

การปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติ

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558

THE REENGINEERING OF PUBLIC UNIVERSITY AND ORGANIZATION CHANGES OF SUAN DUSIT UNIVERSITY ACT 2015

ศักดิ์ดา นาsongsi^{1*}, ศรุตดา สมpong²

Sakda Nasongsi^{1*}, Saruda Sompong²

^{1*} นิสิตระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น จังหวัดปทุมธานี 12150 ประเทศไทย

^{1*} Doctoral student, Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Western University, Prathumthani Province, 12150, Thailand

² รองศาสตราจารย์ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น จังหวัดปทุมธานี 12150 ประเทศไทย

² Associate Professor, Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Western University, Prathumthani Province, 12150, Thailand

E-mail address (Corresponding author): ^{1*}sakda.nasongsi@gmail.com

รับบทความ : 9 มีนาคม 2565 / ปรับแก้ไข : 29 มิถุนายน 2565 / ตอรับบทความ : 27 กรกฎาคม 2565

Received : 9 March 2022 / Revised : 29 June 2022 / Accepted : 2 July 2022

DOI : 10.14456/nrru-rdi.2022.74

ABSTRACT

The change of university status to being a state-controlled government agency, with the same mission of higher education institutions still in place, led to this research aimed at researching concepts, studying factors, and presenting a guideline for public university restructuring and changes under the Suan Dusit University Act BE. 2558 (2015). This study was qualitative research which included the data collected by interview. We have assigned a specific group of 15 key informants using a semi-structured, expert-approved semi-structured interview form. Data were collected by conducting group discussions with interviews and participant observations. This data was verified using data triangulation or methodological triangulation. The data of triangulation meant the comparison and verification of data consistency by bringing the data from various data sources collected by other quantitative research. The data was analyzed by analytic induction. The content analysis results have revealed that the structure of Thailand universities had a similar administrative structure to public universities. Especially the factor related to the personnel management system, which still used regulations like that of public universities, and budget management which were the main income came from government budget allocations, and there was no clear indication that leaving the formal system would improve Thai education to be more effective than previously found. The approach to transforming a public university into an autonomous university required further studying the context of the university's readiness and competitiveness and building an understanding of the management approach to university personnel.

Keywords : Structuring, Public university, Change, Act

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงสถานะมหาวิทยาลัยไปเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ โดยยังคงมีภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาตามเดิม นำมาสู่การวิจัยครั้งนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ศึกษาปัจจัยที่เกิดขึ้นและนำเสนอแนวทางของการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจงจำนวน 15 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างซึ่งผ่านความเห็นชอบจากผู้เชี่ยวชาญเรียบร้อยแล้วไปเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการจัดสนทนากลุ่มด้วยการสัมภาษณ์ และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย และการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่าโครงสร้างมหาวิทยาลัยในกำกับของไทยมีโครงสร้างการบริหารใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลที่ยังคงใช้ระเบียบที่ใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยรัฐ และการบริหารงบประมาณ

ที่มีรายได้หลักมาจากการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล และไม่มีข้อมูลชี้ชัดว่าการออกนอกระบบจะให้การศึกษารองของประเทศไทยพัฒนามากขึ้น สำหรับแนวทางการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น จะต้องศึกษาบริบทความพร้อมของมหาวิทยาลัย ความสามารถในการแข่งขันและสร้างความเข้าใจในแนวทางการบริหารต่อบุคลากรของมหาวิทยาลัย

คำสำคัญ : การปรับโครงสร้าง, มหาวิทยาลัยภาครัฐ, ความเปลี่ยนแปลง, พระราชบัญญัติ

บทนำ

การศึกษา คือกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (Office of the Council of State, 1999, p. 1) การบริหารการอุดมศึกษาของรัฐในมาตรา 36 บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ดำเนินการโดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ ซึ่งบทบัญญัติมาตรานี้ ได้ยืนยันหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้อย่างชัดเจน (Srisa-an, 2015, p. 5) โดยการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือเป็นนวัตกรรมอุดมศึกษา เนื่องจากเดิมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับการจัดตั้งให้เป็นส่วนราชการ ใช้กฎระเบียบการดำเนินงานของทางราชการเป็นหลัก ซึ่งกฎเกณฑ์และระเบียบของทางราชการหลายอย่างไม่เหมาะสมกับมหาวิทยาลัย การแสวงหาและพัฒนารูปแบบ ระบบและวิธีการใหม่ จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถกระทำการกิจได้ดีขึ้น มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประเทศและให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศชาติให้สามารถแข่งขันได้ จึงเป็นนวัตกรรมที่ทำทลายความสามารถในการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยไทยเป็นอย่างมาก (Srisa-an, 2015, p. 18)

การบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบันและอนาคตมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว รุนแรง และต่อเนื่อง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองซึ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบายของรัฐ ในการพัฒนาและบริหารประเทศ มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องบริหารให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ความเป็นสากล รวมทั้งต้องช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Sapbamrung, 2010, pp. 24-25) ซึ่งผลยืนยันการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในงานวิจัยของวารสารณ ศรีอยุธยา (Sriyut, 2019, pp. 279-280) พบว่า มาตรฐานด้านศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ด้านกายภาพ ด้านวิชาการ ด้านการเงิน และด้านการบริหารจัดการ และมาตรฐานด้านการดำเนินการตามภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย ด้านการผลิตบัณฑิต ด้านการวิจัย ด้านการให้บริการวิชาการแก่สังคม และด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งเป็นพันธกิจที่สำคัญของมหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งในประเทศไทยเช่นเดียวกัน โดยการนำแนวคิดในการเปรียบเทียบการจัดการว่ามีลักษณะสำคัญ คือ มองปัจจุบัน เป็นนักปฏิบัติ การบริหารที่มีลักษณะสำคัญ คือ เน้นหน้าที่เชิงนโยบาย เน้นการกำหนดจุดมุ่งหมาย และแนวนโยบายหลัก ๆ และภาวะผู้นำมีลักษณะสำคัญ คือเป็นนักวิสัยทัศน์ มีทัศนะในระยะยาว แต่ทั้งหมดนี้ มีความทับซ้อนและเกื้อหนุนกัน (Sanrattana, 2014, pp. 4-6) ดังนั้น การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏ

เมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานด้านศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษา และตามมาตรฐานด้านการดำเนินการตามภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา (Ministry of Education, 2011, pp. 44-46)

พุทธศักราช 2558 มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นมหาวิทยาลัยสวนดุสิต ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ การเปลี่ยนแปลงสถานะในครั้งนี้ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ไม่ถือเป็นส่วนราชการ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ทำให้มหาวิทยาลัย สามารถกำหนดหรือออกรูปแบบการบริหารจัดการด้วยตนเองได้อย่างมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ การจัดการมากยิ่งขึ้น ทั้งการบริหารงานทั่วไป การบริหารจัดการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงาน วิชาการ โดยมหาวิทยาลัยยังคงมีภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาตามเดิม (Suan Dusit University, 2015, online) ผู้วิจัยเห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอีกหลายแห่ง ที่สนใจจะพัฒนาระบบบริหารและการดำเนินงานให้มีคุณภาพ และมีความคล่องตัวสูง แต่ก็ยังขาดข้อมูลสารสนเทศและความชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงาน จึงสมควรที่จะศึกษาค้นคว้าและนำเสนอรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ควรเป็น โดยยึดแนวทางของการจัดตั้ง มหาวิทยาลัยสวนดุสิตโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับปริญญา และกระจายตั้งอยู่ทั่วภูมิภาคของประเทศเพราะมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งล้วนมีประวัติความเป็นมาที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างการบริหารจัดการที่มาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดของการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกิดจากการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558
3. เพื่อนำเสนอแนวทางของการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 3 แนวคิด ประกอบด้วย แนวคิดการรีปรับระบบ (Re-ebgubearing) เป็นกระบวนการทางธุรกิจเป็นแนวคิดทางธุรกิจในทศวรรษที่ 1990 ในภาวะเศรษฐกิจในโลก ยุคปัจจุบันนี้ มีการเปลี่ยนแปลงจากอดีตไปอย่างมาก ได้ทวีความรุนแรงในด้านการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ตามกระแสโลกาภิวัตน์โลก ถ้าธุรกิจยังยึดรูปแบบเดิมโดยไม่พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดการด้านต่าง ๆ อาจจะทำให้คู่แข่งล้ำหน้าบริษัทเราได้ ธุรกิจที่จะประสบผลสำเร็จอย่างต่อเนื่องจะเป็นขององค์กรที่ยืดหยุ่น และปรับเปลี่ยนตัวเอง ให้ทันกระแสโลก หลายๆบริษัทได้พยายามจัดแผนกลยุทธ์ออกมาสู้รบกัน ทั้งปรับองค์กร (Reorganizing) เปลี่ยนรูปโฉมการทำงาน (Redesign) ปรับโครงสร้างบริษัท (Restructuring) และกลยุทธ์ที่นิยมใช้ ในยุคปัจจุบันอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ ออกแบบกระบวนการทำงาน (Process redesign) หรือ ที่เรียกกันว่า Reengineering ได้รับการกล่าวขวัญกันอย่างกว้างในยุคปัจจุบัน โครงสร้างการจัดการและการประกอบการธุรกิจของอเมริกัน ตลอดคริสต์ศตวรรษที่ 19-20 ถูกกำหนดโดยหลักการทางเศรษฐกิจที่ใช้กันมาว่าสองร้อยปีแล้ว ถึงเวลาแล้วที่จะทิ้ง

หลักการต่าง ๆ เหล่านั้นไปแล้วหันมาใช้หลักการชุดใหม่ แต่ในทางปฏิบัติจริงก็ยังไม่ได้เป็นอะไรที่มากไปกว่าแนวคิดของการพัฒนาคุณภาพทั่วทั้งองค์กร หรือ Total Quality Management (TQM) ซึ่งมุ่งเน้นที่กระบวนการ Reengineering หรือ “การรื้อปรับระบบ” (Hammer & Champy, 2003, p. 32)

แนวคิดการปรับเปลี่ยนโฉมภาครัฐแบบใหม่ (Reinventing government) โดย Osborne & Gaebler (1992, p. 302) ผลงานที่ได้ยกย่องแนวคิดดังกล่าวว่าเป็น หนึ่งในห้าแนวคิดที่ยิ่งใหญ่ของการจัดการภาครัฐของสหรัฐอเมริกา (Five Great Ideas in American Public Administration) ได้เสนอแนะความคิด “รัฐบาลประกอบการ” (Entrepreneur Government) นำเสนอว่าการบริหารภาครัฐจะต้องปรับตัวไปสู่การมุ่งเน้นใน 10 เรื่องที่สำคัญ คือ ระบบราชการสมัยใหม่ต้องมาทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (A catalytic government : Steering rather than rowing) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของ มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเอง (A community-owned government) ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขัน การให้บริการสาธารณะ (A competitive government) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจ มากกว่าขับเคลื่อนด้วย กฎระเบียบ (A mission-driven government) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญ ต่อผลของการปฏิบัติงาน (A results-oriented government) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบ ต่อการเรียกร้องของลูกค้า (A customer-driven government) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะ ที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจ มุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (An enterprising government) ต้องการให้ระบบ ราชการเป็นระบบที่มีการเผื่อระวางล่วงหน้า (An anticipatory government) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบ ที่มีการกระจายอำนาจ โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (A decentralized government) และต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (A market-oriented government)

แนวคิดการเปลี่ยนแปลงองค์กร (Organizational change) โดย Smith (1997, pp. 47-54) ได้แยกแยะ และเสนอรูปแบบระดับการเปลี่ยนแปลงองค์กรออกเป็น 7 ระดับคือ 1) ระดับประสิทธิผล (Effectiveness) การเปลี่ยนแปลงที่เน้นให้องค์กรทำในสิ่งที่ถูกต้องหรือสิ่งที่ควรทำ 2) ระดับประสิทธิภาพ (Efficiency) การเปลี่ยนแปลง ที่เน้นให้องค์กรทำสิ่งที่เป็นอย่างที่ถูกต้อง 3) ระดับการปรับปรุง (Improvement) การเปลี่ยนแปลงที่ทำ ที่เป็นอยู่ ดีขึ้นกว่าเดิม 4) ระดับตัดลด (Cutting) การเปลี่ยนแปลงเน้นการเลิกหาบางสิ่งที่ไม่ควรทำต่อไป 5) ระดับลอกเลียน (Copying) การเปลี่ยนแปลงเน้นสิ่งที่คนอื่นเขาทำกัน 6) ระดับสร้างความแตกต่าง (Different) การเปลี่ยนแปลง โดยทำสิ่งที่แตกต่างจากคนอื่น และ 7) ระดับเป็นไม่ได้ (Impossible) การเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถทำให้เกิดจริง หรือสำเร็จได้

สรุปได้ว่า การรื้อปรับระบบ เป็นกระบวนการที่จะทำให้องค์กรมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนตนเอง ให้ประสบผลสำเร็จอย่างต่อเนื่องด้วยการปรับองค์กร เปลี่ยนรูปแบบการทำงาน ปรับโครงสร้าง ออกแบบ กระบวนการทำงาน ซึ่งมุ่งเน้นที่กระบวนการ ที่มีความสอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนโฉมภาครัฐแบบใหม่ ที่ต้องทำหน้าที่ เป็นที่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเอง มีการแข่งขัน การให้บริการสาธารณะ เป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ เป็นระบบที่ให้ความสำคัญ ต่อผลของการปฏิบัติงาน เป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้า ดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจ มุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย เป็นระบบที่มีการเผื่อระวางล่วงหน้า เป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจ โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด โดยจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงองค์กรให้เกิดประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ดีกว่าเดิม

เน้นการเลิกทำบางสิ่งที่ไม่ควรทำต่อไป เน้นสิ่งที่คนอื่นเขาทำกัน สร้างความแตกต่าง และเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ไม่สามารถทำให้เกิดจริงหรือสำเร็จได้

ประโยชน์การวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การภาครัฐ
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการบริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์

วิจัยและนวัตกรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ตามแนวปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology research) โดยเป็นการค้นความเชิงปรากฏการณ์ (Phenomenological Inquiry) ซึ่งเป็นการสร้างความเข้าใจ การศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ประสบการณ์ของมนุษย์ในบริบทในบริบทหนึ่งโดยอุปนัย (Inductive) และแบบภาพรวม (Holistic) (Rakkwamsuk, 2016, pp. 27-28) มีวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive selection) ซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติและเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ดังนี้ 1) คณะกรรมการการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต 2) ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ 3) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสวนดุสิต 4) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏหรือนายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ และ 5) ผู้มีส่วนได้เสีย โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละ 5 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน คือ กลุ่มกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏและผู้บริหาร กำหนดตัวอักษรภาษาอังกฤษแทนผู้ให้สัมภาษณ์คือ B เรียงลำดับด้วยตัวเลข 01-05 กลุ่มนักวิชาการด้านบริหารการศึกษากำหนดตัวอักษรภาษาอังกฤษแทนผู้ให้สัมภาษณ์คือ B เรียงลำดับด้วยตัวเลข 01-05 กลุ่มนักวิชาการด้านบริหารการศึกษากำหนดตัวอักษรภาษาอังกฤษแทนผู้ให้สัมภาษณ์คือ A เรียงลำดับด้วยตัวเลข 06-10 และ 3) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้แก่ นักศึกษา ศิษย์เก่า และผู้ใช้บัณฑิต กำหนดตัวอักษรภาษาอังกฤษแทนผู้ให้สัมภาษณ์คือ P เรียงลำดับด้วยตัวเลข 11-15

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured in-depth interview) ตรวจสอบความสอดคล้อง เหมาะสมของประเด็นคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย โดยผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้านการบริหารการศึกษาระดับปริญญาตรี และผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 5 คน พิจารณาให้ความเห็นและคำแนะนำ ผู้วิจัยทำการปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำและเสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตรวจสอบอีกครั้ง ก่อนนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล

ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการจัดสนทนาอภิปรายกลุ่ม (Focus group discussion) ด้วยการสัมภาษณ์ (Interview) แบบการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participatory observation) จำนวน 3 ครั้ง ครั้งละ 1 กลุ่ม นำข้อมูลที่ได้มาทำการตรวจสอบความถูกต้อง ด้วยวิธีการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Triangulation) (Denzin, 1989, pp. 419-427) จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านข้อมูล (Data triangulation) โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกต และการสนทนา มาสรุปรวมและเปรียบเทียบความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเพิ่มเติมประเด็นที่สำคัญตามที่กำหนด ด้านวิธีดำเนินการวิจัย (Methodological triangulation) ด้วยการนำข้อมูลที่ได้กลับไปให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอ่านซ้ำแล้วอธิบายลงข้อสรุป และด้านทฤษฎี (Theory triangulation) ในการแปลความ

ข้อมูลแตกต่างกันเชิงคุณภาพ และสรุปปรากฏการณ์แต่ละครั้งเป็นความหมายทางภาษารวมถึงการตีความหมายตามหลักทฤษฎีด้วย สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic induction) ด้วยการตีความ สร้างข้อสรุปข้อมูลและปรากฏการณ์ที่มองเห็น จัดประเภทข้อมูล และสร้างข้อสรุป และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยวางเค้าโครงของข้อมูลและแบ่งประเภท (Categories) การคำนึงถึงบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมประกอบของข้อมูล และการวิเคราะห์เนื้อหาตามเนื้อหาที่ปรากฏ (Manifest content)

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาแนวคิดของการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาคีรัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 พบว่า 1) โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยยังคงมีความคล้ายคลึงกัน โดยมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่กำกับติดตามการบริหาร ผู้บริหารมหาวิทยาลัย (อธิการบดี) ทำหน้าที่ในการบริหาร และฝ่ายวิชาการ และฝ่ายสนับสนุนอื่น ๆ ตามภารกิจ 2) อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของโครงสร้างตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 (มาตรา 6 และ 13) และตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 (มาตรา8) มีความสอดคล้องกันบางส่วน แต่มีเพิ่มอำนาจของมหาวิทยาลัยสวนดุสิตในส่วนของการบริหารงบประมาณรายได้ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มุ่งเน้นส่งเสริมให้มีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารจัดการ

ผลการศึกษาปัจจัยที่เกิดจากการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาคีรัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 มีข้อค้นพบ 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. ปัญหาข้อขัดแย้งและผลสะท้อนในการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยสวนดุสิต (มสด.) ได้แก่ ประเด็น “ราชภัฏ” นามพระราชทาน เนื่องจากเป็นแง่กฎหมาย เพราะว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ใช้กันอยู่ 40 แห่งขณะนี้ เป็นพระราชบัญญัติที่ซ้ำร่วมนกัน ดังนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยออกนอกระบบจะต้องใช้ชื่อไม่ซ้ำเดิม ซึ่งจะแตกต่างกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่มีพระราชบัญญัติเป็นของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่ต้องเปลี่ยนชื่อ อีกทั้งการตัดคำว่าราชภัฏออกก็เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาในชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามมาทีหลังหรือต้องมาตีความกันอีก และข้อบังคับในการบริหารงานของกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏที่กำหนดให้ต้องดำเนินการเหมือนกันนั้นด้วย ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลที่ว่า

“...ก่อนที่ มสด. จะตัดคำว่าราชภัฏออก ได้ชี้แจงและทำความเข้าใจกับสภามหาวิทยาลัย บุคลากรและนักศึกษา ซึ่งทุกคนเข้าใจว่าเป็นเพราะแง่กฎหมายจริง ๆ และไม่ได้ต้องการไปแข่งขันกับมหาวิทยาลัยดัง เพราะเชื่อว่าการเวลานี้ มสด. สู้มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ได้อยู่แล้ว...ที่สำคัญคือไม่ได้ตัดชื่อพระราชทานออก เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานว่าสถาบันราชภัฏ ไม่ใช่ราชภัฏ ขณะที่ชื่อสวนดุสิตก็เป็นชื่อพระราชทานเช่นเดียวกัน...” (B01, Interview, June 21, 2018)

ทั้งนี้ ประเด็นการตัดชื่อ “ราชภัฏ” นั้น น่าจะเกิดจากการต้องการหลุดพ้นจากความเป็นราชภัฏ เพราะมหาวิทยาลัยสวนดุสิตมีศักยภาพที่พร้อมในการแข่งขันกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ เพราะหากคงราชภัฏไว้ก็จะเหมือนกับเป็นการตีตรา (Label) ความเป็นราชภัฏรวมแห่งอื่น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ผู้บริหารมีมุมมองแตกต่างไปว่า

“...การเปลี่ยนชื่อสถาบัน และการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐ เป็นเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งจะต้องพิจารณา
ความพร้อม และความเหมาะสมของตนเอง...ส่วนการตัดคำว่า ราชภัฏ ออก
เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น
น่าจะเป็นเหตุผลส่วนตัว...” (B05, Interview, June 21, 2018)

“...การจะเปลี่ยนสถานภาพได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร
และไม่จำเป็นต้องตัดคำว่าราชภัฏออก ก็เปลี่ยนสถานภาพได้...” (B07, Interview,
June 21, 2018)

2. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กล่าวถึงมี 2 ประเภท คือ
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่แรกตั้ง และการพัฒนามาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีการเรียกกัน
อยู่หลายคำ เช่น มหาวิทยาลัยของรัฐนอกระบบราชการ มหาวิทยาลัยนอกระบบ มหาวิทยาลัยอิสระ มหาวิทยาลัยในกำกับ
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งผู้บริหารที่ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า

“...ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไรก็ตาม ความหมายสั้น ๆ คือ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ
ที่ไม่ใช่ส่วนราชการที่สามารถพัฒนาระบบบริหารเป็นของตนเองที่สอดคล้องกับ
ปรัชญาและจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย มีความเป็นเบ็ดเสร็จในตัว...” (B02,
Interview, June 21, 2018)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ลักษณะเช่นนี้ตรงกับคำว่า Autonomy ที่หมายความว่า เป็นอิสระ (Independence)
โดยไม่ต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยกลไกของรัฐ

3. การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับตามแนวทางการปฏิรูป
การศึกษา พบว่า มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ บุคลากรเปลี่ยนสถานภาพของข้าราชการ
ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ เจ้าหน้าที่หรืออาจารย์มีโอกาสเปลี่ยนสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย มีสวัสดิการได้รับ
การคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนที่เป็นมาตรฐานตามกฎหมาย คุณภาพนักศึกษาขึ้นอยู่กับศักยภาพของอาจารย์
ผู้สอน อาจารย์ผู้สอนต้องพัฒนาตนเองด้านวิชาการและสร้างสรรค์งานวิจัยจากอัตลักษณ์มหาวิทยาลัยไปสู่ประโยชน์
เชิงเศรษฐกิจได้จริงอย่างต่อเนื่องเพื่อเข้าสู่ระบบประเมินอาจารย์ของมหาวิทยาลัย

ผลการนำเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 พบว่า การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยสวนดุสิตเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ ดังนี้ 1) มาตรฐานด้านศักยภาพและความพร้อม
ในการจัดการศึกษา ตัวแปรสังเกต ประกอบด้วย ด้านกายภาพ ด้านวิชาการ ด้านการเงิน และด้านการบริหารจัดการ
และ 2) มาตรฐานด้านการดำเนินการตามภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ตัวแปรสังเกต ประกอบด้วย ด้านการผลิตบัณฑิต
ด้านการวิจัย ด้านการให้บริการวิชาการแก่สังคม และด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากมหาวิทยาลัย
ราชภัฏ มีการดำเนินพันธกิจในทุก ๆ ด้านตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อนำไปสู่การพัฒนา
สถาบันให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งการเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ข้อมูลจากการวิเคราะห์
ข้อมูลในการวิจัยยังพบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ (ผู้ร่างกฎหมาย ผู้บริหาร) จะต้องศึกษาข้อมูลในทุกบริบท
ที่เกี่ยวข้อง ศึกษาศักยภาพในการแข่งขัน การจัดการรายได้และการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และจะต้อง
ให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อสร้างความตระหนัก
และความเข้าใจต่อแนวทางการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

อภิปรายผล

มหาวิทยาลัยของรัฐมีแนวคิดการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 ในทัศนะของฝ่ายที่สนับสนุนมีเหตุผลในทำนองเดียวกันว่าจะนำพามหาวิทยาลัยสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้ดีขึ้น ซึ่งสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้มหาวิทยาลัยสวนดุสิตสามารถบริหารจัดการหน่วยงานได้คล่องตัวขึ้น ซึ่ง Gritsenko and Wood (2022, p. 58) ได้โต้แย้งว่าเครื่องมือในการกำกับดูแลกระตุ้นความขัดแย้งที่อาศัยการไกล่เกลี่ยผ่านกฎและขั้นตอนที่ออกแบบไว้ล่วงหน้า และความมุ่งมั่นในระดับต่ำของผู้ควบคุมดูแล โดยมีข้อสังเกตขั้นตอนการนำองค์ประกอบการออกแบบที่สร้างความคล้ายคลึงกันระหว่างโหมดลำดับชั้น การกำกับดูแลตนเอง และการกำกับดูแลร่วมกันในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงให้เห็นว่าการปรับใช้รูปแบบระดับขั้นตอนมีอิทธิพลต่อการพัฒนาและการประยุกต์ใช้กฎที่กำหนดและลงโทษพฤติกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่กำหนด และเปลี่ยนวิธีที่ผู้ดำเนินการสื่อสาร สร้าง และรักษาความสัมพันธ์ซึ่งส่งผลต่อความมุ่งมั่นในการประสานงานที่ตอบสนองต่อปัญหา นอกจากนี้ Besley, Burgess, Khan, and Xu (2022, p. 30) ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับการดูแลประสิทธิภาพของระบบราชการผ่านหลักเศรษฐศาสตร์องค์กรเป็นความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาาระดับจุลภาคและคำถามมหภาคเกี่ยวกับระบบราชการส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจ ขอบเขตการสร้างความสัมพันธ์ในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่ดีขึ้น แนวทางเศรษฐกิจที่ทรงพลัง การดึงดูดแรงจูงใจที่สมบูรณ์ บทบาทของบรรทัดฐาน และอัตลักษณ์เป็นพื้นที่ที่ไม่เชื่อมโยงในด้านเศรษฐศาสตร์กับในสาขาการบริหารรัฐกิจ

การปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 เกิดจากการที่มหาวิทยาลัยได้รับการยอมรับว่ามีศักยภาพด้านการจัดการรายได้จากหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งงบประมาณเป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง ดังนั้น จึงสามารถถอนกรอบได้ก่อนมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น ๆ กอรปกับมหาวิทยาลัยพยายามที่จะยกฐานะและการยอมรับให้เป็นมหาวิทยาลัยในระดับมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่กลุ่มเก่า ทำให้มีเป้าหมายหลักที่จะออกจากกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาคมราชภัฏรับรู้เรื่องนี้อยู่ก่อนแล้ว สำหรับประเด็นเรื่องคุณภาพของบัณฑิตราชภัฏที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม การตัดราชภัฏออกจึงอาจเป็นเพราะคิดว่าจะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นที่ยอมรับและติดตลาดเหมือนมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง โดย Tully (2022, p. 37) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอำนาจในสถาบันที่ต้องใช้กระบวนการและโครงสร้างตั้งแต่ลำดับหลักสูตรที่จำเป็นไปจนถึงลำดับชั้นของคณะ ซึ่งยังคงทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสถาบันทั้งในทางปฏิบัติและทางกฎหมาย ซึ่งในบทความของ Neuvonen (2022, p. 60) ได้ชี้แจงการวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายของสหภาพยุโรป มักถูกกำหนดด้วยทางเลือกระหว่างการหาเหตุผลเข้าข้างตนเองที่แข่งขันกันของสังคม ซึ่งการค้นพบนี้เน้นว่านักวิชาการด้านกฎหมายของสหภาพยุโรปควรให้ความสำคัญกับทฤษฎีทางสังคมและกฎหมายที่ไม่ควรเป็นเพียงแค่งานวิจัยเชิงประจักษ์เพียงอย่างเดียว

แนวทางของการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยภาครัฐกับความเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 ต้องให้ความสำคัญและมีความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ และการบริหารจัดการในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐโดยที่รัฐสามารถดูและตรวจสอบได้ เมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว จะมีสภาพมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่รับผิดชอบ ควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยสภาพมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการภายใน

กรอบพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้เอง ซึ่งการบริหารจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่มาก เว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีที่จะต้องเสนอผ่านรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งในงานวิจัยของ Jain and Korzhenevych (2022, p. 1) ได้ทำการสำรวจบทบาทของโครงการเสริมที่เกื้อหนุนใหม่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันและเชิงพื้นที่ในอินเดีย ซึ่งระบุว่า การสร้างบทบาทความเท่าเทียมกันในกระบวนการพัฒนาเมืองและการส่งมอบโครงสร้างพื้นฐานที่เข้มแข็งของรัฐ และ Droge (2022, p. 144) ได้เสนอว่ามหาวิทยาลัยยังต้องปลูกฝังสิ่งที่เรียกว่าวิชาชีพ นั่นคือความรู้พื้นฐาน การสะท้อนกลับ และบริบทที่จะช่วยให้ผู้เรียนสามารถใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของตนในสถานที่ทำงานในลักษณะที่มีสติสัมปชัญญะทางสังคมและจริยธรรม ในขณะที่นำความรู้จากหลากหลายสาขาวิชามาใช้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของไทย พบว่ายังคงมีรูปแบบการบริหารใกล้เคียงกับการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change management) อันหมายถึงการวางแผนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง และสนับสนุนให้เกิดการปรับตัวและการยอมรับพร้อมทั้งสร้างศักยภาพใหม่ ๆ เพื่อรองรับให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างเป็นผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ดังต่อไปนี้

1. การนำเสนอภาพที่ชัดเจนของมหาวิทยาลัยในกำกับให้ประชาคมรับทราบและเข้าใจตรงกันในภาพที่พึงประสงค์ร่วมกันนั้น จะช่วยลดปัญหาแรงต้านได้ บุคลากรภายในองค์กรการมีส่วนร่วมของทุกส่วน ควรกำหนดทิศทางกลยุทธ์ที่ชัดเจน ในการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนของมหาวิทยาลัยราชภัฏในทิศทางสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีการสื่อสารและจัดทำข้อมูลสารสนเทศ ข่าวสารประชาสัมพันธ์ ีการทำประชาพิจารณ์ การกำหนดนโยบายการเปลี่ยนแปลงเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีความชัดเจน เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีและการยอมรับของบุคลากรในแต่ละมหาวิทยาลัยในการปรับสภาพไปสู่การเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคต

2. รัฐบาลควรพิจารณาความพร้อมและองค์ประกอบสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยในกลุ่มราชภัฏและราชชมงคลออกนอกกรอบราชการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำการวิจัยไปใช้

จากการสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับการเปรียบเทียบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยของรัฐ พบว่ายังไม่มีความวิจัยขึ้นใดที่สามารถสรุปผลได้ว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้ว ส่งผลดีต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการ ในการผลิตบัณฑิตอย่างแท้จริง มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งควรมีการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ประกอบในแต่ละองค์ประกอบรวมกับการประยุกต์ใช้ทฤษฎีความเป็นไปได้ในการวิเคราะห์ภาพรวม เพื่อศึกษารูปแบบการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนของมหาวิทยาลัยราชภัฏในทิศทางสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและอยู่ได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดทิศทางกลยุทธ์ที่ชัดเจนและสร้าง ความมั่นคงทางด้านการเงิน โดยแยกเป็นกรณีศึกษาเป็นรายมหาวิทยาลัย เพื่อความชัดเจนและ การนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างแท้จริงต่อไป เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่มีได้มีผลกระทบเฉพาะกระบวนการบริหารงานเท่านั้น แต่มีผลกระทบต่อถึงสถานะของบุคลากรในองค์กรอีกด้วย โดยลักษณะนิสัยของคนไทยแล้วจะคำนึงถึงความมั่นคงมากกว่าการรับสิ่งใหม่ ๆ จากประสบการณ์แล้ว ประเด็นการสร้างความเข้าใจและการยอมรับของบุคลากรเป็นเรื่องสำคัญ การเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมักจะเริ่มต้นที่ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย

- Sriayut, W. (2019). *The Rajabhat University Administration Towards Autonomous University*. Thesis, Doctor of Philosophy Program in Educational Administration, Graduate School, Silpakorn University, Bangkok. (In Thai)
- Srisa-an, W. (2015). *Autonomous University : Administrative Innovation of Thailand University*. Retrieved December 22, 2021, from <http://www.wichitlikhit.com/wp-มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย-for-reading.pdf> (In Thai)
- Suan Dusit University. (2015). *History of Establishment of Suan Dusit University*. Retrieved December 22, 2021, from https://www.dusit.ac.th/main/?page_id=24 (In Thai)
- Tully, L. D. (2022). What Law Schools Should Leave Behind. *Utah Law Review*, Forthcoming.