

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเด็นหนึ่งในผลจากวิกฤติเศรษฐกิจที่นำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย คือ การปรับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร และนำไปสู่การผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพในการแข่งขันบนเวทีโลก ซึ่งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ได้ดำเนินการ เพื่อเตรียมปรับเปลี่ยนสถานะไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 46) ขณะเดียวกัน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้ให้ความสำคัญ และมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ได้เล็งเห็นถึงจุดอ่อนของการบริหารมหาวิทยาลัยของไทย และต้องการปรับเปลี่ยนให้ก้าวสู่ความเป็นสากล จึงสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งออกนอกระบบ ซึ่งรัฐบาลชุดต่อ ๆ มาได้สานงานต่อ โดยได้บรรจุแนวคิดไว้ในนโยบายหลักของรัฐบาล รวมทั้งสนับสนุนการปรับเปลี่ยนระบบมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” (สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 45)

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนทั้งสิ้น 15 แห่ง สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ 1) เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมีจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย และ 2) มหาวิทยาลัยที่พัฒนาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเดิมหรือเปลี่ยนสถานภาพด้วยผลของกฎหมายจำนวน 10 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยพะเยา และมหาวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีมหาวิทยาลัยแห่งใหม่นี้ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของกรุงเทพมหานคร (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2554)

จากการสังเกตเบื้องต้นพบว่าในระยะเวลาที่ผ่านมามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐที่ออกนอกระบบมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงยึดติดอยู่กับระบบราชการอย่างหนาแน่น ซึ่งหมายรวมถึงระบบการบริหารงานบุคคล โดยมีระบบการควบคุมและกำกับดูแลภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการที่ถือปฏิบัติกัน โดยทั่วไปอย่างเคร่งครัด ซึ่งในบางกรณีก็อาจขัดกับลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ต้องการความยืดหยุ่น ความคล่องตัว ความฉับไวในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ตอบสนองต่อความก้าวหน้าทางการบริหาร การพัฒนาทางด้านวิชาการ หรือเพื่อความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัยในระดับนานาชาติได้

โดยหลักการแล้วการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ควรเน้นการให้อิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาในการบริหารบุคลากร เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ โดยบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาจะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของรัฐ และอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงแบบทันทีทันใดนั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ เนื่องจากบุคลากรที่อยู่ในระบบมาเป็นเวลานาน อาจจะไม่ปรับตัวไม่ทันและอาจนำไปสู่การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้ รูปแบบการเปลี่ยนการบริหารบุคคลไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ควรเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยให้ข้าราชการสมัครใจที่จะเป็นหรือไม่เป็นพนักงานของรัฐก็ได้ ส่วนเจ้าหน้าที่ซึ่งจะเข้ามาใหม่นั้น จะต้องเป็นพนักงานของรัฐ (สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, หน้า 85)

มหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2551 (มหาวิทยาลัยบูรพา, 2552) เป็นอีกหนึ่งมหาวิทยาลัยที่ได้รับผลจากการเปลี่ยนแปลงตามที่ได้เกริ่นนำมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นหนึ่งในพนักงานของมหาวิทยาลัยบูรพา จึงมีความสนใจศึกษาความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยที่กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดี ทั้งนี้เนื่องด้วยสำนักงานอธิการบดีเป็นส่วนงานหลักของมหาวิทยาลัยบูรพาที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญด้านหนึ่ง คือ การกำหนดแนวนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยบูรพา รวมทั้งกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ

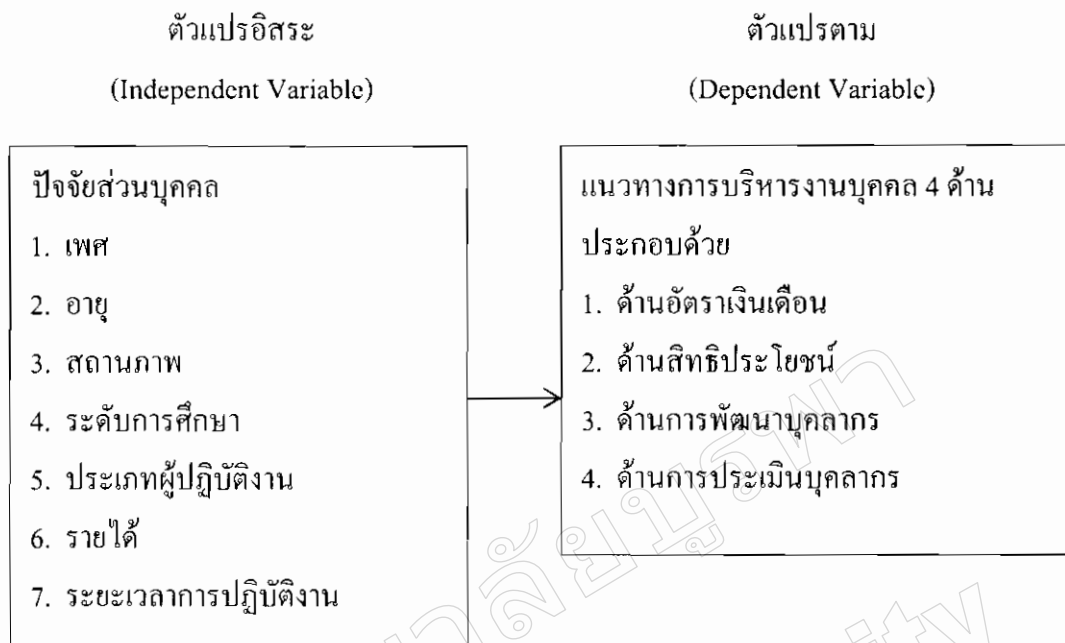
วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีต่อการบริหารงานบุคคลของสำนักงานอธิการบดีทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีต่อการบริหารงานบุคคลของสำนักงานอธิการบดีทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ประเภทผู้ปฏิบัติงาน รายได้ และระยะเวลาการปฏิบัติงาน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากวัตถุประสงค์การวิจัยเบื้องต้น ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ดังนี้
ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานภายในสำนักงานอธิการบดี โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ประเภทผู้ปฏิบัติงาน รายได้ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน

ตัวแปรตาม ได้แก่ แนวทางการบริหารงานบุคคล 4 ด้านคือ ด้านอัตราเงินเดือน ด้านสิทธิประโยชน์ ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการประเมินบุคลากร ซึ่งตัวแปรดังกล่าวมีการปรับประยุกต์ใช้ตามแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2534) โดยมีความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ดังกรอบแนวคิดในการวิจัยต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีต่อการบริหารงานบุคคลของสำนักงานอธิการบดีก่อนและหลังการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. ทำให้ทราบถึงผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีต่อการบริหารงานบุคคลของสำนักงานอธิการบดีก่อนและหลังการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเปรียบเทียบตาม เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ประเภทผู้ปฏิบัติงาน รายได้ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน
3. ทำให้ได้รับข้อมูลด้านความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดี ต่อการบริหารงานบุคคลของสำนักงานอธิการบดีก่อนและหลังการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปขยายผลในส่วนงานระดับคณะภายในมหาวิทยาลัย เพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารงานบุคคล และการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาของมหาวิทยาลัยบูรพาต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา: การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีต่อการบริหารงานบุคคลในสำนักงานอธิการบดีก่อนและหลังการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สำหรับตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดี โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ประเภทผู้ปฏิบัติงาน รายได้ และระยะเวลาการปฏิบัติงาน

ตัวแปรตาม ได้แก่ แนวทางการบริหารงานบุคคล 4 ด้าน คือ ด้านอัตราเงินเดือน ด้านสิทธิประโยชน์ ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการประเมินบุคลากร

ขอบเขตด้านพื้นที่: การวิจัยครั้งนี้ กำหนดพื้นที่ในการศึกษา คือ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพา มีประชากรที่ใช้ในการวิจัย (Population) คือ ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดี จำนวน 165 คน ซึ่งมีระยะเวลาการปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีก่อนที่มหาวิทยาลัยบูรพา จะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ผู้ปฏิบัติงานประกอบด้วย ผู้อำนวยการกอง หัวหน้างาน และผู้ปฏิบัติงานทุกตำแหน่งในสำนักงานอธิการบดี ยกเว้น กองกิจการนิสิต กองกีฬาและนันทนาการ ศูนย์จีนศึกษา ศูนย์ปฏิบัติการ โรงแรม วิทยาเขตสระแก้ว และวิทยาเขตจันทบุรี ส่วนกองอาคาร สถานที่เก็บข้อมูลเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ชั้น 6 สำนักงานอธิการบดีเท่านั้น ไม่นับรวมผู้ที่ปฏิบัติงานนอกสำนักงาน ซึ่งได้แก่ คนงานภาคสนาม พนักงานขับรถ ช่างเทคนิค ช่างไฟฟ้า ช่างประปา วิศวกร ช่างเขียนแบบ ช่างโทรศัพท์ ฯลฯ และไม่ครอบคลุมผู้บริหารมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี และหัวหน้าสำนักงานอธิการบดี) ข้อมูลจากกองการเจ้าหน้าที่ ณ วันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2556

ขอบเขตด้านระยะเวลา: ในการวิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 - เดือนเมษายน พ.ศ. 2556

ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการวิจัย

1. ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มประชากรทั้งหมด จำนวน 165 คน ซึ่งมีระยะเวลาการปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีก่อนที่มหาวิทยาลัยบูรพาจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

(9 มกราคม 2551) (ผู้ปฏิบัติงานประกอบด้วย ผู้อำนวยการกอง หัวหน้างาน และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดี ขกเว้น กองกิจการนิสิต กองกีฬาและนันทนาการ ศูนย์จีนศึกษา ศูนย์ปฏิบัติการโรงแรม วิทยาเขตสระแก้ว และวิทยาเขตจันทบุรี ส่วนกองอาคารสถานที่เก็บข้อมูลเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานชั้น 6 สำนักงานอธิการบดีเท่านั้น ไม่นับรวมผู้ที่ปฏิบัติงานนอกสำนักงาน ซึ่งได้แก่ หน่วยงานภาคสนาม พนักงานขับรถ ช่างเทคนิค ช่างไฟฟ้า ช่างประปา วิศวกร ช่างเขียนแบบ ช่างโทรศัพท์ ฯลฯ และไม่ครอบคลุมผู้บริหารมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี และหัวหน้าสำนักงานอธิการบดี) นำมาคัดกรองให้ได้จำนวนประชากรที่เป็นไปตามเกณฑ์ในการศึกษาวิจัย กล่าวคือ จำนวนผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดี ก่อนที่มหาวิทยาลัยบูรพาจะเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2. เนื่องด้วยลักษณะการบริหารงานของแต่ละส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยบูรพามีความแตกต่างกันในรายละเอียดและสาระสำคัญ เช่น โครงสร้างองค์กร สาขาการบังคับบัญชาหรือแนวทางในการบริหารจัดการภายใน เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดกลุ่มประชากร (Population) ที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดี เท่านั้น โดยทำการเก็บข้อมูลตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ข้างต้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. มหาวิทยาลัย หมายถึง มหาวิทยาลัยบูรพา ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

2. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยจะมีพระราชบัญญัติเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย

3. การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง การบริหารงานบุคคลในแนวทางเพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารตามแนวคิดของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งวัดในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 ด้านอัตราเงินเดือน หมายถึง ผลตอบแทนที่เป็นเงิน ไม่รวมค่าตอบแทนด้านอื่น ๆ ที่หน่วยงานจ่ายให้กับผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

3.2 ด้านสิทธิประโยชน์ หมายถึง สิ่งตอบแทนที่จ่ายให้กับผู้ปฏิบัติงานนอกเหนือจากค่าตอบแทนที่ได้จ่ายให้กับผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ สวัสดิการต่าง ๆ เช่น บริการรักษาพยาบาล การลาที่อยู่อาศัย ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาของบุตร ค่าสงเคราะห์ กรณีประสบภัยพิบัติ และค่าประกันอุบัติเหตุ ประกันสุขภาพ หรือประกันชีวิตรายปี เป็นต้น

3.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร หมายถึง กระบวนการในการเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ ทักษะ ทักษะ ค่านิยม ความสามารถของบุคคล ตลอดจนการให้แนวคิดใหม่ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยให้มีคุณภาพสูงขึ้น ในลักษณะการศึกษาคือ การศึกษาดูงาน การฝึกอบรม ฯลฯ

3.4 ด้านการประเมินบุคลากร หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยพิจารณาจากภาระงาน

4. สำนักงานอธิการบดี หมายถึง ส่วนงานที่ดูแลงานของมหาวิทยาลัยบูรพาในส่วนกลาง ไม่ขึ้นอยู่กับคณะใด ๆ

5. หน่วยงานภายในส่วนงาน หมายถึง กองต่าง ๆ ได้แก่ กองกลาง กองการเจ้าหน้าที่ กองคลังและทรัพย์สิน กองบริการการศึกษา กองแผนงาน กองอาคารสถานที่ หน่วยตรวจสอบภายใน กองกฎหมาย และกองทะเบียนและประมวลผล (ไม่รวม กองกิจการนิสิต กองกีฬาและนันทนาการ ศูนย์จีนศึกษา ศูนย์ปฏิบัติการ โรงแรม วิทยาเขตสระแก้ว และวิทยาเขตจันทบุรี)

6. การบริหารงานบุคคล หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแลบำรุง รักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน

7. ผู้ปฏิบัติงาน หรือ บุคลากรในมหาวิทยาลัย หมายถึง ข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย ลูกจ้างในสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพา