

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมในโลกยุคโลกาภิวัตน์ กติกาของสังคมและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ใช้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัยในสังคมสมัยใหม่ทุกประเทศมีแนวทางปรับปรุงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม (Governance) ที่เป็นจุดร่วมเหมือนกัน คือ ความสงบสุขของประชาชน เสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลเท่าทันโลก อันจะนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542, น. 3)

ปัจจุบันหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลได้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์กรและหน่วยงานทั่วไปต้องการให้เกิดขึ้น ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่ทั้งองค์กรสหประชาชาติ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งธนาคารพัฒนาเอเซีย มีข้อสรุปพร้อมกันว่าเป็นกุญแจสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศยากจน (บุญอนันต์ บุญสนธิ์, 2543, น. 2) และใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศยากจน หรือประเทศกำลังพัฒนาโดยกำหนดให้ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือต้องสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในระบบบริหารจัดการของรัฐ เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในปี 2540 สืบเนื่องจากปัญหาการคอร์รัปชัน หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบัน การคอร์รัปชันใช้ทั้งเทคโนโลยีหรืออุปกรณ์ที่ทันสมัยเข้าช่วย และมีขบวนการคอร์รัปชันอย่างลับซับซ้อนโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย และระเบียบเป็นเครื่องนำทาง สำคัญที่สุดคือปี 2545 ที่ผ่านมาองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ หรือ (Transparency International) ได้จัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จำนวน 102 ประเทศ ปรากฏว่าประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 64 หรือคิดเป็นร้อยละ 3.2 คะแนน และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในเอเซียไทยรั้งอันดับที่ 9 จากจำนวน 15 ประเทศ ผลการจัดอันดับดังกล่าวถือว่าไทยยังมีภาพลักษณ์ในเรื่องการคอร์รัปชันไม่ค่อยดีขึ้น เห็นได้จากเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2543 และปี 2544 ไทยอยู่อันดับที่ 60 และ 61 ส่วนคะแนนยังได้เท่าเดิม คือ 3.2 มาดลด (จิรวุฒิ รจนาวรรณ, 2546, น. 160) จนต้องขอความ

ช่วยเหลือทางด้านเงินทุน และ อยู่ภายใต้โครงการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เงื่อนไขดังกล่าว ก็ได้ถูกนำมาใช้กับประเทศไทยด้วยเช่นกัน ธรรมชาติของรัฐบาลจึงได้รับการขานรับจากนักวิชาการ นักธุรกิจ นักบริหาร ปัญญาชน สื่อมวลชน และกลุ่มองค์กรต่าง ๆ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2543, น. 27) และเรียกร้องให้รัฐบาลสร้าง หลักธรรมาภิบาลแห่งชาติขึ้น รัฐบาลขณะนั้นเห็นความจำเป็นที่ประเทศจะต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ สามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันการ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขึ้นในระบบต่าง ๆ ของประเทศทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542, น. 7-8) ระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า หลักการดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ เช่น ในการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายปฏิรูปการศึกษาในมาตรา 9 กำหนดให้จัดโครงสร้าง ระบบ และกระบวนการจัดการศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและในพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายปฏิรูประบบราชการ มาตรา 3/1 กำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน (ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา, 2545, น. 2) นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 รัฐบาลได้กำหนดให้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์ 1 ใน 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ และถือว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อื่นไปสู่เป้าหมายโดยกำหนดให้สร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544, น. 18)

ธรรมาภิบาลจึงเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยมีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนได้รับความเสมอภาคและเป็นธรรม มีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ การพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ เสริมสร้างความเชื่อมั่นเชื่อถือของประชาชนในกลไกการทำงานของภาคเอกชนและรัฐในทุกระดับ โดยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยของคณะสงฆ์ไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือในกำกับของรัฐบาล ประเพณีอกระบบราชการ ที่เป็นแหล่งให้ความรู้วิชาการด้านพระพุทธศาสนา และวิชาการแขนงอื่น ๆ ทั้งแก่พระสงฆ์และประชาชนทั่วไป เห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล จึงได้มีนโยบายเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในหน่วยงาน โดยได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการบริหารงาน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการผลิตบัณฑิต ด้านการบริการวิชาการพระพุทธศาสนาแก่สังคม ด้านการวิจัยด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและด้านการบริหารจัดการ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล และทักษะของบุคลากรต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานบุคคล ของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เพื่อเป็นสารสนเทศที่จะนำไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานในมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยให้มีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริงรวม ทั้งสามารถเผยแพร่ให้หน่วยงานและผู้สนใจนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้เกิดระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปของการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษาทักษะของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล ในมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลกับทักษะของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาในครั้งนี้ มุ่งศึกษาสภาพการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เพื่อให้ทราบถึงทัศนะของบุคลากรต่อการบริหารบุคคล ทั้งในสายวิชาการ และสายสนับสนุนวิชาการ โดยมีตัวแปรที่จะศึกษา คือ

1. ตัวแปรต้นหรือตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อัตราเงินเดือน สายการปฏิบัติงาน ตำแหน่งทางวิชาการ และประสบการณ์ทำงาน

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การนำหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า มาใช้ในการะกิจของกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ด้าน คือ

2.1 ด้านการวางแผนกำลังคน

2.2 ด้านการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

2.3 ด้านการปฐมนิเทศบรรจุบุคลากรและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

2.4 ด้านการฝึกอบรมและพัฒนา

2.5 ด้านการจ่ายตอบแทน และการจัดสวัสดิการ

2.6 ด้านการใช้วินัย และการควบคุม ตลอดจนการประเมินผล

ขอบเขตด้านประชากร

ศึกษาเฉพาะผู้บริหาร อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ ของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ในสายงานวิชาการ และสายงานสนับสนุน ทั้งพระสงฆ์และคฤหัสถ์ จำนวน 70 รูป/คน

นิยามศัพท์ในการศึกษา

เพื่อความเข้าใจถูกต้องและตรงกันในเรื่องของความหมายของคำและข้อความต่าง ๆ ที่ใช้ในการศึกษา ผู้ศึกษานิยามศัพท์เฉพาะในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2. หลักนิติธรรม หมายถึง การใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม เสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายเกณฑ์ กฎกติกา อย่างยุติธรรม มีส่วนร่วมในการพัฒนา ปรับปรุง เพิ่มเติมกฎหมาย

3. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นความถูกต้องในความดีงาม มีความซื่อสัตย์ สุจริตและมีจรรยาบรรณต่อตนเองและผู้อื่น มีระเบียบวินัย อดทนต่อการปฏิบัติหน้าที่และทำประโยชน์ต่อส่วนรวม

4. หลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องตรงไปตรงมา สามารถรับการตรวจสอบได้อย่างเปิดเผย ในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน

5. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติการ ร่วมตัดสินใจเปิดรับความคิดเห็นของประชาชนและบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

6. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การเอาใจใส่ การกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน รู้จักสิทธิหน้าที่ที่ควรทำปฏิบัติงานด้วยความเสียสละต่อส่วนรวม และรับผิดชอบต่อการกระทำในบทบาทที่มี ต่อสาธารณชน

7. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ

8. การบริหารองค์กร หมายถึง การดำเนินกิจกรรมที่จะทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายและเป้าหมายด้วยกระบวนการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมในมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

9. การบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารงานบุคคลในองค์กรภายใต้กรอบของหลักธรรมาภิบาล ที่มีภารกิจหลัก 6 ด้านคือ

9.1 ด้านการวางแผนกำลังคน หมายถึง ขั้นตอนของการวิเคราะห์เพื่อทราบชนิดและจำนวนของตำแหน่งงาน และบุคลากรที่ต้องการเพื่อจัดเป็นแผนกำลังคนขององค์การ

9.2 ด้านการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร หมายถึง วิธีการสรรหาบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่พึงประสงค์ที่สุด และการมีวิธีการคัดเลือกคนเพื่อให้ได้คนที่มีคุณสมบัติและจำนวนต้องตรงตามจำนวนตำแหน่งงานต่าง ๆ

9.3 ด้านการปฐมนิเทศบรรจุบุคลากรและการประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ขั้นตอนการเริ่มต้นส่งมอบคนเข้าทำงานในตำแหน่งงาน ซึ่งมีกิจกรรมขั้นแรกสุดที่ต้องทำ คือ การแนะนำเพื่อบรรจุหรือการปฐมนิเทศ โดยที่พนักงานใหม่จะเริ่มเข้าทำงานในช่วงแรกของการทดลองงานและเรื่อยไปจนมีการบรรจุ ซึ่งมีประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานบุคคลที่จะมีกลไกในการติดตามกำกับให้แน่ใจว่าทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่นั้นได้มีประสิทธิภาพดีอยู่ตลอดเวลา สิ่งที่ต้องทำเป็นระยะเวลาดำเนินการต่อเนื่องกันก็คือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน หลังจากทุกครั้งที่ได้ทราบผลการปฏิบัติงานแล้วเพื่อการส่งเสริมและแก้ไขปัญหอันอาจเกิดขึ้นจากความแตกต่างของประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ก็จะดำเนินการโดยมีการเลื่อนขั้น โยกย้าย หรือลดตำแหน่ง

9.4 ด้านการฝึกอบรมและพัฒนา หมายถึง กิจกรรมหรือหน้าที่งานทางการบริหารบุคคลที่จัดทำขึ้นเพื่อมุ่งที่จะให้มีการเสริมความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญให้มีขึ้นในตัวบุคลากร เพื่อให้แน่ใจได้ว่าคุณภาพของตัวบุคลากรจะไม่ตกต่ำลงเพราะผลอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านเทคนิค วิธีการ และเงื่อนไขของปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น ตลอดจนการช่วยให้บุคลากรมีความเติบโตก้าวหน้าทันโลก

9.5 ด้านการจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการ หมายถึง กิจกรรมทางด้านการหาวิธีและทำการจ่ายค่าตอบแทนและจัดสวัสดิการแก่บุคลากรด้วยผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรได้รับความพึงพอใจมากพอสมควร และพอเพียงในระดับที่จะสามารถสร้างแรงจูงใจขึ้นในตัวบุคลากร ซึ่งจะส่งผลให้เกิดกำลังใจที่ดีและทำให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพอันได้แก่ การบริหารค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการ ตลอดจนผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ

9.6 ด้านการใช้วินัย และการควบคุม ตลอดจนการประเมินผล หมายถึง การต้องมี การรักษากฎด้วยวิธีการดำเนินการทางวินัยที่ถูกต้อง เพื่อป้องกันการเสียหายและให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากร ซึ่งต้องมีกลไกในการควบคุมติดตามและประเมินผลประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานบุคคลให้ครบถ้วนทุกหน้าที่และทุกขอบเขตของกิจกรรม ทั้งนี้ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านความสำเร็จผลทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่สมบูรณ์แบบให้ดีขึ้นอยู่ตลอดเวลา และต้องคอยวิจัยค้นคว้าและพัฒนาเทคนิควิธีการที่ใช้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

10. มหาวิทยาลัยสงฆ์ หมายถึง มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เป็นสถาบันอุดมศึกษาของคณะสงฆ์ไทย มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือในกำกับของรัฐบาล ประเพณีนอกระบบราชการ ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2436 ณ วัดบวรนิเวศวิหาร โดยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดการเรียนการสอนระดับปริญญาและบัณฑิตศึกษาแก่พระภิกษุสามเณร และคฤหัสถ์ แบ่งออกเป็น 4 คณะวิชา คือ คณะศาสนาและปรัชญา คณะมนุษยศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ และคณะศึกษาศาสตร์

11. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่กำหนดไว้ ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี หัวหน้าภาควิชา ผู้อำนวยการ และผู้ช่วยอธิการบดี

12. อาจารย์ หมายถึง บุคลากรที่มีตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ที่สอนประจำในมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

13. เจ้าหน้าที่ หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ