

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อพัฒนาตัวแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการพัฒนาระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย โดยผู้วิจัยได้มีการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการพัฒนาระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งศึกษาทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับ ภาวะผู้นำขององค์การ
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับ สมรรถนะขององค์การ
4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับ แรงจูงในการทำงาน
5. แนวคิดเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมขององค์การ
6. แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม
  - 6.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และเทศบาล
  - 6.2 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 1. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ

### 1.1 นิยามประสิทธิผลองค์การ

ความหมายของประสิทธิผลองค์การ จากการศึกษาด้านบริหารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้มีผู้ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การ ดังนี้

Knock and Burke (2008, p. 461) มองว่าประสิทธิผลองค์การสามารถกำหนดระดับความมากน้อยถึงผลการบริหารจัดการองค์การ เพราะเป็นตัวตัดสินใจขั้นสุดท้ายถึงผลการบริหารและความสำเร็จขององค์การ และบ่งบอกถึงความอยู่รอดขององค์การ

Amstrong (2007, p. 31) ประสิทธิผลองค์การ เป็นสิ่งที่แสดงถึงระดับของการปฏิบัติขององค์การที่ได้คาดหวังหรือได้วางแผนไว้ว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากน้อยเพียงใด ที่บ่งบอกถึงสมรรถนะขององค์การอีกด้วย

Prahalad และ Hamel (1990, p. 74) ได้อธิบาย ประสิทธิผลองค์การ หมายถึง ระดับขององค์การที่ประสบความสำเร็จในงาน ซึ่งบุคคลหรือองค์การใดบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามแผน อันหมายถึง 4 ประการดังนี้ (1) คุณภาพของงาน (2) ความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการ (3) นวัตกรรมใหม่ที่ดีกว่าเดิม (4) ความพึงพอใจของบุคลากรที่ทำงาน

Robbins (1990, pp. 114–115) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การ คือ การพิจารณาผลของการทำงาน ที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์ที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพ อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัด หรือไม่มีประสิทธิภาพได้เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังมาพิจารณา ซึ่งจากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเน้นการเปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับผลงานที่คาดหวังไว้นั้นเอง นอกจากนี้สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การมีประสิทธิผล อาจไม่ได้หมายความว่ามีความมีประสิทธิภาพด้วย

Spencer และ Spencer (1993, p. 61) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) มาจากคำว่า Effect ที่ใช้ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Cause and effect) โดยอธิบายถึง ประสิทธิภาพว่ามี 3 ระดับ ได้แก่ ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การ ซึ่งในแต่ละระดับของประสิทธิผลจะมีปัจจัยที่เปราะบางผลแตกต่างกันดังนี้ (1) ประสิทธิภาพระดับบุคคล (Individual Effectiveness) เป้าหมายเฉพาะ

ผลการปฏิบัติงานเฉพาะบุคคลหรือสมาชิกในองค์การที่เขาทำงานตามหน้าที่และตำแหน่ง ซึ่งโดยทั่วไปผู้บังคับบัญชาประเมินประสิทธิผลในระดับบุคคลโดยใช้กระบวนการประเมินผล การปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาการขึ้นค่าตอบแทน หรือการให้รางวัลตอบแทนเป็นปัจจัย ที่เป็นเหตุให้เกิดประสิทธิผล ระดับบุคคล อันได้แก่ ความสามารถ (ability) ทักษะ (skills) ความรู้ (knowledge) เจตคติ (attitude) แรงจูงใจ (motivation) และความเครียด (stress) (2) ประสิทธิภาพระดับกลุ่ม (group Effectiveness) เป็นภาพรวมของกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิก ในองค์การที่ทำงานตามหน้าที่และตำแหน่งเป็นปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดประสิทธิผลระดับ กลุ่ม อันได้แก่ ความสามัคคี (cohesiveness) ภาวะผู้นำ (leadership) โครงสร้าง (structure) สถานภาพ (status) บทบาท (roles) และบรรทัดฐาน (norms) (3) ประสิทธิภาพระดับองค์ การ (Organizational Effectiveness) เป็นภาพรวมของประสิทธิผลระดับบุคคลและระดับ กลุ่ม เป็นปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดประสิทธิผลระดับองค์การ อันได้แก่ สภาพแวดล้อม (environment) เทคโนโลยี (technology) ยุทธศาสตร์ (strategy choices) โครงสร้าง (structure) กระบวนการต่างๆ (process) และวัฒนธรรม (culture) โดยที่ประสิทธิผลของ องค์การทั้ง 3 ระดับมีความสัมพันธ์กันซึ่งประสิทธิผลขององค์การขึ้นอยู่กับประสิทธิผลของ บุคคลและกลุ่มนั่นเอง นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นอีกหลายประการ เช่น ชนิดขององค์ การ งานที่ทำและเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำงานขององค์การ

Greenberg และ Baron (2003, p. 97) ให้ความหมายของประสิทธิผล ว่าเป็นการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ความมีประสิทธิภาพ คือ ตัวชี้วัดว่าวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ผลผลิตแลวนำผลผลิตนั้นก่อให้เกิด (Impact) ผลลัพธ์ผู้ให้บริการหรือ ประชาชนอยากได้จริง การบริหารงานให้มีประสิทธิผลขององค์การ นับว่ามีความสำคัญต่อ การวิเคราะห์และขีดความสามารถขององค์การที่เกิดจากการบริหารงานว่ามีประสิทธิภาพ เพียงใด ในการบรรลุผล

Siew และ Kelvin (2004, p. 346) ได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพขององค์ การ หมายถึง การกระทำสิ่งต่างๆ ตามที่ใดตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิภาพสูง จึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมายในทางตรงกันข้าม องค์การที่มีประสิทธิภาพต่ำจึงเป็นองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานให้บรรลุ เป้าหมายที่ใดตั้งเอาไว้ ดังนั้น ประสิทธิภาพขององค์การ จึงเป็นเรื่องของการหาคำตอบว่า องค์การที่ศึกษานั้น ได้ดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ได้สำเร็จสามารถปรับตัวและ พัฒนาเพื่อดำรงอยู่ต่อไปได้ และมีความสัมพันธ์กับผลงานที่องค์การพึงประสงค์

Etzioni (2006, p. 8) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพองค์การ หมายถึง ขนาดของ ความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้อธิบายความหมาย ประสิทธิภาพ ว่าเป็นการทำงานที่ได้ผลโดยสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ราชบัณฑิตยสถาน (2545) ให้ความหมายของประสิทธิผล คือ ผลสำเร็จหรือผลที่เกิดขึ้นซึ่งแตกต่างจากความหมายของประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นความสามารถที่ทำให้เกิดผลในงาน ความแตกต่างระหว่างคำสองคำนี้พอจะเห็นได้ชัดเจนจากการอธิบายของ ความสำเร็จของเป้าหมาย ความสำเร็จในการปฏิบัติงานซึ่งเราได้ตัดสินจากการกระทำ

ชัยณรงค์ สุวรรณสาร และรุ่ง แก้วแดง (2546) ได้ให้ความหมาย ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์

วิทยา ตำนธำรงกุล (2546, หน้า 27) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพองค์การ หมายถึง ความสามารถที่จะเลือกเป้าหมายให้เหมาะสมและบรรลุในเป้าหมายนั้นๆ วัดกันที่องค์การสามารถ ตอบสนองผู้บริโภคด้วยสินค้าหรือบริการที่เป็นที่ต้องการหรือไม่ และสามารถบรรลุสิ่งที่จะทำมาน้อย เพียงใด

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2546, หน้า 97) ได้ให้ความหมายประสิทธิผลว่า ความสามารถในการดำเนินงานขององค์การให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

รุจา รอดเข้ม (2547, หน้า 14) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพองค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ มีการปรับตัวและพัฒนาเพื่อความอยู่รอดขององค์การ

พิติชาย ตันปิติ (2547, หน้า 46) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพองค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม สามารถดำเนินกิจกรรมให้บรรลุ เป้าหมายขององค์การ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการบูรณาการ เพื่อความอยู่รอดและธำรงรักษาแบบแผนที่ดีขององค์การ

ทองใบ สุตชาวี (2549, หน้า 100) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพองค์การ หมายถึง ระดับที่องค์การได้ตระหนักถึงเป้าหมายขององค์การปรารถนาที่ให้

เกิดขึ้น

กฤตยา รัชตสวรรค์ (2550, หน้า 27) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ หรือบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์การ

วิเชียร วิทยาอุดม (2550, หน้า 18) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความมีประสิทธิภาพของกลุ่มรวมกัน มีผลการดำเนินงานที่ดีการดำเนินงานบรรลุถึงวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้

บัวพา แสงสุกวาว (2552, หน้า 16) ให้ความหมายของประสิทธิผล หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดหวังไวเป็นหลักและความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้เกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัด หรือไม่มีประสิทธิภาพก็ใดเพราะเรื่องประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการทำงานให้ได้ผลสูงสุด สอนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอางานที่ได้ผลสำเร็จที่คาดหวังไวมาพิจารณา เพราะฉะนั้นงานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป

ภัทรราตี มากมี (2552, หน้า 4) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายที่หลากหลาย โดยองค์การกำหนดไว้ และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ มีความผูกพันต่อองค์การ และการพัฒนาเพื่อความอยู่รอดขององค์การ

จากนิยามข้างต้นกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง องค์การที่มีความสามารถใช่วิธีการหรือทางเลือกใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ต้องการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ดำเนินกิจกรรมให้บรรลุ เป้าหมายขององค์การ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## 1.2 ความสำคัญประสิทธิผลขององค์การ

การบริหารงานในปัจจุบันเป็นโลกของการแข่งขันที่มีองค์การเป็นจำนวนมากในสังคม องค์การที่มีชีวิตอยู่ได้ คือ องค์การที่สามารถดำเนินงานเป็นที่ยอมรับของสังคมและถือเป็นองค์การที่มี ประสิทธิภาพ การวัดถึงระดับความมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะประสิทธิผลจะบ่งบอกถึง ความสามารถขององค์การและแสดงถึงความจำเป็นที่สังคมจะต้องมีองค์การเหล่านั้นอยู่ ธุรกิจที่ต้องการความเจริญ ความก้าวหน้าจำเป็นต้องพัฒนาประสิทธิผลขององค์การโดยมีการสำรวจความต้องการของ

ลูกค้าว่ามีความต้องการหรือความพอใจต่อสินค้าลักษณะไหน เพื่อที่จะได้ตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ ถูกต้อง (สมชาติ กิจยรรยง, 2544, หน้า 1-2) และแม้ว่าประสิทธิผลจะเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์การ แต่หากถามถึงประสิทธิผลขององค์การจากบุคคลต่างๆ ในองค์การแล้ว เราจะเข้าใจและมองประสิทธิผลที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลต่างๆ กล่าวคือ หากถามผู้บริหารของธุรกิจถึงประสิทธิผลขององค์การคำตอบที่เราได้รับก็จะได้แก่ความสามารถขององค์การในการเจริญเติบโต การทำกำไร และการได้รับผลตอบแทนจากการบริหารองค์การ แต่ถ้าถามผู้ถือหุ้นในธุรกิจเดียวกัน องค์การที่มีประสิทธิผล ได้แก่ องค์การที่มีผลกำไรสูง ค่าใช้จ่ายขององค์การน้อย ยอดขายสินค้าหรือบริการสูง และผลตอบแทนจากเงินปันผลดี จึงจะส่งผลให้องค์การเกิดการพัฒนาและปรับตัว ขนาดที่ลูกจ้างหรือพนักงานจะมอง ประสิทธิผลของกิจการเดียวกันว่า การเพิ่มเงินเดือนในระดับสูง ผลตอบแทนดี ความมั่นคงและ สวัสดิการดี (วันชัย มีชาติ, 2550, หน้า 319)

### 1.3 ปัจจัยที่เอื้อต่อประสิทธิผลขององค์การ

การที่องค์การจะประสบความสำเร็จนั้น ไม่ได้มีแค่องค์ประกอบเดียว มีปัจจัยที่เอื้อให้เกิด ประสิทธิผลขององค์การ มีดังนี้ (จรัส เปี้ยวน้อย, 2541, หน้า 25)

#### 1.3.1 องค์การให้คำจำกัดความเป้าหมายและกลยุทธ์อย่างชัดเจน

เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จโดยการที่บุคลากรในองค์การเข้าใจจุดประสงค์ขององค์การ มีการชี้แจงนโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ ขององค์การ

#### 1.3.2 มีระบบค่านิยมซึ่งเน้นผลของการปฏิบัติงาน ผลิตผล คุณภาพ บริการลูกค้า ที่มั่งงายและความยืดหยุ่น

1.3.3 ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์สูงจากเบื้องบน องค์การต้องมีลักษณะยืดหยุ่น โดยปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้มีการติดต่อสื่อสารในองค์การ โดยเปิดเผยทั้งองค์การจากล่างขึ้นบน และบนลงล่าง อำนาจการวินิจฉัยสั่งการไม่ได้ขึ้นอยู่กับเบื้องบนสุดขององค์การแต่กระจายไปยังระดับต่างๆ โดยให้หน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย วัตถุประสงค์และนโยบายต่างๆ

1.3.4 ทีมการบริหารและผู้ทรงพลัง บุคลากรในองค์การได้ให้การสนับสนุนการดำเนินการขององค์การอย่างเต็มที่และองค์การให้ความสนับสนุนบุคลากร และบุคลากรก็สนับสนุนซึ่งกันและกัน

#### 1.3.5 แรงงานที่ได้รับการจูงใจเป็นอย่างดี มีความผูกพัน ทักษะและ

ความยืดหยุ่น

1.3.6 ทีมงานที่มีประสิทธิผลทั่วทั้งองค์การ ภายใต้การควบคุมที่ดีในการขัดแย้งแบบชนะหรือแพ้

1.3.7 ความสามารถในการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อโอกาสและอุปสรรคสิ่งแวดล้อมภายนอก

1.3.8 ความสามารถในการจัดการ การเปลี่ยนแปลงที่ประสบความสำเร็จ บุคลากรในองค์การมีมาตรฐานในการทำงานสูง มีประสบการณ์หรือมีความเชี่ยวชาญในการทำงานที่รับผิดชอบ

#### 1.4 ระดับของประสิทธิผลขององค์การ

ระดับของประสิทธิผลขององค์การมี 3 ลักษณะ ดังนี้ (บุญชู แก้วส่อง, 2545, หน้า 15)

1.4.1 ประสิทธิภาพระดับบุคคล (Individual Effectiveness) มีสาเหตุมาจากความรู้ (Knowledge) ความสามารถ (Ability) ทักษะ (Skill) ของบุคคลในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ประสิทธิภาพขององค์การยังมีสาเหตุมาจากทัศนคติ (Attitude) ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วย โดยมีแรงจูงใจ (Motivation) เป็นตัวสำคัญที่จะทำให้บุคคลมีประสิทธิผลหรือไม่

1.4.2 ประสิทธิภาพระดับกลุ่ม (Group Effectiveness) ในด้านประสิทธิภาพระดับกลุ่ม นั้นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มมีประสิทธิผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความยึดเหนี่ยวผูกพัน เป็นความรู้สึกของคน ในกลุ่มที่มีความผูกพันกันของคนในกลุ่ม ถ้ากลุ่มมีความยึดเหนี่ยวผูกพันกันสูงกลุ่มก็จะมีประสิทธิผล ถ้ากลุ่มยึดเหนี่ยวต่างกัน ประสิทธิภาพก็จะต่างด้วย นอกจากนั้นภาวะผู้นำของกลุ่มก็มีผลต่อประสิทธิผลของกลุ่มด้วย ผู้นำที่จะทำให้กลุ่มทำงานร่วมกันได้ตั้งงานของกลุ่มก็จะประสบความสำเร็จ ในด้านโครงสร้างของกลุ่มจะเอื้อให้กลุ่มทำงานได้มากน้อยเพียงใด สถานภาพของกลุ่มที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ ได้รับการยอมรับ ก็มักจะส่งผลต่อการทำงานของกลุ่มได้ง่ายหรือยาก

1.4.3 ประสิทธิภาพระดับองค์การ (Organizational Effectiveness) สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลขององค์การมาจากสภาพแวดล้อมขององค์การที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีผลต่อประสิทธิผลแตกต่างกันมาก เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงมีผลต่อการปรับตัวขององค์การ ในการทำงาน ทางเลือกกลยุทธ์เป็นแนวคิด

ขององค์การในการดำเนินงานว่ามีทางเลือกกลยุทธ์มาน้อยเพียงใด ถ้ามีทางเลือกได้หลายทางโอกาสประสบความสำเร็จก็มากกว่าโอกาสทางเลือกที่น้อยกว่า

### 1.5 องค์ประกอบของประสิทธิผลองค์การ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้มีผู้จำแนกองค์ประกอบของประสิทธิผลองค์การ ดังนี้

1.5.1 ประสิทธิผลองค์การสามารถพิจารณาถึงความสำเร็จขององค์การ ที่มีเกณฑ์วัดผลที่แตกต่างกันสำคัญ 2 กลุ่ม ได้แก่ (วันชัย มีชาติ. 2550, หน้า 323)

1.5.1.1 การวัดประสิทธิผลขององค์การแบบเดิม (Traditional Effectiveness Approaches) ซึ่งประกอบด้วยแนวคิด 2 ประการ คือ

1) การวัดประสิทธิผลขององค์การจากการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach) เป็นแนวคิดที่มีความเชื่อว่าองค์การทุกองค์การที่ตั้งขึ้นมา จะบรรลุเป้าหมายเฉพาะในการทำงาน เมื่อองค์การมีเป้าหมายของตนเองในระดับความสำเร็จขององค์การจึงสามารถวัดได้ จากระดับของการทำงาน เมื่อองค์การมีเป้าหมายของตนเองระดับความสำเร็จขององค์การจึงสามารถวัดได้ จากระดับของการบรรลุเป้าหมายตามที่องค์การตั้งไว้ องค์การที่มีประสิทธิผล ได้แก่ องค์การที่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายองค์การ จึงให้ความสำคัญกับผลผลิตขององค์การ องค์การที่เลือกใช้แนวคิดนี้ ต้องมีลักษณะ คือ องค์การมีเป้าหมายที่แท้จริง เป้าหมายต้องมีความชัดเจน เป้าหมายองค์การต้องไม่มาก เกินไปเพราะจะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน เป้าหมายขององค์การต้องมีความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกในองค์การ และเป้าหมายต้องวัดได้

2) การวัดประสิทธิผลขององค์การจากแนวคิดเชิงระบบ (System Approach) เป็นการให้ความสำคัญกับการดำเนินงานขององค์การในด้านต่างๆ มากกว่าการให้ความสำคัญกับผลผลิต ขององค์การเพียงอย่างเดียว ซึ่งแนวคิดนี้เชื่อว่าองค์การทำงานเป็นระบบซึ่งประกอบด้วย ระบบย่อย โดยองค์การจะรับปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตขององค์การ ระบบย่อยต่างๆ ในองค์การจะทำงานสัมพันธ์กัน ลักษณะการทำงานของระบบจะต้องมีการทำงานสอดคล้องสัมพันธ์กันการวัดประสิทธิผลตามแนวคิดนี้ จึงมองว่าองค์การจะวัดจากทุกๆ ส่วนทั้งในเรื่องปัจจัยนำเข้า กระบวนการแปลสภาพและผลผลิต



ของ องค์การ องค์การมีประสิทธิภาพตามแนวคิดเชิงระบบได้แก่ องค์การที่มีความสามารถในการแสวงหาปัจจัยนำเข้าได้วัตถุดิบและทรัพยากรที่ดีมีคุณภาพมีความสามารถในการแปรสภาพ ปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิตขององค์การ มีขั้นตอนกระบวนการและระบบการทำงานที่สะดวก คล่องตัว ประหยัด และจะต้องมีผลผลิตที่เป็นที่ต้องการหรือสอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ

1.5.1.2 การวัดประสิทธิผลในปัจจุบัน (Contemporary Effectiveness Approaches) ซึ่งประกอบด้วยแนวคิด 2 ประการ คือ

1) การวัดประสิทธิผลขององค์การจากผู้ที่มีส่วนได้เสียขององค์การ (Stakeholders Approach) เป็นการมุ่งวัดประสิทธิผลขององค์การจากความสามารถในการเอาชนะใจผู้มีอิทธิพลต่อองค์การหรือความสามารถในการประสานความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อองค์การให้ทุกฝ่ายยอมรับได้ หมายความว่า การตัดสินใจขององค์การจะมีลักษณะเป็นการตัดสินใจที่มุ่งให้เกิด ความพอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ ไม่ได้เป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุดหรือมีเหตุมีผลมากที่สุด ลักษณะของการวัดประสิทธิผลขององค์การจึงมีลักษณะเป็นรูปแบบทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นตัวแบบในเชิงเหตุผล จึงมององค์การที่มีประสิทธิผลว่า เป็นองค์การที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การได้ การประสานความพอใจให้แก่ทุกฝ่ายหรือการทำให้ทุกฝ่ายยอมรับได้จะเป็นการแสดงความสำเร็จขององค์การ องค์การจึงต้องคอยตอบสนองความต้องการ ของผู้มีอิทธิพลต่อองค์การ หรือประสานความต้องการต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2) การวัดประสิทธิผลจากการแข่งขันกันของค่านิยมที่แตกต่างในองค์การ (Competing Values Approaches) แนวคิดนี้เชื่อว่าองค์การที่ดีขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจ หรือมุมมองของแต่ละคนซึ่งจะมีความเชื่อ ค่านิยม และผลประโยชน์ ที่แตกต่างกัน แต่ละคนจะให้ความสำคัญของเรื่องต่างๆ ในองค์การไม่เหมือนกัน ซึ่งจะพิจารณาจากการให้น้ำหนักกับสภาพแวดล้อม ภายใน หรือภายนอกองค์การ องค์การที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายในองค์การจะให้ความสำคัญกับพนักงานในองค์การ หรือเน้นผู้ปฏิบัติงาน ส่วนองค์การที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอกจะให้ความสำคัญกับองค์การ ผลผลิตขององค์การ การบรรลุเป้าหมายและความสำเร็จของ องค์การ การพิจารณาด้านโครงสร้างขององค์การเป็นการพิจารณาลักษณะของโครงสร้าง องค์การโดยเฉพาะในเรื่องของความยืดหยุ่น และการควบคุม การพิจารณาด้านผลผลิต

ขององค์การ เป็นการพิจารณาถึงการที่องค์การให้ความสำคัญกับเป้าหมายขององค์การ หรือวิธีการในการทำงาน

1.5.2 ประสิทธิภาพขององค์การ เป็นระดับของการปฏิบัติงานที่องค์การคาดหวัง หรือวางแผนไว้ สามารถบรรลุหรือสำเร็จลุล่วงไปได้ ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่

1.5.2.1 ด้านการเจริญเติบโตขององค์การ (Growth) เช่น จำนวนของ ผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการที่เพิ่มขึ้น

1.5.2.2 ด้านการได้มาซึ่งทรัพยากรทางการจัดการ (Resource Acquisition) เป็นความสามารถขององค์การในการสรรหาปัจจัยนำเข้าตามกรอบการ พิจารณาองค์การ ได้แก่ ทุน คน วัตถุดิบ และแนวความคิดใหม่ๆ เป็นต้น

1.5.2.3 ด้านความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ขององค์การ ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในส่วนของผู้รับบริการ คู่แข่งขัน พนักงาน และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

1.5.2.4 ด้านนวัตกรรม (Innovation) คือ ความสามารถขององค์การใน การคิดสิ่งใหม่ๆ เช่น การให้บริการรูปแบบใหม่การใช้เทคโนโลยีใหม่หรือระบบการจัดการที่ ทันสมัย เป็นต้น

1.5.2.5 ด้านผลผลิตการให้บริการ (Productivity) คือ การจัดหาบริการ ที่มีคุณค่าในระดับสูง โดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุด หรือความมีประสิทธิภาพในการจัดการ

## 1.6. เกณฑ์การวัดประสิทธิภาพขององค์การ

1.6.1 เกณฑ์การวัดประสิทธิภาพขององค์การ ประกอบด้วย 3 ด้าน ได้แก่ (จงชัย สันติวงษ์, 2539, หน้า 316-317)

1.6.1.1 ด้านผลผลิต (Productivity) ในฐานะที่เป็นเกณฑ์การวัด ประสิทธิภาพขององค์การ การวัดจะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มคุณภาพ ของงานบริการ โดยเพิ่มประสิทธิภาพของทุกหน่วยงานในองค์การ พัฒนาคุณภาพงาน บริการ ความรวดเร็วในการมอบงานบริการและความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน

1.6.1.2 ด้านคุณภาพ (Quality) โครงสร้างของการจัดการภายใน องค์การ หน้าที่ความรับผิดชอบ ขั้นตอนการทำงาน วิธีการทำงานและทรัพยากรอื่นๆ สามารถตอบสนองต่อความมุ่งหวังของลูกค้าสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าได้ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งงานเกี่ยวกับการให้บริการที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการแรกที่เป็นตัว

บ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของงานบริการ คือ จำนวนผู้มาใช้บริการ ดังนั้นผู้บริหารที่ชาญฉลาดจึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาให้ลึกซึ้งถึงปัจจัยและองค์ประกอบต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจในการบริการที่มีคุณภาพ ทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้มาใช้บริการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารองค์การให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงาน ตลอดจนทำให้เกิดความศรัทธาในหน่วยงานต่อไป

1.6.1.3 ด้านความมั่นคง (Stability) องค์การมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งองค์การขึ้นมา เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติกิจกรรม มีความหนักแน่นต่อการทำงาน การให้บริการและการรับมือต่างๆ ได้อย่างดี การตอบสนองขององค์การต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงภายในหรือการเปลี่ยนแปลงภายนอกองค์การ กระบวนการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลง องค์การทั้งระบบโดยมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์การ

1.6.2 การพิจารณาเกณฑ์การวัดประสิทธิผลองค์การ จึงเป็นมิติที่มีความหลากหลายและสำคัญ ดังนี้ (วันชัย มีชาติ, 2550, หน้า 320-323)

1.6.2.1 เกณฑ์ด้านเป้าหมายเป็นการพิจารณาว่าองค์การจะมีประสิทธิผลหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับผลที่ได้รับว่า บรรลุเป้าหมายองค์การหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือใช้เป้าหมายองค์การเป็น เกณฑ์ ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ต่างๆ เช่น การเน้นผลสำเร็จของงาน ผลผลิต ประสิทธิภาพ กำไร คุณภาพของสินค้าและบริการ การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย ความพร้อม และการยึดเป้าหมายร่วมกัน

1.6.2.2 เกณฑ์ด้านกระบวนการภายใน ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ต่างๆ ประกอบด้วย การควบคุม ความขัดแย้งหรือการยึดเหนี่ยวภายในองค์การ ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ของฝ่ายจัดการ ทักษะ ด้านงานของฝ่ายจัดการ การจัดการและการควบคุม ข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ

1.6.2.3 เกณฑ์ด้านทรัพยากรมนุษย์ เป็นการประเมินโดยพิจารณาความสามารถขององค์การ ในการแสวงหาประโยชน์จากสภาพแวดล้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ต้องการอันจะทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การซึ่งเน้นที่ตัวป้อนเข้ามากกว่าการผลิต ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ต่างๆ เช่น ความพอใจในงาน แรงจูงใจ ขวัญ การให้คุณค่ากับบุคคลในองค์การ การฝึกอบรมและการพัฒนา การขาดงาน อัตรา การลาออก การเกิดอุบัติเหตุ

1.6.2.4 เกณฑ์ด้านระบบ ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ต่างๆ เช่น ความมีเสถียรภาพ การเจริญเติบโต ความยืดหยุ่นของการปรับตัว การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม การประเมินจาก บุคคลภายนอก เป็นต้น

1.6.3 การวัดและประเมินประสิทธิผลองค์การตามแนวทางของ ภารณี กীরติบุตร (2529) สามารถประเมินได้ 3 แนวทาง ดังนี้

1.6.3.1 การประเมินประสิทธิผลองค์การในแง่เป้าหมาย (Goal Model of Organization Effectiveness) เป็นการพิจารณาว่าองค์การมีประสิทธิผลหรือไม่ โดยใช้เป้าหมายขององค์การเป็นเกณฑ์ซึ่งเป็นการใช้หลักเกณฑ์อันหนึ่งอันใดในการประเมิน เช่น การวัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานหรือด้านการผลิต

1.6.3.2 การประเมินประสิทธิผลในแง่ของระบบทรัพยากร (The System Resource Model of Organization Effectiveness) เป็นการประเมินประสิทธิผลขององค์การโดยอาศัยแนวคิดที่ว่าองค์การเป็นแบบเปิด ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในการแลกเปลี่ยนและการแข่งขันกันจึงประเมินโดยพิจารณาความสามารถขององค์การในการแสวงหาผลประโยชน์จากสภาพแวดล้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ต้อง อันจะทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การซึ่งเป็นการเน้นที่ปัจจัยนำเข้า (Input) มากกว่าผลผลิต (Output) เช่น การวัดประสิทธิผลขององค์การโดยใช้การเปรียบเทียบระหว่างองค์การในรูปของการแข่งขันว่าองค์การใดได้รับทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมมากกว่ากันองค์การนั้นย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่า

1.6.3.3 การประเมินประสิทธิผลโดยใช้หลายเกณฑ์ (The Multi Criteria of Effectiveness) เป็นการวัดประสิทธิผลขององค์การโดยใช้หลายเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลซึ่งพิจารณาตัวแปรหลักที่อาจมีผลต่อความสำเร็จขององค์การและพยายามแสดงให้เห็นว่าตัวแปรต่างๆ มีความสัมพันธ์กัน เช่น การวัดประสิทธิผลองค์การตามแนวคิดของ Caplow (อ้างถึงใน ภารณี มหามานนท์, 2529) ซึ่งการวัดประสิทธิผลจะประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่ 1. ความสามารถในการรักษาโครงสร้างองค์การไว้ 2. ความผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน 3. ความสามารถในการจัดให้มีความพึงพอใจสำหรับสมาชิก 4. ความสำเร็จขององค์การ

1.6.4 การวัดและประเมินประสิทธิผลองค์การตามแนวทางของ ธนัฐพล ชะอุ่ม (2558) ได้เสนอไว้ว่า การใช้ตัวแปรหรือเกณฑ์เพียงตัวเดียวเพื่อวัดประสิทธิผลนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ กล่าวคือ เกณฑ์แต่ละเกณฑ์ยังไม่สามารถยอมรับได้ว่า

กว้างขวางเพียงพอที่จะวัดประสิทธิผลขององค์การได้ทั้งหมดเนื่องจากแต่ละเกณฑ์จะมีมุมมองหรือแนวคิดแตกต่างกันซึ่งจะส่งผลต่อวิธีการวัดหรือเกิดปัญหาความต่อเนื่องของคุณลักษณะตัวแปรมีความใกล้เคียงกันมากจนแยกไม่ออก เช่น เกณฑ์บางเกณฑ์อาจเป็นได้ทั้งเป้าหมาย (Ends) และวิธีการ (Means) การเลือกใช้ความหมายใดเป็นเกณฑ์วัดประสิทธิผลขององค์การจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจให้คุณค่าของแต่ละบุคคล ดังนั้นจึงมีแนวทางการวัดประสิทธิผลขององค์การ สามารถประเมินได้ 4 แนวทาง ดังนี้

#### 1.6.4.1 แนวทางการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach)

แนวทางนี้มีฐานคิดว่า ประสิทธิผลขององค์การขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแนวทางนี้จะพิจารณาองค์การในฐานะหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นอันมีเหตุผลและเป้าหมายที่แน่นอน ดังนั้นระดับการบรรลุเป้าหมายจึงวัดจากผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง (Actual Performance) แล้วนำไปเปรียบเทียบกับเป้าหมายระดับปฏิบัติการ (Operation Goal) ที่กำหนดไว้แต่แนวทางนี้ก็มีข้อบกพร่องบางประการ เช่น ความเที่ยงตรง และความน่าเชื่อถือของเกณฑ์ในการวัดเนื่องจากทุกองค์การโดยเฉพาะองค์การขนาดใหญ่มีกลุ่มทำงานเพื่อเป้าหมายหลายประการทำให้แต่ละองค์การมีเป้าหมายจำนวนมากที่ต้องการบรรลุและเป้าหมายเหล่านี้ยังคงเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้กำหนด การวัดประสิทธิผลจึงกระทำได้อย่างขึ้นเนื่องจากไม่ทราบเป้าหมายที่กำหนดนั้นเป้าหมายใดสำคัญกว่ากัน ดังนั้นจึงได้กำหนดแนวทางที่ทำให้องค์การเกิดประสิทธิผลซึ่งผู้บริหารต้องตระหนักถึงสมมติฐานสำคัญ 5 ประการ คือ 1) องค์การจะต้องมีเป้าหมายหรือผลลัพธ์สูงสุด (Ultimate Goal) ที่ต้องการบรรลุ 2) เป้าหมายนั้นต้องถูกระบุให้ชัดเจนและเป็นที่เข้าใจร่วมกัน 3) เป้าหมายต้องมีจำนวนพอเหมาะต่อการบริหารจัดการ 4) เป้าหมายดังกล่าวต้องได้รับการยอมรับหรือเห็นร่วมกันทุกฝ่าย 5) เป้าหมายต้องสามารถวัดได้ (Measurable) เพื่อใช้ติดตามความก้าวหน้าได้

#### 1.6.4.2 แนวทางเชิงระบบ (System Approach) เป็นแนวทางที่พยายาม

แก้ไขข้อบกพร่องบางประการของแนวทางประสิทธิผลเชิงเป้าหมายด้วยการเพิ่มความสนใจกับเกณฑ์ด้านวิธีการ (Means) ที่ทำให้องค์การอยู่รอดในระยะยาว (Long-Term) ไปพร้อมกันโดยพื้นฐานของแนวทางนี้มาจากทฤษฎีระบบ (System Theory) ที่เปรียบองค์การได้กับระบบหนึ่งในสังคม ซึ่งประกอบด้วยส่วนย่อยต่างๆ ที่สัมพันธ์กัน หากส่วนใดส่วนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือด้อยไปย่อมกระทบต่อองค์การ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 แนวทาง ดังนี้

### 1) แนวทางกระบวนการภายใน (Internal Process Approach)

พิจารณาองค์การที่เป็นระบบปิด แนวทางนี้เป็นแนวทางที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการผสมผสานส่วนย่อยขององค์การทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อมิให้การทำงานแต่ละส่วนเกิดความขัดแย้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเป้าหมายของบุคคลและเป้าหมายขององค์การ ซึ่งภายใต้แนวคิดนี้เครื่องมือหรือมาตรวัดประสิทธิผลจะมีเกณฑ์สำคัญ 2 เกณฑ์ คือ

- 1) เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่บรรลุเป้าหมายวัดจากการเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า (Output/Input) การแปรสภาพกับปัจจัยนำเข้า (Input) และการแปรสภาพกับผลผลิต (Output)
- 2) เกณฑ์สุขภาพที่ดีขององค์การ (Healthy Organization) ได้แก่ ระบบการทำงานที่ราบรื่น มีการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารทั้งแนวตั้งและแนวนอน การให้คุณค่าความสำคัญต่อพนักงานในฐานะทรัพยากรมนุษย์และการสร้างความสุข ความพึงพอใจในการทำงาน ในการนำกระบวนการภายในไปใช้ในการบริหารงาน ซึ่งจะเกี่ยวกับปัจจัยของระบบการบริหารภายในองค์การอย่างครบถ้วนทั้งประสิทธิภาพด้านการผลิต การแปรสภาพ และการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การกับบุคลากร

วิธีการนี้จึงควรนำมาใช้เมื่อผู้นำต้องการความสำเร็จในงานพร้อมกับสร้างความพึงพอใจแก่พนักงาน เนื่องจากประสิทธิผลขององค์การและความพึงพอใจของพนักงานล้วนเป็นเครื่องมือในการดำรงอยู่ขององค์การในระยะยาว

### 2) แนวทางเชิงระบบทรัพยากร (System Resource Approach)

แนวทางนี้ใช้ฐานคิดในการมององค์การในฐานะระบบที่ซับซ้อน อันประกอบด้วยความสัมพันธ์ของพฤติกรรมทั้งภายในและภายนอกองค์การ หน้าที่ของผู้บริหาร คือ การตอบสนองต่อข้อเรียกร้องอันเกิดจากสภาพการณ์ที่แวดล้อมองค์การอยู่ ประสิทธิภาพขององค์การจึงจัดได้จากปัจจัยนำเข้า (Input) ที่จำเป็นในการผลิตและความสามารถในการแปรสภาพ (Transformation) ปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (Output) ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อความอยู่รอดขององค์การ ในการนำแนวทางนี้ไปใช้ เนื่องจากเป็นแนวทางที่ครอบคลุมถึงมิติที่เป็นเครื่องมือที่ทำให้องค์การสามารถอยู่รอดต่อไปได้ เป็นแนวทางที่สามารถใช้เกณฑ์ประเมินด้วยวิธีการบรรลุเป้าหมายระยะสั้นหรือวัดประสิทธิผลภายในองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือองค์การสวัสดิการสังคม มีเป้าหมายเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ความสำเร็จขององค์การจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการแสวงหาทรัพยากรที่หายากและมีค่า เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการ มุ่งให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

แต่ส่วนใหญ่กล้าเผชิญปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร การวัด ประสิทธิภาพของเทศบาลในปัจจุบันจึงมักใช้เกณฑ์ความสามารถในการจัดหาและระดม ทรัพยากรมาร่วมประเมินด้วยเพื่อให้จัดบริการสาธารณะเป็นไปตามภารกิจที่กำหนดไว้ใน กฎหมาย

3) แนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนหรือแนวทางกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Strategic Constituencies or The Stakeholder Approach ) แนวทางนี้เป็นแนวทางใหม่ โดยมีแนวคิดที่ว่า “กิจกรรมทางการเมือง” ซึ่งประสิทธิผลขององค์การวัดได้จากความสามารถ ในการสร้างความพึงพอใจต่อเป้าหมายของกลุ่มตัวแทนต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก องค์การ โดยทั่วไปแล้วกลุ่มตัวแทนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีส่วนร่วมในองค์การ หากตระหนักแล้วว่าสิ่งที่จูงใจที่ได้รับมีคุณค่ามากพอกับการลงทุนหรือการปฏิบัติงาน แนวทางนี้จึงพิจารณาองค์การฐานะภายใต้สภาพแวดล้อมที่ประกอบด้วยความร่วมมือของ กลุ่มอิทธิพล (Dominant Coalition) อันมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ ความอยู่รอด ขององค์การจึงขึ้นอยู่กับควบคุมหรือสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ เหล่านี้โดยตรง การประเมินประสิทธิผลด้วยแนวทางนี้จึงเป็นเรื่องของการประเมินองค์การในมุมกว้างและ เชื่อว่าประสิทธิผลเป็นเรื่องซับซ้อนที่ต้องให้ความสนใจทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการผลิตไป พร้อมๆ กับปัจจัยด้านความพึงพอใจของผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์การในการนำ แนวทางนี้ไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลได้หากนำไปใช้กับองค์การที่สามารถควบคุมและ ตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นแหล่งทรัพยากรการบริหารงานของ ตนเองได้อย่างสมบูรณ์ แต่ในความเป็นจริงไม่มีองค์การใดที่สามารถกระทำเช่นนั้นได้ เพราะองค์การทุกแห่งล้วนเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่แข่งขันกันสูง ขณะที่เป้าหมายของ กลุ่มตัวแทนที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันตลอดเวลา หน้าที่ของผู้บริหารจึงต้องประนีประนอมระหว่างความต้องการแต่ละฝ่ายด้วยการประเมิน ระหว่างความต้องการแต่ละฝ่ายด้วยการประเมินลำดับคุณค่าหรืออิทธิพลของกลุ่มเหล่านี้ เพื่อทราบว่าเป้าหมายใดสำคัญและต้องการบรรลุมากที่สุดแล้วจึงจัดสรรสิ่งจูงใจให้ สอดคล้องกับลำดับความสำคัญดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ประสิทธิผลขององค์การจึงถูกประเมิน จากระดับความสามารถในการสร้างผลลัพธ์ตามเป้าหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้

4) แนวทางการแข่งขันด้านค่านิยม (Competing-Value Approach) เป็นแนวทางใหม่ล่าสุดที่ถูกนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การซึ่งมีฐานคติว่า เกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์การนั้นไม่มีเกณฑ์ใดที่ดีที่สุดขึ้นอยู่กับว่า ใครเป็นผู้

ประเมินผลและประเมินผลสนใจค่านิยมใด ค่านิยมที่แข่งขันกันจึงเป็นเรื่องความต้องการหรือความพอใจของบุคคลหรือกลุ่มตัวแทนแต่ละกลุ่มซึ่งอาจแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงและเป็นผลให้เป้าหมายมีความหลากหลายต่างกันด้วยจึงมองว่าองค์การสามารถประสานหรือจัดการกับเป้าหมายที่ขัดแย้งกันได้อย่างสมบูรณ์นั้นเป็นไปได้ยาก ดังนั้นการประเมินประสิทธิผลขององค์การจึงถูกสร้างขึ้นจากการแข่งขันให้คุณค่าต่อเกณฑ์ที่ใช้ประเมินและคุณค่านั้นต้องสอดคล้องกับวัฏจักรหรือช่วงชีวิตขององค์การแต่ละชั้นเนื่องจากแต่ละช่วงชีวิตขององค์การมีความต้องการที่แตกต่างกัน

#### สรุปแนวทางการศึกษาประสิทธิผลขององค์การ

จากการศึกษาประสิทธิผลขององค์การจะเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงและมีความหลากหลายในแต่ละแนวทางทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของแต่ละบุคคลเลือกที่จะนำมาใช้ องค์การที่มีเป้าหมายชัดเจนเหมาะที่จะใช้แนวทางการบรรลุเป้าหมายซึ่งแนวทางนี้จะขึ้นอยู่กับองค์การมีการพัฒนาศักยภาพ มีการจัดบริการที่มีคุณค่าและมาตรฐาน มีความสามารถในการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ การบรรลุเป้าหมายวัดจากผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจะมุ่งให้ความสำคัญกับผลลัพธ์สุดท้ายที่เป็นผลผลิตหรือบริการ สำหรับแนวทางเชิงระบบภายในองค์การจะประกอบด้วยส่วนต่างๆ เป็นระบบทางสังคมที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องตลอดเวลาถ้าหากมีส่วนใดส่วนหนึ่งขัดข้องก็จะส่งผลต่อส่วนอื่นๆ ได้ ส่วนการวัดประสิทธิผลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การนั้นจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะทำให้ทุกฝ่ายยอมรับได้ซึ่งจะบ่งบอกถึงความสำเร็จขององค์การทำให้องค์การขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

#### แนวคิดประสิทธิผลขององค์การที่มีผลต่อการพัฒนาระบบบริการอนามัย

##### สิ่งแวดล้อม

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน โดยองค์การมีการกำหนดทิศทางการดำเนินงานอนามัยสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนครอบคลุมในประเด็น วิสัยทัศน์ ค่านิยม เป้าประสงค์หรือผลการดำเนินการที่คาดหวังขององค์การโดยมุ่งเน้นผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมทั้งมีการสื่อสารเพื่อกำหนดทิศทางดังกล่าวสู่บุคลากรเพื่อให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติของบุคลากรอื่นจะส่งผลให้การดำเนินการบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม



มีแผนการบริหารความเสี่ยงของโครงการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม การกำหนดและจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประเด็นงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การจัดการสุขาภิบาลอาหาร การจัดการคุณภาพน้ำบริโภค การจัดการสิ่งปฏิกูล การจัดการมูลฝอย มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรองค์กร ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อสร้างความเข้าใจและสัมพันธ์ที่ดี องค์การมีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่สามารถวัด วิเคราะห์ผลงาน เพื่อรองรับการตัดสินใจด้านการบริหารและปรับปรุงพัฒนาระบบงานอนามัยสิ่งแวดล้อมรวมทั้งมีการจัดการความรู้ (Knowledge Management) สนับสนุนยุทธศาสตร์ โดยมีวิธีการเลือก รวบรวมใช้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับการวัดผลการดำเนินงานและการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนการวางแผนการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การรวมทั้งมีการสื่อสารให้ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับได้ทราบถึงผลการวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจต่อไป

และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และผู้ปฏิบัติด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่เห็นชอบที่ได้้นำการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันการพัฒนาระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อม และระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจและเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ รวมถึงการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) โดยผู้บริหารมองว่าการมุ่งสู่ประสิทธิผลองค์กร เป็นปัจจัยสำเร็จหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังคำกล่าวที่ว่า

“การมุ่งประสิทธิผลขององค์กรนี้สำคัญ คือ ทำงาน ลงมือทำแล้วต้องให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพื่อให้รู้ว่าเราลงทุนไปแล้วได้ผลกลับมาคุ้มค่าหรือคุ้มทุนหรือไม่อย่างไร...หน่วยงานเรามีการกำหนดตัวชี้วัดในระดับบุคคลและในระดับหน่วยงาน...”

สัมภาษณ์นายกเทศมนตรี

(รหัส P1-2:3:10 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“ผมจะใช้วิธีการโยนหินถามทางก่อนครับ เช่น มีนโยบายการแยกขยะต้นทาง อยากรู้ว่าเขาเอาด้วยกับเราไหม ผมลองเข้าในวงลูกน้องก่อน โยนคำถามเล่นๆ “พื้นที่เรา

จะทำขยะต้นทางจะดีไหม” ในวงจะมีสักคนหนึ่งว่า “เอาเลย เอาเลยท่านนายก” แล้วเราจะทำให้เขาเห็นก่อน เขาถึงจะทำตาม..”

สัมภาษณ์นายกเทศมนตรี

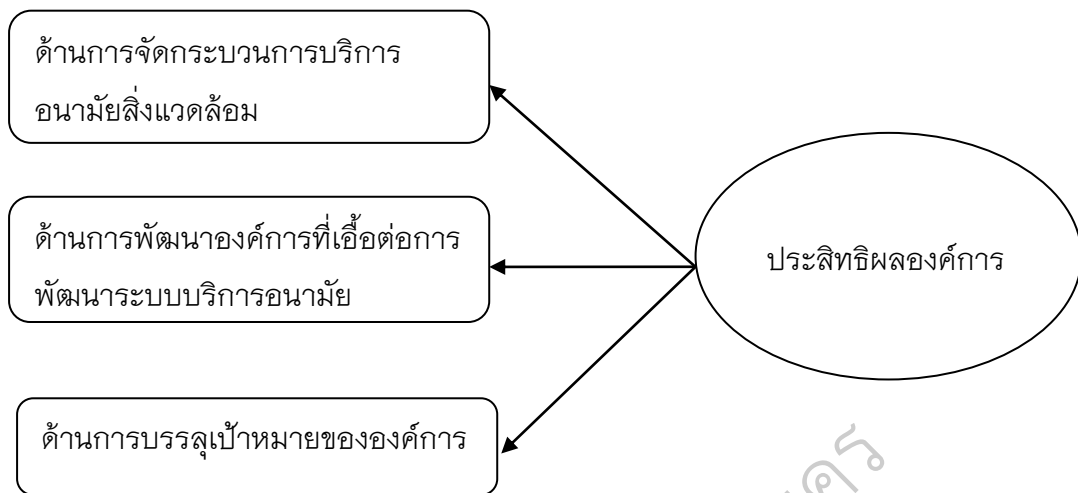
(รหัส P1-2:3:10 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“ ก่อนจะพัฒนาชุมชน ช่วยเหลือชาวบ้าน เราต้องหันมามองตัวเราก่อนว่ามีความพร้อมแค่ไหน... การจัดบริการประชาชนเป็นอย่างไร...เขามีความพึงพอใจในสิ่งที่เรายื่นให้เพียงใด เช่น การจัดบริการเก็บขยะ บางครั้งถ้าเราจัดบริการดี เขาพอใจ เขาก็เฉยๆ แต่พอมีปัญหาหนึ่ง เอาหละทีนี้...ต้องเข้าไปคุย ไปแก้ไข”

สัมภาษณ์ ผอ.กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

(รหัส P2-2:3:13 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

ดังนั้นจากผลการสังเคราะห์องค์ประกอบด้านประสิทธิผลขององค์การต่อการพัฒนาระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อมเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี พบว่า มี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ด้านการจัดระบบบริการอนามัยสิ่งแวดล้อม 2) ด้านการพัฒนาองค์การที่เอื้อต่อการจัดบริการอนามัยสิ่งแวดล้อม 3) ด้านการบรรลุเป้าหมายองค์การ สามารถแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบได้ดังภาพประกอบ 2 (Robbin (1990), Siew and Kelvin (2004), Armstrong (2007), Knock and Burke (2008), ธงชัย สันติวงศ์ (2539), ปิติชาย ต้นปิติ (2547), รุจา รอดเข้ม (2547), กฤตยา รัชตสวรรค์ (2550), วิเชียร วิทยาอุดม (2550), บัวพา แสงสุกาว (2552),



ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบประสิทธิผลองค์การ

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

## 2. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับ ภาวะผู้นำองค์การ

### 2.1 นิยามภาวะผู้นำ

Stogdill (1974) ภาวะผู้นำ คือ ความริเริ่มและดำรงไว้ซึ่งโครงสร้างของความคาดหวังและความสัมพันธ์ระหว่างกันของสมาชิกของกลุ่ม

ภาวะผู้นำ เป็นเรื่องของศิลปะของการใช้อิทธิพลหรือกระบวนการใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นเพื่อให้เขามีความเต็มใจและกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานจนประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของกลุ่ม (Wehrich and Koontz, 1993)

ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะในการชี้แนะผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกระตือรือร้นและเต็มใจ (Schwartz, 1996)

Nelson and Quick (1997, pp. 346) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำ คือ กระบวนการในการแนะนำทางพฤติกรรมของคนในสภาพของการทำงาน

Lussier and Achua (2007, pp. 5) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำว่า เป็นกระบวนการแห่งอิทธิพลที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทัศนคติและข้อตกลงของสมาชิกในองค์การ รวมถึงการสร้างข้อผูกพันกับองค์ประกอบขององค์การ

ภาวะผู้นำ หมายถึง คุณสมบัติอันพึงมีของผู้นำ ได้แก่ สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ ความสามารถของบุคคลที่ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกันและพากันไปสู่จุดมุ่งหมายที่ดีงามอย่างถูกต้องชอบธรรม (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต, 2540)

ชาญชัย อัจฉินสมาจาร (2550, หน้า 1) ได้ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการขับเคลื่อนหรือสร้างอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้เป้าหมายของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบรรลุผลสำเร็จ

กวี วงศ์พุดม (2550, หน้า 17) ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ ว่าเป็นบุคคลที่เป็นผู้ใช้ อิทธิพลในความสัมพันธ์ซึ่งอยู่ใต้บัญชาในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวก โดยใช้กระบวนการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันให้บรรลุเป้าหมาย

สุรภา เกตุมาลา (อ้างถึงใน ธีรดา เวชญาลักษณ์, 2560, หน้า 4) ได้ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง ผู้มีอิทธิพลในการชักจูงผู้ตามให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการสร้างแรงบันดาลใจ รวมถึงประสานงานให้ผู้ตามเกิดความไว้วางใจและให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมภายในองค์การให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สรุปจากความหมายที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ เป็นกระบวนการของ ผู้มีอิทธิพลซึ่งผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ตามหรือบุคคลอื่นๆ เพื่อให้มีทัศนคติและพฤติกรรมเป็นไปในทิศทางที่ทำให้จุดมุ่งหมายของกลุ่มหรือองค์การประสบความสำเร็จ ดังนั้น ภาวะผู้นำ คือ “กระบวนการ” หรือ “บทบาท” ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามใช้อิทธิพลของตนหรือกลุ่มตน กระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นมีความเต็มใจและกระตือรือร้นในการทำสิ่งต่างๆ ตามต้องการ โดยมีความสำเร็จของกลุ่มหรือองค์การเป็นเป้าหมาย

## 2.2 วิวัฒนาการของภาวะผู้นำ

ศรุตพิงศ์ ภูวพัชรวรานนท์ (อ้างถึงใน นิรดา เวชญาลักษณ์, 2560, หน้า 26-30) ได้เสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแบ่งได้ 4 ยุค พอสรุปดังนี้

ยุคที่ 1 ภาวะผู้นำแบบยิ่งใหญ่ (Great Man Leadership) เป็นกลุ่มทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำ (Leadership Traits) (ค.ศ. 1950-1960) ยุคนี้จะเป็นเกิดขึ้นระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อนักจิตวิทยาในกองทัพสหรัฐอเมริกาได้ทำการศึกษาหาวิธีการคัดเลือกนายทหาร การศึกษาดังกล่าวได้จุดประกายให้เกิดความกระตือรือร้น สนใจในการทำวิจัยทางวิทยาศาสตร์อย่างจริงจัง ภายหลังจากสงครามนักวิจัยได้เริ่มศึกษาเพื่อระบุลักษณะสำคัญของบุคคลซึ่งแยกแยะระหว่างบุคคลที่มีความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพออกจากบุคคลที่ไม่ใช่ผู้นำ

ยุคที่ 2 ยุคการบริหารงานเชิงเหตุผล (Rational Management) ประกอบด้วยกลุ่มทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำ (ค.ศ.1960-1970) และกลุ่มภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (ค.ศ. 1980-1990) ยุคนี้เริ่มมีการนำเรื่องสายงานบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและแนวคิดแบบราชการมาใช้ในการบริหารงาน มีการใช้แรงจูงใจในการควบคุมบุคลากร ด้านนักวิชาการที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้มีความเชื่อว่า ความสำเร็จของผู้นำในการปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับสิ่งที่เขาทำมากกว่า คือเชื่อว่า ความสำเร็จของผู้นำมาจากสิ่งที่เขาทำมากกว่าลักษณะที่เขาเป็น และเชื่อว่าลักษณะเด่นเป็นสิ่งที่ติดตัวมาเปลี่ยนแปลงได้ยากในทางตรงกันข้ามเป็นไปได้ง่ายกว่าที่เราจะเรียนรู้พฤติกรรมที่ทำให้ผู้นำเหล่านั้นประสบความสำเร็จ งานวิจัยในระยะที่ 2 จึงมุ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรมผู้นำ

เช่น มหาวิทยาลัยไอโอวา (University of Iowa) มหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan) และมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ (Ohio State University)

นักวิชาการด้านภาวะผู้นำในยุคนี้ จะใช้วิธีการศึกษาผู้นำโดยแยกเป็นแต่ละเรื่อง แต่ละด้านที่ผู้นำจำเป็นต้องใช้ในการทำงานที่มุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพเป็นหลัก ต่อมาเกิดมีผลการศึกษาวิจัยเพื่อต้องการหาคำตอบว่า พฤติกรรมของผู้บริหารแบบใดที่จะทำให้พนักงานสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นในทศวรรษ 1970 จึงมีนักวิชาการได้เสนอ ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ขึ้นหลายทฤษฎี มีความเชื่อว่า พฤติกรรมมีใช้ องค์ประกอบเดียวที่มีผลต่อประสิทธิภาพของงานที่ออกมา แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญมาก ก็คือสถานการณ์

ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ เป็นแนวคิดที่ผู้นำจะต้องสามารถปรับเปลี่ยน พฤติกรรมอย่างมีระบบจากสถานการณ์หนึ่งไปยังอีกสถานการณ์หนึ่งเพื่อความเหมาะสม ทั้งสถานที่และเวลา แตกต่างจากทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะและทฤษฎีพฤติกรรม ผู้นำที่อธิบายว่า ลักษณะของภาวะผู้นำมีรูปแบบที่คงที่ตายตัว ทฤษฎีภาวะผู้นำตาม สถานการณ์ทำให้เชื่อว่า การเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้นำจำเป็นต้องปรับแบบภาวะ ผู้นำของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ เหล่านั้น ภาวะผู้นำในกลุ่มนี้ ได้แก่ ทฤษฎี เชิงสถานการณ์ของภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพของ Fiedler's Contingency Theory of Leadership Effectiveness, ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ของ Hersey-Blanchard, ทฤษฎีเส้นทางสู่ เป้าหมาย (Path-goal Theory) ของ Robert House, ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ของ Vroom-Yetton-Jago และทฤษฎีภาวะผู้นำสามมิติของ Reddin

ยุคที่ 3 ภาวะผู้นำแบบทีมงาน (Team Leadership) เน้นภาวะผู้นำแบบ โครงการและการสร้างทีมงาน ซึ่งวิวัฒนาการของยุคนี้ เป็นช่วงเวลาที่เกิดผลกระทบอย่าง รุนแรงต่อวงการบริหารจัดการในประเทศแถบอเมริกาเหนือและยุโรป จำเป็นต้องนำกล ยุทธ์ต่างๆ มาปรับใช้ เช่น การปรับลดขนาดของหน่วยงาน นโยบายรัดเข็มขัด แต่ได้ผลงาน สูง จัดโครงสร้างบังคับบัญชาแบบแบนราบซึ่งมีความยืดหยุ่น คล่องตัว มีความรวดเร็วเข้า มาแทนที่ เน้นภาวะผู้นำแบบโครงการ สร้างทีมงานแบบไขว้สลับหน้าที่กัน ลดการกำกับ ควบคุมพนักงานแต่หันมาใช้วิธีการสร้างความเป็นผู้นำด้วยการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจให้แก่บุคลากรแทน

#### ยุคที่ 4 ภาวะผู้นำแบบอำนวยความสะดวก (Facilitive Leadership)

กลุ่มทฤษฎีภาวะผู้นำบูรณาการ ซึ่งยุคนี้เกิดขึ้นในช่วงกลาง ค.ศ. 1970–1979 ได้มีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์การศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำ มีการศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบูรณาการ โดยได้นำเอาทฤษฎีเชิงคุณลักษณะ ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ และทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์เข้าด้วยกัน เพื่อให้ได้รูปแบบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ทฤษฎีภาวะผู้นำตามกระบวนทัศน์นี้ได้แก่ ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงบารมี (Charismatic Leadership) ทฤษฎีภาวะผู้นำแปลงสภาพ (Transformational Leadership) ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)

จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของภาวะผู้นำ เกิดจากการมีความเชื่อว่าการเป็นผู้นำเป็นเรื่องที่ติดตัวมาแต่กำเนิด เป็นความสามารถเฉพาะตัวและสามารถสืบเชื้อสายต่อกันได้ ซึ่งมีการปรับไปตามยุคสมัยให้ทันต่อสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และบูรณาการได้เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งสามารถสรุปตามระยะการพัฒนา ได้แก่ ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ (Trait Leadership Theories) ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม (Behavioral Leadership Theories) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational or Contingency Leadership Theories) และทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theories)

### 2.3 แนวคิดร่วมสมัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำและผลงานวิจัย

#### 2.3.1 ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership)

ความหมาย

Bass (อ้างถึงใน ฌีรดา เวชญาลักษณ์, 2560, หน้า 143) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป หมายถึง ผู้นำ (Leader) ที่ทำให้ผู้ตาม (Follower) อยู่เหนือกว่าความสนใจในตนเอง ผ่านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ผู้นำจะยกระดับบุคลิกภาวะและอุดมการณ์ของผู้ตามที่เกี่ยวข้องกับผลสัมฤทธิ์ความเจริญรุ่งเรืองของสังคม องค์กร และผู้อื่น

สุมาลี ขุนจันดี (2541, หน้า 83) ให้ความหมาย ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำต้องการเพิ่มระดับความพยายามของผู้ตามเพื่อให้ปฏิบัติงานตามความคาดหวัง ผู้นำทำให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกไว้วางใจ ยินดี จงรักภักดี และนับถือผู้นำ

ทำให้ผู้ตามกลายเป็นนักพัฒนา เป็นผู้เสริมแรงได้ด้วยตนเอง ควบคุมตนเองได้ ผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพจะใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งที่สอดคล้องกัน คือ การยกระดับความรู้สึก ความสำนึกของผู้ตาม ให้เห็นความสำคัญและคุณค่าของผลลัพธ์ที่ต้องการ และวิธีการที่จะบรรลุตามผลลัพธ์ที่ต้องการนั้น ทำให้ผู้ตามไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนแต่อุทิศงานเพื่อทีมงาน องค์กร และนโยบาย โดยกระตุ้นระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามลำดับความต้องการตามแนวคิดของมาสโลว์

นิตย สัมมาพันธ์ (2546, หน้า 54) ได้กล่าวถึงความหมายของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปว่า ผู้นำที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้บุคคลจำนวนมากลงมือทำมากกว่าเดิมจนได้ระดับขั้นสู่เพดานการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

### องค์ประกอบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป

ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปเป็นแนวคิดใหม่ที่มุ่งยกระดับความต้องการ ความเชื่อ วัฒนธรรมการทำงาน การมองเป้าหมายการทำงาน คุณธรรมและจริยธรรมให้มีระดับที่สูงขึ้น นักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป ดังนี้

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544) กล่าวถึงองค์ประกอบของผู้นำเชิงปฏิรูปประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ดังนี้

1) มีบารมีและเป็นแบบอย่างที่ดี ผู้นำเชิงปฏิรูปจะแสดงพฤติกรรมอันเป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ตาม ผู้นำจะได้รับความเคารพ ชื่นชม และไว้วางใจจากผู้ตาม และผู้ตามจะพยายามประพฤติตนตามแบบอย่างของผู้นำ ผู้นำจะมีลักษณะเช่นนี้ได้ต้องตระหนักและคำนึงถึงความต้องการของผู้อื่นมากกว่าความต้องการของตนเอง

2) การสร้างแรงบันดาลใจและการกระตุ้นแรงจูงใจในหมู่ผู้ตาม ผู้นำเชิงปฏิรูปจะแสดงพฤติกรรมในลักษณะที่กระตุ้นและจูงใจให้ผู้ตามตระหนักถึงความสำคัญและความท้าทายของงานที่ได้รับมอบหมาย กระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกในความเป็นกลุ่ม แสดงความกระตือรือร้นในการทำงาน มองโลกในทางที่ดี และให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการมองเห็นอนาคตที่ดีที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ผู้นำต้องเข้าใจในความคาดหวังของผู้ตาม และแสดงการยอมรับในเป้าหมายและมีวิสัยทัศน์ในการทำงานร่วมกัน

3) การกระตุ้นปัญญา การกระตุ้นความคิดในหมู่ผู้ตาม ผู้นำเชิงปฏิรูปจะกระตุ้นให้ผู้ตามมีความพยายามที่จะสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ด้วยการตั้งคำถามต่อข้อสันนิษฐานเดิม กำหนดกรอบของปัญหาใหม่ นำแนวทางการแก้ไขปัญหาแบบใหม่มาใช้กับสถานการณ์ในลักษณะเดิม ผู้นำจะสนับสนุนให้ผู้ตามเกิดความคิดสร้างสรรค์ โดยไม่



วิพากษ์วิจารณ์ต่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้น รวมทั้งพยายามให้ผู้ตามแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางแก้ไขปัญหา ด้วยการพยายามระบุถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นและหาวิธีแก้ไขปัญหานั้น ผู้ตามจะได้รับการสนับสนุนจากผู้นำให้นำแนวทางใหม่ๆ ที่ได้มาใช้ในการแก้ไขปัญหาและจะไม่วิพากษ์วิจารณ์แนวคิดที่มีความแตกต่างจากแนวคิดของผู้นำ

4) การตระหนักถึงความเป็นปัจเจกบุคคลและให้การสนับสนุนผู้ตามโดยถ่วงหน้า ผู้นำเชิงปฏิรูปจะให้ความสนใจต่อความต้องการความสำเร็จและต้องการความก้าวหน้าของผู้ตาม ด้วยการให้คำแนะนำ ดูแล และสร้างโอกาสในการเรียนรู้ ภายใต้บรรยากาศของการสนับสนุนช่วยเหลือ ตระหนักถึงความต้องการและความปรารถนาที่แตกต่างกันของผู้ตามโดยผู้นำต้องแสดงออกถึงการยอมรับต่อความแตกต่างกันของผู้ตาม

Kuhnert (อ้างถึงใน นิรดา เวชญาลักษณ์, 2560, หน้า 154) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของผู้นำเชิงปฏิรูป ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ดังนี้

1) อิทธิพลเชิงอุดมการณ์ (Charisma or Idealized Influence) เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความเสน่ห์หรือความมีบารมี เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำเชิงปฏิรูปแสดงออกด้วยตัวแบบตัวอย่างบทบาทที่เข้มแข็งให้ผู้ตามมองเห็น เมื่อผู้ตามรับรู้พฤติกรรมดังกล่าวของผู้นำก็จะเกิดการเลียนแบบพฤติกรรมเกิดขึ้น ปกติผู้นำเชิงปฏิรูปจะมีการประพฤติปฏิบัติที่มีมาตรฐานทางศีลธรรมและจริยธรรมสูง ดังนั้น จึงได้รับการยกย่องนับถือจากผู้ตาม พร้อมทั้งได้รับความไว้วางใจอย่างสูงอีกด้วย ผู้นำจึงสามารถทำหน้าที่ให้วิสัยทัศน์และสร้างความเข้าใจต่อเป้าหมายของพันธกิจแก่ผู้ตาม

2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำเชิงปฏิรูปแสดงออกยึดด้วยการสื่อสารให้ผู้ตามทราบถึงความคาดหวังที่สูงของผู้นำที่มีต่อผู้ตาม ด้วยการสร้างแรงดลใจโดยจูงใจให้ยึดมั่นและร่วมสานฝันต่อวิสัยทัศน์ขององค์การ ในทางปฏิบัติของผู้นำมักจะใช้สัญลักษณ์และการปลุกเร้าทางอารมณ์ให้กลุ่มทำงานร่วมกันเพื่อไปสู่เป้าหมาย แทนการทำเพื่อประโยชน์เฉพาะตน ผู้นำเชิงปฏิรูปจึงถือได้ว่าเป็นผู้ส่งเสริมน้ำใจแห่งการทำงานเป็นทีม ผู้นำจะพยายามจูงใจผู้ตามให้ทำงานบรรลุเกินเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยสร้างจิตสำนึกของผู้ตามให้เห็นความสำคัญว่า เป้าหมายและผลงานนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงจะทำให้องค์การเจริญก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จได้

3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) เป็นพฤติกรรมของผู้นำเชิงปฏิรูปที่แสดงออกด้วยการกระตุ้นให้เกิดการริเริ่ม การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ โดยใช้วิธีการฝึกทบทวนกระแสความเชื่อและค่านิยมของตน หรือของผู้นำ หรือขององค์การผู้นำเชิงปฏิรูปจะสร้างความรู้สึกรู้สึกท้าทายให้เกิดขึ้นแก่ผู้ตาม และจะให้การสนับสนุนหากผู้ตามต้องการทดลองวิธีการใหม่ๆ ของตน หรือต้องการริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ที่เกี่ยวข้องงานองค์การส่งเสริมให้ผู้ตามแสวงหาทางออกและวิธีการแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยตนเอง

4) การมุ่งความสัมพันธเป็นรายคน (Individualized Consideration) เป็นพฤติกรรมของผู้นำเชิงปฏิรูปที่มุ่งเน้นความสำคัญในการส่งเสริมบรรยากาศของการทำงานที่ดี ด้วยการใส่ใจ รับรู้ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการเป็นรายบุคคลของผู้ตาม ผู้นำจะแสดงบทบาทเป็นครูพี่เลี้ยงและที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ ให้การช่วยเหลือผู้ตามให้ได้รับการพัฒนาระบบความต้องการของตนสู่ระดับสูงขึ้น เช่น สู่ระดับการนับถือตนเอง (self-esteem) ผู้นำใช้วิธีการกระจายอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ตาม เพื่อเพิ่มการเรียนรู้และความกล้า ความมั่นใจแก่ผู้ตาม

Bass (อ้างถึงใน ประภาพรรณ จักเลี้ยง, 2556, หน้า 94-96) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) ลักษณะพิเศษ (Charisma) ผู้นำแบบนี้จะมีลักษณะพิเศษ ดังนี้
  - 1.1) สร้างวิสัยทัศน์หรือมองภาพในอนาคตขององค์การที่ดีกว่าปัจจุบัน และกำหนดพันธกิจ โดยผู้ตามยอมรับและผู้ตามแต่ละคนมีวิสัยทัศน์ของตนเองที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์การ
  - 1.2) ใช้กลวิธีใหม่ๆ ในการทำงานเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ที่ยึดถือร่วมกัน
  - 1.3) ทำให้ผู้ตามเกิดความเชื่อมั่นในกลวิธีที่จะให้บรรลุผลสำเร็จ
  - 1.4) กล้าเสี่ยงอย่างชาญฉลาดเพื่อประโยชน์ขององค์การและผู้ตาม
  - 1.5) ใช้อำนาจส่วนตัว คือ อำนาจความเชี่ยวชาญ เพื่อให้ผู้ตามทำงานให้สำเร็จและใช้อำนาจอ้างอิงเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ตาม
  - 1.6) มีคุณสมบัติที่ดึงดูดใจผู้ตาม

2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) เป็นการใช้อิทธิพลของผู้นำต่อผู้ตามเพื่อให้ผู้ตามใช้ความพยายามมากกว่าที่จะคิดหรือเหนือความคาดหมาย วิธีการสร้างแรงบันดาลใจสามารถกระทำได้หลายประการ

2.1) การใช้คำพูดเพื่อกระตุ้นให้ผู้ตามมั่นใจและกระตือรือร้น เช่น พูดให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจในตนเอง พูดอย่างห้าวหาญ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในยามที่ผู้ตามหมดกำลังใจ ท้อแท้ พูดให้ผู้ตามเชื่อมั่นว่าเขาสามารถทำงานได้สำเร็จและมีคุณภาพ

2.2) การปฏิบัติ เช่น ให้ผู้ตามที่มีความสามารถพิเศษได้ทำงานใหม่ที่ท้าทายความสามารถ สร้างบรรยากาศขององค์การให้เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ การติดต่อสื่อสารมีหลายช่องทาง ร่วมทุกข์ร่วมสุขกับผู้ตามทั้งในยามปกติและเมื่อประสบปัญหายุ่งยาก นำหน้าในยามที่มีอันตราย

2.3) การคาดหวังหรือมองผู้ตามในด้านดีหรือเชิงบวก การที่ผู้นำคาดหวังผู้ตามในด้านดี จะทำให้ผู้ตามพยายามปฏิบัติตามความคาดหวังนั้น และพยายามทำให้ผู้นำมั่นใจว่าการที่ผู้นำเชื่อว่าเขาทำงานได้ดีนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ผู้ตามที่ถูกทำให้เชื่อว่าตนทำงานดี จะทำงานได้ดีกว่าคนที่ถูกคาดหวังว่าทำงานไม่ดีหรือไม่ได้รับการคาดหวังใดๆ

2.4) การสร้างความมั่นใจและสร้างความเชื่อในอุดมการณ์ การที่ผู้ตามจะอุทิศตนให้กับงานอย่างเต็มกำลังความสามารถนั้น ผู้ตามจะต้องเชื่อในอุดมการณ์ที่ต่อสู้เพื่อได้มานั้น เป็นสิ่งที่ถูกต้องและมีคุณค่าเพียงพอที่จะอุทิศตน ดังนั้นผู้นำต้องพยายามทำให้ผู้ตามเกิดความเชื่อมั่นในอุดมการณ์ขององค์การให้ได้ เช่น พาศึกษาดูงานขององค์การที่ประสบผลสำเร็จ เพื่อดูเทคนิควิธีการใหม่ๆ เพื่อเปิดโลกทัศน์ให้กับผู้ตาม

3) การกระตุ้นการใช้ปัญญา (Intellectual Stimulation) ผู้นำต้องส่งเสริมให้ผู้ตามใช้ปัญญา เหตุผล ความสุขุมรอบคอบ และความระมัดระวังในการแก้ปัญหา ผู้นำต้องช่วยผู้ตามให้แสวงหาวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหา กระตุ้นการสร้างระบบความคิด เรียนรู้วิธีแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้ผู้ตามรู้จักวิเคราะห์ปัญหาและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มียุทธศาสตร์ในการคิดนอกกรอบ โดยสรุปคือผู้ตามจะได้รับการสนับสนุนให้คิดเอง พัฒนาตนเอง ในการแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์

4) การมุ่งความสัมพันธ์เป็นรายคน (Individualized Consideration) เป็นการให้ความเอาใจใส่ต่อผู้ตามตามความแตกต่างแต่ละบุคคล เป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำ สร้างความสัมพันธ์และพัฒนาผู้ตามให้มีความรู้ความสามารถ เกิดความรับผิดชอบ เกิดความรักความผูกพัน และเต็มใจที่จะอุทิศตนทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

กล่าวโดยสรุป ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป หรือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้นำที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตามสามารถปฏิบัติงานให้ได้ตามความคาดหวัง เกิดความรู้สึกไว้วางใจ ให้ความเคารพนับถือ สามารถกระตุ้นให้ผู้ตามมีการพัฒนาศักยภาพ ด้านความรู้ และสติปัญญา มีคุณธรรม จริยธรรม ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป จะประกอบด้วยสิ่งสำคัญอยู่ 4 ประเด็น ได้แก่ 1) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ 2) การสร้างแรงบันดาลใจ 3) การกระตุ้นการใช้ปัญญา 4) การคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

### 2.3.2 ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)

ความหมาย

ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน คือ การใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตามโดยที่ผู้นำยอมรับความต้องการของผู้ตามด้วยการให้วัตถุสิ่งของมีค่าตามที่ต้องการ แต่มีเงื่อนไขแลกเปลี่ยนให้ผู้ตามต้องทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ได้สำเร็จตามข้อตกลง ผู้ตามก็จะได้รับรางวัลตอบแทนเป็นการแลกเปลี่ยนขณะที่ผู้นำก็ได้ประโยชน์จากผลงานที่สำเร็จนั้น ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจึงเน้นที่ทำให้การดำเนินงานขององค์การในปัจจุบันเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลดี (Burn, 1978) ลักษณะของผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะสังเกตเห็นได้ดังนี้ (Bass and Avolio, 1990, p. 10)

- 1) รู้ว่าผู้ตามต้องการอะไรจากการทำงานและพยายามให้ผู้ตามได้รับสิ่งที่ต้องการตราบที่เขายังทำงานได้ผล
- 2) แลกเปลี่ยนรางวัลและสัญญาว่าจะให้รางวัลถ้ามีความมานะพยายามในการทำงาน
- 3) ตอบสนองต่อความต้องการและความปรารถนาของผู้ตามตราบเท่าที่ผู้ตามยังคงทำงานได้

### องค์ประกอบผู้นำแบบแลกเปลี่ยน

1. การให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent Reward : CR) เกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามซึ่งเน้นการแลกเปลี่ยน นั่นคือผู้นำให้รางวัลที่เหมาะสมเมื่อผู้ตามปฏิบัติงานตามข้อตกลงหรือได้ใช้ความพยายามสมควร

2. การบริหารแบบวางเฉย (Management-by-Exception) เป็นการบริหารงานที่ปล่อยให้เป็นไปตามสภาพเดิม (status quo) ผู้นำไม่พยายามเข้าไปยุ่งเกี่ยวจะเข้าไปแทรกก็ต่อเมื่อมีอะไรเกิดความผิดพลาดขึ้นหรือการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน การเสริมแรงมักจะเป็นทางลบ คือ ตำหนิ ให้ข้อมูลย้อนกลับทางลบ ซึ่งแบ่งออกได้ 2 แบบคือ

2.1 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก (Active Management-by-Exception: MBE-A) ผู้นำจะใช้วิธีการทำงานแบบกันไว้ดีกว่าแก้ ผู้นำจะคอยสังเกตผลการปฏิบัติงานของผู้ตาม และช่วยแก้ไขให้ถูกต้องเพื่อป้องกันหรือความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้น

2.2 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ (Passive Management-by-Exception: MBE-P) ผู้นำจะใช้วิธีการทำงานแบบเดิมและพยายามรักษาสถานภาพเดิม (status quo) トラバเท่าที่วิธีการทำงานแบบเก่ายังใช้ได้ผล ถ้ามีอะไรผิดพลาดหรือมีสิ่งผิดปกติเกิดขึ้น ผู้นำจะเข้าไปแทรกแซงถ้าผลปฏิบัติงานไม่ได้มาตรฐาน หรือมีบางอย่างผิดพลาด

Kotter (1990) ได้ให้ความเห็นว่าภาวะผู้นำที่ดีมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ ต้องรู้จักเลือกใช้ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน จึงให้ภาวะผู้นำบริหารงานองค์การสำเร็จประกอบด้วยตัวแปร 2 ประการ ได้แก่

- 1.ระดับความสลับซับซ้อนขององค์การ (complexity of organization)
- 2.ระดับความจำเป็นที่ต้องการเปลี่ยนแปลง (amount of change needed)

สรุป ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน หมายถึง ผู้นำที่ทำให้ผู้ตามเข้าใจชัดเจนว่าต้องการให้ผู้ตามทำอะไรหรือคาดหวังอะไรจากผู้ตาม และจะจัดการแลกเปลี่ยนสิ่งนั้นเป็นรางวัลอาจจะอยู่ในรูปของคำยกย่องชมเชย ประกาศความดีความชอบ การจ่ายเบี้ยเพิ่มขึ้น การให้โบนัส เมื่อผู้ตามสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่คาดหวัง ซึ่งประกอบด้วย

1. การให้รางวัลตามสถานการณ์
2. การจัดการภายใต้เงื่อนไขเชิงรุก
3. การจัดการภายใต้เงื่อนไขเชิงรับ

### 2.3.3 ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์

ความหมาย

ทรศนะ บุญขวัญ (2548, หน้า 3) ได้ให้ความหมาย ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ว่า เป็นความสามารถในการทำนายอนาคตด้วยการมีสายตาวัดที่กว้างไกล รักษาความยืดหยุ่น และใจกว้างพอที่จะให้อำนาจหรือรับฟังบุคคลอื่นในการสร้างสรรค์และเปลี่ยนแปลงเชิงกลยุทธ์เท่าที่จำเป็น

นฤมล สุภาทอง (2550, หน้า 19) ได้ให้ความหมาย ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ หมายถึง รูปแบบของผู้นำที่มองการณ์ไกลในการสร้างและพัฒนาองค์การตามแผนกลยุทธ์ เพื่อไปสู่เป้าหมาย

เนตร์พัฒนา ยาวีราช (2553, หน้า 3) ได้กล่าวถึงความหมาย ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ผู้นำที่มองการณ์ไกลในอนาคตถึงสิ่งที่ต้องการให้เกิดในระยะยาว ช่างหน้าและวางแผนกลยุทธ์เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางที่ตั้งใจไว้ ซึ่งผู้นำเชิงกลยุทธ์ มีความสนใจต่อสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดกลยุทธ์

ฐิติมา จำนงค์เลิศ (อ้างถึงใน ณิชดา เวชญาลักษณ์, 2560, หน้า 170) ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ผู้นำที่มีความสามารถในการมองไปในอนาคตและกำหนดวิสัยทัศน์ได้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงจากสิ่งแวดล้อมภายนอก รวมทั้งมีความสามารถกำหนดแผนกลยุทธ์เพื่อสร้างความได้เปรียบต่อคู่แข่ง

Davies and Davies (อ้างถึงใน ณิชดา เวชญาลักษณ์, 2560, หน้า 171) ได้อธิบายถึงความหมายภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ว่า เป็นภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจน มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงความสามารถในการกำหนดทิศทางและสร้างขีดความสามารถขององค์การเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จและควบคุมกระบวนการปฏิบัติงานของพนักงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความรุ่งเรืองที่ยั่งยืนให้กับองค์การได้

สรูป ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลสามารถเชื่อมโยงปัจจุบันและอนาคต มีความคิดเชิงระบบแบบองค์รวม ทั้งเชิงวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อการเปลี่ยนแปลง มีความสามารถในการนำทรัพยากรมากำหนดกลยุทธ์ รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความสัมพันธ์ในองค์การ

## องค์ประกอบของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544, หน้า 207-209) ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ มี 5 องค์ประกอบดังนี้

1. ผู้นำที่มีความคิดความเข้าใจในระดับสูง (High-level Cognitive Activity) การคิดเชิงกลยุทธ์นั้นต้องอาศัยทักษะด้านความเข้าใจที่เกิดขึ้นระดับสูง เช่น ความสามารถในการคิดเชิงมโนภาพ ในการซึมซับและการรับรู้แนวโน้มของสิ่งต่างๆ จำนวนมากได้อย่างมีเหตุผล มีความสามารถในการสรุปข้อมูลต่างๆ เพื่อนำไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการตลอดจนสามารถประมวลข้อมูลต่างๆ และผลที่เข้าใจตามมาสำหรับองค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมนี้ เรียกว่า การคิดเชิงระบบ (System Thinking) มีการวางแผนธุรกิจให้ฝ่ายต่างๆ ได้ทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ทั้งนี้คำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1.1 ความเกี่ยวข้องและความมีอิสระต่อกัน

1.2 การวิเคราะห์และการเก็บรวบรวมเกี่ยวกับสิ่งที่จำเป็นสำหรับการทำความเข้าใจ

1.3 การยกงานด้านบริหารออกเป็นระบบที่มี หลายระดับ แต่ละระดับนั้นก็มีความแตกต่างในเรื่องของตัวงานและทักษะสำหรับงานนั้นๆ บางคนอาจข้ามกระโดดไปมาระหว่างขั้นที่สูงกว่าและต่ำกว่าได้

1.4 ผู้จัดการที่มีอายุงานมากจะมีโอกาสพัฒนาทักษะและไหวพริบในการแก้ปัญหา (Intellectual Ability) มากขึ้นเท่านั้น เช่น ผู้จัดการที่มีอายุงาน 25 ปี ย่อมมีทักษะในการแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าผู้จัดการที่มีอายุงานเพียงแค่หนึ่งปี ยิ่งการไต่เต้าไปในตำแหน่งที่สูงขึ้นจำเป็นต้องมีทักษะดังกล่าวมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

1.5 นักคิดเชิงระบบ ต้องมีความสามารถด้านจินตนาการเพื่อรับมือกับปัญหา ซึ่งเป็นเรื่องของความสามารถในการสร้างมโนภาพ

2. ความสามารถในการนำปัจจัยนำต่างๆ มากำหนดกลยุทธ์ (Gathering Multiple Inputs to Formulate Strategy) ผู้นำเชิงกลยุทธ์นั้นอาจเปรียบเทียบกับผู้ที่มีความสูงในการทำงานโดยอิสระและกำหนดอนาคตได้ ในทางปฏิบัติแล้วผู้นำก็จะปรึกษาหารือกับหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยในการทำงานร่วมกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ

3. การมีความคาดหวังและสร้างโอกาสสำหรับอนาคต (Anticipating and Creating a Future) ต้องอาศัยทักษะการคาดคะเนอนาคต จากคำกล่าวที่ว่า “การมองอนาคตอย่างทะลุปรุโปร่งเป็นเรื่องความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลว” ดังนั้นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับอนาคตเป็นการคาดคะเนอย่างแม่นยำเกี่ยวกับบรรณนิยัมและความต้องการ ของลูกค้าตลอดจนเป็นการคาดคะเนทักษะต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับอนาคต

4. วิธีการคิดเชิงปฏิวัติ (Revolutionary Thinking) การใช้ความคิดสร้างสรรค์เพื่อการแลกเปลี่ยนทางระบบลักษณะคล้ายครึ่งกับคำว่า การสร้างอนาคตใหม่ (Re-inventing the Future) กล่าวคือ กลยุทธ์ใดก็ตามหากไม่สามารถทำทลายสถานการณ์หรือที่เป็นอยู่ได้ ก็ไม่อาจเรียกสิ่งนี้ว่ากลยุทธ์ การที่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะกลยุทธ์ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้เหนือกว่าคู่แข่ง

5. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Creation a Vision) วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึงสภาพขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคตหรือเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะกว้างๆ ซึ่งมีความต้องการในอนาคตแต่ยังไม่ได้กำหนดวิธีเอาไว้เป็นความคิดโดยการใช้อำนาจ เช่น คำถามถึงสิ่งที่ดีที่สุด ยิ่งใหญ่ที่สุด บริการที่ดีที่สุด ฯลฯ เป็นวิสัยทัศน์ซึ่งเป็นรูปแบบของข้อเสนอแบบเจาะจงแสดงตำแหน่งของทิศทางที่จะไป

คุณลักษณะของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์

เนตร์พัฒนา ยาวีราช (2547, หน้า 43) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ว่าควรประกอบด้วยคุณสมบัติ 2 ด้าน ดังนี้

#### 1. ด้านความสามารถในการจัดการประกอบด้วย

1.1 ความสามารถในการกำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์การ มีความสามารถในการมองไปในอนาคต เข้าใจในบริบทขององค์การในปัจจุบัน กำหนดแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และรูปแบบการดำเนินงานในภาวะปัจจุบัน

1.2 ความสามารถในการถ่ายทอดแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ความสามารถในการปรับสมาชิก ในองค์การให้เข้ากับองค์การ สร้างค่านิยมในองค์การ ที่สนับสนุนให้สมาชิกเกิดความยึดมั่นผูกพันต่อองค์การ ปรับปรุงพัฒนาองค์การไปสู่เป้าหมายขององค์การ



1.3 ความสามารถในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ สามารถสร้างพัฒนาและเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกมีการตัดสินใจที่ถูกต้อง ทันต่อเวลาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

## 2. ด้านคุณลักษณะเฉพาะ ประกอบด้วย

2.1 เป็นผู้ที่ไม่พึงพอใจกับสิ่งที่มีอยู่ เป็นอยู่ในปัจจุบัน (Dissatisfaction or Restlessness with the Present) คือ มีความคิดสร้างสรรค์ ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ ปรับปรุงพัฒนาองค์การอยู่ตลอดเวลา

2.2 มีความสามารถในการดูดซับความรู้ใหม่ (Absorptive Capacity) สามารถนำความรู้มาวิเคราะห์ ประยุกต์ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ใหม่ต่อองค์การ มีการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา

2.3 มีความสามารถในการปรับตัว (Adaptive Capacity) เป็นผู้ที่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและมีความยืดหยุ่นสูง

2.4 มีภาวะผู้นำ ฉลาดและมีสติปัญญา ( Leadership Wisdom) มีการตัดสินใจที่ถูกต้องในเวลาที่เหมาะสม สามารถวิเคราะห์และตัดสินใจได้ว่า สิ่งไหน คือความคิดที่ดีหรือไม่ดี ทำให้ผู้อื่นยอมรับในคุณค่าและความคิดของตน นำความรู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544, หน้า 206) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ว่า เป็นเรื่องของผู้บริหารระดับสูง และการเป็นผู้นำเชิงกลยุทธ์นี้ก็มี ความหมายที่คล้ายคลึงกับ การเป็นผู้นำแบบมุ่งเน้นเป้าหมาย (Path-goal Leadership) ซึ่งเป็นผู้นำที่จูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยรางวัลอันเกิดจากการบรรลุผลสำเร็จในงาน หรือ ผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership) ซึ่งเป็นกระบวนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลง มาก การเป็นผู้นำโดยมุ่งที่จุดมุ่งหมายนี้ ต้องอาศัยการประเมินซ้ำที่เป้าหมายและคุณค่าขององค์การ รวมทั้งกำหนดทิศทางขององค์การที่จะเดินไป และเป็นการให้อำนาจแก่พนักงานที่มีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานด้วยภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ยังเป็นเรื่องของความซับซ้อนทางลักษณะบุคลิกภาพ รูปแบบของวิถีคิด และการบริหารที่มีประสิทธิผล แต่ทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของความสามารถในการคิดเชิงกลยุทธ์ ในแนวการศึกษาเรื่องคุณลักษณะของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์จะประกอบไปด้วยคุณลักษณะพิเศษเฉพาะ 5 ด้าน ดังนี้

1. ผู้นำที่มีความคิดความเข้าใจในระดับสูง การคิดเชิงกลยุทธ์นั้นต้องอาศัยทักษะด้านความเข้าใจที่เกิดขึ้นในระดับสูง เช่น ความสามารถในการคิดเชิงมโนภาพในการซึมซับและการรับรู้แนวโน้มของสิ่งต่างๆ ได้อย่างมีเหตุผล และมีความสามารถในการสรุปข้อมูลต่างๆ เพื่อนำไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ ตลอดจนองค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมนี้ เรียกว่า วิธีการคิดเชิงระบบ เป็นความสามารถในการบริหารธุรกิจให้ฝ่ายต่างๆ ได้ทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1.1 ต้องคำนึงถึงทั้งความเกี่ยวข้องกันและความมีอิสระต่อกัน

1.2 การวิเคราะห์และการเก็บรวบรวมเกี่ยวกับสิ่งที่จำเป็นสำหรับความเข้าใจ

1.3 งานด้านบริหาร แบ่งออกเป็นระบบที่มีหลายระดับ แต่ละระดับนั้นก็มีความแตกต่างในเรื่องของตัวงานและทักษะสำหรับงานนั้นๆ

1.4 ผู้จัดการที่มีอายุงานมากเท่าใด ก็ยิ่งจะเป็นผู้นำที่มีทักษะและไหวพริบในการแก้ปัญหามากขึ้นเท่านั้น

1.5 นักคิดเชิงระบบต้องมีความสามารถด้านจินตนาการเพื่อรับมือกับปัญหา

2. ความสามารถในการนำปัจจัยนำเข้าต่างๆ มากำหนดกลยุทธ์ (Gathering Multiple Inputs to Formulate Strategy) ผู้นำเชิงกลยุทธ์นั้นอาจเปรียบได้กับผู้มีความสูงในการทำงานโดยอิสระและสามารถกำหนดอนาคตได้ ในทางปฏิบัติแล้วผู้นำจะปรึกษาหารือกับบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่าย ซึ่งเป็นลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยในการทำงานร่วมกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ แต่ข้อควรระวังอย่างหนึ่งคือ อย่าพยายามใช้คตินิยมแบบเพิ่มขึ้นทีละน้อย ซึ่งหมายถึงแนวทางการตัดสินใจที่ใช้พื้นฐานของสถานการณ์ที่แล้วๆ มาเป็นหลัก กล่าวคือ ถ้าปีที่ผ่านมามีเคยทำอย่างไร ก็มักจะใช้สิ่งนั้นเป็นจุดเริ่มต้นในการเพิ่มหรือลดในปีต่อไป ทำให้ขาดการพิจารณาข้อมูล ณ เวลาค่าปัจจุบันซึ่งแตกต่างจากในอดีตไปแล้ว

3. มีการคาดหวังและการสร้างโอกาสสำหรับอนาคต (Anticipating and Creating a Future) ต้องอาศัยทักษะการคาดคะเนอนาคต จากคำกล่าวที่ว่า การมองเห็นอนาคตอย่างชัดเจนเป็นเรื่องของความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวที่จำเป็นสำหรับองค์การในอนาคต

4. วิธีการคิดเชิงปฏิวัติ (Revolutionary Thinking) เป็นการใช้ความคิดสร้างสรรค์เพื่อการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับคำว่า การสร้างสรรค์อนาคตใหม่

4.1 การคิดแนวคิดใหม่เกี่ยวกับสินค้าและบริการ (Reconceiving Product/Service) เป็นแนวทางของการปรับปรุงด้านสมการเชิงมูลค่าของสินค้าและบริการอย่างแท้จริงสมการเชิงมูลค่า หมายถึง การพิจารณาว่า บุคคลต้องจ่ายเงินมากเท่าใด เพื่อให้ได้คุณค่าของสิ่งนั้นกลับมา อีกความหมายของสมการเชิงมูลค่า คือ การใช้ประโยชน์จากคุณประโยชน์หลักหรือหน้าที่หลักของสินค้าและบริการนั้นไปในรูปแบบใหม่

4.2 การกำหนดนิยามตลาดใหม่เป็น (Redefining Market Space) เป็นวิธีการกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับสภาพตลาดแบบกว้างให้ได้ครอบคลุมมากที่สุด มีวิธีการดำเนินการ ดังนี้

วิธีที่ 1 การผลิตสินค้าและบริการให้เหมาะกับตลาดสากล

วิธีที่ 2 การผลิตและการให้บริการตามความต้องการ

ที่เฉพาะเจาะจงของลูกค้าเพื่อตอบสนองความพึงพอใจให้กับลูกค้า

วิธีที่ 3 เพิ่มช่องทางใหม่ในการเข้าถึงลูกค้าเช่น การขายผ่านทาง

อินเทอร์เน็ต

4.3 การปรับขอบเขตอุตสาหกรรมใหม่ (Redrawing Industry Boundaries) มีวิธีการดำเนินการดังนี้

วิธีที่ 1 การปรับขนาดของอุตสาหกรรมใหม่ ( Red Scale Industry) เช่น การขยับตัวจากอุตสาหกรรมระดับท้องถิ่นขึ้นไประดับเขตภูมิภาค เพิ่มเป็นระดับชาติ และระดับโลก

วิธีที่ 2 การลดจำนวนผู้ค้าคนกลางหรือเครือข่ายของผู้ขาย ปัจจัยการผลิตและหมายถึง การเปลี่ยนโกดังไปเป็นร้านค้า

วิธีที่ 3 การเพิ่มบริการเสริม เช่น บริการรถจักรยานยนต์จัดส่งสินค้าถึงที่แก่ลูกค้า ซูเปอร์มาร์เก็ตอาจบริการขายอาหารร้อนๆ สำหรับนำกลับบ้านได้ด้วย

5. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Creating a Vision) วิสัยทัศน์ (Vision) หมายถึง สภาพขององค์การที่ต้องการจะเป็นในอนาคต หรือเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะกว้างๆ ซึ่งเป็น

ความต้องการในอนาคตโดยยังไม่ได้กำหนดวิธีการเอาไว้ เป็นการสร้างความคิดโดยการใช้อำนาจ คำถาม เช่น คำถามถึงสิ่งที่ดีที่สุด ยิ่งใหญ่ที่สุด บริการที่ดีที่สุด

กระทรวงศึกษาธิการ (2548) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ว่า 1) เป็นมืออาชีพ เช่น มีความจงรักภักดีต่อองค์กร ปฏิบัติตามโดยไม่หวังผลประโยชน์ส่วนตน มีความรับผิดชอบ 2) บุคลิกภาพดีเหมาะสมกับวิชาชีพ เช่น มีความจริงใจ มีสมรรถนะ มีความเปิดเผย มีความมุ่งมั่น มีความซื่อสัตย์ กล้าหาญ ตรงไปตรงมา มีจินตนาการ 3) รู้ปัจจัยต่างๆ ของภาวะผู้นำ ผู้ตามผู้นำ การสื่อสาร สถานการณ์ 4) รู้จักตนเอง เช่น รู้จุดแข็งและจุดอ่อนของตน ความรู้และทักษะต่างๆ 5) รู้ธรรมชาติของมนุษย์ เช่น มนุษย์มีความต้องการมีอารมณ์และการตอบสนองของความเครียด 6) รู้งานอย่างมืออาชีพและฝึกฝนงานให้คนอื่นได้ 7) รู้จักองค์การ เช่น จะขอความช่วยเหลือได้ที่ไหน บรรยายการ องค์การ วัฒนธรรมเป็นอย่างไร ใครเป็นผู้นำแบบไม่เป็นทางการในองค์การ 8) กำหนดทิศทางเช่นกำหนดเป้าหมายการแก้ปัญหาการตัดสินใจการวางแผน 9) การดำเนินการเช่นการสื่อสารการประสานงานการนิเทศการประเมิน 10) แรงจูงใจเช่นสร้างขวัญกำลังใจและพัฒนาสติปัญญาในองค์การ ฝึกอบรมการสอน การให้คำปรึกษา

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550, หน้า 299) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ว่า ผลงานวิจัยในอดีต 40-50 ปีที่ผ่านมาพบว่า ส่วนมากเป็นการศึกษาภาวะผู้นำทั้งในมิติที่เกี่ยวกับการมุ่งงานหรือมุ่งความสัมพันธ์ มักเป็นงานวิจัยในระดับภาวะผู้นำแบบจุลภาค (Micro Leadership) ทฤษฎีภาวะผู้นำต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามแนวโน้มจึงมุ่งอธิบายเกี่ยวกับผู้นำ เช่นบทบาทพฤติกรรมและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในบริบทที่จำกัดอยู่ในวงแคบของกลุ่มเล็กๆ เกือบทั้งสิ้น ส่วนการศึกษาวิจัยภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีผลกระทบต่อ องค์การและบุคคลต่างๆ ในวงกว้าง (Macro Leadership) นั้น ปรากฏว่ามีน้อยกว่ามากและขาดการต่อเนื่องที่ดี เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับบุคลิกภาพและคุณลักษณะส่วนบุคคลแ่งอื่นๆ ของผู้นำระดับสูง ที่มีผลต่อการกำหนดแบบภาวะผู้นำ (Leadership Style) และวิธีบริหารจัดการต่อองค์การของผู้นำดังกล่าวมากขึ้นจะได้กล่าวถึงผลการวิจัยที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำระดับสูงต่อไป นอกจากนี้ยังมีผลการวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำระดับสูงโดยใช้เครื่องมือวิจัยต่างๆ โดยเฉพาะเครื่องมือวัดที่ชื่อ Myers Briggs Type Indicator (MBTI) เพื่อวัดระดับความกล้าเสี่ยงของผู้นำ ซึ่งย่อเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับวิธีการเลือกกลยุทธ์ จากการศึกษาวิจัยพบว่า มีคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำหลายประการที่มีผลกระทบต่อตัดสินใจในองค์การมากน้อยต่างกัน แต่จาก

การวิจัยของหลายๆ คน ด้วยเทคนิควิธีที่แตกต่างกัน พบว่ามีคุณลักษณะเด่นสำคัญอยู่ 2 ประการ ที่เป็นคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริหารเชิงกลยุทธ์ ได้แก่ คุณลักษณะที่เกี่ยวกับระดับของการแสวงหาความท้าทาย (Degree of Challenge Seeking) กับระดับความต้องการที่จะมีอำนาจในการควบคุม

จะเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ต้องเป็นบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถเก่งทั้งงานและเก่งทั้งคน ต้องมองให้ออกว่าองค์กรจะเดินไปในทิศทางไหน และวิธีการอะไร จะสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกคนในองค์กรได้อย่างไร สร้างขวัญกำลังใจ สร้างความศรัทธาของลูกน้อง ที่สำคัญ ผู้นำต้องเป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน ซึ่งภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์จะประกอบด้วยสิ่งสำคัญอยู่ 4 ประเด็น ได้แก่ 1. ด้านความคิดความเข้าใจในระดับสูงของผู้บริหาร 2. ด้านการนำทรัพยากรมากำหนดกลยุทธ์ 3. มีความคิดเชิงปฏิวัติเพื่อการเปลี่ยนแปลง 4. ด้านการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงสร้างสรรค์

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานหรือองค์กรใดที่จะดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถและทักษะการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ชักนำ ชี้นำ จูงใจ การใช้อิทธิพลหรืออำนาจที่มีอยู่ในรูปแบบต่างๆ ที่ทำให้เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ตามให้ความยินดี เต็มใจ พร้อมใจ ในการกระทำหรือร่วมดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ผู้นำต้องการให้มีพฤติกรรม ในทิศทางที่เขาต้องการ และเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนไปผู้วิจัยจึงได้ใช้แนวคิดร่วมสมัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางเพื่อกำหนดตัวแปรสำหรับการศึกษาครั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรด้านภาวะผู้นำองค์กรในเทศบาลออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป เป็นผู้นำที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตามสามารถปฏิบัติงานให้ได้ตามความคาดหวัง เกิดความรู้สึกริ้วางใจ ให้ความเคารพนับถือ สามารถกระตุ้นให้ผู้ตามมีการพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ และสติปัญญา มีคุณธรรม จริยธรรม 2. ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ เป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถเก่งทั้งงานและเก่งทั้งคน ต้องมองให้ออกว่าองค์กรจะเดินไปในทิศทางไหน และวิธีการอะไร จะสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกคนในองค์กรได้ 3. ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน เป็นผู้นำที่ทำให้ผู้ตามเข้าใจชัดเจนว่าต้องการให้ผู้ตามทำอะไรหรือคาดหวังอะไรจากผู้ตาม และจะจัดการแลกเปลี่ยนสิ่งนั้นเป็นรางวัล

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และผู้ปฏิบัติด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำองค์การมากโดยมองว่า เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญสำหรับบริหารองค์การต้องเป็นทั้งผู้นำและมีภาวะผู้นำในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อกระตุ้นการทำงานและสร้างแรงจูงใจ สร้างความเชื่อมั่นของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ กล้าคิด กล้าเปลี่ยนแปลง กล้ารับผิดชอบในการตัดสินใจในการดำเนินงาน มีทัศนคติที่เปิดกว้าง รัับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความเสียสละ และอุทิศตนในการพัฒนาท้องถิ่น ดังคำกล่าวที่ว่า

“ในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของเทศบาล การทำงานสิ่งที่ผมคำนึงมาก คือ ต้องได้ใจลูกน้อง.. ต้องให้เขายอมรับเรา ศรัทธาตัวเรา กล้าที่จะมาปรึกษาเวลามีปัญหา.. เอื้ออำนวยความสะดวกในการทำงาน เขาจะได้มีมุมมองหรือวิธีการทำงานใหม่ๆ ให้หน่วยงาน..บางครั้งเมื่อมีข้อผิดพลาด..ผมจะพยายามไม่ต่อว่าแต่จะเป็นการพูดคุยหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน..เขามีความสุข เราก็สุขด้วย หน่วยงานก็มีความสุข (ยิ้มและหัวเราะ)”

สัมภาษณ์นายกเทศมนตรี

(รหัส P1-1:3:7 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“...มีการนำความคิดเห็นของชุมชน บุคลากรเทศบาลมากำหนดพันธกิจ วิสัยทัศน์ของหน่วยงาน เปิดโอกาสให้เสนอความคิดเห็น...มีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ของเทศบาลแล้วนำมากำหนดกลยุทธ์ในการทำงานให้สามารถขับเคลื่อนอย่าง มีทิศทาง ตอบสนองความต้องการของประชาชน...”

สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล

(รหัส P3-1:2:32 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“...ผู้บริหารบางครั้งก็มีความเป็นกันเอง บรรยายภาคการทำงานที่นี้ดีมากค่ะ เปิดโอกาสให้เราสามารถออกแบบการทำงานได้อย่างอิสระ ทั้งงานเชิงรุกและเชิงรับ..ซึ่งจะคำนึงถึงบริการที่ดีแก่ประชาชน... มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในการทำงาน หากทำได้ตามที่กำหนดบางทีก็จะมีรางวัลเล็กๆ น้อยๆ ให้ แต่สำหรับหนูแค่คำชื่นชมก็พอใจแล้ว... สนุกกับงานแล้วจะทำให้งานเราดีค่ะ...”

สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

(รหัส P4-1:2:22 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“...ผู้นำต้องเป็นคนยอมรับความคิด ยอมรับความเป็นตัวตนของผู้ใต้บังคับบัญชา ลูกน้องไม่ถือว่าเป็นลูกน้อง ถือว่าเป็นผู้ร่วมงาน ปกครองแบบพี่แบบน้อง ไม่เน้นการสั่งการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทุกอย่างต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ...”

สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

(รหัส P2-2:3:8 วันที่ 4 มกราคม 2560)

จากการสังเคราะห์ด้านภาวะผู้นำองค์การผู้วิจัยได้กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

1. ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป เป็นผู้นำที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตามสามารถปฏิบัติงานให้ได้ตามความคาดหวัง เกิดความรู้สึกไว้วางใจ ให้ความเคารพนับถือ สามารถกระตุ้นให้ผู้ตามมีการพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ และสติปัญญา มีคุณธรรม จริยธรรม ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปจะประกอบด้วยสิ่งสำคัญอยู่ 4 ประเด็น ได้แก่ 1. การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ 2. การสร้างแรงบันดาลใจ 3. การกระตุ้นการใช้ปัญญา 4. การคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล (Bass (1985), Bennis and Nanus (1985), Burns (1987), Bass and Avolio (1990), เทพนม เมืองแทน (2540), ศิริพร พงศ์ศิริโรจน์ (2540), บุญยวีร์ ไชยอรธนธิพร (2553), วิเชียร วิทย์อุดม (2553))

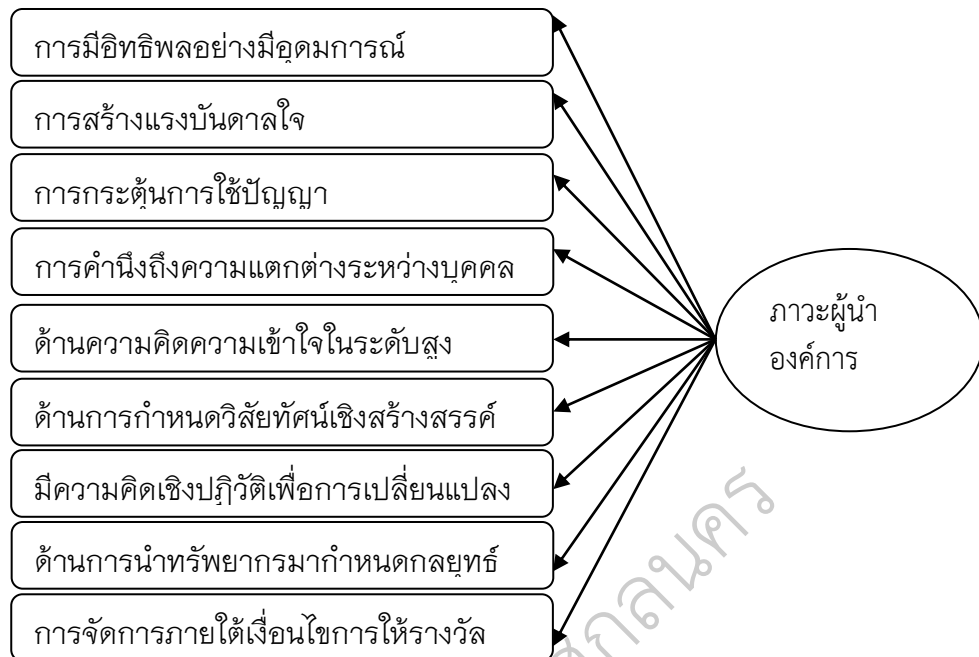
2. ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ เป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถแก่ทั้งงานและแก่ทั้งคน ต้องมองให้ออกว่าองค์การจะเดินไปในทิศทางไหน และวิธีการอะไร จะสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกคนในองค์การได้อย่างไร สร้างขวัญกำลังใจ สร้างความศรัทธาของลูกน้อง ที่สำคัญ ผู้นำต้องเป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้้องค์การมีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน ซึ่งภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์จะประกอบด้วยสิ่งสำคัญอยู่

4 ประเด็น ได้แก่ 1. ด้านความคิดความเข้าใจในระดับสูงของผู้บริหาร 2. ด้านการนำทรัพยากรมากำหนดกลยุทธ์ 3. มีความคิดเชิงปฏิบัติเพื่อการเปลี่ยนแปลง 4. ด้านการกำหนดวิสัยทัศน์เชิงสร้างสรรค์ ((Burns (1987), Bass and Avolio (1994), วีระวัฒน์ ปันนิตามัย (2544), รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544), วิเชียร วิทยอุดม (2553), พรนพ พุกกะพันธ์ (2554))

3. ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน เป็นผู้นำที่ทำให้ผู้ตามเข้าใจชัดเจนว่าต้องการให้ผู้ตามทำอะไรหรือคาดหวังอะไรจากผู้ตาม และจะจัดการแลกเปลี่ยนนั้นเป็นรางวัล อาจจะทำให้อยู่ในรูปแบบของค่ายองชมนเซย ประกาศความดีความชอบ การจ่ายเบี้ยเพิ่มขึ้น การให้โบนัส เมื่อผู้ตามสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่คาดหวัง ซึ่งประกอบด้วย การจัดการภายใต้เงื่อนไขการให้รางวัล (Burns (1987), Bass and Avolio (1990), Kotter (1990), วิเชียร วิทยอุดม (2553), พรนพ พุกกะพันธ์ (2554))

จากผลการสังเคราะห์องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี สามารถแสดงความสัมพันธ์ของรูปแบบของภาวะผู้นำองค์การได้ดังภาพประกอบ 3





ภาพประกอบ 3 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภาวะผู้นำองค์การ

### 3. สมรรถนะองค์การ

#### 3.1 นิยามสมรรถนะ

##### ความหมาย

ในการพัฒนาองค์การให้มีขีดความสามารถในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์การให้บรรลุได้นั้นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ สมรรถนะ ซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยให้องค์การสามารถแข่งขันและช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งเดิมที่เน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยภายนอกซึ่งจะทำให้ได้เปรียบในการแข่งขันแต่ปัจจุบันได้หันมาให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในมากขึ้นที่จะส่งผลให้องค์การมีขีดความสามารถสูงสามารถที่จะดึงเอาทรัพยากรมาใช้เพื่อให้องค์การเจริญเติบโตและได้เปรียบในการแข่งขันซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จขององค์การส่วนหนึ่งมาจากคำว่า สมรรถนะ

สมรรถนะหรือระดับความสามารถมีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า Competency หรือ Competencies ซึ่ง Turner and Crawford (1994) ได้อธิบายสมรรถนะว่าเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับทั้งตัวบุคคลและองค์การ สมรรถนะที่เป็นส่วนของตัวบุคคลเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งที่มีอยู่ในตัวบุคคล เช่น ประสบการณ์ ความรู้เชิงเทคนิค ทักษะและความสามารถ เป็นต้น

สำหรับสมรรถนะองค์การ เป็นเรื่องเกี่ยวกับ ทักษะ ความรู้ หรือทรัพยากร โดยรวมที่องค์การมีสมรรถนะดังกล่าว จะฝังตัวอยู่ในระบบหรือกระบวนการขององค์การ จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวกับสมรรถนะองค์การ ได้มีนักวิชาการเป็นจำนวนมากที่ได้ให้ความหมายของสมรรถนะองค์การไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้ประมวลและนำเสนอเฉพาะความหมายที่สำคัญ อันจะเป็นประโยชน์ต่อความชัดเจนในการกำหนดคำนิยามที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

Good (1973) ได้ให้ความหมายของสมรรถนะว่า หมายถึง ทักษะ (Skill) ความคิดรวบยอด (Concept) และเจตคติ (Attitude) ที่ต้องมีในการปฏิบัติงานทุกประเภท เป็นความสามารถอย่างหนึ่งในการนำเอาหลักการ แนวคิดทฤษฎี รวมทั้งเทคนิคในสาขาวิชาต่างๆ มาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์จริง เพื่อทำงานและแก้ปัญหาให้ได้ผลอย่างสูงสุด

Deist and Winterton (2005) กล่าวว่าสมรรถนะประกอบด้วย ความรู้ (Cognitive Competency) ทักษะในหน้าที่ (Functional Competency) คุณลักษณะที่เกี่ยวข้อง

กับงาน (Personal Competency) จริยธรรม (Ethical Competency) และอภิमानสมรรถนะ (Mate Competency)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548) ได้ให้ความหมายสมรรถนะ คือ เป็นพฤติกรรมในการทำงานเกี่ยวข้องกับผลสำเร็จของงานและเกี่ยวกับความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะส่วนบุคคล

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะองค์การมากกว่าสมรรถนะระดับตัวบุคคลแต่อย่างไรก็ตามสมรรถนะองค์การส่วนหนึ่งเกิดจากสมรรถนะในระดับบุคคลในองค์การ กล่าวคือ สมรรถนะในระดับบุคคลหลายๆ คนรวมกันก็จะกลายเป็นสมรรถนะองค์การในที่สุด

ความหมายของสมรรถนะองค์การ

Ulrich and Lake (1990, p. 40) ได้ให้ความหมายของ สมรรถนะองค์การว่า หมายถึง ความสามารถของหน่วยงานที่จะกำหนดโครงสร้าง และกระบวนการภายในให้มีผลต่อสมาชิกขององค์การในการสร้างสรรค์สมรรถนะเฉพาะขององค์การขึ้นมา และสมรรถนะดังกล่าวก็จะทำให้หน่วยงานสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าและสอดคล้องกับความต้องการในเชิงยุทธศาสตร์

Bogner and Thomas (1994, pp. 1-13) กล่าวว่า สมรรถนะองค์การ หมายถึง ความสามารถและทักษะเฉพาะที่ทำให้องค์การมีความสามารถในการบริหารหรือจัดการทรัพยากรของตนเองให้ขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์การเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์การที่ได้กำหนดไว้

De Saa-Perez and Garcia-Falcon (2002, p. 124) กล่าวว่า สมรรถนะองค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการใช้ทรัพยากรเพื่อผสมผสานและประยุกต์ให้เข้ากับกระบวนการขององค์การ อันจะนำไปสู่เป้าหมายตามที่ต้องการ

Morgan (2006, pp. 6-8) อธิบายความหมายของสมรรถนะองค์การว่า หมายถึง คุณลักษณะของบางสิ่งๆ ที่รวมกันแล้วก่อให้เกิดคุณค่าที่พัฒนามากขึ้น สมรรถนะมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ 1) เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถในการใช้ทรัพยากรขององค์การ เพื่อให้องค์การสามารถคงอยู่ได้ เติบโต มีความหลากหลายและซับซ้อน 2) เป็นความสามารถของหลายๆ สิ่งรวมกัน เช่น การรวมกันของคุณลักษณะต่างๆ ที่ทำให้ระบบสามารถปฏิบัติงาน ทำให้เกิดคุณค่า สร้างความสัมพันธ์และปรับเปลี่ยนตัวเองใหม่ 3) เป็น

ปรากฏการณ์ที่มีการปฏิสัมพันธ์กันของคุณลักษณะหลายอย่าง กล่าวคือ ทักษะคิด  
 ทักษะการ ยุทธศาสตร์ และทักษะ ทั้งที่สัมผัสได้และไม่สามารถสัมผัสได้จนก่อให้เกิด  
 คุณค่า 4) เป็นสภาพการของศักยภาพที่ยากแก่การทำความเข้าใจอีกทั้งมีลักษณะที่ไม่  
 ยั่งยืน และมีลักษณะที่แอบแฝง และ 5) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์คุณค่าแก่  
 สาธารณะ

โดยสรุปความหมายของ สมรรถนะองค์การ หมายถึง ความสามารถและทักษะ  
 ที่ทำให้องค์กรสามารถกำหนดโครงสร้างและกระบวนการภายในที่ทำให้สมาชิกขององค์การ  
 บริหารหรือจัดการทรัพยากรองค์การ สามารถปรับตัวสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง  
 จนสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ได้

แนวคิดที่เกี่ยวข้องสมรรถนะองค์การ จากการทบทวนเอกสาร และวรรณกรรม  
 ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะองค์การของนักวิชาการยุคคลาสสิกในสาขา  
 การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Classical Paper within the strategic Management Field)

ในยุคนี้แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะมีที่มาจากฐานความคิดที่หลากหลาย  
 ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะเป็นแนวคิดที่มั่นคงไม่เปลี่ยนแปลง (Consistent) อีกทั้งยังไม่  
 เป็นที่ตกลงกันอย่างชัดเจนถึงคำศัพท์และแนวคิดหลักที่ใช้เกี่ยวกับสมรรถนะ  
 ดังนั้นการศึกษาจุดเริ่มต้นของแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ จึงควรสะท้อนจากผลงานของ  
 นักวิชาการยุคแรกๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังนี้

Marshall (1920, p. 68) เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่มีมุมมองเกี่ยวกับการ  
 การเจริญเติบโตจากปัจจัยภายในขององค์การ (Endogenous Growth Perspective)  
 การแบ่งงานกันทำตามหน้าที่อย่างถาวร จะทำให้มีหน้าที่ย่อยใหม่ๆ เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่  
 การพัฒนาขีดความสามารถและความรู้เฉพาะเรื่องใหม่ๆ เกิดขึ้นนอกจากปัจจัยภายใน  
 ที่มีผลต่อการเจริญเติบโตขององค์การแล้วเขายังได้พัฒนาเพิ่มเติมโดยเห็นว่า กระบวนการ  
 สร้างความแตกต่างและสะสมความรู้ดังกล่าวไม่ได้ทำได้เฉพาะภายในขอบเขตของแต่ละ  
 องค์การเท่านั้น แต่ยังสามารถทำได้ในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับองค์การขนาดใหญ่และ  
 ระดับสังคมอีกด้วย ดังนั้น Marshall จึงได้เสนอว่า มีความต่างกันระหว่างระบบภายใน  
 ที่เกิดในองค์การกับระบบภายนอกที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างองค์การ ซึ่งต่อมา  
 ได้ทำการพัฒนาแนวคิดในเรื่องปัจจัยภายใน และ ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการเจริญเติบโต  
 ขององค์การ

Penrose (1959: 24) มีแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะที่มีอยู่ในองค์การ มองว่าเป็นที่รวมของสมรรถนะ โดยเห็นว่า องค์การนอกจากเป็นหน่วยการบริหารแล้ว ยังเป็นที่รวมของทรัพยากรการบริหารต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางกายภาพที่สัมผัสได้ เช่น โรงงาน ที่ดิน วัสดุดิบ และสินค้า เป็นต้น หรือเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญที่แตกต่างหลากหลายในองค์การ

Richardson (1972, p. 885) ได้ให้ความหมาย สมรรถนะขององค์การว่าเป็นความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญที่องค์การมีอยู่ ซึ่งองค์การจะต้องใช้สมรรถนะดังกล่าวให้สอดคล้องกับกิจกรรมขององค์การ โดยใช้เทคโนโลยีต่างๆ เป็นตัวช่วย องค์การจะต้องมีความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญในการผลิต ในขณะที่เดียวกันองค์การก็ต้องใช้เทคโนโลยีเกี่ยวกับการผลิตที่เหมาะสม เมื่อทั้งสามอย่างมีความสอดคล้องกัน ก็จะทำให้องค์การมีผลิตภาพที่ดี เป็นต้น

จากแนวคิดข้างต้นหากจะเปรียบเทียบแนวคิดของ Penrose , Marshall และ Richardson จะเห็นได้ว่า แนวคิดของ Penrose จะเน้นถึงสมรรถนะหรือปัจจัยภายในที่มีผลต่อการเจริญเติบโตขององค์การแต่ละองค์การ ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายใน โดยเฉพาะสิ่งที่มีอยู่ในองค์การมาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นความรู้ที่มีการสะสม ซึ่งช่วยเพิ่มโอกาสทางการผลิตขององค์การอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งสามารถมองได้ว่าเป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงระบบที่มีอยู่จริงในการทำงานภายในองค์การเดียว สำหรับมุมมองของ Richardson ในประเด็นเรื่องสมรรถนะขององค์การที่ Richardson เน้นในเรื่องปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการเติบโตขององค์การว่าเกิดจากการความร่วมมือกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ Marshall จะเห็นว่าสิ่งที่ Penrose พัฒนาเพิ่มเติมจากแนวคิดการเจริญเติบโตขององค์การจากปัจจัยภายในของ Marshall ได้อธิบายกลไกการทำงานที่ช่วยให้แต่ละองค์การมีความสามารถในการสั่งสมความรู้ และค่อยๆ ขยายความรู้ไปสู่กระบวนการทำงานในการผลิต บุคลากรในองค์การทั้งใหม่และเก่าเมื่อทำงานร่วมกันจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการทำงาน เรียนรู้จากการแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดความรู้ความชำนาญและเพิ่มพูนประสบการณ์มากขึ้นเรื่อยๆ

Selznick (1957) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะโดยใช้คำว่า Distinctive Competence ที่หมายถึงความสามารถที่มีลักษณะพิเศษซึ่ง Selznick ได้ขยายความของสมรรถนะดังกล่าว โดยยกตัวอย่างลักษณะพิเศษขององค์การพัฒนาหุบเขาเทนเนสส์ (Tennessee Valley Authority) และลักษณะพิเศษของพรรคบอลเชวิค (Bolsheviks Party)

ซึ่งเป็นพรรคคอมมิวนิสต์รัสเซีย ลักษณะพิเศษขององค์การพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี คือความสามารถในบูรณาการลักษณะเฉพาะของหน่วยงานกับพันธกิจขององค์การให้มีความสอดคล้องกัน จนก่อให้เกิดพันธกิจที่มีต่อคน การปฏิบัติงาน และความสนใจร่วมกัน อันเป็นเจตจำนงแน่วแน่ในการปฏิบัติงานให้สำเร็จสิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนถึงความสามารถของหน่วยงานที่ดำเนินโครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี ส่วนกรณีของพรรคบอลเชวิค เป็นที่มีการสร้างพันธกิจระยะยาวคือการต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสมาชิกสมาคมอาสาสมัครให้เป็นผู้มีระเบียบวินัย มีความเป็นเอกภาพ และสามารถบริหารหรือจัดการสมาชิกของตนเองไปสู่การขับเคลื่อนในการต่อสู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (selznick, 1957, pp. 42-47) จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะองค์การพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี และพรรคบอลเชวิค จะมีความแตกต่างกันโดยธรรมชาติ แต่ทั้งสองกรณีก็มีสิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน คือการสร้างรูปแบบเชิงสถาบันที่มีพันธกิจซึ่งมีลักษณะพิเศษเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และพยายามสนองตอบต่อพันธกิจดังกล่าวนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การสร้างเจตจำนงที่แน่วแน่ หรือ ความมุ่งมั่นในการที่จะทำพันธกิจที่ได้กำหนดไว้ให้บรรลุเป้าหมาย

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การในยุคเริ่มต้น สมรรถนะขององค์การว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเจริญเติบโตขององค์การ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ปัจจัยภายในองค์การ (Endogenous) ได้แก่ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในองค์การ เช่น เงิน ที่ดิน เครื่องจักร ความรู้ประสบการณ์ และความชำนาญ เป็นต้น ที่องค์การได้สั่งสมเพิ่มพูนขึ้นโดยใช้เวลาอย่างค่อยเป็นค่อยไป 2) ปัจจัยภายนอกองค์การ (Exogenous) ได้แก่ทรัพยากรขององค์การต่างๆ ดังกล่าวแล้ว แต่องค์การได้รับและเพิ่มพูนขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การอื่น ในลักษณะต่างๆ เช่น การสร้างความร่วมมือ เป็นพันธมิตรหรือการทำสัญญาาร่วมกันในระยะยาว เป็นต้น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การดังกล่าวจะทำให้เกิดการผสมผสานกันระหว่างสมรรถนะขององค์การกับสมรรถนะของอีกองค์การหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้องค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กันดังกล่าวมีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

### 3.2 ทฤษฎีสถิตฐานทรัพยากรขององค์การ (Resource-Based Theory of the Firm)

ทฤษฎีสถิตฐานทรัพยากรขององค์การถูกพัฒนาขึ้นโดยนักวิชาการสาขาการจัดการเชิงกลยุทธ์ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายและรายละเอียดดังนี้

Teece, pisanano and shuen (2000, p. 336) เกี่ยวกับทฤษฎีฐานทรัพยากร มองว่า องค์การมีทรัพยากร สมรรถนะ และความสามารถที่หลากหลาย อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรที่แต่ละองค์การมีอยู่นั้นจะมีความแตกต่างกันไม่มากนัก

Barney and Hesterly (2006, p. 78) ได้อธิบายทฤษฎีฐานทรัพยากร ซึ่งได้มีการกำหนดฐานคติที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) องค์การที่แตกต่างกันก็จะมีทรัพยากรและสมรรถนะที่แตกต่างกัน แม้ว่าทั้งสององค์การจะแข่งขันในธุรกิจเดียวกันก็ตาม เนื่องจากแต่ละองค์การจะมีรายละเอียดที่เป็นองค์ประกอบของทรัพยากรและสมรรถนะที่แตกต่างกันจึงทำให้แต่ละองค์การมีทรัพยากรและสมรรถนะที่ไม่เหมือนกัน แม้ว่าจะประกอบธุรกิจประเภทเดียวกันก็ตาม 2) ความแตกต่างในเรื่องทรัพยากรและสมรรถนะระหว่างองค์การ การได้มาและการพัฒนาทรัพยากรหรือสมรรถนะของแต่ละองค์การนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ทำได้ง่าย ทั้งนี้เพราะการได้และการพัฒนาทรัพยากรและสมรรถนะขององค์การนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายอย่าง เป็นเรื่องขององค์การต้องลงทุนในปัจจัยด้านต่างๆ เช่น งบประมาณ และเวลา เป็นต้น ดังนั้น การที่จะทำให้ทรัพยากรและสมรรถนะขององค์การมีเสมอเหมือนกันนั้นเป็นเรื่องที่ยาก จึงทำให้ความแตกต่างดังกล่าวมีอยู่ได้เป็นเวลานาน

จากแนวคิดของ Barney และ Hesterly อธิบายว่า องค์การเป็นที่รวมของทรัพยากรแต่องค์การมีความซับซ้อน ประกอบกับทรัพยากรองค์การบางอย่าง เช่น ความรู้ ความชำนาญ เป็นต้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่หาได้ง่าย เหมือนสินค้าที่ซื้อขายกันในตลาด และแม้ว่า จะซื้อขายกันได้ องค์การก็มีข้อจำกัดในการที่จะได้ทรัพยากรดังกล่าวเข้ามาไว้ในองค์การ ด้วยเหตุนี้ องค์การจึงต้องสร้างสมรรถนะขององค์การขึ้นมา และทรัพยากรที่องค์การสร้างขึ้นหรือหามาได้นั้น ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การได้ทั้งหมดหรือสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้แก่องค์การทุกองค์การเสมอไป ทั้งนี้เพราะ ทรัพยากรจะสร้างคุณค่าให้แก่องค์การหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้ทรัพยากรดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมสอดคล้องกับกิจกรรมขององค์การด้วย ซึ่ง Barney ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าทรัพยากรองค์การที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ และทำให้องค์การมีความได้เปรียบในการแข่งขันนั้นจะต้องมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ 1) เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ 2) เป็นสิ่งที่หายาก 3) เป็นสิ่งที่ลอกเลียนแบบได้ยาก และ 4) เป็นสิ่งที่หาทดแทนไม่ได้

ทรัพยากรองค์การเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องนำมากำหนดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์การ กล่าวคือ ช่วยให้องค์การมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น ช่วยให้การจัดบริการที่ดีมีคุณภาพ ลูกค้าและผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อสินค้าและบริการขององค์กร นอกจากนี้ทรัพยากรยังช่วยให้องค์กรมีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม สร้างวิกฤติให้เป็นโอกาส สร้างความได้เปรียบต่อคู่แข่ง และมีผลการปฏิบัติงานที่ดี นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่มีประโยชน์แล้ว ทรัพยากรขององค์กรจะต้องเป็นสิ่งที่หายาก การได้ทรัพยากรนั้นมาจะต้องลงทุนหรือแสวงหามาด้วยความยากลำบาก ความหายากของทรัพยากรอาจจะส่งผลทำให้คู่แข่งพยายามทำการลอกเลียนแบบ ซึ่ง Barney ได้อธิบายทรัพยากรดังกล่าวนี้จะมีลักษณะพิเศษอย่างน้อย 5 ประการ คือ 1) เป็นทรัพยากรที่ขาดความชัดเจนเชิงเหตุผล (Causal Ambiguity) หมายความว่า เป็นทรัพยากรขององค์กรที่คู่แข่งไม่สามารถเข้าใจความเป็นเหตุเป็นผลได้โดยง่ายว่า เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เช่น ภาวะผู้นำในการจูงใจให้บุคลากรนำยุทธศาสตร์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น ทำให้ยากแก่การลอกเลียนแบบ 2) ความเป็นมาเชิงประวัติศาสตร์ (History) กล่าวคือ ทรัพยากรขององค์กรบางอย่างเกิดขึ้นได้เพราะสถานการณ์หรือประวัติศาสตร์ขององค์กร เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ซึ่งองค์กรแต่ละองค์กรมีสถานการณ์และประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น องค์กรอื่นซึ่งมีสถานการณ์และความเป็นมาที่แตกต่างกันจะลอกเลียนแบบทรัพยากรขององค์กรที่มีลักษณะดังกล่าวได้ไม่ง่ายเลย 3) การได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย (Legal Problem Rights) ทรัพยากรขององค์กรบางอย่างไม่มีความสลับซับซ้อน ง่ายแก่การทำความเข้าใจ เลียนแบบได้ง่าย แต่ก็ไม่สามารถลอกเลียนแบบได้ เนื่องจากมีการคุ้มครองโดยกฎหมายในเรื่องลิขสิทธิ์ห้ามลอกเลียนแบบ เช่น กรณีของสิทธิบัตร เป็นต้น 4) ความซับซ้อนเชิงสังคม (Social Complexity) ทรัพยากรขององค์กรบางอย่างเกิดขึ้นจากความซับซ้อนทางสังคมขององค์กร เช่น วัฒนธรรม และค่านิยมในองค์กร เป็นต้น จึงเป็นเรื่องยากที่คู่แข่งจะลอกเลียนแบบได้ง่าย และ 5) ต้นทุนเรื่องเวลา (Time Compression Diseconomies) ทรัพยากรขององค์กรประเภทนี้ เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นโดยต้องใช้เวลานานในการถ่ายทอด สั่งสมและเพิ่มพูน ทรัพยากรขององค์กรดังกล่าวเช่น การเรียนรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญ และความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะ เป็นต้น จึงยากที่คู่แข่งจะลอกเลียนแบบได้โดยง่าย ทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อองค์กร นอกจากเป็นทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ เป็นสิ่งที่หายากและลอกเลียนแบบได้ยากแล้ว คุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเป็นสิ่งที่หาทดแทนไม่ได้ (Non-substitutable) ทรัพยากรอาจจะหาทดแทนด้วยวิธีสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นการหาทดแทนด้วยวิธีการลอกเลียนแบบในสิ่งที่ต้องการทดแทน กล่าวคือ ทรัพยากรขององค์กร



อย่างหนึ่งที่หมดไปหรือใช้ไม่ได้ หากองค์การต้องการทรัพยากรที่เคยมีอยู่เดิมก็ต้องสร้าง  
 ขึ้นใหม่โดยเลียนแบบของเก่าหรือการทำสำเนา เป็นต้น ส่วนในลักษณะที่สองเป็นการหา  
 ทดแทนโดยการสร้างสิ่งอื่นขึ้นมาเป็นทรัพยากรที่ไม่เหมือนกับสิ่งที่ต้องการทดแทน แต่มี  
 คุณลักษณะและความสามารถใกล้เคียงกับทรัพยากรที่องค์การเคยมีและต้องการทดแทน  
 เช่นนี้ ก็สามารถทดแทนได้เช่นกัน ทั้งสองลักษณะนี้ เป็นทรัพยากรองค์การที่สามารถหา  
 ทดแทนได้ แต่หากองค์การมีหรือได้รับทรัพยากรองค์การที่มีลักษณะพิเศษ ละเอียด  
 ซับซ้อน จนคู่แข่งไม่สามารถทำการลอกเลียนแบบได้หรือหาสิ่งใดมาใช้ให้มีศักยภาพ  
 เหมือนกับทรัพยากรที่องค์การมีอยู่ได้ ทรัพยากรนั้นเรียกว่า เป็นทรัพยากรที่หาสิ่งอื่นมา  
 ทดแทนไม่ได้ เช่นนี้ ก็จะทำให้องค์การมีความได้เปรียบในการแข่งขันต่อคู่แข่งที่ไม่มี  
 ทรัพยากรดังกล่าว

ทรัพยากรองค์การที่มีลักษณะพิเศษทั้ง 5 อย่างดังกล่าวนี้เป็นทรัพยากร  
 ที่จะทำให้องค์การที่มีหรือครอบครองไว้มีความได้เปรียบในการแข่งขัน ทรัพยากรองค์การ  
 ดังกล่าวนั้น แบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ (Barney and Hesterly; 2006, pp.76-77) คือ  
 1) ทรัพยากรด้านการเงิน (Financial Resources) 2) ทรัพยากรด้านกายภาพ (Physical  
 Resources) 3) ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) และ 4) ทรัพยากรด้านองค์การ  
 (Organizational Resources)

ทรัพยากรด้านการเงิน เป็นทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณหรือการเงิน  
 ขององค์การที่องค์การใช้ในการกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ งบประมาณดังกล่าว  
 องค์การอาจได้รับจากแหล่งต่างๆ เช่น เจ้าของกิจการ ผู้ถือหุ้น การกู้ยืม หรือแม้แต่เงินเก็บ  
 สะสมจากผลกำไรขององค์การเอง ในขณะที่ ทรัพยากรด้านกายภาพ เป็นทรัพยากร  
 เกี่ยวกับเทคโนโลยีทางกายภาพที่ต้องใช้ในองค์การ โรงงาน อุปกรณ์เครื่องจักร สถานที่ตั้ง  
 หรือแม้แต่อุปกรณ์สำนักงาน เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ที่มีความจำเป็นและ  
 สอดคล้องกับการใช้งานในการดำเนินกิจการขององค์การส่วนทรัพยากรมนุษย์  
 เป็นทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรขององค์การ เช่น ความรู้ความสามารถประสบการณ์  
 การรับการฝึกอบรม ความเฉลียวฉลาดและความมีมนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น  
 ของบุคลากรในองค์การ ทำให้องค์การสามารถขับเคลื่อนกิจการขององค์การด้วย  
 ความสามารถของบุคลากรดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทรัพยากรประเภทสุดท้าย  
 คือทรัพยากรด้านองค์การนั้น เป็นทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับตัวองค์การโดยตรง เช่น  
 โครงสร้างที่ได้มีการกำหนดอย่างเป็นทางการ แผนงานที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ระบบการควบคุมและการประสานงานขององค์การ ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการภายในองค์การและระหว่างองค์การ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีฐานทรัพยากร เชื่อว่า องค์การเป็นแหล่งรวมของทรัพยากรที่หลากหลาย ทั้งที่เป็นทรัพยากรที่สัมผัสได้และไม่สามารถสัมผัสได้ ทรัพยากรที่มีคุณค่าแก่องค์การนั้นจะนอกจากเป็นทรัพยากรที่มีความสอดคล้องกับกิจกรรมขององค์การแล้ว ยังต้องเป็นทรัพยากรที่มีประโยชน์ หายาก ลอกเลียนแบบได้ไม่ง่าย และที่สำคัญคือเป็นสิ่งที่ไม่หาสิ่งอื่นมาทดแทนไม่ได้ ทรัพยากรดังกล่าวนี้จะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ และทำให้องค์การมีความได้เปรียบในการแข่งขัน และเพื่อให้เกิดความชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้สรุปลักษณะสำคัญและประเภทของทรัพยากรองค์การที่ถือว่าเป็นสมรรถนะอย่างหนึ่งที่สำคัญขององค์การ

### 3.3 แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะหลัก (Core competency concept)

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดของสมรรถนะหลักนั้น ในเบื้องต้นควรทราบถึงคำนิยามของสมรรถนะหลักก่อน ซึ่งจากการวรรณกรรมที่ได้สำรวจ พบว่า มีคำนิยามที่โดดเด่นและช่วยให้แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะหลักมีความชัดเจนขึ้น ที่สำคัญ มีดังนี้

Prahalad and Hamel (1990, p. 82) ได้ให้คำนิยามสมรรถนะหลักว่า หมายถึง การเรียนรู้ในองค์การที่ค่อยๆ สะสมเพิ่มพูนขึ้น โดยเฉพาะการเรียนรู้วิธีการผสมผสานความชำนาญและเทคโนโลยีในการสร้างสรรค์ที่หลากหลายเข้าด้วยกัน

Bogner and Thomas (1994, p. 133) ได้ให้ความหมายของสมรรถนะหลักว่า หมายถึงทักษะหรือความชำนาญเฉพาะ และลักษณะเฉพาะของการรับรู้เรียนรู้ในองค์การที่มีผลทำให้องค์การมีความสามารถทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจได้มากกว่าคู่แข่ง

จากความหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สมรรถนะหลักนั้น หมายถึง การหลอมรวมเอาความโดดเด่นที่หลากหลายในด้านต่างๆ เช่น ความรู้ ทักษะหรือความชำนาญในหลายๆ ด้าน อีกทั้งเทคโนโลยีที่หลากหลายมาบูรณาการรวมกันจนเกิดเป็นความสามารถขององค์การในการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งต้องทำซ้ำๆ อย่างมีแบบแผนจนเกิดความชำนาญส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ของทุกภาคส่วนในองค์การ

Prahalad and Hamel ได้กล่าวว่า สมรรถนะหลักมีผลทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อองค์การกล่าวคือ สมรรถนะหลักมีผลโดยตรงต่อการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า และมีผลโดยอ้อมต่อการพัฒนาสินค้าและบริการหลักขององค์การ สมรรถนะ

หลัก เป็นการรวบรวมความชำนาญที่มีความเกี่ยวเนื่องกันและฐานที่เกิดจากความรู้อันที่ฝังแน่น อยู่ในกลุ่มหรือทีมงานซึ่งเป็นผลทำให้สามารถจัดการกระบวนการซึ่งมีวิกฤติควบคู่ความ เป็นมาตรฐานระดับโลกได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สามารถสร้างวิกฤติให้เป็นโอกาสได้ ซึ่งสมรรถนะหลักไม่ใช่เป็นเพียงลักษณะที่โดดเด่นของผลิตภัณฑ์แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งที่มากกว่านั้นซึ่งมีผลต่อการแข่งขันของการจัดลำดับสินค้าและบริการ นั่น คือ ต้องทำให้สินค้า การบริการ และหน่วยธุรกิจภายในบริษัท มีความเหนือชั้นกว่าบริษัท คู่แข่ง เป็นต้น ซึ่ง Prahalad and Hamel ได้กำหนด สมรรถนะหลัก จะประกอบด้วย 3 ปัจจัยที่สำคัญ คือ 1) สมรรถนะหลักนั้นจะเป็นตัวสนับสนุนให้บริษัทสามารถเข้าถึงตลาดได้ อย่างกว้างขวาง ซึ่งสมรรถนะนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นสมรรถนะหลักก็คือว่า ความสามารถขององค์การในการที่จะให้บริษัทมีช่องทางในการเข้าถึงตลาดใหม่ๆ ได้อย่าง กว้างขวางและกว้างไกล 2) สมรรถนะหลักจะต้องให้ประโยชน์ที่ลูกค้ารับรู้ได้จากสินค้า และบริการของบริษัท การที่บริษัทสามารถมองเห็นถึงความต้องการของลูกค้าและทำให้ ลูกค้าสามารถรับรู้ได้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับในการเข้ามาเป็นลูกค้าของบริษัท สมรรถนะ หลักไม่เพียงต้องสนองตอบต่อค่านิยมหรือความต้องการของลูกค้าในปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังต้องพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองความต้องการของลูกค้าในอนาคตอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะรสนิยมและความชอบของลูกค้าไม่ว่าจะโดยส่วนตัวหรือโดยทิศทางของการตลาดจะ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และ 3) สมรรถนะหลักควรเป็นสิ่งที่คู่แข่ง จะลอกเลียนแบบได้ไม่ถนัด สมรรถนะหลักจะต้องมีความแตกต่างหรือโดดเด่นในการแข่งขัน ความ โดดเด่นเฉพาะไม่เหมือนใคร (Unique) ทำให้สมรรถนะหลักกลายเป็นสิ่งที่ลอกเลียนแบบได้ ยาก และจะส่งผลต่อความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์การ เป็นหัวใจของการ สร้างสรรค์ที่มีคุณค่าเพราะว่ามันจะช่วยจำกัดขอบเขตการแข่งขัน เพราะถ้า บริษัท สามารถทำสิ่งที่คู่แข่งไม่สามารถลอกเลียนแบบได้ บริษัทก็จะมี ความโดดเด่น ไร้คู่แข่งหรือ มีคู่แข่งน้อยและสามารถสร้างผลกำไรในเรื่องนั้นๆ ได้

สมรรถนะหลักจะต้องเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์การ ดังนั้น ในองค์การหนึ่งๆ ควรมีสสมรรถนะหลักประมาณ 5 หรือ 6 ก็เพียงพอ (Prahalad and Hamel, 1990, p. 7) สมรรถนะหลักดังกล่าวนี้จะต้องมีความเป็นพลวัตเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ สามารถ ปรับเปลี่ยนได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และสภาวะการแข่งขันของบริษัท อยู่ตลอดเวลา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสมรรถนะเชิงพลวัตที่เห็นว่า สมรรถนะก็คือความสามารถของ องค์การที่จะสร้างและบูรณาการ ตลอดจนถึงปรับเปลี่ยนรูปแบบสมรรถนะทั้งภายในและ

ภายนอกให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สมรรถนะหลักนั้นจะต้องสอดคล้องกับเทคโนโลยีหลักที่สำคัญซึ่งองค์การหรือหน่วยงานจำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และประการสำคัญคือสมรรถนะหลักจะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์กันกับลักษณะขององค์การ

Bogner and Thomas (1994, p. 136) ยังได้กล่าวอีกว่าสมรรถนะหลักสามารถเพิ่มพูนขึ้นได้ด้วยกระบวนการรับรู้ เรียนรู้ กล่าวคือ การปฏิบัติและความชำนาญเป็นผลมาจากคุณลักษณะของการรับรู้เรียนรู้ที่ปฏิสัมพันธ์กันระหว่าง ค่านิยม วิธีการหรือการทำซ้ำบ่อยๆ อย่างมีแบบแผน และความเข้าใจในปฏิสัมพันธ์ของเทคโนโลยี พลวัตขององค์การ และตลาดสินค้าหรือการบริการ ซึ่งการรับรู้เรียนรู้ดังกล่าวจะอยู่เบื้องหลังการปฏิบัติและความชำนาญ กล่าวคือ การเรียนรู้ดังกล่าวจะเปลี่ยนการปฏิบัติไปสู่สมรรถนะ ซึ่งลักษณะการเรียนรู้จะประกอบด้วย ค่านิยม วิธีการหรืองานประจำ และความเข้าใจในปฏิสัมพันธ์ของเทคโนโลยี พลวัตขององค์การและตลาดสินค้า คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าองค์การต้องเผชิญกับการแข่งขัน และ เนื่องจากกระบวนการแข่งขันมีความเป็นพลวัตสูง

กล่าวโดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะหลัก เน้นถึงความสามารถขององค์การในการผสมผสานความรู้ ความชำนาญ และเทคโนโลยีที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะขององค์การเพื่อนำไปสู่การผลิตสินค้าและการบริการที่มีลักษณะพิเศษไม่เหมือนใคร ทำให้ลูกค้าและผู้ให้บริการเกิดความพึงพอใจ อันจะนำไปสู่การเจริญเติบโตและความได้เปรียบขององค์การต่อไป

### 3.4 ทฤษฎีสมรรถนะเชิงพลวัต (Dynamic Capability Theory)

Teece and Pisano (1994) ได้กล่าวว่า ในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง สมรรถนะเชิงพลวัตมีบทบาทในการอธิบายความได้เปรียบในการแข่งขันเนื่องจากสมรรถนะเชิงพลวัตเป็นสมรรถนะขององค์การที่ผู้บริหารจะต้องปรับสมรรถนะทั้งภายในและภายนอกองค์การให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อม ในการแข่งขัน อีกทั้งแนวคิดสมรรถนะเชิงพลวัตช่วยทำให้มีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในเรื่องการขับเคลื่อนเกี่ยวกับการแข่งขันขององค์การ กล่าวคือ ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์การจะขึ้นอยู่กับกระบวนการภายในและงานประจำขององค์การที่ทำให้้องค์การสามารถสร้างและปรับเปลี่ยนสมรรถนะที่้องค์การ

ได้ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้องค์การสามารถสร้างสินค้าและบริการที่ใหม่ๆ ให้แก่ลูกค้าหรือผู้ให้บริการได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

Helfat (1997, p. 339) กล่าวว่า สมรรถนะเชิงพลวัต เป็นส่วนหนึ่งของสมรรถนะหรือศักยภาพที่ทำให้้องค์การสามารถสร้างสินค้าและกระบวนการใหม่ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

Eisenhardt and Martin (2000) ได้ให้ความหมายของสมรรถนะเชิงพลวัตว่าเป็นกระบวนการใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยเฉพาะกระบวนการบูรณาการ การจัดรูปแบบใหม่ การเพิ่มพูน และการสละทิ้งทรัพยากรไป ทั้งนี้ เพื่อความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กล่าวคือ้องค์การสามารถบริหารจัดการและปรับเปลี่ยนทรัพยากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Teece and Pisano (1994) และ Helfat ที่ว่าสมรรถนะของ้องค์การสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนอันส่งผลให้องค์การสามารถสร้างสินค้าและบริการใหม่ๆ ได้

จากคำนิยามข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า สมรรถนะเชิงพลวัต เป็นความสามารถของ้องค์การในการปรับตัวโดยการใช้ทรัพยากรทั้งภายในและภายนอก้องค์การที่ปรับตัวยืดหยุ่น ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เพื่อการพัฒนาและการเพิ่มสมรรถนะของ้องค์การ อันจะนำไปสู่ความได้เปรียบในการแข่งขัน ก่อให้เกิดรูปแบบใหม่และนวัตกรรมในการแข่งขัน บูรณาการจนก่อให้เกิดสิ่งที่มีคุณค่า เกิดความได้เปรียบของ้องค์การในการแข่งขันนั้น แต่กระนั้นก็ขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ทรัพยากรได้อย่างชาญฉลาดของ้องค์การที่มีมากกว่า้องค์การอื่น

Teece and Pisano (1994) ยังได้อธิบายเพิ่มว่า แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะเชิงพลวัต มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ประการที่สอง คือ บทบาทสำคัญของการจัดการเชิงกลยุทธ์ในการปรับเปลี่ยน บูรณาการ และปรับรูปแบบทักษะหรือความชำนาญและทรัพยากร ตลอดจนถึงสมรรถนะในการปฏิบัติงานของ้องค์การทั้งภายในและภายนอกเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้การคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นไปได้ยาก ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าว จึงทำให้องค์การที่ขาดการเตรียมความพร้อมมักตกอยู่ในสภาพที่มีความเสี่ยง แต่อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ก็ช่วยสร้างโอกาสใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นแก้องค์การได้เช่นเดียวกัน หาก้องค์การสามารถใช้

สมรรถนะเชิงพลวัตในการสร้างโอกาสจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงเหล่านั้นได้ ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติของสมรรถนะเชิงพลวัตจะผันแปรไปตามพลวัตของตลาด กรณีที่การตลาดมีพลวัตสูง สมรรถนะเชิงพลวัตก็จะมีความยืดหยุ่นในการปรับประยุกต์ใช้ ทรัพยากรขององค์กร ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ซึ่งจะช่วยให้องค์กรสามารถพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส หรือสร้างความได้เปรียบในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอนี้ให้ทั้งวิกฤติและโอกาสแก่ องค์กร ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการเลือกเอาวิกฤติหรือโอกาสจาก สภาพแวดล้อมดังกล่าวมาใช้กับองค์กร

อีกนัยหนึ่งของแนวคิดสมรรถนะเชิงพลวัตก็คือ องค์กรไม่ได้เป็นเพียง หน่วยงานที่ช่วงชิงความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่องค์กรมีอยู่เท่านั้น แต่องค์กร ยังต้องช่วงชิงความสามารถในการสร้างและการพัฒนาสมรรถนะขององค์กร ดังนั้น แนวคิด สมรรถนะเชิงพลวัตที่เน้นถึงกระบวนการและงานประจำในองค์กร ส่วนหนึ่งที่สำคัญก็มี เป้าหมายเพื่อการพัฒนาและการเพิ่มสมรรถนะขององค์กร อาจกล่าวได้ว่า ทั้งสมรรถนะ เชิงพลวัตและสมรรถนะขององค์กรก็คืองานประจำขององค์กรนั่นเอง เพียงแต่ผลลัพธ์ของ ทั้งสองต่างกัน กล่าวคือสมรรถนะขององค์กรทำให้องค์กรสามารถผลิตสินค้าและบริการ ในขณะที่สมรรถนะเชิงพลวัตจะทำให้สมรรถนะขององค์กรถูกทำให้ใหม่และได้รับการพัฒนา อยู่เสมอ

กล่าวโดยสรุป สมรรถนะขององค์กรเป็นความสามารถของหน่วยงานในการ กำหนดโครงสร้างและกระบวนการภายในที่ทำให้บุคลากรขององค์กรสามารถจัดการ ทรัพยากรอย่างมียุทธศาสตร์นำไปสู่การสร้างผลผลิตที่ดี หรือบรรลุเป้าหมายที่องค์กร กำหนดไว้ รวมถึงองค์กรสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง อยู่ตลอดเวลาได้

และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และผู้ปฏิบัติ ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม พบว่าการจัดโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งโครงสร้างการบริหารส่วนใหญ่ประกอบด้วย 7 หน่วยงาน คือ สำนัก ปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองการศึกษา กองสวัสดิการสังคม และหน่วยงานตรวจสอบภายใน ซึ่งจะจัดอัตรากำลังคนให้เหมาะสม กับภาระงานของแต่ละหน่วยงาน การบริหารจัดการที่ดีได้ต้องอาศัยปัจจัยทางการบริหาร

ดังนี้ 1) การพัฒนาบุคลากร องค์การต้องพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพทั้งทางด้านร่างกาย ด้านจิตใจ มีความรู้ ความสามารถตามสมรรถนะในตำแหน่งและหน้าที่ที่ปฏิบัติ พัฒนาให้หน่วยงานเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยนำมาประยุกต์ใช้ในการ ปฏิบัติราชการ สร้างวิสัยทัศน์และมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงานที่ดี มีการ กำหนดภารกิจอย่างชัดเจน แต่มีบางภารกิจมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันทั้งกลุ่ม ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และผู้บริหาร จะร่วมมือทำงานร่วมกันเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ของงาน ออกมามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทำให้มีการบริการสาธารณะที่ดีให้แก่ประชาชน ได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเป็นธรรม 2) การจัดการงบประมาณ การบริหารราชการ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องมีการบริหารงบประมาณที่ถูกต้องด้วย มีการจัดสรร งบประมาณต่อความต้องการของประชาชนในทุกด้านอย่างเพียงพอและเหมาะสม 3) การ สนับสนุนเครื่องมือในการทำงานให้มีพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ รวดเร็ว ทันเวลา ในการบริการประชาชน 4) องค์การต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบที่มีคุณภาพและ มาตรฐาน ได้รับการยอมรับจากประชาชนและเกิดความพึงพอใจ ดังคำกล่าวที่ว่า

“...หลังจากที่มีการปรับโครงสร้างเป็นเทศบาลแล้ว การจัดบทบาทการจัดการ อนามัยสิ่งแวดล้อม...สำนักปลัด กองงานศึกษา กองช่าง กองคลัง รวมเป็น 4 กลุ่มงาน ในขณะนั้นไม่มีกองสาธารณสุขผู้ปฏิบัติงานมีความยุ่งยากในกระบวนการทำงาน เนื่องจาก อนามัยสิ่งแวดล้อมอยู่ในสำนักปลัด คนรับผิดชอบงานไม่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง แก้ไข โดยการศึกษาจากเครือข่ายต้นแบบ...พอมีกองสาธารณสุข สามารถแก้ปัญหาอนามัย สิ่งแวดล้อมได้ตรงจุด ได้ตรงเป้าหมาย...”

สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม  
(รหัส P2-1:2:30 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“...หน่วยงานเราจะมีการทบทวนยุทธศาสตร์ มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อดู การกำหนดทิศทางองค์การว่าสอดคล้องกับบริบทปัจจุบันหรือไม่ มีประเด็นสำคัญอะไรที่ต้อง มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญเพื่อที่จะบรรลุพันธกิจและเป้าประสงค์ แล้วค่อยมากำหนดเป็น ตัวชี้วัดและเป้าหมายแล้วไปกำหนดสิ่งที่จะทำให้บรรลุสิ่งที่คาดหวังไว้ในยุทธศาสตร์...”

สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล  
(รหัส P3-1:61:61 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“เทศบาลมีการจัดกำลังคนตามกรอบโครงสร้างและตามปริมาณงานที่มีของแต่ละหน่วยงานอย่างกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีงานเยอะทั้งเรื่อง ชยะ ตลาด สิ่งปฏิภูม โรงฆ่าสัตว์ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นลูกจ้างรายวัน จะมีข้าราชการ 2-3 คน...”

สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล

(รหัส P3-2:3:31 วันที่ 4 มกราคม 2560)

“...เกี่ยวข้องรับ เกี่ยวมาหลาย องค์การจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ความรู้ ความสามารถขององค์การจะต้องได้รับการพัฒนา ก่อน..”

สัมภาษณ์นายกเทศมนตรี

(รหัส P1-1:3:8 วันที่ 4 มกราคม 2560)

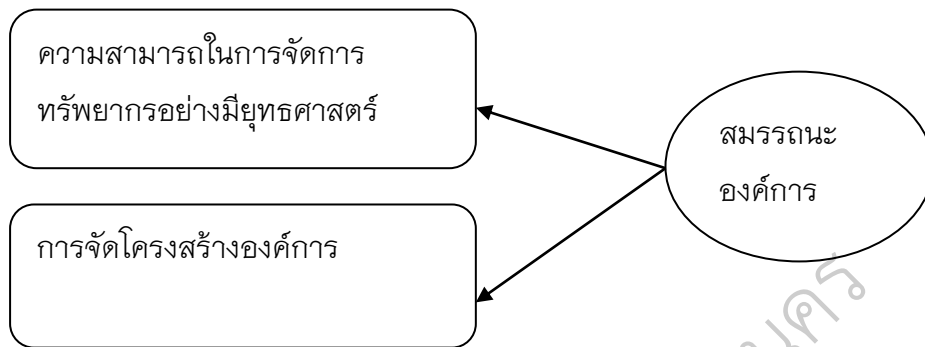
เมื่อประมวลโดยสรุป จะเห็นได้ว่า มีองค์ประกอบเกี่ยวข้องกับความสามารถของ องค์การใน 2 องค์ประกอบใหญ่ๆที่สำคัญ คือ 1) ความสามารถในการจัดการทรัพยากร อย่างมียุทธศาสตร์ ในประเด็นนี้จะรวมถึงความสามารถในการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากรต่างๆ ขององค์การให้กลายเป็นผลผลิต คุณลักษณะต่างๆ ที่มีอยู่ในองค์การ ซึ่งเป็นปัจจัยที่เอื้อให้องค์การมีขีดความสามารถสูง คุณลักษณะดังกล่าว เช่น การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในองค์การ 2) การจัดโครงสร้างองค์การ การมีโครงสร้างหรือ กระบวนการทำงานที่เหมาะสม การบูรณาการองค์ประกอบต่างๆ ขององค์การได้อย่าง เหมาะสมและความเป็นลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นขององค์การที่ผู้อื่นเลียนแบบได้ มีความสามารถในการสร้างผลผลิต กล่าวคือ องค์การมีผลการดำเนินงานที่มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนลูกค้าหรือผู้ใช้บริการยอมรับและเชื่อถือ อนึ่ง ผู้วิจัยได้ นำเข้าสู่การวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความสอดคล้อง และความแตกต่างของ องค์ประกอบที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า อันเป็นแนวทางนำไปสู่การสังเคราะห์เพื่อใช้ เป็น องค์ประกอบสำคัญในการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป (Ulrich and Lake (1990), Bogne and Thomas (1994), Morgan (2006), สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2548))

ผลการสังเคราะห์องค์ประกอบด้านสมรรถนะองค์การเป็นกรอบแนวคิด

เชิงทฤษฎี พบว่ามีองค์ประกอบ 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ความสามารถในการจัดการอย่าง



มียุทธศาสตร์ 2) การจัดโครงสร้างองค์การ สามารถแสดงความสัมพันธ์ของรูปแบบของ  
สมรรถนะองค์การได้ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบสมรรถนะองค์การ

## 4. แรงจูงใจในการทำงาน

### 4.1 นิยามแรงจูงใจ

ความหมาย

แรงจูงใจ (Motivation) มาจากรากศัพท์ “Movere” ในภาษาละติน แปลว่า to move หรือการผลักดันให้เคลื่อนไหว กล่าวได้ว่า แรงจูงใจหมายถึงผลของความต้องการภายในของบุคคล และจากการกระตุ้นของสิ่งเร้าภายนอก ทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมใด พฤติกรรมหนึ่งออกมาเพื่อบรรลุเป้าหมาย หากเป็นการผลักดันในการทำงานเรียกว่า แรงจูงใจในการทำงาน (Work Motivation) อีกทั้งแรงจูงใจยังมีลักษณะโดดเด่น กล่าวคือ แรงจูงใจเป็นพลังกระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรม ซึ่งพฤติกรรมอันเนื่องมาจากเรื่องจูงใจ นั้นเป็นพฤติกรรมที่มีทิศทางไปสู่เป้าหมายที่ต้องการและเป็นพฤติกรรมที่ไม่ล้มเลิกง่าย ๆ

แรงจูงใจ (Motivation) คือ สิ่งซึ่งควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ อันเกิดจากความ ต้องการ (Need) พลังกดดัน (Drives) หรือความปรารถนา (Desires) ที่จะพยายามดิ้นรน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจจะเกิดมาตามธรรมชาติหรือจากการเรียนรู้ ก็ได้ แรงจูงใจเกิดจากสิ่งเร้าทั้งภายในและภายนอกตัวบุคคลนั้นๆ ภายใน ได้แก่ ความรู้สึก ต้องการ หรือขาดอะไรบางอย่าง จึงเป็นพลังชักจูงหรือกระตุ้นให้มนุษย์ประกอบกิจกรรม เพื่อทดแทนสิ่งที่ขาดหรือต้องการนั้น ส่วนภายนอก ได้แก่ สิ่งใดก็ตามที่มาเร่งเร้า นำช่องทาง และมาเสริมสร้างความปรารถนาในการประกอบกิจกรรมในตัวมนุษย์ ซึ่งแรงจูงใจนี้อาจเกิดจากสิ่งเร้าภายในหรือภายนอก แต่เพียงอย่างเดียว หรือทั้งสองอย่าง พร้อมกันได้ อาจกล่าวได้ว่า แรงจูงใจทำให้เกิดพฤติกรรมซึ่งเกิดจากความต้องการของมนุษย์ ซึ่งความต้องการเป็นสิ่งเร้าภายในที่สำคัญกับการเกิดพฤติกรรม นอกจากนี้ยังมีสิ่งเร้าอื่นๆ เช่น การยอมรับของสังคม สภาพบรรยากาศที่เป็นมิตร การบังคับขู่เข็ญ การให้รางวัลหรือกำลังใจหรือการทำให้เกิดความพอใจ ล้วนเป็นเหตุจูงใจและเกิดแรงจูงใจได้

Pinder (1998) ได้ให้ความหมายแรงจูงใจในการทำงานว่าเป็นแรงผลักดัน หรือเงื่อนไขต่างๆ ที่มีอยู่ภายในและภายนอกตัวบุคคลที่กระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมการทำงาน ทิศทางในการกระทำ ความเข้มข้นและระยะเวลาในการกระทำ ดังนั้นแรงจูงใจ จึงเป็นกระบวนการทางจิตใจที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสภาพแวดล้อม

พงศ์ หรดาล (2540) ได้กล่าวถึงแรงจูงใจในการทำงานว่าเป็นการจัดสภาพการณ์ต่างๆ ให้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการนำไปสู่การตัดสินใจในการทำงานเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

ปรียาพร วงศ์นุตรโรจน์ (2544) ได้กล่าวถึงแรงจูงใจในการทำงานว่า แรงจูงใจในการทำงานจะทำให้แต่ละบุคคลเลือกพฤติกรรมเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่เหมาะสมที่สุดในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างออกไป

กล่าวโดยสรุปแรงจูงใจในการทำงานเป็นความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งภายใต้การรับรู้ ค่านิยม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองความต้องการให้แก่บุคคลนั้นได้

ทฤษฎีแรงจูงใจที่สำคัญๆ แบ่งออกได้เป็นทฤษฎีใหญ่ๆ ดังนี้

ทฤษฎีพฤติกรรมนิยม (Behavioral View of Motivation) ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับประสบการณ์ในอดีต (Past Experience) ว่ามีผลต่อแรงจูงใจของบุคคลเป็นอย่างมาก ดังนั้นทุกพฤติกรรมของมนุษย์ถ้าวิเคราะห์ให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่าได้รับอิทธิพลที่เป็นแรงจูงใจมาจากประสบการณ์ในอดีตเป็นส่วนมาก โดยประสบการณ์ในด้านดีและกลายเป็นแรงจูงใจทางบวกที่ส่งผลเร้าให้มนุษย์มีความต้องการ การแสดงพฤติกรรมในทิศทางนั้นมากยิ่งขึ้น ทฤษฎีนี้เน้นความสำคัญของสิ่งเร้าภายนอก (Extrinsic Motivation)

ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม (Social Learning View of Motivation) ทฤษฎีนี้เห็นว่าแรงจูงใจเกิดจากการเรียนรู้ทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเอกลักษณ์และการเลียนแบบ (Identification and Imitation) จากบุคคลที่ตนเองชื่นชม หรือคนที่มีชื่อเสียงในสังคมจะเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการแสดงพฤติกรรมของบุคคล

ทฤษฎีพุทธินิยม (Cognitive View of Motivation) ทฤษฎีนี้เห็นว่าแรงจูงใจในการกระทำพฤติกรรมของมนุษย์นั้นขึ้นอยู่กับ การรับรู้ (Perceive) สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัว โดยอาศัยความสามารถทางปัญญาเป็นสำคัญ มนุษย์จะได้รับแรงผลักดันจากหลายๆ ทางในการแสดงพฤติกรรม ซึ่งในสภาพเช่นนี้ มนุษย์จะเกิดสภาพความไม่สมดุล (Disequilibrium) ขึ้น เมื่อเกิดสภาพเช่นว่านี้ มนุษย์จะต้องอาศัยขบวนการดูดซึม (Assimilation) และการปรับ (Accomodation) ความแตกต่างของประสบการณ์ที่ได้รับใหม่ให้เข้ากับประสบการณ์เดิมของตน ซึ่งการจะทำได้จะต้องอาศัยสติปัญญาเป็นพื้นฐานที่สำคัญ ทฤษฎีนี้เน้นเรื่องแรงจูงใจภายใน (intrinsic Motivation) นอกจากนั้นทฤษฎีนี้ยังให้ความสำคัญกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และการวางแผน ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับระดับ

ของความคาดหวัง (Level of Aspiration) โดยกล่าวว่า คนเรามีแนวโน้มที่จะตั้งความหวังของตนเองให้สูงขึ้น เมื่อเขาทำงานหนึ่งสำเร็จ และตรงกันข้าม คือ จะตั้งความคาดหวังของตนต่ำลง เมื่อเขาทำงานหนึ่งแล้วล้มเหลว

ทฤษฎีมานุษยนิยม (Humanistic View of Motivation) แนวความคิดนี้เป็นของ มาสโลว์ (Maslow) ที่ได้อธิบายถึงลำดับความต้องการของมนุษย์ โดยที่ความต้องการจะเป็นตัวกระตุ้นให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมเพื่อไปสู่ความต้องการนั้น ดังนี้ถ้าเข้าใจความต้องการของมนุษย์ก็สามารถอธิบายถึงเรื่องแรงจูงใจของมนุษย์ได้เช่นเดียวกัน องค์ประกอบของแรงจูงใจ นักจิตวิทยาปัจจุบันได้ศึกษาและสรุปว่า องค์ประกอบของแรงจูงใจ มี 3 ด้าน คือ

1. องค์ประกอบทางกายภาพ (Biological Factor) ในองค์ประกอบด้านนี้ จะพิจารณาถึงความต้องการทางกายภาพของมนุษย์ เช่น ความต้องการปัจจัย 4 เพื่อจะดำรงชีวิตอยู่ได้

2. องค์ประกอบทางด้านการเรียนรู้ (Learned Factor) องค์ประกอบด้านนี้เป็นผลสืบเนื่องต่อกันจากองค์ประกอบข้อ 1 ทั้งนี้เพราะมนุษย์ทุกคนไม่สามารถได้รับการตอบสนองความต้องการในปริมาณ ชนิด และคุณภาพตามที่ตนเองต้องการ และในหลายๆ ครั้ง สิ่งแวดล้อมเป็นตัววางเงื่อนไขในการสร้างแรงจูงใจของมนุษย์

3. องค์ประกอบทางด้านความคิด (Cognitive Factor) ซึ่ง นักจิตวิทยาได้แบ่งลักษณะของแรงจูงใจออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 แรงจูงใจฉับพลัน (Acute Motive) คือ แรงจูงใจที่กระตุ้นให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมออกมาทันทีทันใด แรงจูงใจสะสม (Motivational Disposition หรือ Latent Motive) คือ แรงจูงใจที่มีอยู่แต่ไม่แสดงออกทันทีจะค่อยๆ เก็บสะสมไว้รอการแสดงออก ในเวลาใดเวลาหนึ่ง

กลุ่มที่ 2 แรงจูงใจภายใน (Intrinsic Motive) คือ แรงจูงใจที่ได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งเร้าภายในตัวของบุคคลผู้นั้น แรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motive) คือ แรงจูงใจที่ได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งเร้าภายนอก

กลุ่มที่ 3 แรงจูงใจปฐมภูมิ (Primary Motive) คือ แรงจูงใจอันเนื่องมาจากความต้องการที่เป็นพื้นฐานของร่างกาย เช่น ความหิว กระหาย แรงจูงใจทุติยภูมิ (Secondary Motive) คือ แรงจูงใจที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากแรงจูงใจขั้นปฐมภูมิ

แรงจูงใจภายในและภายนอก (Intrinsic and Extrinsic Motivation) นักจิตวิทยาหลายท่านไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีพฤติกรรมนิยมที่อธิบายพฤติกรรมด้วยแรงจูงใจทางสรีระและแรงจูงใจทางจิตวิทยา โดยใช้ทฤษฎีการลดแรงขับ เพราะมีความเชื่อว่า พฤติกรรมบางอย่างของมนุษย์เกิดจากแรงจูงใจภายใน

### ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of need)

Maslow (1970) ได้ศึกษาพฤติกรรมของคนจะถูกกำหนดและควบคุมโดยแรงจูงใจต่างๆ แรงจูงใจเหล่านี้ มีลักษณะแตกต่างกันไปสำหรับแต่ละคนอีกด้วย ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารควรได้รับทราบ ว่า แรงจูงใจหรือความต้องการ (Motive or Wants) ของพนักงานในองค์การนั้นมีรูปแบบอย่างไรบ้าง ความรู้ในเรื่องดังกล่าวได้รับการศึกษาอย่างถูกต้องจนกระทั่งตั้งเป็นทฤษฎีทั่วไป (General Theory) เกี่ยวกับการจูงใจคน คือ Abraham Maslow ซึ่งได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนไว้ดังนี้ คือ

1. คนทุกคนมีความต้องการและความต้องการนี้จะมืออยู่ตลอดเวลาและไม่มีที่สิ้นสุดและความต้องการเหล่านี้จะไปกระตุ้นพฤติกรรม

2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะไม่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม

3. ความต้องการของคนจะมีลักษณะเป็นลำดับชั้นจากต่ำไปหาสูงตามลำดับของความสำคัญ กล่าวคือ เมื่อความต้องการในระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงก็จะเรียกร้องให้มีการตอบสนอง

Maslow ได้สรุปลักษณะของการจูงใจไว้ว่า การจูงใจจะเป็นไปตามลำดับของความต้องการอย่างมีระเบียบ ลำดับชั้นของความต้องการหรือ "Hierarchy of needs" ของมนุษย์ ตามทฤษฎีของมาสโลว์ มีอยู่ 5 ระดับ คือ

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการพื้นฐานขั้นแรกของมนุษย์ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับที่จะให้มีชีวิตรอดอยู่ เช่น ความต้องการอาหาร น้ำ อุณหภูมิที่เหมาะสม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งจำเป็นสำคัญมนุษย์ทุกคน ทั้งนี้เพราะความจำเป็นที่จะต้องดำรงชีวิตอยู่ ทำให้มนุษย์ต้องเฝ้าหาสิ่งเหล่านี้มาตอบสนองก่อนสิ่งอื่นใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในกรณีที่มีมนุษย์ขาดสิ่งต่างๆ

ทุกอย่างแล้วการตอบสนองให้กับความต้องการของร่างกายจะเป็นสิ่งหนึ่งที่ใช้จูงใจมนุษย์ได้ เช่น ถ้าหากมนุษย์อยู่ในสภาพที่อดอยากแล้ว ความต้องการสิ่งแรกของมนุษย์คือความต้องการทางด้านร่างกายดังกล่าว มนุษย์จะมีความต้องการในลำดับต่อไปได้ก็ต่อเมื่อความต้องการชนิดนี้ได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์จะมีความต้องการที่สูงขึ้นทางด้านที่เกี่ยวกับจิตใจหรือความนึกคิดก็ต่อเมื่อร่างกายได้รับการตอบสนองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

2. ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (Security or Safety Needs) ในขั้นต่อไปที่สูงขึ้น คือ มนุษย์ก็จะเริ่มคิดถึงความปลอดภัยและความมั่นคง เช่น มนุษย์อยากจะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในรูปของค้ำประกันสัญญาจากนายจ้างที่จะจ่ายเงินเดือนค่าจ้างหรือผลตอบแทนให้ในระยะยาว ในองค์การธุรกิจ การที่พนักงานเกิดความรู้สึกว่าอาชีพของตนไม่มั่นคงเนื่องมาจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำ การที่ต้องตกออกจากงาน ย่อมทำให้พนักงานขาดรายได้และขาดความมั่นคงในหน้าที่การงานต่างๆ รวมทั้งขาดสถานะทางสังคมด้วย ความต้องการชนิดนี้อาจสังเกตได้จากกรณีที่พนักงานได้รับรายได้ที่เพียงพอสำหรับจัดหาสิ่งจำเป็นสำหรับร่างกายแล้ว พนักงานก็จะทำการออมเงิน เพื่อให้มีไว้เป็นเครื่องประกันเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและกระทบกับรายได้ในอนาคตได้ พนักงานดังกล่าวอาจจะทำงานหนักขึ้นหรือขยันขันแข็งขึ้นเพื่อให้ นายจ้างเห็นความดีความชอบและจ้างต่อไปหรือในกรณีที่พนักงานไม่แน่ใจในความมั่นคงในที่ทำงานเดิม ก็อาจหาทางเปลี่ยนงานไปอยู่กับบริษัทใหม่ที่ทำให้ความมั่นคงมากกว่า เป็นต้น

3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social or Belongings Needs) คือ ความต้องการที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การต่างๆ อยากจะคบหาสมาคมกับคนอื่น รวมตลอดทั้งจะได้รับมิตรภาพและความเห็นใจจากกลุ่มเพื่อนฝูง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การที่คนเราจะสามารถเข้าสมาคมหรือกลุ่มเพื่อนฝูงได้นั้น จะต้องทำตัวให้เป็นที่ยอมรับของสมาชิกหรือกลุ่มคนในสังคมนั้นด้วย ความต้องการทางด้านสังคมนี้นี้ ปกติมักจะเป็นไปในรูปของความต้องการในแง่ที่จะก่อให้เกิดความรู้สึกต่อตนเองว่าเป็นผู้มีคุณค่าต่อสังคมกลุ่มนี้ และมีบุคคลต่างๆ ให้ความรักใคร่หรือชอบพอดนหรืออาจกล่าวได้ว่าความต้องการในขั้นนี้เป็นความต้องการทางด้านจิตใจมากขึ้น

4. ความต้องการมีฐานะเด่นในสังคม (Esteem or Status Needs) คือ ความมั่นใจในตนเอง ในเรื่องของความสามารถ ความรู้ความสำคัญในตัวเอง ตลอดทั้งความต้องการที่จะมีฐานะเด่นเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น หรืออยากที่จะให้บุคคลอื่น

สรรเสริญหรือหน้าตาถือตา เป็นต้น ในองค์การธุรกิจการดำรงตำแหน่งเป็นสำคัญ การมีที่ทำงานที่ตกแต่งสวยงาม หรือการมีโอกาสพูดคุยหรืออยู่ใกล้ชิดกับบุคคลสำคัญๆ ล้วนแต่เป็นความต้องการที่จะทำให้มีฐานะเด่น ความพยายามที่จำทำให้มีฐานะเด่นดังกล่าว มักจะแสดงออกในรูปที่ว่า บุคคลดังกล่าวจะพยายามกระทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อให้ดีเลิศหรือเกินหน้าเกินตาคนอื่นๆ ทั่วไป

5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิดทุกอย่าง (Self-Actualization and Self-realization) ลำดับขั้นความต้องการที่สูงสุดของมนุษย์ คือ ความต้องการอยากจะทำสำเร็จทุกอย่างตามความนึกคิด ภายหลังจากการที่มนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการทั้ง 4 ขั้นอย่างครบถ้วนแล้ว มักจะเป็นความต้องการที่จะเป็นอิสระเฉพาะแต่ละคน แต่ละคนก็มีความนึกคิดใฝ่ฝันที่อยากจะได้รับผลสำเร็จในสิ่งอันสูงส่งในทัศนะของตน เช่น ต้องการที่จะได้รับชื่อเสียงในฐานะที่เป็นคนคิดค้นทฤษฎีความรู้ อย่างใดอย่างหนึ่ง ต้องการที่จะได้รับชื่อเสียงในฐานะที่เป็นนักกีฬาระดับโลกหรืออยากมีบุตรชายหญิงในจำนวนที่เหมาะสม อยากได้รับเลือกตั้งเป็นนายกฯ หรืออยากจะทำประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจของตนหรืออยากที่จะช่วยเหลือการกุศลเพื่อให้ได้รับความสุขทางใจ เป็นต้น ดังนั้นผู้บริหารองค์การจึงควรศึกษาทำความเข้าใจพนักงานก่อนว่ามีความต้องการอยู่ในระดับใด แล้วนำสิ่งที่ซึ่งสนองความต้องการดังกล่าวมาเป็นสิ่งจูงใจในการทำงาน ซึ่งแต่ในระดับขั้นตอนอาจมีต่างๆ กัน ดังตาราง 2

ตาราง 2 ความต้องการในแต่ละลำดับขั้นสิ่งที่ต้องการและสิ่งจูงใจ

ลำดับขั้นความต้องการ	สิ่งที่ต้องการ	สิ่งจูงใจ
1. ความต้องการทางกาย	อาหาร น้ำ การพักผ่อน อากาศ เทคโนโลยี การขับถ่าย	-ค่าตอบแทน ค่าจ้าง เงินเดือน วันหยุด สวัสดิการ
2. ความต้องการความปลอดภัย	ความปลอดภัย ความมั่นคง การคุ้มครอง	-เงินสงเคราะห์ ความมั่นคง ของงาน เงื่อนไขของ หน่วยงานในการรักษาความ ปลอดภัย การประกันภัย ประกันชีวิต

ตาราง 2 (ต่อ)

ลำดับชั้นความต้องการ	สิ่งที่ต้องการ	สิ่งจูงใจ
3.ความต้องการการเป็น เจ้าของและความรัก	กลุ่ม พวกพ้อง ครอบครัว มี ส่วนในสังคม ความรัก การ เอาใจใส่	-สัมพันธ์ภาพที่ดีใน หน่วยงาน การทำงานเป็น ทีม โหมดริจิตของผู้ร่วมงาน
4.ความต้องการการยอมรับ	สถานะในสังคม การยกย่อง ชมเชย	-ตำแหน่งงาน การยอมรับ จากสังคม ผลสัมฤทธิ์ในงาน โล่รางวัล คำชมเชย การได้ เป็นพนักงานดีเด่น
5.ความต้องการความสำเร็จ และใฝ่รู้ใฝ่เรียน	ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ ความคิด สร้างสรรค์	-กิจกรรมฝึกอบรม งานที่ทำ ทนาย งานที่ตัดสินใจเองได้ งานที่รับผิดชอบเอง
6.ความต้องการทาง สุนทรีย์ยะ	ความละเอียดอ่อนในจิตใจ ความงาม ความดี ความสุข ทางใจ	-งานที่นำไปสู่สิ่งสร้างสรรค์ และพัฒนาทางสังคม
7.ความต้องการความสำเร็จ และความสมบูรณ์แบบใน ชีวิต	สัมฤทธิ์ผลในงาน ความ ภาคภูมิใจในตนเอง คุณธรรม ค่านิยมส่วนตน	-งานเพื่องาน งานเพื่อความ ดีในตัวของมันเอง

จากตาราง 2 จะเห็นว่าความต้องการในแต่ละลำดับชั้น นำไปสู่การทำงาน เพื่อให้ได้มาในสิ่งต่างๆ แม้บางขั้นตอนจะมีความคาบเกี่ยวกันอยู่บ้าง แต่ก็พอจะมองเห็น ความแตกต่างในรายละเอียดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนที่ 5-7 ซึ่งเดิมมาสโลว์ไม่แยก จากกัน จัดเป็นขั้นที่ 5 ด้วยกันทั้งหมด ต่อมาจึงแบ่งให้ละเอียดต่อไป ดังนั้นในขั้นตอนที่ 5-7 ดังกล่าว จึงอาจรวมเป็นขั้นตอนเดียวกันได้



## ทฤษฎีการจูงใจของเฮอริชเบิร์ก (Herzberg's Theory)

Herzberg Mausner and Snyderman (1959) ได้ตั้งสมมติฐานว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความพอใจในงานจะถูกแยก และทำให้แตกต่างจากปัจจัยที่นำไปสู่ความไม่พอใจในงาน ทั้งนี้ โดย Herzberg และคณะได้ร่วมกันทำวิจัยโดยวิธีสัมภาษณ์วิศวกรและสมุหบัญชี จำนวน 200 คน จากบริษัทต่างๆ 9 แห่ง ในเมืองพิทสเบิร์ก มลรัฐเพนซิลวาเนีย เพื่อหาคำตอบว่าประสบการณ์ในการทำงานแบบใดที่ทำให้บุคคลเหล่านี้เกิดทัศนคติความรู้สึที่ดีหรือไม่ดีและความรู้สึกที่มีต่อประสบการณ์แต่ละแบบนั้นไปในทางบวกหรือลบ เมื่อได้คำตอบแล้ว Herzberg และคณะได้นำมาวิเคราะห์และจัดเรียงลำดับโดยแบ่งเป็นสองปัจจัย คือ ปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนหรือปัจจัยสุขอนามัยซึ่งปัจจัยจูงใจเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ทัศนคติในทางบวก เพราะทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีลักษณะสัมพันธ์กับเรื่องของงานโดยตรง ในขณะที่ปัจจัยค้ำจุนเป็นปัจจัยที่ป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะเป็นภาวะแวดล้อม หรือเป็นส่วนประกอบของงาน ปัจจัยนี้อาจนำไปสู่ความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานได้ในปัจจัยจูงใจ (Motivator Factors) และปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) ซึ่งอธิบายไว้มีรายละเอียด ดังนี้ (Herzberg Mausner and Snyderman, 1959) ปัจจัยจูงใจ (Motivator Factors) มี 6 ประการ คือ

1. ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement) หมายถึง การที่บุคคลทำงานตามความสามารถแห่งสติปัญญาได้อย่างอิสระ จนได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดี เกิดความรู้สึกรักภูมิใจและปลื้มในผลสำเร็จแห่งงานนั้น
2. การยอมรับนับถือ (Recognition) หมายถึง การได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชา จากเพื่อน จากผู้มาขอรับคำปรึกษา หรือจากบุคคลในหน่วยงาน ในรูปแบบของการยกย่องชมเชย แสดงความยินดี การให้กำลังใจ หรือการยอมรับในความสามารถ
3. ลักษณะของงาน (Work Itself) หมายถึง งานที่น่าสนใจ ทำหาย ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือเป็นงานที่สามารถทำได้โดยลำพังเพียงผู้เดียว
4. ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความพึงพอใจที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานและมีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่
5. ความก้าวหน้า (Advancement) หมายถึง ผลหรือการมองเห็นการเปลี่ยนแปลงในสถานภาพของบุคคลในสถานที่ทำงาน เช่น การได้รับการเลื่อนตำแหน่งและการมีโอกาสได้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม

6. โอกาสที่จะได้รับความเจริญรุ่งเรือง (Possibility of Growth) หมายถึง โอกาสที่จะได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งและประสบกับความสำเร็จปัจจัยห้า (Hygiene Factors) มี 10 ประการ คือ

6.1 นโยบายและการบริหารงาน (Company Policy and Administration) หมายถึง การจัดการ การบริหารงานขององค์การซึ่งสอดคล้องกับนโยบายขององค์การนั้น

6.2 การปกครองบังคับบัญชา (Supervision-Technical) หมายถึง ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงาน ความยุติธรรมในการการบริหาร

6.3 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา (Interpersonal Relations-Supervisor) หมายถึง การติดต่อระหว่างบุคคลกับผู้บังคับบัญชาที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกันและเข้าใจซึ่งกันและกัน

6.4 สภาพการปฏิบัติงาน (Working Conditions) หมายถึง สภาพทางกายภาพของงาน เช่น แสง เสียง อากาศ ชั่วโมงการทำงาน รวมถึงลักษณะสภาพแวดล้อมอื่นๆ เช่น อุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ

6.5 เงินเดือน (Salary) หมายถึง รายได้ ค่าจ้างประจำเดือนที่เป็นธรรม ซึ่งบุคคลได้รับอันเป็นผลตอบแทนจากการทำงานของบุคคลนั้น หากบุคคลได้รับเงินเดือนที่เป็นธรรมจะส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิต มีความพึงพอใจในงานที่ทำและมีผลต่อความภักดีกับบริษัท

6.6 ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Interpersonal Relations-Peers) หมายถึง การติดต่อระหว่างบุคคลกับเพื่อนร่วมงานที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกันและเข้าใจซึ่งกันและกัน

6.7 ความเป็นอยู่ส่วนตัว (Personal Life) หมายถึง ความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดีในชีวิตส่วนตัวซึ่งมีความสัมพันธ์กับการทำงาน

6.8 ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา (Interpersonal Relations-Subordinates) หมายถึง การที่บุคคลต่างระดับสามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจที่ดีต่อกัน

6.9 สถานภาพของอาชีพ (Status) หมายถึง อาชีพนั้นเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคมมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี

6.10 ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน (Job Security) หมายถึง ความรู้สึกของบุคลากรที่มีต่อความมั่นคงในงาน ความยั่งยืนในอาชีพหรือความมั่นคงขององค์การ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526) ได้แบ่งประเภทสิ่งจูงใจไว้ 2 ประเภท คือ

1. สิ่งจูงใจที่เป็นเงิน (Financial Incentive) เป็นสิ่งจูงใจที่มีลักษณะเห็นได้ง่าย และมีอิทธิพลโดยตรงต่อการปฏิบัติงาน สิ่งจูงใจที่เป็นเงินนี้ยังจำแนกออกมา 2 ชนิด คือ

1.1 สิ่งจูงใจทางตรง (Direct Incentive) เช่น การจ่ายค่าแรงให้สูงขึ้น ในกรณีที่ผลการปฏิบัติงานได้สูงกว่าระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้

1.2 สิ่งจูงใจทางอ้อม (Indirect Incentive) คือ สิ่งจูงใจที่มีผลในทางสนับสนุนเพื่อส่งเสริมให้มีการทำงานดีขึ้น และมีกำลังใจมากขึ้นด้วย เช่น การจ่ายค่ารักษาพยาบาล

2. สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่เงิน (Non Financial Incentive) สิ่งจูงใจประเภทนี้ส่วนใหญ่ เป็นเรื่องที่สนองตอบความต้องการทางจิตใจ เช่น การยกย่องชมเชย การยอมรับโอกาส ความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน และความมั่นคงในการทำงาน เป็นต้น

แรงจูงใจที่มีต่อความพึงพอใจในงานและความผูกพันที่มีต่องาน (Motivation Job Satisfaction and Job Involvement) แรงจูงใจไม่ใช่สิ่งที่มีมองเห็นได้แต่ अनुमानได้ ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานให้มีความพึงพอใจในงานมากขึ้น เพื่อที่จะนำไปสู่การได้มาซึ่งผลงานที่ดี อาจกล่าวได้ว่า แรงจูงใจในการทำงาน หมายถึง กระบวนการจูงใจที่มีต่อการทำงานประกอบด้วยปัจจัย 3 อย่าง โดยแต่ละปัจจัย มีความสัมพันธ์กันอย่างสูงกับองค์การและบุคคล ได้แก่

1. ทิศทาง (Direction) เป็นการกำหนดวิธีในการปฏิบัติเพื่อบรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง องค์การต้องการลูกจ้างที่สามารถบังคับตัวเองให้ทำงานด้วยความรับผิดชอบ ในขณะเดียวกัน ลูกจ้างต้องการงานที่สร้างแรงบันดาลใจและได้รับความไว้วางใจ

2. ความกระตือรือร้น (Intensity) แสดงถึงระดับของความทุ่มเทในการพยายามทำให้เราไปถึงเป้าหมาย องค์การต้องการลูกจ้างที่แสดงให้เห็นถึงแรงผลักดันในการทำงาน สามารถทำงานได้โดยไม่ต้องมีคนชี้แนะในขณะเดียวกัน ลูกจ้างก็หวังว่าจะได้รับมอบหมายงานที่น่าสนใจ

3. ความทนทาน (Duration) ทนที่จะรักษาพลังงานไว้จนผ่านช่วงเวลาไปได้อีก การต้องการลูกจ้างที่ทำงานผ่านช่วงเวลาที่ดีและแย่ได้ ในขณะที่เดียวกัน ลูกจ้างต้องการงานที่สามารถทำเป็นเวลานานๆ ได้

ผลกระทบต่อแรงจูงใจ 5 ข้อ (Five Critical Concepts in Motivation)

1. พฤติกรรม (Behavior) เป็นการกระทำที่เกิดจากแรงจูงใจ
2. สมรรถภาพ (Performance) คือ การประเมินผลพฤติกรรม
3. ความสามารถ (Ability) คือ 1 ใน 3 สิ่งที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม
4. สถานการณ์ที่ถูกจำกัด (Situation constraints) คือ ตัวกำหนดพฤติกรรมในด้านสภาพแวดล้อม

5. แรงจูงใจ (Motivation) คือ ตัวกำหนดพฤติกรรมตัวที่ 3 หมายถึง อะไรที่คุณคิดว่าจะทำและสถานการณ์ที่ถูกจำกัดคือสิ่งที่คุณต้องยอมทำตาม

### การสังเคราะห์ตัวแปรแรงจูงใจในการทำงาน

วิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีและสังเคราะห์แรงจูงใจในการทำงานจากองค์ประกอบการจูงใจของ Herzberg โดยปรับปรุงจาก สาธิต คณาดี (2544)

#### 1. ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า การให้ความสำคัญกับความสำเร็จในการทำงาน เป็นปัจจัยที่จะสร้างความภาคภูมิใจและเป็นสิ่งท้าทายความสามารถการรักษาระดับมาตรฐานการทำงานแต่ละบุคคล สอดคล้องทฤษฎีกับ McClelland's acquired-need theory กล่าวว่า ความต้องการความสำเร็จ (Need of achievement) บุคคลที่ต้องการความสำเร็จสูงจะมีความปรารถนาอย่างรุนแรงที่จะประสบความสำเร็จและกลัวความล้มเหลว ต้องการการแข่งขันและกำหนดเป้าหมายที่ยากลำบากสำคัญตนเอง มีทัศนคติชอบเสี่ยงแต่ไม่ใช่ชอบการพนัน พอใจที่จะวิเคราะห์และประเมินปัญหา มีความรับผิดชอบ เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงและมีการป้อนกลับในการทำงานตลอดจนมีความปรารถนาจะทำงานให้ดีกว่าบุคคลอื่น แสวงหาหรือพยายามรับผิดชอบในการค้นหาวิธีแก้ไขปัญหาให้ดีที่สุด สอดคล้องกับ Randall (1987, p. 21) ปัจจัยจูงใจมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความพึงพอใจ ปัจจัยสุขอนามัยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความไม่พึงพอใจ ปัจจัยจูงใจ ส่งผลในด้านความสำเร็จของงาน ลักษณะของงาน การได้ทำงานตามความสามารถ ได้รับงานที่ท้าทายและการยอมรับนับถือ ความสำคัญของปัจจัยสุขอนามัย ได้แก่ นโยบาย

เพื่อนร่วมงาน ความรู้ความสามารถในงานของผู้บริหาร ความสัมพันธ์กับผู้บริหาร เงื่อนไขของงาน องค์ประกอบพื้นฐานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานมีดังต่อไปนี้

1.1 งาน (Job) คือ งานที่เขาได้ไปทำอยู่ หมายความว่า คนๆ นั้น เขามีความชอบ ความถนัด ความสนใจในงานนั้นหรือไม่ หากเขามีความชอบ ความสนใจแล้ว ก็ย่อมจะมีความพอใจในงานนั้นสูงเป็นทุนอยู่ ในขณะที่เขาทำงานไป โอกาสที่เขาจะเรียนรู้งาน รู้สิ่งใหม่ๆ ก็มากขึ้น และสิ่งที่หากเขาชอบอีกก็ย่อมเพิ่มความพอใจในงานนั้นมากขึ้นไปอีกเช่นกัน

1.2 ค่าจ้าง (Wage) ค่าจ้างแรงงานเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้เขาอยากทำงานในหน่วยงานนั้นหรือไม่การให้ค่าจ้างแรงงานในอัตราที่เหมาะสม ก็ทำให้ผู้ทำงานพึงพอใจได้ นอกจากนี้ค่าจ้างแรงงานก็ต้องมีความยุติธรรมโดยเฉพาะในบรรดาคนงานหรือลูกจ้างที่มีคุณสมบัติเดียวกัน

1.3 โอกาสที่ได้เลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) พนักงานทุกคนก็ตั้งความหวังไว้กับสิ่งเหล่านี้ ผู้บังคับบัญชาต้องมีวิธีการที่ดีในการพิจารณาเพื่อความยุติธรรม เพราะสิ่งนี้จะกระทบต่อความพึงพอใจในงานของคนงานได้

1.4 การยอมรับ (Recognition) ทั้งจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารและเพื่อนร่วมงาน หากมีการยอมรับเขา ย่อมทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการทำงาน ดังนั้น การให้เกียรติ ให้การยอมรับ รับผิดชอบต่อความคิดเห็นต่อบุคคลย่อมทำให้เขาเกิดความพึงพอใจได้

1.5 สภาพการทำงาน (Working Condition) เป็นสภาพโดยทั่วๆ ไปของสถานที่ทำงาน เช่น สะอาด เป็นระเบียบ กว้างขวางโอ่ง เป็นสภาพทางกายภาพ (Physical Environment) สิ่งเหล่านี้มีผลต่อความพึงพอใจเช่นกัน

1.6 ผลประโยชน์ (Benefit) และสวัสดิการ (Services) หมายถึง สิ่งที่เขาได้รับตอบแทนนอกเหนือจากค่าจ้าง เช่น บำเหน็จ บำนาญ ค่ารักษาพยาบาล ค่าที่พัก ค่าน้ำมันรถ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ย่อมมีผลต่อความพึงพอใจในงานได้เช่นกัน

1.7 ตัวหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชา (Leader) หัวหน้ามีอิทธิพลมากเช่นกัน เช่น ลักษณะของหัวหน้าเป็นแบบใด มีทักษะในการบริหารงานมากน้อยเพียงใด รู้หลักจิตวิทยา หลักมนุษยสัมพันธ์เพียงใด และเมื่อมีปัญหา หัวหน้ามีความสามารถที่จะแก้ปัญหาหรือให้คำแนะนำผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีเพียงใด

1.8 เพื่อนร่วมงาน (Co-Workers) หากมีเพื่อนร่วมงานที่ดีทำงานไปกันได้ ย่อมส่งผลทำให้เขาเกิดความพอใจในการทำงานมากขึ้น

1.9 องค์การและการจัดการ (Organization) หมายถึง องค์การใดที่มีชื่อเสียงในการทำงาน มีระบบแล้ว ย่อมทำให้เกิดการยอมรับ ย่อมทำให้ผู้ทำงานเกิดความพึงพอใจในองค์การนั้น ส่วนการจัดการ หากองค์การมีวิธีการจัดการระบบการบริหารดี ย่อมสร้างความพึงพอใจในงานได้เช่นกัน จากข้อมูลดังกล่าว สามารถเขียนเป็นรูปแบบแผนภูมิความเข้าใจได้ดังนี้

จากความหมายที่ได้จากหลายๆ ความคิดจึงสรุปได้ว่า แรงจูงใจในลักษณะงานนี้เกิดจากความรู้สึกทัศนคติ ของบุคคลที่มีต่องานที่เขาทำอยู่ โดยแสดงออกทางด้านอารมณ์ ความสนใจ เป็นต้น องค์ประกอบพื้นฐานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในลักษณะงาน ได้แก่ งานค่าจ้าง โอกาสที่ได้เลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่ง การยอมรับ สภาพการทำงาน ผลประโยชน์ตัวหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน องค์การและการจัดการ

## 2. ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน

คนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในโลก ในการดำเนินงานขององค์การต่างๆ ความแตกต่างระหว่างบุคคลไม่ว่าจะเป็นทัศนคติ ความเชื่อค่านิยม ความรู้ความสามารถในการทำงานหรือเป้าหมายในการทำงานที่ต่างกัน สิ่งเหล่านี้มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชา ต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้บริหารที่จำกัดสติปัญญาอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนี้

Keith Davis (อ้างถึงใน พรนพ พุกกะพันธ์, 2544) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ของคนมีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่ เพื่อให้คนเกิดความร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อให้คนได้รับความพอใจในงานที่ตนทำอยู่ และเพื่อให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเป้าหมายเหล่านี้บรรลุผลสำเร็จเมื่อใด การกระทำของกลุ่มที่จะประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์นั้น คือ คนจะทำงานร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์และแรงจูงใจร่วมกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ของคน เป็นพัฒนาการของการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์และแรงจูงใจของคนในกลุ่มเข้าด้วยกัน

สรุปว่า ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน มีผลต่อแรงจูงใจในการทำงาน เพราะคนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่จะต้องปฏิสัมพันธ์กันสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง ได้แก่

ความสำเร็จ ความอ่อนน้อมถ่อมตน ความต้องการมีเพื่อน ความมีอิสรภาพ ความมีระเบียบ การให้ความช่วยเหลือ การจงรักภักดีต่อผู้มีอำนาจเหนือตน เป็นต้น

### 3. ด้านบรรยากาศในการทำงาน

บรรยากาศในการทำงาน ตลอดจนสภาพการทำงานในการทำงานที่ดีทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานกระตือรือร้นมีผลงานดี เช่น สภาพห้องทำงานที่สะอาด โต๊ะเก้าอี้นั่งทำงานสบาย รวมทั้งการได้รับความสนิทสนมเป็นกันเอง การที่บุคคลเข้ามาปฏิบัติงานย่อมต้องการสิ่งแวดล้อมและบรรยากาศในการทำงานที่ดี เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ สะดวกสบายมีผู้กล่าวถึงสภาพการทำงานหลายท่านดังนี้

อรุณ รักรธรรม (2546) กล่าวถึงความสำคัญของการจัดบรรยากาศในองค์การว่า มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการทำงานมีผลต่องานที่ประสพผลสำเร็จและต่อความคิดริเริ่มที่ต้องการแสดงออกที่ต้องใช้ความสามารถสูงขึ้นตลอดทั้งทัศนคติต่อผู้บังคับบัญชาผู้ร่วมงานและตนเองที่แท้จริง แล้วสภาพแวดล้อมและบรรยากาศของหน่วยงานมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ไพโรจน์ อุลิต (2548, หน้า 60) กล่าวว่า สภาพการทำงาน หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับงานที่พนักงานจะต้องประสบหรือได้รับจากการทำงานนั้น เช่น การเดินทาง การเสี่ยงภัย เวลาทำงาน ความเครียด เป็นต้น ในส่วนนี้จะเป็นน้ำหนักของค่างานทั้งสิ้น 15 เปอร์เซนต์ ของน้ำหนักทั้งหมด แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ที่สภาพการทำงานแตกต่างกันดังนี้

1. สภาพการทำงานโดยทั่วไป หมายถึง สภาพของสถานที่ทำงานที่เป็นลักษณะงานที่ทำโดยปกติ เป็นงานที่ทำในสถานที่ทำงาน ไม่ต้องออกนอกสถานที่ สถานที่ทำงานมีความสะดวกสบาย เป็นเครื่องปรับอากาศไม่มีเสียงรบกวนเวลาทำงานตามปกติ ไม่ต้องเดินทางไปต่างจังหวัดเป็นประจำหรือไม่ต้องเข้าเวรกลางคืน

2. สภาพการทำงาน ที่มีโอกาสจะเกิดภัย หมายถึง สภาพงานที่มีอันตรายต่อการเกิดภัยอันตรายในอัตราสูงกว่างานที่ทำโดยปกติทั่วไป เช่น ทำงานกับเครื่องจักร การขับรถ

3. สภาพการทำงานที่มีความวิตกกังวลหรืองานที่มีความเครียดสูง เช่น งานที่ต้องมีความรับผิดชอบสูง งานที่ต้องคิด ต้องตัดสินใจอยู่เป็นประจำ และผลของการตัดสินใจนั้น มีผลกระทบต้ององค์การหรืองานในวงกว้าง อาจจะทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความสำเร็จขององค์การ ทำให้เกิดความเครียด ความวิตกกังวลอยู่เป็นประจำ ได้แก่

งานฝ่ายบริหารระดับสูง งานเจ้าหน้าที่การเงิน เป็นต้น งานที่ก่อให้เกิดความเครียดสูงนี้ จะมีผลต่อการกำหนดราคาค่างานของพนักงานด้วย

สรุปว่าสภาพการทำงานและบรรยากาศในการทำงานที่ดี เป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น ส่งผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งจะทำให้มีทัศนคติที่ดีต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและตัวเอง

#### 4. ด้านการได้รับความยอมรับนับถือ

ประติพันธ์ อูปรมย์ (2548) กล่าวว่า การยอมรับนับถือจากบุคคลอื่นจะสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ การได้รับการยอมรับนับถือ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีบุคลิกภาพดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการตัดสินใจดี มีความเป็นผู้นำที่ดี มีคุณธรรมและมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล การได้รับการยอมรับนับถือจะสร้างความรู้สึกมีคุณค่า มีความเชื่อมั่น และสร้างความสบายใจให้เกิดแก่บุคลากรเป็นอย่างดี การยอมรับจากเพื่อนร่วมงานผู้บังคับบัญชา และใต้บังคับบัญชา ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและการปฏิบัติตนเป็นประการสำคัญ ลักษณะและพฤติกรรมสำคัญที่จะทำให้ได้รับการยอมรับ บุคลากรที่จะได้รับการยอมรับดังกล่าว ควรมีคุณลักษณะและพฤติกรรมสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. มีทักษะสำคัญในการบริหาร 3 ประการ ได้แก่ ทักษะทางความคิด ทักษะในการสร้างมนุษยสัมพันธ์และทักษะทางเทคนิคหรือวิธีการ
2. มีบุคลิกภาพดี
3. มีคุณธรรมและจริยธรรม
4. กว้างไกลในเรื่องข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี
5. เข้าใจธรรมชาติของมนุษย์

สรุปว่า การยอมรับนับถือจากผู้อื่น คือ การที่พนักงานมีความรู้สึกถึงความสำเร็จของเขานั้น มีคนอื่นรับรู้ มีคนยอมรับการกระทำของเขา ยอมรับผลงานของเขา ลักษณะงานที่น่าสนใจ คือ พนักงานมีความรู้สึกที่ว่า งานที่เขาทำมีความน่าสนใจ น่าทำ ในการที่จะทำให้ได้รับการยอมรับนับถือจากคนอื่น จะต้องเข้าใจในลักษณะสำคัญและมีทักษะสำคัญในการบริหาร มีบุคลิกภาพดี มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความกว้างไกลในเรื่องข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี และเข้าใจธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อได้รับการ



ยอมรับก็จะเกิดความรู้สึกอบอุ่นปลอดภัย และมีความเชื่อมั่นในตนเอง เรียกว่า มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานนั่นเอง

## 5. ความมั่นคงในงาน

คนทุกคนย่อมต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตทั้งในปัจจุบันและอนาคตและต้องการความเจริญก้าวหน้า เช่น งานที่ต้องมีความมั่นคง มีความก้าวหน้า มีผู้บังคับบัญชาที่ดี มีเพื่อนร่วมงานที่ดี หากคนรู้สึกขาดความมั่นใจในอาชีพและครอบครัวแล้วจะมีความรู้สึกว่าวุ่นตรงข้ามกับหน่วยงานใดผู้ทำงานมีความรู้สึกมั่นคงก็จะตั้งใจทำงานและเสียสละโดยเต็มใจ งานก็จะสำเร็จตามเป้าหมายและสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้ร่วมงานก็จะดีขึ้น มีผู้ให้นิยามหรือความหมายของการปฏิบัติงานต่อเนื่องไว้ดังนี้

พินัส หันนาคินท์ (2539) กล่าวว่า ความมั่นคงในอาชีพ หมายถึง ความรู้สึกมั่นคงในหน้าที่การงานความรู้ปลอดภัยจากการถูกล้มแก้งหรือการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม จากผู้บังคับบัญชาและยังรวมถึงการมีหลักประกันในอนาคตหลังจากที่ต้องการออกจากงานไปแล้ว ว่าทางราชการจะไม่ทอดทิ้งให้มีชีวิตอยู่ลำบาก โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจความมั่นคงในการงานทำงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ทำให้ปฏิบัติงานด้วยความสำนึกความจงรักภักดีและความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือองค์การเป็นอย่างดี หากองค์การหรือหน่วยงานสามารถทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกมั่นคงในตำแหน่งฐานะอำนาจหน้าที่การงานและมั่นคงในอนาคตแล้ว การทำงานย่อมมีประสิทธิภาพ บุคลากรที่จะอุทิศเวลาทำงานให้แก่หน่วยงานอย่างเต็มความสามารถ มาตรการและวิธีต่างๆ ที่ใช้ในการก่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน ดังนี้

1. การให้ความเป็นธรรมเมื่อบุคลากรรู้ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หน่วยงานก็จำเป็นต้องกำหนดวิธีให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากร เช่น การเจรจาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเจรจากับผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้ง ถ้ามีความขัดแย้งมากก็ลงโทษผู้ทำผิดหรือการทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เช่น ปัญหาเรื่องการงาน เรื่องสวัสดิการ
2. การกำหนดเวลาปฏิบัติงาน หมายถึง ระยะเวลาที่ให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติงานต่อเนื่องจนเกษียณอายุ
3. ความต่อเนื่องในการรับราชการ คือ เมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้าทำงานและผ่านการทดลองงานแล้ว ก็ต้องมีมาตรการให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจและเต็มใจจะทำงานให้แก่หน่วยงานนั้นด้วยความเสียสละ มีน้ำใจด้วยความจงรักภักดี และมี

การอนุญาตให้ลาหยุดงาน การช่วยเหลือบริการด้านสุขภาพ การเลื่อนตำแหน่ง  
การเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง

#### 4. การสร้างแรงจูงใจ

5. การพิจารณาให้บำเหน็จบำนาญ (Pension) เป็นวิธีการหนึ่ง  
ที่จะช่วยให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยความพึงพอใจ เกิดความรู้สึกมั่นคงในชีวิตและ  
ครอบครัวของตนเอง

สรุปได้ว่า ความมั่นคงในอาชีพ หมายถึง ความรู้สึกที่บุคลากรจะมีความ  
ตั้งใจ และเสียสละโดยเต็มใจในการทำงานหรือปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายหรือ  
วัตถุประสงค์ขององค์การหรือหน่วยงานที่ตนปฏิบัติงาน โดยความมั่นคงในอาชีพเป็น  
องค์ประกอบที่สำคัญและจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความสำนึก ความจงรักภักดีและ  
ความรับผิดชอบต่อหน่วยงานหรือองค์การเป็นอย่างดี หากองค์การหรือหน่วยงานสามารถ  
ทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ในการงานและมั่นใจในอนาคตแล้ว  
การทำงานของบุคคลย่อมมีประสิทธิภาพและจะอุทิศเวลาการทำงานให้แก่หน่วยงานเต็ม  
ความสามารถ และถ้าองค์การหรือหน่วยงานทำให้บุคลากรมีความรู้สึกมั่นคงในอาชีพนั้น  
จึงจะทำให้บุคลากรเกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพผลสำเร็จ  
ในการปฏิบัติงานมากที่สุด

### 6. ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน

แนวคิดการบริหารระบบราชการ โดย Max Weber เป็นแนวคิดที่ใช้ได้อย่าง  
มีประสิทธิภาพในองค์การภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญ คือ ให้การบริการอย่างเป็นธรรม  
ภายใต้กฎระเบียบและต้องมีหลักการแสดงความรับผิดชอบ ทั้งนี้จะประกอบด้วย  
การสร้าง ความชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะมีการแบ่งงานกันเฉพาะด้านอย่าง  
ชัดเจนและลดหลั่นอำนาจหน้าที่ ผู้ที่มีอำนาจสูงกว่าก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ที่มีอำนาจ  
น้อยกว่าตามสายการบังคับบัญชาของตน เป็นการใช้อำนาจและปัจจัยหลักในการ  
ควบคุมการทำงานในทุกๆ ระดับ ส่งเสริมความก้าวหน้าทางตำแหน่งงานไปตาม  
ความสามารถ โดยไม่ยึดความสัมพันธ์ส่วนตัวและเน้นการจตบันทึกเป็นหลักฐาน ซึ่งนับว่า  
เป็นระบบที่มุ่งให้เกิดความชัดเจนอย่างแท้จริง การบริหารงานของแต่ละองค์การจะต้องมี  
การวางแผนและกลไกหรือนโยบายสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ทั้งนี้จะต้องมีการ

ปรับปรุงระบบตามสถานการณ์ นอกจากนี้จะต้องมีการสร้างแรงจูงใจเพื่อกระตุ้น  
การทำงานของบุคลากร

เทพพนม เมืองแมน (2540) กล่าวว่า คนส่วนมากต้องการความเจริญเติบโต  
ทางด้านทักษะ ความสามารถด้านวิชาชีพและประสบการณ์ เครื่องมือของการเพิ่มขวัญที่ดี  
ด้านนี้ คือ การให้ค่ามันสัญญา และดำเนินตามนั้นในเรื่องที่ให้โอกาสส่วนบุคคล มีความ  
เจริญเติบโต มีทักษะอันมีผลเนื่องมาจากประสบการณ์ในการทำงาน เช่น การให้การ  
ฝึกอบรม มีโครงการศึกษาดูงานนอกสถานที่ การหมุนเวียนงานจะเป็นการสร้าง  
ประสบการณ์ในการทำงานให้ก้าวหน้าในด้านความเจริญของงานส่วนบุคคลเป็นการเพิ่ม  
ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

สรุปว่าแรงจูงใจในการทำงานด้านความก้าวหน้าในอาชีพ หมายถึง  
การได้รับการส่งเสริมให้บุคคลมีโอกาสก้าวหน้าโดยการจัดประสบการณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น  
การได้รับการศึกษาดูงาน จัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ผลงานดีเด่น ส่งเสริมให้คิดค้นสื่อการ  
สอนใหม่ ส่งเสริมให้ได้แสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเองให้มีความก้าวหน้า ให้ครูได้มี  
โอกาสศึกษาต่อ ส่งเสริมให้มีผลงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งและให้ได้รับเงินเดือนในระดับ  
ที่สูงขึ้น มีการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความตระหนักที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ และมอบหมาย  
งานพิเศษให้ตรงกับความสามารถ ย่อมเป็นผลให้บุคคลเกิดประสบการณ์ ความก้าวหน้า  
เป็นองค์ประกอบของขวัญที่สำคัญอันจะทำให้บุคลากรตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้านความมุ่งมั่น

ลัดดา พัชรวิภาส (2550, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บรรยากาศขององค์กร  
ที่มีผลต่อแรงจูงใจในการทำงาน และประสิทธิภาพในการทำงาน กรณีศึกษา : พนักงาน  
ชั่วคราว บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษาคั้งนี้  
เป็นพนักงานชั่วคราวของบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่มีอายุงานตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป  
จำนวน 116 คน พบว่า 1) ปัจจัยส่วนบุคคลด้านอายุมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติ  
การปฏิบัติงานของพนักงานในระดับปานกลางและมีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน  
กล่าวคือ พนักงานที่มีอายุมากอาจมีประสิทธิภาพการทำงานที่สูงกว่าพนักงานที่มีอายุน้อย  
2) พนักงานชั่วคราวรับรู้บรรยากาศขององค์กรโดยรวมอยู่ในระดับดี โดยการรับรู้  
บรรยากาศด้านความรู้สึกรู้สึกผูกพัน, ด้านการสนับสนุนและความสัมพันธ์ที่ดี ด้านมาตรฐาน  
การทำงานอยู่ในระดับดี 3) ส่วนบรรยากาศด้านโครงสร้างขององค์กร, ด้านความรับผิดชอบ  
ในการทำงานและด้านการรับรู้และชื่นชมผลงานอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับบรรยากาศ  
ในองค์การมีความผูกพันในองค์การมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการทำงานต้องการ

ประสบความสำเร็จในระดับปานกลาง ส่วนบรรยากาศองค์การมีการรับรู้และชื่นชมผลงานก็มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการทำงานด้านการต้องการมีอำนาจในระดับปานกลางที่อาจส่งผลให้เกิดแรงจูงใจหรือมีความกระตือรือร้นที่จะทำงานและอาจสามารถที่จะโน้มน้าวให้ผู้อื่นมีความคิดเห็นคล้ายตามที่ต้องการได้ บรรยากาศในองค์การในการรับรู้และชื่นชมผลงานมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการทำงานด้านความต้องการการยอมรับในระดับปานกลาง และบรรยากาศในองค์การด้านความผูกพันในองค์การก็มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการทำงาน ด้านความต้องการการยอมรับในระดับปานกลาง กล่าวคือ พนักงานที่มีความผูกพันในองค์การสูงอาจต้องการการยอมรับในองค์การสูงตามไปด้วย 4) พนักงานมีความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงจูงใจโดยรวมอยู่ในระดับสูง โดยแรงจูงใจด้านต้องการการยอมรับและความต้องการประสบความสำเร็จอยู่ในระดับสูง ส่วนแรงจูงใจด้านความต้องการมีอำนาจอยู่ในระดับปานกลาง ด้านแรงจูงใจในการทำงานด้านความต้องการความสำเร็จ และความต้องการเป็นที่ยอมรับมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงานในระดับค่อนข้างมาก 5) ความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานโดยรวมอยู่ในระดับสูง ส่วนด้านบรรยากาศขององค์การในมิติความผูกพันในองค์การมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงานในระดับปานกลาง

นนท์ พรอมไธวง (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงาน โรงแรม แกรนด์ ไฮแอท เอราวัณ กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับสูงโดยเรียงลำดับตามความสำคัญ ได้แก่ ด้านความสำเร็จในการทำงาน ด้านการยอมรับนับถือ ด้านความรับผิดชอบ ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติ และด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานตามลำดับ มีข้อเสนอแนะให้ผู้บริหารโรงแรม แกรนด์ ไฮแอท เอราวัณ กรุงเทพฯ ได้พิจารณาดำเนินการในประเด็นดังต่อไปนี้ (1) ความตั้งใจในการทำงาน ผู้บังคับบัญชาควรเปิดโอกาสให้พนักงานแสดงความคิดเห็น วางแนวทางในการทำงานของตนเอง โดยพิจารณาขอบข่ายงานให้พนักงานตรงตามความรู้ความสามารถ ความสร้าง ความมั่นใจให้กับพนักงานเกี่ยวกับความมั่นคงของงานที่ปฏิบัติ และสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นในองค์การ จัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และอำนวยความสะดวกให้เพียงพอ ซึ่งจะทำให้พนักงานปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ (2) ด้านการยอมรับนับถือผู้บังคับบัญชาควรพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในปฏิบัติงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยให้เกียรติซึ่งกันและกัน ควรมีความนุ่มนวล

ดักเตือนและไต่ถามทุกข์สุขเสมอ เพื่อเกิดความรู้สึกอบอุ่นและไว้วางใจ ขณะเดียวกันก็ต้องให้ความเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานของพนักงาน ให้คำปรึกษาแนะนำและชี้แนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน (3) ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติผู้บังคับบัญชาควรเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานและสิ่งแวดล้อมในสถานที่ทำงาน ให้พนักงานรู้สึกผ่อนคลายโดยจัดสัมมนาอบรมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทั้งด้านความรู้และประสบการณ์ ซึ่งจะทำให้พนักงานเกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน (4) ด้านความรับผิดชอบผู้บังคับบัญชาควรชี้แจงวัตถุประสงค์หรือขอบเขตของงานให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความแน่ชัดในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้พนักงานเกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของตนเอง (5) ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ผู้บังคับบัญชาควรพิจารณาถึงเกณฑ์การประเมินผลการทำงานว่ามีความยุติธรรมหรือไม่ โอกาสเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ถูกต้องเหมาะสมกับผู้รับตำแหน่งมากน้อยเพียงใด และพยายามขยายโอกาสให้พนักงานได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเองและเพิ่มพูนความรู้ตลอดเวลา เช่น การอบรม สัมมนา ศึกษาต่อ ทั้งนี้พนักงานเกิดความพึงพอใจ และแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ให้กับหน่วยงานอย่างเต็มที่ งานที่ปฏิบัติก็จะเกิดประสิทธิภาพสูงตามไปด้วย

ปรียาพรรณ ละอองนวล (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานในมหาวิทยาลัยอีสานตอนล่าง ผลการวิจัยสรุปการเปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานในมหาวิทยาลัยอีสานตอนล่าง จำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพ วุฒิการศึกษา ตำแหน่งทางวิชาชีพ รายได้/ค่าตอบแทน ระยะเวลาในการปฏิบัติงานและพนักงานที่มีเพศ วุฒิการศึกษา ตำแหน่งทางวิชาชีพ รายได้ต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานทั้ง 5 ด้าน คือ ด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติ ด้านความรับผิดชอบ ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ด้านความสำเร็จในชีวิต และด้านความคาดหวัง โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เดชา เดชะวัฒน์ไพศาล (2552, บทคัดย่อ) ศึกษาการรับรู้คุณลักษณะของเจนเนอเรชั่นวายและแรงจูงใจในการทำงาน เป็นการสำรวจและเปรียบเทียบการรับรู้คุณลักษณะของเจนเนอเรชั่นวายและแรงจูงใจในการทำงานจากมุมมองของระหว่างเจนเนอเรชั่นต่างๆ ที่กำลังทำงานร่วมกันในองค์การปัจจุบัน (Working Generations) ตัวอย่างเจนเนอเรชั่นวาย 101 ตัวอย่าง และเจนเนอเรชั่นเอ็กซ์ร่วมกับเบบี้บูมเมอร์ส 102 ตัวอย่าง

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างแต่ละเจนเนอเรชันมีมุมมองต่อคุณลักษณะและพฤติกรรมของเจนเนอเรชันวัยในหลายปัจจัยแตกต่างกัน ซึ่งสื่อให้เห็นถึงช่องว่างในการรับรู้ที่แตกต่างกัน ส่วนผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน พบว่าเจนเนอเรชันวัยเพศชายและเพศหญิงให้ความสำคัญกับแรงจูงใจโดยภาพรวมแล้วไม่ต่างกัน แต่ประเด็นที่น่าสนใจ คือ เจนเนอเรชันวัยเพศชายให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระในการทำงานมากกว่าเพศหญิง ความต้องการแรงจูงใจในการทำงานที่แตกต่างกันระหว่างเจนเนอเรชัน ซึ่งผลการศึกษานี้สามารถนำไปประยุกต์เพื่อการเสริมสร้างการรับรู้และความเข้าใจในความเป็นเจนเนอเรชันวัย ตลอดจนความแตกต่างระหว่างเจนเนอเรชันเพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับยุคสมัยต่อไป พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและมีปัจจัยหลายด้านที่เป็นองค์ประกอบ ซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้ 1) ปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน คือ อายุ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ รายได้ ระดับการศึกษา ที่อยู่อาศัย อายุการทำงาน สถานภาพสมรส ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง เพศ จำนวนผู้อยู่ในอุปการะ ขนาดขององค์การ อาชีพคู่สมรสและจำนวนผู้มาติดต่องานต่อวัน 2) ปัจจัยหลายด้านที่เป็นองค์ประกอบของแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน คือ ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่ง ด้านการได้รับความยอมรับนับถือ ด้านความสำเร็จของงาน ด้านนโยบายและการบริหาร และด้านฐานะและความมั่นคงของอาชีพ

จากผลการศึกษาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน ตามทัศนะที่หลากหลายของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าแรงจูงใจมีอิทธิพลต่อผลผลิต ผลผลิตของงานจะมีคุณภาพดี มีปริมาณมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับ การจูงใจในการทำงาน ดังนั้น ผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานจึงจำเป็นต้องเข้าใจว่าอะไร คือแรงจูงใจที่จะทำให้องค์การทำงานอย่างเต็มที่ สามารถตอบสนองต่องานและวิถีทำงานขององค์กรได้ การสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรในองค์การจึงมี ความสำคัญ สามารถสรุปความสำคัญของแรงจูงใจในการทำงานมีองค์ประกอบเกี่ยวข้องอยู่ 6 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1. ลักษณะงานที่ปฏิบัติ 2. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน 3. บรรยากาศการทำงาน 4. การยอมรับนับถือ 5. ความมั่นคงในงาน และ 6. ความก้าวหน้าในงาน

และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และผู้ปฏิบัติ

ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญเรื่องนี้เป็นอย่างมากเพราะเป็นแรงผลักดันที่สำคัญและปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้องค์การสามารถบรรลุประสิทธิผลที่กำหนดไว้ แรงจูงใจทำให้บุคลากรมีความรู้สึกที่ดีต่อองค์การ ทำให้เกิดความพอใจในงานที่ทำ ทำให้งานออกมาดี มีคุณภาพ งานเสร็จเร็วตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใช้ความรู้ความสามารถ ศักยภาพ หรือสมรรถนะในการทำงานเพื่อพัฒนาองค์การ การเข้าใจแรงจูงใจขององค์การ ผู้บริหารรู้วิธีการสร้างแรงจูงใจที่สนองต่อความต้องการของบุคลากรจะทำให้ผู้บริหารเป็นบุคคลที่รู้จักคนอื่น อันจะทำให้เกิดความจงรักภักดีต่อองค์การ สมาชิกในองค์การมีความรักสามัคคี สร้างการทำงานเป็นทีม ช่วยให้การควบคุมกำกับ การติดตามผู้ปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความราบรื่น ดังคำกล่าวที่ว่า

“...บุคลากรของผม ผมรู้ขนาดไหน เขาต้องรู้ขนาดนั้น ไปประชุมมาต้องมาคุยให้ลูกน้องฟังหมด ยกตัวอย่าง บ่อก๊าซชีวภาพ ผมก็ส่งลูกน้องไปศึกษา สร้างแรงจูงใจให้ลูกน้องทำงาน หารายได้ให้ลูกน้องในช่วงวันหยุด เช่น การไปติดตั้งก๊าซชีวภาพ เป็นต้น..”

สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม  
(รหัส P2-2:25:39 วันที่ 4 มกราคม 2560)

“...ปีละ 2 ครั้ง ประเมินเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของเราเป็นในรูปของคณะกรรมการ จะต้องมีการตั้งแต่วิธีการวัดผลขององค์การ การมาทำงานสาย หากเกินเกินกำหนดจะไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน..การลา การขาด ก็เป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่ง...”

สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล  
(รหัส P3-2:25:39 วันที่ 4 มกราคม 2560)

“...งานหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสุขาภิบาลอาหาร... มีการออกตรวจ  
ร้านอาหาร แผงลอยที่มาขออนุญาตตามมาตรฐานสุขาภิบาล ให้คำแนะนำผู้ประกอบการ  
...ได้รับการอบรมจากหน่วยงานสาธารณสุข เวลาออกตรวจก็มีการประสานเจ้าหน้าที่จาก  
โรงพยาบาลมาตรวจร่วมกัน...หัวหน้ามีความเป็นกันเอง เปิดโอกาสให้เราได้ใช้  
ความสามารถได้อย่างเต็มที่ คอยให้คำชี้แนะในการทำงาน เวลามีปัญหาก็เข้ามาช่วยเหลือ  
ทางออกให้...”

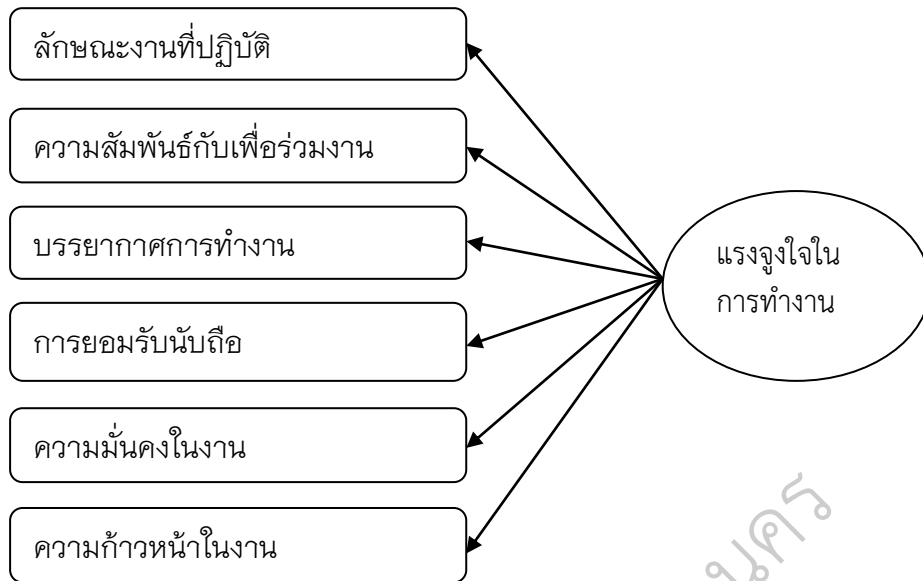
สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

(รหัส P4-2:27:39 วันที่ 4 มกราคม 2560)

จากการทบทวนวรรณกรรมของแรงจูงใจในการทำงานตามทัศนะที่หลากหลาย  
ของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น เมื่อประมวลโดยสรุปจะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบ  
เกี่ยวข้องกับความจูงใจในการทำงานขององค์การใน 6 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1. ลักษณะ  
งานที่ปฏิบัติ 2. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน 3. บรรยากาศการทำงาน 4. การยอมรับ  
นับถือ 5. ความมั่นคงในงาน และ 6. ความก้าวหน้าในงาน (Randall (1987), สมพงษ์ เกษม  
สิน (2526), อรุณ รักธรรม (2533), พันธ์ หันนาคินทร์ (2539), พรนพ พุกกะพันธ์ (2544),  
ประดิษฐ์ อุปรมัย (2548), ไพโรจน์ อูลิต (2548), ลัดดา พัชรวิภาส (2550), ปรียา  
พรรณ ละอองนวล (2550), นนทช พรอมไธสง (2551), เดชา เดชะวัฒน์ไพศาล (2552))

จากผลการศึกษาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับองค์ประกอบของแรงจูงใจ  
ในการทำงาน ผู้วิจัยได้นำเข้าสู่การวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความสอดคล้อง  
และความแตกต่างขององค์ประกอบที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า พบว่ามี 6 องค์ประกอบ  
ได้แก่ 1) ลักษณะงานที่ปฏิบัติ 2) ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน 3) บรรยากาศการทำงาน  
4) การยอมรับนับถือ 5) ความมั่นคงในงาน 6) ความก้าวหน้าในงาน สามารถแสดง  
ความสัมพันธ์ของรูปแบบของแรงจูงใจในการทำงานได้ดังภาพประกอบ 5





ภาพประกอบ 5 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบแรงจูงใจในการทำงาน

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในองค์การ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการผลักดันกลยุทธ์ขององค์การในการบริหารองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่องค์การตั้งไว้ ผู้บริหารต้องสร้างกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายและกลยุทธ์ภายใต้ข้อจำกัดทั้งภายในและภายนอกองค์การ

Bateman and Snell (2004) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารในการขับเคลื่อนกลยุทธ์ภายใต้สภาพแวดล้อมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยผู้บริหารมีบทบาทหน้าที่ทางการบริหาร 3 ประเภท ได้แก่

1. การวางแผนเพื่อส่งมอบคุณค่าเชิงกลยุทธ์ (delivering strategic value) เป็นการบริหารแบบรวมศูนย์ หรือแบบบนลงสู่ล่าง (top-down) แบบในอดีตที่ผ่านมาต้องถูกปรับเปลี่ยน โดยการส่งมอบคุณค่าเชิงกลยุทธ์ให้กับบุคลากรภายในและภายนอกองค์การ เพื่อสร้างเครือข่ายของการผลักดันความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้
2. การจัดองค์การเพื่อสร้างองค์การที่มีลักษณะพลวัต (building dynamic organization) เป็นการจัดองค์การแบบมุ่งเน้นการกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาต้องถูกปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นการให้ความสำคัญกับทัศนคติในการปฏิบัติงานของบุคลากรในฐานะที่เป็นทรัพยากรการบริหารที่มีคุณค่ามากที่สุด ผู้บริหารต้องสร้างองค์การที่มีความยืดหยุ่นและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับบุคลากร เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การระดมกำลังคน (mobilizing people) เป็นการปฏิบัติงานของบุคลากรตามความรับผิดชอบของตน จะต้องถูกปรับเปลี่ยนโดยผู้บริหารต้องดำเนินบทบาทของภาวะผู้นำในรูปแบบต่างๆ ทั้งการมอบอำนาจหน้าที่แก่บุคลากรและสร้างแรงจูงใจในการทำงานนอกเหนือไปจากการทำงานตามความรับผิดชอบของตน โดยยึดถือหลักการที่วางงานที่ยิ่งใหญ่ต้องเกิดขึ้นจากการทำงานแบบกลุ่ม ทั้งภายในกลุ่มงานเองและข้ามพรมแดนของกลุ่มงาน ทั้งนี้ภายใต้กระบวนการดังกล่าว คือ การสื่อสารกันอย่างมีประสิทธิภาพทั้งโดยส่วนบุคคลต่อส่วนบุคคล และโดยองค์การทั้งหมด
3. การควบคุมเพื่อการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลง (learning and changing) บทบาทหน้าที่ทั้ง 3 ด้านข้างต้นไม่สามารถนำพาองค์การประสบความสำเร็จได้ถ้าปราศจากกิจกรรมการตรวจสอบ (monitoring) การประเมินผล (evaluating) การเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็นซึ่งการตรวจสอบและควบคุมทำให้ผู้บริหารเกิดการ

เรียนรู้และมีความเข้าใจในพฤติกรรมขององค์การของตน ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานให้มีทิศทางที่มุ่งไปสู่จุดหมายที่วางไว้

การกำหนดบทบาทหน้าที่ในการบริหารของ Bateman and Snell (2004) ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมและสั่งการเป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของบุคลากรในองค์การที่มีส่วนร่วมอย่างมากในการขับเคลื่อนกลยุทธ์ขององค์การ สอดคล้องกับแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานของข้าราชการในองค์การเทศบาล ในการขับเคลื่อนการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม ผ่านทางกลไกการส่งเสริม การมีส่วนร่วมปฏิบัติงานเพื่อสร้างเครือข่ายของการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย และในแนวคิดที่มีลักษณะเดียวกับ

Macmillan and Tampoe (2000) ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างค่านิยมการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการขับเคลื่อนกลยุทธ์ โดยการขับเคลื่อนกลยุทธ์หรือการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (strategy implementation) อาจจะถูกต่อต้านจากบุคลากร เนื่องจากบุคลากรต้องเรียนรู้การทำงานใหม่ที่แตกต่างจากเดิม ซึ่งการส่งเสริมการร่วมกันทำงานหรือการทำงานเป็นกลุ่ม และการทำงานเป็นทีม จะทำให้บุคลากรมีความมั่นใจที่จะรับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการผลักดันกลยุทธ์หรือนโยบาย โดยเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาการทำงานจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของตนไปสู่การสร้างเครือข่ายการทำงานแบบกลุ่มหรือแบบทีมในอนาคต กระบวนการมีส่วนร่วมได้ส่งเสริมให้คนเข้ามามีบทบาทร่วมคิดร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหาที่สมาชิกมีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งทางตรงตามบทบาทหน้าที่ที่องค์การมอบหมาย และทางอ้อมที่เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของสมาชิกในองค์การ ซึ่งองค์การที่จะสร้างการมีส่วนร่วมจะต้องสร้างโอกาสให้บุคลากรทั้งภายในและภายนอกองค์การเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานด้วยกลไกการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน กระตุ้น และให้ความช่วยเหลือทางทรัพยากรตลอดจนมอบอำนาจในการตัดสินใจให้บุคลากร

การมีส่วนร่วมสามารถเกิดขึ้นได้ด้วยตนเองจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรหรือเกิดจากการบริหารขององค์การ เพื่อสร้างเครือข่ายการทำงาน ซึ่งการสร้างการมีส่วนร่วมมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายด้านทั้งระดับบุคคลและสภาพแวดล้อม

สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคล การมีส่วนร่วมของบุคคลขึ้นอยู่กับความพร้อมของตนเองในการที่จะเข้าใจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้โดยสังเกตการณ์ มีการเข้าใจในสิ่งเร้า

ที่สามารถแสดงออกมาได้ด้วยตนเอง โดยมีส่วนร่วมต่อการเห็นใจซึ่งกันและกัน โดยที่การกระทำเหล่านั้นมี 4 รูปแบบ คือ

1.1 การกระทำที่มีเหตุผล (rational) เป็นการกระทำที่ใช้วิธีการอันเหมาะสมในการที่จะให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่เลือกไว้อย่างมีเหตุผล ไม่ว่าจะผ่านทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม

1.2 การกระทำที่เกี่ยวกับค่านิยม (value) เป็นการกระทำที่ใช้วิธีการที่เหมาะสมเพื่อทำให้ค่านิยมสูงสุดในชีวิต มีความสมบูรณ์พร้อม โดยมุ่งไปสู่ด้านจริยธรรม ศาสนาและ ศิลธรรม เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบในชีวิตและสังคม

1.3 การกระทำตามประเพณี (traditional) เป็นการกระทำที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงยึดเอาแบบอย่างที่เคยทำมาในอดีตเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงเหตุผล

1.4 การกระทำที่แฝงด้วยเสน่หาหรือความรัก (affective) เป็นการกระทำที่มีอารมณ์แสดงความผูกพันทางจิต ระหว่างผู้กระทำกับจุดมุ่งหมายของการกระทำ เป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงเหตุผลอย่างใดนอกจากเรื่องส่วนตัว

2. ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมของบุคคลจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคม และเศรษฐกิจด้วย

3. ปัจจัยทางการติดต่อสื่อสาร จะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอน คือ

3.1 ขั้นตอนการรับรู้ ได้แก่ การรับรู้หรือการทราบข่าวในวิทยาการใหม่ ที่มีอยู่แต่ไม่แสวงหาข่าวสารเพิ่มเติม

3.2 ขั้นตอนของความสนใจ ได้แก่ เริ่มมีความสนใจในความรู้ใหม่นั้น โดยการแสวงหาความรู้เพิ่มเติม

3.3 ขั้นตอนการตัดสินใจ ได้แก่ การไตร่ตรองถึงผลดี ผลเสียของความรู้ ที่มีอยู่ในใจก่อนจะตัดสินใจว่าจะลองทำหรือไม่ต่อไป

3.4 ขั้นตอนการทดลองทำ ได้แก่ การนำเองความรู้ใหม่นั้นไปปฏิบัติ เพื่อดูผลก่อนที่จะตัดสินใจยอมรับใช้ต่อไป

3.5 ขั้นตอนการยอมรับ ได้แก่ การตกลงในนำวิทยาการใหม่ๆ นั้นไปปฏิบัติ ได้อย่างเต็มที่

Becker, Houselid and Ulrich (2001) ศึกษาพฤติกรรมการมีส่วนร่วมได้รับ อิทธิพลจากตัวตนของบุคคลแต่ละคน และสภาพแวดล้อมที่บุคคลนั้นปฏิบัติงานหรือเข้าไป

มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้นการขับเคลื่อน กลยุทธ์ขององค์การที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมและทัศนคติ จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมระดับบุคคลที่แตกต่างกัน เนื่องจาก บุคลากรแต่ละคนมีปัจจัยส่วนตัวและได้รับผลกระทบจากองค์การที่ต่างกัน ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวทำให้การศึกษาด้านการพัฒนาองค์การ ปรับแนวคิดจากการให้ความสำคัญกับการออกแบบโครงสร้างสู่การให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของบุคลากร ที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การ และได้ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์ บุคลากรและผลการทำงานของบุคลากร โดยการผลักดันกลยุทธ์ของผู้บริหารสู่ กระบวนการทำงานในองค์การจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระดับบุคลากร เพื่อตอบสนองการปฏิบัติตามกลยุทธ์ ดังนั้น ผู้บริหารองค์การจะต้องมีการวางแผนการ จัดการพัฒนาพฤติกรรมระดับบุคคล เพื่อให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ผลักดันและส่งเสริม การปฏิบัติตามเป้าหมายในกลยุทธ์ที่วางไว้ หรือกล่าวได้ว่าผู้บริหารองค์การจะต้องกำหนด กระบวนการสร้างค่านิยม (value creation process) ที่ส่งเสริมการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ โดยกระบวนการสร้างค่านิยมจะเกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการทุกบทบาทหน้าที่ ในองค์การ เพื่อที่จะเพิ่มบทบาทของผู้ปฏิบัติกลยุทธ์ให้มีคุณภาพและจำนวนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกำหนดกระบวนการสร้างค่านิยมเพื่อให้บุคลากรขององค์การร่วมกันปฏิบัติ แล้ว การติดตามและวัดผลของพฤติกรรมของบุคคลมีความสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้บริหาร จะต้องกำหนดตัวชี้วัดพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสมกับการผลักดันกลยุทธ์ รวมทั้งนำ ตัวชี้วัดที่กำหนดไปเชื่อมโยงกับระบบการบริหารงานบุคคล เพื่อใช้ในการติดตามผลงาน ตลอดจนการกำหนดผลตอบแทนที่เหมาะสมและการพัฒนาบุคลากรด้วยเทคนิควิธีการ ต่างๆ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544) ได้เห็นความสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายและกลยุทธ์ขององค์การ และนำรูปแบบการบริหารมุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ (results based management) ที่เป็นเครื่องมือการบริหารตามแนวคิดการ บริหารตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มาใช้ในระบบ ราชการของประเทศไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นวิธีการบริหารที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานขององค์การที่ทุกคน ต้องมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และ ยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์การให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ได้ดียิ่งขึ้น โดยใช้การสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมเพื่อวัดผลการปฏิบัติงาน

เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเห็นว่า การพัฒนาระบบการบริหารระดับสูงขององค์การมีพันธะผูกมัดต่อการใช้ระบบการบริหาร มุ่งผลสัมฤทธิ์และผู้บริหารควรให้การสนับสนุนอย่างดี โดยให้เวลาติดตามผล การดำเนินงานเพื่อรับทราบปัญหาและแก้ไขปัญหาค่าทันเวลา นอกจากนี้การขับเคลื่อน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทำให้ทุกคนในองค์การจะต้องมีภาระรับผิดชอบเป้าหมายของ องค์การจึงอาจเกิดการต่อต้านและไม่เข้าใจ เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อธรรมเนียม ปฏิบัติแบบเดิม หรืออาจจะกระทบผลประโยชน์ของตน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องใช้การสื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างความเข้าใจการยอมรับและ การมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น สำหรับองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดเพื่อให้การบริหารงานแบบมุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ ประสบความสำเร็จอีกองค์ประกอบหนึ่ง ได้แก่ การประเมินผลการปฏิบัติ ราชการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ แนะนำแนวทางปฏิบัติ ให้ หน่วยงานต้องมีการวัดผลอย่างต่อเนื่องเพื่อวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและ เจ้าหน้าที่ที่เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน เป้าหมาย และวัตถุประสงค์มากนักน้อยเพียงใด และ ต้องประเมินจากผู้ปฏิบัติงานว่ามีส่วนร่วมในความสำเร็จหรือเกิดประโยชน์แก่ภารกิจของ หน่วยงานเพียงใด ซึ่งการประเมินจากผู้ปฏิบัติงานจะมุ่งหมายให้เกิดความสามัคคี ในการปรับวิธีการทำงานให้ร่วมมือทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ทุกองค์การ ต้องใช้ความสนใจและผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นประเด็นที่คนใหม่ ที่ทุกประเทศร่วมกันขับเคลื่อนหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน บุคลากรขององค์การจึงได้รับ ผลกระทบจากการผลักดันกลยุทธ์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งมีแนวทางการปฏิบัติ ที่กว้างขวางและครอบคลุมขั้นตอนการปฏิบัติงานตั้งแต่การกำหนดนโยบาย กำหนด กฎระเบียบการปฏิบัติงาน การจัดทำแผนงาน การจัดทำโครงการ และการบริหารงาน (ราตรี ภาธา, 2540) โดยสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้กำหนดมาตรฐาน ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การเพื่อปรับระดับการพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อม ให้เท่าเทียมกันในระหว่างประเทศ ซึ่งระบบการจัดการดังกล่าวจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ดังนี้ (กรรณิกา ทิพย์จันทร์, 2548)

#### 1. การกำหนดนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม (environmental policy)

ซึ่งกล่าวถึงการวางนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยผู้บริหารระดับสูงขององค์การ เพื่อให้ เหมาะสมกับกิจกรรมผลิตภัณฑ์ หรือบริการของตน โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ในการรักษา

สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายและเป้าหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นผลสำเร็จ เพื่อประโยชน์ทางการค้าและอื่นๆ

2. การวางแผน (planning) เป็นการวิเคราะห์ปัญหา และพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมพร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ และตั้งเป้าหมายการดำเนินงานตามพันธกรณี ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ข้อ คือ

2.1 ทางด้านสิ่งแวดล้อม (environmental aspects) โดยคำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้ ซึ่งต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ถูกต้องอยู่เสมอ

2.2 ทางด้านกฎหมาย (legal and other requirements)

2.3 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย (objectives and targets) โดยกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายและข้อบังคับตามกฎหมายเพื่อลดและขจัดมลพิษต่างๆ

2.4 โปรแกรมเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม (environmental management programs) เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นในระยะเวลาที่กำหนด โดยสามารถปรับปรุงโปรแกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้เมื่อมีกิจกรรมผลิตภัณฑ์ หรือบริการใหม่เกิดขึ้น

3. การเริ่มปฏิบัติและดำเนินการ (structure and responsibility) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุถึงเป้าหมาย แบ่งออกเป็น 7 ข้อ คือ

3.1 โดยจัดแบ่งองค์การแต่งตั้งผู้ที่มีความรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อม

3.2 การฝึกอบรม ให้ความรู้ และเพิ่มประสิทธิภาพ (training awareness and competence) สำหรับเจ้าหน้าที่พนักงานและลูกจ้างทุกระดับเกี่ยวกับนโยบาย ผลงาน ผลกระทบ หน้าที่และวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้

3.3 การสื่อสารข้อมูล (communication) โดยขั้นตอนในการรับ-ส่ง และโต้ตอบ ข้อมูลข่าวสารทั้งภายในและนอกองค์การ รวมทั้งสาธารณชนที่อาจได้รับผลกระทบ

3.4 เอกสารการจัดการสิ่งแวดล้อม (environmental management systems documentation)

3.5 การควบคุมเอกสาร (document control) โดยจัดวิธีค้นหา ทบทวน และปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย และพร้อมที่จะนำไปใช้ รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบโดยตรง

3.6 การควบคุมการดำเนินการ (operation control) โดยกำหนดวิธีที่จะควบคุมการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ขัดกับนโยบายวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ

3.7 การเตรียมการกรณีฉุกเฉินและวิธีตอบสนอง (emergency preparedness and response) เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.8 การตรวจสอบและแก้ไข (checking and corrective action) เป็นการวิเคราะห์ วัด และประเมินผลการดำเนินการตรวจสอบและหามาตรการปรับปรุงแก้ไขแบ่งออกเป็น 4 ข้อ คือ

3.8.1 การติดตามผลและการวัดค่า (monitoring and measurement) โดยกำหนดวิธีตามตรวจสอบ บันทึก และวัดค่าที่สำคัญที่เป็นระยะๆ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายและอื่นๆ

3.8.2 การแก้ไขและป้องกันผลที่ไม่เป็นไปตามความต้องการ (nonconformance and corrective and preventive action)

3.8.3 การเก็บข้อมูล (record) โดยกำหนดวิธีบันทึกข้อมูลต่างๆ รวมทั้งการดำเนินงาน ช่วยบำรุง ฝึกอบรม และผลของการติดตามตรวจสอบและทบทวนการทำงาน เพื่อไม่ให้สูญหายและง่ายต่อการใช้งาน

3.8.4 การตรวจสอบระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (environmental management system audit) โดยกำหนดโปรแกรมในการตรวจสอบเป็นระยะๆ

4. การพิจารณาโดยผู้บริหาร (management review) เพื่อรับทราบผลการจัดการสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายขององค์การให้ถูกต้องทันต่อเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ

5. การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (continual improvement) หมายถึง การเริ่มต้นจากองค์การที่มีผลการปฏิบัติงาน (performance) ทั้งที่ได้ตามข้อกำหนดและไม่ได้ตามข้อกำหนดของกฎหมาย หรือมีผลปฏิบัติงานสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี จนสามารถปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ รวมทั้งการได้รับการยอมรับที่ดีขึ้น (acceptance) ความพึงพอใจสูงขึ้น (satisfaction) และการแสดงว่าเห็นคุณค่าในสิ่งที่ท่านได้ทำลงไปมากขึ้น (recognition) จากผู้มีส่วนได้เสียในด้านสิ่งแวดล้อม (stakeholder) หรือบุคคลต่างๆ ที่สนใจ (interested parties) ซึ่งเป็นบุคคลหรือกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องที่อาจส่งผลต่อ



องค์การได้ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ หรือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงาน  
ด้านสิ่งแวดล้อมขององค์การทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

ราตรี ภาธา (2540) ศึกษาพบว่า กระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การ  
ทั้ง 5 ขั้นตอน ได้ครอบคลุมการปฏิบัติงานทุกส่วนขององค์การทำให้การจัดการ  
สิ่งแวดล้อมกลายเป็นหน้าที่ของทุกๆ คน ทุกระดับ ทุกห้องที่จะต้องมีส่วนร่วมในการ  
ผลักดันกลยุทธ์การจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านการควบคุมและป้องกัน เพราะเมื่อ  
เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้น ถึงแม้จะมีวิธีการแก้ไข แต่จะต้องใช้งบประมาณ คน และเวลาจำนวนมาก  
และถึงแม้ว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมไม่ใช่หน้าที่ที่ทุกคนต้องเข้ามามีส่วนร่วม  
ในรายละเอียดทั้งหมด แต่บุคลากรทุกคน ควรเข้าใจ ช่วยเหลือ ร่วมมือ และประสานงาน  
ในส่วนที่ตนเองสามารถเกี่ยวข้องได้ ไม่ว่าจะเป็นชุมชน หรือท้องถิ่นเล็กๆ จนถึงระดับชาติ  
เพราะบางครั้งภาครัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือเป้าหมายหลักเพื่อแก้ไขปัญหา  
สิ่งแวดล้อมระดับชาติแต่เมื่อนำแผนปฏิบัติไปใช้ภายใต้สภาพพื้นที่ที่แตกต่างกัน ทั้งทางภูมิ  
ประเทศ ลักษณะทางสังคม ซึ่งบุคลากรในองค์การระดับพื้นที่จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วม  
เพื่อให้นโยบายและมาตรการที่ภาครัฐกำหนดไว้บรรลุเป้าหมาย

ตามที่ได้นำเสนอแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันกลยุทธ์  
ขององค์การจะพบได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อระดับความสำเร็จของ  
องค์การ โดยการมีส่วนร่วมกลายเป็นหัวใจของการเสริมพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม  
(teamwork) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ และความร่วมมือนั้นระดับ  
ของความสำเร็จของกลยุทธ์ขององค์การจึงเชื่อมโยงกับระดับและวิธีการในการมีส่วนร่วม  
ขับเคลื่อนกลยุทธ์ของบุคลากรในองค์การ ซึ่งการกำหนดระดับและวิธีการในการมีส่วนร่วม  
มีนักวิชาการเสนอแนวคิดไว้หลายแนวทาง โดยส่วนใหญ่จะพิจารณาจากระดับความ  
เกี่ยวข้องของบุคลากรทั้งในเรื่องของความรับผิดชอบและการปฏิบัติที่มีต่อกิจกรรมที่จะเข้า  
ไปมีส่วนร่วม โดย Cohen and Uphoff (1380) ได้สร้างพื้นฐานเพื่อการอธิบายและวิเคราะห์  
การมีส่วนร่วมในรูปแบบของกิจกรรมการมีส่วนร่วม โดยแบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมเป็น  
4 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) ซึ่งอาจเป็น  
การตัดสินใจตั้งแต่ในระยะริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจปฏิบัติการ

รูปแบบที่ 2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (implementation) ซึ่งอาจเป็นไปได้ในรูปแบบของการเข้าร่วม โดยการให้การสนับสนุนด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารการเข้าร่วมมือ และการเข้าร่วมด้วยการร่วมแรงร่วมใจ

รูปแบบที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (benefits) ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุประสงค์ ผลประโยชน์ทางสังคม และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมด้วย

รูปแบบที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมด้วย

การกำหนดระดับการมีส่วนร่วมได้ถูกนำเสนอใน 2 มุมมองคือ มุมมองภายในองค์การ ซึ่งเป็นระดับของการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การ และมุมมองภายนอกองค์การซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของบุคคลนอกองค์การที่มีต่อกิจกรรมขององค์การ และเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักการบริหารจากการบริหารแบบดั้งเดิมที่แบ่งแยกให้บุคลากรภายในองค์การเป็นผู้ผลิต และบุคลากรนอกองค์การเป็นผู้รับผลจากการกระทำขององค์การมาเป็นการสร้างเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกองค์การเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ส่งผลให้เกิดการกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์การเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน เช่น การศึกษาการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในองค์การซึ่ง

วินิตา สุทธิสมบูรณ์ (2541) ได้อธิบายขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ การควบคุม และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ได้รับความรู้และการพัฒนาด้านภูมิปัญญา โดยการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง ขั้นตอนของประชาชนในการมีส่วนร่วมมี 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2541) ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน มี 4 ขั้นตอน เช่นกัน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของชุมชน
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกิจกรรมต่างๆ โดยไม่มีผู้ช่วย
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงานตามความสามารถของประชาชนแต่ละคน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ทำให้ประชาชนทราบถึงข้อดี ข้อเสียในการดำเนินงาน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2549) ได้อธิบายขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in decision-making) เป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม โดยกำหนดระดับของการมีส่วนร่วม วิธีการตัวบุคคล กิจกรรมที่จะดำเนินการ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของชุมชน (participation in implementation) เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของชุมชน ทั้งการบริหารและการประสานงาน
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา (participation in benefit) ประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน (participation in evaluation) เป็นการประเมินด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นไปอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ มีอำนาจมากน้อยเพียงใดในการเข้ามามีส่วนร่วม

สมยศ นาวิการ (2545) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมขององค์การเป็นกระบวนการของการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจเน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของพวกเขาในการแก้ไขปัญหา

ประยูร อาษานอก (2541) ได้กล่าวถึงความล้มเหลวของทีมงานหรือการบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังนี้ 1) ผู้นำของทีมงานไร้สมรรถภาพ หรือไม่มีศิลปะการใช้ภาวะผู้นำ 2) การไม่คงเส้นคงวาของสมาชิกในการปฏิบัติตน 3) ไม่ให้เกียรติหรือเคารพศักดิ์ศรีซึ่งกันและกัน 4) การหลีกเลี่ยงการเข้าประชุมและการเข้าประชุมไม่พร้อมเพียงกัน 5) ไม่ปฏิบัติ

ตามปทัสสถานของกลุ่ม 6) การไม่ยึดนโยบายและจุดประสงค์ของทีมงาน 7) การยึดถือประโยชน์ส่วนตนของสมาชิกบางคน 8) ทีมงานไม่พยายามแสดงความสามารถของตนเองอย่างเต็มความสามารถ 9) การปฏิบัติงานที่ขาดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันสมัย และเพียงพอ 10) ทีมงานไม่มีความสามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยี 11) การชิงดีชิงเด่นระหว่างสมาชิก 12) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของสังคม

กรรณิกา ทิพย์จันทร์ (2548) ได้กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของ พนักงานในระบบจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 1401 โดยแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1 ร่วมคิดหรือตัดสินใจ ระดับ 2 ระดับปฏิบัติการ ระดับ 3 ร่วมคิดตามประเมินผล ระดับ 4 ร่วมรับผลประโยชน์ เช่นเดียวกันกับการศึกษาของ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) ได้รวบรวมแนวคิดการกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็น 6 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1 ร่วมรับรู้ ระดับ 2 ร่วมคิดและแสดงความคิดเห็น ระดับ 3 ร่วมพิจารณาและร่วมตัดสินใจ ระดับ 4 ร่วมดำเนินงาน ระดับ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล และระดับ 6 ร่วมรับผล ซึ่งแนวทางการกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในและภายนอกองค์การมีทิศทางไปในทางเดียวกัน คือ การกำหนดจากระดับความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีต่อการปฏิบัติงานใดๆ ขององค์การ ซึ่งแต่ละบุคคลมีเงื่อนไขที่ส่งผลทางบวกและทางลบต่อระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน

สรุปจากผลการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์การ จะเห็นว่าการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดผลดีต่อการขับเคลื่อนองค์การ กล่าวคือผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมย่อมเกิดความภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารองค์การ ความคิดเห็นถูกรับฟังและนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาองค์การ และที่สำคัญผู้ที่มีส่วนร่วมจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์การ ความรู้สึกเป็นเจ้าของจะเป็นพลังในการขับเคลื่อนการทำงานขององค์การได้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์เพื่อให้ได้องค์ประกอบสำคัญในการศึกษา อันเป็นแนวทางนำไปสู่องค์ประกอบสำคัญในการศึกษาวิจัย ซึ่งประกอบด้วย 1. การมีส่วนร่วมในการประชุม/วางแผน 2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล 5. การมีส่วนร่วมในการใช้และได้รับประโยชน์

และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และผู้ปฏิบัติด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของบุคลากรองค์การ พบว่า การบริหาร

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุประสิทธิภาพที่กำหนดไว้ได้ต้องส่งเสริมและสนับสนุนการบุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการที่มีผลกระทบต่อองค์การหรือแม้แต่ที่มีผลกระทบต่อประชาชน สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นหรือให้ข้อมูล มีการร่วมปรึกษาหารือกัน และให้อำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบของราชการ

ดังคำกล่าวที่ว่า

“เดี๋ยวนี้บริบทสังคม บ้านเมืองเราเปลี่ยนแปลงไปมาก ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทุกคน ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย ตรวจสอบได้ มีอะไรไม่ชอบมาพากลถ้าไม่ระวังก็เป็นข่าวเดี๋ยวนี้เร็วมาก ปัจจัยที่ต้องให้ความสำคัญก็จะมีเรื่องนโยบายผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เดี่ยวนี้ต้องเป็นประชาธิปไตย ต้องสร้างให้ชุมชนและคนในองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดตั้งแต่ร่วมการตัดสินใจ การวางแผน การปฏิบัติ และการประเมินผล แม้กระทั่งให้เข้ามาตรวจสอบความโปร่งใส โดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล ประเด็นที่สองเรื่องนโยบายไทยแลนด์ 4.0 เนาะครับ ทำอย่างไรประชาชนจะได้รับบริการที่รวดเร็วซึ่งการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานและบริการประชาชนจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพ และมีความรวดเร็วอีกทั้งประหยัดด้วย ประเด็นต่อมาคือเรื่องของกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม หน่วยงานเรามีการจัดทำข้อบัญญัติเทศบาลที่สอดคล้องกับบริบทปัญหาและสอดคล้องกับกฎหมายสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ปี 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปี 2560 และมีกฎหมายอีกหลายฉบับทุกอย่างลงมาหาท้องถิ่นหมด ผมก็ต้องอาศัยการศึกษา อาศัยนักกฎหมาย ปลัดเป็นที่ปรึกษา ซึ่งหน่วยงานเราให้ความสำคัญเรื่องนี้มากๆ เพราะเป็นสิ่งที่ต้องทำให้ถูกต้อง”

สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล

(รหัส P1-1:1:9 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“ส่วนใหญ่ขับเคลื่อนในรูปของคณะกรรมการสุขภาพีบาลประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มีนายอำเภอเป็นประธาน...”

สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

(รหัส P2-1:3:2 วันที่ 12 ตุลาคม 2559)

“ผมคิดว่า น่าจะเป็นทีมงานทุกคนที่ทำงานร่วมแรงร่วมใจกัน การเสียสละ โดยเฉพาะเรื่องคน ผมให้ความสำคัญมาก คนต้องเก่งต้องรู้สิ่งที่ตนจะทำถ้าไม่รู้เราก็หาคนมาสอน หรือไม่ก็ส่งไปอบรม แม้โครงสร้างเรา仍将ขาดอยู่แต่เราก็ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทุกงานอันไหนขาดก็ประสานภายในถ้าไม่มีถามเครือข่าย...”

สัมภาษณ์นายกเทศมนตรี

(รหัส P1-2:1:35 วันที่ 4 มกราคม 2560)

ผู้วิจัยได้นำเข้าสู่การวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความสอดคล้องและความแตกต่างขององค์ประกอบที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า อันเป็นแนวทางนำไปสู่การสังเคราะห์เพื่อใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการศึกษาวิจัย สรุปดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน เป็นการมีส่วนร่วมในการวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนกำหนดรายละเอียดหรือวิธีการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงวางแผนปรับปรุงแก้ไขปัญหาเพื่อติดตามผลการดำเนินงานและมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการขององค์กร (ประยูร อาษานอก (2541), วนิตา สุทธิสมบุรณ์ (2541), สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2541), สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545), สมยศ นาวิกการ (2545), กรรณิการ์ ทิพยจันทร์ (2548))

2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการสนับสนุนให้องค์กรเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ เพื่อนำสู่การปฏิบัติและปรับปรุงแก้ไขปัญหาในการดำเนินงาน Cohen and Uphoff (1980), Macmillan and Tampoe (2000), Bateman & Snell (2004), วนิตา สุทธิสมบุรณ์ (2541), สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2541), สำนักงาน ก.พ. (2544), สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545), สมยศ นาวิกการ (2545), กรรณิการ์ ทิพยจันทร์ (2548)

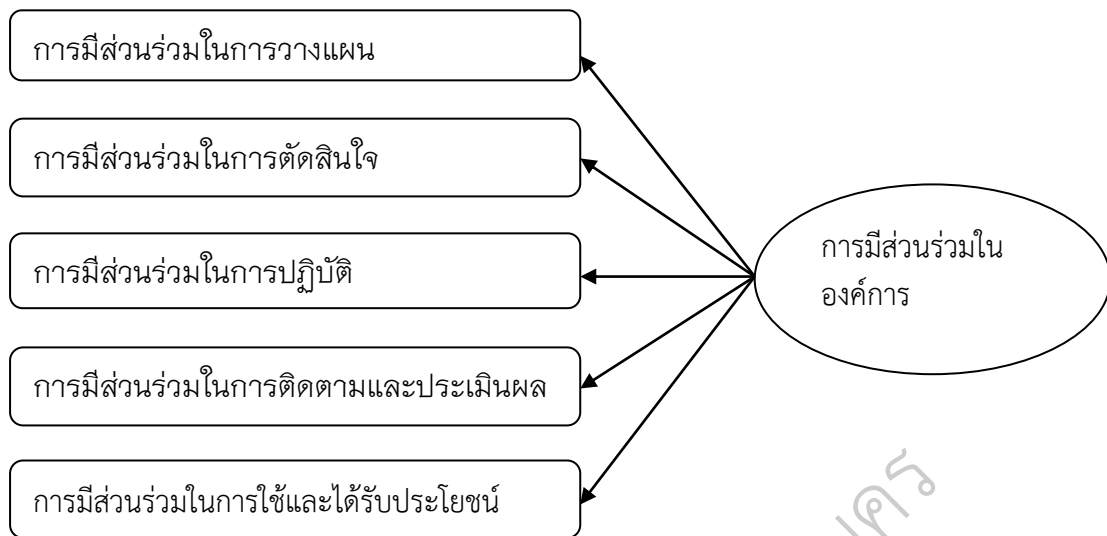
3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ โดยการเข้าไปมีส่วนในการจัดโครงการ/กิจกรรมต่างๆ การเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ขององค์กร ซึ่งได้ดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้และมีมีส่วนร่วมในการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดีขึ้น

Macmillan and Tampoe (2000), Becker, Houselid and Ulrich (2001), Bateman & Snell (2004), ราตรี ภาธา (2540), วนิดา สุทธิสมบุรณ์ (2541), สำนักงาน ก.พ. (2544), สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545), กรรณิการ์ ทิพยจันทร์ (2548)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรอยู่เสมอ มีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร มีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร และหากพบปัญหาจะนำปัญหานั้นไปปรับปรุงพัฒนากิจกรรม/โครงการต่างๆ ขององค์กร (Cohen and Uphoff (1980), Becker, Houselid and Ulrich (2001), Bateman & Snell (2004), วนิดา สุทธิสมบุรณ์ (2541), สัจญา สัจญาวิวัฒน์ (2541), สำนักงาน ก.พ. (2544), สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545), กรรณิการ์ ทิพยจันทร์ (2548))

5. การมีส่วนร่วมในการใช้และได้รับประโยชน์ โดยการได้รับประโยชน์จากการนำแผนการดำเนินงานไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ได้รับการฝึกอบรมตามความต้องการ เพื่อนำความรู้และทักษะมาใช้ในการสร้างผลงานที่ดี ได้รับการถ่ายทอดความรู้เพื่อนำความรู้มาใช้ในการสร้างผลงานที่ดีและทำกิจกรรมร่วมกัน (Cohen and Uphoff (1980), ประยูร อาษานอก (2541), วนิดา สุทธิสมบุรณ์ (2541), สัจญา สัจญาวิวัฒน์ (2541), สำนักงาน ก.พ. (2544), สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545), กรรณิการ์ ทิพยจันทร์ (2548), นิรันดร์ จงวุฒิวัดย์ (2549))

จากผลการสังเคราะห์องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี พบว่ามี 5 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการวางแผน 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล 5) การมีส่วนร่วมในการใช้และได้รับประโยชน์ สามารถแสดงความสัมพันธ์ของรูปแบบของแรงจูงใจในการทำงานได้ดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการมีส่วนร่วมในองค์การ



## 6. แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

### 6.1 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 6.1.1 ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น และเทศบาล

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็สำนวนรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

William A. Robson (1967) (อ้างถึงใน กรมการปกครอง, 2543) นิยามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้นๆ

William V. Holloway (1959) (อ้างถึงใน กรมการปกครอง, 2543) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Emile J. Sady (อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

William A. Robson (1953) (อ้างถึงใน กรมการปกครอง, 2543) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

จากนิยามต่างๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติ

บัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์ และความต้องการของชุมชนอยู่ภายใต้ความควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบกลไกของประชาธิปไตยที่แท้จริงด้วย

โดยสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

การปกครองท้องถิ่นมีหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากรขนาดพื้นที่ เป็นองค์การที่มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามสิทธิตามกฎหมายดำเนินการปกครองตนเอง ทั้งที่เป็นสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น และสิทธิในการคำนวณงบประมาณ เพื่อบริหารจัดการตามอำนาจที่มีอยู่ โดยมีองค์ประกอบที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือมีองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย

### 6.1.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ (อุทัย หิรัญโต 2523)

6.1.2.1 สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

6.1.2.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองประชาชนจึงได้มีการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาของ

สหประชาชาติ องค์การวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of social affair) ได้ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรีประชากรประมาณ 50,000 คนแต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วยเช่น ประสิทธิภาพในการหารายได้ และ บุคลากร เป็นต้น

6.1.2.3 การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาล เป็นสำคัญ

6.1.2.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากรัฐบาลกลาง แห่งชาติมีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

6.1.2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารด้วยตนเอง

6.1.2.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจการภายในของเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องรอกการอนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

6.1.2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตของกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

6.1.2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังอยู่ในการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ที่เดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้นเพราะฉะนั้น ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไปของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับ คำกล่าวของ Jacques Moreau ได้กล่าวไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่

- 1) มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน
- 2) มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน

- 3) มีองค์การเป็นของตัวเอง
- 4) มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ตนเอง
- 5) มีการกำกับดูแลจากรัฐ

การปกครองท้องถิ่นนั้นกำหนดขึ้นบนรากฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญ คือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

### 6.1.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

6.1.3.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองอันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

6.1.3.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล

6.1.3.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญ of ท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ปัญหาในถิ่นของตน

6.1.3.4 การปกครองสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

### 6.1.4 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องหมายถึง กำลังประมาณกำลังคน กำลังความสามารถอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในประเทศ ก็ไม่ควรให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาระดับอุดมศึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการมีหลักการดังนี้

6.1.4.1 เป็นงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การทำถนน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

6.1.4.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

6.1.4.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุข ด้านนี้มีความสำคัญกับท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยงานสาธารณสุข ให้มีงานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

6.1.4.4 เป็นงานเกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากลปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่เป็น จัดให้มีโรงงาน และการจัดตลาดต่างๆ ที่มีรายได้สามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

### 6.1.5 แนวคิด ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบปกครองประเทศ โดยทั่วไป หลักการจัดระเบียบประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

6.1.5.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ให้แก่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือกระทรวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

#### 1) ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1.1) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาดและทันที่

1.2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

### 1.3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่ลดหลั่นกันไป

(Hierarchy)

#### 2) จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

##### 2.1) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต

ทำให้นโยบายแผน หรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

##### 2.2) ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้า

ทั่วประเทศมิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

##### 2.3) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะมารถหยุดหมุนเวียน

เจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่างๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องซื้อจัดหาประจำทุกจุด

##### 2.4) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงานการ

ปกครองในท้องถิ่นเป็นไปตามแนวเดียวกัน

##### 2.5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่

ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแผนอันเดียวกัน

#### 3) จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

##### 3.1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างได้ได้ผลดีในทุกๆท้องถิ่น

ในเวลาเดียวกันเพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ อาจตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในท้องถิ่นได้ไม่ทั่วถึง

##### 3.2) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอน

มากมายตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

##### 3.3) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบอบ

ประชาธิปไตย

##### 3.4) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่าง

แท้จริงเพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

#### 6.1.5.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง

หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่ได้วางไว้

1) ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1.1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

1.2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

1.3) เป็นการบริหารงานภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

2) จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.1) หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง

2.2) ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

2.3) เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น

2.4) มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักระบบการปกครองตนเอง

3) จุดอ่อนของการแบ่งอำนาจปกครอง

3.1) เป็นอุปสรรคของการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

3.2) เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลางและระดับส่วนภูมิภาค

3.3) ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตเกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

3.4) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น



3.5) บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่อาจจะเนื่องมาจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

#### 6.1.5.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องถ่วงมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

##### 1) ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1.1) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ ลบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแล ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

1.2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

1.3) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

1.4) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

##### 2) จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรับรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

2.2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

2.3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

### 3) จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3.1) อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ได้ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

3.2) ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตน

3.3) ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้ และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

## ความเป็นมาของเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารบ้านเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการนำไปใช้ เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งหลาย สำหรับประเทศไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันเทศบาลมีความเป็นมาดังนี้

พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์การบริหารรูปแบบหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และมีการปรับปรุง กฎหมายดังกล่าวเป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2484 และ พ.ศ. 2483 เป็นต้น

พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่า ทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จนถึงปัจจุบันได้มีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้อง กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

### หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้น เป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ คือ

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่ กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่า จะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้

3 ประเภท คือ

1. เทศบาลตำบล
2. เทศบาลเมือง
3. เทศบาลนคร

ซึ่งแต่ละประเภทมีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบล ไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

- 1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
- 1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 1.3 มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป
- 1.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็น เทศบาลตำบลได้ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะ สุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้โดยให้จังหวัดชี้แจง เหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความ เหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณา

## 2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2 ท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดัง ต่อไปนี้

2.2.1 เป็นท้องที่ที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2.2.2 ประชากรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร

2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.2.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

## 3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

3.1 เป็นท้องที่ที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 ประชากรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

## โครงสร้างเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

### 1. สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกเทศบาลขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้ เทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาได้ 12 คน เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาได้ 18 คน เทศบาลนคร มีสมาชิกสภาได้ 24 คน เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลมีเขตการเลือกตั้ง ดังนี้

#### 1.1 การแบ่งเขตการเลือกตั้งตามประเภทของเทศบาล

##### 1.1.1 เทศบาลตำบลให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขต

เลือกตั้ง 2 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 12 คน

1.1.2 เทศบาลเมือง ให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตเลือกตั้ง 3 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 18 คน

1.1.3 เทศบาลนครให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตเลือกตั้ง 4 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 24 คน

โดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล ดังนี้

- มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์
- มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลที่สมัครรับ

เลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี นับถึงวันที่สมัครรับเลือกตั้ง

- คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ

ปกครองท้องถิ่นกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามไม่มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล มีคุณสมบัติต้องห้ามดังนี้

- 1) ดิตยาเสพติดให้โทษ
- 2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- 4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- 5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- 6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดย

หมายศาล

7) ได้รับโทษจำคุกโดยพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตั้งแต่ 2 ปี ขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

8) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าด้วยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยพ้นโทษหรือต้องคำพิพากษายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี

9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือออกจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

11) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง

12) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิเพราะไม่ไปทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำหน่วยองค์การปกครองท้องถิ่นที่ตนเองมีสิทธิ หรืออยู่ในระหว่างเสียสิทธิ ตาม รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

13) เคยถูกคณะกรรมการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึง 1 ปี นับแต่ วันที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่สุจริต ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการเลือกตั้ง หรือได้รับ การเลือกตั้งโดยไม่สุจริต

14) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

15) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

16) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินประจำ

17) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

18) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจเงินแผ่นดินรัฐสภา

19) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

1.2 การปฏิบัติงานของสภาเทศบาล สภาเทศบาลต้องปฏิบัติงานโดยสรุปดังนี้

1.2.1 ก่อนเข้ารับหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่า จะรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

1.2.2 สมาชิกสภาเทศบาล ย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ

1.2.3 สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นกระทำ

1.2.4 สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาล และ รองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

1.2.5 ในเมื่อประธานและรองประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุมให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานเฉพาะในคราวประชุมนั้น

1.2.6 ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

1.3 การประชุมของสภาเทศบาล มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.3.1 ใน 1 ปี ให้มีสมัยประชุมสามัญ 4 สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรกและวันเริ่มประชุมสมัยสามัญประจำปีให้สภาเทศบาลกำหนด

1.3.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ภายใน 15 วัน นับแต่วันรับประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล

1.3.3 กรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

1.3.4 สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 30 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3.5 โดยปกติให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาลหรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดประชุม

1.3.6 นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่ง เทศบาล ประธานสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้



1.3.7 การประชุมสภาเทศบาล ต้องมีสมาชิกประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกเท่าที่มีอยู่ถึงจะเป็นองค์ประชุม

1.3.8 ห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุม ปรีกษา หรือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

1.3.9 การประชุมสภาเทศบาลย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล เมื่อนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลรวมกันมาน้อยกว่า 1 ใน 3 ของ จำนวน สมาชิกที่มาประชุมร้องขอให้ทำการประชุมลับ ให้ประธานสภาเทศบาลดำเนินการประชุมลับได้โดยมิต้องขอมติที่ประชุม

#### 1.4 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปได้ดังนี้

1.4.1 ตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีต่อไปนี้

1.4.1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล

1.4.1.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ ในเทศบัญญัตินั้น จะทำโทษหรือปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่ห้ามมิให้กำหนดเกิน 1,000 บาท

1.4.2 ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

1.4.3 เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือพิจารณาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล

1.4.4 ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้และประกาศให้ประชาชนทราบ

1.4.5 ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลง ไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

1.4.6 สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหา อันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ

1.4.7 ภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใดในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อ ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาล ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จ และส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน 15 วัน และส่งให้นายกเทศมนตรีลงนาม ใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป

1.4.8 ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล

## 2. นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

### 2.1 เขตเลือกตั้งของนายกเทศมนตรี

เขตเลือกตั้งของนายกเทศมนตรี คือ ประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตเทศบาลนั้นๆ ถึงจะมีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

2.2 คุณสมบัติของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติดังนี้

2.2.1 มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2.2.2 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา

2.2.3 ไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของ ผู้บริหารท้องถิ่นเพราะมี เหตุผลส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่กระทำ กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ ถึง 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

2.2.4 ไม่เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ถูกให้ พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

2.2.5 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2.2.6 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่อยู่ในเขตเทศบาล ที่สมัครรับ เลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง หรือกฎหมายว่าด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลนั้นเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี นับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง

2.2.7 คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นกำหนด

2.3 คุณสมบัติต้องห้ามของนายกเทศมนตรี

2.3.1 ดิตยาเสพติดให้โทษ

2.3.2 เป็นบุคคลล้มละลาย

2.3.3 วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

2.3.4 เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

2.3.5 อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

2.3.6 ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล

2.3.7 ได้รับโทษจำคุกโดยพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตั้งแต่ 2 ปี ขึ้น ไปและได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดย ประมาท

2.3.8 ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าด้วยการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่ว่าจะ ได้รับโทษหรือไม่ โดยพ้น โทษหรือต้องคำพิพากษาอย่างไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่ กรณี

2.3.9 เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือออกจากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการ

2.3.10 เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะรื้อรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

2.3.11 เคยถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมาไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง

2.3.12 อยู่ในระหว่างการเสียสิทธิเพราะไม่ไปทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำหน่วยองค์การปกครองท้องถิ่นที่ตนเองมีสิทธิ หรืออยู่ในระหว่างเสียสิทธิ ตาม รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

2.3.13 เคยได้รับการเลือกให้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

2.3.14 เคยถูกคณะกรรมการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมาไม่ถึง 1 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่งลั่นเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่สุจริต ตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการเลือกตั้ง หรือ ได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต

2.3.15 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.3.16 เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2.3.17 เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินประจำ

2.3.18 เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

2.3.19 เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินรัฐสภา

2.4 ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

#### 2.4.1 คณะบริหารของนายกเทศมนตรี

คณะบริหารของนายกเทศมนตรีประกอบด้วยสมาชิก

ดังต่อไปนี้

##### 2.4.1.1 รองนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- เทศบาลตำบล แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน

2 คน

- เทศบาลเมือง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน

3 คน

- เทศบาลนคร แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

คุณสมบัติของรองนายกเทศมนตรี กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเหมือนกับผู้ที่จะมีสมัครนายกเทศมนตรี

##### 2.4.1.2 ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการ

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการ นายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้โดยมีเกณฑ์ดังนี้

- เทศบาลตำบล แต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน 2 คน

- เทศบาลเมือง แต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน 3 คน

- เทศบาลนคร แต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน 4 คน

#### 2.5 การปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี

2.5.1 ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีภาระลง มติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาเทศบาลทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

2.5.2 ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

2.5.3 เป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ

2.5.4 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่

2.5.5 มีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

2.5.6 ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทัน่วงที่มีได้ นายกเทศมนตรีอาจ ออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักก็บังคับใช้ได้

2.5.7 กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาล ถูกยุบ หากกรณีที่สำคัญจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นนานไม่ได้จะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของทางราชการหรือราษฎรนายกเทศมนตรี จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นได้

2.6 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

2.6.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ เทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

2.6.2 สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

2.6.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษา นายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

2.6.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.6.5 รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

2.6.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นๆ

2.7 การพ้นตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

2.7.1 ถึงคราวออกตามวาระ

2.7.2 ตาย

- 2.7.3 ล่าออกโดยยื่นหนังสือล่าออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2.7.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 2.7.5 การกระทำฝ่าฝืนในข้อต่อไป
- 2.7.6 ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ  
หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจเว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- 2.7.7 รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ  
หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ  
รัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ
- 2.7.8 เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา  
ที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือเทศบาลจะกระทำ
- 2.7.9 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 2.7.10 ถูกจำคุกโดยพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 2.7.11 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4  
ของจำนวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรง  
ตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น  
หรือผู้บริหารท้องถิ่น

### อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ท้องที่ใดที่ได้มีการจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้วไม่ว่าจะเป็นเทศบาลประเภทใด  
ก็ตามย่อมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่ง  
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหน้าที่ของ  
เทศบาลไว้หลายประการ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม  
พ.ศ. 2546

#### 1.1 หน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

##### 1.1.1 เทศบาลตำบล

1.1.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.1.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

1.1.1.3 ดูแลรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและ

ที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย

1.1.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

1.1.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

1.1.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

1.1.1.7 ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

1.1.1.8 บำรุงศิลปะ จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

1.1.1.9 หน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ

เทศบาล

1.1.2 เทศบาลเมือง

1.1.2.1 มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1.1.1.1) - ข้อ

1.1.1.9)

1.1.2.2 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

1.1.2.3 ให้มีโรงพยาบาล

1.1.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

1.1.2.5 ให้มีและบำรุงทางนา

1.1.2.6 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

1.1.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

1.1.2.8 ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อ

ท้องถิ่น

1.1.3 เทศบาลนคร

1.1.3.1 มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1.1.2.1 - ข้อ

1.1.2.8

1.1.3.2 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

1.1.3.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

1.1.3.4 การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่าย

อาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่นๆ

1.1.3.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อม

โทรม



ที่จอดรถ

1.1.3.6 จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและ

1.1.3.7 การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

1.1.3.8 การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

1.2 หน้าที่จัดทำนอกเขตเทศบาล

เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตเทศบาล ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

1.2.1 การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับ  
กิจการที่ดำเนินตาม อำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

1.2.2 ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลคณะกรรมการ  
สุขภาพสภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

1.2.3 ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.3 หน้าที่จัดทำร่วมกับบุคคลอื่น

เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือ  
ถือหุ้นในบริษัท จำกัดด้วยเหตุผลต่อไปนี้

1.3.1 บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเพื่อกิจการค้าขาย  
อันเป็นสาธารณูปโภค

1.3.2 เทศบาลจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุน  
ที่บริษัทนั้น จัดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การ  
บริหารส่วนตำบล หรือ สุขภาพลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือหุ้นร่วมกัน

1.3.3 ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.1 เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ  
เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองมี ดังนี้

2.1.1 ทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2.1.2 ให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

2.1.3 ให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

2.1.4 การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

2.1.5 การสาธารณสุขูปโภค

- 2.1.6 การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- 2.1.7 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- 2.1.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2.1.9 การจัดการศึกษา
- 2.1.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี  
คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 2.1.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น  
และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2.1.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่  
อาศัย
- 2.1.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 2.1.14 การส่งเสริมกีฬา
- 2.1.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย
- 2.1.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.1.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ  
บ้านเมือง
- 2.1.18 การกำจัดมูลฝอย และน้ำเสีย
- 2.1.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการ  
รักษาพยาบาล
- 2.1.20 การจัดให้มีควบคุมสุสาน ฌาปนสถาน
- 2.1.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 2.1.22 การจัดให้มีการควบคุมการฆ่าสัตว์
- 2.1.23 การรักษาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อย  
การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณะอื่นๆ
- 2.1.24 การบำรุงรักษาการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- 2.1.25 การผังเมือง
- 2.1.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- 2.1.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

2.1.28 การควบคุมอาคาร

2.1.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.1.30 การรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่น การส่งเสริม

สนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.1.31 กิจการอื่นใดที่ดำเนินการแล้วเป็นประโยชน์กับประชาชน  
ในท้องถิ่นนั้นๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไป  
เพื่อประโยชน์สุข ของประชาชนโดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึง  
การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ  
การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูล  
ข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์  
วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

### เทศบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546  
มาตรา 60 เทศบัญญัติ หมายถึง กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขต  
เทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัด  
หรือแย้งต่อตัวบทกฎหมาย ในกรณีต่อไปนี้

1. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ใน  
พระราชบัญญัตินี้

2. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศ  
บัญญัติ เทศบัญญัติที่ประกาศใช้ในเทศบาล มีหลักในการดำเนินการ ดังนี้

2.1 ผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ ตามมาตรา 61

2.1.1 นายกเทศมนตรี

2.1.2 สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

2.1.3ราษฎรผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมาย

ว่าด้วยการเข้าชื่อ

เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

2.1.4 ในกรณีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ ต้องมี  
สมาชิกสภาเทศบาล ลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน

## 2.2 การเสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายความถึง ร่างเทศพาณิชย์หรือร่างเทศบัญญัติว่าด้วย เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนี้ต่อไปนี้

2.2.1 การจัดเก็บ ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับ อันเกี่ยวกับภาษีอากร

2.2.2 การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน หรือการโอนงบประมาณของเทศบาล

2.2.3 การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

2.2.4 การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในกรณีที่สงสัยว่าร่างเทศบัญญัติใดเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกเทศมนตรี ให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัย

### การบริหารการคลังและงบประมาณ

การบริหารการคลังและงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

#### 1. งบประมาณประจำปี

ในแต่ละปีเทศบาลแต่ละแห่งจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปี โดยต้องตราเป็นเทศบัญญัติเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแล้วจึงนำไปใช้บริหารงานต่อไป ปีงบประมาณของเทศบาลนั้นกำหนดไว้ตรงกับปีงบประมาณแผ่นดินคือเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป โดยงบประมาณประจำปีมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ถ้าเทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง และจะต้องปฏิบัติให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาลที่ได้กำหนด ไว้คือ ใช้จ่ายประจำในหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้าง หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุและรายจ่ายอื่นๆ

1.2 ถ้าในปีใดจำนวนเงินซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ตามงบประมาณไม่พอสำหรับการใช้จ่าย หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่าง

ปีที่ดี ให้ตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ งบประมาณเพิ่มเติม

## 2. รายได้ของเทศบาล

เทศบาลจะสามารถดำเนินงานต่างๆ ตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้จำเป็นจะต้องมี รายได้เป็นของตนเองในจำนวนที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนด แหล่งที่มาของรายได้เทศบาลไว้ 9 ประการ ดังนี้

2.1 ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมาย

กำหนด

2.3 รายได้จากทรัพย์สินเทศบาล

2.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

2.5 พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด

2.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม

2.7 ค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง และอื่นๆ

2.8 เงินอุดหนุน

2.9 รายได้อื่นใด ตามข้อผูกพันหรือตามกฎหมายระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนด

## 3. รายจ่ายของเทศบาล

ในการใช้จ่ายเงินรายได้ของเทศบาลเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้จำแนกประเภทของรายจ่ายเทศบาล ออกเป็น 9 ประการ ดังนี้

3.1 เงินเดือน

3.2 ค่าจ้าง

3.3 ค่าตอบแทนอื่นๆ

3.4 ค่าใช้สอย

3.5 ค่าวัสดุ

3.6 ค่าครุภัณฑ์

3.7 ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

3.8 เงินอุดหนุน

3.9 รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน

#### 4. การปฏิบัติงานของเทศบาล

ในการปฏิบัติงานของเทศบาลตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ สามารถปฏิบัติได้ดังนี้

##### 4.1 การจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ประธานสภาเทศบาล

รองประธานสภาเทศบาล สมาชิก สภาเทศบาล และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้นให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

##### 4.2 ให้กระทรวงมหาดไทย ตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการ

คลังรวมตลอดถึงวิธีการ งบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้

##### 4.3 โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จัดให้มีการ

ตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือกิจการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละ 1 ครั้ง

#### การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ระบบการบริหารงานบุคคลของเทศบาลไทยเป็นระบบที่ให้มีความกรรมการบริหารงาน บุคคลในระดับชาติของรัฐบาลเป็นผู้วางหลักและควบคุมการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อที่จะให้เกิดเสถียรภาพ และความมั่นคงใน การบริหารการปกครองประเทศเป็นสำคัญ ส่วนในระดับที่ต่ำกว่าลงไป จัดให้มีการจัดตั้ง อนุกรรมการบริหารงานบุคคลดลั่นกันลงไป การบริหารงานบุคคลของเทศบาล มีดังนี้

##### 1. บุคลากรเทศบาล

บุคลากรที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ต่างๆ ในเทศบาลประกอบด้วยบุคลากร 2 ฝ่าย ดังนี้

##### 1.1 พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำในเทศบาล

และได้รับเงินเดือนจาก งบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล

##### 1.2 ลูกจ้างเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตเทศบาลอีกประเภทหนึ่ง

เพื่อช่วยปฏิบัติงาน ของเทศบาล โดยได้รับค่าจ้างตอบแทนในหมวดงบประมาณอื่น

## 2. องค์การบริหารงานบุคคลเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การบริหารงาน บุคคลของเทศบาล เป็นระบบคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งมี 3 ระดับ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นผู้วางหลัก และควบคุมดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ทุกแห่งทั่วประเทศ

2.2 องค์ประกอบคณะกรรมการ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

2.2.1 ประธาน โดยการคัดเลือกจากกรรมการ

2.2.2 กรรมการ โดยตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง

2.2.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ

2.2.3.1 ผู้แทนคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นคณะละ 1 คน ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนคณะกรรมการ พนักงานเทศบาล ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ผู้แทนคณะกรรมการพนักงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน

2.2.3.2 หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการ

2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลเทศบาลมีดังต่อไปนี้

2.3.1 กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงาน ส่วนท้องถิ่นรวมถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนให้มีสัดส่วน ที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- 2.3.2 กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3.3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกคณะกรรมการข้าราชการ และพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3.4 ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น
- 2.3.5 ให้คำปรึกษา คำแนะนำและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3.6 ประสานงานกับคณะรัฐมนตรีหน่วยงานของรัฐองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นคณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ
- 2.3.7 ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่น
3. คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งมีมาตรฐานสอดคล้องกัน
- 3.1 องค์ประกอบคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ประกอบด้วย
- 3.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน
- 3.3 ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมการปกครอง
- 3.4 ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน คัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวน 3 คน และ ปลัดเทศบาลจำนวน 3 คน
- 3.5 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญต่างๆ
- 3.6 อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองซึ่งดำรง ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการ
- 4.อำนาจหน้าที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล มีดังนี้
- 4.1 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงาน



เทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิ

4.2 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับพนักงานเทศบาล

4.3 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานตำแหน่ง

4.4 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น

4.5 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งการย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน

4.6 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย

4.7 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการออกจากราชการ

4.8 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

4.9 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้าง การแบ่งส่วนราชการ วิธีการ บริหารการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล

4.10 ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

4.11 กำกับดูแล แนะนำชี้แจงส่งเสริมและการพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล

4.12 การปฏิบัติกรอื่นตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

### ความสัมพันธ์ของรัฐกับการบริหารเทศบาล

ความสัมพันธ์ของรัฐกับการบริหารเทศบาลจะเป็นไปในทางกำกับดูแลเทศบาล  
สรุปได้ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น  
ให้ปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีอำนาจชี้แจง แนะนำ  
ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบ กิจการ เรียกรายงานหรือเอกสารใดหรือสถิติใดๆ จาก  
เทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจง หรือ  
สอบสวนได้
2. นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ควบคุมดูแลเทศบาล  
ตำบลในอำเภอ นั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีอำนาจ  
ชี้แจงแนะนำ ตักเตือน เทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารสถิติใดๆ  
จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจน เรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานมาชี้แจง หรือ  
สอบสวนได้
3. ในกรณีนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติตามการของ  
เทศบาลไปในทางที่อาจเน้นการเสียหายแห่งเทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการและ  
นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนไปแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอ  
หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติ  
ของนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีไว้ ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงาน  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทราบภายในกำหนด 15 วัน นับแต่ที่มีคำสั่งเพื่อให้  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี  
ประธานสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาลปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย  
หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่  
หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่ง ความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล  
หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ใช้ดุลยพินิจสั่ง  
ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด
5. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทย เพื่อยุบสภาเทศบาลได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต

เทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศส่วน รวม เมื่อยุบสภาเทศบาลแล้วต้องให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภา เทศบาลขึ้นใหม่ตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 45 วัน

6. เมื่อเห็นความจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของ กระทรวงมหาดไทย โดยตรงให้ทำได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา บรรดาอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย

สรุป เทศบาลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของไทย ที่มีขึ้นหลังการ เปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญเป็นเครื่องมือ สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น และพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันประเทศไทย ได้ใช้กฎหมายโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล คือ พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าท้องถิ่นใดจะเป็น เทศบาลได้จะต้องพิจารณาถึงรายได้และจำนวนประชากรเป็นสำคัญ เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างในการบริหารเทศบาล คือ สภาเทศบาล และ นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เทศบาลมีอำนาจ หน้าที่โดยสรุป คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย การพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การให้ราษฎรได้รับการอบรมศึกษา การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ควบคุม สุขลักษณะอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่นๆ รวมถึงการ ส่งเสริมการ ท่องเที่ยว และ การให้บริการแก่ประชาชนด้านอื่นๆ เป็นต้น

## 6.2 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

### 6.2.1 ความเป็นมา

กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข ที่ตราออกมาบังคับใช้กฎหมายฉบับแรก คือ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2477 ต่อมาได้ยกเลิกและมีการออกกฎหมายฉบับใหม่ ปี พ.ศ. 2484 เรียกว่า พ.ร.บ. สาธารณสุขพ.ศ. 2484 ซึ่งใช้บังคับอยู่เป็นเวลานานจนในปี พ.ศ. 2535ได้มีการยกเลิก กฎหมายฉบับเดิมและตรากฎหมายฉบับใหม่ออกมาบังคับใช้ เรียกว่า พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในช่วงแรกกฎหมายสาธารณสุขอยู่ภายใต้การ ควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2485 ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของกรม

สาธารณสุข สังกัดกระทรวงมหาดไทยไปเป็น กระทรวงสาธารณสุข จึงถือเป็นกฎหมายที่ กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ดูแลและรักษาการตาม กฎหมายโดยตลอด กฎหมายฉบับนี้เป็น หัวใจสำคัญของผู้ปฏิบัติงานในองค์การราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในระดับต่างๆ เพราะเครื่องมือในการบริหารกิจการด้านสาธารณสุขโรคและอนามัย สิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เป็นแม่บทในการออกระดับรองลงมาหลายประการเพื่อจัดระเบียบ การอนามัย และ สิ่งแวดล้อมในชุมชนที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง

6.2.2 สารระสำคัญโครงร่างเนื้อหาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้แบ่งออกเป็น 90 มาตรา 16หมวด ดังนี้

หมวดที่ 1 ว่าด้วยเรื่อง	บททั่วไป
หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่อง	คณะกรรมการสาธารณสุข
หมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่อง	การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย
หมวดที่ 4 ว่าด้วยเรื่อง	สุขลักษณะของอาคาร
หมวดที่ 5 ว่าด้วยเรื่อง	เหตุรำคาญ
หมวดที่ 6 ว่าด้วยเรื่อง	การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์
หมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่อง	กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
หมวดที่ 8 ว่าด้วยเรื่อง	ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและ
สถานที่สะสม	
หมวดที่ 9 ว่าด้วยเรื่อง	การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทาง
สาธารณะ	
หมวดที่ 10 ว่าด้วยเรื่อง	อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
และเจ้าพนักงานสาธารณสุข	
หมวดที่ 11 ว่าด้วยเรื่อง	หนังสือรับรองการแจ้ง
หมวดที่ 12 ว่าด้วยเรื่อง	ใบอนุญาต
หมวดที่ 13 ว่าด้วยเรื่อง	ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
หมวดที่ 14 ว่าด้วยเรื่อง	การอุทธรณ์
หมวดที่ 15 ว่าด้วยเรื่อง	บทกำหนดโทษ
หมวดที่ 16 ว่าด้วยเรื่อง	บทเฉพาะกาล

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตและความครอบคลุมของพระราชบัญญัติ

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดอยู่ในบทบัญญัติ หมวดที่ 3 ถึงหมวดที่ 9 ซึ่งครอบคลุมเรื่องการควบคุมและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย สุขลักษณะอาคาร ควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากการจัดทำกิจกรรมทุกชนิด ทั้งที่เป็น การประกอบกิจการต่างๆ หรือ กิจกรรมประจำวัน ในครอบครัว เช่น การเผาขยะในบริเวณบ้าน การหุงต้มอาหารในครัวเรือน เป็นต้น แต่สำหรับกิจกรรมที่มีลักษณะที่เป็นการประกอบกิจการ ทั้งในสถานที่เอกชนหรือในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งมีกระบวนการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพแก่ประชาชน คนงานหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ข้างเคียง อันได้แก่ กิจการ การเลี้ยงสัตว์กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 133 ประเภท กิจการตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร รวมทั้งกิจการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องถูกควบคุมให้มีการดำเนินกิจการที่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามข้อกำหนดหรือมาตรฐานหลักเกณฑ์ ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะในการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน (ในฐานะมนุษย์) จำเป็นต้อง ได้อาศัยอยู่ในอาคารหรือสถานที่ที่ถูกสุขลักษณะ ได้กินอาหารที่สะอาดและปลอดภัย (ไม่ว่าจะได้จากตลาดสดหรือสถานที่จำหน่ายหรือสะสมอาหาร) มีอาชีพได้ทำงานในสถานประกอบการที่สะอาดปลอดภัย ส่วนขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (อุจจาระ ปัสสาวะ หรือสิ่งโสโครก) ซึ่งเป็นของเสียที่เกิดจากการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ ต้องถูกจัดการและกำจัดให้ถูกวิธีตามหลักสุขาภิบาล จึงจะไม่ก่อผลกระทบต่อตนเองและชุมชน ส่วนสถานประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในชุมชนต้องไม่ก่อผลกระทบต่อคนเป็นเหตุรำคาญ แก่บุคคลหรือชุมชน และมี สถานที่หรือทางสาธารณะที่เพียงพอและอยู่ในสภาพสะอาดเป็นระเบียบเพื่อเอื้อต่อการมีสุขภาพดี ซึ่งสภาพเหล่านี้ตามหลักการอนามัยสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะส่งเสริมให้ประชาชน ในชุมชน ได้มีสุขภาพที่ดีอย่างยั่งยืน และสภาวะนี้เรียกว่า สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

### แนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย

การดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น ตาม บทบัญญัติของกฎหมายให้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรการไว้ดังนี้

## 1. การออกข้อกำหนดท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการออกข้อกำหนดท้องถิ่นตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับให้ผู้ประกอบกิจการหรือกิจกรรมใดๆ ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้เพื่อให้เกิดสภาวะที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของประชาชน

## 2. การควบคุมกิจการที่ต้องขอใบอนุญาต

### 2.1 การอนุญาตให้ประกอบกิจการ

กฎหมายให้กำหนดให้กิจการหลายประเภทที่ผู้ที่จะดำเนินการจะร้องขออนุญาตต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อสาธารณสุข เช่น กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่อาจก่อให้เกิดเสียง เขม่าควัน หรือสารพิษ ที่เป็นอันตรายต่อชุมชนข้างเคียงหรือผู้ปฏิบัติงาน บางประเภทก็อาจก่อให้เกิดน้ำเสีย กลิ่นเน่าเหม็น รวมทั้งมลพิษ อื่นๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือกิจการร้านอาหาร ตลาด หาบเร่ และแผงลอยจำหน่ายอาหาร ก็เป็นกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อ การแพร่ระบาดของโรคและสุขภาพของประชาชนผู้บริโภคให้ อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านขยะมูลฝอยอีกด้วย

มาตรการการออกใบอนุญาตยังเป็นการป้องกันมิให้กิจการต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้นโดย ปราศจากการควบคุม และต้องได้รับการตรวจสอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของสถานที่ตรงโครงสร้างอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งระบบป้องกันหรือบำบัดของเสีย และกำจำสิ่งปฏิภูล มลฝอย เป็นต้นก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจหรือหลักประกันว่า กิจการเหล่านี้จะไม่ก่อเหตุเดือดร้อน รำคาญ หรืออันตรายต่อสุขภาพของประชาชน

ในการออกใบอนุญาตสำหรับกิจการประเภทต่างๆ นั้น พระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดไว้ดังนี้

2.1.1 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอ การออก และการต่อใบอนุญาต ตามมาตรา 54 หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดรูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนการขอการออก และการต่ออายุ ใบอนุญาตได้แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ

2.1.2 ผู้ประกอบการจะต้องยื่นคำขอใบอนุญาตก่อนดำเนินการ หรือก่อนวัน หมดอายุต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 55

2.1.3 เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องตรวจความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอ

2.1.3.1 ถ้าไม่สมบูรณ์หรือไม่ถูกต้อง ต้องแจ้งให้แก้ไขทั้งหมดในคราวเดียวกัน ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับคำขอ ตามมาตรา 56 วรรค 1

2.1.3.2 ถ้าสมบูรณ์ถูกต้อง ให้ออกใบอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับ คำขอตามมาตรา 56 วรรค 2

2.1.3.3 ถ้าจะไม่อนุญาต ต้องมีหนังสือแจ้งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาต ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับคำขอ ตามมาตรา 56 วรรค 2

2.1.3.4 ในกรณีที่จำเป็น อาจขยายเวลาในการออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งไม่ อนุญาตได้ไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 15 วัน โดยต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้งด้วย ตามมาตรา 56 วรรคท้าย

2.1.3.5 ใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้มีอายุ 1 ปี นับแต่วันที่ออก ใบอนุญาตและให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่ เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น เท่านั้น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นมาตรการที่จะป้องกันและควบคุม ปัญหาตั้งแต่เบื้องต้น ส่วนการต่อหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมาตรการที่จะตรวจสอบว่ากิจการ ดังกล่าวยังคงมีสภาพที่ถูกต้องและสมบูรณ์ที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็น มาตรการการตรวจสอบเป็นประจำทุกปี

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เขียว อ้นเตง (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี : การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ผู้บริหารท้องถิ่นดีเด่น พบว่า แนวคิดการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารบุคคลต้องเน้นหลักการประสานประโยชน์ ความเท่าเทียม และการกระจายอำนาจ ด้านการบริการประชาชนจำเป็นต้องมีการปรับกระบวนการทำงานให้เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการศึกษา สาธารณสุขและโครงสร้างพื้นฐานต้องเน้นให้คนในชุมชนสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองได้ตลอดชีวิตสร้างเสริมสุขภาพให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรง โครงสร้างพื้นฐานจะต้องตั้งบนหลักของความต้องการของประชาชนด้านการจัดการชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเชื่อมโยงผู้นำชุมชนอย่างใกล้ชิด สำหรับแนวทางการบริหารให้สำเร็จ พบว่า ผู้บริหารต้องมีความมุ่งมั่นตั้งใจ ทำงานอย่างเต็มความสามารถ

ตรงตามความต้องการของประชาชน เน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม ต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน

ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ : กรณีศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยได้ศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานตลอดทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์มีขั้นตอนดำเนินงาน 7 ขั้นตอน 1) การวิเคราะห์นโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารเพื่อกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน 2) การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทิศทางในขั้นที่ 1 ตลอดทั้งเป็นการแสวงหาข้อมูลอื่นๆ และข้อมูลที่เกิดขึ้นในกรณีที่ไม่คาดคิดมาก่อน 3) การกำหนดประเด็นการดำเนินงานและการหารือชุมชนเพื่อกำหนดความชัดเจนในประเด็นที่จะดำเนินงาน 4) การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นเพื่อแสดงแนวทางการพัฒนาและขั้นตอนการดำเนินงานที่มีความชัดเจนพร้อมนำสู่การปฏิบัติ 5) การลงมือปฏิบัติเป็นการดำเนินงานตามแนวทางและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในขั้นตอนที่กำหนดไว้ในขั้นตอนนี้ จะต้องมีการติดตามและประเมินผลเพื่อทราบความคืบหน้าและเพื่อการเรียนรู้ 6) การสร้างความเป็นเจ้าของชุมชน ความรู้สึกเป็นเจ้าของจะเป็นแรงจูงใจที่ทำให้มีการทำนุบำรุงสิ่งที่ได้มีการดำเนินการไว้ 7) การขยายผลการดำเนินงาน จะเป็นการสร้างเครือข่ายดำเนินงานและก่อให้เกิดความร่วมมือที่ขยายวงกว้างออกไป ซึ่งปัจจัยที่ทำให้สิ่งเหล่านี้ประสบผลสำเร็จมี 6 ปัจจัย คือ 1) ผู้บริหาร ต้องเป็นผู้นำที่ลักษณะเปิดกว้าง รับฟังความคิดเห็นของคนอื่น 2) ประชาชนมีส่วนร่วม ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่เป็นอัตลักษณ์แต่ละท้องถิ่น 3) ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในชุมชนให้ดีขึ้น 5) ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัด 6) สภาพสังคมที่ตื่นตัวและเสียสละ

สุวิชา สุภามา (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับมลพิษทางน้ำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ภาครัฐควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินงานบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม จัดทำเอกสาร คู่มือเผยแพร่



แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมมีกรณีตัวอย่างใช้เป็นแนวทางการปฏิบัตินำหลักการผู้ก่อมลภาวะมีหน้าที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย มาบังคับใช้ มีการปรับปรุงตัวบทกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ควรมีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่รับผิดชอบคดีสิ่งแวดล้อมโดยตรง และดำเนินงานร่วมกันระหว่างฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ และศาล หน่วยงานส่วนกลางควรอบรมให้ความรู้และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมแก่เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสนับสนุนการสร้างเครือข่าย การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การจะบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการพัฒนานโยบายเชิงบวกสนับสนุนการสร้างภาคีภาคประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

สมคิด ภูมิโคกรักษ์ (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์สำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยใช้พื้นที่เทศบาลเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี และเทศบาลตำบลเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นพื้นที่ทดลอง ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการใช้งานโปรแกรมระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางด้านการบริหารจัดการมูลฝอยเป็นอันดับแรก และโครงสร้างของโปรแกรมดังกล่าวมีความสอดคล้องกับความต้องการที่จะพัฒนาสมรรถนะผู้ปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนผู้ใช้งานที่สามารถนำมาใช้ในการบริการแบบ one stop service ที่สอดคล้องกับระบบที่มีอยู่เดิม

โรชา แมรี่ แสงสันติธรรม (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ไปบังคับใช้ กรณีศึกษาเกาะพระทอง จังหวัดพังงา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการนำพระราชบัญญัติไปบังคับใช้ รวมทั้งปัญหาระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำไปบังคับใช้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมควรทำความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เข้าใจไปในทางเดียวกัน ผลการศึกษาพบว่า

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมยังขาดความรู้ความเข้าใจในโครงสร้างการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เกาะพระทอง

วีชรินทร์ อินทรพรหม (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบูรณาการการจัดการมลพิษทางน้ำของกรุงเทพมหานครและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรอบ พบว่า ปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานสำเร็จมี 15 ประการ 1) ความต้องการของชุมชน 2) การมีเป้าหมายร่วมกัน 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติทั้งในด้านงบประมาณและเครื่องมือต่างๆ โดยเฉพาะความรู้ในการจัดการ 4) การสร้างแรงจูงใจ 5) มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จ 6) มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง 7) ผู้นำที่เข้มแข็ง มีภาวะผู้นำมาก 8) ชุมชนมีความเข้มแข็ง 9) ชุมชนมีการกำหนดภาระและหน้าที่ที่ชัดเจน 10) มีความเสียสละ 11) มีความอดทนสูง 12) ชุมชนเกิดความตระหนัก 13) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ 14) มีการสร้างแนวร่วมและเครือข่าย 15) ใช้สัญลักษณ์เป็นป้ายที่แสดงความยกย่องชมเชยชุมชนที่ประสบความสำเร็จ

กานตพันธ์ พิศาลสุขสกุล (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำเสียของข้าราชการในเทศบาลของประเทศไทย พบว่า นโยบายการจัดการน้ำเสียกับนโยบายการส่งเสริมรายได้ชุมชนมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งผู้วิจัยได้เปรียบเทียบนโยบายทั้งสองเป็นตัวบ่งชี้แรงจูงใจและการยอมรับที่จะปฏิบัติ นโยบายการจัดการน้ำเสียเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวัน นโยบายเศรษฐกิจ เช่น นโยบายส่งเสริมรายได้ชุมชนเป็นนโยบายสำคัญของประเทศ จังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ขับเคลื่อนและข้าราชการเทศบาลจะเป็นส่วนหนึ่งของผู้ปฏิบัติที่จะต้องขับเคลื่อนนโยบายนี้ในหน้าที่ประจำวัน เมื่อมีการปฏิบัตินโยบายการจัดการน้ำเสียเพิ่มขึ้นจากการทำงานปกติ ข้าราชการจึงต้องพิจารณาว่ามีความสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่ดำเนินการอยู่แล้วมากน้อยแค่ไหน และปฏิบัติอย่างไรจึงจะได้รับการตอบรับซึ่งจะส่งผลต่อแรงจูงใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

วิษณุ สถานนท์ชัย (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคัดแยกประเภทขยะมูลฝอย พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนและสมาชิกชุมชนในกิจกรรมคัดแยกขยะประเภทมูลฝอย ได้แก่ การสร้างแรงจูงใจ การอำนวยความสะดวกในการเข้าร่วมโครงการ การจัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ในการคัดแยกขยะประเภทมูลฝอย บทบาทของผู้นำชุมชน การประชาสัมพันธ์ ความสามัคคีในชุมชน และ

ยังพบว่า ปัจจัยคุณสมบัติของปัจเจกบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมคัดแยกขยะประเภทขยะมูลฝอย ได้แก่ ผลตอบแทนที่ได้รับทั้งที่เป็นตัวเงินและที่ไม่ใช่ตัวเงิน

บุญแสง ชีระภากร (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีรูปแบบภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมาเป็นแบบปล่อยวาง แบบมีส่วนร่วม และแบบส่งเสริมตามลำดับ โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมาคือนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และพบว่าผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่บริหารงานโดยคำนึงถึงมิติประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม ชี้อัตถ์ เป็นธรรมชาติ โปร่งใส และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้วย

วิภาเพ็ญ เจียสกุล และ สุตจิตต์ ผ่องน้อย (2550) ได้ศึกษาความต้องการพัฒนาองค์ความรู้ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมสำหรับบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า หน่วยงานมีบุคลากรที่มีความรู้ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 45.60 ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่พบสูงสุด คือ ขยะมูลฝอย ร้อยละ 34.18 มีปัญหาในการจัดการ ร้อยละ 70.09 หน่วยงานขาดความรู้ ร้อยละ 63.68 สมรรถนะไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหา ร้อยละ 55.33 ความต้องการในการพัฒนาองค์ความรู้ใน 3 อันดับแรก ได้แก่ ความรู้ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะและน้ำเสีย กฎหมายสาธารณสุข

จันทร์ธรา สมตัว และคณะ (2555, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสถานการณ์งานส่งเสริมสุขภาพและงานอนามัยสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล เขตตรวจราชการที่ 10 และ 12 พบว่า กลุ่มผู้บริหารเรื่องกฎหมาย ข้อบัญญัติ ขอบเขตของงานด้านส่งเสริมสุขภาพและสิ่งแวดล้อมยังขาดความรู้และทักษะในการนำไปปฏิบัติ ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้รับผิดชอบงานสาธารณสุขมีการจัดทำแผนงานผ่านผู้บริหารโดยตรง ในแห่งที่ไม่มีส่วนหรือกองสาธารณสุขมอบให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบลรับผิดชอบในการพัฒนา สำหรับประเด็นที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ได้แก่ ขาดผู้รับผิดชอบที่มีความรู้ ความสามารถ งบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้และขาดความรู้ในเรื่องกฎหมายต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อม

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2549, บทคัดย่อ) ได้กล่าวว่า ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ปี 2535

ประกอบด้วยราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะบังคับใช้โดยการตรา  
 ข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใบอนุญาตกิจการตามที่กฎหมายกำหนดและควบคุมการปฏิบัติตาม  
 การที่อนุญาตออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ดำเนินการหรือมิได้ดำเนินการใดแต่ยังพบปัญหาว่า  
 เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการ  
 สาธารณสุข 2535 สำหรับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขมีปัญหาด้านเครื่องมือหรือห้องปฏิบัติการ  
 ทางวิทยาศาสตร์ในการตรวจวัดหรือพิสูจน์เพื่อระบุหรือบ่งชี้เหตุแห่งปัญหา

พนัส พุกฤษณ์นัท (2550, บทคัดย่อ) ได้เสนอทิศทางการขับเคลื่อนเมืองนำอยู่  
 ชุมชนนำอยู่อย่างมีพลังและยั่งยืน โดยกล่าวว่าเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
 จำนวนหนึ่งมีการขับเคลื่อนเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่อย่างเข้มแข็งแล้วก็ตามแต่ยังมีท้องถิ่น  
 อีกจำนวนมากที่ยังไม่รู้ว่าจะเริ่มอย่างไร 20 ขั้นตอนขององค์การอนามัยโลกนั้นเป็น  
 แนวทางสากลที่จะใช้ขับเคลื่อนแต่จำเป็นต้องประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น  
 ในปี 2547 กรมอนามัย ได้ประยุกต์ให้ง่ายและเสนอไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การมีนโยบาย  
 และแผนการดำเนินงาน 2) บุคลากรได้รับการพัฒนาและถ่ายทอดความรู้ 3) การมีภาคี  
 เครือข่ายและการมีส่วนร่วมของชุมชน 4) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสรุปบทเรียน 5) การ  
 พัฒนาระบบฐานข้อมูลเมืองนำอยู่ นอกจากนั้นแต่ละท้องถิ่นมีวิธีการขับเคลื่อนของตนเอง  
 ซึ่งถ้านำมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ปัจจัยในการขับเคลื่อนให้เกิดพลัง  
 ได้แก่ 1) ความมุ่งมั่นทางการเมือง ตั้งแต่การมีนโยบายที่เข้มแข็งในระดับชาติ นโยบายและ  
 ยุทธศาสตร์จังหวัด นโยบายที่เข้มแข็งและจริงจังของนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การ  
 บริหารส่วนตำบลในระดับท้องถิ่น รวมถึงผู้บริหารในทุกระดับทั้งภาครัฐ เอกชน องค์การ  
 สาธารณประโยชน์ สถาบันการศึกษา ฯลฯ มีความมุ่งมั่นใช้เมืองนำอยู่เป็นยุทธศาสตร์  
 ในการพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัดแบบบูรณาการ 2) การประสานภาคีองค์กรต่างๆ ร่วม  
 การขับเคลื่อน การรวมตัวเป็นเครือข่ายของภาคีต่างๆ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
 จะต้องค้นหาภาคีพัฒนาจากภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมการพัฒนา มีกลไกประสานและการ  
 สร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง 3) ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สร้างค่านิยมร่วมของ  
 สังคมเมือง เมืองนำอยู่ ปลุกจิตสำนึกสร้างกระแส การร่วมพัฒนาของประชาชน 4) เกิด  
 เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ทุกกลุ่มชุมชนและเมือง

สมฤดี โสมเกษตริรินทร์ (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์  
 ต่อการใช้มาตรการด้านกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535  
 เพื่อสนับสนุนนโยบายอาหารปลอดภัยของเทศบาลในพื้นที่สาธารณสุข เขต 8 , 9 โดยได้

ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ กับการใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อสนับสนุนนโยบายอาหารปลอดภัย พบว่ามีปัจจัยที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหลายปัจจัย คือ ปัจจัยนำเข้าด้านการบริหารของเทศบาล ปัจจัยกระบวนการบริหารของเทศบาล ปัจจัยประเภทของเทศบาล ปัจจัยความร่วมมือของชุมชน ปัจจัยภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรี ปัจจัยนโยบายอาหารปลอดภัยของนายกเทศมนตรี ปัจจัยด้านการประสานงานและรับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ปัจจัยความเห็นต่อการปรับปรุงสารบัญญัติ การปรับปรุงมาตรการและการกำหนดโทษของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ปัจจัยด้านความรู้ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ปัจจัยด้านประสบการณ์ในการทำงานในตำแหน่ง ปัจจัยด้านเจตคติต่อการใช้มาตรการทางกฎหมายและปัจจัยแรงจูงใจภายในของผู้อำนวยการกองสาธารณสุขในฐานะเจ้าพนักงานสาธารณสุข ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีส่วนช่วยให้เกิดการใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อสนับสนุนนโยบายอาหารปลอดภัย

มันทนา บัววัฒนาและคณะ ได้ศึกษา การประเมินผลความเข้มแข็งของการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ภาคกลางตะวันตกเป็นการวิจัยปฏิบัติการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม เพื่ออธิบายปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความเข้มแข็งของการขับเคลื่อนเมืองน่าอยู่ ดำเนินงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 23 แห่ง ใน 8 จังหวัดภาคกลาง ตะวันตก โดยใช้เครื่องมือการจัดการความรู้ การสร้างการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมของแกนนำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และภาควิชาการ โดยได้จัดกลุ่มปัจจัยแห่งความสำเร็จและระบุสมรรถนะหลักสู่ความเข้มแข็งในการดำเนินงานเมืองน่าอยู่ พบว่าสมรรถนะหลัก มี 6 ประเด็นแต่ละประเด็นมีปัจจัยแห่งความสำเร็จดังนี้ 1) ด้านนโยบาย แผนงาน และการบริหารจัดการ ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ คือ มีนโยบาย มีเป้าหมายในการพัฒนา มีการประกาศนโยบายชัดเจนแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร มีประเด็นยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่ชัดเจน มีการประชุมชี้แจง ระดมความคิดเห็น มีการมอบหมายผู้รับผิดชอบ มีกลยุทธ์ในการดำเนินงาน มีการทำแผนโดยกระบวนการประชาชนมีส่วนร่วม มีการค้นหาข้อมูล มีการวิเคราะห์ข้อมูล มีการดำเนินงานตามแผน มีการติดตามประเมินผลและมีการจัดสรรงบประมาณ 2) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคี เป็นปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินงานให้ได้ผลประกอบด้วยส่งเสริมการร่วมคิดร่วมทำร่วมค้นหาภาคี ร่วมค้นหาข้อมูล ปัญหา กิจกรรม ร่วมชื่นชมผลงาน ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับ

ผลประโยชน์ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามผลงาน และร่วมเชื่อมโยงเครือข่าย(มีกระบวนการ  
 ชุมชนที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง) 3) ด้านข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์  
 เป็นปัจจัยด้านการบริหารจัดการที่ดี(การสื่อสาร) มีการจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อการ  
 เผยแพร่ มีช่องทางเผยแพร่ข่าวสารที่เข้มแข็ง ได้แก่ บุคคล เอกสาร หอกระจายข่าว เสียง  
 ตามสาย บ้ายประชาสัมพันธ์ วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ เป็นพันธมิตรที่ดีกับสื่อมวลชน  
 มีการจัดเก็บข้อมูลชุมชนและผลงานการพัฒนาชุมชน 4) ด้านทีมงานและภาคี เป็นปัจจัย  
 ด้านสิ่งที่กำหนดคุณลักษณะบุคคลและการบริหารจัดการ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ  
 มีโครงสร้างพหุภาคี มีทีมงานพร้อมทั้งการกำหนดบทบาท มีความสามารถในการแสวงหา  
 ความร่วมมือ มีศรัทธา มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจ มีการ  
 แลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีการขยายจำนวนสมาชิกกลุ่ม มีการพัฒนาศักยภาพทีมงาน 5) ด้าน  
 แหล่งทุนและการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญา เป็นปัจจัยด้านแรงสนับสนุนทางสังคมและ  
 การบริหารจัดการ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ มีการระดมทุนของชุมชน มีความสามารถ  
 ในการแสวงหาแหล่งทุนสามารถเขียนแผนงานและโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุน  
 งบประมาณ มีการค้นหาภูมิปัญญาในชุมชน มีการนำทุนทางสังคมมาใช้ในโครงการ  
 6) ด้านการมีภาวะผู้นำ เป็นปัจจัยด้านสิ่งที่กำหนดคุณลักษณะบุคคล ปัจจัยแห่งความสำเร็จ  
 คือ มีความมุ่งมั่น มีความเข้มแข็ง กล้าตัดสินใจ เป็นต้นแบบที่ดี มีจิตวิทยา มีความรู้  
 ความสามารถ มีทักษะในการเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส มีทักษะการประสานงานที่ดี  
 มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม จริยธรรม มีอุดมการณ์มีความเสียสละ มีความคิดริเริ่ม  
 สร้างสรรค์ มีความสามารถสร้างแรงจูงใจ

นนทียา ทองวัฒนาวงศ์ (2555, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรม  
 การคัดแยกมูลฝอยของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา เพื่อหาความสัมพันธ์และ  
 อำนาจการทำนายพฤติกรรมคัดแยกมูลฝอย กลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ใน  
 ทุกชุมชนของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยใช้เครื่องมือที่เป็นแบบสอบถาม พบว่า แรงจูงใจ  
 การรับรู้ข่าวสาร อาชีพรับราชการ อายุ การมีส่วนร่วมของชุมชน ลักษณะที่อยู่อาศัยเป็น  
 อาคารพาณิชย์ และระดับการศึกษามีความสัมพันธ์และสามารถร่วมกันทำนายพฤติกรรม  
 การคัดแยกมูลฝอยของประชาชนได้ร้อยละ 47.00 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05  
 โดยแรงจูงใจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำนายได้ดีที่สุด รองลงมาเป็นการรับรู้ข่าวสาร อาชีพรับ  
 ราชการ และมีข้อเสนอแนะการพัฒนาหรือส่งเสริมแรงจูงใจ การรับรู้ข่าวสาร การมีส่วนร่วม

ร่วมของชุมชนในการคัดแยกขยะมูลฝอยจะทำให้ประชาชนมีพฤติกรรมการคัดแยกขยะมูลฝอยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

นิติญา คุ่มไพโร (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามภารกิจด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของบุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ พบว่า บุคลากรที่ปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณวุฒิด้านสาธารณสุข ด้านสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 20.1 มีประสบการณ์รับผิดชอบงานอนามัยสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 79.6 ภาพรวมการดำเนินงานตามภารกิจด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของบุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับต่ำ การสนับสนุนจากองค์การต่อการดำเนินงานอนามัยสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับต่ำ และยังพบว่าปัจจัยที่สัมพันธ์ทางบวกกับการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของบุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การสนับสนุนจากองค์การ ตำแหน่งในองค์การ และแรงจูงใจในการทำงาน โดยตัวแปรทั้ง 3 ตัว สามารถร่วมกันพยากรณ์ความผันแปรของการดำเนินงานตามภารกิจด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของบุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ร้อยละ 26.3 ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานอนามัยสิ่งแวดล้อม พบว่ามีการขาดแคลนบุคลากรทั้งในระดับผู้รับผิดชอบงานและผู้ปฏิบัติงานซึ่งทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว และบุคลากรยังขาดความรู้ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมในเชิงลึกทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำที่ชัดเจนแก่สถานประกอบการได้

นุกูล เพชรชนะ (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อศึกษาสถานการณ์ การปฏิบัติการ ผลสัมฤทธิ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการป้องกันแก้ไขปัญหาระบาดหรือการร้องเรียนที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในชุมชน รวมทั้งจุดแข็งจุดอ่อน โอกาสพัฒนา สิ่งคุกคามขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิเคราะห์กลยุทธ์สนับสนุนการปฏิบัติภารกิจภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ปี 2535 ในสถานการณ์ 5 เรื่อง คือ 1) การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย 2) การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ 3) กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 4) ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร และ 5) การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการและตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นแต่ไม่มีประสบการณ์ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้นไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง กลยุทธ์หลักสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจภายใต้พระราชบัญญัติการ

สาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้แก่ เชิญชวนหน่วยงานภายนอกที่มีภารกิจร่วมกันตามกฎหมาย ต่างๆมารู้สถานการณ์ ร่วมวิเคราะห์แนวทางนโยบายแผนแม่บทท้องถิ่น หรือยกร่าง ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อป้องกัน ควบคุมหรือแก้ไขสถานการณ์ในพื้นที่หรือการใช้อำนาจตาม กฎหมายและอ้างเหตุผลสถานการณ์หรือสิ่งคุกคามที่จะก่อปัญหาในปัจจุบันหรือในอนาคต เพื่อตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้สำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดจัดอบรม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก่บุคลากรและ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรู้ในการปฏิบัติงาน

พีริยุดม วรรณพฤษ (2555, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการปรับปรุงนโยบายการ จัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาการ จัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยโดยเน้นการค้นหาสาเหตุที่เกิดจากนโยบายหลักด้าน การจัดการขยะมูลฝอยและนโยบายสนับสนุนอื่นๆ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและ ผลของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหาร กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคทั้ง 16 แห่ง และผู้อำนวยการส่วนกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง สำนักงาน คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายสาธารณะด้านการจัดการขยะมูลฝอย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติและ ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการจัดการขยะมูลฝอยกับนโยบายส่งเสริมพลังงานทดแทน และมีการสำรวจความคิดเห็นโดยการสำรวจจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการ พบว่า ประเทศไทยยังไม่สามารถควบคุมอัตรา การผลิตขยะมูลฝอยต่อประชากรในเขตเมืองให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด อัตราการนำ ขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ต่ำกว่าเป้าหมายและประเทศยังอยู่ในภาวะขาดแคลนระบบ กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกสุขลักษณะ ส่งผลให้ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยยังคงมีแนวโน้ม รุนแรงต่อเนื่อง ปริมาณขยะมูลฝอยทั้งประเทศยังคงเพิ่มขึ้นและพบสาเหตุสำคัญจาก ปัญหาฐานข้อมูลและการถ่ายทอดสาระสำคัญของนโยบายจากหน่วยงานกำหนดนโยบาย ไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นตลอดจนปัญหาการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอเพื่อให้นโยบายและเป้าหมาย สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

อัญญาลักษณ์ ไชยพงษ์ และ พิมาน ธีระรัตนสุนทร (2558, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาระบบการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลท่าศาลา รวมถึงความพึง



พอใจของประชาชนที่มีต่อระบบการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งวิเคราะห์องค์ประกอบ ขยะมูลฝอยที่มีในเขตเทศบาลตำบลท่าศาลาใช้วิธีการเก็บข้อมูลวิจัยเชิงปริมาณและ เชิงคุณภาพที่เกี่ยวเนื่อง โดยใช้แบบสอบถามความพึงพอใจประชาชนต่อระบบการจัดการ ขยะมูลฝอยและการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีตำบลท่าศาลา ผู้อำนวยการกอง สาธารณสุข เจ้าหน้าที่เก็บขยะมูลฝอย พบว่า ประชาชนไม่มีการคัดแยกประเภทขยะมูล ฝอยก่อนทิ้ง เทศบาลไม่มีการส่งเสริมโครงการขยะรีไซเคิล ขยะมูลฝอยที่นำไปกำจัดไม่มี การคัดแยกก่อนนำมาทิ้งทำให้บ่อฝังกลบขยะเต็มอย่างรวดเร็ว โดยมีข้อเสนอแนะจากการ วิจัยพบว่า เทศบาลควรจัดงบประมาณในการจัดซื้อภาชนะรองรับขยะมูลฝอย ควรส่งเสริม กิจกรรมการคัดแยกประเภทขยะมูลฝอย ควรจัดโครงการอบรมให้ความรู้แก่พนักงาน ที่ดำเนินงานของระบบการจัดการขยะมูลฝอย เรื่องขั้นตอนและวิธีการทำงานที่ถูกต้อง เหมาะสม ควรส่งเสริมกิจกรรมการคัดแยกขยะรีไซเคิล และส่งเสริมประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนทราบถึงรูปแบบของการรีไซเคิลขยะมูลฝอย ควรกำจัดสัตว์นำโรคจาก แหล่งกำเนิดมูลฝอย ควรพิจารณาโครงสร้างของหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบ ในการจัดการขยะมูลฝอยด้วย

ฉันทนา สัมนิรันดร์ และคณะ ได้ศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการ ดำเนินงานลดโลกร้อนในโรงพยาบาลด้วยหลักสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อมพบว่า ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญ เพื่อนำไปกำหนดเป็นกลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ ที่สำคัญ การมีส่วนร่วมขององค์กร ผู้บริหารทำเป็นแบบอย่าง มีการติดตาม ประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ มีการจัดเก็บข้อมูลเพื่อก่อให้เกิดการทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และมีการทำงานเป็นทีม