) หลักเสียงข้างมาก ภายในรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยความคิดเห็นเพื่อตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจมีความเห็นที่หลากหลายถือเป็นเรื่องปกติ อีกทั้งแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้นถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนไม่สามารถแยกออกมาเป็นของคนบางส่วนได้ ดังนั้นเพื่อให้การใช้อำนาจปกครองในระบอบประชาธิปไตยสะท้อนต่อผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด การตัดสินใจของรัฐจึงต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์เพื่อสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม การใช้เสียงข้างมากไม่ได้หมายความว่ามติที่ตัดสินใจที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องหากแต่เป็นเพียงแสดงถึงการตัดสินใจโดยคนส่วนใหญ่ตามระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การถือเอาแต่เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์เพียงลำพังโดยไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อยในสังคมจึงอาจนำไปสู่การปกครองในระบอบเผด็จการเสียงข้างมากได้ ผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐจึงต้องระมัดระวังการใช้อำนาจของตนด้วยการพยายามประนีประนอมผลประโยชน์ของประชาชนที่มีความแตกต่างกันให้ประสานกันได้มากที่สุด เพราะปัญหาในสังคมไม่อาจตัดสินได้ด้วยเสียงข้างมากของประชาชนเพียงอย่างเดียวหากแต่ต้องมีหลักประกันสิทธิของฝ่ายข้างน้อยด้วย

สังคมเสรีประชาธิปไตยจึงเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่างและความขัดแย้งบนพื้นฐานของสันติวิธี โดยถือหลักการรับฟังเสียงข้างมากแต่ก็จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมดอย่างแท้จริงเพื่อให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข โดยที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องยอมรับฟังเสียงส่วนใหญ่ของสังคมด้วยเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

2.4 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power Theory)

ฮอดจ์และแอนโทนี่⁴² อธิบายว่าทฤษฎีองค์กรเป็นแนวคิด (Concepts) หลักการ (Principles) และข้อสมมติฐาน (Hypothesis) ที่นำมาใช้อธิบายองค์ประกอบ (Components) ขององค์กรและองค์กรมีการบริหารงานอย่างไรภายใต้สภาพแวดล้อมที่ถูกกำหนดให้องค์ประกอบของทฤษฎีองค์กร เช่น สภาพแวดล้อมขององค์กรเป้าหมายองค์กรชนิดของงานที่จะทำให้เป้าหมายสำเร็จ การออกแบบองค์กรอำนาจและอำนาจหน้าที่ สำหรับการออกแบบองค์กร (Organization Design) หมายถึง กระบวนการของการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาและผลที่ได้จากกระบวนการออกแบบองค์กรจะได้โครงสร้างขององค์กร (Organization Structure) ขึ้นมาโครงสร้างองค์กรเป็นผลรวมทั้งหมดที่

⁴² Hodge, B. J., & Anthony, William P. (1991). *Classics of Organization Theory* (Eighth Edition). Boston: Cengage Learning. p. 435.

องค์กรใช้วิธี (Ways) แบ่งงาน (Labor) ให้เป็นภารกิจที่ชัดเจน (Distinct Tasks) แล้วให้มีการประสานงานระหว่างงานต่าง ๆ ลักษณะโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ลักษณะลักษณะแรก คือ การแบ่งแยกงาน (Differentiation) เป็นการแบ่งกิจกรรมการงาน (Work) ให้เป็นภารกิจต่าง ๆ (Tasks) ลักษณะที่ 2 เป็นการรวมงานเข้าด้วยกัน (Intergradation) ซึ่งจะประสานให้ภารกิจต่าง ๆ รวมเข้าด้วยกันการแบ่งแยกงานมี 2 ประเภท คือ การแบ่งแยกงานในแนวนอน (Horizontal Differentiation) คือ การแบ่งงานระดับเดียวกันอยู่ในแนวเดียวกัน เช่น แบ่งเป็นคณะครุศาสตร์คณะวิทยาศาสตร์คณะนิติศาสตร์ เป็นต้น และการแบ่งงานในแนวตั้ง (Vertical Differentiation) เป็นการแบ่งงานในกลุ่มเดียวกันในลำดับรองให้อยู่แถวต่างลงมา เช่น แบ่งเป็นคณะวิทยาศาสตร์แล้วแถวล่างเป็นภาคเคมีภาคชีววิทยาภาคฟิสิกส์ เป็นต้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจโดยเฉพาะองค์กรของสถาบันอุดมศึกษาต้องกระจายอำนาจให้ถึงผู้ปฏิบัติให้มากที่สุด คำนึงถึงว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการรายงาน (Reporting) การปฏิบัติการ (Operation) การสั่งการ (Directing) และการควบคุมกำกับ (Controlling) เพียงใด ดังเช่นที่มีการศึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์กรพบว่าสายการบังคับบัญชาที่มีขั้นตอนหรือระดับย่อยในบังคับบัญชาดีที่สุดไม่เกิน 4 ชั้น⁴³

การแบ่งอำนาจการปกครองในประเทศไทยตามการปกครองภายใต้อำนาจอธิปไตยนั้น เป็นไปตามทฤษฎีนิติรัฐ (Legal State Theory) สรุปได้ว่ารัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนแต่กฎหมายนั้นเอง ก็จำกัดอำนาจหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ ผลที่ตามมาคือจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายและจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการซึ่ง ได้แก่ คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย

ในระยะเริ่มแรกยังไม่มีการเน้นให้องค์กรนิติบัญญัติโดยเฉพาะต้องกระทำการ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพราะเห็นว่ารัฐสภาเป็นองค์กรผู้แทนประชาชนเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดเองแล้วย่อมไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญเสียเองกับเห็นว่าสิ่งที่รัฐสภาตราออกมาซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัตินั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้วและไม่น่าที่จะขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะการที่องค์กรผู้แทนปวงชนได้ออกพระราชบัญญัติก็เท่ากับได้วินิจฉัยแล้วว่าพระราชบัญญัตินั้นไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบางประเทศจึงไม่มีองค์กรและกลไกควบคุม

⁴³ ศีวีวรรณ เสวีรัตน์ และคณะ. (2545). *องค์กรและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: ชรรรมสาร. หน้า 52-53.

พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเลยเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสก่อนปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ดังนั้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ การบริหารจัดการและการปกครองของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ต่อมาในปี ค.ศ. 1902 (พ.ศ. 2445) เครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศยุโรปประเทศแรกที่ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อควบคุมมิให้ กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญจากนั้นประเทศอื่น ๆ ก็ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบของตน ดังนั้น จึงถือกันว่าไม่เพียงแต่ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่ต้องเคารพความชอบด้วยกฎหมายแต่องค์กร นิติบัญญัติองค์กรตุลาการและองค์กรอื่นในรัฐจะต้องเคารพกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญด้วย และการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะถูกศาล (ซึ่งอาจจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลยุติธรรม) พิพากษาว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐจะประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมายไม่มี อำนาจ”⁴⁴

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

โดยกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติตาม กฎหมายของประชาชน มีหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดและ นำมาลงโทษ ตามข้อกำหนดที่กฎหมายได้ระบุบทลงโทษของแต่ละความผิดที่กระทำขัดต่อ กฎหมาย

2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจในการกระทำการใดที่ผิดต่อหลักกฎหมาย ถึงแม้ว่าฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ถือฤทธะเบียบบังคับใช้ของกฎหมาย และมีหน้าที่ตรวจสอบการ ปฏิบัติงานของบุคคลอื่นๆ แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่ได้มีอำนาจในการกระทำความผิดที่ขัดต่อตัวบท กฎหมายนั้นด้วย

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้นทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่าการดำเนินงานต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง นั้นฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือตัวบทกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด เป็นหลักในการ ทำงาน ซึ่งทำให้ดูเหมือนหนึ่งว่าฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพใด ๆ ในการคิดแต่ในความเป็นจริงแล้ว แม้กฎหมายจะเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด แต่ในระบบกฎหมาย ปกครอง ก็ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีเสรีภาพในการดำเนินการบางเรื่องโดยผ่านกลไก ในการทำงานของฝ่ายปกครองคือกระบวนการคิดซึ่ง ได้แก่ อำนาจดุลพินิจ “อำนาจดุลพินิจเป็นสิ่ง

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและ การกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 72-73.

ที่อยู่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพันที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้ทำตามทุกขั้นตอนแล้วก็ต้องตัดสินใจไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดส่วนการเลือกใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะเลือกตัดสินใจได้ตามที่ตนเห็นสมควร นอกจากอำนาจดุลพินิจแล้วในบางกรณีหากมีความจำเป็นอย่างใหญ่หลวงหากฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจะไม่สามารถแก้ปัญหของประเทศได้หรืออาจทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การทำหน้าที่ฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จฝ่ายปกครอง จึงต้องเลือกตัดสินใจที่จะดำเนินการบางอย่างที่มีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินจึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น เพื่อรองรับการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ เพื่อที่ฝ่ายปกครองจะสามารถแก้ไขปัญหของประเทศได้ทันทั่วทั้งที่ท้ายที่สุดระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้ยอมรับถึงการกระทำทางปกครองบางประเภทว่าไม่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้เช่นการกระทำทางรัฐบาล ได้แก่ การกระทำของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองเช่นนิติกรรมทางปกครองของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา (การประกาศใช้บังคับกฎหมายหรือการยุบสภาผู้แทนราษฎร) หรือนิติกรรมทางปกครองของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (การให้หรือไม่ให้สัตยาบันในข้อตกลงระหว่างประเทศ) การกระทำของรัฐบาลไม่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครอง

3) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน ตามธรรมชาติและทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน อันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและกับสังคม เพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มนุษย์จะดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี หากมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันกับมนุษย์คนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งเป็นสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานได้ก็แต่เฉพาะที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น ในการนี้จะมีการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ก็ต่อ เมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติ

ต่อกรณีเฉพาะเรื่องตั้งแต่ 2 กรณีขึ้นไป โดยปฏิบัติให้แตกต่างกันตามหลักแล้วในกรณีของฝ่ายปกครองปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้น เกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งเท่านั้น หากกฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบในทางกฎหมายและกำหนดผลไว้อย่างชัดเจน โดยมีได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในกรณีที่จะเลือกผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายแล้วแต่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของกฎหมายในกรณีนี้ก็ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคเช่นกันแต่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายอย่างผิดพลาด

หลักความเสมอภาคนั้น นำไปสู่ความผูกพันตนเองของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนี้ย่อมได้รับการยืนยันจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอดในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจใช้ดุลพินิจให้แตกต่างกันไป จากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้วันแต่จะมีเหตุผลที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างกันไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ๆ มาแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผลและการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต

หลักของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันมิได้เรียกร้องการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือมิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย หมายถึง กรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันสองข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่าบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่งนั้นสามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้ โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้น ๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายนั้นเป็นหลักอันเป็นสาระสำคัญว่าจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันไม่ให้แตกต่างกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันไม่ให้เท่าเทียมกัน

การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการสอนระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลสามารถดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่เสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาศาสตรศึกษาและวัฒนธรรม

แห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันในขณะเดียวกันรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (นอกระบบราชการ) เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้นทั้งในด้านการบริหารงบประมาณบริหารงานบุคคล บริหารวิชาการและบริหารทั่วไป เช่นเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนทั้งหลายที่อยู่ในกำกับของรัฐบาล” ซึ่งในส่วนของสถาบันอุดมศึกษามีการกำกับดูแลดังนี้⁴⁵

1) หน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สืบเนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 ที่ให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินกิจการได้ โดยอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเองมีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ จึงทำให้อำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในบางกรณี ได้แก่

(1) กระทรวงศึกษาธิการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการมาตรา 5 กำหนด “ให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม” โดยมาตรา 8 “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา อันเกี่ยวกับการปฏิบัติการอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนด” นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภท กำหนดนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษา ดังนั้น การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนจึงอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดตามหลักการในการบริหารราชการทั่วไป เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งต้องมีกระทรวงต้นสังกัดอันเป็นการควบคุมทางปกครองตามระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในระบบราชการของไทย

⁴⁵ สุรพล นิตไกรพจน์. (2537). หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ตอนที่ 2. *วารสารนิติศาสตร์*, 24 (4), หน้า 583-620.

(2) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติ ระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ทำให้ทบวงมหาวิทยาลัยต้องแปรสภาพเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายใหม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แบ่งส่วนราชการตามกฎหมายใหม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แบ่งส่วนราชการตามกฎหมายใหม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แบ่งส่วนราชการตามกฎหมายใหม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 9 สำนัก ได้แก่ สำนัก อำนวยการ สำนักทดสอบกลาง สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษาสำนักบริหารงานวิทยาลัย ชุมชน สำนักประสานและส่งเสริมกิจการอุดมศึกษา สำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา สำนักยุทธศาสตร์อุดมศึกษาต่างประเทศ สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพนักศึกษาและสำนัก ส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะบุคลากรและมีสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดจำนวน 172 แห่งทั่วประเทศ⁴⁶ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด/ในกำกับของรัฐ 81 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 71 แห่ง และ วิทยาลัยชุมชน 20 แห่ง

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมการ ดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งพัฒนาระบบและดำเนินการติดตามตรวจสอบและ ประเมินผลการจัดการอุดมศึกษาการรวบรวมข้อมูลจัดทำสารสนเทศด้านการอุดมศึกษาและ ดำเนินงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาตลอดจนปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ จึงสรุปได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวกับการ ดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนดังนั้นจึงอาจกล่าวถึงบทบาท ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตามความในมาตรา 16 ในการเสนอแนวทางการ จัดการเรียนการสอน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันให้นักศึกษาสามารถแก้ไขปัญหาใน สังคมได้ โดยจัดทำแผนพัฒนาการอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งเสนอแนะในการออกระเบียบหลักเกณฑ์และประกาศที่ เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและให้ความเห็นหรือให้ คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจเสนอแนะและให้

⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 27.

ความเห็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดและสถานศึกษาในกำกับแก่คณะรัฐมนตรี

ลักษณะในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถแบ่งออกเป็นการกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การกำกับดูแลโดยตรง อำนาจกำกับดูแลโดยตรงเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยแท้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง คือ รัฐมนตรีสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางการบริหารรูปแบบหนึ่งนั้นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีย่อมเห็นได้ชัดว่าเป็นการใช้อำนาจโดยรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือเหนือตัวบุคคลและการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

(2) การกำกับดูแลโดยอ้อม อำนาจกำกับดูแลโดยอ้อมเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลในความหมายอย่างกว้างในลักษณะกึ่งอำนาจบังคับบัญชา เนื่องจากในรูปแบบโดยแท้แล้วไม่ใช่ อำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางคือ รัฐมนตรี โดยมีวิธีการกำกับดูแลโดยอ้อม ดังต่อไปนี้ 1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลการจัดทำบุคคล บัญชีทำการและบัญชีกำไรขาดทุน ส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้สอบบัญชี (ตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงิน) เพื่อรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อสภามหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐมนตรี 2) การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินการประสานงานจัดการศึกษาการเสนอการจัดตั้งยุบรวมปรับปรุงและเลิกสถานศึกษาการกำหนดนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีจึงมีอำนาจกำหนดนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แม้จะมีอิสระในการบริหารและเสรีภาพทางวิชาการมากขึ้น แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางตามกรอบของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสอดคล้องกับกฎหมายมีคุณภาพและเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโครงสร้างหลักพื้นฐานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารและการพัฒนามหาวิทยาลัย และมีอธิการบดีทำหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ ดังนั้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกกำหนดให้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลอยู่ ภายใต้การกำกับของรัฐ

โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งสถานภาพดังกล่าวแสดงว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลจากส่วนกลาง โดยรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่เพียงแต่กำกับและดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย โดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละมหาวิทยาลัยและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเท่านั้นแต่ไม่มีอำนาจก้าวก้าวการดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัย

การจัดองค์กรในมหาวิทยาลัยจากสูงสุดลงไปตามลำดับถึงเล็กสุดควรน้อยชิ้นกว่านี้ และที่สำคัญควรให้โอกาสแก่ผู้ปฏิบัติโดยตรงหรือระดับล่างเป็นผู้ตัดสินใจมากที่สุดเพราะว่าบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญย่อมรับผิดชอบได้โดยกฎหมายระดับอนุบัญญัติจะต้องให้มีความชัดและกระจ่างได้ในเรื่องนี้เช่น การให้มีผลงานเป็นหลักการให้ติดตามตรวจสอบได้ความรับผิดชอบภายใต้ความมีอิสระเสรีภาพทางวิชาการด้วย

2.5 ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)

การถ่ายทอดหน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทขององค์กรไปสู่ส่วนภูมิภาคตนเอง เป็นแนวคิดที่มีพลวัต (Dynamic) ซึ่งหมายถึงการเคลื่อนที่⁴⁷ การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บางอย่างเพื่ออธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว/จัดสรร/แบ่งปันอำนาจรัฐในทางที่หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการสาธารณะ ดังนั้น การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งหน้าที่การทำงานระหว่างหน่วยงานภายใต้การปกครอง ในการกระจายหน้าที่และอำนาจการดูแลองค์กรจากศูนย์กลางสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันนี้เป็นไปตามลักษณะการขยายอำนาจการปกครองแบบระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และต้องการขยายหน้าที่การดูแลประชาชนในพื้นที่ให้ครอบคลุมการบริการ จึงได้จัดให้มีการแบ่งหน้าที่การดูแลความรับผิดชอบเป็นหน่วยย่อย เพื่อให้ระบบการบริการจัดการเป็นไปด้วยความสะดวกมากขึ้น สำหรับการขยายเขตการปกครองดูแลเป็นหน่วยย่อย ๆ นั้น นอกจากจะมีข้อดีในการบริหารจัดการแล้วนั้น ยังอาจส่งผลให้เกิดข้อเสียต่อองค์กรได้⁴⁸ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) การกระจายอำนาจในลักษณะที่องค์กรเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเองโดยที่รัฐบาลเองก็มิได้ตั้งใจ

⁴⁷ สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40.

⁴⁸ Brian, C. S. (1985). *Decentralization*. London: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.

ให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) การแปรรูปกิจการของรัฐ ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำขึ้นภายใต้การดูแลของรัฐบาล เพื่อผลประโยชน์ในการดำเนินการในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ การบริหารจัดการองค์กรภาครัฐเป็นไปตามบทบาทหน้าที่และการขับเคลื่อนทางสังคมในพื้นที่การดูแลแต่ละพื้นที่ที่จะดำเนินการเป็นไปตามรูปแบบ นโยบาย ของหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การที่กฎหมายหรือผู้บังคับบัญชามอบอำนาจการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการระดับหนึ่งภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งราชการส่วนกลางส่งไปปฏิบัติราชการในราชการส่วนภูมิภาคคือที่จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การกำหนดระดับความเข้มข้นของการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้หน่วยงานภายใต้การดูแลขององค์กรเหล่านั้นให้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และมอบอำนาจในการบริหารจัดการการตัดสินใจและผลการบังคับใช้นโยบายต่าง ๆ ด้วยความชอบธรรมทุกประการ

5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจการดูแลจากหน่วยงานส่วนกลางส่งไปยังหน่วยงานส่วนท้องถิ่นให้มีสิทธิ อำนาจในการบริหารจัดการนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่องค์กรหลักได้ตั้งไว้ทุกประการ⁴⁹

ในบทบาทฐานะขององค์กรสหประชาชาติ (The United Nations) นั้น ได้ให้นิยามของการกระจายอำนาจว่าเป็นการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรขององค์กรใหญ่ ไปสู่องค์กรขนาดเล็ก ๆ โดยมีหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ดูแลระบบการบริหารจัดการหลัก และให้เจ้าหน้าที่และอำนาจการบริหารจัดการในบริบทของแต่ละพื้นที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานในพื้นที่ในการวางแผนการบริหารจัดการองค์กรให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม ในกรณีที่องค์กรในพื้นที่ไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพได้ หรือมีภาระงานความรับผิดชอบที่เกินกว่าการดูแลของหน่วยงานส่วนกลาง จึงจะได้มีการพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นได้เข้ามาบริหารจัดการในเรื่องนั้นๆ โดยหวังเพื่อประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้มากที่สุด⁵⁰

⁴⁹ Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S. (1989). *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework*. Retrieved December 12, 2020.

⁵⁰ Allen, H. J. B. (1990). *Cultivating the Grassroots: Why Local Government Does Matter*. Bombay: IULA. pp. 11-12.

ดังนั้น การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การขยายพื้นที่การดูแลภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรขนาดย่อย ๆ ที่จะเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เพิ่มมากขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่ให้มากที่สุด โดยการปฏิบัติราชการบางหน้าที่ไม่จำเป็นที่จะต้องเดินทางไปติดต่อที่หน่วยงานส่วนกลาง สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานส่วนภูมิภาคได้เสร็จสิ้นกระบวนการ ในกรณีที่หน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่ในการดูแลบทบาทของประชาชนในบางส่วนที่ไม่ครอบคลุมพื้นที่หรือขาดหาย ระบบการบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่เท่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ จึงเห็นควรให้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่หน่วยงานในพื้นที่ให้ปฏิบัติงานแทนเพื่อให้มีความครอบคลุมและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานมากยิ่งขึ้น

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจตามการปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังเช่น Andrew Heywood ได้ให้ความหมายไว้ว่า จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วม (Participation) การมอบหมายหน้าที่และอำนาจการปกครองดูแลพื้นที่ต้องเป็นไปด้วยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการพิจารณาบทบาทหน้าที่ที่องค์กรจะได้รับมอบหมายและระบบการบริหารจัดการต่าง ๆ

2) การตอบสนอง (Responsiveness) การน้อมรับบทบาทหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบด้วยความเข้าใจในแผนการดำเนินงาน และหน้าที่ที่องค์กรต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหน่วยงานที่มอบหมายด้วยความพร้อมและเต็มใจในการปฏิบัติงานดังกล่าว

3) ความชอบธรรม (Legitimacy) การที่อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายซึ่งใช้บังคับหรือระบอบการปกครองนั้น ได้รับการยอมรับจากสาธารณชน

4) เสรีภาพ (Liberty) เป็นภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น หรืออำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล หรือความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐหน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง

ประยูร กาญจนกุล⁵¹ ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า “เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้นกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็น

⁵¹ ประยูร กาญจนกุล. (2544). *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 34-35.

ผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ”

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์⁵² ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ว่า “การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศหรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง”

พรชัย รัชมิแพทย์⁵³ มีความเห็นว่าการพิจารณาความหมายของ “การกระจายอำนาจ” อาจพิจารณาได้ 2 รูปแบบคือ

1) การกระจายอำนาจการบริหาร ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) หรือการโอนอำนาจหน้าที่หรือการแบ่งอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยงานระดับต่างๆสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปและอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการเช่นการให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนราชการ (Privatization) หรือกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการซึ่งตัวอย่างการกระจายอำนาจบริหารคือรัฐหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางมีรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานและเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องจัดตั้งองค์กรในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น

รูปแบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ การแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรภูมิภาค พร้อมกับมอบอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้ดำเนินการบริการสาธารณะที่จัดการ โดยหลักการรวมอำนาจที่ส่วนกลาง แต่เมื่อสภาวะการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไปจึงไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรอื่นๆ จัดทำเช่น ให้เอกชนดำเนินการหรือจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่แล้วมอบกิจการบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องให้ไปดำเนินการและมอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำกิจการเหล่านั้นด้วยตนเองอย่างมีอิสระ (Autonomy) โดยรัฐไม่มีอำนาจนั้นอีก

⁵² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 14 (1), หน้า 11.

⁵³ พรชัย รัชมิแพทย์. (2535). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 266.

ต่อไปและไม่กำหนดให้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางคงมีแต่หน้าที่สนับสนุนและควบคุมกำกับเท่านั้น

2) การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเองซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาดจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์กรทางปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ประชาชนในองค์กรทางการเมืองปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะท้องถิ่นซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการแยกอำนาจส่วนกลางให้ท้องถิ่นโดยลดภูมิภาคจนถึงไม่มีภูมิภาคในที่สุด

ปรัชญา เวสารัชช⁵⁴ เห็นว่าการกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ความหมาย ได้แก่

1) การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการในเชิงระบบ ซึ่งกระทบ โครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมือง การปกครองที่เป็นอยู่ เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจที่รัฐดำเนินการเอง ไปสู่องค์กรประชาชนมากขึ้น เช่น นโยบายรัฐบาลซึ่งมุ่งให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับแทนที่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม

2) การกระจายอำนาจการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไปโดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น หน่วยงานบริการประชาชน ควรมีระดับความสามารถและอำนาจในการให้บริการแก่ประชาชนได้ เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องขอคำวินิจฉัยอนุมัติหรือการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจทำให้เสียเวลาโดยไม่จำเป็นอำนาจบริหารที่จัดให้มีการกระจายอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจการบริหารงานบุคคลอำนาจบริหารการเงินและงบประมาณรวมทั้งอำนาจการใช้ดุลพินิจตัดสินใจสั่งการ

จากการให้ความหมายของการกระจายอำนาจข้างต้นนี้สามารถสรุป ได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจความรับผิดชอบอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไปโดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการ

⁵⁴ ปรัชญา เวสารัชช. (2542). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. หน้า 44-45.

ที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมเท่านั้นเป็นการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยลดบทบาทของรัฐในราชการบริหารส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่จำเป็น เช่น ด้านความมั่นคงของรัฐ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทรัพยากรและภารกิจจากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรเอกชน องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะภาคประชาชนให้ไปดำเนินการแทนซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าวอาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจต่าง ๆ เป็นกรณีไป

ในการศึกษาครั้งนี้ รูปแบบการกระจายอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏนั้น ดำเนินการภายใต้การกระจายอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยสูงสูดศูนย์ราชการมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่ดำเนินงานในแต่ละวิทยาเขตของมหาวิทยาลัย สำหรับมหาวิทยาลัยกำกับของรัฐจะมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการตนเองในตัว ดังนั้นการกระจายอำนาจเป็นเพียงการกระจายนโยบาย แผนการดำเนินงานของสถาบันไปสู่แต่ละองค์กรและคณะในมหาวิทยาลัยเท่านั้น กระบวนการเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3. ทฤษฎีการบริหารการศึกษา (Theory Education Administration)

3.1 ความหมายของการบริหารการศึกษา

Herbert A. Simon⁵⁵ กล่าวว่า คือ ความร่วมมือระหว่าง 2 หน่วยงาน เพื่อปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเช่นเดียวกันให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานที่สอดคล้องกันระหว่างองค์กรทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีผู้นำองค์กรเป็นผู้บริหารจัดการ กระจายหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่างๆ อย่างเหมาะสม ผู้บริหารควรมีหลักและกระบวนการบริหาร การบริหารการศึกษา หลักการแนวคิดในการบริหาร ภาพรวมของการบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับรูปแบบการศึกษาวิจัยจึงให้คำนิยามของการบริหารการศึกษาว่าเป็นการทำ ความเข้าใจรูปแบบการดำเนินงานของสถาบันการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสังคมใน ยุคปัจจุบัน และวางแผนการดำเนินงานการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับการพัฒนาสังคม

⁵⁵ Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behavior* (2nd ed). New York: The Free Press. pp. 187-188.

โดยมุ่งหวังให้นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาสามารถนำความรู้ที่ได้เรียนมานั้นไปใช้เพื่อสร้างประโยชน์แก่สังคมต่อไปได้

ส่วนคำว่า “การบริหารการศึกษา” หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลในสถาบันการศึกษาช่วยกันทำหน้าที่ เพื่อหวังให้การดำเนินงานของสถาบันการศึกษาเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เพื่อการสร้างความรู้ และพัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพออกสู่สังคมเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศ

เทย์เลอร์⁵⁶ ได้นำเสนอหลักการในการบริหารการศึกษา ประกอบด้วย 3 หลักการ ดังนี้

- 1) การแบ่งงาน (Division of Labors)
- 2) การควบคุมดูแลบังคับบัญชาตามสายงาน (Hierarchy)
- 3) การจ่ายค่าจ้างเพื่อสร้างแรงจูงใจ (Incentive Payment)

อังรีฟาโยล⁵⁷ ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีซึ่งประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 14 ประการ ดังนี้

1) หลักการทำงานเฉพาะทาง (Specialization) คือการแบ่งงานให้เกิดความชำนาญเฉพาะทาง

2) หลักสายบังคับบัญชา เริ่มจากบังคับบัญชาสูงสุดสู่ระดับต่ำสุด

3) หลักเอกภาพของบังคับบัญชา (Unity of Command)

4) หลักขอบข่ายของการควบคุมดูแล (Span of Control) ผู้ดูแลหนึ่งคนต่อ 6 คนที่จะอยู่ใต้อการดูแลจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด

แมกซ์ เวเบอร์⁵⁸ ผู้นำเสนอทฤษฎีบริหารองค์กรในระบบราชการ (Bureaucracy) ได้กล่าวถึงหลักการบริหารราชการประกอบด้วย 5 ประการ ดังนี้

- 1) หลักของฐานอำนาจจากกฎหมาย
- 2) การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์
- 3) การแบ่งงานตามความชำนาญการเฉพาะทาง
- 4) การแบ่งงานไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว
- 5) มีระบบความมั่นคงในอาชีพ

⁵⁶ Taylor, F.W. (1947). *Scientific Management*. New York: Harper. pp.3-4.

⁵⁷ Fayol, H. (1925). *General and Industrial Management*. London: Sir Issac Pitman and Sons. p.121

⁵⁸ Weber, M. (1946). *Bureaucracy*. In H. H. Gerth, & C. W. Mills (Eds. & Trans.), *Max Weber: Essays in Sociology*. (Reprinted from *Classics of Public Administration* 5th ed., pp. 50-55.

3.2 การบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ปัจจุบันได้แก้ไขปรับปรุงเป็นฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ซึ่งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามกรอบสำคัญในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ดังนั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏหรือแม้แต่สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาและสถาบันการศึกษาระดับพื้นฐานอื่น ๆ รวมทั้ง หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทุกหน่วยงานก็ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้ทุกประการ สำหรับสภารัตนสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีผลต่อการนำไปบริหารจัดการแบบบูรณาการเป็นระบบกลไกของมหาวิทยาลัยนั้นประกอบด้วยมาตรา สำคัญโดยเฉพาะหมวดที่ 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47, 48, 49, 50 และ 51 มีรายละเอียดว่าให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ เพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษามีฐานะเป็นองค์กรมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา

3.3 การบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

มหาวิทยาลัยราชภัฏดำเนินการบริหารจัดการศึกษาตามหลักการอุดมศึกษาเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2547และได้มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 23ก ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยหมวดใหญ่ ๆ 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1 ว่าด้วยเรื่องทั่วไป หมวด 2 ว่าด้วยการดำเนินการ หมวด 3 ว่าด้วยการประสานงานและระดมสรรพกำลังเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น หมวด 4 ว่าด้วยการติดตามตรวจสอบและประเมินผล หมวด 5 ว่าด้วยตำแหน่งทางวิชาการ หมวด 6 ว่าด้วยปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ หมวด 7 ว่าด้วยบทกำหนดโทษและมีบทเฉพาะกาลบัญญัติไว้ด้วยการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยเฉพาะหมวดที่ว่าด้วยการดำเนินการมีสาระสำคัญดังนี้

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติถึงการดำเนินการซึ่งเป็นลักษณะแสดงให้เห็นหลักการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยเฉพาะที่บัญญัติไว้เป็นหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 16 ถึงมาตรา 45 ที่ให้บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายบริหาร โดยมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งตามคุณสมบัติที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และพิจารณาความเหมาะสม คุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรง

ตำแหน่ง จำนวน 4 คน โดยเลือกสรรจากอาจารย์ในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่มีวุฒิการศึกษา และประสบการณ์การทำงานที่เหมาะสมกับตำแหน่ง

สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย รวมทั้งการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อมาบังคับใช้ในหน่วยงานให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อย กำกับดูแลและประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงานและเป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้ พิจารณานุญาตให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องการได้ตามความเหมาะสม

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏต้องมียุทธศาสตร์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งมีการแต่งตั้งโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีแต่รวมแล้วไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ทำหน้าที่บริหารรับผิดชอบมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งซึ่งอาจจะมีรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานอธิการบดีมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของทางราชการ และของมหาวิทยาลัย

3.4 ปัญหาของระบบราชการไทยกับมหาวิทยาลัยของรัฐ

ริกส์⁵⁹ และวิลเลียมซิฟฟิน⁶⁰ ได้ศึกษาปัญหาของระบบราชการไทยโดยริกส์ได้เขียนหนังสือชื่อ *The Modernization of a Bureaucratic Polity* ซึ่งให้เห็นว่าระบบราชการไทย มีอำนาจมากและเติบโตกว่าระบบการเมืองทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเล่นพรรคเล่นพวก และไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการเป็นสำคัญในขณะที่ซิฟฟินได้เขียนหนังสือชื่อ “*The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development*” โดยกล่าววาระบบราชการไทยไม่ยึดถือหลักเหตุผล ไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ มีการแบ่งชนชั้นและอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เป็นทางการ ต่อมาได้มีนักวิชาการชาวไทยที่ทำการวิพากษ์วิจารณ์ระบบราชการไทยต่อเนื่องกันมา โดยส่วนใหญ่มองว่าระบบราชการไทยขาดประสิทธิภาพ ทำงานซ้ำซ้อน ขาดการประสานงานร่วมกับศูนย์อำนาจสู่

⁵⁹ Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center. pp. 345-346.

⁶⁰ Siffin, William J. (1960). *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*. Honolulu: East-West Center Press. pp 295-305.

ส่วนกลาง ขาดการประเมินผล นอกจากนี้ตัวข้าราชการยังขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณขาดความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการและรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี⁶¹

มักมีผู้กล่าวอ้างว่าวิกฤตการณ์ของการอุดมศึกษาไทยที่เป็นอยู่เกิดขึ้นจากการที่สถาบันอุดมศึกษาผลิตบัณฑิตที่ไม่มีคุณภาพ เนื่องจากขาดความเป็นอิสระและคล่องตัวของมหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยยึดกฎระเบียบของทางราชการทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถดึงดูดคนดีคนเก่งให้เข้าสู่มหาวิทยาลัยได้อันเข้าลักษณะ “รักษาคณบดีไว้ไม่ได้ คนเก่งภายนอกก็ไม่อยากเข้ามาร่วม คนไม่เหมาะสมก็เอาออกยาก” การกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะยังคงความเป็นข้าราชการอยู่ ดังนั้น การออกนอกระบบจะสร้างความรวดเร็วยืดหยุ่นการเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัยหากมีการประเมินผลการพิจารณาที่ดีจะทำให้ทุกคนเก่งขึ้นที่ผ่านมาระบบราชการไม่มีการประเมินผลเลยเป็นระบบที่มีหลักประกันมากที่สุดไม่ต้องทำอะไรก็อยู่ได้จนถึงอายุ 60 ปี ผลงานดีไม่ดีก็ได้เลื่อนขั้นแน่ ๆ 1 ขั้นซึ่งหลักประกันเหล่านี้ทำให้ประสิทธิภาพย่อหย่อนลง

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการกล่าวว่ามหาวิทยาลัยมีปัญหาอยู่ใต้ระบบราชการแบบเดียวกับที่ใช้ในกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ มาเป็นเวลานาน ทั้งด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและสินทรัพย์ ซึ่งขัดกับลักษณะมหาวิทยาลัยที่ต้องการความเป็นอิสระในทุกด้านจากการแทรกแซงของอำนาจและอิทธิพลภายนอกมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจึงมีอุปสรรคจากความล่าช้าไม่คล่องตัวจากการควบคุมดังกล่าว จนยากที่จะก่อให้เกิดความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทางวิชาการขึ้นได้ เพราะการบริหารติดอยู่กับระเบียบราชการ ด้วยเหตุนี้สาระสำคัญในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยจึงอยู่ที่การปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด 20 แห่ง ให้พ้นจากความเป็นราชการไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การที่สถาบันอุดมศึกษาอยู่ในระบบราชการทำให้มีระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น เป็นผลให้การบริหารงานขาดความคล่องตัว ประสิทธิภาพของงานต่ำ มีการควบคุมการปฏิบัติแต่ไม่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ระเบียบราชการยังมีข้อกำหนดและข้อห้ามที่ไม่เอื้อให้สถาบันอุดมศึกษา หารายได้เพิ่มหรือดำเนินงานในลักษณะธุรกิจที่จะเป็นรายได้เสริม⁶²

แม้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการถูกจัดอยู่ในระบบราชการตามที่กล่าวมาข้างต้นแต่ก็ควรระลึกไว้ว่ามหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากระบบราชการทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ไม่ใช่องค์กรที่มีลักษณะเป็นรูปสามเหลี่ยมที่มีชั้นการควบคุมอย่างรัดกุม ซึ่งเป็น

⁶¹ ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และอภิรัช พันธเสน. (2539). *ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ. หน้า 2-5.

⁶² กาชัย จงจักรพันธ์. (2558). *คำอธิบายประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 241.

รูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับงานที่ต้องการควบคุมอย่างใกล้ชิดและเด็ดขาด แต่เป็นองค์กรแบบแนวนอนเป็นรูปแบบขององค์กรที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจจากสมาชิกในองค์กรทุกคน มหาวิทยาลัยอาจจัดได้ว่าเป็นองค์กรแบบวงกลมหรือแนวนอน การปฏิบัติงานมหาวิทยาลัยมีลักษณะที่ให้คณาจารย์และนักวิชาการทุกคนทำงานร่วมมือกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาวิชา เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ ประเทศไทยได้มีการพัฒนารูปแบบและบรรยากาศของมหาวิทยาลัยไปสู่การบริหารแบบมีส่วนร่วมมาระยะหนึ่งแล้ว ซึ่งหมายความว่ามีการสรรหาหรือเลือกตั้งฝ่ายบริหารเข้ามาบริหารงานโดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย⁶³

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยมีอิสระจากอำนาจรัฐบุคคลหรือองค์กรของมหาวิทยาลัยจะต้องตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอโดยมีลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

1) อิสระในการบริหารงานวิชาการให้สอดคล้องรองรับกับภารกิจของมหาวิทยาลัย นั่นคือ ลักษณะการบริหารต้องเกื้อกูลต่อกระบวนการหาความรู้ และสร้างความคิด โดยอิสระของนักวิชาการ การวิจัยการค้นคว้าหาความจริง การเรียนการสอน กระบวนการถ่ายทอดและการวัดผล จนท้ายที่สุดคือทำให้ปริญญา รวมถึงการให้บริการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลป วัฒนธรรม เป็นต้น อิสระในการดำเนินงานเหล่านี้จะมีขึ้นไม่ได้ถ้าหากมหาวิทยาลัยและนักวิชาการยังต้องรับคำสั่งบัญชาจากภายนอก และหากเป็นเช่นนี้การศึกษาระดับสูงสุด ซึ่งเน้นการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่และการเผยแพร่ความรู้ก็จะไม่ต่างจากศูนย์ฝึกอบรมทั่วไป

2) การดำเนินการเพื่อให้ภารกิจสำเร็จโดยมีอิสระในตัวเองแล้วเครื่องมือและวิธีการอื่น ๆ โดยเฉพาะเรื่องการได้สินทรัพย์และการเงินต้องมีอิสระและถ้าไม่มีอิสระเสียแล้วภารกิจประการแรกที่สำคัญที่สุดก็จะไม่มีทางเป็นอิสระได้

3) อิสระในตัวนักวิชาการในมหาวิทยาลัย กล่าวคือเมื่อมีผลงานในการคิดค้นและเผยแพร่จนเป็นที่ยอมรับก็ต้องได้รับการยอมรับ

4) อิสระที่จะจัดองค์กรและกระบวนการภายในมหาวิทยาลัย ด้วยการบริหารทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ และแผนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้วยตนเอง รวมทั้งมีความสามารถในการปรับปรุงแผนการดำเนินงานหน่วยงานให้สอดคล้องกับความสามารถขององค์กร สอดคล้องกับหลักการที่สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหลายซึ่งสรุปออกเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

⁶³ วรเดช จันทรศร และอุทัย เลหาวิเชียร. (2529). *การจัดโครงสร้างและรูปงานขององค์การวิชาชีพในประเทศไทย กรณีศึกษาพยาบาล*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 1-2.

(1) มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นนิติบุคคลและยังได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพ การศึกษาไว้ได้โดยมีอิสระในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของตัวเองตามพระราชบัญญัติของแต่ละ มหาวิทยาลัยซึ่งจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเว้นแต่เรื่องที่ต้องให้ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบทั้งนี้จะต้องได้รับการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานใน ภายหลัง

(2) สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่และอำนาจ ประการแรก คือ การกำหนดนโยบายและ แผนในการปฏิบัติภารกิจที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษารวมทั้งความต้องการของสังคม ประการที่สอง กำหนดระบบกำกับและติดตามผลการดำเนินงานและการรายงานผลที่พร้อมจะรับการตรวจสอบได้ ประการที่สามกำกับติดตามให้การดำเนินภารกิจเป็นไปตามนโยบายแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้ ออกระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานบุคคลงานวิชาการการเงินและงบประมาณและอื่น ๆ และ สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบผลการดำเนินงานต่อรัฐบาล

(3) การบริหารงานบุคคล การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจะต้องผ่านการประเมิน ศักยภาพบุคคลตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด บุคลากรไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์

(4) การบริหารวิชาการให้เสร็จสิ้นที่สภามหาวิทยาลัยแต่จะต้องสอดคล้องกับ นโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนดโดยหน่วยงานกลางเช่นสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจ อนุมัติหลักสูตรและเปิดการสอน อนุมัติจัดตั้งยุบเลิกหน่วยงานต่าง ๆ

(5) การบริหารงบประมาณและสินทรัพย์มีหลักการ ดังนี้ ประการแรก รัฐบาล จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้เพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ ถือเป็นรายได้ของ มหาวิทยาลัย ประการที่สอง มหาวิทยาลัยกำหนดระบบบริหารงบประมาณ การเงิน บัญชีและ สินทรัพย์ของตนเอง โดย ส.ต.ง. จะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายหลัง ประการที่สาม รายได้ ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ประการที่สี่ กรณีที่รายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่าย รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้เท่าที่จำเป็น ประการที่ห้า มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และสินทรัพย์ได้ จัดหาประโยชน์จากราชพัสดุและสินทรัพย์และสามารถหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้ด้วย ประการที่หก รัฐสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำในลักษณะค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา โดยมหาวิทยาลัยต้องนำรายได้อื่นมาสมทบ ส่วนค่าใช้จ่ายในการลงทุนรัฐจัดสรรให้ตามโครงการ และตามความจำเป็นรวมทั้งรัฐให้การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนขอยอดเงินต้นด้วย

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพทางการศึกษาและบุคลากร (Personnel) ของมหาวิทยาลัย ซึ่งหากสภามหาวิทยาลัยมีการใช้หลักธรรมาภิบาลแล้วย่อมสามารถนำไปให้มหาวิทยาลัยมีความเจริญก้าวหน้า แต่ในปัจจุบันนี้การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยราชภัฏประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับระบบธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย การทุจริตคอร์รัปชัน ในการจัดซื้อจัดจ้างการก่อสร้างอาคาร การปลอมแปลงวุฒิบัตรการศึกษาเพื่อสมัครเป็นอาจารย์ การคัดลอกผลงานเพื่อให้ได้ตำแหน่งทางวิชาการ ปัญหาผู้สวาระหว่างอาจารย์กับนักศึกษาผู้เรียน การเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยและลูกถาม รวมไปถึงการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง พฤติกรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องเป็นไปตามกระบวนการกฎหมายที่บังคับใช้

ดังนั้น การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนากฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในสถาบันตามโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏ ผู้วิจัยได้เรียบเรียงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. มาตรการตามกฎหมายไทย

การบริหารจัดการตามกฎหมายของไทยนั้น ดำเนินการภายใต้ระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยได้มีการบัญญัติกฎหมาย เพื่อใช้เป็นระเบียบแบบแผนการดำรงชีวิตประจำวันให้เป็นที่ไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย ซึ่งการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล โดยมาตรการตามกฎหมายไทย ประกอบด้วยกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มหาวิทยาลัยราชภัฏส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ ทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยรัฐ การบริหารจัดการและกฎหมายที่บังคับใช้สูงสุดของมหาวิทยาลัยต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนแต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในอารัมภบทได้ยืนยันให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมายการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรมนอกจากนี้ในหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา 64 และมาตรา 65 ได้บัญญัติให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริการราชการแผ่นดินและจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำ การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ มาตรา 76 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม

การปกครองโดยกฎหมายหรือโดยหลักนิติรัฐซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง หลักนิติรัฐ ประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมภายใต้แนวคิดของหลัก “นิติรัฐ” ภายในรัฐหนึ่งๆจะมีองค์กรอยู่ 2 ประเภท ซึ่งเป็นองค์กรการใช้อำนาจรัฐทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปองค์กรหนึ่งนั้น ได้แก่ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติส่วนอีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะฝ่ายปกครองและอาจจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น การตรากฎหมายโดยองค์กรนิติบัญญัติเป็นการใช้อำนาจรัฐในส่วนของรัฐสภา ซึ่งตามแนวความคิดดั้งเดิมของระบบประชาธิปไตยนั้นถือว่ารัฐสภาเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของประชาชนดังนั้นภายใต้ความคิดนี้รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ¹

แนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อมั่นในคุณค่าของความ เป็นมนุษย์โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคุณค่าที่มีอาจล่วงละเมิดได้และเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเองตามหลักการของลัทธิปัจเจกนิยม ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนใน

¹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). *ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 103-109.

ขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐนี้ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบและเป็นเครื่องมือขององค์กรสำหรับสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ อนึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งอดีตและปัจจุบันได้ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เนื่องจากเป็นพันธกิจของรัฐเสรีประชาธิปไตยมีหน้าที่ต้องยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ²

1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยแท้ อัน ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจอัน ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้สินทรัพย์และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองอัน ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมืองและสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเลือกตั้ง

นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ผู้ได้ปกครองโดยให้อำนาจผู้ได้ปกครองที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ทางศาลเพื่อขอให้หยกเลิกแก้ไขหรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของเขา ระบบนิติรัฐจึงได้รับการคิดค้นขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง การที่นิติรัฐจะเกิดขึ้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีอาวุธอัน ได้แก่ สิทธิในการดำเนินการทางศาลต่อการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้องและทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของตน

1.2 ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่าง

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 1-11.

ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย

- 1) การสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในประเทศ
- 2) การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในการส่งออกสินค้าและการสร้างรายได้ในชุมชน
- 3) การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้ดียิ่งขึ้น
- 4) การรักษาสิทธิความเท่าเทียมไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล
- 5) พัฒนาสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต
- 6) มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเชิงประจักษ์และตรวจสอบได้

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติจะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” โดยประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้³

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ การสร้างความสงบสุขน่าอยู่ของประเทศ ปราศจากความขัดแย้งและการสู้รบทั้งในสังคมระหว่างประเทศและในประเทศ มีการบริหารประเทศด้วยความชอบธรรมตามหลักรัฐธรรมนูญทุกประการ

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศ ทั้งในด้านวัฒนธรรมความเป็นอยู่ที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นนำมาฟื้นฟูเพื่อส่งต่อไปยังชนรุ่นหลัง และพัฒนาเป็นศักยภาพของท้องถิ่นให้แข่งขันได้ในตลาดโลก

3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เหมาะสม เจริญเติบโตอย่างสมวัย ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ ภูมิตะทางอารมณ์ และมีความหวังดีต่อเพื่อนมนุษย์ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในสังคม

4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญและส่งเสริมบทบาทของแต่ละพื้นที่ นำเอกลักษณ์เด่นของแต่ละพื้นที่มาสร้างเป็นรายได้และเชิญชวนให้บุคคลภายนอกเข้าไปเยี่ยมชมศึกษา

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการ ยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 25-36.

5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้ชีวิตอยู่ของประชาชนให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตธรรมชาติที่กำหนดมาพร้อมกับมนุษย์ ไม่นำทรัพยากรมาใช้หรือทำลายทรัพยากรให้หมดไปก่อนมนุษย์จะสูญสิ้น

6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มุ่งเน้นการบริหารจัดการองค์กรท้องถิ่นในภูมิภาคอย่างมีคุณภาพ ภายใต้การมีส่วนร่วมคิด แสดงความคิดเห็น และลงมือกระทำโดยประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดความหวงแหนและเป็นเจ้าของ ในกิจกรรมนั้น ๆ

1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงองค์กรทางสังคมภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนสังคม ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิด ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกัน อย่างสันติเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน แนวคิดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติ เป็นกฎหมายแม่บทจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรากฐานของการ พัฒนาหลักธรรมาภิบาลหลายประเด็นด้วยกัน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักการสำหรับธรรมาภิบาล ดังนี้

1) หลักนิติธรรม (Enforcement) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการ บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายการกำหนดกฏกติกาและการปฏิบัติตามกฏกติกาที่ตกลงกันไว้อย่าง เรงครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิกในระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมายกฏข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมาย มีความทันสมัยเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและ กฏข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในระดับภาครัฐหมายถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย กฏระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น กฎหมายกฏระเบียบที่เกี่ยวกับการ บริหารงบประมาณพัสดุและบริหารงานบุคคล ในระดับองค์กรหมายถึงกฏกติกาที่ใช้ในการ บริหารงานภายในเช่นการมาทำงานหรือเข้าร่วมประชุมให้เข้าตรงต่อเวลาการให้บริการประชาชน อย่างเสมอภาคกันรวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

2) หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามการส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยันอดทน

มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติในระดับประเทศประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้องคือเลือกทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อส่วนรวมปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองที่ดีคือถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่ สัจจะ (การรักษาความสัตย์) ทมะ (การรู้จักข่มใจตนเอง) ขันติ (ความอดทน) และจาคะ (การรู้จักละความชั่วความทุจริต) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย ในระดับภาครัฐผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระดับองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งการจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการคือมีจรรยาบรรณต่อตนเองต่อหน่วยงานต่อผู้ร่วมงานและต่อประชาชน

3) หลักความโปร่งใส (Transparency Principle) หมายถึง การสร้างความเชื่อมั่น และเปิดโอกาสให้ผู้อื่นตรวจสอบได้ ในระดับประเทศประชาชนมีอิสระในการสื่อสารสื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรมมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ ในระดับภาครัฐการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใสข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจถูกต้องประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้และประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริง ในระดับองค์กรประชาชนรู้ขั้นตอนในการติดต่องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการบริหารงานเงินคนมีการติดต่อสื่อสารที่ดีภายในเพื่อให้สมาชิกภายในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาที่สำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ ในระดับประเทศบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาประเทศรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับและต้องให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ในระดับภาครัฐกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ กำหนดวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายเพื่อ

ประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชนและควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้นในระดับองค์กรจะต้องมีระบบรับฟังความเห็นและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและภายในองค์กรจะต้องมีการสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability Principle) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าหาญที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน ในระดับประเทศประชาชนรู้เข้าใจการใช้สิทธิเสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพปลอดภัยให้ผู้บริโภคและไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น ในระดับภาครัฐกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินการที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและต้องจัดทำรายงานแสดงผลดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจน ฝ่ายการเมืองต้องรับผิดชอบด้านนโยบายและฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย ในระดับองค์กรมีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่างเพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจนมีรายงานประจำปีรายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จจริงแก่ประชาชนรับผิดชอบด้วย

6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money Principle) หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงค่าให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ในระดับประเทศการใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัดหมุนเวียนใช้และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพพยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดินในน้ำและบนอากาศเพื่อการส่งมอบทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป ในระดับภาครัฐทุกหน่วยงานต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัดมีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ ในระดับองค์กร

ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชน และภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566- 2570)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) มีสถานะเป็นแผนระดับที่ 2 ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการแปลงยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ และใช้เป็นกรอบสำหรับการจัดทำแผนระดับที่ 3 เพื่อให้การดำเนินงานของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องสามารถสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติตามกรอบระยะเวลาที่คาดหวังไว้ได้โดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มีผลบังคับใช้ถึงวันที่ 30 กันยายน 2565 ส่งผลให้กรอบระยะเวลา 5 ปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 เริ่มต้น ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2565 ครอบคลุมปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 – 2570 ซึ่งเป็นระยะ 5 ปีที่สองของยุทธศาสตร์ชาติ

ทั้งนี้ การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 อยู่บนความตั้งใจที่จะให้แผนมีจุดเน้นและเป้าหมายของการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม สามารถบ่งบอกทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนที่ประเทศควรมุ่งไปในระยะ 5 ปีถัดไป โดยเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการสังเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน ทั้งสถานะของทุนในมิติต่าง ๆ บทเรียนของการพัฒนาที่ผ่านมา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของปัจจัย และเงื่อนไขที่จะมีอิทธิพลต่อสภาพพหุต่าง ๆ ของประเทศ รวมถึงการสนับสนุนให้ภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

ในการกำหนดทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ให้ประเทศสามารถก้าวข้ามความท้าทายต่าง ๆ เพื่อให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ ได้อาศัยหลักการและแนวคิด 4 ประการ ดังนี้

1) หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยสืบสาน รักษา ต่อยอดการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ผ่านการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างมีเหตุผล ความพอประมาณ ภูมิคุ้มกันบนฐานของความรู้ คุณธรรม และความเพียร โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์และเงื่อนไขระดับประเทศและระดับโลกทั้งในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ และศักยภาพของทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความสมดุลในมิติต่าง ๆ ทั้งความสมดุลระหว่างการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศกับความสามารถในการพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคง ความสมดุลของการกระจายโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนและพื้นที่ และความ

สมดุลทางธรรมชาติเพื่อให้คนอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน รวมถึงการบริหารจัดการองค์ความรู้ต่าง ๆ ของประเทศให้พร้อมรับกับความเสี่ยงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศ นอกจากนี้ในการวางแผนและการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางวิชาการที่รอบด้านและพิจารณาด้วยความรอบคอบ ควบคู่กับการยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และมุ่งมั่นผลักดันให้การพัฒนาบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

2) การสร้างความสามารถในการ “ล้มแล้ว ลุกไว” โดยมุ่งเน้นการพัฒนาใน 3 ระดับ ประกอบด้วย 1) การพร้อมรับ หรือ ระดับ “อยู่รอด” ในการแก้ไขข้อจำกัดหรือจุดอ่อนที่มีอยู่ ซึ่งเป็นผลให้ประชาชนประสบความสำเร็จในการดำรงชีวิต หรือทำให้ประเทศมีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและภายใน รวมถึงการสร้างความพร้อมในทุกระดับในการรับมือกับสภาวะวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นให้สามารถฟื้นคืนสู่ภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว 2) การปรับตัว หรือ ระดับ “พอเพียง” ในการปรับเปลี่ยนปัจจัยที่จำเป็นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชน พื้นที่ และประเทศ รวมถึงปรับทิศทางรูปแบบ และแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ และ 3) การเปลี่ยนแปลงเพื่อพร้อมเติบโตอย่างยั่งยืน หรือ ระดับ “ยั่งยืน” ในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในมิติต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความสามารถของบุคคลและสังคมในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเพื่อสนับสนุนให้ประเทศสามารถเติบโตได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

3) เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติโดยกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิด “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งในมิติของการมีปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานที่เพียงพอ การมีสภาพแวดล้อมที่ดี การมีปัจจัยสนับสนุนให้มีสุขภาพที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ การมีโอกาสที่จะใช้ศักยภาพของตนในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี และการมุ่งส่งต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีไปยังคนรุ่นต่อไป

4) การพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว โดยให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการรักษาความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต การให้บริการและการบริโภคเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อส่งเสริมทุนทางสถาบันของประเทศไทยในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 จึงอยู่ที่การยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมและทันต่อ

สถานการณ์ โดยเร่งปรับตัวให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง สามารถให้บริการที่มีคุณภาพมาตรฐานแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมมีการเชื่อมโยงจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีบูรณาการ และมีธรรมาภิบาล เพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคมและฟื้นฟูความเชื่อมั่นในรัฐ เป็นการเสริมสร้างทุนทางสถาบันของประเทศ ซึ่งการปฏิรูปภาครัฐเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญของไทยมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่คนในสังคมส่วนใหญ่มีความตระหนักรู้ ด้านสิทธิมนุษยชน ภาครัฐจึงต้องเร่งพัฒนากลไกทางสถาบันที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงสู่ดิจิทัลและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการให้บริการสาธารณะให้มีความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ร่วมกับการใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายสาธารณะและการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่ปรับเปลี่ยนไปได้อย่างฉับไว เพื่อเสริมสร้างความสามารถของประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงภายใต้บริบทโลกใหม่โดยภาครัฐต้องทบทวนบทบาทและกระบวนการทำงาน เน้นการพัฒนาสมรรถนะให้ยืดหยุ่นคล่องตัว เชื่อมโยงและเปิดกว้าง ควบคู่กับการพัฒนาข้อมูลและบริการภาครัฐในรูปแบบดิจิทัล เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจ สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกรวดเร็วและประหยัด เพื่อให้สามารถให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียม และเท่าทันต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนและทุกภาคส่วน ซึ่งต้องมีการปรับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนานุเคราะห์ให้มีทักษะที่จำเป็นในการให้บริการภาครัฐแบบดิจิทัล รวมถึงยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหมดความจำเป็น พร้อมกับการพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตเพื่อให้ประเทศไทยมีภาครัฐที่มีสมรรถนะ ทันสมัย คล่องตัว และตอบโจทย์ประชาชน สามารถเป็นปัจจัยผลักดันการพลิกโฉมประเทศได้อย่างแท้จริง⁴

1.5 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 4)

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยทำการปรับปรุงแก้ไขฉบับที่ 2 ในปี 2545 เพื่อให้กำหนดหน้าที่และอำนาจการดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย สอดคล้องกับบริบททางสังคม ซึ่งมีใจความสำคัญกล่าวถึงมาตรฐานการศึกษา 3 ด้าน ตัวบ่งชี้ 12 ประการ ดังนี้

⁴ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570). (2565, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง., หน้า 1.

1) มาตรฐานด้านคุณภาพบัณฑิต

ผู้ที่ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาทุกคนต้องปฏิบัติตามหลักจริยธรรมความดีงามที่รุ่นพี่เคยปฏิบัติไว้สืบต่อกันมาด้วยความสำนึกในหน้าที่ของนักศึกษาผู้มีหน้าที่ในการเรียนรู้เพื่อนำวิชาความรู้ไปใช้สร้างประโยชน์แก่สังคม โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติตน คือ

(1) การสร้างบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับวุฒิการศึกษาที่ได้รับ และสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปปฏิบัติใช้เพื่อสร้างคุณงามความดีแก่สังคมได้

(2) บัณฑิตมีจิตสำนึกดำรงชีวิตและปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบ โดยยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรม

(3) การสร้างเสริมสุขภาพร่างกาย จิตใจ ของตนเองให้มีความพร้อมต่อการเรียนรู้ และเปิดรับสิ่งใหม่ ๆ อยู่เสมอ

2) มาตรฐานด้านการบริหารจัดการอุดมศึกษา

การบริหารจัดการองค์กรสถาบันการศึกษาเพื่อมุ่งเน้นการสร้างและพัฒนา นักศึกษา ซึ่งเป็นผลผลิตที่มีคุณค่าต่อสังคม ให้มีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานของสถาบันที่ได้ระบุไว้ โดยประกอบด้วยตัวบ่งชี้ คือ

(1) มีการบริหารจัดการบุคลากร ซึ่งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของประเภทของสถาบันและสังคมเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานอย่างมีอิสระทางวิชาการ

(2) มีการบริหารจัดการทรัพยากรเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลคล่องตัว โปร่งใสและตรวจสอบได้ มีการจัดการศึกษาผ่านระบบและวิธีการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและคุ้มค่าคุ้มทุน

(3) มีระบบประเมินคุณภาพการทำงาน ให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ก่อนการดำเนินงานเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาภายใต้ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) มีหลักสูตรการเรียนการสอนที่ทันสมัยยืดหยุ่นตามบริบทของสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปในทุกๆ วัน เพื่อให้การพัฒนาบุคลากรมีประสิทธิภาพและสามารถนำความรู้ที่ได้ไปปฏิบัติได้จริง

(5) มีมุ่งเน้นการคิดค้นสร้างสิ่งใหม่ ๆ ทั้งนวัตกรรมทางการเรียนรู้และเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับหลักสูตรการเรียนการสอน ให้ผู้เรียนสามารถนำความรู้ไปบูรณาการพัฒนาสังคมในอนาคตอย่างเหมาะสม

3) มาตรฐานด้านการสร้างพัฒนาสังคมฐานความรู้และสังคมแห่งการเรียนรู้ การแสวงหาและการจัดการความรู้ ตามแนวหลักการอันนำไปสู่สังคมฐานความรู้และสังคมแห่งการเรียนรู้ มีตัวบ่งชี้ คือ เพื่อการสร้างความรู้สู่ท้องถิ่นให้สามารถนำความรู้ที่มีอยู่ไปใช้ในการพัฒนาสังคมใกล้เคียงที่อยู่อาศัย และบูรณาการหลักวิชาการให้เข้ากับการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่

1.6 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีภาระหน้าที่ในการผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรมสำนึกในความเป็นไทย มีความรักและผูกพันต่อท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้น่าอยู่ ความเป็นเลิศ ในการสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ ด้วยการบูรณาการองค์ความรู้สู่นวัตกรรม เพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ยกระดับคุณภาพบัณฑิตให้เป็น ที่ต้องการของผู้ใช้บัณฑิต ด้วยอัตลักษณ์ ด้านสมรรถนะและคุณลักษณะ 4 พร้อมรองรับบริบทที่เปลี่ยนแปลง แสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นฐานและเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่นรวมถึงการแสวงหาแนวทางเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนมีภาระหน้าที่ในการศึกษาวิจัย ส่งเสริมและสืบสานโครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริในการปฏิบัติการกิจของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏและพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ ผู้วิจัยได้สรุปภารกิจดังนี้

1) สภามหาวิทยาลัย มีบทบาทหน้าที่เพื่อสรรหาและแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมให้มาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร จำนวน 4 คน โดยคัดเลือกจากฝ่ายบริหารที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ ช่วงเวลานั้น ๆ พิจารณาตามคุณสมบัติ และผลงานเชิงประจักษ์ รวมทั้งการลงมติเห็นชอบให้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว

2) บทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีเพื่อการสร้างนักศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ในการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับการพัฒนาของชุมชนรอบข้าง ด้วยความสำนึกในคุณงามความดีของชุมชนและหวังเพื่อการสร้างประโยชน์จากการเรียนรู้นำมาพัฒนาสังคมรอบข้าง

3) มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งมีสภาคณาจารย์และข้าราชการ ประกอบด้วยประธานสภาและกรรมการสภา ซึ่งเลือกมาจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการมหาวิทยาลัย องค์ประกอบจำนวนคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการ ได้มาซึ่งประธานสภากรรมการสภาคณาจารย์ตลอดจนการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

4) มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่ง ดำเนินการคัดเลือกฝ่ายบริหารที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง เพื่อส่งเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารของส่วนกลาง ซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสาขาต่าง ๆ

5) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ต้องเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิ และความเหมาะสมในด้านการศึกษา โดยเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในสาขาที่เหมาะสมตามระยะเวลาที่กำหนด และมีประสบการณ์ในการสอนตรงตามที่คณะกรรมการต้องการ

6) มหาวิทยาลัยสามารถมีวิทยาเขตซึ่งหมายถึง เขตการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่มีคณะสถาบัน สำนัก วิทยาลัย ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะวิชา วิทยาเขตมีรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

7) โดยภาพรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏแบ่งส่วนราชการประกอบด้วยสำนักงานอธิการบดี สำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะวิชา สถาบัน สำนักวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอาจมีส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเทียบเท่าคณะวิชาได้

1.7 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2565

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการอุดมศึกษาไทย วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ไปสู่มาตรฐานในระดับสากล และเพิ่มอันดับความสามารถการแข่งขันในระดับนานาชาติอย่างยั่งยืน โดยได้ออกประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประกาศกำหนดให้จัดสถาบันอุดมศึกษาเป็นกลุ่มได้ โดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมาย พันธกิจ ยุทธศาสตร์ ศักยภาพ และผลการดำเนินการที่ผ่านมาของสถาบันอุดมศึกษา แต่ละกลุ่ม โดยต้องกำหนดมาตรการส่งเสริม สนับสนุน ประเมินคุณภาพ กำกับดูแล และจัดสรรงบประมาณให้ สอดคล้องกับการจัดกลุ่มดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุน ประเมินคุณภาพ กำกับดูแล และจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ผู้วิจัยได้สรุปภารกิจ ดังนี้⁵

1) สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรและสร้างนักศึกษาที่มีคุณภาพ ทั้งมีความรู้ที่เหมาะสมในสายวิชาการที่ศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำความรู้ไปใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไปได้อย่างเหมาะสม

⁵ กฎกระทรวง มาตรฐานการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2565. (2565, 31 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 (ตอนที่ 20 ก), หน้า 3-11.

2) สถาบันอุดมศึกษาจะเป็นแหล่งที่ดำเนินการตามภารกิจ พันธกิจ และแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต ภายใต้การวางแผนกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีคุณภาพ

3) สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีการพัฒนาความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในเชิงบริหารด้านต่าง ๆ ที่หลากหลาย สามารถชี้แนะและกำกับการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา มีบุคลากรสายสนับสนุนซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในการบริหารจัดการ โดยมีระบบการบริหารและการพัฒนาบุคลากรดังกล่าวเพื่อให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

4) จัดทำกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ โดยมีการจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนด้านการอุดมศึกษา เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีที่ครอบคลุมการดำเนินงานตามกลยุทธ์และการดำเนินงานตามพันธกิจ และมีการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ โดยมีตัวชี้วัดที่ประเมินผลได้อย่างแท้จริง

5) ประเมินความต้องการด้านอัตรากำลังและขีดความสามารถของบุคลากร มีการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เพียงพอและเหมาะสมสำหรับการดำเนินการตามพันธกิจให้ประสบความสำเร็จ มีระบบบริหารงานบุคคลที่ส่งเสริมการนำศักยภาพของบุคลากรมาใช้อย่างเต็มที่ และทำให้บุคลากรมีความมั่นคงในอาชีพ โดยประกอบด้วยคณะกรรมการในการประเมินผล ได้แก่ คณะกรรมการอาจออกประกาศหรือแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ผู้เรียน คณาจารย์ และผู้รับบัณฑิตอย่างกว้างขวาง

2. มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการประเทศในแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันนั้น ล้วนแล้วแต่มีพื้นฐานการบริหารจัดการและกฎหมายที่เป็นพื้นฐานแม่แบบของแต่ละประเทศ โดยประเทศหลักที่เป็นแม่แบบของกฎหมาย ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร (United Kingdom) โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 เครือรัฐออสเตรเลีย

1) หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย (University Governance in Australia) มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียก่อตั้งขึ้น โดยกฎหมายของรัฐและเขตปกครองตนเอง ดังนั้น รัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายสำหรับกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐ และ

เอกชนเป็นพิธีสาร เรียกว่า “ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols หรือ NGPs)” เพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน⁶

ข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NGPs) ถูกนำมาใช้ผ่านเครื่องมือกองทุนของพระราชบัญญัติการสนับสนุนอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 (The Higher Education Support Act, 2007) เพื่อเป็นกลไกในการ ตอบสนองและสะท้อนถึงการจลัดดับความสำคัญ นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัย ได้จัดตั้งโปรแกรม การพัฒนาธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (The University Governance Professional Development หรือ UGPD Program) เพื่อร่วมมือและพัฒนาการสร้างธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย

ขนาดของกรรมการสภามหาวิทยาลัยออสเตรเลียมีจำนวนสมาชิกลดลง ปัจจุบัน ค่าเฉลี่ยของกรรมการสภาฯ มีจำนวน 18 คน สัดส่วนกรรมการสภาฯ จากภายนอกมีแนวโน้มลดลง กรรมการสภาฯ สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้สามทางหลักคือ การแต่งตั้ง การสรรหา (ร้อยละ 49.38) การเลือกตั้ง และกรรมการสภาโดยตำแหน่ง มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีกรรมการสภาฯ ที่เลือกตั้งจากบุคลากรสายวิชาการ 1-2 คน บุคลากรสายสนับสนุนหรือวิชาชีพ 1 คน นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และศิษย์เก่า 1-2 คน

สภามหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียส่วนใหญ่มีการจัดประชุมสภาฯ ประมาณปีละ 6 ครั้ง แต่จะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในแต่ละเดือน มหาวิทยาลัยบางแห่งจะมีการจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Retreat) ปีละ 1 ครั้ง สภามหาวิทยาลัยเครือรัฐออสเตรเลียมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ สภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กร นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภาฯ กรรมการสภาฯ และเลขานุการสภาฯ สภามหาวิทยาลัยต้องเกี่ยวข้องกับการกำกับการทำงาน ด้านการบริหารจัดการของอธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่ละบุคคลหรือองค์กรจะต้องมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการทำงาน ซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน

แนวปฏิบัติของสภาฯ อาจจะมีแตกต่างกันในแต่ละมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัย แต่โดยทั่วไปหน้าที่หลักจะมีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การอนุมัติ การแต่งตั้ง จัดตั้ง การกำกับ ตรวจสอบ และการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ ดังนี้⁷

⁶ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

⁷ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(1) การอนุมัติให้ความเห็นชอบต่อพันธกิจ ทิศทางกลยุทธ์ งบประมาณประจำปี แผนแม่บท แผนธุรกิจ ผลการดำเนินงานประจำปี กิจกรรมเชิงพาณิชย์ การสำเร็จการศึกษา รางวัล ปริญญาเกดติมศักดิ์ รวมทั้งรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย

(2) การแต่งตั้ง จัดตั้ง สนับสนุน (รวมทั้งถอดถอน) นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภาฯ คณะกรรมการสภาฯ กรรมการสภาฯ อธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งการจัดตั้ง พัฒนา ยกเลิก คณะ หน่วยงาน วิทยาเขต และสถานที่ตั้งของมหาวิทยาลัย

(3) การกำกับ ตรวจสอบ กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน วัตถุประสงค์ นโยบาย และความสนใจของ มหาวิทยาลัย ประเมินผลการทำงาน และดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยในระดับ นโยบาย เช่น การตรวจสอบการบริหารจัดการของอธิการบดี ผลการดำเนินงานด้านกลยุทธ์และ วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการจัดการความเสี่ยงและการดำเนินการเชิงพาณิชย์

(4) การกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย กฎระเบียบ และคำสั่งให้สอดคล้องกับ กฎหมาย และความต้องการของผู้มีส่วนร่วม สังคมและชุมชน

สภามหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญของมหาวิทยาลัยในด้าน ต่าง ๆ เช่น

(1) การกำกับดูแลนโยบายและกิจกรรมด้านการจัดการเรียนการสอน

(2) การกำกับดูแลนโยบายและกิจกรรมด้านการพัฒนาบุคลากร

(3) การบริหารการเงินและงบประมาณ

(4) การกำกับดูแล นโยบายและกิจกรรมของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม เชิงพาณิชย์

(5) การบริหารสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องที่มีเหนือทรัพย์สินนั้น เชิงกายภาพ และ สิทธิทรัพย์ทางปัญญา

การมีส่วนร่วมของสภาฯ จะดำเนินการผ่านการทำงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้ง โดยสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียมีการจัดตั้งคณะกรรมการ หลายชุดขึ้นกับประเด็นที่สภาฯ แต่ละแห่งให้ความสำคัญ และอาจจะมีชื่อเรียกต่างกันหรือมีการ รวมงานเข้าด้วยกัน เช่น คณะกรรมการการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพยากร (Finance, Facilities and Resources) อาจจะใช้ชื่อคณะกรรมการการเงิน (Finance Committee) หรือคณะกรรมการ การเงินและสิ่งอำนวยความสะดวก (Finance and Facilities Committee) เป็นต้น⁸

⁸ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

คณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งมากที่สุด ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและความเสี่ยง คณะกรรมการการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากร รองลงมา ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาปริญญาเกิตติมศักดิ์ คณะกรรมการวิชาการ และคณะกรรมการสรรหา ความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับหน่วยงานอื่น ๆ สภามหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น สภาวิชาการ สมาคมศิษย์เก่า สภานักศึกษามหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับสภาวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยทุกแห่งจะมีสภาวิชาการหรือคณะกรรมการวิชาการ และกำหนดให้มีตัวแทนของสภาวิชาการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งของสภามหาวิทยาลัย

ความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับนักศึกษาและศิษย์เก่าใช้วิธีการคัดเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการสภาฯ โดยปกติสภามหาวิทยาลัยจะมีตัวแทนซึ่งคัดเลือกจากนักศึกษา ปัจจุบันระดับปริญญาตรี 1 คน ระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และศิษย์เก่า 1 คน หรือมากกว่า

(1) ที่ประชุมนายกสภามหาวิทยาลัย (UCC) จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุง ประสิทธิภาพของสภามหาวิทยาลัยหรือองค์กรบริหารอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย โดย UCC ได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลกลางในการวางรูปแบบข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (National Governance Protocols: NGP) การจัดตั้งโปรแกรมการพัฒนาธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Governance Professional Development Program) เพื่อรับผิดชอบเรื่องการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากร

(2) สถาบันธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NIG) มีหน้าที่ศึกษาวิจัยในสาขาวิชาศึกษาวิธีปฏิบัติให้การศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ปรับปรุงกิจกรรมธรรมาภิบาลในออสเตรเลียและภูมิภาคนี้ให้ดีขึ้น กิจกรรมของ NIG ประกอบด้วย การจัดเวทีสนทนา การกำหนดหัวข้อวิจัย การให้คำปรึกษา การประเมินผลธรรมาภิบาล และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก NIG มีเครือข่ายกับหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญทั้งในออสเตรเลียและนานาชาติในเรื่องธรรมาภิบาลร่วมสมัย

(3) มหาวิทยาลัยในเครือรัฐออสเตรเลีย (Universities Australia) เดิมชื่อสภาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยในเครือรัฐออสเตรเลีย (Australian Vice-Chancellors' Committee หรือ AVCC) เป็น ตัวแทนของมหาวิทยาลัยเครือรัฐออสเตรเลีย 39 แห่ง วัตถุประสงค์ของ Universities Australia คือการช่วยเหลือ พัฒนา สร้างความก้าวหน้าและสนับสนุนประโยชน์ ของมหาวิทยาลัย สนับสนุน

ความเป็นนานาชาติ การจัดการเรียนการสอน และการวิจัยให้ข้อมูลเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย สนับสนุนงานสวัสดิการและอำนวยความสะดวกในด้านการสร้างโอกาส⁹

การวัดผลการดำเนินงาน (Performance) ของมหาวิทยาลัยโดยสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยมีการวัดผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ผ่านกลไกต่าง ๆ ตามบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ได้แก่

(1) การให้ความเห็นชอบ รับรอง อนุมัติ พันธกิจ ทิศทางกลยุทธ์ งบประมาณประจำปี แผนแม่บท แผนธุรกิจ กิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย สร้างความมั่นใจว่าข้อเสนอที่มาจากมหาวิทยาลัยมีความเหมาะสมต่อการพัฒนามหาวิทยาลัย

(2) การวัดผลการดำเนินการของมหาวิทยาลัยตลอดเวลา โดยผ่านการตรวจสอบ กำกับ ดูแล และติดตาม เพื่อให้ฝ่ายบริหาร บริหารจัดการมหาวิทยาลัยไปในทิศทางที่ถูกต้อง เช่น กำกับ ดูแล และประเมินผลการทำงาน และการบริหารมหาวิทยาลัยในระดับนโยบาย ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี จัดตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดต่าง ๆ ดูแลกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่มหาวิทยาลัย แต่งตั้งคณะกรรมการสภาฯ ที่เป็นบุคคลภายนอกซึ่งที่มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์เข้าไปดูแล จัดให้มีระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นต้น

(3) การวัดผลการทำงานเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการ โดยการให้ความเห็นชอบต่อรายงาน ประจำปี และรายงานการจัดการความเสี่ยง

นอกจากการพัฒนาความเป็นวิชาชีพของสภาฯ แล้วยังมีการกำหนดวิธีปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติงาน ได้แก่ จัดทำโปรแกรมปฏิรูปการสภามหาวิทยาลัย รายใหม่ การจัดสัมมนาเพื่อให้กรรมการสภาฯ ได้สารสนเทศเชิงลึกในสาขาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย การทบทวนผลการปฏิบัติงานของสภาฯ ประจำปี ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสภาฯ และกรรมการสภาฯ การจัดทำคู่มือของกรรมการสภาฯ การมีส่วนร่วมในการสนทนากับแผนกลยุทธ์ การกำหนดนโยบายด้านการจัดการความเสี่ยง การตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลของกรรมการสภาฯ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสภาฯ มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ที่หลากหลาย ในการทำหน้าที่ และสร้างคุณค่าเพิ่มให้กับมหาวิทยาลัย การตรวจสอบและทบทวนการทำงานของสภาฯ เป็น ระยะ เพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับแนวปฏิบัติที่ดี

การเปรียบเทียบวัด (Benchmarking) เป็นเครื่องมือที่มหาวิทยาลัยใช้สำหรับจัดการกับความท้าทายโอกาส รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ และช่วยในการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยการเรียนรู้จากสถาบันการศึกษาอื่น เกณฑ์ที่ใช้ในการเปรียบเทียบวัด (Benchmarking) มี 9 ด้าน

⁹ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

ทั้งหมด 67 หลักเกณฑ์ ประกอบด้วย ธรรมเนียมปฏิบัติ การวางแผนการจัดการ ผลกระทบภายนอก การเงินและ โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ การเรียนการสอน การสนับสนุนนักศึกษา วิจัย ห้องสมุดและบริการสารสนเทศ ความเป็นสากล และบุคลากร

2) ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols: NGPs)

สภามหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียแต่ละแห่งอาจจะมีคณะกรรมการนโยบาย (Board Policy) ในการทำงานที่แตกต่างกัน แต่สภาฯ ทุกแห่งจะให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย สาเหตุหนึ่งมาจากความล้มเหลวของบริษัท/วิสาหกิจขนาดใหญ่ทำให้ธรรมาภิบาลได้รับความสนใจทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ ประกอบ กับมหาวิทยาลัยในเครือรัฐออสเตรเลียในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาได้เติบโตโดยมีนักศึกษามากกว่า 1 ล้านคน และบุคลากรมากกว่า 90,000 คน มีรายได้ มากกว่า AUS \$ 12 พันล้าน มหาวิทยาลัย 25 แห่ง มีรายได้สูงกว่า AUS \$100 ล้าน ติดอันดับสูงใน 1,000 บริษัท/วิสาหกิจ (The Bulletin's Top 1,000 Enterprises) ของเครือรัฐออสเตรเลีย และ ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์¹⁰ ดังนั้น การบริหารจัดการ การกำกับตรวจสอบจึงมีลักษณะ เหมือนกับบริษัทเอกชน

แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยก่อตั้งขึ้น โดยกฎหมายของรัฐและเขตปกครองตนเอง ถึงแม้รัฐบาลกลางพยายามที่จะสร้างธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย แต่ไม่สามารถทำได้ยกเว้น มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย (The Australian National University) ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงได้ ออกกฎหมายสำหรับกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เรียกว่า ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols หรือ NGPs) เพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน โดยมีข้อกำหนดที่อาจถือเป็นนโยบายที่สำคัญ ได้แก่

- (1) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และ/หรือหน้าที่อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
- (2) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษ เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายของกรรมการสภามหาวิทยาลัย
- (3) มหาวิทยาลัยต้องยอมรับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบ
- (4) มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ภายในมหาวิทยาลัย
- (5) มหาวิทยาลัยต้องประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

¹⁰ วิจารย์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(6) สภามหาวิทยาลัยต้องรับเอาข้อกำหนดความรับผิดชอบตามข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (National Governance Protocols หรือ NGPs)

(7) สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีโครงการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัย

(8) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการสภาไม่เกิน 22 คน กรรมการสภามาจากผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการเงิน การพาณิชย์ โดยกรรมการจากภายนอกมีจำนวนมากกว่ากรรมการภายใน

(9) สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดขั้นตอนอย่างเหมาะสม

(10) รายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยต้องแสดงถึงประสิทธิผลของการดำเนินงานในระดับสูง และต้องรวมรายงานการจัดการความเสี่ยง

(11) ข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (National Governance Protocols หรือ NGPs) ถูกนำมาใช้ผ่านเครื่องมือกองทุนของพระราชบัญญัติการสนับสนุนอุดมศึกษา (The Higher Education Support Act) เพื่อเป็นกลไกในการตอบสนองและสะท้อนถึงการจัดลำดับความสำคัญ นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยได้จัดตั้งโปรแกรมการพัฒนาธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (The University Governance Professional Development หรือ UGPD Program) เพื่อร่วมมือและพัฒนาการสร้างธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัย ปัจจุบันมหาวิทยาลัยทั้งหมดมีการนำเสนอหลักสูตรตามข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NGPs) เพื่อแสดงถึงธรรมาภิบาลและการปฏิบัติที่ดีของการอุดมศึกษาของเครือรัฐออสเตรเลีย¹¹

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540)

หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

(1) สภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานปกครองของมหาวิทยาลัย

(2) สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ประสาทปริญญภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้หรือพระราชบัญญัติฉบับอื่น

อำนาจของสภาวิทยาลัย

(1) สภามหาวิทยาลัยอาจกระทำการใดที่จำเป็นหรือเหมาะสมหรือเกี่ยวกับหน้าที่ของสภา

¹¹ วิจารย์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(2) โดยไม่จำกัดข้อกำหนดใน อนุ (1) สภามีหน้าที่และอำนาจตามที่ได้รับมอบหมาย มอบให้ภายใต้พระราชบัญญัตินี้หรือพระราชบัญญัติอื่น และ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง -

- (ก) เพื่อแต่งตั้งพนักงานของมหาวิทยาลัย และ
- (ข) เพื่อบริหารจัดการ และ ควบคุมกิจการ และ สินทรัพย์ของมหาวิทยาลัย
- (ค) เพื่อบริหารจัดการ และ ควบคุมการเงินของมหาวิทยาลัย

สภามีหน้าที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยต้องดำเนินการในลักษณะที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยมากที่สุด

การมอบอำนาจ

(1) สภาอาจมอบอำนาจภายใต้บัญญัตินี้ให้กับ -

- (ก) สมาชิกสภาซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม หรือ
- (ข) คณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเหมาะสม แต่ต้องประกอบด้วยสมาชิกสภา 1 คนหรือมากกว่า หรือ

(ค) พนักงานมหาวิทยาลัย หรือสมาชิกของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม

(2) อย่างไรก็ตามสภาไม่อาจมอบอำนาจในกรณีดังนี้

- (ก) เพื่อกำหนดนโยบายการเลือกตั้ง หรือ
- (ข) เพื่อรับรองงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัย

(3) การมอบอำนาจภายใต้ อนุ (1) ต่อรองอธิการบดี อาจให้มีการมอบอำนาจต่อให้กับพนักงานของมหาวิทยาลัยผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม

ส่วนที่ 3 สมาชิกสภา – ไม่มีมติสมาชิก

11ก การนำไปใช้บังคับของมาตรานี้ มาตรานี้มีผลบังคับใช้ ถ้าไม่นำหมวด 3, อนุ 2 มาบังคับใช้

12 สมาชิกสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยสมาชิกอย่างเป็นทางการ ได้แก่ สมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้ง สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง และสมาชิกสมทบ

13 สมาชิก โดยตำแหน่ง สมาชิกโดยตำแหน่ง มีดังนี้¹²

- (ก) อธิการบดี และ

¹² วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(ข) รองอธิการบดี และ

(ค) ถ้ากรณีที่ประธานสภาไม่ใช่อธิการบดี นายคณบดีมหาวิทยาลัย

14 สมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้ง

(1) มีสมาชิกประเภทแต่งตั้งจำนวน 8 ท่าน

(2) ผู้ว่าการรัฐในสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอแนะการแต่งตั้งสมาชิกประเภทแต่งตั้ง

15 สมาชิกประเภทแต่งตั้ง

(1) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมี 10 คน

(2) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีดังนี้

(ก) มาจากคณาจารย์ 3 คน และ

(ข) ผู้มีประสบการณ์วิชาชีพและผู้อำนวยการเทคนิค 2 คน และ

(ค) นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน และ

(ง) นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และ

(จ) นักศึกษาระดับปริญญาตรีหรือนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และ

(ฉ) สมาชิกอีก 2 คน ซึ่งเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลที่กล่าวถึงตาม

วรรค (ก), (ข), (ค), (ง) หรือ (1)

(3) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแต่ละคนจะถูกเลือกตั้งในสภามหาวิทยาลัย

16 สมาชิกสมทบ¹³

(1) มีสมาชิกสมทบ 1 คน

(2) สภามหาวิทยาลัยจะต้องแต่งตั้งสมาชิกสมทบ

(3) สมาชิกสมทบจะต้องไม่เป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยหรือไม่เป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัย

17 กรณีที่สภามืองค์ประชุมเหมาะสม

(1) สภามหาวิทยาลัยจะกำหนดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ ถ้ามีสมาชิกสภาในตำแหน่งต่าง ๆ ครบ ดังนี้

(ก) มีสมาชิก โดยตำแหน่งตามมาตรา 13 (ค) อย่างน้อย 12 ท่าน หรือ

(ข) ในกรณีอื่น – มีสมาชิกอย่างน้อย 11 ท่าน

(2) สำหรับอนุ (1) ไม่มีข้อกำหนดว่าสมาชิกดังกล่าว จะต้องเป็นพนักงานในมหาวิทยาลัย ผู้ได้รับการแต่งตั้ง ผู้มาจากการเลือกตั้ง หรือ สมาชิกสมทบ

¹³ วิจารย์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

18 วาระดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้ง
กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระการทำงานเป็นเวลาไม่เกิน 4 ปี

19 วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

(1) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 15 (2) (ก) (ข) หรือ (9)
ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี

(2) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 15 (2) (ค), (ง) หรือ (2) ดำรง
ตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี

(3) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จะเริ่มต้นเมื่อ

(ก) ถ้าสมาชิกได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาใหม่อีกครั้ง - วันหลังจากวันที่หมดวาระ
สมาชิกสิ้นสุดลง หรือ

(ข) หากพรรค (ก) ไม่สามารถบังคับใช้ได้ วันรุ่งขึ้นหลังจากวันที่วาระการดำรง
ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งก่อนหน้าของสมาชิกสิ้นสุดลง

สมาชิกสมทบจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาไม่เกิน 4 ปีตามที่
สภากำหนด

20 วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสมทบ

20ก การจัดการกับตำแหน่งที่ว่างลงของสมาชิกที่ประเภทเลือกตั้ง¹⁴

(1) ข้อกำหนดนี้จะมีผลบังคับใช้ถ้าสมาชิกประเภทเลือกตั้งว่างลง

(2) หากสมาชิกที่ประเภทเลือกตั้ง ได้รับการเลือกตั้งจากสภาต้องแต่งตั้งบุคคล 1 คน

ในกรณีที่มีผู้ซึ่ง

(ก) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทเลือกตั้งในสภา และ

(ข) ไม่ได้รับการเลือกตั้ง และ

(ค) ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในกลุ่มผู้สมัครซึ่งไม่ได้รับการเลือกตั้ง และ

(ง) มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติที่จะเป็นสมาชิกสภา และ

(จ) มีความยินดีที่จะเป็นและพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา

(3) อนุ (4) จะมีผลบังคับใช้ในกรณีดังนี้

(ก) สมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งไม่ได้ถูกแต่งตั้งระหว่างมีการจัดตั้งสภา หรือ

(ข) ไม่มีผู้ใดมีสมบัติเหมาะสมที่จะแต่งตั้งตาม อนุ (2)

(4) บุคคลจะได้รับเลือกเข้าสู่ตำแหน่งโดยสภาเลือกตั้ง

¹⁴ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(5) แม้อัน อนุ (4) -

(ก) ถ้าสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นนักศึกษา สภาอาจแต่งตั้งนักศึกษาคำตรงตำแหน่งได้ และ

(ข) ถ้าสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกขององค์ประชุม สภาอาจแต่งตั้งสมาชิกผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการได้

(6) มีผู้ได้รับการแต่งตั้งภายใต้รายละเอียดของส่วนย่อย (2) หรือ (5) นอกเหนือจากคุณสมบัติที่ระบุไว้ในหมวดย่อย (2) หรือ (3) (ก) เพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสภา

(7) ในส่วนนี้

สมาชิกขององค์ประชุม ไม่รวมถึงสมาชิกขององค์ประชุมที่มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกของสภาตามมาตรา 15 (2) (ก) (ข), (ค), (ง) หรือ (จ)

21 การเลือกตั้งมีสถานะล้มเหลวในกรณีดังนี้¹⁵

(1) ข้อกำหนดนี้มีผลบังคับใช้ภายในช่วงเวลาที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้

(ก) บุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับกลุ่มสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามมาตรา 15 (2) (ก) (ข) หรือ (ฉ) (แต่ละหมวดที่เกี่ยวข้อง) เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 15 (2) หรือ

(ข) บุคคลผู้หนึ่งไม่ได้รับการเลือกตั้งสำหรับกลุ่มสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งตาม มาตรา 15 (2) (ค) ถึง (ข) (เช่นเดียวกันในแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้อง)

(2) รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งสมาชิกประเภทเลือกตั้งในกลุ่มที่เกี่ยวข้อง จำนวนสมาชิกให้ เป็นไปตามมาตรา 15(2)

(3) สภาอาจเสนอชื่อเสนอบุคคลเพื่อการแต่งตั้งตามข้อกำหนดของ อนุ (2) ถ้า รัฐมนตรีร้องขอ

(4) บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้ง อนุ (2) นอกเหนือจากมาตรา 20ก (2) หรือ (3) (ก) ได้รับการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งของสภาในระดับที่เกี่ยวข้อง

(5) ข้อบังคับส่วนนี้ให้นำไปใช้ ในกรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกที่หมดวาระเป็นรอบ ๆ และการเลือกตั้งเพื่อแทนตำแหน่งที่ว่าง

(6) ในส่วนนี้-

¹⁵ วิจารย์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

วันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสัมพันธ์กับกลุ่มสมาชิกที่เกี่ยวข้อง หมายถึง วันสุดท้ายของระยะเวลาที่ได้รับแจ้งภายใต้นโยบายการเลือกตั้ง สำหรับการจัดการเลือกตั้งของสภา สำหรับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งในกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

22 ตำแหน่งว่าง

บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งแทนเดิมตำแหน่งว่างในกลุ่มสมาชิกสภา จะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งเพื่อรักษาตำแหน่งในวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งก่อนบุคคลนั้น

หมวด 3ก สมาชิกสภา-รายละเอียดการเป็นสมาชิก

อนุ 1 บทนำ

22ก คำจำกัดความสำหรับส่วนนี้¹⁶

ในส่วนนี้

ชั้น (Class) รายละเอียดของระดับชั้นของกลุ่มสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 22ฉ (1)

มติสมาชิกปัจจุบัน (Current Membership Resolution) หมายถึง มติของสมาชิกสภา กลุ่มล่าสุดที่มีการลงมติผ่านสภา

วันที่มีผลบังคับ (Effective Any) รายละเอียดของวันเริ่มผลบังคับดูหัวข้อ 22ญ (5)

วันสิ้นสุดสภาพสมาชิก หมายถึงวันที่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสิ้นสุดลง สมาชิกของกลุ่ม (Membership Class) สภามหาวิทยาลัย หมายถึง -

- (ก) สมาชิกโดยตำแหน่ง หรือ
- (ข) สมาชิกประเภทแต่งตั้ง หรือ
- (ค) คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยผู้ได้รับแต่งตั้ง หรือ
- (ง) ผู้เชี่ยวชาญ หรือ ช่างเทคนิค ผู้ได้รับแต่งตั้ง หรือ
- (จ) นักศึกษาของมหาวิทยาลัยผู้ได้รับการแต่งตั้ง หรือ
- (ฉ) สมาชิกสมทบ

มติสมาชิก (Membership Resolution) หมายถึง มติของสมาชิกตามมาตราที่ 22ญ

มติของสมาชิกที่มีมาก่อน (Previous Membership Resolution) หมายถึง มติครั้งล่าสุดของสมาชิกสภา ที่ผ่านสภาก่อนสมาชิกกลุ่มปัจจุบัน

¹⁶ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

จำนวนสมาชิก (Number of Members) ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการลงมติของ สมาชิก
 ดูรายละเอียดในหัวข้อ 22ญ (1) (ก)

อนุ 2 สมาชิกสภามหาวิทยาลัย

22ข ข้อบังคับของ อนุ 22ข

ข้อบังคับใน อนุ นี้จะมีผลบังคับถ้า สภาผ่านการลงมติสมาชิก

22ค การเป็นสมาชิกสภา

สภาประกอบด้วยสมาชิกต่อไปนี้

- (ก) สมาชิกอย่างเป็นทางการ;
- (ข) สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (ค) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง
- (ง) สมาชิกสมทบ

22ง สมาชิก โดย ตำแหน่ง

สมาชิก โดยตำแหน่ง มีดังนี้¹⁷

- (ก) อธิการบดี และ
- (ข) รองอธิการบดี และ
- (ค) ประธานสภามหาวิทยาลัย ในกรณีที่รองอธิการบดีไม่ใช่ประธานสภา

22จ สมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้ง

ผู้ว่าการในสภาอาจแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นวาระได้ไม่เกิน 4 ปี

22ฉ สมาชิกประเภทเลือกตั้ง

- (1) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีดังต่อไปนี้
 - (ก) ตัวแทนเจ้าหน้าที่ทางวิชาการของมหาวิทยาลัย
 - (ข) ตัวแทนกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและช่างเทคนิคของมหาวิทยาลัย
 - (ค) ตัวแทนนักศึกษาของมหาวิทยาลัย
- (2) สมาชิกประเภทเลือกตั้งแต่ละคนจะได้รับการแต่งตั้งในสภา
- (3) สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเป็นวาระดังนี้
 - (ก) สมาชิกซึ่งเป็นนักศึกษาจะดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี หรือ
 - (ข) สมาชิกประเภทอื่น – 4 ปี
- (4) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง จะเริ่ม

¹⁷ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(ก) ในวันถัดจากวันที่วาระก่อนหน้าของสมาชิกสิ้นสุดลง ในกรณีที่สมาชิกได้รับการเลือกอีกครั้ง หรือ

(ข) กรณีอื่น ๆ ดังนี้

(ฅ) ในวันถัดจากวันที่วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งก่อนหน้าของสมาชิกสิ้นสุดลง หรือ

(2) ถ้อยคำ (2) ใช้ไม่ได้ – ในวันที่กำหนดโดยสภา

22ข สมาชิกสมทบ

(1) สภาอาจแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกสมทบเพื่อดำรงตำแหน่งในวาระไม่เกิน 4 ปี

(2) สมาชิกสมทบจะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือนักศึกษาของมหาวิทยาลัย

(3) สมาชิกสมทบอย่างน้อย 2 คนจะต้องเป็นบัณฑิตผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัย

ไปแล้ว

(4) ในส่วนนี้

มหาวิทยาลัยประกอบด้วย

(ก) มหาวิทยาลัย-วิทยาลัยแห่งทาวนส์วิลล์ ซึ่งก่อตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยควีนส์แลนด์ ค.ศ. 1965 มาตราที่ 27 ที่ถูกยกเลิกแล้ว และ

(ข) มหาวิทยาลัยเจมส์คุกแห่งนอร์ทควีนส์แลนด์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้บัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุกแห่งนอร์ทควีนส์แลนด์ ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) มาตราที่ 4 ที่ถูกยกเลิกแล้ว

22ข ข้อกำหนดเฉพาะภายใต้ส่วนย่อยที่ 4

มาตรา 22จ ถึง 22ข มีผลบังคับใช้กับอนุ 4

22ฅ เมื่อสภาจะถูกจัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้อง

(1) สภาได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้องเมื่อมีสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งในแต่ละส่วนเป็นดังนี้

(ก) หากมติของสมาชิกปัจจุบันมีผลบังคับใช้สำหรับแต่ละชั้นของสมาชิกเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดซึ่งระบุไว้ในมตินั้น หรือ

ข้อสังเกต¹⁸

ส่วนที่ 22ฐ เมื่อมติของสมาชิกมีผลสำหรับกลุ่มในแต่ละชั้น

(ข) เป็นอย่างอื่น - จำนวนสมาชิกมากกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมดที่ระบุไว้ในมติ
ก่อนหน้า

¹⁸ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(2) สำหรับ อนุ (1) คะแนนเสียงที่นับในมติสภา มาจากสมาชิกโดยตำแหน่ง สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้ง สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง หรือสมาชิกสมทบก็ได้

อนุ 3 มติของสมาชิก

22๓ สภามหาวิทยาลัยอาจมีการลงมติ ในกรณีนี้

(1) สภามหาวิทยาลัยอาจมีการผ่านมติภายใต้หัวข้อนี้ที่ระบุทั้งหมดต่อไปนี้ –

(ก) จำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภา (จำนวนสมาชิกทั้งหมด)

(ข) จำนวนสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ สมาชิกจากการแต่งตั้ง สมาชิกจากการเลือกตั้งและสมาชิกสมทบ

(ค) จำนวนสมาชิกแต่ละซึ่งได้รับการเลือก

(2) จำนวนสมาชิกทั้งหมดต้องมีอย่างน้อย 11 คน แต่ไม่เกิน 21 คน

(3) สำหรับ อนุ (1) (ข) จำนวนสมาชิกต้องเป็น -

(ก) สำหรับสมาชิกอย่างเป็นทางการ 2 หรือ 3 และ

(ข) สำหรับสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งอย่างน้อย 3 แต่ไม่เกิน 6 และ

(ค) สำหรับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง อย่างน้อย 3 หรือร้อยละ 25 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า) แต่ไม่เกิน 6 และ

(ง) สำหรับสมาชิกสมทบ อย่างน้อย 3 แต่ไม่เกิน 6

(4) สำหรับ อนุ (1) (ค) -

(ก) จำนวนสมาชิกที่มาจากการการเลือกตั้ง อย่างน้อย ร้อยละ 25 ของจำนวนสมาชิก

(ข) จำนวนสมาชิกซึ่งได้รับเลือกแต่ละกลุ่มจะต้องมีอย่างน้อย 1 คน และ

(ค) จำนวนสมาชิกจากการเลือกตั้งทั้งหมดซึ่งเป็นสมาชิกของพนักงานมหาวิทยาลัย จะต้องมากกว่าจำนวนสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งเป็นนักศึกษา

(7) มติจะต้องผ่านอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดซึ่งระบุไว้ในมติจากจำนวนสมาชิกปัจจุบัน

ข้อสังเกต¹⁹

ดูหัวข้อที่ 22๓ เมื่อสภาอาจไม่ผ่านการลงมติเป็นสมาชิกสมทบ

22๓ สมาชิกปัจจุบันของสภาไม่ได้รับผลกระทบ

¹⁹ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

มติของสมาชิกจะไม่ส่งผลกระทบต่อวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเมื่อมีการผ่านมติ

22ก. สภาต้องให้รัฐมนตรีประกาศมติของสภาที่มีผลต่อสมาชิกในแต่ละชั้นของสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้ง

(1) มาตรการนี้มีผลบังคับใช้ถ้าสภาผ่านการลงมติที่มีจำนวนสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งมากกว่าหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งในการลงมติครั้งก่อน

(2) สภาจะต้องส่งประกาศของรัฐมนตรี โดยระบุ

(ก) จำนวนสมาชิกประเภทแต่งตั้งในการผ่านมติสภาที่ และ

(ข) วันที่มีการลงมติสภา

(3) ประกาศต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 6 เดือนแต่เนิ่น ๆ ก่อนวันสิ้นสุดวาระของสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อมีการลงมติของสมาชิกแต่ละชั้น

22ข. เมื่อมติของสภามีผลบังคับใช้มีผลต่อสมาชิกในแต่ละชั้น

(1) มติสภาจะมีผลกับสมาชิกแต่ละชั้น นอกจากสมาชิกประเภทแต่งตั้งในวันที่มีผลบังคับสำหรับสมาชิกแต่ละชั้น

(2) มติสภาจะมีผลต่อสมาชิกที่ประเภทแต่งตั้งในวันที่ หลังวันสิ้นสุดที่เกี่ยวข้องเมื่อจำนวนสมาชิกที่ประเภทแต่งตั้งคือจำนวนที่ระบุไว้ในมติของสมาชิกประเภทแต่งตั้ง

(3) สำหรับ อนุ (2) วันสิ้นสุดที่เกี่ยวข้อง คือ วันสุดท้ายของสมาชิกประเภทแต่งตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่เมื่อมีการผ่านมติสภา

22ค. ข้อจำกัดในการผ่านมติสภาอื่น ๆ

สภาไม่อาจผ่านมติของสภา หากมติของสภาสมาชิกในขณะนั้น ไม่มีผลกระทบต่อสถานะของ สมาชิกในแต่ละชั้น

อนุ 4 ตำแหน่งว่าง และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง²⁰

22ค. การจัดการกับตำแหน่งว่างของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

(1) ส่วนนี้ใช้บังคับหากมีตำแหน่งว่างเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นกับสมาชิกประเภทเลือกตั้ง ไม่ว่าจะ

(ก) ก่อนที่มติของสมาชิกจะมีผลบังคับใช้สำหรับสมาชิกประเภทเลือกตั้งในชั้น(ชั้นของสมาชิกที่เกี่ยวข้อง) ซึ่งเคยเป็นสมาชิก หรือเป็นสมาชิก หรือ

(ข) ในกรณีอื่น ๆ

²⁰ วิจารย์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(2) ถ้าสมาชิกประเภทเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งจากสภา สภาต้องแต่งตั้งเข้าสู่กลุ่มตำแหน่งของคนนั้น ถ้า

(ก) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งในสภา และ

(ข) ไม่ได้รับการเลือกตั้ง และ

(ค) ได้รับคะแนนโหวตสูงสุดในบรรดาผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง และ

(ง) มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติ นี้ให้เป็นสมาชิก และ

(จ) เต็มใจที่จะเป็นและพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก

(3) ส่วนย่อย (4) ถึง (6) จะบังคับใช้ถ้า

(ก) สมาชิกประเภทเลือกตั้งไม่ได้รับการคัดเลือกจากสภา หรือ

(ข) ไม่มีใครมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งภายใต้ อนุ (2)

(4) หากมีตำแหน่งว่างเกิดขึ้นก่อนมติสมาชิกจะมีผลต่อสำหรับสมาชิกที่ที่มาจากการเลือกตั้งในชั้น ที่เกี่ยวข้อง สภาอาจแต่งตั้งบุคคลที่

(ก) มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นสมาชิก และ

(ข) เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในชั้นที่เกี่ยวข้อง และ

(ค) หรือ มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนดภายใต้ นโยบายการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง

(5) หากตำแหน่งว่างไม่เกิดขึ้นก่อนที่การลงมติของสมาชิกจะมีผลบังคับสำหรับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งในชั้นที่เกี่ยวข้อง บุคคลหนึ่งจะได้รับการเลือกเข้าดำรงตำแหน่งในการเลือกตั้งในสภา

(6) ข้อยกเว้นของอนุ (5) คือ หากสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นนักศึกษา สภาอาจแต่งตั้งนักศึกษา²¹

(ก) มีคุณสมบัติตามบัญญัตินี้ให้เป็นสมาชิก และ

(ข) ตรงตามข้อกำหนดการเสนอชื่อใด ๆ ภายใต้ นโยบายการเลือกตั้งสำหรับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 22ฉ (1) (ค)

(7) บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งภายใต้อนุ (2) (4) หรือ (6) แล้วนอกเหนือจากอนุ (2) หรือ (3) (ก) จะได้รับการแต่งตั้งในการเลือกตั้งสภา

22ฉ การเลือกตั้งสมาชิกประเภทเลือกตั้งล้มเหลว

(1) นำส่วนนี้ไปใช้หาก ในวันสิ้นสุดของวันที่เกี่ยวข้อง มีผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เพียงพอสำหรับชั้นเป็นสมาชิกที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับมติของสมาชิกปัจจุบัน

²¹ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(2) รัฐมนตรีอาจแต่งตั้ง เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทเลือกตั้งในชั้นนั้น ให้ครบตามจำนวนตามมติของสมาชิกปัจจุบัน

(3) สภาอาจเสนอชื่อบุคคลที่เพื่อรับการแต่งตั้งภายใต้อนุ (2) ได้รับการร้องขอโดยรัฐมนตรี

(4) บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งภายใต้อนุ (2) แล้ว นอกเหนือจากมาตรา 22 (2) หรือ (3) (ก) ได้รับการแต่งตั้งจากสภาแล้วให้ดำรงตำแหน่งในชั้นที่ได้รับการเลือกตั้ง

(5) ส่วนนี้ใช้กับการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา และการเลือกตั้งเพื่อทดแทนตำแหน่งว่าง

(6) ในส่วนนี้²²

วันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับชั้นของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง หมายถึงวันสุดท้ายของระยะเวลาที่ถูกกำหนดภายใต้นโยบายการเลือกตั้งเพื่อจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาประเภทเลือกตั้ง

22ค ตำแหน่งสมาชิกสภาที่ว่าง

บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งเพื่อแทนตำแหน่งว่างในสภาได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง เพื่อให้ดำรงตำแหน่งตามวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ซึ่งตนมาแทนก่อนของ บุคคลนั้น

หมวด 3ข ข้อเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ตำแหน่งจากการเลือกตั้งและตำแหน่งสมทบ ของสมาชิก

23 คุณสมบัติซึ่งไม่เหมาะสมสำหรับการเป็นสมาชิกสภา

(1) บุคคลจะไม่มีสิทธิ์เป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง รับเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสมทบถ้า

(ก) บุคคลนั้นถูกตัดสิทธิ์จากการบริหารองค์กร ภายใต้บัญญัติเกี่ยวกับบริษัทตอนที่ 2 หรือ

(ข) บุคคลนั้นเป็นผู้ต้องสงสัยในความคิดที่สามารถฟ้องร้องได้นอกเหนือไปจากความคิดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งไม่มีคุณสมบัติตามวรรค (ก)

(2) นอกจากนี้บุคคลจะไม่มีสิทธิ์ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ได้รับการแต่งตั้งหรือเป็นสมาชิกสมทบ ถ้าการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งบุคคลนั้น เป็นสมาชิก จะส่งผลให้บุคคลนั้นเป็นสมาชิกนานกว่า 12 ปี

²² วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(3) อนุ (2) จะไม่มีผลบังคับกับบุคคลนั้นถ้าหากสมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยกับบุคคลนั้น ว่าอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ได้รับการแต่งตั้งหรือเป็นสมาชิกกลุ่มสมทบ

(4) ส่วนย่อย (1) (ข) จะมีรายละเอียดอธิบายภายใต้มาตรา 25 และ 26
24 ตำแหน่งว่างของสมาชิก

(1) ตำแหน่งของสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ถูกแต่งตั้งหรืออยู่ในสมาชิกกลุ่มสมทบจะว่างลงถ้า

(ก) สมาชิกตาย หรือ

(ข) สำหรับสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งในกลุ่มที่กล่าวถึงในมาตราที่ 15 (2) (ก) ถึง (ฉ) หรือ 222 (1) (ก) ถึง (ค) (2) หากนโยบายการเลือกตั้งมีผลเมื่อสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง รวมถึงข้อกำหนดการเสนอชื่อสำหรับระดับกลุ่มสมาชิกจะสิ้นสุดสภาพการปฏิบัติตามข้อกำหนดการเสนอชื่อภายใต้นโยบาย หรือ

(2) มิฉะนั้นสมาชิกท่านนั้นจะอยู่ในกลุ่มที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในชั้นนั้น หรือตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้มาตราที่ 15(2)(ง) สิ้นสุดสภาพนักศึกษา ระดับบัณฑิตศึกษา

(ค) สำหรับสมาชิกสมทบ สมาชิกสภาจะกลายเป็นสมาชิกกลุ่มเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยหรือนักศึกษาของมหาวิทยาลัย หรือ

(ง) สมาชิกขาดการประชุมสภาโดยไม่แจ้งหนังสือลาประชุมจากสภาดต่อกัน 3 ครั้ง ของสภาซึ่งมีการแจ้งล่วงหน้าให้สมาชิกทราบอย่างเหมาะสมแล้ว หรือ

(จ) สมาชิกเลื่อนระดับขึ้นกลายเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการ หรือ

(ฉ) สมาชิกลาออกจากตำแหน่ง โดยลงนามแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

(ฅ) ถ้าสมาชิกเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งจะต้องทำหนังสือแจ้งเหตุมอบให้ รัฐมนตรี หรือ (2) ถ้าสมาชิกเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกกลุ่มสมทบจะต้องทำ หนังสือแจ้งเหตุมอบให้แก่อธิการบดี หรือ

(ช) สมาชิกสภาถูกถอดถอนภายใต้มาตรา 26ข หรือ (ซ) สมาชิกถูกตัดสิทธิ์จากการบริหารองค์กร ภายใต้บัญญัติเกี่ยวกับบริษัท ส่วนที่ 2ง.6 หรือ

(ฌ) สมาชิกถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญาอุกฉกรรจ์ นอกเหนือจากความผิดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการที่ตำแหน่งของสมาชิกว่างลงตามวรรค (ซ)

ข้อสังเกต²³

ดูหัวข้อ 62ง สำหรับข้อกำหนดในการเปิดเผยเรื่องที่กำลังกล่าวถึงในวรรค (ข) หรือ (2) (2) ส่วนอนุ (1) (ฅ) มีรายละเอียดอธิบายไว้ภายใต้มาตราที่ 25 และ 26 (3) การลาออกจะมีผลในวันที่มีการแจ้งการลาออกต่อรัฐมนตรี หรืออธิการบดี หรือถ้าวันต่อมาไม่มีผลตามที่ระบุไว้ในประกาศในวันถัดไป

25 คุลยพินิจเมื่อสมาชิกสภาซึ่งได้รับแต่งตั้ง ต้องโทษอาญาอุกฉกรรจ์

(1) เมื่อพิจารณาความผิดของสมาชิกว่ามีกล่าวถึงในมาตราที่ 23 (1) (ข) หรือ 24(1)(2) แล้วรัฐมนตรีเห็นว่าความผิดของบุคคลดังกล่าวต้องโทษอาญาอุกฉกรรจ์จริง รัฐมนตรีอาจกระทำการดังต่อไปนี้ได้

(ก) ถ้าบุคคลนั้นเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้ง เมื่อถูกตัดสินแจ้งให้อธิการบดีและบุคคลดังกล่าวทราบว่าบุคคลนั้นได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกครั้งในภายหลัง แม้จะอยู่ในสภาพต้องโทษก็ตาม หรือ

(ข) ในกรณีอื่น ให้ความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับบุคคลซึ่งจะเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งแม้จะต้องโทษอยู่ก็ตาม

(2) ในวันที่อธิการบดีได้รับแจ้งภายใต้ส่วนย่อย (1) (ก)

(ก) บุคคลนั้นได้รับการคืนสมาชิกสภาพซึ่งได้รับการแต่งตั้ง และ

(ข) หากบุคคลอื่นได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งเดิมที่ว่างลงแล้ว วาระของบุคคลผู้นั้นจะสิ้นสุดลง

(3) หากบุคคลได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้ส่วนย่อย (2) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของบุคคลในฐานะสมาชิกจะสิ้นสุดเช่นเดียวกับระยะเวลาของวาระเดิมก่อนการต้องโทษ

26 คุลยพินิจเมื่อสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งหรือสมาชิกสมทบต้องโทษอาญาอุกฉกรรจ์²⁴

(1) เมื่อสภาพิจารณาความผิดของสมาชิก ว่ามีกล่าวถึงในมาตราที่ 23 (1)(ข) หรือ 24(1)(ฅ) แล้วสภาเห็นว่าความผิดของบุคคลดังกล่าวต้องโทษอาญาอุกฉกรรจ์จริง สภากระทำการดังต่อไปนี้ได้

²³ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

²⁴ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(ก) ถ้าบุคคลนั้นเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกสมทบ เมื่อต้องโทษ แจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบ ว่าบุคคลผู้นั้นได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกประเภทสมทบ และอาจได้รับการเลือกตั้งอีกครั้งหรือเป็นสมาชิกประเภทสมทบอีก ครั้งในภายหลัง แม้จะอยู่ในสภาพต้องโทษก็ตาม หรือ

(ข) ในกรณีอื่น - ให้ความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับบุคคลซึ่งจะเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งแม้จะต้องโทษอยู่ก็ตาม

(2) ในวันที่อธิการบดีได้รับแจ้งภายใต้ส่วนย่อย (1) (ก)

(ก) บุคคลนั้นได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับการแต่งตั้ง และ (ข) หากบุคคลอื่น ได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งเดิมที่ว่างลงแล้ว วาระของบุคคลผู้นั้นจะสิ้นสุดลง

(3) หากบุคคลได้รับการคืนสมาชิกสภาพซึ่งได้รับการแต่งตั้งภายใต้ส่วนย่อย (2) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของบุคคลในฐานะสมาชิกจะสิ้นสุดเช่นเดียวกับระยะเวลาของวาระเดิมก่อนการต้องโทษ

หมวดที่ 3C การเลือกตั้งภายในสภา

26กก. นโยบายการเลือกตั้ง

(1) สภาต้อง

(ก) จัดทำนโยบาย (นโยบายการเลือกตั้ง) เกี่ยวกับการดำเนินการของการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 15 200, 222 และ 220 และ (ข) เผยแพร่ นโยบายการเลือกตั้งบนเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย

(2) นโยบายการเลือกตั้งต้องประกอบด้วย

(ก) ข้อกำหนดเพื่อประกันความถูกต้องและความปลอดภัยของระบบการลงคะแนน และ

(ข) โดยไม่จำกัดวรรค (ก) จะต้องมีบทบัญญัติเพื่อให้มั่นใจว่า

(1) เฉพาะผู้ที่มีสิทธิ์ออกเสียงเท่านั้นที่สามารถลงคะแนน และ

(2) บุคคลไม่สามารถลงคะแนนมากกว่าหนึ่งครั้งในการเลือกตั้ง และ

(3) การลงคะแนนกระทำโดยการลงคะแนนแบบไม่เปิดเผย และ

(4) บุคคลไม่ได้รับอิทธิพลอย่างไม่เหมาะสมในการลงคะแนน และ

(ค) ข้อกำหนดที่ระบุขั้นตอนการลงคะแนนเสียง รวมถึงขั้นตอนการออกบัตรลงคะแนน และ

(2) นโยบายการเลือกตั้งต้องประกอบด้วย²⁵

(ง) บทบัญญัติเกี่ยวกับ

(1) การแจ้งเวลาที่จะจัดการเลือกตั้ง และ

(2) การเสนอชื่อผู้สมัคร รวมถึงการเรียก และการเสนอชื่อ และการกำหนดวันที่ต้องเสนอชื่อผู้สมัคร และ

(3) การเผยแพร่ผลการเลือกตั้ง รวมถึงวันที่ผลการเลือกตั้งจะต้องเผยแพร่ และ

(4) การสร้างและแก้ไขข้อร้องเรียน

(3) นอกจากนี้ นโยบายการเลือกตั้งอาจรวมถึงข้อกำหนดที่ระบุถึง

(ก) สมบัติของบุคคลซึ่งจะได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมัครในตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งโดยเฉพาะ และ

(ข) สิทธิ ในการลงคะแนน รวมถึงสิทธิในการลงคะแนนสำหรับสมาชิกที่ได้รับการเลือก (4) นโยบายการเลือกตั้งมีผลบังคับใช้ในวันที่มีการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยหรือวันต่อมาที่ระบุไว้ในนโยบาย 26กข การดำเนินการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งตามมาตรา 15 20ก 22ฉ หรือ 22ฅ ต้องดำเนินการภายใต้นโยบายการเลือกตั้ง

26กค สิทธิในการลงคะแนน

บุคคลจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ได้รับการเลือกตั้งตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 15 (2) (ก) ถึง (ฉ) หรือ 22ฉ (1) (ก) ถึง (ค) ในกรณีที่บุคคลนั้น

(ก) เป็นบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมสำหรับระดับชั้นของสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง

(ข) เป็นไปตามข้อกำหนดอื่น ๆ ภายใต้นโยบายการเลือกตั้งเพื่อให้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการลงคะแนน

หมวดที่ 4 หน้าที่ของสมาชิกสภา และการถอดถอนสมาชิกสภาของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง, แต่งตั้ง, หรือเป็นสมาชิกสมทบพ้นจากตำแหน่ง²⁶

26ก หน้าที่ของสมาชิกและข้อผูกมัดในหน้าที่

²⁵ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

²⁶ วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

(1) สมาชิกมีหน้าที่ดูแลให้สภาพปฏิบัติหน้าที่และอำนาจของตนอย่างเหมาะสม มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

(2) ในการทำหน้าที่ สมาชิก

(ก) ต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์และเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัย และ

(ข) ต้องใช้เหตุผลที่เหมาะสม มีความเอาใจใส่ และรับผิดชอบในหน้าที่ อย่างสม่ำเสมอ และ

(ค) ต้องเปิดเผยต่อสภาในข้อขัดแย้งใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยให้สภาทราบ และ

(ง) ต้องไม่ใช้หน้าที่และอำนาจของสมาชิกในทางที่ไม่เหมาะสมในฐานะ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

26ข สภาอาจถอดถอนสมาชิกออกจากตำแหน่ง

(1) สภาอาจถอดสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือสมาชิกสมทบ จากตำแหน่ง ถ้าสมาชิกอย่างน้อยสองในสามของกลุ่มสมาชิกในระดับชั้นนั้นมีความเห็นพ้องให้ถอดถอน และในกรณีที่จะถอดถอนตำแหน่งไม่ได้ปฏิบัติตาม

(ก) มาตรา 26ก (2) หรือ

(ข) ข้อผูกพันในสัญญา

(2) ถ้าสภาตัดสินใจที่จะถอดถอนสมาชิกออกจากตำแหน่งภายใต้ส่วนย่อย (1) สภาจะต้องดำเนินการโดยเร็วที่สุด

(ก) แจ้งให้สมาชิกทราบเกี่ยวกับการตัดสินใจและเหตุผลของการตัดสินใจ ถอดถอนและ

(ข) ถ้าสมาชิกเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งมอบสำเนาหนังสือแจ้งให้ รัฐมนตรีทราบ

(3) หากสภาแจ้งให้สมาชิกทราบ ตามอนุ (2) (ก) วาระการดำรงตำแหน่งของ สมาชิกจะสิ้นสุดลง ดังนี้ -

(ก) วันที่สมาชิกได้รับการแจ้งเตือน

(ข) วันตามที่มีระบุไว้ในหนังสือแจ้ง

(4) อำนาจของสภาในการถอดถอนสมาชิกซึ่งได้รับตำแหน่งจากการแต่งตั้ง ในมาตรานี้ไม่จำกัดอำนาจของผู้ว่าการในสภา ตามกฎหมายการตีความ ค.ศ. 1954 (พ.ศ. 2497) (Interpretation Act 1954) มาตรา 25 (1) (ข) (2) หรือ (3)

ส่วนที่ 5 การยี่ดวาระการดำรงตำแหน่ง²⁷

26ค รัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

(1) รัฐมนตรีอาจมีหนังสือแจ้งไปยังสภา ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งให้กับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่งตั้ง และสมาชิกสมทบ ได้ไม่เกิน 1 ปี หากรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเหมาะสมที่จะขยายเวลาถ้า

(ก) การขยายเวลาเป็นผลดีที่สุดต่อมหาวิทยาลัย และ

(ข) จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในสภา และ ผู้ได้รับการขยายเวลาใช้อำนาจของตนอย่างเหมาะสม มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

(2) หากรัฐมนตรีปฏิบัติตาม ซึ่งระบุไว้ใน อนุ (1) รัฐมนตรีจะต้องขยายวาระของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่งตั้ง และสมาชิกสมทบ ด้วยระยะเวลาที่เท่ากัน

(3) การขยายวาระดำรงตำแหน่ง จะมีผลเฉพาะกับสมาชิกที่ดำรงตำแหน่ง

(4) ในส่วนนี้ -

(ก) ไม่อนุญาตให้รัฐมนตรีขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเกิน 1 ปี อีกครั้ง โดยใช้เหตุผลใน อนุ (1) และ

(ข) ให้นำไปใช้กับมาตรา 18, 19 (1) และ (2), 20, 220, 220 (3) และ 228 (1)

(5) อย่างไรก็ตามมาตรานี้ไม่ให้นำไปใช้ หากผ่านการลงมติเป็นสมาชิกแล้ว แต่ไม่มีผลบังคับใช้สำหรับสมาชิกแต่ละประเภท

หมวดที่ 6 การประชุมของสภา

27 ตำแหน่งประธานในการประชุม

(1) อธิการบดีต้องเป็นประธานในการประชุมของสภา

(2) อย่างไรก็ตามถ้าอธิการบดี และรองอธิการบดีไม่อยู่ในที่ประชุมสภา หรือตำแหน่ง ดังกล่าวยังอยู่ในสถานะว่าง สมาชิกซึ่งมาประชุมจะต้องเลือกสมาชิกผู้หนึ่งในที่ประชุมให้เป็นประธานในการประชุม

28 องค์กรประชุม

ที่ประชุมจะถือว่ามีการประชุมครบถ้ามีจำนวนสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

29 การดำเนินการประชุม สภาอาจควบคุมการดำเนินการประชุมตามที่เห็นสมควร

²⁷ วิจารย์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>. [2566, 29 มีนาคม].

2.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย และพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย เป็นสภาผู้กำกับ (Governance Board) ที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในครรลองของการบริหารจัดการที่ดี ตามระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ สภามหาวิทยาลัย ก็คือ ระบบการตัดสินใจระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย นโยบายเป็นเรื่องของสภามหาวิทยาลัย การบริหารเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร²⁸

ในสถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีสภามหาวิทยาลัย (Conseil Administrative: CA) เป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลเช่นเดียวกัน มีอธิการบดีของมหาวิทยาลัย (President of the University) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัยและเป็นผู้บริหารสูงสุด กฎหมายว่าด้วยอิสรภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (Loi no 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités) บางครั้งเรียกว่า “กฎหมาย LRU หรือกฎหมาย Pécresse” ซึ่งเป็นชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุดมศึกษาในขณะนั้น เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 80 กว่าแห่งใน สาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์กรประกอบและหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดีของ มหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้²⁹

องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย

ในมหาวิทยาลัยสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีจำนวนมาก แต่กฎหมาย LRU ได้กำหนดให้มีจำนวนเหลือเพียง 20-30 คนเท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศไทย โดยสัดส่วนของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยมีจำนวนมากขึ้น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้จะถูกคัดเลือกมาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (représentants des Collectivités territoriales) โดยเฉพาะระดับภูมิภาค ผู้แทนจากภาคสังคมและธุรกิจ (représentants du monde socio- économique) และผู้บริหารระดับสูง รององค์กรเอกชน (diligent d'entreprises) โดยพิจารณาจากพันธกิจของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒินี้ จากเดิมมีจำนวนร้อยละ 20-30 ของกรรมการ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24.1-38.1 หรือมีจำนวน 7-8 คน ในคณะกรรมการ

²⁸ กมลินทร์ พินิจภูวดล. (2540). อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก: สิทธิเด็กในประเทศไทย. *บทบัญญัติ*, 53 (4). (ธันวาคม), หน้า 100-105.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-105.

องค์ประกอบคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนจากสหภาพแรงงาน (Représentants organizations Syndicalism de salaries) จากสมาคมศิษย์การศึกษและวัฒนธรรม (associations signifiés et cultureless) จากองค์กรภาคสังคม (organismes deserter economies social) และจากองค์กรบริการสาธารณะ (organismes degrades services, publics) เหมือน เช่นที่ กำหนดไว้ในกฎหมายก่อน ๆ

ในส่วนกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ถูกกำหนดให้มีจำนวนลดน้อยลง กล่าวคือ กรรมการผู้แทนนักศึกษา เดิมมีจำนวนร้อยละ 20-25 ของกรรมการ เหลือเพียงร้อยละ 10.7-22.7 หรือ มีจำนวน 3-5 คน ในคณะกรรมการ กรรมการผู้แทน ผู้ปฏิบัติงาน ในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำ (Ingenus, phantastic, tachoclines, owners et personnel de service, IATO) จากเดิมมีจำนวนร้อยละ 10-15 ของกรรมการ เหลือเพียง ร้อยละ 6.9-14,3 หรือมีจำนวน 2-3 คนในคณะกรรมการ

กรรมการสภาจากคณาจารย์ประจำ (représentants des emigrants churches, emigrants et churches) จากเดิมมีจำนวนร้อยละ 40-45 ของกรรมการ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33.3-53.8 หรือมีจำนวน 8-14 คนในคณะกรรมการ

กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ยกเว้นกรรมการ ผู้แทน นักศึกษามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี วาระการดำรงตำแหน่งเริ่มนับจากวันที่มีการ ประชุม สภาครั้งแรก เพื่อเลือกอธิการบดี กรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการสภาในมหาวิทยาลัยอื่นพร้อมกัน ส่วนอธิการบดีของมหาวิทยาลัย (Président de University) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำของ สภามหาวิทยาลัย ด้วยนั้น อาจสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลภายนอก และมีได้ดำรงตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมี จำนวน 21-31 คน

หน้าที่และอำนาจสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยฝรั่งเศสมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

- (1) กำหนดและอนุมัติแผนการพัฒนาของมหาวิทยาลัย
- (2) อนุมัติงบประมาณและบัญชีงบดุลของมหาวิทยาลัย
- (3) อนุมัติการทำข้อตกลงหรือสัญญาผูกพันมหาวิทยาลัยที่ลงนามโดยอธิการบดี
- (4) ออกข้อบังคับและประกาศของมหาวิทยาลัย
- (5) กำหนดและจัดสรรอัตรากำลังใช้ทรัพยากรบุคคลตามการเสนอแนะของอธิการบดี และสอดคล้องกับการจัดสรรอัตรากำลังคนของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) มอบหมายให้อธิการบดีมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบ

(7) รับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยที่เสนอโดยอธิการบดี

นอกจากนั้น ในการดำรงตำแหน่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลและ บริหารจัดการมหาวิทยาลัย นั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยในฝรั่งเศส มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และขับเคลื่อนนโยบายอุดมศึกษาระดับชาติร่วมกัน โดยใช้ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัย (Conférence des présidents université: CPU) ซึ่งมีสถานะภาพเป็นสมาคมตามกฎหมายเอกชน (association de droit privé) ในที่ประชุมอธิการบดีนี้ นอกจากประกอบด้วยอธิการบดีมหาวิทยาลัยสาธารณรัฐฝรั่งเศส 80 กว่าแห่งแล้ว ยังประกอบด้วยผู้อำนวยการหรือผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาวัฒนธรรมและอาชีพอีกด้วย³⁰

การประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะ ขับเคลื่อนนโยบาย และร่วมกันแก้ไขปัญหาอุดมศึกษาของชาติ โดยการเสนอความคิดเห็นและมติไปยังประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา เช่น การสนับสนุนกฎหมายว่าอริสภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) หรือกฎหมาย LRU ที่เสนอ โดย นาย Danuch Tanterdtid รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา กฎหมายและงบประมาณการวิจัย การตั้งหน่วยงานเพื่อประเมินการวิจัยและอุดมศึกษา (Agency devaluation de la recherche et de Reassignment Supérieurs: AERES) องค์กรเครือข่ายความร่วมมือของมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น

โดยสรุป ธรรมเนียมปฏิบัติและการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ยึดหลักการว่า การกำกับ ดูแล เป็นเรื่องของสภามหาวิทยาลัยโดยมีนายกสภาเป็นผู้นำ และการบริหารเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดนั้นมีในมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสหรือไม่ เนื่องจากอธิการบดีของมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัย และเป็นผู้บริหารสูงสุดตามกฎหมายว่าอริสภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) สาธารณรัฐฝรั่งเศส อาจจะเห็นว่า ระบบธรรมเนียมปฏิบัติและการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ ซึ่งพัฒนามาจากระบบธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กร ธุรกิจเอกชน และเป็นที่ใช้กันแพร่หลายในมหาวิทยาลัยของประเทศกลุ่มแองโกล-อเมริกันนั้น ไม่เหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับอุดมศึกษา ซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์หลักเรื่องรายได้ หรือ ผลตอบแทน แต่มีวัตถุประสงค์ด้านคุณภาพและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและความมั่นคงของชาติ การมีอธิการบดีเป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัย และเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย ทำให้มีความคล่องตัว รวดเร็วในการดำเนินงาน มีการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการของฝ่ายกำกับ

³⁰ กมลินทร์ พินิจกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 28. หน้า 100-105.

และฝ่ายบริหารได้อย่างดี ไม่เกิดความขัดแย้งของบุคคล โดยไม่จำเป็น นอกจากนี้สิทธิการบดีของมหาวิทยาลัยสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังดำรงตำแหน่งประธานของสภาวิจัยและสภาวิชาการของมหาวิทยาลัย อีก ด้วย ดังนั้น สิทธิการบดีของมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสจึงต้องเป็นบุคคลที่ยึดมั่นสูงในหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสก็มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานของสิทธิการบดี โดยกลไกของศาลปกครอง มีคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของสิทธิการบดีอยู่เนือง ๆ เช่น การอนุมัติงบประมาณมติต่าง ๆ ของสภามหาวิทยาลัย

2.3 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีแนวทางที่เป็นข้อเสนอเพื่อการประเมินตนเองของสภา สถาบันอุดมศึกษา และการประเมินผลงานของสิทธิการบดีโดยสภาสถาบัน ได้ถูกกำหนดแยกไว้ ชัดเจน โดยได้มีการคาดหวังว่าการประเมินดังกล่าวจะส่งผลให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทราบถึงความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการทำงานของสภาสถาบันให้สามารถรับใช้สภาสถาบันและมีความเชื่อถือของสังคมด้วยดี และในขณะเดียวกันเพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทราบถึงความรับผิดชอบในการตรวจประเมินผลงานของสิทธิการบดี พร้อมกับที่สิทธิการบดีก็ทราบบทบาทสำคัญ ในการช่วยเหลือการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติงานของสภาสถาบัน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการ ประเมินนั้นมีรายละเอียด ดังนี้³¹

1) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานประจำปีของสิทธิการบดี วิธีนี้จะเริ่มต้นจากรายงานการศึกษาตนเองของสิทธิการบดี ที่เน้นผลงานตามเป้าประสงค์ที่เห็นชอบร่วมกันกับสภาสถาบันในระยะเวลาที่ผ่านมา รวมถึงการเสนอเป้าประสงค์ในระยะต่อไปเพื่อเห็นชอบร่วมกันกับสภาสถาบัน ทั้งนี้การประเมินอาจใช้ผลสำรวจความคิดเห็นของกรรมการสภาสถาบันร่วมด้วย แต่ผลสำรวจนี้ต้องเป็นเพียงส่วนประกอบ ไม่สามารถใช้ทดแทนรายงานการศึกษาตนเองของสิทธิการบดีที่จะได้รับการตรวจประเมิน โดยสภาสถาบัน หรือคณะกรรมการที่สภาสถาบันแต่งตั้ง ก่อนจะมีการปรึกษาหารือกับสิทธิการบดีในขั้นตอนสุดท้ายทั้งนี้เป็นที่เข้าใจร่วมกัน โดยทั่วไปว่าการประเมินประจำปีเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาสถาบันซึ่งไม่มีบุคคลอื่นมาเกี่ยวข้องโดยตรง

2) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานของสภาสถาบันในรอบระยะเวลา 3-4 ปี วิธีนี้จะใช้รายงานการศึกษาตนเองที่รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกรรมการสภาสถาบันแต่ละ บุคคลเป็นจุดเริ่มต้นกระบวนการตรวจประเมิน ทั้งนี้อาศัยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกช่วยในการวางแผน และดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการตรวจประเมินจนถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop or Retreat) ในขั้นตอนสุดท้าย เพื่อให้ผลการประชุมสามารถนำไปสู่เป้าประสงค์ร่วมกัน ตลอดจนพัฒนาความสัมพันธ์และการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างกรรมการสภาสถาบัน และระหว่าง

³¹ กมลินทร์ พินิจภูวดล. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 28. หน้า 100-105.

กรรมการสภาสถาบันจับอธิการบดี ที่ส่งผลให้การทำงานภายใต้ความรับผิดชอบประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

3) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานร่วมของอธิการบดีและสภาสถาบันในรอบ 5-10 ปี วิธีนี้จะเน้นการดำเนินการภายหลังอธิการบดีทำหน้าที่มาแล้วอย่างน้อย 5 ปี การตรวจประเมินนี้ให้ใช้ขณะที่ปรึกษาภายนอกที่มีประสบการณ์และได้รับการยอมรับในระดับสูงจากผลงานในอดีต โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับนำทั้งภายในและภายนอกสถาบันในกระบวนการประเมินเป้าหมายของการประเมินเพื่อให้ทราบถึงคุณภาพความสัมพันธ์ การสื่อสารและการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างอธิการบดีและสภาสถาบัน ตลอดจนกำกับดูแลของสถาบัน รวมถึง เพื่อเป็นโอกาสของการทบทวนกิจสำคัญอันดับต้น ๆ และเป้าประสงค์ของสถาบันในระยะต่อไป

4) การตรวจประเมิน (Review) ความทุ่มเทและผลงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละบุคคล วิธีนี้จะตรวจสอบเป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจดำเนินการไปพร้อมกับการตรวจประเมินผลงานของสภาสถาบัน โดยเพิ่มแบบสำรวจความคิดเห็นในประเด็นเฉพาะบุคคลในกระบวนการประเมินผลงานของสภาสถาบัน³²

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นั้น จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาจะเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยวิธีการประเมินผลงานหรือการกระทำต่าง ๆ นั้น เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาประกอบถึงการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นเป็นไปโดยชอบ ธรรมหรือไม่ ประการใด นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังได้มีการก่อตั้ง Association of Governing Board of Colleges and Universities (AGB) เมื่อปี ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) ซึ่งเป็น สมาคมระดับชาติแห่งเดียวของสหรัฐอเมริกาที่ให้บริการแก่คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย คณะกรรมการของสถาบันซึ่งเกี่ยวข้องกับมูลนิธิ และผู้บริหารของวิทยาเขต (CEO) ตลอดจน ผู้บริหารอื่น ๆ ของวิทยาเขตในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยและภาวะผู้นำ กิจกรรมของ AGB ประกอบด้วย การจัดประชุมและการประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดการศึกษาแก่ บอร์ดหรือคณะกรรมการ และบริการให้คำปรึกษา โดยวิทยากรและผู้เชี่ยวชาญจะเดินทางไปยัง มหาวิทยาลัยที่ต้องการ การบริการเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking Service) เพื่อติดตามและ เปรียบเทียบข้อมูลกับกลุ่มต่าง ๆ การผลิตนิตยสาร Trusteeship เพื่อรายงานแนวโน้ม ประเด็นสำคัญ และวิธีปฏิบัติในวงการอุดมศึกษา และบริการห้องสมุดและศูนย์สารสนเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับมหาวิทยาลัย³³

³² กมลินทร์ พินิจภูวดล. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 28. หน้า 100-105.

³³ Vicharn Panich. (2007). *Global Trend in University Governance*. (Online). Available: <https://www.gotoknow.org/posts/121061>. [2023, March 29].

2.4 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย โดยถือว่าคุณค่าหลักของสถาบันอุดมศึกษาคือการกำกับดูแลกิจการที่ดี (The Core Values of Higher Education) ก็คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยกำหนดว่าการกำกับดูแลที่ดีหรือการนำหลักธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยนั้นเป็นหัวใจสำคัญโดยมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงสนับสนุนให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยมาร่างเป็นประมวลกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า Code โดยได้มีการพัฒนา ปรัชญาหรือร่วมกันกับ Committee of University Chairmen (CUC) สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสีย³⁴

การจัดทำ Code ของสหราชอาณาจักรนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุคุณค่าที่สำคัญและการปฏิบัติที่ดี การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ทำหน้าที่จัดทำ Code ระบุว่า การใช้จรรยาบรรณเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบรรลุธรรมาภิบาลได้ การกำกับดูแลที่ดีต้องมีความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งบนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน การไว้วางใจและความสุจริตระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแล กับผู้บริหารระดับสูงของสถาบัน

ดังนั้น การใช้หลักธรรมาภิบาลต้องควบคู่ไปกับเครื่องมือทางการปกครองของ สถาบัน และข้อกำหนดทางกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการกำกับดูแลนี้จะต้องถูกตรวจสอบ หรือ ทุก ๆ 4 ปีอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แน่ใจว่าข้อกำหนด กฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ยังคง เหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการรับประกันคุณภาพของหน่วยงานที่กำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในภาคส่วนของสหราชอาณาจักร

สภามหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักรได้วางบทบาทให้มหาวิทยาลัยต้องมีหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

- 1) ทุกมหาวิทยาลัยต้องมีสภามหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่เข้มแข็งจริงจังทำหน้าที่กำหนดทิศทางเป้าหมายและดูแลว่ามหาวิทยาลัยสามารถบรรลุเป้าหมายได้จริง
- 2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องมีความประพฤติดีในฐานะบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ ไม่เห็นแก่ตัว มีความมั่นคงในจริยธรรม มีเป้าหมายชัดเจนตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ
- 3) สภามหาวิทยาลัยต้องประชุมอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อย 4 ครั้งต่อปี สมาชิกต้องเข้าร่วมสม่ำเสมอ และแสดงบทบาทจริงจัง

³⁴ กิตติชัย วัฒนานิกกร. (2556). *การประเมินสภาสถาบันอุดมศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://council.mju.ac.th/government/2011119104835_2011_council/File20130227143652_31578.pdf. [2566, 29 มีนาคม].

4) สภามหาวิทยาลัยควรจัดให้มีเอกสารประกาศหน้าที่หลักของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งควรประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

(1) อนุมัติ วิทยาลัยฯ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แผนระยะยาว KPI และงบประมาณประจำปีขององค์กร และดูแลว่าเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถาบัน

(2) แต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของสถาบัน และกำหนดกลไกการประเมินผลงาน

(3) กำหนดให้มีระบบติดตาม ควบคุม และกำกับดูแล ซึ่งจะต้องมีการ ตรวจสอบ ด้านการเงิน การประเมินความเสี่ยง การร้องทุกข์ และการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

(4) ติดตามประเมินผลงานตามแผนและ KPI โดยจัดให้มีการเปรียบเทียบ (benchmarking) กับองค์กรอื่นที่เหมาะสม

5) เอกสารตามข้อ 4 ต้องประกาศอย่างกว้างขวาง รวมทั้งบนอินเทอร์เน็ตและในรายงานประจำปี ซึ่งจะมีการระบุบุคคลที่เป็นผู้มีบทบาทหลักรวมทั้งมีการสรุปว่าสภามหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจอะไรบ้างให้ฝ่ายจัดการเป็นดำเนินการหรือได้กำหนดให้ฝ่ายจัดการเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

6) กรรมการสภาแต่ละคนต้องทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสถาบัน ไม่ใช่ทำตัวเป็นผู้แทนปกป้องผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม และจะต้องมีการเปิดเผยผลประโยชน์ของกรรมการแต่ละคนอย่างกว้างขวาง

7) นายกสภาฯ มีหน้าที่เป็นผู้นำของสภา และรับผิดชอบต่อการทำให้สภาทำงานอย่างได้ผล และคอยดูแลว่าสถาบันมีความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วนและใกล้ชิด

8) อธิการบดีทำหน้าที่นำเสนอทิศทางเชิงกลยุทธ์ และการจัดการองค์กร และรับผิดชอบการใช้เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน อธิการบดีรับผิดชอบต่อสภา มหาวิทยาลัย ในการจัดการให้บรรลุเป้าหมายของสถาบัน และรับผิดชอบใช้อำนาจที่ได้รับมอบ อำนาจจาก สภามหาวิทยาลัยหรือที่สภากำหนดให้เป็นอำนาจของอธิการบดี โดยที่สภามหาวิทยาลัย จะมีการตรวจสอบทบทวนเรื่องนี้เป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ

โดยการทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้เป็นไปตามหลักปฏิบัติในการ ทำงานสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย

1) สภามหาวิทยาลัยได้รับความไว้วางใจให้ดูแลการเงินของแผ่นดินจึงต้อง ทำงานภายใต้มาตรฐานสูงสุดของหลักธรรมาภิบาล และทำงานภายใต้หลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะ

2) สภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาแต่ละคน จะต้องมิวัตรปฏิบัติที่เหมาะสม ในฐานะบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ ความไม่เห็นแก่ตัว ความมั่นคงไม่คลอนแคลนต่อสิ่งเข้ายวน มีวัตถุประสงค์ชัดเจน ตรวจสอบได้ เปิดเผย ซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ

3) ขอให้เอาใจใส่ Combined Code ในเอกสารแนบด้วย

4) หลักปฏิบัติในการทำหน้าที่สภามหาวิทยาลัยนี้เป็นหลักทั่ว ๆ ไป แต่ละมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเฉพาะควรพัฒนาหลักปฏิบัติ (หรือไม่ปฏิบัติ) ที่จำเพาะของตนเองขึ้นใช้

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศอังกฤษนั้น จะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยทุกแห่งของอังกฤษจะต้องมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเป้าหมายและดูแลว่ามหาวิทยาลัยสามารถบรรลุเป้าหมายได้จริง และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ถูกรับเลือกมานั้นจะต้องมีความประพฤติดี ในฐานะบุคคลสาธารณะ ประกอบด้วย ไม่เห็นแก่ตัว มีความมั่นคงในจริยธรรม มีเป้าหมายชัดเจน ตรวจสอบได้ เปิดเผย ซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ และที่สำคัญจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สำหรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นอังกฤษ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงได้กำหนดทิศทางการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน โดยเน้นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เกิดประเด็นปัญหาในเรื่องของการใช้อำนาจในการที่ไม่ชอบเกิดขึ้น อังกฤษได้ตั้งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย Committee of Chairmen of University: CUC ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อังกฤษได้มีการตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางของนายกสภามหาวิทยาลัย (University Chairs) ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยนายกสภา (Chair) ขององค์กรบริหาร (Governing Bodies) ของมหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ในอังกฤษ สก็อตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ CUC ได้รับการจัดตั้งในปี ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ภายใต้ชื่อ Committee of Chairmen of University Councils: CCUC แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อมาเป็น Committee of University Chairs โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนามาตรฐานการบริหารจัดการขั้นสูงที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับและสถาบันอิสระ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรบริหารต่าง ๆ ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ เผยแพร่และขยายผลวิธีปฏิบัติที่ดีในการบริหารงานมหาวิทยาลัยและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเครือข่ายระหว่างมหาวิทยาลัย พัฒนาและขยายความสัมพันธ์อันดีระหว่างมหาวิทยาลัยและกับหน่วยงานภายนอก สนับสนุน หรือทำการวิจัย เพื่อความเข้าใจหรือปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้น ตลอดจนประสานงานในการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานด้านการบริหารงานที่ดีของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้วยังมีหน่วยงานที่เรียกว่า “Leadership Foundation for Higher Education: LFHE” จัดตั้งในปี ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) โดย Universities of United Kingdom: UUK และ Standing Conference of Principals: SCOP เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้คำแนะนำเกี่ยวกับภาวะผู้นำธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการแก่นายกสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งในอังกฤษ LFHE

เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ของ CUC โดยมีพันธกิจเพื่อพัฒนาทักษะของผู้นำในปัจจุบัน และอนาคต รวมทั้งสร้างความตระหนักในเรื่องวิธีปฏิบัติที่ดี พัฒนาหลักสูตรที่มีคุณภาพสูง และจัดให้มีการฝึกอบรม สนับสนุนวัฒนธรรมการเรียนรู้ขององค์กรอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนความเท่าเทียมกันและความหลากหลายของมหาวิทยาลัย และคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในอังกฤษที่มีผลงานดีเด่น มาขยายผลความสำเร็จของโมเดลการบริหารงานไปทั่วโลก โดยกิจกรรมของ LFHE มีทั้งกิจกรรมที่ให้ความสนับสนุนเป็นรายบุคคล รายกลุ่มหรือมหาวิทยาลัย การสร้างเครือข่ายธรรมชาติ การวิจัย และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนานาชาติ³⁵

³⁵ กิตติชัย วัฒนานิก. (2556). *การประเมินสถาบันอุดมศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://council.mju.ac.th/government/20111119104835_2011_council/File20130227143652_31578.pdf. [2566, 29 มีนาคม].

บทที่ 4

การวิเคราะห์สภาพ/ประเด็นปัญหา

การจัดการศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของคน ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศทุกประเทศทั่วโลก ประเทศไทยเองก็ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในทุกระดับ รวมถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษามาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการศึกษาระดับอุดมศึกษาถือว่าเป็นการศึกษาระดับสูงสุดที่มีความสำคัญ เพราะเป็นการศึกษาในระดับที่มีการค้นคว้าวิจัย ในศาสตร์นำไปสู่การพัฒนา การเรียนรู้ สร้างองค์ความรู้ใหม่ นวัตกรรมใหม่ และนำไปปฏิบัติได้จริง เพื่อมุ่งหวังให้คนในชาติมีความรู้ความสามารถ พร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ในการจัดการการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นมี “สถาบันอุดมศึกษา” หรือ “มหาวิทยาลัย” เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพมาตรฐาน คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดตามนโยบายของประเทศตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้รัฐมีหน้าที่จัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาโดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล และให้เป็นไปตามแผนการพัฒนการศึกษาของชาติและให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีธรรมาภิบาลและมีมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งมหาวิทยาลัยราชภัฏถือว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีหลายแห่งของประเทศไทย อย่างไรก็ตามการวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่งทั่วประเทศ

ซึ่งการจัดการของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏในปัจจุบันนี้ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการกระจายหน้าที่และอำนาจในการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย สรรหาหรือและแต่งตั้งอธิการบดี ฝ่ายบริหาร การวางนโยบายในการพัฒนาบริหาร ออกข้อบังคับภายในมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหาร กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ในกรณีเกิดปัญหาในการปฏิบัติ กล่าวได้ว่า สภามหาวิทยาลัยจะใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นหลัก และในบางกรณีมีอำนาจในการบริหารจัดการ ให้คุณให้โทษกับบุคคลากร ดังนั้น “สภามหาวิทยาลัย” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาเพราะนอกจากจะจัดการศึกษาแล้ว “สภามหาวิทยาลัย” ต้องเป็นแบบอย่าง

องค์กรที่ดีด้านมีคุณธรรม จริยธรรม หากมีการบริหารจัดการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือต้องบริการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ผลการจัดการระดับอุดมศึกษามีคุณภาพและมาตรฐาน จึงกล่าวได้ว่า “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ใช้หน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดให้รูปแบบการบริหารของมหาวิทยาลัยให้เป็นรูปแบบนิติบุคคล ภายใต้หลักทฤษฎีการบริหารการศึกษาที่ให้มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ หากสภาสถาบันอุดมศึกษามีการบริหารจัดการที่ชอบด้วยหลักธรรมาภิบาล และชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลต่อการจัดการระดับอุดมศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน แต่ปัจจุบันกลับพบว่าประเทศไทยมีอันดับคุณภาพศึกษาสถาบันอุดมศึกษาในอันดับที่ 8 จาก 10 ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน นับว่าเป็นความตกต่ำด้านการศึกษาของประเทศไทยที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดว่าการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลต่อพัฒนาการด้านมาตรฐานและคุณภาพ และลดความขัดแย้งที่นำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อศาล ด้วยเหตุนี้การวิจัยจึงกำหนดเป้าหมายในการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบในรูปแบบ การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดประเด็นในการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

- 1) หลักธรรมาภิบาลและทฤษฎีของสภามหาวิทยาลัย
- 2) สภาพปัญหาและผลกระทบจากการประกาศใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
- 3) หน้าที่และอำนาจและความรับผิดชอบของของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
- 4) การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

1. หลักธรรมาภิบาลและทฤษฎีของสภามหาวิทยาลัย

การบริหารปกครองนั้นเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้โดยมีตราไว้ในกฎหมายบางฉบับ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับการบริหารจัดการองค์กรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนั้น

จึงจำเป็นที่จะต้องยึดเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยเฉพาะมาใช้กับการใช้หน้าที่และอำนาจของ สภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียด ดังนี้

“หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกว่า “หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)” เป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการปกครองหรือบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการ จัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่าย ปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและ ร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้าง ภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาใน อนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะ สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน ซึ่งองค์ประกอบ หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักดังนี้

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการเป็นไปตาม กฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของ ประชาชน

2) หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติของสังคม ไม่ขัดต่อ การปฏิบัติตนที่ผู้อื่นเคยปฏิบัติกันมา และไม่สร้างความแตกต่างทางสังคมในการปฏิบัติตน

3) หลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติ การดำเนินงาน ของ องค์กรในทุกกระบวนการให้ประชาชนหรือบุคคลจากภายนอกองค์กรสามารถตรวจสอบการ ดำเนินงานได้ทุกกระบวนการ

4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดง ความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติหรือ อื่น ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การใช้หน้าที่และอำนาจที่พร้อมจะรับผิดชอบหากมี ข้อผิดพลาดเกิดขึ้น

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่าง

คุ่มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและมีการรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ข้อนี้เป็นหลักที่ใช้กับการบริหารปกครองทั่วไป ซึ่งหากจะนำเอา หลักธรรมาภิบาลมาใช้กับสภามหาวิทยาลัยราชภัฏแล้วหลักธรรมาภิบาลจะมีมากกว่าเนื่องจากเป็น องค์กรที่มีความสำคัญต่อการสร้างบุคคลากรให้มีความรู้และมีคุณภาพให้แก่ประเทศ จึงต้องมีการ บริหารจัดการที่ใช้หลักธรรมาภิบาลหลายด้าน ซึ่งในสภามหาวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมีการ กำหนดหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไว้ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักที่สภามหาวิทยาลัยที่เป็นองค์กรของรัฐควรนำมาปฏิบัติในการ บริหารจัดการมหาวิทยาลัยของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์บริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากลที่มหาวิทยาลัยทั่วโลก ถือหลักปฏิบัติ กฎหมายดังกล่าวมีผลผูกพันการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐในระบบบริหาร ราชการแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่ง ที่อยู่ในระบบของการกำกับดูแล และระบบควบคุมให้ต้องปฏิบัติยึดถือเป็นแนวทางการดำเนินงานทุกเรื่อง คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน ได้นำไปสรุปออกเป็นข้อปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยไว้ เพื่อให้ มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่ง ได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติ ประกอบด้วย¹

1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ พึงง่ายๆ ง่ายๆ ก็คือ ประสิทธิภาพพิจารณาจากการนำผล ของงาน โครงการ หรือกิจกรรม ที่ได้รับเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย

2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง กระบวนการ วิธีการ หรือการกระทำใด ๆ ที่นำไปสู่ผลสำเร็จ โดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน เงินทุน และ วิธีการดำเนินการหรือประกอบกรที่มีคุณภาพสูงสุด

3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถ ให้บริการได้ อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความ เชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

4) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การแสดงความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติหน้าที่ และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนอง ต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสังคม

¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

5) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ดำเนินงานการกระทำใด ๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและองค์กรที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้ และเข้าใจได้

6) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย โดยบุคคลภายในองค์กรมีความร่วมมือกันในการวางแผนงานของตนเองให้สอดคล้องกันทั้งระบบเพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จสอดคล้องกันทุกฝ่าย

7) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การกระจายภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบในการดูแลและการบริหารจัดการองค์กรที่มีขนาดใหญ่ ให้อยู่ในการดูแลของหน่วยงานส่วนภูมิภาค เพื่อให้ระบบการบริหารจัดการเป็นไปด้วยความสะดวก และคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

8) หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การให้เกียรติและยอมรับในสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติงานของบุคคลแต่ละคนด้วยความเชื่อมั่นในความสามารถของบุคคลที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบอย่างเต็มความสามารถและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร

9) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐรวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ออกข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมและให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและมีการตรวจสอบผลการปฏิบัติตามจริยธรรมด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรมกล่าวได้ว่า หลักธรรมาภิบาลทุกข้อเป็นหลักการที่สำคัญที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติรวมถึงสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดการมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามแผนการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ และในการจัดการที่ดีมีจุดประสงค์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงให้มีความรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติซึ่งสรุปหลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย ได้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม โดยให้จัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรมและยุติธรรม รัดกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้อำนาจการเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2) หลักจริยธรรม โดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

3) หลักความโปร่งใส โดยการกำหนดวิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

4) หลักการมีส่วนร่วมโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอและร่วมตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการบริการจัดการอย่างเสมอภาค

5) หลักความรับผิดชอบต่องค์กรและสังคม โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายรวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้

6) หลักความรับผิดชอบโดยกำหนดให้ผู้กระทำมีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญาในผลการปฏิบัติ

7) หลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสภามหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าโดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ

1.1 หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ และหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยของต่างประเทศ

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสากลที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญและนำไปเป็นหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยได้สร้างกลไกทางกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เช่น หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย (University Governance in Australia) และ “ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols: NGP)” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (พ.ศ.2540) (James Cook University act 1997) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ออกตามข้อกำหนด NGP เนื่องจากมหาวิทยาลัยเจมส์คุก เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของเครือรัฐออสเตรเลียและยังเปิดสาขาที่สาธารณรัฐสิงคโปร์อีกด้วย หลักธรรมาภิบาลของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล

การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลของเครือรัฐออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีรายละเอียดดังนี้

1) การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลของเครือรัฐออสเตรเลีย มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐและเขตปกครองตนเอง โดยรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายสำหรับกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เรียกว่า ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols หรือ NGPs) เพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน ข้อกำหนดที่สำคัญได้แก่

(1) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดวัตถุประสงค์ หรือหน้าที่อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

(2) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดหน้าที่ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

(3) มหาวิทยาลัยต้องยอมรับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบ

(4) มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในมหาวิทยาลัย

(5) มหาวิทยาลัยต้องประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

(6) สภามหาวิทยาลัยต้องรับเอาข้อกำหนดความรับผิดชอบตามข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NGPs)

(7) สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีโครงการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัย

(8) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการสภาไม่เกิน 22 คน โดยเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการเงิน การพาณิชย์ โดยกรรมการจากภายนอกมีจำนวนมากกว่ากรรมการภายใน

(9) สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดขั้นตอนอย่างเหมาะสม

(10) จัดทำรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย โดยเน้นประสิทธิผลของการดำเนินงาน และการจัดการความเสี่ยง

ข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NGPs) ถูกนำมาใช้ผ่านเครื่องมือกองทุนของพระราชบัญญัติการสนับสนุนอุดมศึกษา (The Higher Education Support Act) เพื่อเป็นกลไกในการตอบสนองและสะท้อนถึงการจัดลำดับความสำคัญในการตอบสนองและสะท้อนถึงการจัดลำดับความสำคัญ นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยได้จัดตั้ง โปรแกรมการพัฒนาธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย

(The University Governance Professional Development หรือ UGPD Program) เพื่อร่วมมือและพัฒนาก่อสร้างธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นการบัญญัติ เป็นกฎหมายกลางเพื่อให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง นำไปปฏิบัติและบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน

สำหรับขนาดของกรรมการสภามหาวิทยาลัยของรัฐออสเตรเลียมีจำนวน 18 คน สามารถเข้าผู้ตำแหน่งได้สามทางหลัก คือ การแต่งตั้ง การสรรหา และ การเลือกตั้ง และกรรมการสภาโดย ตำแหน่งในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีกรรมการสภาฯ ที่เลือกตั้งจากบุคลากรสายวิชาการ 1-2 คน บุคลากรสายสนับสนุนหรือวิชาชีพ 1 คน นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และศิษย์เก่า 1-2 คน

สภามหาวิทยาลัยของรัฐออสเตรเลียส่วนใหญ่มีการจัดประชุมสภาฯ ประมาณปีละ 6 ครั้ง แต่จะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในแต่ละเดือน มหาวิทยาลัยบางแห่งจะมีการจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Retreat) ปีละ 1 ครั้ง สภามหาวิทยาลัยของรัฐออสเตรเลียมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ สภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กร นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภาฯ กรรมการสภาฯ และเลขานุการสภาฯ สภามหาวิทยาลัยต้องเกี่ยวข้องกับภารกิจการทำงานด้านการบริหารจัดการของอธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่ละบุคคลหรือองค์กรจะต้องมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน

แนวปฏิบัติของสภาฯ อาจจะมีแตกต่างกันในแต่ละมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัย แต่โดยทั่วไปหน้าที่หลักจะมีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การอนุมัติ การแต่งตั้ง จัดตั้ง การกำกับ ตรวจสอบ และการกำหนดหลักเกณฑ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การอนุมัติให้ความเห็นชอบต่อพันธกิจ ทิศทางกลยุทธ์ งบประมาณประจำปี แผนแม่บท แผนธุรกิจ ผลการดำเนินงานประจำปี กิจกรรมเชิงพาณิชย์ การสำเร็จการศึกษา รางวัลปริญญาเกิตติมศักดิ์ รวมทั้งรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย

(2) การแต่งตั้ง จัดตั้ง สนับสนุน (รวมทั้งถอดถอน) นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภาฯ คณะกรรมการสภาฯ กรรมการสภาฯ อธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งการจัดตั้งพัฒนา ยกเลิก คณะ หน่วยงาน วิทยาเขต และสถานที่ตั้งของมหาวิทยาลัย

(3) การกำกับ ตรวจสอบ กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน วัตถุประสงค์ นโยบาย และความสนใจของ มหาวิทยาลัย ประเมินผลการทำงาน และดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยในระดับนโยบาย เช่น การตรวจสอบการบริหารจัดการของอธิการบดี ผลการดำเนินงานด้านกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการจัดการความเสี่ยงและการดำเนินการเชิงพาณิชย์

(4) การกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย กฎระเบียบ และคำสั่งให้สอดคล้องกับกฎหมาย และความต้องการของผู้มีส่วนร่วม สังคม ชุมชน

การปฏิบัติหน้าที่ของนายกสภามหาวิทยาลัย นายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นผู้นำ ของกรรมการ สภามหาวิทยาลัย บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ของนายกสภาฯ ที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นประธานของการประชุมสภามหาวิทยาลัย การกำกับการจัดทำวาระการประชุม การกำกับการทำงานของสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาฯ และ คณะกรรมการสภาฯ รวมทั้งประเมินผลงาน ของอธิการบดีตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์

การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาฯ มีหน้าที่ความ รับผิดชอบตามหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัยนอกเหนือจากการ เข้าร่วมประชุม กรรมการสภาฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ในภาพรวม ด้วยความ สุจริต น่าเชื่อถือ โปร่งใส เปิดเผย และหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน โดยนำความรู้ ความเชี่ยวชาญ มาช่วยพัฒนามหาวิทยาลัยตามที่มหาวิทยาลัยคาดหวัง

การปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการสภามหาวิทยาลัย เลขานุการสภาฯ เป็นผู้ที่รับผิดชอบ งานด้านการปฏิบัติงาน งานธุรการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนายกสภาฯ และกรรมการสภาฯ เป็นผู้ที่ต้องมีความรู้ความสามารถ และเข้าใจกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ มหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี อธิการบดีจะรับผิดชอบงานด้านการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยทั้งหมด การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ แผนธุรกิจ และนโยบายของสภาฯ บริหารงบประมาณ จัดทำกิจกรรม และบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามกรอบ ของกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ให้ คำแนะนำและสารสนเทศกับสภามหาวิทยาลัยในประเด็นที่เกี่ยวกับ กลยุทธ์ การเงิน รายงานภาระ ผูกพัน และประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น

สภามหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญของมหาวิทยาลัยในด้าน ต่างๆ เช่น การกำกับดูแลนโยบายและกิจกรรมด้านการจัดการเรียนการสอน การกำกับดูแลนโยบาย และกิจกรรมด้านการพัฒนานุเคราะห์ การบริหารการเงินและงบประมาณ การกำกับดูแลนโยบาย และกิจกรรมของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเชิงพาณิชย์ การบริหารสินทรัพย์เชิงกายภาพ และสินทรัพย์ทางปัญญา

การมีส่วนร่วมของสภาฯ จะดำเนินการผ่านการทำงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียมีการจัดตั้งคณะกรรมการ หลายชุดขึ้นกับประเด็นที่สภาฯ แต่ละแห่งให้ความสำคัญ และอาจจะมีชื่อเรียกต่างกันหรือมีการ

รวมงานเข้าด้วยกัน เช่น คณะกรรมการการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากร (Finance, Facilities, Resources) อาจจะใช้ชื่อคณะกรรมการการเงิน (Finance Committee) หรือคณะกรรมการการเงิน และสิ่งอำนวยความสะดวก (Finance and Facilities Committee) เป็นต้น

คณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งมากที่สุด ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและความเสี่ยง คณะกรรมการการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากร รองลงมา ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาปริญญาเกิตติมศักดิ์ คณะกรรมการวิชาการ และคณะกรรมการสรรหาความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับหน่วยงานอื่น ๆ สภามหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น สภาวิชาการ สมาคมศิษย์เก่า สถานศึกษา มหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับสภาวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยทุกแห่งจะมีสภาวิชาการหรือคณะกรรมการวิชาการ และกำหนดให้มีตัวแทนของสภาวิชาการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งของสภา

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้น้ำที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลของเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น จะเห็นได้ว่าเนื่องจากมหาวิทยาลัยเครือรัฐออสเตรเลียได้กำหนดกฎเกณฑ์ธรรมาภิบาลไว้เป็นกฎหมายกลางและกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัย จะกำหนด ที่มา โครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ การดำเนินงาน การตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยไว้ชัดเจน เช่น รวบรวมวิธีปฏิบัติที่ดี (Good Practice) เป็นฐานข้อมูลเพื่อใช้เผยแพร่แนวทางให้กับมหาวิทยาลัยทั่วประเทศหรือแก่ผู้ที่ให้ความสนใจ ประกอบด้วย ธรรมาภิบาล (Governance) การจัดการ การวางแผน การทบทวนการเรียนการสอน การรับรองการอนุมัติบุคคลากร นักศึกษาการวิจัยและที่ปรึกษาการวิจัยอบรม ความร่วมมือกับชุมชนและอุตสาหกรรม บริการสนับสนุน ห้องสมุดและเทคโนโลยีสารสนเทศกิจกรรมต่างประเทศและคนพื้นเมือง ซึ่งในกรณีของหลักนิติธรรมถือเป็นหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญในการทำหน้าที่ต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของพนักงาน หรือบุคคลที่สนใจในเครือรัฐออสเตรเลีย และโดยเฉพาะในกลุ่มคนที่เป็นกรรมการในสภามหาวิทยาลัยจำเป็นต้องยึดแนวทางนี้เป็นหลักในการใช้น้ำที่และอำนาจ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ประกอบด้วย

(1) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดวัตถุประสงค์ หรือหน้าที่อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

(2) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดหน้าที่ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

(3) มหาวิทยาลัยต้องยอมรับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบ

- (4) มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในมหาวิทยาลัย
- (5) มหาวิทยาลัยต้องประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น
- (6) สภามหาวิทยาลัยต้องรับเอาข้อกำหนดความรับผิดชอบตามข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NGPs)
- (7) สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีโครงการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัย
- (8) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการสภาไม่เกิน 22 คน โดยเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการเงิน การพาณิชย์ โดยกรรมการจากภายนอกมีจำนวนมากกว่ากรรมการภายใน
- (9) สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดขั้นตอนอย่างเหมาะสม
- (10) จัดทำรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย โดยเน้นประสิทธิผลของการดำเนินงานและการจัดการความเสี่ยง

จากหลักดังกล่าวที่รัฐบาลของเครือรัฐออสเตรเลียได้กำหนดไว้ ทำให้การทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นนอกจากจะมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนตามที่มหาวิทยาลัย ได้กำหนดไว้แล้ว การทำหน้าที่ดังกล่าวยังต้องมีการถูกตรวจสอบและมีบทลงโทษ เครือรัฐออสเตรเลียมี หน่วยงานสถาบันธรรมาภิบาลแห่งชาติที่เรียกว่า “University Governance Program: NIG)” โดยเป็น หน่วยประสานงานของ UGPD ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยแคนเบอร์รา มีหน้าที่ศึกษาวิจัยในสหสาขาวิชา ศึกษาวิธีปฏิบัติและให้การศึกษานี้ในเรื่องธรรมาภิบาลแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และ ชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ปรับปรุงกิจกรรมธรรมาภิบาลในเครือรัฐออสเตรเลียและภูมิภาคนี้ให้ดีขึ้น กิจกรรมของ NIG ประกอบด้วย การจัดเวทีเสวนา ทั้งเวทีสาธารณะและเวทีเฉพาะการกำหนด หัวข้อวิจัย การให้คำปรึกษา การประเมินผลธรรมาภิบาล และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก NIG มีเครือข่ายกับหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญทั้งในเครือรัฐออสเตรเลียและนานาชาติในเรื่องธรรมาภิบาล ร่วมสมัย หากการทำหน้าที่นั้นเป็นไปในทางที่มีข้อด้วยกฎหมาย โดยเป็นไปตามกระบวนการตามที่ กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ เป็นต้น นอกจากนั้น การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยยังเป็น กระบวนการที่มีขั้นตอนที่ทำให้การได้มาซึ่งกรรมการที่มีความรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่โดยตรงไปตรงมา อันทำให้ได้มาซึ่งการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ชอบธรรม งานวิจัยนี้ ได้นำตัวอย่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) (James Cook University Act, 1997) มาประกอบการศึกษาซึ่งได้แสดงรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษาของเครือรัฐออสเตรเลีย มีการกำหนดหลักเกณฑ์

ไว้ในกฎหมายกลาง ได้กำหนดรายละเอียดหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย วิธีการปฏิบัติ รวมความรับผิดชอบการดำเนินงานไว้ชัดเจน ในกฎหมายกลาง ไม่ต้องตีความหรือ ให้สภามหาวิทยาลัยไปออกกฎหมายสำคัญในการบริหารเอง ซึ่งเป็นปัญหาในการตีความและเกิดข้อข้อพิพาทจากการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยจำนวนมาก

2) การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย โดยถือว่าค่านิยมหลักของสถาบันอุดมศึกษาคือการกำกับดูแลกิจการที่ดี (The Core Values of Higher Education) ก็คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยกำหนดว่าการกำกับดูแลที่ดีหรือการนำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยนั้นเป็นหัวใจสำคัญ โดยมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงสนับสนุนให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยมาร่างเป็นประมวลกฎหมาย ซึ่ง เรียกว่า Code โดยได้มีการพัฒนา ปรัชญาหรือร่วมกันกับ CUC สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งการจัดทำ Code ของสหราชอาณาจักรนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุคุณค่าที่สำคัญและการปฏิบัติที่ดี การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ทำหน้าที่จัดทำ Code ระบุว่า การใช้จรรยาบรรณเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบรรลุธรรมาภิบาลได้ การกำกับดูแลที่ดี ต้องมีความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งบนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน การไว้วางใจและความสุจริต ระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลกับผู้บริหารระดับสูงของสถาบัน

ดังนั้น การใช้หลักธรรมาภิบาลต้องควบคู่ไปกับเครื่องมือทางการปกครองของสถาบัน และข้อกำหนดทางกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการกำกับดูแลนี้จะต้องถูกตรวจสอบ หรือ ทุก ๆ 4 ปีอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แน่ใจว่าข้อกำหนด กฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ยังคง เหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการรับประกันคุณภาพของหน่วยงานที่กำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในภาคส่วนของสหราชอาณาจักร โดยสภามหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักรได้วางบทบาทให้มหาวิทยาลัยต้องมีหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

(1) ทุกมหาวิทยาลัยต้องมีสภามหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่เข้มแข็งจริงจังทำหน้าที่กำหนดทิศทางเป้าหมายและดูแลว่ามหาวิทยาลัยสามารถบรรลุเป้าหมายได้จริง

(2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องมีความประพฤติดีในฐานะบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ ไม่เห็นแก่ตัว มีความมั่นคงในจริยธรรม มีเป้าหมายชัดเจนตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และ มีภาวะผู้นำ

(3) สภามหาวิทยาลัยต้องประชุมอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อย 4 ครั้งต่อปี สมาชิกต้องเข้าร่วมสม่ำเสมอ และแสดงบทบาทจริงจัง

(4) สภามหาวิทยาลัยควรจัดให้มีเอกสารประกาศหน้าที่หลักของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งควรประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

(4.1) อนุมัติ วิทยาลัยทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แผนระยะยาว KPI และงบประมาณประจำปีขององค์กร และดูแลว่าเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถาบัน

(4.2) แต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของสถาบัน และกำหนดกลไกการประเมินผลงาน

(4.3) กำหนดให้มีระบบติดตาม ควบคุม และกำกับดูแล ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบด้านการเงิน การประเมินความเสี่ยง การร้องทุกข์ และการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

(4.4) อนุมัติ วิทยาลัยทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แผนระยะยาว KPI และงบประมาณประจำปีขององค์กร และดูแลว่าเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถาบัน

(4.5) แต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของสถาบัน และกำหนดกลไกการประเมินผลงาน

(4.6) กำหนดให้มีระบบติดตาม ควบคุม และกำกับดูแล ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบด้านการเงิน การประเมินความเสี่ยง การร้องทุกข์ และการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

(4.7) ติดตามประเมินผลงานตามแผนและ KPI โดยจัดให้มีการเปรียบเทียบ (benchmarking) กับองค์กรอื่นที่เหมาะสม

(5) เอกสารตามข้อ 4 ต้องประกาศอย่างกว้างขวาง รวมทั้งบนอินเทอร์เน็ตและในรายงานประจำปี ซึ่งจะมีการระบุบุคคลที่เป็นผู้มีบทบาทหลักรวมทั้งมีการสรุปว่าสภามหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจอะไรบ้างให้ฝ่ายจัดการเป็นดำเนินการหรือได้กำหนดให้ฝ่ายจัดการเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

(6) กรรมการสภาแต่ละคนต้องทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสถาบัน ไม่ใช่ทำตัวเป็นผู้แทนปกป้องผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม และจะต้องมีการเปิดเผยผลประโยชน์ของกรรมการแต่ละคนอย่างกว้างขวาง

(7) นายกสภาฯ มีหน้าที่เป็นผู้นำของสภา และรับผิดชอบต่อการทำให้สภาทำงานอย่างได้ผล และคอยดูแลว่าสถาบันมีความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วนและใกล้ชิด

(8) อธิการบดีทำหน้าที่นำเสนอทิศทางเชิงกลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ และการจัดการองค์กร และรับผิดชอบการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน อธิการบดีรับผิดชอบต่อสภามหาวิทยาลัย ในการจัดการให้บรรลุเป้าหมายของสถาบัน และรับผิดชอบการใช้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยหรือที่สภากำหนดให้เป็นอำนาจของอธิการบดี โดยที่สภามหาวิทยาลัยจะมีการตรวจสอบทบทวนเรื่องนี้เป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ

โดยการทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้เป็นไปตามหลักหลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย

(1) สภามหาวิทยาลัยได้รับความไว้วางใจให้ดูแลการใช้เงินของแผ่นดินจึงต้องทำงานภายใต้มาตรฐานสูงสุดของหลักธรรมาภิบาล และทำงานภายใต้หลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะ

(2) สภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาแต่ละคน จะต้องมิวัตรปฏิบัติที่เหมาะสมในฐานะบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ ความไม่เห็นแก่ตัว ความมั่นคงไม่คลอนแคลนต่อสิ่งเย้ายวน มีวัตถุประสงค์ชัดเจน ตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ

(3) ขอให้เอาใจใส่ Combined Code ในเอกสารแนบด้วย

(4) หลักปฏิบัติในการทำหน้าที่สภามหาวิทยาลัยนี้เป็นหลักทั่ว ๆ ไป แต่ละมหาวิทยาลัย ที่มีลักษณะเฉพาะควรพัฒนาหลักปฏิบัติ (หรือไม่ปฏิบัติ) ที่จำเพาะของตนเองขึ้นใช้

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลของประเทศอังกฤษนั้น จะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยทุกแห่งของอังกฤษ จะต้องมิวัตรปฏิบัติในการทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเป้าหมายและดูแลว่ามหาวิทยาลัยสามารถ บรรลุเป้าหมายได้จริง และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ถูกรับเลือกมานั้นจะต้องมีความประพฤติดี ในฐานะบุคคลสาธารณะ ประกอบด้วย ไม่เห็นแก่ตัว มีความมั่นคงในจริยธรรม มีเป้าหมายชัดเจน ตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ และที่สำคัญจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สำหรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นอังกฤษได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงได้กำหนดทิศทางการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน โดยเน้นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดประเด็นปัญหาในเรื่องของการใช้อำนาจในการที่ไม่ชอบเกิดขึ้น อังกฤษได้ตั้งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย Committee of Chairmen of University: CUC ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อังกฤษได้มีการตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางของนายกสภามหาวิทยาลัย (University Chairs) ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยนายกสภา (Chaus) ขององค์กรบริหาร (Governing Bodies) ของมหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ในอังกฤษ สก็อตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ CUC ได้รับการจัดตั้งในปี ค.ศ. 1986 ภายใต้อชื้อ Committee of Chairmen of University Councils: CCUC แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อมาเป็น Committee of University Chairs โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนามาตรฐานการบริหารจัดการขั้นสูงที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัย ในกำกับ และสถาบันอิสระ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรบริหารต่าง ๆ ในการดำเนินการให้บรรลุ วัตถุประสงค์ เผยแพร่และขยายผลวิธีปฏิบัติที่ดีในการบริหารงานมหาวิทยาลัยและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเครือข่ายระหว่างมหาวิทยาลัย พัฒนาและขยายความสัมพันธ์อันดีระหว่างมหาวิทยาลัยและกับหน่วยงานภายนอก สนับสนุน หรือทำการวิจัย

เพื่อความเข้าใจ หรือปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้น ตลอดจนประสานงานในการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานด้านการบริหารงานที่ดีของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้วยังมีหน่วยงานที่เรียกว่า “Leadership Foundation for Higher Education: LFHE” จัดตั้งในปี 2003 (พ.ศ. 2546) โดย Universities of United Kingdom: UUK และ Standing Conference of Principals: SCOP เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้คำแนะนำเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ธรรมเนียมปฏิบัติ และการบริหารจัดการแก่นายกสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งในอังกฤษ LFHE เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ของ CUC โดยมีพันธกิจเพื่อพัฒนาทักษะของผู้นำในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างความตระหนักในเรื่องวิธีปฏิบัติที่ดี พัฒนาหลักสูตรที่มีคุณภาพสูงและจัดให้มีการฝึกอบรม สนับสนุนวัฒนธรรมการเรียนรู้ขององค์กรอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนความเท่าเทียมกันและความหลากหลายของมหาวิทยาลัย และคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในอังกฤษที่มีผลงานดีเด่น มาขยายผลความสำเร็จของโมเดลการบริหารงานไปทั่วโลก โดยกิจกรรมของ LFHE มีทั้งกิจกรรมที่ให้ความสนับสนุนเป็นรายบุคคล รายกลุ่มหรือมหาวิทยาลัย การสร้างเครือข่ายธรรมเนียมปฏิบัติ การวิจัย และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนานาชาติ

3) การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมเนียมปฏิบัติของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีแนวทางที่เป็นข้อเสนอเพื่อการประเมินตนเองของสภามหาวิทยาลัย และการประเมินผลงานของอธิการบดีโดยสภามหาวิทยาลัยได้ถูกกำหนดแยกไว้ชัดเจน โดยได้มีการคาดหวังว่าการประเมินดังกล่าวจะส่งผลให้สภามหาวิทยาลัยทราบถึงความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการทำงานของสภามหาวิทยาลัยให้สามารถรับใช้ สภามหาวิทยาลัยและมีความเชื่อถือของสังคมด้วยดี และในขณะเดียวกันเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยทราบถึงความรับผิดชอบในการตรวจประเมินผลงานของอธิการบดี พร้อมกับที่อธิการบดีก็ทราบบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงานของสภามหาวิทยาลัยซึ่งหลักเกณฑ์ในการประเมินนั้นมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานประจำปีของอธิการบดี วิธีนี้จะเริ่มต้นจากรายงานการศึกษาตนเองของอธิการบดี ที่เน้นผลงานตามเป้าประสงค์ที่เห็นชอบร่วมกันกับสภามหาวิทยาลัยในระยะที่ผ่านมา รวมถึงการเสนอเป้าประสงค์ในระยะต่อไปเพื่อเห็นชอบร่วมกันกับสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้การประเมินอาจใช้ผลสำรวจความคิดเห็นของกรรมการสภามหาวิทยาลัยร่วมด้วย แต่ผลสำรวจนี้ต้องเป็นเพียงส่วนประกอบไม่สามารถใช้ทดแทนรายงานการศึกษาตนเองของอธิการบดีที่จะได้รับการตรวจประเมิน โดยสภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง

ก่อนจะมีการปรึกษาหารือกับอธิการบดีในขั้นตอนสุดท้ายทั้งนี้เป็นที่เข้าใจร่วมกัน โดยทั่วไปว่าการประเมินประจำปีเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาสถาบันซึ่งไม่มีบุคคลอื่นมาเกี่ยวข้องโดยตรง

(2) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานของสภาสถาบันในรอบระยะเวลา 3 ปี วิธีนี้จะใช้รายงานการศึกษาตนเองที่รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละบุคคลเป็นจุดเริ่มต้นกระบวนการตรวจประเมิน ทั้งนี้อาศัยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกช่วยในการวางแผนและดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการตรวจประเมินจนถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop or Retreat) ในขั้นตอนสุดท้าย เพื่อให้ผลการประชุมสามารถนำไปสู่เป้าประสงค์ร่วมกัน ตลอดจนพัฒนาความสัมพันธ์และการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างกรรมการสภามหาวิทยาลัยและระหว่างกรรมการสภามหาวิทยาลัยกับอธิการบดี ที่ส่งผลให้การทำงานภายใต้ความรับผิดชอบประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

(3) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานร่วมของอธิการบดีและสภาสถาบันในรอบ 5-10 ปี วิธีนี้จะเน้นการดำเนินการภายหลังจากอธิการบดีทำหน้าที่มาแล้วอย่างน้อย 5 ปี การตรวจประเมินนี้ให้ใช้คณะที่ปรึกษาภายนอกที่มีประสบการณ์และได้รับการยอมรับในระดับสูงจากผลงานในอดีต โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับนำทั้งภายในและภายนอกสถาบันในกระบวนการประเมินเป้าหมายของการประเมินเพื่อให้ทราบถึงคุณภาพความสัมพันธ์ การสื่อสารและการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างอธิการบดีและสภาสถาบัน ตลอดจนกำกับดูแลของสถาบัน รวมถึงเพื่อเป็นโอกาสของการทบทวนกิจสำคัญอันดับต้น ๆ และเป้าประสงค์ของสถาบันในระยะต่อไป

(4) การตรวจประเมิน (Review) ความทุ่มเทและผลงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละบุคคล วิธีนี้จะตรวจสอบเป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจดำเนินการไปพร้อมกับการตรวจประเมินผลงานของสภาสถาบัน โดยเพิ่มแบบสำรวจความคิดเห็นในประเด็นเฉพาะบุคคลในกระบวนการประเมินผลงานของสภาสถาบัน

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลของต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นั้น จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกานี้จะเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยวิธีการประเมินผลงานหรือการกระทำต่าง ๆ นั้น เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาประกอบถึงการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นเป็นไปโดยชอบธรรมหรือไม่ประการใด นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังได้มีการก่อตั้ง AGB เมื่อปี 1921 ซึ่งเป็นสมาคมระดับชาติแห่งเดียวของสหรัฐอเมริกาที่ให้บริการแก่คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย คณะกรรมการของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับมูลนิธิ และผู้บริหารของวิทยาเขต (CEO) ตลอดจนผู้บริหารอื่น ๆ ของวิทยาเขตในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยและภาวะผู้นำกิจกรรมของ AGB ประกอบด้วยการจัดประชุมและการประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดการศึกษาแก่

บอร์ดหรือคณะกรรมการ และบริการให้คำปรึกษา โดยวิทยากรและผู้เชี่ยวชาญจะเดินทางไปยัง เพื่อติดตามและมหาวิทยาลัยที่ต้องการ การบริการเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking Service) เพื่อติดตามเปรียบเทียบข้อมูลกับกลุ่มต่าง ๆ การผลิตนิตยสาร Trusteeship เพื่อรายงานแนวโน้ม ประเด็นสำคัญและวิธีปฏิบัติในวงการอุดมศึกษา และบริการห้องสมุดและศูนย์สารสนเทศ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย

4) การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

มหาวิทยาลัยสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีจำนวนได้ กำหนดให้มีจำนวนประมาณ 20-30 คน ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศไทย โดยคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วย

(1) กรรมการสภาจากคณาจารย์ประจำ จำนวน 8-14 คน โดยจำนวนครึ่งหนึ่งเป็น ศาสตราจารย์

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน 7-8 คน โดยจำนวน 2-3 คน ที่มาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Representants des collectivités territoriales) ได้รับการ แต่งตั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ได้รับการคัดเลือกและ แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย

(3) กรรมการผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำ จำนวน 2-3 คน

(4) กรรมการผู้แทนนักศึกษา จำนวน 3-5 คน

กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ยกเว้นกรรมการ ผู้แทนนักศึกษามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี วาระการดำรงตำแหน่งเริ่มนับจากวันที่มีการ ประชุมสภาครั้งแรก เพื่อเลือกอธิการบดี กรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการสภาในมหาวิทยาลัยอื่นพร้อมกัน ส่วนอธิการบดีของมหาวิทยาลัย (President de University) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำของสภามหาวิทยาลัย ด้วยนั้น อาจสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลภายนอกและมีได้ดำรงตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัย ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมี จำนวน 21-31 คน

หน้าที่และอำนาจสภามหาวิทยาลัย มีดังนี้

- (1) กำหนดและอนุมัติแผนการพัฒนาของมหาวิทยาลัย
- (2) อนุมัติงบประมาณและบัญชีงบดุลของมหาวิทยาลัย
- (3) อนุมัติการทำข้อตกลงหรือสัญญาผูกพันมหาวิทยาลัยที่ลงนามโดยอธิการบดี
- (4) ออกข้อบังคับและประกาศของมหาวิทยาลัย

(5) กำหนดและจัดสรรอัตราค่าธรรมเนียมการเสนอแนะของอธิการบดี และสอดคล้องกับการจัดสรรอัตราค่าจ้างคนของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) มอบหมายให้อธิการบดีมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบ

(7) รับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย เสนอโดยอธิการบดีหน้าที่และอำนาจ อธิการบดี

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลัก ธรรมเนียมปฏิบัติของต่างประเทศของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น จะเห็นได้ว่า สภามหาวิทยาลัยจะ ประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากกรรมการสรรหา โดยให้มีหน้าที่และอำนาจกำหนดและ อนุมัติแผนการพัฒนาของมหาวิทยาลัย อนุมัติงบประมาณและบัญชีบุคคลของมหาวิทยาลัย อนุมัติ การทำข้อตกลงหรือสัญญาผูกพันมหาวิทยาลัยที่ลงนามโดยอธิการบดี ออกข้อบังคับและประกาศ ของมหาวิทยาลัย กำหนดและจัดสรรอัตราค่าธรรมเนียมการเสนอแนะของอธิการบดี และสอดคล้องกับการจัดสรรอัตราค่าจ้างคนของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มอบหมายให้อธิการบดี มีอำนาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบรับรอง รายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยที่เสนอโดยอธิการบดีหน้าที่และอำนาจอธิการบดี นอกจากนั้น สภามหาวิทยาลัยยังถือเป็นองค์กรสูงสุดที่หน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหาร จัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย และพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย เป็นสภาผู้กำกับ (Governance Board) ที่พิทักษ์ ธรรมเนียมปฏิบัติ (Good Governance) เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในกรอบรองของการบริหาร จัดการที่ดีตามระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ สภามหาวิทยาลัย ก็คือ ระบบการตัดสินใจ ระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย นโยบายเป็นเรื่องของสภามหาวิทยาลัย การบริหารเป็นเรื่องของ ฝ่ายบริหาร คือ อธิการบดี ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานของ อธิการบดี โดยกลไกของศาลปกครอง

หลักธรรมเนียมปฏิบัติมหาวิทยาลัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ และหน้าที่ ของสภามหาวิทยาลัยของต่างประเทศ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และ อำนาจของสภามหาวิทยาลัยของประเทศไทย มีรายละเอียด ดังนี้

(1) หลักธรรมเนียมปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ

เครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมายกลางที่บัญญัติชัดเจนเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติของ สถาบันอุดมศึกษา กำหนดหน้าที่ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษของกรรมการสภามหาวิทยาลัย กระบวนการของการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบวิธีการใน

กระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและสภามหาวิทยาลัย ต้องรับเอาธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยระดับประเทศ เรียกว่า (National Governance: NGPs) เพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งทุกมหาวิทยาลัยต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

สำหรับประเทศอังกฤษได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยได้รับความไว้วางใจให้ดูแลการใช้เงินของแผ่นดิน จึงต้องทำงานภายใต้มาตรฐานสูงสุดของหลักธรรมาภิบาล และทำงานภายใต้หลักปฏิบัติในการทำงาน สาธารณะที่จะถูกตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ สภามหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา มีการทำหน้าที่ที่จะต้องยึดหลักผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ไม่ใช่ ตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์เข้าตนเองในทางที่มีชอบ อุทิศเวลาให้แก่งานตลอดจนใช้ สติปัญญาและความสามารถอย่างเต็มที่ซึ่งเป็นข้อกำหนดของหลักธรรมาภิบาล เช่นเดียวกับ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จะเน้นการประเมินและการตรวจสอบในทุกด้าน ส่วนประเทศไทยยังไม่ได้มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลสำหรับสภามหาวิทยาลัยและความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยที่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือ กฎกระทรวง ที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลาง เพื่อใช้มีสภาพบังคับปฏิบัติธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยมีเพียงกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติให้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลและให้ไปดำเนินการออกข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลภายในเอง ปัจจุบันยึดหลักปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดี และมีพระราชบัญญัติมาตรฐานจรรยาบรรณ สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐแต่ยังไม่มีธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งการบัญญัติกฎหมายหลักธรรมาภิบาลไว้ใน กฎหมายกลางของต่างประเทศเป็นการเป็นแนวทางบัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายที่ดี

(2) โครงสร้างและการได้มาของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยของต่างประเทศ

เครือรัฐออสเตรเลียสถาบันอุดมศึกษา มีคณะกรรมการสภาสถาบันเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด มีโครงสร้างของคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา จำนวนประมาณ 18 คน สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้สามทางหลัก คือ การแต่งตั้ง การสรรหา และ การเลือกตั้ง และกรรมการสภาโดยตำแหน่งในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีกรรมการสภาฯ ที่เลือกตั้งจากบุคลากรสายวิชาการ 1-2 คน บุคลากรสายสนับสนุนหรือวิชาชีพ 1 คน นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน นักศึกษาบัณฑิตศึกษา 1 คน และศิษย์เก่า 1-2 คน ซึ่งกำหนดคล้ายกับมหาวิทยาลัยของไทยแต่สิ่งที่แตกต่างและเป็น สำคัญคือ คุณสมบัติ วิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยเครือรัฐออสเตรเลียจะ กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัยของไทยที่ได้กำหนด คุณสมบัติวิธีการได้มา ให้กรรมการสภาสมมหาวิทยาลัยไปกำหนดวิธีการ โดยการออกข้อบังคับเอง

มหาวิทยาลัยสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน ประมาณ 20-30 คน ประกอบด้วย กรรมการสภาจากคณาจารย์ประจำ จำนวน 8-14 คน โดยจำนวน ครั้งหนึ่งเป็นศาสตราจารย์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน 7-8 คน โดยจำนวน 2-3 คนที่มา จากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Representants des collectivités territoriales) ได้รับการ แต่งตั้ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ได้รับการ คัดเลือกและ แต่งตั้ง โดยสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีใช้ คณาจารย์ประจำ จำนวน 2-3 คน กรรมการผู้แทนนักศึกษา จำนวน 3-5 คน กรรมการสภามหาวิทยาลัย มีวาระการ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ยกเว้นกรรมการผู้แทนนักศึกษา มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 2 ปี มีการกำหนดข้อห้ามกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งแห่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าเครือรัฐออสเตรเลียและฝรั่งเศสให้นักศึกษาเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ด้วย

(3) การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยของต่างประเทศ

การศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยในต่างประเทศ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีการให้อำนาจโดยคณะกรรมการ สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบ การจัดการอุดมศึกษา มีหน้าที่และอำนาจคล้ายกับประเทศไทย และนายกสภามาจากการสรรหาโดย คณะกรรมการสภาแต่ฝรั่งเศสให้อธิการบดีเป็นนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร และประธานในฝ่ายสภาสถาบันอุดมศึกษา

(4) การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ

เครือรัฐออสเตรเลีย มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในการทำการ ตรวจสอบในแต่ละด้าน ประเทศอังกฤษตรวจสอบโดย Committee of Chairmen of University: CUC สหรัฐอเมริกาตรวจสอบโดยคณะกรรมการ บางครั้งจะเป็นองค์กรภายนอก ขณะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศส ตรวจสอบโดยศาลปกครอง เนื่องจากอธิการบดีเป็นนายกสภาอีกตำแหน่งด้วย

จะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยในต่างประเทศการตรวจสอบสภามหาวิทยาลัยให้ความสำคัญ ด้านการตรวจสอบ ซึ่งจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการที่แต่งตั้ง โดยสภามหาวิทยาลัยมาจากผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องและได้รับการยอมรับด้านความสามารถและเป็นกลาง นอกจากนี้ บางประเทศ จะมีองค์กรกลางทำหน้าที่ตรวจสอบสภามหาวิทยาลัยและมีองค์กรสาธารณะทำการ ตรวจสอบมหาวิทยาลัย การตรวจสอบเน้นการประเมินผลการปฏิบัติงานและหาแนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาการศึกษาเป็นไปในทางมากกว่าการจับผิด

2. สภาพปัญหาและผลกระทบจากการประกาศใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

สภามหาวิทยาลัยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาเพราะนอกจากจะต้องดำเนินกิจการด้านการบริหารจัดการสถาบันให้มีคุณภาพและมาตรฐานแล้ว การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยยังต้องดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล (Principle of Good Governance Principle) อันเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ดังนั้น การบริหารจัดการมหาวิทยาลัย โดยมี “สภามหาวิทยาลัย” ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการจัดการสภามหาวิทยาลัยที่ต้องใช้หน้าที่และอำนาจให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งการวิจัยนี้จะวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญ ในเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยและผลกระทบที่เกิดจากการใช้หน้าที่และอำนาจไม่สอดคล้องกับหลักหลักธรรมาภิบาลดังต่อไปนี้

2.1 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล (Principle of Good Governance) โดยนำมากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารประเทศทั้งในระดับนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงการนำมาสร้างเป็นกลไกทางกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในดับทกฎหมาย แต่จากการศึกษาพบว่าในช่วงเวลาของการนำหลักธรรมาภิบาลมาสร้างกลไกทางกฎหมายในช่วง พ.ศ. 2546 มีความแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างนี้ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่ยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอยู่หลายประการ กล่าวคือ สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เริ่มให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองให้อยู่ในความสงบสุขภายใต้ระบบการบริหารราชการที่ดี เหมาะสม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า แม้จะมีการปฏิรูปกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นแต่ก็เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการราชการแผ่นดินโดยรวม ยังไม่มีการนำมาหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสภามหาวิทยาลัยอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งกลไกทางกฎหมายเช่นนี้

ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องดำเนินกิจกรรมให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหลายประการทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มีการประพฤติมิชอบของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ไม่มีกลไกทางกฎหมายและขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการของสภามหาวิทยาลัยยังคงเป็นไปในลักษณะของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ด้านการศึกษา ทำให้มีการฟ้องร้องคดีเป็นจำนวนมากในข้อหาการใช้หน้าที่และอำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของสภามหาวิทยาลัยและฝ่ายบริหารสร้างผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษา จากปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การแก้ปัญหาโดยมี “คำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่องการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย” อันเนื่องมาจากมหาวิทยาลัยขาดธรรมาภิบาล ในหลายด้าน เช่น การจัดการการศึกษาไม่มีคุณภาพมาตรฐาน การออกกฎระเบียบไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย การจัดการสินทรัพย์ไม่เป็นไปตามระเบียบ เกิดความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดี เล่นพรรคเล่นพวก มีการฟ้องร้องกันต่อศาล จนไม่อาจแก้ปัญหาภายในมหาวิทยาลัยโดยกฎหมายปกติได้ ซึ่งเหตุผลในการออกคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติล้วนแต่เป็นเหตุที่มาจากการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ไม่สามารถใช้อำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ดีของการจัดการอุดมศึกษาไปตามหลักธรรมาภิบาล เกิดความเสียหาย และมาตรฐานการศึกษาดกต่ำ มีผลการจัดอันดับคุณภาพศึกษาศาสน์อุดมศึกษาในประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ใน อันดับ 8 จาก 10 ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน นับว่าเป็นความตกต่ำด้านการศึกษาของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นช่วงตกต่ำของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง จึงกล่าวได้ว่า กลไกทางกฎหมายในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2562 ที่ใช้ในการควบคุมการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ยังไม่มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในตัวบทกฎหมายให้ชัดเจนแต่อย่างใด หรือกล่าวอีกนัยก็คือการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลซึ่งประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือระบบนิติรัฐต้องใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ และมหาวิทยาลัยก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศที่จะต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นหลักในการบริหารจัดการด้วยเช่นกัน

สำหรับมหาวิทยาลัยนั้น สภามหาวิทยาลัยมีความสำคัญอย่างมากต่อการควบคุมมาตรฐาน และคุณภาพการศึกษา จึงเป็นปัญหาการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ขาดหลักธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ และมีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ดังนั้น การที่จะทำให้สภามหาวิทยาลัยใช้หน้าที่และอำนาจได้ถูกต้องนั้น

จะต้องมีคำตอบถึงกลไกและวิธีการตรวจสอบที่เหมาะสม มาจากการนำเอาทฤษฎีและหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาลที่จะทำให้ได้ต้นแบบกฎหมายที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย

2.2 ปัญหาการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจต้องกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศคือ International Monetary Fund (IMF) สถานการณ์ช่วงนี้ส่งผลให้องค์กรระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทต่อการปกครองของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลเรื่องหลักธรรมาภิบาลที่เริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับประเทศไทย แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ถูกนำเสนอครั้งแรกโดยองค์กรระหว่างประเทศคือ ธนาคารโลกและองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีความหมายสากลคือ ระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ซึ่งจากรายงานของธนาคารโลกกล่าวว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนจะทำได้เลยหากประเทศนั้นปราศจากหลักธรรมาภิบาล” และธนาคารโลกได้สร้างหลักธรรมาภิบาลสากลขึ้นเพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาล จากแนวคิดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยของประเทศไทย กล่าวคือมีการเสนอให้สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกนอกระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นอิสระในการดำเนินการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยด้วยตนเอง เพื่อลดภาระเงินงบประมาณแผ่นดิน แนวคิดการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้เริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2507 และต่อมาใน พ.ศ. 2530 ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533 – 2547) มีสาระสำคัญคือ รัฐบาลให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยระดับปริญญาตรีกับรัฐ โดยพัฒนามหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรก ถึงแม้ในช่วงแรกของแผนจะถูกคัดค้านจากมหาวิทยาลัยและกลุ่มบุคคลซึ่งไม่ยอมรับหลักการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ แต่อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวก็บรรลุเป้าหมายภายในช่วงระยะเวลาแผนอุดมศึกษาระยะยาวนี้ โดยได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นผลสำเร็จเมื่อปี พ.ศ. 2533 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2535 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เมื่อปี

พ.ศ. 2551 ตามลำดับ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2541 ได้เปลี่ยนสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2541 นโยบายการออกนอกระบบถือเป็นข้อตกลงหนึ่งที่ผูกพันกับเงื่อนไขการกู้ยืมเงินกับธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะลดงบประมาณอุดหนุนและเพื่อให้มหาวิทยาลัยบริหารงบประมาณเองได้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 36 กำหนดให้ สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลมีทางเลือกระบบบริหารได้ 2 ทาง คือ อาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ นับแต่นั้นเป็นต้นมาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ “สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ” อย่างต่อเนื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ภายหลังมีการปฏิวัติมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และได้เน้นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากมาจากการทุจริตและประพฤติชอบในภาครัฐ ภายหลังประกาศใช้จึงได้มีนโยบายปฏิรูประบบราชการ เข้าสู่ “ระบบราชการยุคใหม่” โดยปรับภาคราชการให้มีคุณลักษณะธรรมาภิบาล เพื่อยกระดับขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการให้ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน สังคม และประเทศชาติได้ จึงได้มีการปรับบทบาท ภารกิจ และการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการ และระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในการจัดโครงสร้างส่วนราชการใหม่ ได้กำหนดให้แยกภารกิจเกี่ยวกับงานด้านศิลปวัฒนธรรม ออกจากภารกิจของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปจัดตั้งเป็น “กระทรวงวัฒนธรรม” จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการใหม่ มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการ จำนวน 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การที่มหาวิทยาลัยไม่มีธรรมาภิบาลนั้นสอดคล้องกับงานวิจัย เรื่อง ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ สภาพปัจจุบันและความคาดหวัง โดย รองศาสตราจารย์ ดร.รัตนะ บัวสนธ์ ที่พบว่าสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งจำนวน 16 แห่งที่ทำการศึกษายังค่อนข้างมีปัญหาทุกด้าน โดยเฉพาะด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณจริยธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ในขณะที่ความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลนั้นบุคลากรมุ่งหวังให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในทุก ๆ ด้าน ในประเด็นนี้สอดคล้องกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประชากรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและบริหารการศึกษา ที่ได้กล่าวว่าสภามหาวิทยาลัยหลายแห่งยังขาดธรรมาภิบาล

จากปัญหาตามที่กล่าวมาได้นำไปสู่การหาแนวทางการแก้ไขรูปแบบการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างมีระบบระเบียบและมีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการขององค์กรหน่วยงานภาครัฐ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติให้รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Principle of Good Governance)

2.3 การได้มาของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ทั้ง 38 แห่ง โครงสร้างและการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีลักษณะโครงสร้างและที่มาไม่แตกต่างกัน คือได้กำหนดให้คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นคณะบุคคลมาจากการสรรหา เลือกตั้งและได้มาโดยตำแหน่ง ซึ่งจะประกอบด้วย

- (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
- (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย
- (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยและมีผู้ดำรงตำแหน่งตาม (3)
- (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (2) (3) และ (4)

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (3) (4) และ (5) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาจากกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ส่วนวิธีการ ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือ กรรมการคุณสมบัติของกรรมการ กำหนดให้มหาวิทยาลัยออกกฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์การได้วิธีการได้เอง

ข้อเท็จจริงจากงานวิจัยการศึกษาระบบการได้มาและการประเมินผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์วัลย์ ศัตยารักษ์วิทย์ พบว่า

(1) การมีส่วนร่วมจากประชาคมภายในสถาบันทั้งเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้บริหาร และเป็นองค์ประกอบของสภาสถาบัน เป็นสาเหตุที่เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก การเลือกกันไปมาให้มีการดำรงตำแหน่งในวาระต่อเนื่อง

(2) ส่วนต่าง ๆ มีการสัมพันธ์กันเป็นวงจร สภาสถาบันสรรหาอธิการบดี อธิการบดีมีส่วนในการสรรหาสภาสถาบัน สภาสถาบันสรรหาคณบดี หากส่วนหนึ่งส่วนใดไม่มีธรรมาภิบาลก็จะเกิดปัญหาต่อไปในส่วนอื่นด้วย ปัญหานี้ส่วนหนึ่งมาจากการมีวาระที่เหลื่อมกันของกรรมการสภาสถาบันกับอธิการบดี

(3) จำนวนกรรมการสภาสถาบันมีมากเกินไป ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นเชิงนโยบาย และวาระการพิจารณาในการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นการให้ความเห็นชอบในการบริหารงานประจำ

ปัญหาจากการได้มาของคณะกรรมการสภาดังกล่าวเมื่อนำไปสู่การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประชากรผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาได้ให้ข้อคิดเห็นว่าการเล่นพรรคเล่นพวก เห็นแก่พวกพ้อง สภาพสภาดรยางง สภาเกียร์ว่างมาจากการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ไม่ได้มาจากเจตนารมณ์ของการมาเป็นกรรมการ มาเพื่อตำแหน่งหน้าตาและ ต่างตอบแทนกันระหว่างกลุ่มพวกพ้องเกิดสภาพเวียนกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั่วประเทศโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ในส่วนของบุคคลภายนอกตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีสิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ มักพบว่าเป็นไปโดยความประสงค์ของฝ่ายบริหาร ได้แก่ อธิการบดีเป็นหลัก ลักษณะเช่นนี้จะสะท้อนอยู่ในหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการมหาวิทยาลัย ประเภทบุคคลภายนอก ซึ่งในมหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยยังปล่อยให้ผู้อำนวยการของฝ่ายบริหารได้โดยตรง คือกำหนดให้คณะกรรมการบริหาร มหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหาดังนั้น หากโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยบุคคลจากเครือข่ายของอธิการบดีเป็นส่วนใหญ่ ก็จะกลายเป็นว่า อธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ประเภทนี้นั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ในระบบ สภามหาวิทยาลัยได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์มานานว่าเป็นระบบ “ผลัดกัน เกาหลัง” หน้าที่และอำนาจจัดการการศึกษาให้มีความเจริญก้าวหน้าแต่เป็นการทำเพื่อพวกพ้อง

ปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวก เล่นการเมืองในสภามหาวิทยาลัยในการเลือกและสรรหา กรรมการสภามหาวิทยาลัย สอดคล้องกับรายงานการแก้ปัญหาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่รายงานเพื่อให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกคำสั่งที่ 39/2559 ที่กำหนดให้กรรมการสภาเป็นกลุ่มคนกลุ่มเดียวกันให้มีอำนาจในสภามหาวิทยาลัยหลายแห่งเกินไป ที่มีผลต่อการวางแผนสืบทอดอำนาจและอุปถัมภ์ต่างตอบแทน มีดังนี้

- 1) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยจะดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยในเวลาเดียวกันเกินสามแห่งไม่ได้
- 2) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองแห่งแล้ว อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยอีกได้ไม่เกินหนึ่งแห่ง
- 3) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งแห่งแล้ว อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยอีกได้ไม่เกินสองแห่ง
- 4) ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่แห่งแล้ว ไม่อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยในเวลาเดียวกันนั้นได้อีก

การศึกษากฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้างวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือ กรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ กำหนดให้มหาวิทยาลัยออกกฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์การได้วิธีการได้เอง ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจาก หากสภามหาวิทยาลัยไม่มีหลักธรรมาภิบาล จะกำหนดข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง หรือออกข้อบังคับเพื่อเจตนาให้เกิดผลร้ายต่อฝ่ายตรงข้ามเพื่อวางแผนการสืบทอดอำนาจ โดยอาศัยหน้าที่และอำนาจในขณะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการขาดหลักธรรมาภิบาล เพราะเป็นกฎหมายที่ออกโดยไม่มีความเป็นกลาง และจะสามารถจะยกเลิกและแก้ไขได้ง่ายโดยสภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้ใช้อำนาจเองเพื่อตนเอง

2.4 หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติ ความหมายของมหาวิทยาลัย ในมาตรา 5 ว่า “มหาวิทยาลัย” หมายความว่า มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า มหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม ซึ่งได้กำหนดให้มหาวิทยาลัย มีหน้าที่พัฒนาความรู้ จัดการเรียนการสอน การวิจัย

การสร้างนวัตกรรม ตลอดจนให้สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาคน ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ มีความรับผิดชอบ ต่อสังคมประเทศชาติ ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแผนการศึกษาแห่งชาติ

สภามหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมด้านการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบการจัดการศึกษาทุกด้านของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารจัดการ ด้านการเงิน สินทรัพย์ งานบุคคล และการออกกฎหมายข้อบังคับในการบริหารจัดการ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการศึกษาทั้งหมดของมหาวิทยาลัยทั้งหมด แบบเบ็ดเสร็จ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางปกครองด้านการศึกษา หลักการจัดการการศึกษาที่ต้องการให้มีความอิสระ คล่องตัวและมีเสรีภาพทางวิชาการ โดยไม่มีผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าขึ้นไป การควบคุมตรวจสอบมีเพียงการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และรัฐมนตรีซึ่งจะมีการควบคุมการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานภายนอกมหาวิทยาลัย ดังนั้น แม้จะมีการตรากฎหมายจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม โดยแยกออกมาจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ก็ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาบรรณาภิบาล และการควบคุมตรวจสอบมหาวิทยาลัย ในอดีตมีปัญหาอย่างมากจึงต้องมีการเพิ่มการตรวจสอบการจัดการอุดมศึกษาแบบเข้มงวดมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามแม้ว่าจะมีการนำหลักบรรณาภิบาลมาเป็นที่ใช้ในการปกครอง ก็ไม่อาจสามารถแก้ปัญหาคาทุจริต การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามหลักบรรณาภิบาลภายใต้การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย จากการศึกษาพบว่า สภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแล 38 แห่ง โดยให้มีหน้าที่และอำนาจจัดการการศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งมีหน้าที่และอำนาจ

- 1) ออกนโยบายและแผนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่ตั้งไว้
- 2) บัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ผู้ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามทุกประการ โดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้
- 3) รักษาคุณภาพสถาบันการศึกษาให้คงอยู่ซึ่งคุณภาพการผลิตและสร้างทรัพยากรที่มีคุณภาพออกสู่สังคม
- 4) มอบคุณวุฒิที่ทางการศึกษาให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาในแต่ละสาขาตามความรู้ความสามารถ
- 5) พิจารณาความสามารถในการบริหารจัดการสถาบันการศึกษาและความต้องการเพื่อเปิดสาขาส่วนภูมิภาคในการกระจายความรู้ในแต่ละพื้นที่ที่มีความต้องการอย่างเหมาะสม

6) ดูแลและบังคับใช้ประกาศ ข้อกำหนด ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยได้สร้างขึ้น ด้วยความเคร่งครัด

7) สร้างหลักสูตรการเรียนการสอนใหม่ ๆ ให้มีความสอดคล้องกับความต้องการ การผลิตทรัพยากรในสังคม

8) พิจารณาผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามตำแหน่งเพื่อรับมอบประกาศเกียรติคุณ

9) พิจารณาผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับการดำรงตำแหน่งในสายงานบริหารต่าง ๆ เพื่อมาเป็นบุคลากรฝ่ายบริการในการพัฒนาสถาบันต่อไป

10) พิจารณานักศึกษาที่มีความเหมาะสมในการบริหารกิจการมหาวิทยาลัย

11) จัดสรรงบประมาณของสถาบันให้กระจายไปสู่ส่วนต่าง ๆ ด้วยความเหมาะสม

12) ออกกฎ ระเบียบบังคับการใช้อำนาจเรื่องการเงินและงบประมาณที่มีอยู่ด้วยความชอบธรรม

13) พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถเพื่อเข้ามาปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

14) มอบหมายหน้าที่และอำนาจให้แก่บุคคลที่มาดำรงตำแหน่ง

15) พิจารณากิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การ ดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง

16) สนับสนุนให้หน่วยงานปฏิบัติงานด้วยความก้าวหน้า

17) ดูแลความสงบเรียบร้อยอื่นๆ ของสถาบันให้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่การ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจสภามหาวิทยาลัย ควรปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการ ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภา มหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัย และผู้เรียน โดยมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ นายกสภามหาวิทยาลัยและ กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาล

มหาวิทยาลัยควรกำหนดพันธกิจที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคม และ ประเทศโดยรวม อย่างเป็นรูปธรรม และประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง มหาวิทยาลัยต้อง รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และปรับปรุงพันธกิจดังกล่าวให้สอดคล้องกับความต้องการ ของสังคมและประเทศเป็นระยะ ทั้งนี้ ตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

แม้ว่าประเทศไทยเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยืนยันถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่จะยึดถือปฏิบัติตาม แต่สำหรับมหาวิทยาลัยก็ยังไม่มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับสภามหาวิทยาลัย

2.5 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

การควบคุมและกำกับดูแลตรวจสอบมหาวิทยาลัยในด้านการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดการศึกษา และให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการมหาวิทยาลัยกฎหมายจัดตั้งสภามหาวิทยาลัย และจัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานหลักสูตร โดยมีคณะกรรมการมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำกับดูแลและให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี ส่วนมาตรฐานการศึกษากฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามมาตรฐานของคณะกรรมการมาตรฐานสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานการศึกษาอย่างเข้มข้น สามารถเข้าไปในมหาวิทยาลัยเพื่อกระทำการใด ๆ เพื่อตรวจสอบสถาบันศึกษาได้ สาเหตุมาจากในอดีตการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยขาดคุณภาพไม่เป็นตามมาตรฐาน

การตรวจสอบภายนอกให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบความชอบด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำหรับการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภามหาวิทยาลัย โดยศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในกรณีที่กระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าการควบคุมตรวจสอบสภามหาวิทยาลัยโดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ใช้อำนาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายเดิมที่เคยให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอิสระในการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน รวมถึงการบริหารจัดการด้านอื่น ๆ จะไม่ถูกตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะด้านมาตรฐานหลักสูตรการศึกษา ซึ่งผลมาจากการขาดธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาและสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันในประเด็นการตรวจสอบเห็นว่าภาครัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งการโดยตรงต่อการจัดการ

อุดมศึกษา อาจถูกแทรกแซงจากการเมือง ย่อมขัดต่อหลักความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ ดังนั้น กฎหมายด้านการควบคุมตรวจสอบจึงควรเป็นการตรวจสอบภายในที่มีคุณภาพ โดยบุคคลภายนอกซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเชิงสอบทาน ทบทวนป้องกัน ไม่ให้เกิดความบกพร่อง หรือเสนอแนวทางการแก้ปัญหาไปพร้อมกับมาตรการตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย

การควบคุมตรวจสอบมหาวิทยาลัยจากองค์กรภายนอก เช่น ตรวจสอบ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ที่กำหนดมาตรการเข้มข้นขึ้น ยังเป็นการตรวจสอบจากภายนอกสภามหาวิทยาลัยที่มีมักจะเกิดปัญหาขึ้นแล้ว การตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาลที่ควรเป็นการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

2.6 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยคือเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นคณะบุคคลใช้หน้าที่และอำนาจสภามหาวิทยาลัย จึงเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐตาม กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องรับผิดชอบต่อการกระทำทางปกครอง รวมถึงอาจต้องชำระค่าเสียหายทางแพ่ง ทางปกครอง และ กรรมการมหาวิทยาลัยของรัฐถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และ เป็นพนักงานในหน่วยงานในองค์กรของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2502 ต้องรับผิดชอบในทางอาญาในผลการกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

ตามหลักธรรมาภิบาลได้กำหนดหลักความรับผิดชอบ (Accountability) โดยที่หลักความรับผิดชอบเป็นหลักการที่สำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 และหมายความรวมถึงการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาด้วย เนื่องจากหลักความรับผิดชอบเป็นหลักการที่แสดงความรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อผลของการกระทำตามบทบาทและหน้าที่ของผู้กระทำและได้กำหนดหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Responsibility) โดยที่หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม เป็นหลักการที่สำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 และหมายความรวมถึงการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยด้วย เนื่องจากหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคมเป็นหลักที่เน้นในเรื่องของการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่

พนักงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติบทกำหนดโทษผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัย ในมาตรา 63 ถึงมาตรา 64 ประกอบด้วยโทษทางปกครองและโทษทางอาญา ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล แต่ไม่มีความชัดเจน และยังไม่สอดคล้องกับบริบทการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นการใช้และหน้าที่และอำนาจทางปกครองของรัฐ ด้านบริการสาธารณะด้านการศึกษา เป็นภารกิจที่ไม่ได้แสวงหากำไร ค่าตอบแทนกรรมการสภาไม่มีนอกจากเบี้ยประชุม เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และอำนาจ ความรับผิดชอบ ควรให้มีการบัญญัติบทกำหนดโทษให้เหมาะสมกับการใช้ดุลพินิจและสัดส่วนความรับผิดชอบให้เหมาะสม

3. หน้าที่และอำนาจและความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในมหาวิทยาลัย จุดเริ่มต้นที่มาของการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ที่มาของอำนาจจากเริ่มจากการคัดเลือก การสรรหาหรือการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย กฎหมาย จัดตั้งสภามหาวิทยาลัย และข้อบังคับว่าด้วยการได้มา ต้องมีหลักธรรมาภิบาล การจัดการมหาวิทยาลัยการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นตามหลักธรรมาภิบาล พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนในการดำเนินการ มีสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้มีการจัดการมหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพมาตรฐาน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และต้องเป็นไปตาม หลักธรรมาภิบาล ปัจจุบันมีกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ออกตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 221 พุทธศักราช 2550 มาตรา 187 และพุทธศักราช 2560 มาตรา 175 ประกอบมาตรา 65 วรรคแรก และมาตรา 76 วรรคแรกและวรรคสามพร้อมทั้งมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พร้อมด้วยมีหลักจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 กฎหมายทั้งสามฉบับเป็นหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่ตราเป็นกฎหมายให้สภามหาวิทยาลัยของรัฐปฏิบัติในการใช้หน้าที่และอำนาจ แต่การใช้หน้าที่และอำนาจดังกล่าว หลายแห่งยังคงขาดธรรมาภิบาล บทบัญญัติที่บังคับใช้เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล จึงนำไปสู่การพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการ

กำกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยซึ่งควรต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลัก
หลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

3.1 หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่า แม้ว่าประเทศไทยเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับหลัก
ธรรมาภิบาล โดยกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
พร้อมกับให้มียุทธศาสตร์ชาติ และได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยืนยันถึงความสำคัญ
ของหลักธรรมาภิบาล เช่น มาตรา 65 วรรคแรกของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม
พ.ศ. 2562 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
และ คำว่า “จริยธรรม (Ethics)” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติหรือศีลธรรมหรือกฎ
ศีลธรรม² ไม่ปรากฏนิยามความหมายนี้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม นอกจากนั้น
ยังให้อำนาจเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น แล้ว พบว่า
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ยังไม่มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลของ
มหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับให้ใช้ได้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ
อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะหลักธรรมาภิบาลในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย
วัตถุประสงค์เพื่อให้มหาวิทยาลัยและบุคลากรปฏิบัติ หน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล จัดให้มีกรอบ
ในการดำเนินการ และมีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จัดให้มีประมวลจริยธรรม
นายคณาจารย์มหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างในด้านธรรมาภิบาล
และให้สภาสถาบันแต่งตั้ง กรรมการตรวจสอบในด้านต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน
ข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งข้อเท็จจริงมหาวิทยาลัยต้อง ปฏิบัติตาม
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาเป็นเวลานานถึงปัจจุบันและ
ข้อเท็จจริงภายใน มหาวิทยาลัยเองได้มีการยึดหลักว่าด้วยธรรมาภิบาลมาใช้ ในการปฏิบัติงานเป็น
เวลานาน แต่ไม่มีกรอบสภาพบังคับและไม่มีกรอบในการตีความการใช้หน้าที่และอำนาจมีความ
ชัดเจนในหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้มีสภาพบังคับ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เหมาะสมตาม
หลักธรรมาภิบาล ที่มีหลักกฎหมายต้องมีการกำหนดให้ชัดเจน และมีสภาพบังคับ และให้มีความ
รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะกับผู้ใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาสูงสุดคือสภามหาวิทยาลัย
ซึ่งควรให้มีความเหมาะสมและให้เข้ากับบุคลากรที่ทรงคุณค่าทางการศึกษา ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการ
ใช้หน้าที่และอำนาจของต่างประเทศ เช่น เครือรัฐออสเตรเลียเป็นตัวอย่างกฎหมายกลาง

² สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2556*.
กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์. หน้า 303.

ด้านธรรมาภิบาลที่มีสภาพบังคับ งานวิจัยพบว่าเห็นควรให้มีการปรับปรุงพัฒนาการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกฎหมายที่เหมาะสมและให้มีสภาพบังคับได้

การวิจัยนี้จึงเห็นว่า “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย” ที่เหมาะสมในการนำไปสร้างเป็นกฎหมาย ได้แก่

- 1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws)
- 2) หลักจริยธรรม (Ethics)
- 3) หลักความโปร่งใส (Transparency)
- 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- 5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Accountability)
- 6) หลักความรับผิดชอบ (Liability)
- 7) หลักความคุ้มค่า (Utility)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 7 ข้อนี้ได้นำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

3.2 โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยแม้ว่าจะมีบทบาทมาก ตามโครงสร้างของแต่ละแห่งได้กำหนดไว้นั้น แต่ในทางปฏิบัติการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยหลายแห่งยังอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพเปรียบเสมือนเป็นสภาดราวยาง (Rubber Stamp) ซึ่งส่วนใหญ่ต้นเหตุมาจากการได้มาของกรรมการมหาวิทยาลัยไม่มีธรรมาภิบาล เป็นไปเพื่อพวกพ้อง การออกข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาตามอำนาจของกรรมการมหาวิทยาลัย และวิธีการสรรหายังคงมีช่องว่างและเอื้อต่อการครอบงำของฝ่ายผู้บริหารภายในสภามหาวิทยาลัย เนื่องจากขาดหลักธรรมาภิบาล การได้มาของสภามหาวิทยาลัยจึงมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทที่สัมพันธ์ระหว่างรัฐ มหาวิทยาลัย รวมถึงการกำกับดูแลภายในมหาวิทยาลัย เพราะเป็นคณะกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุด ซึ่งการได้มาสภามหาวิทยาลัยของกรรมการมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นไปตามหลักหลักธรรมาภิบาล หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภาและ “การได้สภามหาวิทยาลัยมาซึ่งกรรมการสภา” เป็นหัวใจสำคัญประการแรกที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้มีกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพอันที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยข้อค้นพบมีรายละเอียดดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยโครงสร้างที่มาองค์ประกอบของมหาวิทยาลัย และกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติของกรรมการมหาวิทยาลัย ควรเป็นกฎหมายกลางระดับพระราชบัญญัติทั้งหมด มีความชัดเจน เปิดเผยมผ่านการตรวจสอบ โดยการมีส่วนร่วมของผู้ซึ่งเกี่ยวข้องทุกฝ่าย กฎหมายว่าด้วยการ

สรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่สามารถแก้ไขได้ง่ายโดยคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย
ซึ่งมีอำนาจในการสรรหา

2) จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยประมาณ 12-25 คน สอดคล้องกับจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนสัดส่วนการของกรรมการสภาได้มาซึ่งกรรมการมหาวิทยาลัย มีสัดส่วนที่เหมาะสมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคล ภายใน เพราะเป็น กลไกขับเคลื่อนสำคัญซึ่งให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ ลดปัญหา การเล่นการเมืองภายในมหาวิทยาลัย

3) คุณสมบัติของกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีความรู้ ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญหลายด้านสมรรถนะ ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเปิดการเรียน การสอน วิจัย ของมหาวิทยาลัย และมีเข้าใจบริบทของการบริหารการอุดมศึกษา

4) กรรมการจากการเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือ สรรหา และมาโดยตำแหน่งประกอบด้วย บุคคลภายในประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

3.3 หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่า สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย มีหน้าที่และ อำนาจในการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ ออกกฎระเบียบและข้อบังคับ สภามหาวิทยาลัยกำหนด นโยบายการดำเนินการของมหาวิทยาลัย และกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจ 4 ด้าน ประกอบด้วย (1) หน้าที่และอำนาจทั่วไปในการจัดตั้งองค์กร ดำเนินนโยบายตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดการจัดการด้านการศึกษา ออกกฎระเบียบภายในเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารจัดการ (2) หน้าที่และอำนาจในการควบคุม กำกับงานวิชาการ อนุมัติหลักสูตรการศึกษา อนุมัติการจบ ปริญญา อนุมัติงานวิชาการ (3) หน้าที่และอำนาจบริหารงานด้านบุคคล (4) หน้าที่และอำนาจในการ ควบคุม ตรวจสอบ อนุมัติ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสินทรัพย์ และควบคุมการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2562 การใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดภายใน มหาวิทยาลัย กระทำในลักษณะคณะกรรมการวิชาการประชุมและออกเสียงลงคะแนนเพื่อใช้หน้าที่ และอำนาจทั้ง 4 ด้าน การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล นั้น ควรต้องมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ ข้อบังคับการเกี่ยวกับการประชุมสภามหาวิทยาลัย ต้องมีความ ชัดแจ้ง มีการกำหนดขั้นต่อนำไปสู่การประชุมการจัดระเบียบวาระเอกสารประกอบการพิจารณา กำหนดและส่งให้ผู้เข้าประชุมล่วงหน้า เพื่อการเตรียมข้อมูล การประชุมต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อ

สาธารณะและผู้มีส่วนได้เสียให้รับทราบข้อมูล ทั้งก่อนและหลังการประชุมการออกนโยบายการบริหาร จัดการที่มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัย หรือบุคคล ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อน การออก ข้อบังคับ กฎ หรือให้มีการแก้ไข ต้องมีลักษณะเปิดเผย มีการศึกษาผลกระทบ และให้ผู้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และตรวจสอบก่อนทุกครั้ง ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยเป็นระยะ โดยมีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ต้องกระทำเยี่ยงวิญญูชนผู้มีวิชาชีพเช่นนั้นจะพึงกระทำภายใต้ สถานการณ์อย่างเดียวกัน โดยให้ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ใดที่นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาและ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย พิสูจน์ได้ว่า ณ เวลาที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว การตัดสินใจของตนมีลักษณะครบถ้วนดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังแล้ว

- 1) การตัดสินใจได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต และสมเหตุสมผลว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ
- 2) การตัดสินใจได้กระทำบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ และ
- 3) การตัดสินใจได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ตัดสินใจนั้น

การพิจารณาว่านายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง ให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) ตำแหน่งในมหาวิทยาลัยที่บุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ ณ เวลานั้น
- 2) ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งในมหาวิทยาลัยของบุคคลดังกล่าว ตามที่กำหนดโดยกฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- 3) คุณสมบัติความรู้ความสามารถ และประสบการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้ง

ซึ่งหากกรรมการมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามหลักธรรมาภิบาลทุกประการ และด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดการมหาวิทยาลัย และมีกรอบในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนจะลดปัญหาพิพาท

3.4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่า การจัดการมหาวิทยาลัย ผู้ใช้หน้าที่และอำนาจสูงสุดในการจัดการแทนคือสภามหาวิทยาลัย มีหน้าที่และอำนาจใน วางแผน ออกนโยบาย การควบคุม การกำกับ การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และพันธกิจ ตามนโยบายแห่งรัฐ ในการควบคุมและบริหารมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย กรณีเกิดปัญหาพิพาทอันนำไปสู่การวินิจฉัย หรือตัดสินปัญหาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ หรือคณะกรรมการกระทรวงฯ หรือไปสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทนั้นเป็นการแก้ไขปัญหา จากภายนอกที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องกับการใช้หน้าที่และอำนาจทางปกครอง เป็นการแก้ปัญหาลายเหตุ แต่การใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาของสภามหาวิทยาลัย เป็นการใช้อำนาจทางปกครองทางการอุดมศึกษา ต้องมีความอิสระและรับผิดชอบหน้าที่ การควบคุมตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งตามวัตถุประสงค์ ต้องเน้นการตรวจสอบภายในองค์กรที่ใช้อำนาจให้เข้มแข็งก่อน ซึ่งการตรวจสอบภายในของสภามหาวิทยาลัยเองที่เป็นองค์กรสูงสุดย่อมเป็นการยากต่อการตรวจสอบเพราะกรรมการตรวจสอบภายในล้วนเป็นบุคคลกรภายในมหาวิทยาลัย และได้รับการแต่งตั้ง โดยสภามหาวิทยาลัย ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย แต่ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบพบว่าเป็นเรื่องที่ยากในการที่จะเอาผิดได้อย่างแท้จริง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว เริ่มตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย หรือผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นไปในลักษณะพวกพ้องและเอื้อประโยชน์กัน การที่จะไปขุดรากถอนโคน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบจากการใช้หน้าที่และอำนาจที่ไม่ชอบจึงเป็นเรื่องที่ยาก แม้ว่าในเรื่องของการตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ดังกล่าวข้างต้น มหาวิทยาลัยต่างประเทศ ได้ให้ความสำคัญของการตรวจสอบซึ่งได้มีองค์กร ตรวจสอบด้านธรรมาภิบาล ประเมินผลด้านการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเสนอ ปรับปรุงแก้ไข

ดังนั้น การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางมีความรู้ความเชี่ยวชาญมาจากบุคคลภายนอก และเข้าใจหลักการบริหารจัดการศึกษา และกำหนดหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ ด้านธรรมาภิบาล จริยธรรม ด้านผลการปฏิบัติงาน การปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับและตรวจสอบทางการเงิน ความเสี่ยงในเชิงสร้างสรรค์เสนอแนะ ทบทวน ป้องกันความเสียหาย เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และเครือรัฐออสเตรเลีย และให้มีการรายงานผลการตรวจสอบต่อสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการมหาวิทยาลัย และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะเกิดผลดีต่อหลักในการจัดการการมหาวิทยาลัยตามหลักเสรีภาพและสังคมวิชาการ

3.5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่า ในการปฏิบัติหน้าที่จัดการการศึกษา การออกคำสั่งทางปกครอง โดยการประชุมลงมติผูกพันมหาวิทยาลัย บุคคลและองค์กรต่างต้องมีความความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ตามหน้าที่และอำนาจ หากเกิดความเสียหายอันเกิดจากการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยที่มีขอบข่ายกฎหมาย ย่อมได้รับบทกำหนดโทษทั้งในทางแพ่งทางอาญาและหรือทางปกครอง อันเป็นธรรมชาติในการที่จำเป็นในการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในทางป้องกัน และรับผิดชอบลงโทษ จากผลการกระทำโดยมีเจตนาที่ก่อให้เกิดความเสียหายและสร้างความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่และให้มีความรับผิดชอบในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนรับผิดชอบต่อองค์กรและรวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง แต่ความรับผิดชอบในฐานะคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นรูปแบบคณะกรรมการ และเป็นกลุ่มบุคคลผู้มีคุณวุฒิระดับสูงซึ่งต่างได้ใช้หน้าที่และอำนาจบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาโดยไม่ได้แสวงหากำไรมากเกินไป ดังนั้นการกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงควรต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ รวมทั้งความสัมพันธ์กับผลการกระทำซึ่งอาจเป็นการกระทำทาง ปกครอง ที่มีจุดประสงค์การบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่ไม่ได้แสวงหากำไรและไม่มีค่าตอบแทนจำนวนมากเหมือนการประกอบการในเชิงธุรกิจ

อนึ่ง ความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้มีการบัญญัติหมวดที่ 7 เกี่ยวกับความรับผิดไว้ในมาตรา 63 ถึงมาตรา 64 และ จากการศึกษาหลักจัดการศึกษาและหลักธรรมชาติ เห็นว่า โทษที่บัญญัติไว้ยังไม่สอดคล้องครบถ้วนกับบริบทของกรรมการ สภามหาวิทยาลัยที่ใช้หน้าที่และอำนาจทางปกครองด้านบริหารจัดการศึกษาที่ต้องใช้ดุลพินิจ มีความอิสระ คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และต้องเสียสละ โดยไม่รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่ กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจการใช้หน้าที่และอำนาจ โดยชัดเจนในเจตนารมณ์ของผู้ใช้อำนาจยึดโยงกับเจตนาทุจริตและความเหมาะสม ของผู้มีวิชาชีพ การกำหนดบทลงโทษผู้ปฏิบัติ หรือความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ควรให้มีความเหมาะสมกับสัดส่วนตามเจตนาและความเสียหายในการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย และเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ

จากที่วิเคราะห์ประเด็นสำคัญตามที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า มีประเด็นที่จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ หลักธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัย โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อคุณภาพของระบบการศึกษาและการพัฒนาประเทศ

4. การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

ผลจากการศึกษาและวิจัยได้พบว่า สภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลหลายแห่งมีปัญหาการจัดการมหาวิทยาลัยที่ขาดธรรมาภิบาล อันเป็นผลมาจากการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถแก้ปัญหาธรรมาภิบาลได้ สภามหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลประเภทหน่วยงานของรัฐตามหลักกฎหมายมหาชน ต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล มีหน้าที่ในกำกับดูแลควบคุม ตรวจสอบมหาวิทยาลัย ให้จัดการอุดมศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐาน และให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและตามแนวนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ สภามหาวิทยาลัยเป็นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้หน้าที่และอำนาจต้องให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งต้องมีหลักธรรมาภิบาล อีกทั้งต้องเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลและนานาชาติ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ คุณภาพ เกิดประโยชน์คุ้มค่า มีการตรวจสอบและ มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน สภามหาวิทยาลัยที่ถือว่าเป็นองค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงสมควรที่จะมีการใช้หน้าที่และอำนาจภายใต้หลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำไปใช้ในมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้เห็นถึงความสำคัญของการนำเอาหลักธรรมาภิบาล มาใช้กับองค์กรภาครัฐหลายองค์กร เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน และที่สำคัญก็คือมีการนำมา บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เริ่มตั้งแต่อารัมภบท ได้ยืนยันให้มีการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย การเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม นอกจากนี้ในหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 64 และมาตรา 65 ได้บัญญัติให้รัฐ

ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริการราชการแผ่นดิน และจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำ การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ มาตรา 76 ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม ส่งผลให้มีการตรา พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 แต่ก็ยังไม่นำเอา “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” มาเป็นกรอบสำคัญที่นำไปสู่การปฏิบัติให้มีสภาพบังคับในการ สร้างกลไกทางกฎหมายสำหรับ บริหารจัดการมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงได้ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย และโดยเหตุที่สภามหาวิทยาลัยในทุกมหาวิทยาลัยรวมทั้งใน ต่างประเทศด้วยเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยซึ่งจัดว่าเป็นองค์กร หลักของแต่ละสถาบันที่จะมีหน้าที่และอำนาจโดยตรงที่ส่งผลต่อการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษา เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนอันแสดงถึงความตกต่ำด้านการศึกษา ของไทย ซึ่งแน่นอนว่าจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพของประชาชนชาวไทย การวิจัยนี้ จึงวิเคราะห์ หาคำตอบเพื่อที่จะได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับบริบทด้านการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของไทยที่สภามหาวิทยาลัยจะได้นำไปใช้ปฏิบัติโดยการนำเอาหลักธรรมาภิบาล นั้นไปตราไว้ในกฎหมาย

หลักธรรมาภิบาลที่จะนำมาใช้สำหรับสภามหาวิทยาลัยนั้นได้มาจาก การวิเคราะห์แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องรวมทั้งหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) ของ ต่างประเทศ ซึ่งได้คำตอบเป็นหลักการองค์ประกอบ 7 ประการ ดังนี้

- 1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws)
- 2) หลักจริยธรรม (Ethics)
- 3) หลักความโปร่งใส (Transparency)
- 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- 5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Accountability)
- 6) หลักความรับผิดชอบ (Liability)
- 7) หลักความคุ้มค่า (Utility)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 7 ข้อนี้ได้นำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วย มาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาลโดยกำหนด กระบวนการดำเนินการไว้ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

ส่วนที่ 2 กระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาร่วมออกแบบกฎหมาย ที่จะปรับปรุงแก้ไขด้วยการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับสภามหาวิทยาลัย

4.1 โครงสร้างการพัฒนาคุณภาพว่าด้วยการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

4.1.1 การได้มาของสภามหาวิทยาลัย

ผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึง สภามหาวิทยาลัยในประเทศไทยแม้ว่าจะมีบทบาทตามโครงสร้างของแต่ละมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้นั้น แต่ในทางปฏิบัติการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่กลับอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพเปรียบเสมือนเป็นสตรายาง (Rubber Stamp) ซึ่งสาเหตุนี้มาจากโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นธรรมาภิบาลทำงานในลักษณะของงานประจำมากกว่างานเชิงนโยบาย การสรรหานายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจึงมีลักษณะผลประโยชน์เกื้อกูลกัน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยส่วนหนึ่งขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย และพันธกิจของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้แล้วยังพบว่าสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่มีเครื่องมือ กลไก บุคลากร ทรัพยากรของตนเองในการขับเคลื่อน กำกับ ติดตามนโยบาย และมติของสภามหาวิทยาลัย การทำงานของสภามหาวิทยาลัยจึงขึ้นอยู่กับมหาวิทยาลัยทั้งหมด

ประสิทธิภาพในการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะเป็นการเสริมสร้างคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยให้ดีขึ้นนั้นมาจากปัจจัยแรกที่สำคัญคือการได้ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยและสัดส่วนการได้มาที่ผ่านกระบวนการพิจารณา 5 ประเด็นคือ

1) การได้มาซึ่งกรรมการมหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลภายนอกและภายใน ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในมหาวิทยาลัย มีความเป็นกลาง

2) สัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการมหาวิทยาลัย มีสัดส่วนที่เหมาะสม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน เพราะเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญซึ่งให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ

3) คุณสมบัติของกรรมการมหาวิทยาลัย ต้องมีความรู้ความสามารถ สมรรถนะตรงตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

4) กรรมการจากบุคคลภายในประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

5) กฎหมายกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติกรรมการมหาวิทยาลัย ต้องมีความชัดเจนเปิดเผยเป็นกฎหมายกลาง ผ่านการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

4.1.2 หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

ผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึง สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรของมหาวิทยาลัยที่กฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจ 4 ด้าน ประกอบด้วย (1) หน้าที่และอำนาจทั่วไปในการจัดตั้งองค์กร ดำเนินนโยบายตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดการจัดการด้านการศึกษา (2) หน้าที่และอำนาจในการบริหารวิชาการ อนุมัติหลักสูตรการศึกษา อนุมัติการจบปริญญา อนุมัติงานวิชาการ (3) หน้าที่และอำนาจบริหารงานด้านบุคคล (4) หน้าที่และอำนาจในการบริหารการเงินและสินทรัพย์ อย่างไรก็ตาม จากผลการวิเคราะห์พบว่าการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้นยังขาดหลักธรรมาภิบาล ส่งผลให้มีคดีจำนวนมากขึ้นมาสู่ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม

ดังนั้น หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการกำกับควบคุมการใช้ดุลพินิจในการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การใช้หน้าที่และอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ต้องกระทำเยี่ยงวิญญูชนผู้มีวิชาชีพเช่นนั้นจะพึงกระทำภายใต้สถานการณ์อย่างเดียวกัน โดยให้ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

การปฏิบัติหน้าที่ใดที่นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารสภามหาวิทยาลัย พิสูจน์ได้ว่า ณ เวลาที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว การตัดสินใจของตนมีลักษณะครบถ้วนดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง

1) การตัดสินใจได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต และสมเหตุสมผลว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ

2) การตัดสินใจได้กระทำบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ

3) การตัดสินใจได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ตัดสินใจนั้น

การพิจารณาว่านายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัย แต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง ให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ตำแหน่งในมหาวิทยาลัยที่บุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ ณ เวลานั้น
- (2) ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งในมหาวิทยาลัยของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดโดย กฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- (3) คุณสมบัติความรู้ความสามารถ และประสบการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้ง

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการและผู้บริหารต้อง

- (1) กระทำการโดยสุจริต เพื่อประโยชน์สูงสุดของสภามหาวิทยาลัย
- (2) กระทำการที่มีจุดมุ่งหมายโดยชอบและเหมาะสม
- (3) ไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของมหาวิทยาลัยอย่างมีนัยสำคัญ

4.1.3 หลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย

ผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึง การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นลักษณะระบบผลัดกันเกาหลัง ซึ่งลักษณะแบบนี้ย่อมเป็นความเล็งด้านธรรมาภิบาลและสร้างความไม่แน่นอนของความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัย เพราะหากสมัชชหนึ่งได้อธิการบดีที่ดีมีคุณธรรมระบบอย่างนี้ก็อาจเป็นคุณ แต่หากเลือกได้อธิการบดีที่ไม่ดีซึ่งอาจซ่อนเร้นความไม่ดีไว้ได้ในตอนสรรหา ระบบเช่นนี้ก็สร้างผลเสียต่อองค์กรเป็นอย่างมาก

ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัย จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย เป็นเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

4.1.4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

ผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึง กฎหมายในปัจจุบันของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งยังมีได้กำหนดให้มีการควบคุม ตรวจสอบใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบพบว่ายังเป็นเรื่องที่ยากในการที่จะเอาผิดได้อย่างแท้จริง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว เริ่มตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือผู้ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้อง เป็นไปในลักษณะพวกพ้องและเอื้อประโยชน์กัน การที่จะไปบุกรุกถอน โคนเพื่อให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบจากการใช้หน้าที่และ

อำนาจที่ไม่ชอบจึงเป็นเรื่องที่ยาก แม้ว่าในเรื่องของการตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ

การตรวจสอบในปัจจุบันเป็นการตรวจสอบจากภายนอกที่มีความชัดเจนอยู่แล้ว ดังนั้นการวิจัยจึงจะนำเอาการตรวจสอบภายในโดยให้มีคณะกรรมการตรวจสอบด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย ด้านธรรมาภิบาล ด้านจริยธรรม ด้านความเสี่ยง ด้านการเงิน และด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบการออกกฎต่าง ๆ ให้ถูกต้องและทันสมัย โดยมีการรายงานผลการตรวจสอบต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

4.1.5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย

ผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่มีขอบด้วยกฎหมายย่อมได้รับบทกำหนดโทษทั้งในทางแพ่งและทางอาญา เพื่อให้เกิดความเข็ดหลาบและเกรงกลัวต่อการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายและสร้างความเดือดร้อนทั้งต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่ตนได้รับมอบหมาย ตลอดจนต่อองค์กรและรวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการปรับบทลงโทษของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวในการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย และให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

4.2 การสัมภาษณ์ในการออกแบบกฎหมาย

เป้าหมายของการจัดการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล ได้ร่วมเสนอความคิดเห็นและออกแบบปัจจัยที่มีผลต่อการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามที่ค้นพบของการวิจัยเป็นประเด็น นำไปสู่การออกแบบกฎหมายตามวิธีวิทยาการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ โดยมีกระบวนการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ

กลุ่มที่ 2 กรรมการมหาวิทยาลัยราชภัฏ

กลุ่มที่ 3 นิตกรประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏ

กลุ่มที่ 4 อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏ

4.2.2 การดำเนินการจัดทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) มีกระบวนการ ดังนี้

1) การกำหนดประเด็นหัวข้อสำหรับจัดทำกรพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

จากคำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์ประเด็นสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งกำหนดประเด็นไว้ 5 ประเด็นที่นำไปใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อเป็นแนวทางในการเรียบเรียงงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล คือ

หมวด 1 บททั่วไป

หมวด 2 หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

หมวด 3 หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

หมวด 4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

หมวด 5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย

2) ขั้นตอนการดำเนินการ ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมงในการสัมภาษณ์และแสดงความคิดเห็นของแต่ละคน

4.2.3 การวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งได้มีคำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็นโครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนา พบว่า

หมวด 1 บททั่วไป

การสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีคำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็นโครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนา พบว่า

1) โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ผู้บริหารได้ให้ความเห็นว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัย ถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารจัดการภายในองค์กร จึงเป็นที่มาของการเสนอให้สภามหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผ่านการคัดเลือกขึ้นทะเบียนที่สำนักงานการอุดมศึกษาหรือ ส่วนราชการตามสาขาอาชีพ

ในเรื่องของคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรประกอบด้วย (1) อายุของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้คำนึงถึงสมรรถนะ ความสามารถในการทำงาน ประสิทธิภาพ (2) วาระ

ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มีการดำรงตำแหน่ง 2 ปี (3) คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) กำหนด (4) คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) (5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับมหาวิทยาลัยในเรื่องของการได้มา โดยการเลือกตั้งจากผู้แทนคณาจารย์ ผู้แทนสายสนับสนุน และผู้แทนผู้บริหาร (รองอธิการบดี ศูนย์สำนัก คณบดี)

2) สัดส่วนการได้มาของสภามหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วย (1) นายกสภามหาวิทยาลัย 1 คน (2) ผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน (3) อธิการบดี 1 คน (4) ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ 1 คน (5) ประธานกรรมการส่งเสริม 1 คน (6) กรรมการสภามหาวิทยาลัย 4 คน จากตำแหน่งบริหาร (7) กรรมการสภามหาวิทยาลัย 4 คน ตัวแทนจากอาจารย์และเจ้าหน้าที่

3) ข้อบังคับว่าด้วยการได้มา และคุณสมบัติของสภามหาวิทยาลัยนั้น ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเห็นว่าในกรณีนี้ให้เป็นกฎหมายกลางระดับพระราชบัญญัติ

การสัมภาษณ์กรรมการสภามหาวิทยาลัย มีคำตอบจากเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนา พบว่า

1) การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัย ได้เสนอว่าควรประกอบด้วย (1) การได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ นายกสภามคศีย์เก่า ประธานส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย (2) การได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัยโดยการสรรหา ประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก สาขาต่าง ๆ (3) การได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัย โดยการเลือกตั้ง ผู้แทนคณาจารย์ ผู้แทนสายสนับสนุน ผู้แทนผู้บริหาร (รองอธิการบดี ศูนย์สำนัก คณบดี)

2) สัดส่วนของกรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ได้เสนอว่าควรประกอบด้วย (1) อธิการบดี 1 คน (2) สภามหาวิทยาลัย 1 คน (3) กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ 10 สาขาวิชาชีพต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง) คน (4) ประธานสภาคณาจารย์ 1 คน (5) ประธานส่งเสริมกิจการ 1 คน (6) นายกสภามคศีย์เก่า 1 คน (7) ผู้แทนคณาจารย์ประจำ 3 คน (8) ผู้แทนผู้บริหาร 4 รองอธิการบดี = 1 คณบดี – 2 ระดับผู้อำนวยการ – 1) คน (9) ผู้แทนสาย สนับสนุน 1 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 23 คน

3) คุณสมบัติกรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้เสนอว่าควรประกอบด้วย (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัยไม่ควรจำกัดอายุ แต่ต้องมีความสามารถและศักยภาพในการทำงาน คุณสมบัติอื่นของนายกสภามหาวิทยาลัย เห็นควรให้กำหนดตามความเหมาะสม (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินายกของสภามหาวิทยาลัย (มาจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย) ได้แก่ ก. เป็นบุคคลที่อายุไม่เกิน 70 ปี บริบูรณ์ ข. เป็นบุคคลที่ไม่จำกัด

พรรคการเมืองหรือไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ข. ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 1 แห่ง ศ. ไม่เป็นบุคคลซึ่งเป็นคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานหรือเครือญาติของอธิการบดีหรือฝ่ายบริหาร (3) กรรมการจากผู้บริหารและผู้แทนคณาจารย์ ได้แก่ ก. ให้กรรมการจากผู้บริหารและผู้แทนคณาจารย์ดำรงตำแหน่งตามวาระ ข. บุคคลซึ่งเป็นกรรมการจากผู้บริหารและผู้แทนคณาจารย์ต้องไม่ลาออกมาดำรง ตำแหน่งเป็นผู้บริหารในระหว่างวาระ กรรมการสภามหาวิทยาลัย (4) กฎหมายว่าด้วยการได้มา ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งและข้อบังคับภายในของมหาวิทยาลัย

การสัมภาษณ์นิตินทร มีคำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนา พบว่า การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้น ควรมีการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างละเอียดรอบคอบ และที่สำคัญองค์กร ตรวจสอบไม่ควรได้มาจากกลุ่มผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย และกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยควรเป็นบุคคลภายนอก

การสัมภาษณ์อาจารย์มหาวิทยาลัย มีคำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนา พบว่า การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วย (1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจกสรรหา และเลือกตั้ง (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรมาจากการสรรหา โดยใช้วิธีโหวตจากรายชื่อ และ (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งหรือข้อบังคับของ มหาวิทยาลัย

หมวด 2 หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

ประเด็นหน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยผลจากการเก็บข้อมูล ความคิดเห็นของประชากร ได้คำตอบ ดังนี้

การสัมภาษณ์ผู้บริหาร คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า ให้สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยเดียวเท่านั้น ไม่ควรทำหน้าที่ในมหาวิทยาลัยอื่น นอกจากนั้น (1) การทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนด และให้เป็นตาม ข้อบังคับว่าด้วยการประชุมสภามหาวิทยาลัย (2) การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยให้ดำเนินไปอย่างเคร่งครัด และที่สำคัญห้ามก้าวล่วงงานของฝ่ายงานบริหาร

การสัมภาษณ์มหาวิทยาลัย คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย นอกจากนั้น สภามหาวิทยาลัยควรใช้หน้าที่และอำนาจอย่างเคร่งครัด และดำเนินการไปตามกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และที่สำคัญไม่ก้าวล่วงการใช้หน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหาร

การสัมภาษณ์นิตินกร คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า ให้สภามหาวิทยาลัยควรมีอำนาจและ หน้าที่สำคัญ ซึ่งประกอบด้วย (1) การกำกับนโยบาย (2) แต่งตั้ง/ถอดถอน (3) ติดตาม (4) รับรอง (5) อนุมัติ (6) อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและอยู่ในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยไว้นอกจากนั้นในเรื่องของการใช้อำนาจบริหารให้กำหนดการประชุมเสียงข้างมาก โดยกำหนดจำนวนคะแนนเสียงข้างมากมีอำนาจเด็ดขาด

การสัมภาษณ์อาจารย์ คำตอบจากการวิพากษ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มนี้ ตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า สภามหาวิทยาลัยควรมีอำนาจเต็ม ในการบริหารจัดการตามหน้าที่และอำนาจตามข้อบังคับข้อ สภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้นควรมี เหตุผลประกอบในการออกเสียงลงคะแนนของกรรมการ

หมวด 3 หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

ประเด็นหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยผลจากเก็บข้อมูลของประชากร ได้คำตอบ ดังนี้

การสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่าหลักธรรมาภิบาล ควรประกอบด้วย (1) จัดทำจริยธรรมของสภามหาวิทยาลัย (2) อบรม หลักสูตรธรรมาภิบาล โดยสถาบันคลังสมอง (3) หลักธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยควร ครอบคลุมถึงธรรมาภิบาลตามหลักสำนักนายกรัฐมนตรี้

การสัมภาษณ์กรรมการสภามหาวิทยาลัย คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่าหลักธรรมาภิบาลควรประกอบด้วย (1) หลักคุณธรรม (2) หลักนิติธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ (6) หลักความรับผิดชอบ (7) หลักความคุ้มค่า นอกจากนั้น หลักธรรมาภิบาล ของสภามหาวิทยาลัยควรมีสภาพบังคับและเป็นรูปธรรม หากฝ่าฝืนควรมีบทลงโทษตาม ความเหมาะสม

การสัมภาษณ์นิตินกร คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า หลักธรรมาภิบาลควร ออกโดยเป็นกฎหมายตามที่คณะกรรมการตาม (กคต.) บัญญัติ

การสัมภาษณ์อาจารย์ คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า ควรมีการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ และควรมีบทลง โทษ เพื่อให้ความกลัวและมีการป้องกันมิให้เกิดการกระทำดังกล่าว

หมวด 4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

ประเด็นการตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ผลจากการเก็บข้อมูลความคิดเห็นของประชากร ได้คำตอบ ดังนี้

การสัมภาษณ์ผู้บริหาร คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วย (1) การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย (2) ให้คณะกรรมการประเมินการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย (3) ผู้ประเมินต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย และ (4) ให้มีการประเมินคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการ และรายบุคคล

การสัมภาษณ์สภามหาวิทยาลัย คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วย (1) มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลทำการตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจสภามหาวิทยาลัย ตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และ (2) ให้มีการประเมินผลงานการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย

การสัมภาษณ์นิติกร คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ควรเป็นไปโดย คณะกรรมการ กกอ.

การสัมภาษณ์อาจารย์ คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของ สภามหาวิทยาลัย ควรมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ (1) หากสภามหาวิทยาลัยกระทำโดยทุจริต ควรให้มีโทษทางแพ่งและทางปกครอง (2) หากสภามหาวิทยาลัยกระทำความผิดทางอาญาขึ้น ความรับผิดชอบทางอาญาให้เป็นไปตามกฎหมายอาญาทั่วไปที่ได้มีการกำหนดไว้อยู่แล้ว (3) หากมี กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับความผิดอาญา กำหนดไว้สำหรับความผิดของสภามหาวิทยาลัยไว้แล้ว ควรใช้กฎหมายเฉพาะในการลงโทษ และไม่ควรใช้กฎหมายอาญาทั่วไป และ (4) ความรับผิด ทางอาญาของสภามหาวิทยาลัย ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการกระทำใดเจตนาหรือประมาท

หมวด 5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย

ประเด็นความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ผลจากการเก็บข้อมูลความคิดเห็นของ ประชากร ได้คำตอบ ดังนี้

การสัมภาษณ์ผู้บริหาร คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กล่าวคือ ให้ต้องมีความรับผิดชอบ ทางปกครอง ทางแพ่ง และ ทางอาญา

การสัมภาษณ์สภามหาวิทยาลัย คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็นโครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 63-64

การสัมภาษณ์นิติกร คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามประเด็นโครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยควรมีความรับผิดชอบทั้งในทางปกครองทางแพ่ง และทางอาญา ตามประเด็นโครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนาพบว่า ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ควรรับผิดชอบ

การสัมภาษณ์อาจารย์ คำตอบจากการเก็บข้อมูลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เป็น การกำหนดให้สอดคล้องการการปฏิบัติราชการทางปกครองและถ้ามีกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้ เป็นการเฉพาะแล้ว ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาทั่วไปนอกจากนั้นความรับผิดชอบทางอาญา

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ทั้งหมด พบว่า

หมวด 1 บททั่วไป เห็นด้วยว่าควรประกอบด้วย (1) การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลภายนอกและภายใน และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสภามหาวิทยาลัย (2) สัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีสัดส่วนที่เหมาะสม เพราะเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญซึ่งให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ (4) คุณสมบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิจาก ภายนอกและภายในสถาบันอุดมศึกษา และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสภามหาวิทยาลัย

หมวด 2 หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เห็นด้วยว่า หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจ 4 ด้าน ประกอบด้วย (1) หน้าที่และอำนาจทั่วไปในการจัดตั้ง องค์กร ดำเนินนโยบายตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดการจัดการด้านการศึกษา (2) หน้าที่และอำนาจในการบริหาร วิชาการ อนุมัติหลักสูตรการศึกษา อนุมัติการจบปริญญา อนุมัติงานวิชาการ (3) หน้าที่และอำนาจ บริหารงานด้านบุคคล (4) หน้าที่และอำนาจในการบริหารการเงินและสินทรัพย์ และการใช้อำนาจ และ หน้าที่ห้ามก้าวล่วงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้การใช้น้ำที่และอำนาจให้มี อำนาจ หน้าที่อย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย แต่ต้องมีเหตุผล ในการประกอบออกเสียงลงคะแนนของกรรมการ

หมวด 3 หลักธรรมาภิบาล การเห็นด้วยตามหลักธรรมาภิบาลควรประกอบด้วย หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อ หลักความคุ้มค่า

หมวด 4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เห็นด้วยว่า การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วย การตรวจสอบ คณะกรรมการประเมิน ผู้ทรงคุณวุฒิเชี่ยวชาญด้านการประเมินความรู้เกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย และประเมินคุณธรรม จริยธรรม ประกอบด้วย (1) คณะ (2) รายบุคคล

หมวด 5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย เห็นด้วยว่า ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ควรเป็นไปตามตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กล่าวคือ ทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา

4.3 การดำเนินการสนทนากลุ่ม (Focus Group) มีกระบวนการดังนี้

เป้าหมายของการจัดทำกรมีส่วนร่วมโดยการจัดประชุมการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วย มาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาลได้ร่วม เสนอความคิดเห็นและออกแบบปัจจัยที่มีผลต่อการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามที่ค้นพบของ การวิจัยเป็นประเด็น นำไปสู่การออกแบบกฎหมายตามวิธีวิทยาการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ โดยมี กระบวนการดำเนินการ ดังนี้

4.3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ประชากรผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้หน้าที่และอำนาจ ของสภามหาวิทยาลัย แยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ

กลุ่มที่ 2 กรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ

กลุ่มที่ 3 นักวิชาการประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏ

กลุ่มที่ 4 อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏ

4.3.2 การดำเนินการจัดทำกรสนทนากลุ่ม (Focus Group) มีกระบวนการดังนี้

1) การกำหนดประเด็นหัวข้อสำหรับจัดทำกรสนทนากลุ่มว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำ ของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

จากคำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์ประเด็นสำหรับการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งกำหนดประเด็นไว้ 5 ประเด็นที่นำไปใช้ในการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จัดทำกรพัฒนา กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลัก ธรรมาภิบาล คือ

หมวด 1 บททั่วไป

หมวด 2 หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

หมวด 3 หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

หมวด 4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

หมวด 5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย

2) ขั้นตอนการดำเนินการ ใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมงในการแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

4.3.3 การวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งได้มีคำตอบจากการวิพากษ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มนี้ตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนา พบว่า

หมวด 1 บททั่วไป

คำตอบจากการวิพากษ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มนี้ตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ต้องการพัฒนานั้น พบว่า วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ที่เกี่ยวข้องในสภามหาวิทยาลัย ควรมีรายละเอียดดังนี้

(1) ให้มีวาระ 3 ปี ไม่เกิน 2 สมัย (ผู้ทรงคุณวุฒิ)

(2) ให้มี วาระ 3 ปี ไม่เกิน 2 สมัย (นายกฯ)

(3) ให้มีการประชุมสภาฯ (ถ่ายถอดสด) ยกเว้นวาระลับ

(4) ให้มี คำตอบแทนรายเดือน (เฉพาะผู้ทรงฯ)

(5) การทำงานสภามหาวิทยาลัย ให้เป็นไปเพื่อกำกับ ติดตามให้แนวทางชี้แนะนโยบาย และห้ามกระทำการเกินกว่าที่ระบุในข้อบังคับ หากไม่ปฏิบัติตาม ให้มีบทลงโทษตามสภาพบังคับของธรรมาภิบาล นอกจากนั้นต้องมีวาระเหล่านี้เสมอ ก. วาระสภามหาวิทยาลัย คณาจารย์ ข. วาระกรรมการส่งเสริมกิจการสภามหาวิทยาลัย และ ค. วาระขององค์กร นักศึกษา ยกเว้นวาระลับ

(6) สภามหาวิทยาลัยต้องลดการใช้กระดาษ โดยใช้ระบบ E-doc หรือ QR-code

(7) ก่อนปฏิบัติหน้าที่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องให้สัตยาบันเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประชาคม

(8) ให้มีเวทีสภามหาวิทยาลัยพบประชาคม ภาคเรียนละ 1 ครั้ง

กล่าวโดยสรุป คือ โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้น มีความคิดเห็นว่า สภามหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย แม้ว่าจะมีบทบาทตามโครงสร้างของแต่ละมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้นั้น แต่ในทางปฏิบัติการ ใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยหลายแห่งยังอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพเปรียบเสมือนเป็นสภาดรยาง (Rubber stamp) ซึ่งส่วนใหญ่ ต้นเหตุมาจากการได้มาของกรรมการมหาวิทยาลัย ไม่มีธรรมาภิบาล

การได้มาซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการออกกฎให้ สืบทอดอำนาจ จึงเสนอให้มีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการสรรหา ที่มาจากบุคคลภายนอกและภายใน และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย วิธีการ โหวตและวิธีการเลือกตั้ง ส่วนในเรื่องของสัดส่วนนั้นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม เพราะเป็น กลไก ขับเคลื่อนสำคัญซึ่งให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ และควร ประกอบด้วยผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกและภายในมหาวิทยาลัย และ ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสภามหาวิทยาลัย

หมวด 2 หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

คำตอบจากการวิพากษ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มนี้ตามประเด็น โครงสร้างกฎหมาย ที่ต้องการพัฒนาพบว่า

- (1) การอนุมัติหลักสูตรต่าง ๆ ให้สิ้นสุดที่คณะกรรมการ สภาวิชาการ
- (2) ตำแหน่งบริหารต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยไม่ให้คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นคนเลือก เพียงแต่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น (การเลือกให้อยู่ในระดับฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย และ ตำแหน่งบริหารระดับต่ำกว่าอธิการบดีให้ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือก)
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิมหาวิทยาลัย สัดส่วน ควรประกอบด้วย 12-23 คน ขึ้นอยู่กับขนาด ของมหาวิทยาลัย และควรเป็น ภายนอกมากกว่าภายใน และนอกจากนั้นให้อยู่ในวาระ 3 ปี หรือ 4 ปี
- (4) ขอบเขตการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย จัดตั้ง
- (5) ให้มีอำนาจออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหรือวิชาการเท่านั้น และมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแล ตรวจสอบ ห้ามยุ่งเกี่ยวกับงานบริหาร

กล่าวโดยสรุป คือ หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยนั้น สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กร สูงสุดของมหาวิทยาลัย มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ ออกกฎระเบียบ ขอบังคับสภามหาวิทยาลัย กำหนดนโยบายการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ควรกำหนดให้ การใช้ หน้าที่และอำนาจห้ามก้าวล่วงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และให้มีหน้าที่และอำนาจเต็มที่ ในการบริหารจัดการตามขอบังคับของสภามหาวิทยาลัย แต่ต้องมีเหตุผลในการประกอบ ออกเสียง ลงคะแนนของกรรมการ

หมวด 3 หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

คำตอบจากการวิพากษ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มนี้ตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่ ต้องการพัฒนาพบว่า

(1) ให้มีการกำหนดบรรณานุกรมสำหรับสภามหาวิทยาลัย มีลักษณะธรรม
หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

(2) หลักบรรณานุกรมต้องมีสภาพบังคับ เป็นรูปธรรมหากฝ่าฝืนมีบทลงโทษตาม
ความเหมาะสม ไม่ใช่เป็นนามธรรมเหมือนที่ได้เขียนไว้ดังเช่นที่ผ่านมา

(3) ให้มีกรรมการตรวจสอบสภามหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ ที่เป็นกลางซึ่งมาจาก
บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย

(4) มีประมวลจริยธรรมสำหรับสภามหาวิทยาลัย

(5) เน้นหลักบรรณานุกรมในส่วนการมีส่วนร่วมของบุคลากรและความรับผิดชอบ
ของสภามหาวิทยาลัยต่อองค์กร

กล่าวโดยสรุป คือ หลักบรรณานุกรมของมหาวิทยาลัยนั้น ควรประกอบด้วย
หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ
หลักความผิด และหลักความคุ้มค่า

หมวด 4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

คำตอบจากการวิพากษ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มนี้ตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่
ต้องการพัฒนาพบว่า

(1) ให้สภามหาวิทยาลัย ที่ตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงการอุดมศึกษา ประเมินและ
ตรวจสอบ การทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามกระบวนการตามมาตรา 1 พระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

(2) มีข้อกำหนดให้บุคลากรภายในมหาวิทยาลัยตรวจสอบหรือประเมินผลการ
ปฏิบัติหน้าที่ของ กรรมการสภามหาวิทยาลัยทุกปีจนครบวาระ

กล่าวโดยสรุป คือ การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย
ควรประกอบด้วย การตรวจสอบ คณะกรรมการประเมิน และผู้ทรงคุณวุฒิเชี่ยวชาญด้านการ
ประเมิน รู้เกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้นควรมีการประเมินคุณธรรม จริยธรรม

การตรวจสอบ คณะกรรมการประเมิน และผู้ทรงคุณวุฒิเชี่ยวชาญด้านตรวจสอบและ
เข้าใจระบบประเมินและมีความรู้เกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษา

หมวด 5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย

คำตอบจากการวิพากษ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในกลุ่มนี้ตามประเด็น โครงสร้างกฎหมายที่
ต้องการพัฒนาพบว่า

(1) ควรให้มีบทกำหนด โทษทั้งทางแพ่ง ทางปกครองและทางอาญา สำหรับ
ความผิดที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย เจตนากระทำผิดกฎหมายและเกิดความเสียหาย

(2) สักส่วนการกำหนดให้เหมาะสมกับเจตนา ในการกระทำ ให้กำหนดโทษหนักขึ้น ในส่วนที่เจตนาหรือจงใจทำให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัย หากเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ตน หรือบุคคลอื่นโดยมิชอบ

กล่าวโดยสรุป คือ ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยนั้น ควรประกอบด้วยความรับผิดชอบ ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญา

ตารางที่ 4.1 การสรุปผลข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

หมวด	แนวทางการพัฒนากฎหมาย
หมวด 1 บททั่วไป	การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่มา จากบุคคลภายนอกและภายใน และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสภามหาวิทยาลัย - วิธีการโหวด - วิธีการเลือกตั้ง
	สัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีสัดส่วนที่เหมาะสม ของ การดำเนินงาน และ ตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ
	คุณสมบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย - ผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกและภายในมหาวิทยาลัย - ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสภามหาวิทยาลัย
หมวด 2 หน้าที่และอำนาจ ของสภา มหาวิทยาลัย	หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย - เป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนด กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจ
	นอกจากนั้น ในเรื่องของการใช้หน้าที่และอำนาจ - การใช้หน้าที่และอำนาจห้ามก้าวล่วงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร - การใช้หน้าที่และอำนาจให้มีหน้าที่และอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยแต่ต้องมีเหตุผลในการประกอบ ออกเสียงลงคะแนนของกรรมการ
หมวด 3 หลักธรรมาภิบาล	หลักธรรมาภิบาล ควรประกอบด้วย - หลักคุณธรรม - หลักนิติธรรม - หลักความโปร่งใส

หมวด	แนวทางการพัฒนากฎหมายฯ
	<ul style="list-style-type: none"> - หลักการมีส่วนร่วม - หลักความรับผิดชอบ - หลักความรับผิดชอบ - หลักความคุ้มค่า
หมวด 4 การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของ สภามหาวิทยาลัย	<p>การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการตรวจสอบ - คณะกรรมการประเมิน - ผู้ทรงคุณวุฒิเชี่ยวชาญด้านการประเมิน รู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษา อุดมศึกษา - ประเมินคุณธรรม จริยธรรม
หมวด 5 ความรับผิดชอบของ สภามหาวิทยาลัย	ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ควรมีบทลงโทษทั้งในทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญา

4.4 การจัดทำร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

ดังนั้นจากการศึกษาครั้งนี้ สามารถนำแนวทางการพัฒนาร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนา กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของ โครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลัก ธรรมาภิบาลดังนี้

มาตรา 1

จากเดิม พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547”

ปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...”

มาตรา 2

จากเดิม พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 5

จากเดิม (ไม่มี)

ปรับปรุงแก้ไข ให้เพิ่มคำนิยามดังต่อไปนี้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

“คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย” หมายความว่า เป็นคณะบุคคลคณะหนึ่ง ใน มหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้ง มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้

“หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย” หมายความว่า (1) หลักนิติธรรม โดยให้ จัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรมและยุติธรรม รัศกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่าง เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้อำนาจ การเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักจริยธรรม โดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์ตาม หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากร ต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

(3) หลักความโปร่งใส โดยการกำหนดวิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอและร่วมตัดสินใจใน ปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการบริการจัดการอย่างเสมอภาค

(5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนัก ในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมาย รวมถึงมีกลไก สามารถตรวจสอบได้

(6) หลักความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้ผู้กระทำให้มีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญาในผลการปฏิบัติ

(7) หลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการบริการจัดการ บ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ

“วิญญูชนของผู้มีวิชาชีพ” หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวังในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเฉพาะของตนเองเป็นปกติ วิสัย

รู้ดีชอบ ชั่วดี ในการทำงาน ในอาชีพเฉพาะของตน มิใช่พิจารณาจากระดับความสามารถ
เปรียบเทียบกันทั่วไป

หมวด 1 บททั่วไป

(ไม่มี)

หมวด 2 การดำเนินการ

มาตรา 16 (5)

จากเดิม กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและ
กรรมการสภา มหาวิทยาลัยตาม (2) (3) และ (4) ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องมาจากผู้มีความรู้
ความเชี่ยวชาญ ด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย
การงบประมาณ และการเงิน การบริหารงานบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและ
วัฒนธรรม และ ด้านอื่นๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคล
ในเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่ง ซึ่งมีใช้กรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม
(3) เป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของอธิการบดี

ให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นอุปนายก
สภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัยเมื่อนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติ
หน้าที่ได้ หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภา
มหาวิทยาลัยตาม (3) (4) และ (5) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ปรับปรุงแก้ไข "ให้มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่และอำนาจให้เป็นไปตาม
วัตถุประสงค์ไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การแต่งตั้ง สรรหา การเลือกตั้ง และคุณสมบัติของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการ
สภามหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้

ให้สภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยกว่า 12 แต่ไม่เกิน 23 คน
ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก บุคคลภายนอกและประเภท
มาจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัย โดยการเลือกจากบุคคลภายใน หรือโดยตำแหน่งตามกฎหมาย
จัดตั้งมหาวิทยาลัย และ ให้มีจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก บุคคลภายนอกมากกว่าที่มาจาก
บุคคลภายในสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยอย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

ด้านกฎหมาย ด้านบัญชี และด้านการเงิน ด้านละหนึ่งคน และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาที่จัดการศึกษา

คณะกรรมการสรรหากรรมการมหาวิทยาลัยต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับมหาวิทยาลัย หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในขณะที่มีการสรรหา

กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิให้มีการสรรหาจาก บุคคลภายนอกจากรายชื่อผู้ขึ้นทะเบียนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามสาขาอาชีพไว้กับ คณะกรรมการการสภามหาวิทยาลัย และต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(5.1) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5.2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(5.3) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะมีการรอการลงโทษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5.4) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้ออกจากตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(5.5) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัยยกเว้นกรรมการมหาวิทยาลัยประเภทบุคคลภายในตามกฎหมายจัดตั้ง

ให้กรรมการสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

มาตรา 17

จากเดิม นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม มาตรา 16 (3) (4) และ (5) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระในวาระหนึ่งแล้ว นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม มาตรา 16 (3) (4) และ (5) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติของการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเภทนั้นๆ

(4) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(5) สภามหาวิทยาลัยให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

(6) เป็นบุคคลล้มละลาย

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม มาตรา 16 (3) (4) หรือ (5) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และได้มีการดำเนินการให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งแทนแล้ว ให้ผู้นั้น อยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน แต่ถ้าวาระการดำรงตำแหน่ง เหลืออยู่ น้อยกว่าเก้าสิบวันจะ ไม่ดำเนินการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ ให้สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่าที่มีอยู่มีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 18 ต่อไปได้

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม มาตรา 16 (3) (4) หรือ (5) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ ให้นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้น จากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้มีนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ใหม่แล้ว

ให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม มาตรา 16 (3) (4) และ (5) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

ปรับปรุงแก้ไข ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 17 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวังและด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และ บังคับของสภามหาวิทยาลัย และ มติคณะกรรมการมหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ต้องกระทำเยี่ยง วิญญูชนผู้มีวิชาชีพเช่นนั้น จะพึงกระทำภายใต้สถานการณ์อย่างเดียวกัน โดยให้ยึดหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าและให้เป็นไปตามข้อบังคับ ธรรมนูญของมหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ใดที่นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร มหาวิทยาลัย พิสูจน์ได้ว่า ณ เวลาที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว การตัดสินใจของตนมีลักษณะครบถ้วน ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและ ความระมัดระวังแล้ว

(1) การตัดสินใจได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต และสมเหตุสมผลว่าเป็นไป เพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ

(2) การตัดสินใจได้กระทำบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ และ

(3) การตัดสินใจได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ตัดสินใจนั้น

การพิจารณาว่านายกมหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง ให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ตำแหน่งในมหาวิทยาลัยที่บุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ ณ เวลานั้น
- (2) ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งในมหาวิทยาลัยของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดโดยกฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- (3) คุณสมบัติความรู้ความสามารถ และประสบการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้ง

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการและผู้บริหารต้อง

- (1) กระทำการโดยสุจริต เพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัย
- (2) กระทำการที่มีจุดมุ่งหมายโดยชอบและเหมาะสม และ
- (3) ไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของสภามหาวิทยาลัยอย่างมีนัยสำคัญ

มาตรา 18

จากเดิม สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การผลิตและส่งเสริมวิทยฐานะครู การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (2) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใด ในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้
- (3) กำกับมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา การเปิดสอนของมหาวิทยาลัย และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
- (4) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร
- (5) พิจารณาการจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกสำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานของส่วนราชการดังกล่าว

(6) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัย หรือ ยกเลิกการสมทบ

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด

(8) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ พิเศษ

(9) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และ ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ เทียบเท่า คณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(10) แต่งตั้งและถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

(11) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

(12) ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดการรายได้และ ผลประโยชน์จากสินทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(13) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย ว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และตามที่คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษามอบหมาย

(14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณา และ เสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ใน อำนาจ และหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

(15) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยตามที่ อธิการบดีหรือสภาวิชาการเสนอ และอาจมอบหมายให้อธิการบดีหรือสภาวิชาการปฏิบัติการ อย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยได้

(16) ส่งเสริม สนับสนุนและแสวงหาวิธีการเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการปฏิบัติการกิจกรรมร่วมกันกับสถาบันอื่น

(17) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ

แก้ไขปรับปรุง ให้เพิ่มเติมความในมาตรา 18 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้แทน

“นายกมหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย”

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยที่ เป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ทบทวนและให้ความเห็นต่อคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายใน

(2) ตรวจสอบทวนรายงานการเงินและข้อมูลทางการเงินของมหาวิทยาลัย

(3) ประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องการตรวจสอบ งบการเงิน

(4) ทบทวนและสอบทานการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

(5) กำกับดูแลหน่วยงานตรวจสอบภายใน

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

ให้คณะกรรมการตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบต่อสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการมหาวิทยาลัย และเผยแพร่ผลการตรวจสอบต่อประชาชนทั่วไปทุกปี”

หมวด 3 การประสานงานและระดมสรรพกำลังเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

(ไม่มี)

หมวด 4 การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

(ไม่มี)

หมวด 5 ตำแหน่งทางวิชาการ

(ไม่มี)

หมวด 6 ปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ

(ไม่มี)

หมวด 7 บทกำหนดโทษ

มาตรา 64

จากเดิม (1) ปลอม หรือทำเลียนแบบซึ่งตราสัญลักษณ์ หรือเครื่องหมายของมหาวิทยาลัย หรือ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะทำเป็นสีใด หรือทำด้วยวิธีใด ๆ

(2) ใช้ตราสัญลักษณ์ หรือเครื่องหมายของมหาวิทยาลัยหรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานของมหาวิทยาลัยปลอม หรือ

(3) ใช้หรือทำให้ปรากฏซึ่งตราสัญลักษณ์ หรือเครื่องหมายของมหาวิทยาลัย หรือส่วนราชการหรือหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่วัตถุหรือสินค้าใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากมหาวิทยาลัย

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตาม (1) เป็นผู้กระทำความผิดตาม (2) ด้วย ให้ลงโทษตาม (2) แต่กระทางเดียว

ความผิดตาม (3) เป็นความผิดอันยอมความได้ แก้ไขปรับปรุง ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้ ในมาตรา 64(4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

(4) นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย ปราศจากความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 17 วรรคสอง และมาตรา 19 จนเป็นเหตุให้ มหาวิทยาลัย และผู้อื่นได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือ ประโยชน์ที่ได้รับแต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่า.....บาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำเจตนาโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุก.....หรือปรับ.....ของเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่า.....บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

หมวด 8 ธรรมนูญในมหาวิทยาลัย

เพิ่ม หมวด 8 ธรรมนูญในมหาวิทยาลัย

จากเดิม (ไม่มี)

แก้ไขปรับปรุง มาตรา 65 มหาวิทยาลัยและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมนูญในมหาวิทยาลัย ต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา 66 สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัย ผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยและผู้เรียน โดยมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

มาตรา 67 นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาล

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลซึ่งเป็นกลาง และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

มาตรา 68 มหาวิทยาลัยต้องกำหนดพันธกิจที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคมและประเทศ โดยรวมเป็นอย่างเป็นรูปธรรม และประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง

มหาวิทยาลัยและบุคลากรต้องยึดถือและปฏิบัติตามพันธกิจที่ประกาศตามวรรคหนึ่ง การกำหนดพันธกิจตามมาตรานี้ มหาวิทยาลัยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและปรับปรุงพันธกิจดังกล่าวให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประเทศเป็นระยะ ทั้งนี้ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

บทเฉพาะกาล

จากเดิม มาตรา 65

แก้ไขปรับปรุง มาตรา 69

จากเดิม มาตรา 66

แก้ไขปรับปรุง มาตรา 70

จากเดิม มาตรา 67

แก้ไขปรับปรุง มาตรา 71

จากเดิม มาตรา 68

แก้ไขปรับปรุง มาตรา 72

จากเดิม มาตรา 69

แก้ไขปรับปรุง มาตรา 73

จากเดิม มาตรา 70

แก้ไขปรับปรุง มาตรา 74

ร่าง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

 โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมหาวิทยาลัยราชภัฏ

 มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
 เป็นต้นไป

มาตรา 5 ให้เพิ่มคำนิยามดังต่อไปนี้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
 พ.ศ. 2547

“คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย” หมายความว่า เป็นคณะบุคคลคณะหนึ่ง ใน มหาวิทยาลัย
 จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้ง มหาวิทยาลัยตาม
 พระราชบัญญัตินี้

“หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย” หมายความว่า (1) หลักนิติธรรม โดยให้ จัดทำกฎหมาย
 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรมและยุติธรรม รัดกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่าง
 เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ
 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้อำนาจการเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักจริยธรรม โดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุนิติวัตถุประสงค์ตาม
 หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากร
 ต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

(3) หลักความโปร่งใส โดยการกำหนดวิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
 เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอและร่วมตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการบริการจัดการอย่างเสมอภาค

(5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมาย รวมถึงมีกลไก สามารถตรวจสอบได้

(6) หลักความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้ผู้กระทำให้มีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญาในผลการปฏิบัติ

(7) หลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ

“วิญญูชนของผู้มีวิชาชีพ” หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเฉพาะของตนเองเป็นปกติ วิสัย รับผิดชอบ ชั่วดี ในการทำงาน ในอาชีพเฉพาะของตน มิใช่พิจารณาจากระดับความสามารถ เปรียบเทียบกันทั่วไป

มาตรา 16 (5) จากเดิมให้แก้ไขใหม่เพิ่มเติม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

“ให้มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยใช้หน้าที่และอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การแต่งตั้ง สรรหา การเลือกตั้ง และคุณสมบัติของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้

ให้สภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยกว่า 12 แต่ไม่เกิน 25 คน ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก บุคคลภายนอกและประเภท มาจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัย โดยการเลือกจากบุคคลภายใน หรือโดยตำแหน่งตามกฎหมาย จัดตั้งมหาวิทยาลัย และให้มีจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าที่มาจาก บุคคลภายในสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยอย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้าน กฎหมาย ด้านบัญชี และด้านการเงิน ด้านละหนึ่งคน และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาที่จัดการศึกษา

คณะกรรมการสรรหากรรมการมหาวิทยาลัยต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับมหาวิทยาลัย หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในขณะที่มีการสรรหา

กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิให้มีการสรรหาจาก บุคคลภายนอก จากรายชื่อผู้ขึ้นทะเบียนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามสาขาอาชีพไว้กับ คณะกรรมการ สภามหาวิทยาลัย และต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(5.1) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5.2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(5.3) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะมีการรอลงโทษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5.4) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรค การเมือง เว้นแต่จะได้ออกจากตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(5.5) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัยยกเว้นกรรมการมหาวิทยาลัยประเภท บุคคลภายในตามกฎหมายจัดตั้งให้กรรมการสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ (4) เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16(5) (5.1)-(5.5) (5) คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ จำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้การลงมติให้ออกดังกล่าว ต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจน”

มาตรา 17 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 17 วรรคท้าย แห่ง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. 2547

มาตรา 17 วรรคท้าย ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวังและ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และบังคับของ สภามหาวิทยาลัย และมติคณะกรรมการมหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ต้องกระทำเยี่ยง วิทยุชนผู้มีวิชาชีพเช่นนั้นจะ พึงกระทำภายใต้สถานการณ์อย่างเดียวกัน โดยให้ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ โปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าและให้เป็นไปตาม ข้อบังคับธรรมนูญของมหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ใดที่นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย พิสูจน์ได้ว่า ณ เวลาที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว การตัดสินใจของตนมีลักษณะครบถ้วนดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังแล้ว

(1) การตัดสินใจได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต และสมเหตุสมผลว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ

(2) การตัดสินใจได้กระทำบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ และ

(3) การตัดสินใจได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ตัดสินใจนั้น

การพิจารณาว่านายกมหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง ให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ตำแหน่งในมหาวิทยาลัยที่บุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ ณ เวลานั้น

(2) ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งในมหาวิทยาลัยของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดโดย กฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(3) คุณสมบัติความรู้ความสามารถ และประสบการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้ง

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการและผู้บริหารต้อง

(1) กระทำการโดยสุจริต เพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัย

(2) กระทำกรที่มีจุดมุ่งหมายโดยชอบและเหมาะสม และ

(3) ไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของสภามหาวิทยาลัยอย่างมีนัยสำคัญ

มาตรา 18 ให้เพิ่มเติมความในมาตรา 18 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้แทน

มาตรา 18 วรรคท้าย "นายกมหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยที่เป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ทบทวนและให้ความเห็นต่อคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายใน

- (2) ตรวจสอบทวนรายงานการเงินและข้อมูลทางการเงินของมหาวิทยาลัย
- (3) ประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องการตรวจสอบงบการเงิน
- (4) ทบทวนและสอบทานการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
- (5) กำกับดูแลหน่วยงานตรวจสอบภายใน
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

ให้คณะกรรมการตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบต่อสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการมหาวิทยาลัย และเผยแพร่ผลการตรวจสอบต่อประชาชนทั่วไปทุกปี

มาตรา 64 ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้ ในมาตรา 64 (4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

มาตรา 64(4) นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย ปราศจากความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 17 วรรคสอง และมาตรา 19 จนเป็นเหตุให้มหาวิทยาลัย และผู้อื่นได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือ ประโยชน์ที่ได้รับ

แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่า.....บาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำเจตนาโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุก.....หรือปรับ.....ของเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่า.....บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เพิ่มเติม หมวด 8 ธรรมนูญภายในมหาวิทยาลัย

มาตรา 65 มหาวิทยาลัยและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมนูญมหาวิทยาลัย ต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา 66 สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัย ผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยและผู้เรียน โดยมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

มาตรา 67 นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมนูญ

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลซึ่งเป็นกลาง และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

มาตรา 68 มหาวิทยาลัยต้องกำหนดพันธกิจที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคมและประเทศ โดยรวมเป็นอย่างเป็นรูปธรรม และประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง

มหาวิทยาลัยและบุคลากรต้องยึดถือและปฏิบัติตามพันธกิจที่ประกาศตามวรรคหนึ่ง

การกำหนดพันธกิจตามมาตรา 68 นี้ มหาวิทยาลัยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และปรับปรุงพันธกิจดังกล่าวให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประเทศเป็นระยะ ทั้งนี้ ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

มาตรา 65 แก้ไขเลขเป็น มาตรา 69

มาตรา 66 แก้ไขเลขเป็น มาตรา 70

มาตรา 67 แก้ไขเลขเป็น มาตรา 71

มาตรา 68 แก้ไขเลขเป็น มาตรา 72

มาตรา 69 แก้ไขเลขเป็น มาตรา 73

มาตรา 70 แก้ไขเลขเป็น มาตรา 74

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยตามหลักหลักการธรรมาภิบาล และศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ผลกระทบจากการใช้อำนาจ และหน้าที่ของและกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันของประเทศไทย นอกจากนี้ได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักการธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักการธรรมาภิบาล เพื่อการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักการธรรมาภิบาล สืบเนื่องมาจากสภาพในปัจจุบันที่กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย ยังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยของรัฐ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งยังมีปัญหาด้านมาตรฐานหลักสูตร การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สอดคล้องกับ “หลักการธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นปัญหาและความสำคัญที่การวิจัยนี้มุ่งค้นหาคำตอบที่นำไปสู่การเสนอให้นำ “หลักการธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้อำนาจและ หน้าที่ของมหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการวิจัยนี้ได้ดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยจัดทำ “การพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักการธรรมาภิบาล” และร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จึงสรุป อภิปรายผล ได้ดังนี้

1. สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ผลกระทบจากการใช้อำนาจ และหน้าที่ของและกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันของประเทศไทย นอกจากนี้ได้ศึกษาและ วิเคราะห์หลักธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัย (University Good Governance) และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หน้าที่และอำนาจสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล

สืบเนื่องมาจากสภาพในปัจจุบันที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย ยังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยของรัฐ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ยังมีปัญหาด้านมาตรฐานหลักสูตร การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่สอดคล้องกับ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นปัญหาและความสำคัญที่การวิจัยนี้มุ่งค้นหาคำตอบที่นำไปสู่การเสนอให้นำ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับทาง กฎหมาย ซึ่งการวิจัยนี้ได้ดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว และเป็นไปตาม สมมติฐานที่กำหนดไว้ จึงสรุปและอภิปรายผล ได้ดังนี้

ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดเป็นแนวนโยบาย ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนั้นได้ตรากฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยืนยันถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พบว่ายังไม่มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับให้ใช้ได้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยนี้ได้เสนอให้นำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นกรอบในการเสนอให้มีการตรากฎหมายในประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่าการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ยังคงมีปัญหาด้านธรรมาภิบาล สาเหตุจากการที่กฎหมายจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎหมายระดับรอง คือ ข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติ และวิธีการ การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยในการ ออกกฎหมายเอง ซึ่งสามารถทำได้ง่ายและมีการออกกฎเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องฝ่ายบริหาร และสัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย สมรรถนะและความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเป็นสิ่งสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย และสัดส่วนการได้มา เพื่อให้การใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย กรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลภายนอกและภายใน และไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในมหาวิทยาลัย และที่สำคัญต้องมีความเป็นกลาง

(2) สัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีสัดส่วนที่เหมาะสม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน เพราะเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญ ซึ่งให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ

(3) คุณสมบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีความรู้ความสามารถ สมรรถนะตรงตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(4) กรรมการจากบุคคลภายในประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ปฏิบัติงาน ในมหาวิทยาลัย เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง

(5) กฎหมายกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติกรรมการสภามหาวิทยาลัย ต้องมีความชัดเจน เปิดเผยเป็นกฎหมายกลางเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยผ่านการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ข้อสรุปด้านการได้มาของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะส่งผลให้ได้กรรมการที่มีสมรรถนะและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการใช้หน้าที่และอำนาจโดยชอบและจะเป็นการป้องกันการสืบทอดอำนาจของฝ่ายบริหารได้

2) หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า การใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยเป็นการบริหารงานแบบกลุ่มคณะบุคคล โดยการประชุมและออกเสียงข้างมากตามรูปแบบการบริหารจัดการคล้ายกับบริษัท บริษัทมหาชน และ หน้าที่และอำนาจมีกำหนดไว้ชัดเจนตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายบัญญัติไว้แต่ที่เป็นปัญหา คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปฏิบัติหน้าที่การใช้หน้าที่

และอำนาจ สภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล ยังไม่มีข้อบัญญัติธรรมาภิบาล เป็นการให้ดุลพินิจให้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายเป็นรูปธรรม อาจทำให้การใช้น้ำที่และอำนาจ ของ สภามหาวิทยาลัยที่นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลพบว่ามี ดังนี้

(1) ให้มีการกำหนดความหมายของธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยใช้เป็นแนวทาง ในการใช้น้ำที่และอำนาจและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

(2) ให้มีการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจการใช้น้ำที่และอำนาจของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารให้ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับ ภาระหน้าที่ เพื่อจะได้สอดคล้องกับความรับผิดชอบตามหน้าที่และอำนาจ

3) หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปว่า “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย เนื่องจากเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบนิติรัฐ สถานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้อง ปฏิบัติตาม “หลักธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัย (University Good Governance)” ที่นานาประเทศใช้เป็น หลักที่สำคัญอย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อใช้เป็นกรอบหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการบริหาร จัดการมหาวิทยาลัย ซึ่งจากเดิม หลักธรรมาภิบาลมีหลักการที่เป็นนามธรรม แต่ข้อค้นพบจาก การวิจัยสรุปได้ว่า ในการบริหารจัดการกิจการมหาวิทยาลัยนั้นหลาย ๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญ ต่อหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ อย่างเฉพาะเจาะจงกับสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ “หลักธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งหมายถึง แนวคิด หลักการพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่มหาวิทยาลัยจะต้องนำไปเป็นกรอบในการ ตรากฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และได้นำมาเป็นหลักสำคัญใน การสร้างกลไกทางกฎหมายที่ ใช้บริการจัดการมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพ เช่น เครือรัฐ ออสเตรเลีย ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย (University Governance in Australia) อย่างเฉพาะเจาะจงและ นำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไปกำหนดอย่างเป็นรูปธรรมใน ดัชนีบทกฎหมายที่เรียกว่า “ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols: NGP) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่ใช้บังคับกับ มหาวิทยาลัยของ เครือรัฐออสเตรเลียทั้งหมด รวมถึงมหาวิทยาลัยในเครือที่เปิดทำการสอนอยู่ ต่างประเทศด้วย เช่น มหาวิทยาลัยในเครือที่เปิดทำการสอนอยู่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น นอกจากนี้ สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ก็ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยด้วยเช่นกัน โดยได้กำหนด หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักร (University governance in United Kingdom) แล้วนำหลักการสำคัญในหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ไปกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรมในดัชนีบทกฎหมาย ที่เรียกว่า “ประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา (Code of Good Higher Education Governance)”

โดยมีวัตถุประสงค์ให้มหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษ เวลส์ และราชอาณาจักรสกอตแลนด์ ตรากฎหมายที่มีเนื้อหาและบทบัญญัติสอดคล้องกับประมวลหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) ซึ่งพอสรุปได้ว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (Elements of University Good Governance) ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักจริยธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ ต่อองค์กรและสังคม (Accountability) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความคุ้มค่า (Utility) ซึ่งการวิจัยนี้ได้นำเอาองค์ประกอบทั้ง 7 ประการของ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” มาเป็นกรอบสำคัญรวมถึงนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายที่ใช้บริหารจัดการ มหาวิทยาลัย ซึ่งทุกองค์ประกอบเป็นหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและ หมายรวมถึง การบริการจัดการมหาวิทยาลัยด้วย มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักนิติธรรมเป็นหลักที่เป็นกรอบในการตรา กฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของมหาวิทยาลัยฯ และสังคม ภายในมหาวิทยาลัยยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับนั้นถือว่าเป็น การปกครอง ภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึง เรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม ดังนั้น จากหลักนิติธรรมตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้ จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระ ในกฎหมาย ต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า ให้จัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรม และยุติธรรม รัดกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพซึ่งจะต้อง ประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้อำนาจ การเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติธรรม จึงเป็นการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของมหาวิทยาลัยฯ และสังคมภายใน มหาวิทยาลัยฯยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับนั้น

(2) หลักจริยธรรม (Ethics) หลักจริยธรรมเป็นข้อกำหนดในการปฏิบัติหรือกฎ หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องหรือเป็น ไปตามหลักคุณธรรม โดยหลักคุณธรรมเป็นหลักการ สำคัญที่เกิดจากจิตสำนึกของบุคคลที่จะประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูก และกระหนกรู้ว่าสิ่งใดผิด หรือ กล่าวอีกนัยก็คือหลักคุณธรรมเป็นพื้นฐานของหลักจริยธรรมนั่นเอง ดังนั้น จากหลักจริยธรรม ตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักจริยธรรม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้จัดทำประมวลจริยธรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) ที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ซื่อสัตย์ มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจน

ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐาน วิชาชีพ และจรรยาบรรณ” หลักจริยธรรม โดยจัดทำประมวลจริยธรรม เพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์ ตามหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐาน วิชาชีพ และจรรยาบรรณ

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความโปร่งใสเป็นการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้และ นอกจากนั้นการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของสถานศึกษา มีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชน ตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจที่เหมาะสมของภาครัฐและเอกชน ประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้นด้วย ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส (Transparency) ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้กำหนด วิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบ ความถูกต้องได้” หลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส นอกจากนั้นการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษา มีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชน ตรวจสอบได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาคมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มีส่วนร่วมรับรู้และได้เสนอ ความเห็นในการตัดสินใจ ปัญหาสำคัญของ ภายในมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาสัมพันธ์การแสดงผลประชาติ หรืออื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายบริหาร สถานมหาวิทยาลัยหรือบุคคลภายในมหาวิทยาลัยให้มีสิทธิมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ วางแผนพัฒนาระบบการศึกษาและวิชาการ ตลอดจนส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และปฏิบัติให้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนได้ส่วนเสียร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารร่วมเสนอ และร่วมตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารจัดการอย่างเสมอภาค” หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาคมมีส่วนร่วมรับรู้และได้เสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของภายในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ การแสดงผลประชาติ หรืออื่น ๆ

(5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Accountability) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคมเป็นหลักที่เน้นในเรื่องของการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ดังนั้นกรรมการสถาบันอุดมศึกษาผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ พนักงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบต่อสังคมตามบทบาทหน้าที่รัฐ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้กำหนดหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรม ในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายรวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ต่อหน่วยงานและต่อสังคมและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้”

(6) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความรับผิดชอบเป็นหลักการที่แสดงความรับผิดชอบ และรับผิดชอบต่อในผลของการกระทำตามบทบาทและหน้าที่ของผู้กระทำดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบ โดยกำหนดกรอบไว้ว่า “โดยกำหนดให้มีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญา” หลักความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้ผู้กระทำให้มีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญาในผลการปฏิบัติ

(7) หลักความคุ้มค่า (Utility) หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ให้มีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า และสร้างสรรค์ระบบวิชาการและการบริหารงานให้มีคุณภาพและสามารถแข่งขันได้ นอกจากนั้นแล้ว รัฐบาลควรเข้มงวดในการใช้งบประมาณอย่างประหยัดและทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียน มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคล ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัย และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมให้สอดคล้องกับการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การวิจัยจึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่าต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการ

บริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ” หลักความคุ้มค่า (Value for money) เป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ให้มีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าและสร้างสรรค์ระบบวิชาการ และการบริหารงานให้มีคุณภาพและสามารถแข่งขันได้

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า หลักธรรมาภิบาลมีความเป็นสากลและยอมรับกันทั่วโลกกว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีควรกำหนดให้ชัดเจนไว้เป็นกฎหมาย กลางไว้ในกฎหมายแม่บทเป็นกฎหมายกลางสำหรับสภามหาวิทยาลัย เหมือนกับต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนนำไปสู่ การบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) จึงมีองค์ประกอบทั้ง 7 ด้านดังกล่าวตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งการมีกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนที่กำหนดให้มหาวิทยาลัย มีการใช้หน้าที่และอำนาจภายใต้หลักธรรมาภิบาลย่อมนำไปสู่การควบคุมการบริหาร จัดการมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการสร้างมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น และสามารถลดปัญหาข้อพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีให้น้อยลงไปได้

4) การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่ากลไกกฎหมายใช้ในการควบคุม การกำกับ การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจสภามหาวิทยาลัย หลายแห่งยังคงมีความบกพร่องขาดประสิทธิภาพนำไปสู่ปัญหาการจัดการ อุดมศึกษาต่อผลมาตรฐานการศึกษา เกิดปัญหาพิพาทอันนำไปสู่การวินิจฉัยหรือตัดสินปัญหาของศาล ซึ่งเป็น การแก้ปัญหาปลายเหตุ การควบคุมตรวจสอบเป็นหลักธรรมาภิบาล ที่สำคัญในการจัดการศึกษา การใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาของสภามหาวิทยาลัยเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การควบคุมตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งตามวัตถุประสงค์ ต้องเน้นการตรวจสอบภายในองค์กรที่ใช้อำนาจให้เข้มแข็งก่อน ซึ่งการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยส่วนมากเป็นบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย และได้รับการแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบใช้หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย แต่ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบพบว่าเป็นเรื่องที่ยากในการที่จะเอาผิดได้อย่างแท้จริง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วเริ่มตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย หรือผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง เป็นไปในลักษณะพวกพ้องและเอื้อประโยชน์กัน การที่จะไปขูดรากถอนโคนเพื่อให้ บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบการใช้หน้าที่และอำนาจที่ไม่ชอบจึงเป็นเรื่องที่ยาก แม้ว่าในเรื่องของ การตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้เห็นว่าการให้มีองค์กรตรวจสอบที่มีความเป็นกลาง

โดยมีบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญมาจากบุคคลภายนอก ที่เข้าใจหลักการบริหารจัดการศึกษา และกำหนดหน้าที่และอำนาจ ในการตรวจสอบในเชิงสร้างสรรค์ เสนอแนะ ทบทวน ป้องกันความเสียหาย และมีการรายงานผล การตรวจสอบต่อสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการการอุดมศึกษา และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดการการศึกษาตามหลักการทางสังคมวิชาการ

5) ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า ความรับผิดชอบ และความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม เป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญในการใช้หน้าที่และอำนาจ ในการจัดการศึกษา เป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริการสาธารณะ ใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน และมีผลกระทบต่อประชาชน ผู้เรียน ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของประชาชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในทางป้องกัน และรับผิดชอบต่อผลการกระทำโดยมีเจตนาที่ก่อให้เกิดความเสียหายและสร้างความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนรับผิดชอบต่อองค์กร และรวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ควรมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์กับผลการกระทำซึ่งอาจเป็นการกระทำทางปกครอง จากการศึกษาหลักจัดการศึกษาและหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) สรุปว่าโทษทางปกครองและโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้แต่ยังไม่ครบถ้วน และเพื่อให้ธรรมาภิบาล และจริยธรรม มีผลบังคับใช้ แต่ไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับ บริบทของกรรมการ สภามหาวิทยาลัยที่ใช้หน้าที่และอำนาจทางปกครองและด้านบริหารจัดการศึกษาซึ่งต้องใช้ดุลพินิจ มีความอิสระ คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และต้องเสียสละ เหมาะสมกับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นการวิจัยได้นำไปสู่การกำหนดบทลงโทษ หรือความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง เพื่อให้เกิด ความเหมาะสมกับสัดส่วน ตามเจตนาและความเสียหายในการใช้หน้าที่และอำนาจของ สภามหาวิทยาลัย และเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็น ไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้อค้นพบของการวิจัยคือการใช้หน้าที่และอำนาจของ สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีหลักธรรมาภิบาล จากสภาพในปัจจุบันที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัยยังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถ กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ การอุดมศึกษา อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างกลไก ทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยได้อย่างเป็น รูปธรรมและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย จากข้อค้นพบดังกล่าวมาข้างต้นจึงนำไปสู่ การพัฒนากฎหมายว่าด้วย มาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล และจาก ผลของข้อสรุปชี้ให้เห็นถึงการใช้หน้าที่และอำนาจ ของมหาวิทยาลัยหลักธรรมาภิบาล ซึ่งการวิจัย

ได้วิเคราะห์หาคำตอบ และสรุป นำไปสู่การเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. เพิ่มเติมนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนี้

“คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย” หมายความว่า เป็นคณะบุคคลคณะหนึ่ง ในมหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้ง มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้

“หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย” หมายความว่า (1) หลักนิติธรรม โดยให้ จัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรมและยุติธรรม รัดกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้อำนาจ การเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักจริยธรรม (Ethic) โดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุดุติประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) ที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากร ต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) โดยการกำหนดวิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม (participation) โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอและร่วมตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการบริการจัดการอย่างเสมอภาค

(5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Social Responsibility) โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายรวมถึงมีกลไก สามารถตรวจสอบได้

(6) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) โดยกำหนดให้ผู้กระทำให้มีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทาง แพ่งและทางอาญาในผลการปฏิบัติ

(7) หลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ

“วิญญูชนของผู้มีวิชาชีพ” หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเฉพาะของตนเองเป็นปกติวิสัย รู้ผิดชอบ ชั่วดี ในการทำงาน ในอาชีพเฉพาะของตน มิใช่พิจารณาจากระดับความสามารถเปรียบเทียบกันทั่วไป

2. เพิ่มเติมการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนี้

มาตรา 16 (5) "ให้มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยใช้หน้าที่และอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การแต่งตั้ง สรรหา การเลือกตั้ง และคุณสมบัติของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมายในพระราชบัญญัตินี้

ให้สภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยกว่า 12 แต่ไม่เกิน 23 คน ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก บุคคลภายนอกและประเภทมาจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัย โดยการเลือกจากบุคคลภายใน หรือโดยตำแหน่งตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และ ให้มีจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก บุคคลภายนอกมากกว่าที่มาจากบุคคลภายในสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยอย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบัญชี และด้านการเงิน ด้านละหนึ่งคน และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาที่จัดการศึกษา

คณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับมหาวิทยาลัย หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในขณะที่มีการสรรหาขึ้น

กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิให้มีการสรรหาจาก บุคคลภายนอกจากรายชื่อผู้ขึ้นทะเบียนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามสาขาอาชีพไว้กับ คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย และต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (5.1) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5.2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (5.3) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะมีการรอลงโทษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (5.4) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (5.5) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัยยกเว้นกรรมการมหาวิทยาลัยประเภทบุคคลภายในตามกฎหมายจัดตั้ง

ให้กรรมการสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) มีอายุครบเจ็ดสิบปี บริบูรณ์ (4) เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (5) (5.1)-(5.5) (5) คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ จำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้การลงมติให้ออกดังกล่าว ต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจน”

3. เพิ่มเติมมาตรา 17 วรรคท้าย ในหมวด 2 การดำเนินการในพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนี้

มาตรา 17 วรรคท้าย ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวังและ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และ บังคับของสภามหาวิทยาลัย และมติคณะกรรมการมหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ต้องกระทำเยี่ยง วิญญูชนผู้มีวิชาชีพเช่นนั้น จะพึงกระทำภายใต้สถานการณ์อย่างเดียวกัน โดยให้อึดหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าและให้เป็นไปตามข้อบังคับ ธรรมเนียมปฏิบัติของมหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ใดที่นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภา มหาวิทยาลัยและผู้บริหาร มหาวิทยาลัย พิสูจน์ได้ว่า ณ เวลาที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว การตัดสินใจของตนมีลักษณะครบถ้วน ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังแล้ว

(1) การตัดสินใจได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต และสมเหตุสมผลว่าเป็นไป เพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ

(2) การตัดสินใจได้กระทำบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ และ

(3) การตัดสินใจได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ในเรื่องที่ตัดสินใจนั้น

การพิจารณาว่านายกมหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย แต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง ให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ตำแหน่งในมหาวิทยาลัยที่บุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ ณ เวลานั้น

(2) ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งในมหาวิทยาลัยของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดโดย กฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(3) คุณสมบัติความรู้ความสามารถ และประสบการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการและผู้บริหารต้อง

(1) กระทำการโดยสุจริต เพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัย

(2) กระทำการที่มีจุดมุ่งหมายโดยชอบและเหมาะสม และ

(3) ไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของสภามหาวิทยาลัย

อย่างมีนัยสำคัญ

4. มาตรา 18 ให้เพิ่มเติมความในมาตรา 18 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้แทน

มาตรา 18 วรรคท้าย "นายกมหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ต้อง ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยที่ เป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ทบทวนและให้ความเห็นต่อคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายใน

(2) ตรวจสอบทวนรายงานการเงินและข้อมูลทางการเงินของมหาวิทยาลัย

(3) ประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องการตรวจสอบ งบการเงิน

(4) ทบทวนและสอบทานการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

(5) กำกับดูแลหน่วยงานตรวจสอบภายใน

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

ให้คณะกรรมการตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบต่อสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการมหาวิทยาลัย และเผยแพร่ผลการตรวจสอบต่อประชาชนทั่วไปทุกปี”

5. เพิ่มเติมบทกำหนดโทษ ในหมวด 7 บทกำหนดโทษ ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนี้

มาตรา 64(4) นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย ปราศจากความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และ

ความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 17 วรรคสอง และมาตรา 19 จนเป็นเหตุให้มหาวิทยาลัย และผู้อื่นได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการ ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่า.....บาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำเจตนาโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุก.....หรือปรับ.....ของเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าว ต้องไม่ต่ำกว่า.....บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

6. เพิ่ม หมวด 8 ธรรมนูญในมหาวิทยาลัย ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนี้

มาตรา 65 มหาวิทยาลัยและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมนูญ ต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน และขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา 66 สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัย ผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยและผู้เรียน โดยมีกลไกในการ ส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

มาตรา 67 นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นแบบอย่าง ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมนูญ

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมนูญและ จริยธรรม และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลซึ่งเป็นกลาง และได้รับการยอมรับ อย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมนูญของมหาวิทยาลัย

มาตรา 68 มหาวิทยาลัยต้องกำหนดพันธกิจที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคมและประเทศ โดยรวมเป็นอย่างเป็นรูปธรรม และประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง

มหาวิทยาลัยและบุคลากรต้องยึดถือและปฏิบัติตามพันธกิจที่ประกาศตามวรรคหนึ่ง การกำหนดพันธกิจตามมาตรานี้ มหาวิทยาลัยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ เสียและปรับปรุงพันธกิจดังกล่าวให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประเทศเป็นระยะ ทั้งนี้ ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

7. แก้ไขเลขมาตรา บทเฉพาะกาลในมหาวิทยาลัย ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนี้

มาตรา 65 แก้ไขเป็น มาตรา 69

มาตรา 66 แก้ไขเป็น มาตรา 70

มาตรา 67 แก้ไขเป็น มาตรา 71

มาตรา 68 แก้ไขเป็น มาตรา 72

มาตรา 69 แก้ไขเป็น มาตรา 73

มาตรา 70 แก้ไขเป็น มาตรา 74

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

จากข้อสรุปการใช้หน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลดังที่ได้สรุปมาข้างต้นนั้นหากจะให้มีการนำไปสู่การดำเนินการเพื่อการพัฒนากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล การวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินการด้านกฎหมาย เนื่องจากการจะจัดการการอุดมศึกษา ให้มีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายการอุดมศึกษาและตามแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้เกิดมาตรฐานทางการศึกษาที่สูงขึ้น การจัดการอุดมศึกษา โดยมีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ใช้หน้าที่และอำนาจขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย โดยความคาดหวังว่าหากมีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อมาตรฐานการจัดการศึกษาคือการนำกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างหน้าที่และอำนาจ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อปรับปรุงแก้ไขเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ใช้หน้าที่และอำนาจในการควบคุมการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้มีมาตรฐานการศึกษาตามหลักการจัดการอุดมศึกษาที่ดี สภามหาวิทยาลัยมีการใช้หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการออก ข้อบังคับ ปฏิบัติภายในด้านธรรมาภิบาลให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลสากล และออกข้อบังคับมาตรฐานจริยธรรมภายในมหาวิทยาลัยตามวัฒนธรรมองค์กรมหาวิทยาลัยของแต่ละแห่งรวมถึงให้มีการตรวจสอบประเมินผลการใช้กฎหมายและข้อบังคับภายในให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และโดยอาศัยข้อมูลจากรายงานการตรวจสอบภายในและภายนอกเพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยเสมอ

2.2 ข้อเสนอแนะด้านการบริหาร

เนื่องจากคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีความสำคัญมากต่อการใช้ความรู้ความสามารถร่วมกันต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในศาสตร์ต่าง ๆ รวมทั้งมีความรู้ด้านเทคโนโลยีใหม่ ๆ รวมถึงต้องเข้าใจในบริบทของการจัดการอุดมศึกษา มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการงาน แบบกลุ่มคณะบุคคล จึงควรให้มีการจัดตั้งสถาบันอบรมพัฒนา หรืออบรมหลักสูตรกรรมการ สภามหาวิทยาลัย และ ให้มีการขึ้นทะเบียนรายชื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยกลางตาม

สายงานอาชีพต่าง ๆ ให้มีการออกกฎหมายรองรับดำเนินการโดยกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม และให้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมแก่การเสียสละเวลาและความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่

3. ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

เนื่องจากการวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะประเด็นโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของ สภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล โดยเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนั้น ผลจากการวิจัยพบว่ายังมีประเด็นสำคัญที่สมควร จะมีการทำ วิจัยต่อไป ดังนั้นข้อเสนอแนะเรื่องที่จะวิจัยต่อไปคือ “การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หน้าที่และอำนาจ ของฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏตามหลักธรรมาภิบาล”

บรรณานุกรม

กฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 4)

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2565

ประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566- 2570)

กฎหมายต่างประเทศ

Code of Good Higher Education Governance, 2017

James Cook University, 1997

National Governance Protocols: NGP, 2005

Scottish Code of Good Higher Education Governance, 2017

University Governance in Australia, 2005

University Governance in French, 1973

University Governance in United Kingdom, 1948

หนังสือ

กระทรวงศึกษาธิการ. (2559). *หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2560*.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุม สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2550). *สุดยอดภาวะผู้นำ: Super leadership*. กรุงเทพฯ: ชัคเชสมิเดีย.

- กำชัย จงจักรพันธ์. (2558). *คำอธิบายประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิท พวงงาม. (2553). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- คมพล สุวรรณคุณ. (2550). *วัฒนธรรมกับสังคม*. กรุงเทพฯ: แพนทีลี่อ็อปปี.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2541). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จินตนา บุญบงการ. (2554). *จริยธรรมทางธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. (2548). *การบริหารความเสี่ยง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พอติ จำกัด.
- ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ และอภิชัย พันธเสน. (2539). *ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ณัฐฐา วินิจฉัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. โครงการเอกสารตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2552). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วีพรีนธ์.
- ทองคุณ หงส์พันธุ์. (2542). *เส้นทางการศึกษาไทยเพื่อการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.
- ทองใบ สุดซารี. (2544). *ภาวะผู้นำและการจูงใจ*. อุบลราชธานี: สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2551). *ทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: รัตนไตร เทวุษย์ปริวรรกสันติ.
- ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ พนมพัทธ์ สมิตานนท์. (2558). *ความรับผิดชอบในการบริหารรัฐกิจ หน่วยที่ 13*. ในเอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพบริหารรัฐกิจ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- _____. (2543). *เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 8-15* (พิมพ์ครั้งที่ 10). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรัชญา เวชารักษ์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.
- ประยูร กาญจนกุล. (2544). *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- พรชัย รัชมีแพทย. (2535). **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. (2552). **ความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์กร ความหมายทฤษฎีวิธีวิจัย การวัดและงานวิจัย**. กรุงเทพฯ: เสมอธรรม.
- ภาวิดา ธาราศรีสุทธี. (2547). **คุณลักษณะ คุณสมบัติความสามารถของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2562). **ประวัติศาสตร์แห่งการเดินทางและภูมิศาสตร์การเมืองในรอบศตวรรษ**. กรุงเทพฯ: สมมติ.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). **ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2547). **การบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม: ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการ**. กรุงเทพฯ: บั๊ตพอยท์.
- เรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์. (2544). **มหาวิทยาลัยของประชาชน**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2540). **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิลาวณีย์ หงษ์นคร. (2565). **บันทึกเรื่องเด่นรางวัลพระปกเกล้า: ท้องถิ่นกับภารกิจที่ท้าทายหลังวิกฤตโควิด-19**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- วันชัย มีชาติ. (2548). **พฤติกรรมกรรมการบริหาร องค์กรสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (2545). **องค์กรและการจัดการ**. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- ศิโรจน์ ผลพันธิน. (2544). **ผู้บริหารสถานศึกษาดีเด่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2547). **รายงานการสังเคราะห์แนวคิดและวิธีการจัดการเรียนการสอนที่ส่งเสริมทักษะการคิดวิเคราะห์ กลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547). **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). **ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

- สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2556*. กรุงเทพฯ: นานามีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- อรทัย กักผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ. (2552). *เคล็ดลับการจัดการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นบทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อานนท์ ศักดิ์วีระวิชัย. (2559). *สี่สะท้อนสี่: ภาพในความคิด (Stereotype) ของคนไทยที่มีต่อกลุ่มการเมืองที่ต่างกัน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วารสาร บทความ

- ณัฐธา วินิจนัยภาค. (2549). การประเมินผลความสำเร็จขององค์กรภาครัฐ. *Balanced Scorecard. รัฐประศาสนศาสตร์*, 4 (2), 57-71.
- ดวงนภา เกตุทอง. (2563). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น. *วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์*, 3 (2) (กรกฎาคม - ธันวาคม 2563).
- ปรีชา อุตระกุล. (2545). มองการศึกษา. *วารสารการศึกษาแห่งชาติ*, 5 (24) : 3.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 14 (1).
- วรภัทร โดชนะเกษม. (2542). การสร้าง Good Governance ในองค์กร. *วารสาร กสท*, 8.
- ศิริวรรณ มนต์ระผดุง. (2559). การจัดการความขัดแย้งในองค์กรอย่างสร้างสรรค์. *วารสารวไลยอลงกรณ์-ปริทัศน์* (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์), 6 (2), 194-208.
- สนั่น เกชาวี และไกรสร ยศชัย. (2556). การประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ. *Industrial Technology Review*, b-19, 247 (มิ.ย. 2556).
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2557). แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 6 (1).
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2537). หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส ตอนที่ 2. *วารสารนิติศาสตร์*, 24 (4).

วิทยานิพนธ์

ดาวเรือง นิमितจิตภักดี. (2559). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา: ศึกษากรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริติ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ปนิดา เนื่องพะยอม. (2560). *กลยุทธ์การบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน*. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการศึกษา, วิทยาลัยครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

พิกุล ภูมิโคกรักษ์. (2550). *รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏภายใต้พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.

พัศตร์วิภา โพธิ์ศรี. (2551). *กระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรชร พรประเสริฐ. (2539). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เอกสารอื่น ๆ

กฎกระทรวง มาตรฐานการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2565. (2565, 31 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 (ตอนที่ 20 ก).

เกษม สุวรรณกุล. (2552ก). “การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ”. จดหมายข่าวธรรมมาภิบาลมหาวิทยาลัย สถาบันคลังสมอง.

เฉลิมพล พลมุข. (2562). *เอดส์ไทยยุคโควิด-19 35 ปียังคงอยู่ไร้ทางออก*. สกู๊ปหน้า 1 : ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ยุติเชื้อร้ายโรคเอดส์ วันเอดส์โลก 2015 เอกซเรย์เอดส์ไทย.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันพระปกเกล้า.

- รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ. (2544). *รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัตนะ บัวสนธ์. (2552). *ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ: สภาพปัจจุบันและความคาดหวัง*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร:พิษณุโลก.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2535). *การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิ Friend rich Ebert คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร และอุทัย เลาหวิเชียร. (2529). *การจัดโครงสร้างและรูปร่างขององค์กรวิชาชีพในประเทศไทย กรณีศึกษาทนายความ*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ. (2542). *การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันราชภัฏนครราชสีมา.
- สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. (2562). *คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่ 2/2562*. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570). (2565, 1 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง., หน้า 1.
- อมร รักษาสัตย์ และคนอื่น ๆ. (2534). *การปรับปรุงหน้าที่และอำนาจ โครงสร้างและวิธีปฏิบัติงานของสภาวิจัยแห่งชาติ*. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (2550). *หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในกิจกรรม Home Office Day*. วันที่ 30 เมษายน 2550 ณ ห้องประชุม ก.พ.ร. ชั้น 5 สำนักงานเลขาธิการ.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- Allen, H. J. B. (1990). *Cultivating the Grassroots: Why Local Government Does Matter*. Bombay: IULA.
- Asian Development Bank (ADB). (1999). *An Asia Without Poverty. Office of External Relations (OER) (Chief, Robert H. Salamon) and Printing Unit (Head, Raveendranath Rajan)*, ADB.
- Brian, C. S. (1985). *Decentralization*. London: Georg all en & Unwin (Publissers) lte.

- Cheema, G.S. and D.A. Rondinelli. (1983). *Decentralization and Development: Policy. Implementation in Development Countries*. Sage: Beverly Hills CA. 319.
- Christopher, M. (1996). From brand values to customer value. *Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science*, 2 (1), pp. 55-66.
- Fayol, H. (1925). *General and Industrial Management*. London: Sir Issac Pitman and Sons.
- Jennie Litvack and Jessica Seddon. (1999). *Decentralization Briefing Note*. World Bank Institute Working Paper.
- Johnson, D.W. and Johnson, R.T. (1991). *Learning Together and Alone*. New Jersey: Prentice Hall.
- Kraay, A., Kaufmann, D., & Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide Governance indicators: methodology and analytical issues*. The World Bank.
- Hodge, B. J., & Anthony, William P. (1991). *Classics of Organization Theory* (Eighth Edition). Boston: Cengage Learning.
- Maslow's. (1943). A theory of human motivation. In R. Lowry (Ed.). *Dominance, self-esteem, self-actualization: Germinal papers of A.H. Maslow Monterey*. CA: Brooks/Cole Publishing.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center.
- Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S. (1989). *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework*. Retrieved December 12, 2020.
- Siffin, William J. (1960). *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*. Honolulu: East-West Center Press.
- Smith, Pamela Jo. (2005). *Formal Mentoring: A Study Examining the Experiences of Women of Color in a Food Retail Organization*. Dissertation Abstracts International.
- Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behavior* (2nd ed). New York: The Free Press.
- Silva, Dianc Yendol and Nancy Fichman Dana. (2001). *Collaborative Supervision in the Professional Development School*. Dissertation Abstracts International.
- Taylor, F.W. (1947). *Scientific Management*. New York: Harper.

Thomas, K. W. & Schmidt, W. H. (1976). A Survey of Managerial Interests with Respect to Conflict. *Academy of Management Journal*, 19: 315-318.

United Nations. (2000). *The Global Campaign on Urban Governance*. Concept Paper, 2nd Edition March 2002.

Wilson, Mark H. B.Sc., M.B.B. Chir.; Milledge, James M.D. (2008). Direct Measurement of Intracranial Pressure at High Altitude and Correlation of Ventricular Size with Acute Mountain Sickness Brian Cummins' Results from the 1985 Kishtwar Expedition. *Neurosurgery*, 63 (5): 970.

Weber, M. (1946). *Bureaucracy*. In H. H. Gerth, & C. W. Mills (Eds. & Trans.), Max Weber: Essays in Sociology. (Reprinted from Classics of Public Administration 5th ed., pp. 50–55.

ฐานข้อมูลออนไลน์

กระทรวงสาธารณสุข. (2564). *แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://dmsic.moph.go.th/index/detail/6991>.

กิตติชัย วัฒนานิก. (2556). *การประเมินสภาพสถาบันอุดมศึกษา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://council.mju.ac.th/goverment/20111119104835_2011_council/File20130227143652_31578.pdf.

มหาวิทยาลัยราชภัฏ. (2547). *พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.cmru.ac.th/assets/files/act/rajabhat-university-act-be-2547.pdf>.

วารสารศรีอยุธยา. (2562). *ลักษณะของครูที่ดี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://drive.google.com/file/d/1koG6OJQX96U1HEPdISUA3FMRjo206Uq6/view>.

วิจารณ์ พานิช. (2546). *การจัดการความรู้ คืออะไร: ไม่ทำไม่รู้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/21446>.

สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *หลักคุณธรรมและจริยธรรม VIRTUE AND ETHICS*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://goodGovernance.kpi.ac.th/th/blog/view/5>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). *ภาวะเศรษฐกิจรายไตรมาสและแนวโน้มเศรษฐกิจไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.nesdc.go.th/more_news.php?cid=279.

Tony Bush. (2006). *Theories of Educational Management*. (Online). Available: <http://www.cnx./content/m13867/lastest>.

UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development, A UNDP policy document*. (Online). Available: <http://www.magnet.undp.org/policy/chapter1.htm>.

Vicharn Panich. (2007). *Global Trend in University Governance*. (Online). Available: <https://www.gotoknow.org/posts/121061>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

ภาพบรรยายการเก็บข้อมูลการวิจัย











ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นายเกรียงศักดิ์ โชควรรกุล
วันเดือนปีเกิด	24 เมษายน 2521
สถานที่เกิด	จังหวัดมหาสารคาม
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	222 หมู่ 3 ตำบลบ้านเล่า อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ 36000

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- บริหารธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา
- รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประกาศนียบัตร

- ประกาศนียบัตรระดับสูง กฎหมายปกครองระดับสูง
วิทยาลัยยุติธรรมทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุด กปส. 2
- ประกาศนียบัตรทางกฎหมายปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครองและคดี
ปกครอง (หลักสูตรที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองรับรอง ก.ศป.)

ปริญญาโท

- นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ปริญญาเอก

- รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

ประวัติการทำงาน

ภายในมหาวิทยาลัยฯ

- รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ
- ประธานกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ
- ประธานสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ
- กรรมการสภาวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

ภายนอกมหาวิทยาลัยฯ

- ประชานที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการมหาวิทยาลัยราชภัฏทั่วประเทศ
- ประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนชัยภูมิภักดีชุมพล
- ประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนกาญจนาภิเษก วิทยาลัย

จังหวัดชัยภูมิ

- รองประธานสภาอุตสาหกรรม สายงานกฎหมายและงานวิชาการ
- คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสตรีชัยภูมิ
- คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนอนุบาลชัยภูมิ
- เป็นผู้ไต่เถียง ประจําสำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม