

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การอุดมศึกษาของไทยเริ่มต้นและพัฒนามาเกือบศตวรรษแล้ว โดยมุ่งเป็นแหล่งให้การศึกษาถ่ายทอดความรู้สนองความต้องการของสังคมและได้ก้าวหน้ามาโดยลำดับ มีการเปลี่ยนรูปแบบและสถานภาพมาหลายระยะจนในปัจจุบันกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการไปในระยะ 40-50 ปี ที่ผ่านมา ระบบราชการได้กลายจนเป็นระบบที่ด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ มีผลให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ขาดประสิทธิภาพและคุณภาพที่จำเป็นไปด้วย สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอและไม่ได้รับการดูแลปรับปรุงอย่างถูกต้องจนมีผลให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความอ่อนแอ (จรัส สุวรรณเวลา, 2539, หน้า 11-12)

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เป็นสถาบันทางสังคมที่สำคัญยิ่งในการผลิตบุคลากรระดับสูงที่เป็นมันสมองของประเทศ ออกไปรับใช้ประเทศชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนั้นแล้ว สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังมีหน้าที่เกี่ยวข้องและรองรับซึ่งกันและกัน จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งเสียไม่ได้ บทบาทและหน้าที่อื่น คือ ทำการวิจัยหาข้อเท็จจริงและเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ ให้บริการแก่ชุมชนทางด้านวิชาการ ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนเป็นศูนย์รวมทางด้านวิชาการของประเทศในการติดต่อกับวงการวิชาการเดียวกันเพื่อการรับรู้และแลกเปลี่ยนความรู้ในทุกสาขาวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการที่สถาบันอุดมศึกษาจะประกอบภารกิจหลักต่าง ๆ ดังกล่าวได้ดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องมีความคล่องตัวหรือมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงิน (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2536, หน้า 8-13)

มหาวิทยาลัยของรัฐโดยทั่วไปเป็นส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรม ๆ หนึ่งในทบวงมหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ เมื่อดำเนินการเรื่องใดย่อมต้องให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งยอมรับกันว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่แท้จริง ในการที่เป็นมหาวิทยาลัยด้วยเหตุผลที่มหาวิทยาลัยต้อง

ทำหน้าที่ชั้นนำสังคม ซึ่งมีทั้งเรื่องที่สอดคล้องกับอำนาจรัฐและแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ความมุ่งหวังที่จะให้มีความเป็นเลิศทางวิชาการและมีความหลากหลายทางความคิด สิ่งเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นได้จากความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

ความต้องการเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยและการพัฒนาการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวต่อการปฏิบัติการกิจ เป็นนโยบายที่ทบวงมหาวิทยาลัยพยายามผลักดันให้เกิดขึ้นตลอดมาและในสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดมาตรการในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระและคล่องตัวด้วยการแก้ไข พระราชบัญญัติ จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีรูปแบบเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์อุดมศึกษาไทย (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 5)

ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2535) โดยกำหนดมาตรการสำคัญเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณา และดำเนินการเป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ คือ การพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติ โดยใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง และการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัย/สถาบันมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นโดยยังคงอยู่ในระบบราชการ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 10-11)

การที่ทบวงมหาวิทยาลัย มีนโยบายที่ชัดเจนที่สนับสนุนให้มหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัย/สถาบันในกำกับรัฐบาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ที่นำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการในการสร้างองค์ความรู้เพื่อทำให้การผลิตทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขันยิ่งขึ้น ประกอบกับสถานะเศรษฐกิจที่ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ขอมริบและปฏิบัติตามมาตรการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศวางแนวทางไว้ และภายใต้ข้อเสนอโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางสังคมจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank) ทบวงมหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องปรับมาตรการในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในส่วนของนโยบายการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศด้านการศึกษาสนองตอบต่อความต้องการของสังคมและชุมชน โดยผ่านการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการและด้านการเงิน และกำหนดเป้าหมายให้มหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐทั้งหมดปรับสภาพเป็นมหาวิทยาลัย/สถาบันในกำกับ ในปี พ.ศ. 2545 (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2541 ข, หน้า 1)

การที่มหาวิทยาลัยต้องออกจากระบบราชการ หรือเปลี่ยนแปลงไปเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน และเป็นการแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ในมหาวิทยาลัย เช่น ปัญหาสมองไหล ปัญหาเรื่องงบประมาณที่ผูกติดกับระเบียบแนวปฏิบัติที่ขาด ความยืดหยุ่น ปัญหาด้านคุณภาพทางวิชาการ และปัญหาด้านการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยที่ อยู่ภายใต้ระบบราชการ

มหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่ได้ก่อตั้งมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี ต้องปรับสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับตามนโยบายของรัฐบาล เช่นกัน การปรับเปลี่ยน ดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอันมากด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึง สนใจศึกษาตามคิดเห็นข้าราชการมหาวิทยาลัยบูรพา ต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพมหาวิทยาลัย ไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านบริหารงานบุคคล

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามความคิดเห็นของ ข้าราชการของมหาวิทยาลัยบูรพา
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตาม ความคิดเห็นของข้าราชการของมหาวิทยาลัยบูรพา จำแนกตามประเภทของข้าราชการ กลุ่มสาขา วิชาของข้าราชการ และประสบการณ์ในการทำงาน

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

จากการศึกษานี้ จะทำให้ทราบถึงการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามความคิดเห็นของข้าราชการของมหาวิทยาลัยบูรพา เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทาง ในการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยบูรพาให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านการบริหารงาน บุคคล อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษการบริหารงานบุคคลตามความคิดเห็นของข้าราชการมหาวิทยาลัยบูรพา ผู้วิจัย ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ ดังนี้.

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการสาย ก ข้าราชการสาย ข และข้าราชการสาย ค ในมหาวิทยาลัยบูรพา ต่อการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ ข้าราชการสังกัดมหาวิทยาลัยบูรพา ปีงบประมาณ 2542 ดังนี้ ข้าราชการสาย ก จำนวน 559 คน ข้าราชการสาย ข จำนวน 167 คน และข้าราชการสาย ค 195 รวมทั้งสิ้นจำนวน 921 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้มาจากการสุ่มประชากร เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 269 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ข้าราชการในมหาวิทยาลัยบูรพา จำแนกดังนี้

3.1.1 ประเภทของข้าราชการ ได้แก่

3.1.1.1 ข้าราชการสาย ก

3.1.1.2 ข้าราชการสาย ข

3.1.1.3 ข้าราชการสาย ค

3.1.2 กลุ่มสาขาวิชาของข้าราชการ ได้แก่

3.1.2.1 กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

3.1.2.2 กลุ่มมนุษยและสังคม

3.1.2.3 กลุ่มวิทยาศาสตร์สุขภาพ

3.1.2.4 กลุ่มสนับสนุนวิชาการหรืองานบริการ

3.1.3 ประสบการณ์ในการทำงาน ได้แก่

3.1.3.1 ประสบการณ์ ตั้งแต่ 1 ถึง 5 ปี

3.1.3.2 ประสบการณ์ มากกว่า 5 ปีขึ้นไปถึง 10 ปี

3.1.3.3 ประสบการณ์ มากกว่า 10 ปี ขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม คือ การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามความคิดเห็นของข้าราชการของมหาวิทยาลัยบูรพา

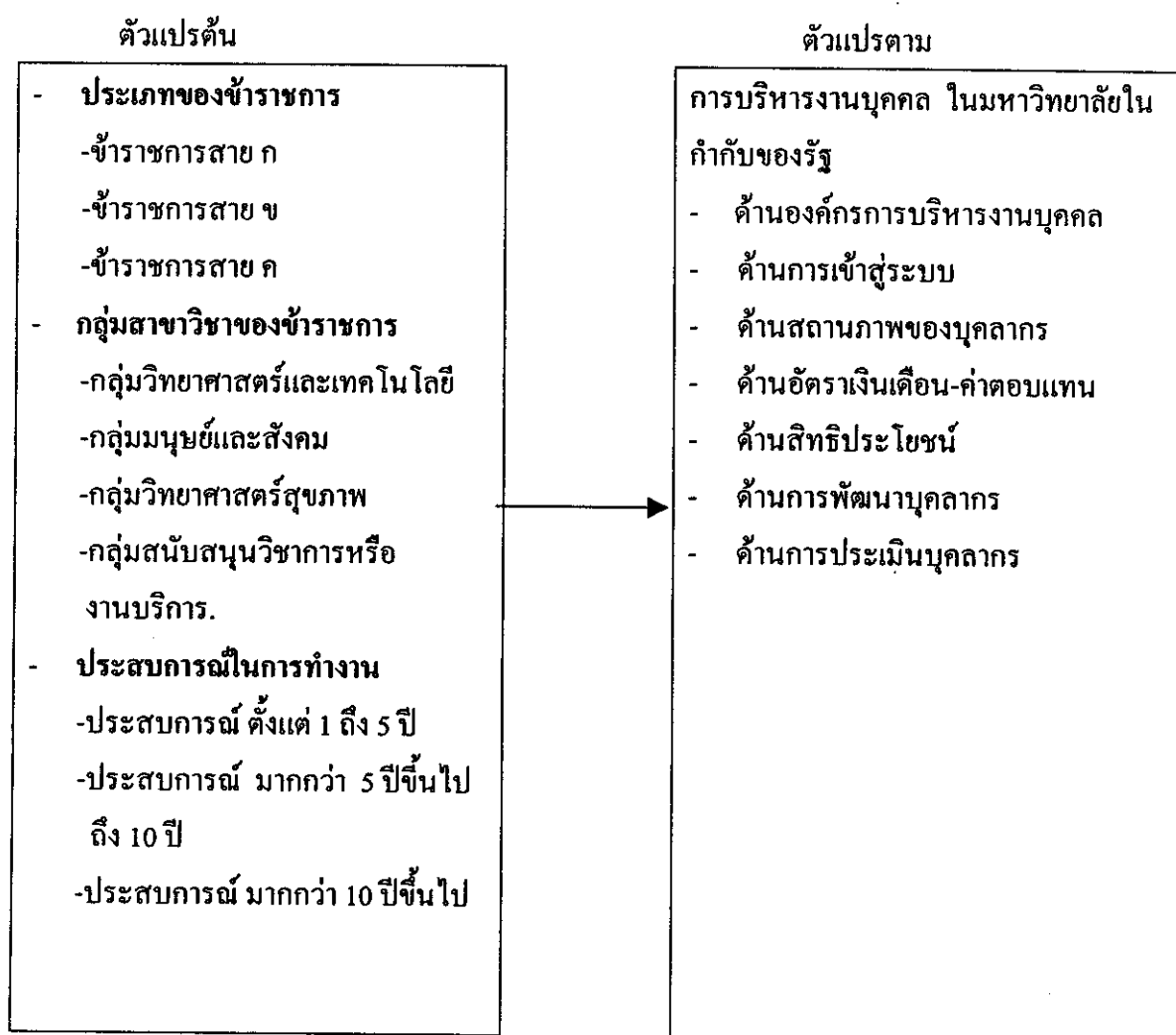
กรอบความคิดในการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามความคิดเห็นของข้าราชการของมหาวิทยาลัยบูรพา ผู้วิจัยใช้แนวคิดจากเอกสารดังต่อไปนี้

1. ด้านการบริหารงานบุคคล จากหลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2541 ข)

2. การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ :ระบบโครงสร้างการดำเนินงาน (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2534)

3. ระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2538)
 4. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พุทธศักราช 2535, 2535)
 5. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2541)
 6. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พุทธศักราช 2541, 2541)
- โดยมุ่งประเด็นของการศึกษา ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบความคิดในการศึกษาค้นคว้า

คำถามในการศึกษาค้นคว้า

1. การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามความคิดเห็นของข้าราชการของมหาวิทยาลัยบูรพา โดยภาพรวมและเป็นรายด้าน อยู่ในระดับใด
2. การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามความคิดเห็นของข้าราชการของมหาวิทยาลัยบูรพา จำแนกตามประเภทของข้าราชการ กลุ่มสาขาวิชาของข้าราชการ และประสบการณ์ในการทำงาน มีความแตกต่างกันหรือไม่

สมมติฐานในการวิจัย

การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามความคิดเห็นของข้าราชการของมหาวิทยาลัยบูรพา จำแนกตามประเภทของข้าราชการ กลุ่มสาขาวิชาของข้าราชการ และประสบการณ์ในการทำงาน มีความแตกต่างกัน

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. มหาวิทยาลัยของรัฐ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่บริหารงานภายใต้กฎระเบียบของทางราชการ
2. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่บริหารงานภายใต้ระเบียบซึ่งสถาบันกำหนดขึ้น
3. ความคิดเห็น หมายถึง ความคิดเห็นของข้าราชการสาย ก ข้าราชการสาย ข และ ข้าราชการสาย ค ที่สังกัดมหาวิทยาลัยบูรพา ต่อการศึกษาการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านการบริหารงานบุคคล
4. ระบบไตรภาคี หมายถึง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่ประกอบด้วย 1) ผู้แทนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย 2) ผู้แทนผู้บริหารตั้งแต่ระดับคณะหรือเทียบเท่าขึ้นไป 3) ผู้แทนพนักงานมหาวิทยาลัย (ที่มาจากการเลือกตั้งโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง) (ในสัดส่วนที่เท่ากัน)
5. ประเภทของข้าราชการ หมายถึง ประเภทข้าราชการ ประกอบด้วยข้าราชการที่บรรจุที่มหาวิทยาลัยบูรพา และผู้ย้ายโอนมาจากหน่วยงานอื่น มาบรรจุที่มหาวิทยาลัยบูรพา แบ่งเป็นประเภท คือ
 - 5.1 ข้าราชการสาย ก หมายถึง ผู้ทำหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการวิชาการ ไม่รวมผู้ที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่บริหารตั้งแต่หัวหน้าภาควิชาขึ้นไป

5.2 ข้าราชการสาย ข หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือและส่งเสริมการให้บริการวิชาการ

5.3 ข้าราชการสาย ค หมายถึง ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ รวมถึง ข้าราชการสาย ค ที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่บริหารด้วย

6. กลุ่มสาขาวิชาของข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการสาย ก ข้าราชการสาย ข และ ข้าราชการสาย ค ที่สังกัดคณะ หน่วยงาน และมีชื่อตำแหน่งต่าง ๆ โดยแบ่งตามกลุ่มต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

6.1 ข้าราชการสาย ก กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หมายถึง ข้าราชการที่สังกัด คณะวิทยาศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์

6.2 ข้าราชการสาย ก กลุ่มมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ หมายถึง ข้าราชการที่ สังกัดคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ คณะศิลปกรรมศาสตร์ และโรงเรียน สारิต “พิบูลบำเพ็ญ”

6.3 ข้าราชการสาย ก กลุ่มวิทยาศาสตร์สุขภาพ หมายถึง ข้าราชการที่สังกัด คณะพยาบาลศาสตร์ และคณะสาธารณสุขศาสตร์

6.4 ข้าราชการสาย ข กลุ่มสนับสนุนวิชาการหรืองานบริการ หมายถึง ข้าราชการ สาย ข ที่มีชื่อตำแหน่งดังต่อไปนี้ แพทย์ พยาบาล เภสัชกร นักรังสีการแพทย์ นักเวชสถิติ วิศวกร สถาปนิก นักวิทยาศาสตร์ นักวิชาการคอมพิวเตอร์ เจ้าหน้าที่ระบบงานคอมพิวเตอร์ บรรณารักษ์ นักวิชาการศึกษา นักกิจการนิสิต นักแนะแนวการศึกษาและอาชีพ เจ้าหน้าที่ วิเคราะห์นโยบายและแผน และตำแหน่งในสายงานอื่นที่ ก.ม. กำหนด

6.5 ข้าราชการสาย ค หมายถึง บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหาร และธุรการในหน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยบูรพา เป็นสายงานที่เริ่มต้นด้วย ระดับ 1 ระดับ 2 และระดับ 3 โดยไม่รวมนักการภารโรง และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ได้แก่ ตำแหน่ง ในสายงานต่าง ๆ คือ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่บุคคล นิติกร สถาปนิก (วิศวกร) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน นักวิชาการเงินและบัญชี นักวิชาการพัสดุ เจ้าหน้าที่พิเศษสัมพันธ์ นักประชาสัมพันธ์ และตำแหน่งในสายงานอื่นที่ ก.ม. กำหนด

7. ประสบการณ์ในการทำงาน หมายถึง ข้าราชการมหาวิทยาลัยบูรพาที่มี ประสบการณ์ในการทำงาน ณ มหาวิทยาลัยบูรพา จำแนกตามประสบการณ์การทำงานดังต่อไปนี้

7.1 ประสบการณ์ ตั้งแต่ 1 ถึง 5 ปี

7.2 ประสบการณ์ มากกว่า 5 ปีขึ้นไปถึง 10 ปี

7.3 ประสบการณ์ มากกว่า 10 ปี ขึ้นไป

