

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
5. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.

2546

6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และปกครองกันเอง ในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบใช้การเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น

##### 1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง



ของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2545 : 269) ได้ให้ความหมายการเมืองการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการ เมืองการปกครองตนเองอย่างอิสระในขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง โดยการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบายและการจัดสรรปันส่วนของทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในระดับชาติและในท้องถิ่น โดยเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ จัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม

2. การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็นการตัดสินใจและดำเนินการภายในองค์การนั้น ภายในขอบอาณัติของกฎหมายโดยมีการแบ่งอำนาจจากระดับบนไปสู่ระดับต่างลงไปภายในองค์การนั้น

วิญญู อังคนารักษ์ (2548 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2549 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจไปให้หน่วยการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

โกวิท พวงงาม (2550 : 416) ได้ให้ความหมายของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน



มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ซึ่งมีการใช้หลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนโดยตรง เป็นการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

ชัยพงษ์ สำเนียง (2555 : 2) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) หมายถึง การปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : 68)

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson, 1951 : 256) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มาจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์ที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1968 : 366) ให้ความหมายว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น



วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1974 : 256) กล่าวว่า  
 “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตาม  
 หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของ  
 ท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เอ็ม เอ มุตตอลิบ และ โมฮัมหมัด อักบา อาลี ข่าน (M.A. Muttalib and Mohd.  
 Akbar Ali Khan, 1982 : 2-19 ; อ้างถึงในบุญอริ ยีหะมะ, 2550 : 12-13) เสนอแนวคิดว่าการ  
 ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหมายเกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ หลายมิติดังนี้

#### 1. มิติทางด้านสังคม (Social Dimension)

คือการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ใน  
 พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งมีความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้สภาพสังคม และเศรษฐกิจเฉพาะที่  
 แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ

#### 2. มิติด้านเศรษฐกิจ (Economic Dimension)

คือการปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยนำไปสู่การกระจายอำนาจในทาง  
 เศรษฐกิจ ลดการแทรกแซงของส่วนกลางในการวางแผนและพัฒนา แต่ในขณะเดียวกัน  
 ความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นย่อมนำมาสู่ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชาติ  
 โดยปริยาย

#### 3. มิติทางด้านภูมิศาสตร์ (Geographic Dimension)

คือการปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากแนวความคิดว่า ประชาชนพื้นที่ใดพื้นที่  
 หนึ่งย่อมมีจิตสำนึก มีความคิด ความรู้สึกที่แตกต่างจากประชาชนในพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศเดียวกัน  
 และย่อมมองเห็นถึงประโยชน์ที่ตนจะได้รับแตกต่างจากชุมชน หรือสังคมที่อยู่ติดกับคนและพื้นที่  
 อื่น ๆ ด้วย ประโยชน์ที่แตกต่างกันย่อมต้องแก้ไขแตกต่างกันทั้งในด้านวิธีการ แนวทางการเมือง  
 การบริหารและกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น

#### 4. มิติทางด้านกฎหมาย (Legal Dimension)

คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็น  
 ตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะชนในพื้นที่ ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในด้านอำนาจอธิปไตยของรัฐ  
 มีอิสระในการดำเนินงานในระดับหนึ่ง

#### 5. มิติทางการเมือง (Political Dimension)

มิตินี้เน้นว่ามีความสำคัญที่สุดสำหรับแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น  
 เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของภาครัฐในส่วนกลาง  
 จากการส่งมอบอำนาจ หรือการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และยังเป็น



ส่วนประกอบที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะถือว่า สังคมใดก็ตามไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหากปราศจากการปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 6. มิติทางการบริหาร (Administration Dimension)

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารองค์กรที่มีส่วนผสมร่วมกันของการเมือง การบริหาร และเทคโนโลยี

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

#### 2. หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 2) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร ดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่
2. ต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครอง  
ท้องถิ่น

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่  
ที่มีอยู่



4. มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มืองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555 : 56) กล่าวว่า ภายในวงกรอบของกิจกรรม บางประเภทที่รัฐกำหนดให้และภายในวงกรอบของเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น นับเป็นเวที การเมืองแบบประชาธิปไตยย่อบส่วนที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีโอกาสร่วมดำเนินการ เพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน การที่กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเวที ประชาธิปไตยย่อบส่วน ก็เนื่องจากเมื่อเทียบกับการเมืองการปกครองระดับชาติแล้วการปกครอง ท้องถิ่นมีขนาดขอบเขตความรับผิดชอบกิจกรรมและจำนวนประชาชนผู้เข้าร่วมจำกัดกว่าการเมือง การปกครองระดับชาติ มีหลักการปกครองดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. มีขอบเขตพื้นที่จำกัด เขตการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเขตพื้นที่ย่อยของการ ปกครองของรัฐ มีอาณาบริเวณแคบกว่ารัฐ มีจำนวนประชากรในพื้นที่จำกัด ในขณะที่เดียวกันมีความ หลากหลายของประชากรน้อยกว่าประชากรของประเทศ กล่าวคือมีความสอดคล้องในแง่ วัฒนธรรม ลักษณะประชากรและความต้องการสูงกว่าประชากรในระดับชาติ

2. มีขอบเขตกิจกรรมจำกัด กิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น กิจกรรมที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนใหญ่แล้วมักเป็นความต้องการใกล้ตัวเฉพาะถิ่น และเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน หรือเกี่ยวกับสาธารณูปการที่ จำเป็นโดยทั่วไป เช่น การศึกษา การอนามัย การอุปโภคบริโภค การคมนาคม การบันเทิง เป็นต้น เมื่อมีขอบเขตกิจกรรมจำกัด ขอบเขตในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และความรับผิดชอบของ องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมจำกัดด้วย

3. มีรูปแบบการดำเนินการง่ายกว่าการดำเนินการระดับชาติ คือ กิจกรรมของ หน่วยปกครองท้องถิ่นนั้น ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับ กระบวนการระดับชาติ ตัวอย่างเช่น ก่อนที่จะผ่านพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายของประเทศได้ต้อง ผ่านกระบวนการหลายวาระหลายขั้นตอน แต่การผ่านข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นทำได้ง่ายกว่า รวดเร็วกว่า

4. ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบการเมืองการปกครองเหมือนรูปแบบที่เป็นอยู่ ระดับชาติ รูปแบบประชาธิปไตยที่อาศัยหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนั้น มักแบ่งอำนาจ อธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบ ในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว (เช่น รัฐสภา รัฐบาล และฝ่ายตุลาการ) แต่ในการปกครองท้องถิ่น นั้น รูปแบบทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารก็ได้ และ โดยทั่วไปมักไม่มีฝ่ายตุลาการรวมอยู่ด้วย



แนวทางที่กล่าวนี้ปรากฏอยู่ในร่างกฎบัตรเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น พ.ศ. 2525 ซึ่งผ่านการพิจารณาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและภาคยุโรป เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524 (ที่เมืองสตราสบูร์ก) โดยร่างกฎบัตรได้ยืนยันให้มีสภาท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งอย่างเสรี โดยการลงคะแนนลับจากการเลือกตั้งทางตรงที่ประชาชนทั้งชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน สภาท้องถิ่นอาจจะให้มืองค์กรฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบต่อสภาก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นใช้หลักการปกครองตนเองภายใต้กิจกรรมในพื้นที่ของตนเอง และมีรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามขนาดขององค์การ แต่รูปแบบขององค์การดูไม่สำคัญเท่ากับให้ประชาชนมีส่วนร่วมเลือกตัวแทนและให้ตัวแทนมีอำนาจดำเนินกิจการเพื่อส่วนรวมโดยอิสระตามขอบเขตอันสมควร ภายใต้กฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับด้วยเหตุผลที่จะให้ความรับผิดชอบในการบริหารที่มีต่อประชาชนนั้นอยู่ในมือของหน่วยการปกครองที่อยู่เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

### 3. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามฐานรายได้ของแต่ละพื้นที่ แต่องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกัน ดังนี้

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของ แจ็กกีส์ มอร์เวย์ (Jacques Moreu, 1998 ; อ้างถึงใน วัชรวิทย์ ไชยสาร, 2544 : 142 – 148) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการคือ

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลของรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มืองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว



ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบ การปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. มีสภาพเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนเหมาะสม
5. มีงบประมาณเป็นรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

แม่บท

9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2545 : 7) ประกอบกับ พระราชบัญญัติสภาพำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึง องค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน (Political Participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า



5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนใน ส่วนรวม

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2547 : 22)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากรเป็นต้น

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ



5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะมีละนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

โกวิท พวงงาม (2550 : 30) กล่าวว่า ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ มีดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

2. มีพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่

3. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

4. มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยเอกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อ



ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

6. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกัน ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามฐานรายได้ของแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและสภาจากประชาชนโดยตรง มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณของตนเอง และอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล

#### 4. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นรูปแบบของการปกครองที่มีส่วนช่วยในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางการบริหารประเทศ จากภารกิจของรัฐที่มีมากมายและความหลากหลายมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี จึงก่อให้เกิดความสำคัญ

วิชรา ไชยสาร (2544 : 149) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อระบบการปกครองของประเทศไทย ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิด



ความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาต่อมโตะในระบบอบ  
ประชาธิปไตย

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะ  
เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของ  
ตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปญหาของท้องถิ่น  
ของตน

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น  
ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของ  
ประเทศในอนาคต

6. การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบ  
พึ่งตนเอง

โกวิท พวงงาม (2546 : 78-83) กล่าวว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครอง  
ตนเองมิได้หมายความว่า ท้องถิ่นต้องแยกเป็นอิสระ โดยเด็ดขาดจากรัฐบาลกลาง แต่ยังอยู่ภายใต้  
การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ความสำคัญของการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่มี  
ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ และการพัฒนาการ  
ทางการเมืองที่มั่นคงมีเสถียรภาพ ดังนี้

1. การเมืองการปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองการปกครอง  
ในระบบประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน

2. การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้ความรู้ความ  
เข้าใจและการเรียนรู้ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และสำหรับบุคลากรทาง  
การเมืองที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงในฐานะ  
นักการเมือง

3. การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองที่มีส่วนช่วย  
ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศ จากภารกิจของรัฐที่มีมากมายและ  
ความหลากหลายมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง  
และเทคโนโลยี ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร งบประมาณ บุคลากรของรัฐที่มีจำกัดในการ  
ให้บริการที่ทั่วถึงทั้งประเทศได้ การมีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายอยู่ทุกภูมิภาคพื้นที่



จะช่วยให้การดูแลทุกข์สุขของประชาชนทำได้ง่ายและรวดเร็วที่สำคัญมีความใกล้ชิดและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555 : 56) ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง
  2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย
  3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้เข้มแข็งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด
  4. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา
  5. การเมืองท้องถิ่นเป็นวิธีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนิยมนาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น
- ผู้วิจัยสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ามีส่วนสำคัญในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลาง เพราะเป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว คือ เป็นการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจากรัฐเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหารงาน แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และบริหารงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานที่สามารถเชื่อมโยงการบริหารจากส่วนภูมิภาคสู่ส่วนกลางได้อย่างรวดเร็ว และเป็นหน่วยงานที่



ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจะสามารถนำปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และยังเป็นหน่วยงานที่สร้างประชาธิปไตยและความสามัคคีในระดับชุมชน

### 5. ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐบาล แต่มีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งลักษณะการดำเนินงานในปัจจุบันจะเป็นการดำเนินงานภายใต้การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมายังส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารมีขอบเขตความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นเพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : 56)

วัชรวิทย์ ไชยสาร (2544 : 152) กล่าวว่า การจำแนกลักษณะสำคัญของท้องถิ่นตามหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวไว้ว่าจากความหมายทั่วไปของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกลักษณะสำคัญของท้องถิ่นได้ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555 : 56)

1. เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์การที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้ ส่วนกลางสามารถก่อกำหนดทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึงการได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือหน่วยการ



ปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรองรับ ยกตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่น ได้ภายในขอบเขตที่สมควร

2. ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสิ้นเชิงแต่เป็นกระบวนการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นนี้ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมบทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น ในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยทางตรงหรือทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปต่าง ๆ เช่น ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหารหรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่นร่วมเลือกตัวแทน รวมทั้งร่วมในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น

โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยทางอ้อม คือเลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงาน แต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือปัญหาใดในลักษณะของการขอประชามติ (Referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาท้องถิ่นพิจารณา (Initiative) เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ (Public Hearing) การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทย ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

เมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจการ ภายในวงรอบกิจกรรม และในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด



4. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือมีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่ายและตัดสินใจ ใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือมีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ ที่ตนมีอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของตน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละประเภท แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และแต่ละท้องถิ่น ขึ้นกับว่ารัฐบาลกลางกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพียงใดเป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลกลางยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมาก และยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ดำเนินการให้ท้องถิ่นมากเท่าใดก็สะท้อนลักษณะประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากเท่านั้น

#### 6. ขอบเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายในวงกรอบของกิจกรรมบางประเภทที่รัฐกำหนดให้และภายในวงกรอบของเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น นับเป็นเวทีการเมืองแบบประชาธิปไตยย่อส่วนที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีโอกาสร่วมดำเนินการเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน

โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 416) ได้กล่าวถึงขอบเขตการบริหารงานท้องถิ่นว่าเป็นกระบวนการที่ต้องผ่านการตัดสินใจเพื่อวางยุทธศาสตร์ โดยผ่านการใช้ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้อื่น และองค์กรให้ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายจนเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รูปแบบลักษณะสำคัญของการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคลเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย โดยเป็นการจัดตั้งตามกฎหมายมีขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ที่สำคัญสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ ฯลฯ

2. ประชากรมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง คือ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น ได้ทั้งโดยตรงและทางอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการลงสมัครรับเลือกตั้ง การติดตามตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็น ท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารท้องถิ่นนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมาก และมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการบริหารงาน



3. มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบหมายภารกิจบางส่วนจากรัฐบาลกลาง โดยจะต้องมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นให้ชัดเจน

4. มีความเป็นอิสระในการบริหารอย่างเพียงพอ หมายถึง ท้องถิ่นจำเป็นจะต้องได้รับมอบหมายความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ ให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดควมมีอิสระในการบริหารงานจึงมีความสำคัญ รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริม และกำกับดูแลหน่วยการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

5. มีอำนาจในการจัดหา และใช้จ่ายงบประมาณอย่างอิสระตามสมควรในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดผลดี ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้อย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน คือ มีแหล่งรายได้ที่สามารถจัดเก็บเองได้ และรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง และมีอิสระตามสมควร ในการใช้จ่ายเงินรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า (2551 : 239) ได้ให้แนวคิดไว้ว่า ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่น ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 281 – 290 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและให้ตรงกับเจตนารมณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

1. รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ราชการส่วนท้องถิ่นและจะต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีสาระที่สำคัญคือ กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากรการจัดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ตามข้อกำหนด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3. สมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ



4. มีการควบคุมโดยองค์กรปกครองส่วนกลาง ปัจจุบันประเทศไทย รัฐบาล มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังและดำเนินการปรับปรุงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเพียง 4 รูปแบบ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555 : 62) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเวทีประชาธิปไตยข้อย่อยส่วน ก็เนื่องจากเมื่อเทียบกับการเมืองการปกครองระดับชาติแล้วการปกครองท้องถิ่นมีขนาดขอบเขตความรับผิดชอบกิจกรรมและจำนวนประชาชนผู้เข้าร่วมจำกัดกว่าการเมืองการปกครองระดับชาติ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. มีขอบเขตพื้นที่จำกัด เขตการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเขตพื้นที่ย่อยของการปกครองของรัฐ มีอาณาบริเวณแคบกว่ารัฐ มีจำนวนประชากรในพื้นที่จำกัด ในขณะที่เดียวกันมีความหลากหลายของประชากรน้อยกว่าประชากรของประเทศ กล่าวคือ มีความสอดคล้องในแง่วัฒนธรรม ลักษณะประชากร และความต้องการสูงกว่าในระดับชาติ

2. มีขอบเขตกิจกรรมจำกัด กิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นกิจกรรมที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนใหญ่แล้วมักเป็นความต้องการใกล้ตัวเฉพาะถิ่น และเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน หรือเกี่ยวกับสาธารณูปการที่จำเป็น โดยทั่วไป เช่น การศึกษา การอนามัย การอุปโภคบริโภค การคมนาคม การบันเทิง เป็นต้น เมื่อมีขอบเขตกิจกรรมจำกัด ขอบเขตในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจ และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมจำกัดตามไปด้วย

3. มีรูปแบบการดำเนินการง่ายกว่าการดำเนินการระดับชาติ คือ กิจกรรมของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน เหมือนกับกระบวนการระดับชาติ ตัวอย่างเช่น ก่อนที่จะผ่านพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายของประเทศได้ต้องผ่านกระบวนการหลายวาระหลายขั้นตอน แต่การผ่านข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำได้ง่ายกว่า รวดเร็วกว่า

4. ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบการเมืองการปกครองเหมือนรูปแบบที่เป็นอยู่ระดับชาติ รูปแบบประชาธิปไตยที่อาศัยหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนั้น มักแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว (เช่น รัฐสภา รัฐบาล และฝ่ายตุลาการ) แต่ในการปกครองท้องถิ่นนั้น รูปแบบทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารก็ได้ และโดยทั่วไปมักไม่มีฝ่ายตุลาการรวมอยู่ด้วย



แนวทางที่กล่าวนี้ปรากฏอยู่ในร่างกฎบัตรเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น พ.ศ. 2525 ซึ่งผ่านการพิจารณาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและภาคยุโรป เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524 (ที่เมืองสตราสบูร์ก) โดยร่างกฎบัตรได้ยืนยันให้มีสภาท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งอย่างเสรี โดยการลงคะแนนลับจากการเลือกตั้งทางตรงที่ประชาชนทั้งชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน สภาท้องถิ่นอาจจะให้มีองค์กรฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบต่อสภาก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่ารูปแบบของการปกครองท้องถิ่นดูไม่สำคัญเท่ากับให้ประชาชนมีส่วนร่วมเลือกตั้งตัวแทนและให้ตัวแทนมีอำนาจดำเนินกิจการเพื่อส่วนรวมโดยอิสระตามขอบเขตอันสมควร ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ยืนยันไว้ในมาตรา 3 ว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผลที่จะให้ความรับผิดชอบในการบริหารที่มีต่อประชาชนนั้นอยู่ในมือของหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

#### 7. การจัดระเบียบบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ภายหลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมาได้ 3 ปี ประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดการกู้หนี้ยืมสินจากธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารพัฒนาเอเชีย มียาชาวา ฯลฯ หลายล้านบาท ผลจากการกู้ยืมเงินดังกล่าวทำให้ต้องมีการประหยัดงบประมาณแผ่นดินและมีการเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันภายในเขตเดียวกัน (สมพันธ์ เตชะอิก และคณะ, 2544 : 25)

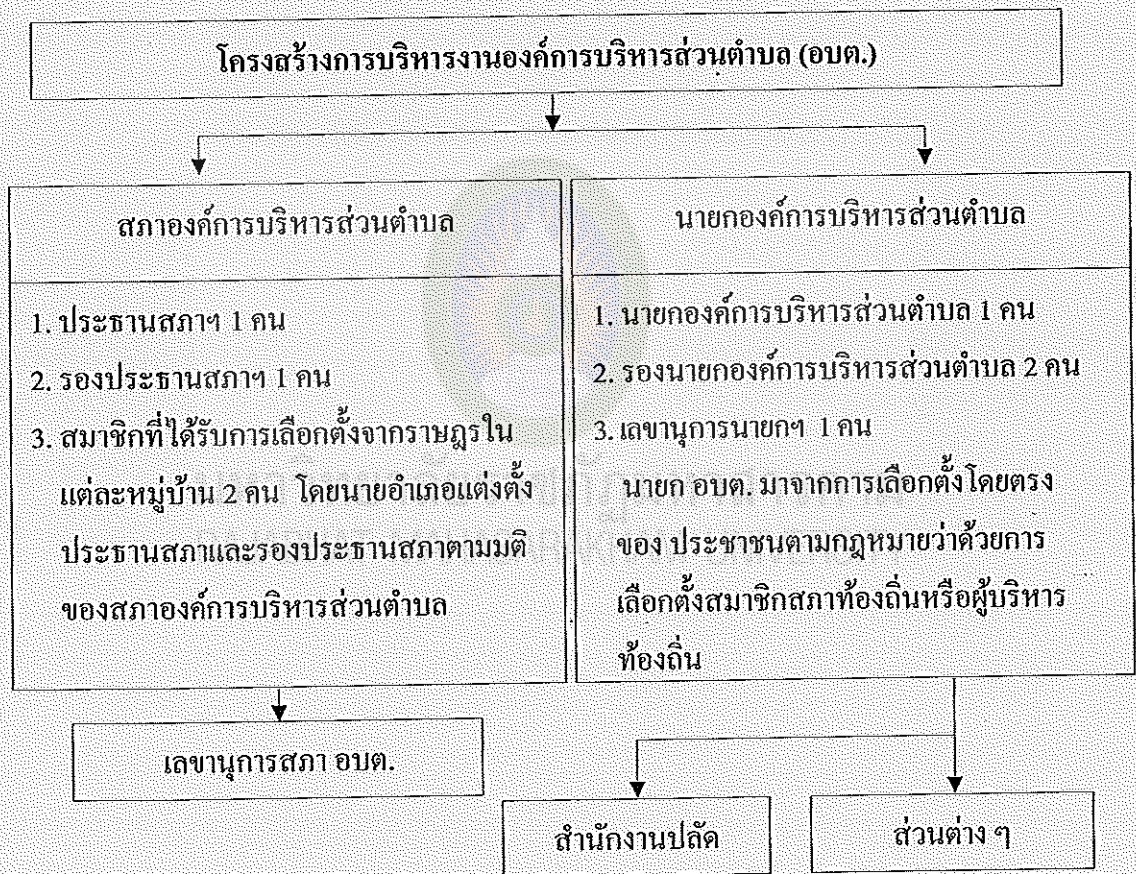
สำหรับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง (สพร.) มีนาคม, 2550 : 72 – 80)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน นอกจากนี้ยังมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธาน 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดย นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง มีวาระการดำรง



ตำแหน่งคราวละ 2 ปี และมีเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกตั้งตรงจากประชาชน แต่งตั้งจากรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และเลขานุการนายกอบต. ได้ 1 คน จากบุคคลภายนอก และเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คราวละ 4 ปี และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกขนาดจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 1 ตำแหน่ง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง 1 ตำแหน่ง และหัวหน้าส่วนโยธา 1 ตำแหน่ง คังแผนภาพที่ 1 ดังนี้



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 (2546 : 76-78)

### 8. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68) ไว้ดังนี้



1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 2.4 ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 2.7 คู่้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามจำเป็นและสมควร

3. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์



### 3.12 การท่องเที่ยว

### 3.13 การผังเมือง

การดำเนินการดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 71)

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

## 9. รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังต่อไปนี้ ดังนี้

ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยภาษานั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 74) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น (มาตรา 75) และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้ (มาตรา 76)

1. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล



2. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 77) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 78)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยกำหนดเป็นอัตราเป็นอัตรากำหนดค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลกฎหมายรัษฎากร ดังต่อไปนี้ (มาตรา 80)

1. ในประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตรากำหนดค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวงกรมนั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 81)

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 82)

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล



8. รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม และองค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 83)

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร (มาตรา 84)

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้ (มาตรา 85) เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

#### 10. ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 2) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 และ 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และ 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

ดังนั้น สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทุกข์สุขและให้บริการประชาชนในหมู่บ้าน และตำบลแทนรัฐส่วนกลาง เป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านการเมืองในเรื่องการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นในระดับตำบล ส่งเสริมการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และตรวจสอบการทำงาน ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมและพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความสามารถรับใช้ท้องถิ่นอย่างเต็มกำลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาด้านสังคม วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นหน่วยปฏิบัติและประสานงานระหว่าง อบต. กับท้องถิ่นอื่น



## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหาร

### 1. ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีตัวแบบที่นำมาอธิบายอยู่หลายตัวแบบ ผู้วิจัยได้นำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975 : 351 ; อ้างถึงในสมบัติ ชำรงชัญวงศ์. 2545 : 446 – 452) ได้เขียนบทความเรื่อง “The Policy Implementation Process : Conceptual Framwork” เมื่อปี 1975 มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะทฤษฎีเชิงคติฐาน (Assumptive Theory) โดยอาศัยกรอบทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) ผลการตัดสินใจพิพากษาคติของศาล และแนวคิดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล (Intergovernmental Relations) แนวคิดพื้นฐานสามประการดังกล่าวได้ช่วยให้นักวิชาการ ทั้งสองสามารถออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Theory of Policy Implementation) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร 6 ตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลการปฏิบัติตามนโยบาย ดังนี้

1. วัตถุประสงค์แบบมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives) องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในการกำหนดการปฏิบัติตามนโยบายคือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย เพราะวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายคือ ปัจจัยกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย ในบางกรณีวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายโดยตัวของมันเองเป็นตัวการที่ช่วยให้ง่ายต่อการวัด เช่น จำนวนชิ้นงาน ปริมาณของผู้ได้รับการจ้างงาน ความก้าวหน้าของแต่ละกิจกรรมของโครงการ ทั้งนี้ การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดนโยบายและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในทางตรงข้ามหากวัตถุประสงค์และมาตรฐานมีความคลุมเครือและมีความขัดแย้งกัน ย่อมทำให้ยากต่อการวัด และยากต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะวัตถุประสงค์ของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่งคือ ความต้องการทราบว่า นโยบายใดประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลว คือ การพิจารณาระดับที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผล หากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความชัดเจน และแสดงคุณสมบัติที่ง่ายต่อการวัดการประเมินคุณค่าของนโยบายก็จะกระทำได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรเลือกถ้อยคำ หรือข้อความในการเรียบเรียงแนวปฏิบัติและข้อกำหนด (Guidelines and Regulations) มาใช้อย่างพิถีพิถันให้สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามนโยบายได้ชัดเจน

2. ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resource) ทรัพยากรนโยบายคือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึงเงิน และสิ่งเสริมทั้งปวงที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริม หรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของ



การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ทรัพยากรนโยบายที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล แต่การนำนโยบายบรรลุผล การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความต้องการทรัพยากรเสริมอื่น ๆ อีกมาก

3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเสริมแรง (Interorganization Communication and Enforcement Activities) การสื่อสารระหว่างองค์การ คือ การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน โครงการมีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกัน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งการสื่อสารระหว่างองค์การคือ ความต้องการให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารภายในองค์การและระหว่างองค์การมิใช่เรื่องง่าย หากผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถเรียบเรียงแนวปฏิบัติไม่ชัดเจนอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสารเกิดขึ้นได้ง่ายหรือพร้อมที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติได้ตลอดเวลา ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ ควรมีกลไกและกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติ

4. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristic of Lamenting Agencies) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบย่อย ๆ หลายประการที่เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ สมรรถนะและขนาดทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มแข็งของการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงาน การสนับสนุนจากนักกฎหมายและฝ่ายบริหาร ความมีชีวิตชีวาขององค์การ ระดับการสื่อสารระบบเปิดในองค์การและความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบายหรือองค์การที่ประกาศใช้นโยบาย คุณลักษณะขององค์การที่กล่าวมา แสดงถึงศักยภาพและความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เคยได้รับการมองว่าเป็นปัจจัยสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแปรสภาพแวดล้อมของผลผลิตนโยบาย แม้ว่าองค์ประกอบด้านนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาองค์ประกอบด้านนี้จะคำนึงถึงว่า การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอ ต่อการส่งเสริมให้แผนงาน โครงการประสบความสำเร็จ หรือ



ไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นนโยบายสัมพันธ์กับประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัติ นั้น กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคิดค้านหรือสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. ทักษะของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers) องค์ประกอบที่ 4 ประการ ที่กล่าวมาแล้ว จะถูกกลั่นกรองโดยความรู้สึกนึกคิดของผู้ปฏิบัติและจะมีการตอบสนองตามระดับซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การแสดงความสามารถและความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติคือ 1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย 2) ทักษะติดนโยบาย และ 3) ความเข้มข้นของทัศนคติ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ

## 2. ปัจจัยด้านการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้มีความพยายามที่จะทำการปฏิรูประบบราชการ โดยต้องการที่จะปรับปรุงระบบการบริหารงานราชการ ให้มีความทันสมัย ขจัดความไม่คล่องตัวทางการบริหาร ตลอดจนได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารแบบเดิมที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบ มาใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management ; RBM) เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารรัฐกิจให้มีลักษณะเป็นอย่างภาคธุรกิจเอกชน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2547 : 145) โดยมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน กำหนดยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ พร้อมทั้งต้องสร้างตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้

### 2.1 ความหมายและแนวความคิดของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น มักจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective ; MBO) การบริหารแบบเน้นผลสำเร็จ (Managing for Results) การบริหารที่เน้นผล (Results-Oriented Management) หรือการบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management) ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ดังต่อไปนี้

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2543 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ว่าเป็นการบริหาร โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก ใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลงานต่อสาธารณะ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2547 : 146) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม



ร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related Pay)

สำนักพัฒนาประเทศแคนาดา (Canadian International Development Agency; CIDA, 1999 : 375) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง กำกับติดตาม กระบวนการดำเนินงานเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management ; RBM) เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators ; KPIs) รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย (Targets) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์กร และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กร

การบริหารงานของภาครัฐในอดีตจะเน้นที่การการบริหารปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎ ระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมาย และมาตรฐาน แต่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยจะให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์กรให้สอดคล้องกันไปในทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการทำงานหลัก (Key Performance Indicators) ไว้อย่างชัดเจน เป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์กร การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวบ่งชี้ การยึดหยุ่นทางการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนถึงการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากองค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี



ดังนั้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management ; RBM) จึงเป็นการบริหารเพื่อการจัดการให้ได้ทรัพยากรการบริหารอย่างประหยัด (Economy) เน้นใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร (Effectiveness)

## 2.2 กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๆ 4 ขั้นตอน (Richard S. Williams, 1998 : 25-27 อ้างใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2547 : 151-152) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งองค์กรจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร (SWOT analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์กรหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์กร (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่างๆ

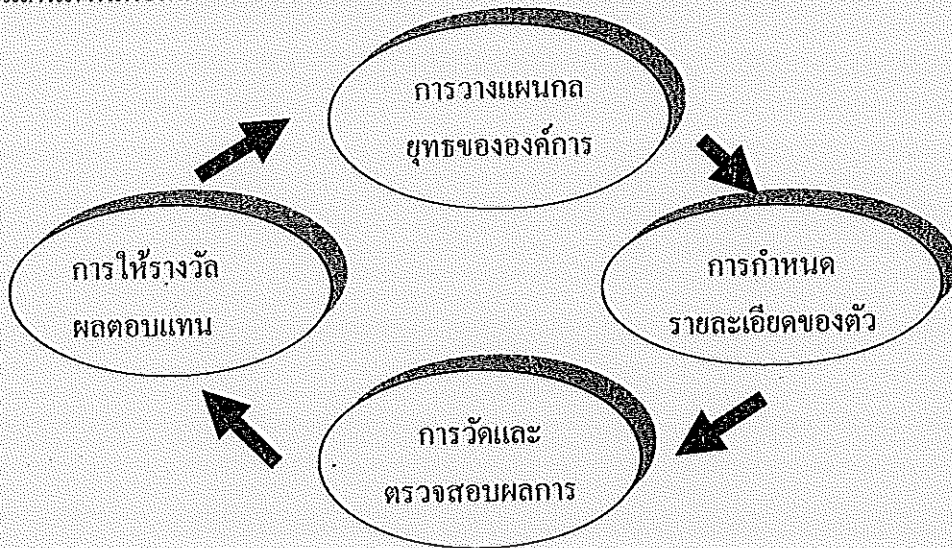
2.2.2 การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัดผลดำเนินงาน เมื่อผู้บริหารขององค์กรได้ทำการตกลงร่วมเกี่ยวกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน (Baseline Data) เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time) และสถานที่หรือความครอบคลุม (Place) อันเป็นเป้าหมายที่ต้องการของแต่ละตัวบ่งชี้

2.2.3 การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

2.2.4 การให้รางวัลตอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้



จากรายละเอียดของกระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นสามารถจะสรุปเป็นแผนภาพเพื่อเพิ่มความเข้าใจได้ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ที่มา : (Richard S. Williams, 1998 : 25-27) ; อ้างใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2547 : 151-152)

### 2.3 ลักษณะขององค์กรที่บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

องค์กรที่ได้ใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะต่างๆ ไป ดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2543 : 21-23)

1. มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ
2. ผู้บริหารทุกระดับในองค์กรต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน และเป้าหมายเหล่านั้นสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีฐานมาจากพันธกิจขององค์กรนั้น
3. เป้าหมายจะวัดได้อย่างอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้
4. การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการ และรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก
5. เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างานที่องค์กรคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์กรจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำอยู่นั้นเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของ



โครงการและองค์การอย่างไร และทุกคนรู้สึกยินดีชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้ อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน

6. มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคน หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้นและ ระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ปัญหาและสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นต่อไป ซึ่งนอกจากช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แก้ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย

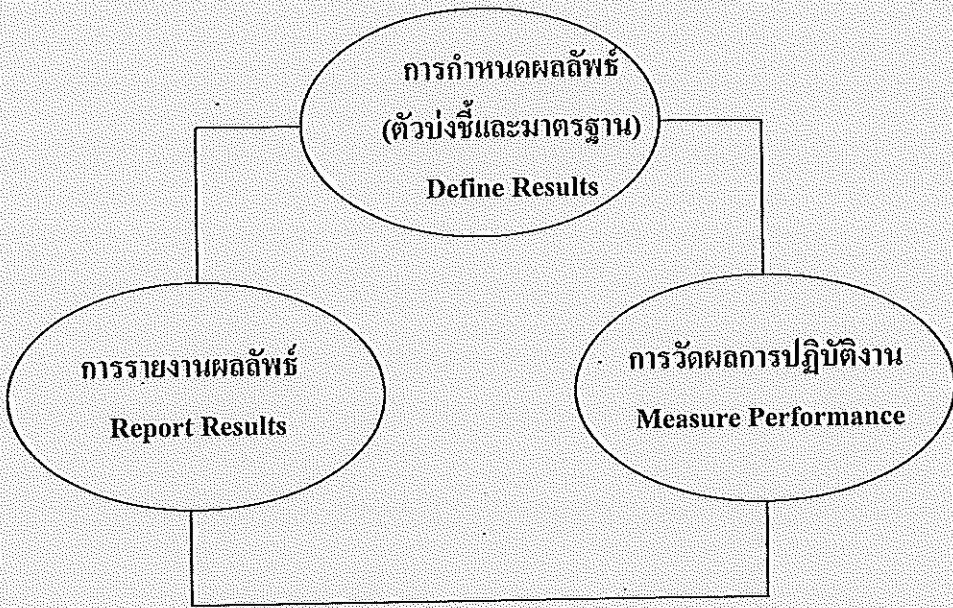
7. มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อการทำงานที่สร้างสรรค์ เป็นองค์การที่มุ่งมั่นจะทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นองค์การเอื้อการเรียนรู้ที่เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ได้ดี

8. เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจดี เนื่องจากได้มีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลยพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้น ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเองก็จะได้รับการตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน

#### 2.4 การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวบ่งชี้วัดผลสำเร็จของกิจกรรม การจัดเก็บข้อมูลและเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การวัดผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้องค์กร/ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลและสารสนเทศย้อนกลับที่แสดงถึงผลสำเร็จของการดำเนินงาน ปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแสดงถึงการมีพันธะ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบาย แหล่งสนับสนุนงบประมาณ ฯลฯ การเสริมสร้างการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรและองค์กรเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการบริหาร การพัฒนาองค์กร การออกแบบ/ทบทวนโปรแกรม กระบวนการดำเนินงานขององค์กรหรือของทีมงานที่รับผิดชอบกิจกรรมการดำเนินงาน รวมทั้งช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการที่พึงต้องดำเนินการคู่ขนานหรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการผลงาน มีกิจกรรม/กระบวนการที่สำคัญ สรุปได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

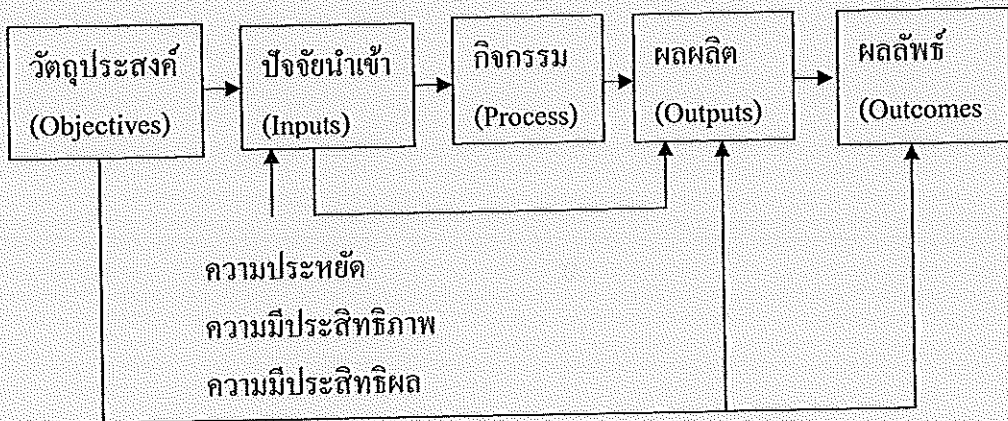




แผนภาพที่ 3 กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงาน

ที่มา : ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543 : 21-23)

การกำหนดผลลัพธ์ (ตัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐาน) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการวัดผลการปฏิบัติงาน ผู้ดำเนินการ/องค์กรจะต้องระบุหรือคัดเลือกกิจกรรมหลักที่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ และพันธกิจขององค์กร พร้อมทั้งระบุหรือกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐานที่ต้องการบรรลุถึงของแต่ละกิจกรรม การกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงานเพื่อดำเนินการวัดผลการปฏิบัติงานจะดำเนินการภายใต้กรอบของระบบการดำเนินงานทั่วไป โดยมีจุดเน้นในการดำเนินการสรุปได้ตามแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 4 หลักการพื้นฐานของการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กร

ที่มา : ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543 : 21-23)



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมจะมีจุดเริ่มต้นที่วัตถุประสงค์การดำเนินงาน ซึ่งได้แก่ การระบุถึงรายละเอียดของผลงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) ที่คาดหวัง ที่ส่วนใหญ่จะต้องพัฒนามาจากวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งมีปัจจัยนำเข้า อันได้แก่ ทรัพยากรที่จะเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมที่จะเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตและผลลัพธ์ การวัดผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปจะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3 ด้าน อันได้แก่

1. ความประหยัด (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิตหรือการดำเนินกิจกรรม
  2. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่าน้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงการดำเนินกิจกรรม/องค์กรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
  3. ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ว่าได้ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด
- ตัวบ่งชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะประกอบด้วยตัวบ่งชี้ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2547 : 148-150 และสุพจน์ ทราบแก้ว, 2543 : 137-138)
1. ตัวบ่งชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicators) ได้แก่ จำนวนทรัพยากรโดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือบริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตผลลัพธ์ เช่น จำนวนเงินที่ใช้ จำนวนบุคลากรที่จำเป็นในการให้บริการ จำนวนวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น
  2. ตัวบ่งชี้วัดผลผลิต (Output Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปริมาณ จำนวนสิ่งของที่ผลิตได้จากการดำเนินกิจกรรม เช่น จำนวนผู้เข้ารับอบรมการพัฒนาอาชีพ จำนวนนักเรียนที่รับเข้าเรียน จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เป็นต้น
  3. ตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรม เช่น จำนวนผู้จบการศึกษาที่มีงานทำ จำนวนกิโลเมตรของทางด่วนที่มีสภาพอยู่ในเกณฑ์ดี และยังรวมถึงตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์คุณภาพของการบริการ (Quality Indicators) เช่น จำนวนสินค้าที่บกพร่อง จำนวนใบแจ้งหนี้ที่ผิดพลาด จำนวนหนี้ค้างชำระ ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กร เป็นต้น
  4. ตัวบ่งชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้วัดผลงานที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาในการให้บริการต่อรายการ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนสำเร็จการศึกษา เวลาการทำงานในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร



5. ตัวบ่งชี้วัดความคุ้มค่า (Cost Effectiveness) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าใช้จ่ายของผลลัพธ์ที่แสดงถึงความคุ้มค่า (Value for Money) ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม เช่น ต้นทุนเฉลี่ยในการช่วยให้ผู้ว่างงานได้งานภายหลังการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการซ่อมบำรุงรถยนต์ให้พร้อมใช้งาน

6. ตัวบ่งชี้วัดปริมาณงาน (Workload Indicators) หมายถึง ข้อมูลที่แสดงถึงความต้องการในการให้บริการ หรือภาระงานในหน้าที่ของบุคลากร เช่น จำนวนแพทย์ต่อประชากร จำนวนพยาบาลต่อคนไข้ใน จำนวนใบสมัครงานที่ได้รับในแต่ละวัน เป็นต้น

7. ตัวบ่งชี้สารสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory Information) หมายถึง ข้อมูลที่อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรก็ได้ เช่น อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู อายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ในกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การวัดผลการปฏิบัติงานจะมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีจึงควรเป็นระบบที่สามารถผลิตข้อมูลสารสนเทศที่แสดงถึงความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานที่มีความครอบคลุม ครบถ้วน สมบูรณ์ และทันกาล

## 2.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัจจัยสำคัญสำคัญที่จะทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จ อยู่ที่ความเข้าใจแนวคิด วิธีการและประโยชน์ของวิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543 : 40-44)

2.5.1 ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและสนับสนุน การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ คือ สนับสนุนในการจัดทำระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลผลการวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงาน โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน



1) การกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน ผู้บริหารขององค์การจะต้องให้ความสำคัญและเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเพื่อให้เกิดผล

2) การใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานในการบริหาร ผู้บริหารจะต้องระลึกเสมอว่าการวัดผลไม่ได้ทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น โดยอัตโนมัติ แต่ข้อมูลจากการวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น แก้ปัญหาได้ถูกต้องมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องเอาข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นต่อไป

2.5.2 การจัดระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน การจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงเสมอว่า ระบบข้อมูลนั้นสามารถที่จะแสดงถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายขององค์การได้ ซึ่งจะต้องจัดทำเพิ่มเติมขึ้นจากระบบข้อมูลเดิม ที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมเพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจ ได้ดีขึ้น

1) การพัฒนาตัวบ่งชี้ การเลือกตัวบ่งชี้ที่จำเป็นต่อการให้บริการและการตัดสินใจนั้น จะต้องเลือกตัวบ่งชี้ให้ครอบคลุมความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องพัฒนาโดยผู้ที่มีประสบการณ์ในงานด้านนั้นๆ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับงานนั้น ๆ ด้วย โดยตัวบ่งชี้จะมีทั้งส่วนของปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ รวมถึงตัวบ่งชี้ที่แสดงความพึงพอใจของผู้รับบริการ แต่ควรจะให้มีตัวบ่งชี้ในจำนวนเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการจัดทำและรักษาระบบข้อมูลนี้ด้วย

2) การวางระบบสารสนเทศเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและประมวลผลข้อมูล ผู้พัฒนาระบบจะต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาสาระของ โครงการหรืองานที่จะวัดผลการปฏิบัติงาน โดยต้องคำนึงถึงการจัดทำรายงานผลซึ่งจะแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่จะรายงานเป็นช่วงเวลาตามกำหนดทุกครึ่งปีหรือหนึ่งปี เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนหรือการจัดทำงบประมาณประจำปี และส่วนที่เป็นการรายงานเฉพาะกิจที่สามารถเรียกดูข้อมูลตัวบ่งชี้ได้ทันทีในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งความสำเร็จในการจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่ใช้ประโยชน์ได้จึงอยู่ที่การจัดทำข้อมูลที่สะท้อนผลงานจริง ทันเวลา และมีปริมาณข้อมูลที่เหมาะสม โดยมีค่าใช้จ่ายที่ประหยัด

2.5.3 การพัฒนาบุคลากรและองค์การ ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงาน โครงการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนาผู้บริหาร ไว้ล่วงหน้าให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้สถานะที่มีความคล่องตัวและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น



ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีระบบการพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชำนาญที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเข้าใจเรื่องการวัดและการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management ; RBM) เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้ว นำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็กำลังจะใช้วิธีการบริหารรูปแบบใหม่นี้ ผสานกับเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System ; PBBS) ทำการปฏิรูปองค์การภาครัฐ ให้สามารถจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากขึ้น หัวใจสำคัญของสำเร็จในการใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นอยู่ที่การสร้างตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators ; KPIs) ที่มีความตรง เป็นที่ยอมรับ และสะดวกในการนำไปใช้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศสำหรับการกำกับ ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานขององค์กร

### 3. ปัจจัยด้านกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน

#### 3.1 ความเป็นมาของกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ

ปัจจุบัน โลกได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นโลกาภิวัตน์เพราะอิทธิพลของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ปรากฏการณ์ของโลกดังกล่าวทำให้หลาย ๆ ประเทศปรับตัวไม่ทันโลก ทำให้เกิดปัญหา ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ ส่งผลให้รัฐมีภาระงานใหม่ ๆ ทั้งประมาณที่เพิ่มมากขึ้นและงานยุ่งยากมากขึ้น ขณะที่กระแสประชาธิปไตยและเศรษฐกิจเสรีได้กดดันให้ราชการต้องมีขนาดที่เล็กลงแต่ต้องทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทำให้ต้องมีการปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ที่เสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีทำงาน
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดิน
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ



ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

โดยยุทธศาสตร์ที่ 5 ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.

2546-2550 ได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ โดยเห็นว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของข้าราชการไม่สามารถทำได้โดยใช้อำนาจสั่งการ การถ่ายทอดความรู้ในลักษณะให้การศึกษาฝึกอบรมหรือการณรงค์แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จำเป็นต้องบริหารให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (Action Learning) โดยผู้เรียนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้และปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้วยตนเองด้วยความเต็มใจ เพราะเชื่อมั่นว่าการเรียนรู้ต้องเป็นเรื่องของผู้เรียน โดยแท้

กระบวนทัศน์ของระบบราชการไทย ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดขึ้น เพื่อให้เหมาะกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี “ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งใจทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลกทันสังคม มุ่งเน้นประสิทธิภาพ รับผิดชอบต่อสังคม มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส และมุ่งเน้นผลงาน” เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศสามารถรองรับการพัฒนาประเทศได้ในยุคโลกาภิวัตน์

### 3.2 ความหมายของกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552 : 3-4) ได้ให้ความหมายของ คำว่ากระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ ไว้ดังต่อไปนี้

3.2.1 กระบวนทัศน์ หมายถึง กรอบความคิด ซึ่งเป็นที่คุ้นเคยกับคนส่วนใหญ่ ในชุมชน ที่ใช้ในการอธิบายสภาพปัญหาหรือการวิเคราะห์ปัญหาทั่วไป

3.2.2 วัฒนธรรม หมายถึง วิธีชีวิตของหมู่คณะ วัฒนธรรมแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ วัฒนธรรมทางวัตถุ วัฒนธรรมทางความประพฤติ และวัฒนธรรมทางความเชื่อ ค่านิยม มีผู้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่า หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจและบรรทัดฐานร่วมกันของบรรดาสมาชิกภายในองค์การ วัฒนธรรมจะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการและไม่ใช่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ผู้เป็นสมาชิกขององค์การยึดถือด้วยกัน แบ่งได้เป็น 5 ส่วน คือ ค่านิยม บรรทัดฐาน บุคคล วัตถุ เครื่องใช้ เครื่องมือทางานสภาพแวดล้อมทางการทำงาน



3.2.3 ค่านิยม หมายถึง มาตรฐานความคิดที่กำหนดว่าสิ่งใดมีค่าเป็นมาตรฐาน ความคิดของสังคมและเป็นสิ่งที่บุคคลยึดถือเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจ รวมทั้งกำหนดการกระทำของตนเอง หรือสิ่งที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนิยมถือเป็นแนวทางแห่งพฤติกรรมที่พึงปรารถนา และเมื่อปฏิบัติซ้ำ ๆ บ่อย ๆ จนเป็นวิถีชีวิตที่อาจสืบทอดต่อกันไปเป็นวัฒนธรรมได้

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมใหม่ของข้าราชการ หมายถึง กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ที่พึงประสงค์สำหรับการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการเพื่อใช้เป็นกรอบในการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการ ประกอบด้วยการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity) ขยันตั้งใจทำงาน (Activeness) มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality) รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลกทันสังคม (Relevancy) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) รับผิดชอบผลงานต่อสังคม (Accountability) มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส (Democracy) มุ่งเน้นผลงาน (Yield)

#### 4. ปัจจัยด้านสมรรถนะ

สมรรถนะ (Competency) เป็นปัจจัยในการทำงานที่เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่องค์กร โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพราะสมรรถนะเป็นปัจจัยช่วยให้พัฒนาศักยภาพของบุคลากรเพื่อให้ส่งผลไปสู่การพัฒนาองค์กร องค์กรต่าง ๆ จึงพยายามเอาสมรรถนะมาใช้เป็นปัจจัยในการบริหารองค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนางานบริการ หรือการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหาร เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อให้เห็นกรอบความคิด และแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับสมรรถนะ จึงจะกล่าวถึงความหมาย และความหมาย องค์ประกอบประเภทของสมรรถนะ การกำหนดสมรรถนะ การวัดสมรรถนะ และการประยุกต์ใช้สมรรถนะ

##### 4.1 ความหมายและความหมายของสมรรถนะ

แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะเริ่มจากการนำเสนอบทความทางวิชาการของเดวิด แมคเคลแลนด (David C. McClelland, 1985 : 1-14) นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ดเมื่อปี ค.ศ. 1960 ซึ่งกล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะที่ดีของบุคคล (Excellent Performer) ในองค์กรกับระดับทักษะความรู้ ความสามารถ โดยกล่าวว่า การวัด IQ และการทดสอบบุคลิกภาพ ยังไม่เหมาะสมในการทำนายความสามารถ หรือสมรรถนะของบุคคลได้ เพราะไม่ได้สะท้อนความสามารถที่แท้จริงออกมาได้



ในปี ค.ศ. 1970 US State Department ได้ติดต่อบริษัท McBer ซึ่งแมคเคิลแลนด เป็นผู้บริหารอยู่ เพื่อให้หาเครื่องมือชนิดใหม่ที่สามารถทำนายผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้อย่างแม่นยำ แทนแบบทดสอบเก่า ซึ่งไม่สัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากคนได้คะแนนดีแต่ปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จ จึงต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ แมคเคิลแลนด ได้เขียนบทความ "Testing for Competence Rather than for Intelligence" ในวารสาร American Psychologist เพื่อเผยแพร่แนวคิดและสร้างแบบประเมินแบบใหม่ที่เรียกว่า Behavioral Event Interview (BEI) เป็นเครื่องมือประเมินที่ค้นหาผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดี ซึ่งแมคเคิลแลนด เรียกว่า สมรรถนะ (Competency)

ในปี ค.ศ. 1982 ริชาร์ด โบยatzis (Richard boyatzis) ได้เขียนหนังสือชื่อ The Competen Manager : A Model of Effective Performance และได้นิยามคำว่า Competencies เป็นความสามารถในงานหรือเป็นคุณลักษณะที่อยู่ภายในบุคคลนำไปสู่การปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ

ปี ค.ศ.1994 แกรี่แฮมเมลและซีเค. พราฮาราด (Gary Hamel และ C.K. Prahalad, 1986) ได้เขียนหนังสือชื่อ Competing for The Future ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดที่สำคัญ คือ Core Competencies เป็นความสามารถหลักของธุรกิจ ซึ่งถือว่าการประกอบธุรกิจนั้นจะต้องมีเนื้อหาสาระหลัก เช่น พื้นฐานความรู้ ทักษะ และความสามารถในการทำงานอะไรได้บ้าง และอยู่ในระดับใด จึงทำงานได้มีประสิทธิภาพสูงสุดตรงตามความต้องการขององค์กร

ในปัจจุบันองค์กรของเอกชนชั้นนำได้นำแนวคิดสมรรถนะไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานมากขึ้น และยอมรับว่าเป็นเครื่องมือสมัยใหม่ที่องค์กรต้องได้รับความพึงพอใจอยู่ในระดับต้น ๆ มีการสำรวจพบว่ามี 708 บริษัททั่วโลกนำ Core Competency เป็น 1 ใน 25 เครื่องมือที่ได้รับความนิยมเป็นอันดับ 3 รองจาก Coporate Code of Ethics และ Strategic Planning (อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์, 2547 : 13) แสดงว่า Core Competency จะมีบทบาทสำคัญที่จะเข้าไปช่วยให้งานบริหารประสบความสำเร็จ จึงมีผู้สนใจศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการนำหลักการของสมรรถนะมาปรับให้เพิ่มมากขึ้น

หน่วยงานของรัฐและเอกชนของไทยหลายหน่วยงานได้ให้ความสนใจนำมาใช้ เช่น บริษัทปูนซีเมนต์ไทย ปตท. และสำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

สำหรับความหมายของสมรรถนะมีการให้ความหมายไว้หลายนัย ดังจะยกตัวอย่างการให้ความหมายของนักวิชาการบางท่าน ดังนี้

อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์ (2547 : 61) ได้สรุปคานิยามของสมรรถนะไว้ว่า สมรรถนะ คือ คุณลักษณะของบุคคล ซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณสมบัติต่าง ๆ



อันได้แก่ ค่านิยม จริยธรรม บุคลิกภาพ คุณลักษณะทางกายภาพ และอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นและสอดคล้องกับความเหมาะสมกับองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสามารถจำแนกได้ว่าผู้ที่จะประสบความสำเร็จในการทำงานได้ต้องมีคุณลักษณะเด่น ๆ อะไร หรือลักษณะสำคัญ ๆ อะไรบ้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สาเหตุที่ทำงานแล้วไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขาดคุณลักษณะบางประการคืออะไร เป็นต้น

สก๊อต บี พาร์รี่ (Scott B. Parry, 2004 : 347 ; อ้างถึงในสุกัญญา รัศมีธรรม โชติ. 2547 : 48) นิยามคำว่าสมรรถนะว่าเป็น กลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะ (Attributes) ที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งมีผลกระทบต่องานหลักของตำแหน่งงานหนึ่ง ๆ โดยกลุ่มความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะดังกล่าว สัมพันธ์กับผลงานของตำแหน่งงานนั้น ๆ และสามารถวัดผลเทียบกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ และเป็นสิ่งที่สามารถเสริมสร้างขึ้นได้ โดยผ่านการฝึกอบรมและการพัฒนา

แมคเคลแลนด์ (McClelland, 1985 : 234 ; อ้างถึงใน ณัฐกร สิทธิชัย, 2548 : 7) กล่าวว่า สมรรถนะคือ บุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายในปัจเจกบุคคล ซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้น สร้างผลการปฏิบัติงานที่ดี หรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ

จากที่กล่าวข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ว่า สมรรถนะจึงเป็น ความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะที่จำเป็นของบุคคลในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ มีผลงานได้ตามเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดหรือสูงกว่า

#### 4.2 องค์ประกอบของสมรรถนะ

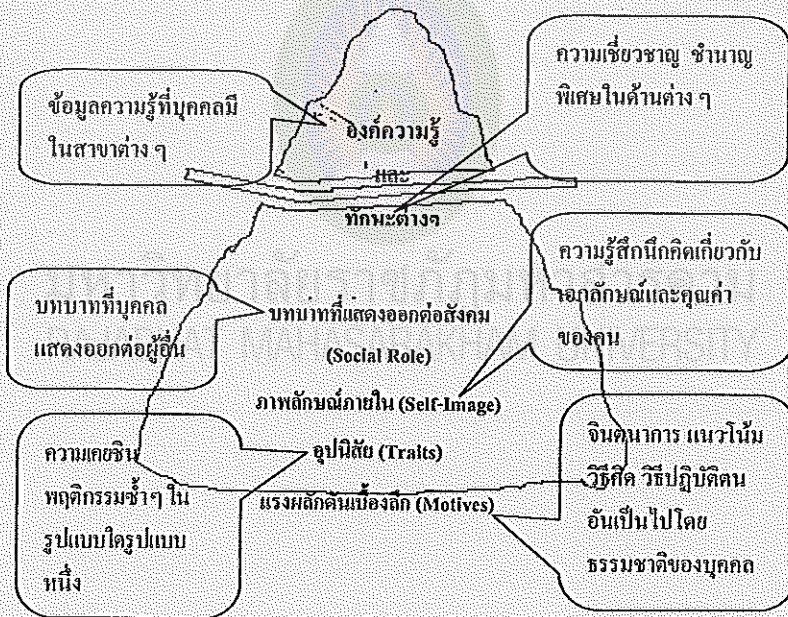
ศาสตราจารย์ David C. McClelland (1985 : 82) นักจิตวิทยาของมหาวิทยาลัย Harvard เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ โดยพัฒนาแบบทดสอบทางบุคลิกภาพเพื่อศึกษาว่าบุคคลที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีทัศนคติและนิสัยอย่างไร และได้เขียนบทความเรื่อง Testing for Competence Rather than for Intelligence ในปี 1973 โดยมีใจความสำคัญ คือ

1. ผลการเรียนรู้ในโรงเรียนไม่ได้ทำนายผลสำเร็จในการประกอบอาชีพ
2. แบบทดสอบเขาวงกตปัญญา และแบบวัดความถนัด ไม่ได้ทำนายความสำเร็จทางอาชีพ หรือความสำเร็จในชีวิตอื่น ๆ
3. แบบทดสอบและผลการเรียนทำนายผลงานได้ก็เพราะว่าคนที่ทำแบบทดสอบได้ดีและมีผลการเรียนดีเป็นคนที่มีความรู้ทางสังคมดี
4. แบบทดสอบนั้นไม่ยุติธรรมกับชนกลุ่มน้อย



5. สมรรถนะจะเป็นสิ่งที่สามารถทำนายพฤติกรรมที่สำคัญได้ดีกว่าแบบทดสอบ ทั้งนี้ McClelland, 1985 ได้สัมภาษณ์กลุ่มคนที่มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่น และพบว่าสมรรถนะในเรื่องความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรมต่างหาก ที่เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน ไม่ใช่การทดสอบด้วยแบบทดสอบวัดความถนัดและนำแนวคิดเรื่องสมรรถนะไปสู่การปฏิบัติ

แนวคิดเรื่องสมรรถนะมีการเปรียบเทียบกับภูเขาน้ำแข็ง หรือ Iceberg Model ซึ่งเปรียบเทียบว่าบุคคลมีองค์ความรู้ และทักษะต่าง ๆ ที่เปรียบเทียบเหมือนกับส่วนของภูเขาน้ำแข็งที่ลอยอยู่เหนือน้ำ คือ เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้นเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่อยู่ใต้น้ำ และส่วนที่อยู่เหนือน้ำนี้เป็นส่วนที่เห็นได้ชัดเจน สามารถวัดได้ง่าย แต่ส่วนที่อยู่ในภายในจิตใจ (ส่วนใต้น้ำของภูเขาน้ำแข็ง) เชื่อว่าจะส่งผลให้บุคคลมีพฤติกรรมในการทำงานที่แตกต่างกันโดยศึกษาและสังเกตจากพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกจึงเป็นที่มาของสมรรถนะในความหมายของคุณลักษณะเชิงพฤติกรรม จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงความสัมพันธ์ในเชิงอธิบายเปรียบเทียบดังภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 5 โมเดลภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg model) ของสมรรถนะ

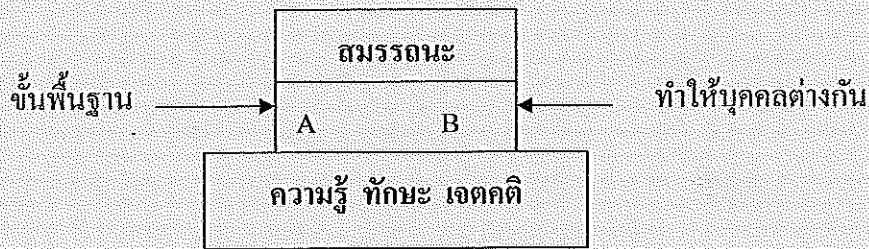
ที่มา : แมคเคลแลนด (McClelland, 1985 : 234 ; อ้างถึงใน ณัฐกร สิทธิชัย, 2548 : 7)

การที่บุคคลจะมีพฤติกรรมในการทำงานอย่างใดขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่บุคคลมีอยู่ ซึ่งอธิบายในตัวแบบภูเขาน้ำแข็ง คือ ทั้งความรู้ ทักษะ/ความสามารถ (ส่วนที่อยู่เหนือน้ำ) และคุณลักษณะอื่น ๆ (ส่วนที่อยู่ใต้น้ำ) ของบุคคลนั้น ๆ

จากแนวคิดของแมคเคลแลนดนั้นสกอตต์ บี พารี เห็นควรจะรวมส่วนประกอบที่เป็นความคิดเกี่ยวกับตนเอง คุณลักษณะและแรงจูงใจเข้าเป็นกลุ่มเรียกว่า คุณลักษณะ (Attributes)



ดังนั้นบางครั้งเมื่อพูดถึงองค์ประกอบของสมรรถนะจึงมีเพียง 3 ส่วนคือ ความรู้ ทักษะ คุณลักษณะ ซึ่งตามทัศนะของแมคเคิลแลนค์กล่าวไว้ว่า (สุกัญญา รัศมิธรรมโชติ, 2547 : 48) สมรรถนะเป็นส่วนประกอบขึ้นมาจากความรู้ ทักษะ และเจตคติ /แรงจูงใจ หรือ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ แรงจูงใจ ก่อให้เกิดสมรรถนะ ดังแผนภาพที่ 6



แผนภาพที่ 6 สมรรถนะเป็นส่วนประกอบที่เกิดขึ้นมาจากความรู้ ทักษะ เจตคติ  
ที่มา : สุกัญญา รัศมิธรรมโชติ (2547 : 48)

จากภาพ ความรู้ ทักษะ และเจตคติไม่ใช่สมรรถนะแต่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดสมรรถนะ ดังนั้นความรู้ใด ๆ จะไม่เป็นสมรรถนะ แต่ถ้าเป็นความรู้ที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดกิจกรรมจนประสบความสำเร็จถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสมรรถนะ สมรรถนะในที่นี้จึงหมายถึงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดผลงานสูงสุดนั้น ตัวอย่างเช่น ความรู้ในการขับรถ ถือว่าเป็นความรู้ แต่ถ้านำความรู้มาทำหน้าที่เป็นผู้สอนขับรถ และมีรายได้จากส่วนนี้ ถือว่าเป็นสมรรถนะ

ในการทำงานเดียวกัน ความสามารถในการก่อสร้างบ้านถือว่าเป็นทักษะ แต่ความสามารถในการสร้างบ้านและนำเสนอให้เกิดความแตกต่างจากคู่แข่ง ได้ถือว่าเป็นสมรรถนะ หรือในกรณีเจตคติ แรงจูงใจก็เช่นเดียวกันก็ไม่ใช่สมรรถนะ แต่สิ่งจูงใจให้เกิดพลังทำงานสำเร็จตรงตามเวลาหรือเรียกว่ากำหนด หรือดีกว่ามาตรฐานถือว่าเป็นสมรรถนะ

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า สมรรถนะตามนัยดังกล่าวข้างต้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ สมรรถนะขั้นพื้นฐาน เป็นความรู้ หรือ ทักษะพื้นฐานที่จำเป็นของบุคคลที่ต้องมีเพื่อให้สามารถที่จะทำงานที่สูงกว่า หรือ ซับซ้อนกว่าได้ เช่น สมรรถนะในการพูด การเขียน เป็นต้น และสมรรถนะที่ทำให้เกิดความแตกต่าง เป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีผลการทำงานที่ดีกว่าหรือสูงกว่ามาตรฐาน สูงกว่าคนทั่วไปจึงทำให้เกิดผลสำเร็จที่แตกต่างกัน

#### 4.4 ประเภทของสมรรถนะ

สมรรถนะสามารถจำแนกได้เป็น 5 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 สมรรถนะส่วนบุคคล (Personal Competencies) หมายถึงสมรรถนะที่แต่ละคนมี เป็นความสามารถเฉพาะตัว คนอื่นไม่สามารถลอกเลียนแบบได้ เช่น



การต่อสู้ป้องกันตัวของ จา พนม นักแสดงชื่อดังในหนังเรื่อง “ต้มยำกุ้ง” ความสามารถของนักดนตรี นักกายกรรม และนักกีฬา เป็นต้น ลักษณะเหล่านี้ยากที่จะเลียนแบบ หรือต้องมีความพยายามสูงมาก

ประเภทที่ 2 สมรรถนะเฉพาะงาน (Job Competencies) หมายถึง สมรรถนะของบุคคลกับการทำงานในตำแหน่งหรือบทบาทเฉพาะตัว เช่น อาชีพนักสำรวจ ก็ต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ตัวเลข และความสามารถในการทำบัญชี เป็นต้น

ประเภทที่ 3 สมรรถนะองค์กร (Organization Competencies) หมายถึง ความสามารถพิเศษเฉพาะองค์กรนั้นเท่านั้น เช่น บริษัท เนชั่นเนล (ประเทศไทย) จำกัด เป็นบริษัทที่มีความสามารถในการผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า หรือบริษัทฟอร์ด (มอเตอร์) จำกัด มีความสามารถในการผลิตรถยนต์ เป็นต้น หรือ บริษัท ที โอ เอ (ประเทศไทย) จำกัด มีความสามารถในการผลิตสี เป็นต้น

ประเภทที่ 4 สมรรถนะหลัก (Core Competencies) หมายถึง ความสามารถสำคัญที่บุคคลต้องมี หรือต้องทำเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น พนักงานเลขานุการ สำนักงานต้องมีสมรรถนะหลัก คือ การใช้คอมพิวเตอร์ได้ ติดต่อประสานงานได้ดี เป็นต้น หรือ ผู้จัดการบริษัท ต้องมีสมรรถนะหลัก คือ การสื่อสาร การวางแผน และการบริหารจัดการ และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น

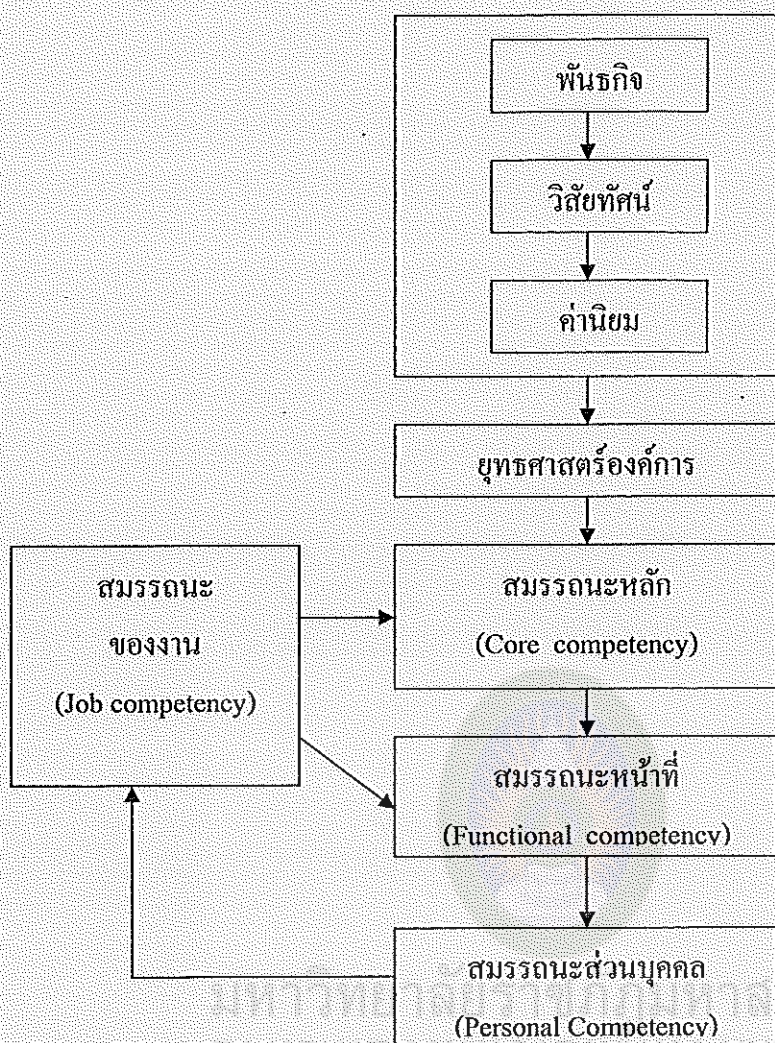
ประเภทที่ 5 สมรรถนะในงาน (Functional Competencies) หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่มีตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ ตำแหน่งหน้าที่อาจเหมือน แต่ความสามารถตามหน้าที่ต่างกัน เช่น ข้าราชการตำรวจเหมือนกัน แต่มีความสามารถต่างกัน บางคนมีสมรรถนะทางการสืบสวน สอบสวน บางคนมีสมรรถนะทางปราบปราม เป็นต้น

#### 4.5 การกำหนดสมรรถนะ

การกำหนดสมรรถนะ หรือการสร้างรูปแบบสมรรถนะ (Competency Model) สามารถกำหนดได้ดังนี้ (อานนท์ สักดิ์วีระวิชัย, 2547 : 62 และ สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ, 2547 : 50-59)

ในการกำหนดสมรรถนะจะเริ่มจากการนำวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ค่านิยม (Values) ขององค์กรมาเป็นแนวทางในการกำหนดสมรรถนะ ดังแผนภาพที่ 7





แผนภาพที่ 7 การกำหนดสมรรถนะ

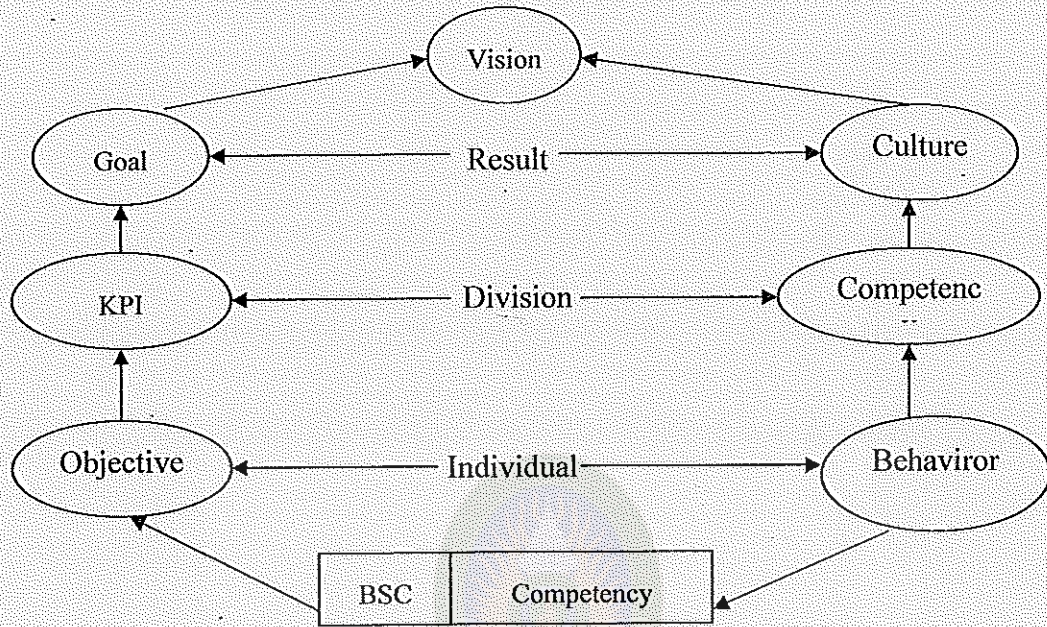
ที่มา : อานนท์ สักดิ์วรวิษญ์ (2547 : 62) และ สุภิญญา รัศมีธรรมโชติ (2547 : 50-59)

จากภาพจะเห็นความสอดคล้องไปในทิศทางที่ต่อเนื่องกันของสมรรถนะที่จะช่วยให้งานเป็นไปด้วยดี (Alignment) ซึ่งเริ่มจาก วิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือค่านิยม สู่เป้าหมายขององค์กร มากำหนดเป็นกลยุทธ์ขององค์กร จากนั้นมาพิจารณาถึงสมรรถนะหลักที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรมีอะไรบ้าง จะใช้ความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะอะไรที่จะผลักดันให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

จากสมรรถนะหลักก็มาพิจารณาสมรรถนะของหน้าที่ของบุคคลในองค์กรตามตำแหน่งตาม ๆ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับสมรรถนะของบุคคล สมรรถนะของบุคคลกับสมรรถนะหน้าที่จะไปในทางเดียวกัน งานต่าง ๆ ก็จะไปในทางเดียวกัน



ถ้ามองในทิศทางกลับกัน สมรรถนะหลักจะมาจากสมรรถนะของแต่ละคน ดังนั้นถ้าจะให้ลึกลงในรายละเอียดคู่การปฏิบัติสามารถนำหลัก Balance Scorecard และหลักของการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPI) มาใช้ดึงความสัมพันธ์ในระบบบริหารในแผนภาพที่ 8



แผนภาพที่ 8 Performance Management System

ที่มา : สุภัญญา รัชมีธรรมโชติ (2547 : 50-59)

ในการกำหนดสมรรถนะอาจกำหนดได้ในอีกแนวทางอื่น ๆ อีก เช่น

1. การใช้ผลงานวิจัยมากำหนดเป็นสมรรถนะ เช่น การสำรวจว่าการเป็นบุคคลมาดำรงตำแหน่ง หรือ ทำหน้าที่นั้น ๆ มีสมรรถนะหลักอะไรบ้าง ผลจากการวิจัยก็จะทำให้ได้สมรรถนะ ที่เรียกว่า Generic Model หรือรูปแบบทั่วไป

2. กำหนดสมรรถนะจากงานที่เรียกว่า Job, Task Analysis หมายถึง การกำหนดสมรรถนะโดยการวิเคราะห์ตำแหน่งต่าง ๆ มาออกแบบสมรรถนะ ซึ่งเหมาะสำหรับการคัดเลือกคนเข้ามาสู่งาน หรือการปรับปรุงผลผลิตใหม่ ก็กำหนดสมรรถนะของบุคคลที่จะทำงานให้ได้ผลผลิตตามต้องการ

วิธีการกำหนดสมรรถนะในวิธีการหลักนี้จะรวดเร็ว และสะดวก แต่จะไม่เห็นความเชื่อมโยงต่างกับรูปแบบแรกที่มองเห็นความเชื่อมโยง แต่จะเสียเวลามาก และอาจหลงทางได้ด้วยอย่างสมรรถนะ เช่น

1. สมรรถนะส่วนบุคคล ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ความมั่นใจตนเอง ความคิดสร้างสรรค์ และการสร้างนวัตกรรม เป็นต้น



2. สมรรถนะของผู้จัดการ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การวางแผน และการบริหารงาน การทำงานเป็นทีม ความสามารถเชิงกลยุทธ์ ความสามารถด้านต่างประเทศ ความสามารถในการจัดการตนเอง เป็นต้น

#### 4.5 การวัดสมรรถนะ

การวัดสมรรถนะทำได้ค่อนข้างลำบาก จึงอาศัยวิธีการ หรือใช้เครื่องมือบางชนิดเพื่อวัดสมรรถนะของบุคคล ดังนี้

4.5.1 ประวัติการทำงานของบุคคล ว่าทำอะไรบ้างมีความรู้ ทักษะ หรือความสามารถอะไร ประสิทธิภาพการทำงาน จากประวัติการทำงานทำให้ได้ข้อมูลส่วนบุคคล

4.5.2 ผลประเมินการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) ซึ่งจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานใน 2 ลักษณะ คือ

1) ผลการปฏิบัติที่เป็นเนื้องาน (Task Performance) เป็นการทำงานที่ได้เนื้องานแท้ ๆ

2) ผลงานการปฏิบัติที่ไม่ใช่เนื้องาน แต่เป็นบริบทของเนื้องาน (Contextual Performance) ได้แก่ ลักษณะพฤติกรรมของคนปฏิบัติงาน เช่น การมีน้ำใจ เสียสละช่วยเหลือคนอื่น เป็นต้น

4.5.3 ผลการสัมภาษณ์ (Interview) ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ อาจจะเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง คือ กำหนดคำถามสัมภาษณ์ไว้แล้ว สัมภาษณ์ตามที่กำหนดประเด็นไว้ กับ การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง คือ สอบถามตามสถานการณ์ คล้ายกับเป็นการพูดคุยกันธรรมดา ๆ แต่ผู้สัมภาษณ์จะต้องเตรียมคำถามไว้ในใจ โดยใช้กระบวนการสนทนาให้ผู้ถูกสัมภาษณ์สบายใจ ให้ข้อมูลที่ตรงกับสภาพจริงมากที่สุด

4.5.4 ศูนย์ประเมิน (Assessment Center) จะเป็นศูนย์รวมเทคนิคการวัดทางจิตวิทยาหลาย ๆ อย่างเข้าด้วยกัน รวมทั้งการสนทนากลุ่มแบบไม่มีหัวหน้ากลุ่มรวมอยู่ด้วยในศูนย์นี้

4.5.5 360 Degree Feedback หมายถึง การประเมินรอบด้าน ได้แก่ การประเมินจากเพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และลูกค้า เพื่อตรวจสอบความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะ

#### 4.6 การตรวจสอบสมรรถนะ



การตรวจสอบสมรรถนะว่าพฤติกรรมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสมรรถนะที่ต้องการหรือไม่ มีข้อสังเกตดังนี้

- 4.6.1 เป็นพฤติกรรมที่สังเกตได้ อธิบายได้
- 4.6.2 สามารถลอกเลียนแบบได้
- 4.6.3 มีผลกระทบต่อความก้าวหน้าขององค์กร
- 4.6.4 เป็นพฤติกรรมที่สามารถนำไปใช้ได้หลายสถานการณ์
- 4.6.5 เป็นพฤติกรรมที่ต้องเกิดขึ้นบ่อยๆ

#### 4.7 ระดับของสมรรถนะ

ระดับของสมรรถนะหมายถึง ระดับความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะซึ่งแตกต่างกัน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

##### ประเภทที่ 1 แบบกำหนดเป็นสเกล (Scale)

สมรรถนะแต่ละตัวจะกำหนดระดับความรู้ ทักษะและคุณลักษณะแตกต่างกันตามปัจจัย จะกำหนดเป็นตัวชี้วัดพฤติกรรม (Behavioral Indicator) ที่สะท้อนถึงความสามารถในแต่ละระดับ (Proficiency Scale) โดยกำหนดเกณฑ์การจัดระดับความสามารถไว้ 5 ระดับคือ

1. ระดับเริ่มต้น (Beginner)
2. ระดับมีความรู้บ้าง (Novice)
3. ระดับมีความรู้สูง (Intermediate)
4. ระดับมีความรู้สูง (Advance)
5. ระดับความเชี่ยวชาญ (Expect)

ในแต่ละเกณฑ์ความสามารถมีตัวชี้วัดพฤติกรรมดังนี้



เกณฑ์ความสามารถ	ตัวชี้วัดพฤติกรรม
1. ระดับเริ่มต้น	1. มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎี
2. ระดับมีความรู้บ้าง	2. สามารถประยุกต์แนวคิดทฤษฎีมาใช้ในการงาน
3. ระดับมีความรู้ปานกลาง	3. สามารถนำความรู้ ทักษะ มาใช้ให้เป็นรูปธรรม
4. ระดับมีความรู้สูง	4. สามารถแปลงทฤษฎีมาเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติและผู้อื่นสามารถนำเครื่องมือไปปฏิบัติได้จริง
5. ระดับผู้เชี่ยวชาญ	5. สามารถกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการในเรื่องความรู้ ทักษะที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยงานได้

แปลความหมายของเกณฑ์ข้างต้นเมื่อเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ระดับเริ่มต้น = ยังไม่สามารถทำได้ตามมาตรฐาน (Not meet Standard)
2. ระดับมีความรู้บ้าง = ทำได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้บางส่วน (Partially Meet Standard)
3. ระดับที่สามารถทำได้ตามมาตรฐานที่กำหนด (Meet Standard)
4. ระดับที่สามารถทำได้สูงกว่ามาตรฐานที่กำหนด (Exceeds Standard)
5. ระดับที่สามารถทำได้สูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดมาก (Substantially Exceeds Standard)

#### ตารางที่ 2 ตัวอย่างเกณฑ์สมรรถนะในการแก้ปัญหา

เกณฑ์ความสามารถ	ดัชนีชี้วัดพฤติกรรมการแก้ปัญหา
สมรรถนะในการแก้ปัญหาระดับที่ 1	1. สามารถแก้ไขปัญหาร่วมกับผู้อื่นได้
สมรรถนะในการแก้ปัญหาระดับที่ 2	2. สามารถแก้ไขปัญหาคด้วยตนเองได้บ้าง
สมรรถนะในการแก้ปัญหาระดับที่ 3	3. สามารถแก้ไขปัญหาคด้วยตนเองได้เป็นส่วนใหญ่
สมรรถนะในการแก้ปัญหาระดับที่ 4	4. สามารถแก้ไขปัญหาคด้วยตนเองจนประสบความสำเร็จ
สมรรถนะในการแก้ปัญหาระดับที่ 5	5. สามารถแก้ไขปัญหาคและสามารถวางแผนป้องกันปัญหาที่จะไม่ให้เกิดขึ้นอีก

ประเภทที่ 2 แบบไม่กำหนดเป็นสเกล



เป็นสมรรถนะที่เป็นพฤติกรรมเชิงความรู้สึก หรือเจตคติที่ไม่ต้องใช้สเกล เช่น ความซื่อสัตย์ ความตรงต่อเวลา เป็นต้น

#### 4.8 การนำ Competency ไปประยุกต์ใช้

4.8.1 การนำ Competency ไปประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HR) สามารถทำได้หลายประการ คือ

1) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) จะเป็นการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ทั้งความต้องการเกี่ยวกับตำแหน่ง ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับการกำหนด Competency ในแต่ละตำแหน่ง เพื่อให้ทราบว่าในองค์กรมีคนที่เหมาะสมจะต้องมี Competency ใดบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับการวางกลยุทธ์ขององค์กร

2) การตีค่างานและการบริหารค่าจ้างและเงินเดือน (Job Evaluation of Wage and Salary Administration) Competency สามารถนำมาใช้ในการกำหนดค่างาน (Compensable Factor) เช่นวิธีการ Point Method โดยการกำหนดปัจจัยแล้วให้คะแนนว่าแต่ละปัจจัยมีความจำเป็นต้องใช้ในตำแหน่งงานนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

3) การสรรหาและการคัดเลือก (Recruitment and Selection) เมื่อมีการ Competency ไว้แล้ว การสรรหาพนักงานก็ต้องให้สอดคล้องกับ Competency ตรงกับ ตำแหน่งงาน

4) การบรรจุตำแหน่ง ก็ควรคำนึงถึง Competency ของผู้มีความสามารถที่เหมาะสมหรือมีความสามารถตรงตามตำแหน่งที่ต้องการ

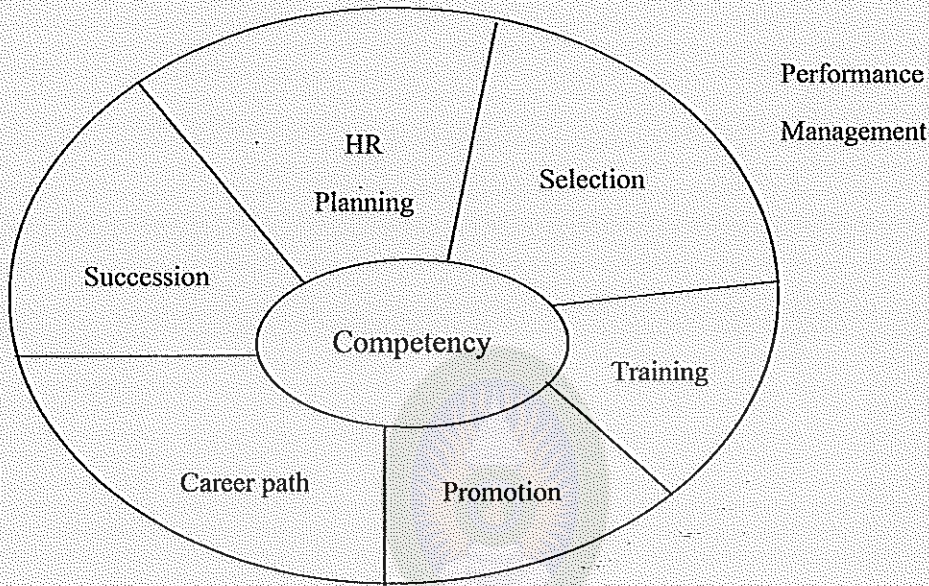
5) การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and Development) การฝึกอบรมและพัฒนาที่ดำเนินการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับ Competency ของบุคลากรให้เต็มขีดสุดของแต่ละคน

6) การวางแผนสายอาชีพและการสืบทอดตำแหน่ง (Career Planning and Succession Planning) องค์กรจะต้องวางแผนเส้นทางอาชีพ (Career Path) ในแต่ละเส้นทางที่แต่ละคนก้าวเดินไปในแต่ละขั้นตอนนี้ต้องมี Competency อะไรบ้าง องค์กรจะช่วยเหลือให้ก้าวหน้าได้อย่างไร และตนเองจะต้องพัฒนาอย่างไร ในองค์กรจะต้องมีการสร้างบุคคลขึ้นมาแทนในตำแหน่งบริหารเป็นการสืบทอด จะต้องมีการพัฒนาสมรรถนะอย่างไร และต้องมีการวัด Competency เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการฝึกอบรมต่อไป

7) การโยกย้าย การเลิกจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง (Rotation Termination and Promotion) การทราบ Competency ของแต่ละคนทำให้สามารถบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการโยกย้าย การเลิกจ้าง และการเลื่อนตำแหน่งได้ง่ายและเหมาะสม



8) การจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เป็นการนำหลักการจัดการทางคุณภาพที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ PDCA มาใช้ในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่การวางแผนที่ต้องคำนึงถึง Competency ของแต่ละคนวางแผนให้เหมาะกับงานและความสามารถรวมทั้งการติดตามการทำงาน และการประเมินผลก็พิจารณาจาก Competency เป็นสำคัญ และนำผลที่ได้ไปปรับปรุงต่อไป ดังแผนภาพที่ 9



แผนภาพที่ 9 การประยุกต์ใช้ Competency ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์  
ที่มา : สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ (2547 : 50-59)

#### 4.8.2 การประยุกต์ Competency ไปใช้ในการพัฒนาหลักสูตร

แนวทางในการประยุกต์ Competency ไปใช้ในการพัฒนาหลักสูตรอาจ  
ดำเนินการดังนี้

- 1) แต่งตั้งหรือกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบการพัฒนาหลักสูตรขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรที่ใช้ Competency เป็นฐาน ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมติดตามการพัฒนา Core Competency และ Core Products
- 2) คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ผู้ประกอบการ และนักวิชาการ โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญด้าน กำหนด Competency มาช่วยกำหนดความสามารถเกี่ยวกับหน้าที่ของงาน โดยการระดมสมอง วิเคราะห์หน้าที่หลัก (Functional Analysis) เพื่อคัดเลือกหน้าที่หลัก วัตถุประสงค์หลักของงานตาม เนื้อหาของงานนั้น ๆ



3) เทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาสำคัญ อาจใช้วิธีการที่เรียกว่า (Critical Incident Technique) ได้แก่ การมอบหมายให้ระบุปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน และตอบปัญหาเป็นข้อ ๆ นำคำตอบมาสรุปรวมเป็นหน้าที่หลัก

4) การกำหนด Core Competency ซึ่งเป็นความสามารถหลักที่เป็นความรู้ ทักษะ และลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งนวัตกรรม จนทำให้เกิดเอกลักษณ์ที่โดดเด่นขององค์กร ในการกำหนด Core Competency ผู้บริหารระดับสูงที่จะวางยุทธศาสตร์ และกำหนดคุณลักษณะ ทักษะ และความรู้หลัก เพื่อนำไปสู่การกำหนดคุณลักษณะของอาชีพ เพื่อการออกแบบหลักสูตรให้รองรับ Competency

5) ออกแบบหลักสูตรเพื่อให้รองรับ Competency และนำไปสู่การวิพากษ์ หลักสูตร โดยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากกรอบเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ

6) กำหนดแนวการสอนโดยพิจารณาจาก Competency เป็นหลัก

7) นำหลักสูตร ไปใช้และประเมินผล

## 5. ปัจจัยด้านการจูงใจ

### 5.1 ความหมายของแรงจูงใจ

สมยศ นาวิกาน (2543 : 291) ได้ให้ความหมายว่าแรงจูงใจ คือ พลังที่ริเริ่มกำกับ และจูงนพฤติกรรม และการกระทำส่วนบุคคลและเป็นกระบวนการทางจิตวิทยาที่ให้ความ 3 ประการ คือ ความพยายาม ความไม่หยุดยั้ง และทิศทาง

ราตรี พัฒนรังสรรค์ (2544 : 254) ได้ให้ความเห็นว่าแรงจูงใจ คือ ภาวะหรือ องค์ประกอบที่กระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาอย่างมีจุดมุ่งหมาย เพื่อไปสู่ จุดหมายที่ตนเองต้องการหรือผู้ทำการชักจูงกำหนด

ดารณี พานทอง และสุรเสกข์ พงษ์หาญยุทธ (2544 : 153) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง องค์ประกอบที่กระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่มีจุดมุ่งหมาย

แมคเคลแลนด (McClelland, 1985 : 374 ; อ้างถึงใน ณัฐกร สิทธิชัย, 2548 : 7) ได้ให้คำนิยามของแรงจูงใจว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งสำหรับจุดมุ่งหมายขั้นพื้นฐานตามแรงกระตุ้น ตามธรรมชาติ ซึ่งจะเกี่ยวกับพลังงานการเปลี่ยนแปลงและการเลือกแสดงพฤติกรรม

สปรินทอล (Sprinthall, 1991 : 124 ; อ้างถึงใน ณัฐกร สิทธิชัย, 2548 : 7) กล่าวว่า แรงจูงใจเป็นแรงขับหรือความต้องการที่จะแสดงออกที่ถูกชี้นำไปตามเส้นทางหรือ หลีกเลียงจากเป้าประสงค์บางประการ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาวะภายในมีความบกพร่อง หรือเกิดความ ต้องการจะดึงให้บุคคลกระทำไปยังทิศทางหรือหลีกเลียงจุดมุ่งหมายบางอย่าง



เวเทน (Waiten, 1997 : 78 ; อ้างถึงใน ฌูกร ลิทธิชัย, 2548 : 7) ให้คำจำกัดความของแรงจูงใจว่าเป็นความต้องการ (Needs) ความอยาก (Wants) ความสนใจ (Interests) และความปรารถนา (Desire) ที่ชักจูงบุคคลในทิศทางที่แน่นอน หรือการกล่าวสั้น ๆ ว่า การจูงใจก่อให้เกิดพฤติกรรมที่มุ่งสู่จุดมุ่งหมาย

จากความหมายของแรงจูงใจที่หลากหลายข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าแรงจูงใจหมายถึง สิ่งซึ่งควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ อันเกิดจากความต้องการ พลังกดดัน หรือความปรารถนาที่จะพยายามดิ้นรนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจจะเกิดมาตามธรรมชาติ หรือการเรียนรู้

## 5.2 ความสำคัญของแรงจูงใจ

นรา สมประสงค์ (2544 : 120) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการจูงใจต่อการบริหารไว้หลายประการ ดังนี้

- 5.2.1 ช่วยเสริมสร้างกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่แต่ละบุคคล
- 5.2.2 ช่วยเสริมสร้างขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงานแก่ผู้ทำงาน
- 5.2.3 ช่วยเสริมสร้างให้บุคลากรในองค์กรมีความจงรักภักดีต่อองค์กร
- 5.2.4 ช่วยเสริมสร้างความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของบุคคลแต่ละกลุ่มในองค์กร
- 5.2.5 ช่วยให้การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความราบรื่น
- 5.2.6 ช่วยให้เกิดความเชื่อถือ ศรัทธาในองค์กรที่ทำงานอยู่ บุคลากรมีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย
- 5.2.7 ช่วยเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ผู้ทำงาน ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน
- 5.2.8 ช่วยให้องค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง

จะเห็นได้ว่าแรงจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่จูงใจจะต้องค้นหาว่าบุคคลที่เขาต้องการจูงใจ มีความต้องการหรือมีความคาดหวังอย่างไร มีประสบการณ์ ความรู้ และทัศนคติในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร แล้วพยายามดึงเอาสิ่งเหล่านั้นมาเป็นแรงจูงใจ (Motive) ในการแสดงพฤติกรรมหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่าง ๆ



### 5.3 ประเภทของแรงจูงใจ

นักจิตวิทยาได้แบ่งแรงจูงใจออกเป็น 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 แรงจูงใจภายใน (Intrinsic Motive) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่มีความต้องการในการทา การเรียนรู้ หรือแสวงหาบางอย่างด้วยตนเอง โดยมีต้องให้บุคคลอื่นมาเกี่ยวข้องเช่น นักเรียนสนใจเล่าเรียนด้วยความรู้สึกใฝ่ดีในตัวของเขาเอง ไม่ใช่เพราะถูกบีบคั้นมารดา บังคับหรือเพราะมีสิ่งล่อใจใด ๆ การจูงใจประเภทนี้ได้แก่

1. ความต้องการ (Need) เนื่องจากทุกคนมีความต้องการที่อยู่ภายใน อันจะทำให้เกิดแรงขับ แรงขับนี้จะก่อให้เกิดพฤติกรรมต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และความพอใจ

2. เจตคติ (Attitude) หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่ดีที่บุคคลมีต่อสิ่งหนึ่ง สิ่งใด ซึ่งจะช่วยเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลทำในพฤติกรรมที่เหมาะสม เช่น เด็กนักเรียนรักครูผู้สอน และพอใจวิธีการสอน ทำให้มีความสนใจ ตั้งใจเรียน เป็นพิเศษ

3. ความสนใจพิเศษ (Special Interest) การที่เรามีความสนใจในเรื่องใดเป็นพิเศษ ก็จัดว่าเป็นแรงจูงใจให้เกิดความเอาใจใส่ในสิ่งนั้น ๆ มากกว่าปกติ

ประเภทที่ 2 แรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motive) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ได้รับแรงกระตุ้นมาจากภายนอกให้มองเห็นจุดหมายปลายทางและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือการแสดงพฤติกรรมของบุคคล แรงจูงใจเหล่านี้ ได้แก่

1. เป้าหมายหรือความคาดหวังของบุคคล คนที่มีเป้าหมายในการกระทำใด ๆ ย่อมกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจให้มีพฤติกรรมที่ดีและเหมาะสม เช่น พนักงานทดลองงานมีเป้าหมายที่จะได้รับการบรรจุเข้าทำงาน จึงพยายามตั้งใจทำงานอย่างเต็มความสามารถ

2) ความรู้เกี่ยวกับความก้าวหน้า คนที่มีโอกาสทราบว่าตนจะได้รับ ความก้าวหน้าอย่างไรจากการกระทำนั้น ย่อมจะเป็นแรงจูงใจให้ตั้งใจและเกิดพฤติกรรมขึ้นได้

3. บุคลิกภาพ ความประทับใจอันเกิดจากบุคลิกภาพ จะก่อให้เกิดแรงจูงใจให้พฤติกรรมขึ้นได้ เช่น ครู อาจารย์ ก็ต้องมีบุคลิกภาพทางวิชาการที่น่าเชื่อถือ นักปกครอง ผู้จัดการ จะต้องมิมีบุคลิกภาพของผู้หน้าที่ดี เป็นต้น

4. เครื่องล่อใจอื่น ๆ มีสิ่งล่อใจหลายอย่างที่ทำให้เกิดแรงกระตุ้นให้พฤติกรรมเกิดขึ้น เช่น การให้รางวัล (Rewards) อันเป็นเครื่องกระตุ้นให้อยากกระทำ หรือ การลงโทษ(Punishment) ซึ่งกระตุ้นมิกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง นอกจากนี้การชมเชย การติเตียน การประกวด การแข่งขัน หรือการทดสอบก็จัดว่าเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดพฤติกรรมได้ทั้งสิ้น



## 5.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

5.4.1 ทฤษฎีลำดับความต้องการ (Hierarchy of Needs Theory) เป็นทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นโดย อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow, 1970 : 375) นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยแบรนดีส์ เป็นทฤษฎีที่รู้จักกันมากที่สุดทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งระบุว่าบุคคลมีความต้องการเรียงลำดับจากระดับพื้นฐานที่สุด ไปยังระดับสูงสุด กรอบความคิดที่สำคัญของทฤษฎีนี้มีสามประการ คือ

1) บุคคลเป็นสิ่งที่ชีวิตที่มีความต้องการ ความต้องการมีอิทธิพลหรือเป็นเหตุจูงใจต่อพฤติกรรมความต้องการที่ยังไม่ได้รับการสนองตอบเท่านั้นที่เป็นเหตุจูงใจ ส่วนความต้องการที่ได้รับการสนองตอบแล้วจะไม่เป็นเหตุจูงใจอีกต่อไป

2) ความต้องการของบุคคลเป็นลำดับขั้นเรียงตามความสำคัญจากความต้องการพื้นฐาน ไปจนถึงความต้องการที่ซับซ้อน

3) เมื่อความต้องการลำดับต่ำได้รับการสนองตอบอย่างดีแล้ว บุคคลจะก้าวไปสู่ความต้องการลำดับที่สูงขึ้นต่อไป

ลำดับความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎีนี้ (Hierarchy of Needs Theory) คือ

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการลำดับต่ำสุดและเป็นพื้นฐานของชีวิต เป็นแรงผลักดันทางชีวภาพ เช่น ความต้องการอาหาร น้ำ อากาศ ที่อยู่อาศัย หากพนักงานมีรายได้จากการปฏิบัติงานเพียงพอ ก็จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยมีอาหารและที่พักอาศัย เขาก็จะมีกำลังที่จะทำงานต่อไป และการมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสม เช่น ความสะอาด ความสว่าง การระบายอากาศที่ดี การบริการสุขภาพ เป็นการสนองความต้องการในลำดับนี้ได้

ขั้นที่ 2 ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) เป็นความต้องการที่จะเกิดขึ้นหลังจากที่ความต้องการทางร่างกายได้รับการสนองตอบอย่างไม่ขาดแคลนแล้ว หมายถึงความต้องการสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยทั้งทางกายและจิตใจ ความมั่นคงในงาน ในชีวิต และสุขภาพ การสนองความต้องการนี้ต่อพนักงานทำได้หลายอย่าง เช่น การประกันชีวิตและสุขภาพ กฎระเบียบข้อบังคับที่ยุติธรรม การให้มีสภาพแรงงาน ความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ขั้นที่ 3 ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เมื่อมีความปลอดภัยในชีวิตและมั่นคงในการทำงานแล้ว คนเราต้องการความรัก มิตรภาพ ความใกล้ชิดผูกพัน ต้องการเพื่อน การมีโอกาสเข้าสมาคมสังสรรค์กับผู้อื่น ได้รับการยอมรับเป็นสมาชิกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่ม



ขั้นที่ 4 ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Needs) เมื่อความต้องการทางสังคมได้รับการตอบสนองแล้ว คนเราจะต้องการสร้างสถานภาพของตัวเองให้สูงขึ้น มีความภูมิใจและสร้างการนับถือตนเอง ซึ่งชมในความสำเร็จของงานที่ทำ ความรู้สึกมั่นใจในตัวเองและเกียรติยศ ความต้องการเหล่านี้ได้แก่ ยศ ตำแหน่ง ระดับเงินเดือนที่สูง งานที่ท้าทาย ได้รับการยกย่องจากผู้อื่น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงาน โอกาสแห่งความก้าวหน้าในงานอาชีพ เป็นต้น

ขั้นที่ 5 ความต้องการเติมเต็มความสมบูรณ์ให้ชีวิต (Self-actualization Needs) เป็นความต้องการระดับสูงสุด คือต้องการจะเติมเต็มศักยภาพของตนเอง ต้องการความสำเร็จในสิ่งที่ปรารถนาสูงสุดของตัวเอง ความเจริญก้าวหน้า การพัฒนาทักษะความสามารถให้ถึงขีดสุดยอด มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการคิดสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ การก้าวสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นในอาชีพ และการงาน เป็นต้น

มาสโลว์แบ่งความต้องการเหล่านี้ออกเป็นสองกลุ่ม คือ ความต้องการที่เกิดจากความขาดแคลน (Deficiency Needs) เป็นความต้องการ ระดับต่ำ ได้แก่ ความต้องการทางกายและความต้องการความปลอดภัย อีกกลุ่มหนึ่งเป็น ความต้องการก้าวหน้าและพัฒนาตนเอง (Growth Needs) ได้แก่ ความต้องการทางสังคม เกียรติยศชื่อเสียง และความต้องการเติมเต็มความสมบูรณ์ให้ชีวิต จัดเป็นความต้องการระดับสูง และอธิบายว่า ความต้องการระดับต่ำจะได้รับการสนองตอบจากปัจจัยภายนอกตัวบุคคล ส่วนความต้องการระดับสูง จะได้รับการสนองตอบ จากปัจจัยภายในตัวบุคคลเอง ตามทฤษฎีของมาสโลว์ ความต้องการที่รับการตอบสนองอย่างดีแล้ว จะไม่สามารถเป็นเงื่อนไขของใจบุคคลได้อีกต่อไป แม้ผลวิจัยในเวลาต่อมา ไม่สนับสนุนแนวคิดทั้งหมดของมาสโลว์ แต่ทฤษฎีลำดับความต้องการของเขา ก็เป็นทฤษฎีที่เป็นพื้นฐาน ในการอธิบายองค์ประกอบของแรงจูงใจ ซึ่งมีการพัฒนาในระยะหลัง ๆ

#### 5.4.2 ทฤษฎีอิอาร์จีของอัลเดอร์เฟอร์

เคลย์ตัน แอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer Clayton P, 1972 : 98) แห่งมหาวิทยาลัยเยล ได้ปรับปรุงลำดับความต้องการตามแนวคิดของมาสโลว์เสียใหม่ เหลือความต้องการเพียงสามระดับ คือ

ระดับที่ 1 ความต้องการดำรงชีวิตอยู่ (Existence Needs) คือ ความต้องการทางร่างกายและความปลอดภัยในชีวิต เปรียบได้กับความต้องการระดับต่ำของมาสโลว์ คือ E

ระดับที่ 2 ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness Needs) คือ ความต้องการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ทั้งในที่ทำงานและสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ตรงกับความต้องการทางสังคมตามแนวคิดของ มาสโลว์ คือ R