

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพแวดล้อมของโลกในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของสังคมไปอย่างรวดเร็ว การสื่อสารที่ไร้พรมแดน ทำให้มนุษย์ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยตลอดเวลา หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ในยุคโลกาภิวัตน์นี้ด้วย ทั้งเรื่องลักษณะงาน กระบวนการทำงาน หรือการบริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องการจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งในบรรดาปัจจัยของทรัพยากรการบริหาร 4 อย่าง (4M's) อันได้แก่ คน (man) เงิน (money) วัสดุอุปกรณ์ (materials) และการจัดการ (management) นั้น คนจัดว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด เพราะคนเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดที่จะทำให้การบริหารทั้งหมดเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคนเป็นสำคัญ การบริหารงานโดยมิได้ให้ความสำคัญแก่คนหรือบุคลากรในการทำงานจะเป็นอุปสรรคในความก้าวหน้าขององค์กร เพราะงานที่ทำนั้นต้องอาศัยคนเป็นผู้ปฏิบัติ ผลงานจึงจะสำเร็จลงได้ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของการปฏิบัติที่เน้นความสำคัญของศักยภาพที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน องค์กรจึงสามารถใช้วิธีการบริหารเพื่อเพิ่มคุณค่าให้ตัวมนุษย์ โดยลดการควบคุมบังคับบัญชาเพิ่มขอบข่ายอำนาจและอิสระในการทำงานให้มากขึ้น ทั้งนี้องค์กรต้องพยายามสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากร เห็นความสำคัญของบุคลากร มีการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่พนักงาน ซึ่งสิ่งนี้ถือเป็นการยกสถานภาพของผู้ที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นในการที่จะกำหนดแผนงานหรือนโยบายเพื่อหาแนวทางในการใช้ประโยชน์ และพัฒนาบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ (ธีรยุทธ พึ่งเทียร และ

สุรพล สุขพรหม, 2543 หน้า 1; นิศดารค์ เวชยานนท์, 2545 หน้า 1; Storey, 1993, p. 1; Torrington, 1988, p. 2)

การบริหารงานดังกล่าวจึงเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การที่จะสร้างคนให้มีศักยภาพ เช่นเดียวกับกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้กรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะปานกลางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในด้านแนวคิดที่มุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ในทุกมิติ อย่างเป็นองค์รวมและให้ความสำคัญกับการบริหารและพัฒนาที่สมดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบการบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับอันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

ระบบบริหารงานและการจัดการภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ก็เช่นกัน มีกระบวนการบริหารงาน โดยยึดระเบียบและแบบแผนเป็นแบบราชการไทย เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานส่วนราชการที่อยู่ในฐานะองค์กรอิสระ ในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายงานจะยึดหลักการปฏิบัติงานตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ในข้อ 7 ที่เกี่ยวกับงานด้านการบริหารงานบุคคลทั้งหมด ซึ่งงานบางอย่างก็ต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้อ้างอิงจากนโยบายดังกล่าว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระเบียบปฏิบัติทางราชการที่หน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรอิสระจำเป็นต้องศึกษาเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรอิสระเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบราชการ โปร่งใส และยุติธรรมตามสโลแกนประจำสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ว่า “สัตย์ซื่อ มืออาชีพ รับผิดชอบ”

กระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีหลักการปฏิบัติอยู่ 8 ขั้นตอนใหญ่ ๆ โดยเริ่มจากการวางแผนกำลังคน การสรรหา การคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมให้เข้ารับราชการ การบรรจุและแต่งตั้ง การฝึกอบรมและพัฒนา

บุคลากร การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การดูแลรักษาบุคลากร การออกจากราชการหรือ การเกษียณอายุราชการ จนถึงการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ

การดำเนินงานด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวจำเป็นต้องมีการบริหารงานที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ จะต้องมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีวิธีการที่เชื่อมโยงกัน พิจารณาได้ดังนี้ การเลือกสรรคนที่จะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือมีความถนัดที่ชัดเจน มีการวางคนที่เหมาะสมกับงาน การผลิตหรือสร้างคนให้มีฝีมือ มีความรู้ความชำนาญจะต้องมีการฝึกอบรมและพัฒนาตัวบุคคลควบคู่กันไป การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานให้มีความพึงพอใจในงานก็ต้องให้ประโยชน์เกื้อกูลที่เพียงพอ สิ่งเหล่านี้ล้วนต้องมีกระบวนการบริหารงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและต้องมีการตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งเป้าหมายหลักของกระบวนการบริหารงานบุคคลคือสามารถบริหารและจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตัวบุคคลให้ลุล่วงไปด้วยดีโดยให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรบุคคลในทางการผลิตให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่องค์กรเอง และแก่บุคลากรทุกคน ความคิดเห็นของบุคลากรจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลางให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรคือ เน้นกระบวนการคิดและการเรียนรู้เชิงการเปลี่ยนแปลงของบุคลากร ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กร อันจะนำไปสู่การสร้างสรรค์ผลงานที่มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงานการประชาสัมพันธ์, 2551, หน้า 7-8)

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารงานบุคคลในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง เพื่อผลที่ได้รับจาก

การวิจัยจะเป็นข้อมูลให้ผู้บริหารกำหนดนโยบาย วางแผน แก้ไข ปรับปรุง และพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลางให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพที่สูงขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลางที่มีต่อกระบวนการบริหารงานบุคคล
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง ที่มีปัจจัยประชากรศาสตร์แตกต่างกัน จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน กลุ่มงาน และตำแหน่ง
3. เพื่อระบุปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลของในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง

สมมติฐานของการวิจัย

ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน กลุ่มงาน และตำแหน่งงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ความคิดเห็นของบุคลากรในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลางที่มีต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลทั้ง 8 ด้าน มีความแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง โดยมีขอบเขตการวิจัยด้านเนื้อหา และประชากร ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. ศึกษาระดับความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง

2. ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของบุคลากร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลุ่มงาน และตำแหน่ง รวมถึงภารกิจงานที่มีต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลในองค์การทั้ง 8 ด้าน คือ การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การดูแลรักษาบุคลากร และการออกจากราชการ

ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 300 คน โดยแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มสนับสนุนและกลุ่มตรวจสอบ ดังนี้

กลุ่มสนับสนุน มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักตามลักษณะงานดังนี้

1. สำนักงานอำนวยการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
2. สำนักงานผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
3. สำนักวินัยทางงบประมาณและการคลัง
4. สำนักงานกฎหมาย
5. สำนักงานนโยบายและแผน
6. สำนักงานการประเมินผล
7. สำนักงานพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน
8. สำนักงานการประชาสัมพันธ์
9. สำนักงาน ก.ตง. และบริหารงานบุคคล
10. สถาบันพัฒนาข้าราชการ
11. สำนักงานเทคโนโลยีและสารสนเทศ
12. สำนักงานการเงินและการคลัง

13. สำนักงานบริหารงานกลาง

14. สำนักงานตรวจสอบกิจการพิเศษ

15. กลุ่มตรวจสอบภายใน

กลุ่มตรวจสอบ มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักตามลักษณะงานดังนี้

1. สำนักงานตรวจสอบดำเนินงานที่ 1-2

2. สำนักงานตรวจสอบการบริหารพัสดุและเสบียงที่ 1-4

3. สำนักงานตรวจสอบการเงินที่ 1-8

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ ความคาดหวัง และความเข้าใจ โดยสรุปออกมาเป็นการตัดสินใจเฉพาะบุคคลที่มีต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง

บุคลากร หมายถึง ข้าราชการและลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง

ผู้บริหาร หมายถึง ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป

ผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา

กระบวนการ หมายถึง วิธีการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยมีการกำหนดไว้อย่างเป็นระบบและสอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในหน่วยงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการของหน่วยงาน การบำรุงรักษา การพัฒนาบุคลากร ตลอดจนการพ้นจากราชการ เพื่อให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยความพึงพอใจของบุคคลในหน่วยงาน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หมายถึง ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนกลาง หมายถึง ส่วนราชการภายในที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร

กระบวนการบริหารงานบุคคลในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง หมายถึง ขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการในการจัดการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลังคนและการกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมให้เข้ารับราชการ การบรรจุและแต่งตั้ง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การดูแลรักษาบุคลากร การออกจากราชการหรือการเกษียณอายุ จนถึง การรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเฉพาะพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร

ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

ค่าตอบแทนพิเศษ หมายถึง เงินงบประมาณที่จัดสรรตามพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีจำนวนหนึ่งที่จ่ายให้กับข้าราชการและลูกจ้างทุกประเภทในทุกเดือนที่มาปฏิบัติงานตามระเบียบฯ ไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของเวลาราชการ โดยอัตราส่วนการจ่ายจะแตกต่างกันตามระดับ (common level) หรือตามตำแหน่งงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลของการวิจัยทำให้ทราบความคิดเห็นของบุคลากรด้านต่าง ๆ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลางที่มีต่อการบริหารงานบุคคลในองค์การเพื่อจะนำไปเป็นข้อมูลสำคัญในการวางแผนการบริหารงานบุคคลที่ดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. ผลของการวิจัยสามารถเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลางได้
3. ผลของการวิจัยครั้งนี้จะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการบริหารและจัดการงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานด้านบุคคล ตั้งแต่การวางแผน การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การฝึก อบรมและพัฒนาบุคลากร

การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การดูแลรักษาบุคลากร และการพ้นจากงานให้เกิดประสิทธิ-
ภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น