

บทที่ ๑

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของการค้นคว้าวิจัย

วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๐ ที่เพิ่งผ่านมานี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอายุครบ ๖๐ ปี ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นความเก่าแก่ของมหาวิทยาลัย แห่งแรกของประเทศไทย ความเก่าแก่ดังกล่าว ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโชคดีกว่ามหาวิทยาลัยอื่น ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่ดินจำนวน ๑,๓๐๕ ไร่ ให้เป็นที่ตั้งและจัดหาผลประโยชน์จากที่ดินนี้บางส่วน เพื่อช่วยส่งเสริมการศึกษา และต่อมาในระยะหลังมหาวิทยาลัยได้ให้บริษัทเอกชนปรับปรุงบูรณะและก่อสร้างอาคาร ศูนย์การค้า สิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่การมีรายได้มากขึ้นก็ได้หมายความว่ามหาวิทยาลัยจะมีเงินผลประโยชน์เก็บพอกพูนมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย เพราะปรากฏว่าได้มีการนำเงินผลประโยชน์ดังกล่าวมาใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน การมีเงินผลประโยชน์หรือเงินนอกงบประมาณเพื่อไว้ใช้จ่ายย่อมเป็นผลดีกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า เงินงบประมาณมีระเบียบวางไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งบางครั้งมหาวิทยาลัยมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการหรือซื้อของที่ใช้เพื่อการศึกษา แต่ติดขัดที่ระเบียบของทางราชการไม่อาจกระทำได้ เมื่อมีเงินนอกงบประมาณของตัวเอง ก็สามารถดำเนินการได้ ดังนี้ เป็นต้น ทำให้งานของมหาวิทยาลัยคล่องตัวขึ้น แต่ในการตั้งงบประมาณเงินผลประโยชน์แต่ละปีนั้น คณะกรรมการฯ ซึ่งมหาวิทยาลัยแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กลั่นกรอง จะต้องใช้ดุลยพินิจอย่างหนักในการตัดทอนยอดเงินที่หน่วยงานต่างๆ ขอตั้งบรายจ่ายเงินผลประโยชน์มาเกินประมาณการที่จะได้รับทุกปี ซึ่งแสดงว่าแม้มหาวิทยาลัยจะมีเงินรายได้ของตัวเอง ค่อนข้างสูง ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอกับรายจ่ายที่หน่วยงานต้องการ และในจำนวนค่าใช้จ่ายต่างๆ นี้ มีรายจ่ายอยู่ประเภทหนึ่ง คือค่าจ้างลูกจ้างเงินนอกงบประมาณมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อมหาวิทยาลัยได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดินขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ หรือปีงบประมาณ ๒๕๑๗ คือเมื่อปีงบ

ประมาณ ๒๕๑๖ มหาวิทยาลัยจ่ายเงินเพื่อการนี้เป็นจำนวนปีละ ๒,๔๕๒,๓๔๐ บาท^๑ แต่หลังจากใช้ระเบียบแล้ว ปรากฏว่าในปีงบประมาณ ๒๕๑๘ รายจ่ายประเภทนี้ได้สูงขึ้นถึง ๕,๐๒๕,๕๔๐ บาท^๒ ซึ่งมากกว่า ๑๐๐% ทั้งนี้ได้รวมเงินอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่นเงินสวัสดิการต่างๆ และเงินบำเหน็จ เป็นต้น ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า ระเบียบที่มหาวิทยาลัยออกมาเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างประเภทนี้ น่าจะทำให้มหาวิทยาลัยเกิดปัญหาในด้านการบริหารและด้านการเงินขึ้นมาภายหลังอย่างแน่นอน จึงต้องการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับได้สำรวจเอกสารและรายงานวิจัยต่างๆ ของมหาวิทยาลัยแล้ว ไม่ปรากฏว่าเคยมีการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มาก่อน และระหว่างทำการวิจัย มหาวิทยาลัยก็ประสบกับปัญหาในด้านการบริหารงาน ดังที่ผู้วิจัยคาดคะเนไว้ คือลูกจ้างเงินนอกงบประมาณได้นัดหยุดงานเรียกร้องสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่างๆ ตามระเบียบที่มหาวิทยาลัยออกมา รวมทั้งมีปัญหาด้านการเงินอีกด้วย ผู้วิจัยจึงใคร่จะศึกษารายละเอียด และปัญหาเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างเงินนอกงบประมาณของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยหวังว่าจะเป็นประโยชน์กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นแหล่งผลิตบัณฑิตที่สำคัญและเก่าแก่ที่สุดของประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ หน่วยการเจ้าหน้าที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บัญชีถือจ่ายลูกจ้าง เงินนอกงบประมาณ ปี ๒๕๑๖.

^๒ หน่วยการเจ้าหน้าที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บัญชีถือจ่ายลูกจ้าง เงินนอกงบประมาณ ปี ๒๕๑๘.

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานจ้างลูกจ้างเงินนอกงบประมาณ ซึ่งมีผลเชื่อมโยงมาถึงปัญหาด้านการเงินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เนื่องจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้บุกเบิกในเรื่องนี้ โดยออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดินขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ให้ลิสต์ต่างๆ แก่ลูกจ้างประเภทนี้เป็นอย่างมาก และเป็นผลให้มหาวิทยาลัยต้องจ่ายเงินเพื่อการนี้เป็นจำนวนมากเช่นกัน จึงต้องการศึกษาว่า การบริหารงานหลังจากที่ระเบียบออกใช้บังคับแล้ว มีผลดีหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ อย่างไร คำนึงกับจำนวนเงินที่มหาวิทยาลัยต้องจ่ายเพิ่ม เดิมหรือไม่ และมีปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงต่อไป

ขอบเขตการค้นคว้า

๑. การวิจัยนี้จำกัดเฉพาะการบริการงานจ้างลูกจ้างเงินนอกงบประมาณ และส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับลูกจ้างเงินผลประโยชน์ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

๒. การรวบรวมข้อมูล ส่วนมากจะเป็นข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ถึงปีปัจจุบัน นอกจากข้อมูลที่จะนำมาเปรียบเทียบเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง เงินงบประมาณ การจัดตั้งหน่วยงาน ใช้ข้อมูลย้อนหลังขึ้นไป ๑๐ ปี คือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔

วิธีดำเนินการค้นคว้า

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ส่วนใหญ่ได้มาจากเอกสารของหน่วยการเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง และจากหนังสืองบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสำนักงบประมาณ เอกสารเกี่ยวกับโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย และรายงานการสำรวจวิจัย ของฝ่ายวางแผนและพัฒนา เอกสารงบประมาณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายงานการประชุมคณะดี รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัย รายงานการประชุมคณะกรรมการลูกจ้างเงินนอกงบประมาณ สถิตินิติศาสตร์และอาจารย์

จากแผนกสถิติ และทะเบียนประวัติ พระราชบัญญัติ และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ฯลฯ ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจ้างลูกจ้างเงินนอกงบประมาณ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์เกี่ยวกับการบริหารงานจ้างและปัญหา ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ส่วนการเปรียบเทียบจำนวนเงินการใช้จ่าย จำนวนอัตรากำลังใช้ ร้อยละ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผลที่จะได้รับจากการวิจัยนี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอาจนำไปพิจารณาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างเงินนอกงบประมาณ และด้านการเงินของมหาวิทยาลัย ซึ่งขณะนี้กำลังประสบปัญหาอยู่ หากนำผลของการวิจัยนี้ไปเป็นข้อมูลโดยผู้บริหารหรือผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยนำไปดำเนินการหรือแก้ไขตกแปลงเพิ่มเติมส่วนที่ควรขึ้น ก็เชื่อว่าจะเป็นประโยชน์กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก

อนึ่ง การวิจัยนี้ยังได้ศึกษาเปรียบ เที่ยบกับการบริหารงานจ้างลูกจ้างเงินนอกงบประมาณของมหาวิทยาลัยอื่นด้วย จึงมีข้อมูลที่จะนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจ และยังเป็นประโยชน์กับมหาวิทยาลัยอื่นที่จะศึกษาหรือปฏิบัติด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย