

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่ององค์ประกอบของการประเมินทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาและสาระสำคัญทางวิชาการ นำมาปรับใช้ในการศึกษา ดังนี้

1. แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินการบริหารทรัพยากรมนุษย์
2. แนวความคิดที่เกี่ยวกับองค์ประกอบสมรรถนะทรัพยากรมนุษย์
3. แนวความคิดที่เกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการปกครองท้องถิ่น
4. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินการบริหารทรัพยากรมนุษย์

กล่าวได้ว่า องค์การสมัยใหม่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในสังคมเศรษฐกิจที่เน้นองค์ความรู้ (Knowledge Economy) ถือว่าทรัพยากรมนุษย์อันเป็นทรัพย์สิน (Asset) ขององค์การ ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารและการสร้างคุณค่า (Value Creation) ให้กับองค์การ ผลการศึกษาในต่างประเทศระบุว่า ร้อยละ 85 ของผลประกอบการขององค์การนั้นเกิดจาก “ทุนมนุษย์” อย่างไรก็ตามทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่เข้าใจและบริหารได้ยากที่สุด ตลอดจนวัดและประเมินได้ยากที่สุดในกระบวนการบริหารทั้งหมด จึงมีคำกล่าวที่ว่า “หากไม่สามารถวัดประเมินทรัพยากรมนุษย์ได้ ก็จะไม่สามารถบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การได้” (เดวิท นอร์ตัน (David Norton), 2001 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 : 1) การประเมินระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้องค์การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ช่วยให้องค์การบรรลุพันธกิจและเป้าหมายที่กำหนดไว้ แนวทางหนึ่งในการประเมินสมรรถนะของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งแพร่หลายทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ คือ การประเมินการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบคุณภาพ (Human Capital Scorecard) การประเมินการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบคุณภาพเป็นการประเมินระบบโครงสร้างการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งหมด

(Human Resource Architecture) ซึ่งเน้นความเชื่อมโยงของบุคคลผู้ปฏิบัติงาน (People) ยุทธศาสตร์การบริหาร (Strategy) และผลการปฏิบัติงาน (Performance) ขององค์การ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 : 5)

ดังนั้น เพื่อช่วยในการปรับปรุงกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดความเหมาะสม และสามารถสร้างผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพต่อองค์การ จึงต้องมีการวัดการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งในปัจจุบันการวัดผลการดำเนินขององค์การได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเริ่มมีการตระหนักถึงว่าการวัดผลการดำเนินงานขององค์การมีบทบาทที่สำคัญ ทั้งในด้านการสื่อสาร (Communication) การกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ (Incentive) และการติดตาม (Tracking) ความสำเร็จของการดำเนินกลยุทธ์ในแต่ละด้านขององค์การ และที่มากกว่านั้น การวัดผลการดำเนินงานขององค์การยังมีส่วนที่สำคัญที่ทำให้้องค์การสามารถทราบถึงสถานะในปัจจุบันขององค์การ มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนามากน้อยเพียงใด ทั้งยังทำให้บุคลากรเกิดความรับผิดชอบและความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อองค์การ

จากความสำคัญของการวัดผลการดำเนินงานขององค์การที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้หน่วยงานต่างๆ ได้มีการพัฒนาเครื่องมือที่สำหรับนำมาใช้ในการวัดผลการดำเนินขององค์การอย่างต่อเนื่อง โดยหนึ่งในเครื่องมือทางการวัดผลการดำเนินงานขององค์การซึ่งเป็นที่นิยม คือ การวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เสนอโดย แคปแลน และนอร์ตัน (Kaplan and Norton, 2001) และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถทำให้ผู้บริหารองค์การสามารถนำไปใช้ในการส่งผ่านกลยุทธ์และการบริหารองค์การให้เกิดความสอดคล้องและมุ่งมั่นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ โดยอาศัยการวัดเป็นหลักการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ถูกนำมาใช้เป็นระบบวัดผลการดำเนินงานโดยสร้างจากสี่มุมมอง ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา (Learning and Growth Perspective) พร้อมทั้งสามารถเป็นระบบบริหารได้ โดยการแปลงวิสัยทัศน์ไปเป็นวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัดและแผนงาน ด้วยความสามารถของการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ทำให้้องค์การต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและนำเอาการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ไปประยุกต์ใช้ในองค์การอย่างกว้างขวาง สำหรับประเทศไทยการประยุกต์ใช้ การวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) เป็นการดำเนินงานพัฒนาภายใน้องค์การเป็นส่วนใหญ่และเหมือน โยบายปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งเน้นการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ยังมีบทบาทสำคัญมาก ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ซึ่งหน่วยงานราชการควรต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวทางให้เหมาะสมกับสถานภาพของหน่วยงาน (พสุ เดชะรินทร์, 2548 : 2)

### ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management) หรือการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Modern Personnel Management) คือ การบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลตั้งแต่ก่อนบรรจุเข้าทำงาน จนกระทั่งเกษียณอายุหรือให้ออกจากงาน มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2546 : 3) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคลเป็นภารกิจของผู้บริหารทุกคนที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลาที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ

วิลเลียม บี เวิร์เธอร์เจอร์ และเคียท เอ เดวิด (William B Werther, Jr, Keith A Davis, 1995 : 4-22 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2546 : 3) กล่าวไว้ดังนี้

1. ความหมายทางด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) คือ การจัดการบุคลากรในองค์การ โดยให้ความสำคัญในศักดิ์ศรี ความเป็นคนและต้องทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับผลประโยชน์อย่างเหมาะสม

2. ความหมายทางการจัดการ (Management) เป็นหน้าที่ของผู้จัดการทุกคน ฝ่ายจัดการทรัพยากรมนุษย์มีหน้าที่การให้บริการทั้งผู้จัดการทุกคน ฝ่ายจัดการทรัพยากรมนุษย์มีหน้าที่การให้บริการทั้งผู้จัดการและบุคลากรทั้งหลาย โดยต้องอาศัยการใช้ประสบการณ์ความชำนาญในการทำงาน

3. ความหมายทางด้านระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์จะเกิดขึ้นได้ในเมื่อองค์การมีระบบการทำงานขนาดใหญ่มากขึ้น ดังนั้นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ คือ ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยให้ความสำคัญต่อผลผลิตของบุคลากรที่ทำให้แก่องค์การ

4. ความหมายการเพิ่มประสิทธิภาพ (Proactive) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ คือ ความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้แก่บุคลากรทุกระดับ นับตั้งแต่บุคลากรระดับล่างจนถึงระดับสูง โดยจัดให้มีการทำงานแบบร่วมมือประสานงานกัน เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคในการทำงานและทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในเป้าหมายการดำเนินงานขององค์การ

จากความคิดเห็นของนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายไว้ กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความหมายของการบริหารงานบุคคล คือ ความพยายามของผู้บริหารในการใช้ศิลปะและศาสตร์ที่จะนำหลักการซึ่งเป็นศาสตร์และกระบวนการสรรหาและการคัดเลือก การพัฒนาการจูงใจและการบำรุงขวัญมาบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคคลให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างดี และเหมาะสมมีความพอใจ มีความสุข

รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ที่ปฏิบัติจนกระทั่งพ้นจากงานและองค์กรมีการพัฒนาการและมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น การประเมินผลจึงเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ทราบผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ

### ความสำคัญ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ มีความสำคัญเช่นเดียวกับงานด้านอื่นๆ ขององค์กรภาครัฐ ทั้งด้านงบประมาณ การตัดสินใจ การวิเคราะห์นโยบายและการบริหาร การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นเรื่องการจ้างงาน การจัดอัตรากำลัง การจ่ายเงินเดือน สวัสดิการผลประโยชน์ การบังคับบัญชาและการทำหน้าที่ต่างๆ ในด้านบริหารบุคคลที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรภาครัฐมักไม่คำนึงถึงว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีส่วนช่วยให้องค์กรบรรลุพันธกิจและเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพราะการทำงานของฝ่ายบุคคลที่เน้นขั้นตอน กระบวนการ และกฎระเบียบที่ซับซ้อน ไม่ยืดหยุ่น ไม่เชื่อมโยงกับทิศทางหรือเป้าหมายขององค์กร แต่ปัจจุบันองค์กรภาครัฐต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและการแข่งขันกันรุนแรง จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดใน “การบริหารทุนมนุษย์” ให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อความอยู่รอดหรือความได้เปรียบคู่แข่ง ซึ่งเชื่อว่าคนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาและการเรียนรู้ โดยจะสร้างให้องค์กรมีความแข็งแกร่งและสร้างความได้เปรียบเหนือคู่แข่ง เกิดแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management : SHRM) ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐยุคใหม่จึงเป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงรุกที่เน้นบทบาท ซึ่งต่างจากการบริหารงานบุคคลแบบเดิมที่เป็นแบบเชิงรับที่เน้นหน้าที่และกระบวนการ

### การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

ทวีศักดิ์ สุทกวาทิน (2551 : 2) อธิบายว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ คือ การใช้กลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การเชื่อมโยงระหว่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับเป้าหมายกลยุทธ์ เพื่อปรับปรุงสมรรถนะขององค์กรและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรจะทำให้เกิดนวัตกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ รูปแบบของการวางแผนการขยายตัวและกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์ เป็นการตั้งใจที่จะทำให้องค์กรสามารถประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเป็นการยอมรับหน้าที่ของทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นเสมือนหุ้นส่วน หรือส่วนประกอบสำคัญในกระบวนการของกลยุทธ์ระดับองค์กร อย่างไรก็ตาม การสร้างกลยุทธ์จะต้องผ่านกิจกรรมฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ เช่น การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรมและการให้รางวัล กลยุทธ์ด้านทรัพยากรมนุษย์ประกอบด้วย (พรรณนภา นารไสว, 2548 : 11)

#### 1. กลยุทธ์ก่อนการจ้างและกลยุทธ์การจ้าง ประกอบด้วย

##### 1.1 การพยากรณ์ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Forecasting)

- 1.2 การสรรหา (Recruiting)
- 1.3 การคัดเลือก (Selection)
- 1.4 การบรรจุ (Placement)
2. กลยุทธ์การจูงใจ การบำรุงรักษาและการรักษา
  - 2.1 การปฐมนิเทศ (Orientation)
  - 2.2 การฝึกอบรม (Training)
  - 2.3 การจ่ายค่าตอบแทนและการให้รางวัล (Pay and Reward)
  - 2.4 ผลประโยชน์ (Benefits)
3. กลยุทธ์การให้ออกจากงาน (Separation Strategies)
  - 3.1 การเลิกจ้าง (Lay off)
  - 3.2 การออกจากงาน (Termination)
  - 3.3 การเกษียณก่อนอายุ (Early Retirement)
  - 3.4 การลาออกจากงาน(Quits)

สภาพการณ์ปัจจุบันนี้ โลกเปลี่ยนไปสู่โลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจเสรีที่มีการแข่งขันระหว่างประเทศ บริบทสังคมก้าวไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ สำหรับระบบราชการกระแสนอง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้งานของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นมีการแข่งขันสูง ในขณะที่รัฐจะต้องเลิกง ใช้นคนให้น้อยลงเพื่อความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจและกระแสประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้ภาค เอกชน ภาคประชาชนจัดบริการแทนรัฐให้มากขึ้น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของภาครัฐยุคใหม่ภายใต้ ความเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัย กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการ ก็คือ แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (สถาบันวิจัยและให้ คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546 : 16) ซึ่งเป็นการประยุกต์แนวคิดการบริหารเชิงกล ยุทธ์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสแนวโน้มในอนาคตที่ประเทศ ไทยจะต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ท้าทายในหลายด้าน ทั้งในแง่ของการแข่งขันระหว่าง ประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมรูปแบบใหม่ กระแส ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ล้วนต้องการความพร้อมในขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์และ ศักยภาพขององค์กรที่จะดำรงอยู่ต่อไปได้อย่างยั่งยืน

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546 : 25) อธิบายว่าแนวคิด เรื่องการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management) ถือได้ว่าเป็น กรอบแนวคิดหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มทฤษฎีการบริหารงานบุคคลยุคใหม่หรือสำนักการจัดการ ทรัพยากร มนุษย์ โดยมีแนวคิดสำคัญ ได้แก่ การมุ่งจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้มีความสอดคล้อง

หรือเชื่อมโยงกับกลยุทธ์ขององค์กรและถือว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารทุกฝ่ายในองค์กร จึงอาจสรุปลักษณะเด่นๆ ของแนวคิดได้ดังต่อไปนี้

1. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เช่น กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและเทคโนโลยี
2. การจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยคำนึงถึงการแข่งขันและความเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงาน
3. มองการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในฐานะเป็นกระบวนการในระยะยาว
4. มองการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นการสร้างทางเลือกเชิงกลยุทธ์และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์
5. ถือว่าทรัพยากรมนุษย์ทุกคนในองค์กรมีความสำคัญ ทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ
6. มีการจัดการเชื่อมโยง และสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรมนุษย์ และกลยุทธ์ขององค์กร
7. หน่วยงานย่อยภายในองค์กรถือว่าเป็นหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ ที่มีส่วนรับผิดชอบร่วมกันในความสำเร็จหรือล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรมนุษย์

สำนักคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2549 : 2) ความสำเร็จของการบริหารเชิงกลยุทธ์และการดำเนินกลยุทธ์ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) และภาวะผู้นำ (Leadership) (พรพรรณภา นารไสว, 2548 : 12-14)

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2549 : 2) ได้อธิบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องมุ่งเน้นที่เชิงกลยุทธ์ โดยเรียกว่า (Human Resource Strategy) ซึ่งส่วนใหญ่ได้ระบุว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นตัวแปรตามหรือได้รับอิทธิพลจากกลยุทธ์ขององค์กร เมื่อกลยุทธ์ขององค์กรเปลี่ยนก็จะส่งผลให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เปลี่ยนตามทันที ตัวอย่างเช่น กลยุทธ์ความเป็นผู้นำทุน (Cost Leadership Strategies) จะต้องคิดค้นหาวิธีการลดค่าใช้จ่ายให้ต่ำสุด เพื่อราคาขายสินค้าและบริการจะได้ต่ำกว่าด้วยทรัพยากรมนุษย์จำเป็นที่จะต้องช่วยกันคิดค้นหาวิธีการ ซึ่งในเรื่องนี้ส่งผลกระทบต่อโครงการสร้างจิตสำนึกแห่งต้นทุนและการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในทุกด้าน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

กลยุทธ์ความแตกต่าง (Differentiation Strategies) จะต้องให้ทรัพยากรมนุษย์ หรือพนักงานในองค์กรช่วยกันคิด (Rethinking) ช่วยกันริเริ่มสร้างสรรค์ (Creative Thinking) เพื่อก่อให้เกิด

ผลิตภัณฑ์ใหม่ วิธีการใหม่และสิ่งใหม่ๆ ที่แตกต่างจากเดิมและแตกต่างจากผู้อื่นหรือคู่แข่งกลยุทธ์ การสร้างความแตกต่าง จึงจำเป็นต้องอาศัยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพอย่างพอเพียง

ดังนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต จึงผูกพันกับกลยุทธ์ของ องค์การตามแนวคิดที่ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ หมายถึง การบริหารทรัพยากร มนุษย์ที่สอดคล้องต่อกลยุทธ์ที่แปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมในองค์การแต่ละประเภทและต้อง เหมาะสมกับขนาดและ โครงสร้างขององค์การในขณะนั้นด้วย

จอห์น อิวานชีวิช (John M. Ivancevich, 2004 อ้างถึงใน สำนักคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2549 : 2) ได้อธิบายการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต ไว้ 4 จุดเน้นที่สำคัญ กล่าวคือ

1. มุ่งเน้นการปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขึ้นอยู่กับ การเน้น วิธีการทำงานที่ดีกว่าของพนักงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การและส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนา พนักงาน รวมทั้งสร้างความพึงพอใจในงานมากกว่าเน้นกฎระเบียบ ข้อบังคับและลายลักษณ์อักษร

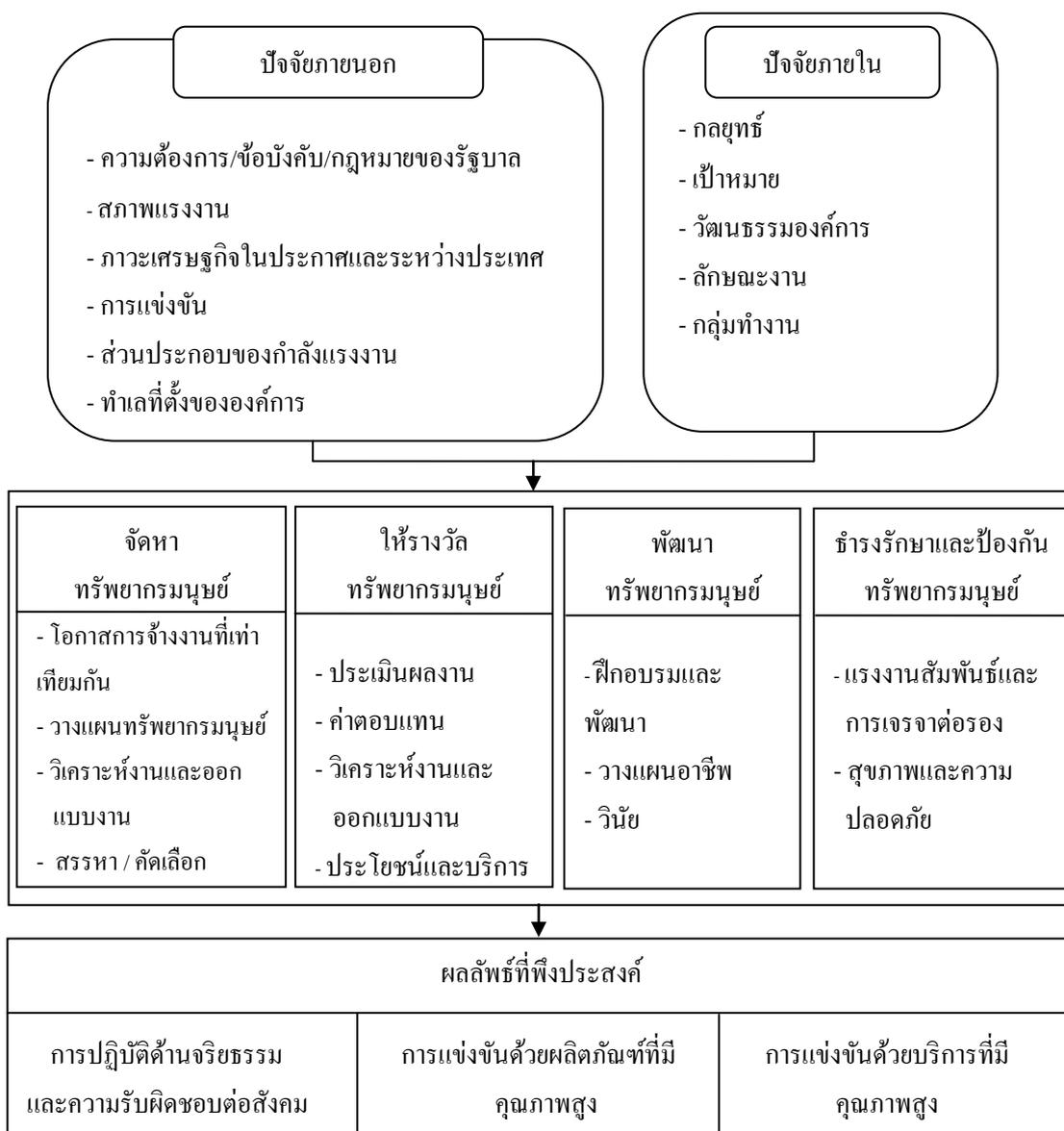
2. มุ่งเน้นคน ต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติต่อพนักงานเหมือนเป็นมนุษย์คนหนึ่ง ที่มีชีวิตจิตใจและต้องอำนวยความสะดวก จัดโปรแกรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุความต้องการของแต่ละบุคคล

3. มุ่งเน้นทั่วโลก การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในอนาคตจำเป็นต้องคำนึงถึงทั่วโลก ที่มีบริษัทแม่ บริษัทลูกและองค์การแบบเครือข่าย (Network Organization) มิใช่มุ่งเน้นเฉพาะการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ในระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศเท่านั้น กรณีตัวอย่างเช่น การบริหารทรัพยากร มนุษย์ของสหรัฐอเมริกา มิใช่มีเฉพาะในอเมริกาเท่านั้น แต่ยังคงปฏิบัติในเม็กซิโก โปแลนด์ และ ฮังการีอีกด้วย

4. มุ่งเน้นอนาคต ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะช่วยให้้องค์การบรรลุ ความสำเร็จในอนาคต โดยการสร้างความสามารถและกระตุ้นแรงจูงใจ ให้พนักงานทำงานอย่างเต็มที่ ทรัพยากรมนุษย์มีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนกลยุทธ์ขององค์การในระยะยาว

จอห์น อิวานชีวิช (John M. Ivancevich, 2004 อ้างถึงใน มรกต โกมลดิษฐ์, 2546 : 18) ได้ให้แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ โดยเริ่มจาก พิจารณาปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน โดยผ่านกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เริ่มตั้งแต่ การจัดหา ดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์



(สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2549 : 8)

พิชิต เทพวรรณ (2554) ทรัพยากรมนุษย์ถือว่ามีสำคัญมากต่อการบริหารและการสร้างคุณค่าให้กับองค์กร อาจกล่าวได้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นงานที่มีการบริหารงาน ตลอดจนมีการวัดและประเมินผลยากที่สุดในกระบวนการบริหารงานทั้งหมด ดังที่มีคนกล่าวไว้ว่า “หากไม่สามารถทำการวัดและประเมินทรัพยากรมนุษย์ได้ ก็ไม่สามารถจัดการทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์

สูงสุดแก่องค์กรได้” (Kaplan and Norton, 1996 อ้างถึงใน พิชิต เทพวรรณ, 2554 : 98) ดังนั้นแนวทางที่จะช่วยให้องค์กรทราบว่าจะใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคุ้มค่า และช่วยให้องค์กรบรรลุภารกิจและเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างไร องค์กรสามารถใช้ประเมินการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งหมด โดยเน้นการเชื่อมโยงของผู้ปฏิบัติงาน (People) กลยุทธ์ (Strategy) และผลการปฏิบัติงาน (Performance) ขององค์กร สำหรับแนวคิดนี้ได้พัฒนามาจากตัวแบบประเมินผลแบบดุลภาพ (Balance Scorecard) ซึ่งแคปแลนด์และนอร์ตัน (Kaplan and Norton) ได้เป็นผู้เสนอแนวคิดเรื่องนี้เป็นครั้งแรก สำหรับการประเมินการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource)

### การประเมินผลทรัพยากรมนุษย์มาใช้ในราชการไทย

1. ในการบริหารราชการแบบบูรณาการ ส่วนราชการจำเป็นต้องมีอิสระในการบริหารกำลังคนของตนเอง เพราะความสำเร็จในการบริหารราชการขึ้นอยู่กับการที่ส่วนราชการมีกำลังคนที่มีคุณภาพและสมรรถนะในจำนวนที่เหมาะสมกับภารกิจในปัจจุบัน พร้อมรับกับสภาพแวดล้อมที่อาจเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต อันจะช่วยให้ส่วนราชการบริหารงานได้อย่างสัมฤทธิ์ผลตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีความคุ้มค่าและมีความพร้อมรับผิด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและหลักคุณธรรมในการบริหารราชการ

2. ส่วนราชการจำเป็นต้องมีระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีความเข้มแข็งและมีสมรรถนะสูง (High Performing Human Resource) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ในกระบวนการบริหารราชการจึงไม่ได้เป็นแค่เพียงงานสนับสนุนแต่ต้องเป็นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการ (Strategic Partner) อันจะช่วยให้ส่วนราชการใช้ทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นทุน (Human Capital) สำหรับการบริหารราชการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์นโยบาย ภารกิจ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

3. การประเมินสมรรถนะระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะช่วยให้ผู้บริหารของส่วนราชการซึ่งรับผิดชอบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในสังกัดโดยตรงได้ทราบสภาพปัจจุบันและปัญหาของการใช้ทรัพยากรมนุษย์ อันจะนำไปสู่การพัฒนาผลการปฏิบัติราชการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะช่วยให้ส่วนราชการบรรลุภารกิจและเป้าหมายที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ ยังจะเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริหารทุกระดับ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการได้พัฒนาสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4. การกระจายอำนาจด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับส่วนราชการได้ จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกลางการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับส่วนราชการและจังหวัด การประเมินสมรรถนะระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงอาจใช้เป็น

เครื่องมือสำหรับช่วยกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ โดยองค์กรกลางบริหาร งานทรัพยากรมนุษย์จะคอยอำนวยความสะดวกช่วยเหลือ แนะนำและให้คำปรึกษาตลอดจนกระตุ้นแรงจูงใจมิใช่การควบคุม เพื่อให้ส่วนราชการและจังหวัดสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผน บริหารและพัฒนา กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงความต้องการและสภาพแวดล้อมของส่วนราชการแต่ละแห่ง

### องค์ประกอบของการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2547) จากการศึกษาและวิเคราะห์แบบแผนการปฏิบัติที่ดี (Best Practices) เกี่ยวกับการประเมินระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรภาครัฐและเอกชน ทั้งในและต่างประเทศประกอบกับแนวทางการประยุกต์ใช้ในราชการไทย จึงกำหนดองค์ประกอบของการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัดไว้ 4 ส่วน ดังนี้

1. มาตรฐานความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Standard for Success) หมายถึง ผลการบริหารราชการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่ส่วนราชการต้องบรรลุ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 มิติ คือ

มิติที่ 1 ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ เป็นมิติที่จะทำให้ส่วนราชการทราบว่า มีแนวทางและวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลสอดคล้องกับมาตรฐานดังต่อไปนี้หรือไม่ ดังนี้

1.1 มีนโยบาย แผนงานและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้จังหวัดบรรลุพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่

1.2 มีการวางแผนและบริหารกำลังคนทั้งในเชิงประมาณและคุณภาพ กล่าวคือ “กำลังคนมีขนาดและสมรรถนะ” ที่เหมาะสมสอดคล้องกับการบรรลุภารกิจและความจำเป็นของส่วนราชการ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการวิเคราะห์สภาพกำลังคน (Workforce Analysis) สามารถระบุช่องว่างด้านความต้องการกำลังคนและมีแผนเพื่อลดช่องว่างดังกล่าวหรือไม่

1.3 มีนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้พัฒนาและรักษาไว้ซึ่งกลุ่มข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะหรือสมรรถนะสูง ซึ่งจำเป็นต่อความคงอยู่และขีดความสามารถในการแข่งขันของส่วนราชการ (Talent Management) หรือไม่

1.4 มีแผนการสร้างและพัฒนาผู้บริหารทุกระดับ รวมทั้งมีแผนการสร้างความต่อเนื่องในการบริหารราชการหรือไม่ นอกจากนี้ยังรวมถึงการที่ผู้นำปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีและสร้างแรงบันดาลใจให้ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในเรื่องของผลการปฏิบัติงานและพฤติกรรมในการทำงานหรือไม่

มิติที่ 2 ประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Operational Efficiency) หมายถึง กิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ (Human Resource Transactional Activities) มีลักษณะดังต่อไปนี้หรือไม่

2.1 กิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ เช่น การสรรหาคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายและกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ มีความถูกต้องและทันเวลา (Accuracy and Timeliness) หรือไม่

2.2 มีระบบฐานข้อมูลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความถูกต้องเที่ยงตรงทันสมัยและนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจและการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการได้จริงหรือไม่

2.3 สัดส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการมีความเหมาะสมและสะท้อนผลิตภาพของบุคลากร (Human Resource Productivity) ตลอดจนความคุ้มค่า (Value for Money) หรือไม่

2.4 มีการนำเทคโนโลยี สารสนเทศมาใช้ในกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ เพื่อปรับปรุงการบริหารและการบริการ (Human Resource Automation) หรือไม่

มิติที่ 3 ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management Program Effectiveness) หมายถึง นโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้ หรือไม่ เพียงใด

3.1 มีนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือมาตรการในการรักษาไว้ซึ่งข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมาย พันธกิจของส่วนราชการหรือไม่

3.2 ข้าราชการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการหรือไม่

3.3 มีนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการในการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ (Development and Knowledge Management) เพื่อพัฒนาข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานให้มีทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการบรรลุภารกิจและเป้าหมายของส่วนราชการหรือไม่

3.4 มีระบบการบริหารผลงาน (Performance Management) ที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่า มีระบบหรือวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถจำแนกความแตกต่างและจัดลำดับผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานซึ่งเรียกชื่ออื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้ ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่าง

ผลการปฏิบัติงานส่วนบุคคลและผลงานของทีมงานกับความสำเร็จหรือผลงานของส่วนราชการหรือไม่

มิตินี้ 4 ความพร้อมรับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง การที่ส่วนราชการ

4.1 มีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและผลของการตัดสินใจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ตลอดจนการดำเนินการด้านวินัย โดยคำนึงถึงหลักความ สามารถและผลงานหลักคุณธรรม หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่

4.2 มีความโปร่งใสในทุกกระบวนการของการบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งนี้ต้องกำหนดให้ความพร้อมรับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลแทรกอยู่ในทุกกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการหรือไม่

มิตินี้ 5 คุณภาพชีวิตและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน หมายถึง การที่ส่วนราชการมีนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ ดังนี้

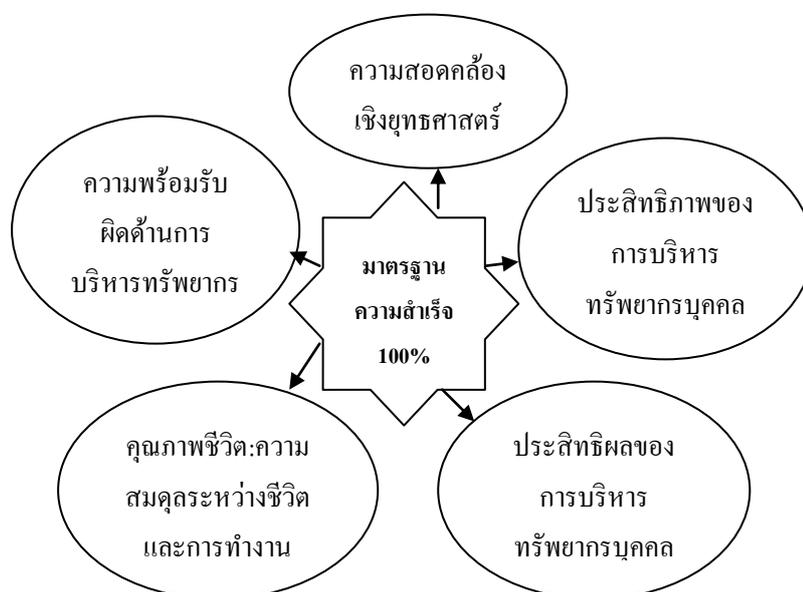
5.1 ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมในการทำงาน ระบบงาน และบรรยากาศการทำงาน ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีการสื่อสารเข้ามาใช้ในการบริหารราชการและการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจะส่งเสริมให้ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ โดยไม่สูญเสียรูปแบบการใช้ชีวิตส่วนตัวหรือไม่

5.2 มีการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมที่ไม่ใช่สวัสดิการภาคบังคับตามกฎหมาย ซึ่งมีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและสภาพของส่วนราชการหรือไม่

5.3 มีการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารของส่วนราชการกับข้าราชการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และระหว่างข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเองและให้กำลังคนมีความพร้อมที่จะขับเคลื่อนส่วนราชการให้พัฒนาไปสู่วิสัยทัศน์ที่ต้องการหรือไม่

มิติในการประเมินสมรรถนะในการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้ง 5 มิติ เป็นเครื่องมือที่ทำให้ส่วนราชการใช้ในการประเมินตนเองว่ามีนโยบาย แผนงาน โครงการ มาตรการดำเนินงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสอดคล้องกับมิติในการประเมินดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลหรือไม่ มากน้อยเพียงใด หากยังไม่มีการดำเนินการตามมิติการประเมินดังกล่าวหรือมีในระดับน้อยแล้ว ส่วนราชการจะต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับมิติการประเมินดังกล่าวและเป็นการยกระดับประสิทธิภาพและคุณภาพในการปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ตามหลักเกณฑ์และกรอบมาตรฐานความสำเร็จทั้ง 5 มิติ

ภาพที่ 2.2 มิติที่ใช้ในการประเมิน – การถ่วงน้ำหนัก



(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 : 17)

2. ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ (Critical Success Factors) หมายถึง นโยบาย แผนงาน โครงการ มาตรการและการดำเนินการต่างๆด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการบรรลุมาตรฐานความสำเร็จ

3. มาตรการและตัวชี้วัดความสำเร็จ (Measures and Indicators) หมายถึง ปัจจัยหรือตัวที่บ่งชี้ว่าส่วนราชการมีความคืบหน้าในการดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานแห่งความสำเร็จจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

4. ผลการดำเนินงาน (Evidence, Application and Reports) หมายถึง ข้อมูลจริงที่ใช้เป็นหลักฐานในการประเมินว่าส่วนราชการและจังหวัดได้ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรฐานแห่งความสำเร็จ

สรุปได้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการเชื่อมโยงการบริหารทรัพยากรมนุษย์เข้ากับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ในการจะทำให้ผลการดำเนินงานขององค์กรดีขึ้นในระยะยาว บทบาทความรับผิดชอบขององค์กรด้านทรัพยากรมนุษย์ คือต้องสนับสนุนให้มีจำนวนพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญและทุ่มเทการทำงานให้กับองค์กร ซึ่งอาศัยวิถีปฏิบัติงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในด้าน

ต่างๆ อย่างไรก็ตาม องค์การสามารถใช้การประเมินผลเพื่อช่วยตรวจสอบกิจกรรมและผลการปฏิบัติงานทั้งหมดขององค์การ ตลอดจนประเมินการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบสมดุล ได้สอดคล้องกับทิศทางการดำเนินงานขององค์การอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

### **ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์**

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้เขียนไว้มากมาย โดยแต่ละทฤษฎีมีเหตุผลเฉพาะตัว ผู้วิจัยขอยกทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาดังนี้

#### **1. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)**

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กลุ่มงานมาตรฐานการบริหารงานบุคคล (2550 : 36-37) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดถือหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญและยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืนมีหลักการสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1.1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม โดยการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังนี้

1.1.1 การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ

1.1.2 การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริตตรวจสอบได้

1.1.3 กรณีภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องฟังความคิดเห็นจากประชาชนและชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น

1.1.4 ข้าราชการต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้ดีขึ้น

1.1.5 กรณีพบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขโดยเร็ว

1.2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results) โดยมีตัวชี้วัด (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะสามารถสะท้อนผลงานว่ามีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยให้ส่วนราชการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงานได้ ดังนี้

1.2.1 การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน

1.2.2 การบริหารราชการแบบบูรณาการ

1.2.3 การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

1.2.4 ความตกลงในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง

1.2.5 การกำหนดแผนบริหารราชการ กำหนดให้จัดทำแผนต่างๆ ดังนี้ แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนนิติบัญญัติ แผนปฏิบัติราชการที่แปลงจากแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี และความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่

1.3 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ โดยกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบต่อ)

1.4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

1.4.1 การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

1.4.2 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

1.5 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

1.5.1 การทบทวนภารกิจ

1.5.2 การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ

1.6 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

1.6.1 การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน

1.6.2 การจัดระบบสารสนเทศ

1.6.3 การรับฟังข้อร้องเรียน

1.6.4 การเปิดเผยข้อมูล

1.7 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

1.7.1 การประเมินผลโดยผู้ประเมินอิสระเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการและความคุ้มค่าในภารกิจ

1.7.2 การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

1.7.3 การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ (ส่วนเฉพาะตัวกับส่วนประโยชน์ของหน่วยงาน)

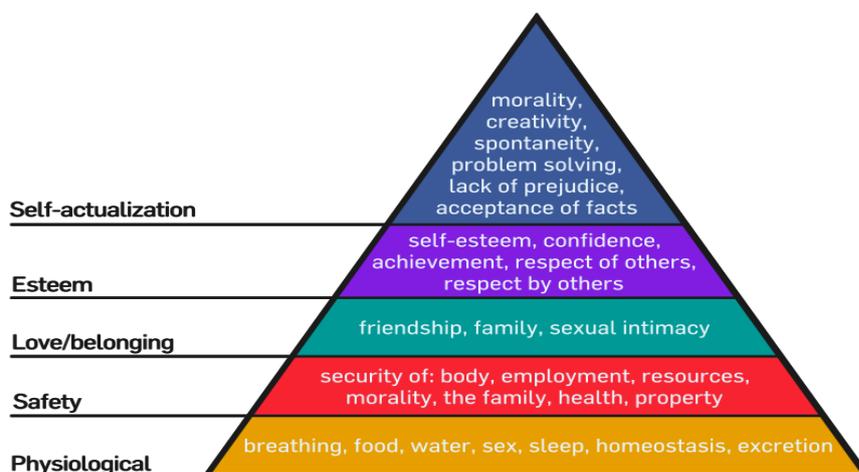
1.7.4 หากผลการประเมินของส่วนราชการดี ให้มีการจัดสรรเงินเป็นรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 วรรคแรก และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้วางแนวทางกรอบธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน และเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลขึ้น พร้อมทั้งมีการทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการและท้ายที่สุดประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งทุกส่วนราชการสามารถพัฒนางานให้มีธรรมาภิบาลได้ เพื่อให้งานดีขึ้นกว่าเดิมให้เกิดผลสำเร็จมากขึ้น แม้จะใช้เวลานาน ซึ่งหมายความว่า ถ้าบุคลากรภาครัฐร่วมมือกันพัฒนาระบบราชการให้ดีขึ้นเร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้นให้เกิดธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นการปรับบทบาทภารกิจ การพัฒนาการให้บริการประชาชน การยกระดับความสามารถและมาตรฐานการทำงาน พร้อมกับเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยให้ประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม ระบบราชการจะสามารถตอบสนองระบบธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้

2. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierachy of Needs Theory)

มาสโลว์ (Maslow อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2543 : 81) เป็นนักจิตวิทยาอยู่ที่มหาวิทยาลัยแบรนดิส ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจที่รู้จักกันมากที่สุดทฤษฎีหนึ่งขึ้นมา มาสโลว์ (Maslow) ระบุว่าบุคคลจะมีความต้องการที่เรียงลำดับจากระดับพื้นฐานมากที่สุดไปยังระดับสูงสุดมนุษย์เราทุกคนต่างพยายามดิ้นรนเพื่อต่อสู้จุดมุ่งหมายของตนเอง แต่เนื่องจากการที่มนุษย์มีความแตกต่างกัน ฉะนั้นการที่จะได้รับการตอบสนองถึงขั้นไหนย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพของแต่ละบุคคล

ภาพที่ 2.3 ทฤษฎีลำดับขั้นตามความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of needs)



(สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2544 อ้างถึงใน สิทธิ เสวตวงศ์, 2554 : 15)

จากภาพที่ 2.6 แสดงลำดับขั้นความต้องการพื้นฐานของมาสโลว์ สามารถแบ่งได้ดังนี้  
 ขั้นที่ 1 ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) เป็นระดับความต้องการ  
 ปัจจัยพื้นฐานของมนุษย์ ได้แก่ ปัจจัยสี่ อาหาร เครื่องนุ่งห่มเสื้อผ้า ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย

ขั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงและความปลอดภัย (Security and Safety Needs) เช่น  
 ปราศจากการประสบอุบัติเหตุ การบาดเจ็บ การเจ็บป่วย เศรษฐกิจตกต่ำ การถูกข่มขู่จากบุคคลอื่น  
 และการถูกโจรกรรมทรัพย์สิน

ขั้นที่ 3 ความต้องการผูกพันทางสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการการยอมรับ  
 การให้ความรัก การให้อภัยและความเป็นมิตร

ขั้นที่ 4 ความต้องการการยอมรับนับถือและเห็นว่าตนเองมีคุณค่าต่อสังคม (Esteem or  
 Ego Needs) มาสโลว์ (Maslow) ได้ให้ความหมายไว้ 2 ประการ คือ ความต้องการการยกย่องนับถือ  
 ความต้องการที่เกี่ยวกับการมีชื่อเสียง

ขั้นที่ 5 ความต้องการความสำเร็จ (Actualization Needs) เป็นความต้องการระดับสูงสุด  
 ของมนุษย์เป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะให้บุคคลอื่นยอมรับนับถือตนเอง รวมกับความต้องการ  
 และความสำเร็จของตนเอง

ความต้องการต่างๆ เหล่านี้ต้องเกิดเป็นลำดับขั้นและจะไม่มีการข้ามขั้น ถ้าขั้นที่ 1  
 ไม่ได้รับการตอบสนอง ความต้องการในลำดับขั้นที่ 2-5 ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การตอบสนองที่ได้รับ

ในแต่ละขั้นไม่จำเป็นต้องได้รับทั้งหมด แต่ต้องได้รับบ้างเพื่อจะได้เป็นบันไดนำไปสู่การพัฒนาความต้องการในระดับที่สูงขึ้นในลำดับขั้นต่อไป (ลิตธิ เสวตวงศ์, 2554 : 16)

จากการศึกษาทฤษฎีลำดับความต้องการของมนุษย์ของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of needs) เป็นการศึกษาเพื่อที่จะทำให้ทราบถึงความต้องการของมนุษย์นั้น มีลำดับขั้นตอนที่แน่นอนจากขั้นต่ำไปขึ้นสูง ซึ่งความปรารถนาขั้นสูงสุดของมนุษย์ทุกคน คือ ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จในชีวิตตามที่ตนเองมุ่งหวัง แต่การที่มนุษย์จะเกิดความต้องการในแต่ละระดับได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่มนุษย์ทุกคนจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการในระดับที่ต่ำกว่าเสียก่อน เพื่อที่จะทำให้เกิดความต้องการในระดับต่อไป ซึ่งถ้าบุคลากรที่ได้รับการตอบสนองตามความต้องการแล้ว ก็จะเกิดความพึงพอใจ มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน รวมถึงสามารถทำงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

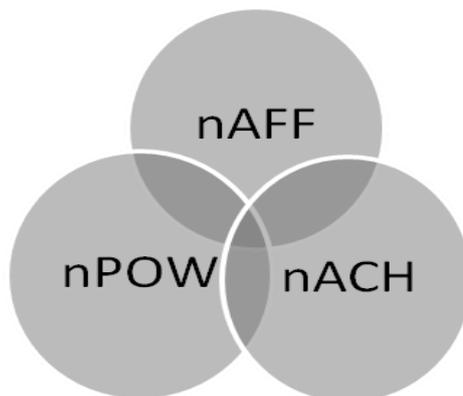
สรุปได้ว่า ทฤษฎีของมาสโลว์ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการประเมินผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ โดยก่อนที่เราจะสามารถบริหารบุคคลให้เกิดพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น เราต้องคำนึงถึงลำดับขั้นของความต้องการของบุคคลก่อน หากเข้าใจความต้องการพื้นฐานของบุคคลแต่ละคนแล้ว ก็จะสามารบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรได้อย่างเหมาะสม

3. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามทฤษฎีความต้องการของแมคเคลล์แลนด์ (McClelland's Acquired Needs Theory)

วิเชียร วิทย์อุดม (2547) กล่าวว่าไว้ว่าแมคเคลล์แลนด์ (McClelland) ได้เสนอทฤษฎีความต้องการ โดยมีความเชื่อว่า โดยปกติแล้วความต้องการที่มีอยู่ในตัวคนมีเพียง 2 ชนิด คือ ความต้องการความสุขสบายและความต้องการมีสุขภาพแข็งแรง แต่สำหรับความต้องการอื่นๆ จะเกิดขึ้นในภายหลังโดยวิธีการเรียนรู้ ซึ่งเมื่อความต้องการในบุคคลมีความเข้มแข็งก็จะทำให้ผู้นั้นมีพลังที่จะแสดงพฤติกรรมให้มีความเข้มแข็งทางด้านอารมณ์ มีผลต่อการกระตุ้นและจูงใจที่จะใช้พฤติกรรมที่นำไปสู่ความพอใจ ให้ความชำนาญและความสามารถ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

ในช่วงปี ค.ศ. 1940 แมคเคลล์แลนด์ (McClelland) นักจิตวิทยาได้ทำการทดลองโดยใช้แบบทดสอบการรับรู้ของบุคคล (Thematic Apperception Test : TAT) เพื่อวัดความต้องการของมนุษย์ โดยระบุถึงแนวคิดความต้องการที่ได้จากแบบทดสอบ ซึ่งแมคเคลล์แลนด์เชื่อว่าเป็นสิ่งสำคัญในการทำความเข้าใจถึงพฤติกรรมของบุคคล ประกอบด้วยความต้องการ 3 ประการ ได้แก่

## ภาพที่ 2.4 ทฤษฎีความต้องการของ แมคเคลล์แลนด์ (McClelland)



(วิเชียร วิทยอุดม, 2547 อ้างถึงใน สิทธิ เสวตวงศ์, 2554 : 19)

3.1 ความต้องการความสำเร็จ (need for achievement : nACH) เป็นความต้องการที่จะทำสิ่งต่างๆ ให้เต็มที่และดีที่สุดเพื่อความสำเร็จ จากการวิจัยของแมคเคลล์แลนด์ (McClelland) พบว่า บุคคลที่ต้องการความสำเร็จ (nACH) สูง จะมีลักษณะชอบการแข่งขัน ชอบงานที่ท้าทาย และต้องการได้รับข้อมูลป้อนกลับเพื่อประเมินผลงานของตนเอง มีความชำนาญในการวางแผน มีความรับผิดชอบสูง และกล้าที่จะเผชิญกับความล้มเหลว

3.2 ความต้องการความผูกพัน (need for affiliation : nAFF) เป็นความต้องการการยอมรับจากบุคคลอื่น ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ต้องการสัมพันธภาพที่ดีต่อบุคคลอื่น บุคคลที่ต้องการความผูกพันสูงจะชอบสถานการณ์การร่วมมือมากกว่าสถานการณ์การแข่งขัน โดยจะพยายามสร้างและรักษาความสัมพันธ์อันดีกับผู้อื่น

3.3 ความต้องการอำนาจ (need for power : nPOW) เป็นความต้องการอำนาจเพื่อมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น บุคคลที่มีความต้องการอำนาจสูง จะแสวงหาวิถีทางเพื่อให้ตนมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่น ต้องการให้ผู้อื่นยอมรับหรือยกย่อง ต้องการความเป็นผู้นำ ต้องการงานให้เหนือกว่าบุคคลอื่นและกังวลเรื่องอำนาจมากกว่าการทำงานให้มีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่าพนักงานที่มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูงมักต้องการจะทำงานในลักษณะ 3 ประการดังนี้

3.3.1 งานที่เปิดโอกาสให้รับผิดชอบเฉพาะส่วน มีอิสระที่จะตัดสินใจและแก้ปัญหาด้วยตนเอง

3.3.2 ต้องการงานที่มีระดับยากง่ายพอดี ไม่ง่ายหรือยากจนเกินไปกว่าความสามารถ

3.3.3 ต้องการงานที่มีความแน่นอนและต่อเนื่องซึ่งสร้างผลงานได้และทำให้เขามีความก้าวหน้าในงาน เพื่อจะพิสูจน์ตนเองถึงความสามารถของเขาได้

ปอแก้ว จันทคุณ (2551) ความต้องการทั้ง 3 ประการ เป็นผลจากประสบการณ์ในชีวิตของบุคคล โดยแต่ละบุคคลต่างใช้ชีวิตขวบขวายสิ่งต่างๆคล้ายกัน จะแตกต่างกันที่ขนาดของความ ต้องการ ดังนั้น การนำทฤษฎีความต้องการ เป็นการช่วยให้เข้าใจถึงพฤติกรรมต่างๆ ของบุคคล เนื่องจากความต้องการเป็นตัวที่คอยกำหนดทิศทางต่างๆ ของการเกิดพฤติกรรมในตัวบุคคล นอกจากนี้ยังพบว่า ความต้องการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความพยายาม ในอันที่จะเปลี่ยนแปลง ทักษะ ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมต่างๆ ของบุคคล ซึ่งการที่จะสามารถประเมินผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้นั้นต้องเข้าใจพฤติกรรมต่างๆของบุคคลก่อน แล้วจะสามารถประเมินผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างเหมาะสม

สรุปได้ว่า ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงต้องการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่ส่งผลต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตามการรับรู้ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอท่าชะงะ จังหวัดชุมพร ว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้นำหลักการองค์ประกอบสมรรถนะมาประยุกต์ใช้ในการประเมินทรัพยากรมนุษย์ในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ในการที่จะนำเอากระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์และผลการดำเนินงานขององค์การที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพไปปฏิบัติให้เป็นแนวทางที่ดีขึ้นไป

### **แนวความคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบสมรรถนะทรัพยากรมนุษย์**

ในสภาพปัจจุบันองค์การต้องเผชิญกับการแข่งขันมากขึ้น การที่องค์การจะสามารถปรับตัวได้นั้นจะต้องมีฐานความรู้ ความสามารถและนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการสั่งสม องค์การที่มีความต้องการผลงานสูง (High performance organizations) จึงต้องการทรัพยากรมนุษย์ที่มีผลการปฏิบัติงานดี องค์การต้องให้ความสำคัญกับการสรรหา การคัดเลือกบุคลากรที่เก่งและมีศักยภาพสูง เพื่อให้้องค์การบรรลุพันธกิจและสร้างสรรค์วัฒนธรรมองค์การมาสนับสนุนพันธกิจ (นิสดารักษ์ เวชยานนท์, 2553 : 47-48)

### ความเป็นมาของสมรรถนะ

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา สำนักพัฒนาและส่งเสริมวิชาชีพ (2549) เดวิด ซี แมคเคลล์แลนด์ (David C. McClelland) ศาสตราจารย์ทางด้านจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เป็นคนแรกที่ริเริ่มใช้คำว่า สมรรถนะ (Competency) และนำแนวคิดนี้มาใช้ในองค์กรแมคเคลล์แลนด์ได้พัฒนาแบบทดสอบขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาว่าคนที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีอุปนิสัยและเจตคติอย่างไร โดยเก็บข้อมูลของกลุ่มบุคคลที่มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่นกับผู้ที่ไม่ได้มีผลงานโดดเด่นด้วยวิธีสัมภาษณ์ ผลจากการศึกษาหลายครั้งทำให้พบว่า แบบสอบวัดความถนัด (Aptitude Test) ที่นักจิตวิทยาสร้างขึ้นเพื่อใช้ทำนายผลการปฏิบัติงานของบุคคลนั้น ไม่สามารถใช้ทำนายผลความสำเร็จในการปฏิบัติงานจริงของบุคคลได้ และยังมีแนวโน้มเชิงด้านวัฒนธรรม ซึ่งในประเด็นนี้ แมคเคลล์แลนด์ ได้นำมาอธิบายในภายหลังว่าความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในครั้งนั้นเกิดจากตัวแบบทดสอบไม่ได้เกิดจากเกณฑ์ในการประเมิน เนื่องจากนักจิตวิทยาได้ออกข้อทดสอบเพื่อจะใช้วัดเชาว์ปัญญา ไม่ได้ใช้วัดเพื่อหาผู้ปฏิบัติงานที่ดีที่สุด (The Best Performer)

แนวคิดของแมคเคลล์แลนด์ปรากฏชัดเจนในบทความชื่อ “Testing for Competence Rather Than for Intelligence” ตีพิมพ์ใน ค.ศ.1973 ซึ่งสรุปได้ว่า องค์ประกอบที่ทำให้บุคคลประสบความสำเร็จในการทำงาน มิได้ขึ้นอยู่กับระดับสติปัญญา (Intelligence Quotient : IQ) ของคนเท่านั้นหากแต่ยังเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะอื่นๆของบุคคลด้วย โดยเฉพาะในเรื่องความมั่นคงทางอารมณ์ (Emotional Quotient : EQ) การปรับตัวและเจตคติของบุคคล สมรรถนะเป็นสิ่งที่สามารถใช้ทำนายความสำเร็จในการทำงานได้ดีกว่าวิธีการทำนายแบบเดิม ซึ่งพิจารณาความสามารถของบุคคลจากระดับการศึกษาและคะแนนสอบ

แนวคิดในการใช้สมรรถนะเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ เพื่อนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในอเมริกาเหนือ โดยใน ค.ศ.1982 โบยัตซ์ซิส (Boyatzis) ได้เสนอผลงานตีพิมพ์เรื่อง “The Competent Manager : A Model for Effective Performance” ซึ่งเป็นการประยุกต์แนวคิดเรื่องสมรรถนะไปใช้ในงานบริหารในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันนี้เอง จอห์น ราเวน (John Raven) ก็ได้ตีพิมพ์หนังสือเล่มหนึ่งชื่อ “Competence in Modern World” ที่ประเทศอังกฤษ งานพิมพ์เกี่ยวกับสมรรถนะทั้งสองเรื่อง ได้ขยายความสนใจออกไปในวงกว้างจากแวดวงของนักวิชาการออกไปสู่โลกของผู้บริหาร ที่ปรึกษาและฝ่ายฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่ต้น ค.ศ.1990 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ความรู้เกี่ยวกับสมรรถนะก็ยังมีอิทธิพลต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านต่างๆ อาทิ การบริหารจัดการองค์กร การบริหารงานบุคคลทางการศึกษาสุขภาพจิตการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (พลสัมพันธ์ โพร้ศรีทอง, 2548 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 56)

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2549 : 59) สำหรับในประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดเรื่องสมรรถนะมาใช้ในองค์การที่เป็นเครือข่ายบริษัทข้ามชาติชั้นนำ ก่อนที่จะแพร่หลายเข้าไปสู่บริษัทชั้นนำของประเทศ เช่น บมจ. เครือปูนซีเมนต์ไทย บมจ.ชินคอร์ปอเรชั่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เนื่องจากภาคเอกชนที่นำแนวคิดเรื่องสมรรถนะไปใช้เกิดผลสำเร็จอย่างเห็นได้ชัด ดังเช่นกรณีของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย มีผลให้เกิดการตื่นตัวในวงราชการและมีการนำแนวคิดไปทดลองใช้ในหน่วยราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้จ้างบริษัทเฮย์กรุป (Hay Group) เป็นที่ปรึกษาในการนำแนวความคิดนี้มาใช้ในการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ในระยะแรกได้ทดลองนำแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยยึดหลักสมรรถนะ (Competency Based Human Resource Development) มาใช้ในระบบการสรรหาผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการไทยและกำหนดสมรรถนะของข้าราชการที่จะสรรหาในอนาคต

#### ความหมายของสมรรถนะ

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2549 : 54 - 55) สมรรถนะ มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Competency ในภาษาไทยมีผู้ใช้อธิบายหลายคำ เช่น สมรรถภาพ สมรรถนะ ศักยภาพ คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ได้บัญญัติศัพท์ว่า ความสามารถ มีความสามารถ ความมีสามัคคียะ ในที่นี้ จะใช้คำว่า สมรรถนะ เนื่องจากเป็นคำที่หน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการส่วนใหญ่ใช้กันแพร่หลาย

สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ (2549 : 10) นิยาม สมรรถนะ (Competency) ว่ากลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะ (Attributes) ที่เกี่ยวข้องกัน มีผลกระทบต่องานหลักของตำแหน่งงานหนึ่งๆ ซึ่งความรู้ ทักษะและคุณลักษณะดังกล่าวสัมพันธ์กับตำแหน่งงานนั้นๆ สามารถวัดผลเทียบกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับและเป็นสิ่งที่สามารถเสริมสร้างขึ้นมาใหม่ได้ โดยผ่านการฝึกอบรมและการพัฒนา

ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2547 : 27) สมรรถนะ คือ ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งงานนั้นๆ คำว่า Competency นี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะพฤติกรรม แต่จะมองลึกไปถึงความเชื่อ ทักษะคติ อุปนิสัยส่วนลึกด้วย

จรัมพร ประถมบุรณ์ (2547 : 6) สมรรถนะ คือ สิ่งซึ่งแสดงคุณลักษณะและคุณสมบัติของบุคคล รวมถึงความรู้ทักษะและพฤติกรรมที่แสดงออกมา ซึ่งทำให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ามาตรฐานทั่วไป

วัฒนา พัฒนพงศ์ (2546 : 557) สมรรถนะหลัก หมายถึง กลุ่มของความสามารถที่เกิดจากการผสมผสานทักษะ ความรู้และเทคโนโลยี อันเป็นสิ่งที่องค์การจำเป็นต้องมีเพื่อรักษาหรือเพิ่ม

สมรรถนะในการแข่งขันและการให้บริการขององค์กร โดยความสามารถหลักนี้จะทำให้องค์กรมีความโดดเด่นเหนือกว่าคู่แข่งหรือคู่แข่งไม่อาจก้าวตามทันได้

สมโภชน์ นพคุณ (2546 : 5) ให้นิยามสมรรถนะคือ ความรู้ ความสามารถและพฤติกรรมที่เหมาะสมในการทำงานให้เป็นที่ไปตามที่ตำแหน่งนั้นกำหนด

เจษฎา ประกอบทรัพย์ และวลัยลักษณ์ เศรษฐธิ (2547 : 46) ให้ความหมายของสมรรถนะคือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถและลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆ ในองค์กร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2549 : 5 - 8) กล่าวว่า สมรรถนะ หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถและคุณลักษณะ อื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงาน การที่บุคคลจะแสดงสมรรถนะใดสมรรถนะหนึ่งได้มักจะต้องมีองค์ประกอบของทั้งความรู้ ทักษะ ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สมรรถนะ คือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมเป็นกลุ่มพฤติกรรมที่องค์กรต้องการจากข้าราชการ เพราะเชื่อว่าหากข้าราชการมีพฤติกรรมการทำงานในแบบที่องค์กรกำหนดแล้ว จะส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานดีและส่งผลให้องค์กรบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งการไว้ เช่น การกำหนดสมรรถนะการบริการที่ดี เพราะหน้าที่หลักของข้าราชการ คือการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้หน่วยงานของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์ คือ การทำให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2547 : 27) ได้ให้คำจำกัดความว่า สมรรถนะ หมายถึง ทักษะคิดอุปนิสัย ทักษะและพฤติกรรมที่คนแสดงออกมา ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นิสัยที่แท้จริงของคนๆนั้น ไม่ใช่การเสแสร้ง ไม่เหมือนกับพฤติกรรมที่สามารถเสแสร้งแกล้งทำได้ชั่วคราวชั่วครว ถ้าคนไหนมีความสามารถเรื่องการบริการไม่ว่าคนๆนั้นจะอยู่ที่ไหน อยู่กับใคร จะแสดงออกถึงความมีน้ำใจในการให้บริการคนอื่นเสมอ แต่ถ้ามีเพียงพฤติกรรมจะแสดงออกกับคนเพียงบางคนเพียงบางสถานที่หรือบางเวลาเท่านั้น ซึ่งจะสังเกตเห็นความแตกต่างระหว่างพฤติกรรมกับความสามารถได้ชัดเจน

แสงสุรีย์ ทศนพูนชัย (2548 อ้างถึงใน มามมาส กาญจนกร, 2549 : 10) ได้ให้ความหมายของสมรรถนะว่า สมรรถนะ หมายถึง บุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะทัศนคติ ความเชื่อ และอุปนิสัยของแต่ละบุคคล สามารถวัดหรือสังเกตได้จากพฤติกรรมการทำงานที่แสดงออกมาให้เห็น ซึ่งอาจเกิดได้จากพรสวรรค์ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดหรือจากประสบการณ์ในการทำงาน

ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2549 : 27) กล่าวว่า สมรรถนะ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมนั้นมาจากแรงผลักดันเบื้องต้น (Motives) อุปนิสัย (Traits) ภาพลักษณ์ภายใน (Self-Image) และบทบาทที่แสดงออกต่อสังคม (Social Role) ที่แต่ละบุคคลมีความแตกต่างกันทำให้แสดงพฤติกรรมในการทำงานต่างกัน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2548) สมรรถนะหลักเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่ง ถูกกำหนดขึ้นเพื่อหล่อหลอมค่านิยมพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วยสมรรถนะหลัก 5 ด้าน ได้แก่

1. มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) เป็นความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติราชการได้หรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเอง หรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น อีกทั้งยังหมายรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือกระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยาก และท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน โดยเฉพาะการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันเน้นผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน

2. การบริการที่ดี (Service Mind) เป็นสมรรถนะที่เน้นความตั้งใจและความพยายามของข้าราชการที่ให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในสภาวะการณ์ปัจจุบันประชาชนคาดหวังที่จะได้รับการบริการที่ดีมีมาตรฐานจากภาครัฐมากยิ่งขึ้น รวมทั้งข้าราชการเองก็จำเป็นที่จะต้องปรับบทบาทของตนเองให้เป็นผู้บริการประชาชนมากยิ่งขึ้น

3. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงาน (Expertise) เป็นความขวนขวาย สนใจ ใฝ่รู้ เพื่อสั่งสมศักยภาพ ความรู้ ความสามารถของตนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการศึกษาค้นคว้าความรู้พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนาปรับปรุงประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่างๆเข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ด้วย เพราะปัจจุบันระบบสื่อสารของโลก (WORLD NET) มีประสิทธิภาพทำให้ประชาชนในทุกส่วนของโลกได้รับรู้ข่าวสารความเคลื่อนไหวทั่วถึงกันหมด การทำงานของข้าราชการจะต้องปรับการทำงานและวิธีการทำงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมองเห็นความสำคัญของวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่ทันสมัยและนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับการทำงานของตนเองให้มากที่สุด

4. จริยธรรม (Integrity) เป็นการครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสม ทั้งตามหลักกฎหมาย คุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพข้าราชการ อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ มหาตมะ คานธี รัฐบาลของอินเดียนได้กล่าวไว้ว่า “คุณธรรม คือ คุณงามความดี ซึ่งจะมีความยั่งยืนและยิ่งใหญ่อยู่ในประวัติบุคคลก็ต่อเมื่อกาลเวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ คุณธรรมของคนดีที่ต้องมีก็คือเป็นผู้สร้าง มิใช่ผู้ทำลาย และเป็นผู้สนับสนุน มิใช่ผู้ขัดขวาง ผู้ขาดคุณธรรมพื้นฐานดังกล่าวนี้หาใช่คนดี ที่สังคมต้องการไม่ ผู้ใดได้ผ่านการพิสูจน์มาดีแล้ว ผู้นั้นได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลของเอกของโลก” (ณรงค์วิทย์ แสนทอง, 2549 : 28) คุณธรรม จริยธรรม จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการทำหน้าที่ของข้าราชการที่ดี

5. ความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork) เป็นความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น การเป็นส่วนหนึ่งในทีมงาน หน่วยงาน หรือองค์กร ในฐานะเป็นสมาชิกในทีม เช่นการแข่งขันฟุตบอล ทีมฟุตบอลชาติบราซิล ได้ชื่อว่าเป็นทีมที่เล่นรุกได้ดีเลิศ แต่พลังของทีมที่ประสบความสำเร็จ คือเป็นทีมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการเล่นที่เป็นกลุ่มก้อน แข็งแกร่งทั้งในด้านการรับและการรุก หากเปรียบเทียบกับการทำงานแล้วก็คือ “การทำงานร่วมกันเป็นทีม” รับผิดชอบงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันด้วยทีมงานนั่นเอง

กรอบสมรรถนะหลัก มีมาตรฐานการวัดจากองค์ประกอบ ดังนี้

1. ความสามารถในการเชิงคิดวิเคราะห์ ซึ่งจะพิจารณาจาก
  - 1.1 การแก้ปัญหาและการตัดสินใจที่มีตัวแปรหลากหลายลักษณะ
  - 1.2 การคาดการณ์และกำหนดเป้าหมายในเชิงวิสัยทัศน์ พร้อมทั้งจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจเช่นเดียวกัน
  - 1.3 การสร้างกรอบความคิดในเชิงวิเคราะห์
2. ความสามารถในการเชิงการจัดการ ซึ่งจะพิจารณาจาก
  - 2.1 การวางแผนและบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์
  - 2.2 การวิเคราะห์และวัดประสิทธิภาพกระบวนการปฏิบัติงาน
  - 2.3 การกำหนด และแตกย่อยเป้าหมายการทำงานไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งควบคุมให้เกิดผลสัมฤทธิ์
3. ความสามารถเพื่อตอบสนองปัจจัยความเปลี่ยนแปลงและสนับสนุนการปรับเปลี่ยน ซึ่งจะพิจารณาจาก
  - 3.1 การเป็นผู้นำความเปลี่ยนแปลง
  - 3.2 การเป็นผู้คิดริเริ่มทำสิ่งใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความเปลี่ยนแปลง
4. ความสามารถในการปฏิบัติร่วมกับบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งจะพิจารณาจาก
  - 4.1 ความสามารถในการโน้มน้าวชักจูงความคิด
  - 4.2 ความสามารถในการประสานความร่วมมือเพื่อผลสำเร็จของงานความตระหนักและเข้าใจเงื่อนไขเฉพาะของวัฒนธรรมองค์กร
  - 4.3 การสื่อข้อความด้วยลายลักษณ์อักษร (ความสามารถในการเขียน)
5. คุณลักษณะเฉพาะของบุคคลที่สำคัญต่อผลสำเร็จของงาน
  - 5.1 คุณลักษณะที่มุ่งมั่นไปสู่ผลสำเร็จ
  - 5.2 คุณลักษณะที่คำคำนี้ถึงประโยชน์ส่วนรวม
  - 5.3 คุณลักษณะที่ยึดถือการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

#### 5.4 คุณลักษณะที่ทำงานอย่างมั่งคั่งภายใต้สภาวะกดดัน

สรุปได้ว่า สมรรถนะ (Competency) หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่เกิดจากความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) ความสามารถ (Ability) และคุณลักษณะส่วนบุคคล (Characteristics) และแสดงพฤติกรรมที่ทำให้บุคคลปฏิบัติงานได้สำเร็จและบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์การ ซึ่งองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ดังนี้

1. ความรู้ (Knowledge) คือสิ่งที่องค์การต้องการให้ “รู้” เช่นความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง
2. ทักษะ (Skill) คือสิ่งที่องค์การต้องการให้ “ทำ” เช่นทักษะด้านคอมพิวเตอร์ ทักษะด้านเทคโนโลยีการบริหารที่สมัยใหม่ เป็นสิ่งที่ต้องผ่านการเรียนรู้ และฝึกฝนเป็นประจำจนเกิดเป็นความชำนาญในการใช้งาน
3. พฤติณีสัยที่พึงปรารถนา (Attributes) คือสิ่งที่องค์การต้องการให้ “เป็น” เช่นความใฝ่รู้ ความซื่อสัตย์ ความรักในองค์การ และความมุ่งมั่นในความสำเร็จ สิ่งเหล่านี้จะอยู่ลึก ลงไปในจิตใจ ต้องปลูกฝังสร้างยากกว่าความรู้และทักษะ

#### ความสำคัญของสมรรถนะ

ปัจจุบันนี้ สมรรถนะมีบทบาทและมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การทุกประเภท กล่าวคือ ช่วยสนับสนุนวิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจและกลยุทธ์ขององค์การได้ รวมทั้งสามารถใช้เป็นกรอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนาฝึกอบรม การเลื่อนระดับ ปรับตำแหน่งงาน การโยกย้ายตำแหน่ง การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการบริหารผลตอบแทน มีการวิจัยพบว่า ในโลกของธุรกิจการพัฒนาคณะเพื่อให้ตามทันคู่แข่งจำเป็นต้องใช้เวลาพัฒนาถึง 7 ปี ในขณะที่การพัฒนาเทคโนโลยีให้ทันใช้เวลาเพียง 1 ปี เท่านั้น การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกหน่วยงานจะต้องเร่งดำเนินการ (ณรงค์วิทย์ แสนทอง, 2547 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 64)

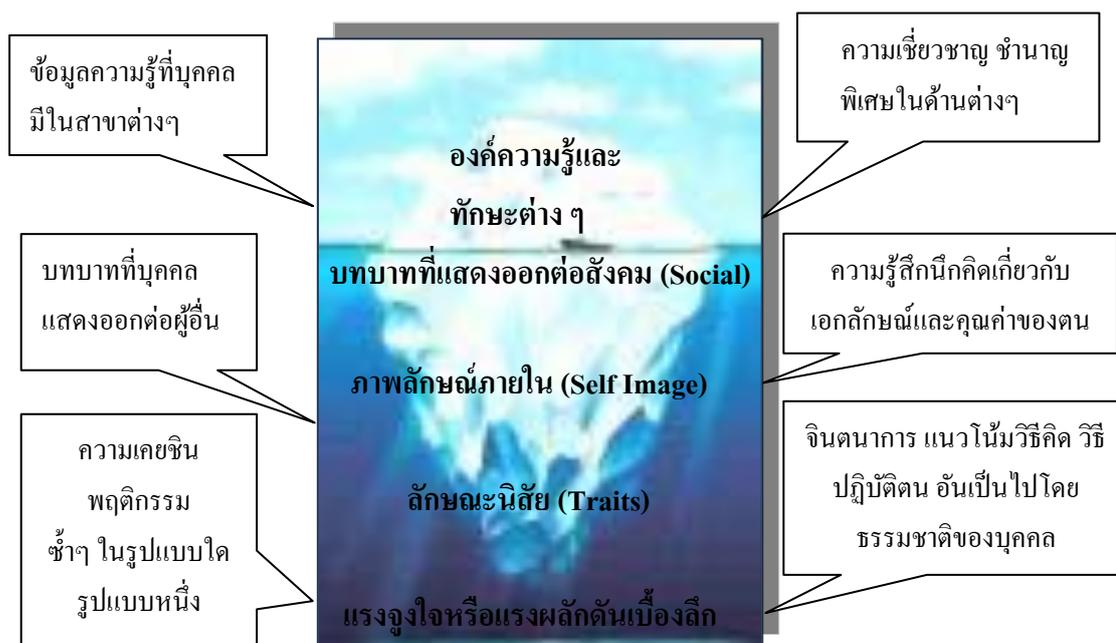
สมรรถนะทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญต่อการบริหารงานในองค์การโลกปัจจุบันอย่างมาก องค์การทุกแห่งจึงต้องมีวิธีวัดหรือประเมินสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งวิธีที่ง่ายที่สุดก็คือการทดสอบความรู้ แต่วิธีนี้ก็ยังไม่สามารถวัดได้อย่างแม่นยำ จึงต้องใช้ร่วมกับวิธีการอื่นๆ เช่น ให้ทดลองปฏิบัติงานก่อนเพื่อตรวจสอบทักษะหรือความสามารถในงาน โดยอาจใช้สถานการณ์จำลอง หรือให้ฝึกในภาคสนาม กรณีที่ให้ทดลองปฏิบัติงานในระยะเวลาดสั้นๆ อาจจะใช้การเฝ้าติดตามดู หรือสังเกตพฤติกรรม ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ร่วมกับคนอื่นๆ นอกจากนี้ ยังสามารถใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยผู้สัมภาษณ์จะต้องมีทักษะหรือมีความชำนาญสูงในงานด้านนั้น

### แนวคิดเรื่องสมรรถนะ

แนวคิดในการนำสมรรถนะมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้กลายเป็นหัวข้อสำคัญที่องค์กรต่างๆทั่วโลกให้ความสนใจกันอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรพยายามศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาว่ามีสมรรถนะอะไรบ้างที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้้องค์การประสบความสำเร็จ แนวคิดเรื่องสมรรถนะไม่ใช่เรื่องใหม่ มีการศึกษากันมาแล้วตั้งแต่สมัยโบราณ ในสมัยโรมันยุคต้น ได้มีความพยายามที่จะหาภาพรวม (Profile) ของผู้ที่จะเป็นทหาร โรมันที่ดี โดยดูจากคุณลักษณะเฉพาะ (Attribute) ที่มีอยู่ในตัวบุคคลนั้น

แมกเคลล์แลนด์ (McClelland) ผู้เสนอแนวคิดเรื่องสมรรถนะเป็นคนแรก ได้อธิบายเรื่องสมรรถนะโดยใช้โมเดลภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model) ดังแผนภาพที่ 2.5 ซึ่งอธิบายได้ว่า ความแตกต่างระหว่างบุคคลเปรียบเทียบกับภูเขาน้ำแข็ง 2 ส่วน คือ ส่วนที่เห็นได้ง่ายและพัฒนาได้ง่าย คือ ส่วนที่ลอยอยู่เหนือน้ำ ได้แก่ ความรู้และทักษะต่างๆที่บุคคลมีอยู่ ซึ่งสามารถพัฒนาให้ดีขึ้นได้ด้วยการศึกษา ค้นคว้า อบรม และการฝึกฝนปฏิบัติ ส่วนที่มองเห็นได้ยาก คือส่วนใหญ่สุดที่อยู่ใต้ผิวน้ำ ได้แก่ แรงจูงใจ ลักษณะนิสัย ภาพลักษณ์ของตนเองและบทบาทที่แสดงออกในสังคม เป็นส่วนที่พัฒนาได้ยากเพราะเป็นสิ่งที่ซ่อนอยู่ภายในตัวบุคคล ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลอย่างมาก (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 58)

ภาพที่ 2.5 ภาพภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model)



(สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 58)

นักวิชาการบางท่านเรียกส่วนที่ลอยอยู่นี้ว่า ทักษะแข็ง (Hard Skills) และเรียกส่วนที่จมอยู่ใต้น้ำว่า ทักษะอ่อน (Soft Skills) การที่บุคคลจะมีพฤติกรรมในการทำงานอย่างใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่บุคคลมีอยู่ ซึ่งได้แก่ ความรู้ ความสามารถ ทักษะต่างๆ (ส่วนที่อยู่เหนือน้ำ) และคุณลักษณะอื่นๆ (ส่วนที่อยู่ใต้น้ำ) ของบุคคลนั้น

### องค์ประกอบของสมรรถนะ

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2549 : 59) กล่าวถึง แนวคิดของแมคเคลล์แลนด์ (McClelland) ที่ได้เปรียบเทียบความหมายของสมรรถนะ (competency) ไว้ โดยอธิบายบุคลิก ลักษณะ (Characteristic) ของคนเปรียบเสมือนภูเขาน้ำแข็ง สิ่งที่อยู่เหนือน้ำสามารถสังเกตเห็นได้ง่าย ซึ่งหมายถึง

1. ทักษะ (Skill) หมายถึง สิ่งที่บุคคลทำได้ดี และสามารถแสดงให้ผู้อื่นเห็นได้ถึง ความชำนาญ เช่น ความสามารถในการนำเสนอ (Presentation) ความสามารถในการเจรจาต่อรอง (Negotiation) และความสามารถในการติดต่อสื่อสาร (Communication)

2. ความรู้ (Knowledge) หมายถึง ข้อมูลที่บุคคลได้สะสมไว้จนเกิดเป็นความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน เช่น ความรู้ด้านการวางแผน ความรู้ด้านการบริหารงานบุคคลและความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

3. อัตมโนทัศน์ (Self-concept) ได้แก่ การมีเจตคติ ค่านิยม และภาพลักษณ์ที่เกี่ยวกับตนเองหรือสิ่งที่คุณคิดว่าตนเองเป็น เช่น การมองตนเองว่าเป็นคนซื่อสัตย์ กล้าหาญและ ความรับผิดชอบ

4. ลักษณะนิสัย (Trait) หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะประจำตัวบุคคลที่แสดงออกมาให้ผู้อื่นเห็นได้ เช่น ความน่าเชื่อถือไว้วางใจ ความยืดหยุ่น และความเมตตากรุณา

5. แรงจูงใจ (Motive) หมายถึง ความคิดที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดพฤติกรรม เช่น คนที่คาดหวังในความสำเร็จสูงจะเกิดแรงขับเพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จ หรือ คนที่ไม่มีเพื่อนและต้องการเพื่อนอย่างมากจะเกิดแรงขับเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น

ต่อมาไบรอันท์และพอสตี (Bryant and Poustie, 2001) ได้จัดแบ่งองค์ประกอบของสมรรถนะออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

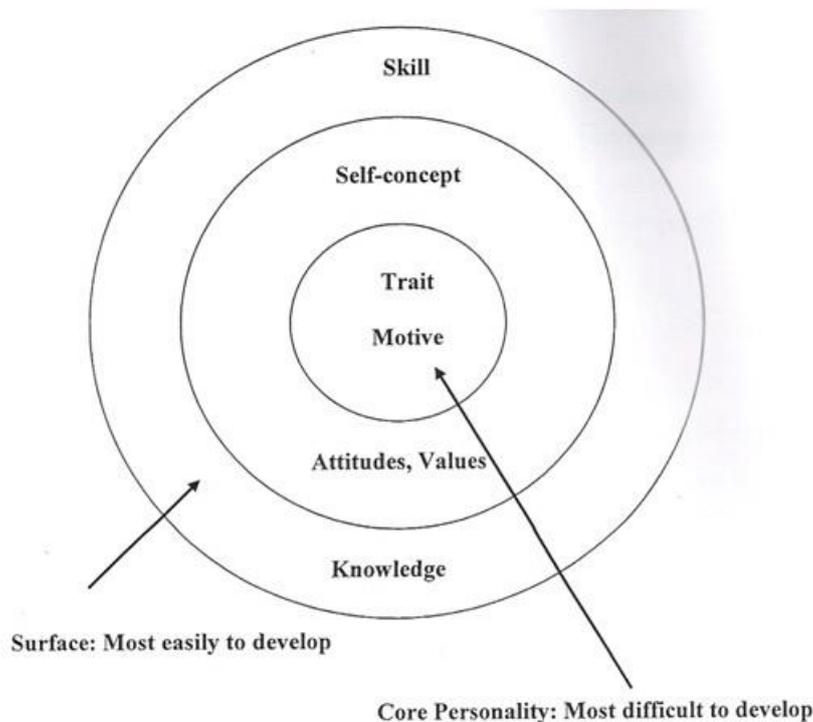
1. ความรู้ (Knowledge) หมายถึง สิ่งที่คุณคลั่งและเข้าใจ เป็นความรู้ด้านวิชาการ เช่น ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ด้านการบริหาร แพทย์ต้องมีความรู้ด้านการรักษาคนไข้

2. ทักษะ (Skill) หมายถึง สิ่งที่ทำเป็นประจำจนชำนาญ ซึ่งช่วยทำให้บุคคลนำความรู้ที่ไปใช้ได้ เช่น ผู้บริหารต้องมีทักษะด้านความคิดรวบยอด ทักษะด้านมนุษย และทักษะด้านเทคนิควิธีครูต้องมีทักษะด้านการสอน

3. เจตคติและค่านิยมที่เหมาะสม (Appropriate Attitude and Value) หมายถึง สิ่งที่บุคคลแสดงออกมาเป็นคุณลักษณะด้านพฤติกรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ความรู้และทักษะของบุคคล เป็นองค์ประกอบที่ทำให้คนมีความอดทนหรือเกิดความท้อถอยต่อการปฏิบัติงาน

มิตรานี, คาลเซิลและฟิตส์ (Mitrani, Dalziel and Fitt, 1992 : 11) กล่าวถึงสมรรถนะว่าเป็นลักษณะเฉพาะของบุคคลที่มีความเชื่อมโยงกับประสิทธิผลหรือผลการปฏิบัติงานในการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความหมายของสเปนเซอร์และสเปนเซอร์ (Spencer and Spencer, 1993 : 9) ที่ให้ความหมายของสมรรถนะว่าเป็นคุณลักษณะของบุคคลที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลต่อความมีประสิทธิภาพของเกณฑ์ที่ใช้และ/หรือการปฏิบัติงานที่ได้ผลการทำงานที่ดีขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ สเปนเซอร์และสเปนเซอร์ (Spencer and Spencer, 1993 : 11) ได้ขยายความหมายของสมรรถนะว่าเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของแต่ละบุคคล (Underlying characteristic) ที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลจากความมีประสิทธิภาพของเกณฑ์ที่ใช้ (Criterion reference) และหรือการปฏิบัติงานที่ได้ผลงานสูงกว่ามาตรฐาน (Superior performance) สามารถอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมได้ตามภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะและผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ



(Spencer, 1993 : 11)

1. แรงจูงใจ (Motive) เป็นสิ่งที่บุคคลคิดหรือต้องการอย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นแรงขับในการกำหนดทิศทางหรือการเลือกของบุคคลเพื่อแสดงออกถึงพฤติกรรม หรือการตอบสนองต่อเป้าหมาย หรือการถอยออกไปจากสิ่งต่างๆ เหล่านั้น
2. คุณลักษณะส่วนบุคคล (Trait) เป็นคุณลักษณะทางกายภาพของบุคคลและรวมถึงการตอบสนองของบุคคลต่อข้อมูลหรือสถานการณ์ที่เผชิญ
3. แนวคิดของตนเอง (Self concept) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติ (Attitude) ค่านิยม (Value) และภาพลักษณ์ของบุคคลที่มีต่อตนเอง (Self image) ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจที่ทำให้เกิดพฤติกรรม และทำให้สามารถทำนายพฤติกรรมของบุคคลที่มีต่อสถานการณ์ต่างๆ ในช่วงระยะสั้นๆ ได้
4. ความรู้ (Knowledge) เป็นขอบเขตของข้อมูลหรือเนื้อหาเฉพาะด้านที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งครอบครองอยู่
5. ทักษะ (Skill) เป็นความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งที่เกี่ยวข้องกับด้านกายภาพ การใช้ความคิด และจิตใจของบุคคลในระดับที่สามารถคิด วิเคราะห์ ใช้ความรู้กำหนดเหตุผลหรือการวางแผนในการจัดการ และในขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงความซับซ้อนของข้อมูลได้

ในปัจจุบันระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล และสนองตอบความต้องการของประชาชน การเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ มีผลทำให้ข้าราชการต้องปฏิบัติงานแบบมืออาชีพมากขึ้น คุณลักษณะและทักษะเฉพาะที่สำคัญ ของข้าราชการไทย ซึ่งประกอบไปด้วยคุณลักษณะและทักษะ 11 ประการ ดังนี้ (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2546 : 1-2)

1. ทักษะในการใช้ความคิด หมายถึง การคิดอย่างมีวิสัยทัศน์ คิดภาพรวมและกว้างไกล รู้จักปรับความคิดให้ยืดหยุ่นเหมาะกับสถานการณ์ คิดทำงานเชิงรุกและคิดหาทางป้องกันไม่ ให้ปัญหาเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน
2. การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ การบริหารราชการแนวใหม่นั้นเน้นการทำงาน โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน คือ มุ่งที่ผลผลิตหรือผลงานที่ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากผลผลิตงานทุกอย่างจะต้องมีกำหนดเวลาแล้วเสร็จ เพื่อให้ผู้ทำเกิดความรู้สึกรับผิดชอบที่จะต้องทำให้เสร็จตามกำหนดเวลา
3. การบริหารทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สิ่งใดที่ทำแล้วไม่คุ้มค่าให้เลิกทำ หรือต้องถ่ายโอนงานออกไป หรือต้องบริหารทรัพยากรอย่างประหยัด เช่น น้ำ ไฟฟ้า วัสดุสำนักงานและรู้จักบำรุงรักษา
4. ทักษะในการสื่อสาร รู้จักนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้รู้จักสร้างเครือข่าย คือ ให้มีการรับรู้ไปพร้อมกัน เน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ตลอดจนหมั่นฝึกฝนให้มีทักษะในการติดต่อสื่อสาร

5. ความน่าเชื่อถือและน่าไว้วางใจ ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ และโปร่งใสตรวจสอบได้

6. การมุ่งเน้นให้บริการ เน้นการให้บริการแบบโปร่งใส ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ จะต้องมุ่งเน้นความเสมอภาค พร้อมทั้งตระหนักว่าข้าราชการมีหน้าที่ ให้บริการประชาชน

7. จริยธรรม ต้องมีศีลธรรม ประพฤติตนเหมาะสมตามกาลเทศะ วาจาสุภาพและแต่งกาย สุภาพเรียบร้อยไม่ประพฤดิเสื่อมเสีย

8. ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ต้องทำงานอย่างมืออาชีพ กล่าวคือ มีความรู้ ความสามารถในการวิชาชีพ มีความสามารถในการวางแผนงาน

9. ความสามารถในการแก้ปัญหา สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยปัญญาของตนเอง ให้มองว่า ปัญหาคือโอกาสที่เราจะ ได้แสดงความสามารถไม่มองปัญหาเป็นอุปสรรค

10. การทำงานเป็นทีม มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ทำงานในลักษณะทีมงานร่วมกันรับผิดชอบ งาน ไม่ปกปิดความรู้และเผยแพร่ความรู้ให้เพื่อนร่วมงาน

11. ทักษะขั้นพื้นฐานทางด้านคอมพิวเตอร์ ในยุคของข้อมูลข่าวสาร และกระแสโลกาภิวัตน์ ต้องสามารถใช้คอมพิวเตอร์ในการทำงานได้ หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ ใช้อย่างระมัดระวัง และหมั่นบำรุงรักษา

สรุปได้ว่า ทักษะ หมายถึง ข้อเท็จจริงต่างๆ กฎเกณฑ์บุคคล เหตุการณ์ รายละเอียดของ ข้อมูล ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของมนุษย์ที่ได้จากการค้นคว้า การสังเกต การทดลองและ ประสบการณ์ต่างๆ หากบุคลากรในองค์การพัฒนาทักษะและความสามารถของตนให้มีมาตรฐาน จะทำให้องค์การบริหารงานได้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

### ประเภทของสมรรถนะ

เนื่องจากแนวคิดเรื่องสมรรถนะมีหลายสำนัก หลายแนวคิด จึงมีการจัดประเภทสมรรถนะ ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทำให้คำนิยามและวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ จากการศึกษาของ แมคเคลลันด์ (McClelland) พบว่า สมรรถนะของบุคคลสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ (สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ, 2548 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 63)

1. สมรรถนะขั้นพื้นฐาน (Threshold Competency) หมายถึง ความรู้หรือทักษะพื้นฐานที่ บุคคลจำเป็นต้องมีในการทำงาน เช่น ความสามารถในการอ่าน การพูด หรือการเขียนซึ่งสมรรถนะ เหล่านี้ไม่ได้ทำให้บุคคลนั้นมีผลงานที่แตกต่างจากผู้อื่น หรือไม่สามารถทำให้บุคคลนั้นมีผลงานที่ ดีกว่าผู้อื่นได้ นักวิชาการบางกลุ่มจึงมีความเห็นว่าความรู้และทักษะพื้นฐานเหล่านี้ไม่จัดเป็นสมรรถนะ

2. สมรรถนะขั้นแยกแยะได้ (Differentiating Competency) หมายถึง ปัจจัยที่ทำให้บุคคล มีผลการทำงานสูงกว่ามาตรฐานหรือดีกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งทำให้บุคคลผู้นั้นมีความแตกต่างจากผู้อื่น อย่างเห็นได้ชัด สมรรถนะกลุ่มนี้มุ่งเน้นที่การใช้ความรู้ ทักษะและคุณลักษณะอื่น ๆ รวมไปถึง ค่านิยม แรงจูงใจและเจตคติเพื่อช่วยให้เกิดผลงานที่ดีเลิศ นักวิชาการจำนวนมากจึงให้ความสนใจสมรรถนะ กลุ่มนี้ เพราะสามารถพัฒนาให้เกิดขึ้นในตัวบุคคลได้

นอกจากการแบ่งประเภทของสมรรถนะตามทีแมคเคลล์แลนด์ (McClelland) ได้เสนอ ไว้แล้วยังมีผู้แบ่งในลักษณะอื่นๆ อีก ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ไบรอันท์ และพอสตี (Bryant and Poustie, 2001 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 65) ได้แบ่งประเภทสมรรถนะเพื่อใช้ในการศึกษาสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับกลุ่มบุคคลที่ ปฏิบัติงานห้องสมุด ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. สมรรถนะหลัก (Core Competency) หมายถึง สมรรถนะที่สะท้อนให้เห็นถึงสิ่งที องค์กรทำได้ดีที่สุด และเป็นพื้นฐานในการกำหนดค่านิยมขององค์กร จึงเป็นสมรรถนะ ที่จำเป็น สำหรับบุคลากรไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด

2. สมรรถนะด้านพฤติกรรม (Behavioral Competency) อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า สมรรถนะด้านบุคคล (Personal competency) หมายถึง คุณลักษณะด้านการปฏิบัติงานของบุคคลที่มี อิทธิพลและเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิบัติ โดยปกติจะเกี่ยวข้องกับงานหลายๆ ด้านระหว่างองค์กร

3. สมรรถนะด้านเทคนิค (Technical Competency) บางครั้งอาจเรียกว่า สมรรถนะด้าน วิชาชีพ (Professional competency) เป็นสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับความรู้หรือทักษะเชิงเทคนิค จึงเป็น สมรรถนะที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน

ไบแฮม และมอยเออร์ (Byham and Moyer 1996, อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 65) ได้แบ่งประเภทสมรรถนะเพื่อใช้ในการประเมินความสำเร็จขององค์กรออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

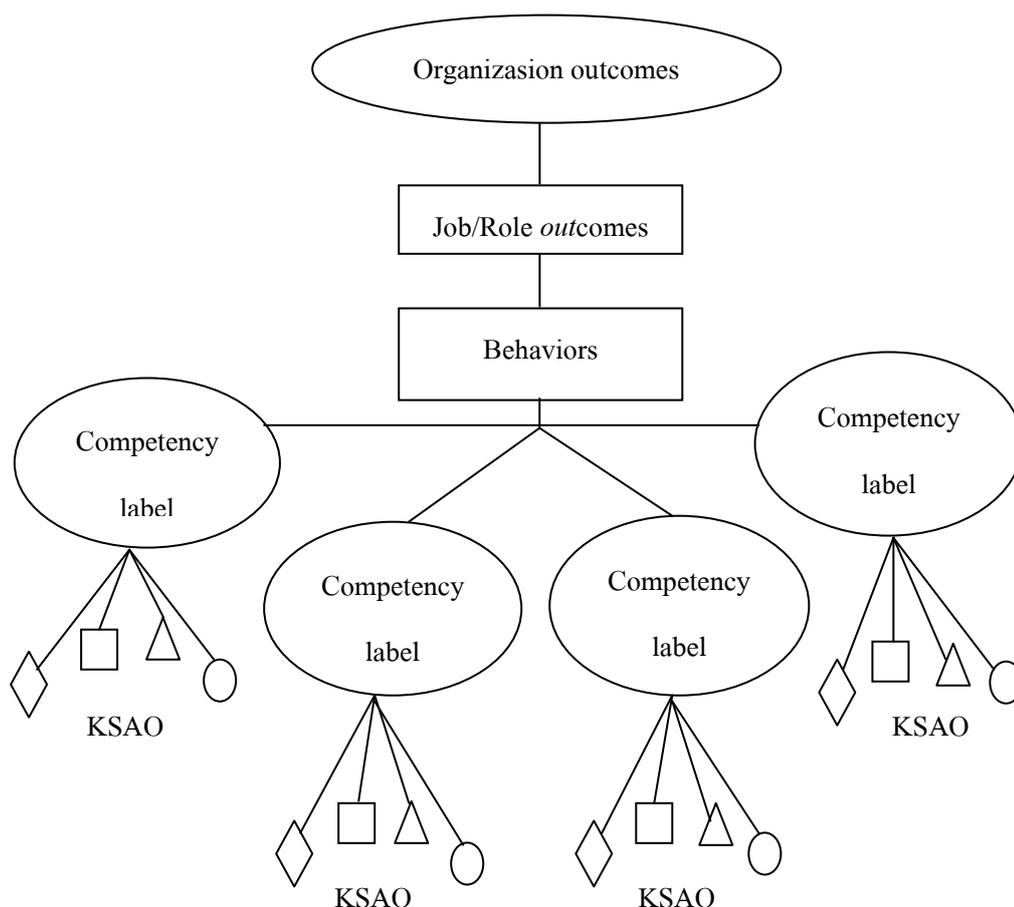
1. สมรรถนะด้านพฤติกรรม (Behavioral Competency) หมายถึง สิ่งที่คนพูด หรือ กระทำ ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่ดี

2. สมรรถนะด้านความรู้ (Knowledge Competency) หมายถึง สิ่งที่คนรู้เป็นความรู้ที่ เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง เทคโนโลยี วิชาชีพ กระบวนการ ตลอดจนความรู้ที่ใช้ในการปฏิบัติงานและ ความรู้เกี่ยวกับองค์กร

3. สมรรถนะด้านแรงจูงใจ (Motivational Competency) หมายถึง วิธีที่บุคคลแสดง ความรู้สึกต่องานต่อองค์กร หรือต่อสภาพทางภูมิศาสตร์ขององค์กร โดยทั้ง 3 สมรรถนะนี้จะเกี่ยวข้องกับ องค์ประกอบด้าน ความรู้ (Knowledge : K) ทักษะ (Skills : S) และความสามารถ (Ability : A)

รวมทั้งคุณลักษณะอื่นๆ (Other) ของบุคคล ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การดังแสดงในภาพประกอบที่ 2.7

ภาพที่ 2.7 แผนภูมิแสดงสมรรถนะ องค์ประกอบของสมรรถนะ และผลสำเร็จขององค์การ



(สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 62)

สเปนเซอร์และคณะ (Spencer et al., 1994) ได้แบ่งประเภทสมรรถนะออกเป็น 3 กลุ่มเพื่อใช้ในการทำวิจัย ได้แก่

1. สมรรถนะหลัก (Essential Competency) หมายถึง พื้นฐานของความรู้และทักษะที่ทุกคนในองค์กรจำเป็นต้องมี ซึ่งสามารถพัฒนาขึ้นมาได้โดยการฝึกอบรม
2. สมรรถนะขั้นแยกแยะได้ (Differentiating Competency) หมายถึง สมรรถนะที่สามารถแยกผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถโดดเด่น ออกจากผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถระดับปานกลาง

(Average Performance) ได้แม้ว่าสมรรถนะด้านนี้จะยากต่อการพัฒนา แต่ก็เป็นตัวกำหนดความสำเร็จในการทำงานของบุคคลในระยะยาว

3. สมรรถนะขั้นกลยุทธ์ (Strategic Competency) หมายถึง สมรรถนะหลักขององค์กร แต่มุ่งไปที่สมรรถภาพขององค์กร (Organizational Capability) รวมไปถึงสมรรถนะจะที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน ซึ่งได้แก่ ความสามารถด้านนวัตกรรม การให้บริการความรวดเร็วในการปฏิบัติงานและเทคโนโลยี

ณรงค์วิทย์ แสงทอง (2547 : 259) ได้แบ่งประเภทของสมรรถนะ (Competencies) ตามแหล่งที่มาออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. สมรรถนะด้านตัวบุคคล (Personal Competencies) เป็นความสามารถที่มีเฉพาะตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น ความสามารถในการวาดภาพของศิลปิน การแสดงกายกรรมของนักกีฬาบางคน นักประดิษฐ์ คิดค้นสิ่งต่างๆ เหล่านี้ คือ เป็นความสามารถเฉพาะตัวที่ยากต่อการเรียนรู้หรือลอกเลียนแบบได้

2. สมรรถนะด้านงาน (Job Competencies) เป็นความสามารถเฉพาะบุคคล ที่ตำแหน่งหรือบทบาทนั้นๆ ต้องการเพื่อให้งานบรรลุความสำเร็จตามที่กำหนดไว้ เช่น ความสามารถในการเป็นผู้นำทีมงานของผู้บริหารตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงาน ความสามารถในการวิเคราะห์วิจัยในตำแหน่งงานทางด้านวิชาการ เป็นความสามารถฝึกฝนและพัฒนาได้

3. สมรรถนะด้านองค์กร (Organization Competencies) เป็นความสามารถที่เป็นลักษณะเฉพาะขององค์กร ที่มีส่วนทำให้องค์การนั้นไปสู่ความสำเร็จและเป็นผู้นำในด้านนั้นๆ ได้ เช่น บริษัทโซนี่ เป็นองค์กรที่มีความสามารถในการผลิตสินค้าประเภทอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าที่มีขนาดเล็ก บริษัทโนเกีย เป็นองค์กรที่มีความสามารถในการผลิตโทรศัพท์มือถือชั้นนำของโลก (กิริติ ยศยิ่งยง, 2550 : 10)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2549) จัดประเภทของสมรรถนะออกเป็น 2 กลุ่ม เพื่อใช้สำหรับระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนที่ปรับปรุงใหม่ โดยจัดทำเป็นโมเดลสมรรถนะสำหรับข้าราชการไทย (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 63-64)

1. สมรรถนะหลัก หมายถึง คุณลักษณะร่วมของข้าราชการพลเรือนไทยทั้งระบบเพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วย 5 สมรรถนะ ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ จริยธรรม และความร่วมมือร่วมใจ

2. สมรรถนะประจำกลุ่มงาน หมายถึง สมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับกลุ่มงาน เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมแก่หน้าที่และส่งเสริมให้ปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ให้ได้ดียิ่งขึ้นมีทั้งหมด 20 สมรรถนะ โดยสมรรถนะประจำกลุ่มงานบริหารจะมีเพียง 5 สมรรถนะ

เท่านั้น ได้แก่ วิสัยทัศน์ สักยภาพเพื่อการนำเปลี่ยนแปลงการวางกลยุทธ์ภาครัฐการควบคุมตนเองและการให้อำนาจผู้อื่น

### การประยุกต์ใช้สมรรถนะ (Competency)

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2549) การนำสมรรถนะ (Competency) ไปประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ สามารถทำได้หลายประการ คือ

1. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human resource planning) จะเป็นการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ทั้งความต้องการเกี่ยวกับตำแหน่ง ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับการกำหนดสมรรถนะ (competency) ในแต่ละตำแหน่ง เพื่อให้ทราบว่าในองค์กรมีคนที่เหมาะสมจะต้องมีสมรรถนะ (competency) ใดบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับการวางกลยุทธ์ขององค์กร
2. การตีค่างานและการบริหารค่าจ้างและเงินเดือน (Job evaluation of wage and salary administration) สมรรถนะสามารถนำมาใช้ในการกำหนดค่าจ้าง (Compensable factor) เช่นวิธีการประเมินค่าจ้าง (Point Method) โดยการกำหนดปัจจัยแล้วให้คะแนนว่าแต่ละปัจจัยมีความจำเป็นต้องใช้ในตำแหน่งงานนั้นๆ มากน้อยเพียงใด
3. การสรรหาและการคัดเลือก (Recruitment and) เมื่อมีการสรรหาพนักงานก็ต้องให้สอดคล้องกับสมรรถนะ (Competency) ที่ตรงกับตำแหน่งงาน
4. การบรรจุตำแหน่ง ก็ควรคำนึงถึงสมรรถนะของผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม หรือมีความสามารถตรงตามตำแหน่งที่ต้องการ
5. การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and development) การฝึกอบรมและพัฒนา ก็ดำเนินการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับสมรรถนะ (Competency) ของบุคลากรให้เต็มทีของแต่ละคน
6. การวางแผนสายอาชีพและการสืบทอดตำแหน่ง (Career planning and succession planning) องค์กรจะต้องวางแผนเส้นทางอาชีพ (Career path) ในแต่ละเส้นทางที่แต่ละคนก้าวเดินไปในแต่ละขั้นตอนนี้ต้องมีสมรรถนะ (Competency) อะไรบ้าง องค์กรจะช่วยเหลือให้ก้าวหน้าได้อย่างไร และตนเองจะต้องพัฒนาอย่างไร ในองค์กรจะต้องมีการสร้างบุคคลขึ้นมาแทนในตำแหน่งบริหารเป็นการสืบทอด จะต้องมีการพัฒนาสมรรถนะอย่างไร และต้องมีการวัด สมรรถนะ (Competency) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการฝึกอบรมต่อไป
7. การโยกย้าย การเลิกจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง (Rotation termination and promotion) การทราบสมรรถนะของแต่ละคนทำให้สามารถบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการโยกย้าย การเลิกจ้าง และการเลื่อนตำแหน่งได้ง่ายและเหมาะสม
8. การจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance management) เป็นการนำหลักการจัดการทางคุณภาพที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ มาใช้ในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่การวางแผนที่ต้อง

คำนึงถึงสมรรถนะ (Competency) ของแต่ละคน วางคนให้เหมาะกับงานและความสามารถรวมทั้ง การติดตามการทำงาน และการประเมินผลก็พิจารณาจากสมรรถนะเป็นสำคัญ และนำผลที่ได้ไป ปรับปรุงต่อไป

สรุปได้ว่า สมรรถนะ (Competency) ที่จะนำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจน พัฒนาศักยภาพในระยะยาวขององค์กรนั้น เป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ทำให้บุคลากรในองค์กร ปฏิบัติงานได้ผลโดดเด่นกว่าคนอื่น ๆ นอกจากนั้น หากนำมาใช้กับบุคลากรในองค์กรควรทำความเข้าใจ กับสมรรถนะประจำตำแหน่งนั้นๆ และพยายามปรับปรุงการทำงานของบุคลากรให้สอดคล้องกับ สมรรถนะนั้นๆ ซึ่งจะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานและเกิดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรโดยรวม

### แนวความคิดที่เกี่ยวกับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการปกครองท้องถิ่น

พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง (2551) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมากขึ้น สามารถสร้างความแตกต่างจากบทบาทของหน่วยงานรวมอำนาจในส่วนกลางในเรื่องที่สำคัญๆ ได้อย่างชัดเจน เช่น ความรู้และเข้าใจปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง การสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการ อีกทั้งประชาชนยังเข้าไปมีส่วนร่วมและเข้าถึงการบริการ สาธารณะจากรัฐได้ง่ายขึ้น

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ปัญหาและปรากฏการณ์ต่างๆ มีความซับซ้อนและเป็นพลวัตมากขึ้น กระบวนทัศน์ของการปกครองท้องถิ่นจากเดิมจึงไม่อาจ ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของท้องถิ่น ได้ดีเช่นเดิม จึงทำให้มีการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหา พันธกิจ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถวิลวดี บุรีกุล (2546) การบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควร บริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศ ในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ ทั้งยังเป็นที่ยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึด ประชาธิปไตยมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆ เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการ บริหารหรือการปกครอง และเป็นพลเมืองตามระบบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้าง ทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการเรียนรู้ มีการเคารพและยอมรับในศักดิ์ศรี การเป็นพลเมืองมากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตน มีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่า

การกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกันและระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกัน

กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติเป็นหลักการที่ทำให้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในภาคราชการ หรือทำราชการให้เหมือนธุรกิจ แต่ไม่ใช่ให้เป็นองค์การธุรกิจ นักทฤษฎีที่ศึกษาเรื่องของการเป็นพลเมือง เรื่องของชุมชนประชาสังคมและการบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นผู้ที่ได้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการอภิปรายถึงหลักการบริหารแนวใหม่เกิดขึ้น ซึ่งอาจมีหลักการหลากหลายแตกต่างกันออกไป เช่น

1. การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับข้าราชการ จึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อประชาชนด้วย
2. การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน
3. การให้คุณค่ากับประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจ
4. การคิดอย่างมีกลยุทธ์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่างๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากทุกฝ่ายทำงานร่วมกัน
5. การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องของการตลาดและการอยู่รอดของตนเอง แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพและความสนใจสาธารณะด้วย
6. การบริการมากกว่าการกำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกัน
7. การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่างๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2547) เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ จะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมืองและเป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วมการทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรม จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ใน

การบริการประชาชนให้เป็นที่พึงพอใจ เนื่องจากการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้นเป็นหลักการสำคัญ คือ

1. มีการศึกษาวิจัยที่เป็นการติดตามการทำงาน และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
2. ข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์ การเสนอข้อมูลต่อประชาชนต้องทันสมัย กว้างขวางเป็นจริง ถูกต้อง เข้าถึงได้ง่าย ดังนั้นระบบเครือข่ายสารสนเทศ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรืออื่นๆ ล้วนมีประโยชน์ทั้งสิ้น
3. การรายงานผลการทำงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบ ตลอดจนประชาชนผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชน
4. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อสะท้อนการทำงานของผู้นำบริการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขได้ดียิ่งขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

โกวิท โปษยานนท์ และปรัชญา เวสารัชช์ (2545) นอกจากนี้มีผู้ให้ความเห็นในเรื่องการจัดโครงสร้างและระบบการควบคุมดูแลที่ดีในองค์การภาครัฐ ซึ่งสาระสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับระบบการควบคุมดูแลที่ดีในองค์การภาครัฐยุคใหม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการการบริหารรัฐกิจ มาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีหลักการและแนวทางดำเนินการหลัก ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้วิธีแตกต่างกันไปตามลักษณะที่หลากหลายของหน่วยงาน การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ การบริหารงานในหน่วยงานรัฐยุคใหม่ หรือที่เรียกว่า การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการบริหารรัฐกิจที่หลายประเทศยังยึดติดถือปฏิบัติอยู่ในหลายเรื่องหลายประเด็น

ประการแรก การบริหารยุคใหม่เป็นการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ซึ่งให้ความสำคัญกับผลงานหรือกระบวนการทำงานอย่างที่เป็นระบบราชการนิยมในปัจจุบัน

ประการที่สอง การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับการจัดการแทนที่จะเป็นเรื่องของการดูแลให้คนในองค์การทำงานอย่างปกติอย่างที่เคยทำในลักษณะที่เรียกว่า การปกครองบังคับบัญชา คำว่าการจัดการนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อให้เกิดผล โดยใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน เมื่อเห็นว่าวิธีเดิมไม่สามารถนำมาสู่ผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้นการบริหารจัดการยุคใหม่จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การทำงานในรูปเครือข่าย การลดความรัดตรงของกฎระเบียบ การรื้อปรับระบบกระบวนการทำงาน และนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการปฏิบัติงาน

ประการที่สาม การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ได้แก่ลูกค้าหรือประชาชนและสังคม โดยถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและสังคม โดยปรับปรุงคุณภาพของบริการให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ วัดได้ประเมินได้

อย่างเป็นรูปธรรม การทำงานของหน่วยงานไม่ได้วัดเพียงผลงานที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาไปถึงผลลัพธ์และผลกระทบด้วย ตามแนวทางการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การกำหนดมาตรฐานการบริการ หรือประเมินผลกระทบจากการทำงาน จึงกลายเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานยุคใหม่ให้ความสนใจ

ประการที่สี่ การบริหารยุคใหม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นเรื่องปกติ แนวคิดขององค์กรการเรียนรู้ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนตนเองให้สามารถเผชิญกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกุญแจสำคัญของการทำงานยุคใหม่ หมายความว่าองค์กรต้องมีฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงองค์กรอย่างต่อเนื่อง ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ องค์กรต้องเน้นมาตรฐานความสำเร็จที่สามารถประเมินได้จริงเป็นรูปธรรม

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ใหม่การปกครองท้องถิ่นทำให้ทราบว่าแนวคิดในการบริหารภาครัฐให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานความสำเร็จขององค์กร และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการปฏิบัติงานจะยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลได้เป็นอย่างดีตามบริบทของแต่ละแห่ง

#### **ความหมายของกระบวนทัศน์ (Paradigm)**

คำว่า กระบวนทัศน์ (Paradigm) เป็นคำศัพท์ที่ โทมัส เอส คูห์น (Thomas S. Kuhn, 1970 : 10 อ้างถึงใน รัชชา ศิริวัฒน์, 2549 : 698) ได้นำเสนอและเผยแพร่เมื่อประมาณต้น ค.ศ.1970 อีกทั้งจากการประชุมทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ใน ค.ศ.1974 และจากการประชุมทางด้านการบริหารรัฐกิจของประเทศ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ.1975 เป็นผลให้นักวิชาการสนใจศึกษาเกี่ยวกับกระบวนทัศน์มากขึ้น นักวิชาการได้ให้ความหมายของกระบวนทัศน์ไว้หลายความหมาย ดังนี้

โทมัส เอส คูห์น (Thomas S. Kuhn, 1970 : 10 อ้างถึงใน รัชชา ศิริวัฒน์, 2549 : 698) กล่าวว่า กระบวนทัศน์ หมายถึง ความสำเร็จทางด้านวิทยาศาสตร์ (Scientific Achievement) ที่นักวิชาการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาสภาพแวดล้อม วัฒนธรรมองค์กร นโยบาย โครงสร้าง กระบวนการ เทคโนโลยีและพฤติกรรมการบริหาร

โรเบิร์ต ที โฮล์ท และจอร์น เอ็ม ริชาร์ดสัน (Robert T. Holt & John M. Richardson, 1977 : 205 อ้างถึงใน รัชชา ศิริวัฒน์, 2549 : 698) กล่าวว่า กระบวนทัศน์ หมายถึง แบบแผนหรือกรอบเค้าโครงที่กำหนดรูปแบบและแนวทางการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ แนวความคิดเชิงทฤษฎี ทฤษฎี กฎ ปัญหา ข้อเสนอแนะ

เฉลิมพล ศรีหงษ์ (2548 : 51) กล่าวว่า กระบวนทัศน์ หมายถึง การกำหนดแก่นของปัญหา และแนวทางแก้ปัญหาในลักษณะภาพรวม ซึ่งได้รับการยอมรับจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาค้นคว้าหาคำตอบ หรืออธิบายรายละเอียดต่อไป

กล่าวโดยสรุป กระบวนทัศน์ หมายถึง ตัวแบบ รูปแบบ กรอบแนวความคิด แนวทางการศึกษาที่ใช้วิธีการทางด้านวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือในการศึกษา และแก้ปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการ ณ ช่วงระยะเวลาหนึ่ง

### กระบวนทัศน์ในการปกครองท้องถิ่น

ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารประเทศ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาที่ต้องเผชิญกับระบบอุปถัมภ์ ซึ่งหยั่งรากลึกในสังคมอเมริกัน และก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ ทำให้มีกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบอุปถัมภ์ขึ้น ต่อมาใน ค.ศ.1887 แนวคิดในการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน โดย วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) ในประเทศยุโรปได้เสนอทฤษฎีระบบราชการ ของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มีเป้าหมายเพื่อการลดระบบอุปถัมภ์และนำเอาระบบคุณธรรมมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นไทย ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าว จากอิทธิพลของแนวคิดการปกครองที่ได้รับจากส่วนกลางนั้น จึงทำให้ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่ามีลักษณะขาดความยืดหยุ่น ความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตายตัวหรือให้ความสำคัญกับกฎหมาย จากลักษณะการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่ามีลักษณะแข็งตัว ขาดความยืดหยุ่น ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นในความหมายดั้งเดิมนั้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ อำนาจในการปกครองจึงอยู่กับบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือถูกแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนประชาชน ในขณะที่ประชาชนเป็นเพียงผู้ถูกปกครองคอยรับผลจากการจัดทำบริการ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ การคิดสร้างสรรค์และร่วมดำเนินการอย่างแท้จริง

แต่เมื่อสภาพแวดล้อมในด้านต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจัยหลายๆด้าน เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ วิกฤตเศรษฐกิจ กระแสความคิดในการลดบทบาทของขนาดของภาครัฐที่เกิดจากแนวคิดอนุรักษนิยม การเติบโตและการมีบทบาทมากขึ้นขององค์กรประชาสังคมและที่สำคัญคือการเติบโตและเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล ตลอดจนระบบการทำงานของรัฐที่มีลักษณะแข็งตัวไม่ยืดหยุ่น เหมาะกับงานประจำและการควบคุม แต่ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตและมีลักษณะปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น จึงมีแนวโน้มการปฏิรูปท้องถิ่นขึ้น (อุดม ทุมไฉลิต, 2550 : 212)

จากปัญหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่า ไม่อาจจะตอบสนองหรือแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนและความเป็นพลวัตสูง จึงได้มีการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ที่มี

ความเหมาะสมมี 2 กระแสที่สำคัญคือ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NEW Public Management : NPM) และการจัดการปกครอง (Governance) (โพลล์เลอร์ (Proeller), 2006 : 9 ; พีเตอร์ (Peters), 2002 : 161 ; เฮฟริ (Haveri), 2006 : 33 อ้างถึงใน พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง, 2551 : 98) จากการศึกษาของธนาคารโลก ที่ทำการศึกษารวบรวมใน 14 ประเทศ ซึ่งครอบคลุมประเทศยุโรป อเมริกา และเอเชีย รวมถึงผลการศึกษานักวิจัย พบว่าแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NEW Public Management : NPM) ได้ถูกนำมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐ (ฮูด (Hood), 1991 : 3 ; แมนนิงและพาริสัน (Manning and Parison), 2004 : 6-10 อ้างถึงใน พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง, 2551 : 98) โดยวัตถุประสงค์สำคัญ คือ

1. เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีจำนวนมาก เนื่องจากโครงสร้างการบริหารที่ใหญ่และจำนวนบุคลากรที่มาก
2. เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. เป็นการปรับปรุงระบบอัตโนมัติกรรม คือการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน
4. เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการจ้างบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถ ความรู้ และความชำนาญ
5. เพื่อพัฒนาการจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินกิจการภาครัฐ

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าความต้องการรูปแบบการจัดการที่มีความเหมาะสมกับกระแสโลกที่เป็นพลวัตและช่วยแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารในกระบวนทัศน์เก่าที่มีโครงสร้างใหญ่โต การแก้ปัญหาอย่างเชิงซ้ำ การใช้ทรัพยากรไม่คุ้มกับผลที่ได้รับ รูปแบบกระบวนทัศน์ใหม่จึงเน้นความคล่องตัว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ

แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NEW Public Management : NPM) มีหลักการสำคัญประกอบด้วย (ฮูด (Hood), 1991 : 4-5 อ้างถึงใน พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง, 2551 : 99)

1. ความเป็นมืออาชีพ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีวิสัยทัศน์ในงานและองค์การที่ตนรับผิดชอบ เข้าสู่ตำแหน่งด้วยความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง
2. ความชัดเจนในการประเมินผล มีความชัดเจนโปร่งใส กล่าวคือ มีการกำหนดนิยามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนตัวชี้วัดความสำเร็จของงานที่เป็นรูปธรรม
3. เน้นผลลัพธ์ การจัดการสาธารณะแนวใหม่เน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการ ดังนั้น จึงให้ความสำคัญกับการควบคุมคุณภาพการผลิต เพื่อให้มีการตอบสนองต่อปัญหาหรืองานที่ซับซ้อน และเฉพาะเจาะจง

4. ทำให้หน่วยงานเล็กลง การแยกหน่วยงานภาครัฐให้ออกมาเป็นหน่วยงานย่อยเล็กๆ แล้วจัดการระบบบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน ให้เหมาะสมตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ

5. สร้างระบบการแข่งขัน จะเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันของหลายๆหน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินกิจการภาครัฐ ซึ่งอาจอยู่ในรูปการทำสัญญาจ้างเหมา (Contracting-out) หรือการประมูลงาน (Tender) ที่ทำให้เกิดการแข่งขันของหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินกิจการภาครัฐ ซึ่งจะทำการบริการภาครัฐได้มาตรฐานและมีต้นทุนต่ำ

6. นำเอารูปแบบการบริหารงานของเอกชนมาปรับใช้ รัฐจะต้องนำเอาวิธีการจัดการแบบภาคเอกชนที่ได้ผ่านการทดสอบแล้ว มาประยุกต์ใช้กับการจัดการกิจการภาครัฐ โดยการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากเดิมที่เป็นแบบเน้นการควบคุมสั่งการ (Military-style) มาเป็นการจัดการแบบภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นในการจัดหา ว่าจ้าง กำกับดูแล และให้รางวัล

7. ประหยัดและมีวินัยในการใช้ทรัพยากร การใช้ทรัพยากรของรัฐจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและความประหยัด โดยต้องมีวินัยในการใช้ทรัพยากร เช่น การใช้งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ของรัฐ ต้องมีการศึกษาความต้องการ ความเป็นไปได้ คุ้มค่า การใช้อย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด

ดังตัวอย่างกระบวนทัศน์ใหม่ของการปฏิรูประบบการบริหารในประเทศสหรัฐอเมริกา แสดงตารางเปรียบเทียบกระบวนทัศน์ระบบราชการแบบเก่า และกระบวนทัศน์ระบบราชการแบบใหม่ (มิเชล บาสเลย์ และบาค เจ อามาจานี (Michael Barzelay and Babak J. Armajani, 1992 : 8 อ้างถึงใน วรชยา ศิริวัฒน์, 2549 : 705)

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบกระบวนทัศน์ระบบราชการแบบเก่า และกระบวนทัศน์ระบบราชการแบบใหม่

กระบวนทัศน์ระบบราชการแบบเก่า (Bureaucratic Paradigm)	กระบวนทัศน์ระบบราชการแบบใหม่ (Post-Bureaucratic Paradigm)
1. คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)	1. ให้ประชาชนได้รับสิ่งที่มีคุณค่า (Results Citizens Value)
2. ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ (Efficiency)	2. ให้ความสำคัญกับคุณภาพและสิ่งที่มีคุณค่า (Quality and value)
3. มุ่งเน้นการบริหารแบบสั่งการ (Administration)	3. เน้นการเพิ่มผลผลิตหรือมุ่งเน้นงาน (Production)
4. เน้นการควบคุม	4. การยึดมั่นในปทัสถาน
5. การกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน (Specify Functions, Authority and Structure)	5. กำหนดภารกิจที่ชัดเจน ปรับปรุงบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า และเน้นผลลัพธ์ (Identify Mission, Services, Customers, And Outcomes)
6. คำนึงถึงต้นทุน (Justify costs)	6. การส่งมอบสิ่งที่มีคุณค่า (Deliver Value)
7. ตระหนักถึงความรับผิดชอบ	7. การสร้างระบบตรวจสอบและเสริมสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานที่แข็งแกร่ง
8. การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และ กระบวนการทำงาน	8. สร้างความเข้าใจในปทัสถาน หาวิธีการแก้ปัญหาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
9. การปฏิบัติตามระบบการบริหาร	9. การแยกการบริการออกจากการควบคุม การสร้างปทัสถาน การเพิ่มทางเลือกให้ลูกค้าสร้างความร่วมมือ การให้สิ่งจูงใจ การวัดผลงานและวิเคราะห์ผลลัพธ์ การรับฟังผลสะท้อนกลับจากผู้รับบริการ

(Michael Barzelay and Babak J. Armajani), 1992 : 8 อ้างถึงใน รัชชา ศิริวัฒน์ 2549 : 705)

อภิชาติ คำดี (2552) ปัจจุบันสังคมไทยได้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาค โดยมีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่ยาวนานมากที่สุดอย่างเทศบาล ถัดมาคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการปกครองพิเศษอีก 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ความสำเร็จในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นจึงฝากไว้กับผู้นำของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นผู้นำที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กระบวนทัศน์ (Paradigm) หรือแนวความคิดอย่างเป็นระบบในการพัฒนาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้นำท้องถิ่น ในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นดังต่อไปนี้

**1. การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)** การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง เป็นการพัฒนาที่ทำให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมและสังคมที่ดีงาม เข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือผู้อื่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ

**2. ภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local Wisdom)** การพัฒนาที่ดีนั้นไม่จำเป็นต้องคิดยึดอยู่กับตำราหรือทฤษฎีการพัฒนาแบบตะวันตก ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเป็นแนวทางที่นักบริหารการพัฒนาพึงให้ความสำคัญ เป็นความจำเป็นที่องค์กรท้องถิ่นต้องรู้เท่าทัน มองเห็นโลกทั้งใบ แต่ต้องเข้าใจท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง เพื่อออกแบบการพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพ “ภูมิสังคม” ของท้องถิ่นนั้นๆ

**3. ความเสมอภาค (Equity)** เป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตย ให้ความสำคัญแก่ทุกคนในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน กระบวนทัศน์ในการพัฒนาก็เช่นเดียวกัน ประชาชนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกัน ในการได้รับโอกาสจากการพัฒนานโยบายสาธารณะและโครงการพัฒนาต่างๆ จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นก็ต้องคำนึงถึงโครงสร้างของการกระจายรายได้ควบคู่ไปกับความเจริญเติบโต

**4. การกระจายอำนาจ (Empowerment)** สังคมโลกปัจจุบันเป็นสังคมแห่งการกระจายอำนาจทั้งในระดับโลก ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ด้วยความเป็นโลกแห่งการสื่อสารไร้พรมแดน การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวคิดสำคัญสำหรับการพัฒนาทุกระดับ ภายใต้หลักการที่ว่าไม่มีผู้ปกครองใดที่เข้าใจ โกลัษิต และเข้าถึงประชาชนและการแก้ปัญหาได้ดีเท่ากับผู้ปกครองที่มาจากประชาชน การบริหารการพัฒนาคึกใหม่จึงต้องเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) เพื่อให้การพัฒนาและการแก้ปัญหาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และ

วิธีการพัฒนานั้นต้องเป็นแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) ไม่ใช่แบบบนลงล่าง (Top Down Management) เหมือนอย่างในอดีต

**5. ความคุ้มค่า (Productivity)** หมายถึงการพัฒนาต่าง ๆ นั้นมีความคุ้มค่า เมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้รับกลับมา ภาคเอกชนนั้นมักจะเน้นการบริหารที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือทำแต่ละสิ่งให้ถูกต้อง (Doing the thing Right) เพื่อให้ต้นทุนต่ำสุด ได้กำไรสูงสุด แต่ในภาครัฐหรือองค์กรท้องถิ่นที่มีประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) เป็นเป้าหมายนั้นควรเน้นการบริหารที่มีประสิทธิผล (Effective) คือทำในสิ่งที่ถูกต้อง (Doing the right thing) โดยมุ่งที่ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก โครงการพัฒนาบางอย่างอาจไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ แต่ถ้ามีความคุ้มค่าในเชิงสังคมวัฒนธรรม การศึกษาหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนก็อาจดำเนินการได้

สรุปได้ว่า กระบวนทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารในกระบวนทัศน์เก่า ที่มีระเบียบขั้นตอนและความเป็นรูปแบบ อีกทั้งยังมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าไม่มีความยืดหยุ่นพอที่จะทำให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพปัญหาปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและเป็นพลวัตสูง กระบวนทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งทรัพยากรมนุษย์เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในฐานะผู้ปฏิบัติ จะต้องมีการปลูกฝังค่านิยม เจตคติที่ดีสร้างวัฒนธรรมที่ดี และจัดระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้บุคลากรแสวงหาประโยชน์จากอำนาจและหน้าที่ของตน อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐ

### บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์

นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารระดับตำบลเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยการประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ต่อมาใน พ.ศ. 2537 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีจุดประสงค์ปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเป็นนิติบุคคล และปรับปรุงการบริหารงานให้เป็นการกระจายอำนาจการปกครองสู่ราษฎรท้องถิ่นมากที่สุด และยกระดับสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (โกวิท พวงงาม, 2542 : 169-170)

#### ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2547 : 26) อธิบายว่า พัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย ปรากฏคุณลักษณะและทิศทางเช่นเดียวกับกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในอดีตแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในงานด้านนี้

น้อยมาก ในอีกด้านหนึ่ง หากพิจารณาถึงกำลังพลโดยรวมบุคลากรส่วนท้องถิ่นก็นับได้ว่ามีสัดส่วนและความสำคัญน้อยมาก เมื่อเทียบกับกำลังพลภาครัฐในส่วนอื่นๆ ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่มาเป็นเวลานาน จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ซึ่งปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้วนั้น ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยเริ่มจะมีความสำคัญมากขึ้น

### การบริหารงานทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้น โดยพื้นฐานแล้ว ถือเป็นทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งมีสถานะภาพในเชิงสถาบัน ลักษณะทางโครงสร้างและบทบาทที่แตกต่างจากองค์กรภาครัฐอื่นๆ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547 : 4) ด้วยเหตุนี้สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขในการทำงานของบุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ไม่เหมือนกับข้าราชการส่วนกลางหรือบุคลากรภาครัฐในส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่เป็นแต่เพียงองค์กรทางการบริหารที่จะต้องดำเนินการกิจต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น หากแต่ยังเป็นองค์กรทางการเมืองที่ต้องมุ่งตอบสนองความต้องการ และข้อเรียกร้องของประชาชนภายในเขตชุมชนท้องถิ่นของตนเองอีกด้วย

ถึงแม้ว่า บุคลากรส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะงานและเงื่อนไขการทำงานบางด้านคล้ายคลึงกับบุคลากรในภาคเอกชน แต่โดยพื้นฐานแล้วบุคลากรเหล่านี้ยังคงถือเป็นกลุ่มบุคคลที่ทำงาน ในพื้นที่สาธารณะ นั่นคือ ลักษณะงานจะครอบคลุมและกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมส่วนรวม ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการประพฤติปฏิบัติของบุคลากรส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีความแตกต่างจากบุคลากรในภาคเอกชนโดยทั่วไป ดังที่เราสามารถเห็นได้ว่าบุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีระบบวินัยเป็นของตนเอง ซึ่งมีข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ มากกว่าบุคลากรในภาคเอกชน

หลักเกณฑ์การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด มีดังนี้

1. จัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดตำแหน่ง เพื่อจัดกลุ่มของตำแหน่งสายงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งการกำหนดมาตรฐานของตำแหน่งและอัตรากำลังให้จำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงานละจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานอยู่ในระดับเดียวกัน โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน ความก้าวหน้าในสายงานของพนักงานส่วนตำบล

## 2. การบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน และการรับโอน

2.1 การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งใดให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง รวมทั้งให้พิจารณาถึงคุณลักษณะและความจำเป็นอื่นที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งเป็นไปตามลักษณะงานของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 การย้ายพนักงานส่วนตำบล แบ่งได้สองกรณี คือ การย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง การย้ายเปลี่ยนสายงาน

2.3 การโอน/การรับโอน โดยได้รับเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จ.) จังหวัดนั้นๆ ก่อน ทำได้โดยเจ้าตัวสมัครใจ โดยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยินดีรับโอน

3. การจัดทำทะเบียนประวัติ เป็นเอกสารสำคัญที่ทุกคนต้องมีและใช้ประโยชน์ไปตลอดชีวิตของการรับราชการและหลังเกษียณอายุราชการ เป็นเอกสารอ้างอิงและเป็นบันทึกประวัติบุคคลของทางราชการในส่วนที่จำเป็นและมีความสำคัญที่งานบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงานต้องจัดทำตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยลงรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับพนักงานส่วนตำบลที่สำคัญ ได้แก่ คำนำหน้าชื่อ-สกุล วันเดือนปีเกิด สถานที่เกิด ที่อยู่ถาวร วันเข้ารับราชการ วันเกษียณอายุ ชื่อคู่สมรส ชื่อบิดา-มารดา ประวัติการศึกษา ประวัติการดูงานหรือฝึกอบรม บันทึกการเปลี่ยนแปลง ความผิดทางวินัยและตำแหน่งเงินเดือน

## 4. การเลื่อนระดับและการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

4.1 การเลื่อนระดับ ตามมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการเลื่อนระดับให้พนักงานส่วนตำบลดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น โดยพิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ผลงาน ความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ คุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนประโยชน์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับ

4.2 การเลื่อนขึ้นเงินเดือน มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติตามความสามารถและความอดสาหัสในการทำงาน ความมีคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนการรักษาวินัยที่เหมาะสมกับการเป็นพนักงานส่วนตำบล

5. การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาพนักงานส่วนตำบลให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา (กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชุมพร, 2545 : 96) เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี อันจะนำไปปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. การลงโทษผู้ปฏิบัติงาน (ดำเนินการทางวินัย) งานวินัยมีขอบเขตครอบคลุมความประพฤติของสมาชิกทุกคนในองค์การ (ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์, 2542 : 321) โดยที่การดำเนินการ

ทางวินัยมีความแตกต่างกันตามประเภท ระดับความรุนแรงของปัญหาและผลกระทบที่มีต่อองค์การ การดำเนินการทางวินัยต้องมีความศักดิ์สิทธิ์และเด็ดขาด เพื่อสร้างการยอมรับและป้องกันพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของบุคคล การดำเนินการทางวินัยสามารถทำเป็นลำดับขั้นจากเบาไปถึงหนักสุด ดังนี้ การตักเตือน การพักงาน การลดขั้นเงินเดือน การตัดเงินเดือนและการไล่ออก

#### 7. การกำหนดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมแก่พนักงาน

8. การพ้นจากตำแหน่ง (การออกจากงาน) การออกจากงานของพนักงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเรื่องหนึ่ง เพราะพนักงานออกจากงานได้หลายลักษณะ โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบัน องค์การอาจจะประสบปัญหาในการดำเนินงานจนต้องปลดคนออก เนื่องจากถูกหน่วยงานอื่นซื้อตัว หรือเรียกว่าสมองไหล (Brain Drain) โดยสามารถจำแนกออกจากงานของพนักงานได้หลายรูปแบบ (ฉันทภูพันธ์ เจริญนนท์, 2542 : 207) ได้แก่

8.1 การเลิกจ้างชั่วคราว เป็นการให้พนักงานออกเป็นระยะเวลาชั่วคราว แต่ไม่มีกำหนดเวลา มักเกิดจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจตกต่ำและมีผลต่อองค์การ โดยใช้หลักเกณฑ์การแบ่งงานและการใช้หลักอาวุโสมาประกอบการพิจารณา

8.2 การลาออก เป็นการที่พนักงานตัดสินใจเลิกทำงานกับองค์การ โดยที่พนักงานสามารถจะลาออกได้ตามความต้องการของตน อาจเกิดขึ้นได้หลายสาเหตุ เช่น ความขัดแย้ง ความไม่เท่าเทียมกันในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ความเบื่อหน่าย และความก้าวหน้าในหน้าที่การงานใหม่

8.3 การตาย การตายของพนักงานเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ได้วางแผนล่วงหน้า จึงส่งผลกระทบต่อองค์การเนื่องจากต้องสรรหา คัดเลือก และอบรมพนักงานใหม่แทนที่ตำแหน่งที่ว่างลง

8.4 การปลดเกษียณ เป็นการออกจากราชการของพนักงานเมื่อถึงระดับอายุ 55 ปี 60 ปี หรือ 65 ปี การออกจากงานลักษณะนี้ องค์การสามารถวางแผนรองรับไว้ล่วงหน้าได้ โดยหน่วยงานต้องจัดเตรียมแผนการจ่ายบำเหน็จ บำนาญ และเงินทดแทนแก่พนักงานที่เกษียณ ในขณะเดียวกันก็ต้องเตรียมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงว่าจะแต่งตั้งพนักงานใหม่หรือยกเลิกตำแหน่งงานนั้น

8.5 การเลิกจ้าง เป็นการที่พนักงานออกจากงานเนื่องจากหมดสัญญาจ้างหรือการกระทำผิดอย่างร้ายแรง การเลิกจ้างเป็นวิธีการทำโทษอย่างรุนแรงที่สุดขององค์การที่ถูกนำมาใช้กับพนักงาน จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติและปัญหาทางกฎหมาย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และยั้งบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน กำหนดว่าการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

### โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน มีลักษณะ โครงสร้างที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546) ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานและรองประธานสภาอย่างละ 1 คน มาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอ ตามมติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. นายกององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกององค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ไม่เกิน 2 คน และแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกและมีได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ จำนวน 1 คน

นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายก และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล วางระเบียบการบริหารงานทรัพยากรบุคคลเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

องค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหาร ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงานประจำวัน โดยมี ปลัด อบต. เป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์การมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ของ อบต.แต่ละแห่งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่

### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อบต. มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546

1. พัฒนาดำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)
2. มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้
  - 2.1 จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
  - 2.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
  - 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
  - 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
  - 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
  - 2.7 คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมของท้องถิ่น
  - 2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

### วิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดชุมพร

“สังคมอยู่ดีมีสุข ผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตรครบวงจร ส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว”

### พันธกิจการพัฒนาจังหวัดชุมพร

พันธกิจที่ 1 การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคน ครอบครัว และชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

พันธกิจที่ 2 ปรับปรุงและพัฒนาระบบการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมอันดีงาม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

พันธกิจที่ 3 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี

### ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชุมพร

ด้านบริหารจัดการที่ดี การศึกษาเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง จัดฝึกอบรม สัมมนาและศึกษาดูงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้พนักงานส่วนตำบล

ด้านการบริหารการพัฒนาเพื่อบริการประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาครัฐ

### รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในตำบลให้เจริญ ตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บให้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายทาง (โกวิทย์ พวงงาม, 2542 : 179)

แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีอากรต่างๆ ได้แก่
  - 1.1 ภาษีบำรุงท้องที่
  - 1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
  - 1.3 ภาษีป้าย
  - 1.4 อากรการฆ่าสัตว์
2. รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่
  - 2.1 เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกนางแอ่น
  - 2.2 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
  - 2.3 เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
  - 2.4 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
  - 2.5 ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
3. รายได้ที่ได้รับการจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
  - 3.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน อากรเมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ กฎหมายว่าด้วยการนั้น (พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ร.บ.รถยนต์)
  - 3.2 ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย
  - 3.3 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

4. รายได้ที่องค์กรบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อจัดเก็บเพิ่มขึ้นตามกฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์กรบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยกรนั้น ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลงบประมาณรายได้ งบต.รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่นๆ (โกวิทย์ พวงงาม, 2542 : 179)

#### รายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนตำบล

เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

#### การกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนตำบล

1. นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลได้หากมีการกระทำเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบล
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการการศึกษารูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ให้เจริญ การให้บริการประชาชนตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน รายได้ดังกล่าวองค์กรบริหารส่วนตำบลต้องนำมาใช้จ่ายในการบริการสาธารณะ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน หากองค์กรบริหารส่วนตำบลมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ ความสามารถ ก็จะสามารพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป บุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้น ในด้านหนึ่งจะมีความแตกต่างจากบุคลากรในภาคเอกชนในด้านสถานภาพ ที่ถือว่าเป็นบุคลากรที่ทำงานในภาคสาธารณะ เช่นเดียวกับบุคลากรในภาครัฐอื่นๆ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ถือว่าเป็นบุคลากรภาครัฐที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะของตนเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีลักษณะทางโครงสร้างบทบาท และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ที่ต่างจากองค์กรภาครัฐอื่น จึงเป็นผลให้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมในการทำงานของบุคลากรภายในองค์กรของตนแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้นการจะ

ประเมินผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ย่อมแตกต่างกันไปตามพื้นที่ ตามเงื่อนไขเฉพาะของหน่วยงานนั้นๆ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบของการประเมินทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ศึกษาตัวแปรความสัมพันธ์ของตัวแปรตลอดจนผลการวิจัยเพื่อตรวจสอบและสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้ โดยสามารถสรุปแนวคิดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ได้ดังนี้

ทศพร วงศ์ทะกัณฑ์ (2550) การศึกษาเรื่อง การประเมินผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษาพบว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอฝาง โดยภาพรวมอยู่ในระดับดีมาก

ไพบุลย์ รังสิกรรพุม (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ : กรณีศึกษาเทศบาลนครพิษณุโลก โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินประสิทธิภาพด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลนครพิษณุโลก ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรเทศบาลพิษณุโลกที่มีต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลนครพิษณุโลกโดยรวมอยู่ในระดับมาก เพื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลพิษณุโลกมากที่สุด คือด้านภาวะผู้นำ รองลงมาคือด้านการทดลองปฏิบัติงาน ด้านกระบวนการลงโทษทางวินัย ด้านการทำงานเป็นทีม ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านสรรหาบุคคล ด้านการพัฒนาความรู้ ด้านกระบวนการจัดวางมาตรฐานในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เต็มจิต จันทคา (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีการดำเนินการและความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และความสำเร็จของผลสัมฤทธิ์การดำเนินการอยู่ในระดับปานกลางทุกมิติ ปัจจัยดำเนินการที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย 3 ปัจจัยสำคัญ ลักษณะสำคัญขององค์กร การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล และการจัดกระบวนการ

เลิศชัย สุธรรมมานนท์ (2551) ได้ศึกษาสมรรถนะสำหรับนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การภาครัฐกิจในประเทศไทย วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทสมรรถนะที่เหมาะสมกับบทบาทของนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ และแนวทางในการทดสอบเพื่อรองรับมาตรฐานวิชาชีพนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การภาครัฐกิจในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่านักบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การภาครัฐกิจในประเทศไทยมีบทบาท การจัดการความรู้และองค์การแห่งการเรียนรู้ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ การฝึกอบรมพัฒนาผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์

กฤติรา สังสนา (2553) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินผลกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร (อบจ.ยส.) ตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า การประเมินผลกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีระดับการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ระดับปานกลาง

ธัญญ์ เนียมกฤษกร (2553) ได้ศึกษาเรื่อง สมรรถนะและความต้องการพัฒนาบุคลากรสายสนับสนุนตามทัศนะของผู้บริหารและบุคลากรสายสนับสนุนในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏเขตภาคเหนือตอนบน ผลการวิจัยพบว่า สมรรถนะในการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านความรู้ในการทำงาน ด้านทักษะในการทำงานและด้านเจตคติในการทำงาน อยู่ในระดับมาก

ธีรพงศ์ นูรณวรศิลป์ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง ผลการดำเนินงานการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามการรับรู้ของบุคลากรสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) ผลการดำเนินงานการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนนทบุรี โดยรวมมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง 2) ผลการดำเนินงานของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนนทบุรี โดยรวมมีคะแนนเฉลี่ยจัดอยู่ในระดับปานกลาง 3) ผลการดำเนินงานการบริหารทรัพยากรมนุษย์และผลการดำเนินงานองค์การของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนนทบุรีมีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับค่อนข้างสูงอย่างมีนัยสำคัญ

ณัฐนันท์ ยืนยง (2554 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยใช้แนวคิดการปฏิบัติงานเชิงคุณภาพ ของบุคลากรกรมกิจการพลเรือนทหารอากาศ ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการตอบรับการประเมินผลการปฏิบัติงานในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) ข้อมูลส่วนบุคคล การศึกษาและตำแหน่งงานที่แตกต่างกัน มีการตอบรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยใช้แนวคิดเชิงคุณภาพ ด้านกระบวนการภายใน ด้านการเรียนรู้และพัฒนา และภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ 3) การตอบรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีผลเชิงบวกกับผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยใช้แนวคิดการปฏิบัติงานเชิงคุณภาพในทุกด้าน

## สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสรุปวิเคราะห์ ประมวลผล สำหรับพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมกับการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ตัวแปรต้นและตัวแปรตามที่นำมาใช้ในการวิจัยดังนี้

ตัวแปรอิสระ มาจากหลักองค์ประกอบสมรรถนะทรัพยากรมนุษย์ของไบรอันท์และพอสตี (Bryant and Poustie, 2001 อ้างถึงใน สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2549 : 60) ที่สอดคล้องกับสภาพ การปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ซึ่งตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 1) ความรู้ (Knowledge) 2) ทักษะ (Skill) และ 3) เจตคติและค่านิยมที่เหมาะสม

ตัวแปรตาม มาจากการประมวลแนวคิดเรื่ององค์ประกอบของการประเมินสมรรถนะ ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2547) ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ 1) มาตรฐานความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Standard for Success) 2) ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ (Critical Success Factors) 3) มาตรวัดและตัวชี้วัดความสำเร็จ (Measures and Indicators) 4) ผลการดำเนินงาน (Evidence Application and Reports) เพื่อหาความสัมพันธ์ของปัจจัย สมรรถนะกับองค์ประกอบของการประเมินทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้นำหลักแนวคิดและทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ แนวคิดและทฤษฎีที่ เกี่ยวข้องกับสมรรถนะทรัพยากรมนุษย์ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐโดยหลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง และบริบทองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งผู้วิจัยได้บูรณาการกำหนดเป็นกรอบแนวคิด