



บทที่ 1

บทนำ

การบริหารงานบุคคล นับว่ามีความสำคัญมากในการบริหารงานของแต่ละองค์การ ใครงการและงานต่างๆ จะดำเนินไปได้จนบรรลุผลสำเร็จ ก็อยู่ที่พนักงานและผู้บริหารงาน ถ้าองค์การมีผู้ปฏิบัติงานดี ก็สามารถทำให้งานขององค์การบรรลุเป้าหมายได้ การที่จะมีผู้ปฏิบัติงานดีมีความรู้ ความสามารถ ตลอดจนมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์การได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของบุคคลนั้น อย่างไรก็ตามการที่จะให้ได้บุคคลที่เปรียบหรือมาช่วยคุณสมบัติทุกประการตามที่แต่ละองค์การคาดหวังไว้ เพื่อเข้าไปปฏิบัติงานในองค์การของคนนั้นย่อมกระทำไต่ยาก ดังนั้นในหลายๆ องค์การจึงจำเป็นต้องตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคล เพื่อทำหน้าที่ในด้านต่างๆ อาทิเช่น การสรรหาและการคัดเลือกบุคคล การบริหารเงินเดือนและค่าจ้าง การแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการ การฝึกอบรมและพัฒนา ตลอดจนการบำรุงขวัญและกำลังใจให้แก่พนักงาน

ยุคแห่งการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เปรียบเสมือนเป็นขั้นตอนแรกของการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานบุคคลจะดำเนินไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน เพราะวัตถุประสงค์ของการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล คือ การเลือกเฟ้นเอาแต่ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งอย่างแท้จริงเข้ามาปฏิบัติงาน นโยบายและวิธีปฏิบัติการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล จึงเป็นสิ่งที่ทำให้เห็นว่า องค์การมุ่งที่จะบริหารงานบุคคลโดยจัดให้ผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ ความสามารถได้ปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับคุณสมบัติของแต่ละบุคคลหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตามการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลไม่มีวิธีการใดจะกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่องค์การทุกแห่งควรถือปฏิบัติ ทั้งนี้ก็เช่นเดียวกับการบริหารองค์การ ซึ่งก็ไม่มีวิธีการใดที่จะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการบริหาร แต่โดย

หลักการและผลการค้นคว้าและการวิจัยที่ได้กระทำในระยะเวลาที่ผ่านมา อาจช่วยชี้ให้เห็นว่าวิธีการใดบ้างที่นำมาปฏิบัติแล้วบังเกิดผลดี หรือวิธีการใดบ้างเป็นวิธีที่ไม่ถูกต้อง ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้

การวิจัยในครั้งนี้จึงมุ่งที่จะสำรวจว่า รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคมีขั้นตอนและมีวิธีปฏิบัติในการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลอย่างไร โดยมีการวิเคราะห์ และเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างของกระบวนการสรรหาและการคัดเลือก พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงจุดเด่น จุดด้อย ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่าวิธีปฏิบัติขององค์การเหล่านี้มีความถูกต้อง หรือมีปัญหาที่ควรจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขประการใดบ้าง

สภาพปัญหา

โดยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่ามีระบบการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ อาจเนื่องมาจากประสบกับปัญหาหลายประการด้วยกัน คือ ปัญหาโครงสร้างการบริหารภายในรัฐวิสาหกิจ ปัญหาการเงิน ปัญหาด้านบัญชี ปัญหาด้านการวางแผนการปฏิบัติงาน ปัญหากฎหมายแรงงาน ปัญหาแรงผลักดันจากนโยบายการเมือง และปัญหาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ (เศรษฐกิจ 7 ปัญหาหลักรัฐวิสาหกิจ 2530:6) ในบรรดาปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ถึงแม้ว่าปัญหาด้านการเงินซึ่งมีรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง สามารถบริหารงานโดยหากำไรให้แก่กิจการของตนได้ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ใบปรคตุตารางแสดงรายรับรายจ่าย หุน หนี้สิน สินทรัพย์ และยอดกำไร ขาดทุน ของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคได้ในภาคผนวก) และอื่นๆ แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องให้ความสนใจอย่างยิ่งก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารภายในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญและน่าสนใจเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูงและพนักงาน

ในระดับปฏิบัติการต่างๆ เหตุที่กล่าวว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเพราะ คณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูงและพนักงานผู้ปฏิบัติงาน จะเป็นผู้ดำเนินการของรัฐวิสาหกิจให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโดยแท้จริงแล้วการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากการปรับปรุงสภาวะเศรษฐกิจของประเทศและการกินคืออยู่ที่ประชาชนแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชนด้วยการใช้คน วัสดุ และเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ (กมลลักษณ์ รัตกุล 2528:204) การที่มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานเข้าไปปฏิบัติงาน น่าจะเป็นเหตุผลที่เชื่อได้ว่าบุคคลเหล่านั้น สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่ารัฐวิสาหกิจไทยในแต่ละแห่งนั้น มีหลักการและวิธีการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเข้าไปปฏิบัติงานได้อย่างไร

รูปแบบของการจัดหาบุคคลให้เข้าไปปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะคณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง มักจะเป็นการแต่งตั้งซึ่งจะประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ชำนาญการ เฉพาะด้านหรือแม้กระทั่งผู้มีตำแหน่งทางการทหาร เหตุผลในการแต่งตั้งส่วนใหญ่แล้ว เป็นเหตุผลทางการเมืองหรือเพื่อความเหมาะสม มากกว่าที่จะใช้หลักการทางวิชาการมาดำเนินการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจ จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล แต่มักจะไม่มีส่วนในการพิจารณาตัวบุคคลให้มาดำรงตำแหน่งในระดับสูง สำหรับในระดับผู้บริหารระดับกลางไปจนถึงระดับพนักงานผู้ปฏิบัติงาน ได้มีความพยายามในการนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ การนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ ถ้ายึดถือความถูกต้องเป็นเกณฑ์ และรู้จักปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมขององค์การแล้ว uly ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมก็น่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับงานมาปฏิบัติงาน แต่ในทางปฏิบัติมักพบว่ารัฐวิสาหกิจแม้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล แต่ขั้นตอนและวิธีการที่ใช้ยังไม่แน่นอนและไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ดังที่ได้มีนักวิชาการศึกษาวิจัยไว้ในอดีตที่ผ่านมา เกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับกลางในรัฐวิสาหกิจไทย uly ใช้วิธีการส่งแบบสอบถามไปยังรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายการวิจัยทั้งหมด 79 แห่ง และได้รับ

แบบสอบถามคืนกลับมา 43 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 53.16 ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่า
 ในบรรดาองค์การรัฐวิสาหกิจต่างๆ ร้อยละ 15 ของทั้งหมดไม่ได้มีการเตรียมการ
 เพื่อแสวงหาบุคคลมาบรรจุในตำแหน่งผู้บริหารระดับกลาง และมีเพียงร้อยละ 58
 ของทั้งหมดที่มีการวิเคราะห์งานในตำแหน่งผู้บริหารระดับกลาง รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่
 อาศัยการสรรหาภายนอกเป็นหลัก และมีประมาณร้อยละ 53 ของทั้งหมดที่ยังคงถือ
 เอาการสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือหลักในการพิจารณาคัดเลือกผู้บริหารระดับกลางของ
 งาน (เกศินี หงสนันท์ และสวัสดิ์ สุคนธ์รังษี 2516:1-3) นอกจากนี้ ผลการวิจัย
 เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาไว้ในรัฐวิสาหกิจ
 หลายแห่ง และได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องการสรรหา
 และการคัดเลือกบุคคล เช่น สุภาศรี ใสภาค (2519:102) ได้ชี้ให้เห็นว่า "ใน
 เรื่องการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน ผู้บริหารระดับสูงของการทำเรื่อง
 ทุกคนควรให้ความสนใจอย่างมาก เพราะเป็นงานขั้นแรกที่จะชักจูงให้บุคคลผู้มี
 คุณสมบัติ และมีความสามารถเข้ามาสมัครงาน หากวิธีการไม่ดีจะทำให้เสียโอกาส
 คัดเลือกคนดีและไม่เป็นที่สนใจของคนที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสม" วิจัยชัย
 รังษีธนานนท์ (2527:193-194) ได้ทำการศึกษาการบริหารงานบุคคลของการ
 ทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และได้พบปัญหา คือ

การสรรหาบุคคลยังอยู่ในวงจำกัด การประกาศรับสมัครบุคคลเข้าปฏิบัติงาน
 จากแหล่งข่าวภายนอกยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทำให้บุคคลทั่วไปไม่ค่อยได้ทราบ
 พนักงานส่วนใหญ่จึงได้มาจาก การแนะนำของเพื่อนหรือญาติที่เป็นพนักงานอยู่แล้ว
 บุคคลที่สมัครเข้าเป็นพนักงานจึงอยู่ในวงจำกัด ทำให้โอกาสในการเลือกสรรบุคคลที่
 มีความรู้ ความสามารถน้อยลงและอาจก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ได้โดยง่าย วิธีการ
 คัดเลือกไม่มีการสัมภาษณ์ขั้นต้น วิธีการทดสอบยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน เช่น การ
 คัดเลือกพนักงานระดับปฏิบัติการบางคนใช้การสอบสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียว จึงอาจ
 ทำให้ได้ผู้สมัครตรงตามคุณสมบัติแต่ไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริง
 เข้ามาปฏิบัติงาน

สินหาท สวนแก้ว (2527:205) ได้ศึกษาการบริหารงานบุคคลของการ
 ปิรคร เลียมแห่งประเทศไทยและพบว่า "พนักงานมีความคิดว่า บคท. ไม่สนับสนุน
 พนักงานเดิม พอมีตำแหน่งว่างก็มุ่งแต่จะรับพนักงานใหม่เข้าทำงาน และผู้ที่มาสมัคร

งานส่วนมากจะเป็นญาติหรือเพื่อนฝูงของพนักงานที่ทำงานอยู่ก่อนในองค์การ"

จากตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์การมีความจำเป็นที่จะต้องม
วิธีการ และขั้นตอนในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่เป็นระบบ และเป็นระบบที่
เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมขององค์การ การไม่ได้นำเทคนิคของการสรรหาและ
การคัดเลือกบุคคลมาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพองค์การ ตลอดจนการมีขั้นตอนและวิธี
การที่ไม่ถูกต้อง จะก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาได้ เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก การ
ปกปิดข้อมูลข่าวสารในการรับสมัครงานเมื่อมีตำแหน่งว่าง การใช้วิธีการคัดเลือก
บุคคลที่ไม่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถของบุคคล ดังที่ จาเนียร์ จวงตระกูล
(2526:64) กล่าวไว้ว่า

ในรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการคัดเลือกบุคคล กล่าวคือใช้
การฝากฝัง ใช้เส้นสายหรือใช้อิทธิพลการทางเมืองเข้ามาบีบบังคับผู้บริหาร ให้รับ
บุคคลเข้ามาทำงานทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการจนถึงระดับผู้บริหารชั้นสูง การใช้
ระบบดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้ได้คนไม่ตรงกับความต้องการของงาน หรือ Job
specification แล้วยังก่อให้เกิดระบบพรรคพวกเป็นก๊ก เป็นเหล่า ทำให้เกิดทั้ง
กลุ่มและแก๊งที่จะปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มของตน ความจงรักภักดี (loyalty)
แทนที่จะมีผลต่อองค์การ ก็จะมุ่งไปสู่กลุ่มของคนก่อนอื่น

ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การดำเนินงาน
งานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ วิธีการสรรหาและการ
คัดเลือกบุคคลจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ในการช่วยกลั่นกรองให้ได้บุคคลที่มีความรู้
ความสามารถอย่างแท้จริงได้เข้าไปปฏิบัติงานในองค์การได้อย่างเหมาะสม เนื่อง
จากการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการบริหารงาน
บุคคลและเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานในองค์การ และจะมีผลกระทบต่อพนักงาน
และองค์การทั้งในทางตรงและทางอ้อม ความสำเร็จและความล้มเหลวของการ
สรรหาและการคัดเลือกบุคคล จึงมักขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายด้าน เช่น ข้อบังคับ
และข้อจำกัด โครงสร้าง นโยบาย วัฒนธรรมขององค์การ และอื่น ๆ เหลือสิ่งอื่นใด
นโยบายของผู้บริหารและขององค์การ รวมทั้งนโยบายในการวางแผนกำลังคน จะ

เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการกำหนดรูปแบบของการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐวิสาหกิจไทยโดยส่วนมากแล้วจะได้มีการจัดทำแผนวิสาหกิจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคนอกจากจะมีแผนหลักคือ แผนวิสาหกิจแล้ว ยังมีแผนปฏิบัติงานประจำปีกำหนดรายละเอียดในด้านต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เชื่อได้ว่านโยบายด้านวางแผนกำลังคนซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปีและแผนวิสาหกิจ จะเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การสรรหาและการคัดเลือกบุคคลบรรลุเป้าหมายของแผน แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีปัญหา ดังที่สุภมาศ อุมาริ (2529:83) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาการบริหารของการไฟฟ้านครหลวง และอธิบายว่า

เมื่อพิจารณาทางด้านแผนกำลังคน บปรากฏว่าในแผนหลักของการไฟฟ้านครหลวง ใช้ชื่อแผนกำลังคนว่า แผนพัฒนาการใช้ทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วยโครงการพัฒนาพนักงานและโครงการใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า ยังไม่ครอบคลุมเนื้อหาสาระของแผนกำลังคนที่ถูกต้องตามหลักการ เพราะคามหลักการของการวางแผนกำลังคนแล้วจะต้องประกอบด้วยแผนการสรรหาบุคลากร แผนการจ่ายค่าผลประโยชน์ตอบแทน แผนการฝึกอบรมและพัฒนา แผนการทำนุบำรุงรักษาทรัพยากรบุคคล และแผนด้านแรงงานสัมพันธ์ แต่ปรากฏว่า แผนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องบุคคลซึ่งบรรจุในแผนหลักนั้นมุ่งเน้นที่ประเด็นของการฝึกอบรมและพัฒนา เป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้ วีระอร เยี่ยมแสนสุข (2529:10) ได้ทำการศึกษา การบริหารงานบุคคลของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และพบว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่มีการกำหนดนโยบายในการสรรหาพนักงานไว้อย่างชัดเจน ในข้อบังคับ กพท. ว่าด้วยระเบียบพนักงาน หมวดที่ 1 ข้อที่ 6 กำหนดเฉพาะคุณสมบัติทั่วไปของพนักงานเท่านั้น ยังไม่มีข้อความใดที่จะกำหนดถึงวิธีการสรรหาและคัดเลือกพนักงาน และไม่มีข้อความกำหนดว่าเมื่อใดจึงจะทำการสรรหาพนักงานเข้ามาในองค์การ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจมีการกำหนดแผนกำลังคนไว้ แต่เหตุใดจึงไม่ครอบคลุมถึงเรื่องการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล หรือเมื่อมีการกำหนดแผนไว้

ได้ดำเนินการตามแผนหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีผู้ศึกษาและเสนอทางแก้ไขไว้ รัฐวิสาหกิจได้มีการแก้ไขปัญหานั้นหรือไม่ มีการนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้หรือไม่ งานวิจัยของศนิพงษ์ หงษ์พานิช (2525 : ค) ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง การสรรหาและคัดเลือกบุคคลขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการไฟฟ้านครหลวง: ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ ได้สนับสนุนว่า "การนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคล ก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อองค์การในหมู่พนักงานและเป็นการเสริมสร้างขวัญในการทำงานของพนักงานด้วย"

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เท่าที่มีผู้ศึกษาไว้ นั้นมักเป็นการศึกษาเฉพาะแห่ง ยังไม่มีการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบเท่าใดนัก และแม้ว่าจะมีการศึกษาเปรียบเทียบไว้บ้าง แต่ก็นับเป็นเวลานานมาแล้ว เช่น เกคินี และสวัสดิ์ ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจไว้เมื่อปี 2516 ศนิพงษ์ หงษ์พานิช ศึกษาเรื่อง การสรรหาและคัดเลือกบุคคลขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการไฟฟ้านครหลวง: ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบไว้เมื่อปี 2525 การนำเรื่อง การสรรหาและคัดเลือกบุคคล มาศึกษาวิจัยอีกครั้งจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำอย่างยิ่ง อย่างน้อยก็จะเป็นการตรวจสอบว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งมีผู้ศึกษาไว้แล้วนั้น จะมีขั้นตอนและวิธีการในการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมา และอาจจะอำนวยความสะดวกในด้านวิชาการเพิ่มมากขึ้นในแง่ของการศึกษาในวงกว้าง เพื่อจะได้ทำการเปรียบเทียบ จุดเด่น จุดด้อย ที่เกิดจากการนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ และเพื่อจะได้ทราบว่า ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคได้ยึดถือหลักเกณฑ์ และมีขั้นตอนในการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยในเรื่องการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล คือ

1. เพื่อให้ทราบถึงสภาพของหน่วยงานการสรรหาและการคัดเลือก

บุคคล คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล ซึ่งได้แก่ นโยบายในการสรรหาและการคัดเลือก การวางแผนกลยุทธ์ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ การตัดสินใจและการประเมินผลการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล ในรัฐ-วิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค

2. เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค

3. เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดและปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อ การสรรหา และการคัดเลือกบุคคลในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค

4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ พร้อมทั้งเสนอการปรับปรุงแก้ไข ในการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาในหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจเฉพาะ ที่มีลักษณะการดำเนินงานประเภทสาธารณูปโภค แม้ว่าจะมีหน่วยงานที่มีการจัดตั้ง เป็นรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ในปัจจุบันทั้งหมด 67 แห่ง แต่ในการศึกษาเรื่อง การสรรหาและการคัดเลือกบุคคลในรัฐวิสาหกิจไทย จะเป็นค้นหาข้อมูลและวิเคราะห์ ข้อมูลในรายละเอียดซึ่งเป็นการยาก ที่จะได้ข้อมูลจากรัฐวิสาหกิจทั้ง 67 แห่ง ใน ช่วงเวลาอันจำกัดผู้ศึกษาจึงเลือกศึกษาเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 5 รัฐวิสาหกิจ (รายละเอียดตามตารางที่ 1-1) โดยศึกษาเฉพาะ ส่วนกลางในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น เหตุผลที่เลือกศึกษารัฐวิสาหกิจประเภท สาธารณูปโภค เพราะ

1. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการพื้นฐานมี ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและต่อสังคม การดำเนินงานกิจการ เช่น การผลิต การจำหน่าย การบริการและการบริหาร ต้องการความคล่องตัวสูง และมีข้อ จำกัดด้านสภาพแวดล้อมน้อยกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทอื่นๆ

2. เป็นหน่วยงานที่มีสินทรัพย์ รายได้ รายจ่าย ในอัตราที่สูงกว่ารัฐ-วิสาหกิจอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว แต่อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูป-

จัดตามลักษณะการดำเนินงาน	จัดตามส่วนราชการที่สังกัด	จัดตามลักษณะที่มาของอำนาจการจัดตั้ง
<p style="text-align: center;"><u>ประเภทสาธารณูปโภค</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 2. การไฟฟ้านครหลวง 3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 4. การประปานครหลวง 5. การประปาสวนภูมิภาค 	<p style="text-align: center;">สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย</p> <p style="text-align: center;">" _____ "</p> <p style="text-align: center;">" _____ "</p> <p style="text-align: center;">" _____ "</p>	<p style="text-align: center;">พระราชบัญญัติหรือประกาศคณะปฏิวัติ</p> <p style="text-align: center;">" _____ "</p> <p style="text-align: center;">" _____ "</p> <p style="text-align: center;">" _____ "</p> <p style="text-align: center;">" _____ "</p>

ตารางที่ 1-1 แสดงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการดำเนินงาน ตามส่วนราชการที่สังกัดและตามลักษณะที่มาของอำนาจการจัดตั้ง

ที่มา คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายและจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจ, นโยบายการบริหารงาน และการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ และมาตรการเพื่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรจุเป้าหมาย รายงานเสนอข้อที่ประชุมเชิงนโยบายเรื่อง แนวทางการจัดทำแผนวิสาหกิจ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ในวันที่ 27 มีนาคม 2527 จัดพิมพ์โดย กองพัฒนาแผนงานและการบริหาร สำนักงบประมาณ

บุคคลสามารถหารายได้มาจนเพียงพอเลี้ยงดูตนเองได้ จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงไม่สามารถเข้าไปควบคุมในด้านต่างๆ ได้มากเหมือนรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น

3. เป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนผู้ปฏิบัติงานมากและต้องอาศัยผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน โดยเฉพาะสาขาวิศวกรรมศาสตร์ มากกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทอื่น

4. เป็นหน่วยงานที่มีกิจการ ซึ่งมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง

อนึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะกรณีการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลในระดับพนักงานที่ปฏิบัติการเท่านั้น ไม่ศึกษาพนักงานในระดับผู้บริหาร เพราะในระดับนี้อาจใช้วิธีโอนมาจากหน่วยงานอื่นหรือประมูลตัวมา หรือเป็นตำแหน่งที่นักการเมืองหรือข้าราชการการเมืองแต่งตั้งให้มาปฏิบัติงาน โดยศึกษาในแง่ของกระบวนการการบริหารการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล ซึ่งเริ่มตั้งแต่องค์การมีความจำเป็นและมีความต้องการบุคลากร การสรรหาบุคคล แหล่งที่ทำการสรรหาบุคคล วิธีการสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลที่ต้องการ การคัดเลือกบุคคล เกณฑ์ในการคัดเลือก ขั้นตอนและวิธีการในการคัดเลือก การประเมินผลการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล จนกระทั่งได้บุคคลที่ต้องการมาปฏิบัติงาน

สมมติฐานในการวิจัย

กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล ในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ไม่มีความแตกต่างกัน

นิยามศัพท์

1. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค หมายถึง องค์การที่มีการประกอบ การเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสาธารณณะ ในด้านบริการที่รัฐจัดขึ้นเพื่อสนอง

ความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน ภัยจึงอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ บริการที่เป็น สาธารณูปโภค ได้แก่ การไฟฟ้าและการประปา งานการศึกษาวิจัยครั้งนี้รัฐวิสาหกิจ ประเภทสาธารณูปโภค จะหมายถึงหน่วยงานต่อไปนี้ คือ การไฟฟ้านครหลวง การ ประปานครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทย

2. การสรรหาบุคคล หมายถึง การดำเนินงานในกิจกรรมหลายว อย่างที่หน่วยงานจัดทำขึ้น เพื่อมุ่งจูงใจผู้สมัครงานที่มีความรู้ ความสามารถและมี ทัศนคติที่ดีตรงตามความต้องการ ให้นำเข้ามาร่วมทำงานเพื่อช่วยให้องค์การประสบ ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

3. การคัดเลือกบุคคล หมายถึง การดำเนินการเลือกผู้สมัครงาน เพื่อที่จะให้ได้คนดีที่สุดในยุคสมัยที่มีความเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อที่จะให้เข้ามา ทำงานในตำแหน่งต่างๆ ที่ต้องการรับบุคคล การคัดเลือกอาจทำได้หลายวิธี เช่น การทดสอบ การสัมภาษณ์ การตรวจร่างกาย เป็นต้น

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

การสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการ บริหารงานบุคคลและเป็นงานที่มีบทบาทสำคัญต่อทุกว องค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรนั้นจะมี ขนาดใหญ่หรือเล็กก็ตาม เพราะฉะนั้น การศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องการสรรหา และการคัดเลือกบุคคลในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น จะช่วยชี้ให้เห็นถึงสิ่งสมควร ปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น จะส่งผลให้กับรัฐวิสาหกิจมีระบบในการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เพื่อให้ได้ผู้ปฏิบัติ งานที่เหมาะสมทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพและพฤติกรรม มีการใช้ประโยชน์จากคนได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับหลัก Put the right man in the right job นอกจากนี้ ในการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลแต่ละครั้ง มักจะต้อง ใช้เวลาและงบประมาณในการดำเนินงานมากพอสมควร ถ้ารัฐวิสาหกิจสามารถ สร้างระบบที่ดีในการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลแล้ว ย่อมเป็นการคุ้มค่าแก่การ ลงทุนและไม่เสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนในการวิจัยเกี่ยวกับ การสรรหาและการคัดเลือกบุคคลในรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ดังนี้

1. ขั้นตอนการสำรวจเอกสารหรือวิจัยเอกสาร (Documentary research) ผู้วิจัยได้ดำเนินการดังนี้
 - 1.1. ศึกษา ค้นคว้าทฤษฎีและแนวความคิด ผลงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล
 - 1.2. ศึกษา วิเคราะห์โครงสร้าง หน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล
2. ขั้นตอนการวิจัยภาคสนาม (field research) ผู้วิจัยศึกษาโดยการสัมภาษณ์บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เพื่อมุ่งสำรวจกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนี้ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลของแต่ละองค์การว่า มีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร

เครื่องมือในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ ภัยพัฒนา แบบสัมภาษณ์การสรรหาและการคัดเลือกบุคคลในรัฐวิสาหกิจไทยขึ้นมา แบบสัมภาษณ์นี้เป็นแบบสัมภาษณ์ประเภทไม่มีโครงสร้างแน่นอน (unstructured interview) ในการสร้างแบบสัมภาษณ์อาศัยข้อมูลจาก

1. เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลตามหลักการบริหารงานบุคคล ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ
2. เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยทางสังคมศาสตร์
3. ระเบียบ คำสั่ง และสิ่งพิมพ์ต่างๆ จากองค์การรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะงานเป็นสาธารณูปโภค 5 แห่ง ที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

แบบสัมภาษณ์นี้ แบ่งเป็น 3 ส่วนใหญ่ คือ

ส่วนที่ 1 พื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่รับผิดชอบ
การสรรหาและการคัดเลือกบุคคล

ส่วนที่ 2 กระบวนการสรรหาบุคคล

ส่วนที่ 3 กระบวนการคัดเลือกบุคคล

คำตอบจากแบบสัมภาษณ์ทั้ง 3 ส่วน ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา
ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ รวมทั้งระดับความมีประสิทธิภาพของ
กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลหรือมี
ผลกระทบต่อกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลทั้งในด้านผลดีและผลเสีย ผู้ตอบมี
โอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในด้านต่างๆ
ให้
เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การทดสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์ ทดสอบโดยการนำแบบสัมภาษณ์ที่
สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วไปทดสอบความเที่ยงตรง (validity) กับอาจารย์ผู้
เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์ทางด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อ
พิจารณารายละเอียดของแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้น ว่ามีความถูกต้อง เข้าใจชัดเจน
และตรงกัน จากนั้นนำคำถามมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมก่อน จึงนำไปเก็บข้อมูลจาก
มวลประชากร

ประชากรที่ศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ศึกษาจากมวลประชากรในรัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง คือ

1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งมีขอบเขตการ
ดำเนินงานในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้านครหลวง
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผู้ซื้อพลังงานไฟฟ้าต่างๆ ในปี 2531 มีอัตรากำลังที่เป็น
พนักงาน 25,705 คน และลูกจ้างชั่วคราว 5,423 คน

2. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินงานในการจัดจำหน่ายไฟฟ้าและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนในปี 2530 มีอัตรากำลังเป็นพนักงานประจำ 10,859 คน

3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินงาน คือ การก่อสร้างและปรับปรุงเสริมระบบจำหน่าย การเร่งรัดพัฒนาชนบท การพัฒนาไฟฟ้าหมู่บ้าน ขยายเขตไฟฟ้าหมู่บ้านแบบพัฒนาการ และโครงการอื่น ๆ อีกมาก มีพนักงานประจำทั้งหมดในปี 2530 จำนวน 24,397 คน

4. การประปานครหลวง (กปน.) ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินงานในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชน ปี 2530 มีพนักงานประจำรวมทั้งสิ้น 5,845 คน

5. การประปาสวนภูมิภาค (กปภ.) ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินงานในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปานอกเขตการประปานครหลวง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชน ปี 2530 มีพนักงานประจำ 5,165 คน

องค์การรัฐวิสาหกิจทั้ง 5 แห่งนี้ มีลักษณะงานที่ต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ ความชำนาญในสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้ส่วนมากปฏิบัติงานอยู่ในสายงานหลัก (line) นอกเหนือจากสายงานหลักก็จะเป็นผู้ทำงานอยู่ในสายงานช่วยอำนวยความสะดวก (staff) ทั้งบุคคลที่อยู่ในสายงานหลักและสายงานช่วยอำนวยความสะดวกในองค์การรัฐวิสาหกิจทั้ง 5 แห่งนี้ เป็นส่วนประกอบของประชากรที่จะทำการศึกษารายการใช้จ่ายแบบสัมพัทธ์ซึ่งผู้วิจัยทำการจัดส่งแบบสัมพัทธ์ และไปสัมพัทธ์ในหน่วยงานการสรรหาและการคัดเลือก หรือหน่วยงานการบริหารงานบุคคลขององค์การรัฐวิสาหกิจทั้ง 5 แห่ง วิทยากรกำหนดให้ผู้บริหารหรือผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานเป็นผู้ตอบคำถาม

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการดำเนินการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล ทำรายการจัดส่งแบบสัมพัทธ์ไปให้

พิจารณาก่อน และไปเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบตามจุด จุดที่ใช้เครื่อง
บันทึกเสียงช่วยในการบันทึกข้อมูล การสัมภาษณ์ส่วนมากใช้เวลาประมาณครั้งละ 1
ชั่วโมง ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนี้ ผู้วิจัยได้ทำหนังสือขออนุญาตและขอความร่วมมือ
ไปยังหัวหน้าหน่วยงานขององค์การรัฐวิสาหกิจที่จะศึกษาก่อนทุกครั้ง ทั้งนี้เพื่อขอ
อนุญาตและขอความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์ พร้อมทั้งนัดวันและเวลาที่จะสัมภาษณ์



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย