

ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

The Autonomy of University Management Based on Rajabhat University Act of 2004

สุทธินันท์ สายสุวรรณ*
ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง**
ดร.บุญเรือง ศรีเทระญญ**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 2) ศึกษาองค์ประกอบของความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 และ 3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เป็นการวิจัยแบบ ผสมวิธีทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ การวิจัยเชิงปริมาณดำเนินการโดยใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน จากคณาจารย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นตัวแทนกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหมดทั่วประเทศ ขนาดกลุ่มตัวอย่างได้จากตารางสำเร็จรูปของเครืจซี่และมอร์แกน โดยสุ่มตัวอย่างแบบง่าย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติประกอบด้วย ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์องค์ประกอบ

และการวิเคราะห์ถดถอย สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการโดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 12 คน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 3 คน 2) กลุ่มอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 4 คน และ 3) กลุ่มคณบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 5 คน ซึ่งเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการอุปมานิเคราะห์และการตีความ

ผลการวิจัยพบว่า

1) ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พบว่า มีความคล่องตัวในการบริหารและจัดการศึกษา ทนต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และตอบสนองต่อสังคมท้องถิ่น สามารถดำเนินการเกี่ยวกับพันธกิจสำคัญตามกฎหมายคือการจัดการเรียนการสอน การวิจัย การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการผลิตครู แต่ความมีอิสระต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย นโยบาย

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

** อาจารย์ที่ปรึกษา

ของรัฐบาล ตามหลักคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล

2) องค์ประกอบของควมมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 พบว่า องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.917 ด้านรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.901 และด้านวัฒนธรรมองค์กรมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.879 สรุปว่าภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร และรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อควมมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของควมมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ประกอบด้วย การสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีมหาวิทยาลัยต้องให้ความสำคัญของภาวะผู้นำมากที่สุด ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีควรมีประสบการณ์ทางการบริหารองค์กรมาก่อน จัดหารูปแบบการพัฒนาผู้นำมหาวิทยาลัยให้มีภาวะผู้นำสูงขึ้น เสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีที่เหมาะสมกับมหาวิทยาลัย และจัดรูปแบบบริหารมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาการณ์ของการเปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อสังคมท้องถิ่น

คำสำคัญ: ควมมีอิสระ การบริหารจัดการ ธรรมาภิบาล ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร

Abstract

The objectives of this study were to 1) study the autonomy of university management based on Rajabhat University Act of 2004 2) study the autonomy components of university management based on Rajabhat University Act of 2004 and 3) suggest the improvement of

autonomy components of university management based on Rajabhat University Act of 2004. This research was conducted by mixed methods research of quantitative and qualitative research. The quantitative research used the samples of 400 respondents from the lecturers of the Rajabhat University . The samples size was derived by Krejcie and Morgan's table and were selected by simple random sampling. The tool for data collection was a rating scale questionnaire and data were analyzed by mean, standard deviation, factor analysis and multiple regression analysis. The qualitative research was conducted by interviewing 12 key informants comprising 4 groups 1) 3 Presidents of the Rajabhat University Council 2) 4 Rectors of Rajabhat University and 3) 5 Deans of Rajabhat University and selected by purposive sampling. The tool for data collection was semi-structured in-depth interviewing and data were analyzed by analytic induction and interpretation.

The research findings were as follows:

1) The autonomy of university management based on Rajabhat University Act of 2004 found that they had been flexible in educational management, adaptable change of the world and served their society or community. The university could be implemented the key missions comprising the learning and teaching, the research, the arts and culture maintenance and teacher construction. The autonomy must be depend on the law, the government policy, the moral and good governance principle.

2) The factors or components analysis of the autonomy of university management based on Rajabhat University Act of 2004 found that the leadership had a factor loading at 0.917, the patterns of Rajabhat University management had a factor loading at 0.901 and the organization culture management had a factor loading at 0.879 The autonomy of university management based on Rajabhat University Act of 2004 depended on the leadership, the organization culture and the management patterns of Rajabhat University which were summarized the components of the autonomy of university management based on Rajabhat University Act of 2004.

3) The suggestion for appropriate improving the components of the autonomy of university management based on Rajabhat University Act of 2004 found that comprising the recruitment of the president and the rector of Rajabhat University Council must be concerned the leadership, especially the rector should had experienced in the executive position, find out the patterns or models to develop the leader of Rajabhat University to be more effective. The Rajabhat University should created the organization culture appropriately and accordance with own Rajabhat University, moreover, adapted the patterns of Rajabhat University management in order to the more efficient results and responded the changing of environment and the locals.

Keywords: Autonomy, Management, Good government, Leadership, Organization Culture

บทนำ

ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 นั้น เมื่อสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดนโยบาย อนุมัติแผนพัฒนามหาวิทยาลัยออกกฎระเบียบและข้อบังคับเพื่อใช้ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย เมื่อฝ่ายบริหารโดยอธิการบดีได้นำมาปฏิบัติแล้ว ได้เกิดปัญหาหลายประการกล่าวคือในเมื่อสภามหาวิทยาลัยมีความอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยสูงสุด โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้กำกับดูแลรักษาและ มีหน้าที่ส่งเสริมการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย แต่มุ่งออกกฎมาบังคับสกัดกั้นและไม่ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ในลักษณะที่มีใช่เป็นการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยได้บริหารจัดการของตนได้อย่างอิสระสู่ความเป็นเลิศในทางวิชาการแล้ว นอกจากนี้การใช้กฎหมายของมหาวิทยาลัยมีลักษณะขาดความรู้ความเข้าใจและความชอบธรรม ทั้งสายการบังคับบัญชาอาวุโสมีขั้นตอนมากทำให้เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัว มีการเลือกปฏิบัติและแบ่งพรรคพวก ขาดแรงจูงใจในการทำงาน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังที่กล่าวไว้ว่าบางเรื่องการเขียนกฎหมายก็ไม่สามารถตอบสนองได้ทุกเรื่องถ้าหากคนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ธงทอง จันทรางศุ, 2552: 15) ปัญหาดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อความอิสระในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องเตรียมปรับสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่เรียกว่าการออกนอกกระบบ ซึ่งเป็นระบบที่มีคุณประโยชน์อย่างยิ่งในการเป็นอิสระจากระบบราชการ ทำให้หลุดพ้นจากพันธนาการกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการกิจการที่ท้าทาย ให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวสูงในการปฏิบัติพันธกิจต่าง ๆ ที่เป็นปณิธานความมุ่งมั่นของตน (สงบ ลักษณะ, 2544: 20) การเกิดมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยเป็นกิจการของรัฐที่รัฐลงทุนเป็นหลัก แต่ให้ความ

อิสระในการบริหารจัดการแตกต่างจากส่วนราชการอื่น และให้มีเอกลักษณ์ของแต่ละแห่ง (จรัส สุวรรณเวลา, 2551: 18) จากหลักการและปัญหาดังกล่าวประกอบกับผู้วิจัยเป็นนักกฎหมายและเป็นอาจารย์สอนกฎหมาย ได้ให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เพราะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหาร (Administrative Law) ซึ่งเป็นกฎหมายสาธารณะ(มหาชน) และมีบทบาทอย่างสูงต่อการบริหารจัดการในภาครัฐคือมหาวิทยาลัย เนื่องจากการศึกษาและผลงานวิจัยเรื่องนี้ของนักวิชาการอื่น แม้มียู่แต่ไม่อยู่ในประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจ เพราะผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547
2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบของความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547
3. เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

สมมติฐานของการวิจัย

1. ภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547
2. วัฒนธรรมองค์กรมีความสัมพันธ์กับความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547
3. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์กับความมีอิสระในการบริหารจัดการ

มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ในการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้วิจัยใช้กลุ่มตัวอย่างคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นตัวแทนกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหมดทั่วประเทศจำนวน 5 แห่ง โดยสุ่มตัวอย่างแบบ Simple Random Sampling และวิธีของ Krejcie & Morgan ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ประกอบด้วย คณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต จำนวน 105 คน คณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี จำนวน 48 คน คณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จำนวน 63 คน คณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จำนวน 96 คน และคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี จำนวน 88 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า ผู้วิจัยใช้สถิติ Factor Analysis และ Multiple Regression Analysis ในการวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ผู้วิจัยสุ่มตัวอย่างกลุ่มประชากรโดยเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นผู้เชี่ยวชาญที่จะให้ผลเชิงลึกในการวิจัย ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 3 คน อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 4 คน และคณบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้น 12 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณเป็นแบบสอบถามเชิงสำรวจเพื่อสอบถามกลุ่มตัวอย่างซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลหลักที่ผู้วิจัยสร้างคำถามจากการทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัยความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ซึ่งเป็น

แบบสอบถามเชิงสำรวจแบ่งออกเป็น 5 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเชิงสำรวจความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เกี่ยวกับองค์ประกอบด้านภาวะผู้นำ ได้แก่ 1) นายกสภามหาวิทยาลัย และ 2) อธิการบดี ตอนที่ 3 แบบสอบถามเชิงสำรวจความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เกี่ยวกับองค์ประกอบด้านวัฒนธรรมองค์กร ได้แก่ 1) การผูกพันและการมีส่วนร่วมในองค์กร 2) การปรับตัวที่เหมาะสม 3) การประพฤติปฏิบัติดีมาเสมอ และ 4) วิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กรที่เหมาะสม ตอนที่ 4 เป็นแบบสอบถามเชิงสำรวจความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เกี่ยวกับองค์ประกอบด้านการบริหารจัดการองค์กร ได้แก่ 1) การบริหารงานทั่วไป 2) การบริหารงานวิชาการ 3) การบริหารงานบุคคล และ 4) การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน และตอนที่ 5 เป็นแบบสอบถามเชิงสำรวจความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะ เกณฑ์การให้คะแนนแบบสอบถามในตอนที่ 2 และตอนที่ 3 เป็นแบบ 5 ระดับ ดังนี้ 1) มากที่สุด 2) มาก 3) ปานกลาง 4) น้อย และ 5) น้อยที่สุด

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แบบกึ่งโครงสร้าง โดยผู้วิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์ด้วยตนเอง

การเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดกระทำข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ผู้วิจัยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนี้ 1) การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองจากมหาวิทยาลัย

ราชภัฏจำนวน 5 แห่ง โดยทำหนังสือขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูลจากมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ถึงอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 5 แห่ง ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณจำนวน 400 ชุด 2) การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบที่เป็นจริงตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง จำนวน 12 คน

2. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล

2.1 การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จ รูปทางสถิติและสถิติที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และประสบการณ์ทำงาน วิเคราะห์แบบสอบถามเกี่ยวกับองค์ประกอบด้านภาวะผู้นำ ด้านวัฒนธรรมองค์กรและแบบการบริหารมหาวิทยาลัย สถิติที่ใช้ คือ ค่าความถี่ (Frequencies) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation หรือ S.D.) สถิติอ้างอิง (Inferential Statistics) ผู้วิจัยใช้วิธีการทางสถิติในการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทุกด้านกับความมีอิสระในการบริหารมหาวิทยาลัย โดยใช้สถิติ Multiple Regression และ Factor Analysis

2.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและเก็บข้อมูลด้วยตนเองโดยใช้วิธีการบันทึกเสียงของผู้ถูกสัมภาษณ์และจดบันทึกลงสมุดบันทึก ซึ่งเป็นอุปกรณ์หลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลในระหว่างการสัมภาษณ์ หลังจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลที่บันทึกเสียงได้มาถอดเป็นบันทึกตัวอักษร แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์เชิงเนื้อหาหรืออุปมานวิเคราะห์ประกอบด้วย การตีความและ

วิเคราะห์ความจากข้อค้นพบ วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาคือเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โยงเข้าสู่กรอบความคิด ทฤษฎีแล้วอธิบายตามวัตถุประสงค์แต่ละข้อต่อไป

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ปรากฏผลการวิจัย ดังนี้

1. สรุปข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ความอิสระของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งสภามหาวิทยาลัยมีอิสระในการกำหนดนโยบายและออกระเบียบข้อบังคับใช้เป็นของตนเองแต่ละมหาวิทยาลัย แต่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล ตามหลักคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ภายใต้กฎเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งบางครั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ของ สกอ. และ สมศ. ออกมาบังคับแก่มหาวิทยาลัย ทำให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง สกอ. และ สมศ. ควรทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายคือการประกันคุณภาพ ถ้าคุณภาพมหาวิทยาลัยไม่ดีก็ดำเนินการประการอื่น เช่น ตัดเงินงบประมาณ มีโทษออกกฎเกณฑ์บังคับให้มหาวิทยาลัยต้องทำตาม หรือเป็นบทบาทที่ต้องทำในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานในระดับภาพรวมของประเทศ เป็นการควบคุมคุณภาพ เพียงแต่อาจจะคิดเกณฑ์อะไรขึ้นมาต้องมีการพิจารณาที่รอบคอบต้องเป็นเกณฑ์ที่เป็นไปได้ ส่วนที่สองฝ่ายบริหารคืออธิการบดี สภามหาวิทยาลัยก็ให้ความอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยออกระเบียบข้อบังคับเป็นแนวปฏิบัติช่วย

ให้อธิการบดีทำงานได้คล่องตัวตามบทบาทหน้าที่ภารกิจของมหาวิทยาลัย แต่ต้องมีการตรวจสอบไปพร้อมกันที่เรียกว่า Check and Balance มหาวิทยาลัยบางแห่งมีอิสระพอเพียงต่อการบริหารแล้ว บางแห่งในการกำหนดนโยบายต้องการความเป็นอิสระมากกว่านี้เพราะว่ามั่นใจในกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชั้นยอด กรรมการสภาที่เป็นมาจากภายในมหาวิทยาลัยเองก็มีความตั้งใจมีความจริงใจความคิดความอ่านอาจจะยังไม่กว้างนักแต่การสะท้อนสิ่งที่เป็นอย่างอยู่ในมหาวิทยาลัยค่อนข้างชัดเจน ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกประสบการณ์สูง ความคิดเฉียบคมแล้วข้างในสามารถที่จะป้อนข้อมูลที่เป็นสภาพจริงได้อันนี้เป็นสิ่งสำคัญจึงมั่นใจว่าต้องการความเป็นอิสระมากกว่านี้ เพื่อดูและเบี่ยงกฎเกณฑ์ที่จะทำให้มหาวิทยาลัยอยู่ในสภาพที่เป็นมหาวิทยาลัยชั้นเลิศในทางวิชาการ Academics Excellent ทางด้านวิชาการในส่วนที่เป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติแบบเพื่อท้องถิ่น ถ้าจะวัดว่าวิชาการลึกลงไปในศาสตร์ให้ไป Advance ที่สุดก้าวหน้าที่สุดลงถึง Basic ให้มากที่สุด อันนี้มันคนละบทบาทกับเพื่อท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเหมือนกันแต่มีความโดดเด่นไม่เหมือนกัน เป็นอิสระในตัว มีปรัชญาวิสัยทัศน์บอกอยู่ในตัว สามารถดำเนินการอะไรได้ของตัวเองอยู่แล้ว มีอิสระพอเพียงในเงื่อนไขของแต่ละมหาวิทยาลัย อยู่ในกฎกติกาของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งมีสภามหาวิทยาลัยเป็นสภาสูงสุด ถ้ายึดตามพระราชบัญญัติ ความอิสระถูกกำหนดโดยเงื่อนไขอยู่แล้ว ถ้ามองว่าทุกอย่างเป็นเงื่อนไขเป็นกรอบไปหมดก็ไม่อิสระ แต่ถ้ามองว่าเงื่อนไขกฎกรอบกติกาป้องกันไม่ให้หลงทางไปที่อื่น สภามหาวิทยาลัยถูกเลือกมาจากผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลาย ถ้าทุกคนมองไปทางบวกด้วยกัน นั่นแหละอิสระอย่างเต็มที่ แต่ผู้แทนคณาจารย์เข้าไปนั่งเป็นฝ่ายค้านฝ่ายรัฐบาลเมื่อไหร่ นั่นแหละความไม่อิสระเกิดขึ้นทันที ความมีอิสระทำให้มีการจัดการที่เป็นของตนเอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน เป็นอิสระในการตัดสินใจคิดเองทำเองในการบริหารจัดการ

และพัฒนาระบบบริหาร ออกระเบียบข้อบังคับเป็นกรอบการปฏิบัติได้โดยสภามหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล วางกรอบแนวปฏิบัติได้มากขึ้นผ่อนปรนมากขึ้นตามทิศทางของผู้บริหารระดับสูงที่ต้องการกำหนดแนวทางในการบริหาร หรือมีอิสระส่วนหนึ่งโดย สกอ. มอบหมาย มอบงาน มอบอำนาจให้อธิการบดีในการที่จะสั่งการได้ในบางเรื่องอย่างอิสระ แต่มีความเป็นอิสระในแง่ของการบริหารสั่งการ ความอิสระทำให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยดำเนินการคล่องตัวขึ้นและทันสมัยทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2. สรุปข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาองค์ประกอบของควมมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 พบว่า ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร และรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นองค์ประกอบสำคัญมากถึงมากที่สุดต่อควมมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 พบว่า ภาวะผู้นำมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.917 รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.901 และวัฒนธรรมองค์กรมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.879 ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

2.1 องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำ พบว่า ตัวแปรหรือองค์ประกอบย่อย 10 ตัว ของภาวะผู้นำ มีน้ำหนักองค์ประกอบ ตามลำดับดังนี้ 1) ความเฉลียวฉลาด มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.942. 2) ความกระตือรือร้น มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.941 3) ความรับผิดชอบ มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.922 และความซื่อสัตย์ มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.922 4) ความมั่นใจในตนเอง มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.913 5) มีแรงจูงใจและความมุ่งมั่น มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.907 6) ความพยายาม มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.888 7) ผู้รู้รักประชาธิปไตย มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.874 8) ความมานะอดทน มี

น้ำหนักองค์ประกอบ 0.855 และ 9) บุคลิกภาพที่ดี มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.732

2.2 องค์ประกอบด้านรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย พบว่า ตัวแปรหรือองค์ประกอบย่อยของรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย มีน้ำหนักองค์ประกอบ ตามลำดับดังนี้ 1) การบริหารงานทั่วไป มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.849 2) การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.815 3) การบริหารงานวิชาการ มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.805 และ 4) การบริหารงานบุคคล มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.696

2.3 องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมองค์กร พบว่า ตัวแปรหรือองค์ประกอบย่อย 4 ตัว ของวัฒนธรรมองค์กร มีน้ำหนักองค์ประกอบตามลำดับดังนี้ 1) การประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.920 2) การปรับตัวที่เหมาะสม มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.914 3) การผูกพันและมีส่วนร่วมในองค์กร มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.912 และ 4) วิสัยทัศน์และการกิจขององค์กรที่เหมาะสม มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.829

อภิปรายผล

ควมมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ประกอบด้วยกำหนดยุทธศาสตร์และออกระเบียบข้อบังคับใช้เป็นของตนเองแต่ละมหาวิทยาลัย ตามอำนาจของนิติบุคคล ควมมีอิสระมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร และรูปแบบหรือลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยภาวะผู้นำของผู้บริหารและทีมผู้บริหารต้องมีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำที่ดี บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบ ไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มีความเสียสละเพื่อองค์กรอย่างแท้จริง ยอมรับการตรวจสอบและถ่วงดุลสอดคล้องกับ ชีระ บุญเจริญ (2547: 36) ที่มองถึงภาวะผู้นำในสถานศึกษาว่าสามารถชี้เป็นชี้ตายถึงอนาคต

และคุณภาพของเด็กและเยาวชนของชาติ ผู้นำต้องมีชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่าย ไม่ถือตัวเจ้ายศเจ้าอย่าง ไม่ทำตัวสูงศักดิ์ควรเปี่ยมไปด้วยคุณธรรมจริยธรรม ส่วนวัฒนธรรมองค์กร ต้องประกอบด้วย 1) ความผูกพันและการมีส่วนร่วม 2) การปรับตัวที่เหมาะสม และ 3) การประพฤติปฏิบัติตนเป็นปทัสถาน ความมีอิสระต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กับวัฒนธรรมองค์กรโดยการพัฒนาองค์กรมหาวิทยาลัยให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นชุมชนทางวิชาการที่เป็นวิชาชีพชั้นสูง และมีความกล้าหาญเชิงจริยธรรมในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับ สเตียร์ส (Steers, 2010: 58) ที่พิจารณาถึงประสิทธิภาพองค์กรตามแนวคิดเชิงระบบเปิด ที่องค์กรต้องปรับตัวและสัมพันธ์เชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอกและสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกัน สิ่งที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ ลักษณะขององค์กร ลักษณะของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ลักษณะของบุคลากร และนโยบายการบริหารจัดการและแนวปฏิบัติต่างๆ สำหรับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย 1) การบริหารงานทั่วไป 2) การบริหารงานวิชาการ 3) การบริหารงานบุคคล และ 4) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน โดยรูปแบบการบริหารมีความยืดหยุ่น คล่องตัว มีอำนาจและเป็นอิสระภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วย

1.1 ด้านความมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุล

มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการบริหารจัดการได้ตามกฎหมายเพราะเป็นนิติบุคคลภายใต้กรอบใหญ่คือกฎหมายของประเทศ พันธะสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายที่ให้อำนาจต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และหน่วยงานอื่นที่ต้องสัมพันธ์ต่อกัน ทั้งนี้ความเป็นอิสระแบบมีเงื่อนไข หมายถึงมีการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยใช้คณะกรรมการ

กำกับดูแล (board of oversight) จะช่วยให้เกิดความโปร่งใสและเป็นการบริหารเชิงสร้างสรรค์แบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

1.2 ด้านการได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ

มหาวิทยาลัยได้รับมอบอำนาจหน้าที่ (Authority) ให้ดำเนินการในลักษณะบริหารจัดการตนเอง (Self Management) จึงเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งโดยเฉพาะงานวิชาการ รัฐมีหน้าที่ให้การส่งเสริมมหาวิทยาลัยราชภัฏให้สามารถพึ่งพาตัวเองได้ แต่โดยหลักการนั้นการจัดการศึกษาเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ของประเทศเพื่ออนาคต จึงเป็นเหตุจำเป็นที่รัฐต้องอุดหนุน (Subsidy) โดยใช้หลักการอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grants) เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังมีความเหลื่อมล้ำกัน และการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นหลักการแห่งมนุษยธรรมที่เป็นสากลเพื่อช่วยเหลือผู้เรียนที่ด้อยโอกาสในสังคม

2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการ

2.1 ด้านระบบบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

เริ่มตั้งแต่กระบวนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมีอิสระในการบริหารจัดการ ควรต้องพิจารณาปรับปรุงโดยพัฒนากลไกเพื่อให้ได้ผู้นำที่มีภาวะผู้นำและเป็นผู้เคยดำรงตำแหน่งทางการบริหารจนเป็นที่ประจักษ์ต่อประชาคมชาวมหาวิทยาลัย

2.2 ด้านความชอบธรรมในการบริหาร

ความชอบธรรม (Decency) เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้หลักการธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เป็นความรับผิดชอบที่ต้องควบคู่ไปกับอำนาจในการบริหาร กระบวนการบริหารต้องมุ่งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาคมทุกระดับในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ให้มีการศึกษาวิจัยในกรอบของ

ระเบียบวิธีวิจัยที่แตกต่างไปภายใต้เนื้อหาสาระ และทฤษฎีเดิมเกี่ยวกับความมีอิสระในการบริหาร มหาวิทยาลัยราชภัฏ แต่ใช้การวิจัยกรณีศึกษา (Case Study Research) หรืออาจเป็นกรณีศึกษาพหุที่มีความลุ่มลึก

3.2 ควรมีการศึกษาวิจัยขยายผลต่อเนื่อง ในลักษณะการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) ภายใต้ระบบเปิดของการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างระบบบริหารกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งเป็นผลลัพธ์ หรือจุดหมายปลายทางของมหาวิทยาลัย



บรรณานุกรม

- จรัส สุวรรณเวลา. (2551). **อุดมศึกษาไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธงทอง จันทรางศุ. (2552). **การบริหารมหาวิทยาลัยไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สงบ ลักษณะ. (2544). **มหาวิทยาลัยสู่ความเป็นเลิศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภามาส อังคุโชติ. (2554). **สถิติวิเคราะห์สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์: เทคนิคการใช้โปรแกรม LISREL**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์.
- สุวิมล ว่องวานิช. (2548). **การวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2553). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: ชรรณดาเพลส.
- Hoy, W.K. & Miskel, C.G. (2001). **Educational administration. Theory, Research and Practice**. 6th Singapore: McGraw- Hill.
- Yukl, G. (2002). **Leadership in Organizations**. 5th New Jersey: Prentice Hall.