

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามหาวิทยาลัยของรัฐต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆมากมาย โดยเฉพาะปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารเนื่องจากขาดความเป็นอิสระ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยของรัฐยังต้องเสียอาจารย์ที่ดีให้กับองค์กรเอกชน เนื่องจากเงินเดือนข้าราชการที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับองค์กรเอกชน ส่วนอาจารย์ที่เหลืออยู่จำนวนไม่น้อยต้องใช้เวลาหารายได้จากการทำงานนอกมหาวิทยาลัยอันเป็นเหตุให้เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ลดลง การแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นทำได้ยากเนื่องจากมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการจึงต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆ หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปมหาวิทยาลัยคงจะมีปัญหาทางด้านบุคลากรที่มีคุณภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน ดังนั้นการแยกตัวออกจากระบบราชการจึงเป็นทางออกหนึ่ง เนื่องจากการแยกตัวดังกล่าวจะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถที่จะกำหนดระเบียบด้านต่างๆได้เองทั้งด้านการบริหารงาน บริหารคน และบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายได้เอง แม้ว่าจะได้รับเงินงบประมาณแผ่นดินแต่ก็ได้รับในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจการของมหาวิทยาลัยได้อย่างคล่องตัว ทำให้สามารถที่จะกำหนดเงินเดือนของพนักงานได้เองเพื่อให้สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนในตลาดแรงงานได้ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยยังมีอำนาจในการแต่งตั้งหน่วยงานต่างๆภายในมหาวิทยาลัยตลอดจนสามารถกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนได้เอง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะทำให้มหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารงานที่คล่องตัวและก้าวสู่ความเป็นเลิศมากขึ้น (เกษม สุวรรณกุล, 2540)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันการศึกษาของรัฐ ขึ้นอยู่กับทบวงมหาวิทยาลัย นับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อจะเข้าสู่ระบบใหม่ตามนโยบายของรัฐในการปฏิรูประบบราชการให้เป็นองค์กรมหาชนโดยเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่สาธารณะโดยไม่แสวงหากำไรเป็นหลัก โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมีคณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานและมีระบบการประเมินผลที่ชัดเจน ลดขั้นตอนในการบังคับบัญชาและรักษาบุคลากรที่มีความรู้ โดยรัฐยังคงให้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานแต่จะมีการประเมินผลการทำงานมากขึ้น

นอกจากนั้นรูปแบบของสวัสดิการต่างๆอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างไรก็ตามอย่างน้อยที่สุด สวัสดิการต่างๆต้องไม่น้อยไปกว่าสวัสดิการที่บุคลากรเคยได้รับอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากสาเหตุหนึ่งที่บุคลากรตัดสินใจเข้ามาทำงานในหน่วยงานของทางราชการซึ่งถือได้ว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงแต่มีอัตราค่าจ้างที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่นๆในองค์กรเอกชนก็คือ สวัสดิการต่างๆที่รัฐจัดให้ จากกรณีที่มีการสำรวจความคิดเห็นอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศในเรื่องของการออกนอกกรอบราชการพบว่าข้าราชการร้อยละ 50-60 ไม่เห็นด้วยกับการออกนอกกรอบราชการ โดยมีความวิตกกังวลในเรื่องของเงินเดือน การที่จะต้องถูกประเมินและการเปลี่ยนแปลงสภาพรวมไปถึงสวัสดิการต่างๆที่เคยได้รับ ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการรักษาพยาบาล สวัสดิการสงเคราะห์บุตรหรือสวัสดิการอื่นๆที่รัฐจัดให้มีขึ้น ในส่วนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่าในช่วงปีงบประมาณ 2539-2541 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใช้จ่ายเงินในส่วนของสวัสดิการรักษาพยาบาลเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 4.13 ของเงินค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมด (หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทนและใช้สอยวัสดุ หมวดสวัสดิการการศึกษาของบุตร และหมวดสวัสดิการรักษาพยาบาล) และเท่ากับร้อยละ 4.88 ของหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง (ยุพดี อังจารุศิลา, 2542) ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 รายจ่ายเงินสวัสดิการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและเงินเดือน ค่าจ้างของข้าราชการ และลูกจ้างประจำ ปีงบประมาณ 2539 - 2541

หน่วย: บาท

ประเภทหมวดเงินสวัสดิการ	2539	2540	2541
หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง	1,109,763,410	1,159,445,520	1,212,189,980
หมวดค่าตอบแทนและใช้สอยวัสดุ	180,391,788	175,473,207	143,676,303
หมวดสวัสดิการการศึกษาของบุตร	11,600,604	11,793,790	11,565,200
หมวดสวัสดิการการรักษาพยาบาล	51,700,349	62,772,302	58,791,725
รวม	1,353,456,151	1,409,484,818	1,426,223,208
เงินสวัสดิการการรักษาพยาบาลคิดเป็นร้อยละของเงินค่าใช้จ่ายทั้งหมด	ร้อยละ 3.8	ร้อยละ 4.5	ร้อยละ 4.1
เงินสวัสดิการการรักษาพยาบาลคิดเป็นร้อยละของเงินเดือนและค่าจ้าง	ร้อยละ 4.7	ร้อยละ 5.4	ร้อยละ 4.9

ที่มา: สำนักงานกองคลัง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากปัญหาสำคัญของระบบสวัสดิการรักษายาบาลที่เป็นอยู่อันได้แก่ ปัญหาค่าใช้จ่ายในการรักษายาบาล และปัญหาประสิทธิภาพของระบบ โดยจากการวิเคราะห์รายจ่ายค่ารักษายาบาล พบว่าค่ารักษายาบาลที่เบิกจ่ายจริงจากกรมบัญชีกลางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทุกปีจาก 4,136 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2533 เป็น 13,587 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2539 และต่อมาในปีงบประมาณ 2540 ค่าใช้จ่ายก็เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 15,503 ล้านบาท นอกจากนี้วิธีการจ่ายเงินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นการจ่ายตามจำนวนครั้งและปริมาณบริการ (fee for service) โดยเป็นการเบิกย้อนหลังให้แก่ข้าราชการและสมาชิกในครอบครัวของข้าราชการ โดยเป็นผู้มีสิทธินั้นๆ ซึ่งเป็นการยากต่อการควบคุมค่าใช้จ่ายเพราะค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเป็นค่าใช้จ่ายที่สัมพันธ์กันโดยตรงกับปริมาณการรับบริการ นอกจากนี้ยังเกิดความไม่เสมอภาคของระบบเนื่องจากเป็นระบบที่ผู้ใช้บริการยิ่งมาก ยิ่งได้รับสิทธิประโยชน์มาก ในขณะที่ผู้ไม่ป่วยไม่ได้ใช้สิทธิรับบริการก็จะได้ประโยชน์จากสวัสดิการนี้ ประกอบกับหลักการของการออกนอกกระบบราชการในส่วนของสวัสดิการรักษายาบาลของพนักงานจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีการเสนอให้นำระบบสวัสดิการที่มีอยู่แล้วทั่วไปมาใช้ โดยบุคลากรจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนี้ ส่วนหนึ่งและมหาวิทยาลัยจ่ายให้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันนั้นข้าราชการไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เนื่องจากทางมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนนี้แทนโดยไม่เฉพาะแต่ตัวข้าราชการเท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการส่วนนี้ สวัสดิการนี้ยังครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายด้านรักษายาบาลของบุคลากร คู่สมรสและบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายอีกสามคน

จากการศึกษาในเรื่องของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทำประกันสุขภาพเสริมของข้าราชการและลูกจ้างประจำจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ยุพดี อังจรัสสิลา, 2542) พบว่าข้าราชการและลูกจ้างประจำที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่าสวัสดิการที่ได้รับไม่เพียงพอคิดเป็นร้อยละ 52.80 โดยข้าราชการและลูกจ้างประจำร้อยละ 10.52 ของจำนวนตัวอย่างทั้งหมดมีการทำประกันสุขภาพเสริม ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ทำประกันสุขภาพเสริมมีความคิดเห็นว่าสวัสดิการที่ได้รับไม่เพียงพอร้อยละ 63.4 และกลุ่มผู้ที่ไม่ได้ทำประกันสุขภาพเสริมมีความเห็นว่า สวัสดิการที่ได้รับไม่เพียงพอร้อยละ 51.6 โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลของการตัดสินใจทำประกันสุขภาพเสริมของข้าราชการและลูกจ้างประจำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้แก่ ค่าเบี้ยประกัน อายุ รายได้รวมของครอบครัวต่อเดือน การเลือกใช้ประเภทของสถานพยาบาล ความคิดเห็นที่มีต่อสวัสดิการที่ได้รับ และสถานภาพการสมรสที่สมรสแล้ว จะเห็นได้ว่าค่าเบี้ยประกันสุขภาพเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความน่าจะเป็นในการตัดสินใจของข้าราชการและลูกจ้างประจำในการตัดสินใจทำหรือไม่ทำประกันสุขภาพเสริม

ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่ต้องศึกษาถึงค่าเบี้ยประกันสุขภาพที่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเต็มใจที่จะจ่ายในการทำประกันสุขภาพภายหลังการออกนอกระบบราชการ เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้ทราบถึงค่าเบี้ยประกันที่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเต็มใจที่จะจ่ายเพื่อแลกกับสวัสดิการทางด้านสุขภาพอนามัยของตนภายหลังการออกนอกระบบ โดยจำนวนเงินส่วนที่เหลือนั้นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนนั้น ซึ่งน่าจะทำให้การใช้จ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาลเกิดผลประโยชน์แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำในการคุ้มครองการรักษาพยาบาลและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงค่าเบี้ยประกันสุขภาพที่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีอายุไม่เกิน 50 ปีเต็มใจที่จะจ่าย
- 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดค่าเบี้ยประกันสุขภาพที่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่มีอายุไม่เกิน 50 ปีเต็มใจที่จะจ่าย

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาถึงค่าเบี้ยประกันสุขภาพที่ข้าราชการและลูกจ้างประจำเต็มใจที่จะจ่ายในครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะบุคลากรในกลุ่มสายงานข้าราชการและลูกจ้างประจำเงินงบประมาณแผ่นดินที่สังกัดในหน่วยงานต่างๆภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเลือกศึกษาบุคลากรที่มีคุณสมบัติดังนี้

- 1) ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่เป็นโสด/ เป็นหม้าย/ คู่สมรสเสียชีวิต
- 2) ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่สมรสแล้วแต่คู่สมรสไม่ได้ประกอบอาชีพในหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
- 3) ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่สมรสแล้วและคู่สมรสรับราชการในสังกัดของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และเนื่องมาจากบุคลากรที่มีอายุเกินกว่า 50 ปีขึ้นไปเป็นกลุ่มบุคลากรในวัยใกล้เกษียณอายุราชการ ดังนั้นในการศึกษานี้จึงไม่นับรวมบุคลากรในกลุ่มดังกล่าว โดยทำการเลือกศึกษาเฉพาะบุคลากรที่มีช่วงอายุไม่เกิน 50 ปีโดยไม่รวมถึงข้าราชการบำนาญ และพนักงานมหาวิทยาลัย

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงค่าเบี่ยงแปรกันสุภาพที่ข้าราชการและลูกจ้างประจำเต็มใจที่จะจ่าย
- 2) ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อค่าเบี่ยงแปรกันสุภาพที่ข้าราชการและลูกจ้างประจำเต็มใจที่จะจ่าย
- 3) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดเก็บค่าเบี่ยงแปรกันสุภาพของข้าราชการและลูกจ้างประจำของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย