



สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น

The Status of the Autonomous University and Local Community

Empowerment

ธีรพงศ์ พรหมวิชัย\*

Dhirapong Promwichai

นันทิยา สัตยวาที\*

Nuntiya Sattayawatee

รตา อนุตตรังกูร\*

Rata Anuttarangoon

Received : April 23, 2023

Revised : October 25, 2023

Accepted : April 11, 2024

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสอดคล้องระหว่างสถานภาพความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับพันธกิจของมหาวิทยาลัยด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เพื่อสร้างข้อเสนอแนะต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครสวรรค์และมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่มีบริบทคล้ายคลึงกัน คณะผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการเก็บข้อมูลจากบุคลากรของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ช่วงปี พ.ศ. 2564-2565 โดยใช้แนวคิด “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” และแนวคิด “การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น” เป็นแนวทางการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นสถานภาพที่ช่วยส่งเสริม บทบาทด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยมากกว่าจะเป็นอุปสรรค แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารสูง จึงมีข้อควรระวังว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยอาจจะปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินพันธกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นไปตามใจชอบ และทิศทางที่น่าจะเป็น ก็คือการลดความสำคัญของพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นลง เนื่องจากพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นเป็นพันธกิจที่ให้ผลตอบแทนในรูปเม็ดเงินต่ำหรืออาจจะไม่ให้เลย และรัฐก็ไม่มีอำนาจบีบบังคับ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ดำเนินพันธกิจด้านนี้มากเท่าตอนที่เป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการ

คำสำคัญ : การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น / ชุมชนเข้มแข็ง / มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

\*อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

Lecturer in Political Science Faculty of Humanities and Social Sciences Nakhon Sawan Rajabhat University(Corresponding Author) e-mail: dhirapong.p@sru.ac.th

## ABSTRACT

The purpose of this research is studying about compatibility between the status of the Autonomous university and the university's mission on local community development, to make suggestions for Nakhonsawan Rajabhat University and other universities which have same contexts. The research team collect information from documentary research, expert interviews, and data collection from Nakhonsawan Rajabhat University personnels during 2021-2022, then, using the concept of "Autonomous university" and "Community empowerment" as the study approaches. Results of this research revealed that being Autonomous university is supporting more than obstructing the university's role on local community development, but the Autonomous university have the high freedom and high flexibility administration; therefore, they should be careful that the university executive committee will change the way of local community supported-mission as they wish. There is a high possibility that the executive committee of Autonomous university will turn the local community supported-mission down, because the local community supported-mission is the low or non-money return-mission and the government has no power to oppress Autonomous university as much as when it was public university.

**Keywords : Local Community Empowerment / Strong Community / Autonomous University**

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บทบาทด้านการส่งเสริมและพัฒนาสังคมเป็นบทบาทสำคัญที่มหาวิทยาลัยถือปฏิบัติเรื่อยมา นับตั้งแต่ มหาวิทยาลัยแห่งแรกอย่างอคาเดมี (Academy) ของเพลโต (Plato) ในนครรัฐเอเธนส์โบราณ ที่มุ่งผลิตคนที่มีความรู้รอบทั้งในศาสตร์เกี่ยวกับมนุษย์และศาสตร์เกี่ยวกับธรรมชาติออกไปเป็นพลเมืองรับใช้นครรัฐ (Houser, 2008) มหาวิทยาลัยของคริสตจักรในยุคกลาง ที่มุ่งฝึกอบรมนักบวชเพื่อออกไปปฏิบัติภารกิจศักดิ์สิทธิ์ในการเผยแผ่ความรู้และเป็นที่พักทางใจของชาวคริสเตียน โรงเรียนชั้นสูง (Grande Ecole) ในฝรั่งเศสช่วงต้นสมัยใหม่ที่มุ่งผลิตคนที่มีความรู้หลากหลายสาขาเพื่อไปเป็นผู้นำประเทศในด้านต่างๆ มาจนถึงวิทยาลัยประจำรัฐ (State Colleges) ในสหรัฐอเมริกาและสถาบันโพลีเทคนิค (Polytechnics Institutions) ในอังกฤษช่วงสงครามเย็นที่ช่วยให้ผู้คนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงการศึกษาอย่างทั่วถึง ยกกระดับคุณภาพชีวิตของพวกเขาผ่านการสอนวิชาชีพ และปลูกฝังแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และประชาธิปไตยให้แก่พลเมือง (Moscardini, Strachan & Vlasova, 2020, pp. 2-4)

แต่บทบาทดังกล่าวนี้ของมหาวิทยาลัยก็ถูกลดความสำคัญลงเมื่อระบบทุนนิยม (Capitalism) ขยายตัวขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17-18 มหาวิทยาลัยในอังกฤษจำนวนมากเริ่มหันเหออกจากวิถีทางดั้งเดิมไปเน้นการจัดการเรียนการสอนเฉพาะสาขาที่เป็นรูปธรรม จับต้องได้ และแสวงหาความมั่งคั่งได้มากขึ้น จนกระทั่ง

จอห์น เฮอร์ นิวแมน (John Henry Newman) ผู้เขียนหนังสือ แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย (The Idea of a University) ซึ่งตีพิมพ์ในปี 1875 ต้องออกมาเรียกร้องให้มหาวิทยาลัยในอังกฤษหันกลับไปจัดการเรียนการสอนในสาขาความรู้ที่หลากหลาย โดยเชื่อว่ามหาวิทยาลัยสามารถที่จะมอบมุมมองที่หลากหลายแก่ผู้เรียนไปพร้อมกับการผลิตผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความรู้ความเข้าใจลึกซึ้งได้ (Lanford, 2019, p. 3) ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าแนวคิดแบบทุนนิยมที่แทรกซึมเข้าสู่มหาวิทยาลัยนั้นเชื่อว่าตลาดเป็นระบบการจัดสรรทรัพยากรและโอกาสต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ สังคม หรือชุมชนท้องถิ่น การผลิตคนเพื่อตอบสนองความเจริญของตลาดจึงสำคัญกว่าการผลิตคนเพื่อตอบสนองความเจริญองงามของศีลธรรม ของชาติบ้านเมือง หรือของชุมชนท้องถิ่นอันอุดมความหลากหลาย

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากระแสทุนนิยมจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยต่างๆ หลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยในยุโรปและสหรัฐอเมริกา แต่เนื่องจากแนวคิดเสรีนิยมแบบเดิมหรือที่เรียกว่า “เสรีนิยมคลาสสิก” (Classical Liberalism) ซึ่งเป็นแนวคิดต้นกำเนิดของระบบทุนนิยม (ทุนนิยมในอีกความหมายหนึ่งก็คือเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ) มีมุมมองที่แบ่งแยกภาคีรัฐกับภาคเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้การบริหารจัดการพื้นที่ทางเศรษฐกิจตกอยู่กับภาคเอกชน ส่วนการบริหารจัดการพื้นที่ทางสังคม/การเมืองตกอยู่กับภาครัฐ (Aiyara, 2013, p. 14) การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยในช่วงนั้น (ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1) จึงเป็นลักษณะของการแยกประเภทของมหาวิทยาลัยออกเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน (Private University) กับมหาวิทยาลัยรัฐบาล (Public University) เพื่อตอบสนองเป้าหมายที่แตกต่างกันโดยไม่ผสมปนเปซึ่งกันและกัน

ต่อมา การแบ่งแยกด้วยเส้นแบ่งดังกล่าวเริ่มเลือนลางลงเมื่อบรรดาประเทศต่างๆ ในยุโรปและสหรัฐอเมริกาประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) ในช่วง ค.ศ. 1929-1939 อันเนื่องมาจากการขยายตัวมากเกินไปของธุรกิจภาคเอกชนจนก่อให้เกิดฟองสบู่ จนทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ ตัดสินใจข้ามเส้นแบ่งมาแทรกแซงและควบคุมพื้นที่ทางเศรษฐกิจมากขึ้น ไม่ปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจกันอย่างเสรีมากเกินไป สถานการณ์นี้เกิดขึ้นภายใต้หน้าฉากของแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่ในตอนนั้นที่เรียกว่า “ลัทธิเคนส์เซียน” (Keynesian) มหาวิทยาลัยของรัฐที่เดิมทีก็แบ่งแยกประเภทกันกับมหาวิทยาลัยเอกชนอยู่แล้ว จึงดูเหมือนจะยิ่งมั่นคงมากขึ้นในการที่จะไม่ต้องเปลี่ยนบทบาทของตนไปมุ่งเน้นการผลิตคนเพื่อป้อนระบบตลาด สามารถมุ่งเน้นการผลิตคนเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาสังคมและชุมชนท้องถิ่นต่อไปได้ เนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในรูปแบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานเพื่อจัดการศึกษา (Aiyara, 2013, p. 15)

อย่างไรก็ตาม ความพลิกผันที่ไม่คาดคิดซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทของมหาวิทยาลัยรัฐก็เกิดขึ้นเมื่อแนวคิดแบบเคนส์เซียนประสบความล้มเหลวในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจฝืดเฟ้อ (Stagflation) ที่เกิดขึ้นในประเทศอุตสาหกรรมอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน (Oil Shocks) ในปี 1973 และ 1979 เพราะการเข้ามาแทรกแซงของรัฐตามแนวคิดแบบเคนส์เซียนทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรที่ดีของกลไกตลาดถูกลดทอนลงไป รัฐบาลหลายประเทศเข้าควบคุม/แทรกแซงระบบเศรษฐกิจมาก

เกินไป ในกิจการหลายอย่างที่ภาครัฐไม่ถนัด จึงก่อให้เกิดความตกต่ำ ตัวอย่างเช่น การเกิดภาวะการว่างงานที่ สูงขึ้นในอังกฤษในปี 1970 จนต่อมาเกิดการประท้วงหยุดงานในหลายเมืองในปี 1974 (Fulcher, 2011, p.99) สภาวะการณ์ที่เลวร้ายนี้ทำให้รัฐบาลหลายประเทศหันกลับมาทบทวนบทบาทของตน รัฐบาลหลายแห่งเริ่มวางมือ จากพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่ตนเคยเข้าแทรกแซง/ควบคุม และไม่เพียงเท่านั้น การปล่อยพื้นที่ทางเศรษฐกิจให้ กลับไปอยู่ในการบริหารจัดการของภาคเอกชนระลอกหลังนี้ ยังทำให้ภาครัฐเริ่มเห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพ ของระบบราชการ (Bureaucratic System) ที่ภาครัฐใช้ในการบริหารจัดการกิจการต่างๆ มากขึ้นด้วย (Aiyara, 2013, p. 22)

การหวนกลับสู่ระบบที่ให้เสรีภาพเอกชนในการบริหารจัดการพื้นที่ทางเศรษฐกิจก็คือการหวนกลับมาของ แนวคิดเสรีนิยม แต่แนวคิดเสรีนิยมที่กลับมาใหม่ในช่วงทศวรรษ 1970-1980 มีลักษณะบางอย่างที่แตกต่างจาก เสรีนิยมคลาสสิก ดังนั้นจึงเรียกว่า “เสรีนิยมใหม่” (Neo-liberalism) ซึ่งความแตกต่างสำคัญที่เสรีนิยมใหม่มีต่อ เสรีนิยมคลาสสิกก็คือ เสรีนิยมใหม่ไม่ได้แบ่งแยกเด็ดขาดว่ากิจการที่ตอบสนองโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม/ การเมือง ไม่ใช่ตอบสนองตลาด ต้องดำเนินการโดยรัฐบาล นักคิดคิดเสรีนิยมใหม่อย่าง เฟเดอริก ออกัสต์ ฟอน ฮายค (Frederick August Von Hayek) และ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) เห็นว่าระบบการ บริหารงานแบบเอกชนเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพกว่าระบบราชการ (Aiyara, 2013, pp. 29-30) ดังนั้น แม้แต่ กิจการของรัฐบาลก็ควรถูกบริหารจัดการด้วยระบบแบบเอกชน ด้วยเหตุนี้ กระแสการปฏิรูประบบราชการ (Bureaucratic Reformation) เพื่อถ่ายโอนกิจการของรัฐไปให้เอกชน หรือเพื่อนำเอาระบบการบริหารจัดการ แบบเอกชนมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ จึงเกิดขึ้น

การบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีบริหารจัดการแบบเอกชนถูกเรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนว ใหม่” (New Public Management-NPM) อันเป็นการปฏิรูประบบราชการโดยให้ความสำคัญกับระบบการ บริหารจัดการ การมุ่งเน้นประสิทธิภาพ การลดทอนค่าใช้จ่ายภาครัฐ การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น ความ เป็นอิสระทางการบริหาร การลดขั้นตอนการปฏิบัติ การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น (Surakan & Bungchan, 2016, p. 59) โดยการนำเอาการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในหน่วยงานราชการนั้น ได้รับอิทธิพล จากกระแสโลกาภิวัตน์ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และสุดท้ายคืออิทธิพลจาก กระแสแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ ที่ต้องการลดขนาดและบทบาทของภาครัฐที่ด้อยประสิทธิภาพลง (Sangstam, 2010, p. 127)

การเกิดขึ้นของกระแสการปฏิรูประบบราชการด้วยแนวคิดเสรีนิยมใหม่-การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงปรัชญาการศึกษาของมหาวิทยาลัยรัฐในหลายๆ ประเทศ ให้เปลี่ยนจากการผลิต ผลเมืองมาเป็นการผลิตแรงงานป้อนระบบตลาด ยกตัวอย่างในสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงต้นทศวรรษ 1970 มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันที่มีความหมายกับประชาชน คำนี้ถึงประโยชน์สาธารณะ รัฐบาลอเมริกันทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนพันธกิจของมหาวิทยาลัยในการทำเพื่อประชาชน และเพื่อสาธารณะผ่านสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ สาธารณสุข และโครงการพัฒนาด้านความมั่นคงของรัฐบาลเอง และยังมีทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาที่ยากจนจำนวนมาก ให้สามารถเข้าศึกษาต่อทั้งในมหาวิทยาลัยของรัฐ

และของเอกชน แต่ทว่าตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา พันธกิจของมหาวิทยาลัยในการให้การศึกษาระดับสูง (Higher Education) แก่ประชาชนชาวอเมริกันอย่างทั่วถึงกลับถูกลดระดับลง รัฐบาลมลรัฐตั้งงบประมาณสนับสนุนมหาวิทยาลัยของรัฐลง การให้ทุนสนับสนุนรายหัวของนักศึกษาลดลงอย่างมาก ผลก็คือ มหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องหาทางเอาตัวรอดด้วยการหารายได้จากทางอื่น ซึ่งรายได้อย่างแรกที่สามารถสรรหาได้ก็คือการขึ้นค่าเล่าเรียนในอัตราก้าวกระโดด ค่าใช้จ่ายที่ครอบครัวชาวอเมริกันรายได้ต่ำต้องใช้ในการส่งลูกเรียนจนจบ 4 ปีในมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นร้อยละ 13 เพราะฉะนั้นมหาวิทยาลัยจึงกลายเป็นสถานที่สำหรับคนรวยระดับบนของสังคมเท่านั้น (Kittivejkul, 2014, pp. 119-120)

ในประเทศไทย กระแสเสรีนิยมใหม่-การจัดการภาครัฐแนวใหม่กระทำต่อมหาวิทยาลัยของรัฐในลักษณะที่ค่อนข้างต่างออกไป รัฐบาลไทย 2 ชุดในช่วง พ.ศ. 2507-2517 ที่เริ่มมีแนวคิดจะปฏิรูปลงสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และ รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ไม่ได้ผลักดันให้มหาวิทยาลัยปฏิรูปด้วยการเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการไปเป็นแบบเอกชนโดยให้คงสถานะมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานในระบบราชการไว้ แต่ให้มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายไปด้วย โดยไม่ได้เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน แต่ให้เป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” (Autonomous University) (Intagoon, 2014, p. 64) ซึ่งมหาวิทยาลัยจะเป็นอิสระจากระบบการบริหารงานแบบราชการ แต่จะยังถูกกำกับโดยรัฐบาลในแง่ของการตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานต่างๆ เช่น มาตรฐานการให้การศึกษาและมาตรฐานการใช้จ่าย และจะยังได้รับการดูแลโดยรัฐบาลในบางเรื่อง เช่น การอุดหนุนงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินพันธกิจที่จำเป็น (Suwankul, 1999, p. 4)

การผลักดันให้เกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นในประเทศไทยเริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2507 ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร แต่มาประสบความสำเร็จเป็นรูปเป็นร่างในช่วง พ.ศ. 2514 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และได้มอบหมายให้สภาการศึกษาแห่งชาติในขณะนั้นทำการร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและกระบวนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ในเวลาดังกล่าว กระแสความคิดเห็นด้านตรงข้ามก็เริ่มก่อตัวขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบุคลากรที่ทำงานในมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่แสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยต่อการเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของพวกเขาซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีประเด็นที่เป็นความกังวลและถูกนำมาใช้ในการคัดค้าน 2 ประเด็นหลัก คือ (1) ความมั่นคงทางอาชีพของบุคลากรในมหาวิทยาลัย และ (2) ค่าเล่าเรียนของนักศึกษา (Nakhornthap, 2013, pp. 214-217)

แม้จะได้รับการต่อต้านอย่างหนักอยู่หลายปี แต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกของประเทศไทยก็ถูกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2533 ได้แก่ “มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี” และหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดขึ้นตามมาอีก 28 แห่ง รวมเป็น 29 แห่งในปัจจุบัน โดยในจำนวนนี้มี “มหาวิทยาลัยสวนดุสิต” เป็นกรณีที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพมาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏ (Rajabhat University) อันเป็นมหาวิทยาลัยกลุ่มที่เรียกได้ว่าเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทโดดเด่นด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมหาวิทยาลัยกลุ่มนี้มีแนวโน้มจะสูญเสียตัวตนมากที่สุดหลังการเปลี่ยนแปลง

สถานภาพ เนื่องจากตัวตนของมหาวิทยาลัยเดิมผูกอยู่กับพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น แต่เมื่อมหาวิทยาลัยกลุ่มนี้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีความอิสระ/คล่องตัวในการบริหารมากขึ้น พันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยก็มีโอกาสสูงที่จะถูกลดลง เนื่องจากพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นเป็นพันธกิจที่มักไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทน และผู้บริหารมหาวิทยาลัยก็ไม่ถูกรัฐบีบบังคับให้ดำเนินพันธกิจนี้อย่างเข้มข้นมากเท่าตอนที่ยังเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏ เป็นตัวอย่างที่ดีของความยากจะประสานระหว่างพื้นฐานเดิมของมหาวิทยาลัยกับสถานภาพใหม่ที่จะเปลี่ยนไป เป็นก่อนจะเปลี่ยนสถานภาพ มหาวิทยาลัยจะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลให้รอบด้านมากกว่ามหาวิทยาลัยประเภทอื่น ศึกษาถึงข้อดี-ข้อเสียที่การเปลี่ยนสถานภาพจะส่งผลต่อมหาวิทยาลัย ต่อพันธกิจด้านการบริการชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัย และสำคัญที่สุดคือต่อนักศึกษาและบุคลากรของมหาวิทยาลัย เพื่อเตรียมความพร้อมในการเดินทางสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น” เพื่อศึกษาถึงอุปสรรคและข้อควรคำนึงในการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยคณะผู้วิจัยได้หยิบเอาบทบาทของมหาวิทยาลัยในแง่ของการช่วยเหลือพัฒนาชุมชนท้องถิ่นมาเป็นประเด็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ เพราะเป็นบทบาทที่จะถูกทำลายมากที่สุดหากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับแนวทางและกระบวนการในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น
2. เพื่อสร้างข้อเสนอแนะต่อการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิเคราะห์สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

#### การศึกษาข้อมูล

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่ให้ความรู้เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. รวบรวมเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1.1 คัดเลือกเอกสารประเภทที่เป็นแผนพัฒนาการอุดมศึกษาของประเทศและของมหาวิทยาลัยต่างๆ จากแหล่งข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม แหล่งข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมในปัจจุบัน และแหล่งข้อมูลของมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยเลือกเอกสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน จำนวน 20 ชิ้น

1.2 คัดเลือกเอกสารประเภทที่เป็นรายงานการวิจัย จากแหล่งข้อมูล เช่น ฐานข้อมูล Thailis และแหล่งข้อมูลการวิจัยของมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยเลือกเอกสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และแนวทางและกระบวนการในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น จำนวน 15 ชิ้น

1.3 คัดเลือกเอกสารประเภทที่เป็นบทความ สรุปสาระสำคัญของการเสวนาต่างๆ และข่าว จากแหล่งข้อมูลของวารสารวิชาการต่างๆ หนังสือ และเว็บไซต์ข่าว จำนวน 40-50 ชิ้น

2. รวบรวมคำให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นประกอบด้วย

2.1 ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในการผลักดันการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยราชภัฏให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และผู้ที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นบุคลากรในมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 2 คน ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบมีเกณฑ์ (Criterion Sampling) โดยเกณฑ์คือผู้ให้ข้อมูลจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในบริบทที่สัมพันธ์กับกรณีศึกษา

2.2 ผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ระดับแกนนำในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ และมีประสบการณ์ในการเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จำนวน 2 คน ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบมีเกณฑ์ (Criterion Sampling) โดยกำหนดเกณฑ์ผู้ให้ข้อมูลจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น/การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในบริบทที่สัมพันธ์กับกรณีศึกษา

3. รวบรวมคำให้สัมภาษณ์และข้อมูลจากการสนทนากลุ่มกับบุคลากรของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นตามวัตถุประสงค์ (Stratified Purposeful Sampling) ประกอบด้วย

3.1 ผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณะ และสำนักต่างๆ จำนวน 19 คน

3.2 คณาจารย์ จำนวน 12 คน (เคยปฏิบัติงานด้านชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัย 5 คน)

3.3 พนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน จำนวน 12 คน (เคยสนับสนุนงานด้านชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัย 4 คน และเป็นเลขานุการคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 2 คน เป็นเจ้าหน้าที่ทั่วไป 6 คน)

3.4 นักศึกษา จำนวน 20 คน (เป็นผู้นำนักศึกษา เช่น นายกองคณาธิการนักศึกษา สภานักศึกษา สโมสรนักศึกษาของคณะ จำนวน 7 คน นักศึกษาทั่วไป 13 คน)

#### การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยจะนำเอาหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้จากการสรุปแนวคิดของผู้เสนอแนวคิดหลายคน/หลายสำนัก อาทิ แนวคิดมหาวิทยาลัยจัดการตนเอง (University Autonomy) ในปฏิญญาลิสบอน (Lisbon Declaration) ค.ศ. 2005 (European University Association, 2007) แนวคิดเรื่องสมดุลระหว่างการจัดการตนเองของมหาวิทยาลัยกับการควบคุมของรัฐ (Balance between University Autonomy and the State Regulation) ของเวียเชสลาฟ เรซนิค (Vyacheslav Reznik) (Rayevnieva, 2018) และแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของ Suwankul (1999), Weerathaworn (2006) และ Srisa-an (2015) มาเปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นที่ได้จากการสรุปแนวคิดของผู้เสนอแนวคิดหลายคน อาทิ แนวคิดการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน (Community Empowerment) ของ Wasee (1990) และ Laverack (2009) และแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง (Community Self-sufficiency Economy) ของ Department of Provincial Administration Ministry of Interior (1998) เพื่อดูความสอดคล้องระหว่างทั้งสองส่วน ว่าหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้อใดเป็นหรือไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินพันธกิจด้านการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น จากนั้นจะใช้แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) และแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น (Community Empowerment) เป็นเครื่องมือในการสร้างข้อเสนอแนะ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้โดยยังคงดำเนินบทบาทด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลใน 2 ประเด็นคือ

1. วิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับแนวทางและกระบวนการในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

2. วิเคราะห์สิ่งที่มหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญในการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในแง่ที่เกี่ยวกับบทบาทของมหาวิทยาลัยในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น

#### สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง “สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น” โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) และแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น (Community Empowerment) มาวิเคราะห์ความสอดคล้องที่สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีต่อการดำเนินพันธกิจด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง

ได้ข้อสรุปว่า หลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี 11 ข้อ คือ (1) ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานราชการที่ขาดความยืดหยุ่น (2) ไม่มุ่งเน้นผลกำไรเป็นที่ตั้ง (3) รัฐบาลยังกำกับดูแลในบางเรื่อง (4) รัฐบาลยังให้ความช่วยเหลือในบางเรื่อง (5) มีการบริหารมหาวิทยาลัยที่อิสระและคล่องตัว (6) มีการบริหารงานบุคคลที่อิสระและคล่องตัว (7) มีการบริหารการเงินและทรัพย์สินที่อิสระและคล่องตัว (8) มีการบริหารภารกิจทางวิชาการที่อิสระและคล่องตัว (9) เน้นการพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางวิชาการ (10) เน้นการใช้จ่ายเงินเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์สูงสุดทางวิชาการ และ (11) เน้นการพัฒนาการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการที่มีคุณภาพและส่งผลกระทบต่อเป็นที่ประจักษ์

ส่วนแนวคิดและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นมี 8 ข้อ คือ (1) อนุรักษ์วัฒนธรรมดั้งเดิมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของชุมชนท้องถิ่นไว้ไม่ให้สูญหาย (2) ใช้วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนในแง่ต่างๆ (3) พัฒนาชุมชนโดยยึดโยงและสอดแทรกวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นเอาไว้เป็นแก่นสำคัญ (4) สร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในท้องถิ่นเดียวกัน เพื่อร่วมกันปกป้องฐานทรัพยากรจากการคุกคามของทุนในระดับรัฐและทุนข้ามชาติ (5) สร้างระบบเศรษฐกิจแบบครบวงจรทั้งการผลิต การแปรรูป และการตลาด/การบริโภคขึ้นในชุมชนท้องถิ่น แล้วใช้ระบบเศรษฐกิจนี้เป็นทั้งกันชนและเป็นตัวเชื่อมกับระบบเศรษฐกิจภายนอก (6) ปลุกฝังความเป็นประชาธิปไตยในชุมชน (7) ให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นภายในชุมชนและประเด็นภายนอกที่เกี่ยวข้องกับชุมชน และ (8) รับรองสิทธิชุมชนอย่างมั่นคงและเป็นรูปธรรม

ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่า ไม่มีหลักการ แนวคิด หรือเจตนารมณ์ข้อใดของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินพันธกิจด้านการพัฒนา/การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น แต่มีจุดที่ควรระวังในการออกแบบระบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามหลักการต่างๆ อยู่หลายจุดที่อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อบทบาทของมหาวิทยาลัยในการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละจุดคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อลดการเกิดอุปสรรคดังกล่าว ดังจะแสดงในรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1. การเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่อยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานราชการ

ลักษณะพื้นฐานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประการแรก คือ การมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (Suwankul, 1999, p. 3) เพราะเป้าหมายของมหาวิทยาลัยอันได้แก่ การมุ่งสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการเพื่อเป็นกำลังหลักในการพัฒนาประเทศนั้น จะเกิดขึ้นได้ มหาวิทยาลัยจะต้องมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเท่าทันความเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้และสถานการณ์ต่างๆ ในปัจจุบัน ซึ่งหมายความว่า การบริหารดังกล่าวจะต้องมีความยืดหยุ่นและหลากหลายสูง ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมเกิดขึ้นไม่ได้หากมหาวิทยาลัยไม่มีอิสระในการกำหนดระบบการบริหารด้วยตัวเองมากพอ (Rayevnieva, Aksonova & Ostapenko, 2018)

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยไม่มีอิสระในการกำหนดระบบการบริหารด้วยตัวเอง และตกอยู่ใต้การครอบงำของระบบการบริหารที่แข็งทื่อ/ขาดความยืดหยุ่นของระบบราชการ ก็คือสภาพบังคับของกฎหมายที่พ่วงมากับสถานภาพของมหาวิทยาลัยรัฐที่เป็นหน่วยงานในระบบราชการ ดังนั้น เพื่อบรรลุลักษณะข้อแรกคือ “การไม่อยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานราชการที่ขาดความยืดหยุ่น” มหาวิทยาลัยจะต้องร่าง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่เพื่อเปลี่ยนสถานภาพตามกฎหมายของมหาวิทยาลัยไม่ให้เป็นหน่วยงานราชการ และเพื่อวางโครงสร้างและระเบียบใหม่ที่มีความอิสระและคล่องตัวมากขึ้น จากนั้นจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาอนุมัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้

โดยหลักการแล้ว พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะกำหนดให้อำนาจในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยสูงสุดอยู่ที่ “สภามหาวิทยาลัย” (Weerathaworn, 2006, p. 7) ซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบาย กำหนดทิศทางการดำเนินงาน และกำกับการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด ตลอดจนพิจารณาอนุมัติกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้อให้การบริหารมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว ดังนั้น กระบวนการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ เข้าใจปรัชญาของการอุดมศึกษา รวมทั้งเข้าใจบริบทของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย จึงมีความสำคัญ

เมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวคิดและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น พบว่ามีลักษณะพื้นฐานของแนวคิดเรื่องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอยู่หนึ่งมิติที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว นั่นคือมิติที่ว่า “ชุมชนจะต้องมีการจัดการตนเองที่เข้มแข็ง” ซึ่งหมายถึงการที่ชุมชนไม่ตกอยู่ภายใต้การจัดการแบบรวมศูนย์โดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการรวมศูนย์ทางการเมือง ทางวัฒนธรรม หรือทางเศรษฐกิจ (National Institute of Development Administration, 2002, p. 34) ซึ่งจะปฏิเสธการรวมศูนย์ได้นั้น ชุมชนจะต้องมีระบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งใน 2 แง่ ได้แก่ สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ของชุมชน และตัวแทนของชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาคส่วนภายนอกที่ดำเนินพันธกิจเกี่ยวเนื่องกับชุมชน

คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้อแรกที่เน้นให้มหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้ระบอบราชการนี้ นอกจากจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นแล้วยังเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้นอีกด้วย เนื่องจากไม่ต้องตกอยู่ใต้การรวมศูนย์ของรัฐทางอ้อมผ่านนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินพันธกิจเพื่อชุมชนท้องถิ่นที่รัฐกำหนดมาให้มหาวิทยาลัย ซึ่งในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ในปัจจุบันก็ยังมีลักษณะที่ตกอยู่ภายใต้การรวมศูนย์ของรัฐเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการถูกกำหนดโดยการจัดกลุ่มมหาวิทยาลัย หรือสถานภาพความเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เชื่อมโยงกับค่านิยมที่ตกทอดมาจากยุคเริ่มก่อตั้ง ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงไม่มีข้อเสนอนั้นในเชิงป้องกัน แต่มีเพียงข้อเสนอในเชิงส่งเสริมต่อประเด็นนี้ว่า มหาวิทยาลัยอาจจะพิจารณาเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินพันธกิจด้านชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัย ด้วยการยกระดับจากการที่ชุมชนมีส่วนร่วมเพียงในโครงการหรือกิจกรรมของมหาวิทยาลัยที่มีต่อชุมชนท้องถิ่น เป็นการที่ตัวแทนของชุมชนหรือท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยได้ ผ่านการเป็นสมาชิกสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยเพื่อชุมชนท้องถิ่นที่ดี นอกจากต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์สูงแล้ว ควรมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เป็นตัวแทนจากชุมชนท้องถิ่นร่วมด้วย เพื่อสะท้อนตัวตนของมหาวิทยาลัย (Intagoon, 2014, p. 129) ฉะนั้น ในกระบวนการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรมีการกำหนดที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ให้ต้องมีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากชุมชนท้องถิ่น

เพื่อไม่ให้การตัดสินใจของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับบทบาทที่มหาวิทยาลัยมีต่อชุมชนท้องถิ่นในระดับบริหารถูกกำหนดแบบรวมศูนย์มาจากมหาวิทยาลัยเพียงฝ่ายเดียว และเพื่อไม่ให้พันธกิจด้านการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยถูกลดความสำคัญลง

2. การเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้มุ่งเน้นผลกำไรเป็นที่ตั้ง รัฐบาลยังกำกับดูแลในบางเรื่อง และยังมีส่วนให้ความช่วยเหลือในบางเรื่อง

ลักษณะพื้นฐานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประการที่สอง คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ใช่มหาวิทยาลัยเอกชน ดังนั้นจึง (1) ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ต้องการแสวงผลกำไรเป็นที่ตั้ง (2) รัฐบาลยังคงมีส่วนในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในบางเรื่อง และ (3) รัฐบาลยังคงมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือมหาวิทยาลัยในบางเรื่อง (Suwankul, 1999, p. 5)

2.1 ในส่วนของหลักการที่ว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ใช่บริษัทเอกชนที่มุ่งเน้นผลกำไร” นั้น ชัดเจนว่ามีความสอดคล้องกับแนวทางและกระบวนการในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นทุกประการ และเป็นหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคใดใดต่อการดำเนินบทบาทด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น การอนุรักษ์วัฒนธรรม การใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการพัฒนา การพัฒนาโดยยึดวัฒนธรรมเป็นที่ตั้ง การสร้างเครือข่ายชุมชนเพื่อปกป้องฐานทรัพยากร การสร้างระบบเศรษฐกิจวงจรขึ้นในชุมชน การรับรองสิทธิชุมชน หรือการสร้างเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ล้วนสามารถทำได้ อย่างไรก็ตามอุปสรรคและทำได้ดีเมื่อมหาวิทยาลัยที่จะเข้ามาดำเนินการในส่วนนี้ไม่มุ่งหวังผลกำไรเป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ก็พบเช่นกันว่าโครงการของมหาวิทยาลัยที่มีการมุ่งเน้นผลกำไรนั้น ส่วนมากจะเป็นโครงการที่มหาวิทยาลัยทำกับภาคธุรกิจ ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วมหาวิทยาลัยไม่ได้มุ่งทำโครงการที่เน้นแสวงผลกำไรเป็นหลัก การเปลี่ยนสถานภาพก็ย่อมไม่ส่งผลต่อการดำเนินพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัย

2.2 ในส่วนของหลักการที่ว่า “รัฐบาลยังคงมีส่วนในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในบางเรื่อง” นั้น แม้รัฐบาลจะกำกับดูแลมหาวิทยาลัยด้านนโยบายและมาตรฐานด้วย (Srisa-an, 2015) แต่โดยมากแล้วจะมุ่งไปที่การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในด้านการใช้จ่ายทางการเงินเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งวิธีการที่รัฐบาลใช้ก็คือ การกำกับผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ โดยให้สภามหาวิทยาลัยรายงานการใช้จ่ายเงินในรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรี และการกำกับผ่านสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการภายนอกร่วมกับมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นผู้สอบบัญชี และมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้าร่วมเป็นผู้สอบบัญชีดังกล่าวด้วย

เมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่า มีความสอดคล้องกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นทุกประการด้วยเหตุผลเดียวกันกับข้อ 2.1 ซึ่งกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ การใช้จ่ายและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันอยู่ภายใต้ระเบียบราชการของกระทรวงการคลังซึ่งมี

ความเข้มงวด ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วยังคงถูกกำกับดูแลบางส่วนจากรัฐบาลเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ย่อมไม่เป็นอุปสรรค เพราะเท่ากับว่ามหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวทางการบริหารการเงินมากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อเรื่องนี้ในเชิงสนับสนุนว่า การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยโดยรัฐบาลนั้นมีแนวโน้มจะส่งผลทางบวกต่อการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยเพื่อพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลมีพันธะที่จะต้องดูแลสังคมในภาพรวมมากกว่าองค์กรย่อยๆ อย่างมหาวิทยาลัย ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการมีกับไม่มีรัฐบาลควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงิน การให้อิสระแก่มหาวิทยาลัยอย่างสิ้นเชิงโดยไม่มีรัฐบาลกำกับ มีความเสี่ยงที่มหาวิทยาลัยจะใช้จ่ายเงินไปในพันธกิจอื่นที่ได้รับผลตอบแทนสูง มากกว่าการมีรัฐบาลกำกับ

2.3 ในส่วนของหลักการที่ว่า “รัฐบาลยังคงมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือมหาวิทยาลัยในบางเรื่อง” นั้น โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือโดยการให้เงินอุดหนุนรายปี (Block Grant) เพื่อเสริมรายจ่ายที่มหาวิทยาลัยต้องใช้ในการดำเนินพันธกิจในส่วนที่เกินจากรายได้ที่มหาวิทยาลัยสามารถหาได้ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่าหลักการนี้ก็เหมือนกับหลักการในข้อ 2.1 และ 2.2 ที่มีความสอดคล้องกับแนวทางและกระบวนการในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นทุกประการ ด้วยเหตุผลในลักษณะเดียวกัน โดยในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์นั้นก็ถือว่า หลักการนี้หากเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยหลังจากที่มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ย่อมเป็นผลดีกับมหาวิทยาลัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้นกว่าเดิม

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อหลักการนี้ว่า เมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในกระบวนการกำหนดพันธกิจของมหาวิทยาลัยซึ่งจะสัมพันธ์กับเงินอุดหนุนรายปีที่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือนั้น หากมหาวิทยาลัยไม่มีการแบ่งประเภทพันธกิจว่าพันธกิจใดควรจะใช้เงินจากส่วนใด จากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล การบริหารตามหลักการนี้อาจนำไปสู่อุปสรรคในการดำเนินพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นได้ เพราะพันธกิจอื่นอาจถูกผลักให้มาใช้งบประมาณที่ควรถูกใช้สำหรับพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงควรแบ่งประเภทของพันธกิจและแบ่งส่วนของงบประมาณที่จะใช้สำหรับดำเนินพันธกิจแต่ละประเภทให้ดี โดยเฉพาะพันธกิจเพื่อการหารายได้ หากพันธกิจเพื่อการหารายได้ไม่สามารถหารายได้พอเลี้ยงตัวเอง ย่อมแปลว่าพันธกิจดังกล่าวขาดทุน มหาวิทยาลัยควรทบทวนเพื่อตัดทอนหรือไม่ก็เปลี่ยนพันธกิจใหม่ ไม่ใช่คงไว้แบบเดิมแล้วใช้เงินส่วนที่ควรกันไว้เพื่อพันธกิจอื่นๆ ไปกับพันธกิจดังกล่าว

3. การเป็นมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจในการบริหารมหาวิทยาลัย บริหารงานบุคคล บริหารการเงินและทรัพย์สิน และบริหารภารกิจทางวิชาการที่อิสระและคล่องตัว

ลักษณะพื้นฐานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประการที่สาม คือ การมีอำนาจในการบริหารที่อิสระและคล่องตัว ซึ่งหมายความว่ามหาวิทยาลัยจะต้อง (1) มีการบริหารมหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระและคล่องตัว (2) มีการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระและคล่องตัว (3) มีการบริหารการเงินและทรัพย์สินที่เป็นอิสระและ

คล่องตัว และ (4) มีการบริหารภารกิจทางวิชาการที่เป็นอิสระและคล่องตัว (Education Council Secretariat, 2017, pp. 15-16)

3.1 ในส่วนของหลักการที่ว่า “มหาวิทยาลัยมีการบริหารที่เป็นอิสระและคล่องตัว” นั้น ความมีอิสระเกิดจากฐานที่มั่นคง 2 ประการคือ มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่กำหนดสถานภาพของมหาวิทยาลัยไม่ให้หน่วยงานราชการ ไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานราชการ และจัดวางโครงสร้างการบริหารที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายให้แก่มหาวิทยาลัย และอำนาจสูงสุดในการกำกับดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยครบจบอยู่ที่สภามหาวิทยาลัย ซึ่งฐานทั้งสองนี้ทำให้การบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มักจะทำเนิการโดย “คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย” สามารถทำได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวมากขึ้น

คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยมีอิสระในการออกแบบส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยให้เกิดความคล่องตัว เพื่อตอบสนองเป้าหมายสูงสุดของมหาวิทยาลัยอันได้แก่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ซึ่งโดยมากแล้วการออกแบบส่วนงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ส่วนงานวิชาการ (Front Office) และส่วนงานสนับสนุน (Back Office) โดยให้ส่วนงานสนับสนุนรวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานกลางของมหาวิทยาลัย คอยบริการทุกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย การรวมศูนย์งานสนับสนุนไว้ที่มหาวิทยาลัยมีข้อดีคือเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรการเงิน ห้อง และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ (Education Council Secretariat, 2017, p. 107)

ในกรณีของส่วนงานวิชาการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมักจะออกแบบให้กระจายเป็นสำนักวิชา แยกจากกันตามความหลากหลายของศาสตร์ โดยให้คณบดีเป็นคนกำกับและขับเคลื่อนการทำงานของบุคลากรสายวิชาการในการดำเนินภารกิจทางวิชาการ เช่น การสอน การวิจัย หรือการบริการวิชาการแก่สังคม/ชุมชน โดยไม่ให้มีภาระงานเชิงระบบที่ไม่ใช่ทางวิชาการไปพ่วงเป็นภาระอยู่ที่สำนักวิชา ทำให้บุคลากรสายวิชาการสามารถใช้ศักยภาพของตนในทางวิชาการได้เต็มที่ เนื่องจากไม่ต้องแบ่งเวลามาทำงานสายสนับสนุน เช่น ร่างหนังสือราชการหรือเดินเรื่องเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งมักจะพบในคณะหรือภาควิชาของมหาวิทยาลัยในระบบราชการ

เมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่า ไม่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ที่มีการรวมส่วนงานสนับสนุนไว้ที่คณะควบคู่กันกับมหาวิทยาลัยจนเกิดความซ้ำซ้อน และทำให้ส่วนงานวิชาการอย่างคณะต้องมาดูแลเรื่องงานสนับสนุนซึ่งไม่ใช่ภารกิจทางวิชาการ การเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วผู้บริหารมีอิสระที่จะจัดสรรส่วนงานที่ซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพนี้มากขึ้น ย่อมเป็นผลดีต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นนี้ในเชิงยกระดับว่า เมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยควรใช้ข้อสรภาพทางการบริหาร ออกแบบส่วนงานสนับสนุนของมหาวิทยาลัยให้เอื้อต่อการประสานภารกิจกับภาคประชาชนหรือองค์กรของชุมชนท้องถิ่น และออกแบบส่วนงานวิชาการให้

ภารกิจหลักทั้งการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการเชื่อมโยงกับชุมชนท้องถิ่นให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น จากเดิมที่ภารกิจด้านการสอนมักจำกัดอยู่เพียงภายในมหาวิทยาลัยหรือระหว่างสถานศึกษากับหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก

3.2 ในส่วนของหลักการที่ว่า “มหาวิทยาลัยมีการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระและคล่องตัว” นั้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนมากจะมีการตั้ง “คณะกรรมการบริหารงานบุคคล” ของมหาวิทยาลัยขึ้นมาทำหน้าที่บริหารงานส่วนนี้ โดยหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลก็คือการเสนอแนะต่อสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการด้านการบริหารงานบุคคลต่างๆ เช่น การกำหนดเงินเดือน สิทธิประโยชน์ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย

ความมีอิสระในการวางระบบการคัดเลือก การให้ผลตอบแทน และการพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถนำเข้า พัฒนา และรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้กับมหาวิทยาลัยได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยในระบบราชการ ซึ่งการมีบุคลากรที่มีคุณภาพย่อมทำให้มหาวิทยาลัยมีผลิตผลสูง ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถพึ่งพาตัวเองได้มากขึ้น มีทรัพยากรบุคคลเพียงพอที่มหาวิทยาลัยจะจัดสรรให้ดำเนินพันธกิจหลากหลายด้าน ด้วยวิธีการจูงใจ เช่น ค่าตอบแทนหรือการพิจารณาตำแหน่งซึ่งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระที่จะออกแบบและดำเนินการ

เมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่า ไม่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ที่มีข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคล ทั้งด้านตำแหน่งทางวิชาการ และค่าตอบแทนที่ต้องเป็นไปตามระเบียบส่วนกลาง และด้านการกำหนดภาระงานที่ยังคงมีการกำหนดภาระงานสอนขั้นต่ำไว้และไม่เอื้อให้มีการโยกย้ายภาระงานประเภทอื่น เช่น งานวิจัยหรืองานนวัตกรรมมาทดแทนภาระงานสอนได้ การเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วผู้บริหารมีอิสระในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น ย่อมส่งผลดีต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นนี้ในเชิงยกระดับว่า เมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลควรใช้อิสระภาพทางการบริหารงานบุคคล ออกแบบเกณฑ์การให้ผลตอบแทนทั้งในรูปของเงินเดือนและเกียรติยศทางวิชาการให้ดึงดูดใจบุคลากรของมหาวิทยาลัยให้เห็นความสำคัญของการทำงานในพันธกิจด้านการส่งเสริมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัย

3.3 ในส่วนของหลักการที่ว่า “มหาวิทยาลัยมีการบริหารการเงินและทรัพย์สินที่เป็นอิสระและคล่องตัว” นั้น ถือเป็นหลักการสำคัญที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องยึดถือ เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีลักษณะงานที่ค่อนข้างหลากหลายกว่างานของหน่วยงานราชการทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการเรียนการสอนหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัย ที่ลักษณะของเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงานมีความแตกต่างจากเครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานในหน่วยงานราชการปกติ ซึ่งระเบียบพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบราชการมักไม่เอื้อต่อการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีลักษณะหลากหลายเหล่านี้ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องมีอิสระที่จะรื้อระเบียบการบริหารการเงินภายในของตน เพื่อให้สามารถจัดหา ใช้จ่าย และบริหารการเงินของตนได้อย่างคล่องตัว

(Rayevnieva, Aksonova & Ostapenko, 2018)

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนมากจะตั้ง “คณะกรรมการบริหารการเงินและทรัพย์สิน” ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับการและเสนอแนะสภามหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ และการบริหารทรัพย์สิน โดยงบประมาณส่วนที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนรายปีเป็นส่วนที่มีความสำคัญ เนื่องจากเงินส่วนนี้หากมหาวิทยาลัยสามารถใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพจนบรรลุภารกิจได้โดยใช้เงินน้อยกว่าที่รัฐบาลให้มา จะทำให้มีเงินเหลือ และมหาวิทยาลัยไม่ต้องส่งคืนเงินส่วนนี้ให้แก่รัฐบาลเหมือนที่หน่วยงานราชการต้องส่งคืนเงินงบประมาณแผ่นดิน (Jamornman, 2009, p. 14) ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถจะบริหารเงินส่วนนี้เพื่อขยายภารกิจเดิมให้ดีขึ้นหรืออาจจะปรับเปลี่ยนเงินไปใช้ในการดำเนินภารกิจใหม่ก็ได้ ซึ่งถือเป็นความยืดหยุ่นและคล่องตัวอย่างสูง

เมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่า ในบรรดาหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด คุณลักษณะด้านความเป็นอิสระในการจัดการการเงินและทรัพย์สินนี้ มีแนวโน้มที่จะไม่สอดคล้องกับพันธกิจด้านการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด แม้จะไม่ใช่อุปสรรคโดยตรงก็ตาม เนื่องจากพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นเป็นพันธกิจที่ให้ผลตอบแทนด้านการเงินแก่มหาวิทยาลัยในระดับต่ำหรือไม่ให้เลย ทำให้ผู้บริหารที่ไม่ถูกรัฐบังคับให้ต้องดำเนินพันธกิจด้านนี้มีแนวโน้มที่จะลดเงินหรือไม่จัดสรรเงินเพื่อสนับสนุนพันธกิจแม้กระทั่งในกรณีที่มีเงินอุดหนุนของรัฐบาลเหลือจ่ายสะสมไว้ที่มหาวิทยาลัย ก็ไม่มีหลักประกันใดได้ว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่มีอิสระในการบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สิน จะตัดสินใจใช้จ่ายเงินดังกล่าวไปกับพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ก็มีความคล้ายคลึงกัน เช่น กรณีที่มหาวิทยาลัยมีเงินรายได้คงเหลือจำนวนมากในแต่ละปี แต่เงินดังกล่าวถูกใช้ไปกับกิจกรรมพัฒนาบุคลากรในระดับที่ไม่สมเหตุสมผล เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นนี้ว่า เมื่อเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยควรกำหนดพันธกิจให้มีความหลากหลาย ไม่ควรเน้นพันธกิจเพื่อการหารายได้แต่เพียงอย่างเดียว ควรกำหนดพันธกิจที่ตอบสนองต่อมิติด้านการพัฒนาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เนื่องจากการมีพันธกิจที่ล้วนมีความจำเป็นเป็นจำนวนมากและหลากหลาย จะทำให้รัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบที่จะให้เงินอุดหนุนในการดำเนินพันธกิจด้านดังกล่าวได้ แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีความสามารถไม่มากพอที่จะหารายได้มาดำเนินพันธกิจเพื่อชุมชนท้องถิ่นเหล่านั้นก็ตาม หรือกล่าวโดยง่ายคือ การกำหนดพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นเข้าไปในพันธกิจแต่ละปีของมหาวิทยาลัย จะทำให้รัฐบาลไม่สามารถลดการให้เงินอุดหนุนรายปีแก่มหาวิทยาลัยลงด้วยข้ออ้างที่ว่าพันธกิจดังกล่าวไม่มีความจำเป็นได้ และที่สำคัญก็คือ มหาวิทยาลัยควรจัดระบบการจัดการเงินอุดหนุนคงเหลือดังกล่าวให้ ให้ถูกจัดสรรอย่างเหมาะสมสำหรับหลากหลายภารกิจรวมทั้งภารกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นด้วย

3.4 ในส่วนของหลักการที่ว่า “มหาวิทยาลัยมีการบริหารภารกิจทางวิชาการที่เป็นอิสระและคล่องตัว” นั้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนมากจะให้ “สภาวิชาการ” หรือไม่ก็ “คณะกรรมการนโยบายวิชาการ” ทำหน้าที่บริหารงานส่วนนี้ โดยหน้าที่ของสภาวิชาการ/คณะกรรมการนโยบายวิชาการก็คือการ

พิจารณากำหนดหลักสูตร ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งวิชาการ กำหนดมาตรฐาน การศึกษา การวัดผล การเสนอให้ปริญญา การพัฒนาทิศทางการวิจัย และการบริการวิชาการแก่สังคม/ชุมชน

เมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่า ไม่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ความมีอิสระ ในการบริหารภารกิจทางวิชาการยังส่งผลเชิงบวกต่อการดำเนินพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นของ มหาวิทยาลัยอีกด้วย เพราะมหาวิทยาลัยย่อมมีความเข้าใจต่อบริบทและความเปลี่ยนแปลงของชุมชนท้องถิ่นที่ มหาวิทยาลัยตั้งอยู่ดีกว่าภาครัฐส่วนกลาง ดังนั้น การให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการเปิดหลักสูตร กำหนดกรอบ การวิจัย หรือออกแบบการบริการวิชาการ ย่อมทำให้ได้มาซึ่งหลักสูตรที่ตอบสนองตรงความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น งานวิจัยที่ช่วยแก้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างตรงจุด และการบริการวิชาการที่ต่อเนื่องและสร้างสาย สัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ที่ เป็นมหาวิทยาลัยในกลุ่มราชภัฏซึ่งมีพันธกิจหลักคือการช่วยพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและสัมพันธ์กับท้องถิ่นมาเป็น ระยะเวลาจนถึง 101 ปี

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นนี้ว่า เนื่องจากสภาวิชาการ/คณะกรรมการนโยบาย วิชาการ มีบทบาทโดยตรงต่อทิศทางการดำเนินภารกิจทางวิชาการของมหาวิทยาลัยทั้งในภาพรวมและส่วนที่ สัมพันธ์กับการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น ในกระบวนการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงควรมีการกำหนดสัดส่วนและที่มาของกรรมการสภาวิชาการ/กรรมการนโยบายวิชาการไว้ในพระราชบัญญัติ ของมหาวิทยาลัย ให้ต้องมีกรรมการฯ ที่มาจากชุมชนท้องถิ่นด้วย เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นอันจะ นำไปสู่การปกป้องความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในมิติที่สัมพันธ์กับมหาวิทยาลัย

#### 4. การเป็นมหาวิทยาลัยที่มุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ

ลักษณะพื้นฐานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประการที่สี่ คือ การมุ่งเน้นการพัฒนาความเป็น เลิศทางวิชาการ ซึ่งมหาวิทยาลัยจะต้องให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วนคือ (1) การพัฒนาบุคลากรเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพทางวิชาการ (2) การใช้จ่ายเงินเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์สูงสุดทางวิชาการ และ (3) การพัฒนาการ สอน การวิจัย และการบริการวิชาการที่มีคุณภาพและส่งผลกระทบเป็นที่ประจักษ์

4.1 ในส่วนของหลักการที่ว่า “เน้นการพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางวิชาการ” นั้น เมื่อ วิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัย พบว่า นอกจากจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นแล้ว หลักการนี้ยังส่งผลกระทบ เชิงบวกต่อพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย ใน 2 แง่มุมคือ เมื่อมหาวิทยาลัยมีบุคลากรที่มี ความสามารถทางวิชาการหรือความสามารถด้านงานบริการอื่นๆ ที่ส่งเสริมวิชาการในระดับสูง ย่อมทำให้ผลผลิต ของมหาวิทยาลัยมีคุณภาพ สามารถสร้างผลตอบแทนให้มหาวิทยาลัยในอัตราที่สูง ซึ่งเมื่อมหาวิทยาลัย ไม่ประสบปัญหาในการหารายได้ มหาวิทยาลัยย่อมพร้อมที่จะดำเนินบทบาทด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น มากขึ้น และ ความสามารถของบุคลากรที่มีในระดับสูง ย่อมถูกนำไปใช้ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น โดยตรงด้วย โดยในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ก็มีความสอดคล้องกัน นั่นคือ ในช่วงที่มหาวิทยาลัย

มีโครงการของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับการลงพื้นที่เพื่อบริการชุมชนเป็นจำนวนมาก มักจะการยื่นเสนอโครงการบริการวิชาการโดยบุคลากรเพื่อขยายผลต่อจากโครงการของมหาวิทยาลัยมากขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงไม่มีข้อเสนอแนะในเชิงข้อควรระวังต่อประเด็นนี้ นอกจากนี้ความเห็นในเชิงสนับสนุนว่าหลักการข้อนี้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นผลดีต่อพันธกิจด้านการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นอย่างมาก

4.2 ในส่วนของหลักการที่ว่า “เน้นการใช้จ่ายเงินเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์สูงสุดทางวิชาการ” นั้น เมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่า ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัยในการสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นในทุกแนวทางและทุกกระบวนการ กลับยังเป็นข้อดีต่อชุมชนท้องถิ่นเช่นเดียวกับข้อ 4.1 เพราะเป็นการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยอย่างมีเป้าหมาย ไม่มีการเร่งใช้งบประมาณให้หมดเพื่อจะได้ไม่ต้องคืนงบประมาณแก่รัฐบาลเหมือนมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือเป็นการใช้เงินที่ไม่มีเป้าหมายและไม่ก่อให้เกิดผลผลิต ซึ่งการใช้จ่ายเงินอย่างมีเป้าหมายนั้นนอกจากจะช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถประหยัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากผลงานวิชาการที่มีคุณภาพแล้ว การมีเงินเหลือและมีรายได้เพิ่มขึ้นยังทำให้มหาวิทยาลัยสามารถขยายพันธกิจให้กว้างขึ้นและยกระดับขึ้นในแต่ละปีอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายสามารถขยายจำนวนเพิ่มขึ้นและชุมชนเป้าหมายแต่ละแห่งได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นมากขึ้น โดยประเด็นนี้ในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ก็มีความคล้ายคลึงกับข้อ 4.1 ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงไม่มีข้อเสนอแนะในเชิงข้อควรระวังต่อประเด็นนี้ มีเพียงความเห็นในเชิงสนับสนุนเช่นเดียวกับข้อ 4.1

4.3 ในส่วนของหลักการที่ว่า “เน้นการพัฒนาการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการที่มีคุณภาพและส่งผลกระทบเป็นที่ประจักษ์” นั้น เมื่อวิเคราะห์หลักการนี้เปรียบเทียบกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นทุกข้อ คณะผู้วิจัยพบว่า เป็นหลักการที่มีความสอดคล้องกับแนวทางและกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากเป็นหลักการที่ผลักดันให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพัฒนางานวิชาการเพื่อรับใช้ชุมชนท้องถิ่นโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลักดันให้เกิดการบริการวิชาการที่มีคุณภาพและส่งผลกระทบเชิงประจักษ์ ซึ่งเป็นการเน้นการบริการวิชาการที่ต้องมีมิติเชิงปฏิบัติควบคู่กับมิติเชิงทฤษฎี เป็นการบริการวิชาการปลายน้ำที่ชุมชนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเชื่อมโยงทฤษฎีสู่การปฏิบัติโดยตัวชุมชนท้องถิ่นเอง แต่มีมหาวิทยาลัยเข้าไปช่วยในกระบวนการเชื่อมโยงดังกล่าว ซึ่งในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ จากประสบการณ์ที่บุคลากรของมหาวิทยาลัยจำนวนมากลงพื้นที่เพื่อจัดกิจกรรมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง พบว่า มีการเชื่อมโยงทางวิชาการระหว่างการเรียนรู้การสอน การวิจัย และการบริการวิชาการกับชุมชนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน จนนำไปสู่การแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อสิทธิชุมชนของชาวกะเหรี่ยงในจังหวัดอุทัยธานี เป็นต้น ซึ่งหากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วประเด็นดังกล่าวนี้ยิ่งพัฒนาขึ้น ย่อมเป็นผลดีต่อมหาวิทยาลัย ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงไม่มีข้อเสนอแนะในเชิงข้อควรระวังใดต่อประเด็นนี้ นอกจากนี้ความเห็นในเชิงสนับสนุนว่าหลักการข้อนี้ของ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นผลดีต่อพันธกิจด้านการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด

### อภิปรายผลการวิจัย

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องระหว่างหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับแนวทางและกระบวนการในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยได้ข้อสรุปค่อนข้างชัดเจนว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นสถานภาพที่ช่วยส่งเสริมบทบาทด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยมากกว่าจะเป็นอุปสรรคขัดขวาง แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารสูง จึงทำให้เกิดความกังวลว่ามหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนทิศทางและวิธีการในการดำเนินพันธกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นไปตามใจชอบ และทิศทางที่น่าจะเป็นก็คือมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มจะลดความสำคัญของพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นลง เนื่องจากพันธกิจด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่นเป็นพันธกิจที่ผลตอบแทนในรูปเม็ดเงินต่ำหรืออาจจะไม่ให้เลย และรัฐก็ไม่มีอำนาจบีบบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ดำเนินพันธกิจด้านนี้มากเท่าตอนที่เป็มหาวิทยาลัยในระบบราชการ สอดคล้องกับความกังวลที่สังคมทั่วไปมีต่อแนวคิดเสรีนิยมใหม่ซึ่งเป็นแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่เน้นการจำกัดบทบาทของรัฐพร้อมกับส่งเสริมบทบาทของตลาดและภาคเอกชนในการจัดสรรและควบคุมทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (Aiyara, 2013, p. 30)

ผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า ระบบการบริหารที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นจากความเป็นอิสระในฐานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีผลต่อการพัฒนาหรือถดถอยของพันธกิจด้านการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยมากกว่าหลักการ แนวคิด หรือเจตนารมณ์ที่สัมพันธ์กับสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ของ Sri-ayut (2019, p. 280) ในประเด็นเรื่องศักยภาพของมหาวิทยาลัยราชภัฏในการดำเนินการตามภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาเมื่อเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ได้ข้อสรุปว่า ศักยภาพของมหาวิทยาลัยราชภัฏในด้านการให้บริการวิชาการแก่สังคมและด้านการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมนั้นอยู่ในระดับมาก

ดังนั้น ทางออกของปัญหาการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยราชภัฏให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัว เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการอันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ โดยไม่ทิ้งชุมชนท้องถิ่นไว้ข้างหลัง จึงไม่ใช่การปฏิเสธไม่ยอมเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพราะจะทำให้มหาวิทยาลัยเสียโอกาสที่จะได้ประโยชน์จากความเป็นอิสระและคล่องตัวดังกล่าว แต่คือการลดความเสี่ยงโดยการกำหนดกฎระเบียบหรือเงื่อนไขภายในโครงสร้างกึ่งอิสระที่มหาวิทยาลัยราชภัฏในกำกับของรัฐสร้างขึ้น ให้มีลักษณะที่เกื้อหนุนและส่งเสริมต่อบทบาทของมหาวิทยาลัยในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้มากที่สุด สอดคล้องกับงานวิจัยของ Saenpakdee (2003, p.6, p. 19) ที่มองว่า หากกำหนดรูปแบบกฎหมายของมหาวิทยาลัยราชภัฏในกำกับของรัฐให้ดี มหาวิทยาลัยราชภัฏก็สามารถประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ เพียงแต่มหาวิทยาลัยราชภัฏมีจุดเน้นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและความเข้มแข็งของชุมชน กฎหมายของ

มหาวิทยาลัยราชภัฏในกำกับของรัฐจึงต้องแตกต่างจากกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยทั่วไป กล่าวคือ แตกต่างกันที่หลักการหรืออุดมการณ์ วัตถุประสงค์และองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย และการใช้อำนาจกำกับดูแล

### ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์และมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่ต้องการอำรงพันธกิจด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นไว้ ควบคู่กับการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรพิจารณาเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้วยการยกระดับจากการมีส่วนร่วมในระดับโครงการหรือกิจกรรม มาเป็นการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ด้วยการกำหนดสัดส่วนสมาชิกสภามหาวิทยาลัยให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่เป็นตัวแทนจากชุมชนท้องถิ่นด้วย

2. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์และมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่ต้องการอำรงพันธกิจด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นไว้ ควบคู่กับการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรกำหนดพันธกิจให้มีความหลากหลายครอบคลุมพันธกิจด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และจัดแบ่งงบประมาณสำหรับดำเนินพันธกิจด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเหมาะสม เพื่อใช้งบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับพันธกิจด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ไม่ถูกนำไปใช้ดำเนินพันธกิจด้านอื่นที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยอาจจะให้ความสำคัญมากกว่า

3. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์และมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่ต้องการอำรงพันธกิจด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นไว้ ควบคู่กับการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรใช้อิสรภาพทางการบริหาร ออกแบบส่วนงานภายใน ออกแบบระบบการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ออกแบบระบบการบริหารงานบุคคล และออกแบบระบบการบริหารภารกิจทางวิชาการ ให้เอื้อต่อการประสานภารกิจกับชุมชนท้องถิ่นและการเชื่อมโยงทางวิชาการกับชุมชนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาความสอดคล้องระหว่างหลักการ แนวคิด และเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับบทบาทของมหาวิทยาลัยในด้านอื่นๆ นอกเหนือจากบทบาทด้านการส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น

2. ควรมีการศึกษาข้อดี-ข้อเสียของการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยแยกศึกษาเป็นกรณีเฉพาะสำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละประเภท เพื่อสร้างข้อเสนอแนะที่เฉพาะเจาะจงต่อการเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละกลุ่ม

### กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น” โดยได้รับทุนวิจัยมุ่งเป้าและทุนวิจัยเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ประจำปีงบประมาณ 2564 รอบที่ 3 จากสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ที่ให้ทุนอุดหนุนการทำวิจัยในครั้งนี้ ขอขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญด้านมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ที่

ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่การวิจัย และขอขอบพระคุณบุคคลหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทำให้ งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงและได้รับการตีพิมพ์

### References

- Aiyara, T. (2013, April-June). State, Market and Globalization: A Brief History of Global Economic Order. *Songklanakarin Journal of Social Sciences and Humanities*, 19(2), 3-56. [In Thai]
- Department of Provincial Administration, Ministry of Interior. (1998). **Community Self-Sufficiency Economy: Concept and Strategy**. Bangkok: Local Sector Press, Administration. [In Thai]
- Education Council Secretariat. (2017). **Competency and Management of Autonomous University**. Bangkok: Education Council Secretariat. [In Thai]
- European University Association. (2007). **Lisbon Declaration**. Brussels: European University Association asbl.
- Fulcher, J. (2011). **Capitalism: A very Short Introduction**. Bangkok: Bookscape. [In Thai]
- Houser, R. E. (2008). **A Rekindling of the Light: The Past, Present and Future of a Catholic Core Curriculum**. [Online]. Available: <https://cardinalnewmansociety.org/a-rekindling-of-the-light-the-past-present-and-future-of-a-catholic-core-curriculum/> [2021, June 22].
- Intagoon, K. (2014). **The Influence of Neo-Liberalism with Autonomous University**. Bangkok: Thammasat University. [In Thai]
- Jamornman, U. (2009). **Preparation of Public University to become Autonomous University**. Bangkok: Office of the Research Fund. [In Thai]
- Kittivejkul, K. (2014). **Privatization Education : The Unfavorable Education, Global Report : Combinational Reports and Analysis from Way Magazines**. Bangkok: Way of Book Publishing. [In Thai]
- Landford, M. (2019). **John Henry Newman: The Idea of a University**. [Online]. Available: [https://www.researchgate.net/publication/332739400\\_John\\_Henry\\_Newman\\_The\\_Idea\\_of\\_a\\_University](https://www.researchgate.net/publication/332739400_John_Henry_Newman_The_Idea_of_a_University) [2023, February 5].

- Laverack, G. (2009). Community Empowerment with Case Studies from the South-East Asia Region (Community Empowerment Conference Working Document). In **the 7th Global Conference on Health Promotion, "Promoting Health and Development: Closing the Implementation Gap", Nairobi, Kenya, 26-30 October 2009.** (pp.1-27). Nairobi: Dr Glenn Laverack, (Empowerment), TDR, WHO, Geneva.
- Moscardini, A., Strachan, R., & Vlasova, T. (2020, August). The Role of Universities in Modern Society. **Studies in Higher Education, 47(2)**, 1-19.
- Nakhornthap, A. (2013). **Thai Higher Education in the Past Century: from the Past Opportunities and Hopes to the Value Crisis of Degree in the Populist Era of Higher Education.** Bangkok: Yin Yang Publishing. [In Thai]
- National Institute of Development Administration. (2002). **Role of Sub-district Administrative Organizations in Building Strong Communities.** Bangkok: Research Office, National Institute of Development Administration. [In Thai]
- Rayevnieva, O., Aksonova, I., & Ostapenko, V. (2018, December). Assesment of Institutional Autonomy of Higher Education Institutions: Methodical Approach. **Knowledge and Performance Management, 2(1)**, 75-87.
- Saenpakdee, C. (2003). **Proposal of legal form of the Rajabhat Autonomous University.** Bangkok: Chulalongkorn University. [In Thai]
- Sangstamp, S. (2010). **Thai Bureaucratic System Reformation: Dimension of the Reformation on Roles, Missions and Structures in Bureaucratic Sector.** Bangkok: Thammasat University Publishing. [In Thai]
- Sri-ayut, W. (2019). **Management of Rajabhat University when it is an Autonomous University.** Bangkok: Silpakorn University. [In Thai]
- Srisa-an, W. (2015). **Autonomous University: University Management Innovation in Thailand.** Bangkok: National Institute of Development Administration. [In Thai]
- Suwankul, K. (1999). Good Governances for Autonomous University. Hall of ASEAN Institute of Public Health Development. In **The 13<sup>th</sup> Nat Pamornprawat Disquisition, Nakhon Pathom, Thailand, 7 October 1999.** (pp.1-23). Nakhon Pathom: Mahidol University. [In Thai]
- Wasee, P. (1990). **On the Way to Escape the Rural Crisis.** Bangkok: Charuenwit. [In Thai]
- Weerathaworn, T. (2006, December 27). Autonomous University: Philosophy, Principles, and Required Policy. **Matichon**, p.7. [In Thai]