

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา การบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โพนสูง อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากร ผู้ศึกษาได้ศึกษา วรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบล โพนสูง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

##### 1. ความหมายของการบริหารงานบุคคล

นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้  
ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 1) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจของ ผู้บริหารทุกคน (และของผู้ชำนาญการด้านบุคลากร โดยเฉพาะ) ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวง ที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้มีปัจจัยด้านบุคคล

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2543 : 1) การบริหารงานบุคคลเป็นชุดของหน้าที่หรือ กิจกรรม ได้แก่ การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรม การบริหารค่าจ้างเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ หรือ ความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ทั้งหมดขององค์การค่อนข้างน้อย

ชาญชัย อาจินสมาจารย์ (2545 : 25) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคล ไว้ว่า หมายถึง งานที่เกี่ยวกับตัวบุคลากรทุกคนในองค์การ ประกอบด้วย 8 ประการที่สำคัญ คือ การวางแผน การวิเคราะห์งานการบริหารบุคคล การได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคล การฝึกอบรม

และการพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ สุขภาพ และความปลอดภัย และการพัฒนาองค์กร

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545 : 179) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลหรือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (The human resource management : HRM) เป็นกิจกรรม การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการจัดหาบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคล (Training and development) การจ่ายค่าตอบแทน (Compensation) สุขภาพและความปลอดภัย (Health and Safety) ความสัมพันธ์อันดีระหว่าง พนักงานและการวิจัยทรัพยากรมนุษย์

แส สิงห์ฮัจูต (2547 : 14) ได้ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลว่า หมายถึง งานที่ เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กร นับตั้งแต่การสรรหา การรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณา ความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การจัดขึ้นและตำแหน่งตามหน้าที่ และระดับความ รับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินงานทางวินัย การให้พ้นจากตำแหน่ง การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการให้สินน้ำใจ การให้รางวัล บำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงาน

อรทัย จันท์เหลือง (2548 : 9) อธิบายว่า การบริหารงานบุคคลตามความหมาย กลาง ๆ คือ การกำหนดนโยบาย การวางแผน ตลอดจนการกำหนดวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น เพื่อจัดหาให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความเหมาะสม ทำงานให้ได้ผล สมความมุ่งหมายขององค์กรนั้น ๆ

ฟิลิปโป (Filippo, 1984 : 5) ได้สรุปความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า หมายถึง “การวางแผนการจัดองค์การ การอำนวยความสะดวก และการควบคุมทรัพยากรมนุษย์เกี่ยวกับการ จัดหา การพัฒนาการจ่ายค่าตอบแทน การบูรณาการ การบำรุงรักษา และการให้ออกจากงาน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของทั้งบุคคล องค์กร และสังคมบรรลุความสำเร็จ”

โดยสรุปการบริหารงานบุคคล หมายถึง กิจกรรมเกี่ยวกับบุคคล ตั้งแต่การสรรหา และการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในองค์กร การมอบหมายงาน การพัฒนาบุคคล การจ่าย ค่าตอบแทน การชำระรักษาการวางแผนและการเลื่อนตำแหน่งโดยการดำเนินการต่าง ๆ ต้อง คำนึงถึงประสิทธิภาพของผลผลิตหรือการบริการขององค์กรในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิด ประโยชน์สูงสุด ทั้งบุคคลและองค์กรและสังคมโดยรวม

## 2. วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล

นักวิชาการได้อธิบายวัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้  
 ถวัลย์ สุวัฒน์ วรวัฒน์ (2542 : 13) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการบริหารงาน  
 บุคคล มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้ คือ

- 2.1 เพื่อช่วยให้การบริการสาธารณะมีสมรรถภาพสูงขึ้น
- 2.2 เพื่อสร้างทัศนคติแห่งความรับผิดชอบในการให้บริการแก่ผู้บริหารและ  
 พนักงานทั้งปวง
- 2.3 เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจทั้งปวงสอดคล้องกับนโยบายกฎหมายและระเบียบ  
 ปฏิบัติ
- 2.4 เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างฉลาดและประหยัด
- 2.5 เพื่อสร้างสภาวะแวดล้อมของการทำงานที่กระตุ้นความคิดริเริ่ม  
 จินตนาการแห่งการทำงาน การพัฒนาบุคลากรและสำนักแห่งการทำงานที่มีคุณค่าของพนักงาน
- 2.6 เพื่อให้พนักงานได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันและด้วยความยุติธรรม  
 สร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแก่พนักงาน ให้เขามีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน  
 โดยผ่านการฝึกอบรมและใช้ประโยชน์จากความสามารถของเขา
- 2.7 เพื่อจัดตั้งและสนับสนุนอาชีพของพนักงาน ให้พนักงานมีโอกาส  
 ก้าวหน้าโดยผ่านการฝึกอบรม การศึกษา การพัฒนา ตามความสนใจและความสามารถ
- 2.8 เพื่อเป็นการประสานความร่วมมือกับพนักงานในการรักษาผลประโยชน์  
 ร่วมกัน
- 2.9 เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเชื่อถือในการปกครองของรัฐ และช่วยสร้าง  
 ความสัมพันธ์อันดีของพนักงาน

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลที่สำคัญคือช่วยให้การบริการ  
 สาธารณะมีสมรรถภาพสูงขึ้น สร้างทัศนคติแห่งความรับผิดชอบในการให้บริการ การใช้  
 ทรัพยากรมนุษย์อย่างฉลาดและประหยัด สนับสนุนอาชีพของพนักงาน และเป็นการประสาน  
 ความร่วมมือกับพนักงานในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน

## 3. ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปที่นิยมใช้มี 2 ระบบด้วยกัน  
 (ภิญโญ สาร. 2519 : 22-30) คือ

3.1 ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System หรือ Spoil System) หมายถึง ระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลนับตั้งแต่การให้ได้มาซึ่งบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้พ้นจากงาน โดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ไม่คำนึงถึงความสามารถของบุคคลเป็นเกณฑ์ ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบดั้งเดิม โดยมีแหล่งกำเนิดมาจากจีนโบราณ ที่มักใช้การสืบทอดทางสายเลือด รวมไปถึง การนำสิ่งของ มาแลกตำแหน่ง ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) มีชื่ออื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น ระบบเล่นพรรคพวก (Spoils System) ระบบเลือกที่รักมักที่ชัง (Favoritism) ระบบวงศ์าคณาญาติ (Nepotism) ระบบเหล่านี้เป็นระบบที่ไม่ยึดถือหลักเกณฑ์ของระบบคุณธรรมแต่จะยึดถือความพึงพอใจของบุคคลที่ใช้ระบบเป็นสำคัญ มิได้คำนึงความเสมอภาค ความรู้ความสามารถ ความมั่นคง และความเป็นกลางทางการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะตรงข้ามกับระบบคุณธรรม ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ว่าเป็นเพียงระบบที่ผลเสียแก่ระบบราชการเสมอไปก็จึงจะดูคลาดเคลื่อนเกินไป กล่าวคือ ระบบอุปถัมภ์ สามารถเป็นอุปสรรคหรือส่วนเสริมของระบบคุณธรรมได้ เพื่อให้การบริหารราชการเรียบร้อยสมบูรณ์ขึ้นได้เช่นกัน

3.1.1 การทำให้เกิดการคัดเลือกบุคลากรเข้ารับราชการในระดับสูง หรือบรรจุในแนวข้าง (Lateral entrance) เพราะระบบคุณธรรมจะเริ่มบรรจุบุคคลในระดับต่ำแล้วค่อย ๆ เลื่อนขึ้นไปเป็นระดับสูง

3.1.2 การสนับสนุนจากทางภาคการเมือง ช่วยทำให้การบริหารงานประจำทำไปได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น

3.1.3 เนื่องด้วยบริบทของการบริหารงานยุคใหม่ จึงทำให้การบริหารราชการมีแนวทางไปในทางบริหารงานธุรกิจมากขึ้นเพื่อเพิ่มผลิตผล การใช้การปฏิบัติตามระบบคุณธรรมในบางครั้งจึงเป็นการล่าช้า เช่น การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบคัดคนตามระบอบคุณธรรม

3.2 ระบบคุณธรรม (Merit Principle) หมายถึง ระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่การให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้ามาทำงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การให้พ้นจากงาน โดยยึดถือการสอบและมาตรฐานในเรื่องคุณวุฒิและความสามารถ ของบุคคลเป็นสำคัญ ระบบคุณธรรมเกิดขึ้นจากการที่ผู้ปกครอง ได้โดยอาศัยอำนาจสิทธิขาดประกอบกับหลักธรรมของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน ซึ่งนำไปสู่การบริหารงานเพื่อประโยชน์ของคนเพียงจำพวกใดจำพวกหนึ่ง รวมไปถึงการใช้อำนาจในเลือกคัดเลือกบุคคลเข้ารับ บรรจุ ตำแหน่ง โดยไม่ได้อำนาจคำนึงถึงความสามารถของบุคคล ก่อให้เกิดการใช้ตำแหน่งแสวงหาอำนาจ เกิดความไม่มั่นคง

และไว้ประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน

#### 4. กระบวนการบริหารงานบุคคล

บรรยงค์ โตจินดา (2543 : 23-24) กล่าวว่า กระบวนการบริหารงานบุคคลสามารถจำแนก ได้เป็น 7 ขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนและนโยบายทางด้านทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการกำหนดนโยบายและคาดการณ์ถึงความต้องการทรัพยากรมนุษย์ของ องค์กร ว่าต้องการทรัพยากรมนุษย์ประเภทใด ระดับใด จำนวนเท่าใด และต้องการเมื่อใด มีการกำหนดวิธีการในการได้มาซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องการว่าจะได้มาจากที่ใด อย่างไร ตลอดจนกำหนดวางแผนในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ขั้นตอนที่ 2 การสรรหาและคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการดึงดูดและจูงใจให้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติตามที่องค์กรต้องการให้มาสมัครงานกับองค์กร จากนั้นองค์กรจะใช้เครื่องมือต่าง ๆ ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครให้ เหลือตามจำนวนที่องค์กรต้องการ

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการที่องค์กรดำเนินการ โดยใช้วิธีการต่างๆ เพื่อเพิ่มเติมและขยาย โลกทัศน์ในการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติตนทั้งในงานและ ในสังคมส่วนรวมให้กับทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ทั้งนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กระทำการให้การศึกษา และการฝึกอบรม

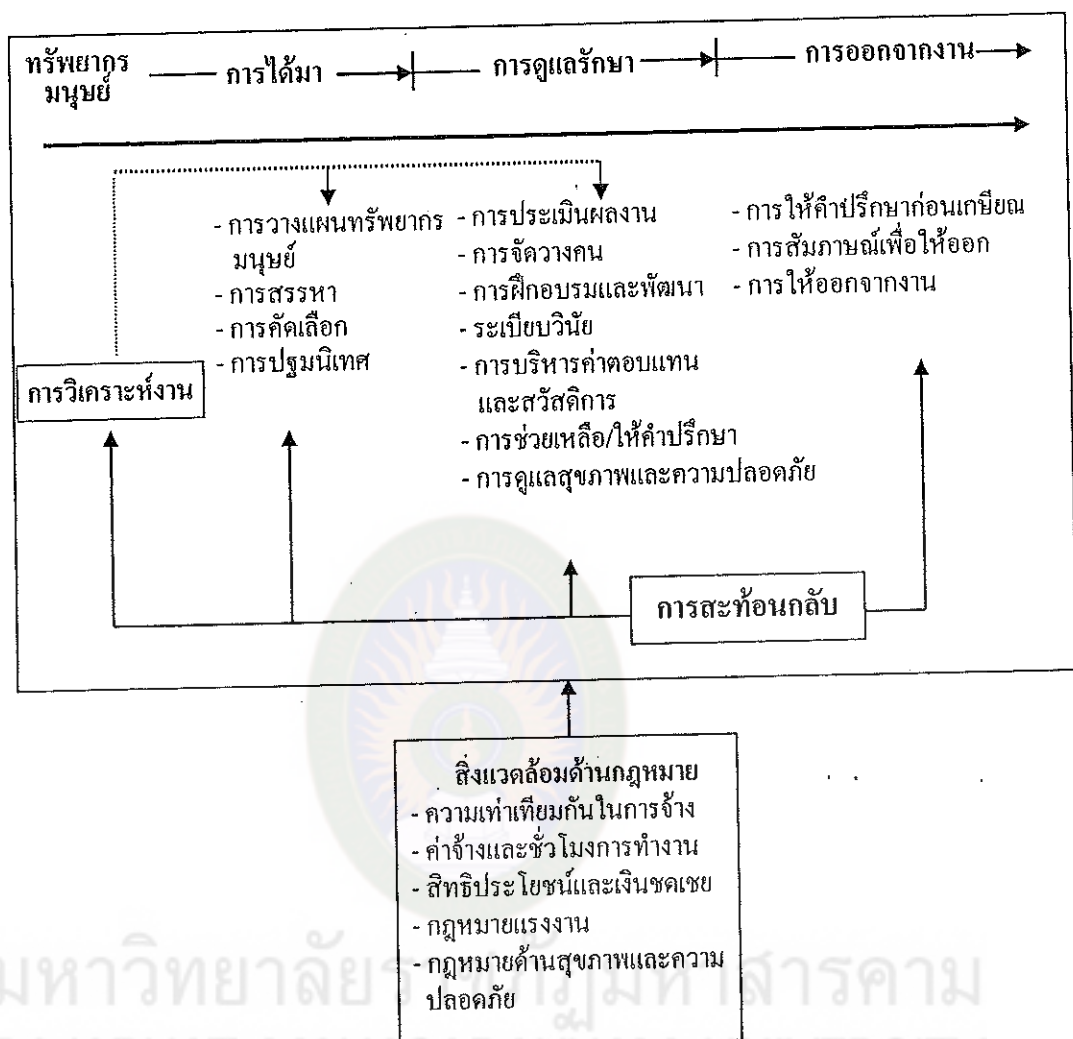
ขั้นตอนที่ 4 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการที่องค์กรใช้ความรู้ความสามารถ และศักยภาพที่มีของทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร ทั้งนี้ องค์กรควรจัดวางคนให้เหมาะสมกับงาน สัมพันธ์กับความรู้ความสามารถและความสนใจของทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดีให้เกิดขึ้นในองค์กร

ขั้นตอนที่ 5 การบำรุงรักษาทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการรักษาสภาพให้ทรัพยากรมนุษย์มีความพึงพอใจในงานมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าต่อองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะกระทำการจ่ายค่าตอบแทน เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ

ขั้นตอนที่ 6 การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการกำกับติดตามผลการปฏิบัติงาน และพิจารณาตัดสินว่าทรัพยากรมนุษย์ปฏิบัติงานได้ดีเพียงไร เป็นไปตามเป้าหมายหรือ นโยบายขององค์กรหรือไม่ ทั้งนี้สามารถกระทำได้โดยการเปรียบเทียบกับมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ เมื่อได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้ว ผู้ประเมินควรสื่อสารให้ผู้ถูกประเมินได้ทราบถึงผลการประเมินนั้นด้วย

ขั้นตอนที่ 7 การฟื้นฟูสภาพจากทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเมื่อทรัพยากรมนุษย์ได้ออกจากงาน หรือเกษียณอายุจากการทำงานให้กับองค์กร ทั้งนี้การฟื้นฟูสภาพจากทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร ควรเป็นการจากกันด้วยดี มีความผูกพันและเอื้ออาทรต่อกัน และองค์กรควรให้สิ่งตอบแทนแก่ทรัพยากรมนุษย์ตามสิทธิที่พึงได้รับจากการทำงานอย่างเต็มศักยภาพให้กับองค์กร

ราคิช ลองเกส และดาร์ (Rakich, Longest and Darr, 1994 : 610-616 ; อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2542 : 34-40) อธิบายว่า การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์หรือ การบริหารงานบุคคลสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะเวลาสำคัญ ตั้งแต่การได้คนมาทำงานในองค์กร (Acquisition) การดูแลรักษาให้คนในองค์กรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Retention) และการดูแลการออกจากงานของคนงาน (Separation) โดยในแต่ละขั้นตอนจะมีกิจกรรมย่อยที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งในกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์จะได้รับอิทธิพลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานด้วย ดังแผนภูมิที่ 2



## แผนภูมิที่ 2 ขั้นตอนและกิจกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

ที่มา : ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 36)

### 1. ระยะการได้มา

ระยะการได้มาซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่จะเข้ามาทำงานใน จะประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหา การคัดเลือก และการปฐมนิเทศคนเข้ามาทำงานใหม่

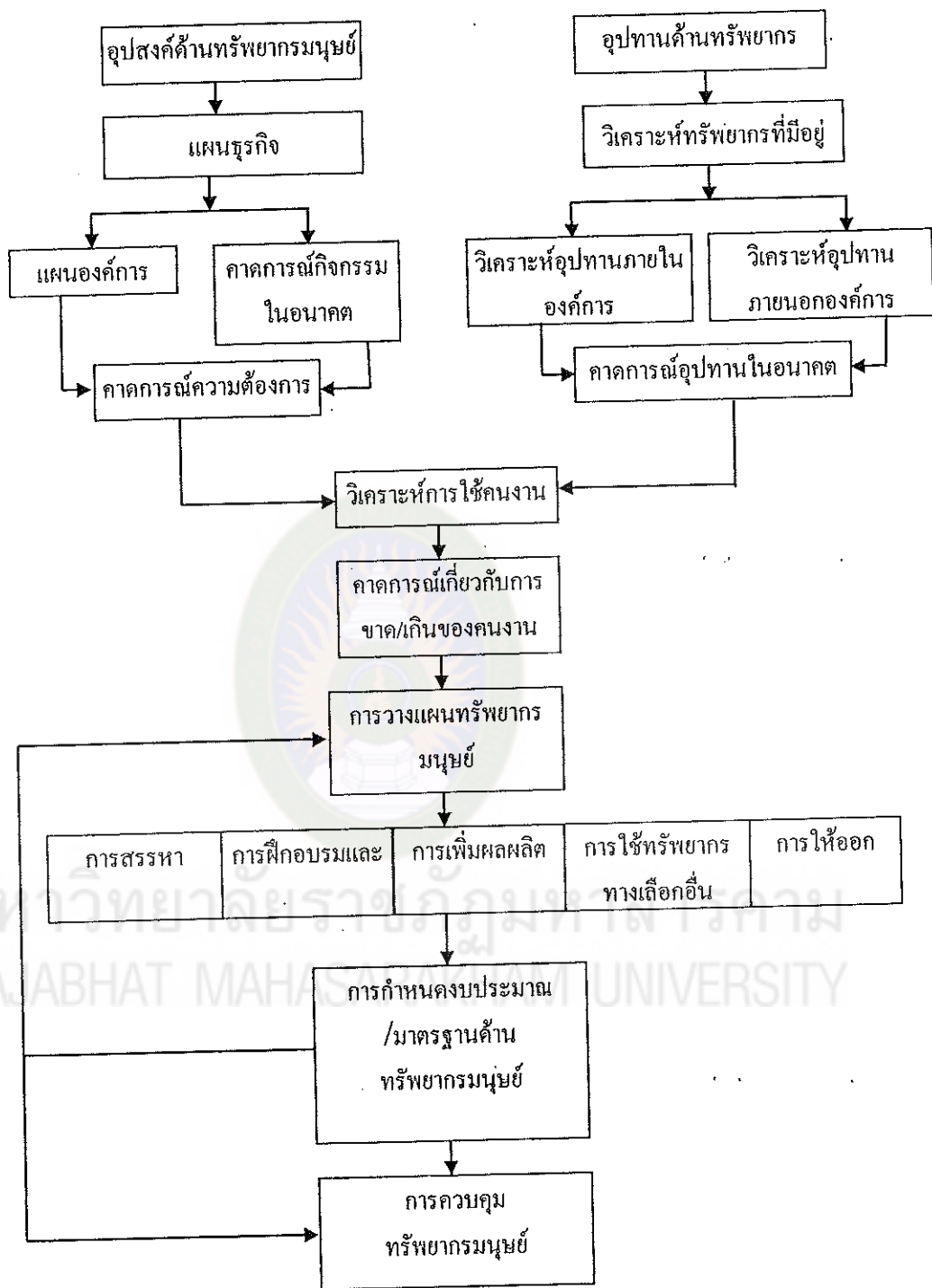
1.1 การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human resource planning) เป็นกิจกรรมการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขั้นตอนแรกก่อนที่จะมีการสรรหา การคัดเลือกและการบรรจุ

พนักงานเข้าทำงาน ซึ่ง การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็นการพยากรณ์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต ทั้งในด้านจำนวนและทักษะความสามารถ เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีทรัพยากรมนุษย์ใช้ตามความต้องการขององค์กร การวางแผนเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่งจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร ดังนั้น ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรจึงมีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่งเช่นกัน ปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคตที่สำคัญขององค์กร ได้แก่ การเจริญเติบโตขององค์กร และการออกจากงานของคนงาน เช่น ความต้องการใช้บริการของลูกค้าเพิ่มขึ้น มีการขยายบริการ หรือเพิ่มคุณภาพและระดับความสามารถในการทำงานขึ้น รวมทั้งการลาออก การให้ออก และการเกษียณของคนงานเก่า หากขาดการวางแผนที่ดีจะทำให้คนงานที่มีอยู่เก่าและคนงานที่รับใหม่มีไม่เพียงพอ หรือบางครั้งเกินความต้องการขององค์กรได้ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อคุณภาพการให้บริการขององค์กร หรือส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายขององค์กรในกรณีที่มีคนเกิน เป็นต้น

ในกระบวนการวางแผนทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์อุปสงค์ (Demand) ด้านทรัพยากรมนุษย์จากแผนธุรกิจและแผนกิจกรรมที่จะมีในอนาคต เพื่อสามารถคาดการณ์ความต้องการในอนาคต ในขณะที่เดียวกันก็ต้องวิเคราะห์อุปทาน (Supply) ด้านทรัพยากรมนุษย์ประเภทต่างๆ ที่องค์กรต้องการในอนาคต ทั้งทรัพยากรที่มีอยู่เดิมในองค์กร (เช่น การเลื่อน การโอนย้ายตำแหน่งคนงานที่มีอยู่เดิม เป็นต้น) และจากตลาดแรงงานภายนอก องค์กร การวิเคราะห์ดังกล่าวจะทำให้ผู้บริหารคาดการณ์ได้ว่าจะมีคนงานขาดหรือเกินในอนาคต ถ้าคาดว่าจะขาดคนงาน จำเป็นต้องวางแผนการสรรหา การฝึกอบรมพัฒนา การเพิ่มผลผลิตของคนงานเดิม หรือการใช้ทรัพยากรทางเลือกอื่นๆ ถ้าทำได้ ส่วนในกรณีที่คาดการณ์ว่าจะมีคนงานเกิน จำเป็นต้องวางแผนการลดคนงานในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้เกษียณก่อนกำหนด หรือการขยายงานให้สอดคล้องกับจำนวนคนงานเพื่อเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น เป็นต้น ซึ่งเมื่อวางแผนการเพิ่มหรือลดคนแล้ว จะต้องมีการกำหนดงบประมาณที่จะใช้ และมาตรฐานทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องการ เช่น จำนวนคนงาน ความรู้ ทักษะและความสามารถที่ต้องการ รวมถึงการกำหนดวิธีการควบคุมให้เกิดการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้

ภาพรวมของกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ คือ ทั้งการได้มา การดูแลรักษา และการออกจากงาน เพราะทั้ง 3 ระยะเวลาต่างเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ดังแผนภูมิที่ 3





แผนภูมิที่ 3 กระบวนการวางแผนทรัพยากรมนุษย์

ที่มา : ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 38)

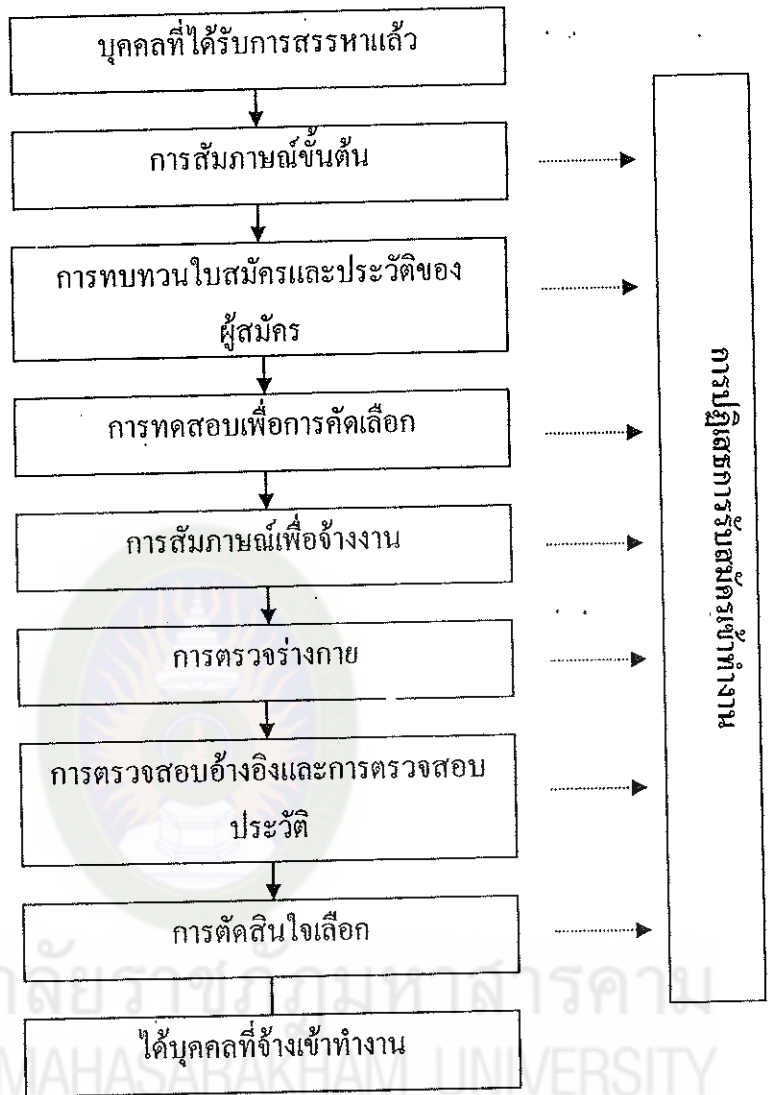
1.2 การสรรหา (Recruitment) การสรรหา เป็นกระบวนการค้นหาและชักจูงให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามต้องการมาสมัครทำงาน เพื่อองค์กรจะได้ทำการคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมที่สุดเข้าทำงานต่อไป การสรรหาสามารถทำได้ทั้งจากแหล่งภายในองค์กรเอง (เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การ โอนย้าย) หรือจากแหล่งภายนอกองค์กรก็ได้ ซึ่งทั้งสองแหล่งมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันดังตารางที่ 1 (Cherrington David J. 1994 : 151)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการสรรหาคนงานจากแหล่งภายในและภายนอกหน่วยงาน

การสรรหาคนงานจากแหล่งภายในหน่วยงาน	
ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นแรงจูงใจให้คนงานเดิมปฏิบัติงานดีขึ้น</li> <li>- เปิดโอกาสให้คนงานเดิมมีโอกาสก้าวหน้า</li> <li>- มีโอกาสประเมินความสามารถของคนงาน</li> <li>- เพิ่มขวัญกำลังใจและความจงรักภักดี</li> <li>- คนงานสามารถเริ่มทำงานในตำแหน่งใหม่ได้ในระยะอันเวลาสั้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การคิดเรื่องใหม่ๆ จะอยู่ในวงแคบและมีการลอกเลียนแบบความคิด</li> <li>- เกิดการเมืองและแรงกดดันในองค์กร</li> <li>- จำเป็นต้องมีการจัดการ โปรแกรมการพัฒนาอย่างมาก เพื่อเตรียมคนงานที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง</li> </ul>
การสรรหาคนงานจากแหล่งภายนอก	
ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ได้ความคิดและมุมมองใหม่ๆ</li> <li>- สามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ได้โดยไม่ต้องกังวลว่าจะต้องทำให้กลุ่มต่างๆ พอใจ</li> <li>- ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลำดับชั้นการบริหารภายในองค์กรจากเดิมมากนัก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องใช้เวลามากในการให้คนงานใหม่ปรับตัว</li> <li>- เป็นการทำลายกลไกการให้รางวัลโดยการเลื่อนตำแหน่งให้กับคนงานเดิม</li> <li>- ไม่มีข้อมูลความสามารถของคนงานใหม่ว่าจะมีความสามารถเหมาะสมกับส่วนอื่นๆ ขององค์กรหรือไม่</li> </ul>

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะใช้วิธีการสรรหาว่าจ้างคนใหม่เข้ามาทำงาน ผู้บริหารองค์กรควรพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ก่อน เช่น การให้คนงานที่มีอยู่ทำงานล่วงเวลา หรือการจ้างคนงานชั่วคราวหรือทำงานบางเวลา เพื่อไม่ให้เป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระยะยาว แต่ถ้าพิจารณาแล้วไม่มีทางเลือกอื่น จำเป็นต้องสรรหาคนใหม่เข้ามาทำงานในองค์กร สามารถใช้วิธีการสรรหาได้หลายวิธี คือ

- 1.2.1 การให้ผู้สมัครมาสมัครเอง (Walk in) ซึ่งเหมาะกับสถานที่ที่มีชื่อเสียงและตั้งอยู่ในที่ผู้สมัครสามารถเข้าถึงได้ง่าย
  - 1.2.2 การให้คนงานเดิมแนะนำเพื่อนหรือคนรู้จักที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดมาสมัคร
  - 1.2.3 การโฆษณาผ่านสื่อมวลชนต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วารสารวิชาชีพ วิทยุ หรือโทรทัศน์ เป็นต้น
  - 1.2.4 การแจ้งผ่านสถาบันการศึกษาที่ผลิตบุคลากรในตำแหน่งที่ต้องการ
  - 1.2.5 การแจ้งผ่านสมาคมวิชาชีพของงานที่ต้องการ เช่น แพทยสภา หรือ สภาการพยาบาล เป็นต้น
  - 1.2.6 การแจ้งผ่านศูนย์จัดหางาน ทั้งของรัฐและเอกชน เช่น ที่กรมการจัดหางาน หรือสำนักงานจัดหางานของเอกชน เป็นต้น
  - 1.2.7 การทาบทามบุคคลที่เป็นที่รู้จักดีอยู่แล้วและทำงานที่องค์กรหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็นผู้มีความสามารถและประสบการณ์ตรงตามที่ต้องการ วิธีนี้เหมาะกับตำแหน่งงานในระดับสูง
  - 1.2.8 การให้บริษัทค้นหาผู้บริหาร (Executive Search Firms) เป็นบริษัทที่ทำหน้าที่ค้นหาบุคคลที่มีความสามารถและประสบการณ์สูงในตำแหน่งที่ต้องการรับ ซึ่งมักเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง เช่น ผู้อำนวยการองค์กร ผู้จัดการการตลาดขององค์กร ซึ่งบริษัทเหล่านี้จะค้นหาและทาบทามบุคคลดังกล่าว (Headhunters) ที่ทำงานอยู่ในองค์กรอื่นให้มาทำงานกับองค์กรที่ต้องการ ซึ่งมักได้คนที่ความสามารถสูงและมาทำงานได้ทันที แต่ต้องเสียค่าบริการในอัตราสูง
- 1.3 การคัดเลือก (Selection) การคัดเลือก เป็นการกลั่นกรองผู้สมัครงาน เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมที่สุดสำหรับตำแหน่งงานว่างที่เปิดรับ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากการสรรหาได้ผู้มาสมัครงานในจำนวนที่พึงพอใจแล้ว กระบวนการคัดเลือกที่ดีจะทำให้ได้คนที่เหมาะสมกับงานที่ต้องการ หรือ "Put the right man on the right job." นั่นเอง ซึ่งขั้นตอนในการคัดเลือก ดังแผนภูมิที่ 4



แผนภูมิที่ 4 กระบวนการคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์

ทั้งนี้ ขั้นตอนการคัดเลือกอาจแตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงานและในแต่ละตำแหน่ง เช่น บางหน่วยงานอาจไม่มีการสัมภาษณ์ขั้นต้นแต่ใช้วิธีการทดสอบข้อเขียนก่อน โดยเฉพาะตำแหน่งที่มีคนสมัครจำนวนมากเพื่อคัดกรองคนที่เหมาะสมให้เหลือน้อยลง หรือบางตำแหน่งอาจใช้วิธีการทดสอบภาคปฏิบัติ เช่น ตำแหน่งพนักงานธุรการ อาจให้ทดสอบการพิมพ์หรือการใช้คอมพิวเตอร์ เป็นต้น บางตำแหน่งที่มีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพไว้

แน่นอนแล้ว เช่น แพทย์ พยาบาล หรือเภสัชกร อาจพิจารณาจากใบประกอบวิชาชีพแทน การสอบ

สำหรับการสัมภาษณ์เพื่อจ้างงาน นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่ง เพราะสามารถรวบรวมข้อมูลของผู้สมัครในลักษณะการเผชิญหน้า จึงมี โอกาสได้ข้อมูลที่ตรงตาม เป็นจริง ได้มาก เพราะสามารถสังเกตปฏิกิริยาประกอบการสัมภาษณ์ได้ด้วย ซึ่งการสัมภาษณ์ นอกจากจะได้ข้อมูลของผู้สมัครเกี่ยวกับบุคลิกภาพ ทักษะ ไหวพริบ ความรู้ ความสามารถและ ประสบการณ์ที่เกี่ยวกับงานที่สมัครแล้ว ผู้สัมภาษณ์ยังสามารถให้ข้อมูลที่เป็นจริงบางประการ เกี่ยวกับลักษณะงานในองค์กร เพื่อให้ผู้สมัครพิจารณาว่าตรงตามที่คาดหวังหรือไม่ เมื่อจบการ สัมภาษณ์ควรให้ผู้สมัครประเมินตนเองว่า เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะรับหรือไม่

การตรวจสอบสุขภาพบุคคลก่อนเข้าทำงานมีจุดมุ่งหมายเพื่อ คัดบุคคลที่มีสุขภาพไม่ แข็งแรงพอที่จะทำงานออกไป เป็นการป้องกันความเสียหายที่องค์กรต้องจ่ายให้แก่คนงานใน กรณีการป่วยที่เนื่องมาจากการทำงาน ข้อมูลการตรวจสอบสุขภาพจึงเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญต่อ การพิจารณาเรื่องการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน เป็นการป้องกัน โรคติดต่อ ที่อาจเกิดอันตราย ต่อผู้มารับบริการและผู้ร่วมงาน และเพื่อบรรจุบุคคลให้ทำงานในหน้าที่ที่เหมาะสมกับสุขภาพของ ผู้สมัคร

การตรวจสอบอ้างอิงและการตรวจสอบประวัติ เพื่อตรวจสอบว่า ข้อมูลที่ผู้สมัคร ให้ไว้ในใบสมัครและการสัมภาษณ์จริงเท็จเพียงใด ในการตรวจสอบมักติดต่อบุคคลที่ ผู้สมัครอ้างอิงไว้ในใบสมัคร ซึ่งมักเป็นอาจารย์ผู้สอน หรืออาจารย์ที่ปรึกษา หรือหัวหน้างาน เก่าที่เคยทำงานด้วย เพื่อสอบถามพฤติกรรม ลักษณะเด่น ลักษณะด้อยของผู้สมัคร โดยทั่วไป ขั้นตอนนี้มักพิจารณากับการรับสมัครผู้ที่เคยมีประสบการณ์การทำงานมาก่อนมากกว่าผู้ที่เพิ่ง จบการศึกษา เพราะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

การตัดสินใจเลือกเป็นขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ตามสายงานของตำแหน่งที่ว่างที่เปิดรับสมัครบุคคล โดยตัดสินใจเลือกบุคคลที่ดีและเหมาะสม ที่สุดตามจำนวนตำแหน่งที่ว่าง อาจมีตำแหน่งสำรองไว้ ถ้ามีบุคคลที่เหมาะสมในลำดับถัดไป เชื่อว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกขั้นสุดท้ายถอนตัว จะได้ไม่ต้องเสียเวลาเปิดรับสมัครใหม่ หลังจาก พิจารณาคัดเลือกขั้นสุดท้ายแล้ว ฝ่ายจัดการทรัพยากรมนุษย์จะทำหน้าที่ประกาศผลการ คัดเลือกและดำเนินการบรรจุบุคคลเข้าทำงานต่อไป โดยมีการแจ้งให้ผู้ผ่านการคัดเลือกมา รายงานตัวและเข้าสู่การแนะนำตัวเข้าทำงานใหม่เพื่อรับการปฐมนิเทศ การทดสอบงาน และ ประเมินผลการทดลองงาน เพื่อบรรจุเป็นพนักงานถาวรต่อไป

1.4 การปฐมนิเทศ (Orientation) ภายหลังจากคัดเลือกแล้ว การแนะนำตัวและการปฐมนิเทศคนงานใหม่เป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการต่อไป วัตถุประสงค์ของการปฐมนิเทศคือ เพื่อให้คนงานใหม่เข้าใจปรัชญาและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการรับรู้เกี่ยวกับองค์กรและบทบาทของตนเองอย่างถูกต้อง ได้เรียนรู้วิธีการทำงานและวัฒนธรรมขององค์กร ตลอดจนรู้จักเพื่อนร่วมงานใหม่และสามารถทำงานร่วมกันได้ โดยองค์กรควรให้ข้อมูลแก่คนงานใหม่ในเรื่องเกี่ยวกับปรัชญาและวัตถุประสงค์ขององค์กร สภาพทางกายภาพขององค์กร โครงสร้างการบริหาร แนวปฏิบัติเรื่องความปลอดภัยและอัคคีภัย บริการด้านสุขภาพและบริการช่วยเหลืออื่นๆ สำหรับคนงาน นโยบายสำคัญและสิทธิประโยชน์ที่คนงานจะได้รับ รวมถึงช่วงเวลาวิธีการ และผู้ทำหน้าที่ให้การดูแลฝึกอบรมและทดลองงานของคนงานใหม่ ซึ่งการปฐมนิเทศที่ดีจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ช่วยให้คนงานใหม่สามารถเรียนรู้การทำงานและมีพฤติกรรมตามที่องค์กรคาดหวัง

## 2. ระยะเวลาดูแลรักษา

ระยะเวลาดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่ทำงานในองค์กร มีจุดประสงค์เพื่อให้ทรัพยากรมนุษย์สามารถทำงานได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การประเมินผลงาน การจัดวางคน การฝึกอบรมและพัฒนา ระเบียบวินัย การบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการ การช่วยเหลือ/ให้คำปรึกษา การดูแลสุขภาพและความปลอดภัย

2.1 การประเมินผลงาน (Performance appraisal) การประเมินผลงานเป็นระบบการวัดผลงานของบุคคลที่ทำได้ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แล้วนำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนด ซึ่งการประเมินผลงานของคนงานเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหาร ได้ข้อมูลเกี่ยวกับระดับผลงานของคนงานแต่ละคนเมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ และเป็นข้อมูลป้อนกลับสำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของคนงาน การบริหารค่าตอบแทน การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งหรือการ โอนย้ายหน้าที่ การฝึกอบรมและพัฒนา และการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการประเมินผลงานสามารถดำเนินการได้ 4 ลักษณะ คือ

2.1.1 การประเมินผลงานเพื่อบรรจุหลังการทดลองงาน

2.1.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี

2.1.3 การประเมินผลในช่วงการรักษาการในตำแหน่งก่อนแต่งตั้งให้ดำรง

ตำแหน่งใหม่ และ

2.1.4 การประเมินศักยภาพเพื่อการเลื่อนตำแหน่ง

2.2 การจัดวางคน (Employee placement) ข้อมูลจากการประเมินผลงานจะทำให้ผู้บริหารนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจจัดวางคนในตำแหน่งต่างๆ ให้เหมาะสมกับศักยภาพที่มีอยู่ เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การลดตำแหน่ง หรือการ โอนย้าย เป็นต้น

2.3 การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and development) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการเพิ่มศักยภาพและผลการปฏิบัติงานของคนงานในองค์การ โดยใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาในรูปแบบต่างๆ สำหรับเหตุผลสำคัญที่จะต้องมี การฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มี 5 ประการ ได้แก่

2.3.1 เพื่อช่วยปรับปรุงการปฏิบัติงานของคนงานให้ดีขึ้น ซึ่งคนงานที่ขาดทักษะที่จำเป็นในการทำงานนับเป็นความสำคัญอันดับแรกที่จะต้องได้รับการฝึกอบรม นอกจากนี้ คนงานบางรายที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งและยังขาดทักษะและความสามารถบางประการในการดำรงตำแหน่งใหม่ ก็จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมเช่นกัน

2.3.2 เพื่อช่วยให้คนงานมีทักษะก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี องค์การ และวิธีการบริหารจัดการ เช่น เมื่อมีการปรับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร จำเป็นต้องฝึกอบรมคนงานเกี่ยวกับการใช้คอมพิวเตอร์ในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น

2.3.3 เพื่อช่วยให้ปัญหาของหน่วยงานได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาความขัดแย้ง คนงานลาออก การทำงาน ไม่ได้มาตรฐาน ฯลฯ ซึ่งการฝึกอบรมคนงานเป็นวิธีการหนึ่งที่สำคัญที่ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2.3.4 เพื่อเตรียมพร้อมให้กับคนงานที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้ทำงานในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งการจูงใจคนงานด้วยการเลื่อนตำแหน่งให้จะต้องทำควบคู่กับการมีโปรแกรมการฝึกอบรมและพัฒนาคนงานอย่างกว้างขวาง

2.3.5 เพื่อปฐมนิเทศคนงานใหม่ ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดมาแล้วข้างต้น จากเหตุผลดังกล่าว การฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงมีส่วนช่วยในการดำเนินงานของหน่วยงาน แผนก และองค์การประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ และช่วยให้เป้าประสงค์ของแต่ละบุคคลบรรลุด้วย นอกจากนี้ ยังสามารถช่วยในการผลักดันและสร้างวัฒนธรรมขององค์การให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ด้วยการฝึกอบรมและพัฒนา

สำหรับกระบวนการฝึกอบรมและพัฒนาจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยต้องการความต้องการ ซึ่งได้จากการวิเคราะห์ความต้องการ 3 ด้าน คือ ความต้องการขององค์การที่พิจารณาจากแผนขององค์การและแผนทรัพยากรมนุษย์ ความต้องการของงานที่พิจารณาจากการวิเคราะห์งาน องค์ความรู้และทักษะที่ต้องการสำหรับงานนั้นๆ และความต้องการส่วนบุคคล

ที่พิจารณาจากการประเมินผลงานและศักยภาพของแต่ละบุคคล เมื่อพบว่าความต้องการเหล่านั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยการฝึกอบรมและพัฒนา ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หลัก สูตร วิธีการและวัสดุอุปกรณ์ในการฝึกอบรมและพัฒนาที่เหมาะสม มีการดำเนินการและทำการประเมินผลการฝึกอบรมและพัฒนาให้ครบวงจร

2.4 ระเบียบวินัย (Discipline) เมื่อก้าวถึงระเบียบวินัย คนส่วนใหญ่มักจะมองในด้านลบว่าเกี่ยวข้องกับการลงโทษ แต่ถ้ามองในด้านบวกระเบียบวินัยช่วยสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงานและทำให้คนงานมีทัศนคติที่ดีต่อกัน และเกิดการยอมรับนโยบายและแนวปฏิบัติขององค์กร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ นโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนดต้องสมเหตุสมผล และคนงานมีความเข้าใจต่อสิ่งที่องค์กรคาดหวังให้เขาปฏิบัติ รวมทั้งคนงานต้องยอมรับในอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารที่จะออกระเบียบวินัยที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่ดีของคนงาน และให้การยอมรับการดำเนินการใดๆ ของผู้บริหาร เมื่อมีคนงานละเมิดระเบียบวินัยดังกล่าว

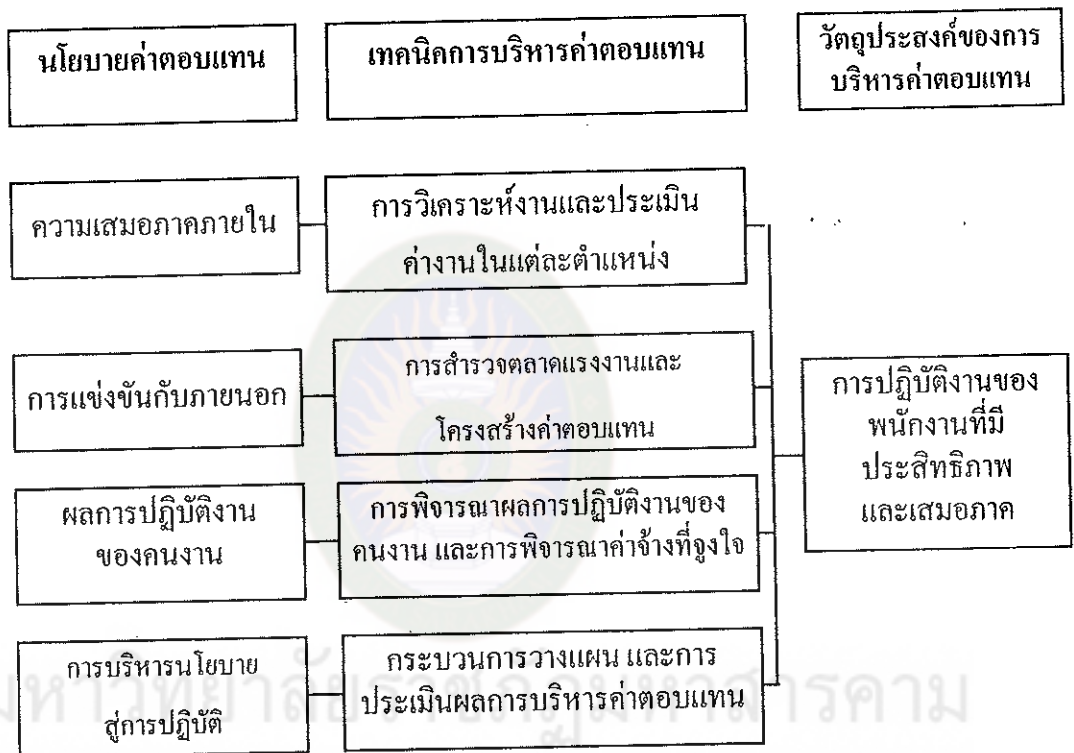
ระเบียบวินัยหรือการให้คำปรึกษาเพื่อให้คนงานปรับปรุงแก้ไข (Corrective counseling) ที่ใช้ได้ผล ควรตั้งอยู่บนความเป็นจริงที่ปฏิบัติได้ มีความชัดเจน สามารถตัดสินใจ มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างคงเส้นคงวา และกำหนดวิธีการแก้ไขด้านวินัยกับคนงานที่ทำผิดรุนแรงมากน้อยตามพฤติกรรมที่แสดงออก เช่น เริ่มตั้งแต่ 1) การตักเตือนด้วยวาจา 2) การบันทึกคำตักเตือนไว้ในแฟ้มประวัติการจ้าง 3) การให้พักงาน หรือการตัดเงินเดือน หรือการลดเงินเดือน และขั้นรุนแรง คือ 4) การให้ออก การปลดออก หรือการไล่ออก

2.5 การบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการ (Compensation and benefits administration) สิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งในการรักษาคคนที่ทำงานให้ทำงานตามที่มุ่งหวังและอยู่กับองค์กรต่อไป โดยไม่ย้ายงาน หรือลาออก คือ การบริหารค่าตอบแทนให้แก่คนงานได้อย่างเหมาะสม มีทั้งค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน โดยตรง เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน และ โบนัส เป็นต้น ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินทางอ้อม เช่น การประกันสังคม การประกันชีวิตและอุบัติเหตุ เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินสะสม และเงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น และค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การให้วันหยุด การลาพัก การลาป่วย การลาพักผ่อน การให้ชุดทำงานแก่คนงาน การให้เครื่องคัมหรืออาหารขณะขึ้นเวรป่าและเวรดึก เป็นต้น

การบริหารค่าตอบแทนควรคำนึงถึง 1) นโยบายค่าตอบแทน (เช่น คำนึงถึงความเสมอภาคภายในองค์กร การสามารถแข่งขันกับภายนอก การพิจารณาผลการปฏิบัติงานของคนงาน และการบริหารนโยบายสู่การปฏิบัติได้ เป็นต้น) 2) เทคนิคการบริหารค่าตอบแทน



(เช่น การต้องวิเคราะห์งานและประเมินค่างานในแต่ละตำแหน่ง การสำรวจตลาดแรงงานและโครงสร้างค่าตอบแทนของหน่วยงานต่างๆ การพิจารณาผลการปฏิบัติงานของพนักงาน และกระบวนการวางแผนและประเมินผลเรื่อง การบริหารค่าตอบแทน เป็นต้น) และ 3) วัตถุประสงค์ของการบริหารค่าตอบแทน (เช่น เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานมีประสิทธิภาพและเกิดความเสมอภาค เป็นต้น) ดังแผนภูมิที่ 5



แผนภูมิที่ 5 แบบจำลองการบริหารค่าตอบแทน

## 2.6 การช่วยเหลือ/ให้คำปรึกษา (Employee assistance/career counseling)

เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ายิ่งขององค์กร ในขณะที่เดียวกันทรัพยากรมนุษย์แต่ละคนต่างมีปัญหาส่วนตัว และปัญหาครอบครัวที่แตกต่างกันไป บางคนสามารถเผชิญและแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ในขณะที่บางคนไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเองและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการทำงาน เช่น อาจเป็นเหตุให้ต้องมาทำงานสาย หุุดงาน อารมณ์หงุดหงิดขณะทำงาน หรือเกิดอุบัติเหตุในการทำงาน ดังนั้น แต่ละองค์กรควรรีความสำคัญในการจัด โปรแกรมการช่วยเหลือหรือให้คำปรึกษาแก่พนักงานในรูปแบบต่าง ๆ

เช่น การให้สวัสดิการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การให้บริการคลินิกคลายเครียด การจัดคลินิกเลิกบุหรี่ และเลิกสุราให้แก่คนงานที่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าว การให้คำปรึกษาเรื่องอาชีพ เพื่อให้คนงานมีการพัฒนาตนให้สอดคล้องกับความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคตขององค์กร เป็นต้น

2.7 การดูแลสุขภาพและความปลอดภัย (Safety and health) นอกจากกฎหมายแรงงานที่กำหนดให้องค์กรต่างๆ ต้องดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานแล้ว คนงานขององค์กรบางตำแหน่งยังต้องทำงานที่เสี่ยงภัยต่อสุขภาพ

### 3. ระยะเวลาออกจากงาน

การที่คนงานออกจากงานมีหลายสาเหตุ ได้แก่ ใด้งานอื่นที่ดีกว่า การให้ออก การเกษียณอายุการทำงาน หรือเนื่องจากการเสียชีวิต โดยเฉพาะในปัจจุบันองค์กรเอกชนต่างๆ หลายแห่งต้องให้คนงานออกจากงานมากขึ้น เนื่องจากได้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มขึ้นทำให้ความจำเป็นต้องใช้คนทำงานในบางตำแหน่งลดน้อยลง หรือมีการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรด้วยการลดคน หรือการใช้ระบบจ้างบุคคลหรือหน่วยงานจากภายนอก (Out source) มาทำงานแทนการจ้างคนงานประจำที่มีภาระเงินเดือนและสวัสดิการสูง อันเป็นการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันได้นั้น ยิ่งส่งผลให้การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระยะเวลาออกจากงานมีความสำคัญมากขึ้น

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระยะเวลาออกจากงาน จะเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและกำกับการออกของคนงานจากองค์กร นอกจากกิจกรรมปกติที่ฝ่ายจัดการทรัพยากรมนุษย์ต้องดูแล เช่น การเก็บคืนเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ที่องค์กรเคยมอบให้คนงานไว้ใช้งาน การเก็บกุญแจและรายงานต่างๆ สรุปแฟ้มประวัติการทำงาน การดำเนินการเรื่องการจ่ายเงินก่อนออกจากงาน และการสัมภาษณ์ก่อนออกเพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องและสาเหตุของการลาออก ปัจจุบันหลายองค์กรยังให้ความสำคัญกับกิจกรรมการวางแผนการเกษียณให้แก่คนงานเพื่อให้คนงานมีการเตรียมพร้อมและสามารถปรับตัวเข้ากับวัยเกษียณได้ และกิจกรรมการหางานใหม่ (Outplacement) ให้แก่คนงานในกรณีที่องค์กรเดิมมีการยุบ เลิก หรือควบกับกิจการใหม่ด้วย เช่น มีการฝึกอบรมคนงานให้มีความพร้อมที่จะออกไปทำงานกับหน่วยงานใหม่ที่ได้จัดเตรียมติดต่อไว้ให้ เมื่อองค์กรเดิมต้องยุบเลิก หรือการโฆษณาหางานใหม่ให้นานามขององค์กรเดิม หรือการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับอาชีพทางเลือกอื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือให้คนงานที่ต้องออกจากงานได้มีงานทำต่อไป

ในกรณีการจ่ายเงินให้แก่ทายาทของพนักงานที่เสียชีวิต การจ่ายเงินชดเชยกรณีให้พนักงานออกหรือปลดออก และการจ่ายเงินทุนหรือค่าครองชีพกรณีเกษียณ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานที่ได้กำหนดไว้

สิ่งหนึ่งที่ผู้บริหารควรให้ความสนใจ คือ ในกรณีที่มีพนักงานออกจากงานควรให้ฝ่ายจัดการทรัพยากรมนุษย์ทำการสัมภาษณ์ก่อนออก (Exit interview) เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับงาน หัวหน้างาน สิ่งอำนวยความสะดวก ค่าตอบแทนและสวัสดิการ ซึ่งจะช่วยให้ทราบจุดอ่อนและจุดแข็งของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร และสามารถนำข้อมูลมาใช้ในการมาปรับปรุงแก้ไข อย่างไรก็ตาม กระบวนการเก็บข้อมูลและรายงานข้อมูลควรเชื่อถือได้และควรเป็นความลับ

โดยสรุปแล้วกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการดำเนินการตั้งแต่การได้คนเข้ามาทำงานในองค์กร การดูแลรักษาให้คนทำงานในองค์กรได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และการดูแลการออกจากงานของพนักงาน โดยการจัดการในระบะการได้มาซึ่งทรัพยากรมนุษย์เข้ามาทำงาน จะประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหา การคัดเลือก และการปฐมนิเทศคนเข้ามาทำงานใหม่การจัดการในระบะการดูแลรักษาให้คนทำงานได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การประเมินผลงาน การจัดวางคน การฝึกอบรมและพัฒนา ระเบียบวินัย การบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการ การช่วยเหลือ/ให้คำปรึกษา และการดูแลสุขภาพและความปลอดภัย ส่วนการจัดการระบะสุดท้าย คือ การออกจากงาน จะเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือและกำกับการออกจากงาน การเตรียมการก่อนเกษียณ การหางานใหม่ให้ และการสัมภาษณ์ก่อนออก

ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 102-110) ได้อธิบายถึงกระบวนการของการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้

### 1. การวางแผนกำลังคน

การวางแผนกำลังคน คือ ขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคลที่สำคัญที่มุ่งจะพยายามให้มีกำลังคนพอเพียง เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติภารกิจขององค์กรให้สำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรในอนาคต และการวางแผนกำลังคนจะทำให้องค์กรแบ่งได้เสมอว่า มีจำนวน และชนิดของบุคลากรตามที่ต้องการ มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาบรรจุไว้ตรงกับความต้องการ และมิบุคลากรไว้พร้อมในทุกครั้งที่มีความต้องการ

ขั้นตอนของการวางแผนกำลังคนที่สำคัญ มี 3 ด้าน คือ

1. กำลังบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Manpower Inventory) ต้องมีพร้อมในแง่ของข้อมูลและรายละเอียดว่า กำลังคนในปัจจุบันที่มีอยู่นั้นในเชิงปริมาณ และคุณภาพเป็นอย่างไร
2. การคาดการณ์กำลังคนในอนาคต (Manpower Forecast) การคาดการณ์และระบุไว้พร้อมว่าในระยะเวลาข้างหน้าในอนาคตที่กำหนดไว้นั้น กำลังที่ต้องการมีอะไร เท่าไร อย่างไรบ้าง ทั้งในแง่ของจำนวนรวมหรือแยกประเภท ตลอดจนเป็นการระบุเป็นรายละเอียดลงไปถึงคุณสมบัติต่างๆ เช่น ความชำนาญ พื้นฐานการศึกษา และประสบการณ์
3. แผนกำลังคน (Manpower Plan) หรือแผนเฉพาะที่แน่นอนสำหรับที่จะนำมาใช้ปฏิบัติเพื่อเสริมส่วนที่ขาดระหว่างข้อแตกต่างที่เกิดขึ้นจากกำลังคนที่คาดการณ์ และกำลังคนที่มีอยู่

## 2. การสรรหามูลค่าเข้าทำงาน

การสรรหา หมายถึง การดำเนินงานในกิจกรรมหลายๆ อย่างที่หน่วยงานจัดทำขึ้น เพื่อจูงใจผู้สมัครที่มีความรู้ ความสามารถและมีทัศนคติที่ดีตรงตามความต้องการให้เข้ามาร่วมงาน ในอันที่จะช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หากพิจารณาว่าการสรรหาอย่างถ่องแท้แล้ว จะตีความหมายได้ 2 ด้าน คือ

ด้านที่ 1 การสรรหา คือ กระบวนการจัดหาคนที่มีความรู้ความสามารถ ปฏิบัติงานซึ่งเป็น 3 ขั้นตอน

1. การเสาะแสวงหามูลค่าตามที่ต้องการ
2. ทำการทดสอบเพื่อเลือกให้ได้คนที่ดีที่สุด
3. บรรจุแต่งตั้งให้ทำงานตามตำแหน่งที่เหมาะสม

ด้านที่ 2 การสรรหา คือการจัดหาให้บุคคลสมัครเพื่อการเลือกสรร ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน

1. ทำให้เกิดความสนใจในตำแหน่งที่ว่างหรือมีอยู่
2. ประกาศให้ทราบถึงตำแหน่งงานที่ว่าง ลักษณะของงาน เงินเดือน หรือผลประโยชน์ที่จะได้รับ

3. การพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติในเอกสารของผู้สมัคร

ระบบการสรรหา (Recruitment System) มี 2 ระบบ

1. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นการสรรหามูลค่าเข้าทำงานโดยไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถของผู้สมัครว่าจะเหมาะสมหรือไม่ วิธีการนี้

ทำให้ขวัญและกำลังใจของพนักงานเสีย ไม่มีความเชื่อมั่นในการทำงานในองค์กร จึงทำให้ความจงรักภักดีต่อองค์กรมีน้อย วิธีนี้เรียกว่า การใช้เส้นสายระบบอุปถัมภ์ เป็นการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน โดยไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นการเล่นพรรคเล่นพวก ในการเข้าทำงาน เพียงแต่เห็นว่ามีตำแหน่งว่าง ก็ชักชวนสมัครพรรคพวกเข้าทำงาน ซึ่งวิธีการแบบนี้จากการศึกษาอิทธิพลพื้นฐานการจูงใจของพนักงาน พนักงานจะไม่มี ความกระตือรือร้นและขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานทำให้ไม่สามารถบรรลุความสำเร็จอย่างสม่ำเสมอ ผู้บริหารขององค์กรจะต้องรู้จักสร้างแรงจูงใจโดยเฉพาะพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ทำให้พนักงานไม่จงรักภักดีต่อองค์กรซึ่งปัจจัยพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึง คือความรู้ความสามารถ สภาพแวดล้อม การจูงใจ ซึ่งการจูงใจเป็นสิ่งเร้าและ ความพยายามที่จะตอบสนองความต้องการหรือเป้าหมาย และจะนำไปสู่ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และการที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการองค์กรฝ่ายบุคคลนำญาติเข้ามาทำงาน หากบุคคลที่นำเข้ามาขาดความรู้ ความสามารถและขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานก็จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อองค์กรโดยรวม และพนักงานก็จะไม่มีความจงรักภักดีต่อองค์กรและต่อวิชาชีพ ความอาวุโสและการทำงานมานาน ไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าบุคคลนั้นจะต้องเก่ง และเชี่ยวชาญเฉพาะเสมอไปดังนั้นในระบบการสรรหาควรพิจารณาความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ในตำแหน่งงานส่วนความอาวุโสก็เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่ควรอยู่ลำดับสุดท้าย

## 2. ระบบคุณธรรม เป็นการคัดเลือกสรรหาคนที่คำนึงถึงความรู้

ความสามารถของบุคคลเป็นหลัก และมีบุคลากรในองค์กรหลายแห่งได้มีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องทำให้องค์กรได้มีโอกาสเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและมีการแข่งขันด้วยความเป็นธรรมในองค์กรหลากหลายมากขึ้น และหากองค์กรได้ใช้หลักการสรรหาในระบบคุณธรรมมาใช้ จะทำให้บุคลากรเห็นว่าองค์กรให้ความสำคัญเรื่องความสำเร็จขององค์กรมากกว่าความต้องการของผู้บริหารองค์กร เพราะการสรรหาโดยวิธีนี้ทุกคนที่มีความรู้ ความสามารถมีโอกาสที่จะแข่งขันและพัฒนาตนเองให้มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งงานได้มากยิ่งขึ้น เกิดการแข่งขันการทำงานภายในองค์กร และสามารถแข่งขันกับหน่วยงานในลักษณะเดียวกันได้ เพราะการสรรหาในระบบคุณธรรม เป็นการสรรหาโดยอาศัยเครื่องมือในการวิเคราะห์มาช่วยพิจารณา เช่น การวิเคราะห์งานการประเมินค่างาน ปัจจัยที่มีอิทธิพลของระบบคุณธรรม (Merit System) และการมุ่งมั่นสู่ความมีประสิทธิภาพ ทำให้วัตถุประสงค์การประเมินมีความหลากหลายมากขึ้น มีการวางแผนเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพและ

เพื่อเลื่อนตำแหน่งงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานก็เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การวางแผนพัฒนางานส่งเสริมความเข้าใจ และสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นแนวทางในการเปลี่ยนงาน การปรับปรุงลักษณะการทำงาน เพื่อพิจารณาการเลื่อนขั้น ตำแหน่งงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล หัวใจของการประเมินจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาบุคคลสำหรับเลื่อนตำแหน่งงาน

### 3. การคัดเลือก

การคัดเลือกพนักงาน หมายถึงกระบวนการที่องค์กรดำเนินการคัดเลือกจากจำนวนใบสมัครของผู้สมัครจำนวนมาก เพื่อให้ได้คนที่ดีที่สุดมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เข้ามาทำงานในตำแหน่งต่างๆ คุณสมบัติที่ต้องการล่วงหน้า เช่น การศึกษา ประสบการณ์ ความเหมาะสมทางด้านร่างกาย ตลอดจนมีลักษณะนิสัยท่าทางบุคลิกภาพ การคัดเลือกพนักงาน เป็นการตัดสินใจที่ยากและสำคัญที่สุด เพราะการตัดสินใจจะมีผลตามมาอีกมากมายและยาวนาน หากการตัดสินใจเลือกพนักงานได้คนที่ไม่เหมาะสมเข้ามาทำงานในองค์กร การปฏิบัติงานก็ไม่มีประสิทธิภาพ ความสำคัญของการคัดเลือกมีดังนี้

1. ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของการคัดเลือกมากขึ้น รู้จุดอ่อนและข้อขัดข้อง ข้อจำกัดเกี่ยวกับเทคนิค และการคัดเลือกประเภทต่าง ๆ
2. ลักษณะของกฎหมายแรงงาน ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนไปจากเดิม ฉะนั้น ในการคัดเลือกคนเข้าทำงานจะต้องคำนึงถึงความซ้ำซ้อนและแง่มุมต่างๆ ของกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายในด้านว่าจ้าง

3. การคัดเลือกเป็นงานลักษณะพิเศษและมีความยากลำบาก ภาระหน้าที่ และพฤติกรรมของบุคคลในงานที่ทำนั้น เป็นการกล่าวในลักษณะกว้างๆ ไว้ในรายละเอียดงาน (Job Description) และลักษณะงาน (Job Specification)

4. บางครั้งองค์กรประสบความยุ่งยากลำบากกับพนักงานบางคน ที่ต้องพ้นจากงานในระยะแรก จึงทำให้องค์กรอาจต้องการรับคนที่ไม่เหมาะสมให้ทำงานแทน

5. การคัดเลือกที่มีประสิทธิภาพย่อมคุ้มค่าต่อองค์กรเป็นอย่างยิ่ง เพราะลงทุนให้ได้คนดีมาในองค์กรก็จะสามารถสร้างผลผลิตตอบแทนที่สูงกลับคืนมาให้องค์กร การคัดเลือกเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กับการสรรหาบุคคล การคัดเลือกบุคคลที่สมัครให้เหมาะสมกับงาน มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

1. การคัดเลือก การจัดบุคลากรให้เข้าทำงาน เป็นการคัดเลือกบุคคลจากแหล่งบรรดาที่มีคุณสมบัติที่มาสมัครงาน เพื่อเข้าทำงานในองค์กรหรือเป็นขั้นตอนในการคัดเลือกผู้สมัครเพื่อการจ้างงาน
2. ระบบการคัดเลือก เนื่องจากผู้บริหารที่มีคุณภาพย่อมมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เนื่องจากผู้บริหารที่มีความสำเร็จขององค์กรย่อมมีวิธีการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบ จึงให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกผู้บริหารระดับรองลงมา และการประเมินความต้องการของบุคคลทั้งในปัจจุบันและอนาคต
3. ความต้องการตำแหน่งและการออกแบบงาน (Position Requirements and Job Design) การคัดเลือกผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจอย่างชัดเจนในหน้าที่การงานและวัตถุประสงค์ของตำแหน่งงานที่จะบรรจุ องค์กรต้องมีการวิเคราะห์ถึงวัตถุประสงค์และการออกแบบงาน ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะ โครงสร้างของงาน เพื่อทำให้เกิดความพึงพอใจในผลงานรวมทั้งการขยายงานและความรับผิดชอบ การออกแบบงานต้องขึ้นอยู่กับโครงสร้างที่เหมาะสมทั้งด้านปริมาณ หน้าที่และความสัมพันธ์ ผู้บริหารที่คัดเลือกให้เข้ากับตำแหน่งงาน จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคมีความคิดรอบยอด และการรู้จักวางแผน การปรับให้เข้ากับสถานการณ์
4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบงาน (Factor Influencing Job Design) การออกแบบงานต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ เช่น ความแตกต่างของบุคคลทั้งด้านทัศนคติการทำงาน เทคโนโลยีที่ใช้ ต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้าง และสถานการณ์ภายในองค์กร พร้อมทั้งทรัพยากรมีความพร้อมเพียงใด
5. ทักษะและคุณสมบัติส่วนบุคคลที่ผู้บริหารต้องมี (Skill And Personal Characteristics Need By Managers) เช่น ผู้บริหารระดับสูงต้องมีทักษะด้านความคิด สามารถเข้าใจถึงปัญหาในองค์กร และสามารถหาวิธีการแก้ไขปัญหที่เหมาะสม ส่วนผู้บริหารระดับกลางต้องมีทักษะด้านการติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและสามารถจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ ส่วนผู้บริหารระดับต้นต้องมีทักษะด้านเทคนิคการทำงาน
6. คุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่ต้องการ (Matching Qualification With Position Requirements) ผู้บริหารต้องมีการวางแผน การคัดเลือก การสรรหา การฝึกอบรมและการคัดเลือกบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์กร

#### 4. การปฐมนิเทศ

การปฐมนิเทศ คือกิจกรรมทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการพยายามแนะนำพนักงานใหม่ให้รู้จักหน่วยงานและรู้จักหน้าที่ที่ต้องทำ ตลอดจนรู้จักผู้บริหารและเพื่อนร่วมงาน การปฐมนิเทศพนักงานใหม่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ข้อมูลเพื่อช่วยให้พนักงานได้มีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องในระยะแรกที่เข้ามาทำงาน ให้เกิดความประทับใจและพึงพอใจในการปฏิบัติงานให้ได้ผลต่อไป

ความสำคัญของการปฐมนิเทศ การปฐมนิเทศจะช่วยเชื่อมความหวังของพนักงานกับสิ่งที่จะต้องพบในการปฏิบัติงาน จึงเป็นการลดช่องว่างที่ไม่ตรงกันและความคาดหวังกับสิ่งที่จะพบในการปฏิบัติงานจริง และการปฐมนิเทศจะช่วยให้พนักงานใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ของตนและพึงพอใจในการทำงานก็จะเกิดขึ้น ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อองค์การในการที่จะลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเข้าออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพนักงานได้ผ่านการปฐมนิเทศหรือมีประสบการณ์ในการทำงานแล้วต้องออกจากงาน องค์การก็จะเสียค่าใช้จ่ายมาก จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บริหารและองค์การจะต้องจัดดำเนินการปฐมนิเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัวของพนักงาน อันจะเป็นประโยชน์ทั้งพนักงานและองค์การ ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารจำเป็นจะต้องจัดโครงการปฐมนิเทศขึ้นมาและถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหารและองค์การ

ประโยชน์ของการปฐมนิเทศ มีดังนี้

1. ช่วยให้การเข้าออกของพนักงานลดน้อยลง
2. ช่วยเพิ่มผลผลิต
3. ช่วยสร้างขวัญและกำลังใจให้พนักงาน
4. ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการสรรหาและฝึกอบรม
5. ช่วยให้เกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับองค์การและงาน
6. ช่วยลดความตื่นเต้น ประหม่าของพนักงาน
7. มีความเข้าใจเรื่องทั่วไปขององค์การ
8. มีความเข้าใจนโยบายขององค์การ กฎระเบียบ ประเพณี และการปฏิบัติ

ในเรื่องต่างๆ

#### 5. การบรรจุแต่งตั้ง

การบรรจุแต่งตั้ง หมายถึงการมอบหมาย สั่งการ ให้ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง และข้าราชการผู้นั้นจะได้รับเงินเดือนตามลำดับ และมีสิทธิที่จะใช้ฐานะแห่งการดำรงตำแหน่งนั้นๆ และเมื่อองค์การได้สรรหา และคัดเลือกได้



บุคลากรที่ต้องการแล้ว ก็ควรจะดำเนินการบรรจุแต่งตั้งหรือมอบหมายหน้าที่การงานให้ปฏิบัติ โดยถือเป็นหลักการว่าการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรให้เหมาะสมกับงานและในการบรรจุจะต้องมีเงื่อนไขว่าให้มีการทดลองปฏิบัติราชการในระยะหนึ่งที่จะจะมีระยะ 6 เดือน แต่ไม่ควรเกิน 12 เดือน และเมื่อผ่านการทดลองแล้วก็ควรทำการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ประจำได้

## 6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรหรือหน่วยงาน ได้พิสูจน์แจ้งประจักษ์แล้วว่ามนุษย์หรือทรัพยากรมนุษย์นั้นเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดขององค์กร และเมื่อได้คนเข้ามาทำงานในองค์กรแล้วเป็นหน้าที่ขององค์กรที่จะต้องพัฒนาบุคลากร ให้มีความรู้ความสามารถ การพัฒนาบุคลากรมี 2 ประการคือ

1. การฝึกอบรมเพื่อเข้าปฏิบัติงานใหม่ๆ หรือบางครั้งเรียกว่าการปฐมนิเทศ ซึ่งได้แก่การแนะนำผู้เข้าทำงานใหม่ให้รู้จักทีมงาน บุคคล สถานที่ กฎ ข้อบังคับ ธรรมเนียม ประเพณี และสิ่งแวดล้อมขององค์กร ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เข้าทำงานใหม่ได้ทราบถึงเป้าหมายที่ปฏิบัติงานร่วมกัน เป็นหมู่คณะกับผู้ร่วมงานอื่น

2. การฝึกอบรมในขณะที่ปฏิบัติงาน ได้แก่ การจัดให้ผู้ปฏิบัติงานได้เรียนรู้เพิ่มขึ้นและเกิดประโยชน์อย่างดีในระหว่างที่ปฏิบัติงาน การฝึกอบรมแบบนี้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาควรจะทำและถือเป็นหน้าที่อันสำคัญ การฝึกอบรมในลักษณะนี้อาจจะเรียกว่า มัชฌิมนิเทศ ซึ่งควรจะเป็น 4 ชั้น ดังนี้

2.1 พิจารณาว่าผู้ปฏิบัติหน้าหรือข้าราชการ มีความต้องการฝึกอบรมด้านใด (Training Needs) ทั้งนี้เพื่อให้การฝึกอบรมได้ความรู้ การฝึกอบรมจะได้ประโยชน์อย่างแท้จริง

2.2 พิจารณาว่าจะกำหนดหลักสูตร เนื้อเรื่อง ตลอดจนรายการฝึกอบรมอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่เข้าฝึกอบรมได้ความรู้ วิธีการที่ยังขาดอยู่และควรจะปรับปรุง

2.3 การดำเนินการฝึกอบรม การดำเนินการฝึกอบรมควรหาวิธีให้ผู้เข้าอบรมเกิดความสนใจ ตั้งใจ และเรียนรู้ได้รวดเร็วที่สุด ซึ่งเครื่องมือสำคัญที่สำคัญจะช่วยให้ดีที่สุดในหนึ่ง ได้แก่ การใช้สื่อทัศนศึกษา

2.4 การติดตามผล เพื่อให้ทราบว่า การฝึกอบรมได้ผลดีอย่างไร เมื่อผู้เข้ารับการอบรมได้กลับไปปฏิบัติงานแล้ว การติดตามผลเป็นเรื่องสำคัญในการฝึกอบรม ซึ่งจะขาด

เสียมิได้เพราะจะทำให้เราทราบว่าการฝึกอบรมที่ผ่านมาแล้วนั้น ยังมีข้อบกพร่องอย่างไร และเจ้าหน้าที่หรือผู้เข้ารับการอบรมได้รับการฝึกอบรมด้านใดอีก เพื่อจะได้ดำเนินการและปรับปรุงการฝึกอบรมในครั้งต่อไป

## 7. การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่ง

การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) หมายถึง กิจกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวิธีการแล้วก็จะไม่มีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงาน ปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้นำหรือหัวหน้างาน ความสำเร็จหรือการที่จะได้ผลดีเพียงใดหรือไม่ นั้น ในการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหัวหน้างานที่จะทำกันหรือใช้ด้วยเจตนาอย่างไร หรือหวังผลที่จะให้ได้ผลในทางใดเป็นสำคัญ ถ้าผู้บริหารใช้เครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติงานไปในแง่ที่ไม่ถูกต้องหรือมีอคติ หรือสวนทางกับจิตวิทยาของลูกน้องที่กำลังมีทัศนคติที่ถือว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ ในกรณีเช่นนี้ความขัดแย้งอย่างรุนแรงก็จะเกิดขึ้นภายในหน่วยงานได้ง่ายมาก ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วล้วนแต่มีผลกระทบต่อ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และกระบวนการเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่งต่าง ๆ เสมอ

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารงานบุคคลเริ่มจาก การวางแผนกำลังคน เป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานด้านบุคคลขององค์การ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การสรรหาซึ่งเป็นกระบวนการที่ชักจูงใจผู้สมัคร และกระตุ้นให้สมัครงานกับองค์การ ต่อมาเป็นการคัดเลือก เป็นการกลั่นกรอง คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้ามาทำงาน ส่วนการปฐมนิเทศ เป็นการช่วยให้พนักงานมีความรู้ ความเข้าใจงาน กฎระเบียบ ประเพณีวัฒนธรรม ตลอดจนหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายที่ต้องปฏิบัติ การบรรจุแต่งตั้ง เป็นการมอบหมาย สั่งการ ให้ข้าราชการหรือพนักงานมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง และข้าราชการผู้นั้นจะได้รับเงินเดือนตาม ฐานะแห่งการดำรงตำแหน่งนั้นๆ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการ ช่วยให้พนักงานได้รับความรู้ ทักษะตามที่ต้องการสำหรับงานในปัจจุบันและในอนาคต และลำดับสุดท้าย การประเมินผลการปฏิบัติงาน ก็เพื่อพิจารณาผลตอบแทน การพิจารณาให้ควมดีความชอบ

## แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

### 1. ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 เมื่อแนวความคิด Good

Governance เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 นักวิชาการหลายท่านได้แปลความหมายของคำว่า Good Governance โดยเสนอใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” บ้าง “ประชารัฐ” บ้าง “ธรรมรัฐ” บ้าง “สุประศาสนการ” บ้าง แต่ในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันมาก เพราะคำว่าธรรมาภิบาลจะมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมทั้งทางบริหารจัดการที่ดีขององค์การธุรกิจ

นักวิชาการให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543 : 86) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์การต่างๆ ในการบริหาร ระบบบริษัท ก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. (2543 : 13) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ซึ่งมาจากคำว่า Good Governance แต่จะให้ความหมายไปในทางการบริหารราชการ เพื่อให้แตกต่างจาก บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และประชาชนอย่างทั่วถึง และยุติธรรม ธรรมาภิบาลจึงประกอบด้วย การบริหารที่ดีและมีความยุติธรรมทั้งเพื่อรัฐและเพื่อประชาชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2543 : 78) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลมาจากคำภาษาอังกฤษ คือ Good Governance เป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลหรือสถาบันทั่วไป ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลาย ที่ขัดแย้งกันได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหาร การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

## 2. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ในปัจจุบันสถานการณ์ด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม การบริหารงานของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศ มีความเปลี่ยนแปลงไปมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว กว้างขวาง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารเทคโนโลยีการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วสู่ประชาชน ในขณะที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปรวดเร็วเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ แต่ระบบการบริหารงานของภาครัฐ และสังคมไทยโดยรวมที่ผ่านมา ไม่สอดคล้อง ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคม โดยการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยเราเพราะหลักธรรมาภิบาลก็คือ การบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยสามารถเสนอข้อเรียกร้องมีการรวมตัวของประชาชน กลุ่มมวลชนผู้ใช้แรงงานและองค์กรภาคเอกชน เพื่อเข้ามามีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนการประกอบธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนโดยรวมและสังคมไทยเติบโตด้วยความแข็งแกร่ง สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป

นักวิชาการ ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลมีดังนี้

ชนะศักดิ์ ชูวบูรณ์. (2543 : 62) ได้สะท้อนให้เห็นแนวคิด ชนะศักดิ์ ชูวบูรณ์ ในเรื่องธรรมาภิบาล และรองรับต่อ แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้านให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

1.1 สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ -หน้าที่ของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมาย : มาตรา 67 บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

1.2 การรับโทษทางกฎหมาย : มาตรา 32 บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและ

กำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

2. หลักคุณธรรม (Virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ

2.1 การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ; มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และ การตีความกฎหมายทั้งปวง ; มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

2.2 จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง : มาตรา 110 การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือรับสัมปทาน และเงินหรือผลประโยชน์ ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

2.3 มาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม : มาตรา 303 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ; มาตรา 308 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้อง ได้ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

3.1 กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ : โดยองค์กรหลายองค์กร เช่น มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ; มาตรา 308 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อ

ตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

3.2 ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร : โดยสร้างหลักประกันสิทธิที่จะได้รับข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสาร เช่น มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์กร ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อาทิ

4.1 การคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐ : โดยสร้างหลักประกันในเรื่องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐ เช่น มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ; มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

4.2 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน : โดยการสร้างกระบวนการทางการเมืองของภาคพลเมือง เช่น มาตรา 214 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ; มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ; มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์กรรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น

5.1 การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์กรในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ; มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน มาตรา 200 วรรคสอง ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

5.2 การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น มาตรา 214 วรรคแรก ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ วรรคสอง การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ในการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจะกระทำมิได้ วรรคเจ็ด การออกเสียงประชามติตามมาตรา นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

6. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6.1 การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ เช่น มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

6.2 การสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า เช่น มาตรา 230 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ วรรคสอง การรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 12 ; อ้างถึงในสุดจิตรา นิमितกุล. 2545 : 34) เห็นว่า ธรรมรัฐ คือ การปกครองบ้านเมืองและการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความเที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมท่านเห็นด้วยกับองค์ประกอบของธรรมรัฐที่เสนอ โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย และได้ขยายความพร้อมทั้งเสนอองค์ประกอบ ดังนี้

1. การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบ หมายความว่า การตัดสินใจกระทำใดๆ หรือ มาตรการที่นำไปใช้ในการกระทำใดๆ ก็ดี ต้องสามารถอธิบายโดยมีข้อมูลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับรู้ได้ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจอย่างนั้น ซึ่งเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้ว ผลออกมาอาจดีหรือไม่ดีก็ได้ แต่บุคคลต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของเขา ในประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องของการถูกหรือผิดแต่ต้องการแสดงความโปร่งใสหรือความบริสุทธิ์ใจว่า มีปัจจัยอะไรที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น และเมื่อตัดสินใจแล้วก็สามารถอธิบายให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบได้

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย เช่น การมีประชาพิจารณ์ ประชามติ การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในหมวดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเข้าชื่อกันเพื่อดำเนินการให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากมีพฤติกรรมร้ายชัดกตัญญู หรือส่งไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ใช้อำนาจฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญและต่อกฎหมายอื่นๆ หรือ



แม้แต่การชุมนุมเดินขบวน เป็นต้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือการประกันว่าผู้อยู่ในตำแหน่งบริหารรวมทั้งข้าราชการ จะไม่ทำการละเมิดต่อการปกครอง แบบรัฐธรรมนูญ

3. ความสามารถคาดการณ์ได้ หมายถึง ความสามารถที่จะคาดการณ์ทำนายถึงความก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้

4. ความโปร่งใส ธรรมนูญจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าทุกอย่างอยู่ภายใต้ระบบที่เต็มไปด้วยความน่าสะพึงกลัว หรือภายใต้อำนาจรัฐและระบบราชการที่สิ้นฟ้า โดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะทราบข้อมูลข่าวสารมีกระบวนการปกครองและการบริหารที่ขาดความโปร่งใส มีการอ้างถึงความลับทางราชการอยู่เสมอ ประชาชนต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม ไม่มีหนทางของการเรียกร้องความยุติธรรมหรือเรียกร้องสิทธิได้ ฯลฯ ตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ จากที่เมื่อก่อนคำว่า “ความลับทางราชการ” ถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างของบรรดาข้าราชการทั้งหลายในการที่จะไม่อนุญาตให้ประชาชนรับรู้หรือเข้าถึงเอกสารตลอดจนข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการแทบทุกแห่ง ทั้งนี้เพราะมีระเบียบและกฎหมายที่เอื้อต่อการให้ความคุ้มครองความลับของทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พ.ศ. 2488 เป็นต้น จนทำให้ทั้งสองฝ่ายคือทั้งข้าราชการและประชาชนยอมรับเป็นหลักการสำคัญว่า ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการหากรับรู้ได้ก็เพียงเพียงข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวซึ่งก็ต้องอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆ อีก นอกจากนี้เป็นข้ออ้างในการกีดกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้วความลับของทางราชการบางครั้งก็อาจเป็นช่องทางในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกไม่ควรได้อีกด้วย ดังที่มีผู้กล่าวว่า “ความลับอาจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้” ในหลายประเทศจึงถือว่า “สิทธิในการรับรู้” (Right to know) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพื่อใช้ในการควบคุมตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลองครองธรรม

5. หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครอง โดยกฎหมาย กล่าวคือบุคคลทุกคนเสมอกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคลด้วยกันเอง หรือระหว่างบุคคลกับรัฐ (ชานินทร์ กรีวิเชียร, 2518 : 5) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในระบบนี้นอกจากการมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อทั้งสังคมและต่อปัจเจกบุคคลแล้ว

ผู้ใช้กฎหมาย เช่น ตุลาการ อัยการ ทนายความ ตำรวจ ฯลฯ จะต้องเป็นผู้มีคุณภาพและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง มีความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์หรืออำนาจของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายจึงยอมรับกันว่าการที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชนนั้น สามารถกระทำได้ และไม่ถือว่ากระทบกระเทือนต่อหลักการประชาธิปไตย หากการเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐนั้นเป็นการทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2548 : 1-65) ได้เสนอธรรมภิบาลซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคมกลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ มีรายละเอียดดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่างๆที่มีอำนาจอันชอบธรรม

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมายโดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกามีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการสุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สิน

ของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคมเช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สถาบันราชประชาสมาสัย (2549 : 3-4 อ้างถึงใน สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2546 : 78) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของแต่ละหลักไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรมประกอบด้วย
  - 1.1 เหนือความรู้เรื่องกฎระเบียบของหน่วยงานแก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป
  - 1.2 สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการใช้กฎระเบียบด้วยความเป็นธรรม
  - 1.3 ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกระบวนการ การดำเนินการให้เป็นธรรม และทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
2. หลักคุณธรรมประกอบด้วย
  - 2.1 กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ
  - 2.2 จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการให้บริหารของหน่วยงาน
  - 2.3 รมรณรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุก

ระดับจากระดับบริหารจนถึงระดับผู้ปฏิบัติตามทุกคน

  - 2.4 จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจน

ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้

2.5 สร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

### 3. หลักความโปร่งใสประกอบด้วย

3.1 การสำรวจความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชนเกี่ยวกับความ โปร่งใสที่ต้องการได้รับจากหน่วยงาน

3.2 การสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน กระตุ้นและผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสาร และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้

3.3 ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบการจัดเก็บเอกสาร ให้สะดวกต่อการสืบค้น และเผยแพร่แก่ประชาชน

3.4 การจัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับประชาชน โดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน

3.5 การมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

### 4. หลักความมีส่วนร่วมประกอบด้วย

4.1 ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

4.2 การกระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงานหรือสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.3 การรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

4.4 การสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

### 5. หลักความรับผิดชอบประกอบด้วย

5.1 ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤติผู้บริหาร สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (self-accountability) เช่น ใช้การมีส่วนร่วมระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

5.2 ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัลและระบบูงใจ

### 6. หลักความคุ้มค่าประกอบด้วย

6.1 สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร

6.2 ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน

6.3 ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต

6.4 กำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการทำงาน

6.5 มีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่า ใน  
การดำเนินการเรื่องต่าง ๆ

6.6 มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล

6.7 ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงาน ที่หน่วยงานไม่ต้องทำ  
เอง เช่น การจ้าง เหมารูปก. พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น

สำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ  
สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นระเบียบ  
นี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผล  
การปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญ  
ของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม  
หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็น  
ธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎ  
ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงรณรงค์ให้  
เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุน  
ให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ยึดมั่น มีระเบียบ  
วินัย ประกอบอาชีพ สุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนใน  
ชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความ โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล  
ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูล  
ข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอ  
ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การได้  
สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ป็นการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักนิติธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ

2. หลักความโปร่งใสการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

โดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางอีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วก็ยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศ

อย่างไรก็ตามในภาคราชการได้เริ่มดำเนินการสร้าง “ธรรมาภิบาล” ขึ้นแล้ว กล่าวคือ ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการ โดยยึดหลักการ 6.หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรมหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

### องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้น องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในของเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ รายได้และรายจ่าย ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2541 : 19-30)

#### 1. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็นฝ่าย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้

### 1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ให้มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 46 ดังนี้

1.1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

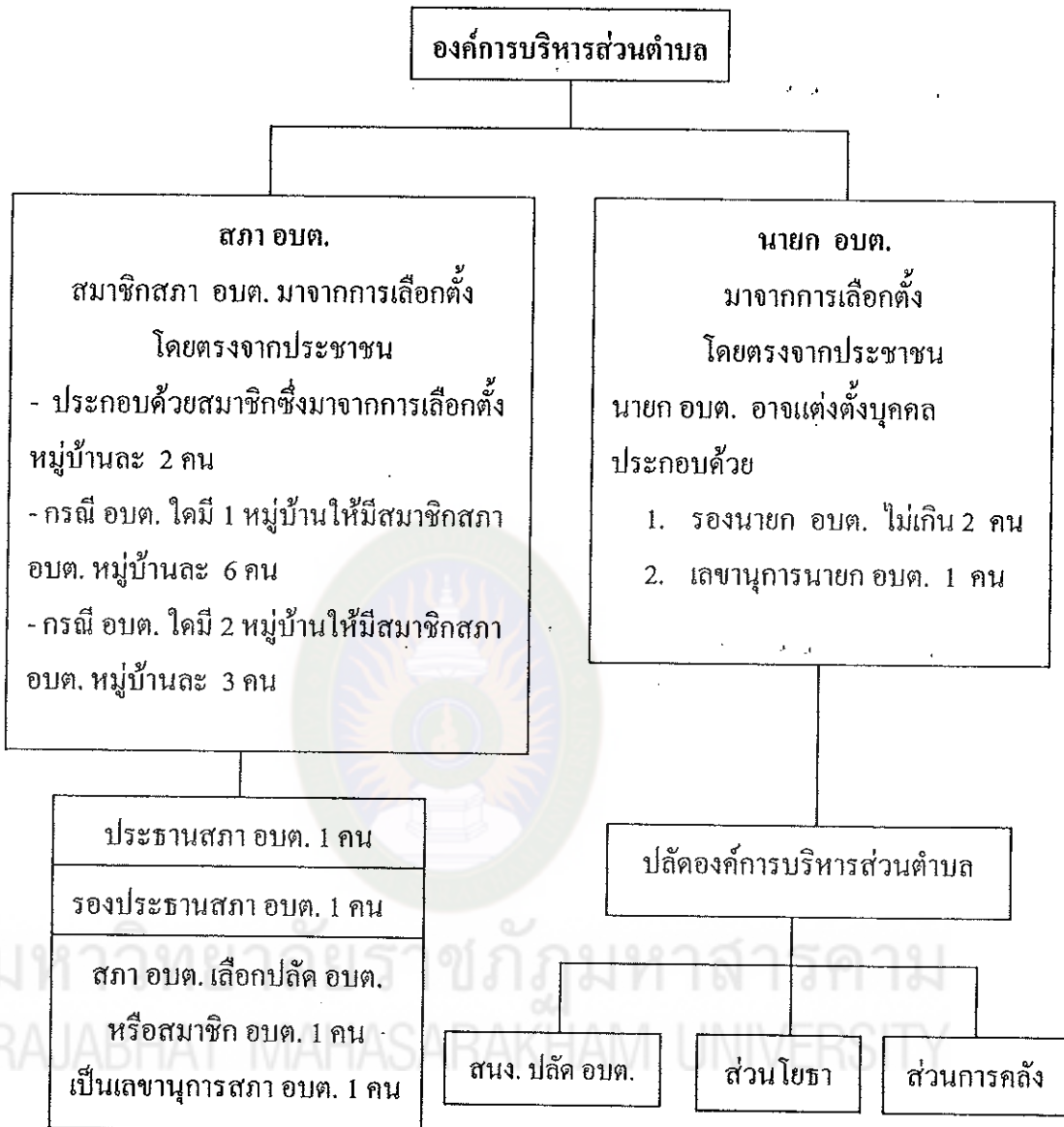
1.1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

1.1.4 ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม นายกององค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลอันเกี่ยวเนื่องกับงานในหน้าที่ได้เสมอ ในข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ

### 1.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้ มีนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล





แผนภูมิที่ 6 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวิท พวงงาม. 2550 : 43

## 2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การ บริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

มาตรา 70 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของทางราชการ ในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคหนึ่งแล้วให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศ เป็นข้อบังคับตำบลต่อไป ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวน ร่างข้อบังคับตำบล นั้นใหม่แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่ง เมื่อ นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อ และประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลคืนจากนายอำเภอ มาตรา 72 ให้องค์การ

บริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 1) สำนักงาน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ระเบียบพนักงานส่วนตำบลให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์แก่ กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหาร ส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือ ปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการ ชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจาก ต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้มีอำนาจอนุญาตได้ ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ กระทรวง มหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหาร ส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อ ได้รับความ ยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้น เป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการ เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

### 3. รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 3.1.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.1.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.1.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.1.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 3.1.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 3.1.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 3.1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 3.1.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีโดย การตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร

### 3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

3.2.1 เงินเดือน

3.2.2 ค่าจ้าง

3.2.3 เงินค่าตอบแทนอื่นๆ

3.2.4 ค่าใช้สอย

3.2.5 ค่าวัสดุ

3.2.6 ค่าครุภัณฑ์

3.2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

3.2.8 ค่าสาธารณูปโภค

3.2.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

3.2.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ  
กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูง

องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูงมีบริบทที่สำคัญ ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบล  
โพนสูง. 2553 : 5-12)

#### 1. ประวัติความเป็นมาของตำบลโพนสูง

ตำบลโพนสูง เดิมขึ้นอยู่กับตำบลน้ำอ้อม อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อมา  
เมื่อปี พ.ศ. 2496 ได้แยกออกจากตำบลน้ำอ้อมมาเป็น ตำบลโพนสูง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัด  
ร้อยเอ็ด และเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2506 ทางราชการได้ประกาศแบ่งเขตการปกครอง  
อำเภอเกษตรวิสัย ขึ้นเป็นกิ่งอำเภูปทุมรัตน์ และได้แยกตำบลโพนสูงมาเป็นเขตการปกครอง  
ของกิ่งอำเภูปทุมรัตน์ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2508 ตำบลหนองแคนได้แยกออกจากตำบลโพนสูง  
และเมื่อปี พ.ศ. 2538 ตำบลจันทน์ก็ก็ได้แยกออกจากตำบลโพนสูง จนกระทั่งปัจจุบันนี้ตำบล  
โพนสูงมีหมู่บ้านในเขตการปกครอง จำนวน 9 หมู่บ้าน คือ บ้านโพนสูงหมู่ที่ 1 บ้านสามขาหมู่  
ที่ 2 บ้านท่าม่วงหมู่ที่ 3 บ้านจานใต้หมู่ที่ 4 บ้านโคกก่องหมู่ที่ 5 บ้านโพธิ์น้อยหมู่ที่ 6 บ้านโพธิ์  
ศรีสวัสดิ์หมู่ที่ 7 บ้านข่าน้อยหมู่ที่ 8 และบ้านจานใต้หมู่ที่ 9

## 2. ที่ตั้งและอาณาเขต

ตำบลโพนสูงอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอปทุมรัตต์

ทิศเหนือ ติดต่อกับลำน้ำเสียว ตำบลบ้านฝาง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลขี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลขี้เหล็ก อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลบัวแดงและตำบลหนองแคน อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด

## 3. เนื้อที่

ตำบลโพนสูง มีเนื้อที่ประมาณ 19,740 ไร่ หรือประมาณ 30.42 ตารางกิโล เป็นพื้นที่การเกษตร 17,658 ไร่ เป็นที่อยู่อาศัย 879 ไร่ พื้นที่สาธารณะ 480 ไร่

## 4. ภูมิประเทศ

พื้นที่โดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูง เป็นที่ราบริมฝั่งลำน้ำเสียวรูปแอ่งกระทะ ลำน้ำเสียวอยู่ทางตอนเหนือของตำบลฤดูแล้งน้ำน้อยมาก บางช่วงน้ำแห้งขอดแต่ในฤดูฝนน้ำจะท่วมฝั่งทุกปี

## 5. ลักษณะภูมิอากาศ มี 3 ฤดู ดังนี้

6.5.1 ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคมจะร้อนจัดในเดือนเมษายน

6.5.2 ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม ฝนจะตกชุกในเดือนสิงหาคม

6.5.3 ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนกุมภาพันธ์จะหนาวจัดในเดือนธันวาคม และเดือนมกราคม

## 6. จำนวนหมู่บ้าน

ตำบลโพนสูงมีจำนวนทั้งหมด 9 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1-9 ประกอบด้วย ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงรายชื่อหมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน และจำนวนประชากร

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร		รวม
			ชาย	หญิง	
1	บ้านโพนสูง	176	369	340	709
2	บ้านสามขา	165	293	310	603
3	บ้านท่าม่วง	89	203	211	414
4	บ้านจานใต้	129	250	229	479
5	บ้านโคกก่อง	201	391	427	818
6	บ้านโพธิ์น้อย	166	367	376	743
7	บ้านโพธิ์ศรีสวัสดิ์	105	238	229	467
8	บ้านข่าน้อย	53	125	113	238
9	บ้านจานใต้	137	261	273	534
รวม		1,221	2,497	2,508	5,005

ข้อมูลประชากร ณ 30 เมษายน 2553

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูง. 2553 : 6

#### 7. สภาพทางเศรษฐกิจ

สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางเศรษฐกิจประชากรส่วนใหญ่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของครอบครัว จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาส่งเสริมให้มีรายได้ตามความจำเป็นพื้นฐาน คือ 23,000 บาท /คน/ปี

#### 8. อาชีพ

ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม คือ การทำนา และปัจจุบันนี้บางส่วนมีการทำนาปรัง ซึ่งอาชีพเสริมหลังฤดูเก็บเกี่ยว ยังไม่มีอาชีพเสริมที่แน่นอน จึงทำให้ไม่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมองในภาพรวมอาชีพเสริมของตำบลโพนสูง คือ การทอผ้าไหม ผ้าฝ้าย ปลูกเห็ด ประดิษฐ์ตุ๊กตา ผลิตภัณฑ์น้ำผึ้ง เย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปและที่นอน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิรายุ แสนวนงษ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาในการพัฒนาบุคลากรทางการพยาบาลโรงพยาบาลชุมชนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดยโสธร ปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับปัญหา คือด้านการอบรมระหว่างประจำการ ด้านการอบรมระยะสั้น ด้านการศึกษา ดูงาน ด้านการปฐมนิเทศ และด้านการศึกษาต่อเนื่องในด้านการพัฒนาหน่วยงานไม่มีหลักการ ในการคัดเลือกบุคลากรเข้ารับการศึกษา และการพัฒนา ขาดงบประมาณในการจัดบุคลากร ไปอบรมและมีข้อจำกัดในเรื่องโควตาการรับเข้าอบรมจำนวนน้อย และการอบรมระหว่าง ประจำการทำให้ขาดอัตรากำลังในการปฏิบัติงาน ส่วนผู้ปฏิบัติยังไม่มีการจัดทำแผนที่เป็น ระบบที่ชัดเจน จึงเป็นสาเหตุในการพัฒนาบุคลากรทางการพยาบาล ด้านการอบรมระหว่าง ประจำการมีปัญหาในระดับปานกลาง ด้านการอบรมระยะสั้น หน่วยงานไม่สามารถจัดอบรมเอง ได้ จึงต้องส่งบุคลากรในอบรม ณ หน่วยผู้จัดตั้งศักดิ์อื่น และการแจ้งข่าวสารการประชุมมีระยะเวลา น้อย บุคลากรไม่ได้รับความเสมอภาค ในการพัฒนาบุคลากรด้านการฝึกอบรมระยะสั้น สถานที่ฝึกอบรมอยู่ไกลจากสถานที่ปฏิบัติงานอยู่ ด้านการปฐมนิเทศบุคลากรผู้บรรจุใหม่ ไม่ได้รับการปฐมนิเทศอย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ ไม่มีผู้รับผิดชอบ โดยตรง ด้านการศึกษาต่อเนื่อง โควตาที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอบุคลากรจึงขาดความรู้พื้นฐาน ในการสอบเข้าศึกษาต่อ สถานที่ศึกษาอยู่ห่างไกลจากที่ปฏิบัติงานและที่อยู่อาศัย และไม่มีทุน การศึกษา สอบไม่ได้ อายุมากเกินไป พบว่าปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหาร ในการตัดสินใจการพัฒนาบุคลากรทางการพยาบาล ด้านการศึกษาดูงานพยาบาล ประจำการมีปัญหามากกว่าผู้บริหารทางการพยาบาล

บุญญพัฒน์ พันธุ์ชัย (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การบริหารงานบุคคลของผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร โดยศึกษากิจกรรมการบริหารงานบุคคล 4 ด้าน คือ ด้านการให้ได้ว่าซึ่งบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการธำรงรักษาบุคลากร และด้าน การให้บุคลากรพ้นจากงาน ผลการศึกษาพบว่า สภาพการบริหารงานบุคคลได้ปฏิบัติในระดับ มากทั้ง 4 ด้าน สูงสุดคือ ด้านการให้ได้ว่าซึ่งบุคลากร ต่ำสุดคือ การให้บุคลากรพ้นจากงาน ส่วน ปัญหาการบริหารงานบุคคล พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับน้อยทุกด้าน ปัญหาสูงสุด คือ ด้านการ ให้ได้ว่าซึ่งบุคลากร ต่ำสุด คือ ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

แส สิงหัยฐิต (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การบริหารงานบุคคลของเทศบาลเมืองวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรของเทศบาล เมืองวารินชำราบมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองวารินชำราบ อำเภอ



วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นในด้านความปลอดภัยแลการให้บริการสุขภาพ และด้านการพัฒนาองค์การ อยู่ใน ระดับมาก และมีความคิดด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการได้มาซึ่งทรัพยากรบุคคล และด้านการวางแผนการบริหารงานบุคคล อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของ บุคลากร พบว่า บุคลากรเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและประสบการณ์แตกต่างกันมีความคิดเห็น ต่อการบริหารงานบุคคลของเทศบาล โดยรวมไม่แตกต่างกัน

เบญจวรรณ วันดีศรี (2549 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาล ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด มีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้าน ความมีประสิทธิภาพด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง

ทองสุข มาตย์คำมี (2549 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารงานบุคคลตามหลัก ธรรมาภิบาลของสำนักเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ผลการศึกษาพบว่า ระดับระดับ การบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ตาม คิดเห็นของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบ ความคิดเห็นของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

พงษ์พันธ์ วงศ์อามาตย์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การ บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ด้านการสรรหาพนักงานส่วนตำบล ผู้ที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าการสรรหาพนักงานส่วน ตำบลมีปัญหามากที่สุดตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติด้านคุณวุฒิทางการศึกษาที่กว้างเกินไป ไม่เป็น การเฉพาะเจาะจงหรือคุณวุฒิทางการศึกษาที่เป็นวิชาชีพเฉพาะ จึงทำให้ได้พนักงานส่วนตำบลที่มี ความสามารถในการปฏิบัติงานน้อย ด้านการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล ผู้ที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า มีการเลือกปฏิบัติในการบรรจุและ แต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการบรรจุ และแต่งตั้ง พนักงานส่วนตำบลเปิด โอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้เปิดช่องทางในการหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะ การเปิด โอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดตำแหน่งได้เอง โดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนด ตำแหน่งงานของพนักงานส่วนตำบลที่สามารถวัดได้หรือมีเครื่องมือวัดซึ่งเห็นเป็นรูปธรรมทำให้เกิด ปัญหาบางอย่างคนล้นงาน งานบางอย่างไม่มีคนทำเพราะผู้ปฏิบัติไม่ได้นำหลักทฤษฎีในการ วิเคราะห์องค์กรเข้ามาดำเนินการในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล

ณัด เชนทร์พัย (2551 : 56) ได้ศึกษา การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึกอำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย ตามหลักธรรมาภิบาล ผลการศึกษา พบว่า การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึก อำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย ตามหลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยที่การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึก มีหลักธรรมาภิบาลใน หลักนิติธรรม มากที่สุด

ยุพิน กอศรี (2551 : 58-59) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงพยาบาลพยัคฆภูมิพิสัย อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม บุคลากร โรงพยาบาลพยัคฆภูมิพิสัยมีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมและเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมากทุกด้าน ผลการเปรียบเทียบบุคลากร โรงพยาบาลพยัคฆภูมิพิสัยที่มี เพศ ระดับตำแหน่ง อายุ ระดับการศึกษาและประสบการณ์การทำงานแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน

อนันต์ อัครเศรษฐัง (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน คือ ปัญหาด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาด้านการวางแผนกำลังคน และปัญหาด้านการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศ และอายุแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนตำแหน่งและการศึกษาแตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมแตกต่างกัน

วณิชยา ภัทรวรมธ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งบุคลากรเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ที่มีเพศ ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านไม่แตกต่างกัน