

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการ (Bureaucracy) ถือเป็นระบบที่มีความสำคัญระบบหนึ่งของประเทศไทยเป็นเวลาหลายศตวรรษ ระบบราชการไทยได้เริ่มมีการปฏิรูปการบริหาร โดยการนำเอาระบบการบริหารราชการแบบตะวันตกมาใช้ในการบริหารราชการไทย ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีระบบบริหารราชการที่เป็นทางการ โดยแบ่งเป็นระบบการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ต่อมามีการขยายหน่วยงานเพื่อรองรับความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ของประเทศอย่างมากมาย ความเจริญเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง ทำให้ระบบราชการในปัจจุบันเกิดปัญหาขึ้นมากมาย เพราะระบบราชการมีโครงสร้างที่ซับซ้อนก่อให้เกิดปัญหาการทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพ มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานล่าช้า และคุณภาพของการให้บริการแก่ประชาชนไม่ดี มีขั้นตอนการปฏิบัติงานยุ่งยาก จากสาเหตุดังกล่าวรัฐบาลได้พยายามที่จะปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้ง แต่ส่วนใหญ่ของการปรับเป็นเพียงเพื่อลดการซ้ำซ้อนของหน่วยงานระดับกรมและกอง จึงประสบความสำเร็จน้อย เนื่องมาจากได้รับการต่อต้านจากข้าราชการในกระทรวง ทบวง และกรม

ในระยะเวลาที่ผ่านมาการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเป็นการบริหารโดยใช้ระบบราชการมาโดยตลอด ทั้งระบบบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ มีระบบควบคุมและกำกับดูแลที่เป็นไปภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการที่ยึดถือปฏิบัติ โดยทั่วไปการยึดถือระเบียบต้องยึดถืออย่างเคร่งครัด ซึ่งในบางกรณีอาจขัดกับลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยที่ต้องการความยืดหยุ่น ความคล่องตัว โดยเฉพาะการที่ไม่สามารถดึงบุคลากรดีและคนที่มีความสามารถให้เข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยได้ การกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมก็ไม่อาจกระทำได้เพราะยังคงความเป็นราชการอยู่ ทำให้เกิดความอึดอัดในการปฏิบัติงานและภาวะวิกฤตในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยในด้านต่างๆ มาโดยตลอด ซึ่งรวมถึงคุณภาพของการผลิตบัณฑิตและการวิจัยอันเป็นภารกิจของมหาวิทยาลัยอยู่ด้วย ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดความต้องการที่จะให้มหาวิทยาลัยได้มีระเบียบหรือ ข้อบังคับว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน และการพัสดุของตนเองมาเป็นระยะๆ ความไม่คล่องตัวและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นกรอบในการบริหารมหาวิทยาลัยตามระบบราชการถูกยกมาอ้างเพื่อเป็นเหตุแห่งความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารมหาวิทยาลัย ทำให้เกิดภาวะวิกฤตในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยในด้านต่างๆ

ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดแนวทางที่จะปรับระบบการบริหารของมหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยให้มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมสามารถออกจากระบบราชการได้ และให้มีความเป็นอิสระทางวิชาการและทางการบริหาร และรัฐบาลจึงมีนโยบายการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการในส่วนของมหาวิทยาลัยของรัฐ และกำหนดให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2545 โดยให้มหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารทั้งในด้านการเงินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารวิชาการ ไม่ผูกพันกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ โดยรัฐบาลสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป ทั้งนี้มหาวิทยาลัยสามารถใช้และจัดหาประโยชน์จากรัฐเพื่อหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการของมหาวิทยาลัยและบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นข้าราชการมหาวิทยาลัย โดยสามารถออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถจัดตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงานภายใต้มหาวิทยาลัยได้เอง

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในระบบราชการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มีบทบาทและหน้าที่หลักในการจัดการศึกษา วิจัย ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ที่ก่อตั้งขึ้นและเติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นมหาวิทยาลัยในภูมิภาคแห่งแรกของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล และเจตนารมณ์ของประชาชนในภาคเหนือ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2507 มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย โดยมีสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย มีการจัดการศึกษาใน 19 คณะ 1 บัณฑิตวิทยาลัย 3 สถาบัน 7 สำนัก และมีองค์กรในกำกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อยู่ภายใต้ระบบราชการและการบริหารงานที่สลับ ซับซ้อน มีหน่วยงานหลากหลาย มีกฎระเบียบข้อบังคับ สายการบังคับบัญชา รวมทั้งกระบวนการในการทำงานและโครงสร้างของอำนาจ เช่นเดียวกันกับองค์กรโดยทั่วไป มีการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งตามลำดับขั้นของอาวุโสและความสามารถ บุคลากรประกอบด้วย อาจารย์ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว สำหรับค่าตอบแทนในการทำงานที่เป็นตัวเงินของข้าราชการไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานเอกชนที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน ระเบียบกฎหมายต่างๆ ในบางส่วนมีลักษณะที่ล้าสมัย เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน การใช้ความคิดสร้างสรรค์ และการตัดสินใจของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบต่างๆ ยังเน้นไปที่การควบคุมค่อนข้างเข้มงวด ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน การจัดโครงสร้างองค์กรตามลำดับขั้นที่ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงและระดับล่างสุดอยู่ไกลกันมาก มีผลให้การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ล่าช้า ขาดความสัมพันธ์ใกล้ชิดและความเข้าใจที่ดีต่อกัน

เนื่องจากระบบการบริหารของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ทั้งระบบการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ โดยมีการดำเนินการควบคุม และการกำกับดูแลที่อยู่ ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการที่ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทำให้เป็นอุปสรรคต่อลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยที่ต้องการความยืดหยุ่น ความคล่องตัว และความฉับไวในการดำเนินการที่จะสามารถทำให้ระบบการบริหารงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความก้าวหน้าทางวิชาการ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารงานบุคคลนั้น การกำหนดระบบการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เป็นธรรมก็ไม่สามารถทำได้ เพราะยังคงอยู่ภายในระบบราชการ ทำให้มหาวิทยาลัยประสบปัญหาสมองไหล และไม่สามารถดึงบุคลากรที่ดีมีฝีมือเข้ามาช่วยงานของมหาวิทยาลัยได้แม้จะมีทุนการศึกษาต่างประเทศก็ตาม ลักษณะของบรรยากาศในการทำงานไม่จูงใจ และกฎระเบียบทางราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการกระตุ้นให้บุคลากรได้ทำงานได้อย่างเต็มที่และเต็มความสามารถ

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขสภาพปัญหาของความไม่คล่องตัวและความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทำให้มีการเสนอให้มีการบริหารงานแยกออกมาจากระบบราชการ แล้วมอบอำนาจในการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ให้กับมหาวิทยาลัยซึ่งจะทำให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการพัฒนาและบริหารตนเองที่สอดคล้องกับปรัชญา และจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่

สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2534 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2534 จึงมีมติเห็นชอบในหลักการให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ออกจากระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับรัฐบาล โดยมุ่งหมายที่จะให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระที่ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มีฐานะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจที่ยังคงรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล แต่มีรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยเชียงใหม่อยู่ในระหว่างการเตรียมการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ จึงได้มีการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและเตรียมการในเรื่องของข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยเฉพาะบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพจาก “ข้าราชการ” ไปเป็น “พนักงานของรัฐ” ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ และมีการบรรจุอัตราเป็นพนักงานของรัฐแทน ซึ่งนับถึงปัจจุบันมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีจำนวนบุคลากรที่มีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสิ้น 1,340 คน จากจำนวนบุคลากรทั้งหมด 10,870 คน คิดเป็น 12.3% ซึ่งพนักงานของรัฐทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (กบ.) (สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547)

การบริหารงานที่ดี มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นมิได้หากปราศจากแรงจูงใจในการทำงาน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า นอกจากแรงจูงใจภายนอกอาทิเช่น รายได้ ค่าตอบแทนพิเศษแล้ว แรงจูงใจภายใน ที่เกิดจากตัวบุคลากรเองเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ทำงานได้มีประสิทธิภาพสูง และประสบความสำเร็จ ได้มากกว่าแรงจูงใจภายนอก (ดวงเดือน พันธุ์นาวิน, 2518) นอกจากนี้ ความพึงพอใจในลักษณะงานเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถบอกถึงคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรในองค์กรได้ หากมีความพึงพอใจในลักษณะงานที่ทำ จะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานด้วยเช่นกัน ซึ่งนั่นก็คือ ความผาสุกด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของบุคลากรรวมถึงการมีสุขภาพจิตที่ดีจะทำให้พนักงานมีความสุขในการทำงาน หากบุคลากรในองค์กรมีสภาพความเป็นอยู่หรือมีความสุขกับชีวิตโดยรวมที่เป็นอยู่ในที่ทำงาน อาทิเช่น มีผลตอบแทนที่ยุติธรรมเพียงพอ มีสภาพที่ทำงานที่ถูกต้องลักษณะและปลอดภัย ให้โอกาสพนักงานได้พัฒนาความสามารถจากงานที่ทำให้โอกาสแสดงความคิดเห็นในการทำงาน ก็จะส่งผลต่อประสิทธิผลของบุคลากรและองค์กรด้วย

พนักงานมหาวิทยาลัย สังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แม้ว่าจะได้รับค่าตอบแทนที่สูงเมื่อเทียบกับองค์กรภายนอกและหน่วยงานราชการด้วยตนเอง แต่พบว่ามีปัญหาด้านการบริหารบุคลากรเกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งก็คือ ปัญหาอัตราการเข้า – ออกของพนักงานค่อนข้างสูง

ตารางที่ 1.1 จำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ลาออก

ปี พ.ศ.	จำนวนพนักงาน	จำนวนพนักงานที่ลาออก	ร้อยละ
ปี 2543	106	0	0
ปี 2544	585	10	6.1
ปี 2545	908	45	27.6
ปี 2546	1,118	52	31.9
ปี 2547	1,340	56	34.4
รวม		163	100.0

ที่มา: สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2547

จากตารางข้างต้นจำนวนสถิติตั้งแต่ ปี 2543 ถึง ปี 2547 มีจำนวนพนักงานที่ลาออก รวม 163 คน การลาออกของพนักงานนั้นทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการด้านอัตราค่าจ้าง โดยเฉพาะปัญหาขาดแคลนพนักงานที่มีความรู้ความชำนาญและทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการสรรหาพนักงานใหม่ ส่งผลให้ประสิทธิภาพขององค์กรลดลง ซึ่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มี

สวัสดิการที่สร้างแรงจูงใจให้เกิดกับพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานมีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถดำรงอยู่ในองค์กรได้นานที่สุด อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยยังไม่สามารถทำให้สวัสดิการลาออกของพนักงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ลดลงได้ เนื่องจากพนักงานมหาวิทยาลัยสามารถหางานนอกระบบราชการได้ง่าย เมื่อเกิดความไม่พึงพอใจไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบายการบริหาร การปกครองบังคับบัญชา ความมั่นคงในหน้าที่การงาน สวัสดิการ เงินเดือน มีส่วนทำให้การปฏิบัติงานเสื่อมลง การทำงานดำเนินไปโดยไม่ราบรื่น ความรู้สึกผูกพันกับมหาวิทยาลัยลดลง ทำให้เกิดการ ตัดสินใจลาออก และเป็นผลทำให้งานของมหาวิทยาลัยขาดประสิทธิภาพ

จากสภาพความเป็นมาและสภาพปัญหา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ข่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารจัดการงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการกระตุ้นการทำงาน และการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อให้ทราบถึงความพอใจในการปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานอันจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) และประสิทธิผล (Efficiency) และเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่เอื้อต่อการกระตุ้นการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นสำคัญ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการกระตุ้นและจูงใจการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการคงอยู่หรือลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัย

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยจูงใจที่มีความสัมพันธ์กับการคงอยู่หรือการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.2.4 เพื่อสำรวจแนวโน้มความคิดที่จะลาออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.2.5 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยจำวนที่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจคงอยู่หรือลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.3 สมมติฐานการศึกษา

1.3.1 ปัจจัยจูงใจ ได้แก่ ความสำเร็จในงานที่ทำ การได้รับการยอมรับนับถือ ลักษณะของงานที่ทำ ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้า การเจริญเติบโตมีความสัมพันธ์ต่อการคงอยู่หรือการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.3.2 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ นโยบายและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย เงินเดือนและสวัสดิการ ความมั่นคงในการทำงาน สภาพการทำงาน รูปแบบการบริหารของผู้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานมีความสัมพันธ์ต่อการคงอยู่หรือการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.3.3 พนักงานมากกว่าร้อยละ 50 มีความคิดที่จะลาออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ข้อมูลจากการวิจัยจะนำมาเป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารมหาวิทยาลัยในการแก้ไขปัญหาการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัย

1.4.2 ข้อมูลจากการวิจัยจะนำมาเป็นแนวทางในการหามาตรการสนับสนุนบุคลากรของมหาวิทยาลัยให้มีความพึงพอใจในการทำงาน

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการคงอยู่ และการลาออกของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นการศึกษาพนักงานมหาวิทยาลัย 2 กลุ่ม คือ บุคลากรที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปัจจุบัน และบุคลากรที่มีสถานะเคยเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ได้ลาออกตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 ถึง ปี พ.ศ. 2547 รวมทั้งสิ้น จำนวน 316 คน

1.5.2 ขอบเขตด้านเวลา ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในระหว่างเดือน เมษายน 2548 ถึง กันยายน 2549

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

บุคลากร หมายถึง อาจารย์ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ข้าราชการพลเรือน หมายถึง ข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พนักงานมหาวิทยาลัย หมายถึง บุคลากรของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จะมีสถานภาพ

เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย