สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

1. ความสำคัญของเรื่อง

ในการบริหารงานของรัฐบาลนั้น นโยบายและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การรักษาความมั่นคงและความสงบสุขให้แก่ประชาชน การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายพัฒนาต่าง ๆ ขึ้นนั้น เป็นแต่เพียงก้าวแรกของการดำเนินการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น ต้องอาศัยกำลังคน กำลังเงิน และกำลังวัสดุ ซึ่งในบรรดาปัจจัยทั้ง 3 นั้น กำลังคนนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด คนนั้นสำคัญยิ่งกว่าเงินทองและสิ่งของมาก ถ้าคนมีความสามารถแล้ว โอกาสที่การบริหารงานจะสำเร็จไปด้วยดีรวดเร็วและประหยัดก็มีได้ง่าย[1]

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีพระดำรัสไว้ในการปฏิรูปการปกครองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "ธรรมดาราชการบ้านเมือง ถึงแม้จะได้มีหลักการ หรือแผนการจัดการได้ดีเลิศเพียงใดก็ตาม ถ้าได้บุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีพอแก่งาน ก็หาได้มีประโยชน์ไม่ และใช่แต่เท่านั้น หลักการ หรือแผนการอันดีเลิศนั้น อาจจะถูกทอดทิ้งหรือทำลายเสียด้วยซ้ำ ประดุจยื่นแก้วให้แก่วานร"[2]

ข้าราชการพลเรือนจึงเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล ถ้าข้าราชการมีความรู้ความสามารถ การทำงานและบริการประชาชนจะมีประสิทธิภาพสูงและประหยัด ประเทศชาติบ้านเมืองก็จะมั่นคงก้าวหน้า ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากข้าราชการไร้ความรู้ความสามารถ หย่อนสมรรถภาพ งานราชการต่าง ๆ ก็จะไม่มีความหมาย และเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

---

1. ถนอม กิตติขจร, "นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 2 (มกราคม 2505) : 404.

2. รายงาน (ฉบับที่ 1) เรื่อง การเตรียมการจัดตั้งสำนักวิจัยและพัฒนาข้าราชการ, กรุงเทพมหานคร, 2520 หน้า 3 (เอกสารอัดสำเนา).

ในทางวิชาการ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการมีผลสืบเนื่องมาจากสมรรถภาพของข้าราชการซึ่งขึ้นอยู่กับส่วนประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความรู้ (Knowledge) ทักษะหรือความชำนาญ (Skill) และทัศนคติ (Attitude) ที่เหมาะสม หากข้าราชการขาดส่วนประกอบที่สำคัญดังกล่าวเพียงข้อใดข้อหนึ่ง ก็จะทำให้หย่อนสมรรถภาพในการทำงาน และเมื่อหย่อนสมรรถภาพจะเกิดอาการ (Symptom) แสดงออกในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น หมดกำลังใจทำงาน - ทำงานล่าช้า - ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม - งานคั่งค้างสะสางไม่ออก - ไม่ประสานงานกัน - ทุจริตต่อหน้าที่ - แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ - มาทำงานสาย - ลางานหรือขอย้ายงานบ่อย - มีอุบัติเหตุมาก - ละทิ้งหน้าที่ - กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา - ประพฤติชั่ว ถูกร้องทุกข์ กล่าวโทษ - สูญเสียเงิน เวลา วัสดุ และอุปกรณ์ไปโดยเปล่าประโยชน์ - หรือได้รับโทษทางวินัยต่าง ๆ [1]

จากสถิติของสำนักงาน ก.พ. เฉพาะเรื่องการทำผิดวินัยของข้าราชการที่ส่งมาให้ ก.พ.พิจารณา ปรากฏว่าในปี 2521 ข้าราชการได้รับโทษทางวินัยตามฐานความผิด ดังนี้ [2]

- ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ (ม.67,70) จำนวน 121 ราย
- บกพร่องต่อหน้าที่ (ม.68,69,76) จำนวน 347 ราย
- การปกครองบังคับบัญชา (ม.71,72,73) จำนวน 56 ราย
- ฝ่าฝืนระเบียบ (ม.74) จำนวน 56 ราย

---

1. มัลลี เวชชาชีวะ, "การกำหนดความจำเป็นของการฝึกอบรม", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ฉบับพิเศษ (2509) : 11 - 12 .

2. กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ., สถิติจำนวนตำแหน่งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ปี 2521, (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการ, 2521), หน้า 23.

- ไม่อุทิศเวลาให้แก่ราชการ (ม.75) จำนวน 247 ราย
- การติดต่อกับประชาชน (ม.77) จำนวน 13 ราย
- ประพฤติเสียชื่อเสียง (ม.78,79,81) จำนวน 199 ราย
- ป่วย, หย่อนสมรรถภาพ, มลทิน (ม.96,97,98) จำนวน 28 ราย

จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ข้าราชการได้รับโทษฐานบกพร่องต่อหน้าที่มากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง และฐานไม่อุทิศเวลาให้แก่ราชการเป็นอันดับสอง ซึ่งตัว.ลยนี้เป็นจำนวนเรื่องที่มีการพิจารณาสอบสวนความผิด และส่งมาให้ ก.พ.พิจารณา และข้าราชการถูกลงโทษจริง ๆ ซึ่งถ้านับผู้ที่กระทำผิดวินัยแต่มิได้ถูกกล่าวโทษ หรือสอบสวนลงโทษ ย่อมจะมีจำนวนสูงขึ้นไปอีก

ถ้าจะมองในอีกแง่หนึ่งของเรื่องสมรรถภาพข้าราชการ คือ ด้านเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานบุคคลก็คือ การให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยขีดความสามารถ (Potential) สูงสุด เพื่อให้ได้ผลงาน (Productivity) สูงที่สุด ฉะนั้นหลักสำคัญก็คือ จะต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีขีดความสามารถสูงและปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ขีดความสามารถนั้นในอัตราที่สูง ราชการจึงจะเจริญก้าวหน้า

การที่ข้าราชการหย่อนสมรรถภาพ หรือไม่ได้ใช้ขีดความสามารถที่มีอยู่ก่อให้เกิดผลงานอย่างเต็มที่นั้น หมายถึงความสูญเสียทางเศรษฐกิจและความไม่ประหยัดเพราะรัฐบาลได้ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเป็นเงินเดือนและค่าจ้าง[1] ฉะนั้นแต่ละชั่วโมงหรือแต่ละนาทีที่ผ่านไป ถ้าไม่มีผลงานย่อมหมายถึงความเสียเปล่า

จากประสบการณ์ของชาติต่าง ๆ ในภาคพื้นเอเชีย ซึ่งได้แสดงทัศนะในการประชุมสัมมนาระหว่างชาติ เรื่องการฝึกอบรมข้าราชการ มีความเห็นพ้องกันว่าในปัจจุบัน

---

1. งบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2521 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ มีประมาณ 8,935 ล้านบาท จำนวนข้าราชการพลเรือนและลูกจ้างประจำ รวม 887,861 คน ,

ข้าราชการใช้ขีดความสามารถในการทำงานเพียงประมาณ 70% เท่านั้น สามารถจะพัฒนาขึ้นมาได้อีกถึง 30% [1]

ฉะนั้น การพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและจูงใจให้ข้าราชการใช้ความสามารถในอัตราสูงสุดของขีดความสามารถที่มีอยู่

2. ความมุ่งหมายในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการพัฒนาข้าราชการพลเรือนนี้ ผู้เขียนได้กำหนดความมุ่งหมายของการศึกษาไว้ดังนี้ คือ

1. เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนทั่วไปมองเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการพัฒนาบุคคล

2. เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในการพัฒนาข้าราชการพลเรือน

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงาน พัฒนาข้าราชการพลเรือน ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนดำเนินการอยู่ว่าได้ผลมากน้อยเพียงใด รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์โครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะดำเนินการต่อไปในอนาคต

4. เพื่อทราบอุปสรรคและข้อบกพร่องในการดำเนินงานพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

5. เพื่อทราบความคิดเห็นของผู้ได้รับการฝึกอบรมตามโครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

---

1. การประชุม National Training Director ของ UN/NIDA, ที่กรุงเทพ วันที่ 20 ตุลาคม - 8 พฤศจิกายน 2519 .

3. สมมติฐานในการศึกษา

การศึกษาบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการพัฒนาข้าราชการพลเรือนนี้ ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า โครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดขึ้นมานั้น (พ.ศ. 2519 - พ.ศ. 2521) มีส่วนสำคัญในการช่วยพัฒนาข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในการทำงานยิ่งขึ้น

4. ขอบเขตและวิธีดำเนินการศึกษา

เพื่อให้การศึกษาวิจัยเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักงานวิจัยด้านสังคมศาสตร์ มีข้อมูลหลักฐานเป็นข้ออ้างอิงที่เชื่อถือได้ และตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด ผู้เขียนจึงกำหนดขอบเขตของแผนงานศึกษาวิจัย โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ

1. งานศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) การค้นคว้าศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากเอกสารตำรับตำรา ด้านการพัฒนาบุคคล เป็นหลักอ้างอิงแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนในรูปการพรรณาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Study) เกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ว่าเป็นไปตามหลักแนวความคิดและทฤษฎีของการพัฒนาบุคคล ซึ่งนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญได้กำหนดเป็นแนวคิดและทฤษฎีได้หรือไม่

2. งานศึกษาวิจัยสนาม (Field Research) เพื่อหาข้อเท็จจริง ตลอดจนทัศนคติของผู้เข้ารับการฝึกอบรมตามโครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงแยกดำเนินการเพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ (Method of Data Collection) ดังนี้

2.1 การออกแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อขอทราบความคิดเห็นของข้าราชการที่เป็นตัวอย่าง แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นส่วนประกอบในการศึกษาวิจัย ของวิทยานิพนธ์นี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2.2 การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการสัมภาษณ์ทั้งแบบเป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) โดยอาศัยการติดต่อพบปะกันโดยตรง (Face-to-Face Interview) แบ่งออกเป็นหลายกลุ่ม ดังนี้

2.2.1 สัมภาษณ์ข้าราชการผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย และจัดโครงการฝึกอบรมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยแบ่งกลุ่มประชากรผู้ถูกสัมภาษณ์ ออกเป็น 3 กลุ่ม ตามระดับตำแหน่ง คือกลุ่ม 3-5, กลุ่ม 6-8 และกลุ่ม 9-11 ทั้งนี้เพื่อทราบนโยบาย วัตถุประสงค์ และอุปสรรคของการดำเนินงานพัฒนาข้าราชการพลเรือน ตลอดจนแนวความคิดในการวางแผนพัฒนาข้าราชการพลเรือนในอนาคต

2.2.2 สัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาของผู้เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้เข้ารับการฝึกอบรมว่าทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ เพียงใด

2.2.3 สัมภาษณ์ข้าราชการผู้ผ่านเข้ารับการฝึกอบรม จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อใช้พิจารณาประกอบแบบสอบถามที่ส่งไป เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. ประชากร (Population or Universe) ประชากรที่จะเป็นหน่วยในการทำวิจัยครั้งนี้ คือ ข้าราชการพลเรือนทุกระดับที่ผ่านการฝึกอบรมจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2519 ถึงปี พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นประชากรที่ประมาณจำนวนได้ (Finite Population) กล่าวคือ มีจำนวนแน่นอนและนับได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประชากรที่ผ่านการฝึกอบรมจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2519 ถึง พ.ศ.2521 มีจำนวนมากถึง 3,684 คน จึงไม่อาจใช้เป็นหน่วยในการศึกษาทั้งหมด ฉะนั้น จึงใช้วิธีสุ่มตัวอย่างประชากรโดย

เลือกสอบถามจากประชากรที่เป็นตัวอย่าง จำนวน 368 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมด

ผู้เขียนได้ ทอดแบบสอบถามแบบระบุตัวไป จำนวน 368 ชุด และได้รับตอบกลับมาจำนวน 285 ชุด คิดเป็นเปอร์เซนต์ต่อประชากรทั้งหมด เท่ากับ 7.75 เปอร์เซนต์

2. การรวบรวมข้อมูล (Data Collecting) วิธีที่ใช้ในการศึกษานั้นใช้วิธีส่งแบบสอบถาม โดยได้เตรียมแบบสอบถามขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำการสำรวจความคิดเห็น และขณะเดียวกันก็ใช้วิธีสัมภาษณ์ควบคู่ไปด้วย

ลักษณะของแบบสอบถาม มีทั้งแบบที่ต้องการคำตอบเฉพาะเจาะจง (Fixed-Alternation Question) รูปคำถามจึงเป็นแบบที่กำหนดคำตอบให้เลือกตอบ (Closed-Ended Question) เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ตอบ สำหรับเรื่องที่เป็นข้อเท็จจริงสามารถกำหนดคำตอบไว้ให้ได้ และมีแบบที่ไม่ต้องการคำตอบเฉพาะเจาะจง ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ตอบแสดงความคิดได้อย่างอิสระ

ในการสร้างแบบสอบถาม ผู้เขียนยึดหลักการพิจารณาวัตถุประสงค์และสมมติ-ฐานที่ตั้งไว้ แล้วนำมาเขียนเรียบเรียงเป็นข้อ ๆ พยายามให้คำถามง่ายต่อการทำความเข้าใจ เสร็จแล้วจึงนำแบบสอบถามออกทดสอบโดยแจกแบบสอบถามให้ข้าราชการพลเรือน จำนวน 10 ชุด ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ทราบว่า แบบสอบถามที่สร้างขึ้นมีข้อบกพร่องอย่างไรหรือไม่ ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องบางประการ จึงได้ทำการแก้ไข

3. วิธีวิเคราะห์ข้อมูล (Method of Data Analysis) การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีนับแจกแจงความถี่ และเสนอรายการข้อมูลเป็นตารางสำหรับวิธีวิเคราะห์จะใช้วิธีการแบบร้อยละ (Percentage - %)

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานเกี่ยวกับโครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือน

2. เพื่อส่งเสริมให้การพัฒนาข้าราชการพลเรือนมีความสำคัญและก้าวหน้ายิ่งขึ้น

3. เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

4. เพื่อเป็นการขยายขอบเขตของการศึกษาและเพิ่มเอกสารทางวิชาการในด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนไทย และจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่จะศึกษาเรื่องนี้ในรายละเอียดต่อไป

6. เค้าโครงวิทยานิพนธ์

เพื่อให้การศึกษาเรื่องนี้ ดำเนินไปอย่างมีระเบียบ มีความสัมพันธ์ติดต่อกันตามลำดับ ครอบคลุมสาระต่าง ๆ อย่างครบถ้วน และสะดวกแก่การติดตามทำความเข้าใจ ผู้เขียนจึงได้แบ่งวิทยานิพนธ์ออกเป็นบทต่าง ๆ ดังนี้

บทนำ เป็นบทที่กล่าวถึงข้อความทั่วไป โดยมุ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของเรื่องที่จะศึกษา ความมุ่งหมายในการศึกษา สมมติฐาน ขอบเขตและวิธีดำเนินการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา และเค้าโครงวิทยานิพนธ์ เพื่อให้ทราบถึงระเบียบวิธีการวิจัยโดยทั่วไป และมีความเข้าใจในเบื้องแรกก่อนที่จะติดตามในตอนต่อไป

บทที่ 1 ว่าด้วยทฤษฎีและแนวความคิดของการฝึกอบรม ความหมาย วัตถุประสงค์ ความสำคัญของการฝึกอบรม ประเภทของการฝึกอบรม แบบการบริหารงานฝึกอบรม กระบวนการบริหารงานฝึกอบรม และองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการฝึกอบรม

บทที่ 2 ว่าด้วยวิวัฒนาการของการฝึกอบรม ประวัติความเป็นมาของการฝึกอบรมในราชการพลเรือนไทย ตั้งแต่ก่อน พ.ศ.2500 และหลัง พ.ศ.2500

บทที่ 3 ว่าด้วยการดำเนินงานฝึกอบรมตามโครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. โดยจะศึกษางานฝึกอบรมของสำนักงาน ก.พ. ตั้งแต่อดีตปัจจุบัน และที่จะดำเนินการต่อไป

บทที่ 4 ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519-2521

บทที่ 5. เป็นบทสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้