

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน” ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสาร ตลอดจนการรวบรวมแนวคิดและผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาเป็นแนวทางในการศึกษา โดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ขอบเขตการวิจัย และกรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดที่เกี่ยวข้องในบทนี้ ครอบคลุม 5 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่าปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่เรียกว่า สวอท (SWOT) และแนวคิด 3M (ตัวแปรอิสระ)
3. แนวคิดเกี่ยวกับขีดความสามารถในการบริหารจัดการ (ตัวแปรตาม)
4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนา
5. แนวคิดเกี่ยวกับกรมชลประทานในเรื่อง โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการและการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีทางการบริหารจัดการที่ได้จากการตรวจสอบ ทบทวนแนวคิดที่สัมพันธ์กับการศึกษาครั้งนี้ พร้อมกันนี้ ได้นำแนวคิดเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มาศึกษาด้วย ดังนี้

1.1 ความหมายของคำว่า การบริหาร การจัดการ และการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการที่ผู้ศึกษากล่าวถึงในที่นี้ จะเป็นการผสมผสานระหว่างคำว่า การบริหาร(administration) และการจัดการ (management) สำหรับคำว่า “การบริหาร” มักใช้ในเชิงการบริหารภาครัฐ อาทิ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นต้น หากพิจารณาในแง่เป้าหมายขององค์กรแห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีจุดมุ่งหมายแสวงหาผลกำไรแต่อย่างใด ดังนั้น การบริหารที่นิยมใช้ในภาครัฐอาจเป็นความหมายที่ต้องการสื่อสารและเน้นย้ำให้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ของการลงทุนภาครัฐที่ไม่พึงประสงค์จะได้ผลตอบแทนเป็นกำไร

คำว่า การบริหาร (administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administrare” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยความสะดวก (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ ส่วนคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (profits) หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (by product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (management administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ อย่างไรก็ดี ภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้าขายสินค้าราคาถูก หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารจริยธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Social) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยความสะดวก (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แฟมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

พร้อมกันนี้ อาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money)

(3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management) และ (5) การบริหารคุณธรรม (Morality) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 5M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ เป็นการนำหลักวิชาการด้านการบริหาร คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่า การบริหารเช่นนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหาร ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย และเป็นวิชาการด้วย นอกจาก 2 ตัวอย่างนี้แล้ว ยังอาจนำหลักวิชาการอื่นหรือปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า 3M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) และ 5ป ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และ ประชาสัมพันธ์ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549) “ความหมายของการบริหารและบริหารจัดการ” ค้นคืนวันที่ 16 มิถุนายน 2549 จาก <http://www.wiruch.com/article%20meanings%20of%20admin%20and%20mgt%20admin.html>.)

จากการให้ความหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหาร และการบริหารจัดการนี้ มีความหมายใกล้เคียงกัน และบางทีใช้แทนกันได้ ดังนั้น ในที่นี้จึงนำสองคำนี้มาแสดงไว้ด้วยเพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจการบริหารมากขึ้น จึงขอให้ความหมายคำว่า การบริหาร และการบริหารจัดการ ที่มีผู้ให้ความหมายมาแสดงไว้ ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2523: 5-6) กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) และคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ และยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ

(collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (group effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

7. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์

9. การบริหารไม่มีตัวตน (intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2527: 1) กล่าวว่า การบริหาร คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่กลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สมยศ นาวิการ (2530: 33) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นสาขาที่มีการจัดระเบียบอย่างเป็นระบบ มีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎี อันเกิดจากการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ใช้ประโยชน์ในการบริหารงาน การบริหารจึงเป็นศาสตร์ ถ้าพิจารณาในการบริหารงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะที่นำประยุกต์ใช้เป็นลักษณะศิลป์

กิตติมา ปรีดีดิลก (2532: 4) ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นความพยายามที่จะใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์มากที่สุด และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2532: 17) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมยศ นาวิการ (2536: 18) อธิบายว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสื่อสาร และการควบคุมกำลัง ความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

ชุบ กาญจนประการ (อ้างในสถาบันดำรงราชานุภาพ 2539: 3) กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกับปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารงานนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น

กิติ ดยัคคานนท์ (อ้างใน สมชาย ภคภาสวิวัฒน์ 2543: 12) ได้เสนอความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นงานของหัวหน้าหรือผู้นำ ที่กระทำให้กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันทำงานให้สำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2543: 21-22) กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้านคือ

1. ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ

2. ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3. ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิช วิรัชนิภาวรรณ (2545: 39) มีความเห็นว่า การบริหารในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหาร เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โปสคอร์ด (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ลินคอล์น เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)

วิช วิรัชนิภาวรรณ (2546: 78) ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือ “การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง” ว่า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ควรมีอย่างน้อย 6 ประการ ประกอบด้วย (1) คน (Man) (2) เงิน (Money) (3) วัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การจัดการทั่วไป (Management) (5) ผู้รับบริการหรือประชาชน (Market) (6) จริยธรรมหรือคุณธรรมของบุคลากร (Morality) ซึ่งปัจจัยทั้ง 6 ประการ จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงาน

วิช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 5) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่อง

การนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้ง การพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของ หน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการ แก่ประชาชน

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการต่างประเทศ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วน สำคัญต่อการบริหารจัดการ ประกอบด้วย

โรบบิ้น (Robbin) (อ้างใน อุทัย หิรัญโต 2527: 20) ได้แบ่งองค์ประกอบของปัจจัย ที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่จะดำเนินการกิจต่าง ๆ ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ องค์การให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดไว้ดังนี้

1. Human Resource (Man) คือ ทรัพยากรบุคคล ซึ่งได้แก่ผู้บริหารหรือพนักงาน ระดับต่าง ๆ ในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นคนที่น่าเอาวัตถุดิบหรือทรัพยากรอื่น ๆ มาผลิตเข้า กระบวนการจัดการขององค์การให้เกิดผลผลิตตามเป้าประสงค์

2. Capital (Money) คือ ทุน ซึ่งอาจจะเป็นเงินทุน งบประมาณ หรือที่ดินซึ่งจำเป็น ในการผลิต หรือดำเนินการกิจกรรม

3. Raw Material คือ วัตถุดิบตั้งต้นที่จะนำเข้าสู่ กระบวนการผลิตเพื่อให้ได้ ผลผลิต หรืออาจจะเป็นวัสดุ เครื่องจักร ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการผลิต

4. Management หมายถึง กลุ่มกระบวนการ ซึ่งประกอบไปด้วย แผน การจัด องค์การ การอำนวยการ และการควบคุมงาน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ทรัพยากรบุคคลจะเป็น ตัวจักรสำคัญในการกระทำกับวัตถุดิบโดยใช้ทุนเข้ามาช่วยเพื่อให้เกิดผลผลิตตามวัตถุประสงค์

5. Information ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อองค์การ

ไซมอน (Simon) (อ้างใน อรุณ รักธรรม 2537: 4-5) ได้ให้คำจำกัดความของ public administration ว่าการบริหารงาน เป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจ ในการ กระทำที่มีเป้าหมายร่วมกันให้สำเร็จผล (The activities of groups cooperation to accomplish common goals)

วิลเลียม ที. กรีนวูด (William T. Greenwood) (อ้างในสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย 2539: 4) ได้ให้ความเห็นว่าปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ควรมี อย่างน้อย 7 ประการ คือ (1) คน (Man) (2) เงิน (Money) (3) วัสดุสิ่งของ (Material) (4) อำนาจ

หน้าที่ (Authority) (5) เวลา (Time) (6) กำลังใจในการทำงาน (Will) (7) ความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)

บาร์โทล และมาร์ติน (Bartrol and Martin) (ประจักษ์ ผลเรียง 2546) ให้ความหมายการบริหารจัดการว่าเป็นกระบวนการ (process) ทำให้เป้าหมาย (goals) ขององค์กรบังเกิดผลสัมฤทธิ์โดยการวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การนำหรือการจูงใจ (leading) และการควบคุม (controlling) งานของสมาชิกองค์กรและเป็นการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร การจัดการเป็นกระบวนการของการได้มาและการผนวกมนุษย์ งบประมาณ และทรัพยากรทางกายภาพเข้าหากัน เพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายพื้นฐานขององค์กรในการผลิตสินค้าและบริการที่พึงปรารถนาของหน่วยงานสังคมบางส่วน

จากความหมายการจัดการ การบริหารจัดการ ของนักวิชาการต่าง ๆ สรุปได้ว่าความหมายของการบริหาร การจัดการและการบริหารจัดการ นั้น มีความหมายใกล้เคียงกันและคล้ายคลึงกันมาก และอาจใช้แทนกันได้ ซึ่งคำว่า “การบริหาร” จะให้ความสำคัญในเชิงการบริหารภาครัฐ ที่มีได้มุ่งผลของการกระทำที่แสวงหาผลกำไร คำว่า “การจัดการหรือการบริหารจัดการ” จะให้ความสำคัญในเชิงธุรกิจที่มุ่งแสวงหาผลกำไร

สำหรับความหมายของการบริหารจัดการ ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ หมายถึงกระบวนการในการบริหารหรือการจัดการหรือการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกรมชลประทาน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกรมชลประทาน โดยครอบคลุมปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่เรียกว่า สวอท (SWOT) ทั้งนี้ ตามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง

1.2 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เนื่องจากขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ครอบคลุมการบริหารจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มาเสนอไว้ที่นี้ด้วย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อาจมีการใช้คำอื่น ๆ ที่มีความหมายในทำนองเดียวกัน เช่น การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การพัฒนาบุคลากรหรือการพัฒนาคน ซึ่งสามารถนำมาใช้แทนกันได้ ในที่นี้ผู้ศึกษาจึงขอใช้ทั้งคำว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาบุคลากรในการนำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร เพราะองค์การหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบไปด้วยมนุษย์ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป และทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยเดียวที่มีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึกและเป็นผู้สร้าง ผู้ใช้ปัจจัยหรือทรัพยากรอื่น ๆ ขององค์การ โดยมีแนวคิดของนักวิชาการหลายคน เช่น

จีระ หงส์ลดารมภ์ (2531: 3) ได้ให้ความคิดเห็นว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ของบุคคล ผู้ปฏิบัติงาน ให้สามารถตอบสนองและรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของสังคม และเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องมีการเชื่อมโยงและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง นั้น

ตามนัยของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จีระ หงส์ลดารมภ์ ได้ให้ความคิดที่สำคัญพื้นฐานไว้ 4 ประการ คือ

1. การพัฒนาจะต้องสร้างความรู้ ความสามารถ และทักษะ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมปัจจุบัน
2. การพัฒนาจะต้องทำให้คนพอใจ มีกำลังใจ ในการทำงานอย่างเต็มที่ การจะทำงานนี้ได้ก็จะต้องพัฒนาสิ่งแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้นด้วย สิ่งแวดล้อมในการทำงานนั้นจะต้องให้ผู้ทำงานมีความคิด ริเริ่ม สร้างสรรค์ และมีระบบงานที่เพียงพอ
3. การพัฒนานั้น จะต้องพัฒนาคุณลักษณะของบุคคลด้วย คือ จะต้องพัฒนาให้มีความสามารถในการเป็นผู้นำที่ดี มีความสามารถในการมีความคิดกว้างไกล (vision) และมีความสามารถในการตัดสินใจที่ดี
4. จะต้องมีการพัฒนาทัศนคติ (attitude) และค่านิยม (value) ประเพณีและวัฒนธรรมที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการทำงานและการปรับตัวเข้ากับสังคมได้ ถ้าหากว่าผู้ปฏิบัติงานไม่มีทัศนคติ ความรับผิดชอบ (accountability) และจริยธรรมแล้ว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็ไม่มีประโยชน์

ประชุม รอดประเสริฐ (2537: 59-60) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ควรเน้นพัฒนาการทางด้านความรู้ ความสามารถ ทัศนคติ และบุคลิกภาพ ซึ่งมีสาระดังนี้

1. ความรู้ ความสามารถ หมายถึง ทักษะและความเข้าใจในหน้าที่การงาน ซึ่งทุกคนมีพื้นฐานอยู่แล้ว แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในองค์กร และเทคนิควิธีการปฏิบัติใหม่ ๆ เป็นความรู้ใหม่ที่คนในองค์กรจะต้องได้รับการเรียนรู้ และฝึกฝน ให้เกิดความ

ชำนาญ เพื่อจะได้สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายหรืองานในหน้าที่ด้วยความมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ

2. ทักษะ หมายถึง ความรู้สึกรู้สีกคิดของบุคคลที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่การทำงานและต่อองค์กร ความเคยชินที่ทำให้คนเฉื่อยชา จำเป็นต้องมีการกระตุ้นเตือนให้มีความสำนึกในหน้าที่การงาน การพัฒนาทักษะ เป็นสิ่งที่ทำได้ค่อนข้างยาก แต่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องทำให้เกิดขึ้นกับหน่วยงาน หรือองค์กร ไม่เช่นนั้น อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งภายใน อันเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าขององค์กร

3. บุคลิกภาพ หมายถึง กิริยา ท่าทาง และลักษณะของบุคคลในหน่วยงาน ซึ่งจะต้องเป็นที่น่าเชื่อถือ ศรัทธาและเป็นที่ไว้วางใจของผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น แต่งกายดี วาจาดี มีศีลธรรมคุณธรรมเหล่านี้ เป็นต้น

เจมส์ (James) (อ้างใน เชี่ยวชาญ อาศุวัฒนกุล, 2530: 108) ได้สรุปแนวความคิดสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรไว้ ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาของมนุษย์ในองค์กรโดยทั่วไปแล้วจะเป็นผลมาจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงาน

2. เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดสำหรับการพัฒนาอยู่สามประการด้วยกัน ได้แก่ การกำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน การกำหนดสิทธิอำนาจกับความรับผิดชอบในการจัดการต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม และต้องมีการป้อนข้อมูลให้กับผู้ปฏิบัติงานได้รู้ด้วยตัวของเขาเองว่าเขาปฏิบัติงานได้ดีมากน้อยเพียงใด

3. การพัฒนาของมนุษย์ในองค์กรจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อพนักงานในองค์กรปรารถนาที่จะควบคุมพฤติกรรม หรือการปฏิบัติงานด้วยตัวของเขาเองให้มีความใกล้เคียง หรือเป็นไปตามมาตรฐานของการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้

4. กิจกรรมที่องค์กรกำหนดขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาจะต้องมุ่งเน้นอยู่ที่งานของบุคคลเป็นเรื่องสำคัญ

5. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเป็นเรื่องการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เอื้ออำนวยให้มนุษย์ในองค์กรสามารถพัฒนาตัวของเขาได้

6. การพัฒนามนุษย์ในองค์กรจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการพัฒนานั้นสอดคล้องกับความต้องการในชีวิตและศักยภาพของเขา ถ้าไม่เช่นนั้นแล้วการพัฒนาก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย

7. การพัฒนามนุษย์ในองค์กรต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่จึงจะทำให้การพัฒนาสัมฤทธิ์ผล

แนคเลอร์ (Nadler) (อ้างใน เค่นดว่ง คำตรง 2544: 20) อธิบายว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องของการนำกิจกรรมการพัฒนามาใช้กับทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เพื่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ยังได้แบ่งกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. การฝึกอบรม (Training) มีจุดเน้นอยู่ที่งานของพนักงานในขณะนั้นที่ต้องการเรียนรู้ และมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับความสามารถในการทำงานเพื่อมุ่งให้สามารถทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ ได้ หรือทำงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถที่มีความยากมากยิ่งขึ้น โดยเมื่อผ่านการฝึกอบรมไปแล้วจะสามารถนำความรู้ไปใช้ได้ทันที หรือมีพฤติกรรมการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการขององค์กร

2. การศึกษา (education) แนคเลอร์ อธิบายว่าจุดเน้นของการศึกษาก็เพื่อเตรียมพนักงานให้มีความพร้อมที่จะทำงานเฉพาะกิจ หรือกลุ่มงานบางอย่างตามความต้องการขององค์กรในอนาคต แต่จะแตกต่างจากการฝึกอบรม เนื่องจากเป็นการเตรียมเรื่องงานในอนาคตที่แตกต่างไปจากงานปัจจุบัน การศึกษาที่องค์กรใช้เสมอ ๆ ก็เพื่อเตรียมพนักงานเพื่อการเลื่อนตำแหน่งงานหรือทำงานในหน้าที่ใหม่ การศึกษามักจะดำเนินการโดยใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นแผนพัฒนาพนักงานที่ชัดเจนรองรับ เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเปล่า เนื่องจากเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งขององค์กรในการเตรียมพนักงานของตนให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานให้กับองค์กรในอนาคต

3. การพัฒนา (development) จุดเน้นของการพัฒนาอยู่ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการขององค์กรที่ต้องการเติบโต มีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง การพัฒนาที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดโปรแกรมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ และประสบการณ์แก่นุคลากรขององค์กรเพื่อให้พนักงานเหล่านี้มีความพร้อมที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามความต้องการขององค์กรนั่นเอง

สรุปได้ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากแนวคิดของนักวิชาการ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุง หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและความเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ทั้งช่วยเสริมสร้างทัศนคติที่ถูกต้องในการปฏิบัติงาน เพิ่มขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน สิ่งที่เป็นประโยชน์มากที่สุดของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือ ช่วยแก้ปัญหาการปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการเพิ่มคุณภาพของผู้ปฏิบัติงานเฉพาะการจำกัดการเพิ่มจำนวนอัตรากำลังของรัฐ และให้ยกระดับความสามารถของบุคลากร โดยการใช้วิธีการฝึกอบรมและพัฒนาแทนการเพิ่มอัตรากำลัง และวัตถุประสงค์

หลักของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นั่นคือ การที่องค์การนั้น ๆ ไปพัฒนาทรัพยากรอื่นอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการผลิตขององค์การให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นอาจจะสามารถสรุปเป็นองค์ประกอบได้ 2 ประเด็น คือ

ประการแรก ตัวบุคคล ต้องคำนึงถึงความต้องการของบุคคลในการพัฒนาและประสบการณ์เดิม ในด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ และบุคลิกภาพ

ประการที่สอง องค์การ ต้องคำนึงถึงการ จัดสภาพแวดล้อม การให้การสนับสนุนจากองค์กร และการจัดกิจกรรมในการพัฒนา โดยกิจกรรมการพัฒนายังแบ่งได้ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ การศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนา

1.2.2 ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่และเพิ่งจะมีการยอมรับกันในปี ค.ศ. 1970 โดยมีนักวิชาการหลายท่านให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

มัลลี เวชชาชีวะ (2524: 16) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีความหมายครอบคลุมถึงโครงการและกระบวนการเพิ่มฝีมือและความรู้ของคนทั้งคุณภาพและปริมาณ ตั้งแต่การศึกษาพื้นฐาน ไปจนถึงมัธยมศึกษา และการฝึกอบรมวิชาชีพ การฝึกอบรมในที่ทำงาน จนถึงโครงการฟื้นฟูสุขภาพ สวัสดิการ และอื่น ๆ และยังได้อธิบายต่อไปว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต่างกับการพัฒนากำลังคนตรงที่ว่า การพัฒนากำลังคนอยู่ที่กิจกรรมของตลาดแรงงานแล้ว ยังรวมถึงการฝึกอบรมครั้งแล้วครั้งเล่า การบรรจุแต่งตั้งต่าง ๆ เมื่อบรรจุเข้ามาแล้วก็ต้องมีการฝึกอบรมในงาน แต่เมื่อทำงานไประยะเวลาหนึ่งอาจต้องมีการ โยกย้าย บรรจุคนใหม่เข้ามาแทนการบรรจุแต่งตั้งและการฝึกอบรมจึงมีตลอดเวลาทำแล้วทำอีกไม่มีที่สิ้นสุด

เนาวรัตน์ พลายน้อย (2527: 93) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ทำให้คนมีความสมบูรณ์ ทั้งร่างกาย กำลังความคิด มีจิตความสามารถสูงขึ้นในทุก ๆ ด้าน อันจะยังประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว สังคม และประเทศชาติ โดยเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อยู่ที่การใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่พัฒนาแล้วให้ไปปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศ

บังอร โสภส (2538: 69-71) ได้ให้ความหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นกระบวนการเสริมสร้าง ป้องกัน และแก้ไขทักษะ ความรู้และจิตลักษณะของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีความรู้ ความสามารถ และมีพฤติกรรมปฏิบัติตนอย่างเหมาะสมกับวัย และสถานการณ์แวดล้อมเพื่อเป็นทรัพยากรที่มีค่าอย่างแท้จริงของสังคมหรือองค์การที่ร่วมอยู่นั้น

อภิเดช พลายบัว (2542: 10) ได้กล่าวสรุปและให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการและกิจกรรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติของทรัพยากรบุคคลเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ศักยภาพและขีดความสามารถในการทำงาน โดยเฉพาะสามารถปรับตัวได้ทันสอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ช่วยให้ผู้มีศักยภาพที่จะมีทั้งคุณภาพชีวิตและคุณภาพการทำงานที่ดี สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้ามาสู่ครอบครัว องค์กร สังคม และประเทศชาติ

นิสคาร์ก เวชยานนท์ (2548: 312 – 315) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้โดยแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ให้นิยามการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า หมายถึง การดำเนินการให้บุคคลได้รับประสบการณ์และการเรียนรู้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อที่จะนำเอามาปรับปรุงความสามารถในการทำงานโดยวิธีการ 3 ประการ คือ

1. การฝึกอบรม (training) เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน (present job) เป้าหมาย คือการยกระดับความรู้ ความสามารถ ทักษะของพนักงานในขณะนั้น ให้สามารถทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ ได้ ซึ่งผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมไปแล้วสามารถนำความรู้ไปใช้ได้ทันที

2. การศึกษา (education) เป็นวิธีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยตรง เพราะการให้การศึกษาเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทัศนคติ ตลอดจนเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวในทุก ๆ ด้านให้กับบุคคล โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับงานของพนักงานในอนาคต (future job) เพื่อเตรียมพนักงานให้มีความพร้อมที่จะทำงานตามความต้องการขององค์กรในอนาคต

3. การพัฒนา (development) เป็นกระบวนการปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพ เป็นกิจกรรมการเรียนรู้ที่ไม่ได้มุ่งตัวงาน (not focus on a job) แต่มีจุดเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามท้องที่องค์กรต้องการ และพร้อมที่จะปฏิบัติงานกับองค์กรในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับเทคโนโลยี รวมทั้งสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

กลุ่มที่ 2 ให้นิยามการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า หมายถึง การนำกิจกรรมที่มีการกำหนดและวางรูปแบบอย่างเป็นระบบเพื่อใช้เพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ความสามารถ และปรับปรุงพฤติกรรมของพนักงานให้ดีขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาใน 3 ส่วน คือ (1) การพัฒนาบุคคล (2) การพัฒนาสาขาอาชีพ (3) การพัฒนาองค์กร ซึ่งตามแนวคิดนี้บทบาทหลักของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะครอบคลุมถึง ผู้บริหาร ผู้ให้คำปรึกษาด้านอาชีพ วิทยากร พัฒนาเอกสาร ผู้นำการเปลี่ยนแปลง และนักวิจัย

กลุ่มที่ 3 ให้นิยามการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า หมายถึง การที่จะพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) ซึ่งเป็นการบูรณาการระหว่างการเรียนรู้และงานเข้าด้วยกัน สามารถนำมารวมกันได้อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบใน 3 ส่วน คือ (1) ระดับบุคคล (2) ระดับกลุ่มหรือทีมผู้ปฏิบัติงาน (3) ระดับระบบโดยรวม ซึ่งกระบวนการเรียนรู้สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) การเรียนรู้จากประสบการณ์ (อดีต) (2) การเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน (3) การเรียนรู้เพื่อที่จะเตรียมตัวสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

เพส, สมิท และมิลลิส (Pace, Smith & Millis) (อ้างใน เด่นดวง คำตรง 2544: 19) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ว่าเป็นการพัฒนาบุคลากรในองค์กร โดยใช้กิจกรรมการพัฒนา การพัฒนาจะต้องให้ครอบคลุมทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านบุคคลจะต้องพัฒนาในด้านความรู้ ทักษะและทัศนคติ และด้านองค์กร คือ นโยบาย โครงสร้างและการจัดการ เพื่อนำไปสู่คุณภาพและความสามารถในการผลิตที่สูงขึ้น และเกิดความพึงพอใจกับผู้ปฏิบัติงาน ผู้จัดการและสมาชิกในองค์กรมากขึ้น โดยมีเป้าหมายคือคุณภาพสูงสุดของพนักงาน ความสามารถในการผลิตและบริการอย่างมีคุณภาพ ตามสภาพแวดล้อมขององค์กร

สรุป จากแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการอย่างมีขั้นตอนในการจัดกิจกรรมการพัฒนาให้กับบุคลากรในองค์กร เพื่อยกระดับความรู้ ทักษะ และทัศนคติ นำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงานให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นสอดคล้องกับสภาพการทำงานขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยมีเป้าหมาย คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของบุคคล ทีมงาน และองค์กร

สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องนี้จะนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดกรอบแนวคิด ใช้ในหัวข้อคำจำกัดความของการศึกษา และการจัดทำแบบสอบถามสำหรับใช้ในการวิจัยสนาม

2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่าปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อ ขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่เรียกว่า สวอท (SWOT) และแนวคิด 3M (ตัวแปรอิสระ)

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่าปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่เรียกว่า สวอท (SWOT) และกรอบแนวคิด 3M ที่จะเสนอในที่นี้จะเป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับต้นกำเนิดของ SWOT ตัวอย่างการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทานในแต่ละปัจจัย และกรอบแนวคิด 3M ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 45) ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือ “แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์” ว่า ตัวแบบหรือกรอบแนวคิดที่เรียกว่า SWOT นี้ นำมาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ที่อาจแบ่งเป็นระบบภายในและระบบภายนอก หรือแบ่งเป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ก็ได้ ตัวแบบนี้จะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาศึกษาสภาพแวดล้อมของหน่วยงานเป็นระบบและชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ในการพัฒนาหน่วยงาน หรือในการกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) ของหน่วยงาน ในที่นี้ ได้นำ “แนวทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร โดยเน้นเรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่” มาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

ความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องพัฒนากรุงเทพมหานคร สืบเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศที่มีขนาดใหญ่โตกว้างขวาง เป็นที่ประทับขององค์พระประมุขของประเทศ เป็นหน้าเป็นตา เป็นเมืองท่า เป็นศูนย์กลางของศิลปวัฒนธรรมและเทคโนโลยีของประเทศ เป็นต้น แต่กลับปรากฏว่า รูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครทุกวันนี้ ไม่เป็นสากล เป็นระบบพันทางที่ไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะการมีผู้อำนวยการเขตที่เป็นข้าราชการประจำมีตำแหน่งเทียบเท่านายอำเภอซึ่งถือว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเมืองหลวงหรือกรุงเทพมหานครนี้ อีกทั้งกฎหมายยังเปิดโอกาสให้อำนาจในการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว จึงทำให้ขาดเอกลักษณ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ ขาดประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเห็นได้จากการให้บริการสาธารณะไม่คล่องตัว ไม่ทั่วถึง และไม่ใกล้ชิดประชาชน ปัญหาทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นปัญหาการบริหารจัดการปัญหาการจราจรติดขัด การกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสียและสิ่งแวดล้อม ได้สั่งสมกันมาช้านาน ประชาชนต้องเผชิญกับปัญหาไม่ได้รับความสะดวก ที่สำคัญคือแนวทางการพัฒนา

กรุงเทพมหานครไม่อาจปรับปรุงแก้ไขที่โครงสร้างย่อยของกรุงเทพมหานครได้อีกต่อไปแล้ว จำเป็นต้องพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างใหญ่ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ควรกำหนดให้จัด “รูปแบบ” กรุงเทพมหานครเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบนและระดับล่าง ระดับบนมี “โครงสร้าง” ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ส่วนระดับล่างมีโครงสร้างที่ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และสภาเทศบาล ระดับล่างนี้มีจำนวน 10-15 เทศบาล สำหรับ “อำนาจหน้าที่” ของโครงสร้างระดับบนจะเกี่ยวข้องกับการบริหาร จัดการเรื่องแผนรวม หรือระบบรวม เช่น ระบบขนส่งมวลชน ระบบผังเมือง ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบการกำจัดขยะที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่ว กรุงเทพมหานคร ส่วนอำนาจหน้าที่ของระดับล่างจำกัดเฉพาะภายในเขตเทศบาลของตนทำนองเดียวกับเทศบาลทั่วประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงลดน้อยลง โดยกระจายไปให้นายกเทศมนตรีของ 10-15 เทศบาลนั้น

ในการนำตัวแบบหรือกรอบแนวคิดที่เรียกว่า SWOT มาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร อันจะนำไปสู่การเสนอแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร นั้น ได้แบ่งสภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานครออกเป็น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก พร้อมกับกำกับกำหนดให้จุดแข็ง (Strength) และ จุดอ่อน (Weakness) มีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายใน ขณะที่โอกาส (Opportunity) และ ข้อจำกัด/อุปสรรค (Threat) มีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายนอก ดังต่อไปนี้

1. จุดแข็ง (S) = ปัจจัยภายใน เช่น

- 1.1 สภาพเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร อยู่ในระดับที่มีความพร้อมและมั่นคงเพียงพอ มีความพร้อมที่จะต่อสู้แข่งขันในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน
- 1.2 สภาพสังคมของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะระดับการศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานคร อยู่ในระดับสูงเพียงพอและมีความพร้อม
- 1.3 สภาพการเมืองของกรุงเทพมหานคร รวมตลอดทั้งประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนการพัฒนา

2. จุดอ่อน (W) = ปัจจัยภายใน เช่น

- 2.1 ไม่มีเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงที่ดำเนินการพัฒนากรุงเทพมหานคร
- 2.2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ทำให้ในบางกรณีอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพราะการพัฒนากรุงเทพมหานครจะเกี่ยวข้องกับคะแนนเสียงเลือกตั้ง หากพัฒนาได้สำเร็จจะทำให้ได้รับคะแนนเสียงและค้ำยกย่องจากประชาชน หรือแม้ผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานครปรารถนาที่จะพัฒนากรุงเทพมหานคร แต่ในสภาพความเป็นจริง อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลหากสังกัดคนละพรรคการเมือง

2.3 ไม่มีการประชาสัมพันธ์ ธรรมนูญ วางแผน เตรียมการ กำหนดกรอบเวลา และขั้นตอนการพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

2.4 ประชาชนในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมากยังไม่เข้าใจปัญหาของกรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

2.5 ข้าราชการฝ่ายประจำบางส่วน เช่น ผู้อำนวยการเขต และผู้อำนวยการสำนัก อาจต่อต้าน ไม่ให้การสนับสนุนหรือวางเฉย เพราะการพัฒนาจะทำให้ตนเองเสียอำนาจและผลประโยชน์

3. โอกาส (O) = ปัจจัยภายนอก เช่น

3.1 ระบบการเมืองการปกครองและบริหารของต่างประเทศ กระแสประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจจากภายนอกเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา และการสนับสนุนให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล

3.2 ระบบการบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และญี่ปุ่น เป็นตัวอย่างที่นำมาปรับใช้ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครได้

3.3 ระบบกฎหมายของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยบัญญัติไว้ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290

3.4 ระบบเศรษฐกิจของประเทศ อยู่ในระดับที่มีความมั่นคงเพียงพอและเปิดโอกาสให้ต่อสู้แข่งขันในการให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น

3.5 ระบบสังคมของประเทศ โดยเฉพาะระดับการศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชน อยู่ในระดับที่สูงเพียงพอ

3.6 ระบบการเมืองการปกครองและบริหารของประเทศ ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ปรากฏว่า รัฐบาลมีเสียงข้างมากอย่างท่วมท้นในระบบการเมืองระดับชาติ และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพที่จะพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ได้ นอกจากนี้แล้ว ภาวะ

ผู้นำของนายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) มีศักยภาพหรือมีขีดความสามารถสูงเพียงพอที่จะทำการพัฒนากรุงเทพมหานครได้

4. ข้อจำกัด / อุปสรรค (T) = ปัจจัยภายนอก เช่น

4.1 รัฐบาลยังไม่มีนโยบายสนับสนุนอย่างชัดเจน และนายกรัฐมนตรียังไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ ดังนั้น เจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่แน่วแน่ ของฝ่ายการเมืองและนายกรัฐมนตรี ในการพัฒนากรุงเทพมหานครในเรื่องดังกล่าว จึงยังไม่เกิดขึ้น

4.2 มีการใช้ความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของกลุ่มบุคคล บางกลุ่มอย่างเกินขอบเขต โดยไม่คำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบพร้อมกันไปด้วย ตัวอย่างเช่น นักเดินขบวนหรือนักเรียกร้องอาชีพ หรือบุคคลที่มีอคติถาวรต่อการบริหารราชการของรัฐบาล เหล่านี้ มีส่วนทำให้การพัฒนากรุงเทพมหานครไม่อาจเกิดได้ง่าย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้ให้ข้อสังเกตในการนำกรอบแนวคิดนี้มาปรับใช้ มี 2 ข้อ

หนึ่ง ในการวิเคราะห์ทั่วไป อาจจัดแบ่งอย่างง่ายเป็น 2 ส่วน คือ ข้อดีและข้อเสีย หรือ ปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยต้าน หรือแบ่งเป็นหลายส่วนก็ได้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้จัดแบ่งแต่ละคน สำหรับ SWOT นั้น ได้จัดแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ จุดแข็ง (S) จุดอ่อน (W) โอกาส (O) และ อุปสรรค/ข้อจำกัด (T) หากพิจารณาดูจะ พบว่า

- จุดแข็ง (S) และ โอกาส (O) มีความหมายคล้ายกัน และทั้ง 2 คำนี้ล้วนเป็นลักษณะของ “ข้อดี” นอกจากนี้ ยังมีคำอื่นอีกหลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน เช่น จุดเด่น เป็นปัจจัยสนับสนุน ปัจจัยเอื้ออำนวย และปัจจัยเสริม ขึ้นอยู่กับผู้จัดแบ่งว่าจะนำคำใดมาใช้

- จุดอ่อน (W) และ อุปสรรค/ข้อจำกัด (T) มีความหมายคล้ายกัน และทั้ง 2 คำนี้ล้วนเป็นลักษณะของ “ข้อเสีย” ยังมีคำอื่นอีกหลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน เช่น จุดด้อย จุดบกพร่อง ปัจจัยคัดค้าน ปัจจัยที่ไม่เอื้ออำนวย และปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

ดังนั้น ถ้านำ SWOT มาเป็นกรอบแนวคิด เพื่อป้องกันความสับสนควรกำหนดขอบเขตของแต่ละคำให้ชัดเจน เช่น

(1) จุดแข็ง (S) หมายถึง การสนับสนุนจากภายในหน่วยงานหรือปัจจัยภายในที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น บุคลากรภายในหน่วยงานให้การสนับสนุนเพราะได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วย หรือสภาพทางเศรษฐกิจของหน่วยงานมีความมั่นคง

(2) จุดอ่อน (W) หมายถึง ขอบกพร่องจากภายในหน่วยงานหรือปัจจัยภายในที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น บุคลากรภายในหน่วยงานไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง

และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหากตนเองต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับหรือต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น หรือสภาพทางเศรษฐกิจของหน่วยงานไม่มีความมั่นคง

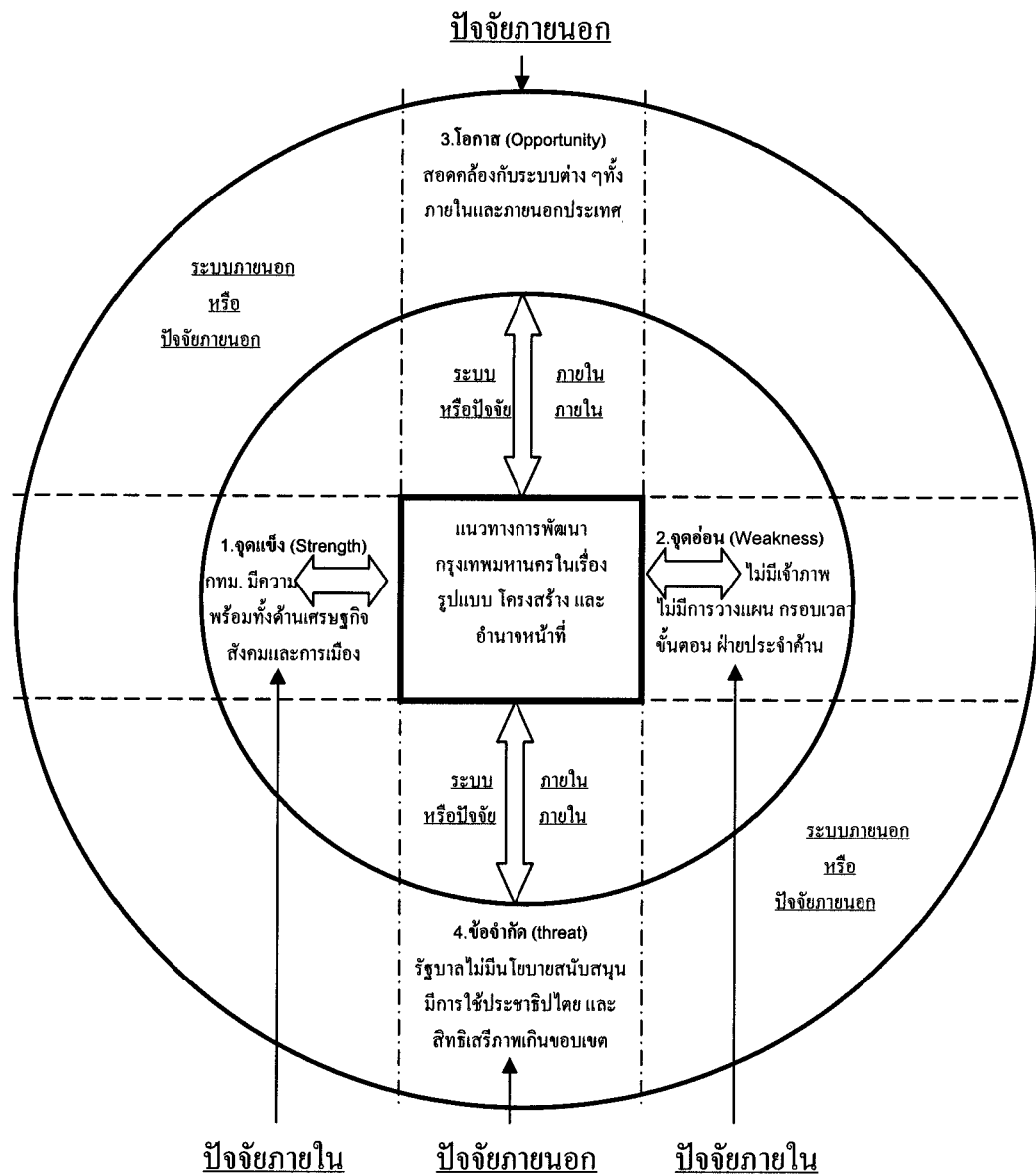
(3) โอกาส (O) หมายถึง การสนับสนุนจากภายนอกหน่วยงานหรือปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการพัฒนาหน่วยงาน กระแสหรืออิทธิพลทางการเมืองการปกครองของต่างประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาหน่วยงาน โดยผ่านเข้ามาสู่หน่วยงานทางสื่อ คัมภีรหนังสือ หรือทางนักวิชาการที่ไปศึกษามาจากต่างประเทศ

(4) อุปสรรค / ข้อจำกัด (T) หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายนอกหน่วยงาน หรือปัจจัยภายนอกที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น เศรษฐกิจโลกตกต่ำ การทำลายสิ่งแวดล้อม การขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน หรือการขัดต่อคำสอนทางศาสนา

สอง นอกจากการจัดแบ่งที่กล่าวผ่านมานี้แล้ว ยังอาจจัดแบ่งเป็น

(1) จุดแข็ง (S) และ จุดอ่อน (W) มีขอบเขตครอบคลุมระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติงานของหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และมีความขยันขันแข็ง (เป็นจุดแข็ง) ขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และเฉื่อยชา (เป็นจุดอ่อน)

(2) โอกาส (O) และ อุปสรรค/ข้อจำกัด (T) มีขอบเขตครอบคลุมระดับบน หรือระดับนโยบายภายในหน่วยงาน เช่น คณะผู้บริหารของหน่วยงานที่นโยบายสนับสนุนหรือให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (เป็นโอกาส) ในขณะที่คณะผู้บริหารไม่มีนโยบายสนับสนุนหรือไม่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (เป็นอุปสรรค/ข้อจำกัด) โปรดดูภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 แสดงกรอบแนวคิดการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงานด้านสวท (SWOT) ซึ่งประกอบด้วย จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดหรืออุปสรรค สภาพแวดล้อมแบ่งเป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยนำแนวทางการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ มาเป็นตัวอย่าง

ที่มา: วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548) การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ กรุงเทพมหานคร นิติธรรม

จากการศึกษาตัวอย่างของการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร อันจะนำไปสู่การเสนอแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร ดังกล่าวข้างต้นนั้น ในส่วนของกรมชลประทานได้มีการจัดทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเป็นผลสรุปมาจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการกรมชลประทาน ปี 2548-2552 มาใช้การวิเคราะห์โดยได้แบ่งสภาพแวดล้อมของกรมชลประทานออกเป็น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก พร้อมกับกำหนดให้จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) มีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายใน ขณะที่โอกาส (Opportunity) และข้อจำกัด/อุปสรรค (Threat) มีขอบเขตครอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายนอก ดังต่อไปนี้

1. จุดแข็ง (S) = ปัจจัยภายใน เช่น

- 1.1 ผู้บริหารให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร
- 1.2 บุคลากรมีความชำนาญ และมีพื้นฐานทางวิชาการในการ

ประกอบวิชาชีพ

- 1.3 มีความสามัคคีและมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน
- 1.4 มีระบบและกลไกสนับสนุนงานในทุกระดับพื้นที่
- 1.5 มีกฎ ระเบียบรองรับอำนาจหน้าที่
- 1.6 หน่วยงานมีประสบการณ์สูง
- 1.7 มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่

2. จุดอ่อน (W) = ปัจจัยภายใน เช่น

- 2.1 บุคลากรขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
- 2.2 บุคลากรขาดความรู้ ความสามารถด้าน เทคโนโลยี
- 2.3 ขาดอุปกรณ์และ ข้อมูล ที่ทันสมัยในการพัฒนาบุคลากร
- 2.4 ระเบียบทางราชการไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากร
- 2.5 มีระบบอุปถัมภ์ในการคัดเลือกและจัดสรรบุคลากร
- 2.6 การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง
- 2.7 ขาดการติดตามและประเมินผลหลังการพัฒนาบุคลากร
- 2.8 โครงสร้างองค์กรใหญ่ทำให้การพัฒนาบุคลากรไม่ทั่วถึง
- 2.9 มีหน่วยงานพัฒนาบุคลากรซ้ำซ้อนไม่เป็นเอกภาพ

3. โอกาส (O) = ปัจจัยภายนอก เช่น

- 3.1 การปฏิรูประบบราชการเป็นโอกาสปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร

- 3.2 เป็นโอกาสให้ได้รับงบประมาณจัดหาระบบไอทีมาใช้ในการพัฒนาบุคลากร
- 3.3 เป็นโอกาสให้มีงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรมากขึ้น
- 3.4 รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น ทำให้มีโอกาสพัฒนาโครงการต่อเนื่อง
- 3.5 กรมชลประทานต้องเร่งพัฒนาศักยภาพ และสมรรถนะของบุคลากร เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อโครงการพัฒนา
- 3.6 เป็นโอกาสให้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร
- 3.7 กระแสสังคม รัฐธรรมนูญและแผนชาติเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- 3.8 เป็นโอกาสให้กรมฯ พัฒนาบุคลากรให้เป็นวิทยากรกระบวนการลงไปดำเนินงานกับประชาชน (เวทีชุมชน) เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา
- 3.9 วิทยากรที่ผ่านงานมาสามารถ นำประสบการณ์มาพัฒนาบุคลากรให้ทำหน้าที่ได้จำนวนมากขึ้น
- 4. ข้อจำกัด / อุปสรรค (T) = ปัจจัยภายนอก เช่น
 - 4.1 การลดอัตรากำลังภาครัฐ ทำให้ต้องพัฒนาคนมากขึ้น
 - 4.2 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐบาลทำให้มีภาระงานมากขึ้น
 - 4.3 งบประมาณไม่เพียงพอ
 - 4.4 การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามแผน
 - 4.5 การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีรวดเร็วจนตาม ไม่ทัน
 - 4.6 เครื่องมืออุปกรณ์ล้าสมัยและไม่เพียงพอ
 - 4.7 กฎ ระเบียบในการเบิกจ่ายยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากร
 - 4.8 ขาดแคลนเทคโนโลยี อุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย

อลัน แชนปแมน (Alan Chapman) (1995-2006) ได้นำเสนอบทความเกี่ยวกับต้นกำเนิดของ SWOT analysis model ไว้ใน www.businessballs.com กล่าวโดยสรุปได้ว่า SWOT analysis เป็นผลงานของ Albert S. Humphrey ซึ่งถือได้ว่าเป็นบิดาคนหนึ่งของ SWOT analysis เสียชีวิตเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2005 SWOT analysis เกิดจากการวิจัยที่สถาบันวิจัยสแตนฟอร์ด ในปี ค.ศ.1960-1970 มีต้นกำเนิดจากความต้องการที่จะค้นหาว่า ทำไมการวางแผนด้านการประสานงาน จึงได้ล้มเหลว โดยได้รับการสนับสนุนจากบริษัทชั้นนำ 500 บริษัท เพื่อที่จะหาคำตอบเกี่ยวกับความล้มเหลวนี้ ซึ่งทีมวิจัยนี้ประกอบไปด้วย Marion Doshier, Dr. Otis Benepe, Albert Humphrey Robert Stewart และ Birger Lie โดยเริ่มจากการหาทิศทางของการวางแผนการประสานงาน ซึ่ง

ปรากฏขึ้นครั้งแรกที่บริษัท Du Pont ในปี ค.ศ. 1949 และต่อมาในปี ค.ศ. 1960 บริษัทชั้นนำทั้ง 500 บริษัทต่างก็มีผู้จัดการด้านการวางแผนหรือเทียบเท่า และก่อตั้งเป็นสมาคมนักวางแผนการ ประสานงานระยะยาวไปทั่วทั้งในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นที่เป็นเสี่ยง เดียวกันจากบริษัทเหล่านั้น ซึ่งอยู่ในรูปของการวางแผนประสานงานระยะยาวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งยังไม่คุ้มค่ากับการลงทุน และเป็นที่รู้กันอย่างกว้างขวางว่า การบริหาร การเปลี่ยนแปลงและการตั้งวัตถุประสงค์ตามสภาพความเป็นจริง ซึ่งจะมีบทลงโทษกับผู้กระทำ ความผิดเป็นเรื่องที่ยากมาก และมักจะมีคำถามเกิดขึ้นตามมาเสมอ ในความเป็นจริงสิ่งหนึ่งที่ขาด หายไปก็คือ ความเชื่อมโยงระหว่างกัน แม้จะมีนักวางแผนเรื่องการประสานงานอยู่ก็ตาม จึงเป็น คำถามที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะมีทีมนักบริหารที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เพื่อที่จะสร้างความ เชื่อมโยงนั้น ในปี ค.ศ. 1960 Robert F. Stewart ได้นำทีมนักวิจัยเพื่อที่จะค้นหาว่ามีอะไรผิดพลาด จากการวางแผนประสานงานและหลังจากนั้นก็หาวิธีแก้ไขหรือคิดค้นระบบใหม่ ๆ เพื่อที่จะ แก้ปัญหา การบริหารการเปลี่ยนแปลง (managing change) มาจนทุกวันนี้

การวิจัยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960-1969 มีบริษัท 1,100 บริษัท รวมทั้งองค์กร ต่าง ๆ ได้ถูกสัมภาษณ์จากแบบสอบถาม 250 คำถาม ซึ่งถูกออกแบบขึ้นและได้ให้บริษัทมากกว่า 5,000 แห่ง เป็นผู้ตอบแบบสอบถามดังกล่าว สรุปได้ว่ามีตัวแปรสำคัญอยู่ 7 ตัวแปร ที่ผู้บริหารต้อง ทำการวางแผนและต้องดำเนินการโดยทันที ซึ่ง Dr. Otis Benepe เรียกสิ่งนี้ว่า ห่วงโซ่ตรรกศาสตร์ (chain of logic) ซึ่งกลายเป็นแกนของระบบเพื่อที่จะสร้างความเชื่อมโยงต่อกันเพื่อให้เป็นที่เข้าใจ และยอมรับโดยทั่วกัน ประกอบด้วย (1) คุณค่า (value) (2) การประเมินราคา (appraise) (3) การชักชวน, การกระตุ้น (motivation) (4) การค้นหา (search) (5) การเลือก (select) (6) การกำหนด (programme) (7) การกระทำ (act) และ (8) การทบทวนและทำซ้ำในข้อ 1 2 และ 3 พบว่า คุณค่าหรือวัตถุประสงค์ของทีมไม่ควรจะเปลี่ยนแปลง ดังนั้น เขาจึงเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถาม ในเชิงประเมินว่า อะไรดีและอะไรไม่ดีเกี่ยวกับการดำเนินงานและเริ่มทำกับระบบโดยการถามว่า อะไรดีและไม่ดีเกี่ยวกับปัจจุบันและอนาคต อะไรที่ดีในปัจจุบันก็คือความพึงพอใจ (satisfaction) และอะไรที่ดีในอนาคตคือโอกาส (opportunity) สิ่งที่ไม่ดีในปัจจุบันคือความล้มเหลว (fault) และ สิ่งที่ไม่ดีในอนาคตคือข้อจำกัด (threat) ซึ่งรวมกันเรียกว่า SOFT analysis ต่อมา Soft Analysis ได้ถูกนำเสนอในการสัมมนาการวางแผนระยะยาวที่ Dolder Grand ในเมืองซูริค สวิตเซอร์แลนด์ โดย Urick และ Orr ในปี ค.ศ. 1964 และได้ทำการเปลี่ยนตัวอักษรจาก F เป็น W และเรียกใหม่ว่า SWOT Analysis

ส่วนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ 3M มีดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 45) ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือแนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ว่า ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ขึ้นอยู่ว่าจะนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการส่วนใดหรือเรื่องใดมาจัดกลุ่ม เป็นต้นว่า การจัดกลุ่มปัญหาโดยนำ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ 3 ด้าน หรือ 3M มาใช้ ได้แก่ ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร (Man) ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ (Money) และปัญหาด้านการบริหารทั่วไป (Management) และให้ความเห็นในเรื่องของปัจจัยที่มีส่วนทำให้แนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ประสบความสำเร็จเมื่อนำไปปรับใช้ในหน่วยงาน โดยยกตัวอย่างเช่น ปัจจัยที่อาจจัดแบ่งโดยใช้กรอบแนวคิด 3M ที่จัดแบ่งเป็น 3 ด้านโดยทั้ง 3 ปัจจัยนี้ (เป็นตัวแปรอิสระ) มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ (เป็นตัวแปรตาม) ให้ประสบผลสำเร็จ ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่

1. ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ (Man) เป็นต้นว่า คุณภาพบุคลากรในหน่วยงาน จิตสำนึกของบุคลากรในหน่วยงาน และภาวะผู้นำของผู้บริหารในหน่วยงาน
2. ปัจจัยด้านเงิน (Money) เป็นต้นว่า หากหน่วยงานขาดงบประมาณหรือไม่อาจหาแหล่งรายได้เพิ่มหรือใช้งบประมาณอย่างไม่ประหยัดและไม่คุ้มค่าย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการบริหารจัดการของหน่วยงาน
3. ปัจจัยด้านการจัดการทั่วไป (Management) เช่น การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสาร เป็นต้น

สรุป กรอบแนวคิดของ 3M หมายถึงปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ 3 ด้าน ซึ่งได้แก่ การบริหารบุคลากร (Man) การบริหารงบประมาณ (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management)

สรุป จากแนวคิดในเรื่องของกระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่าปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่เรียกว่า สวอท (SWOT) ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง เป็นวิธีการหรือเครื่องมือการวางแผนกลยุทธ์ที่วิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน โดยย่อมาจากคำว่า Strength คือ จุดแข็ง Weak คือ จุดอ่อน Opportunity คือ โอกาส และ Threat คือ ข้อจำกัดหรืออุปสรรค ซึ่งในที่นี้

1. จุดแข็ง (Strength) หมายถึง การสนับสนุนจากภายในหน่วยงาน หรือปัจจัยภายในที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (1) มีบุคลากรที่มีความชำนาญและมีพื้นฐานทางวิชาการในการประกอบวิชาชีพแต่ละด้าน (2) ผู้บริหารให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร (3) การใช้จ่ายงบประมาณด้านการ

พัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด (4) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างรัดกุม และมีประสิทธิภาพ (5) มีหน่วยงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงและสามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (6) มีหน่วยงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่ได้ประกาศนโยบายหรือวิสัยทัศน์และกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

2. จุดอ่อน (Weak) หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายในหน่วยงาน หรือปัจจัยภายในที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (1) การพัฒนาบุคลากรของกรมชลประทานขาดความต่อเนื่อง (2) บุคลากรบางส่วนของกรมชลประทานขาดความรู้ความสามารถเรื่องเทคโนโลยีที่ทันสมัย (3) การจัดทำหลักฐานรายงานการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ล่าช้าไม่เป็นไปตามแผน (4) การบริหารงบประมาณด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายในหน่วยงานของกรมชลประทานขาดการวางแผนร่วมกัน (5) หน่วยงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทานปฏิบัติงานซ้ำซ้อนทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน และ (6) เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีไม่เพียงพอและไม่ทันสมัย

3. โอกาส (Opportunity) หมายถึง การสนับสนุนจากภายนอกหน่วยงานหรือปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (1) การปฏิรูปราชการได้สนับสนุนให้กรมชลประทานพัฒนาบุคลากรให้ลงไปปฏิบัติงานกับชุมชน เช่น จัดเวทีชุมชน เพิ่มมากขึ้น (2) จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ในเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการจัดทำประชาพิจารณ์ ส่งผลให้บุคลากรของกรมชลประทานจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนการเรียนรู้และ ประสบการณ์กับประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น (3) การปฏิรูประบบราชการเปิดโอกาสให้กรมชลประทานมีงบประมาณในการวางแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น (4) การปฏิรูประบบราชการเปิดโอกาสให้กรมชลประทานมีงบประมาณในการปฏิบัติงานตามแผนและประเมินผลแผนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพิ่มมากขึ้น (5) รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุน ให้กรมชลประทานต้องพัฒนาบุคลากรเพิ่มมากขึ้น และ (6) การปฏิรูประบบราชการเปิดโอกาสให้กรมชลประทานได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์รูปแบบใหม่ เช่น การอบรมทางไกลผ่านดาวเทียม เป็นต้น และ

4. ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายนอกหน่วยงาน หรือปัจจัยภายนอกที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (1) การจำกัดอัตรากำลังคนของภาครัฐ ทำให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของบุคลากรกรมชลประทานลดลง เนื่องจากมีภาระงานเพิ่มขึ้น (2) เครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนา

และประสานงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทานยังไม่เป็นระบบและขาดความต่อเนื่อง (3) การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลไม่เป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่กำหนด (4) หน่วยงานภายนอกไม่ได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทานมากเท่าที่ควร (5) กรมชลประทานขาดการสนับสนุนจากภายนอกทางเทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัยในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ (6) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็วส่งผลให้รูปแบบของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องเปลี่ยนตาม เช่น การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารจัดการ

สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องนี้จะนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดกรอบแนวคิด ใช้ในหัวข้อนิยามศัพท์เฉพาะ และจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแบบสอบถามสำหรับใช้ในการวิจัยสนาม

3. แนวคิดเกี่ยวกับขีดความสามารถในการบริหารจัดการ (ตัวแปรตาม)

ตัวแปรตามของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ ขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน แต่ในหัวข้อนี้ จะนำเสนอเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับขีดความสามารถ แต่เนื่องจากคำว่า ขีดความสามารถ มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ประสิทธิภาพและความสามารถ ดังนั้น จึงได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ 2 คำนี้ ตามลำดับ เพื่อนำมาเทียบเคียงกับคำแรก

3.1 ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ ใช้วิธีการ (means) ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่สิ้นเปลืองน้อยที่สุดโดยมีเป้าหมาย (goal) คือ ประสิทธิภาพ ในเรื่องของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น ถ้าพิจารณาจากแนวความคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานนั้น โดยทั่วไปมักหมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงาน (performance) กล่าวคือ เมื่อมีผลการปฏิบัติงานที่ดี ก็ถือว่ามีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูง และในทางกลับกันหากมีผลการปฏิบัติงานไม่ดี ก็ถือว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่ำ ซึ่งได้มีการให้คำนิยามที่เป็นความหมายของประสิทธิภาพทั้งนักวิชาการชาวไทยและนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ดังต่อไปนี้

รพี แก้วเจริญ และทิตยา สุวรรณชฎ (2510: 5) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพแตกต่างจากนักวิชาการที่กล่าวมาแล้ว นั่นคือ ประสิทธิภาพ หมายถึง ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานให้สำเร็จยังไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยนำเข้าหรือความพึงพอใจ

สมพงศ์ เกษมสิน (2521: 30) ได้กล่าวถึงแนวคิดของ แฮร์ริงตัน อีเมอร์สัน (Harrington Emerson) ที่เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักการทำงานให้มีประสิทธิภาพในหนังสือ “The Twelve Principles of Efficiency” ซึ่งได้รับการยกย่องและกล่าวขวัญกันมาก หลัก 12 ประการ มีดังนี้

1. ทำความเข้าใจและกำหนดแนวความคิดในการทำงานให้กระจ่าง
2. ใช้หลักสามัญสำนึกในการพิจารณาความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
3. คำปรึกษาแนะนำต้องสมบูรณ์และถูกต้อง
4. รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
5. ปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม
6. การทำงานต้องเชื่อถือได้ มีความฉับไว มีสมรรถภาพและมีการลงทะเบียน

ไว้เป็นหลักฐาน

7. งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง
8. งานสำเร็จทันเวลา
9. ผลงานได้มาตรฐาน
10. การทำงานสามารถยึดเป็นมาตรฐานได้
11. กำหนดมาตรฐานที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการฝึกสอนงานได้
12. ให้บำเหน็จรางวัลแก่งานที่ดี

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2528: 130) ได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพ (efficiency) ไว้ในหนังสือศัพทรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นก็คือการลดค่าใช้จ่ายด้านวัตถุและบุคลากรลงในขณะที่พยายามเพิ่มความแม่นยำตรงความเร็วและความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น

สมยศ นาวิการ (2529: 5) ได้กล่าวถึงแนวความคิดของ โทมัส เจ. เพอร์เตอร์ส (Thomas J. Perters) ซึ่งเสนอปัจจัย 7 ประการ (7S) ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในองค์การ คือ

1. กลยุทธ์ (Strategy) กลยุทธ์เกี่ยวกับการกำหนดภารกิจการพิจารณาจุดอ่อนและจุดแข็งภายในองค์การ โอกาสและอุปสรรคภายนอก
2. โครงสร้าง (Structures) โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมจะช่วยให้การปฏิบัติงาน
3. ระบบ (Systems) ระบบขององค์กรที่จะบรรลุเป้าหมาย
4. แบบ (Styles) แบบของการบริหารของผู้บริหารเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร

5. บุคลากร (Staff) ผู้ร่วมองค์กร
6. ความสามารถ (Skill)
7. ค่านิยม (Shared Values) ค่านิยมร่วมของคนในองค์กร

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2531: 86) ได้ให้ความเห็นว่า ประสิทธิภาพของการบริหารงานจะเป็นเครื่องชี้วัดความเจริญก้าวหน้าหรือความล้มเหลวขององค์กร งานที่สำคัญที่สุดของผู้บริหารก็คือ งานในหน้าที่ของการบริหาร ซึ่งจะเป็นสากลไม่ว่าองค์กรนั้นจะมีขนาดใหญ่หรือเล็ก ผู้บริหารที่ชาญฉลาดจะต้องเลือกการบริหารที่เหมาะสมกับองค์กรของตนเองในสถานการณ์ต่าง ๆ และสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุด

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2538: 2) กล่าวถึงประสิทธิภาพว่า มีความหมายรวมถึงผลิิตภาพและประสิทธิภาพโดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้อย่างมีมติ ตามแต่วัตถุประสงค์ในการพิจารณา คือ

1. ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต (input) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรด้านเงิน คน วัสดุ เทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด
2. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการบริหาร (process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคนิคที่สะดวกขึ้นกว่าเดิม
3. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทันเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและการบริการเป็นที่พอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่ได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สำคัญ ซึ่งได้กล่าวเพิ่มเติมถึงหลักการทำงานที่มีประสิทธิภาพ คือ

พีเตอร์สัน และ พลอนแมน (Peterson and Plowman) (1953: 433) ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านธุรกิจในความหมายอย่างแคบ หมายถึง การลดต้นทุนในการผลิต และในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง คุณภาพ (quality) ของการมีประสิทธิผล (quality of effectiveness) และความสามารถในการผลิต (competence and capability) การดำเนินงานทางด้านธุรกิจที่จะถือว่ามีประสิทธิภาพสูงที่สุดนั้น ก็เพื่อสามารถผลิตสินค้าหรือบริการในปริมาณและคุณภาพที่ต้องการที่เหมาะสมและต้นทุนน้อยที่สุด เพื่อคำนึงถึงสถานการณ์และข้อผูกพันด้านการเงินที่มีอยู่ ดังนั้น แนวความคิดของคำว่า ประสิทธิภาพทางด้านธุรกิจในที่นี้จึงมีองค์ประกอบ 5 อย่าง คือ ต้นทุน (cost) คุณภาพ (quality) ปริมาณ (quantity) เวลา (time) และวิธีการในการผลิต (method)

มิลเล็ท (Millet1) (1954: 4) ได้ให้ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลมนุษย์ชนและได้ผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้น ด้วย (Human satisfaction and benefit produced) ต่อมา Simon (1960: 180-181) ได้ให้ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพได้คล้ายคลึงกับ Millet คือ ถ้าพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมาเพราะฉะนั้น ตามทฤษฎีนี้ ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการและองค์กรของรัฐก็ควรบวกกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วย ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตร ได้ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลผลิตหรือที่ได้รับออกมา

I = Input คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

ไรอัน และ สมิท (Ryan and Smith) (1954: 276) ได้พูดถึงประสิทธิภาพของบุคคล (human efficiency) ว่าเป็นความสัมพันธ์ในแง่บวกกับสิ่งที่ทุ่มเทให้กับงาน ซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานนั้นมองจากแง่มุมของการทำงานแต่ละบุคคล โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับสิ่งที่ให้กับงาน เช่น ความพยายาม กำลังงานกับผลลัพธ์ที่ได้รับจากงานนั้น

เฟรดเดอริก เฮอริเบิร์ก (Fredeick Herzberg) (1968: 24) ได้นำเอาการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานมาศึกษาร่วมกัน เพื่อให้ได้ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้บุคคลปฏิบัติงานได้อย่างสบายใจและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เขาจึงได้ศึกษาวิจัยถึงทัศนคติของบุคคลที่พอใจในการทำงานและไม่พอใจในการทำงาน พบว่า บุคคลที่พอใจในการทำงานนั้นประกอบด้วย ปัจจัย ดังนี้

1. การที่สามารถทำงานได้บรรลุผลสำเร็จ
 2. การที่ได้รับการยกย่องนับถือเมื่อทำงานสำเร็จ
 3. ลักษณะเนื้อหาของงานนั้นเป็นสิ่งที่น่าสนใจ
 4. การที่ได้มีความรับผิดชอบมากขึ้น
 5. ความก้าวหน้าทางการทำงาน
 6. การที่ได้มีโอกาสพัฒนาความรู้และความสามารถในการทำงาน
- ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของงานที่เป็นสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ

ประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้

1. นโยบายและการบริหารองค์กร (policy and administration)
2. การควบคุมบังคับบัญชา (supervision)
3. สภาพการทำงาน (work conditions)
4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทุกระดับในหน่วยงาน

(relation with pee, and subordinate)

5. ค่าตอบแทน (salary)
6. สถานภาพ (status)
7. การกระทบกระเทือนต่อชีวิตส่วนตัว (personal life)
8. ความปลอดภัย (security)

เบคเกอร์ และ นูโฮเซอร์ (Becker and Neuhauser) (1975: 94) ได้เสนอตัวแบบจำลองเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กร (model of organizational efficiency) โดยเขากล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์กรนอกจากจะพิจารณาถึงทรัพยากร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ที่เป็นปัจจัยนำเข้า และผลผลิตขององค์กร คือ การบรรลุเป้าหมายแล้ว องค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรในระบบเปิด (open system) ยังมีปัจจัยประกอบอีก ดังแบบจำลองในรูปสมมติฐาน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

1. หากสภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กรมีความซับซ้อนต่ำ (low task environment complexity) หรือมีความแน่นอน (certainty) มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติในการทำงานขององค์กรอย่างละเอียดถี่ถ้วนแน่ชัดจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานยุ่งยากซับซ้อนสูง (high task environment complexity) หรือมีความไม่แน่นอน (uncertainty)
2. การกำหนดระเบียบปฏิบัติชัดเจน เพื่อเพิ่มผลการทำงานที่มองเห็นได้มีผลทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย
3. ผลการทำงานที่มองเห็นได้ สัมพันธ์ในทางบวกกับประสิทธิภาพ
4. หากพิจารณาควบคู่กันจะปรากฏว่าการกำหนดระเบียบปฏิบัติอย่างชัดเจนและผลการทำงานที่มองเห็นได้มีความสัมพันธ์มากขึ้น ต่อประสิทธิภาพมากกว่าตัวแปรแต่ละตัวตามลำพัง

Becker ยังเชื่ออีกว่า การสามารถมองเห็นผลของการทำงานขององค์กรได้ (visibility consequences) มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพขององค์กร เพราะองค์กรสามารถทดลองและเลือกระเบียบปฏิบัติ และทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายได้ ฉะนั้น

โครงสร้างของงาน ระเบียบปฏิบัติ ผลการปฏิบัติงาน จึงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

เค็ทซ์ และ คาห์น ในปี ค.ศ. 1978 (Katz and Kahn) (1978: 226) ซึ่งเป็นนักทฤษฎีที่ศึกษาองค์กรในระบบเปิด (open system) เช่นกัน ก็ได้ทำการศึกษาในเรื่องของปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเขากล่าวว่า ประสิทธิภาพคือ ส่วนประกอบที่สำคัญของประสิทธิผลประสิทธิภาพขององค์กรนั้น ถ้าจะวัดจากปัจจัยนำเข้า เปรียบเทียบกับผลผลิตที่ได้ นั้น จะทำให้การวัดประสิทธิภาพคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง การบรรลุเป้าหมาย (goal attainment) ขององค์กรในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้น ปัจจัยต่าง ๆ คือ การฝึกอบรม ประสบการณ์ ความรู้สึกผูกพันกับองค์กรยังมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพขององค์กรด้วย

สรุป จากการทบทวน แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับขีดความสามารถในการบริหารจัดการของหน่วยงาน ประสิทธิภาพของหน่วยงาน หมายถึง การบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน การบริหารงานได้สูงสุดคุ้มกับภาวการณ์ในการบริหารประเทศ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน มีการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด มีการดำเนินการเกี่ยวกับ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเมื่อพิจารณาถึงขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐซึ่งผู้ศึกษาสนใจศึกษาในครั้งนี้ ประสิทธิภาพของกรมชลประทาน หมายถึง การที่กรมชลประทานมีการปฏิบัติงานที่ตรงตามวัตถุประสงค์ความต้องการ ถูกต้อง มีขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และทันตามกำหนดเวลา

3.2 ความสามารถ ได้มีการให้คำนิยามที่เป็นความหมายของความสามารถทั้งนักวิชาการชาวไทยและนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ ดังต่อไปนี้

สวัสดี สุคนธรังสี (2523: 570) ได้กล่าวว่า ความสามารถในการปฏิบัติงาน หมายถึง พฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลในระหว่างการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่

สงวน ธานี (2537: 8) ได้สรุปว่า ความสามารถในการปฏิบัติงาน หมายถึง ผลของพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกในระหว่างการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ เพื่อให้ภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นประสบความสำเร็จได้ด้วยดี

สมพร เตรียมชัยศรี (อ้างในสุวรรณ มาระโพธิ์ 2535: 25) ได้กล่าวถึงปัจจัยด้านการยอมรับไว้ว่า ความต้องการของมนุษย์ด้านสังคม มี 4 อย่าง คือ

1. ต้องการให้สังคมยอมรับตนเข้าเป็นสมาชิก
2. ต้องการความเห็นใจ
3. ต้องการเข้ากับบุคคลอื่น ๆ ในลักษณะเป็นหมู่คณะหรือเป็นกลุ่ม เพื่อมีส่วนร่วมในกิจกรรม ในการแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการทำงานนั่นเอง การได้เข้าร่วมกับหมู่คณะทำให้เขามีความภาคภูมิใจ มีความรับผิดชอบส่วนได้ส่วนเสียอย่างเต็มที่
4. ต้องการได้รับการยกย่องนับถือ (sense of recognition) โอกาสที่จะก้าวหน้า (sense of opportunity) และความมั่นคงปลอดภัย (sense of safety)

นอกจากนี้แล้ว การยอมรับทางสังคมนั้นก็ป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะบ่งบอกถึงความสามารถของบุคคล บุคคลใดที่สังคมไม่ยอมรับย่อมขาดความสามารถในการทำงาน

เวสเตอร์ (Webster) (อ้างในสงวน ธานี 2537: 8) กล่าวว่า ความสามารถในการปฏิบัติงาน หมายถึง ผลของความพยายามของบุคคลในการกระทำกิจกรรมบางอย่างให้สำเร็จลุล่วงไปได้

เฮนเดอร์สัน (Henderson, 1980) กล่าวว่า ความสามารถในการปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินการที่บุคคลปฏิบัติให้งานที่ได้รับมอบหมายประสบความสำเร็จ

จากความหมายที่มีผู้นิยมไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ความสามารถในการปฏิบัติงาน หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความรอบรู้เกี่ยวกับงานที่จะปฏิบัติ และสามารถนำความรู้นั้นไปปฏิบัติงานจนบรรลุผลสำเร็จได้

นอกจากข้างต้นนี้แล้ว เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (อ้างในสุวรรณ มาระโพธิ์ 2535: 24-25) กล่าวว่า การทำงานของมนุษย์ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจ (motivation) และความสามารถเฉพาะบุคคล (ability) แรงจูงใจจะขึ้นอยู่กับความต้องการของบุคคล ส่วนความสามารถขึ้นอยู่กับความแตกต่างของบุคคล และความสามารถเป็นผลมาจากสิ่งสำคัญ 3 ประการ คือ ความสามารถของสมอง ประสิทธิภาพ และการฝึกอบรม บุคคลแต่ละคนมีความสามารถแตกต่างกัน ย่อมมีความสามารถในการทำงานได้ไม่เหมือนกัน คนได้รับการศึกษาเท่ากันอาจมีความสามารถต่างกัน ได้ ประสิทธิภาพหรือจำนวนปีในการทำงาน ไม่ได้เป็นตัวบ่งชี้ว่าจะทำให้มีความสามารถในการทำงานสูงด้วย ผลของพฤติกรรมที่แสดงออกมาไม่เหมือนกัน สาเหตุเพราะระบบค่านิยม (personal value system) ของคน ต่างก็ถูกสร้างสมและขัดเกลาแตกต่างกัน ตามอิทธิพลของปัจจัยภายนอกที่เป็นมาในอดีตของแต่ละคน อาจแยกได้ดังนี้

1. ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับงาน คือ ระบบสภาพแวดล้อมทั่วไปทั้งในทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งแต่ละคนได้รับและสร้างสมมา

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงาน คือ ทักษะ หรือความเข้าใจที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ ที่ได้มีประสบการณ์มาจากองค์กรต่าง ๆ ที่เขาได้ทำงานมาก่อน

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า ความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคคล จะขึ้นอยู่กับความแตกต่างของบุคคลและเป็นผลมาจากสิ่งสำคัญ 3 ประการ คือ ความสามารถของสมอง ประสบการณ์ และการฝึกอบรม ซึ่งผลของพฤติกรรมที่แสดงออกมาไม่เหมือนกัน เนื่องจากระบบค่านิยมที่ถูกสร้างสมและขัดเกลาแตกต่างกันตามอิทธิพลของปัจจัยภายนอกที่เป็นมาในอดีตของแต่ละคนทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน นอกจากนี้ การยอมรับทางสังคมและเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่บ่งบอกได้ถึงความสามารถของบุคคล

สรุป ชีตความสามารถในการบริหารจัดการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน หมายถึง ระดับความรู้ความสามารถ ระดับประสิทธิภาพหรือระดับขีดความสามารถในการบริหารจัดการในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน ทั้งนี้ตามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อขีดความสามารถในการบริหารจัดการที่เรียกว่า SWOT ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน โดยได้นำแนวคิด 3M ได้แก่ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป มาใช้ในแต่ละด้าน เป็นกระบวนการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของหน่วยงาน ให้เป็นระบบและชัดเจนขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกรมชลประทาน อันที่จะช่วยให้กรมชลประทานมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น

สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องนี้จะนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดกรอบแนวคิด ใช้ในหัวข้อคำจำกัดความของการศึกษา การจัดทำแบบสอบถามสำหรับใช้ในการวิจัยสนาม และจะเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้อภิปรายผลและข้อเสนอแนะในบทที่ 5

4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนา

ในการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาของกรมชลประทานนั้น มีน้อยมากและยังไม่มีผู้ใดได้ทำการศึกษาวิจัยที่เป็นรูปแบบที่ชัดเจนในรูปแบบของงานวิจัย ในที่นี้ผู้ศึกษาขอนำเสนอข้อมูลของการศึกษาและสำรวจที่มีอยู่ ซึ่งอาจจะไม่ครอบคลุมปัญหาทั้งหมดของกรมชลประทานแต่ก็เป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร การเงิน และการจัดการ และอีกส่วนหนึ่งจะเป็นข้อมูลปัญหาและแนวทางแก้ไขของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยจะแบ่งประเด็นทางการศึกษา ดังนี้

4.1 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของกรมชลประทาน

4.2 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของหน่วยงานอื่น ๆ

4.1 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของกรมชลประทาน

4.1.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการกรมชลประทาน (พ.ศ. 2548-2552)

ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

วิสัยทัศน์ มุ่งมั่นพัฒนาบุคลากรของกรมชลประทานสู่ความเป็นเลิศ มีคุณธรรม จริยธรรม ด้วยการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีพันธกิจ คือ (1) พัฒนาบุคลากรของกรมชลประทานให้มีสมรรถนะที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) เสริมสร้างระบบการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีคุณธรรม และจริยธรรม (3) พัฒนากกรมชลประทานให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (4) นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้ในการพัฒนาบุคลากร และ (5) สร้างระบบเครือข่ายในการพัฒนาบุคลากรร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดสมรรถนะหลักในเรื่องของ ความรู้ด้านการชลประทานการบริหารจัดการแผนงาน / โครงการ ความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการชลประทาน การสื่อสารประชาสัมพันธ์ ความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับชุมชน และการกำหนดมาตรฐานงาน โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังนี้

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจการพัฒนาข้าราชการโดยยึดหลักสมรรถนะกรมชลประทานได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2548-2552) ไว้ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรตามสมรรถนะที่จำเป็นให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงมีเป้าประสงค์ คือ บุคลากรได้รับการพัฒนาทุกกลุ่มสายงาน กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรของกรมชลประทานทุกกลุ่มสายงาน ตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ จำนวนบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาไม่น้อยกว่า 80% ภายใน 5 ปี โดยมีแผนงานการดำเนินการ ได้แก่ การพัฒนาความรู้ด้านการผลิตทางการเกษตร เกษตรอุตสาหกรรมและการตลาด พัฒนาความรู้ ความสามารถด้านเทคนิค การเขียนรายงานผลงานทางวิชาการ พัฒนาทักษะการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์พื้นฐาน เสริมสร้างความรู้ วัฒนธรรมท้องถิ่น พัฒนาทักษะด้านการวางแผน พัฒนการบริหารจัดการระบบฐานข้อมูล พัฒนาความรู้เกี่ยวกับองค์กรและการบริหารงานบุคคล พัฒนาการใช้เทคโนโลยีเพื่อการบริหารจัดการ เพิ่มประสิทธิภาพและทักษะในการทำงาน เพิ่มทักษะแหล่งน้ำและบริหารจัดการ พัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ พัฒนากกรมชลประทานด้านการประชาสัมพันธ์ พัฒนากกรมชลประทานด้านวิศวกรรม พัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน พัฒนาระบบบริหารทั่วไปและการให้บริการ

2. ยุทธศาสตร์การสร้างผู้บริหารยุคใหม่ให้เป็นมืออาชีพ มีเป้าประสงค์ คือ ผู้บริหารมีเทคนิควิธีการบริหารงานสมัยใหม่หลากหลายวิธี กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของกรมชลประทาน ได้แก่ อธิบดี รองอธิบดี วิศวกรใหญ่และผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ รูปแบบวิธีการบริหารงานที่มุ่งใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยมีแผนงานการดำเนินการ ได้แก่ แผนสร้างผู้บริหารชลประทานระดับสูงยุคใหม่ให้เป็นมืออาชีพ

3. ยุทธศาสตร์การสร้างระบบการพัฒนानุคลากรอย่างต่อเนื่องและมีเอกภาพ มีเป้าประสงค์ คือมีระบบการพัฒนานุคลากรทุกกลุ่มสายงานอย่างต่อเนื่อง และบุคลากรมีความรู้ความสามารถ ทักษะในการปฏิบัติงานดีขึ้น บรรลุภารกิจของกรมชลประทาน กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรของกรมชลประทานทุกคน ตัวชี้วัดความสำเร็จ คือบุคลากรของกรมชลประทานได้รับการพัฒนาไม่น้อยกว่า 80% ของจำนวนข้าราชการทั้งหมดภายใน 5 ปี โดยมีแผนงานการดำเนินการ ได้แก่ แผนงานเสริมสร้างความรู้ของบุคลากรก่อนประจำการ แผนงานติดตามการพัฒนานุคลากรให้มีความต่อเนื่อง และแผนงานสร้างศูนย์กลางการพัฒนานุคลากร

4. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมบุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีเป้าประสงค์ คือบุคลากรมีทัศนคติ คุณธรรม และจริยธรรมดีขึ้น กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรของกรมชลประทานทุกคน ตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ ร้อยละของเรื่องร้องเรียนลดลง และกรณีความผิดทางวินัยลดลง โดยมีแผนงานการดำเนินการ ได้แก่ แผนงานเสริมสร้างคุณธรรม และจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง และแผนงานเสริมสร้างความรู้และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ขององค์กร มีเป้าประสงค์ คือ บุคลากรมีความรู้ และบูรณาการนวัตกรรมใหม่ๆ เกิดขึ้นในองค์กร และมีวิธีการเสริมสร้างการเรียนรู้ในองค์กรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรทุกระดับ ตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ จำนวนผลผลิตของงานหรือวิธีการทำงานแบบใหม่ โดยมีแผนงานการดำเนินการ ให้ความรู้เกี่ยวกับองค์กรแห่งการเรียนรู้ สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของบุคลากร เผยแพร่ความรู้ภายในองค์กรและการบริหารองค์ความรู้ให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ

6. ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของบุคลากร มีเป้าประสงค์ คือ บุคลากรทุกระดับ กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรทุกระดับ / ตัวแทนทุกหน่วยงาน ตัวชี้วัดความสำเร็จคือ ร้อยละของความพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยมีแผนงานการดำเนินการ แผนการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของบุคลากร

7. ยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่ายการบริหารองค์ความรู้และภูมิปัญญา มีเป้าประสงค์ คือ มีเครือข่ายการบริหารองค์ความรู้ และภูมิปัญญาทั้งภายในประเทศและนานาชาติ กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่บุคลากรทุกระดับ / ตัวแทนทุกหน่วยงาน ตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ จำนวน

เครือข่ายที่เกิดขึ้นภายในประเทศและนานาชาติ โดยมีแผนงานการดำเนินการ ได้แก่ การสร้างเครือข่ายภายในประเทศ และการสร้างเครือข่ายนานาชาติ

8. ยุทธศาสตร์การจัดทำฐานข้อมูลการพัฒนาบุคลากรโดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มีเป้าประสงค์ คือ กรมชลประทานมีฐานข้อมูลการพัฒนาบุคลากรภายใน 5 ปี กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรของกรมชลประทานทุกคน ตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ มีฐานข้อมูลการพัฒนาบุคลากรเกี่ยวกับวิทยากร ผู้ผ่านการฝึกอบรม และเครือข่ายการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนด จำนวนครั้งของการใช้ข้อมูลการพัฒนาบุคลากร โดยมีแผนงานการดำเนินการ ได้แก่ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการพัฒนาบุคลากร ส่งเสริมการพัฒนาและจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศด้านการพัฒนาบุคลากร การสร้างเครือข่ายการพัฒนาบุคลากรด้วยนวัตกรรมใหม่ๆ

9. ยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายในและ ภายนอกประเทศ เป้าประสงค์ คือ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการพัฒนาบุคลากรให้สูงขึ้น และมีการประสานทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงาน HRD กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ บุคลากรของกรมชลประทานทุกคน ตัวชี้วัดความสำเร็จ คือ จำนวนเครือข่ายที่ร่วมประสานในการพัฒนาบุคลากร โดยมีแผนงานการดำเนินการ ได้แก่ แผนงานสร้างเครือข่ายการพัฒนาบุคลากร

4.1.2 เอกสารระบบการควบคุมภายใน ของสำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล ปีงบประมาณ 2548 ในเรื่องของการขอตั้งงบประมาณและการวางแผนใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี ไม่เพียงพอและไม่เป็นไปตามแผนที่ขอตั้งไว้ มีการปรับแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ จำเป็นต้องของงบประมาณเพิ่มเติมระหว่างปี ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายแต่ละครั้ง ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายต้องปรับให้เป็นไปตามแผน เกิดความล่าช้าและการตรวจสอบใบสำคัญในการเบิกจ่ายยังพบข้อผิดพลาด เนื่องจากค่าใช้จ่ายบางรายการที่นำมาเบิกจ่ายบางครั้งไม่ตรงกับหมวดการเบิก อีกทั้งหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายก็ไม่ถูกต้องครบถ้วน ทำให้ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบที่รัดกุมมากยิ่งขึ้น

4.2 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของหน่วยงานอื่น ๆ

สุธี สุทธิสมบุญ และสมาน รังสิโยภักดิ์ (2537: 37) ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือ “หลักการบริหารเบื้องต้น” ว่า การพัฒนาบุคคลเป็นกระบวนการที่จะต้องทำอย่างต่อเนื่องกันไปตลอดระยะเวลาที่คนยังทำงานอยู่ในองค์กรหรือหน่วยงาน เพราะวิทยาการและเทคนิคในการทำงานได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ตลอดจนหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานก็จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ดังนั้นจึงต้องมีการพัฒนาบุคคลให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

พลสันห์ โพธิ์ศรีทอง (2538: 57) ได้ทำวิจัยไว้โดยพบว่า แนวโน้มของรูปแบบการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรควรมีหลากหลาย มีการฝึกปฏิบัติในสถานการณ์จริง คอมพิวเตอร์ช่วยสอนจะเข้ามามีบทบาทในการฝึกอบรม มีชุดฝึกอบรมที่เรียนรู้ได้ด้วยตนเอง มีการฝึกอบรมทางไกล มีการศึกษาดูงานทั้งภายในและต่างประเทศ มีสื่อและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่สามารถศึกษาได้ขณะอยู่ที่ทำงานหรือที่บ้าน

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540 : 106) ได้ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานบุคลากร” พบว่า การพัฒนาคุณภาพบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถจะช่วยให้บริหารงานได้รวดเร็ว ทันเวลา และแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ทันความต้องการ การคัดเลือกบุคลากรที่ดีเข้ามาทำงานแล้วมิได้หมายความว่า บุคลากรนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้เต็มความสามารถ เพราะวิทยาการต่าง ๆ ก้าวหน้าอยู่เสมอ ดังนั้น หน่วยงานจึงควรพัฒนาบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อำนวย แสงสว่าง (2540: 23) ได้นำเสนอไว้ในหนังสือ “การจัดการทรัพยากรมนุษย์” ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรพัฒนาทักษะของบุคลากร และมีการจัดระบบการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดพฤติกรรมที่พึงปรารถนาจัดระบบการทำงานแบบให้มีการรวมตัวกัน ซึ่งจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมที่เข้มแข็งขององค์กร โดยการเน้นการทำงานที่มีคุณภาพและการทำงานร่วมกัน มีการพัฒนาโดยการจัดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และการจัดฝึกอบรม

ปณิธาน พรเรืองวงศ์ (2543) ได้ศึกษา “การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามโครงสร้างการบริหารงานใหม่” ที่กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการที่เหมาะสมได้ผลดีที่สุด คือ การประชุมชี้แจง การฝึกอบรมสัมมนาและการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548: 198-212) ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือ “การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และท้าทาย” ในเรื่องของปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาข้าราชการ แนวคิด และนวัตกรรมในการพัฒนาบุคลากร และข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาบุคลากร ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ ในการดำเนินการพัฒนาข้าราชการมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1. คำนวณนโยบายพัฒนาข้าราชการที่ยังคงมีจุดบกพร่องบางประการโดยมีประเด็นที่สำคัญ ๆ คือ นโยบายพัฒนาข้าราชการพลเรือนมิได้กำหนดว่าจะใช้ระยะเวลานานเท่าไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ สมควรมีเงื่อนไขเวลาหรือกรอบเวลาที่ปฏิบัติตามนโยบายด้วย และการประเมินผลนโยบายมิได้มีการเน้นเรื่องการประเมินผลนโยบายว่าทำได้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไร

2. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการช่วงปีงบประมาณ 2536- 2539 ส่วนราชการได้รับการสนับสนุนงบประมาณพัฒนาข้าราชการในอัตราที่เพิ่มขึ้น แต่เมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจนับแต่ปี พ.ศ. 2540 ทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งเป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนา “คน” เป็นหลักแต่งบประมาณที่ถูกตัดออกไปเป็นอันดับแรก คือ งบพัฒนาบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ

3. ความคุ้มค่าและสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาข้าราชการในช่วงปี พ.ศ. 2535-2539 ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นยุคของการพัฒนาข้าราชการ เกิดปัญหาประการหนึ่งเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณพัฒนาบุคลากรในลักษณะฟุ่มเฟือย เกิดแพ้นั้นการทัศนศึกษาดูงานต่างประเทศโดยเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการฝึกอบรม นอกจากนั้นหลักสูตรการฝึกอบรมส่วนใหญ่ไม่มีการวัด หรือประเมินทั้งความรู้ความสามารถของผู้ผ่านการอบรม และการประเมินผลอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่จะประเมินในระดับการประเมินปฏิกิริยา หรือความคิดเห็นของผู้เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับภาพรวมของหลักสูตรวิทยากร และการจัดการเท่านั้น

4. ความทั่วถึงของการพัฒนาบุคลากรที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ แม้ว่าจะมีการกำหนดเป้าหมายให้ข้าราชการทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างน้อยปีละ 5 วันทำการ แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการบางคนอาจไม่เคยได้รับการฝึกอบรมพัฒนาเลยในรอบ 5 ปี

5. การให้ความสำคัญกับการพัฒนาข้าราชการ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา แต่ผู้บังคับบัญชาส่วนหนึ่งก็ยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรทั้งนี้เมื่อต้องเลือกระหว่างภารกิจหรืองานกับการสนับสนุนให้ข้าราชการได้รับการพัฒนา ผู้บังคับบัญชามักเลือกเองงานไว้ก่อนโดยอาจเลือกส่งข้าราชการที่ไม่ค่อยมีงานทำหรือไม่ตั้งใจปฏิบัติงานไปเข้ารับการอบรมแทนที่จะส่งข้าราชการที่ขยันขันแข็ง และรับผิดชอบงานมากกว่า เพราะเกรงว่าจะเสียงาน

6. การวางแผนการพัฒนาข้าราชการส่วนใหญ่ เป็นเพียงการรวบรวมกิจกรรมที่จะดำเนินการในรอบปีมากำหนดห้วงระยะเวลาที่ชัดเจน และประมาณการค่าใช้จ่าย โดยไม่ได้พิจารณาถึงการพัฒนานุเคราะห์ตามสายอาชีพและความก้าวหน้า

7. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคล และการพัฒนานุเคราะห์ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐยังไม่มีระบบ กลไก หรือวิธีการที่จะช่วยเสริมสร้างสิ่งกระตุ้น หรือจูงใจให้ข้าราชการรักที่จะพัฒนาตนเองยิ่ง ๆ ขึ้นไป หรือในทางกลับกันควรมีการนำผลมาฝึกรอบพัฒนามาเป็นเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลเพื่อสร้างความก้าวหน้าให้แก่ข้าราชการ

ปัญหาของการดำเนินการพัฒนานุเคราะห์ภาครัฐที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การพัฒนาข้าราชการเป็นไปตามแนวคิด หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่มุ่งพัฒนาข้าราชการให้ทั่วถึงเป็นระบบและต่อเนื่อง ประเด็นแรกคือทำอย่างไรจะพัฒนาข้าราชการให้ทั่วถึงนั้น ก็เป็นโจทย์ที่ยากยิ่งด้วยข้อจำกัดของวิธีการที่องค์การภาครัฐมักมีความถนัด และใช้วิธีการหลักในการพัฒนาข้าราชการ โดยการฝึกรอบรมในห้องเรียน ซึ่งส่วนใหญ่เน้นการฝึกรอบรมข้าราชการส่วนกลาง ในขณะที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่มีโอกาสเลยหรือมีโอกาสน้อยมาก ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถทำได้โดยเปิดพรมแดนการศึกษาและขจัดความไม่เท่าเทียมในโอกาสเรียนรู้ก็คือ “การศึกษาระบบเปิด” (open university) ของผู้ใช้รูปแบบหรือวิธีการเรียนการสอนทางไกล (distance learning) ดังนี้

1. ระบบการเรียนการสอนทางไกล (distance learning) ระบบการเรียนการสอนทางไกล หมายถึง การเรียนการสอนที่ผู้เรียนและผู้สอนอยู่ไกลกันใช้วิธีการถ่ายทอดเนื้อหาสาระ และประสบการณ์โดยอาศัยสื่อประสมในหลายรูปแบบได้แก่ สื่อที่เป็นหนังสือ สื่อทางไปรษณีย์ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ การประชุมทางไกลด้วยภาพและเสียง (video conference) อินเทอร์เน็ต ฯลฯ ช่วยให้ผู้เรียนที่อยู่ต่างถิ่นสามารถศึกษาหาความรู้ได้

2. โครงการฝึกรอบรมทางไกลของสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ. ในฐานะองค์การที่มีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาระดับมาตรฐานการฝึกรอบรม และเป็นแกนนำในการประสานการพัฒนา และฝึกรอบรมข้าราชการระยะยาวของส่วนราชการต่าง ๆ ได้พิจารณาเห็นว่าเครื่องมือวิธีการฝึกรอบรม โดยวิธีการสอนทางไกลเป็นวิธีการที่เหมาะสม และสามารถพัฒนาข้าราชการได้อย่างทั่วถึงในเวลาอันรวดเร็ว จึงได้ผลักดันให้มีการนำวิธีการสอนทางไกลมาใช้ โดยการจัดทำโครงการฝึกรอบรมทางไกล ทั้งนี้กล่าวได้ว่า รูปแบบการเรียนการสอนตามโครงการได้หยิบยืมรูปแบบ หรือประยุกต์ใช้วิธีการจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชซึ่งใช้สื่อประเภทชุดการสอนทางไกลและสื่อประสมประเภทวิทยุ และโทรทัศน์ประกอบ

3. การเรียนรู้และการฝึกอบรมอิเล็กทรอนิกส์ (e-learning/e-training)

สำหรับความหมายโดยทั่ว ๆ ไป คำว่า e-learning จะครอบคลุมความหมายที่กว้างมาก กล่าวคือ การเรียนในลักษณะใดก็ได้ ซึ่งใช้การถ่ายทอดเนื้อหาผ่านทางอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ไม่ว่าจะเป็น คอมพิวเตอร์ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต อินทราเน็ต เอ็กซทราเน็ต หรือทางสัญญาณโทรศัพท์ หรือ สัญญาณดาวเทียม (satellite) ก็ได้ ซึ่งเนื้อหาสารสนเทศอาจอยู่ในรูปแบบของการเรียนที่คุ้นเคยพอสมควร เช่น คอมพิวเตอร์ช่วยสอน (CAI) การสอนบนเว็บ (WBI) การเรียนออนไลน์ (on-line learning) การเรียนทางไกลผ่านดาวเทียม หรืออาจอยู่ในลักษณะที่ยังไม่ค่อยเป็นที่แพร่หลายนัก เช่น การเรียนจากวีดิทัศน์ตามอัธยาศัย (video on-demand)

4. ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ (electronic library : e-library) ปัจจุบันห้องสมุด

หลายแห่งได้รับการพัฒนาจากการเป็นห้องเก็บหนังสือ วารสาร หรือสิ่งพิมพ์ไปเป็น digital library หรือ e-library คือ มีทั้งสื่อความรู้ประเภทสิ่งพิมพ์ และนำระบบโปรแกรมห้องสมุดอัตโนมัติมาช่วยในการจัดทำดัชนีในการสืบค้นและให้บริการยืม/คืนหนังสือหรือจัดสร้างฐานข้อมูล ความรู้ต่าง ๆ ให้บริการเสริมนอกเหนือจากสื่อสิ่งพิมพ์ด้วย และบางแห่งได้พัฒนาไปไกลจนถึงขนาดให้บริการสื่อความรู้ประเภท digital book หรือ e-journal โดยระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต อินเทอร์เน็ตผ่านทางเว็บไซต์ โดยผู้ใช้ไม่จำเป็นต้องมาหาที่ห้องสมุด ห้องสมุดลักษณะดังกล่าวจึงมีเครื่องคอมพิวเตอร์ให้บริการแทนชั้นหนังสือและหนังสือ หรือสิ่งพิมพ์อื่น ๆ

สรุป สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องนี้จะนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแบบสอบถามสำหรับใช้ในการวิจัยสนาม และเป็นข้อมูลในการอภิปรายผลและการเสนอแนะในบทที่ 5

5. แนวคิดเกี่ยวกับกรมชลประทานในเรื่อง โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกรมชลประทานจะแบ่งออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

5.1 โครงสร้าง

5.2 อำนาจหน้าที่

5.1 โครงสร้าง

การกำหนดโครงสร้างการแบ่งงานภายในกรมชลประทาน มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 26 สำนัก 4 กอง 3 กลุ่ม 1 ศูนย์ ดังต่อไปนี้

- 5.1.1 สำนักงานเลขานุการกรม
- 5.1.2 กองการเงินและบัญชี
- 5.1.3 กองกฎหมายและที่ดิน
- 5.1.4 กองแผนงาน
- 5.1.5 กองพัสดุ
- 5.1.6 ศูนย์สารสนเทศ
- 5.1.7 สำนักเครื่องจักรกล
- 5.1.8 สำนักโครงการขนาดใหญ่
- 5.1.9 สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง
- 5.1.10 – 5.1.25 สำนักชลประทานที่ 1-16
- 5.1.26 สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ
- 5.1.27 สำนักบริหารโครงการ
- 5.1.28 สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล
- 5.1.29 สำนักวิจัยและพัฒนา
- 5.1.30 สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา
- 5.1.31 สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม
- 5.1.32 กลุ่มตรวจสอบภายใน
- 5.1.33 กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
- 5.1.34 กลุ่มกิจกรรมพิเศษ

กรมชลประทานมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีความชัดเจนและเหมาะสม โดยผู้บริหารได้มีคำสั่งมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ ดังนี้

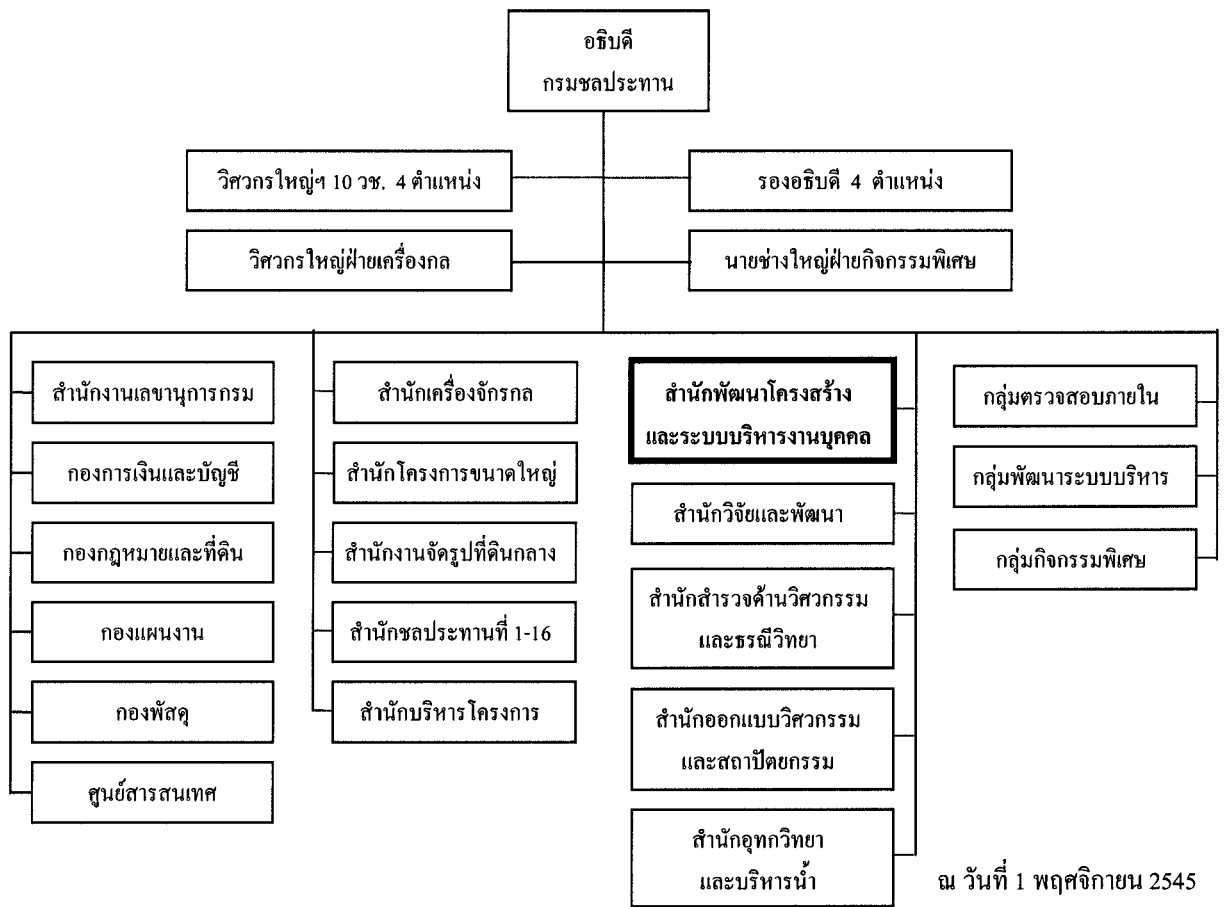
1. รองอธิบดีฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ควบคุมและความรับผิดชอบ กิจการในสายงาน ซึ่งเป็นส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรม กองการเงินและบัญชี กองกฎหมายและที่ดิน กองแผนงาน กองพัสดุ ศูนย์สารสนเทศ และสำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล (ยกเว้นฝ่ายสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง) และมีผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติงานช่วย 1 ท่าน และกิจการในพื้นที่ ภาคตะวันตกและภาคใต้ โดยดูแลรับผิดชอบสำนักชลประทานที่ 13, 14, 15, 16 และ 17 (ศูนย์พัฒนาชลประทานและแก้ไขวิกฤติน้ำในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้) โดยมีวิศวกรใหญ่ที่ปรึกษาวิชาชีพเฉพาะด้านวิศวกรรมโยธา (ด้านวางแผนและโครงการ) เป็นที่ปรึกษา และมีผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติงานช่วย 1 คน

2. รองอธิบดีฝ่ายก่อสร้าง มีหน้าที่ควบคุมและความรับผิดชอบ กิจกรรมในสายงาน ซึ่งเป็นส่วนกลางของสำนักโครงการขนาดใหญ่ ยกเว้น ส่วนปฏิบัติการเครื่องกลในสำนักงาน ก่อสร้าง 1-14 และมีผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติงานช่วย 1 ท่าน และกิจการในพื้นที่ภาคเหนือ โดยดูแล รับผิดชอบสำนักชลประทานที่ 1,2,3 และ 4 โดยมีวิศวกรใหญ่ที่ปรึกษาวิชาชีพเฉพาะด้านวิศวกรรม ชลประทาน (ด้านจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา) เป็นที่ปรึกษา และมีผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติงานช่วย 1 คน

3. รองอธิบดีฝ่ายบำรุงรักษา มีหน้าที่ควบคุมและความรับผิดชอบ ในสายงานซึ่งเป็น ส่วนกลาง ได้แก่ สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ และสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และกิจการใน พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยดูแลรับผิดชอบสำนักชลประทานที่ 5, 6, 7 และ 8 โดยมีวิศวกร ใหญ่ที่ปรึกษาวิชาชีพเฉพาะด้านวิศวกรรมโยธา (ด้านสำรวจและหรือออกแบบ) เป็นที่ปรึกษา และ มีผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติงานช่วย 1 คน

4. รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ มีหน้าที่ควบคุมและความรับผิดชอบในสายงานซึ่งเป็น ส่วนกลาง ได้แก่ สำนักบริหารโครงการ สำนักวิจัยและพัฒนา สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและ ธรณีวิทยา และสำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม และกิจการในพื้นที่ภาคกลางและภาค ตะวันออก โดยดูแลรับผิดชอบสำนักชลประทานที่ 9, 10, 11 และ 12 โดยมีวิศวกรใหญ่ที่ปรึกษา วิชาชีพเฉพาะด้านวิศวกรรมโยธา เป็นที่ปรึกษา และมีผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติงานช่วย 1 คน

การกำหนดโครงสร้างการแบ่งงานภายในกรมชลประทาน ข้างต้นนี้ ได้สรุปไว้ในภาพ ข้างล่างนี้



ภาพที่ 2.1 แผนภูมิการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการกรมชลประทาน

ที่มา: กรมชลประทาน (2549) *บันทึกกรมชลประทาน 2549* กรุงเทพมหานคร ส่วนฝึกอบรม

5.2 อำนาจหน้าที่

ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงไว้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน โดยให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

5.2.1 ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม

5.2.2 ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรมชลประทาน

5.2.3 จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5.2.4 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างของกรมชลประทานนั้นมีหลายหน่วยงานและมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในที่นี้ขอสรุปอำนาจหน้าที่ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งได้แก่ สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล โดยมีการแบ่งงานภายในและหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล แบ่งงานออกเป็น 1 ฝ่าย 3 ส่วน คือ

(1) ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่วางแผนควบคุมงานด้านธุรการ การเจ้าหน้าที่ บัญชี การเงิน พัสดุและการประชาสัมพันธ์ ตลอดจนจัดทำแผนการปฏิบัติงานและระบบการบริหารงานของสำนัก ฯ รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่มีใช้หน้าที่ของส่วนหรือฝ่ายใดโดยเฉพาะ

(2) ส่วนบริหารงานบุคคล มีหน้าที่วางแผนควบคุมการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคลของกรม ฯ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดระบบงานและโครงสร้างของหน่วยงาน การวางแผนกำลังคน การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ การสอบ การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินบุคคล การโอน การย้าย การออกจากราชการ การจัดทำทะเบียนประวัติ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ บำเหน็จบำนาญและกองทุน กบข. และ กสจ. รวมทั้งการดำเนินการด้านสวัสดิการและการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ของกรม ฯ แบ่งงานออกเป็น 1 กลุ่ม 3 ฝ่าย คือ

ก. กลุ่มพัฒนาระบบงานและอัตราค่าจ้าง มีหน้าที่วางแผนวิเคราะห์และพิจารณาการจัดระบบงานและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานของกรม ฯ ให้เป็นไปตามนโยบายระเบียบมาตรฐาน และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้าง แผนงานหรือโครงการของกรม ฯ ควบคุมการใช้อัตราค่าจ้าง การขอเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตำแหน่ง รวมทั้งการประเมินบุคคล และสร้างระบบตรวจสอบการดำเนินการประเมินบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ข. ฝ่ายสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ควบคุมและรับผิดชอบเกี่ยวกับการสอบ การคัดเลือก การสอบคัดเลือก รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง การออกจากราชการ ตลอดจนตรวจสอบการประเมินบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างประจำ โดยควบคุมการดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามระเบียบ มาตรฐานและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

ค. ฝ่ายทะเบียนประวัติและบำเหน็จบำนาญ มีหน้าที่วางแผนควบคุม รับผิดชอบเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรม ฯ ควบคุมการเกษียณอายุ การลาประเภทต่าง ๆ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การขอพระราชทานเพลียงศพ การออกหนังสือสำคัญและหนังสือรับรองเพื่อสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งการขอบำเหน็จบำนาญ เงินทำขวัญ เงินช่วยเหลือ และเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำ (กสจ.) ให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรม ฯ

ง. ฝ่ายสวัสดิการ มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการดำเนินงานการจัดสวัสดิการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ. ศ. 2530 โดยสำรวจความต้องการด้านสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ภายในกรมชลประทาน เพื่อจัดทำแผนงานสวัสดิการกรมชลประทาน ให้คำปรึกษาแนะนำ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานการจัดสวัสดิการ รวมทั้งดำเนินการอื่น ๆ ตามมติคณะกรรมการสวัสดิการกรมชลประทาน เพื่อช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนรับผิดชอบงานด้านการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ของกรมชลประทาน

(3) ส่วนวินัยและระบบคุณธรรม มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนางานด้านวินัย คุณธรรม จรรยาบรรณของข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรม ฯ ควบคุมรับผิดชอบการตรวจสอบและพิจารณาการดำเนินการทางวินัย การสืบสวนหาข้อเท็จจริง การสอบสวนทางวินัย กรณีที่มีการร้องทุกข์อุทธรณ์ หรือมีการร้องเรียนกล่าวหาเกี่ยวกับความประพฤติและความผิดทางวินัยของข้าราชการและลูกจ้างประจำ รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำและ ตอบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานทางวินัยแก่หน่วยงานต่าง ๆ

(4) ส่วนฝึกอบรม มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานฝึกอบรมด้านวิชาการต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรมชลประทาน เพื่อพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ จนเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการรวมทั้งให้การฝึกอบรมแก่หน่วยราชการอื่นและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการงานชลประทาน ตลอดจนจัดหาทุนและคัดเลือกข้าราชการเพื่อไปศึกษา ฝึกอบรม ประชุม สัมมนา และดูงานทั้งภายในและต่างประเทศ แบ่งงานออกเป็น 6 ฝ่าย คือ

ก. ฝ่ายวางแผนและประเมินผล มีหน้าที่รับผิดชอบในการ

วางแผนแม่บทด้านการพัฒนาบุคลากรของกรมชลประทาน ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการในการฝึกอบรมของข้าราชการและลูกจ้างของกรมชลประทานตลอดจนบุคคลภายนอก เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนการจัดหลักสูตรให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ติดตามประเมินผลการฝึกอบรมที่ส่วนฝึกอบรมดำเนินการในภาพรวมทั้งหมดขององค์กร พัฒนาศักยภาพบุคลากรของส่วนฝึกอบรม และบุคลากรที่จะมาเป็นวิทยากรในหลักสูตรของส่วนฝึกอบรม ประสานงานการจัดฝึกอบรม หลักสูตรนานาชาติ ให้บริการข้อมูลข่าวสารและเอกสารค้นคว้าอ้างอิง ผลิตเอกสารคู่มือการปฏิบัติงาน แผนการดำเนินงานและเผยแพร่งานทางวิชาการให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จัดหาทุนและคัดเลือกข้าราชการเพื่อไปศึกษา ฝึกอบรม ประชุม สัมมนา และดูงานทั้งภายในและต่างประเทศ

ข. ฝ่ายฝึกอบรม 1-5 มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผน ศึกษา

วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการในการฝึกอบรมของข้าราชการและลูกจ้างของกรมชลประทาน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการสร้างและพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับแผนแม่บทและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ดำเนินการพัฒนาข้าราชการและลูกจ้างของกรมชลประทาน รวมทั้งให้การฝึกอบรมแก่หน่วยราชการอื่นและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ ในสายงานวิศวกรรม เทคโนโลยีสารสนเทศ จัดสรรน้ำและบำรุงรักษา การจัดการน้ำ ก่อสร้าง ช่างกล ช่างไฟฟ้า สื่อสาร เครื่องจักรกล การบริหารที่ไม่ใช่วิชาชีพเฉพาะและงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้คำปรึกษา เสนอแนะ และสนับสนุนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถพัฒนาหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแผนพัฒนาหลักและนโยบายของภาครัฐ รวมทั้งงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

สรุป จากการศึกษารายงานหน้าที่ของกรมชลประทานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือสำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานฝึกอบรมด้านวิทยาการต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรมชลประทาน เพื่อพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ จนเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการรวมทั้งให้การฝึกอบรมแก่หน่วยราชการอื่นและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการงานชลประทาน ตลอดจนจัดหาทุนและคัดเลือกข้าราชการเพื่อไปศึกษา ฝึกอบรม ประชุม สัมมนา และดูงานทั้งภายในและต่างประเทศ