

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาพัฒนามาจาก “โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์” โดยโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์แห่งแรกเปิดสอนเมื่อวันที่ 12 ตุลาคมพ.ศ. 2435 ซึ่งตั้งขึ้นบริเวณ โรงเรียนเด็ก ตำบลสวนมะลิ ถนนบำรุงเมืองจังหวัดพระนคร (ปัจจุบัน คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร) หลังจากนั้น จึงได้ขยายไปตั้งอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศ โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “โรงเรียนฝึกหัดครู” ในปี พ.ศ. 2518 และได้เปลี่ยนเป็น “วิทยาลัยครู” ในปี พ.ศ. 2527 และ เมื่อปี พ.ศ. 2538 ได้มีพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ ยกฐานะวิทยาลัยครูให้เป็น “สถาบันราชภัฏ” โดยให้สถาบันราชภัฏเป็นสถานอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครูจากนั้น ในปี พ.ศ. 2547 สถาบันราชภัฏ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “มหาวิทยาลัยราชภัฏ” ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏดังเช่นปัจจุบัน จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 23 ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสภาคณาจารย์และข้าราชการประกอบด้วยประธานสภาและกรรมการสภาซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการของมหาวิทยาลัยองค์ประกอบจำนวน คุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาและกรรมการสภามรรคหนึ่งตลอดจนการประชุมของสภาคณาจารย์และข้าราชการและการเรียกประชุมคณาจารย์และข้าราชการให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย (สกล แก้วศิริ, 2553)

สำหรับบทบาทและหน้าที่ของสภาคณาจารย์และข้าราชการตามความใน มาตรา 24 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 อาจสรุปได้ 4 ประการคือ ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในกิจการของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัยต่ออธิการบดีหรือสภามหาวิทยาลัยแสวงหาแนวทางร่วมกันเพื่อส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของคณาจารย์และข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ ตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพพิทักษ์ผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่อธิการบดีหรือสภามหาวิทยาลัยมอบหมายและเรียกประชุมคณาจารย์และข้าราชการเพื่อพิจารณากิจกรรมของมหาวิทยาลัยนำเสนอความคิดเห็นต่อสภามหาวิทยาลัยการปฏิบัติหน้าที่ของสภาคณาจารย์และข้าราชการถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและการดำเนินการใด ๆ ในการ

ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบยอมได้รับความคุ้มครองและไม่เป็นเหตุในการดำเนินการทางวินัย (ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์, 2555) จากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสภาคณาจารย์และข้าราชการ ดังกล่าวมาแล้ว พบว่ามีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการดังที่ชูชาติอารีจิตรานุสรณ์ประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้นำเสนอไว้มีประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย (ชูชาติ อารีจิตรานุสรณ์, 2555)

ประการที่หนึ่ง บทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายผู้บริหาร ในอดีตสภาคณาจารย์พยายามเรียกร้องให้ประธานสภาคณาจารย์หรือผู้แทนเข้าไปร่วมในตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ของฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย แต่การทำงานมักไม่ประสบผลสำเร็จตามที่สภาคณาจารย์ต้องการ เพราะประธานสภาคณาจารย์หรือผู้แทนจะเป็นเพียง 1 เสียง ในจำนวนกรรมการหลายสิบคน การตัดสินใจจึงเป็นไปตามเสียงข้างมากของที่ประชุม และอาจถูกแอบอ้างว่าสภาคณาจารย์เห็นชอบด้วย ดังนั้นการทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษา หรือผู้ให้คำแนะนำจึงน่าจะมีอิสระ และสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโดยมีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วยให้สภาคณาจารย์มีอำนาจในการขอข้อมูล ตรวจสอบข้อมูลจากมหาวิทยาลัยโดยฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยต้องยินดีให้ความร่วมมือจัดให้มีกรรมาธิการที่ปรึกษา (consultation committee) ซึ่งควรเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถจริง ๆ ในการวิเคราะห์และการนำเสนอข้อมูลโดยตรงต่ออธิการบดี จัดตั้งกรรมาธิการในเรื่องต่าง ๆ โดยให้กรรมาธิการชุดต่าง ๆ ทำหน้าที่ศึกษาหาข้อมูลเพื่อสรุปประเด็นนำเสนอต่อที่ประชุมสภาคณาจารย์ และมอบหมายให้กรรมาธิการบริหารและกรรมาธิการที่ปรึกษานำเสนอข้อมูลต่ออธิการบดีโดยตรงให้อำนาจในการจัดประชุมระดมความคิดเห็นในเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น นโยบายเกี่ยวกับโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย นโยบายด้านอินเทอร์เน็ต นโยบายด้านการวิจัย การเรียนการสอนภาคพิเศษ เงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากร การออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยการใช้งบประมาณของมหาวิทยาลัย ฯลฯ ให้อำนาจในการจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องที่สำคัญโดยการหย่อนบัตร แบบสอบถาม หรือการแสดงความคิดเห็นผ่านอินเทอร์เน็ตในปัจจุบันถึงแม้ว่ามพระราชบัญญัติ ในหลายมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้สภาคณาจารย์มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่อธิการบดีและสภามหาวิทยาลัย แต่การทำหน้าที่นี้ยังมีขีดจำกัดค่อนข้างมาก จำเป็นต้องแก้กฎหมาย ปรับโครงสร้างและวิธีการทำงานของสภาคณาจารย์ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ปรึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สอง บทบาทสภาคณาจารย์ในฐานะตัวแทนคณาจารย์ เนื่องจากได้มาซึ่งสมาชิกหรือกรรมการสภาคณาจารย์ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงถือว่าสมาชิกสภาคณาจารย์เป็นตัวแทนของคณาจารย์ทั้งมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงประธานสภาคณาจารย์หรือผู้แทนของสภาคณาจารย์มักไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย ในการให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย หรือยอมรับข้อเสนอของสภาคณาจารย์ ดังนั้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนจริงๆ และได้รับการยอมรับ หรือได้รับการสนับสนุนจากคณาจารย์ควรดำเนินการดังนี้

กำหนดโทษ หรือตัดสวัสดิการแก่อาจารย์ที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาคณาจารย์ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งมาตรการนี้ควรทำในระยะแรก ๆ ในช่วงที่คณาจารย์ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาคณาจารย์กำหนดให้มีผู้แทนของสภาคณาจารย์ในคณะกรรมการที่สำคัญ ๆ ของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัย อนุกรรมการมหาวิทยาลัย (อกม.) กรรมการสรรหาฝ่ายบริหารกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ กรรมการพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการ กรรมการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ กรรมการประเมินมหาวิทยาลัย ฯลฯ กำหนดให้สภาคณาจารย์มีอำนาจอิสระที่สำคัญ ๆ เช่น การประเมินฝ่ายบริหาร การประเมินความคุ้มค่าการใช้งบประมาณ การประเมินคุณภาพของบัณฑิต การควบคุมดูแลจรรยาบรรณของอาจารย์ ฯลฯ กำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนอาจารย์ต้องจาก สภาคณาจารย์ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในฐานะผู้แทนคณาจารย์ เพื่อควบคุมการทำงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนคณาจารย์ เพื่อป้องกันไม่ให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนคณาจารย์ตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารกำหนดให้คณาจารย์สามารถลงมติถอดถอนสมาชิกสภาคณาจารย์ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมได้

ประการที่สาม บทบาทในฐานะผู้ส่งเสริมการพัฒนาคณาจารย์ ยุคที่มีการปฏิรูปการเรียนการสอนมีความเสื่อมทรามทางสังคม และมีความก้าวหน้าทางวิชาการที่รวดเร็วสภาคณาจารย์ควรมีบทบาทในการส่งเสริมให้คณาจารย์ทุกคนได้รับการพัฒนาเพื่อศักยภาพในการสอน การวิจัย การบริหารทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ประกอบด้วย การเสนอบำรุงหลักเกณฑ์การไปศึกษาและการฝึกอบรมการเสนอบำรุงหลักเกณฑ์การขอตำแหน่งทางวิชาการการเสนอบำรุงหลักเกณฑ์การให้ทุนวิจัยเสนอแนวทางการให้สวัสดิการที่เหมาะสมแก่อาจารย์ กำหนดข้อปฏิบัติตนให้เป็นไปตามจรรยาบรรณของอาจารย์ การเสนอปรับปรุงภาระงานของอาจารย์ให้เหมาะสมการสนับสนุนการฝึกอบรมอาจารย์ในด้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเรียนการสอน การเสนอให้มีเงินพัฒนาทางวิชาการประจำปีเป็นรายบุคคลในจำนวนที่เหมาะสม

ประการที่สี่ บทบาทในฐานะผู้พิทักษ์ความเป็นธรรม เนื่องจากการอยู่ร่วมกันในสังคมมหาวิทยาลัยมักจะมีความเห็นแก่ตัว เห็นแก่ผลประโยชน์ของตน มีช่องโหว่ของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้ง และสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่สังคม ดังนั้นสภาคณาจารย์ควรเป็นองค์กรอิสระที่เป็นกลางที่ควรจะไปดูแลความเป็นธรรมในสังคมมหาวิทยาลัย โดยการทำหน้าที่ รับเรื่องราวร้องทุกข์ และพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากคณาจารย์ นักศึกษานักวิชาการ ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม การพิจารณาข้อพิพาท ร่วมแก้ปัญหาความขัดแย้ง หรือส่งข้อพิพาทให้องค์กรภายนอกเช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการ

ประการที่ห้า บทบาทในฐานะผู้พัฒนานักศึกษา เนื่องจากปัจจุบันคณาจารย์และผู้บริหารมหาวิทยาลัยมักไม่ให้ความสำคัญแก่นักศึกษา ในเรื่องความเป็นอยู่ความประพฤติมากนัก การมุ่งเน้นเฉพาะการถ่ายทอดวิชาการ ข้อมได้บัณฑิตที่มีความรู้ แต่ขาดความรับผิดชอบ ขาดจริยธรรม ขาดจรรยาบรรณ ขาดความรักชาติ รักแผ่นดิน จึงเป็นการสอนที่สังคมไม่ได้ประโยชน์จากบัณฑิตเหล่านี้มากนัก ทั้ง ๆ ที่การกอบกู้ชาติและการพัฒนาเพื่อการแข่งขันในอนาคต จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้และมีความรักชาติเป็นจำนวนมาก ดังนั้นสภาคณาจารย์จึงควรเป็นผู้ที่มีบทบาทในเรื่องที่สำคัญ ๆ อาทิ การดูแลในเรื่องค่านิยมไทย การรักษาประเพณีวัฒนธรรมไทยซึ่งนับวันจะเสื่อมถอยลงเรื่อย ๆ การดูแลในเรื่องความประพฤติที่มีศีลธรรม การดูแลในเรื่องคุณภาพชีวิต การดูแลในเรื่องการเรียนการสอนเพื่อให้มีสถานที่ มีสื่อ มีอุปกรณ์ที่เอื้อต่อการเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพการดูแลในเรื่องมาตรฐานการวัดผล การประเมินผลการเรียนการสอนส่งเสริมให้มีความเป็นผู้นำการส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบต่อปัญหาทางสังคมและประเทศ

ประการที่หก บทบาทในฐานะองค์กรตรวจสอบมาตรฐานทางวิชาการ เนื่องจากปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะเปิดหลักสูตรที่หลากหลายขึ้นมาแข่งขันมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงในด้านการแสวงหารายได้ ซึ่งมีแนวโน้มว่าบัณฑิตในสาขาต่าง ๆ จะมีความคุณภาพและมาตรฐานทางวิชาการลดลงเรื่อย ๆ สภาคณาจารย์จึงควรเป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานของบัณฑิตในสาขาต่าง ๆ ให้มีคุณภาพอยู่ในระดับชาติและในระดับสากล อาทิ ร่วมประเมินคุณภาพบัณฑิตในหลักสูตรต่าง โดยเฉพาะภาคพิเศษ ร่วมประเมินคุณภาพของคณาจารย์ ร่วมประเมินมาตรฐานการของตำแหน่งทางวิชาการร่วมตรวจสอบเกณฑ์การวัดผลและการประเมินผล

ประการที่เจ็ด บทบาทในฐานะผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย เนื่องจากในอนาคตมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการ การกำกับตรวจสอบจากทบวงมหาวิทยาลัยหรือกระทรวงจะน้อยลง สภาคณาจารย์จึงควรเป็นผู้ที่ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยแทนอาจารย์ และบุคลากรอื่น ๆ โดยอาจทำหน้าที่ในฐานะผู้ประเมินการบริหารงาน อาทิ ร่วมประเมินประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณการใช้ห้องเรียนการใช้กำลังคน ร่วมประเมินระบบบัญชีการเงิน ประเมินประสิทธิภาพในการบริหารของผู้บริหารตำแหน่งต่าง ๆ เสนอมาตรการเพื่อให้การบริหารก้าวสู่ระบบธรรมรัฐ และแนวทางของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

### ปัญหาอุปสรรคของสภาคณาจารย์

จากการปฏิบัติงานของสภาคณาจารย์และข้าราชการตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีแนวคิด เพื่อให้สภาคณาจารย์ แยกตัวออกจากฝ่ายบริหารเพื่อต้องการทำให้สภาคณาจารย์แยกจากฝ่ายบริหาร โดยเด็ดขาด โดยการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งบริหารมาเป็นสมาชิกสภาคณาจารย์ ประกอบกับมีผู้สนใจสมัครเป็นสมาชิกสภาคณาจารย์ค่อนข้างน้อย จึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิคุณสมบัติไม่เหมาะสม หรือไม่ชอบฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นสมาชิกสภาคณาจารย์จำนวนมากทำให้ผู้บริหารเกิดความหวาดระแวง ขาดความเชื่อถือองค์กรสภาคณาจารย์ จึงทำให้เกิดปัญหาสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ (วิชัย แหวนเพชร, 2552)

ประการแรก ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสถานที่บุคลากรงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมประจำ และกิจกรรมพิเศษทำให้การทำกิจกรรมอยู่ในขอบเขตที่จำกัดมากหรือต้องทำกิจกรรมตามแนวทางที่ฝ่ายบริหารกำหนด

ประการที่สอง ฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำงานของสภาคณาจารย์ สภาคณาจารย์บางแห่งถูกฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยเข้ามาแทรกแซงการทำงานของสภาคณาจารย์ เช่น การขอตรวจข่าวสารที่จะพิมพ์เผยแพร่ การสั่งห้ามทำกิจกรรมบางอย่าง การส่งคนของฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นสมาชิกสภาคณาจารย์ การมอบหมายงานที่ไม่ใช่บทบาทหน้าที่ของสภาคณาจารย์ให้ทำ ฯลฯ

ประการที่สาม ฝ่ายบริหารไม่ค่อยยอมรับข้อเสนอหรือมติใดของสภาคณาจารย์ โดยเกรงว่าจะเสียศักดิ์ศรีภาพพจน์ หรือเป็นการพ่ายแพ้ถ้ายังไม่มีการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ สภาคณาจารย์และฝ่ายบริหารจะมีความขัดแย้งกันมากขึ้นเรื่อย ๆ กลายเป็นเรื่องทำนองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อมหาวิทยาลัยและสังคม ในยุคที่มหาวิทยาลัยต้องปรับตัว และขัดแย้งทำไมจึงไม่ร่วมกันเปลี่ยนแนวคิดให้มีฝ่ายบริการที่มีความเข้มแข็งในการทำงาน สภาคณาจารย์เป็นองค์กรที่เข้มแข็งมีศักยภาพในการให้คำปรึกษา ให้ข้อเสนอแนะ ประเมิน และรักษาผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย เพราะถ้าให้โอกาสทุกฝ่ายทำหน้าที่อย่างเต็มที่อย่างเต็มความสามารถบนหลักของธรรมรัฐ (good governance) แล้วเชื่อว่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อมหาวิทยาลัยและส่วนรวมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันปัญหากำหนดจุดยืนบทบาทและภารกิจไม่ชัดเจน จึงมักจะถูกกลุ่มผลประโยชน์ใช้องค์กรสภาคณาจารย์เป็นเครื่องมือต่อรอง หรือขัดขวางการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือแสวงหาผลประโยชน์ให้กลุ่มตนเอง รวมทั้ง ปัญหาสมาชิกสภาคณาจารย์ขาดความเข้มแข็ง และขาดความร่วมมือ ความจริงแล้วผู้ที่อาสาสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกสภาคณาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์สูงไม่ยอมเข้ามาทำงานให้กับสภาคณาจารย์ สมาชิกที่มีประวัติต่างพร้อย ทำให้สภาคณาจารย์ขาดความน่าเชื่อถือ ขาดการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ขัดขวางการทำงานของสภาคณาจารย์ ไม่ร่วมมือในกิจกรรมของสภาคณาจารย์ บิดเบือนข้อมูลเพื่อสร้างความแตกแยก ใช้ตำแหน่งในสภาคณาจารย์แสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง ฯลฯ ปัญหาขาดความร่วมมือจาก

คณาจารย์ นักศึกษา และข้าราชการอื่น ๆ เพราะลำพังจำนวนสมาชิกสภาคณาจารย์ในแต่ละหนึ่งแห่งมีอยู่ 10-50 คน ไม่สามารถทำอะไรได้มากนักจึงไม่สามารถสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรมได้มาก เช่นกันประกอบกับงานต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยมักเกี่ยวพันกับนักศึกษาและข้าราชการอื่น ๆ การที่สภาคณาจารย์ดำเนินการอิสระจึงทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงปัญหาขาดการร่วมมือกับที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ (ปอมท.) อย่างจริงจัง เนื่องจาก ปอมท. เป็นองค์กรขนาดใหญ่ เป็นที่รวมของสภาคณาจารย์ทุกมหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจการต่อรองสูง ซึ่งสภาคณาจารย์ในแต่ละมหาวิทยาลัยควรใช้จุดแข็งตรงนี้ช่วยในการผลักดันการทำงาน เพราะลำพังสภาคณาจารย์ในแต่ละมหาวิทยาลัยซึ่งมักจะอ่อนแอดี้อยกว่าฝ่ายบริหาร และขาดกำลังต่อรองย่อมไม่สามารถทำงานที่สำคัญ ๆ ให้สำเร็จโดยลำพังการอาศัยมติหรือข้อเสนอของ ปอมท. ย่อมมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงกว่า และยังเป็น การลดความแตกแยกภายในมหาวิทยาลัยเพราะลดการเผชิญหน้าระหว่างสภาคณาจารย์กับผู้บริหารมหาวิทยาลัย (วิชัย แหวนเพชร, 2552)

จากสภาพปัญหาและแนวคิดในการบริหารในมหาวิทยาลัยราชภัฏดังกล่าว บทบาทและหน้าที่ของสภาคณาจารย์และข้าราชการนั้นมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การพัฒนา มหาวิทยาลัยให้สามารถสร้างประโยชน์ให้แก่ชุมชน สังคม และประเทศชาติให้มากที่สุด จากที่อดีตสภาคณาจารย์ไม่ค่อยมีบทบาทในการพัฒนา มหาวิทยาลัย มาสู่ยุคปัจจุบันและโลกอนาคตที่สภาคณาจารย์ต้องให้ข้อเสนอแนะที่ดี และสนับสนุนฝ่ายมหาวิทยาลัยให้ทำงานพัฒนา มหาวิทยาลัยในกรอบของรัฐธรรมนูญ และประการที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้นำเอาข้อเสนอแนะของสภาคณาจารย์และข้าราชการ ไปดำเนินการให้เป็นรูปธรรมหรือไม่อย่างไร ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาว่า สภาคณาจารย์และข้าราชการมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏมากน้อยเพียงใด รูปแบบการมีส่วนร่วมตามบทบาทของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารมหาวิทยาลัยควรเป็นไปในลักษณะใด ผลของการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมของของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาพรวมต่อไปในอนาคต

## 1.2 ประเด็นปัญหาการวิจัย

1. สภาพการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงาน มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นอย่างไร
2. รูปแบบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏมีลักษณะเป็นอย่างไร
3. รูปแบบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏที่พัฒนาขึ้นมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ
2. เพื่อสร้างและพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ
3. เพื่อประเมินความสอดคล้องของรูปแบบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ ที่พัฒนาขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

#### 1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

องค์ประกอบที่ใช้เป็นตัวกำหนดประเด็นการศึกษาคือการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งประกอบด้วย

1. องค์ประกอบของการบริหารประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การใช้ภาวะผู้นำ และการควบคุม
2. ภาระหน้าที่ของสภาคณาจารย์ ประกอบด้วย ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย พิทักษ์ผลประโยชน์ เรียกประชุมคณาจารย์ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม เป็นตัวแทนคณาจารย์ และส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของคณาจารย์
3. การมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการ ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมคิดริเริ่ม และตัดสินใจ การมีส่วนร่วมวางแผน การมีส่วนร่วมดำเนินการการมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผล และ การมีส่วนร่วมรับประโยชน์

#### 1.4.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 40 แห่ง
2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 265 คน

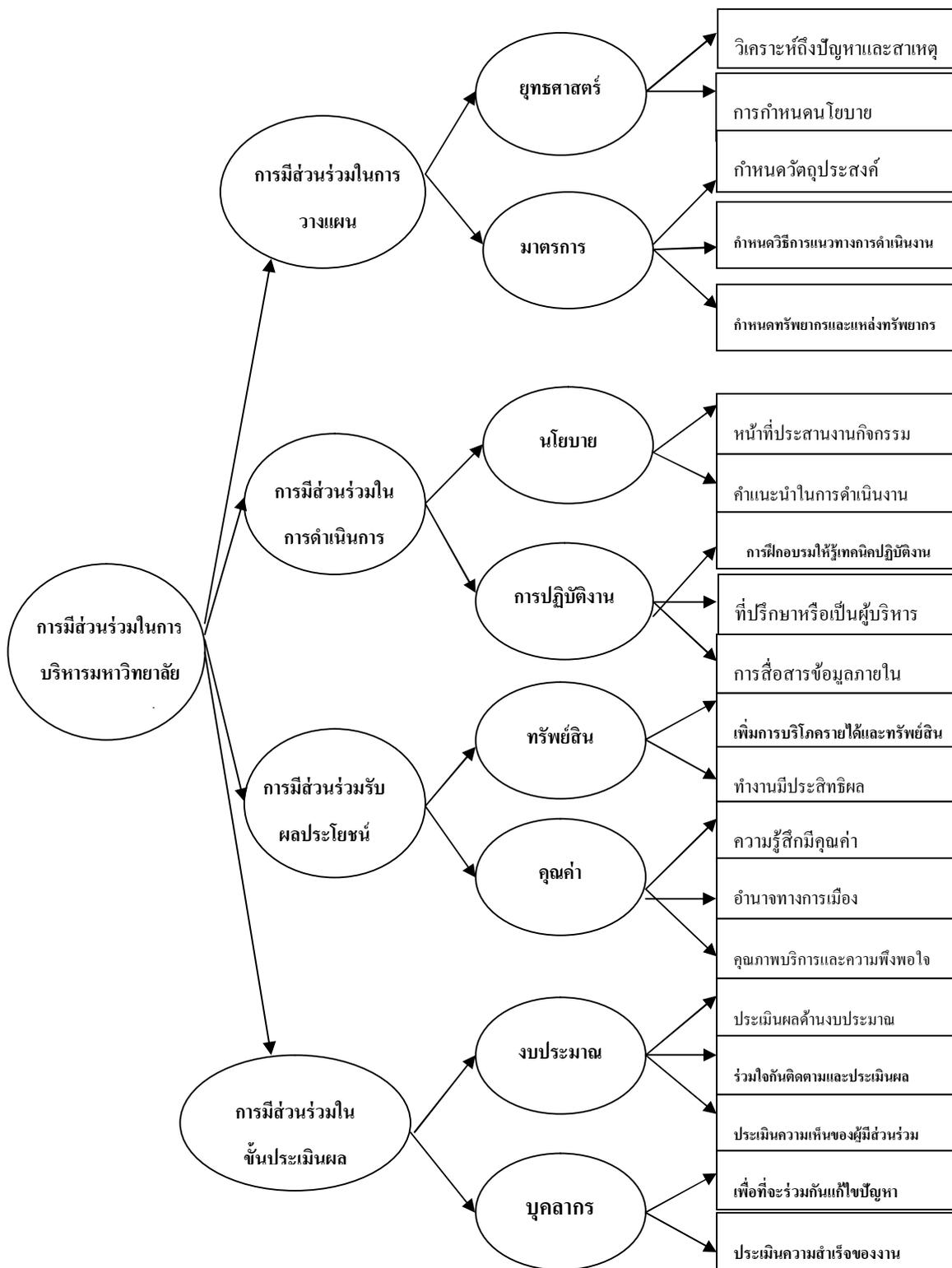
#### 1.4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย เดือน มกราคม 2554 – ธันวาคม 2555

### 1.5 กรอบแนวคิดของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและสัมมนาความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อยืนยันองค์ประกอบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ มาสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งสามารถเขียนเป็นภาพที่ 1.1 ดังนี้

องค์ประกอบหลัก    องค์ประกอบย่อย    ตัวบ่งชี้



ภาพที่ 1.1 องค์ประกอบเบื้องต้นของรูปแบบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ

## 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

**สภาคณาจารย์และข้าราชการ** หมายถึง องค์กรที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย หรือตาม พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวนสมาชิกของสภาคณาจารย์และข้าราชการขึ้นอยู่กับข้อกำหนดสัดส่วนของคณาจารย์ และพนักงานมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดในข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย

**มหาวิทยาลัยราชภัฏ** หมายถึง มหาวิทยาลัยที่ใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ในการบริหารงาน จำนวน 40 แห่ง

**รูปแบบ** หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างชุดของปัจจัยหรือตัวแปรต่างๆ หรือองค์ประกอบที่สำคัญในเชิงความสัมพันธ์ หรือเหตุผลซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยให้เข้าใจข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในที่นี้ผู้วิจัยกำหนดให้รูปแบบประกอบด้วย องค์ประกอบหลัก การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

**การบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ** หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ปะนเอาทรัพยากรการบริหาร มาประกอบตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภาระและพันธกิจของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

**การวางแผน** หมายถึง กระบวนการกำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ล่วงหน้าเพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

**การจัดองค์การ** หมายถึง คือการตัดสินใจเลือกวิธีการในการจัดแบ่งกลุ่มกิจกรรมและทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การออกเป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระเบียบ เพื่อให้การประสานงานระหว่างกลุ่มกิจกรรมและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**การนำ** หมายถึง เป็นการที่ผู้นำใช้การ ชักจูงและส่งเสริมให้บุคคลผู้อื่นปฏิบัติตามที่ตนต้องการ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์การ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**การควบคุม** หมายถึง การควบคุมเป็นการดำเนินการของผู้บริหารในการตรวจสอบการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ หากการปฏิบัติงานไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ องค์การต้องหากทางแก้ไขเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

**การมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ** หมายถึง การมีส่วนร่วมในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมวางแผน การมีส่วนร่วมดำเนินการ การมีส่วนร่วมรับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผล

**การมีส่วนร่วมวางแผน** หมายถึง การร่วมในกระบวนการกำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ล่วงหน้าเพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย

ยุทธศาสตร์ และมาตรการ

**การมีส่วนร่วมดำเนินการ** หมายถึง การร่วมในการปฏิบัติงานตามที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย องค์ประกอบย่อยนโยบาย และการปฏิบัติงาน

**การมีส่วนร่วมรับประโยชน์** หมายถึง การร่วมในการปฏิบัติงานตามที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลตามที่กำหนดไว้และได้รับผลที่เกิดจากการดำเนินงานตามที่วางแผนนั้น ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย ทรัพยากร และควมมีคุณค่า

**การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผล** หมายถึง การร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย งบประมาณ และบุคลากร

**ยุทธศาสตร์** หมายถึง การที่สภาคณาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรมวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุของการบริหารงาน การกำหนดนโยบายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

**มาตรการ** หมายถึง การที่สภาคณาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรม กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร กำหนดวิธีการแนวทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย กำหนดทรัพยากร และแหล่งทรัพยากรเพื่อใช้ในการบริหาร

**นโยบาย** หมายถึง การที่สภาคณาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรม ประสานงานกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ให้คำแนะนำในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

**การปฏิบัติงาน** หมายถึง การที่สภาคณาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรม การฝึกอบรมให้รู้เทคนิคการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ การประสาน สื่อสารข้อมูลภายในมหาวิทยาลัย ที่ปรึกษาหรือเป็นผู้บริหารงานโครงการของมหาวิทยาลัย

**ทรัพยากร** หมายถึง การที่สภาคณาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรม เพิ่มรายได้และทรัพยากรของบุคลากร สร้างความภาคภูมิใจในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

**คุณค่า** หมายถึง การที่สภาคณาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เสริมสร้างความรู้สึกมีคุณค่าในตัวเองและสังคมโดยส่วนรวม อำนาจทางการเมือง คุณภาพบริการและความพึงพอใจ

**งบประมาณ** หมายถึง การที่สภาคณาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรม ประเมินผลด้านงบประมาณ ร่วมใจกันติดตามประเมินผล ประเมินความเห็นของผู้มีส่วนร่วม

**บุคลากร** หมายถึง การที่สภาคณาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในกิจกรรม ร่วมกันไขปัญหา และ ประเมินความสำเร็จของงาน

**บทบาทหน้าที่ของสภาคณาจารย์และข้าราชการ** หมายถึง ภาระหน้าที่ของสภาคณาจารย์และข้าราชการ มหาวิทยาลัยราชภัฏที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ประกอบด้วย ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย พิทักษ์ผลประโยชน์ เรียกประชุมคณาจารย์ ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม เป็นตัวแทนคณาจารย์ ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของคณาจารย์

**ความสอดคล้อง** หมายถึง ผลของการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นไปในทางเดียวกันกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่  $\chi^2$  ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p > 0.05$ ), CFI (Comparative Fit Index) มีค่าตั้งแต่ 0.90 ขึ้นไป, TLI (Tucker-Lewis Index) มีค่า ตั้งแต่ 0.90 ขึ้นไป, RMSEA (Root Mean Square Error of Approximation) มีค่าน้อยกว่า 0.08, SRAR (Standardized Root Mean Square Residual) มีค่า  $> 0.05 =$  สอดคล้องดี

### 1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ มีดังนี้

1. ประโยชน์ทางด้านวิชาการ คือ ได้รูปแบบการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งอาจใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดการและมหาวิทยาลัยราชภัฏในอนาคตต่อไป

2. ประโยชน์ในการนำไปใช้ คือเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยและการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา ซึ่งอาจจะใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและนำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาในระดับอื่น ๆ หรือทั้งระบบได้ทราบถึงสภาพปัจจุบันและปัญหาในการมีส่วนร่วมของสภาคณาจารย์และข้าราชการในการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งอาจจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารในแต่ละหน่วยงานต่อไปได้