

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาประเทศนั้น ย่อมต้องอาศัยทรัพยากร และปัจจัยสนับสนุนด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและเพียงพอ ทรัพยากรกำลังคนถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังคนที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณ คุณภาพ และพฤติกรรมของกำลังคนดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อความถูกต้อง ความเหมาะสม และประสิทธิภาพของทรัพยากร และปัจจัยสนับสนุนด้านอื่น ๆ ในทุก ๆ ด้าน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนอย่างเหมาะสมเกี่ยวกับการได้มา (Acquisition) การพัฒนา (Development) การใช้ประโยชน์ (Utilization) และการรักษาไว้ (Retention) ซึ่งทรัพยากรกำลังคน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า จะมีจำนวนคนที่เพียงพอ มีคุณภาพที่เหมาะสม ตลอดจนมีพฤติกรรมและค่านิยมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ

ในประเทศกำลังพัฒนา องค์การระบบราชการเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการสนองตอบต่อจุดมุ่งหมายของการพัฒนาให้ประสบผลสำเร็จ ( ปราน สุวรรณมงคล 2526 : 10) โดยมีบทบาทสำคัญทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการพัฒนา การจัดทำแผนงาน และโครงการพัฒนา การนำแผนงานและโครงการไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตาม และประเมินผลแผนงาน และโครงการพัฒนาต่าง ๆ ดังนั้นปริมาณ คุณภาพ และพฤติกรรมของข้าราชการ จึงมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก หากมีข้าราชการในจำนวนที่เพียงพอ และเหมาะสมกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และปริมาณงาน ข้าราชการในทุกระดับมีความรู้ ความสามารถอย่างเหมาะสม มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการสูง และมีค่านิยมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ ย่อมส่งผลให้การพัฒนาประเทศทั้งในด้านการเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## สิทธิภาพ และประสิทธิผล

แต่เมื่อพิจารณาถึงกำลังคนในระบบราชการไทย จะพบว่ายังไม่เหมาะสม อยู่หลายประการ โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ปริมาณข้าราชการ มีสภาพคนล้นงานเกิดขึ้นในหลายหน่วยงาน มีการบรรจุบุคคลมากเกินไปปริมาณงาน ในขณะที่หลายหน่วยงานมีคนไม่พอ (ก.พ., กองวิชาการ, ฝ่ายกำลังคนและพัฒนาข้าราชการ 2524: 2)
2. คุณภาพข้าราชการ มีข้าราชการจำนวนมากที่มีความรู้ ความสามารถไม่ถึงขนาด หรือไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ (ก.พ., กองวิชาการ, ฝ่ายกำลังคนและพัฒนาข้าราชการ 2524: 2)
3. พฤติกรรมข้าราชการ ข้าราชการจำนวนมากทำงานเช้าชามเย็นชาม ทำตัวเป็นนายประชาชน ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ (อรุณ รัชธรรม 2524: 128-130)
4. การใช้กำลังคน ได้มีการใช้กำลังคนที่มีอยู่ในหน่วยงานไม่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถของแต่ละคน ทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ (ไพโรจน์ สิตปรีชา 2524: 22)

ปัญหาค้นกำลังคนในระบบราชการไทยดังกล่าวข้างต้น สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากขาดการวางแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบ ตามหลักการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ กล่าวคือ ขาดการศึกษาวิเคราะห์ถึงความต้องการกำลังคนในอนาคตอย่างถูกต้อง ขาดการวางแผนระยะยาวเพื่อจัดเตรียมกำลังคนทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และพฤติกรรม และขาดการวางแผนประสานหน้าที่ทางการบริหารงานบุคคลในทุก ๆ ด้านให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบในรูปแบบแผนกำลังคนรวมเบ็ดเสร็จ ( Comprehensive Plan ) เพื่อใช้เป็นแผนหลักด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการแต่ละแห่ง

ในปี พ.ศ. 2523 สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดนโยบายให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำแผนอัตรากำลังล่วงหน้า 2 ปี ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0703/ว. 5 ลง

วันที่ 17 เมษายน 2523 เพื่อใช้ประกอบการพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้างของ ก.พ. และเป็นแนวทางในการจัดสรรกำลังคนของส่วนราชการ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร 0203 /ว. 245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตราค่าจ้างในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน โดยได้กำหนดหลักการ และมาตรการในการกำหนดส่วนราชการ และอัตราค่าจ้างเพื่อป้องกันการต่างงานซ้ำซ้อน ให้มีการใช้กำลังคนที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง เพื่อประหยัดงบประมาณรายจ่ายค่านบุคคลของรัฐ โดยได้มอบหมายให้ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาพบทวนถึงปัญหาและข้อบกพร่องด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการกำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้างที่ผ่านมา ตลอดจนพิจารณาถึงรายละเอียดด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ซึ่งในที่สุด อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับระบบราชการ และ อ.ก.พ. ตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ได้มีมติให้มีการกำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้างล่วงหน้า 3 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบเรื่องการกำหนดตำแหน่งและการใช้คน (Post Audit) ปรับปรุงส่วนราชการและการจัดระบบงาน ปรับปรุงหน้าที่และความรับผิดชอบ ปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง จัดทำรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Job Description) วางแผนกำหนดความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Planning) สร้างและรักษานักวิชาการไว้ในระบบราชการ ปรับปรุงหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ และสร้างความเข้าใจและลดข้อขัดแย้งระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับส่วนราชการต่าง ๆ (กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 3, ฝ่ายวิชาการ 2525: 2) ซึ่งต่อมา ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการตามหลักการดังกล่าว

เนื่องจากการจัดทำแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี ตามหลักการของ ก.พ.<sup>1</sup> เป็นแนวความคิด และแนวทางปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงและแตกต่างจากที่เคยถือปฏิบัติมาเป็นอันมาก ทั้งในด้าน

<sup>1</sup>ต่อไปจะเรียกเพียงสั้น ๆ ว่า การจัดทำแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี เท่านั้น

รูปแบบ ขอบเขต และแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ในส่วนต่าง ๆ เพื่อสามารถใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของการบริหารงานในราชการพลเรือนไทย และความสำเร็จในการพัฒนาประเทศไทยโดยรวมในที่สุด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขต ชั้นตอน และแนวทางในการดำเนินงานที่สำคัญของการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี
2. เพื่อศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับแนวความคิด วัตถุประสงค์ ขอบเขต ชั้นตอน และแนวทางในการวางแผนกำลังคน ตามหลักการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่
3. เพื่อศึกษาประเมินผลการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ในส่วนที่เกี่ยวข้อง
  - ก. วัตถุประสงค์ ขอบเขต ชั้นตอน และแนวทางการดำเนินงานจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี
  - ข. การเตรียมการของสำนักงาน ก.พ.
  - ค. กระบวนการต่าง ๆ ในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี
  - ง. ผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี
  - จ. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ทั้งผลสัมฤทธิ์ในส่วนของสำนักงาน ก.พ. และผลสัมฤทธิ์ในส่วน

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ในส่วนของส่วนราชการในราชการพลเรือนไทย จะศึกษาเฉพาะส่วนราชการที่ได้จัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปีเสร็จแล้ว<sup>1</sup> เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลการ

<sup>1</sup> ส่วนราชการที่ได้จัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปีเสร็จแล้ว หมายถึง ส่วนราชการที่ได้รับการตอบมติจากสำนักงาน ก.พ. และได้จัดคนลงตามที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว

วิจัยที่ถูกต้อง และ เชื่อถือได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี

### ข้อสรุปเบื้องต้น

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี จะได้ข้อมูลที่ถูกต้องมากที่สุดจากการศึกษาวิจัยจากส่วนราชการที่ได้ดำเนินการตามแผนครบรอบระยะเวลา 3 ปี แล้ว แต่เนื่องจากการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ในส่วนราชการต่าง ๆ ในราชการพลเรือนไทย มิได้เริ่มดำเนินการพร้อมกันทุกส่วนราชการ อันเป็นผลจากข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีไม่เพียงพอ ดังนั้นส่วนราชการที่จัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี เสร็จแล้วแต่ละแห่งจึงมีระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดของแผนที่แตกต่างกัน โดยในปัจจุบันได้มีส่วนราชการที่ได้ดำเนินการตามแผนครบรอบระยะเวลา 3 ปี เพียง 2 แห่งเท่านั้น<sup>1</sup> ส่วนราชการที่ได้จัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี เสร็จแล้วกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามแผนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี จึงเป็นเพียงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นในขณะที่ศึกษาวิจัยเท่านั้น

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

จากการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นรากฐานของการวางแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบในราชการพลเรือนไทย ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะต้องดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ให้ครบทุกส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ก.พ. (112 กรม) ในปัจจุบันได้มีส่วนราชการที่ได้จัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี เสร็จแล้วเพียง 28 แห่ง ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงาน ก.พ. ส่วนราชการที่กำลังดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ส่วนราชการที่จะจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ในอนาคต ตลอดจนส่วนราชการที่จะจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ในรอบระยะเวลาต่อไป

<sup>1</sup> ในขณะที่ศึกษาวิจัย ส่วนราชการที่ได้ดำเนินการตามแผนครบรอบระยะเวลา 3 ปี แล้ว ได้แก่ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และกรมทรัพยากรธรณี



ในลักษณะที่จะเป็นข้อมูลในการปรับปรุง แก้ไข การดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ราชการพลเรือนไทยมีผู้ปฏิบัติงานที่เหมาะสมทั้งในค่านปริมาณ คุณภาพ และพฤติกรรม มีการใช้ประโยชน์จากกำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีระบบจำแนกตำแหน่งที่ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม สอดคล้องกับหลัก " Put the right man in the right job " และ " equal pay for equal work " มีโครงสร้างการบริหารงาน และระบบงานที่คล่องตัว และไม่ซ้ำซ้อน และผลประโยชน์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ใ้แก่การก่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณรายจ่ายค่านบุคคลของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลสามารถที่จะจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป หากสามารถปรับปรุง และพัฒนาให้การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี มีความถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ สามารถที่จะเป็นแนวทางในการวางแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบในราชการพลเรือนไทยได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัดในการบริหารราชการไทย ซึ่งจะส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านในที่สุด

#### กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใ้แก่อาศัยกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการวิจัยแบบประเมินผล ( Evaluation Research ) เป็นแนวทางในการศึกษา โดยอาศัยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือการใช้เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริง และเชื่อถือได้ เพื่อเป็นข้อพิจารณาว่าสิ่งที่ถูกประเมินมีความถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพเพียงใด ตลอดจนใ้แก่บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ใ้แก่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้เพื่อหาแนวทาง หรือวิธีการในการปรับปรุง แก้ไขให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สำหรับรายละเอียดในการประเมินผล ใ้แก่อาศัยรูปแบบของ Daniel L. Stufflebeam คือ CIPP Model ( Stufflebeam : 1970, อ้างถึงใน จำเนียร สุขหลาย และคณะ 2528 : 182 - 195 ) โดยมีแนวความคิดว่าการประเมินผลเป็นกระบวนการ

การที่ต่อเนื่องของการวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมิน เพื่อแสวงหาแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร ซึ่งการประเมินผลตามรูปแบบนี้ ได้แยกจุดเน้นของการประเมินผลออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน คือ

1. การประเมินสภาพแวดล้อม ( Context Evaluation ) เป็นการประเมินผลพื้นฐานเกี่ยวกับการค้นหาข้อมูลอันจะนำไปสู่การพัฒนาวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ โดยจะเน้นในความสัมพันธ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ความถูกต้อง และเงื่อนไขที่เป็นจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น ( Input Evaluation ) เป็นการประเมินผลเพื่อค้นหาตัวประกอบหรือแนวทางที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพที่จะอำนวยความสะดวกในการดำเนินไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ

3. การประเมินกระบวนการ ( Process Evaluation ) เป็นการประเมินผลเพื่อตรวจสอบว่า โครงการได้ดำเนินไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ มีความคลาดเคลื่อนประการใด การประเมินผลครั้งนี้จะนำไปสู่การประเมินผลขั้นผลิต

4. การประเมินผลผลิต ( Product Evaluation ) เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์จากโครงการกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการหรือไม่ เพียงใด

ตารางที่ 1 การประเมินผลการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ตาม CIPP Model

รูปแบบของการประเมิน	รายละเอียดของการประเมินผล
1. การประเมินสภาพแวดล้อม	1.1 สภาพแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขหรือความจำเป็นในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี 1.2 สภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

รูปแบบของการประเมิน	รายละเอียดของการประเมินผล
2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น	2.1 การพัฒนาเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 2.2 การกำหนดรูปแบบ วิธีการดำเนินงาน 2.3 การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับ แผน อัตรากำลัง 3 ปี 2.4 ความรู้ ความสามารถและบทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลในการจัดทำแผน อัตรากำลัง 3 ปี
3. การประเมินกระบวนการ	3.1 การจัดตั้งคณะทำงาน 3.2 การให้ความรู้แก่คณะทำงาน 3.3 การกำหนดจำนวนและระดับตำแหน่ง 3.4 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน และระบบงาน 3.5 การตรวจสอบการกำหนดตำแหน่งและการ ใช้คน ( Post Audit ) 3.6 การวางแผนพัฒนาบุคคลและการวางแผน พัฒนาสายอาชีพ ( Career Planning ) 3.7 การกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ 3.8 การจัดทำรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ ( Job Description )
4. การประเมินผลผลิต	4.1 ผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ในส่วนของสำนักงาน ก.พ. 4.2 ผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ในส่วนของส่วนราชการที่จัดทำแผนฯ