

# กฎหมาย และ วิธีปฏิบัติ

สำหรับ  
กรรมการสภามหาวิทยาลัย  
ควรถวาย

นายมีชัย ฤชุพันธุ์

จัดทำโดย สถาบันคลังสมองของชาติ



## คำนำ

หนังสือเล่มเล็ก **“กฎหมายและวิธีปฏิบัติที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบ”** นี้ รวบรวมจากทัศนะและความคิดเห็นของผมในหลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจัดขึ้นโดยสถาบันคลังสมองของชาติ มูลนิธิส่งเสริมทบวงมหาวิทยาลัย ผมมีโอกาสเข้าร่วมในหลักสูตรดังกล่าว ๒ ครั้ง ครั้งแรก เป็นการเข้าร่วมหลักสูตรรุ่น ๑ ในฐานะผู้เข้ารับการอบรม หรือผู้เข้าร่วมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ในครั้งนั้น ผมได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ ครั้งที่ ๒ เป็นการเข้าร่วมหลักสูตรรุ่นที่ ๓ ในฐานะวิทยากรเรื่อง กฎหมายและวิธีปฏิบัติที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบ

สถาบันคลังสมองของชาติ เห็นว่าสิ่งที่ผมได้ให้ทัศนะและความคิดเห็นไว้นั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่สมควรนำมาพิมพ์เผยแพร่ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ให้มากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันคลังสมองของชาติใช้วิธีเรียบเรียงจากการถอดเทปบันทึกเสียง ซึ่งเนื้อหาบางส่วนอาจจะไม่ละเอียดหรือครบถ้วนมากนัก ท่านผู้อ่านพึงตระหนักในข้อจำกัดนี้ ขอขอบคุณสถาบันคลังสมองของชาติที่เรียบเรียงและจัดพิมพ์เป็นหนังสือเล่มเล็กนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาสภามหาวิทยาลัยของประเทศไทยต่อไป

มีชัย ฤชุพันธุ์

มีนาคม ๒๕๕๔

## มุมมองธรรมาภิบาลจาก “หลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา”

มีชัย ฤชุพันธุ์

นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

ผู้สำเร็จหลักสูตร รุ่น ๑

“...สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดนโยบายมหาวิทยาลัย  
จริงหรือ? เพราะมหาวิทยาลัยก่อตั้งมาก่อนที่กรรมการสภาฯ จะเข้ามา  
ทำหน้าที่ การจะแก้ไขหรือเปลี่ยนทิศทางของนโยบายที่มีอยู่ไม่ใช่จะทำ  
ได้ง่ายๆ ภายในชั่ววาระหนึ่งๆ ของสภาแต่ละชุด นอกจากนี้ กรรมการ  
สภามหาวิทยาลัยยังมีข้อมูล ความรู้ หรือเครื่องมือใดๆ ไม่เพียงพอ  
ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายได้ในเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้น  
เป้าหมายของมหาวิทยาลัยจะถูกกำหนดในเบื้องต้นโดยอธิการบดี หาก  
สภามหาวิทยาลัยไปกำหนดนโยบายอีกอย่างหนึ่งที่ไม่สอดคล้องกับ  
ของอธิการบดี จะทำให้เกิดปัญหามาก ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยต้อง  
ทำให้นโยบายของอธิการบดี และ ของสภามหาวิทยาลัยหลอมรวม  
เป็นเนื้อเดียวกัน และต้องเปิดใจยอมรับว่า “กรรมการสภา  
มหาวิทยาลัย” และ “ผู้บริหารมหาวิทยาลัย” เป็นองคาพยพเดียวกัน  
แต่ทำหน้าที่ต่างกัน

## แนวทาง ๖ ประการ เพื่อบรรลุเป้าหมายของมหาวิทยาลัยหล่อหลอม เป็นเนื้อเดียวกัน

๑. สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ต้องปรึกษาหารือกัน อย่างจริงจัง และใกล้ชิดในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้นโยบาย ของทั้งสองส่วนหลอมรวมเป็นเนื้อเดียวกัน นอกจากนี้ สภา มหาวิทยาลัยต้องเข้าใจเป้าหมายและวิธีการของฝ่ายบริหารให้ ถ่องแท้ เพื่อประโยชน์ในการให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ เพิ่มเติม
๒. อย่าสร้างนโยบายที่เป็นเอกเทศ สภามหาวิทยาลัยควรใช้วิธี เสนอแนะ เพื่อฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยจะได้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆ ให้ดีขึ้น
๓. ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยจะดำเนินการต่างๆ โดยมองในแง่ดีว่า จะ สร้างความเจริญ รุ่งเรืองแก่มหาวิทยาลัยอย่างไร ... สภา มหาวิทยาลัยควรเป็น “สติ” ให้โดยคอยชี้ให้ฝ่ายบริหารเห็น อีกด้านหนึ่ง (เป็นการมองต่างมุม)
๔. ข้อบ่งชี้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย การวางกฎ ระเบียบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สภาฯ ควรให้ความไว้วางใจฝ่ายบริหาร พอสมควร ไม่เข้มงวด จนฝ่ายบริหารปฏิบัติงานไม่ได้ ...
๕. ให้ความร่วมมือในการรับรู้ปัญหา รวมทั้ง ไม่ทำตัวเองให้เป็น ปัญหาในการบริหารมหาวิทยาลัย
๖. มติของสภามหาวิทยาลัยต้องชัดเจน และกรรมการสภาฯ มีความ แน่ใจในมติดังกล่าว และพร้อมที่จะรับผิดชอบร่วมกับฝ่ายบริหาร

การที่จะให้เกิดผลดังกล่าวได้ นายกสภามหาวิทยาลัย ควรจะมีบทบาทในการนำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยแนวทาง ๕ ประการ ดังนี้

๑. ต้องรู้เท่าที่ และทัศนคติของกรรมการแต่ละคน
๒. ต้องมีความรู้ ความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ของเรื่องที่กำลังพิจารณาเป็นอย่างดี
๓. ต้องศึกษาประเด็นต่างๆ ในวาระการประชุม ว่ามีข้อดี/ข้อเสียอะไรบ้าง เพื่อแจ้งให้ที่ประชุมรับรู้ เพื่อการระดมและหาทางออก
๔. ต้องมีทักษะในการสรุปความคิดเห็นของที่ประชุม เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจ
๕. หากมีกรณีก้ำกึ่ง นายกสภาฯ ต้องชี้ขาดและให้เหตุผล

#### คุณสมบัติ ๕ ประการของนายกสภามหาวิทยาลัย

๑. ต้องเป็นคนช่างสังเกต
๒. ต้องเป็นคนอ่านหนังสือเร็ว และจับประเด็นได้เร็ว
๓. ต้องกล้าตัดสินใจ
๔. ต้องมีความอดทน เพื่อรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง
๕. ต้องมีอารมณ์ขันบ้างในบางครั้ง เพื่อลดความตึงเครียด...”

## กฎหมายและวิธีปฏิบัติที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบ

(วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เวลา ๐๙.๐๐-๑๒.๐๐ น.)

วิทยากร (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ : อดีตประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) นำเสนอกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบต่อผู้เข้าร่วมหลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษารุ่น ๓ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

กฎหมายพื้นฐานที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบ มี ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ : ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของประเทศ อย่างน้อยๆ จะต้องรู้ถึงบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อว่าในการปฏิบัติหน้าที่จะได้ไม่ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเข้า โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในการรับการศึกษาตามมาตรา ๔๙ และเสรีภาพทางวิชาการตามมาตรา ๕๐

๒. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๕ : ซึ่งกำหนดหลักการของการศึกษาแห่งชาติ, ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษา รวมถึงมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา กฎหมายนี้ดูเหมือนจะเป็นผลงานของนักการศึกษาและนักกฎหมาย ที่มั่นใจว่าสิ่งที่ตนคิดในขณะนั้นจะถูกและใช้ได้ไปชั่ววันรันดร ไม่มีใครจะคิดกลยุทธ์หรือวิธีการที่ดีไปกว่านั้นได้อีก จึงบัญญัติรายละเอียดไว้อย่างเต็มที่

๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๗ : ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดโครงสร้างและวิธีการบริหารงานในกระทรวงศึกษาธิการ

๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา : ถือเป็นรัฐธรรมนูญของมหาวิทยาลัย เพราะเป็นกฎหมายที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้าง วิธีการบริหารงาน อำนาจหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๕. กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาทั้งข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย

๖. พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ : เป็นกฎหมายที่ออกมาเป็นพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อรองรับการจัดตั้งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยทั้งที่ตั้งมาก่อนหน้าที่ ๒๕๕๐ และตั้งในภายหลังจากนั้น

๗. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติราชการ การแก้ไขความเดือดร้อน รวมตลอดทั้งความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๘. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สิทธิของบุคคลที่จะขออุทธรณ์ของทางราชการ

๙. ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำอันเป็นความผิด และโทษที่จะต้องรับ

๑๐. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ



นอกจากกฎหมายทั้ง ๑๐ ฉบับ ยังมีกฎหมายอื่นที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบเพิ่มเติม ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยสวัสดิการของราชการ กฎหมาย ปปช. กฎหมาย สตง. กฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดิน กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามกฎหมายพื้นฐานที่ควรต้องทราบอย่างละเอียด จำแนกตามประเภทมหาวิทยาลัย ได้ ดังนี้

ม.รัฐ	ม.ในกำกับ	ม.เอกชน
๑. พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖	๑. พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖	๑. พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖
๒. พ.ร.บ.จัดตั้งมหาวิทยาลัย	๒. พ.ร.บ.จัดตั้งมหาวิทยาลัย	๒. พ.ร.บ.สถาบันอุดมศึกษาเอกชน
๓. พ.ร.บ.การบริหารส่วนงานภายในสถาบันอุดมศึกษา		
๔. พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา		

สามารถกล่าวได้ว่ากฎหมายเป็นเหมือน “พลังงาน” เพราะเป็นที่มาของอำนาจ ที่จะบันดาลให้เกิดสิ่งต่างๆ ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดหน้าที่ ให้ต้องปฏิบัติ ทั้ง “อำนาจ” และ “หน้าที่” มีสภาพเหมือนดาบสองคม คือ ถ้าใช้ไม่ดี ก็เป็นอันตรายต่อต่อผู้ใช้และผู้ที่เกี่ยวข้องได้



อาจเปรียบเทียบกฎหมายได้จากสมการ  $E = mc^2$

$E =$  Empower

(พลังแห่งอำนาจซึ่งจะสร้างหรือผลักดันให้  
การเป็นไปตามวัตถุประสงค์)

$m =$  Management

(การจัดการกับอำนาจให้ถูกต้อง)

$c =$  Charge

(หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เกิดผลสมกับที่ได้รับ  
มอบอำนาจมา)

สภามหาวิทยาลัยจึงต้องมีอำนาจที่จะผลักดันและกำหนด  
ทิศทาง และมีหน้าที่ปฏิบัติเพื่อให้มหาวิทยาลัยขับเคลื่อนไปในทิศทาง  
ที่ถูกต้องให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หากให้อำนาจได้  
ถูกต้อง การกำกับมหาวิทยาลัยย่อมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล  
หากใช้ไม่ถูกต้อง หรือไม่ใช้ ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหาย และเป็น  
ตัวถ่วงความก้าวหน้า ขององค์กรได้

### วิธีการระบุอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

การระบุอำนาจหน้าที่หลักของสภามหาวิทยาลัยในการควบคุม  
ดูแลกิจการทั่วไป มีการระบุถึงการควบคุมดูแล ๒ ลักษณะ คือ

๑. กรณีระบุอำนาจหน้าที่แบบกว้าง : โดยใช้คำว่า “ให้  
รวมถึง” : เป็นการเขียนอำนาจหน้าที่แบบกว้างๆ ทำให้สามารถมีการ  
บริหารจัดการที่คล่องตัว เช่น พระราชบัญญัติของ สถาบันพัฒนา-

บริหารศาสตร์ (นิด้า) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

๒. กรณีระบุอำนาจหน้าที่แบบเฉพาะ : โดยใช้คำว่า “และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้” : เป็นการจำกัดตัวเอง ทำให้มีการบริหารจัดการไม่คล่องตัว เช่น พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นต้น

**อำนาจในการควบคุมดูแลกิจการมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัย** จำแนกเป็น ๓ กลุ่ม

๑. การกำหนดนโยบาย กติกา ทิศทาง การควบคุมทางด้านวิชาการ เช่น การอนุมัติแผน หลักสูตร ปริญญา

๒. การควบคุมการบริหารของมหาวิทยาลัย เช่น การอนุมัติจัดตั้งหน่วยงาน แต่งตั้งถอดถอนบุคลากร

๓. การกำหนดกติกาต่างๆ

อำนาจในการกำกับและควบคุมของสภามหาวิทยาลัย นั้น มีได้มีเจตนาเพื่อจะตรวจสอบและเล่นงาน หรือคอยจับผิด หากแต่มีเจตนาเพื่อการสนับสนุน คำจูน ช่วยเหลือ และดูแลมิให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยกระทำผิดหรือไม่ถูกต้อง *กลไกที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว* กฎหมายได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องนำเรื่องต่างๆ มาเพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาเสียก่อนบ้าง เพื่อทักท้วงบ้าง หรือเพื่อทราบบ้าง ถ้าฝ่ายบริหารไม่เข้าใจ เกิดความรำคาญ หรือนึกว่าเป็นการล่าช้า แล้วหลีกเลี่ยงไม่ยอมนำเสนอให้สภารับรู้หรือพิจารณาตามหน้าที่ ย่อมเป็นการทอดทิ้งที่พึงหรือเกราะป้องกันที่มีอยู่ไปอย่างน่าเสียดาย เพราะ

ถ้าเกิดผิดพลาดอะไรขึ้น ฝ่ายบริหารก็อาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และในหลายกรณี อธิการบดีเลยมีความผิดฐาน “กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและระเบียบที่กฎหมายกำหนด” ไปอย่างน่าเสียดาย

### กรอบการใช้อำนาจ

ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยมิได้มีอำนาจอย่างกว้างขวางจนไม่มีขอบเขตอันจำกัด แท้ที่จริงแล้ว สภามหาวิทยาลัยก็มีกรอบที่ต้องยึดปฏิบัติอยู่เช่นกัน กรอบดังกล่าว พอจะแยกออกได้เป็น ๓ ประเภท

๑. ประเภทที่กฎหมายหรือมีหลักเกณฑ์กำหนดกรอบไว้ค่อนข้างชัดเจน เหลือเพียงรายละเอียดบางประการหรือการปฏิบัติการตามกรอบเท่านั้นที่เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เช่น ในเรื่องการอนุมัติแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ เป็นต้น ซึ่งมีกรอบที่ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร มีหลักเกณฑ์อย่างไร ซึ่งสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจเพียงอนุมัติเมื่อเรื่องนั้นเป็นไปตามกรอบหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วเท่านั้น ในการอนุมัติหรือใช้อำนาจในเรื่องทำนองนี้ ดังนั้น “ฝ่ายเลขานุการที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ต้องติดตามข้อมูลของกรอบมาตรฐาน กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยหรือเป็นข้อมูลที่ได้รับการปรับปรุงนำเสนอให้ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย” ได้รับความทราบ อย่างเป็นทางการในปัจจุบัน มิฉะนั้น สภามหาวิทยาลัยก็อาจอนุมัติผิดพลาดได้

๒. ประเภทที่กฎหมายหรือผู้มีอำนาจกำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์สำคัญ ส่วนรายละเอียดและวิธีปฏิบัติให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

ที่จะไปกำหนดอีกชั้นหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ สภามหาวิทยาลัยก็ย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดทิศทางหรือวิธีการที่เห็นสมควรได้

๓. ประเภทที่กฎหมายมิได้กำหนดกรอบใดๆ ไว้เลย ปล่อยให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยไปกำหนดเอาเอง เช่น กฎหมายกำหนดว่า การสรรหาอธิการบดีให้เป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ซึ่งหมายความว่าสภามหาวิทยาลัยจะกำหนดวิธีการอย่างใดก็ได้ เรื่องประเภทนี้ จะเป็นเรื่องที่สภามหาวิทยาลัยสามารถแสดงความสามารถวิสัยทัศน์ และความเป็นผู้นำได้อย่างเต็มที่ บางมหาวิทยาลัยอาจทำง่ายๆ ด้วยการลอกของอื่นมา บางมหาวิทยาลัยอาจจะเลียนแบบจากราชการ น้อยนักที่จะมีมหาวิทยาลัยศึกษาวิจัยและคิดค้นวิธีการที่เหมาะสมกับมหาวิทยาลัยของตนเป็นการเฉพาะ

สภามหาวิทยาลัยต้องตระหนักถึงการใช้อำนาจสร้างกฎระเบียบของมหาวิทยาลัยขึ้นมาใหม่ (ไม่ลอกเลียนแบบจากราชการหรือจากแหล่งใด) เนื่องจากวิถีและวัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน อาจมีความต้องการกฎระเบียบและกติกากันที่แตกต่างกัน นอกจากนั้น สภามหาวิทยาลัยควรต้องสร้างกลไกให้มีกระบวนการติดตามผลการใช้ระเบียบนั้นๆ และสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เหมาะสมกับบริบทของสถาบันให้มากที่สุด ซึ่งกล่าวได้ว่าบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดกติกาเป็นสิ่งสำคัญที่สุดเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดูแลตัวเองได้ รวมทั้งมีระบบการบริหารที่มีความคล่องตัวและตรวจสอบได้

องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติภารกิจควบคุมดูแลมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการ

สภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกต้องให้ความช่วยเหลือในการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่างๆ เนื่องจากข้อมูลที่เสนอเข้าสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาล้วนแต่มาจากผู้บริหาร ซึ่งติดขัดกับระบบ/ตัวอย่าง เก่าๆ

อย่างไรก็ตามการที่สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีส่วนช่วย ๓ ประการ คือ

๑. กรรมการสภามหาวิทยาลัยร่วมมือกันทำงานอย่างจริงจัง และมีเวลาให้อย่างเพียงพอ และถ้ามีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับด้วยก็จะยิ่งดี

๒. อธิการบดีมองเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับอย่างจริงจัง

๓. มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติกรที่เข้มแข็ง

### **กฎ กติกาที่ดี** ต้องมีลักษณะดังนี้

๑. กฎ กติกาต้องมีความชัดเจนแต่ไม่ตายตัว และควรใช้ถ้อยคำที่รอบคอบ รัดกุม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๒. จุดมุ่งหมายในการออกกฎ กติกา เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ (ก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว) ซึ่งควรต้องรับฟังปัญหาจากผู้ปฏิบัติให้มากที่สุด

๓. ต้องไม่สร้างขั้นตอน หรือกระบวนการทำงานที่ไม่จำเป็นขึ้นตรงข้ามกับหลักของราชการที่ต้องปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา ทำให้ระบบราชการมีความล่าช้า ซึ่งไม่ควรนำมาใช้กับมหาวิทยาลัย หรือหากต้องใช้ควรใช้ให้น้อยที่สุด เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่มีผู้บังคับ

ปัญหาที่แน่นอนอันเนื่องมาจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ในทางราชการนั้นในปัจจุบันก็พยายามแก้ไขปัญหานั้นด้วยวิธีการกำหนดให้มีการมอบอำนาจกันได้เป็นทอดๆ ไป

๔. การจัดทำระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ศึกษาเปรียบเทียบ ระเบียบของราชการหรือของมหาวิทยาลัยแห่งอื่นๆ ได้แต่ไม่ควรคัดลอก มาทั้งหมด

๕. เมื่อจัดทำระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ แล้ว ต้องมีการตรวจสอบ ผลการใช้งาน หากพบว่ามีขั้นตอนหรือมีเอกสารที่ต้องผ่านการพิจารณา ของบุคคลหลายฝ่ายนั้นถือว่าไม่มีความเหมาะสม

๖. กฎ กติกาจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานะ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และพฤติกรรมของคนในชุมชนมหาวิทยาลัย เช่น ระเบียบการปฏิบัติในเรื่องเดียวกันของมหาวิทยาลัยนั้นแต่ละคณะอาจมี วิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันได้

สรุปได้ว่าสภามหาวิทยาลัยจะดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ ของตนเองให้เกิดประโยชน์ได้นั้น ต้องอาศัยเครื่องมือในการกำกับดูแล ที่มีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

มีการเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ๗ ประเด็น แต่ละประเด็นสรุปสาระสำคัญ<sup>(๑)</sup> ดังนี้

๑. มหาวิทยาลัยในกำกับฯ กับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) : การที่หน่วยงานของรัฐต้องถูกตรวจสอบด้านบัญชีและการเงิน โดย สตง. นั้น มหาวิทยาลัยสามารถหลุดพ้นจาก สตง. ได้หรือไม่

ประเด็นนี้วิทยากรได้อธิบายว่า เนื่องจากการบริหารงาน

<sup>(๑)</sup> ผู้เข้าร่วมหลักสูตร ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา รุ่น ๓

การเงินไม่ได้อยู่ในวิสัยที่ผู้บริหารจะทราบรายละเอียด ดังนั้นผู้สอบบัญชีของรัฐ หรือ สตง. จะทำหน้าที่ตรวจสอบตามความถูกต้องของระเบียบกระทรวงการคลัง กรณีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ผู้ที่จะบอกผู้บริหารถึงสถานะกิจการการเงิน คือ ผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต.

แต่ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยไม่ควรใช้กฎ กติกาของราชการ เนื่องจากงบประมาณที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินรายได้และบุคลากรไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดกฎ กติกาที่เหมาะสม เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้กฎ กติกาที่ได้กำหนดนั้น เป็นกรอบในการตรวจสอบ

๒. **การออกระเบียบข้อบังคับ** ในการวางระเบียบต่างๆ ของมหาวิทยาลัยโดยสภามหาวิทยาลัย ควรระบุข้อความ “ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย” เพื่อให้สามารถควบคุมดูแลได้ แต่ไม่ควรกำหนดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตรง

ทั้งนี้ การสร้างระเบียบเป็นกระบวนการสำคัญที่สุดในการบริหารมหาวิทยาลัยและต้องอาศัยกลุ่มบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญหลายสาขาวิชา เพื่อให้คิดอ่านได้กว้างไกล และควรรู้ระบบของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน (ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับฯ ยังติดและคุ้นเคย กับการออกระเบียบข้อบังคับที่อิงเกณฑ์ราชการ ซึ่งจะผูกมัดตัวเอง ทำให้ขาดความคล่องตัว ควรมีการทำวิจัยถึงสถานภาพของกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับฯ ว่าอิงเกณฑ์ราชการมากน้อยเพียงไร)

๓. **การพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัย** กรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละท่านมีความเชี่ยวชาญต่างสาขา ประกอบกับมีการ



ประชุมสภาฯ เดือนละ ๑ ครั้ง จึงมีปัญหาเรื่องการรับข้อมูลที่ไม่เท่ากัน เช่น ฝ่ายบริหารจะเข้าใจงานภาครัฐ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางท่าน อาจไม่เข้าใจ ดังนั้น ควรมีการจัดประชุมเพิ่มเติมเพื่อเป็นการให้ข้อมูล และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อเป็นการเปิดพื้นที่และเป็นการลด ช่องว่างของการได้รับข้อมูล ก่อนจะมีการประชุมพิจารณาวาระต่างๆ ตามการประชุมปกติ และสภามหาวิทยาลัยควรมีเลขานุการสภาฯ ที่มี ความสามารถสูง นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรร่วมรับผิดชอบ ในพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัยของตนด้วย

๔. การพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ การกำหนดระเบียบ ของสภามหาวิทยาลัยในบางเรื่องเป็นเกณฑ์ที่ไม่ตรงกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เช่น การกำหนดเกณฑ์การพิจารณา ตำแหน่งทางวิชาการ ในประเด็นคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่ อ่านผลงานของบางสาขาวิชา ทำให้ กกอ. มีมติว่า “แนวทางไม่เป็นไป ตามระเบียบของ สกอ. จึงไม่ดำเนินการต่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ” แท้ที่จริงแล้ว ตามกฎหมายนั้น สกอ. ไม่มีอำนาจตั้ง เพราะ สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอำนาจในการอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ ดังนั้นควรทำความเข้าใจกับ สกอ. ว่าปัจจุบันกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลง โดยแต่ละสถาบันมีกฎเกณฑ์เฉพาะในการบริหารจัดการ และในเบื้องต้น ควรขอความร่วมมือในการพิจารณากฎเกณฑ์ของมหาวิทยาลัยกับ สกอ. เพื่อหาข้อยุติเป็นรายสถาบัน

๕. ระเบียบพัสดุ ปัจจุบันหลายมหาวิทยาลัยยังผูกติดกับ ระเบียบพัสดุกับเกณฑ์ของสำนักนายกรัฐมนตรีย สภามหาวิทยาลัย สามารถกำหนดระเบียบพัสดุขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติได้ หากใช้ ระเบียบของสำนักนายกฯ จะไม่เหมาะกับบริบทของมหาวิทยาลัย

และมติคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ใช้บังคับกับหน่วยราชการตามกฎหมายระเบียบราชการให้ปฏิบัติตามระเบียบคณะรัฐมนตรี แต่ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยไม่ใช่ราชการจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เช่น วันหยุดราชการ เป็นต้น

๖. **การจัดการศึกษานอกที่ตั้ง** การที่สภามหาวิทยาลัยอนุมัติการจัดการศึกษานอกที่ตั้ง และเสนอต่อ สกอ. เพียงเพื่อรับทราบหลักสูตรนั้นเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง เนื่องจาก สกอ. ไม่มีอำนาจในการกำหนดกรอบมาตรฐานโดยตรง และ สกอ. ควรทำให้สภามหาวิทยาลัยมีความเข้มแข็งมากขึ้น

๗. **การตัดสินใจกับความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกติกาสภามหาวิทยาลัย**

จากคำกล่าวที่ว่า “สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่เพื่อสนับสนุนการบริหาร เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัย” แต่ปัญหาที่สภามหาวิทยาลัยมักประสบ คือ ความไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนเอง และการที่บุคลากรไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ส่งผลให้การบริหารเวลาในการประชุมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล คือ สภามหาวิทยาลัยจะมีการเปรียบเทียบการตั้งกฎ กติกาภายในจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ๙ แห่ง สำหรับกำหนดเป็นแนวปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริงอาจเกิดข้อผิดพลาดเหมือนกันหากมีการตัดสินใจตามกัน เช่น กรณีมหาวิทยาลัยกับการจ่ายเงินให้กับผู้รับเหมาก่อสร้างในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ๒๕๔๐ เป็นต้น