

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย กำหนดให้จัดระบบการบริหารการศึกษาแบบใหม่ คือ ตั้งสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นนิติบุคคล และอาจเป็นหน่วยราชการ หรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ภายในปี พ.ศ. 2545 แต่ในปัจจุบัน (พฤษภาคม พ.ศ. 2546) มหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ยังมิได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทบวงมหาวิทยาลัยได้แจ้งถึงการดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่า “ในขณะนี้ไม่มีมหาวิทยาลัย/สถาบัน เสนอร่างพระราชบัญญัติมายังทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 10 แห่ง กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ” (มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545, หน้า 1) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้จะส่งผลต่อมหาวิทยาลัยในด้านการบริหารและการจัดการในรูปแบบใหม่ การก้าวสู่สถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาทหรือการเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยสร้างความตื่นตัวแก่นุคลากรในสังกัดของมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้ระบบราชการเป็นอย่างยิ่ง

การเปลี่ยนแปลงจากมหาวิทยาลัยในรูปแบบเดิมมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญมากที่สุดครั้งหนึ่งของการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือมหาวิทยาลัยจากระบบราชการมาสู่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีการจัดระบบบริหารจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระ มหาวิทยาลัยถูกควบคุมและกำกับโดยระบบราชการหรือรัฐบาลลดลงหรือน้อยที่สุด ซึ่งรัฐบาลจะเป็นเพียงผู้กำกับนโยบาย จัดสรรงบประมาณบางส่วนและดูแลควบคุมคุณภาพเป็นหลัก แต่จะเน้นที่การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 5) สรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใน 3 ด้าน (ประมนต์ สุธีวงศ์, 2544, หน้า 18) ได้แก่

1. ไม่ใช้ระบบราชการในการบริหารงาน
2. มีความอิสระทางวิชาการ
3. รัฐสนับสนุนด้านการเงินต่อไปอีกระยะหนึ่ง

จากอดีตและปัจจุบันที่สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการส่วนใหญ่ขาดการพัฒนา ไม่สามารถก้าวทันต่างประเทศนั้น สาเหตุหนึ่งเกิดจากความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งผูกติดกับระบบราชการ ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงเห็นทางออกที่จะให้มีการจัดระบบการบริหารสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาเสียใหม่ การออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยอาจจะเป็นทางแก้ปัญหาก็เกิดขึ้นในอดีตและในปัจจุบันได้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลไม่ใช่เอกชน แต่เป็นองค์กรนิติบุคคลที่สามารถดูแลจัดการแบบเบ็ดเสร็จ และเป็นองค์กรเพื่อบริการไม่ใช่องค์กรที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ ถ้าหากพิจารณาจากความต้องการของมหาวิทยาลัยที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสถานภาพ มีสิ่งจูงใจหลักอยู่ 2 ประการ คือ คุณภาพและมาตรฐานของการอุดมศึกษา (สุนทร แก้วลาย, 2543, หน้า 63) การออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยจึงสร้างความอิสระและคุณภาพในการบริหารงานอันจะเกิดประโยชน์ในการพัฒนามหาวิทยาลัยในอนาคต

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกนับแต่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการตรงตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล นอกจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีแล้วยังมีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่มีการบริหารงานตามรูปแบบของนิติบุคคล ส่วนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการจากระบบราชการมาสู่สถานะความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล และปี พ.ศ. 2545 มหาวิทยาลัยที่พร้อมจะปรับเปลี่ยนสถานภาพจากระบบราชการก้าวสู่สถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีทั้งสิ้น 10 แห่ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแล้วและอยู่ระหว่างการดำเนินการ

ห้องสมุดเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของมหาวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาระดับอุดมศึกษา นอกจากหน้าที่หลักของห้องสมุดมหาวิทยาลัยคือ เป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการ ซึ่งเป็นแหล่งจัดเก็บ จัดระบบ รวบรวม รักษา และให้บริการทรัพยากรสารสนเทศต่าง ๆ แล้ว ห้องสมุดยังเป็นเครื่องบ่งชี้คุณภาพของมหาวิทยาลัย ซึ่งห้องสมุดจะต้องสนับสนุนการพัฒนามหาวิทยาลัยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตรงตามนโยบายที่มหาวิทยาลัยกำหนดและพัฒนาศักยภาพของมหาวิทยาลัยให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับต่างประเทศ ในพระราชบัญญัติการศึกษาจะเน้นการเรียนการสอนที่ให้ความสำคัญกับผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง อันหมายถึงผู้เรียนต้องศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองตามความถนัดอย่างอิสระ ซึ่งห้องสมุดมหาวิทยาลัยจะมีส่วนสนับสนุนพัฒนาคุณภาพของบัณฑิต ดังนั้นการปรับเปลี่ยนสถานภาพทาง

ด้านกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นจึงส่งผลกระทบต่อรูปแบบของห้องสมุดมหาวิทยาลัยที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นนิติบุคคล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) ให้มีการเปลี่ยนแนวความคิดในการบริหารและบริการห้องสมุด โดยเน้นที่ผู้ใช้เป็นศูนย์กลางห้องสมุดเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ อีกทั้งเป็นแหล่งรวมสื่อทุกประเภท มีกระบวนการจัดการเรียนรู้ มีกิจกรรมเกี่ยวกับการดำเนินชีวิต การทำมาหากิน ศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้ผู้ศึกษาเข้าค้นหาคำตอบในห้องสมุด ผู้ใช้สามารถศึกษาค้นคว้าได้ด้วยตนเอง

เมื่อมหาวิทยาลัยก้าวเข้าสู่สถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทุกหน่วยงานที่สังกัดภายใต้ความควบคุมดูแลของมหาวิทยาลัย ต้องมีการจัดระบบการบริหารใหม่ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยก็เช่นเดียวกันจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณที่ถือว่าสำคัญมากสำหรับห้องสมุดมหาวิทยาลัย เพราะจากเดิมห้องสมุดได้รับงบประมาณส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล เมื่อออกนอกระบบห้องสมุดอาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางด้านงบประมาณใหม่เพื่อการบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนอาจจะต้องหาวิถีทางที่จะได้รับงบประมาณให้เพียงพอต่อการพัฒนาห้องสมุด ห้องสมุดที่อยู่ภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (ประภาวดี สืบสนธิ์, 2543, หน้า 22) งบประมาณที่ได้รับมาจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งรัฐจัดสรรให้ในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินรายได้อื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย บุคลากรของศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ข้าราชการ ซึ่งศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษาของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษาของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และสำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีลักษณะการบริหารจัดการคล้ายคลึงกับ ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป เมื่อทุกมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่ารูปแบบการบริหารของห้องสมุดจะไปในทิศทางใด

ได้มีผู้ศึกษาวิจัยในด้านความคิดเห็นของอาจารย์หรือบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น วนิดา รัตนานนท์ (2541) ได้ศึกษาความคิดเห็นของอาจารย์เพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นรเศรษฐ์ บุญชู และคนอื่น ๆ (2540) ได้ศึกษาการพัฒนา

มหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล อุทุมพร จันทรศรี (2539) ศึกษาถึงความคิดเห็นของอาจารย์เกี่ยวกับการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบราชการ เป็นต้น ผู้วิจัยจึงประสงค์ศึกษาทัศนคติของผู้บริหารในการบริหารงานของห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การหารายได้ของห้องสมุด รูปแบบการให้บริการใหม่ ๆ อันจะนำมาซึ่งรายได้เข้าสู่ห้องสมุด ตลอดจนศึกษาแนวทางการร่วมมือระหว่างห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาเมื่อก้าวสู่สถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อจะเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายของผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา และเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเปลี่ยนแปลงสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อการบริหารงานห้องสมุดในสถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ความร่วมมือระหว่างห้องสมุด และการหารายได้ให้แก่หน่วยงาน
2. เพื่อเปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วกับผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่กำลังจะเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีต่อการบริหารงานห้องสมุดในสถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงสภาพของห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ทัศนคติของผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อการบริหารงานห้องสมุดในสถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ความร่วมมือระหว่างห้องสมุด และการหารายได้ให้แก่หน่วยงาน
2. เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและเตรียมความพร้อมในการบริหารงานของผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา ในสถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตทางด้านเนื้อหา ศึกษาทัศนคติของผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อการบริหารงานห้องสมุดในสถานะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ความร่วมมือระหว่างห้องสมุด และการหารายได้ให้แก่หน่วยงาน
2. ประชากร คือ ผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 219 คน จากห้องสมุดของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และหัวหน้าห้องสมุด

## ข้อจำกัดของการวิจัย

กลุ่มผู้บริหารห้องสมุดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ยังมิได้ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงานห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง การบริหารจัดการห้องสมุดของสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรีขึ้นไป ให้เกิดประสิทธิภาพด้วยการใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือระหว่างห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา และการหารายได้ให้แก่หน่วยงาน
2. สถาบันอุดมศึกษา หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สถาบันราชภัฏ และสถาบันราชมนฑล
3. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยที่อิสระในการบริหารจัดการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล
4. ห้องสมุด หมายถึง แหล่งวิทยาการที่มีการจัดหา จัดเก็บ รวบรวม รักษาและให้บริการทรัพยากรสารสนเทศประเภทต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อใช้เป็นแหล่งค้นคว้าหาความรู้ โดยอาจเรียกว่าสำนักหอสมุด สำนักวิทยบริการ หรือ ศูนย์วิทยบริการ หรือชื่ออื่น ๆ ที่ตามแต่สถาบัน จะใช้เรียกแทนคำว่าห้องสมุด

5. ผู้บริหารห้องสมุด หมายถึง ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และหัวหน้าห้องสมุดของมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

6. ทรรสนะ หมายถึง ความคิดเห็นของผู้บริหารห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา

7. การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เริ่มตั้งแต่การวางแผน การสรรหา และการคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่เหมาะสม ให้การฝึกอบรมรวมทั้งการส่งเสริมและประเมินผลงาน ซึ่งบุคลากรของห้องสมุดแบ่งเป็นบุคลากรที่มีวุฒिवิชาชีพทางด้านบรรณารักษศาสตร์และสารสนเทศศาสตร์และบุคลากรที่ไม่มีวุฒิด้านบรรณารักษศาสตร์และสารสนเทศศาสตร์

8. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารจัดการกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้เพียงพอและเหมาะสมในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ งบประมาณประกอบด้วยงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณรายได้

9. ความร่วมมือระหว่างห้องสมุด หมายถึง การที่ห้องสมุดรวมกลุ่มกันในด้านใดด้านหนึ่ง มีการใช้ทรัพยากรสารสนเทศในด้านต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อประหยัดงบประมาณ ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน ตลอดจนสร้างความพึงพอใจและสะดวกรวดเร็วให้แก่ผู้ใช้บริการมากขึ้น

10. การหารายได้ให้แก่หน่วยงาน หมายถึง การคิดค่าบริการต่าง ๆ ของหน่วยงานอันจะนำมาซึ่งรายได้เพื่อเป็นงบประมาณทดแทนหรือเพิ่มเติมจากงบประมาณแผ่นดินและงบรายได้ซึ่งได้รับตามปกติ