

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าในการพัฒนาประเทศ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ได้พระราชทานแก่บัณฑิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2524 ความตอนหนึ่งว่า

“... การศึกษาเป็นปัจจัยในการสร้างและพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ และคุณภาพของบุคคล ถ้าสังคมและบ้านเมืองได้ให้การศึกษาคดีแก่เยาวชน ได้ครบถ้วนพอเหมาะกันทุก ๆ ด้าน สังคมและบ้านเมืองนั้น ก็จะมีพลเมืองที่มีคุณภาพ ซึ่งสามารถธำรงรักษาความเจริญมั่นคงของประเทศชาติไว้ และพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปได้ตลอด ...”

(สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง, 2546, หน้า 1)

สถาบันอุดมศึกษาเป็นสถาบันที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการผลิตบัณฑิตให้เป็นผู้ที่มีความรู้ในวิชาการชั้นสูง เพื่อออกไปรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ของสังคมไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการศึกษา ตลอดจนเป็นผู้ในหน่วยงานต่าง ๆ ของสังคม ทั้งภาครัฐและเอกชน การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ประกอบกันเป็นประเทศ ดังที่ เสน่ห์ จามริก (2549) ได้กล่าวไว้ในการประชุมเรื่อง อุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ว่า “ความเป็นท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่แบ่งแยกเขตแดน”

มหาวิทยาลัยราชภัฏสนองพระราชปณิธาน สืบสานพระราชดำริในการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่กระจายอยู่ในท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 40 แห่ง มีภารกิจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย-

ราชภัฏ พ.ศ. 2547 ในมาตรา 7 ที่กำหนดไว้ว่า ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เสริมสร้างพลังปัญญาของแผ่นดิน ฟื้นฟูพลังการเรียนรู้ เชิดชูภูมิปัญญาของท้องถิ่น สร้างสรรค์ศิลปวิทยา เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนของปวงชน มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547, 2547, หน้า 2)

ความผูกพันระหว่างท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ดำเนินสืบเนื่องมาอย่างยาวนานกว่า 100 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 ที่มีการตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ขึ้นและถือเป็นสถานศึกษาด้านการฝึกหัดครูแห่งแรก ต่อมาได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 และในปี พ.ศ. 2527 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูเป็นสถาบันการศึกษาและวิจัยผลิตบัณฑิตทั้งสายครุศาสตร์ (ค.บ.) สายวิทยาศาสตร์ (วท.บ.) และสายศิลปศาสตร์ (ศศ.บ.) ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2535 ได้รับพระราชทานนามจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า “สถาบันราชภัฏ” แทนวิทยาลัยครูทุกแห่ง

ต่อมาเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2538 พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 มีผลบังคับใช้ และเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2538 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ พระราชทาน “ตราพระราชลัญจกร” ให้เป็นสัญลักษณ์ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และสถาบันราชภัฏทั้ง 36 แห่ง พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 มาตรา 7 ได้กำหนดให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู บทบาทและภารกิจของสถาบันนอกจากมุ่งประโยชน์ต่อการพัฒนาและสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลักแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้โอกาสทางการศึกษา โดยเฉพาะแก่เยาวชนในท้องถิ่นได้พัฒนาตนเอง เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพของประเทศชาติและท้องถิ่น นอกจากนี้สถาบันราชภัฏยังมุ่งสร้างโอกาสความเสมอภาคทางการอุดมศึกษา บัณฑิตที่สถาบันราชภัฏผลิตออกไปนั้น ได้เข้าทำงานในลักษณะที่

หลากหลายทั้งภาคราชการ เอกชน อุตสาหกรรม บริการ ตลอดจนประกอบอาชีพอิสระ และกระจายตัวไปทำงานในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่สำเร็จการศึกษาทั่วประเทศ และมีบทบาทในฐานะผู้นำท้องถิ่น ดังนั้นการที่สถาบันราชภัฏมิใช่เครือข่ายครอบคลุม ทุกภูมิภาค จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาและสร้างความเจริญของท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ (สภาสถาบันราชภัฏ, 2541)

สถาบันราชภัฏได้พัฒนามาถึงช่วงของการปรับเปลี่ยนสถานภาพของสถาบัน ที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2547 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลง พระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ส่งผลให้สถาบันราชภัฏ แต่ละแห่งมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อให้สถาบันราชภัฏมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏเพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ในการส่งเสริมการเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการบนพื้นฐานของ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยและภูมิปัญญาสากล เพื่อสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ สร้างบัณฑิตที่มีความรู้คู่ความดี สร้างสำนึกในคุณค่าของวัฒนธรรมท้องถิ่นและของชาติ เสริมสร้างความเข้มแข็งของวิชาชีพครู ประสานความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยชุมชน และองค์กรอื่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ศึกษาแสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นบ้าน และเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น รวมทั้งศึกษาส่งเสริม สืบสาน โครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและสังคม (“พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547”, 2547, หน้า 24)

มหาวิทยาลัยราชภัฏ มีเครือข่ายครอบคลุมอยู่ทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น จำนวน 40 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2550)

ในปีการศึกษา 2549 มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 40 แห่ง ได้ผลิตบัณฑิตระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก เพื่อรับใช้และพัฒนาท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งสิ้น 103,528 คน (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2550)

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ในมาตรา 8 กำหนดภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยไว้ดังต่อไปนี้ (“พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547”, 2547, หน้า 2-3)

1. แสวงหาความจริงเพื่อสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และภูมิปัญญาสากล

2. ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม สำนึกในความเป็นไทย มีความรักและผูกพันต่อท้องถิ่น อีกทั้งส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชน เพื่อช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การผลิตบัณฑิตดังกล่าว จะต้องให้มีจำนวนและคุณภาพสอดคล้องกับแผนการผลิตบัณฑิตของประเทศ

3. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในคุณค่า ความสำนึก และความภูมิใจในวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

4. เรียนรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาและนักการเมืองท้องถิ่น ให้มีจิตสำนึกประชาธิปไตย คุณธรรม จริยธรรม และความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

5. เสริมสร้างความเข้มแข็งของวิชาชีพครู ผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

6. ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างมหาวิทยาลัย ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นในและต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

7. ศึกษาและแสวงหาแนวทางพัฒนาเทคโนโลยีพื้นฐานและเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น รวมถึงการแสวงหาแนวทาง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

8. ศึกษา วิจัย ส่งเสริมและสืบสานโครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริ ในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

วรากรณ์ สามโกเศศ (2550) ได้กล่าวถึง บทบาทของมหาวิทยาลัยราชภัฏกับการพัฒนาท้องถิ่น ไว้ว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏจะต้องดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับ

1. ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม รักและผูกพันกับท้องถิ่น  
2. ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชน เพื่อช่วยให้คนในท้องถิ่นรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง

3. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในคุณค่า และภูมิใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น

4. เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

5. เป็นผู้นำพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

6. พัฒนางานวิจัย โดยการ

6.1 เลือกศึกษาหัวข้อวิจัยที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในท้องถิ่น

6.2 ให้ชุมชนหรือเครือข่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการวิจัย ตั้งแต่เริ่มวางแผน ค้นหาคำตอบ ปฏิบัติงานจริง จะทำให้งานวิจัยมีคุณภาพ

6.3 ผลงานวิจัยควรเผยแพร่แก่ชุมชนโดยใช้สื่อทุกช่องทาง

จากการศึกษาเอกสารและรายงานการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏยังไม่มี การประเมินภารกิจด้านการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 และถึงแม้ว่าปัจจุบันนี้จะมี การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ก็ตาม แต่ยังไม่มีการประเมินการดำเนินงานด้านการเป็นสถาบันอุดมศึกษา เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะประเมิน การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ในด้านการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่สอดคล้องกับบทบาทของสถาบัน- อุดมศึกษา 4 ด้าน ผลที่ได้จากการประเมินจะเป็นแนวทางในการติดตามการดำเนินงาน พัฒนา ปรับปรุงการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏด้านการเป็นสถาบันอุดมศึกษา เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

2. เพื่อประเมินการดำเนินงานการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ตาม

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ 4 ด้าน อันประกอบด้วย การจัดการศึกษา การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

### นิยามศัพท์เฉพาะ

การประเมิน หมายถึง กระบวนการที่ให้ได้มาซึ่งสารสนเทศ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ ตัดสินใจผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏในการปฏิบัติภารกิจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ด้านการจัดการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การทะนุบำรุงศิลปะและ วัฒนธรรม

ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งที่ใช้บอกสถานภาพหรือลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงาน หรือองค์กรว่ามีผลการดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

เกณฑ์ หมายถึง คุณลักษณะหรือระดับคุณภาพของความสำเร็จที่ใช้เป็นตัว เปรียบเทียบผลการดำเนินงาน

การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏกับท้องถิ่น ในด้านการจัดการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การทะนุบำรุงศิลปะ และวัฒนธรรม

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การประเมินการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัย- ราชภัฏ” มุ่งประเมินตามวัตถุประสงค์ครอบคลุมภารกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ในด้าน การจัดการศึกษา การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้ง 40 แห่ง

ตัวแปรหรือประเด็นที่มุ่งประเมิน ได้แก่ การจัดการศึกษา การวิจัย การบริการ วิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม โดยยึดตามวัตถุประสงค์ของ มหาวิทยาลัยราชภัฏ

ช่วงระยะเวลาของประเมิน ระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 โดยเก็บข้อมูลจากผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2550 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2551

### ข้อจำกัดของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีคำว่า สถาบันและมหาวิทยาลัย ปรากฏอยู่ทั้ง 2 คำ การที่ต้องคงคำว่า สถาบันราชภัฏไว้ เพราะว่าในบางชื่อไม่สามารถเปลี่ยนจากคำว่าสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยได้ เพราะว่า เป็นชื่อเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ นอกจากนี้ เอกสารและงานวิจัยยังคงใช้สถาบันราชภัฏ เพราะจากการค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นยังมีน้อย จึงจำเป็นต้องอ้างถึงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นของสถาบันราชภัฏไว้ในงานวิจัยนี้ด้วย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนี้

1. ได้สารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม อันจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนา
2. การประเมินครั้งนี้ จะเป็นแนวทางสำหรับการวิจัยประเมินผลหรือติดตามผลการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏในช่วงต่อไป
3. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น