

## บทที่ 2

### วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพและปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคลของศูนย์บริการ การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้วิจัยได้ศึกษาวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอตามลำดับดังนี้ คือ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แนวคิดเกี่ยวกับการ ใช้ทรัพยากรบุคคล การบริหารงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

##### ความหมายและความสำคัญ

###### ความหมาย

Pigors and Myers (1961 อ้างถึงใน ทัศนิกา คุปร์รัตน์, 2538 ก) ให้ความหมายว่าการบริหารงานบุคคล คือศิลปะในการแสวงหา นวัตกรรมและรักษาบุคคลไว้ เพื่อที่จะสามารถให้บุคคลเหล่านั้นทำงานให้ประสพผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และ บรรลุเป้าหมายขององค์การ

Beach (1965 อ้างถึงใน ทัศนิกา คุปร์รัตน์, 2538 ก) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคลคือการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนนโยบายและโครงการ เกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุมอัตรากำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการสร้างมนุษยสัมพันธ์ในการทำงานให้องค์การหรือหน่วยงาน

ภิญโญ สาร (2517) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการสรรหา คัดเลือก และใช้คนใช้คนให้เหมาะกับงาน ตลอดจนบำรุงรักษาและพัฒนาบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยบุคคลนั้นพึงพอใจรวมทั้งการให้บุคคลนั้นจากงาน

สมาน รังสิโยภักดิ์ (2522) ให้ความหมายว่า "การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์การหรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลมาปฏิบัติงาน การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงานไปจนถึงการให้บุคคลพ้นจากงาน"

สุรัฐ ศิลปอนันต์ (2530) ให้ความหมายว่า "การบริหารงานบุคคล หมายถึง การใช้มาตรการ เพื่อจูงใจให้บุคคลอุทิศตน ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด"

พัชรนิภา คุปรัตน์ (2538 ก) ให้ความหมายว่า "การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ นับตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือกคนใหม่เข้ามาปฏิบัติงาน ตลอดจนการใช้คนเก่าที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานที่มีทั้งปริมาณและคุณภาพ"

สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ เพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาบุคคล ให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ตลอดจนการให้บุคคลพ้นจากงาน

### ความสำคัญ

ภิญโญ สาร (2517) กล่าวว่า "การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร" ทั้งนี้เพราะคนเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานทุกด้านขององค์การ องค์การจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ก็ขึ้นอยู่กับการบริหารงานบุคคลขององค์การเป็นสำคัญ ซึ่ง French (1978 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2537) กล่าวว่า "การบริหารงานบุคคลไม่ควรเป็นเพียงการบริหารเกี่ยวกับคนของหัวหน้างาน หรือไม่ควรเป็นเพียงงานด้าน



บุคลากรที่มอบหมายให้เป็นความรับผิดชอบของแผนกใดแผนกหนึ่งเท่านั้น แต่ควรจะมีฐานะ เป็น ระบบงานย่อยที่สำคัญที่สุด ที่ครอบคลุมและมีอยู่ในทุกส่วนขององค์การ”

สรุปได้ว่าถ้าองค์การใดมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีความซื่อสัตย์ สุจริต และองค์การนั้นมีการบริหารงานบุคคลที่ดี ย่อมจะประสบความสำเร็จในการบริหาร องค์การ จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลมีความสำคัญยิ่งสำหรับทุกองค์การ

### หลักการบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันนี้ที่สำคัญมี 2 ระบบ (ภิญโญ สาธร, 2517)

คือ

1. ระบบคุณธรรม เป็นระบบที่ช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล มากที่สุด (สมทรง เกษมสิน, 2526 ก) ระบบนี้มีแนวคิดที่ชัดเป็นหลัก 4 ประการ คือ หลักความสามารถ หลักความมั่นคง หลักความเป็นกลางทางการเมือง และหลักความ เสมอภาคในโอกาส (Kingsbury, 1957 อ้างถึงใน ภิญโญ สาธร, 2517)

2. ระบบอุปถัมภ์ เป็นระบบที่มีลักษณะเกือบตรงข้ามกับระบบคุณธรรม แต่มีส่วนที่ เหมือนกันคือ มุ่งให้ได้บุคคลที่มีคุณภาพเพื่อประสิทธิภาพขององค์การ ฉะนั้น หากผู้มีอำนาจ ปฏิบัติอย่างเป็นธรรมก็อาจได้คนดีไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าระบบคุณธรรม

สรุปได้ว่าระบบคุณธรรมเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบ ที่เหมาะสมในปัจจุบัน ส่วนระบบอุปถัมภ์นั้น ปรากฏว่าประเทศส่วนใหญ่ก็ยังมีการใช้ระบบ อุปถัมภ์กันอยู่ ทั้งนี้เพราะบางตำแหน่งไม่สามารถใช้ระบบคุณธรรมเพียงพออย่างเด็ดขาดได้อย่าง เหมาะสม หากผู้ที่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้รู้จักใช้อย่างรอบคอบ ไม่ละเลยหลักความ สามารถ ก็จะทำให้การใช้ระบบคุณธรรมในกรณีนั้น มีความสมบูรณ์และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

### ภารกิจการบริหารงานบุคคล

ภิญโญ สาธร (2517) กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลว่า มี 4 ลักษณะ คือ การให้ได้มาซึ่งบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนา และการให้พ้นจากงาน

สุวิธ ศิลปอนันต์ (2530) กล่าวว่าภารกิจการบริหารงานบุคคล มี 4 ประการ คือ การสรรหาบุคคล การใช้บุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการธำรงรักษาบุคลากร

วิจิตร ศรีสอ้าน และอวยชัย ชะบา (2531) กล่าวว่า ภารกิจหลักของการบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปมี 3 ประการคือ

1. การกำหนดความต้องการด้านบุคลากรของหน่วยงาน
2. การตอบสนองความต้องการ โดยการสรรหาและเลือกสรรบุคลากรตามความต้องการของหน่วยงาน
3. การธำรงรักษาและพัฒนาบุคลากรและบริการ

Cascio (1989 อ้างถึงใน ธีรนิภา คุปรัตน์, 2538 ข) ได้สรุปหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรบุคคลไว้ 6 ประการ คือ การแสวงหา การคัดเลือก การบำรุงรักษา การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการปรับแก้ไข

จะเห็นได้ว่านักวิชาการได้กำหนดขอบข่าย หรือภารกิจการบริหารงานบุคคลไว้หลายกิจกรรม ทั้งเหมือนและแตกต่างกัน แต่หากพิจารณารายละเอียดในทุกกิจกรรมแล้วสรุปได้ว่า ภารกิจการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 5 กิจกรรมใหญ่ ๆ คือ การวางแผนกำลังคน การแสวงหา การธำรงรักษา การพัฒนา และการให้พ้นจากงาน

#### กระบวนการบริหารงานบุคคล

ชงชัย สันติวงษ์ (2537) กล่าวว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล มีเป้าหมาย เพื่อให้การบริหาร และการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลลุล่วงไปด้วยดี เพื่อให้การใช้ทรัพยากรมนุษย์เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งสมพงษ์ เกษมสิน (2526 ก) ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลจะมีขั้นตอนไม่ใช่สาระสำคัญ แต่จะต้องกำหนดกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนให้ครบถ้วน โดยได้กำหนดกระบวนการในการบริหารงานบุคคลไว้ 8 ขั้นตอน ได้แก่

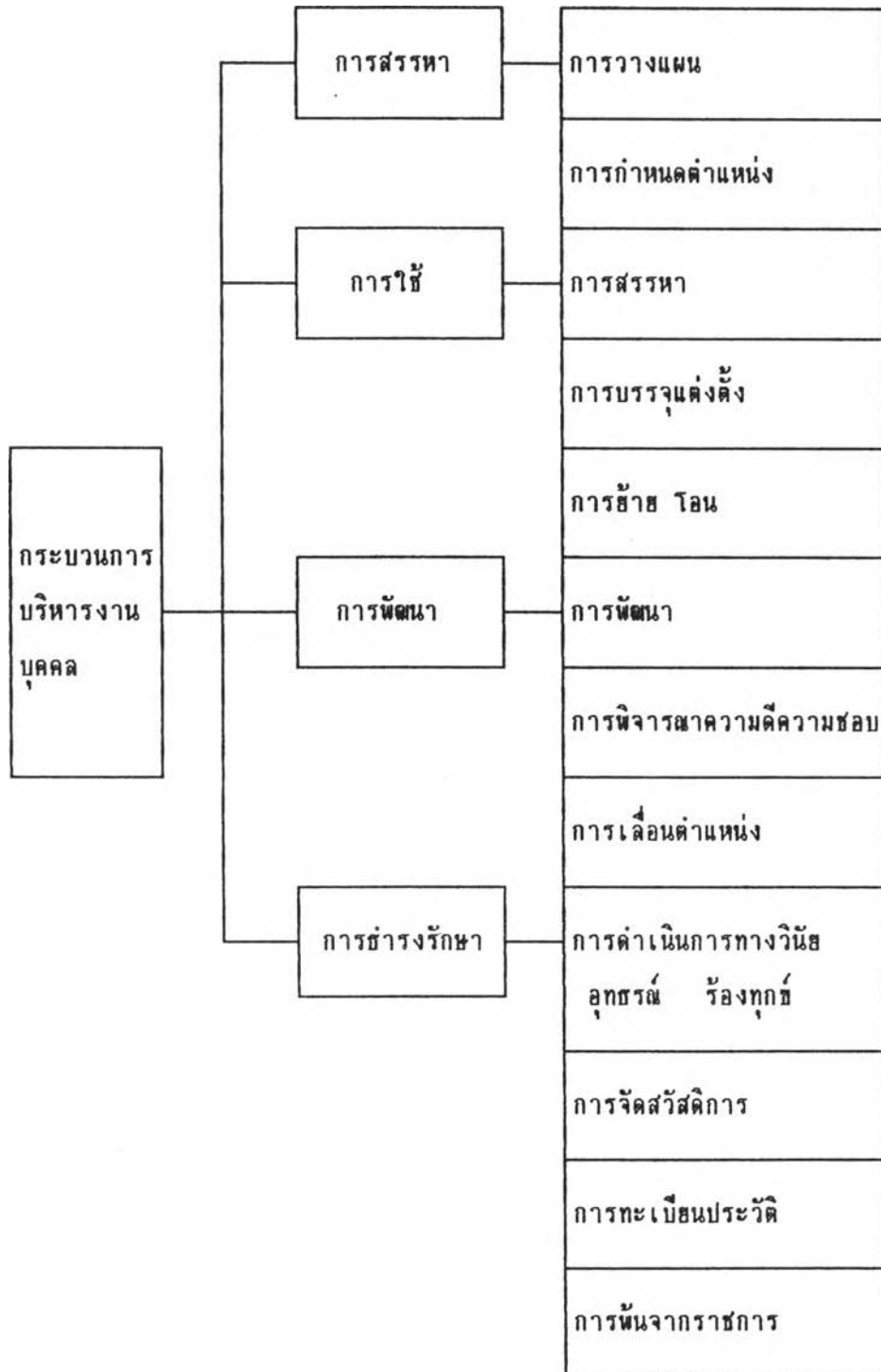
1. การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
2. การสรรหาบุคคล
3. การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง

4. การประเมินผลการปฏิบัติงานและการป้อนข้อเสนอแนะ
5. การปกครองบังคับบัญชา
6. การพัฒนาบุคคล
7. การจัดการประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ
8. การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

จ่านงค์ สมประสงค์ (2514) กล่าวว่า กระบวนการของการบริหารพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วย การจัดหาบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนาพนักงานเจ้าหน้าที่ การใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ให้เกิดประโยชน์ และการบำรุงรักษาพนักงานเจ้าหน้าที่

สุวัรัฐ ศิลปอนันต์ (2530) ได้แสดงแผนภูมิของกระบวนการบริหารงานบุคคลไว้ตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้

แผนภูมิที่ 1 แสดงกระบวนการบริหารงานบุคคล



ที่มา : สุวัรัฐ ศิลปอนันต์ (2530)

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล ที่จะต้องดำเนินการในขั้นตอนแรก คือ การวางแผนกำลังคน ส่วนขั้นตอนต่อไป คือการสรรหา คัดเลือกบุคลากร ทำนุบำรุงรักษา บุคลากร พัฒนาบุคลากร และให้บุคลากรออกจากงานเป็นขั้นตอนสุดท้าย

### แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรบุคคล

#### ความหมาย

คิงส์เบอรี (2514) ให้ความหมายเกี่ยวกับการใช้บุคคลให้มีประสิทธิภาพไว้ว่า การใช้บุคคลให้มีประสิทธิภาพนั้น มีความหมายเกินกว่าการที่จะกำหนดให้บุคคลทำหน้าที่ตามคุณวุฒิทางวิชาการที่เขามีอยู่ แต่ยังหมายรวมถึงการรู้ว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่มี ทักษะและความสามารถสูงส่งเป็นพิเศษ ซึ่งต้องการความสนับสนุน ส่งเสริมการพัฒนา ตัวของเขา โดยอาศัยการฝึกอบรม การให้ลาไปศึกษา และโอกาสที่จะทำหน้าที่ที่รับผิดชอบ และที่จะนำความคิดเห็นของเขามาใช้ให้เป็นประโยชน์ ตลอดจนการจัดหาสิ่ง ล่อใจที่เพียงพอมาให้เขาอยู่รับราชการตลอดไป

ธงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้กล่าวถึงหลักในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบุคคลว่า จะต้องประกอบด้วย

1. การจัดหาคนที่มีความสามารถและเต็มใจทำงาน
2. บรรจุบุคลากรให้ทำงานที่สัมพันธ์กับความสามารถและความสนใจ
3. พัฒนาบุคลากรเพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. พยายามให้บุคลากรมีความพึงพอใจ

เมื่อพิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าว สรุปได้ว่าการใช้ทรัพยากร บุคคล หมายถึงการให้บุคลากรในองค์การได้ทำงานตามความรู้ ความสามารถ ความสนใจ ด้วยความเต็มใจ และให้การพัฒนา รวมทั้งสร้างแรงจูงใจเพื่อให้บุคลากรทำงานได้อย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### วิธีการใช้ทรัพยากรบุคคล

Werther and Davis (1981) กล่าวว่า คนเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญที่สุดขององค์การ เพราะคนเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ คิดค้นวิทยาการใหม่ ๆ และเป็นผู้ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า ทรัพยากรบุคคลเป็นทรัพยากรที่แตกต่างจากทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ที่ดินหรือเงินทุน เพราะถ้าขาดคนเสียแล้ว องค์การก็ไม่สามารถคงอยู่ต่อไปได้

เมื่อคนเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพ โดยมีนักวิชาการได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรบุคคล ไว้ดังนี้

ทงศรี ก่าภู (2534 ก) ได้สรุปแนวคิดของ Pye ที่ได้เสนอแนวทางใหม่ในการบริหารงานบุคคล ต่อองค์การสหประชาชาติ โดยมีข้อเสนอประการหนึ่งคือ เรื่องการใช้ประโยชน์กำลังคน Pye ได้เสนอไว้ว่า จะต้องรู้จักใช้คนให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยมีค่านึงว่าจะเป็นคนของราชการ หรือธุรกิจเอกชน กล่าวคือ ความมีการถ่ายเทแลกเปลี่ยน ความรู้ความชำนาญการกัน และแม้คนที่เกษียณแล้วก็ควรนำมาใช้ประโยชน์ด้วย

นิษดา ชูพวงศ์ (2526) ได้ชี้ให้เห็นว่าการที่จะใช้คนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการวางแผนกำลังคน ซึ่งชูพวงศ์ เสวตจินดา (2530) ก็ได้กล่าวไว้สอดคล้องกันว่าการใช้ทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพ เป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหาร และเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการวางแผนกำลังคน ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าในกระบวนการของการวางแผนกำลังคน ต้องมีการวิเคราะห์การใช้กำลังคน เป็นระยะ ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าองค์การนั้นมีการใช้คนอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา

ส่วน ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2528) กล่าวว่าในการวิเคราะห์การใช้กำลังคน สามารถวิเคราะห์ได้โดยพิจารณาจากข้อมูลต่อไปนี้คือ

1. พิจารณาว่าหน่วยงานนั้นมีงานค้างเป็นประจำหรือไม่
2. พิจารณาว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคน ใช้เวลาในแต่ละวันเหมาะสมหรือไม่
3. มีการปฏิบัติงานล่วงเวลาเสมอหรือไม่
4. พิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่หลักมากน้อยเพียงใด





5. มีเจ้าหน้าที่บางคนทำงานน้อย ในขณะที่บางคนทำงานจนล้นมือหรือไม่
6. มีงานใดที่มีขั้นตอนที่มีปัญหา "คั่งคองขวด" หรือ ล่าช้าหรือไม่
7. มีช่วงเวลาใดที่มีปริมาณงานมากหรือน้อย เป็นพิเศษหรือไม่
8. ผลงานของหน่วยงานนั้นลดลงหรือเพิ่มขึ้นอย่างไร
9. จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ได้สัดส่วนกับปริมาณงานหรือไม่
10. เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้หรือทักษะเหมาะสมกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือไม่  
เช่น มีทักษะใดที่ยังมิได้นำมาใช้งาน หรือขาดทักษะและความรู้ด้านใดในการปฏิบัติงานอีก
11. ควรจะลดหรือเพิ่มงานใดให้แก่หน่วยงานนั้นบ้างหรือไม่
12. ควรจะปรับปรุงระบบงาน หรือโครงสร้างของหน่วยงานนั้นอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

Castetter (1986) กล่าวว่า การที่จะใช้ครูให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีหลายวิธีการด้วยกัน ได้แก่

1. หาวิธีการให้ครูที่มีความสามารถมากที่สุดมีโอกาสสอนนักเรียนให้ได้มากที่สุด
2. ตรวจสอบความสามารถของครู และพยายามใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการสอน
3. พยายามสงวนพลังงานและความสามารถของครูไว้ให้เกิดประโยชน์ในด้านการสอนให้มากที่สุด
4. มอบหมายงานที่เหมาะสมแก่ความสามารถของครูแต่ละคน
5. พยายามลดงานประจำที่เสมือนอาจจะช่วยปฏิบัติได้ เพื่อให้ครูมีเวลาที่จะเอาใจใส่ในการสอนได้อย่างเต็มที่
6. พยายามจัดหา และสนับสนุนให้ครูได้มีโอกาสใช้เครื่องช่วยสอน ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น

Anthony and Nicholson (1977) ได้กล่าวถึงวิธีการใช้ทรัพยากรบุคคล เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การเตรียมการ ประกอบด้วย การออกแบบงาน การประเมินค่างาน การวางแผนกำลังคน การสรรหา และการคัดเลือก

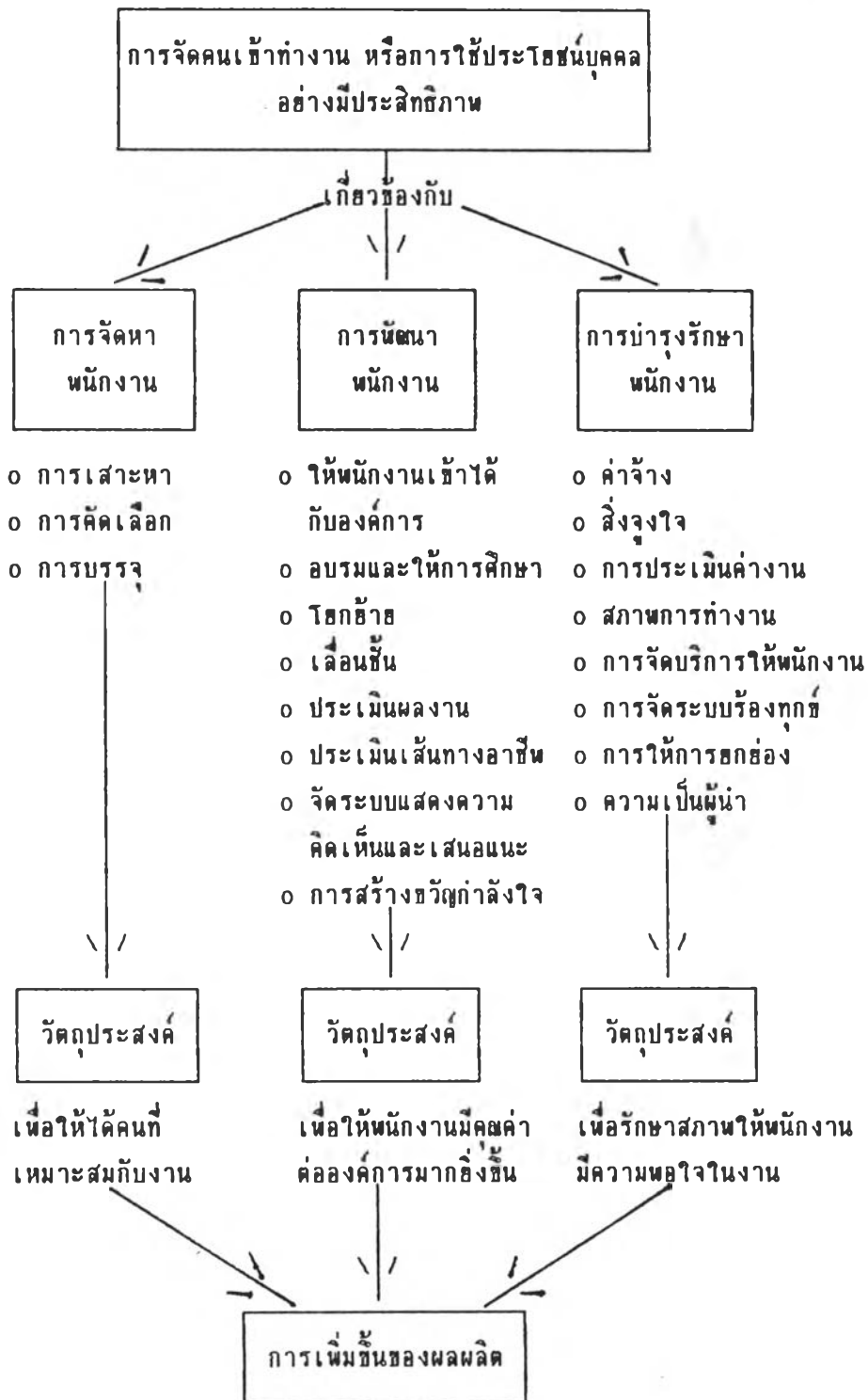
2. การนำทรัพยากรบุคคลไปใช้ ประกอบด้วย การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคคล การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การสร้างแรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร และการปรับปรุงประสิทธิภาพองค์การ

3. การประเมินผลการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย การประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบ การให้รางวัล การลงโทษ การพิจารณาเงินเดือน ตลอดจนเป็นข้อมูลเพื่อการพัฒนาบุคคล

สำหรับ Cascio (1989 อ้างถึงใน พิฐฐนิกา คุปรัตน์, 2538 ข) เสนอแนวคิดสรุปได้ว่าการใช้ทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย การวางแผนกำลังคน การสรรหา การคัดเลือก การประเมินค่า การมอบหมายงาน และการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการ

ส่วน ธงชัย สันติวงษ์ (2531) กล่าวว่า การจัดคนเข้าทำงานหรือการใช้ประโยชน์บุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ มีงานที่สำคัญ 3 ด้าน คือ การจัดหาพนักงาน การพัฒนาพนักงาน และการบำรุงรักษาพนักงาน โดยได้แสดงรายละเอียดไว้ในแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 แสดงรายละเอียดหน้าที่สำคัญของการใช้ประโยชน์บุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ



ที่มา : ธงชัย สันติวงษ์ (2531)

สรุปได้ว่าทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาองค์การ การที่จะให้ทรัพยากรบุคคลในองค์การนำศักยภาพของคนออกมาใช้ในการปฏิบัติงานในองค์การได้เต็มที่ องค์การจะต้องมีการบริหารงานบุคคลที่ดีด้วย โดยภารกิจหนึ่งในการบริหารงานบุคคลที่เป็นภารกิจอันสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ในเกือบทุกกิจกรรมของภารกิจการบริหารงานบุคคล คือการใช้ทรัพยากรบุคคล ซึ่งผู้บริหารจะต้องรู้จักใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามที่นักวิชาการได้ให้ทัศนะไว้หลายทัศนะ ดังกล่าวข้างต้นด้วย

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดของ Anthony and Nicholson (1977) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้ทรัพยากรบุคคลต้องเริ่มตั้งแต่ การเตรียมการ ได้แก่ การออกแบบงาน การประเมินค่างาน การวางแผนกำลังคน การสรรหา และการคัดเลือก ขึ้นต่อไป คือการนำทรัพยากรบุคคลไปใช้ ได้แก่ การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคคล การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การสร้างแรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร และการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การ ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### การเตรียมการ

#### การออกแบบงาน

ชงชัย สันติวงษ์ (2531) ให้ความหมายว่า "การออกแบบงาน คือการกำหนดสิ่งที่คนใดคนหนึ่งจะต้องทำในการปฏิบัติ และรวมถึงผลงานที่คาดว่าจะทำได้ด้วย ซึ่งในการออกแบบงานนี้เอง โดยมากจะต้องจัดทำพร้อมกับการวิเคราะห์ และออกแบบกระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานด้วย"

เสนาะ ตีเฮาว์ (2535) ให้ความหมายว่า การออกแบบงาน คือกระบวนการในการกำหนดลักษณะของงานที่จะต้องปฏิบัติงาน การกำหนดวิธีการทำงาน และการกำหนดความสัมพันธ์ของงานนั้นกับงานอื่น



เพ็ญศรี วาษวานนท์ (2530) กล่าวว่า การจัดรูปแบบขององค์การและรูปแบบงาน เป็นการจัดส่วนประกอบในการทำงาน ได้แก่คน หน้าที่ และ วัตถุประสงค์ ให้มีความสัมพันธ์กับหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจ วินิจฉัยสั่งการ และความรับผิดชอบต่อผลงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

สรุปได้ว่า การออกแบบงาน คือการกำหนดรูปแบบวิธีการของการทำงาน แต่ละประเภทให้มีความลักษณะและขนาดที่เหมาะสม สำหรับบุคลากรแต่ละคนจะปฏิบัติ และกำหนดความสัมพันธ์ของงานนั้นกับงานอื่นในองค์การว่า แต่ละงานจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการออกแบบงาน เป็นกระบวนการของการแบ่งงานกันตามความถนัดนั่นเอง

ชงชัย สันติวงษ์ (2537) กล่าวว่า การออกแบบงาน มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อประสิทธิภาพของผลผลิต เนื่องจากนักวิชาการได้ค้นพบว่าถ้ามีการออกแบบงานที่ดี ก็จะส่งผลต่อผลผลิตและความพึงพอใจของบุคลากร ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกระบวนการออกแบบงาน ก็ได้แก่ ความแตกต่างในลักษณะของบุคคล ความสัมพันธ์ หรือสถานการณ์ขององค์การ ตลอดจนแบบต่าง ๆ ของเทคโนโลยี สำหรับวิธีการออกแบบงานที่มีผลต่อการแบ่งงานกันทำและผลทางด้านจิตวิทยาในการทำงาน จำแนกได้เป็น 4 วิธี คือ

1. การจัดอิ้งงานเป็นสิ่งที่มีความง่าย เป็นวิธีการออกแบบงานที่แบ่งเป็นงานเล็กงานน้อย เป็นงานที่ใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นการทำงานซ้ำ ๆ ซาก ๆ
2. การหมุนเวียนงาน เป็นการสลับเปลี่ยนหน้าที่ในการทำงาน เพื่อลดความเบื่อหน่ายซ้ำซากจำเจในงานบางอย่าง
3. การขยายขอบเขตงาน เป็นวิธีตรงข้ามกับวิธีที่ 1 กล่าวคือ เป็นการออกแบบงานให้มีความหมายขึ้น โดยให้ทำงานหลาย ๆ ด้าน เพื่อลดความเบื่อหน่าย
4. การเพิ่มเนื้อหาของงาน เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบต่อบุคลากรมีอิสระในการทำงานด้วยตนเอง และควบคุมตนเอง เป็นการเพิ่มความหมายและคุณค่าในตัวงานสำหรับบุคลากร

Richard Hackman (อ้างถึงใน ประกิจ วิริโยทัย, 2526) ได้กล่าวถึงหลักการในการออกแบบงานหรือการสร้างงาน ไว้ดังนี้

1. สร้างงานให้ครบหน่วยและสมบูรณ์ในตัวเอง เพื่อให้งานแต่ละหน่วยมีความหมายและท้าทาย
2. ผสมผสานงานลักษณะต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อมิให้งานซ้ำซากจำเจ
3. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารหรือลูกค้า
4. ให้ผู้ปฏิบัติงานมีอิสระในการปฏิบัติงานมากที่สุดเท่าที่จะทำได้
5. สร้างระบบข้อมูลป้อนกลับ

สรุปได้ว่า การที่จะออกแบบงานได้ก็จะต้องมีการวิเคราะห์งานก่อน จึงทำให้ทราบลักษณะของงาน ปริมาณงาน และคุณสมบัติของบุคลากรที่องค์การต้องการ ฉะนั้นการออกแบบงาน และการวิเคราะห์งาน จึงเป็นงานลำดับแรกที่จะต้องทำในการบริหารงานบุคคล (ชงชัย สันติวงษ์, 2537) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนกำลังคน การสรรหา และการคัดเลือกให้ได้คนที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ สิ่งที่ยังระงับในการออกแบบงาน คือ การที่บุคลากรในองค์การมีความรู้สึกว่างานที่ทำงานนั้นง่ายเกินไป จำเจ น่าเบื่อหน่าย หากมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นก็จะต้องมีการปรับปรุงการออกแบบงาน หากผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์การได้มีส่วนร่วมในการพัฒนางานในหน้าที่ จะทำให้บุคลากรมีความตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติงานเพื่อองค์การมากขึ้น

#### การประเมินค่างาน

ศิริวรรณ ลัญชานนท์ (2525) กล่าวว่า การประเมินค่างานเป็นการเปรียบเทียบงานว่ามีความยากง่ายต่างกันอย่างไร เพื่อจัดลำดับว่างานใดสำคัญกว่างานใด เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างและเงินเดือนให้สอดคล้องกับความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสภาพทำงาน

เพ็ญศรี วาทยานนท์ (2530) ให้ความหมายว่า การประเมินงาน คือ กระบวนการประเมินค่าของงานอย่างเป็นระบบ เพื่อกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

ณัฐนิภา คูปรัตน์ (2538 ค) ให้ความหมายว่าการประเมินค่างาน คือระบบหรือวิธีการที่จัดขึ้นเพื่อกำหนดค่างาน นอกจากนี้ก็ใช้วิเคราะห์งานโดยประเมินเปรียบเทียบ

ในเรื่องความรับผิดชอบ การตัดสินใจ และสภาพการทำงาน

สรุปได้ว่า การประเมินค่างานเป็นกระบวนการเปรียบเทียบคุณค่าของงานว่ามีความยากง่าย ต่างกันอย่างไร โดยเปรียบเทียบในเรื่องความรู้ ความชำนาญ ความรับผิดชอบ ประสบการณ์ การตัดสินใจและสภาพการทำงานเพื่อกำหนดค่าตอบแทนในการทำงานให้เหมาะสม

Cascio (1992) กล่าวว่า ในการจัดลำดับความสำคัญของงานในองค์การหรือการเปรียบเทียบงานกับองค์การอื่น เพื่อกำหนดค่าตอบแทน ต้องทำความเข้าใจงานต่าง ๆ ในองค์การให้ชัดเจนเสียก่อน โดยการวิเคราะห์งาน ซึ่งจะทำได้แบบบรรยายลักษณะงาน ลักษณะเฉพาะของงาน เพื่อนำความรู้เกี่ยวกับงานแต่ละชนิดที่ได้ มาประเมินค่า แล้วจึงกำหนดราคาของงานตามค่าที่ประเมินได้ (ภิญโญ สาธร, 2517)

การประเมินค่างานมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526 ก)

1. เพื่อจัดเตรียมรายงานมาตรฐานสำหรับงานทุก ๆ ตำแหน่ง
2. เพื่อดันหางานที่ได้รับค่าจ้างสูงหรือต่ำกว่าที่ควร
3. เพื่อแสดงถึงความต้องการในด้านความรู้ความสามารถ ความชำนาญ และความรับผิดชอบของงานแต่ละตำแหน่ง เพื่อสะดวกในการเลือกสรรคนให้เหมาะกับงาน
4. เพื่อช่วยในการวางหลักว่า แต่ละหน่วยงานต้องการตำแหน่งอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด
5. เมื่อเปรียบเทียบอัตราค่าจ้าง ในตลาดแรงงาน
6. เพื่อความสะดวกในการวางแผนกำลังคน (ภิญโญ สาธร, 2517)

วิธีการประเมินค่างานมี 4 วิธี ดังนี้ (ภิญโญ สาธร, 2517)

1. จัดลำดับโดยการเปรียบเทียบงาน
2. การแบ่งประเภทงาน
3. กำหนดคะแนนของงานแต่ละอย่าง
4. วิธีการเปรียบเทียบองค์ประกอบของงาน

กล่าวโดยสรุปการประเมินค่างาน เป็นการศึกษางานที่บุคลากรจะต้องปฏิบัติ เท่านั้นไม่ได้ศึกษาถึงความสามารถ หรือบุคลิกภาพของบุคลากร เพื่อใช้ประโยชน์ในการ กำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลในกิจกรรม อื่น ๆ เช่นการวางแผนกำลังคน การสรรหาและคัดเลือกคนให้เหมาะกับงาน

#### แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน

Beach (1985) กล่าวว่า การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human resource) เหมือนกับคำว่า การวางแผนกำลังคน (manpower planning) การวางแผนบุคลากร (personnel planning) และการวางแผนการจ้างงาน (employment planning) ซึ่งหมายความว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรจำนวนอัตรากำลังที่เหมาะสม การคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการ เข้ามาปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ขององค์การในเวลาที่เหมาะสม

Walker (1980) ให้ความหมายว่า การวางแผนกำลังคน หมายถึง กระบวนการในการกำหนด และดำเนินการเกี่ยวกับนโยบาย และแผนปฏิบัติต่าง ๆ ด้าน กำลังคน เพื่อให้องค์การมีการบริหารกำลังคนที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้สถานการณ์แวดล้อมที่ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

Werther and Davis (1989) ให้ความหมายว่า การวางแผนกำลังคน คือ การคาดคะเนอย่างมีระบบ ถึงอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของกำลังคน ในอนาคต โดยการคาดคะเนถึงจำนวน ประเภทของกำลังคนที่ต้องการ ซึ่งฝ่ายบุคคลจะ ต้องมีการวางแผนในด้านสรรหา คัดเลือก ฝึกอบรมและการวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพ รวมถึงกิจกรรมการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ รองรับด้วย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2529) ให้ความหมายว่า การวางแผนกำลังคน หมายถึง การดำเนินการอย่างเป็นระบบในการวิเคราะห์ และพยากรณ์เกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานด้านกำลังคน เพื่อนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์ที่จะ ให้ได้กำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านจำนวนและ



คุณภาพมาปฏิบัติงานในเวลาที่ต้องการ โดยมีแผนการใช้และพัฒนากำลังคนเหล่านั้น  
อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษากำลังคนที่เหมาะสมไว้กับ  
องค์การอย่างต่อเนื่องต่อไป

พยอม วงศ์สารศรี (2531) ให้ความหมายว่าการวางแผนทรัพยากรบุคคล คือ  
กระบวนการคาดคะเนความต้องการ และกำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคลของ  
องค์การไว้ล่วงหน้า ให้เหมาะสมทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และระยะเวลาที่ต้องการ  
ตลอดจนการวางแผนการใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด

ไพโรจน์ สิตปรีชา (2523) ให้ความหมายว่า  
การวางแผนกำลังคน เป็นการเตรียม คาดคะเน ความต้องการกำลังคน ใน  
องค์การเป็นการล่วงหน้าและรวมถึงการพัฒนากำลังคน และใช้กำลังคนที่มีอยู่ใน  
องค์การให้ได้ประโยชน์สูงสุด ตลอดจนศึกษาวิจัยกำลังคน เพื่อวางมาตรการอันจะ  
เป็นการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทำงานไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่าการวางแผนกำลังคน หมายถึง กระบวนการคาดคะเนความต้องการ  
กำลังคนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์การมีกำลังคนที่มีคุณภาพ ในจำนวนที่เหมาะสมมา  
ปฏิบัติงานในเวลาที่ต้องการ และใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด ตลอดจนการพัฒนา  
และธำรงไว้ซึ่งกำลังคนที่มีคุณภาพไว้ในองค์การ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2522 อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ., 2531) กล่าวว่า  
การขยายตัวขององค์การ เป็นผลให้โครงสร้างของหน่วยงานมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น  
ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้หรือเปลี่ยนแปลงกำลังคนในองค์การมีความยุ่งยากขึ้น ไม่  
สามารถสนองความต้องการขององค์การได้สูงสุด และไม่สามารถสนองความต้องการของ  
ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดแรงจูงใจและไม่พอใจในงาน ฉะนั้น  
จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้กำลังคนในหน่วยงานต่าง ๆ และเป็นปัญหาสำคัญในการบริหาร  
งานบุคคล การแก้ปัญหาดังกล่าววิธีหนึ่งคือ การวางแผนกำลังคน (ทศนีย์ ธรรมสิทธิ์,  
2522) สอดคล้องกับที่ French (1963) ได้กล่าวว่า การวางแผนกำลังคนเป็นสิ่งจำเป็น

ในการบริหารงานบุคคล หากไม่มีการวางแผนกำลังคน หรือไม่มีการวางแผนกำลังคนที่ จะกระทบถึงเป้าหมายขององค์การ เพราะจะประสบกับความไม่เพียงพอของบุคลากร และ จัดบุคลากรไม่เหมาะสมกับงาน ซึ่งจะทำให้การทำงานขององค์การไม่มีประสิทธิผล และมีผลต่อความอยู่รอดขององค์การ

การวางแผนกำลังคนเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหลาย ๆ ด้านมาร่วมมือ กันปฏิบัติงาน เช่นผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารงานบุคคล นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักคณิตศาสตร์ และผู้บริหารทุกคนในองค์การ (เกศินี หงสนันทน์, 2526) ซึ่งสอดคล้องกับที่ ทศนีย์ ชรรณสิทธิ์ (2537) ได้กล่าวว่า "การวางแผนกำลังคนต้องมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมหรือการ บริหารงานด้านอื่น ๆ ของหน่วยงาน และต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ๆ" ฉะนั้น ฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดนโยบายให้แน่ชัด ให้ความสนใจ และสนับสนุนให้มีการดำเนินการ วางแผนกำลังคนในองค์การ ต้องควบคุมกำกับให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการและ ดำเนินการ ตามแผน ต้องทำความเข้าใจกับบุคลากรในองค์การ และกำหนดมาตรการให้หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแผนกำลังคนให้บรรลุเป้าหมาย

จะเห็นได้ว่าการวางแผนกำลังคนเป็นกระบวนการที่สำคัญ ผู้บริหารควรให้ความสนใจ และกำหนดเป็นนโยบายอย่างแน่ชัด ทั้งนี้เพราะการวางแผนกำลังคนจะช่วยให้ องค์การสามารถวางแผนความต้องการด้านกำลังคน การใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่องค์การได้เป็นอย่างดี

Castetter (1986) ได้กำหนดขั้นตอนการวางแผนกำลังคนไว้ 6 ขั้นตอนดังนี้

1. เตรียมการสันนิษฐานการวางแผนกำลังคน
2. จัดทำโครงการคาดคะเนโครงสร้างองค์การ และความต้องการกำลังคน

ในอนาคต

3. เตรียมข้อมูลกำลังคนที่มีอยู่
4. คาดคะเนการเปลี่ยนแปลงของกำลังคนในปัจจุบัน
5. การปฏิบัติตามแผนกำลังคน
6. การควบคุมแผนกำลังคน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2529) ได้กำหนดขั้นตอนในการวางแผนกำลังคนไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. การเก็บข้อมูลกำลังคน
2. การพยากรณ์อุปสงค์กำลังคน คือการพยากรณ์ความต้องการกำลังคนในอนาคต
3. การพยากรณ์อุปทานกำลังคนคือ การพยากรณ์สภาพการณ์และปัญหากำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดในอนาคต
4. การวิเคราะห์การใช้กำลังคน
5. การพยากรณ์ปัญหาด้านกำลังคน
6. การจัดทำแผนกำลังคน
7. การนำแผนมาปฏิบัติ ตรวจสอบและประเมินผล

ธงชัย สันติวงศ์ (2537) ได้กำหนดขั้นตอนในการวางแผนกำลังคนไว้ 3 ขั้นตอน คือ ประเมินกำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน การคาดการณ์กำลังคนในอนาคต และการวางแผนกำลังคน

โดยสรุปขั้นตอนในการวางแผนกำลังคน แบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

1. ขั้นตอนวางแผนการดำเนินงาน ขั้นตอนนี้มีกิจกรรมที่สำคัญ ๆ คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลกำลังคน ประเมินกำลังคนปัจจุบัน และคาดการณ์กำลังคนในอนาคต
2. ขั้นปฏิบัติตามแผน เป็นการปฏิบัติตามแผนต่าง ๆ ซึ่งประกอบกันเป็นแผนกำลังคนได้แก่ แผนการสรรหา แผนฝึกอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ แผนดำเนินงานสัมพันธ์ แผนสับเปลี่ยนหมุนเวียนกำลังคน แผนเตรียมคนสืบทอดตำแหน่ง และแผนการเกลี่ยคน
3. ขั้นประเมินผล เป็นขั้นการติดตามประเมินผลว่าแผนต่าง ๆ ที่วางไว้ว่าสามารถปฏิบัติตามแผนได้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไร ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

การสรรหา

Flippo (1976) ให้ความหมายว่า การสรรหาบุคคล คือ กระบวนการ

ค้นหาบุคคลที่จะเข้ามาทำงาน และจงใจให้บุคคลมาสมัครทำงานในองค์การ โดยจะ  
 ดำเนินการเมื่อองค์การทราบแล้วว่า ต้องการบุคลากรมาทำงานในตำแหน่งอะไร  
 กระบวนการสรรหาเป็นกระบวนการทางบวก เพราะยึดหลักการว่าต้องทำให้มีคนมาสมัคร  
 เป็นจำนวนเกินกว่าตำแหน่งที่มีอยู่ เพื่อจะได้คัดเลือกเอาไว้เฉพาะคนที่มีความเหมาะสม  
 ที่สุด ซึ่งเป็นกระบวนการในทางลบ คือมีการคัดคนที่มาสมัครจำนวนมากออกไปจำนวนหนึ่ง

ติน ปรัชญพฤทธิ และอิสระ สุวรรณบล (2514) ได้ให้ความหมายไว้ใน  
 ปทานุกรมการบริหารว่า "การสรรหา หมายถึงการเปิดรับสมัครคนเข้ามาทำงานใน  
 หน่วยงาน กรรมวิธีในการเปิดรับสมัครคนเข้ามาทำงาน เริ่มตั้งแต่การประกาศโฆษณา  
 ให้ผู้สนใจมาติดต่อ และสิ้นสุดลงเมื่อคนเหล่านั้น ได้เขียนใบสมัครและยื่นต่อหน่วยงานไว้  
 เพื่อรอเวลาทดสอบต่อไป"

ชลิดา ศรีมณี (2534) กล่าวว่า "การสรรหาบุคคลเป็นกระบวนการ  
 ชั้นแรกของการบริหารงานบุคคล การดำเนินการในขั้นนี้ก็คือ พยายามที่จะแสวงหา และ  
 ชักจูงบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่สุดเท่าที่จะหาได้ในตลาดแรงงาน ให้เข้ามาสมัคร  
 ทำงานในหน่วยงานนั่นเอง"

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) ให้ความหมายว่า การสรรหา หมายถึง การจงใจ  
 ผู้สมัครที่มีความรู้ ความสามารถ และมีทัศนคติที่ดี ตรงตามความต้องการขององค์การ  
 ให้เข้ามาทำงานในองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

สรุปได้ว่า การสรรหาบุคคล เป็นกระบวนการแสวงหาหรือชักจูงบุคคลที่มีความรู้  
 ความสามารถและมีคุณสมบัติตรงตามที่หน่วยงานกำหนด ให้เข้ามาสมัครทำงานในหน่วยงาน  
 เพื่อดำเนินการคัดเลือกต่อไป

การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานมีแหล่งที่มา 2 แหล่ง คือ (เสนาะ ตีเฮาว์,  
 2535)

1. สรรหาจากภายในองค์การ มี 2 วิธี คือ วิธีที่ยังคับบัญชาคัดเลือกเอง

โดยดูจากประวัติการทำงาน และการประกาศรับสมัครจากบุคคลภายในองค์การอย่างเป็นทางการ

2. สรรหาจากภายนอกองค์การ มีวิธีการสรรหาหลายวิธี เช่น

- โดยการแนะนำจากบุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์การ
- รับจากผู้ที่เคยทำงานอยู่ แต่ได้ลาออกไปแล้ว
- รับจากผู้ที่มาสมัครเอง
- ประกาศรับสมัครโดยทั่วไป
- ติดต่อผ่านสมาคมแรงงาน
- ติดต่อกับสถาบันการศึกษา
- ติดต่อกับสำนักงานจัดหางาน
- แจ้งแรงงานเป็นครั้งคราว
- โดยการประมูลตัวจากบริษัทคู่แข่งอื่น
- การติดต่อชักชวนโดยวิธีอื่น ๆ

หลักการที่ใช้ในการสรรหาที่นิยมในปัจจุบันนี้มี 2 ระบบ คือระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์ การที่จะนำระบบใดมาใช้จะต้องพิจารณาไตร่ตรองให้รอบคอบมีความยุติธรรม เพื่อทำนุบำรุงรักษาคนดี มีความรู้ ความสามารถไว้ใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การต่อไป อย่างไรก็ตามในกรณีที่นำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ จะต้องจำกัดขอบเขตให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารมากที่สุด (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526 ก) ในการสรรหาบุคคลนั้น จะต้องมุ่งสรรหาคนที่มีความรู้ ไม่ใช่มุ่งแต่ให้มีผู้สมัครเป็นปริมาณมาก ๆ เพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถ ได้เข้ามาแข่งขันโดยเท่าเทียมกัน

Castetter (1976) ได้กำหนดกระบวนการสรรหาบุคคลไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. จัดทำนโยบายการสรรหาบุคคล เป็นลายลักษณ์อักษร และชัดเจน
2. กำหนดวิธีการดำเนินการสรรหาบุคคล อย่างเป็นขั้นเป็นตอน
3. พัฒนาความสามารถของบุคคล
4. ประสานงานการแสวงหาบุคคล

## 5. ความคุมกระบวนการสรรหา

Beach (1970) กล่าวว่า การสรรหา มีเป้าหมายเพื่อรวบรวมบุคคลจำนวนมากที่สามารถจะทำหรือพร้อมที่จะทำ และตั้งใจที่จะทำงานในหน่วยงานนั้น ๆ เมธี ปิณฑานนท์ (2529) กล่าวว่า กระบวนการสรรหา ต่างกับกระบวนการคัดเลือก แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเป็นกระบวนการบวกคือยังไม่มี การคัดคนออกในกระบวนการนี้ นอกจากนี้ อุตัย หิรัญโต (2531) ยังได้กล่าวว่า การสรรหาเป็นกระบวนการต่อเนื่องกับการคัดเลือก จนยากที่จะแยกออกจากกันได้อย่างแน่ชัด บางกรณีการสรรหาบุคคลจึงพัฒนาไปถึงการคัดเลือกด้วย ฉะนั้น ถ้ากระบวนการสรรหาบุคคลดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ให้บุคคลที่มีคุณสมบัติมีโอกาสเท่าเทียมกัน ก็จะทำให้กระบวนการคัดเลือก ซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่องสัมพันธ์กันนั้นเป็นไปตามระบบคุณธรรมได้ แต่ถ้ากระบวนการสรรหาบุคคลไม่เหมาะสม ไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้การคัดเลือกไม่สามารถสนองความต้องการตามระบบคุณธรรมได้

### การคัดเลือก

ชลิดา ศรีมณี (2534) กล่าวว่า "การคัดเลือกบุคคล เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กับการสรรหาบุคคล คือเป็นการพิจารณาบุคคลผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกทั้งหมด และทำการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดไว้"

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 ก) กล่าวว่า การเลือกสรรบุคคล เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการสรรหาบุคคล เพราะเป็นหัวใจของการที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับงานที่จะปฏิบัติ

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) ให้ความหมายว่า การคัดเลือก หมายถึงกระบวนการที่องค์การคัดเลือกบุคคลที่สมัครเพื่อให้ได้คนที่สุสุด มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อที่จะให้เข้ามาทำงานในองค์การ ซึ่งองค์การจะต้องกำหนดเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า ได้แก่ เกณฑ์ด้านการศึกษา ประสบการณ์ ความเหมาะสมทางร่างกาย ตลอดจนลักษณะนิสัย ท่าทาง

สรุปได้ว่า การคัดเลือก เป็นกระบวนการดำเนินการทดสอบความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมของผู้ที่ได้รับการสรรหามาแล้ว เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมมาปฏิบัติงานในองค์การ

Castetter (1976) กำหนดกระบวนการคัดเลือกไว้ 8 ขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดนโยบายและกระบวนการในการคัดเลือก ให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์การ และแผนกำลังคนที่วางไว้
2. กำหนดบทบาทในตำแหน่งให้ชัดเจน
3. กำหนดคุณสมบัติพฤติกรรมในตำแหน่ง ควรกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจนซึ่ง Anthony and Nicholson (1977) กล่าวว่า คุณสมบัติในเรื่องเกี่ยวกับทักษะการศึกษา ความสามารถเป็นสิ่งที่ต้องการขององค์การ และ หนีส์ หินนาคินท์ (2526) เห็นว่าควรพิจารณาคุณสมบัติทางด้านอาชีพ ภูมิหลังของผู้สมัคร คุณสมบัติส่วนตัวเช่น ทักษะ สุขภาพกายและจิต ความเฉลียวฉลาด ความมั่นคงในอารมณ์ ความสามารถในการสอน เจตคติ ความสนใจ ความต้องการและค่านิยม
4. รวบรวมรายละเอียดหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับผู้สมัคร
5. ประเมินผลข้อมูลและผู้สมัคร จะต้องวิเคราะห์ว่าผู้สมัครแต่ละคนมีคุณสมบัติสอดคล้อง และเหมาะสมกับตำแหน่งเพียงใด
6. การตัดสินใจจ้าง ต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม
7. เสนอผู้บังคับบัญชา
8. บรรจุให้ดำรงตำแหน่ง เป็นขั้นสุดท้ายของการคัดเลือกบุคคล ซึ่งเป็นการระบุให้ทราบอย่างแน่ชัดว่า ดำรงตำแหน่งใด มีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไร ปฏิบัติงานในหน่วยงานใดในองค์การนั้น

เมธี ปิลันธนานนท์ (2529) กล่าวว่า "กระบวนการคัดเลือกเป็นกระบวนการลบล เพราะมุ่งจะให้ได้เฉพาะคนที่เหมาะสมเท่ากับจำนวนตำแหน่งเท่านั้น จึงต้องมีการคัดไว้และคัดออก" และเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานบุคคล ซึ่ง ธงชัย สันติวงษ์ (2527) กล่าวว่า "การคัดเลือกเป็นจุดเริ่มต้นของการที่จะมีโอกาสสร้างคุณภาพสำหรับองค์การในอนาคต ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่มีโอกาสได้คนดีมาอยู่ใน

องค์การนั่นเอง” ในการคัดเลือกเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติทั้งในด้านความสามารถ ทักษะ ความสนใจ ตลอดจนบุคลิก ท่าทาง อุปนิสัย เหมาะสมกับงานที่ต้องปฏิบัติ ในแต่ละตำแหน่งนั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครอย่างเพียงพอ ทั้งข้อมูลพื้นฐาน ได้แก่ ความรู้ ความชำนาญ ทักษะ สักยภาพที่จำเป็นและที่สามารถรับความรู้ หรือความชำนาญใหม่ ๆ ได้ และข้อมูลที่เป็นปัจจัยภายใน ได้แก่ แรงจูงใจ ความสนใจตลอดจนลักษณะ อุปนิสัย ท่าทาง เพื่อที่จะได้ทราบว่าผู้ที่มีความสามารถทั่วไปอย่างไร และมีพื้นฐานที่คืออะไรบ้าง นอกจากนั้นจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับงานและนโยบายการคัดเลือกที่ดีด้วย กล่าวคือ จะต้องต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของคนที่ต้องการ ตามความจำเป็นของงาน และจะต้องมีนโยบายในการคัดเลือกเป็นแนวทาง เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาทำงานให้ได้ ประสิทธิภาพสูงสุด และอยู่กับองค์การตลอดไป ได้แก่ นโยบายเกี่ยวกับความเป็นธรรม วิธีการที่ใช้ดำเนินการคัดเลือก รวมทั้งนโยบายพิเศษที่จะให้สิทธิพิเศษแก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก่อน เช่นจะให้สิทธิแก่พนักงานปัจจุบัน ญาติของพนักงานหรือไม่ เป็นต้น (ชงชัย สันติวงษ์, 2527) นอกจากนั้นโดยหลักทั่วไปแล้ว การที่จะคัดเลือกให้ได้คนดี มีคุณสมบัติตามที่ ต้องการ องค์การจะต้องกำหนดเกณฑ์ด้านคุณสมบัติที่ต้องการไว้ล่วงหน้า ได้แก่ เกณฑ์ด้าน การศึกษา ประสบการณ์ ความเหมาะสมด้านร่างกาย ตลอดจนลักษณะนิสัยท่าทาง และ เพื่อให้การตัดสินใจจ้างคนได้ตรงกับงาน และเข้ากันได้กับผู้บริหารในสาขางานต่าง ๆ จึงควรให้ผู้บริหารในสาขางานที่จะเป็นผู้ใช้ ได้เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการคัดเลือกคน เข้าทำงานด้วย (ชงชัย สันติวงษ์, 2537)

สรุปได้ว่าการที่องค์การจะคัดเลือกได้คนดี มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับ ตำแหน่ง องค์การจะต้องกำหนดรายละเอียดบทบาทหน้าที่ และความต้องการด้านคุณสมบัติ ของแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน และกำหนดนโยบายในการคัดเลือกให้ชัดเจน จะต้องต้องมีข้อมูล ของผู้สมัครให้ครบถ้วน เพียงพอที่จะพิจารณาได้ รวมทั้งต้องมีการทดสอบเพื่อวัดความรู้ ความสามารถ ที่มีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้ และเป็นธรรม โดยคำนึงถึงลักษณะงานและ สภาพการทำงานประกอบด้วย รวมทั้งให้ผู้ที่ต้องการใช้คนได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วย ก็จะทำให้การปฏิบัติงานในองค์การมีประสิทธิภาพ



## การนำทรัพยากรบุคคลไปใช้

### การบรรจุและแต่งตั้ง

The Korean Association for Public Administration (1959 อ้างถึงใน อภิญญา จรุพพร, 2515) ให้ความหมายว่า การบรรจุคนเข้าทำงานเป็นการดำเนินการให้บุคคลที่ได้รับคัดเลือกแล้ว ไปดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ประสบการณ์ ความชำนาญ และจ่ายเงินเดือนให้ตามความเหมาะสม

สุวัฐ ศิลปอนันต์ (2530) กล่าวว่า การบรรจุและแต่งตั้ง เป็นคำ 2 คำและเป็น 2 กระบวนการ โดยได้ให้ความหมายว่า "การบรรจุ หมายถึงการรับบุคคลเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการครู" ส่วนคำว่า "การแต่งตั้ง หมายถึงการมอบหมาย หรือสั่งการให้ ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง"

ไพโรจน์ สิตปรีชา (2535) กล่าวว่า การบรรจุและแต่งตั้งเป็นขั้นตอนที่จะต้อง ดำเนินการหลังจากคัดเลือกได้ตัวบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว ซึ่งเป็นการเปลี่ยนฐานะของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยสมบูรณ์

พนัส หินนาคินทร์ (2526) กล่าวว่า

การบรรจุและแต่งตั้งเป็นขั้นสุดท้ายของการเลือกสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง การบรรจุ หมายถึงการรับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการ ส่วนการแต่งตั้งเป็นการมอบหมายหรือกำหนด หน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ได้รับการบรรจุ ซึ่งมักใช้คำทั้งสองควบคู่กัน คือการ บรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งเป็นการระบุที่แน่ชัดถึงตำแหน่งงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ และสถานที่ปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่าการบรรจุและแต่งตั้ง เป็นการสั่งให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการที่ ได้รับการคัดเลือกแล้วให้ดำรงตำแหน่ง และมอบหมายหน้าที่ให้มีความรับผิดชอบใน ตำแหน่งนั้น ซึ่งเป็นการระบุที่แน่ชัดถึงตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ และสถานที่ ปฏิบัติงาน

ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐ เมื่อได้มีการคัดเลือกเสร็จแล้ว ไม่มีปัญหาว่าจะบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด เพราะจะต้องดำเนินการตามที่ได้เปิดสอบไว้ แต่จะมีปัญหาในกรณีที่พิจารณาว่าจะส่งบุคคลที่สอบได้ ไปปฏิบัติงานในส่วนราชการใด เมื่อมีความแตกต่างกันในสภาพของส่วนราชการ และท้องที่ที่จะส่งตัวไป ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาให้เกิดความยุติธรรมและเหมาะสมด้วย (ชูศักดิ์ เกียรติทรง, 2517) ซึ่งหนังสือหน้าคินทร์ (2526) กล่าวว่า การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครู มักจะให้เสรีแก่ผู้สมัครในการเลือกโรงเรียนหรือสถานที่ทำงาน ตามสิทธิและลำดับก่อนหลังจากผลการสอบ โดยมิได้คำนึงถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง เช่น การขอย้าย การลาหยุดบ่อย ๆ ทำให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติงานและการบริหารงาน

เมื่อได้มีการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งแล้ว ก็จะต้องมีการมอบหมายให้บุคคลากรปฏิบัติงาน ซึ่งชงชัย สันติวงษ์ (2533) กล่าวว่า การมอบหมายอำนาจหน้าที่มี 2 ขั้นตอน คือ

1. การมอบหมายภาระหน้าที่และกิจกรรมที่ให้ทำ
2. การมอบอำนาจและหน้าที่ที่จะใช้ในการปฏิบัติภารกิจและกิจกรรมต่าง ๆ

การมอบหมายงานจะต้องมอบหมายให้พอดี และตรงกับความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะรับงานไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคล ที่เรียกว่า "Put the right man on the right job" นอกจากนั้นแล้ว จะต้องคำนึงถึงปัญหาพิเศษ และเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในภายภาคหน้าด้วย และจะต้องมอบหมายหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม มีเหตุ มีผล ไม่มีอคติ (จำนงค์ สมประสงค์, 2518) สำหรับขนาดอำนาจหน้าที่ที่มอบหมายให้เพียงใดจึงจะถือว่าเหมาะสมนั้น ชงชัย สันติวงษ์ (2533) กล่าวว่า ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาได้โดยตรงแต่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของกิจกรรมที่จะมอบหมาย
2. ความสามารถของผู้ได้บังคับบัญชา
3. ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ
4. ความจำเป็นในการประสานงาน

สำหรับหลักเกณฑ์การบรรจุและแต่งตั้งทั่วไปที่สำคัญ มีดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
 ธรรมนูญราช, 2531)

1. บุคคลที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้
2. ตำแหน่งที่ใช้บรรจุและแต่งตั้ง เป็นตำแหน่งที่องค์การกลางบริหารงานบุคคล  
 กำหนดตำแหน่งไว้แล้ว
3. การบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ ให้บรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ใน  
 บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ส่วนผู้สอบคัดเลือกได้ หรือได้รับการคัดเลือก ให้บรรจุและแต่งตั้งได้  
 ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติ  
 การรับราชการ

ส่วนวิธีการบรรจุและแต่งตั้ง มี 2 วิธี คือ (ไพโรจน์ สิตปรีชา, 2535)

1. การบรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบได้คะแนนสูงสุด เรียงตามลำดับก่อนหลัง  
 เรียกว่า Rule of one หรือ Rule of thumb
2. การบรรจุและแต่งตั้งโดยใช้หลัก Rule of three เป็นการบรรจุและ  
 แต่งตั้งโดยพิจารณาคัดเลือกผู้สอบได้เพียงคนใดคนหนึ่ง จากผู้สอบได้คะแนนสูงสุด 3 คน  
 แรก ในกรณีที่มีตำแหน่งว่าง 1 ตำแหน่ง หากมีตำแหน่งว่าง 2 ตำแหน่ง ก็พิจารณาจาก  
 ผู้ที่สอบได้คะแนนสูงสุด 4 คนแรก เพียง 2 คน เป็นต้น

สำหรับในระบบราชการพลเรือนไทย ใช้วิธีแรก คือ Rule of one

ในการบรรจุบุคลากรใหม่ กรณีที่เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ทางบริหาร โดยทั่วไปไม่มี  
 ช่วงหรือระยะเวลาการทดลองงานที่เป็นทางการ แต่สำหรับกลุ่มที่ไม่ได้ทำหน้าที่ทางบริหาร  
 มักมีการทดลองงานก่อนตั้งแต่ 1 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528)  
 สำหรับในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ที่  
 ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง จะต้องทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นระยะเวลา 6 เดือน  
 หากผลการประเมินปรากฏว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมกับ  
 ตำแหน่ง ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ แต่ถ้าไม่มีความรู้ความสามารถหรือมีความประพฤติ  
 ไม่เหมาะสมก็ต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการ (ประวิทย์ ๕ นคร, 2535; สำนักงาน  
 คณะกรรมการข้าราชการครู, 2532) ซึ่ง ชูศักดิ์ เทียงตรง (2517) กล่าวว่า "การ

ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นเครื่องมือที่จะประเมินผลการสอบและการทดสอบ ว่าในกระบวนการเลือกสรรบุคคลที่ดำเนินการมาสนองหลักการ "Put the right man on the right job" ได้หรือไม่

สรุปได้ว่าการบรรจุและแต่งตั้ง เป็นขั้นตอนที่สำคัญ ที่ต่อเนื่องจากการสรรหาและคัดเลือก ซึ่ง Castetter (1976) ได้ชี้ให้เห็นว่า การบรรจุบุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีทักษะ และความสามารถ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการบริหาร และบุคลากรปฏิบัติงานได้ผลผลิตต่ำ เป็นการขัดขวางการบรรจุเป้าหมายขององค์การ

#### การพัฒนาศักยภาพบุคคล

Scott and Mitchell (อ้างถึงในเสาวลักษณ์ สุทธิวิรัช, 2534) ให้ความหมายว่า "การพัฒนาศักยภาพ หมายถึงกระบวนการที่จะช่วยเสริมสร้างให้บุคคลแต่ละคนก้าวไปในหน้าที่การงานที่สูงขึ้น ช่วยให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับองค์การดีขึ้น ตลอดจนช่วยให้ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปได้เป็นอย่างดี"

เสาวลักษณ์ สุทธิวิรัช (2534) ให้ความหมายว่า การพัฒนาศักยภาพหมายถึงวิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ที่ช่วยให้บุคคลมีการพัฒนา เพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน โดยแนวทางต่าง ๆ ที่ใช้ในการพัฒนาศักยภาพในองค์การ มีการเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่นการฝึกอบรม การพัฒนาการจัดการ และการพัฒนาองค์การ เป็นต้น

วิจิตร อวระกุล (2537) ให้ความหมายว่า "การฝึกอบรม หมายถึงการพัฒนาศักยภาพหรือฝึกอบรมบุคคล ให้เหมาะสมหรือเข้ากับงานหรือการทำงาน"

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) ให้ความหมายว่า การฝึกอบรม หมายถึง "กระบวนการที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะหาทางให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและหรือทัศนคติของพนักงาน เพื่อที่จะให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและให้เกิดผลสำเร็จคือเป้าหมายขององค์การ"

ภิญโญ สาธร (2517) ให้ความหมายว่า การฝึกอบรมหมายถึง กระบวนการที่มีระเบียบแบบแผน ซึ่งมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ และความชำนาญ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ขององค์การ หรือหน่วยงานต่าง ๆ

เครือวัลย์ ลิมอภิชาติ (2531) ให้ความหมายว่าการฝึกอบรมและการพัฒนา คือ กิจกรรมการเรียนรู้ ที่จะช่วยในการปรับปรุงและเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจ ทักษะหรือ ความชำนาญการ และทัศนคติ จนสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรม และทัศนคติ เพื่อการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานสูงขึ้น

สรุปได้ว่า การพัฒนาบุคคล เป็นกระบวนการที่มีการจัดทำขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อพัฒนาให้บุคลากรมีความรู้ ความชำนาญ มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และมีทัศนคติการทำงานที่ดีขึ้น

ภิญโญ สาธร (2517) กล่าวว่าวิธีการฝึกอบรมบุคลากรในระหว่างปฏิบัติงานมี 7 วิธี คือ

1. วิธีศึกษางานไปพร้อม ๆ กับการปฏิบัติงาน
2. วิธีปฐมนิเทศ
3. วิธีให้ทำงานในฐานะผู้ช่วยสอนหรือลูกมือชั่วคราว
4. วิธีให้ฝึกงาน
5. วิธีฝึกอบรมระยะสั้น
6. วิธีส่งไปเรียนบางวิชาในมหาวิทยาลัย
7. วิธีส่งไปศึกษาเพิ่มเติมเต็มเวลา

Harris (1976 อ้างถึงในธรรมา ศุปรัตน์, 2538 ง) ได้กำหนด กระบวนการจัดการฝึกอบรมไว้ 6 ขั้นตอนดังนี้

1. การหาความจำเป็นในการฝึกอบรม
2. การกำหนดโครงการ หลักสูตร และกิจกรรมการฝึกอบรม
3. การสร้างแรงจูงใจในการเข้ารับการฝึกอบรม

4. การดำเนินโครงการฝึกอบรม
5. การประเมินผลโครงการฝึกอบรม
6. การให้รางวัล และข้อมูลย้อนกลับ

การหาความจำเป็นในการฝึกอบรมเป็นการศึกษาว่า บุคลากรต้องการหรือควรได้รับการพัฒนา เรื่องใด เมื่อใด วิจิตร อวาทะกุล (2537) กล่าวว่าสิ่งที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องฝึกอบรม ได้แก่

1. การที่บุคลากรปฏิบัติงานผิดพลาดบกพร่องบ่อย ๆ
2. มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
3. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน
4. เมื่อมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่
5. เมื่อมีการรับบุคลากรใหม่
6. เมื่อมีการนำเครื่องจักร เครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ใหม่ ๆ มาใช้ในการทำงาน

การหาความจำเป็นในการฝึกอบรมดังกล่าว สามารถศึกษาได้จากการสังเกต การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม การสำรวจ การทดสอบ และศึกษาเอกสารที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหา ตลอดจนการศึกษาจากลักษณะงาน มาตรฐานการปฏิบัติงาน และลักษณะเฉพาะของแต่ละงาน แล้วนำมาวิเคราะห์หาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากการบริหารที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นปัญหาโครงสร้างขององค์การ หรือเกิดจากการไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ไม่มีทักษะในการทำงาน การมีทัศนคติที่ไม่ดีต่องานที่ทำ การขาดหลักวิธีการทำงานที่ถูกต้อง หรือไม่มีความสนใจในงาน ในกรณีที่เป็นปัญหาที่เกิดจากการบริหารและโครงสร้างขององค์การ ก็ต้องแก้ที่การบริหาร แต่ในกรณีที่เกิดจากปัญหาการไม่ได้รับการฝึกอบรม ก็ต้องนำข้อมูลที่ได้ไปสร้างหลักสูตรเพื่อฝึกอบรมต่อไป ซึ่ง Cascio (1992) กล่าวว่า การที่จะจัดหลักสูตรการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการของงาน จะต้องมีคำบรรยายลักษณะงาน และรายละเอียดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่เป็นปัจจุบัน

สรุปได้ว่า การพัฒนาบุคคล เป็นวิธีการพัฒนาให้บุคลากรในองค์การได้เปลี่ยนทัศนคติ ทักษะ และวิธีการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งมี

วิธีการพัฒนามากมายหลายวิธี การที่จะเลือกใช้วิธีใดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา เป็นสำคัญ นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ อีกได้แก่ความสามารถของวิทยากร และผู้เข้ารับการพัฒนา จำนวนผู้เข้ารับการพัฒนา ตลอดจนเวลาและค่าใช้จ่ายในการพัฒนา นอกจากนั้นจะต้องมีการหาความจำเป็นในการพัฒนาด้วย เพื่อจะได้ทราบความต้องการ ในการพัฒนาว่าควรพัฒนาเรื่องอะไร เมื่อใด

#### การเลื่อนตำแหน่ง

Flippo (1976) ให้ความหมายว่าการเลื่อนตำแหน่งคือ การที่บุคคลได้เปลี่ยน ฐานะ ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานที่สูงและดีกว่าเดิม คือมีหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น เกียรติภูมิ หรือฐานะทางสังคมที่สูงขึ้นด้วย

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2519) ให้ความหมายว่า "การเลื่อนตำแหน่งหมายถึงการที่ ข้าราชการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นกว่าตำแหน่งที่เคยปฏิบัติมาก่อน เป็นตำแหน่ง ที่มีเกียรติ มีความรับผิดชอบและหน้าที่การงานเพิ่มมากขึ้น มีอัตราเงินเดือนสูงขึ้นตาม ตำแหน่งที่ได้รับการเลื่อนขั้นขึ้นไป"

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) ให้ความหมายว่า "การเลื่อนขั้นตำแหน่งงาน หมายถึงการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในทางสูงขึ้น ซึ่งโดยปกติมักจะมีความรับผิดชอบมากขึ้น และมีหน้าที่งานที่แตกต่างไปจากเดิม โดยเฉพาะแตกต่างไปจากตำแหน่งงานในปัจจุบัน"

เสนาะ ดิเสาว์ (2535) ให้ความหมายว่า การเลื่อนตำแหน่ง คือการ มอบหมายงานให้บุคคลได้ทำงานในตำแหน่งที่สูงขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้น และได้รับ ค่าจ้างมากขึ้นกว่าเดิม เป็นการทำให้สภาพภาพของบุคคลสูงขึ้น

สรุปได้ว่าการเลื่อนตำแหน่ง หมายถึงการเปลี่ยนตำแหน่งและหน้าที่ความ รับผิดชอบของบุคลากรในองค์การ จากตำแหน่งหนึ่งไปอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ สูงขึ้นมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น

การเลื่อนตำแหน่ง มี 3 ประเภท คือการเลื่อนตำแหน่งตามแนวอาชีพเดิม การเลื่อนตำแหน่งข้ามสายอาชีพ และการเลื่อนตำแหน่งไปสู่ระดับผู้บังคับบัญชา (วิชาสหวิทยาการ และจำเนียร จวงตระกูล, 2527 ก) ซึ่งเป็นการตอบแทนผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความวิริยะ อุตสาหะ ก่อให้เกิดผลดีแก่องค์การ จึงเป็นการจูงใจและเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความรู้ ความสามารถ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามถ้าการเลื่อนตำแหน่งเป็นไปโดยไม่เป็นธรรม ไม่มีหลักเกณฑ์ก็จะเป็นการทำลายขวัญบุคลากรในองค์การได้เช่นเดียวกัน ซึ่ง Stabl (1956 อ้างถึงในอุทัยทิพย์โต, 2531) ได้เสนอหลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึงไว้ 8 ประการดังนี้

1. ต้องพยายามเลือกคนดี มีความรู้ ความสามารถสูงสุด
2. ต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรมที่สุด
3. วิธีดำเนินการต้องไม่ให้สิ้นเปลือง
4. ต้องให้ความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจแก่ผู้ที่มีหน้าที่เลือกและควบคุม มิให้

ใช้อำนาจไปในทางมิชอบ

5. ควรมีการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรก่อนที่จะเลื่อนตำแหน่ง
6. ควรคำนึงถึงความเสมอภาค ให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์มีโอกาสได้รับการพิจารณาโดยเท่าเทียมกัน
7. ควรยึดหลักการให้คนให้ตรงกับงาน
8. ควรมีการสร้างระบบ และระเบียบปฏิบัติในการบันทึกประวัติของบุคลากรไว้

ในการเลื่อนตำแหน่งมักดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือการเลื่อนจากบุคลากรภายในขององค์การและการรับบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งทุกองค์การควรมีการวางแผนการเลื่อนตำแหน่งไว้ และจะต้องวางแผนฝึกอบรมเพื่อเตรียมคนขึ้นสู่ตำแหน่งด้วย นอกจากนั้นในการพิจารณาเพื่อเลื่อนจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของระบบคุณธรรม เพื่อเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และเป็นแรงจูงใจให้บุคลากรในองค์การปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ และได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง





ผู้คัดเลือก (2519) ได้เสนอหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งที่นิยมใช้  
ดังนี้

1. การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงาน ต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ตรงกับความเป็นจริง ต้องกระทำอย่างจริงจัง และเป็นธรรม
2. ระบบอาวุโส เป็นวิธีที่คำนึงระยะเวลาในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ
3. การสอบ เป็นวิธีที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ได้มีโอกาสเข้ารับการสอบโดยทั่วถึงกันตามระบบคุณธรรม ลักษณะข้อสอบที่ใช้ควรคำนึงถึงความสามารถในการปฏิบัติงานและทัศนคติด้วย มิใช่คำนึงแต่ความรู้ด้านวิชาการเท่านั้น
4. การทดลองให้ปฏิบัติงาน
5. การวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การบันทึกผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านลักษณะการปฏิบัติงานและอุปนิสัย
6. การใช้ดุลยพินิจส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา

สำหรับการเลื่อนตำแหน่งในระบบการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูนั้น กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการได้ 3 วิธี คือการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือกและการคัดเลือก ซึ่ง ก.พ. และ ก.ค. จะเป็นผู้กำหนดว่ากรณีใดจะดำเนินการโดยวิธีใด และในแต่ละวิธีมีหลักการและวิธีการดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ตาม มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ส่วนการดำเนินการแต่งตั้งเมื่อผ่านกระบวนการเลือกสรรโดยการสอบแข่งขันแล้ว กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งตามลำดับที่ ส่วนกรณีผ่านกระบวนการสอบคัดเลือกหรือคัดเลือก กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งได้ตามความเหมาะสมโดย คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ (ประวิณ ผนคร , 2535 ; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, 2532)

สรุปได้ว่าการเลื่อนตำแหน่งเป็นเรื่องที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับขวัญกำลังใจ และความก้าวหน้าของบุคลากรในองค์การ ฉะนั้นจึงควรดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยเที่ยงธรรม และแม้กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ใช้ดุลยพินิจได้ โดยให้พิจารณาตามความ

เหมาะสมผู้มีอำนาจในการพิจารณา ก็ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกอบการใช้ดุลยพินิจและดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างแท้จริงด้วย

### การย้าย

Beach (1970) ให้ความหมายว่าการย้าย หมายถึง การมอบหน้าที่ใหม่ให้แก่บุคลากร โดยบุคลากรยังได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเท่าเดิม มีสภาพภาพและความรับผิดชอบเท่าเดิม การย้ายเป็นการเปลี่ยนงานในแนวราบ โดยเปลี่ยนจากหน้าที่หนึ่งไปยังอีกหน้าที่หนึ่ง ซึ่งต่างจากการเลื่อนตำแหน่ง ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงงานในแนวตั้งทั้งในด้านระดับความรับผิดชอบและสภาพภาพ

ชูศักดิ์ เกียงตรง (2519) กล่าวว่า การย้าย หมายถึงการเปลี่ยนหน้าที่การทำงานหรือสถานที่ทำงาน ซึ่งหมายถึงทั้งการโอนและการย้าย ส่วน ไพโรจน์ ลิตปรีชา (2523) ให้ความหมายว่า "การย้ายตามความหมายที่ใช้ในระบบราชการไทย หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหน้าที่การทำงานที่ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ ให้ไปปฏิบัติหน้าที่การทำงานใหม่ภายในกรมเดียวกัน โดยยังคงมีสภาพภาพทางตำแหน่งในระดับเดิม และได้รับเงินเดือนเท่าเดิม"

เสนาะ ตีเฮาว์ (2535) ให้ความหมายว่า "การโยกย้ายคือการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน จากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งค่าจ้าง สถานะ ความชำนาญ และความรับผิดชอบอยู่ในระดับเดียวกัน"

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) กล่าวว่า "การโยกย้ายหมายถึง การเปลี่ยนตำแหน่งให้กับพนักงาน ที่จะให้ไปสวมตำแหน่งอื่นที่ได้รับการจ่ายตอบแทนและมีฐานะตลอดจนความรับผิดชอบในทำนองเดียวกัน การโยกย้ายนี้ถือเป็นการเปลี่ยนตำแหน่งงานในทางราบจากตำแหน่งหนึ่งไปสู่อีกตำแหน่งหนึ่ง"

สรุปได้ว่า การย้ายหมายถึงการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรในองค์การจากตำแหน่งหนึ่งไปอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับเดียวกัน

ภิญโญ สาธร (2517) กล่าวว่า การโอนย้ายเป็นนโยบายในการสับเปลี่ยนตัวบุคคลให้เหมาะสมกับงานเพื่อ

1. เลือกสรรให้ได้คนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน
2. ส่งเสริมความก้าวหน้าของบุคคลและองค์กร
3. ส่งเสริมสมรรถภาพและศักยภาพของบุคคล
4. ส่งเสริมกำลังใจ
5. เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม

การย้ายบางกรณีก็เป็นความประสงค์ของบุคลากร และในบางกรณีก็เป็นความจำเป็นขององค์การที่จะต้องปรับเปลี่ยน ซึ่งอาจจะสืบเนื่องจาก เห็นว่าบุคลากรผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นได้ดีเท่าที่ควร หากมอบหมายงานในหน้าที่ใหม่ที่เหมาะสมกับเขา ก็อาจจะทำงานได้ดีกว่าเดิม หรืออาจจะมีเหตุผลอื่นก็ได้ ชูศักดิ์ เทียงตรง (2519) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการย้ายไว้ สรุปได้ดังนี้

1. เพื่อพัฒนาบุคลากร ให้บุคลากรได้สับเปลี่ยนหน้าที่เพื่อการเรียนรู้ และมีประสบการณ์หลาย ๆ ด้าน
2. เพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง อันสืบเนื่องจากการจัดวางตัวบุคคลไว้ไม่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถ
3. เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ในกรณีขาดแคลนบุคลากรและไม่สามารถสรรหาบุคคลใหม่ได้ทันกาล
4. เพื่อขจัดข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน
5. เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนในกรณีที่มีข้อกล่าวหา หรือเป็นการลงโทษซึ่งไม่ถึงกับเป็นการลงโทษทางวินัย
6. เพื่อป้องกันการสร้างอิทธิพล อันจะเป็นผลเสียต่อการปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า การย้ายเป็นกระบวนการหนึ่งในการควบคุม และส่งเสริมให้บุคลากรมีสมรรถภาพในการปฏิบัติงานที่ดี ซึ่งต้องกระทำอย่างมีหลักเกณฑ์ รอบคอบ เป็นธรรม เพื่อให้เกิดผลดีแก่บุคลากรและหน่วยงาน เปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีประสบการณ์มากขึ้น เพื่อ

การพัฒนาตนเอง ไม่ควรใช้วิธีการย้ายเป็นการลงโทษ เพราะจะเป็นการสร้าง ความ  
 เคียดร้อนแก่บุคคลอื่น เช่นการย้ายข้าราชการที่เข้มแข็งประชาชนจากท้องที่หนึ่งไปยังอีก  
 ท้องที่หนึ่งที่ทรูกันดารกว่า ก็จะทำให้ประชาชนในท้องที่นั้นได้รับความเคียดร้อนจาก  
 ข้าราชการผู้นั้น นอกจากนั้นยังเป็นการควบคุมความประพฤติได้ยากขึ้น เพราะอยู่ห่างไกล  
 ผู้บังคับบัญชาเป็นต้น

### การสร้างแรงจูงใจ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 ก) ให้ความหมายว่า การจูงใจหมายถึง ความ  
 พยายามที่จะชักจูงให้ผู้อื่นแสดงออกหรือปฏิบัติตามต่อสิ่งจูงใจ ซึ่งอาจมีได้ทั้งจากภายในและ  
 ภายนอกตัวบุคคลนั้น ซึ่งมูลเหตุจูงใจอันสำคัญของบุคคลคือความต้องการ

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538) ให้ความหมายว่า การจูงใจ หมายถึง การกระทำ  
 ให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดพฤติกรรมการทำงานในทางที่ถูกต้อง และเป็นไปตามที่องค์การคาดหวัง  
 ไว้ หลักพื้นฐานที่สำคัญในการจูงใจ คือ การสร้างให้เกิดความต้องการขึ้นก่อน เมื่อเกิด  
 ความต้องการแล้วก็จะเกิดความอยากที่จะกระทำขึ้น จนผลสุดท้ายก็จะเกิดการกระทำหรือ  
 พฤติกรรม ตามเป้าหมายที่ต้องการ

สรุปได้ว่า การจูงใจหมายถึงความพยายามที่จะให้บุคลากรในองค์การ มี  
 พฤติกรรมที่องค์การต้องการ โดยมีมูลเหตุที่สำคัญในการจูงใจคือความต้องการ

ในการที่จะจูงใจคนให้ปฏิบัติงานต้องพิจารณาถึงความต้องการพื้นฐานของคนด้วย  
 ซึ่ง Maslow (อ้างถึงในเอกชัย กี่สุขพันธ์, 2538) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับพื้นฐาน  
 ความต้องการของมนุษย์ไว้ว่า มนุษย์มีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs)  
 5 ชั้น ดังนี้

## 5. ความต้องการความสำเร็จสมหวังในชีวิต

### 4. ความต้องการได้รับการยกย่องสรรเสริญ

### 3. ความต้องการทางสังคม

### 2. ความต้องการความปลอดภัย

### 1. ความต้องการทางร่างกาย

1. ความต้องการทางร่างกาย เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์อันเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต

2. ความต้องการความปลอดภัย เมื่อได้รับการตอบสนองทางร่างกายแล้ว ถัดไปคือความต้องการความปลอดภัยต่าง ๆ ได้แก่ความมั่นคงในชีวิต ไม่ว่าจะเป็นอาชีพหรือการทำงาน

3. ความต้องการทางสังคม เมื่อความต้องการในขั้นที่ 1 และ 2 ได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์จะมีความต้องการสังคม ต้องการเพื่อน ต้องการความรัก ความเป็นมิตรจากบุคคลอื่น ๆ

4. ความต้องการได้รับการยกย่องสรรเสริญ เป็นความต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น การมีเกียรติ มีชื่อเสียงในสังคม อชากมีตำแหน่ง มีอำนาจ

5. ความต้องการความสำเร็จสมหวังในชีวิต เมื่อความต้องการพื้นฐานขั้นที่ 1 - 4 ได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะต้องความสำเร็จสมหวังในชีวิตตามที่บุคคลนั้นปรารถนา

Anthony and Nicholson (1977) กล่าวว่า การที่จะเพิ่มผลผลิตในการทำงาน ต้องสร้างแรงจูงใจในการทำงาน โดยเพิ่มความท้าทาย ไม่น่าเบื่อเข้าไปในเนื้องาน ซึ่งสอดคล้องกับ เอกซ์ กิสุพันธ์ (2538) ที่กล่าวว่าเงินไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดในการจูงใจ แต่ยังมีปัจจัยจูงใจที่สำคัญอย่างอื่นอีก ได้แก่

1. สัมฤทธิ์ผลของงาน ได้แก่การสนับสนุนให้บุคลากรในองค์การมีโอกาสทำงานให้ประสบความสำเร็จตามศักยภาพของแต่ละคน
2. การยอมรับ ได้แก่การยอมรับในความคิดหรือความสามารถของคนในองค์การ
3. ความก้าวหน้า การที่ให้ทำงานที่ท้าทายจะทำให้บุคลากรมีการพัฒนาทักษะ

### ในการทำงาน

4. ความสนใจ ให้คนได้พัฒนาและเสริมสร้างทักษะในการทำงาน ตามที่เขามี  
ความสนใจ

5. ความรับผิดชอบ ผู้ที่มีความสามารถต้องการรับผิดชอบตนเองไม่ชอบถูกบังคับ

6. การมีส่วนร่วมในการทำงาน การให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการทำงาน จะ  
จูงใจให้บุคคลยอมรับความสามารถซึ่งกันและกัน

เมซี บิลันธานนท์ (2536) กล่าวว่า วิธีการสำคัญ ๆ ที่จะเสริมสร้างขวัญและ  
จูงใจในการทำงาน ได้แก่

1. สร้างทัศนคติที่ดีในการทำงาน
2. กำหนดมาตรฐานและสร้างเครื่องมือสำหรับวัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน
3. เงินเดือนและค่าจ้างที่เป็นธรรม
4. ความพึงพอใจในงานที่ทำ
5. ความเป็นหน่วยหนึ่งของงาน ได้แก่การได้รับการยอมรับให้เป็นสมาชิกใน  
กลุ่มที่เกิดขึ้นในองค์การนั้น ๆ
6. สัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

นอกจากนั้น ธงชัย สันติวงษ์ (2535) ยังได้กล่าวถึงลักษณะงานที่จูงใจ  
ผู้ปฏิบัติงานว่า ประกอบด้วยลักษณะดังนี้ คือ

1. การขยายเนื้อหาของงาน คือการขยายขอบเขตของงาน ให้มีความรับผิดชอบ  
มากขึ้น ทำให้งานน่าสนใจ และท้าทายความสามารถ
2. การสลับเปลี่ยนงาน
3. การใช้วิธีการบริหารตามเป้าหมาย
4. การให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน
5. การทำให้พนักงานประสบความสำเร็จ
6. ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
7. การยกย่องและให้เกียรติ
8. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน

สิ่งจูงใจที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น สอดคล้องกับที่ วิทยุไพฑูริย สาร (2516) ได้กล่าวไว้ว่าบุคลากรจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ อาศัยสิ่งจูงใจ 5 อย่าง คือ

1. สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุประสงค์
2. สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส
3. สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพการทำงานซึ่งอาศัยวัตถุประสงค์เป็นหลัก
4. สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพการทำงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์
5. การบำรุงขวัญหรือกระตุ้นและสร้างความรู้สึกร่วมกันว่า คนมีส่วนร่วมในการสร้างชื่อเสียงให้แก่องค์การ

จะเห็นได้ว่าสิ่งจูงใจให้คนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมีปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งพื้นฐานที่เป็นหลักในการพิจารณาเรื่องนี้ คือลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าในการทำงานมักจะต้องมีการออกแบบงาน ปรับปรุงงาน ตลอดจนพัฒนาและเพิ่มพูนงานให้มีความสูงขึ้น มีเนื้อหามากขึ้น เพื่อให้งานมีความเหมาะสมมากขึ้น เป็นงานที่ท้าทาย มีการยอมรับในความสามารถ มีความรับผิดชอบ และมีความก้าวหน้ามากขึ้น นอกจากนั้น การบริหารงานตลอดจนเงินเดือนและค่าจ้าง ก็ส่งผลต่อแรงจูงใจของบุคลากรในองค์การด้วยเช่นเดียวกัน

#### การติดต่อสื่อสาร

ดิน ปรัชญพฤกษ และอิสระ สุวรรณกุล (2514) ให้ความหมายว่า การติดต่อสื่อสาร หมายถึงการติดต่อระหว่างบุคคลภายในองค์การ หรือระหว่างองค์การ ในการสื่อความหมายอาจทำได้ด้วยการพูด การเขียน การใช้สัญลักษณ์เป็นเครื่องมือ เพื่อแสดงความคิดเห็น ความต้องการให้ผู้อื่นได้ทราบ

Sapir (1959 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2526 ข) ได้ให้ความหมายไว้ในพจนานุกรมสังคมศาสตร์ ว่า ". . . หมายถึงการติดต่อส่งข่าวสารข้อเท็จจริง ความคิดเห็นและทำที่ต่าง ๆ จากบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนไปยังบุคคลหนึ่งหรือหลายคน"

ชงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2535) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสาร หมายถึงกระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ข้อเท็จจริง หรือความรู้ระหว่างบุคคล ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป

เอกชัย กฤษพันธ์ (2538) ให้ความหมายว่า " การสื่อสารเป็นกระบวนการในการส่งข่าวสารระหว่างบุคคล หรือหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถประสานงานให้ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ"

สรุปได้ว่า การติดต่อสื่อสาร คือกระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างบุคคล หรือหน่วยงานตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป เพื่อการประสานงานและสื่อความหมายต่อกัน

การติดต่อสื่อสารในองค์กร มี 3 ทิศทางคือ (ชงชัย สันติวงษ์, 2531)

1. จากบนลงล่าง เป็นการติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว ในรูปของคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นวิธีที่มีปัญหาเพราะอาจมีการตีความผิดพลาด
2. จากล่างขึ้นบน เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ เป็นการสื่อสารแบบสองทางทำให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา วิธีนี้จะส่งเสริมให้มีการติดต่อสื่อสารวิธีอื่นทำได้หลายวิธี เช่น
  - ก. การให้มีกระบวนการวิธีขึ้นคำร้อง
  - ข. การให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าพบและแสดงความคิดเห็นได้
  - ค. การทำแบบสอบถามความคิดเห็น
  - ง. การให้มีส่วนร่วมในการจัดการ
  - จ. การให้เจ้าหน้าที่ตรวจงานไปเยี่ยมและพบปะผู้ทำงาน
3. การติดต่อสื่อสารแบบแนวนอน โดยปกติการติดต่อสื่อสารตามแนวนอน คือระหว่างตำแหน่งและระหว่างแผนกมักไม่เกิดขึ้นเอง ฉะนั้นจึงควรส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสารตามแนวนอน คือการให้มีคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ และการใช้หนังสือเวียน ซึ่งต้องระมัดระวังการใช้ให้เกิดประโยชน์ตามที่มุ่งหวังด้วย



การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้กับทุกสถานการณ์ แต่ต้องขึ้นอยู่กับความจำเป็นทั้งในเรื่องความเร็ว ความถูกต้อง ขวัญกำลังใจ และโครงสร้างองค์การ ชงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้ชี้ให้เห็นว่า เครื่องมือที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร ประกอบด้วย

1. ผังองค์การ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ของงานในองค์การ
2. คณะกรรมการ เพื่อให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติได้ทำงานร่วมกัน
3. การอภิปรายแบบกลุ่ม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การ
4. การใช้จดหมายหรือหนังสือบันทึก
5. การประชุมพนักงานทุกคน
6. การใช้วิธีติดต่อโดยส่วนตัว
7. การจัดปฐมนิเทศ
8. การใช้สารสิ่งพิมพ์
9. การใช้ป้ายประกาศ
10. การจัดพบปะสังสรรค์
11. การสำรวจทัศนคติ
12. การใช้ตู้รับฟังความคิดเห็น

นอกจากนั้น Barnard (1966 อ้างถึงในวิทยุสาธิต, 2519) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสารที่ดี จะต้องรู้จักเลือกบุคคลที่เหมาะสมปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์การ ในกรณีที่มีตำแหน่งต่าง ๆ มีบุคลากรครบถ้วน ก็จะทำให้การติดต่อสื่อสารสะดวก มีความร่วมมือกันในการทำงาน แต่ถ้ามีตำแหน่งว่างลง และมีได้บรรจุคนให้ดำรงตำแหน่ง ระบบการติดต่อสื่อสารก็ติดขัด การร่วมมือกันไม่สะดวก ความเป็นองค์การก็เกิดการบกพร่องไป

อย่างไรก็ตามในองค์การทุกแห่งการติดต่อสื่อสาร มักมีการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ หรือที่เรียกว่าข่าวลือด้วยเสมอ ผู้บริหารควรให้ความสนใจเรื่องราวที่เกิดขึ้นในการติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการด้วย เพื่อให้สามารถรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น และสามารถควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ ได้

สรุปได้ว่าในการติดต่อสื่อสารที่ดี เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารงานเพราะทำให้เกิดความเข้าใจ ความร่วมมือ มีการประสานงานที่ดี และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารที่จะประสบความสำเร็จในการบริหารจะต้องมีทั้งความรู้ ความสามารถ และมีทักษะทางการติดต่อสื่อสารด้วย เพราะในการบริหารจะต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารด้วยเสมอ

### การปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การ

French and Bell (1975 อ้างถึงในเสาวลักษณ์ สุวีริช, 2534) ให้ความหมายว่า

การพัฒนาองค์การเป็นความพยายามในระยะยาว ที่จะปรับปรุงกระบวนการแก้ปัญหา และกระบวนการพื้นฐานขององค์การ โดยผ่านทางวิธีการกับวัฒนธรรมขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยความร่วมมือ ทั้งนี้เป็นการทำงานเป็นทีมด้วยความช่วยเหลือของผู้นำการเปลี่ยนแปลง และการใช้ทฤษฎี และเทคโนโลยีทางพฤติกรรมศาสตร์ รวมทั้งการวิจัยปฏิบัติการ

งษ์ชัย สันติวงษ์ (2523) กล่าวว่า การพัฒนาองค์การ หมายถึงการพยายามปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยปรับพฤติกรรมขององค์การ และส่วนประกอบต่าง ๆ ของพฤติกรรมองค์การให้เป็นพฤติกรรมที่ดี

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 ข) ให้ความหมายว่า การพัฒนาองค์การ หมายถึงกระบวนการในการพัฒนาสมรรถนะขององค์การอย่างมีแผน โดยมุ่งเน้นในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม และกระบวนการกลุ่ม บนรากฐานแห่งความร่วมมือร่วมใจกัน โดยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยใช้เครื่องมือทางพฤติกรรมศาสตร์ และการวิจัยการปฏิบัติการ เพื่อให้ได้มาและสร้างไว้ซึ่งประสิทธิภาพประสิทธิผล และควมมีสุขภาพสมบูรณ์ขององค์การ



สรุปได้ว่าการพัฒนาองค์การ เป็นกระบวนการที่มุ่งพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การ โดยส่วนรวม มุ่งปรับปรุงบรรยากาศขององค์การ ปรับพฤติกรรมการทำงานของบุคลากร ให้มีการทำงานเป็นทีม โดยอาศัยการวิจัยปฏิบัติการ และการใช้ทฤษฎีและเทคโนโลยีทาง พฤติกรรมศาสตร์ และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การ นั้นเอง

เนื่องจากองค์การมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และนั่นเพื่อให้้องค์การสามารถ ตอบสนองความต้องการ และการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมได้ จึงต้องมีการพัฒนา องค์การ สมพงษ์ เกษมสิน (2526 ข) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การไว้ ดังนี้

1. เพื่อสร้างเสริมความเข้าใจระหว่างสมาชิกขององค์การ
2. เพื่อกระตุ้นให้สมาชิกร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหาขององค์การ
3. เพื่อสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา
4. เพื่อให้สมาชิกตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบ
5. แสวงหาวิธีแก้ปัญหา ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ
6. ส่งเสริมให้มีการติดต่อสื่อสารทั้ง แนวตั้ง แนวนอน และแนวข้าง
7. เพื่อเสริมสร้างให้สมาชิกในองค์การ มีความรู้สึกเป็นผู้มีส่วนร่วมใน วัตถุประสงค์ขององค์การ
8. เพื่อให้การบริหารงานเป็นการบริหารแบบฮิควัตถุประสงค์ มากกว่า ประสิทธิภาพ
9. เพื่อช่วยให้เกิดการบริหารแบบควบคุมตนเอง
10. เพื่อเสริมสร้างสัมพันธภาพบนพื้นฐานแห่งความร่วมมือกันอย่างจริงจัง
11. เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการทำงานโดยใช้กลุ่ม
12. เพื่อยกระดับความรับผิดชอบของสมาชิกและกลุ่ม ในการวางแผนและ ปฏิบัติการตามแผน

เทพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2529) กล่าวว่า การพัฒนาองค์การ มีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นการเปลี่ยนแปลง โดยมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ
2. เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ เป็นการพัฒนาองค์การทั้งระบบ ทุกหน่วยงานในองค์การจะต้องเป็นหน่วยที่ใช้ในการวิเคราะห์
3. เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม
4. เป็นการเปลี่ยนแปลงระยะยาว
5. เป็นการร่วมมือของผู้นำการเปลี่ยนแปลง
6. เน้นวิธีดำเนินการและการวิจัยปฏิบัติการ

ชงชัย สันติวงษ์ (2533) กล่าวว่า ในการพัฒนาองค์การ มีกระบวนการดำเนินการ ดังนี้

1. แต่งตั้งผู้ดำเนินการ โดยมากนิยมใช้ที่ปรึกษาการจัดการซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ที่มีได้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับองค์การ
2. การศึกษาและเก็บข้อมูล ดำเนินการตรวจสอบและวิเคราะห์ปัญหา ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การ เพื่อค้นหาปัญหาที่แท้จริง
3. การวิเคราะห์ปัญหาขององค์การ นิยมใช้กรอบแนวคิดเชิงระบบในการวิเคราะห์
4. การค้นหาข้อมูลย้อนกลับ และการปรึกษาร่วมกัน โดยทำการสรุปข้อมูลที่ได้มา และพิจารณาร่วมกันในกลุ่มของนักบริหาร
5. การดำเนินการพัฒนาองค์การ โดยใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่นการอบรม การสร้างทีมงาน การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม การให้โต้แย้งกันโดยตรง การปรับแบบผู้นำ การบริหารตามเป้าหมาย และการขยายคุณค่าและเนื้อหาของงาน

กล่าวโดยสรุปการพัฒนาองค์การ เป็นการมุ่งเน้นพัฒนาองค์การเป็นส่วนรวมทั้งองค์การ จึงต่างจากการอบรมและพัฒนาที่เป็นการมุ่งพัฒนาตัวบุคคลเป็นสำคัญ ในการพัฒนาองค์การ นิยมให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนเทคนิคที่ใช้ก็มักใช้การอบรมและพัฒนาเป็นกลยุทธ์ในการดำเนินการพัฒนาองค์การรวมทั้ง มีการสร้างทีมงานและใช้การบริหารตามเป้าหมาย เป็นหลักในการพัฒนาองค์การ

### การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ภิญโญ สาร (2517) ให้ความหมายว่า การประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของบุคลากร และเป็น การประเมินสมรรถภาพบุคลากรด้วย โดยผู้บังคับบัญชาโดยตรงของบุคลากรเป็นผู้ประเมิน ส่วนการวินิจฉัยขั้นสุดท้าย เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาระดับสูง

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 ก) ให้ความหมายว่า การประเมินผลการปฏิบัติงาน คือ วิธีการที่ใช้ประเมินค่าว่าผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถในการปฏิบัติงานได้เพียงใด โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงาน เพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาให้ผลประโยชน์ตอบแทนความดีความชอบ

บุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ (2531) ให้ความหมายว่า "การประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ถูกประเมินนั้นปฏิบัติอยู่ว่าผลการปฏิบัติ อยู่ในระดับที่น่าพอใจ ดีกว่าหรือด้อยกว่าที่ควรจะเป็นเพียงใด"

เสนาะ ตีเฮาว์ (2535) ให้ความหมายว่า "การประเมินการปฏิบัติงานคือ ระบบที่จัดทำขึ้นเพื่อหาค่าของบุคคลในแง่ของการปฏิบัติงาน ที่จะระบุได้ว่าการปฏิบัติงานนั้นได้ผลสูงกว่า หรือต่ำกว่าเงินที่จ่ายให้สำหรับงานนั้น และสมรรถภาพในการพัฒนาตนเอง"

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) ให้ความหมายว่า "การประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง กิจกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวิธีการที่ซึ่งหน่วยงานพยายามที่จะกำหนดให้ทราบแน่ชัดว่า พนักงานของตนสามารถปฏิบัติงานได้ประสิทธิภาพดีมากขึ้นเพียงใด"

สรุปได้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นวิธีการที่องค์การจะประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การว่า มีผลการปฏิบัติงานได้ผลเป็นที่น่าพอใจหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

Beach (1965 อ้างถึงในภิญโญ สาร, 2517) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานว่ามี 6 ประการคือ

1. เพื่อประเมินผลการทำงานของบุคลากร
2. เพื่อพัฒนาบุคลากร
3. เพื่อทำความเข้าใจกับฝ่ายนิเทศงาน เพื่อจะได้แก้ไขข้อบกพร่องได้ทันที่
4. เพื่อเป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของบุคลากร
5. เพื่อปรับปรุงค่าจ้าง และเงินเดือน
6. เพื่อปรับปรุงโครงการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

Carl Heyel (1963 อ้างถึงใน สมทรง เกษมสิน, 2526 ก) กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน
2. กำหนดแบบและลักษณะของงานที่จะประเมินผล
3. กำหนดตัวผู้ประเมินผลและฝึกอบรมผู้ทำการประเมินผล
4. กำหนดวิธีการประเมินผล
5. การวิเคราะห์ผล และการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น หากกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน ก็จะทำให้การกำหนดองค์ประกอบ และการออกแบบประเมินเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

การประเมินผลการปฏิบัติงานมีหลายวิธี ภิญโญ สาร (2517) กล่าวว่า วิธีที่นิยมใช้กันมี 8 วิธี ดังนี้

1. มาตรฐานประเมินค่า
2. การเปรียบเทียบบุคลากรโดยใช้วิธีจัดอันดับ และการวัดเข้าโค้งปกติตามหลักวิชาสถิติ
3. แบบสอบถาม โดยใช้วิธีกำหนดน้ำหนัก และกำหนดข้อตอบให้เลือก
4. บันทึกเหตุการณ์สำคัญ
5. การสัมภาษณ์
6. การเขียนรายงาน

7. การประเมินผลแบบกลุ่ม
8. การประเมินโดยผลงาน

ผู้ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ (ชงชัย สันติวงศ์, 2536)

1. ผู้บังคับบัญชา
2. ผู้ใต้บังคับบัญชา
3. เพื่อนร่วมงาน
4. ตนเอง
5. บุคคลอื่น
6. โคชวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นผสมกัน
7. ประเมินโดยกลุ่ม
8. การใช้ศูนย์การประเมิน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการที่กระทำหลังจากที่ได้คัดเลือกบุคลากรเข้ามาและปฏิบัติงานไประยะหนึ่งแล้ว ซึ่งมีความสำคัญทั้งต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ในอื่นที่จะทำให้เขาได้ทราบว่า ผลการปฏิบัติงานของเขามีค่าอยู่ในระดับที่น่าพอใจ หรือต่ำกว่ามาตรฐานหรือไม่ เพื่อจะได้ปรับปรุงตนเองให้ได้มาตรฐาน หรือให้มีค่าสูงขึ้น และมีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชา เพราะผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบผลการปฏิบัติงานทั้งหมด ซึ่งผลการปฏิบัติงานรวม ส้อมมาจากผลการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคนในองค์การ รวมทั้งมีความสำคัญต่อองค์การ เพราะผลสำเร็จขององค์การมาจากผลการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกคนในองค์การ (วิภาณี หาญเจริญสุข และ จำเนียร จวงตระกูล, 2527 ข) ฉะนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารที่จะช่วย เสริมสร้างการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ โดยนำผลการประเมินไปใช้ในการกระตุ้นและ จูงใจบุคลากรด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งในทางบวกและทางลบ เช่นการประเมินผลการทำงาน ปรับปรุงสมรรถภาพการปฏิบัติงาน ปรับปรุงค่าจ้าง เงินเดือน เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง เปลี่ยนแปลงหน้าที่การงานของบุคลากร ผลิตบุคลากร การให้บุคลากรที่ หย่อนความสามารถ และไม่สามารถปรับปรุงตนเองได้ให้พ้นจากงาน ตลอดจนการปรับปรุง โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาในการ

ประเมินผลการปฏิบัติงานคือเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบหลายด้าน เพื่อจะได้วัดผลงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นประเมินเรื่องสำคัญๆ 4 เรื่อง คือ ความรู้ ทักษะ ทักษะ และผลงานที่ได้รับ (มัญญ วงศ์นารี, 2519) ทั้งนี้ การประเมินจะต้องมีเกณฑ์ประเมิน ที่ผู้ประเมินจะนำผลงานของผู้ถูกประเมินมาเปรียบเทียบกัน ซึ่งได้แก่มาตรฐานงาน หรือเกณฑ์งานที่ถือได้ว่าเป็นที่พอใจ มาตรฐาน หรือเกณฑ์ดังกล่าว จะต้องกำหนดขึ้นโดยการศึกษา ทำความเข้าใจงานและข้อกำหนดของงานเป็นหลัก (Chruden and Sherman, 1968 อ้างถึงใน อุตัย หิรัญโต, 2531) ในการกำหนดมาตรฐาน ควรกำหนดไว้ทั้งในรูปปริมาณและคุณภาพ แล้วแต่ลักษณะของงาน โดยควรกำหนดเป็นปริมาณให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากงานบางลักษณะที่ระบุเป็นปริมาณได้ยาก ก็จำเป็นต้องระบุคุณภาพของงานที่ควรจะได้ไว้ (Patton, 1960 อ้างถึงใน สวัสดิ์ สุคนธรังษี, 2517) นอกจากนี้ ชงชัย สันติวงษ์ (2537) ยังเห็นว่า เกณฑ์ที่ใช้ ควรพิจารณาถึงความดีของบุคลากร ที่ได้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ในองค์การด้วย และอาจมีการตกลงเกี่ยวกับผลงานก่อนที่จะลงมือปฏิบัติงาน โดยให้ผู้บังคับบัญชา มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายมาตรฐานผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้ผู้บังคับบัญชา พิจารณาได้ว่าผู้บังคับบัญชา มีความสำเร็จในงานมากน้อยเพียงใด

เนื่องจากผลการประเมินจะนำไปใช้ประกอบการพิจารณา ในการบริหารงานบุคคลอีกหลายเรื่อง ฉะนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีลักษณะเป็นปรนัย และมีความเป็นธรรม โดยก่อนดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจน กำหนดแบบวิธีดำเนินการให้เหมาะสม และมีการฝึกอบรมผู้ประเมิน ให้สามารถประเมินได้ถูกต้อง (สวัสดิ์ สุคนธรังษี, 2517) มีความเชื่อมั่นและเที่ยงตรงอยู่ในระดับสูง ซึ่งความเชื่อมั่นของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ความคงเส้นคงวาของผลการประเมินหลาย ๆ ครั้ง ที่ผู้บังคับบัญชาประเมินผู้บังคับบัญชา ในกรณีที่ผลงานของผู้บังคับบัญชาไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป ส่วนความเที่ยงตรง หมายถึง ความตรงตามวัตถุประสงค์ของการประเมิน (French, 1964 อ้างถึงใน สวัสดิ์ สุคนธรังษี, 2517) ชงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้เสนอแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ดีไว้ว่า ควรคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้คือ

1. การประเมินผลควรประเมินผลงานที่เกิดจากการทำงานทั้งงวด โดยมีผู้มุ่งพิจารณาเฉพาะสิ่งใหม่ ๆ ที่ทำในระยะใกล้กับการประเมิน



2. ต้องพิจารณาถึงผลงานที่ทำทั้งหมด ไม่สนใจเฉพาะบางจุดบางช่วงที่มีผลงานเพิ่มสูงเป็นพิเศษ
3. ต้องรักษาความเป็นกลาง และความยุติธรรมตลอดเวลาที่ประเมิน
4. ควรจะมีเกณฑ์การวัดที่มีความชัดเจนให้มากที่สุด
5. การประเมินผลงานควรอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล หลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม
6. ต้องพยายามระบุให้เห็นจุดบกพร่องของงานได้ชัดเจน
7. ต้องระมัดระวังมิให้การประเมินผลการปฏิบัติงาน กลายเป็นเครื่องทำลายความตั้งใจของผู้ทำงาน

เมื่อได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การแล้ว ในการที่จะนำผลการประเมินไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการวิเคราะห์ผลการประเมินก่อน เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลและมูลเหตุที่ทำให้ค่าของผลการปฏิบัติงานปรากฏออกมาตามที่ประเมินได้ ในการวิเคราะห์ค่าผลการประเมินดังกล่าว มี 3 แนวทาง คือ (วิภาณี หาญเจริญสุข และจำเนียร จวงตระกูล, 2527 ก)

1. ผลการปฏิบัติงานมีค่าดีเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้
2. ผลการปฏิบัติงานมีค่าพอดีกับมาตรฐานที่กำหนดไว้
3. ผลการปฏิบัติงานมีค่าต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นการดำเนินการเพื่อพิจารณาว่าการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา มีผลดีไม่น้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับมาตรฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นงานที่สำคัญซึ่งผู้บังคับบัญชาทุกระดับจะต้องเข้าใจหลักการ ปฏิบัติด้วยความระมัดระวังรอบคอบ เป็นธรรม จะต้องเห็นคุณค่าของการประเมิน เน้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีทัศนคติที่ถูกต้องในการกรอกข้อมูลเพื่อการประเมินผล การประเมินผลการปฏิบัติงานทุกวิธีมีข้อดีและข้อบกพร่อง แต่ถ้าผู้ประเมินพิจารณาด้วยความรอบคอบ เป็นธรรม ยึดระบบคุณธรรมเป็นหลัก และนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ก็จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานบุคคล

ในการนำผลการประเมินการปฏิบัติงานไปใช้ Anthony and Nicholson (1977) กล่าวว่าควรนำไปใช้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบ การให้รางวัล การลงโทษ การพิจารณาเงินเดือน และการพัฒนาบุคคล ซึ่งวิภาณี หาญเจริญสุข และ จำเนียร จวงตระกูล (2527 ก) กล่าวว่า มักจะนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับเงินเดือนประจำปี เป็นส่วนใหญ่ ยังมีได้นำไปใช้ให้ได้ผลและคุ้มค่าเท่าที่ควร ซึ่งมีสาระโดยสรุป ดังนี้

#### การพิจารณาความดีความชอบ

การพิจารณาความดีความชอบ เป็นกระบวนการจูงใจ หรือกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับเป้าหมายขององค์การ (กรมอาชีวศึกษา, 2534)

ประวีณ ฌ นคร (2535) กล่าวว่า "การทำความคิดที่ถือว่ามีความชอบ คือการปฏิบัติคนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ"

สรุปได้ว่าการพิจารณาความดีความชอบ คือการให้การยอมรับแก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับที่เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยให้สิ่งตอบแทนในลักษณะต่าง ๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้นั้นทำความดีต่อไป

การพิจารณาความดีความชอบในระบบราชการที่ผ่านมามีเพียง 2 ประการ คือ การเลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น และการเลื่อนตำแหน่ง สำหรับการเลื่อนขั้นเงินเดือน มีการกำหนดโควต้า ทำให้ผู้ที่มีความดีความชอบไม่มีโอกาสได้เลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น ทุกคนเพราะถูกจำกัดด้วยโควต้า หรือบางกรณีมีลักษณะเป็นการเฉลี่ยความสุขและหมุนเวียนกันภายในหน่วยงาน ทำให้ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีมาก ได้รับการปฏิบัติไม่แตกต่างจากผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับปกติ จึงเป็นการทำลายขวัญ และแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2535) จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงมาตรการและวิธีการตอบแทนผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น ดังนี้

1. กำหนดมาตรการตอบแทนความดีความชอบ แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานดีเด่น

เป็นกรณีพิเศษ โดยให้เป็นทีม ซึ่งผู้ที่ได้รับรางวัลในกรณีนี้แล้ว ก็ยังมีสิทธิได้รับการพิจารณา เลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ ตามโควตาปกติ

2. นำระบบการให้รางวัลลงใจ ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินมาใช้

3. สร้างกลไกและมาตรการให้ผู้บังคับบัญชา ใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นเงื่อนไข ในการบริหารงานบุคคล

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการสนองตอบ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 71 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้บำเหน็จความชอบแก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในระดับที่น่าพอใจ ในลักษณะของ ค่าชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ รางวัล หรือการเลื่อนขั้นเงินเดือน (ประวิทย์ ฌ นคร, 2535)

#### การให้รางวัล

เป็นมาตรการทางบวก ในอันที่จะส่งเสริมให้ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดี มี ประสิทธิภาพ มีกำลังใจที่จะทำความดีต่อไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้เสนอแนวทางในการให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการ ที่มีผลการปฏิบัติงานดี ดังกล่าว ข้างต้นแล้ว (ประวิทย์ ฌ นคร, 2535)

#### การลงโทษ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2535) กล่าวว่า "การลงโทษทางวินัย เป็น มาตรการหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย เป็นมาตรการในการปราบปราม คือใช้สำหรับลงโทษ ผู้กระทำผิดวินัย และปราบข้าราชการโดยทั่วไป ให้ไม่กล้ากระทำผิด เพราะกลัวถูกลงโทษ ซึ่งเป็นมาตรการที่ควรใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัย

ลักษณะการลงโทษผู้กระทำผิดวินัย มักจะกำหนดในลักษณะก้าวหน้า ตั้งแต่โทษ เบาที่สุด แล้วเริ่มหนักขึ้น ๆ จนถึงหนักที่สุด ได้แก่การว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจา การว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจาและให้ผู้กระทำความผิดทำทัณฑ์บนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร งดความดีความชอบประจำปี คือไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ไม่เลื่อนตำแหน่งให้ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือลดตำแหน่ง พักงาน ให้ออก จากงาน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535) สำหรับโทษทางวินัยของข้าราชการ พลเรือนสามัญ และข้าราชการครู มี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน

ปลดออก และไล่ออก (ประเวศ ฌ นคร, 2535 ; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, 2532) ในการพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดวินัย ควรยึดหลักความยุติธรรม ความเป็นธรรม โดยผู้กระทำผิดควรได้รับการลงโทษเสมอหน้ากัน และจับพยาน กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดควรดำเนินการทันที (สมาน รั้งสิโยกฤษณ์, 2535)

#### การพิจารณาเงินเดือน

ในการนำผลการประเมินการปฏิบัติงานมาใช้พิจารณาเงินเดือน ก็คือการเลื่อนขั้นเงินเดือน นั่นเอง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารค่าจ้าง ที่มีหลักการจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนที่เท่ากับงานที่ทำ และหลักความยุติธรรม การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการนำเงินจำนวนหนึ่งมาเฉลี่ยจ่ายให้กับบุคลากร ในกรณีเช่นนี้หากไม่คำนึงถึงค่าผลการปฏิบัติงาน ก็นับว่ามีความยุติธรรม แต่หากพิจารณาในด้านผลการปฏิบัติงาน ย่อมไม่เป็นธรรม เพราะผู้ที่ขยัน ทำงานอย่างมีคุณภาพ ผลการปฏิบัติงานของเขาย่อมมีค่ามากกว่าผู้ที่ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ฉะนั้น ผลตอบแทนที่เขาพึงได้รับจึงควรมากกว่า ซึ่งจะเป็นการจูงใจและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การด้วย (วิภาณี หาญเจริญสุข และจำเนียร จวงตระกูล, 2527 ก)

#### การพัฒนาบุคคล

ข้อมูลจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน จะทำให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและพัฒนาตัวผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเสริมทักษะ และคุณลักษณะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนปรับปรุงสมรรถภาพในการทำงานให้สูงขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2530)

#### การบริหารงานของศูนย์บริการการศึกษาของโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

##### ประวัติความเป็นมา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่งานการศึกษาของโรงเรียนได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นอย่างดี และเป็นช่วงที่มีการขยายงานออกไปอย่างกว้างขวาง (กระทรวง



ศึกษาธิการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2534) ได้มีการดำเนินงานในโครงการพัฒนา  
การศึกษานอกโรงเรียนหรือเรียกย่อ ๆ ว่า ค.พ.น. เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2520 ซึ่ง  
เป็นจุดกำเนิดของการกระจายอำนาจ ในระบบงานการศึกษานอกโรงเรียน (กษมา  
วรวรรณ ๗ อุตฺตยา, 2534) โดยได้จัดตั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค เพื่อเป็น  
ศูนย์กลางในการพัฒนาวิชาการ และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด เพื่อเป็นเครือข่าย  
ในการปฏิบัติงาน (ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2530) ซึ่งนับได้  
ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ขยายการบริการไปอย่าง  
กว้างขวาง ทั้งในด้านกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ดำเนินงาน รูปแบบการดำเนินงานตลอดจนกลไก  
ในการบริหารงาน แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร และจัดการศึกษา  
นอกโรงเรียนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีบุคลากรที่จะทำหน้าที่ประสานงาน  
ในระดับอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ทำให้การวางแผนโครงการต่าง ๆ ขาดจุดเชื่อมโยง  
ขาดการร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น การนิเทศติดตามผลไม่สามารถนิเทศได้ครอบคลุม  
พื้นที่ การบริหารงบประมาณเพื่อดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน ส่วนใหญ่สิ้นเปลืองไป  
เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง จากศูนย์กลางในตัวจังหวัดไปสู่หมู่บ้านเป้าหมาย (ศูนย์การ  
ศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้, 2530) เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน  
จังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำเป็นต้องเสริมสมรรถภาพของกลไกในการวางแผนดำเนินงาน  
และประสานงานการศึกษาต่อเนื่องจากระดับจังหวัด เพื่อให้เข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย  
ในพื้นที่มากยิ่งขึ้น (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2530) จึงได้ดำเนินการโครงการพัฒนา  
ระบบประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ เมื่อปี 2530 โดยให้ศูนย์การศึกษา  
นอกโรงเรียนจังหวัด จัดให้มีผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอทุกอำเภอ  
ตามความพร้อมของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดแต่ละจังหวัด (กรมการศึกษ  
านอกโรงเรียน กองปฏิบัติการ, 2532) โดยเรียกหน่วยปฏิบัติของผู้ประสานงานอำเภอว่า  
ศูนย์ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ซึ่งเป็นเครือข่ายของศูนย์การศึกษา  
นอกโรงเรียนจังหวัดในการปฏิบัติงานวิชาการ จัดกิจกรรมและประสานงานกับหน่วยงานอื่น  
ในระดับอำเภอในชุมชน ในการนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ (สมคิด พรหมจ้อย,  
2535) เมื่อศูนย์ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอได้ดำเนินงานไประยะหนึ่ง  
กรมการศึกษานอกโรงเรียน กองแผนงานและวิจัย (2532) ได้ทำการประเมินเชิงสำรวจ  
โครงการพัฒนาระบบประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ พบว่าผู้ประสานงาน

การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอส่วนใหญ่ จะปฏิบัติงานประจำที่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จังหวัดและไปปฏิบัติงานในอำเภอที่รับผิดชอบเป็นครั้งคราว และมีปัญหาการขาดบุคลากร สถิติข้อมูลเพื่อการวางแผนไม่เป็นปัจจุบัน ผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ บางคนขาดมนุษยสัมพันธ์ และความสามารถในการประสานงาน

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้ง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ เป็นสถานศึกษา จำนวน 125 แห่ง ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2533 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2533) จากการติดตามผลการดำเนินงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ 125 แห่ง ระหว่างปีงบประมาณ 2533-2534 ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน (2536) พบว่า ส่วนใหญ่ผู้ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ไปปฏิบัติงานในลักษณะเป็นครั้งคราว การมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ทำให้สามารถดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน และให้บริการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาได้มากขึ้น

ต่อมาในปี 2536 ซึ่งเป็นช่วงที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้มีการปรับปรุง โครงสร้างระบบบริหารการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อให้มีหน่วยงานเครือข่ายปฏิบัติงาน การศึกษานอกโรงเรียนทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จึงได้ยกเลิก การจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอทั้ง 125 แห่ง และประกาศจัดตั้งศูนย์บริการ การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ จำนวน 789 แห่ง เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2536 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2536) และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งอำเภอหรือ กิ่งอำเภอเพิ่มขึ้น กระทรวงศึกษาธิการก็ประกาศจัดตั้งศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน อำเภอ/กิ่งอำเภอเพิ่มขึ้นด้วย ปัจจุบันจึงมีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/ กิ่งอำเภอกระจายอยู่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 810 แห่ง (กรมการศึกษานอกโรงเรียน กองการเจ้าหน้าที่, 2538)

**การบริหารงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ**

ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นสถานศึกษาที่เป็น หน่วยปฏิบัติในระดับอำเภอ มีหัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชา มีบุคลากรปฏิบัติงานได้แก่ ข้าราชการครูหรือข้าราชการพลเรือนสามัญที่

กรมการศึกษานอกโรงเรียน หรือศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดส่งไปช่วยปฏิบัติงาน (ก.ค. อนุมัติให้กำหนดตำแหน่งหัวหน้าศูนย์แล้ว ส่วนตำแหน่งอื่น อยู่ระหว่างพิจารณากรอบ อัตรากำลังอยู่) นอกจากนั้นยังมีเจ้าหน้าที่ห้องสมุด ครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ครูประจำกลุ่ม วิทยากรวิชาชีพ และวิทยากรท้องถิ่น โดยมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ซึ่งเป็นสถานศึกษาในระดับจังหวัด เป็นหน่วยสนับสนุน ส่งเสริมให้ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ปฏิบัติงานได้คล่องตัว และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างกว้างขวาง และมีคุณภาพตามนโยบายที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนด โดยมีบุคลากร องค์กรและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมเป็นเครือข่ายในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนด้วย

ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีภารกิจในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนใน 3 ลักษณะ (ศรีสว่าง เลี้ยววาริน, ม.ป.ป.) ดังนี้

1. การจัดการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อชดเชยโอกาส หรือเสนอทางเลือกใหม่ เพื่อยกระดับการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยจัดหลักสูตรที่มีประกาศนียบัตรรับรอง วิทยฐานะและหลักสูตรที่มีผู้สมัครให้
2. การจัดการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียน เพื่อให้ผู้รับบริการที่อยู่ในระบบโรงเรียนได้รับความรู้เพิ่มเติมจากหลักสูตร เช่น วิทยุโรงเรียน รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา การให้บริการห้องสมุดประชาชน การบริการสื่อการสอน
3. การจัดการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อสนับสนุนให้เกิดการศึกษาตามอัชฌาศัย เช่น การให้บริการห้องสมุดประชาชน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน การพัฒนาอาชีพหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคล ชุมชน และสังคม เป็นต้น โดยจะต้องยึดหลักการจัดกิจกรรม ให้สนองความต้องการของผู้เรียน สอดคล้องกับวิถีชีวิต ให้ผู้เรียนเรียนรู้จากการปฏิบัติ ใช้หลักประชาธิปไตย และใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์และประหยัดมากที่สุด

สำหรับกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ที่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการได้ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ก็จะประสานให้มีศูนย์การเรียน หน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อเป็นเครือข่ายในการให้บริการการศึกษานอกโรงเรียน และส่งเสริมสนับสนุนสิ่งจำเป็นต่าง ๆ เช่น หลักสูตร สื่อ

ค่าตอบแทน ระเบียบต่าง ๆ ฯลฯ ให้นักเรียนเพื่อให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายได้ กว้างขวางและทั่วถึง โดยศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีหน้าที่ กำกับ ดูแลติดตาม รายงานผลการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ มาตรฐานและระยะเวลาที่กำหนดไว้ (ทวีป อภิสัทย์, 2537)

เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้ หน่วยปฏิบัติรับผิดชอบ กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้มอบอำนาจให้หัวหน้าศูนย์บริการ การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ดำเนินการแล้ว ตามคำสั่งกรมการศึกษา นอกโรงเรียนที่ 885/2534 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2534 คำสั่งที่ 844/2537 ลงวันที่ 22 เมษายน 2537 คำสั่งที่ 845/2537 ลงวันที่ 22 เมษายน 2537 คำสั่งที่ 1525/2537 ลงวันที่ 28 กันยายน 2537 และหนังสือกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่ ศธ 1102/1946 ลงวันที่ 22 เมษายน 2537 สรุปได้ดังนี้

#### 1. การบริหารงานบุคคล

1.1 มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนสามัญและ ลูกจ้าง

1.2 มีอำนาจดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ในฐานะ หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่ากอง และลูกจ้าง

1.3 มีอำนาจแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง สำหรับครูประจำกลุ่มและ บุคลากรในการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน

#### 2. การบริหารการเงินการพัสดุ

2.1 มีอำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินงบประมาณในวงเงินที่กำหนด

2.2 มีอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการภายในจังหวัด และอนุมัติ จ่ายเงินในการเดินทางไปราชการภายในจังหวัด สำหรับข้าราชการ ลูกจ้าง และผู้ที่ มาช่วยราชการซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา

2.3 มีอำนาจเก็บและอนุมัติจ่ายเงินบำรุงการศึกษาในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท

2.4 มีอำนาจอนุมัติจ่ายหรือก่อนหักเงินบริจาค ครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท

บาท



2.5 มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุ หัวหน้าหน่วยพัสดุ และหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

2.6 มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ ตามที่กำหนดและภายในวงเงินที่กำหนด

### 3. การบริหารการศึกษานอกโรงเรียน

3.1 มีอำนาจให้จัดตั้งกลุ่มความร่วมมือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กำหนดได้

3.2 มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของหัวหน้าสถานศึกษา

อนึ่งในการปฏิบัติงานของ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ นั้น กรมการศึกษานอกโรงเรียน มีหนังสือกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่ ศธ 1102/2544 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2537 และที่ ศธ 1106/6089 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2537 สรุปได้ว่า หากศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอใด ไม่พร้อมที่จะปฏิบัติงานเรื่องนั้น ก็ให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ให้ความช่วยเหลือไปก่อน จนกว่าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอนั้นมีความพร้อมที่จะดำเนินการเองได้

### โครงสร้างการบริหารงานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นสถานศึกษาในราชการบริหารส่วนกลาง สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน, มปป.) และมีบุคคล องค์การ หน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน เป็นเครือข่ายในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนตามแผนภูมิที่ 3 ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2538 ก)



หน้าที่และความรับผิดชอบของศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ  
ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีหน้าที่และความ  
รับผิดชอบดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศึกษาออกโรงเรียน, ม.ป.ป.)

1. จัดและให้บริการการศึกษาออกโรงเรียน การศึกษาเพื่อเสริมในระบบ  
โรงเรียนและการศึกษาคตามอัธยาศัย
2. จัดและประสานให้มีศูนย์การเรียน หน่วยจัดการศึกษาออกโรงเรียน และ  
ส่งเสริมให้ชุมชนจัดการศึกษาของตนเองในลักษณะศูนย์การศึกษาชุมชน
3. สนับสนุนสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานการศึกษาออกโรงเรียน  
ของเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน
4. กำกับดูแล ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานการศึกษาออกโรงเรียน

โครงสร้างการบริหารของศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ  
ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ แบ่งงานภายในเป็น  
5 ฝ่าย ตามแผนภูมิที่ 4 แต่ละฝ่ายมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ  
กรมการศึกษาออกโรงเรียน, ม.ป.ป.)

1. ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการ สารบรรณ  
บุคลากร การเงิน บัญชี พัสดุ จัดทำแผนงานโครงการต่าง ๆ แบ่งงานภายในเป็น 2 งาน  
คือ

- 1.1 งานบริหารทั่วไป มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการ  
สารบรรณ บุคลากร การเงิน การบัญชีและพัสดุ

- 1.2 งานแผนงาน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน  
โครงการ จัดทำข้อมูล สถิติและรายงานผลการปฏิบัติงาน

2. ฝ่ายส่งเสริมและบริการการศึกษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการ  
จัด บริการ ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน ศึกษา พัฒนา สรรหาบุคลากรเครือข่าย  
ให้จัดกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียน การศึกษาพื้นฐาน การศึกษาสายสามัญ สายอาชีพ  
การศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ประชาสัมพันธ์ แนะนำการศึกษา จัดทำทะเบียนนักเรียน  
วัดผล ประเมินผล จัดกิจกรรมนักเรียน และสวัสดิการนักเรียน ส่งเสริมศูนย์การเรียน  
และการศึกษาของชุมชน แบ่งงานภายในเป็น 4 งาน คือ

2.1 งานจัดการเรียนการสอน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดและดำเนินงานการสอนตามรูปแบบการดำเนินงานกิจกรรมของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

2.2 งานกิจการนักศึกษา มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือนักศึกษา

2.3 งานผู้สอน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสรรหาคัดเลือกบุคลากรการศึกษานอกโรงเรียนและส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูชุมชน ครูประจำกลุ่ม ครูชาวบ้าน หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น

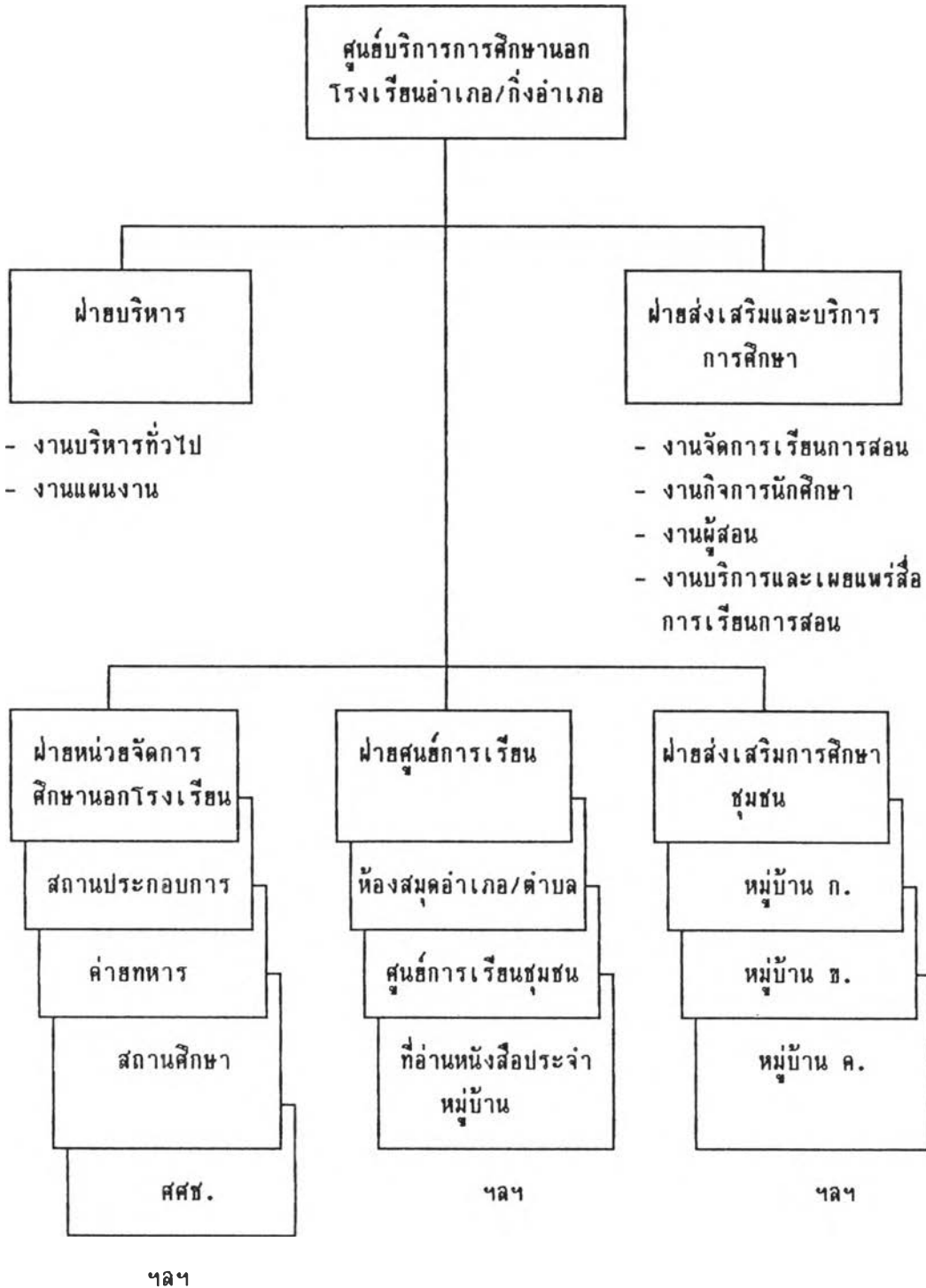
2.4 งานบริการและเผยแพร่สื่อการเรียนการสอน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสนับสนุน ช่วยเหลือ บริการ และจัดหาสื่อการเรียนการสอน สื่อการประชาสัมพันธ์ในการดำเนินงานของเครือข่าย

3. ฝ่ายหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุนการจัดตั้งหน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน ตลอดจนกำหนดข้อตกลงและแนวทางในการดำเนินงาน ส่งเสริมขวัญและกำลังใจแก่หน่วยจัดการศึกษานอกโรงเรียน

4. ฝ่ายศูนย์การเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัด ส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อสนับสนุนการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนให้เป็นระบบเครือข่าย

5. ฝ่ายส่งเสริมการศึกษาชุมชน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อสนับสนุนการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนให้เป็นระบบเครือข่าย

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ



ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ม.ป.ป.)

## นโยบายการดำเนินงานในปี 2538

กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้กำหนดนโยบายในการดำเนินงาน ในปี 2538 ไว้ 7 ด้าน ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2538 ข)

### 1. การศึกษาพื้นฐาน

มุ่งจัดการศึกษาให้กับผู้ที่ไม่รู้หนังสือไทย ผู้ลืมนักหนังสือ และผู้ที่ไม่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งเป็นผู้ที่ขาดโอกาส

### 2. การศึกษาระดับมัธยมศึกษา

เร่งจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ตามหลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียน สาสสามัญระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตอนปลาย และประกาศนียบัตรอาชีพ ส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ที่อยู่นอกระบบโรงเรียน และส่งเสริมการเทียบโอนความรู้ทั้งวิชาสามัญ วิชาคุณภาพชีวิต และวิชาอาชีพ

### 3. การศึกษาอาชีพ

ส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาอาชีพ และอาชีพอิสระ ร่วมกับสถานประกอบการ และหน่วยงานพัฒนาต่าง ๆ ส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนวิชาอาชีพ โดยการศึกษาทางไกล และส่งเสริมการสอนภาษาต่างประเทศและภาษาไทย แก่กลุ่มเป้าหมายที่ดำเนินงานเชิงธุรกิจ และตามแนวบริเวณชายแดน

### 4. การให้บริการข่าวสารข้อมูล

มุ่งพัฒนาระบบการให้บริการของห้องสมุดประชาชน ส่งเสริมให้เครือข่ายจัดศูนย์การเรียนชุมชน จัดกิจกรรมที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน และการจัดกิจกรรมเพื่อให้บริการการศึกษาตามอัธยาศัยแก่ประชาชน

### 5. เทคโนโลยีทางการศึกษา

มุ่งเน้นการจัดการศึกษา โดยใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา เช่น วิทยุ โทรทัศน์และระบบการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม ทั้งการจัดการศึกษานอกโรงเรียนและเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียน

### 6. วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา

ส่งเสริมการเรียนรู้อย่างรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแก่ประชาชนและจัดการศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี คณิตศาสตร์ และอวกาศ



## 7. การพัฒนาคุณภาพการศึกษานอกโรงเรียน

มุ่งพัฒนาระบบการเรียนการสอนโดยอาศัยนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ การวิจัย การนิเทศติดตามและประเมินผล พัฒนาศาสตร์และศิลป์ของการศึกษานอกระบบโรงเรียน เพื่อการเป็นผู้นำทางด้านวิชาการศึกษานอกโรงเรียน พัฒนาบุคลากรกรมการศึกษานอกโรงเรียน และบุคลากรของหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ส่งเสริมและพัฒนาระบบเครือข่ายการดำเนินงานการศึกษานอกโรงเรียน

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้างานวิจัย พบว่างานวิจัยที่ศึกษาเรื่องการใช้ทรัพยากรบุคคลโดยเฉพาะมีน้อยมาก แต่ในงานวิจัยเรื่องอื่น ๆ ก็พบว่ามีผลการวิจัยที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรบุคคลอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอ ดังนี้

ครูณี บุญสิงห์ และปณิต มีนสง (2528) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการโอนย้ายถ่ายเทกำลังคนระหว่างส่วนราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่าข้าราชการสังกัดกรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความเห็นเกี่ยวกับการมีกำลังคนภายในกรมที่ยังไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ เป็นสัดส่วนที่สูงกว่าความเห็นของข้าราชการกรมอื่น ๆ และข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีความเห็นว่ามีกำลังคนภายในกรมที่ยังไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่สูงกว่าความเห็นของผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค

ดิเรก ฤกษ์ห่อ และคณะ (2528) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินการใช้กำลังคนในการพัฒนาชนบท ตามโครงการของ กชช. พบว่า

1. โครงการของ กชช. เอื้อประโยชน์ในการให้เจ้าหน้าที่ทำงานประสานงานระหว่างกระทรวงกันมากขึ้น
2. การกระจายกำลังคนของหน่วยงานได้เน้นการกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค
3. คุณภาพของเจ้าหน้าที่มีการพัฒนาในเรื่องวุฒิการศึกษาพอสมควรเมื่อเทียบวุฒิปัจจุบันกับวุฒิที่เริ่มเข้ารับราชการ

4. ปัญหาด้านกำลังคนที่สำคัญคือ กำลังคนมีน้อยไม่เพียงพอกับปริมาณงาน เจ้าหน้าที่บางคนปฏิบัติงานไม่เต็มที่ เพราะมีปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและความสะอาด ค่าตอบแทน สวัสดิการ ขาดแรงจูงใจในการทำงาน ไม่เห็นความสำคัญของระบบข้อมูล

สำหรับข้อเสนอในการปรับปรุงการใช้กำลังคนพบว่า เสนอให้มีการปรับโครงสร้างกำลังคนให้เหมาะสม ให้มีการเคลื่อนย้ายกำลังคน วางมาตรการที่จะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้กำลังคน ให้มีการเสริมสร้างระบบและวิธีการบริหารการใช้กำลังคน เช่น กำหนดระบบการประเมินความสำเร็จของงานโครงการ โดยเฉพาะด้านการใช้กำลังคน เพื่อเป็นเครื่องมือให้หน่วยงานสามารถประเมินการใช้กำลังคนของหน่วยงานของตนเองได้ ตลอดจนเสนอแนวทางการผลิตกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลน ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ประสิทธิ์ คำราชย์ และคณะ (2528) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่องปัญหาและการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลในการพัฒนาชนบท พบว่า ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการพัฒนาชนบทยากจน ซึ่งทำให้การพัฒนาไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ที่สำคัญได้แก่ปัญหาหนี้สินด้านกำลังคน ปัญหาเรื่องขวัญและกำลังใจ ปัญหาเรื่อง กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลที่ไม่เหมาะสม ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งก็สืบเนื่องมาจากการใช้กำลังคน เช่น การจัดอัตรากำลังไปปฏิบัติงานไม่ตรงกับตำแหน่ง ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความสามารถ ไม่อุทิศเวลาให้แก่งานพัฒนาชนบทยากจนอย่างแท้จริง เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญสาขาการพัฒนาบุคลากร และการวางแผนกำลังคนภาครัฐ ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารกำลังคนภาครัฐ เพื่อนำมากำหนดแนวทางปรับปรุงระบบและบทบาทการบริหารงานพัฒนากำลังคนภาครัฐในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 พบว่ามีปัญหาทั้งในด้านปริมาณ การพัฒนากำลังคน การใช้และกระจายกำลังคน สำหรับปัญหาด้านการใช้ และการกระจายกำลังคน พบว่า กำลังคนภาครัฐยังไม่มีมีการกระจายตามความต้องการใช้งานของส่วนราชการ บางส่วนราชการมีมากเกินความจำเป็น ระบบการถ่ายเทกำลังคนไม่คล่องตัว การกระจายกำลังคนที่มีคุณภาพไปสู่ชนบท ยังไม่มีระบบและกลไกที่เหมาะสมทำให้เกิดการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือเมืองใหญ่ ๆ นอกจากนั้นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่ง ยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของงาน ความรู้



ความสามารถของตัวบุคคล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529 )

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (อ้างอิงใน จิราภรณ์ ลิ้มสมบูรณ์ และ จินตนา บิลมาศ, 2529) ได้ทำการวิจัยเรื่องความต้องการระดับชาติในการพัฒนาและมีกรอบม กำลังคนในระบบราชการพลเรือน พบว่าข้าราชการที่มีปัญหาในการปฏิบัติงานมากที่สุด คือ กลุ่มข้าราชการบรรจุใหม่ และกลุ่มข้าราชการระดับปฏิบัติงาน คือขาดความรู้ ทักษะและทัศนคติในการปฏิบัติงาน ส่วนกลุ่มที่มีปัญหาน้อย ได้แก่ กลุ่มนักบริหารระดับสูง หัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดและผู้เชี่ยวชาญ ระดับ 6-9

ไสวีย์ คุณเนทราศัย (2529 อ้างถึงใน ดวงใจ ศรีทองแท้, 2535) ได้ศึกษา วิจัยเรื่องการวางแผนอัตรากำลังคนในราชการพลเรือน ได้พบปัญหาและอุปสรรคในการ จัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ประการหนึ่ง คือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลพบความไม่ถูกต้อง และไม่เหมาะสมในการกำหนดตำแหน่ง และการใช้คนของส่วนราชการไทยทั้งในส่วนที่ เกี่ยวกับ จำนวนตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง สาขางาน การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและ การใช้กำลังคนอื่น ๆ ด้วย

อัจฉรา สากระจาย (2530) ได้ทำการศึกษาปัญหาในการบริหารงานของ หัวหน้าฝ่ายของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด พบว่า หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นสอดคล้องกันว่า หัวหน้าฝ่ายมีปัญหาด้านการบริหารงานบุคลากรใน ระดับปานกลาง ได้แก่จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายไม่เพียงพอ หัวหน้าฝ่ายไม่มีส่วน ในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาความคิดเห็นความชอบ ไม่มีอำนาจ ปกครองบังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน นอกจากนั้นยังพบว่ามีปัญหา อื่น ๆ อีกได้แก่ หัวหน้าฝ่ายไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ไม่ให้อิสระในการปฏิบัติงานแก่ เจ้าหน้าที่ ขาดความยุติธรรม ขาดการพัฒนาตนเอง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เข้าใจบทบาท หน้าที่ของตนเอง ขาดความรับผิดชอบ ขาดความกระตือรือร้น มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับ ลักษณะงาน เป็นต้น

นอกจากนั้น ไพโรจน์ วรรณวงศ์ (2536) ได้ทำการวิจัยพบว่า ปัญหาด้านบุคลากรที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวลในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้แก่บุคลากรบางคนมีความรู้ความสามารถไม่ตรงตามลักษณะงาน เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร บุคลากรบางส่วนปฏิบัติงานไม่มีคุณภาพ ขาดอุดมการณ์ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ไม่เข้าใจงานการศึกษานอกโรงเรียน และบุคลากรไม่เพียงพอ ซึ่งปัญหาบางประการสอดคล้องกับผลการวิจัยของ เสน่ห์ ผดุงญาติ (2535) ที่ได้ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียนพบว่า ผู้บริหารเห็นว่าการบริหารงานบุคคลด้านการสรรหา การบรรจุและแต่งตั้งเรื่องสภาพอัตรากำลังข้าราชการครู และการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการครูที่โอนมาจากส่วนราชการอื่น มีปัญหาอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้เพราะมีปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลัง ซึ่งสืบเนื่องจากมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมและลักษณะงานที่ปฏิบัติในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน มีความแตกต่างจากการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ฉะนั้น บุคลากรที่มาปฏิบัติงานจึงต้องมีความสามารถในการประสานงาน สามารถนำหลักวิชามาประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสม ส่วนเจ้าหน้าที่งานบุคคลเห็นว่าปัญหาที่อยู่ในระดับสูงคือ ด้านการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง การมอบหมายหน้าที่การงานของผู้บริหารให้แก่ข้าราชการครู การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในสถานศึกษา และการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ ของผู้บริหารให้แก่ผู้ช่วยผู้บริหาร ทั้งนี้เพราะเมื่อกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีปัญหาเรื่องการขาดแคลนอัตรากำลัง ทำให้ผู้บริหารต้องมอบหมายหน้าที่การงานให้ข้าราชการครูหลายอย่าง และบางครั้งต้องมอบหมายงานนอกเหนือหน้าที่ความรับผิดชอบ

อินทราณี สุขสมบูรณ์ (2538) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขต 16 จังหวัดภาคเหนือ พบว่าผู้บริหารของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ในเขต 16 จังหวัดภาคเหนือได้ประเมินความสำเร็จในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของศูนย์ พบว่าได้รับความสำเร็จค่อนข้างสูง โดษเรื่องลำดับความสำเร็จมากที่สุดลงมา คือ การบริหารด้านเวลา การบริหารด้านการจัดการ การบริหารด้านงบประมาณ การบริหารด้านบุคลากร และการ

บริหารด้านข้อมูล สำหรับการบริหารด้านบุคลากร พบว่าส่วนใหญ่มีปัญหาบุคลากรประจำไม่  
เพียงพอ รองลงมาได้แก่ปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะ ตลอดจนขาด  
บุคลากรที่มีความสามารถ

สำนักงาน ก.พ. (2531) ได้ศึกษาพบว่าปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้คนระดับสมอง  
ลาออกจากราชการมี 15 ปัจจัย เป็นปัจจัยหลัก 4 ปัจจัย ปัจจัยรอง 11 ปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยหลัก ได้แก่ ค่าตอบแทน ผู้ปกครองและการปกครองบังคับบัญชา โอกาส  
ก้าวหน้าและการบริหารงานของระบบราชการ

ปัจจัยรอง ได้แก่ นโยบายและการบริหาร ความยุติธรรม สภาพการทำงาน  
โอกาสในการแสดงความรู้ความสามารถ ลักษณะงาน โอกาสที่ได้ริเริ่มงานใหม่ ความ  
อิสระในการปฏิบัติงาน ระเบียบของทางราชการ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการ  
ทำงาน การได้รับการยอมรับนับถือ และความมั่นคงในงาน

ซึ่งกลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนะไว้ว่า ควรจะต้องหาวิธีใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิด  
ประโยชน์สูงสุด ไม่ให้เกิดปัญหาคนล้นงาน วางระบบให้มีการเคลื่อนคน ให้นำผลงานกลาง  
เป็นศูนย์รวมรับใบสมัครของผู้ที่ต้องการโอนย้ายไปหน่วยงานอื่น ก็จะช่วยให้ข้าราชการ  
ระดับสมองยังคงอยู่ในระบบราชการต่อไปได้วิธีหนึ่ง

สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532) ได้  
ศึกษาสภาพการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนในเขตพื้นที่ชนบท พบว่ามีปัญหาอุปสรรค  
ในการจัดโครงการการศึกษานอกระบบโรงเรียนดังนี้

1. ผู้รับบริการไม่มีเวลาและไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ
2. ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน และการ  
ประชาสัมพันธ์ที่ดี
3. เนื้อหาไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น
4. ระยะเวลาที่จัดโครงการไม่เหมาะสม
5. ขาดงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์
6. การคมนาคมไม่สะดวก

ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ส่ง

ผลกระทบต่อการใช้บริการการศึกษาในระบบโรงเรียน ฉะนั้นภาคีรัฐบาลควรร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาบุคลากรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และควรร่วมใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในท้องถิ่น โดสให้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีเท่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในทุก ๆ โครงการ

กรมวิชาการ (2534) ได้ศึกษาแนวความคิดของผู้บริหารเรื่องความต่อเนื่องระหว่างการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน และการจัดการศึกษานอกโรงเรียน สรุปความเห็นต่อแนวทางการจัดการศึกษานอกโรงเรียนให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรไว้ว่า ผู้บริหารของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาค เห็นว่าควรปรับหลักสูตรให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ ควรปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน สื่อ และการบริหารให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ส่วนผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดเห็นว่าควรปรับเรื่องบุคลากร โดยบุคลากรควรเป็นข้าราชการไม่ใช่ลูกจ้าง เพราะบุคลากรที่มาจากจ้างอาจทำให้เกิดปัญหาการขาดความรับผิดชอบ ซึ่งการจ้างบุคลากรจำนวนมากควรต้องมีการควบคุมดูแล แต่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ประสานงานไม่เพียงพอ สำหรับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา เห็นว่าควรจัดบุคลากรที่มีคุณภาพเป็นผู้สอน

สำนักงาน ก.พ. (2536) ได้ทำการประเมินผลการบริหารตำแหน่งในราชการพลเรือนไทย พบว่าผลการบริหารการกำหนดตำแหน่งนั้น หน่วยงานที่สังกัดได้ใช้คนให้ปฏิบัติงาน ตามภาระหน้าที่ที่ ก.พ. กำหนดไว้ รวมทั้งมีการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม และการได้ใช้ตำแหน่งที่ได้รับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มหรือเปลี่ยนตำแหน่งตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี มาปฏิบัติงานเพื่อสนองนโยบาย แผนงานและโครงการของหน่วยงาน ในระดับปานกลาง นอกจากนั้นยังได้พบข้อเสนอแนะให้สำนักงาน ก.พ. สนับสนุนส่งเสริมให้ส่วนราชการทบทวนและตรวจสอบการใช้กำลังคนอย่างสม่ำเสมอ และนำวิธีการเปลี่ยนกำลังคนมาใช้และเสนอให้สำนักงาน ก.พ. คัดเลือกส่วนราชการที่มีความพร้อมและผู้บริหารให้ความร่วมมือ เพื่อจัดทำเป็นส่วนราชการทดลองในการบริหารตำแหน่ง เมื่อทดลองได้ผลแล้ว ให้เสนอ ก.พ. พิจารณาเพื่อกำหนดหลักการให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักการและแนวทางที่พบต่อไป

สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2537) ได้ทำการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบโรงเรียน พบว่า ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษานอกระบบโรงเรียน กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้มีการทดลองรูปแบบ ในการกระจายอำนาจไปในระดับอำเภอ มีการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษานอกระบบโรงเรียน ทั้งผู้ที่เป็นครู ผู้สอน วิทยากร ผู้บริหาร ผู้ประสานงานระดับท้องถิ่น และประชาชน เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีการปรับปรุงหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน สื่ออุปกรณ์ต่าง ๆ แม้ว่าผลการปฏิบัติงานในด้านปริมาณจำนวนผู้เรียนจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าเป้าหมาย แต่ก็ปรากฏว่าในบางสาขาวิชาที่มีปัญหาในเรื่องขาดแคลนวิทยากร ขาดผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนการเปิดสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการระดมสรรพกำลัง เพื่อจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนก็ควรจะต้องมีการวางระบบการจัดการ การใช้ทรัพยากรของศูนย์และการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ คัดเลือกบุคลากรที่มีความตั้งใจในการปฏิบัติงานและส่งเสริมขวัญกำลังใจผู้ปฏิบัติงานให้มาก

สมหวัง นิธิยานูวัฒน์ และคนอื่น ๆ (2538) ได้ศึกษาแนวโน้มความต้องการและการผลิตกำลังคนระดับสูงกว่าปริญญาตรี พบว่าในปัจจุบันมีการใช้กำลังคนระดับสูงกว่าปริญญาตรีใน 2 ลักษณะ คือทำหน้าที่เป็นอาจารย์หรือนักวิจัย ในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำหน้าที่ผลิตกำลังคนใน "รูปแบบผลิตเองใช้เอง" และอีกลักษณะหนึ่ง คือการผลิตกำลังคนสนองความต้องการของผู้ใช้ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ซึ่งไม่ใช่สถาบันอุดมศึกษา โดยหน่วยงานของรัฐจะมอบหมายงานให้บุคลากรตามคุณวุฒิ และสาขาที่สำเร็จการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ส่วนหน่วยงานเอกชนให้ความสำคัญกับความสามารถในการทำงานมากกว่าวุฒิและสาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา โดยเห็นว่าบุคคลที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปทุกสาขาวิชา มีศักยภาพพื้นฐานในการพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานได้

เมื่อพิจารณาผลงานการวิจัยดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคลมีหลายลักษณะ ได้แก่ ปัญหาในด้านการกระจายกำลังคน คุณภาพของกำลังคน จำนวนกำลังคนที่ไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน ทั้งมากเกินไปและน้อยเกินไป การใช้กำลังคนไม่

เต็มที่ การปฏิบัติงานไม่ตรงตามตำแหน่ง ไม่ตรงตามคุณวุฒิ หรือไม่ตรงตามความถนัด  
การขาดแคลนกำลังคนเฉพาะบางสาขาวิชา และกำลังคนไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร  
เป็นต้น