

บทที่ 1



บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการบริหารงานในองค์การทางการศึกษา ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าคนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ความสำเร็จของงานส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านบุคคลเป็นสำคัญ (สำนักงาน ก.พ., 2531) ในขณะที่ตัวแปรอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานของระบบราชการก็คือปัญหาการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการใช้คนไม่ตรงกับงาน การใช้คนไม่ตรงกับความรู้และความสามารถ การมีข้าราชการมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530) ข้าราชการบางส่วนมีทัศนคติและความสำนึกที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ขาดประสิทธิภาพในการทำงานและขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ซึ่งสอดคล้องกับที่ Kingsbury (1957 อ้างถึงในสมหงส์ เกษมสิน, 2516) เห็นว่าปัญหาการใช้ประโยชน์บุคคลเป็นปัญหาเรื้อรังโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา นอกจากนั้นยังมีปัญหาการขาดแผนที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคล จึงทำให้เกิดการสิ้นเปลืองอย่างมาก หากพิจารณาด้านงบประมาณของประเทศ จะเห็นได้ว่าในแต่ละปีจะต้องใช้งบประมาณในหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำเป็นจำนวนสูงมาก โดยในปี พ.ศ.2523 มีค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการทุกประเภทเป็นมูลค่า 37,582.4 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 32.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เชาว์ อรรถมานะ, ม.ป.ป.) และในปี 2534 มีค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนรวมของกำลังคนภาครัฐ คิดเป็นมูลค่า 141,805 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 37 ของงบประมาณรายจ่าย จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามวางมาตรการต่าง ๆ ที่จะจำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการ โดยได้มีมาตรการจำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ตั้งแต่ พ.ศ.2523 (สำนักงาน ก.พ., 2536) ซึ่ง เชาว์ อรรถมานะ (ม.ป.ป.) กล่าวว่า

“หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่จะให้องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ดูแลให้กำลังคนของส่วนราชการที่มีอยู่พอเหมาะ กับปริมาณและคุณภาพของงาน แต่โดยข้อเท็จจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะส่วนราชการเป็นจำนวนมาก ยังมีการใช้คนที่มีอยู่อย่างไม่เต็มที่นัก” ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมมนา เรื่องการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการระดับนักบริหาร เมื่อวันที่ 13-15 ธันวาคม พ.ศ. 2528 (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, ม.ป.ป.) ที่พบว่าการบริหารงานบุคคลภาคราชการ มีปัญหาประการหนึ่งในห้าประการ คือปัญหาด้านการใช้กำลังคน ด้วยเหตุนี้ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2523 จนถึงปี พ.ศ. 2534 จึงมีอัตราากำลังทั่วประเทศเพิ่มขึ้นถึง 1 เท่าตัว โดยมีอัตราากำลังรวมทั้งสิ้นประมาณ 2.0 ล้านอัตรา ทำให้ระบบราชการมีสภาพเป็นองค์กรขนาดใหญ่และมีปัญหาต่าง ๆ เช่น สภาพโครงสร้างส่วนราชการไม่เหมาะสม ระบบงานและวิธีการทำงานไม่ทันสมัย ค่าใช้จ่าย มีขั้นตอนต่าง ๆ มาก ไม่มีประสิทธิภาพ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ไม่เอื้อต่อการพัฒนา มีปัญหาการสูญเสียกำลังคนที่มีคุณภาพ มีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ไม่อุทิศตนให้แก่ราชการ ค่าตอบแทนต่ำ และระบบบริหารงานบุคคลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ฉะนั้นในสมัยที่ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีจึงมีนโยบายที่จะปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ โดยได้วางระบบที่จะจำกัดจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง พร้อมทั้งการเพิ่มรายได้ ปรับปรุงสวัสดิการ และวางมาตรการให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐบาลต่อมาซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการปรับปรุงระบบราชการ โดยได้กำหนดนโยบายให้ลดขนาดกำลังคนของระบบราชการให้มีขนาดเล็กกระทัดรัด และลดการขยายส่วนราชการ (สำนักงาน ก.พ., 2536) โดยให้ตรึงจำนวนตำแหน่งรวมของข้าราชการและลูกจ้างตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ให้มีไม่เกินจำนวนอัตราที่มีเงิน ๗ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 และให้เพิ่มอัตราใหม่ได้ในกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ไม่เกินจำนวนรวมที่เกิดจากการเกษียณของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในช่วง พ.ศ. 2537-2539 และให้ระงับการเพิ่มจำนวนส่วนราชการและจังหวัดที่ต้องเพิ่มจำนวนอัตรากำลัง ตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2537) มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จะผลักดันให้ส่วนราชการต้องปรับปรุงประสิทธิภาพกำลังคนของตน และเกลี่ยคนจากจุดที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือมีงานน้อยไปสู่จุดที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือมีงานมากกว่า อันเป็นการสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 ที่

ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบราชการไว้โดยให้มีการปรับบทบาทของราชการ ปรับขนาดและโครงสร้างขององค์กรภาครัฐให้มีขนาดกระทัดรัด ปรับระบบการเข้ารับราชการ ระบบการทำงานภาครัฐการให้ทันสมัย รวมทั้งปรับระบบการทำงานของข้าราชการ กำหนดให้ส่วนราชการมีการวางแผนกำลังคน เพื่อให้การใช้กำลังคนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคล เพิ่ม-ลดขนาดบุคลากรตามภาระหน้าที่หลักของหน่วยงาน สร้างกลไกในการโยกย้ายถ่ายเทกำลังคน ให้ข้าราชการลูกจ้างออกจากราชการก่อนเกษียณ ศึกษาวิจัยการใช้กำลังคนภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด กำหนดทิศทางการพัฒนาข้าราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้หน่วยงานราชการมีระบบข้อมูลกำลังคนที่เหมาะสม มีการจัดทำมาตรฐานการทำงาน และแผนการใช้ประโยชน์กำลังคนเพื่อให้กำลังคนมีคุณภาพ ประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน (สำนักนายกรัฐมนตรี้, ม.ป.ป. ช) ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการใช้กำลังคนมาอย่างต่อเนื่องทุกยุคทุกสมัย

เมื่อปี พ.ศ.2530 กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้ดำเนินการโครงการพัฒนาระบบประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ เพื่อให้สามารถจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนได้กว้างขวาง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (กรมการศึกษานอกโรงเรียน กองปฏิบัติการ, 2532) จากการติดตามผลการดำเนินงานโครงการดังกล่าวของหน่วยงานในสังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน เช่น ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้ (2530) ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2530) กรมการศึกษานอกโรงเรียน กองปฏิบัติการ (2532) พบว่ามีปัญหาที่สอดคล้องกัน เช่น บุคลากรไม่เพียงพอ บุคลากรไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์กรและผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเอง มีปัญหาในการประสานงานกับบุคคลบางกลุ่ม บุคลากรบางคนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในบางเรื่อง เช่น การประชาสัมพันธ์งานการศึกษานอกโรงเรียน การจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นต้น

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2533 กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอเป็นสถานศึกษา จำนวน 125 แห่ง โดยใช้งบประมาณปกติและบุคลากรที่มีอยู่เดิม และได้มีการติดตามผลการดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอทั้ง 125 แห่ง แม้จะพบว่าผลการดำเนินกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในช่วง

ปีงบประมาณ 2533 จนถึงปีงบประมาณ 2535 มีอัตราการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทุกปี และ การดำเนินงานการศึกษาออกโรงเรียนมีความสะดวกรวดเร็วขึ้นก็ตาม ก็ยังพบว่ามีปัญหา การขาดแคลนบุคลากร บุคลากรต้องการได้รับการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับงานการศึกษาออกโรงเรียน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและบุคลากร ขาดขวัญและกำลังใจ (กรมการศึกษาออกโรงเรียน, 2536 ก)

ปัจจุบัน กรมการศึกษาออกโรงเรียนได้ปรับระบบการบริหารงานใหม่ โดย กำหนดให้มีศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นสถานศึกษา ที่เป็น หน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ทุกอำเภอ/กิ่งอำเภอทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น 810 แห่ง (กรมการ ศึกษาออกโรงเรียน กองการเจ้าหน้าที่, 2538) และโดยนโยบายของกรมการศึกษาออก โรงเรียน ที่กำหนดให้ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีอัตรากำลัง ข้าราชการครูแห่งละ 1-3 คน โดยเกลี่ยจากส่วนราชการและสถานศึกษาต่าง ๆ ในสังกัด กรมการศึกษาออกโรงเรียน ซึ่งขณะนี้มีอัตรากำลังที่ ก.ค. กำหนดตำแหน่งแล้วแห่งละ 1 ตำแหน่ง คือตำแหน่งหัวหน้าศูนย์ 1 ส่วนตำแหน่งอื่นอยู่ระหว่าง ก.ค. พิจารณากรอบอัตรา กำลัง ซึ่งกรมการศึกษาออกโรงเรียน และศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดได้ส่ง ข้าราชการครู หรือข้าราชการพลเรือนสามัญที่สมัครใจไปช่วยปฏิบัติราชการในฐานะผู้ปฏิบัติ รวมทั้งสิ้น 267 คน จำนวน 220 แห่ง จำแนกเป็นแห่งละ 1 คน จำนวน 187 แห่ง 2 คน จำนวน 22 แห่ง 3 คน จำนวน 9 แห่ง 4 คน จำนวน 1 แห่ง และ 5 คน จำนวน 1 แห่ง (ทัศนีย์ พิงแพง, 2538) โดยยังมีได้ตัดโอนไปกำหนดเป็นตำแหน่ง ข้าราชการครู นอกจากนั้นอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานจริงในศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียน อำเภอ/กิ่งอำเภอ ยังมีบุคลากรประเภทอื่น ได้แก่เจ้าหน้าที่ห้องสมุด ซึ่งเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญ ครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว ครูประจำกลุ่ม วิชากรวิชาชีพ ซึ่งเป็นลูกจ้างเบิกจ่ายจากค่าตอบแทน และอาจมีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งอื่น ๆ ด้วยก็ได้ (กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศึกษาออกโรงเรียน, ม.ป.ป.) จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาเรื่องอัตรากำลังไม่เพียงพอ ขาดความรู้ ความสามารถเฉพาะอย่าง (ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอเมืองภูเก็ต, 2538) และจากผลการสำรวจความคิดเห็น ของประชาชนที่มีต่อศูนย์บริการการศึกษาออก โรงเรียนอำเภอ พบว่า มีปัญหาประการหนึ่ง คือปัญหาด้านคุณภาพของครูผู้สอน (กรมการ



ศึกษานอกโรงเรียน กองแผนงาน, 2538)

จากผลการวิจัยและข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็น การดำเนินงานของศูนย์ประสานงานการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานภายในของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หรือการดำเนินงานของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่มีฐานะเป็นสถานศึกษา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดการศึกษาในสถานศึกษา พ.ศ. 2531 ก็ตาม ก็พบว่ามีปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคลในลักษณะเดียวกัน สำหรับปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคลในกรมการศึกษานอกโรงเรียนนั้น ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ดังผลการวิจัยของ ณรงค์ศักดิ์ กุลจินต์ (2525) ซึ่งศึกษาเรื่องการบริหารการศึกษาของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด กรมวิชาการ กองวิจัยทางการศึกษา (2534) ศึกษาแนวความคิดของผู้บริหาร เรื่องความต่อเนื่องระหว่างการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนและการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เสน่ห์ ผดุงญาติ (2535) ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน ไพโรจน์ วรณวงศ์ (2536) ศึกษาความอดิฉัตรใจในการบริหารงานของผู้บริหารศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2537) ทำการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบโรงเรียน

รุ่ง แก้วแดง (อ้างถึงใน ไทศาล จิตประไพ, ม.ป.ป.) ได้กล่าวแก่หัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอว่า "ตำแหน่งของท่านเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษานอกโรงเรียน หรืออาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในปัจจุบันและอนาคตนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับท่านเป็นสำคัญ ถ้าหากท่านได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ วิธีการ และกระบวนการในการทำงาน" ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของรัตนา พุ่มไพศาล (2528) ที่ว่า "โครงการศึกษานอกโรงเรียนที่สำเร็จด้วยดี มักจะขึ้นอยู่กับผู้จัดโครงการหรือผู้บริหารว่าจะสามารถจัดเรื่องคน รวมทั้งคณาจารย์ ผู้ประสานงาน ฯลฯ ได้ดีเพียงไร แสดงให้เห็นว่าการทำงานจะสำเร็จได้ด้วยดีขึ้นอยู่กับการใช้คนของผู้บริหารด้วย

ส่วนอารี กุลคัมภ์ และนิเชต สุนทรนิทกซ์ (2524) ก็ได้กล่าวไว้ว่า "ผู้บริหารจะต้องรู้จักใช้คน เลือกใช้สิ่งที่เขานัก โดยยึดหลักการจัดคนให้ตรงกับงาน" ซึ่งสอดคล้องกับบทความของทองศรี กำภู (2534 ข) ที่กล่าวว่า "ปัจจัยที่เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงควมมีประสิทธิภาพของการบริหารองค์การ ก็คือความสามารถในการบริหารทรัพยากรในองค์การ ให้เกิดผลอย่างเต็มที่ ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ก็เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งขององค์การ ที่จะต้องได้รับการบริหารและใช้อย่างมีคุณค่าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด" จึงกล่าวได้ว่าการรู้จักใช้ทรัพยากรบุคคลเป็นเรื่องสำคัญมาก

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากงานวิจัยต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอข้างต้นจะพบว่าการใช้ทรัพยากรบุคคลเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน กรมการศึกษานอกโรงเรียนได้พยายามดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลโดยการเคลื่อนย้ายกำลังไปปฏิบัติงานในศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ทำให้มีกำลังคนไม่เพียงพอ ในขณะที่ต้องปฏิบัติงานให้ได้ตามเป้าหมายที่กรมการศึกษานอกโรงเรียนกำหนดทั้งด้านปริมาณ (ปีงบประมาณ 2538 กำหนดเป้าหมายไว้จำนวน 4,200,000 คน) และด้านคุณภาพ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2536 ข) จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรบุคคลให้ได้ประโยชน์สูงสุด จึงจะสามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย ฉะนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริง และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรบุคคล ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจแก้ปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคล การเคลื่อนย้ายกำลัง และการวางแผนกำลังคนของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการใช้ทรัพยากรบุคคล ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน
2. เพื่อศึกษาปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคล ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะการใช้ทรัพยากรบุคคลที่เป็นข้าราชการ ซึ่งได้แก่ผู้บริหาร ข้าราชการที่ช่วยราชการ และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในห้องสมุดประชาชน
2. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาสภาพและปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคลของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามกรอบแนวคิดของ Anthony and Nicholson (1977) คือ การเตรียมการ การนำทรัพยากรบุคคลไปใช้ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

### คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

**ทรัพยากรบุคคล** หมายถึง ผู้บริหาร ข้าราชการที่ช่วยราชการ และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในห้องสมุดประชาชน ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

**สภาพการใช้ทรัพยากรบุคคล** หมายถึง สภาพการเตรียมการ การนำทรัพยากรบุคคลไปใช้ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

**การเตรียมการ** หมายถึง การออกแบบงาน การประเมินค่างาน การวางแผน กำลังคน การสรรหา และการคัดเลือก

**การนำทรัพยากรบุคคลไปใช้** หมายถึง การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาบุคคล การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การสร้างแรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร และการปรับปรุงประสิทธิภาพองค์การ

**การประเมินผลการปฏิบัติงาน** หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบ การให้รางวัล การลงโทษ การพิจารณาเงินเดือน ตลอดจนเป็นข้อมูลเพื่อการพัฒนาบุคคล

ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ หมายถึงสถานศึกษาสังกัด  
กรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในระดับอำเภอ จัดตั้งโดยประกาศ  
กระทรวงศึกษาธิการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดการศึกษาในสถานศึกษา  
สังกัดกรมการศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ. 2531

ผู้บริหาร หมายถึง หัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

ข้าราชการที่ช่วยราชการ หมายถึง ข้าราชการครูหรือข้าราชการพลเรือนสามัญ  
ที่กรมการศึกษานอกโรงเรียน หรือศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดส่งไปช่วยปฏิบัติ  
ราชการในศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในห้องสมุดประชาชน หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญ  
ที่สังกัดห้องสมุดประชาชนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้าศูนย์บริการการ  
ศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผู้วิจัยคาดว่าจะได้รับประโยชน์จากการวิจัยดังนี้

1. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา การใช้ทรัพยากรบุคคล ของ  
ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ
2. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณา การแก้ไขอัตรากำลัง  
ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน
3. ผลการวิจัยจะใช้เป็นแนวทางการวางแผนกำลังคน ของกรมการศึกษา  
นอกโรงเรียน



## วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยดังนี้

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย ผู้บริหาร ได้แก่ หัวหน้าศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ จำนวน 810 คน และผู้ปฏิบัติในศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ จำนวน 824 คน ได้แก่ข้าราชการที่ช่วยราชการ จำนวน 306 คน และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในท้องสมุคประชาชน จำนวน 518 คน รวมประชากรทั้งสิ้น จำนวน 1634 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามตารางสำเร็จรูปของ Krejcie and Morgan (1970) ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิชนิดที่เป็นสัดส่วน ในการสุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม ใช้วิธีสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยวิธีจับสลากจากประชากรของแต่ละกลุ่ม ที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัด โดยจับสลากครั้งละกลุ่มและครั้งละจังหวัด ได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1.2.1 ผู้บริหาร ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 265 คน จากจำนวนประชากร 810 คน

1.2.2 ผู้ปฏิบัติในศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้แก่

1.2.2.1 ข้าราชการที่ช่วยราชการ ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 175 คน จากจำนวนประชากร 306 คน

1.2.2.2 ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในท้องสมุคประชาชน ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 226 คน จากจำนวนประชากร 518 คน

### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ตามกรอบแนวคิดการใช้ทรัพยากรบุคคลของ Anthony and Nicholson (1977)

แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ (checklist)

ตอนที่ 2 สภาพการใช้ทรัพยากรบุคคล มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ (checklist) และคำถามปลายเปิด (open-ended)

ตอนที่ 3 ปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคล มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ (checklist) และคำถามปลายเปิด (open-ended)

### 3. การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความ และงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่การวางแผนกำลังคน การใช้กำลังคน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน ได้แก่ นโยบายของกรมการศึกษานอกโรงเรียน แนวทางการดำเนินงาน และการประเมินปริมาณและคุณภาพงานของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย และสร้างแบบสอบถาม โดยก่อนนำแบบสอบถามไปใช้ ได้นำเสนอผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบความครอบคลุม และความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity) ตลอดจนการใช้ภาษา

### 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 ผู้วิจัยบันทึกเสนอบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอให้หนังสือถึงอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้มีหนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ไปยังศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

4.2 ส่งแบบสอบถามพร้อมทั้งหนังสือขอความร่วมมือในการวิจัย จากอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน และหนังสือแนะนำตนเองของผู้วิจัย ไปยังศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามจำนวนกลุ่มตัวอย่าง โดยบางส่วน ผู้วิจัยจะนำไปส่งด้วยตนเอง และบางส่วนส่งทางไปรษณีย์

4.3 เมื่อส่งแบบสอบถามไปแล้ว 20 วัน และได้รับแบบสอบถามคืน ไม่ครบ ผู้วิจัยจะติดตามแบบสอบถามที่ยังไม่ได้รับคืน โดยจะส่งหนังสือพร้อมทั้งแบบสอบถาม

ไปยังกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยยังไม่ได้รับคืน

#### 5. การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามคืนแล้ว ผู้วิจัยจะนำมาวิเคราะห์โดยใช้สถิติดังนี้

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 สภาพการใช้ทรัพยากรบุคคล

ตอนที่ 3 ปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคล

ข้อมูลทั้งสามตอนผู้วิจัยจะนำมาวิเคราะห์ โดยการแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ และเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปของตารางประกอบคำบรรยาย

#### ลำดับชั้นในการเสนอรายงานการวิจัย

การเสนอข้อมูลในการวิจัย แบ่งออกเป็น 5 บท ตามลำดับ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรบุคคล การบริหารงานของศูนย์บริการ การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างเครื่องมือในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการใช้ทรัพยากรบุคคล

และการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการใช้ทรัพยากรบุคคล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

รายการอ้างอิง

ภาคผนวก