

# ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

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

อุทิชนันทน์ สายสุวรรณ\*  
ศาสตราจารย์ ดร.บุญหัน ดอกไม้สง\*\*  
ดร.บุญเรือง ศรีเวชญ\*\*

### 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 ขนาดกลุ่มตัวอย่างได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและมอร์กน์ โดยสุ่มตัวอย่างแบบง่าย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติประกอบด้วย ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์องค์ประกอบ

และการวิเคราะห์ทดสอบ สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการโดยล้มภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 12 คน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 3 คน 2) กลุ่มอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 4 คน และ 3) กลุ่มคณบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 5 คน ซึ่งเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยโดยการล้มภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการอุปมาณวิเคราะห์ และการตีความ

ผลการวิจัยพบว่า

1) ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พบว่า มีความคล่องตัวในการบริหารและจัดการ คึกค่า ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และตอบสนองต่อสังคมท้องถิ่น สามารถดำเนินการเกี่ยวกับพัฒนาธุรกิจ สำคัญตามกฎหมายคือการจัดการเรียนการสอน การวิจัย การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการผลิตครุ แต่ความมีอิสระต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยนาย

\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏໄลยองกรรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์  
\*\* อาจารย์ที่ปรึกษา

ของรัฐบาล ตามหลักคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล

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

3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ประกอบด้วยการสร้างนโยบายสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีมหาวิทยาลัยต้องให้ความสำคัญของภาวะผู้นำมากที่สุด ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีควร้มีประสบการณ์ทางการบริหารองค์กรมาก่อน จัดทำรูปแบบการพัฒนาผู้นำมหาวิทยาลัยให้มีภาวะผู้นำสูงขึ้น เสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีที่เหมาะสมกับมหาวิทยาลัย และจัดรูปแบบบริหารมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาวะการณ์ของการเปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อสังคมท้องถิ่น

**คำสำคัญ:** ความมีอิสระ 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.

## บทนำ

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

ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 นั้น เมื่อสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดนโยบาย อนุมัติแผนพัฒนามหาวิทยาลัยอุகฤษะเบี่ยบและข้อบังคับเพื่อใช้ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย เมื่อฝ่ายบริหารโดยอธิการบดีได้นำมาปฏิบัติแล้ว ได้เกิดปัญหาหลายประการกล่าวคือในเมื่อสภามหาวิทยาลัยมีความอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยสูงสุด โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดและรักษากฎและมีหน้าที่ส่งเสริมการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย แต่เมื่อออกกฎหมายบังคับสักดั้งกันและไม่ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ในลักษณะที่มิใช่เป็นการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยได้บริหารจัดการของตนได้อย่างอิสระสุ่มความเป็นเลิศในทางวิชาการแล้ว นอกจากนี้การใช้กฎหมายของมหาวิทยาลัย มีลักษณะขาดความรู้ความเข้าใจและความชอบธรรม ทั้งส่ายการบังคับบัญชาやり่ำเมี้ยนต่อนักเรียนมากทำให้เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัว มีการเลือกปฏิบัติและแบ่งพระครพวาก ขาดแรงจูงใจในการทำงาน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังที่กล่าวไว้ว่าบางเรื่องการเขียนกฎหมาย ก็ไม่สามารถตอบสนองได้ทุกเรื่องถ้าหากคุณไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ธงทอง จันทรงศุ, 2552: 15) ปัญหาดังกล่าวอย่างอื่นมีผลกระทบต่อความอิสระในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องเตรียมปรับสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่เรียกว่าการออกนยกร่างบบ ซึ่งเป็นระบบที่มีคุณประโยชน์อย่างยิ่งในการเป็นอิสระจากระบบราชการ ทำให้หลุดพ้นจากพันธนาการกฎหมายเบี่ยบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจที่ท้าทาย ให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวสูงในการปฏิบัติพันธกิจต่างๆ ที่เป็นปัจจัยความมุ่งมั่นของตน (สงบ ลักษณะ, 2544: 20) การเกิดมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย เป็นกิจการของรัฐที่รัฐลงทุนเป็นหลัก แต่ให้ความ

อิสระในการบริหารจัดการแตกต่างจากส่วนราชการอื่น และให้มีอิสระในการตัดสินใจ ตามที่ต้องการ (จรัส สุวรรณเวลา, 2551: 18) จากหลักการและปัญหาดังกล่าวประกอบ กับผู้วิจัยเป็นนักกฎหมายและเป็นอาจารย์สอนกฎหมาย ได้ให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ.2547 เพราะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการ บริหาร (Administrative Law) ซึ่งเป็นกฎหมาย สถาบัน(มหาชน) และมีบทบาทอย่างสูงต่อการบริหาร จัดการในภาครัฐคือมหาวิทยาลัย เนื่องจากการศึกษา และผลงานวิจัยรือองนี้ของนักวิชาการอื่น แม้มีอยู่แต่ไม่ อยู่ในประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจ เพราะผู้วิจัยต้องการศึกษา ถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความมีอิสระในการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบของความมีอิสระ ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

3. เพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงองค์ ประกอบของความมีอิสระในการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

### สมมติฐานของการวิจัย

1. ภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับความมีอิสระ ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

2. วัฒนธรรมองค์กรมีความสัมพันธ์กับ ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตาม พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

3. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยมี ความสัมพันธ์กับความมีอิสระในการบริหารจัดการ

มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ใน การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้ วิจัยใช้กลุ่มตัวอย่างคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏ ที่เป็นตัวแทนกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหมดทั่ว ประเทศจำนวน 5 แห่ง โดยสุ่มตัวอย่างแบบ Simple Random Sampling และวิธีของ Krejcie & Morgan ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ประกอบ ด้วย คณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต จำนวน 105 คน คณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพพสตรี จำนวน 48 คน คณาจารย์มหาวิทยาลัย ราชภัฏสุราษฎร์ธานี จำนวน 63 คน คณาจารย์จาก มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จำนวน 96 คน และ คณาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี จำนวน 88 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็น แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า ผู้วิจัยใช้ สติติ Factor Analysis และ Multiple Regression Analysis ในการวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ผู้วิจัยสุ่มตัวอย่างกลุ่ม ประชากรโดยเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นผู้เชี่ยวชาญที่จะให้มูลเชิงลึกในการวิจัย ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 3 คน อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 4 คน และคณบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 5 คน รวมทั้งลิ่น 12 คน

#### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลเชิง ปริมาณเป็นแบบสอบถามเชิงสำรวจเพื่อสอบถามกลุ่ม ตัวอย่างซึ่งถือว่าเป็นข้อมูลหลักที่ผู้วิจัยสร้างคำถาม มาจากการทบทวนวรรณกรรมจากการวิจัยความมี อิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ซึ่งเป็น

แบบสอบถามเชิงสำรวจแบ่งออกเป็น 5 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเชิงสำรวจความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เกี่ยวกับองค์ประกอบด้านภาวะผู้นำ ได้แก่ 1) นายนายก สมภานมหาวิทยาลัย และ 2) อธิการบดี ตอนที่ 3 แบบสอบถามเชิงสำรวจความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เกี่ยวกับองค์ประกอบด้านวัฒนธรรมองค์กร ได้แก่ 1) การผูกพันและการมีส่วนร่วมในองค์กร 2) การปรับตัวที่เหมาะสม 3) การประพฤติปฏิบัติสม่ำเสมอ และ 4) วิสัยทัศน์และการกิจขององค์กรที่เหมาะสม 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 การจัดการทำข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ผู้วิจัยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ดังนี้ 1) การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองจากมหาวิทยาลัย

ราชภัฏจำนวน 5 แห่ง โดยทำหนังสือขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูลจากมหาวิทยาลัยราชภัฏໄอยองค์กร ในพระราชบัญญัติ 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) ผู้วิจัยนำมหาวิเคราะห์ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และประสบการณ์ทำงาน วิเคราะห์แบบสอบถามเกี่ยวกับองค์ประกอบด้านภาวะผู้นำ ด้านวัฒนธรรมองค์และแบบการบริหารมหาวิทยาลัย 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 ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและเก็บข้อมูลด้วยตนเอง โดยใช้วิธีการบันทึกเสียงของผู้สูญเสียภาษณ์และจดบันทึกลงสมุดบันทึก ซึ่งเป็นอุปกรณ์หลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลในระหว่างการสัมภาษณ์ หลังจากนั้นแล้ว ผู้วิจัยนำข้อมูลที่บันทึกเสียงได้มาตัดเป็นบันทึกตัวอักษร และวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์เชิงเนื้อหาหรืออุปมาณวิเคราะห์ประกอบด้วย การตีความและ

วิเคราะห์ความจากข้อค้นพบ วิเคราะห์และสรุปผล การศึกษาเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยเข้าสู่กรอบความคิด ทฤษฎีแล้วอธิบายตาม วัตถุประสงค์แต่ละข้อต่อไป

## สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาความมีอิสระในการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ปรากฏผลการวิจัย ดังนี้

- สรุปข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อ ศึกษาความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ความมีอิสระของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยแบ่ง ออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งสภามหาวิทยาลัยมีอิสระ ในการกำหนดนโยบายและอกร่างบัญญัติ ให้เป็นของตนเองแต่ละมหาวิทยาลัย แต่อยู่ภายใต้กรอบ ของกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล ตามหลักคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ภายใต้กฎหมายของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการ ศึกษา (สมศ.) ซึ่งบางครั้งการกำหนดกฎหมายของ สกอ. และ สมศ. ออกมากับคุณภาพของมหาวิทยาลัย ทำให้ การดำเนินการของมหาวิทยาลัยไม่เป็นอิสระอย่าง แท้จริง สกอ. และ สมศ. ควรกำหนดให้สำนักงาน ที่กำกับดูแล และตรวจสอบคุณภาพของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้ว ตามกฎหมายคือการประกันคุณภาพ ถ้าคุณภาพ มหาวิทยาลัยไม่ได้ก็ดำเนินการประกันคุณภาพ ที่มีอยู่แล้ว ตามเงื่อนไขของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งมีสภามหาวิทยาลัย เป็นสภากลุ่ม ถ้าได้ตามพระราชบัญญัติ ความมีอิสระ ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขอยู่แล้ว ถ้ามองว่าทุกอย่าง เป็นเงื่อนไขที่เป็นกรอบไปหมดก็ไม่ใช่ แต่ถ้ามองว่า เงื่อนไขกฎหมายคือการบังคับให้มหาวิทยาลัย ต้องทำตาม หรือเป็นบทบาทที่ต้องทำในฐานะที่เป็น ผู้ควบคุมมาตรฐานในระดับภาพรวมของประเทศ เป็นการควบคุมคุณภาพ เพียงแต่ว่าจะคิดเกณฑ์อะไรขึ้น มาต้องมีการพิจารณาที่รับคอบต้องเป็นเกณฑ์ที่เป็นไป ได้ ส่วนที่สองฝ่ายบริหารคืออธิการบดี สภามหาวิทยาลัย ก็ให้ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจะกระบวนการเปลี่ยนผ่านเป็นสถาบันช่วย

ให้อธิการบดีทำงานได้ดีล่องตัวตามบทบาทหน้าที่ การกิจของมหาวิทยาลัย แต่ต้องมีการตรวจสอบไป พร้อมกันที่เรียกว่า Check and Balance มหาวิทยาลัย บางแห่งมีอิสระพอเพียงต่อการบริหารแล้ว บางแห่งใน การกำหนดนโยบายต้องการความเป็นอิสระมากกว่า นี้ เพราะว่ามั่นใจในกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชั้นยอด กรรมการสภานี้เป็นมาจากภายในมหาวิทยาลัยเองก็มี ความตั้งใจมีความจริงใจความคิดความอ่านอาจจะยัง ไม่กว้างนักแต่การจะท่อนสิ่งที่เป็นอยู่ในมหาวิทยาลัย ค่อนข้างชัดเจน ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกประสบการณ์สูง ความคิดเฉียบคมแล้วข้างในสามารถที่จะป้อนข้อมูล ที่เป็นสภาพจริงได้อันนี้เป็นสิ่งสำคัญจึงมั่นใจว่า ต้องการความเป็นอิสระมากกว่านี้ เพื่อดูแลและเป็น ภูมิฐานที่จะทำให้มหาวิทยาลัยอยู่ในสภาพที่เป็น มหาวิทยาลัยชั้นเลิศในทางวิชาการ Academics Excellent ทางด้านวิชาการในส่วนที่เป็นการกิจตาม พระราชบัญญัติแบบพื่อห้องถิน ถ้าจะวัดว่าวิชาการลีก ลงไปในคลาสตระที่ไป Advance ที่สุดก้าวหน้าที่สุดลง ถึง Basic ให้มากที่สุด อันนี้มั่นคงจะทำให้กับเพื่อ ห้องถิน มหาวิทยาลัยเหมือนกันแต่มีความโดดเด่นไม่ เหมือนกัน เป็นอิสระในตัว มีปรัชญาวิสัยทัศน์ของอยู่ ในตัว สามารถดำเนินการอะไรได้ตามที่ต้องการอยู่แล้ว มี อิสระพอเพียงในเงื่อนไขของแต่ละมหาวิทยาลัย อยู่ใน กฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งมีสภามหาวิทยาลัย เป็นสภากลุ่ม ถ้าได้ตามพระราชบัญญัติ ความมีอิสระ ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขอยู่แล้ว ถ้ามองว่าทุกอย่าง เป็นเงื่อนไขที่เป็นกรอบไปหมดก็ไม่ใช่ แต่ถ้ามองว่า เงื่อนไขกฎหมายคือการบังคับให้มหาวิทยาลัย ไปที่อื่น สภามหาวิทยาลัยถูกเลือกมาจากผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลาย ถ้าทุกคนมองไปทางนึงด้วยกัน นั่นแหลก อิสระอย่างเดิมที่ แต่ผู้แทนคณาจารย์เข้าไปนั่งเป็น ฝ่ายค้านฝ่ายรัฐบาลเมื่อไหร่ นั่นแหลกความไม่ใช่ อิสระ ก็เดี๋ยวนั้นที่ ความมีอิสระทำให้มีการจัดการที่เป็นของ ตนเอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน เป็น อิสระในการตัดสินใจคิดเองทำเองในการบริหารจัดการ

และพัฒนาระบบบริหาร ออกรับเบี้ยบข้อบังคับเป็นกรอบการปฏิบัติได้โดยสภามหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยหลักคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล วางแผนปฎิบัติได้มากขึ้นฝ่ายนรนมากขึ้นตามทิศทางของการบริหารระดับสูงที่ต้องการกำหนดแนวทางในการบริหาร หรือมีอิสระส่วนหนึ่งโดย สกอ. มอบหมายมอบงาน มอบอำนาจให้อธิการบดีในการที่จะสั่งการได้ในบางเรื่องอย่างอิสระ แต่มีความเป็นอิสระในเรื่องของการบริหารลั่งการ ความอิสระทำให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยดำเนินการคล่องตัวขึ้นและทันสมัยทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2. สรุปข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อคึกคักของค์ประกอบของความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 พบว่า ภาวะผู้นำวัฒนธรรมองค์กร และรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นองค์ประกอบสำคัญมากถึงมากที่สุดต่อความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 พบว่า ภาวะผู้นำมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.917 รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.901 และวัฒนธรรมองค์กรมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.879 ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

2.1 องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำ พบว่า ตัวแปรหรือองค์ประกอบอยู่ 10 ตัว ของภาวะผู้นำ มีน้ำหนักองค์ประกอบ ตามลำดับดังนี้ 1) ความเฉลี่ยวฉลาด มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.942. 2) ความกระตือรือร้น มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.941 3) ความรับผิดชอบ มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.922 และความซื่อสัตย์ มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.922 4) ความมั่นใจในตนเอง มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.913 5) มีแรงจูงใจ และความมุ่งมั่น มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.907 6) ความพยาบาล มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.888 7) ผู้รู้นักประชัญญา และมีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.874 8) ความมานะอดทน มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.874

น้ำหนักองค์ประกอบ 0.855 และ 9) บุคลิกภาพที่ดี มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.732

2.2 องค์ประกอบด้านรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย พบว่า ตัวแปรหรือองค์ประกอบอยู่ของรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย 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 ตัวแปรหรือองค์ประกอบอยู่ 4 ตัว ของวัฒนธรรมองค์กร มีน้ำหนักองค์ประกอบตามลำดับดังนี้ 1) การประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.920 2) การปรับตัวที่เหมาะสม มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.914 3) การผูกพันและมีส่วนร่วมในองค์กร มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.912 และ 4) วิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กรที่เหมาะสม มีน้ำหนักองค์ประกอบ 0.829

## อภิปรายผล

ความมีอิสระในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ประกอบด้วยการกำหนดนโยบายและอกรับเบี้ยบข้อบังคับใช้เป็นของตนเองแต่ละมหาวิทยาลัย ตามอำนาจของนิติบุคคล ความมีอิสระมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร และรูปแบบหรือลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยภาวะผู้นำของผู้บริหารและทีมผู้บริหารต้องมีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำที่ดี บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบ ไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพากเพ้อ มีความเลี้ยงลวงเพื่องค์กรอย่างแท้จริง ยอมรับการตรวจสอบและถ่วงดุลสอดคล้องกับ บีระ รุณเจริญ (2547: 36) ที่มองถึงภาวะผู้นำในสถานศึกษาว่าสามารถซึ่งเป็นชีต้ายถึงอนาคต

และคุณภาพของเด็กและเยาวชนของชาติ ผู้นำต้องมี ชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่าย ไม่ถือตัวเจ้ายศเจ้าอย่าง ไม่ ทำตัวสูงศักดิ์ควรเปี่ยมไปด้วยคุณธรรมจริยธรรม ส่วน วัฒนธรรมมองค์กร ต้องประกอบด้วย 1) ความผูกพัน และการมีส่วนร่วม 2) การปรับตัวที่เหมาะสม และ 3) การประพฤติปฏิบัติตนเป็นปัทสถาน ความมีอิสระ ต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กับวัฒนธรรมองค์กรโดยการ พัฒนาองค์กรตามทิศทางวิชาการที่เป็นวิชาชีพสูง และมี ความกล้าหาญเชิงจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ตลอดล้อง กับ สเตียร์ส (Steers, 2010: 58) ที่พิจารณาถึง ประสิทธิผลองค์กรตามแนวคิดเชิงระบบเบ็ด ท่องค์กร ต้องปรับตัวและสัมพันธ์เชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อม ภายนอกและสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้สอดรับกัน ลิง ที่ต้องปรับปรุง ได้แก่ ลักษณะขององค์กร ลักษณะของ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ลักษณะ ของบุคลากร และนโยบายการบริหารจัดการและแนว ปฏิบัติต่างๆ สำหรับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย 1) การบริหารงานทั่วไป 2) การบริหารงาน วิชาการ 3) การบริหารงานบุคคล และ 4) การบริหาร การเงินและทรัพย์สิน โดยรูปแบบการบริหารมีความ ยืดหยุ่น คล่องตัว มีอำนาจและเป็นอิสระภายใต้กรอบ กฎหมายของประเทศไทย

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วย

#### 1.1 ด้านความมีอิสระในการบริหารจัดการ ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุล

มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการบริหาร จัดการได้ตามกฎหมาย เพราะเป็นนิติบุคคลภายใต้ กรอบให้ผู้ดือกฎหมายของประเทศไทย พันธะสัญญา ระหว่างประเทศ กฎหมายที่ให้อำนาจต่อสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และหน่วยงานอื่นที่ต้อง สัมพันธ์กับ ทั้งนี้ความเป็นอิสระแบบมีเงื่อนไข หมาย ลิงมีการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยใช้คณะกรรมการ

กำกับดูแล (board of oversight) จะช่วยให้เกิดความ โปร่งใสและเป็นการบริหารเชิงสร้างสรรค์แบบมีส่วนร่วม อย่างแท้จริง

#### 1.2 ด้านการได้รับการส่งเสริมและ สันสนับสนุนจากรัฐ

มหาวิทยาลัยได้รับมอบอำนาจหน้าที่ (Authority) ให้ดำเนินการในลักษณะบริหารจัดการ ตนเอง (Self Management) จึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่าง หนึ่งโดยเฉพาะงานวิชาการ รัฐมีหน้าที่ให้การส่งเสริม มหาวิทยาลัยราชภัฏให้สามารถพัฒนาตัวเองได้ แต่ โดยหลักการนั้นการจัดการศึกษาเป็นการลงทุนในทุน มนุษย์ของประเทศไทยเพื่ออนาคต จึงเป็นเหตุจำเป็นที่รัฐ ต้องอุดหนุน (Subsidy) โดยใช้หลักการอุดหนุนเป็น ก้อน (Block Grants) นี้องจากมหาวิทยาลัยยังมี ความเหลื่อมล้ำกัน และการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นหลัก การแห่งมนุษยธรรมที่เป็นสากลเพื่อช่วยเหลือผู้เรียน ที่ด้อยโอกาสในสังคม

### 2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการ

#### 2.1 ด้านระบบบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

เริ่มตั้งแต่กระบวนการสรรหานายก สมภาราภิบาล หรือการบดี ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อความมีอิสระในการบริหารจัดการ ควรต้องพิจารณา ปรับปรุงโดยพัฒนาเกลไกเพื่อให้ได้ผู้นำที่มีภาวะผู้นำ และเป็นผู้เดียวที่สามารถดำเนินการบริหารจนเป็นที่ ประจักษ์ต่อประชาชนชาวมหาวิทยาลัย

#### 2.2 ด้านความชอบธรรมในการบริหาร

ความชอบธรรม (Decency) เป็น หลักการพื้นฐานสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้ หลักการธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความสามารถตรวจสอบ สอบได้ (Accountability) เป็นความรับผิดชอบที่ต้อง ควบคู่ไปกับอำนาจในการบริหาร กระบวนการบริหาร ต้องมุ่งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกรุ่นดับ ในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ

### 3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

#### 3.1 ให้มีการศึกษาวิจัยในกรอบของ

ระเบียบวิธีวิจัยที่แตกต่างไปภายใต้เนื้อหาสาระ และทฤษฎีเดิมเกี่ยวกับความมีอิสระในการบริหาร มหาวิทยาลัยราชภัฏ แต่ใช้การวิจัยกรณีศึกษา (Case Study Research) หรืออาจเป็นกรณีศึกษาพหุที่มีความลุ่มลึก

3.2 ความมีการศึกษาวิจัยขยายผลต่อเนื่อง ในลักษณะการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) ภายใต้ระบบเบ็ดของการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบ บริหารกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งเป็นผลลัพธ์ หรือจุดหมายปลายทางของมหาวิทยาลัย



## บรรณานุกรม

จั้ส สุวรรณเวลา. (2551). **อุดมศึกษาไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธงทอง จันทรงค์. (2552). **การบริหารมหาวิทยาลัยไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สงบ ลักษณะ. (2544). **มหาวิทยาลัยสู่ความเป็นเลิศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภามาส อังคูโลติ. (2554). **สถิติวิเคราะห์สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์: เทคนิคการใช้โปรแกรม LISREL**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เจริญดีมั่นคงการพิมพ์.

สุวิมล ว่องวนิช. (2548). **การวิจัยประเมินความต้องการจำเป็น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภารัตน์ จันทวนิช. (2553). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.

Hoy, W.K. & Miskel, C.G. (2001). **Educational administration. Theory, Research and Practice**. 6<sup>th</sup> Singapore: McGraw- Hill.

Yukl, G. (2002). **Leadership in Organizations**. 5<sup>th</sup> New Jersey: Prentice Hall.