

## แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกระบวนการสรรหาข้าราชการครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้นำแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังต่อไปนี้

### 2.1 แนวคิดการสรรหาบุคลากร

#### 2.1.1 ความหมายของการสรรหาบุคลากร

การสรรหาบุคลากร เป็นหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีความสำคัญ โดยหลักการของการสรรหา คือ การสรรหาคนดีที่มีความรู้ ความสามารถที่สุดเท่าที่จะหาได้ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และดำเนินการอย่างมีมาตรฐาน เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร ที่ต้องการหาบุคคลที่เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนโยกย้ายไปทำงานในตำแหน่งอื่นๆ ได้ รวมถึงมีการพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปในอนาคตได้ ดังนั้น การสรรหาบุคคลจึงต้องคำนึงถึงวิธีการที่มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และมีมาตรฐานด้วย (วิลาส สิงหวิสัย, 2547)

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคลากรมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง การสรรหาบุคลากรในลักษณะต่างๆ ไว้ ดังนี้

พยะม วงศ์สารศรี (2545:124) กล่าวว่า การสรรหาบุคลากรเป็นงานขั้นแรก และมีความสำคัญต่อกระบวนการจัดคนเข้าทำงาน ทั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรได้ผู้สมัครงานที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการ โดยกระบวนการสรรหาเป็นการแสวงหาคนเข้าทำงานและสิ้นสุดเมื่อบุคคลได้เข้ามาสมัครงานในองค์กร การสรรหาจึงเป็นศูนย์รวมของผู้สมัครงานเพื่อดำเนินการคัดเลือกเป็นพนักงานใหม่ต่อไป

दनัย เทียนพุด (2541:33) กล่าวถึงกระบวนการสรรหาบุคลากรว่าเป็นการแสวงหาหรือเลือกสรรเพื่อให้ได้คนดีที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งงาน และที่สำคัญที่สุดคือสามารถปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมขององค์กร และเป็นบุคคลที่มีแววในการพัฒนาให้เติบโตก้าวหน้าได้

วิชย โถสุวรรณจินดา(2546:49) ให้ความหมายของการสรรหาว่า เป็นกระบวนการ กลั่นกรอง และคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณสมบัติ คุณวุฒิทางการศึกษา มีความรู้ความสามารถ และ ประสบการณ์ เพื่อมาปฏิบัติงานในตำแหน่งงานที่กำหนดไว้

ธัญญา ผลอนันต์ (2546:40) กล่าวว่า การสรรหา คือกระบวนการที่องค์กรใช้จูงใจ ผู้สมัครงานที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะตรงตามที่ต้องการจากแหล่ง ต่างๆ มาสมัครในตำแหน่งที่ต้องการ เพื่อช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของ องค์กร

วิลาวรรณ รพีพิศล (2550:79) กล่าวว่า การสรรหาเป็นหน้าที่หนึ่งของการบริหารงาน บุคคล ที่ต้องอาศัยวิธีการแสวงหาและจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถเชิงศักยภาพ ทักษะ และคุณสมบัติต่างๆ ที่ตรงตามความต้องการขององค์กร เข้าร่วมร่วมปฏิบัติงานในตำแหน่ง ที่เหมาะสม และสามารถนำพาองค์กรให้บรรลุผลสำเร็จตามทิศทาง และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ และที่สำคัญการสรรหาต้องวางอยู่ในกรอบของความดีและความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2539:97) ให้ความหมายของการสรรหา ว่าเป็นการดำเนินงานใน กิจกรรมหลายๆอย่างที่หน่วยงานจัดทำขึ้น เพื่อมุ่งจูงใจผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถ และทักษะที่ ดีตรงตามความต้องการ ให้เข้าร่วมทำงานในอันที่จะช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ได้

สุภาพร พิศาลบุตร (2542:18) ได้กล่าวถึงความสำคัญของกระบวนการสรรหา โดยสาเหตุและความจำเป็นที่จะต้องมีการสรรหาบุคคล เนื่องจาก มีการหมุนเวียนการเข้าออกงาน ของพนักงาน ซึ่งเกิดขึ้นในทุกองค์กร รวมถึงมีการ โอน ย้าย เกษียณอายุ ที่ทำให้หน่วยงานขาด บุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ในบางตำแหน่ง จึงมีความจำเป็นต้องสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ แทนเพื่อให้ดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในกรณีที่มีการเลื่อนตำแหน่งจากเดิม จึงจำเป็นที่จะต้องสรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทน อีกทั้งลักษณะของงานที่เปลี่ยนไปจากเดิม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรใหม่ที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ เทคโนโลยี และอัตราความเจริญเติบโตขององค์กรทำให้ต้องขยายกิจการตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ซึ่ง ต้องการบุคลากรเพิ่มขึ้น เพื่อจะได้เข้าร่วมดำเนินกิจการนั้น

นอกจากนี้สุภาพร พิศาลบุตร ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของการสรรหาว่า ช่วยให้องค์กร มีแหล่งสำรองข้อมูลด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะช่วยให้ระบบการคัดเลือก สามารถดำเนินไปอย่าง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และลดค่าใช้จ่าย รวมไปถึงเป็นการประชาสัมพันธ์หน่วยงาน หรือองค์กร ให้บุคคลภายนอกได้ทราบถึงกิจการการดำเนินงานขององค์กร ให้เป็นที่แพร่หลายต่อสาธารณชน

ทั่วไป นอกจากนี้ยังช่วยให้องค์กรทราบความเคลื่อนไหวของการสรรหา ที่ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อจะได้เตรียมความพร้อมได้

Milkovich and Glueck (อ้างในสำรวจ ทวีชัย, 2551:46) กล่าวถึงการพิจารณาสรรหาบุคคลที่มีลักษณะตรงตามลักษณะงาน โดยสิ่งที่จะต้องพิจารณาในการสรรหาประกอบด้วย 3 ส่วนด้วยกัน คือ แหล่งที่มาของบุคลากร กระบวนการสรรหา และการประเมินผลการสรรหา โดยรูปแบบการสรรหาจะเป็นแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน เช่น ภาวะเศรษฐกิจ โครงสร้างองค์กร ลักษณะเฉพาะของงาน เป็นต้น

จากความหมายที่นักวิชาการได้ให้ไว้ดังที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่ามีการให้ความหมายที่ความคล้ายคลึงกัน โดยต่างให้นิยามของการสรรหาว่าเป็นกระบวนการ ที่จะต้องดำเนินการอย่างมีขั้นตอน มีระบบระเบียบ และมีกฎเกณฑ์ มีการวางแผนอย่างชัดเจน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมตรงตามความต้องการขององค์กร รวมถึงวิธีการต่างๆในแต่ละขั้นตอนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง เหมาะสม และยุติธรรม ดังนั้นผู้วิจัยจึงสรุปความหมายของการสรรหาได้ว่า การสรรหา หมายถึง กระบวนการของการกลั่นกรอง และค้นหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงตามตำแหน่งงาน และมีทัศนคติตรงตามที่ต้องการ รวมถึงการจูงใจให้บุคคลนั้นเข้าสมัครงานในองค์กร โดยวิธีการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทขององค์กร โดยอยู่ในกรอบความต้องการ และมีความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน

### 2.1.2 หลักการสรรหาบุคลากร

อุทัย หิรัญโต (2531:66) กล่าวถึงหลักการสำคัญของการสรรหาบุคคลว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน จึงจะเกิดผลสำเร็จอย่างแท้จริง โดยในขั้นตอนแรก องค์กรหรือหน่วยงานกำหนดงานที่ต้องการให้แน่นอน เพื่อที่จะเลือกสรรบุคคลมาบรรจุไว้ ขั้นตอนต่อมาคือการกำหนดคุณสมบัติของคนที่ต้องการหรือหน่วยงานต้องการไว้อย่างชัดเจน และขั้นตอนสุดท้ายคือ การประกาศหรือประชาสัมพันธ์ให้คนมาสมัคร เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานได้เลือกสรร

หลังจากที่ดำเนินการตามขั้นตอนทั้งสามแล้ว องค์กรหรือหน่วยงานจะต้องพิจารณาจัดสรรบุคคลให้ตรงกับงาน โดยมีหลักการเลือกสรรบุคคลที่สำคัญ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วแต่ละองค์กรหรือหน่วยงาน จะมีความแตกต่างกันของตำแหน่งงาน และภาระงาน ดังนั้นจึงต้องเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่แตกต่างกัน เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับงานมากที่สุด โดยองค์กรหรือหน่วยงานจะต้องมีการทดสอบความรู้ ความสามารถ ที่มีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้ และมีความเป็นธรรม นอกจากนี้ตำแหน่งงานต่างๆ มีลักษณะงานแตกต่างกัน องค์กรหรือ

หน่วยงานจะต้องใช้วิธีการเลือกสรรที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะของงาน และสภาพการทำงานประกอบการพิจารณา

วิลวาร์ณ รพีพิศาล (2547:88) ที่กล่าวถึงหลักสำคัญของการสรรหาว่าจะทำหลังจากองค์กรได้มีการวางแผน และทราบความต้องการด้านบุคลากร การสรรหาถือว่าเป็นงานที่พิสูจน์ความสามารถของผู้ที่รับผิดชอบด้านการสรรหาว่ามีความสามารถมากเพียงใด และถือเป็นหัวใจสำคัญของการได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการเข้ามาทำงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานมากที่สุด การสรรหาถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานให้กับองค์กรในระยะยาว การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการวางแผนการดำเนินงานด้านอัตรากำลังคนที่ดี เพื่อรองรับการขยายตัวขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อให้องค์กรมีโอกาสสรรหาได้อย่างรวดเร็ว ประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณ

โดยสรุปแล้วหลักการสำคัญของการสรรหา เริ่มต้นจากการวางแผนอัตรากำลังเพื่อให้ทราบว่าองค์กรต้องการบุคคลมากน้อยเพียงใด แล้ววางแผนการเลือกใช้วิธีการในการสรรหา เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับความต้องการ และตรงกับตำแหน่งงานที่องค์กรต้องการ โดยวิธีการสรรหา นั้นจะต้องมีขั้นตอนของการทดสอบความสามารถ คุณสมบัติ ประสิทธิภาพการทำงานของบุคคล และอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม และเชื่อถือได้ รวมถึงการคำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ไปในการสรรหา เช่น ระยะเวลา งบประมาณ บุคลากร เพื่อให้ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าสูงสุด

### 2.1.3 ข้อพิจารณาในการสรรหา

ในกระบวนการสรรหา เป็นสิ่งที่กระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่งานตามเงื่อนไขที่ได้ระบุไว้ในแผน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลจะต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบ และมีความชัดเจนในการปฏิบัติ โดยองค์กรต้องกำหนดข้อพิจารณาในการสรรหา เพื่อให้การสรรหาประสบความสำเร็จ เริ่มต้นจากองค์กรมีการกำหนดนโยบายขององค์กร เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางในการสรรหา ผู้ที่ทำหน้าที่สรรหาบุคคลต้องศึกษา และทำความเข้าใจนโยบายขององค์กรว่าต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไรเข้ามาปฏิบัติงาน อีกทั้งจะต้องกำหนดเงื่อนไขเพื่อจูงใจให้ได้บุคลากรที่ต้องการ ขณะเดียวกันก็ต้องมีนโยบายสนับสนุนส่งเสริมบุคลากรในองค์กรมากกว่าบุคลากรภายนอกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องตำแหน่งงาน ค่าตอบแทน ซึ่งส่วนนี้จะช่วยสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่บุคลากร และจะต้องพัฒนากลไกการพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพพร้อมในการปฏิบัติงานให้มากยิ่งขึ้น

นอกจากผู้ที่ทำหน้าที่สรรหาบุคลากรจะต้องเข้าใจนโยบายขององค์กรแล้ว ยังต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแผนงานด้านทรัพยากรมนุษย์ และมีความรู้ ความสามารถในการวางแผน วิเคราะห์ข้อมูล ติดตาม ประเมินผล และแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับแผนงานด้านทรัพยากรมนุษย์ได้ เป็นอย่างดี เพื่อจะได้ทราบว่าองค์กรต้องการบุคลากรในตำแหน่งใดบ้าง มีคุณสมบัติอย่างไร และต้องดำเนินการสรรหาในช่วงเวลาใด เพื่อจะได้จัดเตรียมการสรรหาบุคลากรให้ได้ตามที่แผนกำหนด ถือได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่สรรหามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการสรรหาบุคลากรขององค์กร อีกทั้งองค์กรจะต้องพิจารณาสภาพแวดล้อมทั่วไป โดยจะต้องให้ความสำคัญทั้งปัจจัยภายใน และภายนอกที่มีผลกระทบต่อการสรรหาบุคลากร

#### 2.1.4 กระบวนการสรรหาบุคลากร

การดำเนินงานสรรหาเพื่อจูงใจบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงกับตำแหน่งหน้าที่การงาน มาสมัครงานกับองค์กร สามารถทำได้จากการสรรหาบุคคลจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งกระบวนการสรรหาบุคลากรนั้นสามารถสรุปได้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2525:125) กำหนดขั้นตอนของกระบวนการสรรหาบุคคลไว้ 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้ ขั้นตอนที่หนึ่งคือการกำหนดลักษณะงาน เป็นข้อมูลพื้นฐานที่ช่วยทำให้เข้าใจ ลักษณะงานได้อย่างชัดเจน โดยองค์กรจะต้องออกแบบ และวิเคราะห์งานเพื่อให้สามารถพิจารณา คุณสมบัติ และลักษณะของผู้สมัครได้ตรงตามที่ต้องการ ขั้นตอนต่อมาคือการพิจารณาการวางแผนการสรรหา เป็นการเลือกใช้เทคนิควิธีในการสรรหาบุคคล โดยต้องเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพ สามารถเข้าถึงกลุ่มที่ต้องการได้มากที่สุด ขั้นตอนที่สามคือ การพิจารณาสร้างรายละเอียดให้เกิดความสนใจในการสรรหา ถือเป็นขั้นตอนสำคัญ ที่จะช่วยให้องค์กรได้บุคคลที่ตรงตามความต้องการเข้ามาทำงาน โดยเป็นการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน ซึ่งรวมถึงการกำหนดค่าตอบแทน และคุณสมบัติของบุคคลที่องค์กรต้องการ และขั้นตอนสุดท้าย เป็นการดำเนินการสรรหาตามนโยบาย และวิธีการที่ได้กำหนดไว้

อุทัย หิรัญโต (2531:65) ได้กล่าวถึงกระบวนการสรรหา ว่าในแต่ละองค์กรไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานราชการ หรือองค์กรเอกชน ตำแหน่งต่างๆที่มีอยู่ในองค์กรย่อมต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติที่แตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปแล้วงานขององค์กรจะมีการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้ กล่าวคือ ผู้ที่จะเข้ามาทำงานได้ทุกตำแหน่งอย่างน้อยที่สุด จะต้องมีความรู้พื้นฐาน เช่น บุคคลที่จะเข้ารับราชการได้ จะต้องมีความรู้ภาษาไทย อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ เป็นต้น ดังนั้น การเลือกสรรจึงจำกัดเฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนเท่านั้น สำหรับกระบวนการเลือกสรรบุคคลนั้น แบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

ในขั้นตอนแรก เป็นการกำหนดคุณสมบัติ และคุณวุฒิ เป็นขั้นตอนที่ทำให้องค์กรได้บุคคลที่มีความเหมาะสมกับงานที่ต้องปฏิบัติ โดยแบ่งคุณสมบัติเป็น 2 ประการ คือ คุณสมบัติทั่วไป เป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่ทุกคนต้องมี เช่น มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และคุณสมบัติพิเศษหรือคุณสมบัติเฉพาะ เช่น ต้องเป็นเพศหญิงหรือเพศชาย พูดภาษาต่างประเทศได้ เป็นต้น รวมไปถึงคุณวุฒิ อันจะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่าบุคคลนั้นมีความรู้ ความสามารถในตำแหน่งงานนั้นมากน้อยเพียงใด โดยดูได้จากปริญญาหรือประกาศนียบัตร หากไม่มีสถานศึกษามารับรอง ก็จะต้องมีสิ่งอื่นที่มาสสนับสนุนจึงจะเชื่อได้ เช่น มีผลงานมาแสดง หรือมีประสบการณ์ในการทำงานมาแล้วหลายปี

ในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลนั้น ขั้นแรกจะต้องมีการวิเคราะห์งาน (Job analysis) ก่อน ได้แก่ การศึกษางานโดยละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบ รวมไปถึงคุณภาพ และปริมาณงาน เมื่อวิเคราะห์งานเสร็จแล้วจึงจะกำหนดคุณสมบัติของบุคคลได้ โดยจะต้องมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับหน้าที่ ความรับผิดชอบของตำแหน่งงานนั้นๆ ขึ้นต่อไปต้องพิจารณาถึงการพรรณนางาน (Job description) เป็นการเอาผลการวิเคราะห์งาน คุณสมบัติเบื้องต้น เงินเดือนและค่าจ้างรวมกันแล้วเขียนคำอธิบายว่ามีขั้นตอนอย่างไรบ้าง ต้องทำโดยวิธีใด มีการติดต่อประสานงานกับฝ่ายใดบ้าง ใช้เวลามากน้อยเพียงใด ซึ่งในการกำหนดเงินเดือนหรือค่าจ้าง จะต้องคำนึงถึงอัตราค่าครองชีพ และความเป็นธรรม เสมอภาคเท่าเทียมกัน และจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการจ่ายได้ด้วย

ขั้นตอนที่สอง คือการตรวจใบสมัคร เป็นขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครว่าต้องตามที่องค์กรต้องการหรือไม่ โดยองค์กรจะต้องออกแบบใบสมัครให้ได้ข้อมูลของผู้สมัครครบถ้วนสมบูรณ์ ขั้นตอนที่สามคือการวิเคราะห์คุณสมบัติหรือคุณวุฒิเบื้องต้น จะช่วยให้ทราบว่า ผู้สมัครมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนของการสัมภาษณ์ขั้นต้น ซึ่งการสัมภาษณ์นี้จะช่วยให้องค์กรได้ข้อมูลผู้สมัครเพิ่มเติมจากข้อมูลในใบสมัคร และได้เป็นการสังเกตบุคลิกภาพ ทักษะคิดของผู้สมัคร ขั้นตอนที่ห้า เป็นการทดสอบความรู้สติปัญญาความคิด และความจำของผู้สมัครว่ามีมากน้อยเพียงใด ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการเลือกสรรบุคคลในหน่วยงานราชการ หลังจากผ่านการทดสอบแล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนที่หก คือการสัมภาษณ์ขั้นสุดท้าย โดยส่วนใหญ่จะเป็นการสัมภาษณ์โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูง เพื่อเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ว่าบุคคลที่ผ่านการทดสอบมาแล้ว จะได้รับการเลือกสรรเข้าทำงานหรือไม่จะอยู่ในขั้นนี้ เมื่อได้บุคคลที่เหมาะสมและเป็นทีพอใจขององค์กรแล้ว และองค์กรได้รับเข้าทำงานแล้ว ขั้นตอนที่สุดท้าย เป็นขั้นตอนการบรรจุแต่งตั้งให้เข้าปฏิบัติงาน สำหรับในระบบราชการจะมีระยะหนึ่งที่เรียกว่า ระยะทดลองปฏิบัติราชการ การบริหารงานบุคคลของราชการไทย

มีการกำหนดระยะเวลาทดลองปฏิบัติราชการไว้ 6 เดือน ถึง 1 ปี หากในระยษะนี้ผู้ปฏิบัติงานมีข้อบกพร่องจนผู้บังคับบัญชาไม่รับรอง ก็อาจจะไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง

วิลาวรรณ ทรัพย์พิศาล(2550:82) ได้อธิบายถึงกระบวนการสรรหาบุคคลไว้ว่าประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ ขั้นตอนหนึ่ง เป็นการกำหนดตำแหน่งที่ต้องการเปิดรับสมัคร โดยศึกษาข้อมูลจากแผนทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร รวมถึงการยืนยันการขอจ้างจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเสนอเป็นภาพรวมว่า องค์กรต้องการบุคลากรใหม่เข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งใดบ้าง ขั้นตอนที่สองคือการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์งาน หลังจากได้กำหนดตำแหน่งงานที่ต้องการแล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่สรรหาจะต้องศึกษาข้อมูลจากการวิเคราะห์งาน ได้แก่ เอกสารกำหนดรายละเอียดของงาน ข้อกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของบุคลากร เพื่อให้ทราบถึงงานใหม่ที่บุคคลต้องรับผิดชอบ รวมไปถึงคุณสมบัติที่จำเป็นในการทำงาน หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดวิธีการสรรหาบุคลากร ผู้ทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลจะต้องกำหนดแหล่งสรรหา โดยจะต้องพิจารณาเลือกใช่วิธีการที่เหมาะสมกับนโยบายขององค์กรเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการสรรหาจากแหล่งภายในองค์กร หรือภายนอกองค์กร ผู้สรรหาจะต้องคำนึงถึงงบประมาณค่าใช้จ่าย และระยะเวลาในการสรรหาที่ต้องเสียไป เพื่อให้ได้บุคคลที่ต้องการ ขั้นตอนี่สี่เป็นการดำเนินการสรรหาตามวิธีการสรรหาที่ได้กำหนดไว้ เช่น การปิดประกาศรับสมัครตำแหน่งงานที่ว่าง การรับสมัครสอบแข่งขัน การประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่างๆ เป็นต้น ประการสำคัญคือจะต้องใช้วิธีการจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เข้ามาสมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานมากที่สุด สำหรับขั้นตอนสุดท้ายเป็นการประเมินผล ถือเป็นขั้นตอนการตรวจสอบว่า องค์กรได้สรรหาบุคลากรที่เหมาะสมตรงตามความต้องการได้มากน้อยเพียงใด หากพบว่ามีความบกพร่องเกิดขึ้นในกระบวนการสรรหา ผู้รับผิดชอบจะได้หาแนวทางแก้ไข และค้นหาวิธีการปฏิบัติ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

สำหรับ ชูชัย สมितिไกร (2550:149) ได้กล่าวถึงกระบวนการสรรหาโดยสรุปว่า กระบวนการสรรหาเริ่มต้นจากระบุตำแหน่งงานที่ต้องการให้มีการสรรหาบุคคลนั้น โดยพิจารณาได้จากแผนงานบุคลากร (human resource plan) ขององค์กร รวมถึงการร้องขอจากหัวหน้าฝ่ายต่างๆ ซึ่งแผนงานบุคลากรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการสรรหาบุคลากร เพราะจะทำให้ทราบว่า มีตำแหน่งงานอะไรบ้างที่จำเป็นต้องมีการบรรจุบุคลากรทั้งในปัจจุบันและอนาคต หลังจากได้ระบุตำแหน่งงานที่ต้องการสรรหาแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลต้องระบุข้อกำหนดเกี่ยวกับตำแหน่งงาน (Job requirements) ให้ชัดเจน โดยการทบทวนข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์งาน (Job analysis) จะช่วยให้ทราบถึง รายละเอียดของตำแหน่งงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ ขอบเขตงาน คุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติงานในตำแหน่งงานนั้นๆ และหลังจากทราบข้อกำหนดเกี่ยวกับ

ตำแหน่งงานแล้ว ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะต้องกำหนดวิธีการสรรหาบุคคลให้ชัดเจน เหมาะสม และ ผลลัพธ์สุดท้ายที่ได้ คือ ผู้สมัครงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งงานนั้นๆ

จากที่กล่าวมา นักวิชาการอธิบายถึงกระบวนการของการสรรหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการสรรหาเริ่มต้นจากการขึ้นตอนการวางแผนกำหนดลักษณะงาน เพื่อให้ทราบว่าองค์กรต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง ขึ้นตอนต่อไปคือการพิจารณา เลือกใช้วิธีการสรรหา โดยจะเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมกับนโยบายขององค์กร แล้วดำเนินการ สรรหาตามวิธีการที่เลือก รวมถึงการติดตามประเมินผลการสรรหาว่าได้นักบุคคลที่ตรงตามความ ต้องการขององค์กรหรือไม่

### 2.1.5 แหล่งในการสรรหาบุคคล

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2535:440-441) ได้อธิบายแหล่งในการสรรหาบุคคล ว่าโดยทั่วไปแหล่งในการสรรหาบุคคลมีอยู่ 2 แหล่ง คือ การสรรหาบุคคลจากภายในและภายนอก องค์กร โดยสรุปได้ดังนี้

1. การสรรหาบุคคลจากภายในองค์กร เมื่อมีตำแหน่งที่ว่างลงหรือเปิดขึ้นใหม่องค์กร สามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้จากภายในองค์กร โดยพิจารณาจากประวัติของ บุคลากรในฝ่ายที่ต้องการ และฝ่ายอื่นๆ ในองค์กรด้วย กล่าวถึงวิธีการสรรหาบุคลากรจากภายใน องค์กรอันประกอบด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้ วิธีการแรกคือการปิดประกาศตำแหน่งที่ว่าง โดยใช้สื่อ สิ่งพิมพ์ต่างๆ ภายในองค์กร เช่น หนังสือเวียน จดหมายข่าว ซึ่งจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับ รายชื่อ ตำแหน่ง อัตราค่าตอบแทน คุณสมบัติของผู้สมัคร โดยปกติแล้วมักจะรวบรวมใบสมัครที่ฝ่ายบุคคล เพื่อให้สัมภาษณ์ในเบื้องต้นจากนั้น ก็เป็นการสัมภาษณ์โดยผู้บริหารในสายงานที่ต้องการรับ วิธีการต่อมาเป็นการรับสมัครแข่งขันเพื่อบรรจุตำแหน่งงานที่ทำควบคู่ไปกับการปิดประกาศ ตำแหน่งที่ว่าง โดยในการตัดสินทำได้ 2 ลักษณะ คือ พิจารณาจากบุคลากรอาวุโสสูงสุดจากผู้ที่ มีคุณสมบัติครบถ้วน หรือพิจารณาตัดสินจากผู้ที่ทำคะแนนสูงสุดในการสอบ เป็นต้น โดยผู้มีสิทธิ์ สมัครนั้นจะต้องเป็นบุคลากรที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานนั้นๆ เท่านั้น รวมไปถึง การสรรหาโดยการเสนอแนะของบุคลากรในองค์กร วิธีการนี้จะทำให้ได้คนดีมีคุณภาพ เนื่องจาก พนักงานจะไม่เสนอผู้ที่ทำงานไม่ดี เพราะเป็นการเสี่ยงต่อชื่อเสียงของหน่วยงาน

ข้อดีของการสรรหาบุคคลจากภายในองค์กร คือ เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ ในการทำงานให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กร เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายใน องค์กรได้แสดงความรู้ ความสามารถ และความรับผิดชอบตามงานที่คุ้นเคย และเป็นการเปิด โอกาสให้ได้รับการคัดเลือก หรือเลื่อนตำแหน่งแก่บุคลากรในองค์กร อีกทั้งในการสรรหาบุคคล จากภายในองค์กรนี้ มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่าย เพราะองค์กรทราบ



ข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลอยู่แล้ว จึงสามารถเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมได้ตามต้องการ โดยไม่ต้องเสียเวลาในการค้นหาอีก และไม่จำเป็นต้องฝึกอบรมเรื่องการปฏิบัติงาน รวมถึงระเบียบวินัย และวัฒนธรรมขององค์กรอีกเพราะบุคลากรในองค์กรทราบที่อยู่แล้ว จึงช่วยประหยัดงบประมาณในการฝึกอบรมบุคลากรอีกด้วย

**2. การสรรหาบุคคลจากภายนอกองค์กร** เป็นการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกองค์กร สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ในเบื้องต้นองค์กรจะตรวจดูรายชื่อของผู้สมัครที่มาสมัครไว้ก่อนแล้ว โดยฝ่ายบุคคลจะรวบรวมและเก็บประวัติของผู้ที่เคยสมัครไว้เพื่อพิจารณา เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการสรรหาได้ วิธีการต่อมาคือการทำให้นบุคคลที่เคยปฏิบัติงานในองค์กร หรือยังปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรนั้นเป็นผู้แจ้งข่าวแก่บุคคลภายนอกองค์กรให้ทราบว่าองค์กรต้องการบุคลากร นอกจากนี้ยังสรรหาได้จาก การเปิดรับสมัครผ่านระบบสื่อต่างๆ ได้แก่ การสมัครผ่านทางโทรสารประกาศโฆษณาทางหนังสือพิมพ์และสมัครผ่าน Internet หรือการติดต่อกับสถาบันการศึกษา สำนักงานจัดหางาน ทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งสำนักงานเหล่านี้มีความชำนาญในการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

ข้อดีของการสรรหาบุคลากรจากภายนอกองค์กร คือ ลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรภายในองค์กร และสามารถคัดเลือกบุคลากรจากผู้สมัครที่มีจำนวนมากกว่าภายในองค์กร ทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์กรจะได้รับแนวคิดและวิธีการทำงานใหม่ๆ เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์ และเป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ได้มีโอกาสเข้ามาทำงานในองค์กร

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การสรรหา คือกระบวนการค้นหา เชิญชวนบุคคลที่มีคุณสมบัติ อยู่ในขอบข่ายที่จะทำงานกับองค์กรได้ให้มาสมัครงาน โดยสามารถสรรหาบุคลากรได้จากทั้งภายในและภายนอกองค์กรขึ้นอยู่กับลักษณะงาน ตำแหน่งงานที่ว่าง และบริบทในขณะนั้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรในภาคราชการจะมีกฎหมาย กฎระเบียบในการสรรหากำหนดไว้ ดังนั้นจะต้องดำเนินการสรรหาบุคลากรให้เป็นไปตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

## 2.2 แนวคิดหลักธรรมาภิบาลและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล

### 2.2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนต่างให้ความสำคัญ และนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กร เพื่อให้้องค์การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม บรรลุตามเป้าหมายที่องค์กรกำหนดไว้

คำว่า ธรรมภิบาล หรือ Good Governance ปรากฏขึ้นครั้งแรกในปีค.ศ. 1989 และเข้ามาในประเทศไทยช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำในปีพ.ศ. 2540 ประเทศไทยต้องได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และมีคำมั่นสัญญา กับ IMF ว่าประเทศไทย จะต้องสร้างธรรมภิบาล หรือ Good Governance ให้เกิดขึ้นใน กระบวนการบริหารจัดการประเทศ สำหรับความหมายของธรรมภิบาล มีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และสถาบันต่างๆที่เกี่ยวข้องกับธรรมภิบาล ให้ความหมายไว้มากมาย ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจาก เอกสาร และนำมารวบรวมไว้ ดังนี้

**ธนาคารโลก หรือ World Bank** ได้นำมาใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นวิถีทางหรือลักษณะของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อบริหารจัดการกิจการ บ้านเมือง โดยเน้นไปที่การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ธนาคารโลกชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมภิบาลในการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถที่จะให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรม และเป็น อิสระ มีการดำเนินการต่างๆเป็นไปตามสัญญา รวมถึงมีระบบราชการ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อ ที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบได้ (นฤมล ทับจุมพล, 2541: 11) ในขณะที่ **องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN)** ให้ความสำคัญกับธรรมภิบาลว่าเป็น หลักการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน รวมไปถึง การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน มีการกระจาย อำนาจให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่าง เท่าเทียมกัน และสามารถชี้แจงเหตุผลในข้อสงสัยและคำถามในการดำเนินงานได้

นอกจากนี้ **United Nations Development Programme (UNDP)** ให้นิยามความหมาย ของธรรมภิบาลว่าเป็นการดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจในการ จัดการงาน และกิจการต่างๆของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบัน ต่างๆ รวมถึงการแสดงออกของประชาชนในการปกป้องผลประโยชน์ และสิทธิของตนเองตาม กฎหมาย และการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรมเพื่อให้ดำเนินงานบนพื้นฐานของ ความยุติธรรม และได้รับความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม (สุจิตติ นิมิตรกุล 2543, 13-24) ทางด้าน **ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ Asian Development Bank (ADB)** ได้ให้ความสำคัญของ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ ประสบความสำเร็จ และมีบรรทัดฐานในการชี้วัดว่ารัฐบาลสามารถดำเนินงานได้ประสบผลสำเร็จ

ตามที่สัญญาไว้กับประชาชน (อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรธีระคัพันธ์, 2541) เช่นเดียวกับ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่นหรือ Japan International Corporation Agency (JICA) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลใน“Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นพื้นฐานการพัฒนาการมีส่วนร่วม โดยรัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเสริม และสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมอย่างเป็นกระบวนการมีขั้นตอน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ และเกิดความยุติธรรมในสังคม(อมรา พงศาพิชญ์ 2543, 68-81)

ในประเทศไทยมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง และบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

อานันท์ ปันยารชุน (2541) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ และภาคเอกชน ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และธรรมาภิบาล คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานได้ตามที่สัญญาไว้กับประชาชน ส่วนทางด้านของ**ธีรยุทธ บุญมี** (2541) มองว่าแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล หรือ ธรรมาภิบาล คือการเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารปกครองประเทศ ระหว่าง รัฐ เอกชน และประชาชน กระบวนการเหล่านี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมของคนดี แนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่าระบบราชการล่าช้า และต้องการที่จะปฏิรูปโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมไปถึงมีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ **ธีรยุทธ บุญมี**ยังได้อธิบายต่ออีกว่าธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และมีคุณธรรม

ด้านมุมมองของ**ประเวศ วะสี** (2542) ได้อธิบายถึงธรรมาภิบาลว่า เป็นสังคมที่ประกอบด้วย 3 ภาคสำคัญๆ คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคเอกชน โดยจะต้องร่วมมือกันพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าบนพื้นฐานของความ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ในขณะที่**สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย** (2543) กล่าวถึงธรรมาภิบาลโดยให้ความสำคัญกับองค์กรประชาสังคม ที่มีส่วนร่วมในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยอาศัยการบริหารจัดการที่ดี เป็นกลไกเกื้อหนุนความสำเร็จจากภาครัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคม และเศรษฐกิจของชุมชนอย่างยั่งยืน และทางด้านของ**บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี** (2544) ได้กล่าวสรุปความหมายของธรรมาภิบาลในรายงานผลการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของสถาบันพระปกเกล้า

ว่าเป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยให้ความสำคัญของการสร้างความร่วมมือ การเข้ามามีส่วนร่วมจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อสร้างพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย มีความเข้มแข็ง อยู่บนฐานของความยุติธรรม ความชอบธรรมของกฎหมาย มีกระบวนการในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

โดยสรุปแล้ว จะเห็นว่าความหมายและค่านิยมของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามค่านิยมต่างๆที่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย อานันท์ ปันยารชุน ธีรยุทธ บุญมี ประเวศ วะสี และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้นั้น มีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม รวมถึงลักษณะการปกครองของประเทศในปัจจุบัน โดยต่างให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมถึงการให้ความสำคัญในการดำเนินงาน ให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีขั้นตอนกระบวนการที่ชัดเจน มีความต่อเนื่อง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นคุณธรรม ความยุติธรรมของกฎหมาย มีการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างได้ผล และยั่งยืน

จากการศึกษา วิเคราะห์ความหมายของธรรมาภิบาลจากสถาบันต่างๆ และนักวิชาการ หลากๆท่าน ผู้วิจัยได้สรุปความหมายของธรรมาภิบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการวิจัยครั้งนี้ โดยสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการที่กระทำอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกๆฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ มีการดำเนินการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง และความชอบธรรมของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจและขอบเขตของหน้าที่ไว้ รวมไปถึงในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานต้องเป็นไปด้วยความ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในกระบวนการสรรหาข้าราชการครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม โดยหมายถึง กระบวนการสรรหาข้าราชการครูตามกระบวนการสรรหาข้าราชการครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ด้วยความชอบธรรมตามกฎหมาย ระเบียบที่กำหนด ขีดหลักคุณธรรม ดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้ผลคุ้มค่า และบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

### 2.2.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ไชยวัฒน์ คำชู และคนอื่นๆ (2545 : 44-49) กล่าวถึงองค์ประกอบพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล ได้แก่ **ภาวะรับผิดชอบ** หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐ ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะในเรื่องการดำเนินงาน กิจกรรม และภารกิจต่างๆ รวมถึงการตัดสินใจ ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ในความหมายอย่างแคบหมายถึงความสามารถในการอธิบายขั้นตอนการจัดสรร การใช้ และการควบคุม ที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณ สำหรับในความหมายกว้าง ภาวะความรับผิดชอบต่อสาธารณะ หมายถึง การจัดตั้ง และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ ระเบียบ และกฎกติกาต่างๆของหน่วยงาน **ความโปร่งใส** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ นโยบายด้านต่างๆของรัฐบาลและเกิดความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบายนั้น ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบกระบวนการทำงานของรัฐบาลได้ ความโปร่งใสทำให้การติดตามตรวจสอบของประชาชนถูกต้องมากขึ้น และได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ถูกต้อง

ประการต่อมาคือ **การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ** จะรวมไปถึงรูปแบบการถือราชฎ์บังหลวงเกือบทั้งหมดทั้งของภาครัฐและเอกชน ในระบบราชการ การทุจริตหมายถึง การกระทำของหน่วยงานราชการหรือข้าราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติ มิชอบจึงเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงถึงความตั้งใจในการสร้างธรรมาภิบาล **การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม** กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดกระบวนการติดตาม ตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของรัฐ **การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง** หมายถึง การมีกฎหมายที่ชัดเจน และนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดกระบวนการยุติธรรม ช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ

ธีระ รุณเจริญ (2550 : 27-29 ) กล่าวถึงสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สรุปได้ดังนี้ พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดขึ้นเพื่อต้องการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีสาระสำคัญคือ ส่วนราชการจะต้องมีการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของภารกิจราชการ รวมถึงมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละขั้นตอน โดยจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าที่จะเกิดขึ้น มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับ

การสั่งการ การปฏิบัติราชการ การดำเนินการให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องนั้น โดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ส่วนราชการต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบ ผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา รวมถึงให้ส่วนราชการจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม หรือขอข้อมูล เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ข้าราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เกิดความโปร่งใส มีระบบติดตามผลการปฏิบัติงานสามารถตรวจสอบการทำงานได้ในทุกขั้นตอน หากภารกิจใดจะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ส่วนราชการจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจ ส่วนราชการจะต้องถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ ส่วนราชการจะต้องกำหนดภารกิจให้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

**บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544)** ในรายงานการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า ได้ศึกษารวบรวมวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมาภิบาล และสร้างตัวชี้วัดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดขอบข่ายของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลภายใต้ 5 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

- 1) **ความชอบธรรม (Legitimacy)** หมายถึงหลักนิติธรรม เป็นการทำให้กฎหมายมีบรรทัดฐานสามารถใช้บังคับได้กับทุกคนอย่างเสมอภาคกัน เนื้อหาสาระของกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ในสังคม
- 2) **ความโปร่งใส (Transparency)** มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูล นโยบาย กระบวนการทำงาน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้อย่างรวดเร็ว
- 3) **ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability)** ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนต้องมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตนที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในทางปฏิบัติจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง การยอมรับ และได้รับความไว้วางใจจากผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 4) **ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)** เป็นการบริหารงานโดยสามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่า และเหมาะสม ปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว สามารถตอบสนองความต้องการ และเกิดประโยชน์สูงสุดของคนในสังคมโดยรวม
- 5) **การมีส่วนร่วม (Participation)** หมายถึงการที่ประชาชนรู้จักสิทธิ หน้าที่ของตน และใช้สิทธิ มีความสนใจที่จะรับรู้ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน

### หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อ วันที่ 23 ธันวาคม 2542 ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบขอสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ สรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543) หลักที่หนึ่งคือ**หลักนิติธรรม** เป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่จะต้องมีความเป็นธรรม ประชาชนจะต้องมีความตระหนักในสิทธิเสรีภาพของตน เข้าใจกฎเกณฑ์ และการมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ รวมไปถึง**หลักความโปร่งใส** หลักนี้สามารถวัดได้จากความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ รวมถึงจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน เกณฑ์ของการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการที่เป็นที่ยอมรับและมีความชัดเจน นอกจากนี้ยังสามารถพิจารณาความโปร่งใสได้จากตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

นอกจากนี้ในของ**หลักความรับผิดชอบ** สามารถพิจารณาได้จากการให้การยอมรับ ความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง และความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ของงาน นอกจากนี้ยังวัดความรับผิดชอบได้จากคุณภาพของงาน ทั้งด้านปริมาณ และความถูกต้อง และจำนวนข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน อีกทั้งในหลักของ**ความคุ้มค่า** ที่พิจารณาได้จากความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพของการปฏิบัติงาน ตลอดจน**หลักการมีส่วนร่วม** เป็นหลักที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหลักสุดท้ายคือ **หลักคุณธรรม** พิจารณาได้จากการร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการปฏิบัติงานของราชการ คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น สังคมมีเสถียรภาพ คนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและมีระเบียบวินัย

สุดจิต นิมิตรกุล (2543: 13-24) ได้สรุป **หลักธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย** ประกอบด้วยมี 11 องค์ประกอบ โดยการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้ 5 องค์ประกอบ ได้แก่

- 1) **การมีส่วนร่วม (Participation)** เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐ และภาคประชาชนในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อบรรลุเป้าหมาย การให้บริการประชาชน
- 2) **มีความโปร่งใส (Transparency)** ข้อมูลต่างๆจะต้องมีความถูกต้อง สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น มีการเปิดเผยขั้นตอนการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน สามารถตรวจสอบได้
- 3) **ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality)** มีการกระจาย การพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน
- 4) **การดำเนินการ**

ตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม 5) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541:1-65) ได้กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลของ United Nations Development Programme (UNDP) ประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 องค์ประกอบ เพื่อความสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยผู้วิจัยได้เลือกใช้ 6 องค์ประกอบ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การที่ประชาชนทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านทางสถาบันต่างๆที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution) ในการกระทำการนั้น 2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) กฎหมายเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการปกครองประเทศ และทุกคนต้องเคารพกฎหมาย โดยกฎหมายที่ใช้นั้นต้องมีความยุติธรรม และใช้บังคับได้กับทุกคน ทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน 3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการของการทำงาน จะต้องเป็นไปอย่างมีกฎเกณฑ์ และกติกาที่ชัดเจน ตรงไปตรงมา สามารถเปิดเผยได้ ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายกำหนด

ในประการต่อมาคือ 4) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมและเสมอภาคกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆในสังคม เช่น การรับความเป็นอยู่ที่ดี การได้รับการศึกษา การได้รับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดสรรให้ประชาชนอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน 5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) เป็นกระบวนการที่สถาบันต่างๆ ใช้ทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ ได้อย่างคุ้มค่า เหมาะสม และสนองตอบความต้องการของคนในสังคมโดยรวม อันรวมไปถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ 6) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจและการใดๆของรัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน จะต้องมีความรับผิดชอบ รับผิด และรับชอบ ต่อผลของการกระทำนั้นๆของตนเอง โดยจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก

หลักธรรมาภิบาลของ UN ESCAP (อ้างในสำรวจ ทวีชัย, 2551:11) เสนอหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกจำนวน 5 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม คือการที่สมาชิกทุกคนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยความเต็มใจ โดยผ่านทางสถาบัน หรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย 2) การปฏิบัติตามกฎหมาย โดยจะต้องดำเนินการอยู่ภายใต้กฎหมาย เสมอภาค และเป็นธรรมกับประชาชนทุกกลุ่ม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ถือว่าคนทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน 3) ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลอย่าง



ตรงไปตรงมา โดยมีสื่อเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ และรายงานผลการดำเนินงานโดยการนำเสนอข่าวสารให้สังคมได้รับรู้ ซึ่งความโปร่งใสนี้จะช่วยแก้ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน ได้ทั้งในภาครัฐ และเอกชน **4) ความรับผิดชอบ** คือการที่ทุกฝ่ายพยายามทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด กล่าวที่จะตัดสินใจ และรับผิดชอบในการตัดสินใจของตน **5) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล** เป็นวิธีจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ ให้ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อมวลมนุษยชาติ โดยมีการพัฒนากระบวนการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

นิยามองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ที่กล่าวมา มีการอธิบายอย่างหลากหลายเนื่องจากองค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชนมีหลากหลายสาขา ซึ่งหลักธรรมาภิบาลสามารถที่จะยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับการนำไปใช้ได้ครอบคลุมทุกองค์กร อย่างไรก็ตามองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของแต่ละสถาบันก็มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันไป ทั้ง UNDP UNESCAP สำนักงาน ก.พ. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สถาบันพระปกเกล้า และกระทรวงมหาดไทย มีหลักธรรมาภิบาลที่คล้ายคลึงกัน 5 องค์ประกอบสำคัญๆคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรมหรือความชอบธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือหลักความคุ้มค่า ส่วนองค์ประกอบธรรมาภิบาลของไชยวัฒน์ คำชู มีหลักที่คล้ายคลึงอยู่เพียง 3 หลัก คือหลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักการมีส่วนร่วม

ส่วนที่แตกต่างกันคือ UNDP ได้เพิ่มองค์ประกอบของการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคมกลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ ในส่วนของ UN ESCAP กล่าวถึงหลักความสอดคล้องและการมีเหตุผล สำหรับกระทรวงมหาดไทยมีองค์ประกอบเพิ่มเติมคือหลักความยั่งยืน หลักการที่ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นสิ่งชอบธรรม หรือการให้ยอมรับการทำงานของรัฐบาล หลักการอดทนอดกลั้นและยอมรับต่อทัศนคติที่มีความหลากหลาย

จากองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของสถาบันต่างๆข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุป และสังเคราะห์เพื่อจะได้นำองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการวิเคราะห์ และศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้เหมาะสม และมีความสอดคล้องกับบริบทของการศึกษาตามที่มาและความสำคัญในเรื่องกระบวนการสรรหาข้าราชการครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยจึงเลือกองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

ตารางแสดง องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ได้จากการสังเคราะห์แนวคิดหลักธรรมาภิบาล ที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ตารางที่ 2.1 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัย

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	ประเด็นที่นำมาใช้
1.หลักนิติธรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ความมีบรรทัดฐานของกฎหมาย</li> <li>-กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มีความชัดเจน</li> <li>-การบังคับใช้กฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ใช้บังคับได้กับทุกคนเสมอภาค</li> </ul>
2.หลักคุณธรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>-การปฏิบัติต่อทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน มีประสิทธิภาพ</li> <li>-ยึดถือจริยธรรมในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด</li> </ul>
3.หลักความโปร่งใส	<ul style="list-style-type: none"> <li>-การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนการดำเนินงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ</li> <li>-ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และขอตรวจสอบความถูกต้องได้</li> <li>-การมีคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล</li> <li>-การสรรหาบุคลากรมีการเปิดสอบแข่งขันทั่วไป</li> <li>-เกณฑ์ที่ใช้ใน ใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจน</li> </ul>
4.หลักการมีส่วนร่วม	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดนโยบาย ตัดสินใจในการดำเนินการ</li> </ul>
5.หลักความรับผิดชอบ	<ul style="list-style-type: none"> <li>-วิธีการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน</li> <li>-การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และการมอบอำนาจที่ชัดเจน</li> </ul>
6.หลักความคุ้มค่า	<ul style="list-style-type: none"> <li>-การใช้ทรัพยากรต่างๆอย่างคุ้มค่าเหมาะสม</li> <li>-การดำเนินงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ</li> <li>-ผลการดำเนินงานก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด</li> <li>-ระยะเวลาที่ชัดเจนของการทำงาน</li> <li>-การบริหารงบประมาณอย่างคุ้มค่า</li> </ul>

## 2.3 การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.3.1 ที่มาของการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 43 และมาตรา 289 ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมได้ตามความต้องการภายในท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2549:5) สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542) มาตรา 4 และมาตรา 42 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 21 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานงาน ตลอดจนให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กฎกระทรวงได้กำหนดไว้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 มีสาระสำคัญระบุให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมไปถึงการจัดการศึกษาด้วย นอกจากนี้ มาตรา 30 และมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจด้านการศึกษา(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี: 2542) สรุปได้ดังนี้

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาทั้งในระบบ และการศึกษาอกระบบ โดยจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมจากกระทรวงศึกษาธิการ เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติ และในระดับเขตพื้นที่การศึกษา รวมไปถึงมีหน้าที่ให้คำแนะนำการจตุรระบบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นฝ่ายติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา โดยภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่จะถ่ายโอน ได้แก่ การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การศึกษาระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา

### 2.3.2 แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา

หลักการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 กำหนดให้การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร(ส่วนการบริหารงานบุคคลทางการศึกษาท้องถิ่น: 2550, 1) สรุปได้ดังนี้

ในกรณีที่ข้าราชการครูสมัครใจถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากเป็นกรณีที่ข้าราชการครูไม่ประสงค์โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน 2 ปีการศึกษา แล้วจึงให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้โดยอัตราตามตัวไป ในกรณีที่มีอัตราขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอนรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจทดแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี

นอกเหนือจากหลักการดังกล่าว คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรด้านการศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้วางระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะใช้สำหรับถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มเติม มีสาระสำคัญดังนี้ กำหนดให้ยึดหลักการ“สถานศึกษาไป บุคลากรสมัครใจ อัตราตามตัวไป” ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะต้องเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับกรอบอัตรากำลังตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ก่อนการถ่ายโอน โดยจะต้องมีการสอบถามความสมัครใจจากบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอน และดำเนินการย้ายสับเปลี่ยนตามความประสงค์ของบุคลากรได้ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนสถานศึกษา หลังจากนั้นหากมีบุคลากรสมัครใจโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงศึกษาธิการตัดโอนอัตราและตัวบุคคลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากข้าราชการครูไม่สมัครใจถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทรวงศึกษาธิการเลือกดำเนินการได้ 3 แนวทาง คือ 1) ขอย้ายไปสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ 2) ให้ข้าราชการครูที่ไม่สมัครใจถ่ายโอนช่วยราชการของกระทรวงศึกษาเดิมที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อหาข้อมูลสำหรับการตัดสินใจได้ไม่เกิน 2 ปี การศึกษา กรณีบุคลากรที่มีอายุราชการที่เหลือ 5 ปี สามารถช่วยราชการได้จนเกษียณอายุราชการ ในระหว่างการช่วยราชการหรือเมื่อครบกำหนดการช่วยราชการแล้วหากไม่ประสงค์จะโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ 3) หากข้าราชการครูขอเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด ให้ได้รับเงินชดเชยตามนโยบายของรัฐบาล

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการครูที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม โดยคณะกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรด้านการศึกษาจะแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณารายละเอียดและกำหนดมาตรการในเรื่องนี้ ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำรายละเอียดทั้งในส่วนที่เหมือนและแตกต่างรวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาในระดับกระทรวง และระดับจังหวัด โดยให้มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาร่วมเป็นกรรมการด้วย

#### 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำรวจ ทวีชัย (2551) ศึกษาธรรมชาติในการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรมราชทัณฑ์ โดยเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคลในด้านการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาธรรมชาติในกระบวนการสรรหา และกระบวนการคัดเลือกบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ว่ามีมากน้อยเพียงใด รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามหลักธรรมชาติ และปัจจัยส่งเสริมความสำเร็จในการดำเนินการกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกตามหลักธรรมชาติ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพผสมเชิงปริมาณ ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารส่วนกลางของกรมราชทัณฑ์ ในประเด็นเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานตามหลักธรรมชาติในการกระบวนการสรรหา และการสอบถามความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม โดยได้นำแนวคิดการกำหนดตัวบ่งชี้ธรรมชาติของสถาบันพระปกเกล้ามาเป็นกรอบในการวิจัย ซึ่งได้แบ่งกิจกรรมและขั้นตอนการสรรหาและนำมากำหนดเป็นตัวบ่งชี้ในแต่ละองค์ประกอบของหลักธรรมชาติ

ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรกรมราชทัณฑ์มีความคิดเห็นต่อกระบวนการสรรหาบุคลากรเป็นไปตามหลักธรรมชาติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในแต่ละตัวชี้วัด พบว่า

หลักนิติธรรมมีค่าคะแนนสูงสุด เนื่องจากกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานราชการ จึงปฏิบัติตามกฎระเบียบ และคุณสมบัติของอกพ. กรมราชทัณฑ์ ที่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ. อย่างเคร่งครัด ก่อนที่จะดำเนินการสรรหาบุคลากรทุกครั้ง สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่ได้ค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด คือ หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม แสดงให้เห็นว่า กรมราชทัณฑ์ต้องให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร (2551) ศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และเพื่อพัฒนารวมถึงนำเสนอการใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้วิเคราะห์และกำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากการการวิเคราะห์เอกสาร และผลงานวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาล และหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิ สรุปลวิเคราะห์เอกสาร และความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อนำมาสร้างตัวแปร

ผลการวิจัยพบว่า หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมในการใช้ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ประกอบด้วย 8 หลัก ได้แก่ 1) หลักความรับผิดชอบ 2) หลักนิติธรรมและความเสมอภาค 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความคุ้มค่า 5) หลักความมั่นคง 6) หลักการมีส่วนร่วม 7) หลักคุณธรรม 8) หลักการใช้อำนาจหน้าที่

ทองสุข มาตย์คำมี (2549) ศึกษาการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารครู และบุคลากรในสังกัด ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาในเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูล และใช้การวิเคราะห์ทางสถิติ อันได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบสมมติฐานโดยใช้ F-test

ผลการศึกษาพบว่า หลักนิติธรรม ได้คะแนนค่าเฉลี่ยสูงที่สุด เนื่องจากหลักนิติธรรมนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ในทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ให้ความสำคัญกับการจัดทำกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้ทันสมัย และเป็นธรรมกับบุคคลในสังกัด เห็นได้จากที่มีการวางแผนปฏิบัติงานบริหารบุคคลที่มีความชัดเจน และกำกับการใช้แผนอย่างใกล้ชิด มีมาตรการให้บุคลากรทางการศึกษามีระเบียบวินัย และดำเนินการทางวินัยอย่างชัดเจน สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่ได้ค่าคะแนนต่ำสุดคือ หลักคุณธรรม และการมีส่วนร่วม โดยพบว่าสำนักงานเขตพื้นที่

การศึกษามหาสารคาม เขต 2 นำมาปฏิบัติน้อย โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับความชัดเจนในการดำเนินการแก้ไขอัตรากำลังตามหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของหน่วยงาน ในการพิจารณาความคิดความชอบนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ยังคงใช้ระบบเดิม ซึ่งเป็นระบบที่ไม่ได้ประเมินผลตามการปฏิบัติงานที่แท้จริง ด้านการมีส่วนร่วม ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับน้อย

พัชรินทร์ วีระแพทย์ (2552) ศึกษาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการสรรหาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการสรรหา ตลอดจนปัจจัยและผลกระทบในการสรรหาบุคลากร ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่างๆ รวมทั้งการสัมภาษณ์ในเชิงลึก แบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 5 ประเด็น คือ 1) การปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 2) การสรรหาบุคคลตรงตามตำแหน่งในการกำหนดมาตรฐานตามตำแหน่ง 3) กระบวนการเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 4) ประโยชน์ที่ได้จากการสรรหาบุคคล 5) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการสรรหาบุคลากร

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่พบ ได้แก่ ปัญหาเรื่องเด็กฝากในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพิมายได้บุคลากรที่ไม่เหมาะสมกับงานอย่างแท้จริง ความไม่มีเอกภาพพอในการสรรหาบุคคล การสรรหาคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล การแต่งตั้งกรรมการสอบและร่วมสอบ รวมถึงประเด็นของการเลือกปฏิบัติ โดยไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลอื่นที่เข้าร่วมในการสอบคัดเลือก

ศิริสุภลักษณ์ ตั้งชูพงศ์ (2546) ศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการสรรหาบุคคลเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ ใช้การศึกษาเชิงปริมาณ โดยมีอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด และคณะกรรมการดำเนินการสรรหาเป็นกลุ่มตัวอย่าง ขอบเขตเนื้อหาของการสรรหาประกอบไปด้วยประเด็นต่อไปนี้ 1) การจูงใจบุคคลเข้าสู่วิชาชีพครู 2) คุณลักษณะครูที่พึงประสงค์ 3) คุณสมบัติของข้าราชการครู 4) การสอบแข่งขัน 5) การคัดเลือก 6) การทดลองปฏิบัติราชการ ผลการวิจัยพบว่าคุณลักษณะครูที่พึงประสงค์ คือ มีวิธีการสอนดี มีระเบียบ มีคุณธรรม และเป็นผู้นำสังคม การมีเจตคติที่ดีต่อผู้เรียนและวิชาชีพ ในประเด็นการจูงใจบุคคลเข้าสู่วิชาชีพครู ควรคำนึงถึงเรื่องเงินเดือนและสวัสดิการ ค่าตอบแทนในลักษณะต่างๆ และสำหรับการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการครู ควรคำนึงถึงด้านคุณลักษณะเฉพาะสาขาวิชา และให้ความสำคัญเรื่อง คุณธรรมจริยธรรม

ภานุมาศ วงศ์คำ (2544) ได้ศึกษาถึงกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ โดยศึกษาทัศนคติของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาตามระเบียบปฏิบัติในปัจจุบัน และทัศนคติตามความคาดหวัง เพื่อเปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาตามระเบียบปฏิบัติในปัจจุบัน และตามความคาดหวัง ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์การคัดเลือก 5 ด้าน ได้แก่การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบการกำหนดหลักสูตรการสอบ การประเมินผลงานและประสบการณ์ เกณฑ์การตัดสินผลการสอบ การฝึกอบรมผลการศึกษาพบว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในสายงานบริหารสถานศึกษาอย่างชัดเจน มีการปฏิบัติด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม มีความโปร่งใส และผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน ไม่ต้องการจำกัดสิทธิเฉพาะบุคคลที่มีผลงานดีเด่นเท่านั้นที่จะมีโอกาสในการสอบคัดเลือก เพราะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเมื่อได้เป็นผู้บริหารสถานศึกษาแล้ว จะสามารถบริหารงานได้มีคุณภาพจริง และในการประเมินผลงานก็ต้องการให้พิจารณาโดยยึดหลักคุณธรรม ความยุติธรรมเป็นเกณฑ์

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า การศึกษาหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานในหน่วยงานต่างๆ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการศึกษาในเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถามในการสอบถามความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และใช้หลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และสถานบันพระปกเกล้า เป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งงานวิจัยส่วนใหญ่มีการอธิบายผลการศึกษาที่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ยังไม่สามารถมองเห็นอย่างเป็นรูปธรรมได้เท่าที่ควร ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาในเชิงคุณภาพ และมีการวิจัยเอกสารเพื่อประกอบการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ผลการศึกษามีความชัดเจน และมีข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง มากกว่าที่จะเป็นเพียงความคิดเห็นเพียงอย่างเดียว



## 2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

