

จดหมายข่าว ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน) 2553

ISSN 1906-4977



- แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย ฯพณฯ องคมนตรี ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย
- กิจกรรมส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา
- นานาสาระเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย : ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช
- มหาวิทยาลัยกับคณิศรพิพาทในศาลปกครอง : นาวาเอกวุฒิ มีช่วย
- ข่าวอุดมศึกษา : สกอ. ตั้งสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร



สารบัญ

Contents >>



- 3 แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย
ฯพณฯ องคมนตรี
ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย
- 8 หลักสูตรธรรมมาภิบาลเพื่อ
การพัฒนาอุดมศึกษา
- 9 นานาสาระเกี่ยวกับสภา
มหาวิทยาลัย
- 11 มหาวิทยาลัยกับคณิศร
ในศาลปกครอง
- 16 ข่าวอุดมศึกษาที่น่าสนใจ

Editorial >>

บทบรรณาธิการ

จดหมายข่าวธรรมมาภิบาลมหาวิทยาลัยฉบับนี้เป็นฉบับที่ 6 เนื้อหาในจดหมายข่าวฯ ประกอบด้วย แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย (ฯพณฯ องคมนตรี ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย) แนะนำหลักสูตรธรรมมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา (โดย ทีมบรรณาธิการ) มหาวิทยาลัยกับคณิศรพิพากในศาลปกครอง “คดีปกครองกับมหาวิทยาลัย” (โดย นาวาเอกวุฒิ มีช่วย) นานาสาระเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย (โดย ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช)

จดหมายข่าวธรรมมาภิบาลมหาวิทยาลัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทัศนะและประสบการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา และการนำหลักธรรมมาภิบาลมาใช้ในการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย หากท่านผู้อ่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะใดๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำจดหมายข่าวฯ หรือประสงค์ที่จะนำบทความเรื่องธรรมมาภิบาล ตลอดจนประสบการณ์หรือแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับธรรมมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดีในสถาบันของท่านมาเผยแพร่ กรุณาติดต่อกองบรรณาธิการตามที่อยู่ด้านล่างนี้ จักขอบคุณยิ่ง

กองบรรณาธิการ



สถาบันคลังสมองของชาติ
www.knit.or.th/ugi

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา	: ศ.ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง	ดร.กมลินทร์ พินิจภูวดล
กองบรรณาธิการ	: ดร.นงเยาว์ เปรมกมลเนตร นางวิสุทธินิ แสงประดับ	นางสาวฉันทลักษณ์ อาจหาญ
จัดพิมพ์โดย	: สถาบันคลังสมองของชาติ ชั้น 15 อาคารมหานครยิบซัม เลขที่ 539/2 ถนนศรีอยุธยา เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400 โทรศัพท์ : 0 2640 0461 โทรสาร : 0 2640 0465	

แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย

ฯพณฯ องคมนตรี
ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย

นายกสภามหาวิทยาลัย

สถาบันคลังสมองของชาติ ได้รับความกรุณาจาก
ฯพณฯ องคมนตรี ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย
ในการเข้าสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2553
(เวลา 08.00 - 09.00 น.) ณ ทำเนียบองคมนตรี
ถนนสราญรมณ์ กรุงเทพฯ



ประวัติ

พจนฯ องคมนตรี ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย เกิดเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2484 สำเร็จการศึกษาแพทยศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม อันดับหนึ่ง) จากคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หลังสำเร็จการศึกษาได้รับทุนมูลนิธิอานันทมหิดล ศึกษาต่อและได้รับวุฒิปัตรสสาขายูรศาสตร์ และวุฒิปัตรสสาขายูรศาสตร์โรคหัวใจและหลอดเลือด มหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา และได้ผ่านหลักสูตรปริญญาบัตร จากวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

ประวัติการทำงานที่สำคัญ ได้แก่

- » อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (พ.ศ. 2532 - 2535)
- » อธิการบดีมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ (พ.ศ. 2540 - 2544)
- » รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2536 - 2537)
- » ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2537 - 2539)
- » สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. 2534 - 2535)
- » สมาชิกวุฒิสภา (พ.ศ. 2539 - 2543)
- » รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ. 2544)

ฯพณฯ องคมนตรี ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย ได้รับรางวัลประกาศเกียรติคุณมากมาย อาทิ รางวัลพระราชทานเหรียญทองเรียนดีเยี่ยม จากการศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รางวัลประกาศเกียรติคุณ “บุคคลตัวอย่าง” ประจำปี พ.ศ. 2540 สาขานักวิชาการพัฒนาทางการศึกษา รางวัลประกาศเกียรติคุณสมาชิกที่มีผลงานอันทรงคุณค่าของ International Association of University President (IAUP) ค.ศ. 1997 - 1998 รางวัลผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่กระทรวงศึกษาธิการและรางวัล “คนดีศรีพิจิตร” จากกระทรวงวัฒนธรรม ฯพณฯ องคมนตรี ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรี นับตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน ปัจจุบัน ฯพณฯ องคมนตรี ศ.เกียรติคุณ นพ.เกษม วัฒนชัย ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นายกสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ และนายกสภามหาวิทยาลัยสยาม

“ผู้นำจะต้องบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นไปตามเป้าหมายการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์มาเพื่อเป็นการประกันประสิทธิภาพประสิทธิผล”



การนำหลักการของธรรมาภิบาลมาใช้ในมหาวิทยาลัย

ต้องคำนึงถึงเป้าหมายขององค์กรเป็นอันดับแรก นั่นคือ ความต้องการ Efficiency กับ Effectiveness ต่อจากนั้นจึงไปสร้างกลไกการบริหารจัดการ ดังนั้น หากจะกล่าวถึงการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในเชิงระบบที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เคยตรัสรับสั่งเป็นหลักการทรงงานข้อหนึ่งว่า **ประหยัด เรียบง่าย ประโยชน์สูงสุด**

ดังนั้นในระบบการศึกษา ผู้บริหารทุกระดับในมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี คณบดี และหัวหน้าภาค ควรมีภาวะผู้นำ (Leadership) และมีหน้าที่ 3 ประการที่สำคัญ คือ (1) กำหนดทิศทางของสถาบัน (2) นำทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกมาเป็นพลังร่วม และ (3) ขับเคลื่อนพลังหรือทรัพยากรต่างๆ เหล่านี้ไปสู่เป้าหมายของการพัฒนา เช่นนี้แหละคือ Leadership

ผู้นำจะต้องบริหารภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเป้าหมาย อย่างนี้จึงจะเรียกว่า “ผู้นำที่แท้จริง” เพราะฉะนั้นหากยึดตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ตรัสรับสั่งว่า

Input คือ การประหยัด และการประหยัดในที่นี้ คือ การใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะว่า Effectiveness อยู่ตรงนั้น

Process ออกแบบกระบวนการที่เรียบง่าย ลดขั้นตอนที่ยุ่งยากออกจะช่วยลดค่าใช้จ่ายเรื่องความคุ้มค่าไปอีก อย่างที่เรามักกล่าวถึงอยู่เสมอว่า ระบบราชการเลื่อยช้า เพราะว่าผู้บริหารมักใส่ขั้นตอนเข้าไป มีแต่การเพิ่มขั้นตอน ไม่ได้ตัดวงจรงานออก อันนี้แม้แต่มหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่งก็มีขั้นตอนมากมาย ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ที่กวาดลานบวชได้ต้องผ่านขั้นตอนถึง 23 ขั้นตอน ต้องมีคนเห็นชอบถึง 23 คน อย่างนี้กว่าจะลาได้ออกพรรษาพอดี

Output ในปัจจุบันไม่ค่อยให้ความสนใจมากนัก เช่น เมื่อครั้งที่ดำรงตำแหน่งปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ผมเป็นผู้ริเริ่มเอาระบบประเมินคุณภาพอุดมศึกษา (Qualification Assessment) เข้ามาใช้ ซึ่งตอนนั้นก็ช่วยกันหลายท่าน ผมได้ให้นโยบายว่า เรื่องระบบประเมินคุณภาพอุดมศึกษาต้องทำให้ง่าย ลดขั้นตอนให้เหลือน้อยที่สุด แล้วเอาหัวใจซึ่งคือ Output เพราะฉะนั้นถ้าหน่วยงานไหนเอา Governance System เข้าไปแล้ว ต้องรู้ว่าอะไรคือหัวใจ สำหรับธรรมาภิบาลแล้ว **หัวใจ คือ Efficiency และ Effectiveness** ซึ่ง Efficiency คือ ประสิทธิภาพในการบริหาร หมายถึง Input ของ Process ส่วน Effectiveness คือ ประสิทธิภาพ ซึ่งคือ Output Outcome

หากจะมองเพียงแค่ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลแล้วเอาระบบมาใส่คือ ประหยัด เรียบง่าย และประโยชน์สูงสุด สิ่งที่ยังไม่มี คือ ความรับผิดชอบ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการตรวจสอบธรรมาภิบาลจึงเติมส่วนนี้เข้ามา แท้จริงแล้วธรรมาภิบาลนั้นไม่ได้ลึกลับอะไร เพียงแต่บอกให้องค์กรบริหารตามระบบให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลได้นั้น

จะต้องมีธรรมาภิบาลเพื่อเป็นการประกันประสิทธิภาพประสิทธิผลธรรมาภิบาลจึงถูกออกแบบซึ่งมีเพียง 4 ตัวเท่านั้น คือ ความรับผิดชอบ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และตรวจสอบเท่านี้ ไม่มีอะไรซับซ้อน

ความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ พันธสัญญาที่จะปฏิบัติงานให้แก่องค์กร มีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผลตามที่ตกลงกัน เช่น มหาวิทยาลัยจ้างอธิการบดี 4 ปี ให้ระบุไปว่า 4 ปี จะทำอะไรให้มหาวิทยาลัยบ้าง แล้วจะเกิดประสิทธิภาพอย่างไร เกิดประสิทธิผลอย่างไร สิ่งนี้คือ ภาระความรับผิดชอบของอธิการบดีตามตำแหน่ง (Job Description) นอกเหนือจากความรับผิดชอบตามกฎหมายอะไรต่างๆ เช่น สัญญาจ้าง การกำหนดภาระงานตามตำแหน่ง การกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะกิจ ความรับผิดชอบออกมาในหลายรูปแบบ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยได้ออกแบบความรับผิดชอบต่างๆ เหล่านี้มาแล้ว ดังนั้นจึงมักจะไม่มีปัญหา

แต่เราไม่ได้ตรวจสอบความรับผิดชอบ คือ การกำหนดความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งคู่กันในเรื่อง Responsibility - Accountability ต่างประเทศทำมาดีมากตรงนี้ คือ พันธสัญญาที่จะรับผิดชอบเมื่อการบริหารหรือการปฏิบัติเกิดความเสียหาย และรับผิดชอบเมื่อการบริหารหรือการปฏิบัติเกิดผลดีตามเป้าหมาย ตรงไปตรงมา สำหรับประเทศไทยไม่ได้สร้างระบบตรงนี้ขึ้นมา และมักจะลูปหน้าปะจุมก ปัญหาของธรรมาภิบาลนั้นในเมืองไทยจะทำให้เกิดขึ้นยากมากในเรื่องของความ เป็นพวกพ้องต้องกัน การที่จะลูปหลังกัน ต่างคนต่างลูปหลัง สากลูบหลังฝ่ายบริหาร บริหารลูบหลังฝ่ายสภา เพราะการสรรหาใช้การพึ่งพาซึ่งกันและกัน ซึ่งตรงนี้ตัดกันไม่ขาด โครงสร้างธรรมาภิบาล มีดังนี้

โครงสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance Structure)

ระดับที่ 1	➡	เจ้าของ
ระดับที่ 2	➡	คณะกรรมการนโยบาย
ระดับที่ 3	➡	ผู้บริหาร
ระดับที่ 4	➡	ผู้ปฏิบัติ

ความรับผิดชอบ (Accountability) และโครงสร้างจำเป็นมาก เพราะฉะนั้น ความรับผิดชอบในหน้าที่จะทำให้ได้ ถ้ายังเอาโครงสร้างแบบธุรกิจครอบครัว (Family Business) ใส่เข้าไปในมหาวิทยาลัยหรือองค์กร ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ากลัวมาก มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีโครงสร้างและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนมีเจ้าของมานั่งในระดับชั้นที่ 1 2 และ 3 แต่ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ โดย พรบ. มหาวิทยาลัย มีการกำหนดให้ระดับชั้นที่ 3 และ 4 มานั่งในระดับชั้นที่ 2 โครงสร้างมหาวิทยาลัยระดับที่ 4 คือ ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ ผู้แทนอาจารย์ ระดับที่ 3 คือ ผู้บริหาร ได้แก่ ผู้แทนผู้บริหาร มานั่งเป็นกรรมการบอร์ด ไม่มีที่ไหน

ในโลกนำมาใช้กัน แต่มหาวิทยาลัยของประเทศไทยทำ เพราะมักจะมองในอดีตที่ว่า มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานทางการเมือง (Political Agency) ไม่ใช่หน่วยงานทางวิชาการ (Academic Agency) เพราะฉะนั้นเราก็เลยอยากให้ผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่แทนตน ผมเองพยายามพูด พูดไปผู้คนก็ไม่เข้าใจ บ้างก็มีต่อว่าก็มี อย่างประเทศจีนเคยใช้ระบบนี้สมัยคอมมิวนิสต์ Red Guard ถึงกับให้นักศึกษามาเป็นบอร์ด ในยุโรปก็มี พวกนั้นคือยังสับสนกับการบริหารองค์กรที่เป็นธรรมาภิบาล แล้วยังสับสนกับ Political Pressure ซึ่งในภายหลังประเทศจีนก็ยกเลิกระบบนั้นหมดเลย ย่อกลงมีอยู่ช่วงหนึ่งเมื่อครั้งที่คอมมิวนิสต์ Red Guard แรงมากๆ ก็ทำเช่นเดียวกัน

เพราะฉะนั้น Accountability จึงเกิดขึ้นไม่ได้ในระบบนี้ ดังนั้นผมมีความเห็นว่า ธรรมาภิบาลนั้น ถ้ากลไกของ Accountability ทำงานไม่ได้ จะต้องไปค้นหาว่าปัจจัยอะไรที่เป็นอุปสรรคต่อ Accountability เช่น **ประการที่หนึ่ง** องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ทำยากเหลือเกิน อย่างที่บอก ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยของเอกชนจะมีระดับที่ 1 ลงไปอยู่ระดับที่ 2 และ 3 ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐระดับที่ 3 และ 4 จะขึ้นไปอยู่ที่ 2 อะไรทำนองนี้ แล้วตามโครงสร้างมหาวิทยาลัยของรัฐยังสับสนอีกว่าใครเป็นเจ้าของ ซึ่งตรงนี้อันตรายมาก มีอาจารย์บางท่านบอกว่าเขาเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัย อาจารย์ที่มานั่งในสภามหาวิทยาลัยกล่าวในที่ประชุมสภาฯ ว่า “ผมในฐานะที่เป็นเจ้าของคนหนึ่ง” เราก็บอกเขาไปว่า “คุณกินเงินเดือนเขาไม่ได้เป็นเจ้าของ” คือตรงนี้ไม่เข้าใจหรือแกล้งไม่เข้าใจก็ไม่ทราบ เพราะฉะนั้นตรงนี้ลำบากมาก **ประการที่สอง** วัฒนธรรมแบบลูปหน้าปะจมูก อันนี้ทำให้ Accountability ไม่สามารถทำได้ และ**ประการที่สาม** กระบวนการสรรหาซึ่งกันและกัน ผมมีความเห็นว่า สิ่งนี้เป็นอุปสรรคต่อ Accountability อย่างมาก กล่าวคือ ในการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีข้อบังคับของสภาออกมาให้สรรหาโดยอธิการบดีเป็นประธาน แล้วก็สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแบบนี้ไม่ได้ หากดำเนินการเช่นนี้มีแต่จะทำให้เสียหาย แล้วเมื่อสรรหาอธิการบดีก็ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลสรรหา ซึ่งต้องพิจารณาตรงนี้ ผมคิดว่า 3 ประเด็นที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้ Accountability ทำงานได้ยากมาก

หัวใจของธรรมาภิบาล

สิ่งที่จะกล่าวต่อไปนี่ก็เป็นสิ่งที่เราพยายามสร้างเหมือนกัน เช่น

1

ประการที่หนึ่ง คือ ระบบการประเมินผลงานของบุคคล ของหน่วยงานของส่วนรวมและของมหาวิทยาลัย ใน พรบ. ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพยายามกำหนดให้มีการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงาน Performance Assessment (PA) ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีแต่ไม่ควรให้ความสำคัญมากเกินไป ตัวอย่างเช่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐแห่งหนึ่งมีความลำบากมาก เพราะมหาวิทยาลัยแห่งนี้มีหน่วยงานระดับคณะมากถึง 30 หน่วยงาน และใน พร.บ. ยังกำหนดว่า แต่ละหน่วยต้องมีกรรมการคุณวุฒิตั้งน้อย 3 คนนั่งอยู่ในนั้น ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่มีเพียง 10 กว่าคนเท่านั้นเอง 10 กว่าคนต่อ 90 คน เพราะฉะนั้น 1 คนต้องทำ 6 แห่ง ถามว่าแก้ได้ไหม บอกไม่ได้อยู่ในกฎหมาย คือ กฎหมายระบุรายละเอียดมากเกินไป กฎหมายไทยมักจะลงรายละเอียดมากเกินไป แล้วทำให้บริหารงานไม่ได้ เพราะฉะนั้น

เรื่อง PA การประเมินนั้นโดยหลักการนี้ดี แต่วิธีการนั้น จะทำอย่างไรที่ไม่ให้ถึงกับเกิดความลำบากในการบริหาร

2

ประการที่สอง คือ ระบบการให้รางวัล ระบบลงโทษ ข้อนี้มีอยู่ในมหาวิทยาลัยไทยแล้ว ระบบการเลื่อนตำแหน่ง ระบบการเลื่อนเงินเดือน อันนี้อยู่ใน Accountability ทั้งนั้น แต่ว่าส่วนนี้ไปขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานนั้นๆ มากเกินไป มันไม่มี Objective Evaluation จริงๆ ซึ่งตรงนี้ผมมีความเห็นว่า ถ้าเราจะเล่น Accountability ในมหาวิทยาลัย ในระบบ 3 ระบบล่างนั้น ควรจะเป็น Objective Judgment ไม่ใช่ขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาคนเดียว แล้วตัดสิน 2 ชั้น ซึ่งมีการร้องเรียนกันอยู่เสมอทราบเท่าปัจจุบัน แต่ถึงอย่างไร ก็ได้ให้หัวหน้าภาคหรือคณะบดีเป็นผู้ตัดสิน แต่จะอย่างไรให้มีการออกแบบระบบการประเมินที่ดีเพื่อตัดสินตรงนี้ เป็นระบบที่มีความเป็นธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตรงนี้อยากให้ไปช่วยกันออกแบบใหม่ แล้วจะทำให้ระบบธรรมาภิบาลมันทำงานได้

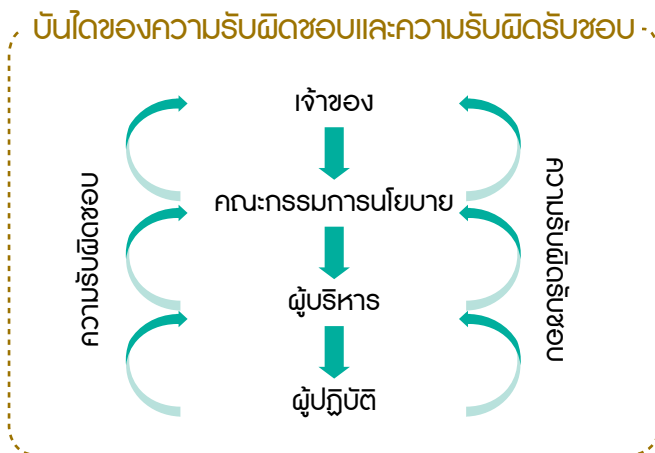
3

ประการที่สาม คือ ความโปร่งใส (Transparency) ผมมีสองแง่คิด คือ ผมคิดว่ามี 2 ส่วนประกอบ คือ การสร้างกลไกเพื่อให้องค์กรโปร่งใส แบบฉบับขององค์กรเอง เช่น บิล เกตส์ สร้างมาที่ Microsoft แล้วก็ เป็นโมเดลไปทั่วโลก กล่าวคือ การสร้างองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพราะฉะนั้น การสืบไหลและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรต้องเปิดให้กว้างที่สุด ดังนั้นจึงต้องลงทุน ระบบสารสนเทศในการบริหาร (Management Information System : MIS) เพื่อให้คนภายในองค์กรสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรได้อย่างรวดเร็วที่สุด ยิ่งหากเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง ส่งผลให้คนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น ไม่มีตรงไหนที่ลึกลับหรือเป็นมนต์ขลัง เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่แตะต้องไม่ได้ในมหาวิทยาลัย ให้มหาวิทยาลัยเลิกขลัง ให้กลายเป็นองค์กรซึ่งทุกคนจับต้องได้ เข้าถึงและเข้าหาได้ เมื่อกกล่าวถึง MIS มักจะกล่าวถึงว่ามีข่าวสารหลักอะไรที่คนจะเข้าถึงได้ เราไม่ใช่หน่วยราชการลับ เราเป็นหน่วยงานวิชาการจึงไม่ควรมึะอะไรที่เป็นความลับมากนัก ตั้งแต่บริหารมหาวิทยาลัยมายังไม่เห็นอะไรลับเลย นอกจากเรื่องเงินเดือนเท่านั้นที่ถือว่าเป็นความลับ

เพราะฉะนั้นผมคิดว่าต้องเกิดการสืบไหลของข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรอย่างรวดเร็ว การมีส่วนร่วมในหลายพื้นที่ เปิดพื้นที่ความเป็นธรรมในองค์กร 3 ประการนี้ คือ ลักษณะที่เป็นองค์กร Open Society เป็น Learning Society ภายหลังยกระดับเป็น Teaching Organization จาก Learning Organization จับกลุ่มกัน แล้วต่างคนมอบหมายให้กันว่าในช่วงนี้ใครจะเป็นครูเรื่องอะไร ไปหาความรู้และนำมาสอนเพื่อน ซึ่งดีกว่า Learning Organization อีก 10 เท่าตัว ซึ่งจริงๆ ในมหาวิทยาลัยทำได้ ฝ่ายบริหารงานบุคคลรวมตัวกันเป็น Learning Group หรือ Teaching Group แล้วก็สอนซึ่งกันและกัน ซึ่งแน่นอนว่าทำได้ เพราะฉะนั้น ความโปร่งใสในระดับมหาวิทยาลัย คือ การมีส่วนร่วม (Participation) นั่นคือ ทำให้มีการสืบไหลของข้อมูล (Flow of Information) มีส่วนร่วมแบบกลุ่ม (Group Participation) มีการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Learning Experience) มีการสอนจากประสบการณ์ (Teaching Experience) สิ่งนี้คือสิ่งที่ กพร. พยายามบอกว่า การมีส่วนร่วม แต่ กพร. ไม่ได้บอกกิจกรรม ผมบอกกิจกรรมต้องทำอะไรแล้วจะเกิดการมีส่วนร่วม

อีกประการคือ **ต้องลดการขัดกันทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ออกไปให้ได้** ตรงนี้ระบบราชการไทยเสียหายมาก มีอธิบดีคนหนึ่งปัจจุบันเป็นนักการเมือง เมื่อครั้งเป็นอธิบดีให้ลูกชายตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ตนเองเป็นอธิบดีกรมสามัญ ลูกชายได้ประโยชน์มากมาย เมื่อมีคนมาฟ้องก็จับไม่ได้ เพราะเขามีวิธีสืบทอดให้จับไม่ได้ ไม่ต้องรอให้ทำความผิด เช่น การเปิดซองประมูล ลูกหลานของอธิบดีต้องมาขึ้นไม่ได้ ต่างประเทศเขาไม่อนุญาตให้ขึ้น ไม่ใช่บอกว่าผิดนะ อันนี้คือหลักของการขัดกันทางผลประโยชน์ ไม่ต้องลงมือทำกระทำความผิดแต่ “เปิดช่องให้มีการกระทำความผิด” อย่างจะขอฝากตรงนี้ด้วย จริงแล้วในมหาวิทยาลัยเอง ผมก็ไม่ได้มองว่ามีการทุจริตกระทำความผิดอะไรมากนัก แต่ในระดับต่ำกว่ามหาวิทยาลัย ทั้งอาชีวะ ทั้งมัธยม ประถม มีค่อนข้างมาก ซึ่งในระบบการศึกษานั้น ผมอยากให้มหาวิทยาลัยสร้างโมเดลเกี่ยวกับเรื่อง การขัดกันทางผลประโยชน์ที่มีกรอบมีบรรทัดฐานแล้วให้มีการนำออกมาปฏิบัติ กำหนดกติกาให้ได้และการปฏิบัติตามกติกา อย่างแรกคือ กำหนด Rule and Regulation แล้วอย่าง 2 คือสร้างกลไกเพื่อให้มีการกำหนด Rule and Regulation ของ Conflict of Interest ถ้าทำตรงนี้ได้ก็คือ Transparency

4 ประการสุดท้าย คือ การตรวจสอบ (Auditing) อาทิเช่น การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ดังเช่นเรื่อง Performance Assessment ทั้งระดับ บุคคล หน่วยงาน มหาวิทยาลัย หรือ การตรวจสอบการบริหารด้านการเงินและบัญชี (Financial Auditing) การตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย(Compliance Auditing) อาจจะมีอีกประเด็น ซึ่งเกี่ยวเนื่องกัน คือ Risk Management ซึ่งมี 4 เรื่องที่จะต้องพิจารณาด้วยกัน คือ ผลการปฏิบัติ การเงินและการบริหาร การปฏิบัติตามกฎ และกลไกการบริหารความเสี่ยง ส่วนมากการตรวจสอบต้องมีทั้งสี่ด้าน แต่มหาวิทยาลัยทั่วไปมักจะมองเพียงด้านเดียว คือ Financial Auditing



หากจะทำให้ระบบธรรมาภิบาลสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องยึดโครงสร้างธรรมาภิบาลให้ดี ซึ่งในโครงสร้างธรรมาภิบาล ผมสร้างความสั่นไหวของความรับผิดชอบ กับความรับผิดชอบไว้ (ดังภาพ) เช่นนี้ การที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีผู้นำผู้ปฏิบัติกับผู้บริหารมาทำหน้าที่เป็นกรรมการบอร์ด จึงทำให้โครงสร้างตรงนี้ทำงานได้ยาก ส่วนมหาวิทยาลัยของเอกชนที่มีให้เจ้าของมาทำหน้าที่ใน 3 ระดับด้านล่างนี้ เป็นเหตุให้กลไกตรงนี้ทำงานได้ค่อนข้างยากเช่นกัน

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ “เจ้าของ คณะกรรมการนโยบาย ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ” ในโครงสร้างธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Governance)

เจ้าของ ต้องกำหนดเป้าประสงค์ขององค์กรให้ได้และให้การสนับสนุนองค์กรอย่างเต็มที่ สำหรับมหาวิทยาลัยของภาครัฐมักไม่มีปัญหาในเรื่องการสนับสนุน และเป็นไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ ผู้บริหารที่เป็นผู้นำต้องสามารถจัดการได้ตามทรัพยากรที่มีอยู่ แต่ถ้าเป็นองค์กรที่เป็นมหาวิทยาลัยเอกชน ส่วนนี้ต้องดูแลเหมือนกัน สำหรับมหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งเป็นของศาสนาไม่มีปัญหา แต่อาจจะมีการบริหารจัดการที่เข้มงวด แต่ไม่มีปัญหาเรื่องการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นของคริสต์ อิสลาม พุทธ เจ้าของจะไม่ค่อยมายุ่งเรื่องขอส่วนแบ่งตอนปลายปี

แต่ในมหาวิทยาลัยเอกชน บางแห่งมีการตกแต่งบัญชีเพื่อให้ได้กำไรมากๆ แล้วแบ่งผลประโยชน์จากการประกอบการกัน เหตุเพราะทวงกำหนดไว้ว่าต้องแบ่งเปอร์เซ็นต์ไม่เกินกี่เปอร์เซ็นต์ของกำไร ซึ่งตรงนี้หากมีผู้สอบบัญชี (Financial Auditor) ที่เก่ง โมเดลที่ดีที่สุดเท่าที่เห็นคือ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่ตรงนี้ ไม่ต้องไปจ้างบริษัทเอกชนอะไรมากมาย อยากให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานทั้ง 4 ชุด อันได้แก่ 1) กรรมการ Performance Auditing 2) กรรมการ Financial Auditing 3) กรรมการ Compliance Auditing และ 4) กรรมการ Risk Management Auditing แล้วหาทีมทำงานเก่งๆ สัก 4 - 5 คน เช่นนี้ก็ดำเนินการได้แล้ว ซึ่งกรรมการทั้ง 4 ชุดรายงานต่อสภา การมี 4 ชุดกรรมการนี้จะส่งผลให้การทำงานของสภามหาวิทยาลัยจะสะดวกมาก

ฝ่ายนโยบาย คือ บอร์ด ที่ต้องแปลงเป้าประสงค์ของเจ้าของเป็นนโยบายขององค์กร ต่อจากนั้นต้องส่งเสริมและสนับสนุนผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามนโยบายที่มอบหมายของรัฐ เมื่อครั้งที่มีการปรับโครงสร้างทวงเป็น สกอ. นั้นทำให้สภามหาวิทยาลัยมีบทบาทหน้าที่ผิดไป โดยต้องทำงานทั้งงานนโยบายและงานบริหารด้วย ทั้งที่แท้จริงนั้นบทบาทของสภา มีอยู่อย่างเดียว คือ ต้องเลือก Top CEO การคัดเลือกอธิการบดีคนเดียว แล้วอธิการบดีไปเลือกต่อ อย่างนี้ก็บอกไม่ได้เพราะอธิการบดีมีพรรคมีพวก เมื่อสรรหาคณบดีผู้บริหารก็เล่นพรรคเล่นพวก ส่งผลให้ระบบธรรมาภิบาลมันไม่ทำงาน เพราะไปมุ่งกับตัวบุคคลมาก ทางออกคือ ทำอย่างไรให้มุ่งไปที่วัตถุประสงค์มากๆ ทำให้คนเชื่อถือ ช่วงหลังนี้ เรื่องการเมืองในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เบาลง แต่บางมหาวิทยาลัยยังมีอยู่ ยอมรับว่ามียู่ แต่ถือว่าเบาลงไปแล้ว

ผู้บริหาร มีหน้าที่ คือ ต้องแปลงนโยบายองค์กร (Organization Policy) จากสภาฯ เอามาเป็นนโยบายเชิงบริหาร (Administrative Policy) แล้วก็แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) 3 ปี 4 ปีนี้จะทำอะไร บริหารจัดการอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมาย

ผู้ปฏิบัติ มีหน้าที่เช่นกัน คือ หน้าที่แปลงแผนยุทธศาสตร์ของผู้บริหารมาเป็นแผนงานและโครงการ แปลงแผนงานและโครงการเป็นแผนปฏิบัติ และต้องปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายด้วย

การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย

หากมองหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในหลักนิติธรรม (Rule of law) ทุกอย่างที่เราทำมานั้นต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งการบริหารจัดการ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ต้องมีกติกา ต้องมีการนำกฎระเบียบไปปฏิบัติ (Compliance Rule and Regulation) ซึ่งคือ Rule of Law คือ ในระดับประเทศใช้ Rule of Law ในระดับองค์กรเช่นมหาวิทยาลัยใช้ Rule and Regulation ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน

มีหลายมุมมองเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) นี้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) แบบหนึ่งภาคเอกชนก็อีกแบบหนึ่ง ธรรมาภิบาลยังคงเป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้กันอยู่ตัวอย่าง เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility : SR) มหาวิทยาลัยไปเอารูปแบบจากภาคเอกชน คือ Corporate Social Responsibility : CSR แต่ในความเป็นจริง ทุกองค์กรต้องมี SR มหาวิทยาลัยก็ต้องมี University Social Responsibility หรือ USR สิ่งนี้สำคัญมาก เป็นเรื่องที่สำคัญรองจากธรรมาภิบาล (Good Governance) กล่าวคือ **ธรรมาภิบาลเป็นแกน ขา ให้มหาวิทยาลัยเดินไปสู่เป้าหมาย ส่วน USR เป็นจิตวิญญาณของมหาวิทยาลัย** ตั้งแต่เจ้าของกรรมการบอร์ด ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ ในทุกระดับต้องมีสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมในทุกกิจกรรมต้องใส่ลงไป ตรงนี้คือสุดยอดของ SR ของมหาวิทยาลัย จะตอบสนองต่อปัญหามหาวิทยาลัยอย่างไร จะพัฒนาบ้านเมืองอย่างไร

มหาวิทยาลัยมักกล่าวถึงการจัดการภายในองค์กร เมื่อจัดทัพภายในบ้านแล้ว จะต้องก้าวไปสู่สังคม ตรงนั้น USR จะมารับเป็นทิศทาง (Direction) ให้ เพราะฉะนั้น University Governance ที่มหาวิทยาลัยทำ Good University Governance ถ้าไม่มี USR มารองรับทิศทางของมหาวิทยาลัยจะไขว่เขว อย่างที่มักกล่าวกันว่า มหาวิทยาลัยอยู่บนหอคอยงาช้างไม่สนใจบ้านเมือง เพราะวามหาวิทยาลัยไม่ได้เอา USR มาเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัย แต่ถ้ามหาวิทยาลัยเอา SR มากำหนด มหาวิทยาลัยจะไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ อย่างที่ได้เคยกล่าวไปแล้วเรื่อง เป้าหมายอุดมศึกษา คือ พหุชนะหิตายะ พหุชนะสุชาเย กล่าวคือ **เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน เพื่อความสุภาพแห่งมหาชน ตรงนั้นคือ USR**

ภาคเอกชนที่เกิดการบริหารองค์กรด้วยคุณธรรม (Corporate Governance : CG) และ CSR แท้จริงแล้วในตลาดหลักทรัพย์ CG กับ CSR คือสิ่งเดียวกัน กล่าวคือ ประการแรกเป็นเรื่องภายในบ้าน อีกประการหนึ่งเป็นการจัดทัพออกไปข้างนอกเพื่อจะเดินทางไกล จึงต้องจัดบ้าน ดำเนินการตามเป้าหมายขององค์กร USR เป็นจิตวิญญาณต้องใส่ USR เข้าไปในโครงสร้างในทุกๆ ระดับ

มหาวิทยาลัยในประเทศไทย เมื่อมี UG ต่อมา USR¹ รวบรวมว่าเป็นการเพิ่มภาระให้อาจารย์ในมหาวิทยาลัย ดังนั้น กพร. สมศ. กพ. หรือ สภานักศึกษาควรมานั่งคุยกัน ตั้งกรรมการสักชุดแล้วปรึกษามหาวิทยาลัยกับสถาบันคลังสมองแห่งชาติ หรือให้สถาบันคลังสมองฯ ไปชวนหน่วย

งานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย แล้วสร้างภาพรวมร่วมกันให้มีการสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างแท้จริงแล้ว การสร้าง Excellent University เริ่มจากตรงนี้แหละ

เรื่องนี้ต้องเข้าใจให้กว้าง ความหมายแรก คือ Corporate Social Responsibility : CSR ของบริษัทเอกชน นั้นหมายถึง เจ้าของ บอร์ด CEO พนักงาน มีจิตสำนึกต่อสังคมในงานประจำของตัวเอง ในผลิตภัณฑ์ หรือการบริการของตัวเอง หากทำได้อย่างนี้ภาคเอกชนของไทยเข้มแข็งมาก CSR คือ ต้องเป็นจิตสำนึก แล้วจึงมาจัดบ้านตามกระบวนการของ ธรรมาภิบาลที่นำใส่เข้าไป

ประการแรก CSR ของบริษัทเอกชน ไม่ได้หมายความว่าแล้วแล้วแบ่งก็เปอร์เซ็นต์ของกำไร แล้วไปทำบุญทำกุศล แต่ CSR ต้องมีตั้งแต่เริ่มตั้งบริษัทว่า บริษัทนี้จะก่อตั้งไปโกงชาติหรือเปล่า ไปทำลายสิ่งแวดล้อมไหม จะไปเอาเปรียบผู้บริโภคไหม นั่นคือ **เริ่มทุกกระบวนการตั้งแต่คิดจะตั้งบริษัท** **ประการที่สอง** คำว่า SR ไม่ได้มีเฉพาะ C Corporate แท้จริงแล้ว Public Agency ก็ต้องมี SR ระบบราชการหากทำให้มี SR ได้อย่างไรประเทศไทยจะไม่ใช่อะไร ระบบการเมืองให้มี SR แล้วไปสร้างระบบธรรมาภิบาลภายในวงการเมืองให้ประชาชนจะไม่ลำบาก ในโรงเรียนทุกโรงเรียน แม้แต่ในมูลนิธิ NGO ให้เอา CSR กับ CG ใส่เข้าไป เชื่อว่าสิ่งนี้จะทำให้เกิดสิ่งเลวร้ายน้อยลง ธรรมชาติมนุษย์ก็ไม่สมบูรณ์ แต่ให้ลดน้อยลง 2 ประการนี้ ให้ไปด้วยกัน เป็นการจัดทัพในบ้านให้เข้มแข็ง แล้วทำงานให้เต็มที่

ต้องมี USR เป็นเป้าหมาย ส่วนทำอะไรให้คนมีจิตสำนึก การมีจิตสำนึก SR ต้องมี 4 ระดับดังที่กล่าวข้างต้นโดยเฉพาะเจ้าของ เพราะฉะนั้น SR จะต้องอยู่ในทุกระดับ โดยเฉพาะเจ้าของว่า ทำมหาวิทยาลัยไปเพื่ออะไร ทำมหาวิทยาลัยเพื่อที่จะตอบแทนบุญคุณแผ่นดินดังที่บรรพบุรุษทำไว้หรือไม่ หรือทำมหาวิทยาลัยเพื่อที่พี่น้องจะได้เอากำไรมาแบ่งกัน เพราะฉะนั้น SR และ USR เป็นสำนึกจึงต้องมีทั้ง 4 ระดับ ผมได้กล่าวแก่อธิการบดีว่า การที่ได้รับเลือกมาทำเป็นอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าภาคนั้นเป็นของขวัญของชีวิตนะที่จะมีโอกาสตอบแทนบุญคุณแผ่นดินไทยในอดีตเมื่อครั้งที่เราไปบรรยายที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาคนั้น ผมกล่าวว่า อย่าไปนึกนะ ว่าสิ่งนี้เป็นภาระ แต่ให้คิดว่าเป็นโอกาสที่คุณจะตอบแทนบุญคุณจุฬาลงกรณ์จุฬามารักจุฬามาก คุณจะใช้เวลา 4 ปีทุ่มเทให้การทำงานที่ตรงนี้ได้หรือไม่

¹ ในคำว่า CSR C คือ Corporate เท่าที่ได้ศึกษาพจนานุกรมภาษาอังกฤษ มาหลายเล่ม คำว่า Corporate จะหมายถึง Business Organization ไม่รวมกับหน่วยงานอื่น ผมไม่กล้าใช้ C ตรงนี้กับมหาวิทยาลัย จึงเสี่ยงมาใช้ U ส่วน Public Organization ผมยังไม่มีความมั่นใจ SR ของหน่วยงานรัฐ ในการใช้ภาษาอังกฤษ ต้องเข้าใจจะมาก็คิดเอาเองไม่ได้ ประเทศเราน่าจะนึกตัวเองมันไม่ได้ พูดไปแล้วไม่มีใครเชื่อตาม



หลักสูตร “ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา” (University Governance Programme : UGP) เป็นหลักสูตรที่สถาบันคลังสมองของชาติ ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมทบวงมหาวิทยาลัย โดยโครงการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยได้จัดทำขึ้น เพื่อรองรับการพัฒนาธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการอุดมศึกษาตามกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ซึ่งเป็นแผนแม่บทเกี่ยวกับการพัฒนาอุดมศึกษาของไทย โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 ได้กำหนดว่า “ธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการ (governance and management) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยและอุดมศึกษาในภาพรวม กล่าวคือ หากสถาบันอุดมศึกษามีกลไกการกำหนดทิศทางที่ดีและก้าวหน้าพร้อมการขับเคลื่อนโดย การบริหาร คนที่มีประสิทธิภาพแล้ว ภารกิจของมหาวิทยาลัยก็จะสำเร็จ ล่วงไปได้ บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรสูงสุดในที่นี้ คือ “สภามหาวิทยาลัย” มีความสำคัญต่อความเจริญของสถาบัน และผลผลิตที่ดี....”

หลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษาจึงได้พัฒนาขึ้นสำหรับ กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายก สภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ประธาน สภาคณาจารย์ และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนต่างๆ ผู้เข้าร่วมหลักสูตร จะมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ และเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับบทบาทและการทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยใน การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพในด้านต่างๆ เช่น การกำกับการ จัดการศึกษา (การเปิดหลักสูตร) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบริหารงานบุคคล การกำกับการบริหารความเสี่ยงในมหาวิทยาลัย กฎหมายและวิธปฏิบัติที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบจรรยาบรรณ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ภาวะผู้นำของกรรมการสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกับคณิศรพิพาทในศาลปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็น การเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมหลักสูตรได้เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และร่วมแสวงหาแนวทาง ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ ที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทยอย่างยั่งยืนอีกด้วย

เนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วยเนื้อหา 8 ส่วนที่สำคัญ คือ

ส่วนที่ 1 : บทบาทและหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย

- 1) บทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยบทบาท หน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาลและการกำกับ ดูแลอุดมศึกษาที่ดี และบทบาทหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) การทำหน้าที่กรรมการสภาอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมประเด็น เกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัยและการดำเนินงานต่างๆ เช่น นโยบายของบอร์ด (Board Policy) การดำเนินงานของบอร์ด (Board Performance) โครงสร้างของบอร์ด (Board Structure) เป็นต้น ตลอดจน สำนักงาน สภามหาวิทยาลัย และ เลขานุการสภามหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ภายใต้บริบทการสร้างศรัทธาและวัฒนธรรมการทำงานที่ดีของ มหาวิทยาลัย เป็นต้น

ส่วนที่ 2 : บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับการจัดการศึกษา : การเปิดหลักสูตร ครอบคลุมประเด็นต่างๆ เช่น หลักเกณฑ์การขออนุมัติ หลักสูตร กระบวนการพิจารณาอนุมัติหลักสูตร วิธปฏิบัติที่ดีในการกำกับการ เปิดหลักสูตรใหม่ และการปิดหลักสูตร เป็นต้น

ส่วนที่ 3 : บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับการบริหารการเงิน และทรัพย์สิน ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรและอนุมัติงบประมาณ การหารายได้ การบริหารการลงทุน แนวทางการกำกับการดูแลด้านการเงินและ ทรัพย์สินมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ และวิธปฏิบัติที่ดีในการกำกับการ ดูแล การเงินและทรัพย์สินมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ส่วนที่ 4 : บทบาทสภามหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคล ครอบคลุม การพัฒนาบุคลากรในด้านต่างๆ โดยมุ่งเน้นขีดสมรรถนะการทำงาน การสืบทอดตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย (Succession planning) ตลอดจนการพัฒนางานองค์กรในมหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 5 : กฎหมายและวิธปฏิบัติที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบ ครอบคลุมประเด็นต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กฎหมายปกครอง ที่นำมาใช้กับสถาบันอุดมศึกษา บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และการติดตามการบังคับใช้ ความรับผิดชอบของ สภามหาวิทยาลัย ประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในศาลปกครอง และตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในศาลปกครอง เป็นต้น

ส่วนที่ 6 : มหาวิทยาลัยกับคณิศรพิพาทในศาลปกครอง ครอบคลุมประเด็น ต่างๆ คือ ความหมายของคณิศรพิพาท หน่วยงานทางปกครอง คำสั่ง ทางปกครอง กฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย คณิศรพิพาท ที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ประเด็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ในศาลปกครอง เป็นต้น

ส่วนที่ 7 : การกำกับการบริหารความเสี่ยงในมหาวิทยาลัย ครอบคลุมประเด็น ความเสี่ยงในมหาวิทยาลัยด้านต่างๆ (การเงิน บุคลากร วิชาการ ภาพลักษณ์ องค์กร) การบริหารและกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยง ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ส่วนที่ 8 : ภาวะผู้นำของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ครอบคลุมประเด็น เกี่ยวกับภาวะการนำร่วมทั้งการดำเนินการที่เกี่ยวกับภายในและภายนอก มหาวิทยาลัย การพัฒนางานสู่ความยั่งยืน การสร้างการมีส่วนร่วมของ ประชาคมมหาวิทยาลัย การสร้าง Good governance culture เป็นต้น

กรณีศึกษา (Case Study) เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทการ ทำหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง มีความพร้อมใน การทำหน้าที่ และสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาที่มาสภามหาวิทยาลัย อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการทำงานเป็นทีม และคิดอย่างเป็นระบบ ผู้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรมีโอกาส แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของสภามหาวิทยาลัย โดยการทำงาน แบบคิดวิเคราะห์ ร่วมกันเป็นกลุ่ม และนำเสนอผลของกรณีศึกษา

ประโยชน์ที่ผู้เข้าร่วมหลักสูตรจะได้รับ

1. มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะกรรมการ สภามหาวิทยาลัยตามหลักการธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยที่ดี และแนวทางในการกำกับดูแลอุดมศึกษาที่ดีในประเด็น เฉพาะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจหลักของมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเงินและทรัพย์สิน การเปิดหลักสูตรใหม่ และการบริหาร งานบุคคล ซึ่งจะส่งผลต่อการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
2. มีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ของมหาวิทยาลัย (คำสั่งทาง ปกครองของสภามหาวิทยาลัย) มากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ดูแลมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยใน ศาลปกครอง และบทบาทของศาลปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาท เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น
4. มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็นในเรื่อง การจรรยาบรรณของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผลประโยชน์ทับซ้อน และประเด็นท้าทายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการดูแลมหาวิทยาลัย ในบริบทปัจจุบัน
5. มีโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายระหว่างกรรมการ สภามหาวิทยาลัยของประเทศไทย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา อุดมศึกษาไทยต่อไปในอนาคต



วันที่ ๒๙ มิ.ย. ๕๓ ผมต้องไปเป็นวิทยากรในหลักสูตรธรรมาภิบาล เพื่อพัฒนาอุดมศึกษา ที่เน้นไม่บรรยาย แต่เน้นกระตุ้นการ ลปรร. ของนายกสภา และกรรมการสภา จำนวน ๓๒ คน ซึ่งแต่ละท่านมีประสบการณ์เพียบ บางท่านเคยเป็นรองนายกรัฐมนตรีและประธานรัฐสภา หลายท่านเคยเป็นรัฐมนตรีหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผมเองไม่ค่อยแม่นยำละเอียด จึงหาแผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ ๒ พศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๕ มาอ่าน โดยค้นจากอินเทอร์เน็ต แล้ว download เข้าไปเก็บไว้ใน iPad อ่านสะดวกดี

เมื่อเปิดอ่านผ่านๆ ก็บังเอิญว่า สภามหาวิทยาลัยไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะดูแลสถาบันของตนเท่านั้น แต่ต้องช่วยกันดูแลอุดมศึกษาในภาพรวมด้วย ในลักษณะที่มีสัดส่วน ๘๐ : ๒๐ ซึ่งเมื่อเอาแนวคิดนี้ไปเสนอต่อที่ประชุม ก็มีผู้บอกว่าเห็นด้วย ว่าสภามหาวิทยาลัยต้องไม่เพียงดูแลมหาวิทยาลัยของตนเท่านั้น ต้องมีส่วนร่วมกันสร้างวิวัฒนาการของระบบอุดมศึกษาของชาติด้วย

การช่วยกันสร้างวิวัฒนาการของระบบอุดมศึกษาไทยเป็นเรื่องที่ซับซ้อนยิ่ง ต้องคำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลาย เอกสารแผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ ๒ ระบุว่าต้องคำนึงถึงปัจจัย ๑๑ ประการคือ

- » รอยต่อการศึกษาาระดับอื่น
- » การแก้ปัญหาอุดมศึกษา - การจัดกลุ่มอุดมศึกษา
- » ธรรมาภิบาลและการบริหาร
- » การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อการแข่งขัน - ระบบวิจัยและนวัตกรรม
- » การเงินอุดมศึกษา
- » ระบบการพัฒนาบุคลากร
- » เครือข่ายอุดมศึกษา
- » เขตพัฒนาเฉพาะภาคใต้
- » การพัฒนานักศึกษาแบบบูรณาการ
- » โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเรียนรู้
- » คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

สำหรับเรื่องเขตพัฒนาเฉพาะภาคใต้นั้น เป็นเรื่องลดความขัดแย้งในสังคม ซึ่งตอนยกร่างแผนอุดมศึกษาระยะยาวในปี ๒๕๕๐ เราเห็นเฉพาะความขัดแย้งใน ๓ จังหวัดภาคใต้ แต่บัดนี้ต้องมองไปทั่วทั้งประเทศ ๗๖ จังหวัดแล้ว

วิจารณ์ พานิช ๒๙ มิ.ย. ๕๓

ปฏิรูปอุดมศึกษาตัวจริง

ยกแรกเริ่มแล้วสำหรับกระบวนการยกร่างกฎหมายอุดมศึกษา เมื่อวันที่ ๓ ก.พ. ๕๓ เมื่อ สกอ. เชิญประชุมกลุ่มย่อย (focus group) เพื่อรับฟังความเห็นเกี่ยวกับหลักการและสาระที่พึงมีในกฎหมายอุดมศึกษาที่โรงแรมสยาม ซิตี ในช่วงเย็น

พอจะสรุปได้ว่า ที่ประชุมเห็นพ้องให้ริเริ่มและออกแบบระบบใหม่ (systems design) ให้เป็นหัวใจจักรกลาสังคมในยุคศตวรรษที่ ๒๑ ได้จริง

เป้าหมายคือ เพื่อให้อิสระแก่สถาบันอุดมศึกษา และในขณะเดียวกันก็เรียกร้องความรับผิดชอบต่อสังคมจากสถาบันอุดมศึกษาด้วย และไม่เรียกร้องเลยๆ ตัวระบบจะสร้างข้อมูลและสารสนเทศออกเปิดเผยให้แก่สังคม ให้ประชาชนเลือกใช้บริการของสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างคุ้มค่าการลงทุนของตน

“เน้นการคุ้มครอง ทั้งผู้บริโภคและผู้ให้บริการที่ดี”

เปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของการกำกับระบบอุดมศึกษา จากเน้นกำกับรายสถาบัน ไปสู่การกำกับระบบเป็นเป้าหมายหลัก มีกลไกสร้างวิวัฒนาการของระบบ แยกแยะวิธีการกำกับระดับสถาบัน โดยกำกับแบบให้อิสระแก่สถาบันที่ควรได้รับความอิสระสูงเพราะแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ตรวจสอบเข้มข้นและสวมวิญญาณคุ้มครองสังคมต่อสถาบันที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคม

เปลี่ยนยุทธศาสตร์ของการกำกับระบบ จากเน้นกำกับด้วยการออกกฎระเบียบอย่างเดียว แล้วไม่มีเครื่องมือกำกับติดตามตรวจสอบ มาเป็นมีระบบข้อมูลของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาต้องส่งทางระบบสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ เข้าสู่ฐานข้อมูลกลาง ที่จะประมวลเป็นสารสนเทศที่เปิดเผยต่อสาธารณชน เป็นกลไกหนึ่งของการคุ้มครองผู้บริโภค และคุ้มครองผู้ให้บริการที่ดีไปพร้อมๆ กัน สารสนเทศอีกส่วนหนึ่งใช้ในการสื่อสารระหว่างฝ่ายกำกับระบบ และฝ่ายสถาบันอุดมศึกษา เพื่อร่วมกันหาทางสร้างวิวัฒนาการของระบบ ให้รับใช้สังคมได้อย่าง “ผู้ขึ้นนำ” และ “ผู้ลงมือทำนำสังคม”

เปลี่ยนชุดทักษะในการกำกับระบบ จากทักษะของการควบคุมสั่งการเชิงงานธุรการ เป็นทักษะของการสร้างการสื่อสารหลายทางด้วยสารสนเทศเพื่อทำความเข้าใจแต่ละส่วนของระบบกำกับดูแล เพื่อ coordinate กลไกกำกับดูแลที่มีอยู่มากมายหลากหลายกว่า สิบกลไก ให้ทำงานประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เป็นการเปลี่ยนจาก regulation-based management (แบบ ก) ไปเป็น knowledge-based & communication-based management (แบบ ข) หรือจริงๆ แล้วใช้ทั้ง ๒ แนวทาง แต่เปลี่ยนจากสัดส่วน แบบ ก : แบบ ข = 80 : 20 ไปเป็น 20 : 80

หน้าที่ของ กกอ./สกอ. จะเปลี่ยนมา coordinate กลไกกำกับดูแลที่มีอยู่หลากหลายมาก ทั้งที่เป็นกลไกโดยตรงและโดยอ้อม และ coordinate โดยใช้กลไกแบบ ก + แบบ ข ในสัดส่วน 20 : 80

ในที่ประชุม มีการเสนอว่า ต้องไม่ใช่แค่เปลี่ยนกฎหมาย ต้องเปลี่ยนโครงสร้าง และเปลี่ยนทักษะของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องด้วย รวมทั้งความรู้ความเข้าใจการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย เพราะการให้อิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาต้องมากับสภามหาวิทยาลัยที่เข้มแข็งบรรยากาศในที่ประชุม มีการพูดถึงด้านลบของพฤติกรรมไม่รับผิดชอบต่อสังคมของบางสถาบันการศึกษามากมาย อย่างน่าตกใจ จนผมกังวลว่า จะโดนบรรยากาศนี้ชักจูงให้คิดหาทางป้องกันความไม่รับผิดชอบต่อสังคมจนเกิดความเคร่งครัดเกินไปของระบบกำกับดูแล ผมคิดว่าระบบกำกับดูแลต้องใช้ยุทธศาสตร์แยกแยะ และดำเนินการ แนว ๒ ขั้ว

คู่ขนาน โดยข้อหนึ่งคือการส่งเสริมให้อิสระแก่สถาบันที่มีคุณภาพสูง มีความรับผิดชอบสูง อีกข้อหนึ่งคือการเข้มงวดตรวจสอบและคุ้มครอง ผู้บริโภคแก่สถาบันที่มีปัญหาด้านคุณภาพและความรับผิดชอบต่อ กฎหมายที่จะยกเว้นขึ้นใหม่ควรเน้นยุทธศาสตร์แยกแยะ ไม่ตกหลุม กฎระเบียบแนว one size fits all

ผมคิดว่าหัวใจสำคัญที่สุดคือ การยกระดับความรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ต่อสังคมของอุดมศึกษาขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง คือระดับที่ทำหน้าที่ร่วมเป็น partner กับทุก sector ของสังคม ในการสร้างสรรค์สังคมไทย ยุคโลกาภิวัตน์ + ท้องถิ่นภิวัตน์ ในเวลาเดียวกันให้เป็นสังคมเรียนรู้

กฎหมายใหม่จึงต้องเขียนให้ระบบอุดมศึกษาเป็นระบบที่เรียนรู้และปรับตัว (Complex-Adaptive Systems) มีกลไกให้เรียนรู้และปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ต้องดึงระบบอุดมศึกษาออกจากหล่มแห่งกระบวนทัศน์อำนาจ กระบวนทัศน์ความสัมพันธ์แนวดิ่ง สู่กระบวนทัศน์เรียนรู้และปรับตัว เปลี่ยนจากกระบวนทัศน์ power-based ไปเป็น knowledge-based, horizontal relationship-based

วิจารณ์ พานิช ๔ ก.พ. ๕๓

นโยบายของสภามหาวิทยาลัย

ในการประชุมคณะกรรมการกิจการสภามหาวิทยาลัยของ ม.มหิดล ครั้งหนึ่ง มีผู้หยิบยกประเด็นขึ้นมาว่า ยังไม่มีนโยบายของสภามหาวิทยาลัย มีแต่นโยบายของมหาวิทยาลัย

จึงต้องทำความเข้าใจร่วมกันว่า เราไม่มีนโยบายแยกส่วน นโยบายของมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นนโยบายที่กำหนดร่วมกันโดยผู้ปฏิบัติงาน ฝ่ายบริหาร และสภามหาวิทยาลัย โดยสภาฯ เป็นองค์กรที่อนุมัตินโยบายนั้น ซึ่งหมายความว่า สภาฯ รับผิดชอบเต็มที่ต่อนโยบายนั้น หากเกิดผลสำเร็จหรือผลลบล้ม

นโยบายของมหาวิทยาลัยมีนโยบายเดียว เป็น shared vision และ shared responsibility โดยที่ผู้รับผิดชอบสุดท้ายคือสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกลไกรับผิดชอบสูงสุด

นโยบายเป็นเรื่องใหญ่ ภาพรวม มองที่ประโยชน์ของสังคมประเทศชาติ เป็นเป้าหมายหลัก แต่ก็มีส่วนรับผิดชอบต่อความสุขในการทำงาน และการเรียนรู้และเติบโต (Learning and Growth) ของผู้ปฏิบัติงานด้วย โดยในการตั้งเป้าหมายขององค์กรนั้น ต้องมีเป้าหมายที่สมดุลระหว่างเป้าหมายหลากหลายด้านไปพร้อมๆ กัน ที่เรียกว่า Balanced Scorecard และเป้าหมาย Learning and Growth ของสมาชิกและขององค์กร เป็นเป้าหมายสำคัญเป้าหมายหนึ่ง

แม้จะไม่มีนโยบายแยกส่วนออกเป็นนโยบายส่วนของสภามหาวิทยาลัย โดยเฉพาะ แต่สภาฯ ควรมี “นโยบายการทำงานของสภาฯ” เพื่อแสดงความเป็น strong board หรือ Good Governance ให้กลไกตรวจสอบ Good Governance ระดับประเทศเข้ามาตรวจสอบได้ หากเราทำได้ ก็จะได้รับการยกย่อง เป็นชื่อเสียงด้านหนึ่งของมหาวิทยาลัย ขณะนี้เรายังไม่มีข้อเขียนนั้นอย่างเป็นทางการ ที่จริงมีแต่กระจัดกระจายอยู่ในที่ต่างๆ ยังไม่ได้รวบรวมเขียนให้เป็นเรื่องเป็นราว

วิจารณ์ พานิช ๑๘ ส.ค. ๕๓

นวัตกรรมของการประเมินอธิการบดี

สภามหาวิทยาลัยมหิดลตั้งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ ท่าน เป็นคณะกรรมการประเมินอธิการบดี ทำให้เกิดนวัตกรรมขึ้นหลายด้านอย่างไม่น่าเชื่อ

อย่างแรก คือ นวัตกรรมของการประเมินอธิการบดีเอง ซึ่งไม่ใช่ประเมินตัวอธิการบดี แต่เป็นการประเมินผลงานของมหาวิทยาลัย และประเมินว่ามหาวิทยาลัยได้ทำในสิ่งสำคัญอยู่ที่ที่ควรทำครบถ้วนไหม มีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการทำหน้าที่อย่างดีหรือไม่ คือเป็นการประเมินเพื่อสร้างสรรค์ หรือเพื่อหาจุดแข็ง ไม่ใช่ประเมินเพื่อจับผิดหรือหาจุดอ่อน นี่คือนวัตกรรมประการที่ ๑

ผลประการที่ ๒ เกิด impact ต่อความสัมพันธ์กับ stakeholder ทำให้บุคคลภายนอกเห็นว่า มหิดล แคร่ต่อสังคม เปิดรับความคิดเห็นจากภาคีหรือพันธมิตรอย่างกว้างขวาง ทำให้มองเห็นโอกาสเข้าถึงทรัพยากรสำหรับนำมาใช้ในการทำหน้าที่ในฐานะสถาบัน อุดมศึกษา

ผลประการที่ ๓ เกิดการเรียนรู้ หรือความตระหนัก ขึ้นภายในสมาชิกของมหาวิทยาลัยมหิดลว่า เมื่อเอ่ยถึง “ประชาคมมหิดล” เราต้องไม่ใช้ความหมายที่แคบ คือหมายถึงคนภายในของมหาวิทยาลัยมหิดลเท่านั้น ต้องใช้ความหมายที่กว้าง คือหมายรวมถึงผู้คนภายนอก ที่ได้กินเงินเดือนของมหาวิทยาลัยมหิดล แต่มีความสัมพันธ์ หรือกิจการเกี่ยวข้องกัน ที่จะรับผลจากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยมหิดลจะต้องสร้างขีดความสามารถในการเข้าถึงพลังของประชาคมเหล่านั้น เพื่อร่วมกันทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคม และใน การนั้น มหาวิทยาลัยมหิดลก็ได้ทำหน้าที่ของตน ได้สร้างชื่อเสียงเกียรติคุณจากการรับใช้สังคมและรับใช้ภาคีพันธมิตรของตน

ผลประการที่ ๔ กระบวนการประเมินอธิการบดี ที่ใช้วิธีการเก็บข้อมูลหลายด้าน รวมทั้งสัมภาษณ์หรือพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับ “ประชาคมมหิดล” ทั้งที่เป็นคนภายในและคนภายนอก ที่เลือกสรรแล้วจำนวนหนึ่ง ได้กลายเป็นกระบวนการเพื่อหาพลังพัฒนา มหาวิทยาลัยมหิดล เราได้เห็นศรัทธา หัวใจให้ตอบใจത്യประเทศชาติทำงานอย่างมีเป้าหมายหลัก (โฟกัส) ไม่กระจัดกระจาย

ประการที่ ๕ เราได้รับคำเตือนสติว่า มหิดลต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับอุดมศึกษาทั้งระบบ อย่าแข่งแกร่งแบบโดดเดี่ยว ต้องแข็งแกร่งอย่างมีน้ำใจ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับสถาบันอื่นๆ

ประการที่ ๖ เมื่อนำรายงานผลการประเมินเบื้องต้น เข้ารายงานต่อสภาฯ เมื่อวันที่ ๑๘ ส.ค. ๕๓ กรรมการสภาฯ ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งได้เตือนสติว่า มหาวิทยาลัยมหิดลมีความสามารถสูงในการจัดการสมัยใหม่ เกิดการบริหารแบบพุ่งเป้า และกำหนดลำดับความสำคัญของกิจการ ท่านขอพื้นที่ให้แก้บั๊กเงที่ไมเข้า agenda ของมหาวิทยาลัยบ้าง

โดยสรุป ท่านอธิการบดีของมหาวิทยาลัยมหิดล ศ.นพ. ปิยะสกล สกลสัตยาทร ได้รับการประเมินว่าเป็นนักบริหารมืออาชีพ เป็นอธิการบดีที่ทำหน้าที่ได้ดีเยี่ยม

วิจารณ์ พานิช ๒๕ ส.ค. ๕๓



นาวาเอกวุฒิ มีช่วย* อธิบดีศาลปกครองพิเศษโลก

คดีปกครองกับมหาวิทยาลัย ข้อความเบื้องต้น ก่อนอื่นผู้เขียนใคร่ขอทำความเข้าใจเบื้องต้นกับท่านผู้อ่าน และนักศึกษาวิชากฎหมายในประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก คดีปกครอง หมายถึง คดีประเภทใด ประเด็นที่สอง มหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยอาจเป็นผู้ฟ้องคดีหรือตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองในเรื่องประเภทใดบ้าง

ประเด็นแรก คดีปกครองหมายถึงคดีประเภทใดนั้น หากจะกล่าวความหมายอย่างแคบ¹ “คดีปกครองหมายถึงคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง” ซึ่งอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เดิมบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งยกเลิกไปแล้ว) ประกอบกับมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า “ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญ² หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง โดยที่ข้อพิพาทเหล่านั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีอันเนื่องมาจากกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง”

ประเด็นที่สอง มหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยอาจเป็นผู้ฟ้องคดี³ หรือตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองในเรื่องประเภทใดบ้าง ในปัญหาประเด็นนี้ขออธิบายว่า โดยทั่วไปในการที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานใดหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดอาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่นั้น มีข้อพิจารณาที่สำคัญรวม ๒ ประการ คือ ประการแรก หน่วยงานนั้นเป็น “หน่วยงานทางปกครอง”⁴ และเจ้าหน้าที่นั้นเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”⁵ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ประการที่สอง การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำที่กฎหมายมหาชนเรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” (Administrative act) หรือไม่ ซึ่งคำว่า “การกระทำทางปกครอง” นั้น อาจกล่าวโดยสรุปว่าเป็นการกระทำของหน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางบริหารตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เช่น ออกประกาศกระทรวง กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ คำสั่งอนุมัติ/อนุญาต (รวมทั้งไม่อนุมัติ/อนุญาต) หรือคำสั่งทางปกครอง⁶ ในรูปแบบต่างๆ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะมีตำแหน่งบริหารหรือไม่จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจเป็นผู้ฟ้องคดีหรือตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ สำหรับประเภทคดีที่มหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้นั้น เป็นไปตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอาจแยกได้ ๔ ประเภทคดี ดังนี้

1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่มหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้โดยทั่วไปได้หมายถึงการกระทำอันเป็นลักษณะความผิดทางอาญา หรือความรับผิดทางแพ่ง แต่เป็นการออกกฎ คำสั่ง การกระทำอื่นใด เนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตัวอย่าง เช่น กรณีอธิการบดีมหาวิทยาลัยออกคำสั่งไล่โทษไล่ออกข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่สอบสวนให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการที่ระเบียบแบบแผนของทางราชการกำหนด, กรณีนายกสภามหาวิทยาลัยออกระเบียบใดๆ เกี่ยวกับนิสิตในมหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามอำนาจที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนด, กรณีคณบดีไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

* อธิบดีศาลปกครองสงขลา

¹ เรื่องต้นฉบับนี้ถือเป็นคดีปกครอง แต่กฎหมายยกเว้นไม่ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์ (ดูมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ)

² องค์การตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์การอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ดู มาตรา ๒๒๙, ๒๔๒, ๒๔๖, ๒๕๒, ๒๕๔, ๒๕๖, ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

³ ในศาลปกครอง ไม่มีคำว่า “คู่ความ” คงมีแต่ “คู่กรณี” อันหมายถึง ผู้ฟ้องคดี (โจทก์) กับ ผู้ถูกฟ้องคดี (จำเลย)

⁴ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการกิจการทางปกครอง

⁵ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

⁶ ดู มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

⁷ “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ (มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่มหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่าง เช่น กรณีอาจารย์ผู้รับผิดชอบในรายวิชาใดไม่ตรวจสอบข้อสอบหรือประเมินผลการเรียนของนักศึกษาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คณบดีกำหนด กรณีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการในมหาวิทยาลัยไม่ได้ทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของมหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีมหาวิทยาลัยจ้างบริษัทเอกชนก่อสร้างอาคารเรียนในมหาวิทยาลัย บริษัทก่อสร้างประมาทเลินเล่อทำให้วัสดุก่อสร้างหล่นทับนักศึกษาได้รับบาดเจ็บ มหาวิทยาลัยต้องร่วมรับผิดชอบด้วย กรณีตามตัวอย่างใน ๑ และ ๒ หากการออกกฎ ออกคำสั่ง หรือการละเลยต่อหน้าที่ฯ ดังกล่าวเหล่านั้น ทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความเสียหาย ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากมูลละเมิดนั้นได้ต่างหากนอกเหนือจากให้ศาลสั่งยกเลิกเพิกถอนกฎ/คำสั่ง

4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง^๘ ระหว่างมหาวิทยาลัยกับเอกชน หรือระหว่างมหาวิทยาลัยกับเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัย เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนในมหาวิทยาลัย สัญญาการศึกษาต่อของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ตัวอย่างคดีแรก : การมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่อยู่

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการผิดที่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหายในขณะที่ผู้ฟ้องคดีนอนพักนอนอยู่ในอีกอาคารหนึ่งซึ่งไม่ใช่อาคารเก็บทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่สูญหาย ในช่วงเวลาของการปฏิบัติหน้าที่อยู่บริเวณดูแลรับผิดชอบสถานที่และทรัพย์สินนอกเวลาทำงานปกติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอยู่เวรฯ ภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานตามปกติแล้วต่อเนื่องไปจนถึงวันรุ่งขึ้นโดยต้องปฏิบัติงานปกติในวันดังกล่าวต่อไปอีกนั้น เป็นคำสั่งที่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในเวลาทำงานปกติและนอกเวลาทำงาน

ปกติรวมกันถึงสองวันกับหนึ่งคืนติดต่อกัน ดังนั้น โดยสภาพของการทำงานจึงต้องยอมให้ผู้ฟ้องคดีได้นอนพักผ่อนระหว่างอยู่เวรในตอนกลางคืน และเมื่อปรากฏด้วยว่าเงินค่าตอบแทนการอยู่เวรที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นเงินค่าตอบแทนที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติไม่ใช่เงินค่าจ้างเฝ้ายาม ผู้ฟ้องคดีจึงมีตำแหน่งเป็นนักการภารโรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่องานรักษาความปลอดภัยผู้มาเข้าพักเฝ้ายามโดยเฉพาะ นอกจากนั้นเมื่อปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ห้ามผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อนในระหว่างปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการอยู่เวรว่าจะต้องดูแลตรวจอาคารใดหรือเฝ้าดูแลทรัพย์สินใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องตรวจสอบสถานที่และทรัพย์สินในทุกอาคาร ยิ่งวิญญูชนจะพึงกระทำในการดูทรัพย์สินของตน ฉะนั้นเมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังดูแลเครื่องใช้และสถานที่ตามสมควรอันพึงปฏิบัติแล้ว โดยได้ตรวจสอบความเรียบร้อยในการปิดล็อกประตูหน้าต่างของห้องเก็บทรัพย์สินที่สูญหายก่อนที่จะเข้านอนพักผ่อนและไม่พบสิ่งผิดปกติแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีไปพักผ่อนเฝ้าระวังเหตุอยู่ในอาคารอื่นซึ่งไม่ใช่อาคารที่ทรัพย์สินสูญหาย จึงเป็นการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สิน ประกอบกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสรุปว่า ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ราคาทรัพย์สินที่สูญหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๔๙)

» **หลักปฏิบัติ/ข้อสังเกตที่ได้จากคำพิพากษาคดีนี้**
อาจสรุปได้ดังนี้

“กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งมอบหมายภารกิจใดๆ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดถือปฏิบัติและคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ ไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวังดังเช่นวิญญูชนจะพึงปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ แล้ว หากเกิดความเสียหายใดๆ ขึ้น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานทางปกครองจึงไม่อาจมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชุดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙”

^๘ “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญายกอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

ตัวอย่างคดีที่สอง : คำพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบ
ละเมิดของเจ้าหน้าที่

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัย เชียงใหม่) มีคำสั่งเรียกให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงิน กรณีกระทำละเมิด ไม่รายงานชื่อข้าราชการรายหนึ่งที่ลาไปศึกษาเพื่อให้มาแก้ไขสัญญาลา ศึกษาจนกระทั่งข้าราชการดังกล่าวได้ลาออกจากราชการ และผู้ถูก ฟ้องคดีไม่สามารถเรียกให้ข้าราชการดังกล่าวชดใช้เงินตามสัญญาที่จะ ต้องมีการแก้ไขใหม่ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้พิพากษาเพิกถอนคำ สั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ราชการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดความเสียหาย ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี พิพากษาให้ เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่รายงานชื่อข้าราชการ รายหนึ่งที่ลาไปศึกษาเพื่อให้มาแก้ไขสัญญา ถือเป็นการกระทำโดย ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งเป็นผลโดยตรงทำให้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่สามารถเรียกเงินเบี้ยปรับเพิ่มขึ้นอีก หนึ่งเท่าจากข้าราชการที่ลาศึกษาดังกล่าวและได้ลาออกจากราชการ ไปแล้ว และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชาที่กำกับดูแลการปฏิบัติ งานของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ใช้ความระมัดระวังหรือความรอบคอบใน การตรวจสอบทบทวนรายชื่อข้าราชการในสังกัดที่ลาศึกษาตามที่ถูกฟ้อง คดีที่ ๒ เสนอมา จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ ประกอบกับมาตรา ๔๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่อาจนำบทบัญญัติ มาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงาน ของรัฐเฉพาะกรณีที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มาใช้กับเหตุละเมิดที่เกิดก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินชอบด้วยกฎหมาย แล้ว พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๙/๒๕๕๙)

» หลักปฏิบัติ/ข้อสังเกตที่ได้จากคำพิพากษาคดีนี้

“การกระทำที่จะเป็นละเมิดต้องเป็นการกระทำซึ่งเป็นผลโดยตรงทำให้ เขาเสียหาย และเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติราชการก่อน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ ต้องรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ตัวอย่างคดีที่สาม : ระยะเวลาเกี่ยวกับการฟ้องคดี
ผิดสัญญาการศึกษาต่อ

ในคดีที่มหาวิทยาลัยของรัฐฟ้องข้าราชการซึ่งลาไปศึกษาต่อแต่กลับมา ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในสัญญาเรียน

จากมหาวิทยาลัย เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวชดใช้เงิน ที่ได้รับไปตาม สัญญาข้างต้นคืนโดยในสัญญาฯ มีข้อกำหนดระบุว่าผู้รับทุนจะชดใช้ เงินทุนคืนทันทีที่ผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อนนั้น ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากมีลักษณะเป็นสัญญา ที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการชดใช้เงินทุนคืนตาม สัญญาพิพาทจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งต้องยื่น ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่มีเหตุหรือควรรู้ถึงเหตุแห่ง การฟ้องคดีฯ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และการ ที่ตามข้อสัญญาระบุว่าผู้รับทุนจะชำระเงินทุนคืนทันทีที่ผิดสัญญาโดย ไม่ต้องทวงถามนั้น เป็นข้อตกลงที่ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยในอันที่จะใช้ สิทธิบังคับชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถาม เสียก่อน ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถใช้สิทธิบังคับให้ผู้รับทุนชดใช้ เงินทุนได้ตั้งแต่วันที่การลาออกจากราชการของผู้รับทุนมีผล ซึ่งถือว่า เป็นวันที่ผู้รับทุนผิดสัญญาพิพาทโดยไม่รับราชการชดใช้ทุนให้ครบ กำหนดตามสัญญา อันทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่นั้น วันที่ดังกล่าว โดยถือว่าเป็นวันที่มหาวิทยาลัยรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่ามหาวิทยาลัยนำคดีมาฟ้องภายหลังจากเวลาหนึ่ง ปีนับแต่วันดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น โดยมหาวิทยาลัย ไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นกรณีที่ต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ภายหลังจากที่ต้องมีการทวงถามเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน เนื่องจากมาตรา ดังกล่าวไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีหรือการเริ่ม นับระยะเวลาในการฟ้องคดี ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาล ปกครองสูงสุดที่ ๙๓๘/๒๕๕๘)

» หลักปฏิบัติ/ข้อสังเกตที่ได้จากคำพิพากษาคดีนี้

“ในกรณีที่สัญญาทางปกครองมีข้อกำหนดให้สิทธิหน่วยงานทาง ปกครองบังคับชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้อง ทวงถามก่อน หน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระ หนี้ตามสัญญาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นับแต่วันที่มีการทำผิดสัญญา ไม่ใช่ นับแต่วันที่คู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามหนังสือทวงถามตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ตัวอย่างคดีที่สี่ : การไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุน
ตามสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาเภสัชศาสตร์

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับทุนการศึกษากับมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในโครงการแก้ไขปัญหการกระจายเภสัชกรตาม มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ โดยมีข้อสัญญาว่า ภายหลังสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรแล้ว ผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติให้ เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการจัดสรรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งจะพิจารณาจัดสรรให้ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานใน ส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐบาล หรือจัดสรรให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับ การศึกษาอบรมเพิ่มเติมตามที่กระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓)

อนุญาตโดยจะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งมีกำหนดสองปีติดต่อกัน ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่เข้ารับราชการหรือทำงานตามคำสั่ง ยินยอมขอใช้เงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ในระหว่างศึกษาในชั้นปีที่ ๕ ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ไปฝึกปฏิบัติการวิชาชีพด้านการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ณ มหาวิทยาลัย กิวิช ประเทศญี่ปุ่น ภายใต้ทุนแลกเปลี่ยนนักศึกษาระดับปริญญาตรี ระหว่างวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๓ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมภาคปลายของนักศึกษาชั้นปีที่ ๕ การศึกษา ๒๕๔๒ หลังจากที่ได้เดินทางไปฝึกปฏิบัติการข้างต้นแล้ว ในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางกลับมาสอบเพื่อสำเร็จการศึกษาตามระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมามหาวิทยาลัยกิวิชได้ขยายระยะเวลาการให้ทุนฝึกปฏิบัติการต่อเนื่องแก่ผู้ฟ้องคดีอีก ๑ ปี ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้นำเรื่องหารือกับเจ้าหน้าที่งานบริการการศึกษาคณะเภสัชศาสตร์ และได้ขอให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวประสานกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทางโทรศัพท์ไปแล้ว โดยได้รับแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีสามารถไปฝึกปฏิบัติการฯ ได้ และให้กลับมารายงานตัวเข้าปฏิบัติงานขอใช้ทุนต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงเดินทางไปฝึกปฏิบัติการฯ ในช่วงที่สองตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๔๓ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๔ ในระหว่างนั้นคณะกรรมการประจำคณะเภสัชศาสตร์ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ และคนบัตินคณะเภสัชศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หากไม่ไปรายงานตัวจะต้องขอใช้ทุนฐานผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในคราวเดินทางกลับมาประเทศไทยในระหว่างวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ไม่ได้ไปรายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพราะยังอยู่ในระหว่างการฝึกปฏิบัติการฯ ต่อเนื่องที่ประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีเสร็จการฝึกปฏิบัติการฯ และเดินทางกลับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิเสธการรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้รายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานขอใช้ทุนในทันทีที่สำเร็จการศึกษาอันเป็นการผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีขอใช้ทุนเป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการและให้ขอใช้เงินเป็นคำสั่งไม่ชอบ จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานขอใช้ทุนตามสัญญา

ทั้งนี้ ในชั้นคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของคณะเภสัชศาสตร์ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการขออนุมัติเกี่ยวกับการเดินทางไปฝึกปฏิบัติการฯ ในช่วงที่สองอย่างเป็นทางการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนแล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเห็นว่ากรณีไม่อาจที่จะถือได้ว่าคณะเภสัชศาสตร์หรือเจ้าหน้าที่ของคณะฯ ได้อนุมัติหรือยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีไปฝึกทักษะในต่างประเทศได้โดยไม่ต้องไปรายงานตัวเพื่อเข้ารับราชการก่อน นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของคณะเภสัชศาสตร์ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ไปรายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัวเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถือเป็นการรายงานตัวล่าช้าซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและแนวปฏิบัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดไว้ว่า ให้นักศึกษา

ทุกคนเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานขอใช้ทุน ณ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาจัดสรรในทันที ดังนั้น เมื่อ ผู้ฟ้องคดีไม่ไปรายงานตัวตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๓ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญา โดยการเดินทางไปฝึกปฏิบัติการฯ ณ ประเทศญี่ปุ่น ไม่เป็นเหตุผลที่ทำให้ไม่ต้องไปรายงานตัวดังกล่าว นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่ได้จากการที่ศาลได้สวนคู่กรณีเพิ่มเติมยังปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของคณะเภสัชศาสตร์ล่วงหน้าแล้วว่าหลังจากสำเร็จการศึกษาให้ไปปรับหนังสือเพื่อไปรายงานตัวเข้าปฏิบัติงานขอใช้ทุนต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า นักศึกษาที่เข้าร่วมการฝึกปฏิบัติการฯ ณ ประเทศญี่ปุ่น ในคราวเดียวกับผู้ฟ้องคดีได้เดินทางกลับมารายงานตัวขอใช้ทุนตามกำหนดแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้กลับมารายงานตัวเพื่อขอใช้ทุนในทันที จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาทางปกครองโดยมีต้องบอกกล่าวอีก

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญารับทุนการศึกษาตามหลักสูตรของคณะเภสัชศาสตร์มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ทำสัญญาต้องเข้ารับราชการภายหลังสำเร็จการศึกษาเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเภสัชกรและเพื่อเป็นการกระจายเภสัชกรไปยังส่วนต่างๆ ของประเทศอย่างเหมาะสม มิได้มุ่งหมายให้ผู้ทำสัญญาขอใช้ทุนเป็นตัวเงินเป็นสำคัญ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทำสัญญาฯ เดินทางกลับมาประเทศไทยภายหลังเสร็จสิ้นการฝึกปฏิบัติการฯ จากประเทศญี่ปุ่นและไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการขอใช้ทุนต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีประสงค์จะรับราชการตามสัญญา แต่มิได้รายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการขอใช้ทุนทันทีที่สำเร็จการศึกษาเนื่องจากอยู่ระหว่างปฏิบัติการฯ ต่อเนื่องในต่างประเทศ จึงไม่ใช่กรณีผู้ฟ้องคดีไม่มารายงานตัวเพื่อเข้าปฏิบัติงานหรือไม่เข้ารับราชการหรือไม่ทำงานตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อันเป็นการผิดสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิเสธการรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการโดยเห็นว่าไม่ได้รายงานตัวเพื่อปฏิบัติงานขอใช้ทุนทันทีที่สำเร็จการศึกษา จึงขัดต่อวัตถุประสงค์ของสัญญาการเป็นนักศึกษาดังกล่าว คำสั่งปฏิเสธการรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๔๔)

» ข้อปฏิบัติ/ข้อสังเกตที่ได้จากคำพิพากษาคดีนี้

“หน่วยงานทางปกครองที่มีกรณีเกี่ยวข้องกับสัญญาทุนการศึกษาคควรมีการเผยแพร่แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ทราบและใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการรับทุนการศึกษาซึ่งมีข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกัน นอกจากนั้น หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวยังควรจัดทำแนวปฏิบัติแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ทราบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในกรณีที่มีเหตุแตกต่างออกไปจากที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาปกติ อาทิ กรณีเกี่ยวกับการอนุมัติผ่อนผันการขยายระยะเวลาเข้ารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการขอใช้ทุนเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น”

ตัวอย่างคดีที่ห้า : การแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครอง

ในคดีที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักข้าราชการ โดยในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงจัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างเดิมเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้างอันเป็นการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แต่เมื่องานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ตามข้อตกลงที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งความเห็นจากสำนักงบประมาณว่าสัญญาจ้างข้างต้นไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชยเนื่องจากในประกาศประกวดราคาไม่ได้กำหนดให้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้บังคับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง เป็นการดำเนินการโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างจึงเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลสมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาให้ต้องปฏิบัติตามแม้ว่าในประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างจะไม่ได้ระบุให้นำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ก็ตาม ประกอบกับในการตกลงยินยอมให้จัดทำบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างเพื่อนำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) มาใช้ นอกจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐยอมเข้าใจเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีได้ถือว่าผู้ฟ้องคดี หรือหากยังเข้าใจไม่ชัดเจนก็ชอบที่จะหารือหรือขอคำแนะนำจากสำนักงบประมาณ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีในการวินิจฉัยปัญหาข้อหารือและกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เสียก่อนที่จะลงนามในบันทึกเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิเสธการจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้างโดยอ้างว่าในประกาศประกวดราคาไม่ได้ระบุให้มีการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินชดเชยค่าก่อสร้างและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔/๒๕๔๙)

» หลักปฏิบัติ/ข้อสังเกตที่ได้จากคำพิพากษานี้

“เมื่อคู่สัญญาทางปกครองตกลงกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญาทางปกครองฉบับเดิมโดยสุจริตด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย คู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามข้อสัญญาที่แก้ไขใหม่และไม่อาจกล่าวอ้างประโยชน์ตามข้อสัญญาเดิมเพื่อปฏิเสธการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว”

ตัวอย่างคดีที่หก : คำสั่งเกี่ยวกับการฟ้องคดีจากหลักฐานการรับสภาพความรับผิด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาได้ประพฤติผิดสัญญา โดยขอลาออกจากราชการไม่อยู่ปฏิบัติงานเมื่อสำเร็จการศึกษา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลูกหนี้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ผู้ค้ำประกันชดใช้เงินตามสัญญา

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาออกจากราชการ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขอชดใช้เงินอันเนื่องมาจากการผิดสัญญา จึงเป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการรับสภาพความรับผิด ถือเป็นผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ผู้ค้ำประกันมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือรับสภาพความรับผิดในเรื่องดังกล่าว จึงไม่อาจอาศัยเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพความรับผิดซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้นเป็นโทษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกัน พิพากษาแก้เป็นให้รับคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณา นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖๓/๒๕๔๙)

» หลักปฏิบัติ/ข้อสังเกตที่ได้จากคำพิพากษานี้

“การฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการรับสภาพความรับผิด ถือเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าผู้ค้ำประกันมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมกับการรับสภาพความรับผิด จะฟ้องให้ผู้ค้ำประกันรับผิดไม่ได้”

ข้อความส่งท้าย

คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยนั้นได้เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก แต่คดีส่วนใหญ่อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด คดีที่พิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้วในบางส่วน ก็ไม่มีสาระสำคัญพอที่จะมาเป็นตัวอย่างให้อ่านในฐานะเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย หรือฐานะนักศึกษาวิชากฎหมายนำไปเป็นหลักปฏิบัติได้ เพราะเป็นคดีที่ไม่มีเงื่อนไขของกฎหมายแต่ประการใด สำหรับคดีตัวอย่างทั้งหกคดีที่หยิบยกมาเป็นกรณีศึกษานั้น ผู้เขียนหวังว่าคงจะเกิดประโยชน์กับผู้อ่าน ไม่น่าก็น้อย อย่างไรก็ตามผู้เขียนเชื่อว่า มีผู้อ่านจำนวนหนึ่งที่มักจะสอบถามว่า “ทำอย่างไรไม่ให้ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง” ผู้เขียนขอตอบแบบกำปั้นทุบดินและสั้นๆ ว่า “กระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจและกระทำด้วยใจเป็นธรรม” เพียงแค่นี้ก็ไม่มีโอกาสตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลอย่างแน่นอน

สกอ. ตั้งสถาบันอุดมศึกษา ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร

ผศ.สรณ์ วรอินทร์ รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นประธานเปิดการประชุมสัมมนาแนวทางการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ในการให้ความรู้ ความเข้าใจ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามโครงการตรวจและนำเสนอเพื่อขยายผลการวิจัยยุทธศาสตร์ ตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ณ ห้องประชุม ศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอาน โดยได้รับเกียรติจากนายเยี่ยมศักดิ์ คุ้มอินทร์ ผู้อำนวยการส่วนวิจัยยุทธศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สำนักปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี บรรยายเรื่อง “แนวทางการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เพื่อขยายผลการวิจัยยุทธศาสตร์ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”



ในการนี้ รองเลขาธิการ กกอ. กล่าวถึงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ว่า เป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ที่ สกอ. และสถาบันอุดมศึกษาได้ให้ความสำคัญและยึดปฏิบัติโดยเคร่งครัด ตามสิทธิในการรับรู้ของประชาชน โดยยึดหลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” มาโดยตลอด เนื่องจากการบริหารจัดการและการขับเคลื่อนระบบอุดมศึกษา ด้วยการดำเนินการกิจผลิตบัณฑิต ค้นคว้าวิจัย บริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของสถาบันอุดมศึกษานั้น มักส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้รับบริการอุดมศึกษา และผู้มีส่วนได้เสียกับการดำเนินการต่างๆ

“การที่ สกอ. ได้รับเลือกให้เป็น ๑ ใน ๕ หน่วยงานเป้าหมายของ สขร. และได้ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในโครงการตรวจและนำเสนอเพื่อขยายผลการวิจัยยุทธศาสตร์

ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น เป็นโอกาสที่ดีในการขยายผลการให้ความรู้ ความเข้าใจ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ผู้บริหาร นิตกร รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการข้อมูลข่าวสารของ สกอ. และของสถาบันอุดมศึกษา ให้มีประสิทธิภาพ ในการใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากขึ้น รวมทั้งเป็นการขยายผลการวิจัยยุทธศาสตร์ในการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นแนวทางให้ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์มีศักยภาพสูงขึ้นในการใช้ดุลยพินิจ สามารถพิจารณา เรื่องอุทธรณ์ อย่างถูกต้อง แม่นยำ มากขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายของโครงการฯ คือการเพิ่มเรื่องยกอุทธรณ์ของ สกอ. และสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด ในปี 2553” รองเลขาธิการ กกอ. กล่าว