

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

มหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งมีปรัชญาพื้นฐานเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมีประวัติความเป็นมาที่โดดเด่นประสบความสำเร็จในการปฏิบัติพันธกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องมีจุดแข็งที่สร้างคุณประโยชน์ให้กับท้องถิ่นชั้นนำและแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่นมายาวนาน บุคลากร นักศึกษาและประชาชนที่เกี่ยวข้องมีปณิธานที่สูงยิ่งในความมุ่งมั่นร่วมกันที่จะสรรค์สร้างและธำรงรักษาเอกลักษณ์ของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อท้องถิ่นของแต่ละภูมิภาคแต่ละมหาวิทยาลัยมีความโดดเด่นเฉพาะด้านตามพื้นที่ที่ตั้งซึ่งสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติมีศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน มหาวิทยาลัยมีวิวัฒนาการการจัดการศึกษาที่ยาวนาน มีวัฒนธรรมองค์กรเป็นเอกลักษณ์ของความเอื้อเฟื้อ อยู่ร่วมกันแบบครอบครัว สิ่งเหล่านี้ที่เป็นรากฐานที่สำคัญในการบริหารและการทำงานตามพันธกิจที่สำคัญอาจารย์ซึ่งมีประสบการณ์ในท้องถิ่นสูงทำงานในท้องถิ่นมานาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้พัฒนามาจาก "โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์" ที่เปิดสอนเมื่อ พ.ศ. 2435 ณ จังหวัดพระนคร ปัจจุบัน คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร หลังจากนั้น จึงได้ขยายไปตั้งอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศ และได้เปลี่ยนชื่อเป็น "วิทยาลัยครู" ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 พระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานชื่อเป็น "สถาบันราชภัฏ" และตราพระราชบัญญัติการประจำพระองค์เป็นตราประจำสถาบันราชภัฏทั่วประเทศ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 โดยให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง การวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม ผลิตรายและส่งเสริมวิทยฐานะครูในปี พ.ศ. 2547 ได้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระและบริหารจัดการด้วยตนเอง (ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์, 2555)

เนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นมหาวิทยาลัยขนาดกลางและขนาดเล็ก จึงมีความคล่องตัวและสามารถปรับเปลี่ยนสถานะให้รองรับการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐและความ

เป็นเลิศทางการศึกษา โดยเฉพาะการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยแนวใหม่ ที่ต้องการให้เป็นมหาวิทยาลัยที่มีความคล่องตัว มีการกำกับจากภายนอกมากที่สุด มีความอิสระในเชิงวิชาการ อันจะนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษา ความเป็นเลิศจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มหาวิทยาลัยแก้ปัญหาให้กับสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทางเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยราชภัฏจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานะและแนวทางการบริหารตนเองให้ทันต่อสถานการณ์ เพื่อความอยู่รอดและเพิ่มศักยภาพในทางวิชาการ

การเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ที่มีการเปลี่ยนแปลงทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่จะต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นสามารถยืนอยู่บนสังคมโลกได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ปัจจุบันสถานการณ์ของสังคมที่อาจเป็นแรงผลักดันที่มหาวิทยาลัยต้องตระหนักและรับผิดชอบ อาทิเช่น

1. ความต้องการบัณฑิตในสาขา ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น การจัดการศึกษาเพื่อสร้างโอกาสแก่คนจำนวนมากมีทั้งปริมาณและคุณภาพ
2. ความต้องการบัณฑิตในสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศที่มีจำนวนมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงทางการผลิตและการบริการของประเทศ
3. ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติจำเป็นต้องอาศัยความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาคน พัฒนาท้องถิ่น ไปพร้อมการแก้ปัญหาของท้องถิ่น
4. ความจำเป็นของโลกาภิวัตน์ต่อการปรับเปลี่ยนหลักสูตรการเรียนการสอนและการวิจัยให้ก้าวสู่สากลและก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียนบนพื้นฐานของความเป็นไทยที่ต้องส่งเสริมภูมิปัญญาไทยและรักษาคิดปวัฒนธรรมของท้องถิ่นไปพร้อมกัน

5. อิทธิพลต่อการจัดการศึกษาที่จำเป็นต้องกลั่นกรองการเลือกเปิดสาขาวิชาหรือการให้การฝึกอบรมที่เน้นความรู้ความสามารถและทักษะความเชี่ยวชาญที่ตรงกับความต้องการของสังคม เพื่อทดแทนความขาดแคลนของท้องถิ่น ในระยะยาวเพื่อความอยู่รอดของมหาวิทยาลัยต่อไป

ดังนั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏจำเป็นต้องพิจารณาตนเองว่าวันนี้มหาวิทยาลัยมีความพร้อมและมีศักยภาพที่จะสามารถช่วยเหลือท้องถิ่นในยุคการเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใด วันนี้การเป็นหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ จะสามารถสร้างศักยภาพมากน้อยเพียงใด และมีทางเลือกอย่างอื่นที่จะช่วยให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือออกนอกระบบเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยราชภัฏมีระบบการบริหารที่เหมาะสมที่ส่งเสริมให้ปฏิบัติการกิจได้สมบูรณ์หรือไม่

แนวคิดการนำสถานศึกษาออกนอกระบบราชการมีมานานเกือบสี่สิบปี นักการศึกษาในยุคนั้นได้ระดมความคิด วิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียและความเป็นไปได้ พร้อมทั้งนำเสนอแนวคิดต่อผู้รับผิดชอบทางอุดมศึกษาในยุคนั้น แต่ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร ต่อมาได้มีความเคลื่อนไหวอีกหลายครั้ง แต่เป็นเพียงข้อคิดข้อเสนอแนะที่ยังไม่มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

แม้ว่าแนวคิดการบริหารการแบบนอกระบบไม่ได้นำไปใช้ในระบบสถานศึกษาในยุคต่อมา แต่ได้นำไปใช้ในหน่วยงานขนาดเล็กหรือหน่วยงานย่อยในสถาบันเช่น สกว. สวทช. เป็นต้น ผลการนำไปใช้ได้ช่วยให้หน่วยงานดังกล่าวมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูงมากขึ้น (ถัชนัน แก้วชัยเจริญกิจ, 2550)

ปี พ.ศ. 2533 มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลหรือนอกระบบเป็นแห่งแรกของประเทศต่อมาได้มีมหาวิทยาลัยที่ตั้งใหม่และบริหารงานแบบนอกระบบตามมาอีก 2 แห่ง คือมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ส่วนมหาวิทยาลัยที่แต่เดิมเป็นส่วนราชการได้พัฒนาปรับให้ออกนอกระบบมี 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีหรือสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเดิมและมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2 แห่งคือมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ราชวิทยาลัย

ปี พ.ศ. 2551 ได้มีมหาวิทยาลัยของรัฐออกจากระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอีก 7 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ รวมทั้งหมดจนถึงปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยที่บริหารจัดการแบบนอกระบบ จำนวน 14 มหาวิทยาลัย

แนวคิดในการออกนอกระบบ

1. เป็นการออกจากระบบระเบียบทางราชการที่รัดตัว เพราะระบบราชการบางอย่างอาจไม่เหมาะสมกับสถานศึกษา จำเป็นต้องสร้างระบบระเบียบใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพสถาบันแต่ละแห่ง เป็นเพียงแต่ออกจากระบบ ระเบียบ แต่ไม่ได้ออกจากราชการ สถาบันยังเป็นของรัฐ ในกำกับของรัฐ เป็นคนของรัฐทำงานให้รัฐ ได้รับงบประมาณจากรัฐ ไม่ใช่เป็นสถาบันเอกชน เพียงแต่ว่ารัฐให้มาพัฒนาระบบของตนเอง ไม่ต้องใช้ระบบรวมที่เหมือนกันหมด รัฐให้งบประมาณมาเป็นก้อน ต้องมาจัดการเองทั้งระบบบริหารงานทั่วไป ระบบบริหารงานบุคคล เงินเดือน สวัสดิการ การประเมินและบำเหน็จ จัดระบบการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง และจัดระบบทางวิชาการ ปฏิธานและหลักสูตรตามความเหมาะสมของสถาบัน อย่างไรก็ตามทั้งหมดที่กล่าวมารัฐยังต้องมีกรอบในการ

ดำเนินการหรือที่เรียกว่ารัฐยังกำกับอยู่ จึงเรียกว่าสถาบันในกำกับของรัฐ การใช้คำว่านอกระบบมีส่วนสร้างความเข้าใจผิดให้กับประชาคมพอสมควร

2. เพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีอิสระในการทำงาน มีการควบคุมจากภายนอกน้อยที่สุด ทุกอย่างพยายามให้สิ้นสุดที่สถาบัน โดยสถาบันแต่ละแห่งจะสร้างระบบที่คิดว่าเหมาะสมที่สุด และให้บริหารกันเองภายในสถาบัน (สุภาพร อาจเดช, 2555)

3. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในสถาบัน และประกันได้ว่ามีคุณภาพในการจัดการศึกษา โดยพิจารณาจากที่รัฐให้งบประมาณ นำมาบริหารจัดการที่มีการสนับสนุน การกำกับและการประเมินที่เหมาะสมแล้ว การดำเนินการในสถาบันนั้นน่าจะเกิดประสิทธิภาพ นั่นคือเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีทรัพยากรเท่ากันหรือน้อยกว่าแต่ได้ผลงานที่ดีกว่าและมากกว่า

ในส่วนของประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงงบประมาณในการบริหารประเทศต้องใช้ในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการดำเนินการเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ รัฐบาลพยายามหาวิธีที่จะลดค่าใช้จ่ายของประเทศซึ่งอาจได้หลายทางส่วนหนึ่งได้แก่การหาทางสนับสนุนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลทราบว่าจะต้องใช้เงินจำนวนมากในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับหรืออาจเป็นการศึกษาที่รัฐออกค่าใช้จ่ายให้หมด วิธีการหนึ่งที่รัฐบาลเชื่อว่าจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาคือให้สถาบันการศึกษาออกนอกระบบเพื่อพัฒนาระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ สามารถใช้จำนวนบุคลากรที่เหมาะสมใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าทำได้รัฐอาจประหยัดงบประมาณไม่จำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณมากตามภารกิจ อาจเพิ่มตามความเหมาะสม สามารถ ประเมินและกำกับได้

ที่น่าสนใจก็คือ ถ้ารัฐพบว่า การออกนอกระบบเป็นวิธีการที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของชาติ รัฐคงจะผลักดันให้สถาบันทุกสถาบันปฏิบัติเช่นเดียวกัน และการจัดสรรงบประมาณและจำนวนเงินคงจะยึดตามแนวของนอกระบบ ซึ่งอาจจะใช้ได้พอเพียงกับสถาบันที่มีระบบบริหารอย่างดีแต่อาจจะขัดสนสำหรับสถาบันที่ใช้ระบบบริหารแบบเดิมมีบุคลากรมากไม่สอดคล้องกับภารกิจ

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นสถาบันที่เป็นส่วนราชการหรือนอกระบบ รัฐได้จัดสรรงบประมาณในแนวเดียวกัน ทั้งนี้เพราะเป็นสถาบันของรัฐเหมือนกัน การสนับสนุนต้องเหมือนกัน การจัดสรรงบประมาณคงเหมือนปัจจุบัน แต่ละปีอาจได้รับเพิ่มขึ้นตามสมควร แต่ที่สำคัญถ้าจะพัฒนาสถาบันให้ก้าวหน้า ทัดเทียมกับนานาชาติ งบประมาณที่รัฐสนับสนุนในปัจจุบันอาจไม่พอเพียง ดังนั้นทางเลือกที่เหมาะสมคือการใช้งบที่มีอยู่และที่รัฐจัดสรรให้มาบริหารจัดการให้มี

ประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารจัดการแบบนอกระบบเป็นทางเลือกอีกแบบหนึ่งที่หลายฝ่ายเชื่อว่าจะนำสถาบันไปสู่ความสำเร็จในภาวะที่มีทรัพยากรจำกัด

สำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนประกอบด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางและมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ รับผิดชอบพื้นที่ใน 9 จังหวัดของภาคเหนือตอนบน มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นที่สำคัญยิ่งสิ่งหนึ่งที่มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งสี่แห่งประสบเหมือนกันคือข้อจำกัดของทรัพยากรในการจัดการศึกษา ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร นอกจากนี้นักศึกษาที่เข้ามาศึกษาส่วนมากจะมาจากครอบครัวที่มีฐานะปานกลาง ความรู้พื้นฐานค่อนข้างต่ำ มหาวิทยาลัยต้องใช้ศักยภาพในข้อจำกัดที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อการศึกษาที่มีคุณภาพ สิ่งหนึ่งที่จะช่วยได้คือการบริหารจัดการที่ดี ทางเลือกหนึ่งที่มหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคเหนือตอนบนจะมีการปรับเปลี่ยนมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ควรจะมีแนวทางการบริหารจัดการในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างไร และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในรูปแบบใดจึงจะมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

แนวทางการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนนั้นยังไม่มีการศึกษาวิจัย ซึ่งผลการศึกษาน่าจะนำมาซึ่งประโยชน์และแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสม และเป็นทางเลือกในการบริหารจัดการระหว่างแบบเดิมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ระบบราชการ) และแนวทางบริหารแบบในกำกับของรัฐ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ น่าจะเป็นข้อมูลเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่มีความเหมาะสม ผลจากการศึกษาวิจัยอาจจะนำมาเป็นข้อมูลในการนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบน ในรูปแบบการบริหารแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งอาจจะช่วยให้มหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนมีศักยภาพการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบนให้ทันต่อสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงและความคาดหวังของสังคมต่อไป รวมทั้งเป็นเตรียมการที่จะปรับสถานภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยกำกับในอนาคต

คำถามวิจัย

1. คำถามวิจัยหลัก

การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบน ในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรจะมีการบริหารจัดการอย่างไรที่มีประสิทธิผล

2. คำถามวิจัยรอง

ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากพื้นฐานที่แตกต่างกัน และมหาวิทยาลัยที่บริหารจัดการแบบระบบราชการ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงาน การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด คุ่มค่า ประหยัด มีความคล่องตัว รวดเร็ว มีคุณภาพในการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดตามตัวชี้วัดของการบริหารที่คาดหวังหรือไม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการประสิทธิผลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อใช้ประกอบการออกแบบระบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ได้แนวทางการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. ได้ทราบผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มาจากพื้นฐานที่แตกต่างกัน และมหาวิทยาลัยในระบบราชการทั้งในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงาน การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

3. ได้แนวทางการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสำหรับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบน

4. เพื่อเตรียมความพร้อมไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและการบริหารจัดการที่มีความเหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบน

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร

ขอบเขตด้านประชากรประกอบด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน และมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนซึ่งบริหารจัดการแบบระบบราชการ

ขอบเขตด้านกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

ขอบเขตของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

1. ผู้ทรงคุณวุฒิ
2. กรรมการสภามหาวิทยาลัย
3. กรรมการสภาคณาจารย์
4. อธิการบดี
5. รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี
6. คณบดีและรองคณบดี
7. อาจารย์ผู้สอน
8. บุคลากรสายสนับสนุน
9. นักศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา มีขอบเขตดังนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์ปรัชญาหรือวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามเจตนารมณ์และการก่อตั้ง รวมทั้ง วิสัยทัศน์ พันธกิจ แนวทางการดำเนินงานหลัก ศึกษากลยุทธ์หลักและกระบวนการทำงาน รวมทั้งแนวคิดในการจัดระบบบริหารจัดการที่เหมาะสมกับการดำเนินการตามภารกิจของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อที่จะได้นำมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2. ศึกษาวิเคราะห์ในบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบนที่ควรจะเป็นจากประเด็นที่สำคัญ ๆ ของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 7 ด้าน ซึ่งได้มาจากการประชุมกลุ่มเฉพาะดังนี้

- 2.1 ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
- 2.2 ความเป็นเลิศทางวิชาการควบคู่ไปกับความมีคุณธรรม
- 2.3 มาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการเป็นที่ยอมรับได้ในระดับนานาชาติ
- 2.4 ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมทั้งความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม
- 2.5 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ
- 2.6 การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของบุคลากร
- 2.7 ผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ
 - 2.7.1 ด้านการบริหารงานทั่วไป
 - 2.7.2 ด้านการบริหารวิชาการ
 - 2.7.3 ด้านการบริหารงานบุคคล
 - 2.7.4 ด้านการบริหารงานการเงินและงบประมาณ
 - 2.7.5 ด้านระบบบัญชีและการตรวจสอบ

นิยามศัพท์เฉพาะ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาที่มีใช้ส่วนของราชการที่สามารถพัฒนาระบบบริหารเป็นของตนเอง ที่สอดคล้องกับปรัชญาและอุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย มีความเบ็ดเสร็จในตัว โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสองประเภท คือ ประเภทแรก เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่แรกตั้ง อีกประเภทหนึ่ง เป็นการพัฒนาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

มหาวิทยาลัยในระบบราชการ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนของราชการหรือใช้บริหารจัดการแบบระบบราชการ ใช้ระบบระเบียบกลางที่ใช้กับระบบราชการทั่วไป เช่น ระบบบริหารงานบุคคล ระเบียบงานพัสดุ

การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและพันธกิจของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

มหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือตอนบน หมายถึง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง และมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่แรกก่อตั้ง หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากระบบราชการ (Autonomous University) แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่พัฒนามาจากส่วนราชการ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาที่มีการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยจากส่วนราชการและปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยผลของกฎหมายเพื่อให้มีการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยอย่างมีอิสระ มีความคล่องตัว ไม่เป็นส่วนของราชการและดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการประกันคุณภาพการศึกษา

