



การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

ณัฐคุณัย ประเทืองบริบูรณ์

คุณฐิณิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์ของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้

พ.ศ. 2557

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่โจ้



ใบรับรองคุณวุฒินิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้  
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์

ชื่อเรื่อง

การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

โดย

ณัฐจันต์น้อย ประเทืองบริบูรณ์

พิจารณาเห็นชอบโดย

ประธานกรรมการที่ปรึกษา

(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)

วันที่ 11 เดือน ก.พ. พ.ศ. 2557

กรรมการที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารัตนา ชศสุข)

วันที่ 11 เดือน ก.พ. พ.ศ. 2557

กรรมการที่ปรึกษา

(อาจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญผล)

วันที่ 11 เดือน ก.พ. พ.ศ. 2557

กรรมการที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี ไสคดียานูรักษ์)

วันที่ 11 เดือน ก.พ. พ.ศ. 2557

ประธานอาจารย์ประจำหลักสูตร

(รองศาสตราจารย์ ดร.เนลิ้มชัย ปัญญาดี)

วันที่ 15 เดือน ก.พ. พ.ศ. 2557

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จาดูพงศ์ วาฤทธิ)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ 15 เดือน ก.พ. พ.ศ. 2557

ชื่อเรื่อง	การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่
ชื่อผู้เขียน	นายณัฐคุณัย ประเทืองบริบูรณ์
ชื่อปริญญา	ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
ประธานกรรมการที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 1) ทราบถึงปรัชญาและแนวคิดพื้นฐาน ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. 2) อธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. 3) ระบุถึงผลที่เกิดจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ที่มีต่อความสามารถในการบริหารภายในองค์กร ของ อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ และ 4) นำเสนอรูปแบบที่เหมาะสม ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งแบ่งวิธีการเก็บข้อมูลออกเป็น 3 วิธี ได้แก่ การตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสำรวจภาคสนาม และการจัดสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย พบว่า ปรัชญาการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี เกิดจากการปรับปรุงการบริหารภาครัฐ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ ต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างสันติสุข เรียบร้อย มีความเสมอภาคและทั่วถึง ด้วยการกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่น ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ พร้อมทั้งถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ ให้สามารถบริหารท้องถิ่นได้อย่างอิสระภายใต้กฎหมายที่กำหนด ขณะที่ อปท. ที่เกิดจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้นำระบบการให้สิ่งจูงใจในรูปแบบของ “เงินรางวัลประจำปี” มาประยุกต์ใช้ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการพลเรือนนำประสบการณ์มาใช้ใน อปท. และ กระตุ้นการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ โดยอาศัยหลักธรรมชาติของมนุษย์ ที่ต้องทำงานเพื่อแลกกับสิ่งตอบแทนเป็นตัวเงิน และเมื่อมีความต้องการเงินเพิ่มมากขึ้น ย่อมต้องทำงานมากขึ้นด้วย ในลักษณะของการ ทำมากย่อมได้มาก ทำน้อยย่อมได้น้อย ไม่ทำย่อมไม่ได้

หลักเกณฑ์ และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายและหนังสือสั่งการอยู่แล้ว และเป็นการประเมินผลองค์กรเป็นหลัก จึงทำให้การจ่ายเงินรางวัล ของ อปท. ไม่สอดคล้องกับหลักการ

บริหารผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างผลงานของบุคลากร ประกอบกับ กลไกในการประเมิน ซึ่งให้เห็นถึงระบบอุปถัมภ์ในระบบสังคมาราชการไทย และการไม่สามารถแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันได้ จึงเกิดการสมยอมกันในการพิจารณาและประเมินผล รวมถึงการได้มาซึ่งข้อมูลความพึงพอใจของประชาชนที่มาจากการเก็บรวบรวมของผู้รับการประเมินเอง จึงทำให้ข้อมูลที่ได้ขาดความน่าเชื่อถือ ส่งผลให้การบริหารงาน ของ อปท. ไม่เกิดประสิทธิผลต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ผลที่เกิดจากการกำหนดประ โยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการบริหารงานของ อปท. เนื่องจากกลไก หลักการ และวิธีการประเมินผล ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และไม่เป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการท้องถิ่นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านการปฏิบัติ การประเมินผลงาน และการได้รับเงินรางวัลประจำปี ตามหลักการสร้างความเสมอภาค และเป็นธรรมระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่น กับข้าราชการพลเรือน

รูปแบบที่เหมาะสม ในการกำหนดประ โยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. เป็นการปรับปรุงกลไกการประเมินผล ที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการทำงาน โดยให้ความสำคัญในการประเมินผลระดับบุคคลร่วมกับการประเมินผลองค์กร เพื่อให้เงินรางวัลเป็น สิ่งจูงใจการทำงานทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กร พร้อมทั้งสร้างระบบการตรวจสอบกลไก การประเมินผล ด้วยการอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงาน ของ อปท.

ผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ ควรพัฒนารูปแบบการกำหนดประ โยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. ด้วยหลักการจ่ายค่าตอบแทนเพื่อจูงใจบุคลากรจะต้องผูกโยงกับผลของการทำงาน ทั้งในระดับบุคคล และระดับองค์กร อีกทั้ง ต้องนำหลักความเสมอภาคและเป็นธรรมมาร่วมพัฒนารูปแบบฯ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในระบบราชการ ด้วยการลดจำนวนเงินรางวัลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นลง หรือผลักดันให้มีการเพิ่มจำนวนเงินรางวัลของข้าราชการพลเรือนขึ้น เพื่อให้การบริหารงานของ อปท. เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

<b>Title</b>	Annual Incentive Specification of Local Administrative Organizations in Chiangmai Province
<b>Author</b>	Mr. Nathdanai Pratuangboriboon
<b>Degree of</b>	Doctor of Philosophy in Administrative Science
<b>Advisory Committee Chairperson</b>	Dr. Somkid Kaewthip

### **ABSTRACT**

This qualitative study aimed to: 1) find philosophy and basic concepts for the determination of annual incentive specification of local administrative organizations in Chiangmai province; 2) explain criteria and operational methods for the determination of annual incentive; 3) indicate results of the determination of annual incentive; and 4) present an appropriate form used for the determination of annual incentive. Data were collected through documentary study, field survey, and focus group discussion.

Findings showed that the philosophy of the determination of annual incentive arised from the improvement of public administration. It aimed to be beneficial to people livelihoods throughout the country by decentralization. There was transfer of tasks, authorily, and budgets under the laws as determined. Meanwhile, local administrative organizations arised from an idea of new public management. That was, there was a motivation system in the form of “annual incentive” and stimulation for increased effective operation. This conformed to human nature that money was the aim of working; working hard, big returns.

Criteria and methods used for the determination of annual incentive consisted of indicators on rules, regulations, and laws which must be followed. Since performance of the organization was mainly assessed, it made the allocation of annual incentive not be relevant to the achievement management focusing on outcome competition among personnel. Besides, the assessment mechanism point out the patronate system in the Thai government service society. Politics could not be separated from administration and it caused a secret settlement in the case of assessment. Data on people satisfaction collected by those who were assessed lacked of

reliability. This, caused ineffective management of local administrative organizations which was not beneficial to local people.

The determination of annual incentive was not in the same direction with the management of local administrative organizations. This was because the mechanism, principle, and assessment method did not cause motivation among local management officials. It resulted in inequality of operation, annual incentive, and fairness between local government officials and civil servants.

And appropriate form of the determination of annual incentive by local administrative organizations must be connected with work performance at an individual and organizational levels. Besides, the assessment mechanism monitoring system must be constructed. This must be dependent on participatory process of stakeholders of local administrative organizations.

Regarding suggestion, the form of annual incentive determination must be developed in order to motivate personnel of local administrative organization. Annual incentive payment must conform to work performance at an individual and organizational levels based on equality and fairness. This could be done by reducing annual incentive of local government officials but increasing annual incentive of civil servants. This, the operation of local administrative organizations would truly conform to the purposes of decentralization.

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารงานวิจัยฉบับนี้ ประสบความสำเร็จลุล่วงและสมบูรณ์ได้ ด้วยความกรุณาอย่างสูงจากท่านอาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ให้เกียรติและกรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ อบรมสั่งสอน รวมถึงให้แง่คิดต่างๆ พร้อมทั้งคอยให้กำลังใจในการศึกษาวิจัยด้วยความเมตตาต่อข้าพเจ้าเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยขอเทิดทูน และขอกราบขอบพระคุณไว้อย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณในความเมตตาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารธนา ยศสุข รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี ไสคดียานูรักษ์ อาจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญผล ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการสืบค้นข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ พร้อมทั้งให้ความกรุณาในการดูแลติดตามความก้าวหน้าและพัฒนาการในการดำเนินการวิจัย พร้อมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำที่เป็นประโยชน์ ด้วยความเอื้ออาทรแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด ตั้งแต่เริ่มต้นจนแล้วเสร็จสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ธรรมพร ตันตรา ที่จุดประกายความคิดในประเด็นที่ทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ และ ขอกราบระลึกถึง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สินธุ์ สโรบล อาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัยในครั้งนี้อีกท่านหนึ่ง ที่คอยให้คำปรึกษาในงานวิจัยครั้งนี้จนกระทั่งวาระสุดท้ายของชีวิต

ขอขอบพระคุณผู้บริหาร และ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ที่สนับสนุนและให้โอกาสในการใช้เวลาเพื่อการศึกษาของข้าพเจ้า และขอขอบคุณผู้เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในครั้งนี้ทุกท่าน ที่กรุณาและให้ความร่วมมือ ประสานงาน ให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวก ตอบแบบสอบถามการวิจัย และให้โอกาสในการสัมภาษณ์ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะ ซึ่ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรค และให้คำปรึกษาในการศึกษาค้นคว้า ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้โดยภาพรวม

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบแทบเท้าขอบพระคุณ และขอมอบสิ่งที่มีคุณค่ายิ่งจากการศึกษาครั้งนี้ แด่คุณพ่ออัฐฐ์วุฒิ ประเทืองบริบูรณ์ คุณแม่ธารณา โกศลวิทย์ ผู้เป็นที่รักยิ่งของข้าพเจ้า และขอขอบคุณ คุณโสภา ดวงฤทธิ ภรรยาผู้ให้การดูแล และเติมพลังใจให้เกิดความพยายาม เพื่อการเรียนรู้ตลอดเวลา และขอขอบคุณสมาชิกในครอบครัว เพื่อนๆ และผู้ใหญ่ที่นับถือของผู้วิจัย ที่คอยให้กำลังใจ ให้การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือในทุกๆ ด้าน ด้วยความเต็มใจตลอดมา จนทำให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประสบความสำเร็จลุล่วงและสมบูรณ์ได้ด้วยดีในที่สุด

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญภาพ	(11)
สารบัญตาราง	(12)
สารบัญตารางผนวก	(13)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	3
ปัญหาการวิจัย	5
วัตถุประสงค์การวิจัย	9
ขอบเขตการวิจัย	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12
นิยามศัพท์ทั่วไป	13
บทที่ 2 การตรวจเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	16
ตอนที่ 1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	17
ทฤษฎีการจัดการภาครัฐ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่	17
ทฤษฎีองค์การสาธารณะ	33
แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์	35
แนวคิดกระจายอำนาจ	41
แนวคิดการบริหารบุคคลภาครัฐ	55
แนวคิดการบริหารค่าตอบแทนเพื่อจูงใจบุคลากร	59
แนวคิดเรื่องจริยธรรมของผู้ประเมิน	66
ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	70
กรอบแนวคิดในการวิจัย	79
กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี	84
กรอบแนวคิดในการวิจัย	85



	หน้า
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	86
สถานที่ดำเนินการวิจัย	86
ประชากรในการวิจัย	86
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	90
ขั้นตอนในการวิจัย	91
การวิเคราะห์ข้อมูล	95
กรอบวิธีการดำเนินงานวิจัย	97
บทที่ 4 ผลการวิจัยและวิจารณ์	98
ตอนที่ 1 ปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	98
ตอนที่ 2 อธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	131
ตอนที่ 3 ระบุถึงผลที่เกิดจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีที่มีต่อความสามารถในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	150
ตอนที่ 4 รูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	181
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	195
สรุปผลการวิจัย	195
อภิปรายผลการวิจัย	205
ข้อเสนอแนะ	225
ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป	229
บรรณานุกรม	231

## ภาคผนวก

237

ภาคผนวก ก ตารางแสดงการเปรียบเทียบเกณฑ์การประเมินผลและ ตัวชี้วัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ	238
ภาคผนวก ข ตารางแสดงประเด็นการสัมภาษณ์ การให้รหัส และ ความสอดคล้องกับตัวแปรในการวิจัยที่ใช้เป็นเครื่องมือใน การสัมภาษณ์เชิงลึก	259
ภาคผนวก ค สรุปรูป การถอดรหัส CODE ของการกำหนดประ โยชน์ตอบแทน เงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ครั้งที่ 1)	262
ภาคผนวก ง สรุปรูป การถอดรหัส CODE ของการกำหนดประ โยชน์ตอบแทน เงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ครั้งที่ 2)	269
ภาคผนวก จ รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำรูปแบบ ในการกำหนดประ โยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งที่ 1	273
ภาคผนวก ฉ รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำรูปแบบ ในการกำหนดประ โยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งที่ 2 วันที่ วันที่ 12 มิถุนายน 2557 เวลา 9.00 – 12.00 น.ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่	275
ภาคผนวก ช ประวัติผู้วิจัย	277

## สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น	87
2	กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น	88
3	กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มข้าราชการอื่น	88
4	กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มประชาชน	89
5	กลุ่มตัวอย่าง ผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	90
6	แสดงรายละเอียดผู้เชี่ยวชาญที่ตรวจสอบประเด็นข้อคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์	93
7	แสดงสาระสำคัญในขั้นตอนการปฏิบัติและข้อสังเกตที่ควรพิจารณาการกำหนดประ โยชน์ตอบแทนฯ ของ อปท.	134
8	แสดงการจัดกลุ่มข้าราชการ เป็น 3 กลุ่ม	142
9	การคำนวณแบ่งเงินรางวัลในแต่ละกลุ่ม โดยมีน้ำหนักการจ่ายเงินรางวัล	142
10	ตารางเปรียบเทียบการจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐอื่น	147
11	แสดงการเทียบเคียงระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) กับมิติการประเมินผลในระบบราชการไทย	214
12	แสดงการเทียบเคียงระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) กับมิติการประเมินผล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	215

## สารบัญภาพ

ภาพ		หน้า
1	แสดง โมเดลภูเขาน้ำแข็งเพื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างบุคคล	56
2	กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี	84
3	กรอบแนวคิดในการวิจัย	85
4	กรอบวิธีการดำเนินงานวิจัย	97
5	แสดง (ร่าง) การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี)	186
6	แสดงรูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษเงินรางวัล ประจำปี	194
7	แสดงภาพรวมสรุปภาพรวมการวิจัย การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัล ประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	196
8	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับงาน	207
9	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงานกับเงิน	212
10	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับผลการประเมินเพื่อกำหนดสิ่งจูงใจ	217
11	แสดงรูปความสัมพันธ์ 3 ปัจจัย ในการกำหนดเงินรางวัลประจำปีของ อปท. (Three Related Factor of LAO. Incentive)	224

## สารบัญญัตินวค

ตารางผนวค		หน้า
1	แสดงการเปรียบเทียบเกณฑ์การประเมินผลและตัวชี้วัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ	239
2	ตารางแสดงประเด็นการสัมภาษณ์ การให้รหัส และความสอดคล้องกับตัวแปรในการวิจัยที่ใช้เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์เชิงลึก	260
3	สรุป การถอดรหัส CODE ของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ครั้งที่ 1)	263
4	สรุป การถอดรหัส CODE ของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ครั้งที่ 2)	270
5	รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำรูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งที่ 1 วันที่ 16 กันยายน 2556 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่	274
6	รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำรูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งที่ 2 วันที่ วันที่ 12 มิถุนายน 2557 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่	276

## บทที่ 1

### บทนำ

การกระจายอำนาจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้รับความสำคัญ และเกิดความชัดเจนขึ้นจากการปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ ภายหลังจากการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยมีกรเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการบริหารประเทศ จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นแนวทางการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย ดังที่มีการกำหนดสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในหมวด 5 มาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540: 16)

ถึงแม้ว่าจะเกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งในเดือนกันยายน พ.ศ.2549 ก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หมวด 9 มาตรา 281 ถึง 290 ยังคงให้ความสำคัญต่อแนวทางการบริหารท้องถิ่นไว้เช่นเดิม โดยมีสาระสำคัญคือ รัฐต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารท้องถิ่น ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การบริหารการเงินการคลัง การบริหารบุคคล รวมถึงอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของตนเองโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลตามสมควรในกรอบของกฎหมายเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550: 112-116) ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจในการบริหารจัดการด้วยการพัฒนาจากความพร้อมและศักยภาพของตัวเองอย่างเต็มรูปแบบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ 4 รูปแบบคือ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ “อบจ.” (2) เทศบาล หรือ “ท.” (3) องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ “อบต.” (4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จากข้อมูลปัจจุบัน (ถึงวันที่ 27 กรกฎาคม 2556) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ โดยจำแนกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง เทศบาล (ท.) จำนวน 2,283 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 5,492 แห่ง องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) รวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556: ระบบออนไลน์)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเรียกย่อว่า อปท. เกิดขึ้นด้วยเหตุผลต่างๆ ประกอบกัน ทั้งด้านการเมือง ที่กำหนดนโยบายให้มีการกระจายอำนาจและมอบอำนาจทางการบริหารลงไปสู่การปกครองส่วนย่อยที่สุดของประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ที่การกระจายงบประมาณลง

ไปเพื่อให้เกิดความทั่วถึงและสร้างระบบเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ และด้านสังคม ที่ให้อิสระแก่ชุมชนท้องถิ่นในการค้นหาวิธีแก้ไขปัญหาของตนเอง บนพื้นฐานที่ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีที่สุด ซึ่ง อปท. เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นมาเพื่อรองรับภาระหน้าที่ต่างๆ และภาระหน้าที่ดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นการบริการ (Services) ประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดคุณภาพชีวิตหรือความอยู่ดีกินดี (โกวิทย์ พวงงาม, 2551: 23)

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นกำลังพัฒนาและเติบโตอย่างต่อเนื่อง ดังที่ความเห็นของ Ernst Friedrich "Fritz" Schumacher (E.F. Schumacher) สรุปว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในตัวของมันเอง เพราะโดยทั่วไปมักมีขนาดเล็ก พอเหมาะที่จะทำให้คนรู้สึกเป็นตัวของตัวเอง เข้าใจและเข้าถึงคนอื่นๆ ที่ร่วมกันประกอบเป็นการปกครองขนาดเล็กสามารถทำให้ท้องถิ่นเป็นการปกครองร่วมกันของประชาชนโดยตรงได้ง่ายขึ้น” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552: 124) อปท. ทุกประเภทถือเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของภาครัฐ โดยที่ อปท. สามารถใช้จ่ายเงินสาธารณะ (Public Money) ในการทำโครงการและกิจกรรมต่างๆ ตามภารกิจหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ขณะที่ อปท. ถูกกำกับและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแล ประกอบด้วย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและตรวจสอบให้ อปท. ใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า และป้องกันการทุจริตในภาครัฐ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549: 5)

จากการที่ อปท. มีภารกิจหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นจำนวนมาก กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้จัดทำแนวทางการดำเนินการในการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้ อปท. ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พร้อมทั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้มีมติเห็นชอบให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปปีละ 500 ล้านบาท เพื่อเป็นรางวัลจูงใจสำหรับ อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ระหว่างปี 2546-2551 (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552: 2) และนอกจากเงินรางวัลดังกล่าวแล้ว ในปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้มีหนังสือแจ้งให้กับประธานคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด (ก.ท.จ.) คณะกรรมการพนักงาน เมืองพัทยา (ก.เมือง

พืชยา) และคณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลระดับจังหวัด (ก.อบต.) ทุกแห่ง เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษแก่ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเนื้อหาตามหนังสือกล่าวถึงระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและการประเมินผลที่ถือปฏิบัติจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นเครื่องมือนำไปสู่การกำหนด ประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนที่ได้รับ แก่ข้าราชการ พนักงานและ ลูกจ้างของ อปท. เพื่อกระตุ้นให้ อปท. เกิดการพัฒนาทางการบริหารจัดการอย่างแท้จริง (สำนักงาน ก.จ., ก.ท. และก.อบต. ที่ มท 0809.3/ว.141 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2548)

### ความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบบริหารราชการ ด้วยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน และการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อเดือนตุลาคม 2545 เป็นไปเพื่อ การแก้ไขปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินไทยที่สั่งสมมายาวนานนับศตวรรษ รัฐบาลจึงต้อง กำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบแบบแผน และต้องยึดหลักประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์จากการให้บริการเป็นสิ่งสำคัญ ลดภาพการทำงานแบบเข้าขามเย็นขาม ปฏิบัติคนแบบเข้าขุนมูลนาย ใช้อำนาจหน้าที่อยู่เหนือประชาชน อีกทั้งการปฏิรูปครั้งนี้ยังให้ ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยกล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการ ทั้ง โครงสร้าง ภาระหน้าที่ บุคลากรรวมถึง งบประมาณที่ใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน มีการจัดทำคำรับรองปฏิบัติราชการซึ่งถือเป็น สัญญาในการปฏิบัติงานของบุคลากร (จิรววัฒน์ รัตนาวรรณ, 2546: 5-142) และมีการสร้างสิ่งจูงใจ ใหม่ในภาครัฐ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของ “เงินรางวัลประจำปี” คือหากปฏิบัติหน้าที่ได้ผลตามเป้าหมาย จะได้รับการยกย่องชมเชยและได้รับเงินรางวัล โบนัสเป็นผลตอบแทน หากปฏิบัติงานไม่เป็นไป ตามสัญญาคำรับรอง อาจทำให้ได้รับคำตำหนิติเตียนถูกลดหรืองดโบนัส ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นให้เกิด การปรับปรุงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของงานราชการ ภายใต้หลักการของการบริหารแบบมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548: 230-231)

สิ่งจูงใจใหม่ในภาคราชการไทยหรือที่เรียกว่า “เงินรางวัลประจำปี” เกิดจากการที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำเสนอให้มีการจัดสรรสิ่งจูงใจตามผล การปฏิบัติราชการ ที่ได้ตั้งเป้าหมายโดยการจัดทำคำรับรองปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้าตั้งแต่ต้น ปีงบประมาณของส่วนราชการ สถาบันอุดมศึกษา และจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ นำสิ่งจูงใจที่ ได้ไปจัดสรรให้แก่บุคลากรในสังกัด โดยการกำหนดแนวทางและสิ่งจูงใจต้องส่งเสริมให้เกิดการ



พัฒนาระบบราชการ สร้างความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นการสร้างสิ่งจูงใจแก่ข้าราชการ โดยมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนอย่างเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน และตอบแทนข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ประกอบกับเพื่อจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบราชการและชำระรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพให้อยู่ในระบบราชการ พร้อมทั้งปรับรูปแบบการให้ค่าตอบแทนพิเศษโดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงาน ที่เป็นการเชื่อมโยงค่าตอบแทนกับผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการ (กัลยาณี คุณมี, 2551: 108)

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมและมีมติเห็นชอบเมื่อปี 2546 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจให้ส่วนราชการและบุคลากรปฏิบัติราชการให้เกิดสัมฤทธิ์ผล โดยเชื่อมโยงผลการปฏิบัติราชการเข้ากับเงินรางวัล นอกจากนี้ยังคำนึงถึงความเหมาะสม และสอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานในภาคราชการด้วย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัลเป็นการจัดสรรให้ส่วนราชการที่ผ่านการประเมินตามมาตรฐาน เพื่อจูงใจบุคลากรในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ ให้เกิดประสิทธิภาพตามเป้าหมายในคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยส่วนราชการที่มีผลการประเมินรวมทั้งระดับคะแนน 3.0000 ขึ้น ไปจะมีสิทธิได้รับเงินรางวัล แต่ถ้าต่ำกว่าระดับคะแนน 3.0000 คะแนนจะไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัล ทั้งนี้การจ่ายเงินรางวัลให้กับผู้ปฏิบัติงานยังตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่า บุคลากรเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการผลักดันการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย หากบุคลากรไม่สนใจที่จะทุ่มเททำงานให้เต็มที่ ผลการปฏิบัติราชการก็ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการย้ำถึงความสำคัญนี้จึงกำหนดให้การจัดสรรเงินรางวัลให้แก่บุคลากรครอบคลุมเฉพาะผู้ที่มีผลการประเมินการปฏิบัติราชการผ่านเกณฑ์มาตรฐานคือ ระดับคะแนน 3.0000 ขึ้น ไปเช่นกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 28)

ในส่วนของ อปท. นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีแนวทางและสั่งการให้ อปท. มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินจากคณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอขอรับการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องผ่านเกณฑ์ตามตัวชี้วัดและคิดคะแนนจากผลการประเมิน โดย อปท. ที่ได้รับผลการประเมิน 95 คะแนนขึ้นไป สามารถกำหนดอัตรา

ประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษที่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้รับคนละไม่เกิน 5 เท่าของอัตราเงินเดือน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลการประเมิน 75 คะแนนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 95 คะแนนจะได้รับคนละไม่เกิน 3 เท่าของอัตราเงินเดือน โดยให้จ่ายจากเงินรายได้ที่ไม่รวมถึงเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใด (สำนักงาน ก.จ.ก.ท. และก.อบต. ที่ มท 0809.3/ว.25 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2549) ทั้งนี้หลักในการจ่ายเงินรางวัลหรือโบนัสในภาครัฐโดยทั่วไป คือ การจ่ายค่าตอบแทนกับบุคคลหรือคณะบุคคลตามผลงานที่ตั้งเป้าหมายไว้ก่อนล่วงหน้า และเป็นผลงานที่บุคคลนั้นสามารถควบคุมผลงานนั้นๆ ได้ และเป็นการให้ค่าตอบแทนที่ไม่กระทบต่อต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) ขององค์กร (รายงานฉบับสมบูรณ์ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ)

### ปัญหาการวิจัย

การจัดสรรสิ่งจูงใจในภาคราชการไทยมีพัฒนาการมาจากแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ และแนวคิดในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน มีการปรับระบบราชการให้มีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 13) ซึ่งการออกแบบและวางรูปแบบในการบริหารองค์การ เพื่อให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น การปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ จึงสนับสนุนให้มีการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานให้แก่บุคลากรทุกระดับ ตั้งแต่ผู้บริหารจนถึงระดับปฏิบัติการที่มีส่วนสำคัญในการปฏิบัติงาน และถือว่าการจ่ายค่าตอบแทนจะผูกโยงกับผลงานขององค์การ หน่วยงาน และบุคลากร ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนในภาครัฐนั้น มาจากการที่ผู้สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการและการบริหารภาครัฐ มีความเชื่อในทฤษฎีค่าตอบแทนและทฤษฎีแรงจูงใจที่ประยุกต์ใช้ในภาคเอกชน ที่เห็นว่าการเชื่อมโยงระหว่างค่าตอบแทนและรางวัลกับผลการดำเนินงานจะนำไปสู่ทัศนคติความชอบในงานส่งผลให้เกิดความทุ่มเททำงานหนักขึ้นหรือดีขึ้น และผลงานขององค์การมากขึ้น แนวคิดนี้จึงก่อให้เกิดพื้นฐานที่ภาครัฐจะนำการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานมาใช้ในการจูงใจเพื่อให้ข้าราชการบริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ (กัลยาณี คุณมี, 2551: 110-111)

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปมีการดำเนินงานโดยมิได้มุ่งเพื่อการค้าขายหรือมุ่งหวังผลกำไร (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2548: 3) และมีหน้าที่ให้บริการประชาชนตามภารกิจที่กำหนดในพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งดำเนินการตามภารกิจที่รัฐบาลมอบหมาย พร้อมทั้งมีอำนาจการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม มีงบประมาณที่จะใช้จ่ายทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์

ต่อประชาชน ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้ และตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อเป็นรางวัลทุกปีประมาณ 500-1,000 ล้านบาทต่อปี สำหรับ อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ อปท. ปฏิบัติหน้าที่เพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549: 3-15) และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 และได้ดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีจนถึงปัจจุบัน โดยในแต่ละปีจะมีการพิจารณา ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552: 1)

การพิจารณาให้เงินรางวัลของ อปท. ดังกล่าวเป็นไปตามแนวความคิดการปฏิรูประบบราชการเช่นเดียวกับการให้รางวัลประจำปีของภาครัฐอื่น ซึ่งนอกจากเงินรางวัลประจำปีที่ได้รับจัดสรรแล้ว อปท. ยังมีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกกันว่า “โบนัส” ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา โดยที่ อปท. สามารถจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่นและเงินค่าจ้างของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น อปท. แต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ (ไพโรจน์ สุวรรณฉวี, 2548: 279) (สำนักงาน ก.อบต. ที่ มท 0809.3/2371 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2549; สำนักงาน ก.ท. ที่ มท 0809.3/2517 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2549)

ที่มาของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของ อปท. ทุกแห่ง สืบเนื่องมาจากการถือปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และก.อบต. ที่ มท 0809.3/ว.25 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2549 เพียงเท่านั้น โดยมีแนวทางในการปฏิบัติ คือ ให้ อปท. ที่ผ่านการประเมินการบริหารจัดการที่ดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในปีงบประมาณที่แล้วมา ในระดับคะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 และมีวงเงินเหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นยังไม่ถึงร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะขอรับการประเมิน เสนอขอรับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ พร้อมกำหนดวงเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ที่จะขอใช้ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือเรียกย่อว่า ก.จังหวัด เพื่อรับทราบการประเมิน โดยดำเนินการตามแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเป็น

ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 8 เดือน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายนของปีเป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม ภาคราชการมีข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับการจ่ายค่าตอบแทนจูงใจ โดยเฉพาะ อปท. ที่ระบบงบประมาณมาจากการจัดเก็บภาษีด้วยตนเองและการอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งหากนับเพียงรายได้ที่จัดเก็บเองไม่รวมเงินอุดหนุน งบประมาณในแต่ละปีจะมีจำนวนไม่มากในแต่ละแห่ง ส่งผลให้การจ่ายค่าตอบแทนจูงใจยังคลุมเคลือประกอบกับมุมมองต่อประสิทธิผลในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับบุคลากรภาครัฐต่ำกว่าภาคเอกชนเมื่อเปรียบเทียบกัน (กัลยาณี คุณมี, 2551: 110-111)

จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้ศึกษา ทำให้ทราบถึงแนวทางในการจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีที่มาจากการปฏิรูประบบราชการ และการให้ความสำคัญในการบริหารบุคลากรภาครัฐที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพการบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ การบริหารอย่างเป็นองค์รวม เป็นปัจจัยสำคัญที่องค์กรภาครัฐต้องคำนึงถึง คือ แนวทางที่จะทำให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จ ขณะที่ความเข้าใจถึงแนวคิด วิธีการและประโยชน์ของการบริหารเจ้าหน้าที่ในองค์กร ความพร้อมของข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน รวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2541: 40) โดยอาศัยการประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นเป้าหมายการบริหารงานและศักยภาพบุคลากรขององค์กร เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดจากการให้บริการของภาครัฐ ซึ่งการให้รางวัลและสิ่งจูงใจเป็นตัวขับเคลื่อนให้การบริหารงานของภาครัฐมุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์

สิ่งที่น่าสนใจ คือ อปท. ที่เกิดขึ้นตามแนวทางการกระจายอำนาจก็มีการกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลประจำปีด้วยเช่นกัน แต่ด้วยข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจนและจำนวนเงินที่มากในการจ่ายเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ในแต่ละแห่ง ประกอบกับข้อมูลเบื้องต้นจากการสนทนากับผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล และผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. รวมถึงข้อมูลจากรายงานการวิจัยและฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ทราบถึงข้อสังเกตจากที่มีการร้องเรียนเป็นจำนวนมากดังที่ “สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมสถิติการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด อปท. ว่ากระทำการทุจริตตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2543 – 2550 รวม 8 ปี พบว่า บุคลากรของ อปท. หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริต รวมทั้งสิ้น 5,508 เรื่อง มีผู้ถูกกล่าวหา 9,467 ราย ถูกกล่าวหาว่าทุจริตมากที่สุด” ประกอบกับ “กระบวนการทุจริตใน อปท. เกี่ยวกับด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ อปท. ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการให้จัดทำและไม่จัดทำเป็นผลก่อให้เกิดการทุจริตใน อปท. ดังตัวอย่างเช่น 1) ไม่ทำทะเบียนยืมเงิน 2) ไม่ทำบัญชีคุมรายรับรายจ่ายพัสดุให้เป็นปัจจุบัน 3) ไม่มีการทำหลักฐานในการเบิกจ่ายพัสดุ 4) ไม่จัดให้มีการ

แต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือผู้แทนประชาคมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือจัดให้มีก็เป็นการแต่งตั้งคนหน้าเดิมๆ ในการตรวจรับงานจ้าง 5) ได้แต่งตั้งประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจรับงานจ้างบางส่วน ยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนและทุกฝ่าย” (โกวิทย์ พวงงาม, 2549: 5-6) ประกอบกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินรางวัลของ อปท. ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้บริหาร อปท. ไม่จ่ายเงินรางวัลให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือจ่ายให้แต่ไม่เป็นไปตามที่พนักงานส่วนท้องถิ่นเสนอ หรือการที่ผู้บริหาร อปท. เรียกเงินบางส่วนจากเงินรางวัลที่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้ หรือการตัดสินใจบนต่อคณะกรรมการประเมินหรือคณะกรรมการประเมินเรียกเงินเพื่อผลในการประเมิน ในขณะที่ ข้อมูลจากการที่ผู้วิจัยสอบถามประชาชนทั่วไปในเบื้องต้น ปรากฏว่าการจ่ายเงินรางวัลของ อปท. ประชาชนผู้เสียหายจำนวนมากยังไม่ทราบ และมีการตั้งคำถามว่า อปท. นำเงินงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นมากำหนดเป็นเงินรางวัลหรือไม่ เป็นต้น

จากสาเหตุปัญหาข้างต้นจึงเกิดข้อสงสัยในประเด็นสำคัญว่าการจัดสรรเงินรางวัลเพื่อเป็นสิ่งจูงใจกับการบริหารงานของ อปท. นั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีข้อสงสัยในประเด็นที่ว่า หลักเกณฑ์การประเมินผลมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการบริหารงานของ อปท. หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากกลไกการตอบแทนที่บุคลากรในองค์กรจะได้รับในรูปของเงินรางวัลประจำปีต้องผูกโยงกับผลของการปฏิบัติงานขององค์กรตามแนวคิดการจัดสรรสิ่งจูงใจและแรงจูงใจ ขณะที่ Victor Vroom ได้ให้ความเห็นว่า “แม้บุคคลนั้นๆ จะทุ่มเททำงานหนักเท่าไร หากความพยายามของเขาไม่ทำให้ได้มาซึ่งผลตอบแทน เช่น หากเขารู้สึกว่าเงินเดือนของเขาถึงขั้นสูงสุดแล้ว ก็จะเกิดภาวะขาดแรงจูงใจ” (กนิษฐ์ ฉินสิน, 2552: 63) ประกอบกับจากแนวคิดของ Stephen Goldsmith และ William D. Eggers ที่ให้ความเห็นเรื่องค่าตอบแทนจูงใจไว้ว่า “ค่าตอบแทนจูงใจที่เป็นตัวเงินควรมีโครงสร้างที่สนับสนุนให้เกิดคุณภาพ การลดต้นทุน ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การบริหารโดยยึดค่าตอบแทนจูงใจเป็นหลัก ถูกออกแบบขึ้นไม่เพียงแต่เพื่อลดค่าใช้จ่าย แต่ต้องมีการพัฒนาคุณภาพไปพร้อมๆ กัน” (จักร ดิงศรัทย์, 2547: 254)

จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงของ อปท. เมื่อนำเอาแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์และแนวคิดแรงจูงใจมาประกอบการศึกษา จะเห็นได้ว่ายังไม่มีคำอธิบายในเรื่องดังกล่าวอยู่หลายส่วน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดคำถามในการศึกษาครั้งนี้ดังต่อไปนี้

1. การจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวคิดพื้นฐานอย่างไร
2. หลักเกณฑ์และวิธีการการจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

3. ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนในกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

4. รูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการควรเป็นอย่างไร

### วัตถุประสงค์การวิจัย

จากข้อคำถามเบื้องต้นสามารถกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยได้ดังนี้

1. เพื่อทราบถึงปรัชญาและแนวคิดพื้นฐาน ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่ออธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อระบุถึงผลที่เกิดจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีที่มีต่อความสามารถในการบริหารภายในองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ในมิติด้าน แรงจูงใจ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กร
4. เพื่อนำเสนอข้อเสนอที่ควรจะเป็นของรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ถึงปรัชญาและแนวคิดพื้นฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี และผลที่เกิดจากการจ่ายเงินรางวัลประจำปี รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารราชการตามแนวทางปฏิรูประบบราชการ จึงกำหนดขอบเขตในการวิจัยดังนี้

### ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยเลือกศึกษา อปท. ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยถือเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ถือเป็นปฏิบัติแบบเดียวกันทุกแห่ง และเลือกเหตุที่ศึกษา อปท. ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากเป็นจังหวัดใหญ่ของประเทศ มีจำนวนตัวอย่างของ อปท. ที่มีความแตกต่างหลากหลายทางกายภาพ เช่น ชุมชนเมือง และชุมชนรอบนอก ที่ส่งผลต่อความคิดเห็นในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยมุ่งศึกษาที่มาของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ใน 4 ประเด็น คือ 1) ปรัชญาและแนวคิดพื้นฐานในการบริหารองค์การและบุคลากร ที่มีรากฐานและพัฒนาามาจนถึงปัจจุบัน 2) ความสอดคล้องเหมาะสมของระเบียบ ข้อกฎหมาย ข้อกำหนด และเกณฑ์ชี้วัดที่ใช้กำหนดและประเมินผลในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. 3) หลักของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ในองค์ประกอบของการให้บริการ การกำหนดการวัดและการให้รางวัล รวมถึงศึกษาองค์ประกอบเรื่องสิ่งจูงใจ ที่ส่งผลในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. และ 4) หลักทฤษฎีการบริหารองค์การและการบริหารบุคลากรเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ขอบเขตด้านประชากร

ผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยครั้งนี้ มี 5 กลุ่ม อยู่ในพื้นที่ 13 อำเภอ จาก 25 อำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 27 คน และจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ จำนวน 3 คน และผู้วิจัยทำให้ความคลาดเคลื่อนต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการสุ่มตัวอย่าง (Sampling Error) มีน้อยที่สุด เพื่อลดอคติหรือความลำเอียง (Bias) ต่อการสุ่มตัวอย่าง หรือการเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยการวางแผนการสุ่มตัวอย่างที่ดี โดยใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น ซึ่งทำให้ลดความคลาดเคลื่อนจากการสุ่มตัวอย่างในเรื่องที่ศึกษาได้ และประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ประกอบด้วย 1) ผู้บริหาร

ท้องถิ่น 2) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น 3) ข้าราชการอื่นที่ปฏิบัติงานร่วมกับ อปท.  
4) ประชาชน และ 5) ผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล อปท.

### ขอบเขตด้านวิธีการศึกษา

การวิจัยเอกสารโดยการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การวิจัยภาคเอกสาร (Document Research) ที่ได้มาจากการสำรวจเอกสาร แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ เอกสารตำราที่เกี่ยวข้องกับหลักปรัชญาและแนวคิด ด้านการพัฒนาทางการบริหาร กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติ เอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของภาครัฐและเอกชน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อนำมาหาข้อสรุปในแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัล ประจำปี) ของ อปท.

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ประกอบด้วย

2.1 การสังเกต (Observation) ผู้วิจัยใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) โดยผู้วิจัยร่วมในการสนทนา และสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างใน ประเด็นการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีจากผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ข้าราชการอื่น ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในสถานที่ต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้พบกับบุคคลเหล่านี้ โดยผู้วิจัยจดบันทึกความคิดเห็น รวมถึงสังเกตการใช้ น้ำเสียง การแสดงออกทางสายตา และอาการปฏิกิริยา ของแต่ละบุคคลที่ระหว่างการสนทนา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาควบคู่ไปกับวิธีการอื่นๆ เช่น ข้อมูลจากพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สนทนาด้วย อาการตัดพ้อ ระบุว่า “คนที่ทำงานอยู่ตลอดก็จะทำอยู่อย่างนั้นประจำ คนที่ไม่ทำก็สบาย แต่เงินก็ได้ เท่ากัน” เป็นต้น

2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อหาคำตอบจากความแตกต่างด้านความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์โดยผู้วิจัยแบ่งสถานะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 กลุ่ม ดังปรากฏในประชากรการวิจัย

3. นำผลการการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ มาสังเคราะห์ และกำหนดรูปแบบ เพื่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสม และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารองค์การภาครัฐและการปฏิรูประบบราชการ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตามกรอบแนวคิดที่ได้จากการเก็บ



รวบรวมข้อมูลทุกข้อมูมิ แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ มาคั่นหาบทสรุป และนำข้อมูลมาประมวลหาความชัดเจน ในการกำหนดแนวทางตามวัตถุประสงค์การวิจัย

4. นำเสนอข้อมูลและทำการตรวจสอบรูปแบบ การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดปัญหาหรือหัวข้อ รวมทั้งคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัยให้เหมาะสม เช่น ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่มีอะไรบ้าง และ รูปแบบที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร เป็นต้น

4.2 กำหนดประชากรเป้าหมายในการวิจัย และคัดเลือกตัวแทนเพื่อร่วมในการสนทนากลุ่มให้เหมาะสมกับเรื่องและหัวข้อการวิจัย โดยกำหนดตัวแทนจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารท้องถิ่น 2) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น 3) ข้าราชการอื่นที่ปฏิบัติงานร่วมกับ อปท. 4) ผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล อปท. และ 5) ประชาชนทั่วไป ซึ่งทั้งหมดเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และเพิ่มเติมในส่วนของนักวิชาการ ให้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้คำแนะนำในเชิงทฤษฎี

4.3 นำเสนอข้อเสนอและอภิปรายผล โดยการนำบทสรุปจากการสังเคราะห์ข้อมูลและการตรวจสอบ โดยวิธีการสนทนากลุ่ม มาเขียนบรรยายในลักษณะพรรณนาความ และเขียนเป็นรูปเล่มรายงานโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นบท เพื่อให้ง่ายแก่การเข้าใจ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยครั้งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ 3 มิติ คือ มิติเชิงวิชาการ มิติเชิงนโยบาย และมิติเชิงการปฏิบัติ ได้แก่

#### มิติเชิงวิชาการ

1. ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐาน ปรัชญา และที่มา รวมถึงระเบียบกฎเกณฑ์ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของภาครัฐ โดยเฉพาะภาครัฐส่วนท้องถิ่น

2. ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการบริหารองค์กรเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์และการบริหารบุคลากรภาครัฐ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

### มติเชิงนโยบาย

ได้ข้อมูลและบทสรุป ในกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของภาครัฐ เพื่อกำหนดแนวทางและรูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

### มติเชิงการปฏิบัติ

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับองค์ความรู้และแนวทางในการพัฒนาองค์กรตามแนวทางปฏิรูประบบราชการที่กล่าวถึงการบริหารองค์กรเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ และแนวทางการบริหารบุคลากรให้มีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

### นิยามศัพท์ทั่วไป

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** หมายถึง หน่วยงานตามระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร พัทธา และหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

**องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** หมายถึง หน่วยงานที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นนับตั้งแต่พ.ศ.2476 ในชื่อ สภาจังหวัด และมีการปรับปรุงระเบียบข้อกฎหมายจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546

**องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

**เทศบาล (ท.)** หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติเทศบาลจังหวัด พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

**ประโยชน์ตอบแทน** หมายถึง ค่าตอบแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากเงินเดือน ค่าจ้าง ซึ่งบุคลากรจะได้รับภายหลังจากการปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หลังจากสิ้นสุดปีงบประมาณ

**เงินรางวัลประจำปี** หมายถึง เงินที่ตั้งเป็นรางวัลไว้สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นภายหลังจากการปฏิบัติหน้าที่ในปีงบประมาณนั้นบรรลุเป้าหมายและผ่านเกณฑ์การประเมินตามตัวชี้วัด ซึ่งตามระเบียบเรียกว่า การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี)

**แรงจูงใจ** หมายถึง สิ่งที่ชักนำให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่บรรลุเป้าหมาย และผ่านเกณฑ์การประเมินตามตัวชี้วัด ซึ่งตามระเบียบเรียกว่า การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี)

**การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์** หมายถึง การบริหารที่มุ่งเน้นความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือ

**ประสิทธิภาพองค์กร** หมายถึง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรเพื่อปฏิบัติตามภารกิจให้เกิดประโยชน์ และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดต่อภารกิจของ อปท.

**ประสิทธิผลองค์กร** หมายถึง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จของภาครัฐ คือการมุ่งสร้างความกินดีอยู่ดี ความสงบสุข และความพึงพอใจให้แก่ประชาชน

**ปรัชญา** หมายถึง องค์ความรู้ที่เกิดจากการค้นหาคำตอบ ของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การค้นหาคำตอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการไทย ด้วยการนำระบบค่าตอบแทนจูงใจมาใช้เพื่อให้เป็นสิ่งกระตุ้นการทำงานของบุคลากร ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**แนวคิดพื้นฐาน** หมายถึง ประวัติความเป็นมา ข้อเท็จจริง หลักการ ทฤษฎะ กฎหมาย หรือมติ ที่นำมาสนับสนุนให้เกิดแนวทางในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**หลักเกณฑ์และวิธีการ** หมายถึง ระเบียบปฏิบัติและวิธีดำเนินการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี รวมถึงการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ผลจากการจ่ายเงินรางวัลประจำปี** หมายถึง ผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นภายหลังจากการจ่ายเงินตามแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**รูปแบบ** หมายถึง การสรุปผลและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างสอดคล้องกับการบริหารราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

**ข้าราชการส่วนท้องถิ่น** หมายถึง ผู้ที่ผ่านการบรรจุแต่งตั้งตามระเบียบราชการและปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

**พนักงานส่วนท้องถิ่น** หมายถึง ผู้ที่ผ่านการบรรจุแต่งตั้งตามระเบียบราชการและปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเรียกว่าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในเทศบาล หรือเรียกว่าพนักงานเทศบาล

## บทที่ 2

### การตรวจเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากแนวคิดในการปฏิรูประบบระบบราชการ ในยุคสมัยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยเห็นว่า ปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยสั่งสมและมายาวนานนับศตวรรษ รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีแผนงานและโครงการ อีกทั้งจำเป็นต้องยึดหลักปฏิบัติงานอันมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งวัดผลจากคุณภาพในการให้บริการเป็นสำคัญ ขณะที่ข้าราชการยุคปฏิรูปต้องถือเอาการบริการเป็นหลัก การปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของ “เงินรางวัล” ที่หน่วยงานจะได้รับ โดยที่ภาครัฐไทยได้สร้างสิ่งจูงใจใหม่เรียกว่า เงินรางวัล เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ ภายใต้หลักการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีแนวทางและสั่งการให้ อปท. มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงต้องการศึกษาว่ากรณีดังกล่าว อปท. มีความจำเป็นต่อการบริหารงาน และสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการหรือไม่ ฉะนั้น การตรวจเอกสารและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจึงนำเอาทฤษฎีแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาทำการศึกษาทบทวน วิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวางแผนการวิจัยประกอบด้วย

#### 1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- 1.1 ทฤษฎีการจัดการภาครัฐ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่
- 1.2 ทฤษฎีองค์การสาธารณะ
- 1.3 แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 1.4 แนวคิดการกระจายอำนาจ
- 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
- 1.6 แนวคิดการบริหารค่าตอบแทนเพื่อจูงใจบุคลากร
- 1.7 แนวคิดคุณธรรมจริยธรรมของผู้ประเมิน
- 1.8 แนวคิดประชานิยม

#### 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ตอนที่ 1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### ทฤษฎีการจัดการภาครัฐ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่

#### 1. ปรัชญาของการบริหารรัฐจากองค์ความรู้ทางทฤษฎีองค์การและการบริหาร

ปรัชญาทางการจัดการบริหาร มีพื้นฐานมาจากการรวมกลุ่มของมนุษย์ เป็นบ้าน สังคม ชุมชน รัฐ และประเทศนั้น ย่อมที่จะเผชิญกับปัญหาต่างๆ ที่เข้ามากระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ วิวัฒนาการทางการบริหารจึงเกิดจากการมุ่งเน้นการแสวงหาความรู้ความจริงเกี่ยวกับปัญหา หลักการ และผลลัพธ์ของการบริหารในแง่มุมต่างๆ ว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง อะไรที่เป็นสาเหตุ และจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในสังคม ได้รับความเป็นธรรม และมีความเสมอภาค (วรเดช จันทรศร, 2544: 4-6) การบริหารเกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่มีการปกครองของสังคมที่มนุษย์มาอยู่รวมตัวกัน ซึ่งทุกสังคมล้วนต้องการความมีระเบียบเรียบร้อยและสงบสุข การพัฒนาทางการบริหารจึงเกิดขึ้นนับจากการตั้งถิ่นฐานและทำการเกษตรกรรมเพื่อการเก็บดูแลอาหารและการสร้างป้อมปราการให้แข็งแรงเพื่อป้องกันภัยจากธรรมชาติและผู้คุกคาม ในขณะที่การบริหารจำเป็นต้องมีชั้นชั้นในการบริหารเพื่อจัดการประสานงาน การใช้อำนาจบังคับบัญชาและมอบหมายงานให้คนอื่นทำอย่างเหมาะสม ดังที่ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ ระบุว่า “ปรัชญาของการบริหารภาครัฐจะมีลักษณะเป็นระบบราชการก็ต่อเมื่อมีการจัด โครงสร้างเอาไว้เฉพาะ ซึ่งเป็นการออกแบบมาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับการบรรลุเป้าหมายของระบบราชการ ได้แก่ การมีชั้นชั้นอย่างถาวรทำหน้าที่เฉพาะ และมีอำนาจอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย” (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546: 2)

ปรัชญาของการบริหารภาครัฐมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องและนำมาเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้มีรากฐานมาจากนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ 3 ท่านด้วยกัน คือ Max Weber, Woodrow Wilson, Frederick Taylor ซึ่งผลงานของนักวิชาการเหล่านี้ได้ทำให้การบริหารภาครัฐในฐานะที่เป็นวิชาได้พัฒนาและขยายไปสู่สาขาวิชาต่างๆ เช่น ทฤษฎีองค์การ วิทยาการจัดการ การบริหารเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนา นโยบายสาธารณะและทางเลือกสาธารณะ เป็นต้น

เริ่มจากงานของ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันในทศวรรษที่ 19 ที่เสนอหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน (Bureaucracy) มีผลทำให้องค์การโดยทั่วไปในสมัยนั้นที่มีลักษณะไม่เป็นระบบ ถูกจัดให้มีการบริหารอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์การมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่ง Max Weber ระบุลักษณะที่สำคัญของการมี

แบบแผน ได้แก่ 1) การแบ่งงานกันทำตามแนวราบ เพื่อให้มีคนที่รับผิดชอบในกระบวนการของงาน ในองค์กรทั้งระบบ 2) การแบ่งงานกันทำตามแนวตั้งหรือมีการใช้สายการบังคับบัญชา และมีผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับจนถึงระดับสูงสุด เพื่อควบคุมให้การทำงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วม ไม่ใช่ผลประโยชน์เฉพาะส่วนของแผนกงานย่อย 3) การยึดหลักกฎหมายและบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร 4) มีกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการควบคุมการทำงาน เพื่อให้การทำงานมีความรวดเร็วขึ้น 5) การเลื่อนตำแหน่งตามหลักอาวุโสและความสามารถ ให้สอดคล้องกับวงจรชีวิตของสมาชิก เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงขององค์กร 6) การแยกผลประโยชน์ส่วนตัวจากผลประโยชน์องค์กร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานเพื่อผลประโยชน์รวมขององค์กร ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นผลงานยิ่งใหญ่ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างหลักการพื้นฐานใหม่ให้กับปรัชญาของการบริหารภาครัฐของ Max Weber ซึ่งเป็นไปเพื่อให้การทำงานขององค์กรขนาดใหญ่มีระบบที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุมีผลและอาศัยรากฐานของกฎหมายเป็นหลักในการทำงาน ต่อมาจึงได้มีการนำไปใช้ในยุโรปและขยายตัวไปทั่วโลกจนถึงปัจจุบัน (วรเดช จันทรศร, 2544: 27-29) Max Weber ยังเชื่อว่าโครงสร้างแบบระบบราชการสามารถขจัดความไม่แน่นอนได้ เขามองว่า องค์กรที่ดีต้องมีโครงสร้างและเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีความเป็นทางการระหว่างความเชี่ยวชาญในตำแหน่งงานนั้นๆ มีระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนเพื่อกำหนดพฤติกรรม และให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ที่ขึ้นกับตำแหน่งมากกว่าตัวบุคคล (อุดม ทุมโฆสิต, 2545: 13) จึงกล่าวได้ว่า Max Weber เป็นบุคคลแรกที่เสนอตัวแบบของระบบราชการในอุดมคติขึ้นมา ซึ่งเขามีความเชื่อว่า “ตัวแบบดังกล่าว เป็นตัวแบบขององค์กรที่มีความน่าพึงพอใจมากที่สุด เพราะสามารถนำมาซึ่งความถูกต้องแม่นยำ (Precision) ความต่อเนื่อง (Continuity) ความเข้มงวด (Strictness) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) รวมถึงการให้การปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเสมอภาคกันและไม่มีลักษณะเป็นการส่วนตัว (Impersonality) ความมีลักษณะเป็นวิชาชีพของข้าราชการ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามลำดับชั้น เป็นคุณสมบัติขององค์กรรัฐที่ต้องการ” (วงษ์ชัย วงษ์สุวรรณ, 2546: 12-13)

ส่วนผลงานของ Woodrow Wilson ประธานาธิบดีคนที่ 28 ของสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกา โดยในปี 1887 หลังจากสำเร็จการศึกษาคุณวุฒิตดเพียงหนึ่งปี Woodrow Wilson ได้เสนอบทความเรื่อง The Study of Administration ที่เสนอให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่งเขาเห็นว่า หากไม่ทำให้การบริหารราชการปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ทฤษฎีทางการบริหารใดๆ จะไม่สามารถใช้ได้ โดยที่การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย มุ่งเน้นการที่ต้องการทำให้ข้าราชการปลอดจากการเมือง เพื่อให้การบริหารภาครัฐโดยข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ

มุ่งทำประโยชน์ให้กับประชาชน ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม ประกอบกับให้มีระบบการแต่งตั้งที่มีคุณธรรม (Merit Appointment) เพื่อให้เกิดผลประโยชน์กับรัฐโดยรวมเป็นสำคัญ ป้องกันการก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มธุรกิจเอกชนเฉพาะกลุ่ม ซึ่งใช้อำนาจครอบงำข้าราชการ Wilson ยังเห็นว่าการบริหารราชการควรเน้นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีลักษณะคล้ายกับการบริหารธุรกิจที่ปราศจากอคติทางค่านิยม เน้นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก การจะพัฒนาการบริหารภาครัฐจะต้องมีการศึกษาวิจัยในเชิงเปรียบเทียบระบบบริหารของประเทศต่างๆ จึงจะสามารถพัฒนาการบริหารภาครัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน Wilson ยังชี้ให้เห็นว่าการศึกษากิจการบริหารควรมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ แสวงหาวิธีที่จะนำเอาการปฏิบัติอย่างไรมาใช้ในการบริหารระบบราชการ (วเรศ จันทรส, 2544: 30-31)

นักวิชาการที่กล่าวถึงอีกท่านหนึ่งได้แก่ Frederick Taylor ที่นำเอาแนวคิดวิธีการวิทยาศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการ ซึ่งผลงานอันเป็นที่รู้จักและยอมรับกันอย่างกว้างขวางคือ “การจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์” โดยนำมาใช้ในการวิเคราะห์ว่าจะทำงานอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด Taylor ได้คิดถึงหลักการเคลื่อนไหวและเวลาที่ใช้ไป (Time and Motion Study) มาทดลองและปรับใช้ในองค์การ ด้วยการแสวงหาวิธีการทำงานให้ก่อเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเวลาน้อยที่สุด และสรุปว่าสิ่งที่เขาทดลองปรับเปลี่ยนและนำมาใช้คือ วิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One Best Way) สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งตามแนวคิดของ Taylor คือ ระบบการจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชิ้นหรือตามผลงาน (Piece Rate System) เป็นการให้ความแตกต่างของค่างานด้วยการกระตุ้นจากค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นตัวเงิน ซึ่งค่างานได้รับการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเมื่อพวกเขาทำงานได้เกินกว่ามาตรฐาน (อุดม ทุมโฆสิต, 2545: 6) Taylor ทุ่มเกี่ยวกับการศึกษาถึงวิธีการที่ทำให้ได้ผลผลิตมากที่สุดภายใต้การใช้พลังงานและทรัพยากรต่ำที่สุด นั่นก็คือประเด็นที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเมื่อมีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ตามทัศนคติของ Taylor มีหลักการพื้นฐานว่า “ 1) ต้องทดแทนวิธีการบริหารที่ไร้หลักเกณฑ์ โดยใช้ระบบและมาตรฐานในการบริหาร 2) ต้องมีการคัดเลือก สรรหา และอบรมค่างานอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ 3) ต้องมีการร่วมมือประสานงานระหว่างฝ่ายจัดการค่างานเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายของงาน 4) ต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่วางแผนและให้การปรึกษา และฝ่ายค่างานที่งานด้านการปฏิบัติการ” (พิชาย รัตนดิถก ณ ฎเกิด, 2552: 28)

ผลงานของ Max Weber, Woodrow Wilson และ Frederick Taylor นับได้ว่าเป็นผลงานบุกเบิกที่ก่อให้เกิดการพัฒนาของสาขาวิชาต่างๆ มากมาย และนำไปสู่การสะสมหลักการพื้นฐานใหม่ๆ ตลอดจนผลลัพธ์สุดท้ายต่างๆ ตามปรัชญาของการบริหารภาครัฐ โดยพิจารณาจากสาขาวิชาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารภาครัฐเป็นลำดับๆ ประกอบด้วย



ทฤษฎีองค์การ จากรากฐานขององค์การขนาดใหญ่ของ Max Weber ได้มีการพัฒนาการศึกษาขยายไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับองค์การรูปนัย (Formal Organization) ผลงานเหล่านี้เป็นผลงานของนักสังคมวิทยาเป็นส่วนใหญ่ Robert K. Merton ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างและระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดขององค์การขนาดใหญ่ ภายใต้ข้อเสนอของ Max Weber นั้น หาได้ครอบงำในการปฏิบัติงานที่แท้จริงของข้าราชการไม่ ยิ่งกว่านั้นการมีกฎเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับที่เคร่งครัดจะเป็นผลร้ายต่อองค์การมากกว่าจะเป็นหลักการพื้นฐานที่ทำให้้องค์การมีประสิทธิภาพ ผลงานของ Victor A. Thompson ชี้ให้เห็นถึงปัญหาขององค์การขนาดใหญ่ซึ่งทำให้พฤติกรรมของข้าราชการเบี่ยงเบน ้องค์การยิ่งใหญ่นวัตกรรมทางการบริหารยิ่งยากที่จะเกิดขึ้นได้ ผลงานของ C. Northcote Parkinson ชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานราชการขยายตัวไม่ช้าเพราะความจำเป็นทางด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น แต่เพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการเอง แต่ผลงานที่สะท้อนหลักการพื้นฐานที่ตรงข้ามกับ Weber ในยุคหลังๆ ยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีองค์การชั่วคราว ในลักษณะขององค์การแบบโครงการ (Project Organization) และการแตกเซลล์้องค์การขนาดใหญ่ออกเป็น้องค์การขนาดเล็กเพื่อให้เกิดการคล่องตัวและกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ทางด้านนวัตกรรม้องค์การ

วิทยาการจัดการจากรากฐานผลงานของ Max Weber ที่กล่าวถึงการบริหารภาครัฐ ได้ขยายขอบเขตไปสู่การนำวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ประยุกต์เพื่อแก้ปัญหาทางการบริหาร เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรและการวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ปัจจุบันได้ขยายไปสู่การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงานจัดการระบบสารสนเทศ มาเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารเพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพของการบริหารทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ

การบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา เป็นการพัฒนาการที่มาจากผลงานข้อเรียกร้องของ Woodrow Wilson ซึ่งปัจจุบันการศึกษากการบริหารเปรียบเทียบได้มีการศึกษารวม 3 แนวทางด้วยกันคือ การศึกษาระบบราชการ การศึกษาแบบระบบทั่วไป และการบริหารการพัฒนา และในระยะหลังพัฒนาการของวิชาการบริหารเปรียบเทียบได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารพัฒนา ซึ่งเป็นเรื่องของการหาทางทำให้การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่เน้นการเปลี่ยนแปลง (Change) ผลลัพธ์ (Result) ความสามารถในการวัด (Measurability) การมีส่วนร่วม (Participation) และความผูกพัน (Commitment) เป็นหลัก ผลการศึกษาเรื่องการบริหารการพัฒนาได้ให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และได้สร้างปรัชญาใหม่ของการบริหารภาครัฐในแง่ที่ว่าตัวบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นชาวชนบทหรือชาวนา เกษตรกรก็ดี ต่างก็มีความรู้

ความสามารถ ความเข้าใจในวิธีการครองชีพ และการดำเนินชีวิตของตนเป็นอย่างดี การมุ่งพัฒนาโดยใช้วิธีการยึดเย็ด จึงยากที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จมุ่งส่งเสริมการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย ทั้งในขั้นตอนของการออกแบบและการปฏิบัติโครงการ การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังจำเป็นต้องอาศัยสิ่งจูงใจ (Incentive) และจะต้องมุ่งจัดสรรผล ประโยชน์ของการพัฒนาด้วยความเป็นธรรมอีกด้วย

นโยบายสาธารณะ มีรากฐานพัฒนามาจากผลงานโดยส่วนหนึ่งของ Woodrow Wilson ซึ่งนักวิชาการในยุคหลังเห็นว่า ฝ่ายข้าราชการมีบทบาททั้งทางการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติในสภาพความเป็นจริง การบริหารภาครัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารด้วย จากแนวความคิดดังกล่าวจึงมีการพัฒนาองค์ความรู้ของการบริหารภาครัฐทั้งในส่วนของทฤษฎีการกำหนดนโยบาย แนวทางการกำหนดนโยบายที่ดี การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบายและการปรับปรุงนโยบาย ปรัชญาของการบริหารภาครัฐจากองค์ความรู้ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้มุ่งหลักการพื้นฐานไปที่ การทำอย่างไรจึงจะทำให้ นโยบายประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ มีการพิจารณาความสำเร็จของนโยบายทั้งในเชิงประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความสามัคคี ความพึงพอใจของประชาชนมีการนำปัจจัยต่างๆ ทั้งทางด้านการเมือง องค์กร เทคโนโลยี และเศรษฐกิจมาประกอบในการวิเคราะห์ในเชิงสหวิทยาการ (วรเดช จันทรศร, 2544: 33-35)

สรุปโดยรวมปรัชญาการบริหารภาครัฐนั้น เกิดขึ้นจากความต้องการที่จะจัดระเบียบของสังคมหรือชุมชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีเป้าประสงค์เพื่อการทำงานให้กับส่วนรวมมากกว่าส่วนตน คิดถึงหลักเหตุผล และความถนัดของแต่ละอาชีพเป็นหลัก จัดคนให้เข้ากับการทำงานตามที่ถนัด และให้มีความต่อเนื่องในการทำงาน ซึ่งการใช้ระเบียบเป็นแนวทางการบริหารนั้น เป็นไปเพื่อลดความซับซ้อนทางการบริหารของสังคม โดยมีเป้าหมายหรือเป้าประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เพื่อให้สมาชิกในสังคมมีค่านิยมและผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ถึงแม้ว่าการบริหารภาครัฐจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ยังไม่มียุคใดที่จะมีความสมบูรณ์ในการบริหารระบอบราชการ ดังนั้นการพัฒนาการบริหารภาครัฐจึงเป็นการจัดระบบการบริหารในองค์กรให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการทำงานที่คล่องตัว ในสภาวะที่ทรัพยากรต่างๆ มีแนวโน้มที่จะลดน้อยลง องค์กรจึงจำเป็นต้องหาวิธีขับเคลื่อนให้เร็วขึ้น ซึ่งการปรับระบบการบริหารให้คล่องตัวขึ้น จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่การบริหารภาครัฐต้องมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จได้ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม

เสมอภาค และเกิดความพึงพอใจของประชาชน ซึ่งการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ต้องพิจารณาถึง เรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมมาประกอบกัน และวิเคราะห์ในเชิง สหวิทยาการ ดังนั้นการบริหารภาครัฐจึงเป็นการแสวงหาความรู้ ความจริงในวิธีการและผลลัพธ์ ของกระบวนการทำงานของรัฐ เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาให้ดีขึ้น ซึ่งความเปลี่ยนแปลง ของภาครัฐเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกอยู่ อย่างไม่หยุดยั้ง ดังนั้นการบริหารภาครัฐจึงไม่ได้เป็นกฎตายตัว สามารถเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการ แก้ไขสภาพปัญหาของปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ในช่วงเวลาหนึ่งๆ อย่างเหมาะสม

## 2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้พัฒนาขึ้นมาในยุโรปพร้อมๆ กับการก่อตัวขึ้นของ รัฐประชาชาติ (Nation State) และการปฏิวัติอุตสาหกรรม อาจกล่าวได้ว่าการปกครองและการ บริหารรัฐประชาชาติต้องการกลไกของรัฐที่มีความเข้มแข็ง และในขณะเดียวกันการปฏิวัติ อุตสาหกรรมที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งองค์การ ที่มีลักษณะเป็นระบบราชการสมัยใหม่เช่นกัน (ชงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2546: 12) ซึ่งการบริหาร ภาครัฐแนวใหม่ถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมทฤษฎี แนวคิด และเทคนิควิทยาการทางการ จัดการอย่างกว้างขวางและหลากหลาย จนนำไปสู่ความสับสนในการจำกัดความหมายและขอบข่าย เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ การสะท้อนถึงการ มุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหาร ที่ตัวแบบ ดั้งเดิมหรือระบบบริหารแบบเดิมมีอาจจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังเช่นใน อดีต โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบาย การ มุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความเทอะทะและ ใหญ่โตไปสู่องค์การที่มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาด มากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้าย ได้แก่ การปรับ รูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการ เงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2548: 45-46) โดยที่การปฏิรูป ระบบราชการเกิดขึ้นเพื่อลดขนาดราชการ มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจและการให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ การ ปฏิรูประบบราชการลักษณะนี้นิยมเรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) หรือเรียกว่า “การจัดการนิยม” (Managerialism) หรือ “การบริหารภาครัฐที่

อาศัยระบบตลาด” (Market-based Public Administration) หรือ “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Government) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546: 9)

องค์ประกอบหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบด้วย 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน 2) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน 3) การกำหนด การวัดผล และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและในระดับบุคคล 4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน ระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ 5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2541: 45-46) ในขณะที่เดียวกันภาครัฐต้องหันมาทบทวนตัวเองว่า สิ่งใดควรทำ และสิ่งใดควรปล่อยให้ออกชนทำ ถึงแม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ในการนำแนวคิดมาปรับใช้ ควรพิจารณาถึงการนำไปปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ลักษณะเด่นของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงอยู่ที่ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน อย่งไรก็ดี การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แยกไม่ออกจากบริบทของวิกฤตการณ์คลังที่ร้ายแรง เพราะวิกฤตการณ์คลังเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการยังเป็นหัวใจของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากเหตุผล 4 ประการ คือ 1) ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะทำให้รัฐเสถียร ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง 2) การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้สำเร็จ 3) การวัดผลงานเป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นการทำงานของระบบราชการใหม่ จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาการทำงานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้ 4) ประเด็นทางการเมือง ที่เกิดจากการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติ ปรากฏว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การต่อต้านของฝ่ายการเมือง แต่ปัญหาอยู่ที่การต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์กร และการต่อต้านสิ่งที่จะมาทำลายความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546: 56-57)

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อการพัฒนาประบบราชการให้เป็นระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งสามารถทำงานตอบสนองการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในศตวรรษที่ 21

ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ทวิตต์คี สุททวาทิน, 2550: 9) ซึ่งปรัชญาของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ เพื่อก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 มีวัตถุประสงค์หลักที่จะลดผลกระทบในทางลบที่เกิดจากแนวทางของการบริหารภาครัฐในยุคศตวรรษที่ 19 และศตวรรษที่ 20 กล่าวให้เฉพาะเจาะจงขึ้น ปรัชญาของการบริหารภาครัฐควรเน้นหลักการพื้นฐานเพื่อ 1) ทำลายการผูกขาดในการบริหารงานของรัฐ 2) สร้างการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ 3) ป้องกันไม่ให้ข้าราชการของรัฐแสวงหาประโยชน์จากการทำงานในหน้าที่โดยมิชอบ 4) ลดการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของรัฐ ในกิจกรรมด้านการให้บริการและการพัฒนา 5) ส่งเสริมกิจกรรมของรัฐให้มีแนวการบริหารให้สอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตยให้ข้าราชการเน้นการตอบสนองของความต้องการของประชาชนเป็นหลัก มากกว่าตอบสนองปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่อยู่ส่วนกลาง 6) ประสานวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์รวมของชาติ มากกว่าเพื่อประโยชน์ของ กอง กรม หรือกระทรวง 7) ยับยั้งการขยายตัวขององค์กรภาครัฐ ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน 8) ลดการใช้กฎ ระเบียบ เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา 9) สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดแก่ชุมชนในการบริหารงานร่วมรัฐ 10) ทำลายระบบการประเมินผลแบบปิดของหน่วยงานของรัฐที่เน้นการเข้าข้างตนเอง 11) ส่งเสริมให้ประชาชนและกลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มกำลังหลักในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ (วรเดช จันทรศร, 2544: 55-57)

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เริ่มเป็นที่แพร่หลายผ่านหนังสือชื่อ Reinventing Government ซึ่งเขียน โดย David Osborne และ Ted Gaebler ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1992 ในหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยปรัชญาและแนวความคิดเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารรัฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิด “วาระการปฏิรูประบบราชการ” (Reform Agenda) เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และมุ่งหวังให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นหรือผู้เอื้ออำนวยมากกว่าการที่จะเป็นผู้ดำเนินงานเองทุกเรื่อง (Catalytic Government) เป็นรัฐของชุมชนที่เน้นการสร้างพลังอำนาจมากกว่าการให้บริการ (Community – Owned Government) เป็นรัฐที่ใช้กลไกการตลาด (Market – Oriented Government) มองการไกล (Anticipatory Government) ใช้พันธกิจเป็นตัวขับเคลื่อน (Mission – Driven Government) เน้นผลงาน (Result-Oriented Government) มีหัวการค้า (Enterprising Government) มุ่งความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก (Customer-Driven Government) ไม่ผูกขาด (Competitive Government) และกระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม (Decentralized Government) (ผจงจิตต์ วงศ์ธีรญาณเดช, 2550: 123) การปฏิรูประบบราชการในช่วงศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และ

ทำให้เห็นเส้นแบ่งแยกระหว่างแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมกับการบริหารยุคปฏิรูป ด้วยการนำแนวคิดจากสายเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยมจากภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ รัฐจำเป็นต้องเสียดุลอำนาจการบริหารปกครองบางอย่าง มอบอำนาจให้ประชาชนและหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วยเหลือแบ่งปันผลประโยชน์และความเสี่ยงในการสร้างบริการภาครัฐที่มีคุณค่าการบริหารในศตวรรษที่ 21 (อัมพร ชำรงลักษณ์, 2553: 34)

สรุปโดยรวม การบริหารภาครัฐแนวใหม่มีพัฒนาการมาตั้งแต่การนำเอาแนวคิดของ Max Weber, Woodrow Wilson และ Frederick Taylor มาใช้ จนกระทั่งก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม ซึ่งองค์ความรู้ต่างๆ มุ่งสนองผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงเป็นองค์ความรู้ที่มีความสำคัญ และจำเป็นต้องความเข้าใจในการบริหารงานของภาครัฐ ในลักษณะความเป็นสหวิทยาการ ซึ่งองค์ความรู้เหล่านี้ ประกอบไปด้วยความเข้าใจในเรื่องของสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง การบริหารกฎหมาย เพื่อการปรับตัวและสร้างความเข้าใจในการบริหารงานภาครัฐ ส่งผลให้มีวิวัฒนาการในด้านเทคนิค และวิธีการที่ใช้ในการบริหารภาครัฐมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละยุคสมัย และตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยที่จุดมุ่งเน้นเกี่ยวกับการบริการสาธารณะให้เกิดผลสัมฤทธิ์นั้น การบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในยุคศตวรรษที่ 21 จึงเป็นการสร้างความหลากหลายให้แก่ระบบราชการ ให้มีความสำคัญกับระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และยอมรับต่อความเปลี่ยนแปลง มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน และมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานให้เกิดในเชิงสัมฤทธิ์ผล การธำรงรักษาและส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ และสร้างให้ข้าราชการเป็นผู้ที่มีขีดความสามารถสูงในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยการเปิดโอกาสให้ข้าราชการพัฒนาความรู้ ความสามารถต่างๆ และการทำงานที่มีความท้าทายเพื่อความก้าวหน้า และมองว่าข้าราชการเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กรเช่นเดียวกับภาคเอกชน สร้างข้อตกลงในการจ้างงานที่มีลักษณะหลากหลายรูปแบบ โดยไม่เน้นความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นผลการปฏิบัติงาน ถ้าผลการปฏิบัติงานไม่เป็นที่พอใจ สามารถยกเลิกการจ้างได้ ยึดถือเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการอยู่เสมอ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารให้อยู่บนพื้นฐานความร่วมมือ และความเข้าใจกัน เพื่อผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็น และเปิดโอกาสให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารบุคคลได้อย่างเต็มที่

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการระบบการปฏิรูปราชการ เป็นการมองถึงแนวโน้มในการนำเอาเทคนิควิธีการในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนได้รับแรงกดดันจากการแข่งขันทางธุรกิจ ที่มุ่งหวังผลกำไร และผลสำเร็จขององค์กร ซึ่งหากองค์กรอยู่ไม่ได้ บุคลากรในองค์กรก็อยู่ไม่ได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้ภาครัฐต้องนำเอาเทคนิคและวิธีการใหม่ๆ จากภาคธุรกิจเอกชนมาสร้างระบบการแข่งขันให้เกิดขึ้นในระบบราชการมากยิ่งขึ้น เพื่อให้บุคลากรในภาครัฐ ได้คำนึงถึงความสำคัญในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างเต็มที่

### 3. กระแสแนวคิดทางวิชาการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐไทย

ผลจากการประชุมของ The Commonwealth Association For Public Administration and Management (CAPAM) ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากกว่า 50 ประเทศ เมื่อปี 1994 ได้สรุปองค์ประกอบหลักของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน 2) การลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน 3) การกำหนดวัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล 4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ 5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ซึ่งหลักการทั้งหมดได้นำมาพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาระบบราชการไทยที่สะสมมานาน อันได้แก่ ปัญหาความอ่อนด้อย และไร้ประสิทธิภาพของระบบโครงสร้าง กระบวนการบริหารและการตัดสินใจ ชับซ้อน มีพิธีการ (Red Tape) ล่าช้า และเกิดความรู้ไร้ประสิทธิภาพ ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ปัญหาการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ ปัญหากำลังคนไม่มีคุณภาพ เนื่องจากข้าราชการมักเข้าใจผิดคิดว่าตนมีความรู้เพียงพอและเหนือประชาชน ทำให้ไม่หาความรู้เพิ่มเติม ไม่ทันโลก ไม่ทันเหตุการณ์ คิดว่าตนมีความสามารถเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติ ไม่พอใจงานที่รับผิดชอบ ขาดความสนใจและตั้งใจทำงาน ทำให้งานไม่ได้ผล ปัญหาค่าตอบแทนไม่เหมาะสม เมื่อเทียบกับค่าตอบแทนของเอกชน และปัญหาการกระจายและเทคโนโลยีไม่ทันสมัย ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที (ผจงจิตต์ วงศ์ธีรญาณเดชะ, 2550: 121-124) ซึ่ง (สมใจ สังข์แสดมปี, 2553: 126) ระบุว่า การบริหารงานภาครัฐ กลไกระบบราชการนับเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ ไปสู่การปฏิบัติและส่งมอบการบริการของภาครัฐสู่ประชาชน

ดังนั้น กลไกระบบราชการจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในให้มีความยืดหยุ่น และก้าวทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ที่ได้นำเข้ามาช่วยให้การประสานงานและประสานความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐไปในทิศทางเดียวกัน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้นำแนวคิดทางวิชาการมาใช้ในการอธิบายและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1. แนวคิดเศรษฐศาสตร์ในแบบ นีโอคลาสสิก (Neo-Classical Economics) หรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม ที่ผสมผสานระหว่างทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งควรรวมแนวคิดทางสังคมศาสตร์ต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยเชื่อว่าปัจเจกบุคคลเป็นผู้ที่มีเหตุผล และพยายามแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดของตนเอง ดังนั้นข้าราชการต่างจะพยายามขยายอำนาจของหน่วยงาน โดยเพิ่มจำนวนบุคลากรและงบประมาณ อันเป็นสาเหตุความล้มเหลวของรัฐบาลและระบบราชการ ในการเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคม จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการควบคุมและลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลง โดยส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ เพราะมีความเชื่อว่าภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ และแนวคิดนี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับการบริหารงานภาครัฐ เข้าสู่ระบบตลาดโดยปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้มีความทันสมัย ยึดค่านิยมที่มุ่งเน้นการแข่งขัน เน้นประสิทธิภาพ คุณภาพ ผลสัมฤทธิ์ และความคุ้มค่าเงิน

2. แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) แนวคิดนี้เป็นวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชน ซึ่งเน้นเรื่องประสิทธิผล คุณภาพ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความรับผิดชอบโดยการบริหารจัดการจะเหมือนกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (Business-like Approach) ที่การจัดการสมัยใหม่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ หรือการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ รวมถึงการกำหนดกลยุทธ์และเครื่องมือของการปฏิรูประบบราชการผ่านมโนทัศน์ การลดขนาดกำลังคนภาครัฐและตัดทอนงบประมาณ การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน การแปรรูปหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมาบริการ รวมทั้งพยายามนำเทคนิควิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ อาทิ การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) การรี้อปรับระบบ (Re-Engineering) การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน การตรวจสอบผลการดำเนินงาน และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น



3. แนวคิดประชารัฐ (Participatory State) ที่เห็นคุณค่าของหลักการประชาธิปไตย (Democracy) ที่ประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างๆ จะสามารถมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือพลเมือง เพื่อให้มีความโปร่งใส (Transparency) โดยพยายามให้ประชาชนและองค์กรสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงแค่สัญลักษณ์ทางการเมืองด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนเท่านั้น

4. แนวคิดกฎหมายมหาชน (Public Law) เน้นคุณค่าในเรื่องหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม (Rule of Law) ต้องการเห็นการบริหารภาครัฐอยู่ในกรอบกติกาของสังคม ไม่ใช่ใช้อำนาจเกินกว่าที่ขอบเขตกฎหมายกำหนด มีค่านิยมหลักที่คำนึงถึงความเสมอภาคเที่ยงธรรม ความถูกต้องและชอบธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ โดยอาศัยความรู้ทางรัฐศาสตร์และสังคมวิทยาผสมผสานกับแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน

5. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล หรือแนวทางในการจัดการปกครองสังคมนครเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับสังคมนครเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยที่เป็นข้อสรุปจากข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาคมทางวิชาการ รวมทั้งจากองค์กรระหว่างประเทศ มีคุณลักษณะสำคัญดังนี้ 1) การมีความชอบธรรมและความรับผิดชอบทางการเมือง 2) ความมีอิสระในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ 3) การมีกฎระเบียบที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ 4) การมีพันธะความรับผิดชอบและการตรวจสอบของระบบราชการ 5) การมีเสรีภาพของการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม 6) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการภาครัฐ 7) การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรประชาสังคม (ผจงจิตต์ วงศ์ธีรญาณเดช, 2550: 124-126; สมใจ สังข์แสดมปี, 2553: 130-131)

สรุปโดยรวม จากสภาพการและเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของภาครัฐ ที่ก่อให้เกิดความสลับซับซ้อนมากขึ้น ไม่ได้เป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างทางการบริหารภาครัฐเท่านั้น แต่สะท้อนถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในการบริหารของภาครัฐ การศึกษาถึงการบริหารระบบราชการไทย โดยเชื่อว่าการทำลายการผูกขาดของรัฐ และอาศัยการแข่งขันให้เกิดขึ้นในภาครัฐ จะทำให้เกิดการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ประโยชน์ก็จะตกอยู่กับประชาชน ผู้รับบริการมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น การวัดความสำเร็จของการบริหารภาครัฐจากผู้รับบริการ จะมีพัฒนาการเครื่องมือตัวชี้วัดความสำเร็จ ความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างไร ควบคู่ไปกับการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้กับประชาชน ซึ่งลักษณะเหล่านี้ไม่เพียงเป็นส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ แต่ยังมีส่วนช่วยให้เกิดความศรัทธาและความเชื่อถือของประชาชนให้ยอมรับการบริหารภาครัฐมากขึ้น

#### 4. หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ประเทศไทย

จากสภาพการณ์ของประเทศไทยในบริบทที่ได้รับผลของการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป การพัฒนาระบบบริหารจัดการขององค์การภาครัฐให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือการที่รัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาได้มีนโยบายที่ชัดเจน ในการพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ โดยจัดให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานพัฒนาระบบราชการ ให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ทันต่อเหตุการณ์และทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (ผจงจิตต์ วงศ์ธีรญาณเดช, 2550: 126; สุพจน์ ทรายแก้ว, 2556: 1)

การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญที่ผ่านมามีเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการบริหารงานภาครัฐจะดำเนินการตามกรอบดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติหน้าที่ของข้าราชการในการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนไว้ด้วย ซึ่งระบุว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นที่ไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน” และมาตรา 75 ระบุว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 กำหนดกรอบการบริหารราชการยุคใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และการบริหารงานแนวใหม่ โดยพัฒนาการบริหารราชการให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ความต้องการของประชาชน และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก กล่าวคือ “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน”

3. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นการสร้างแรงผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีทาง และวัฒนธรรมการทำงานอย่างจริงจังรวมทั้งจนถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจ (Incentives) เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย 1) ต้องบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง 2) ต้องหวังผลสัมฤทธิ์ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน 3) ต้องมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ในการดำเนินการกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน 4) ต้องลดเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม 5) ต้องจัดระเบียบองค์กรทุกหน่วย โดยจะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ ขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ 6) ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก 7) ต้องประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการตรวจสอบ ติดตาม วัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ วิสัยทัศน์ของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ เป็นระบบที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนเป็นระบบที่มีความรับผิดชอบและเป็นที่ยังชีพของประชาชน เป็นระบบที่เข้มแข็ง ทนทาน ต่ออุปสรรค กล้าหาญ ต่อสู้เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน

5. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) เน้นความรับผิดชอบต่อรัฐบาลต่อประชาชน (Accountability) เพื่อให้ภาครัฐมีความสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในการแก้ปัญหาที่ถูกจุด ทันเวลายิ่งขึ้น และต้องมีการรายงานผลงานในเชิงผลสัมฤทธิ์ของงานโครงการของหน่วยงานและผลงาน การตรวจราชการ เพื่อแสดงออกถึงการมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ ในกรณีที่พบเห็นปัญหาหรืออุปสรรคใดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือไม่ ให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องรายงานให้หน่วยงานของรัฐที่ รับผิดชอบในกิจการนั้นได้ ทราบโดยทันทีด้วย ต้องมีความสนใจ ในการแสวงหา ประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในลักษณะของการเป็นเครือข่าย

พันธมิตรเพื่อร่วมมือกันให้บังเกิดผลสำเร็จ โดยต้องให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์สาธารณะอันหมายถึงผลประโยชน์ ของประชาชนและสังคมส่วนรวม หรือเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างไร โดยการแสดงว่าได้มีผลงานอะไรบ้าง ได้ให้บริการประชาชนในเรื่องใดบ้าง ผลงานหรือบริการเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตต่อการทำมาหากินของประชาชนอย่างไร และรัฐบาลต้องสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ว่า กิจกรรมที่ทำลงไปนั้นเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งจากวิสัยทัศน์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนระบบราชการ ให้สามารถปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมใน “ยุคโลกาภิวัตน์” และ “การทำให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ” สะท้อนถึงความพยายามที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้ขององค์กรที่จะพัฒนาการบริหารงานด้านต่างๆ จนกระทั่งมีความเป็นเลิศ ซึ่งในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยฉบับดังกล่าว ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา ไว้ 7 ประการ ได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) การเสริมสร้างความทันสมัย และ 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ดังนั้น กระแสแนวคิดทางวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนกระบวนการในการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพื่อนำไปสู่ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม โดยลดบทบาทและจำกัดขนาดกำลังคนของภาครัฐ การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการผลิตและการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการลดขั้นตอนการทำงาน พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัย พร้อมกับเสนอแนะทางเลือกใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบต่างๆ อาทิ การถ่ายโอนภารกิจบางประการไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ภาคประชาชน สังคม และองค์กรเอกชน ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์ (ผจญจิตต์ วงศ์ธีรญาณเดชะ, 2550: 126-130;

ปีณรส มาลากุล ณ อยุรยา, 2546; สุพจน์ ทราญแก้ว, 2556; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540: 16; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546; สำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556)

สรุปโดยรวม การจัดการภาครัฐที่นับเริ่มตั้งแต่ยุคดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน เป็นการพยายามค้นหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบราชการ ให้ทันต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งแนวคิดทางวิชาการต่างๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนในการบริหารระบบราชการของไทย เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการบริหารนั้น เป็นการลดบทบาทและจำกัดขนาดขององค์การและกำลังคนในภาครัฐ มุ่งเน้นการให้ความสำคัญในการให้บริการต่อประชาชน และการผลิตบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้กับประชาชน การมุ่งสู่ความเป็นเลิศของภาครัฐ ด้วยการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย ทันท่วงที่ต่อการแก้ไขปัญหา พร้อมกับเสนอทางเลือกใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น การถ่ายโอนภารกิจบางประการให้ภาคเอกชนทำ การมอบอำนาจ และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสร้างพลังอำนาจให้ภาคประชาชน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้น

ขณะที่การนำทฤษฎีทางการบริหารมาปรับใช้ในองค์การของภาครัฐ มีความสำคัญ เช่นเดียวกับภาคเอกชนที่มีการพัฒนาทางการบริหารไม่ได้มองแต่โครงสร้างขององค์การเพียงเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์อีกด้วย เนื่องจากแนวคิดที่เชื่อว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรสำคัญที่สามารถทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่สร้างระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ต้องเป็นไปเพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยม ตลอดจนวัฒนธรรมของประเทศ ที่มีแนวโน้มจะปรับปรุงขนาดของภาครัฐให้เล็กลง ในขณะที่ต้องมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นของสังคมมากขึ้น ประกอบกับความสำคัญระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการในการบริหารภาครัฐ ควรจะรักษาระบบคุณธรรมให้มืออยู่ในบริบทของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจำเป็นต้องปรับรื้อราชการทั้งระบบ เพื่อให้เกิดรูปธรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การศึกษาถึงการยอมรับการเปลี่ยนแปลงในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของไทยในประเด็นที่น่าสนใจ เช่น การสร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตมากขึ้น มีการเรียกร้องปรับตัวเพื่อแสวงหาแนวทางใหม่ให้ตอบสนองสิ่งที่ท้าทาย เช่น การมีส่วนร่วม การให้อำนาจ การทำงานเป็นทีม การกำหนดตารางที่ยืดหยุ่น รวมถึงการสร้างนวัตกรรมในการบริหาร

ภาครัฐแนวใหม่ให้เกิดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดผลิตภาพในการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่บริการสาธารณะที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

### ทฤษฎีองค์การสาธารณะ

พิทยา บวรวัฒนา (2541) อธิบายถึงเนื้อหาของทฤษฎีองค์การสาธารณะว่า แนวความคิดองค์การ (Organization) ตามความหมายขององค์การสาธารณะ (Public Organization) หมายถึงหน่วยงานของรัฐบาล (Governmental Agencies) ทุกๆ ประเภท สำหรับประเทศไทย องค์การสาธารณะ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจต่างๆ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การปกครองส่วนตำบล ไม่เพียงแต่หน่วยงานราชการฝ่ายบริหารเท่านั้นที่เป็นองค์การสาธารณะ หากแต่ยังรวมไปถึงหน่วยงานราชการฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย โดยแบ่งประเภทขององค์การตามลักษณะของนโยบาย ประกอบด้วย 1) องค์การสาธารณะที่ทำหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง (Distributive Public Organization) เช่น กระทรวงสาธารณสุขให้บริการด้านการสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการให้บริการการศึกษา กรมตำรวจป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและจัดระบบการจราจร การไฟฟ้านครหลวงจ่ายไฟฟ้าให้คนกรุงเทพมหานคร การประปาส่วนภูมิภาคจัดบริการน้ำประปาแก่คนไทยบางส่วนที่อยู่ในภูมิภาค เป็นต้น 2) องค์การสาธารณะที่ทำหน้าที่ควบคุมกิจการต่างๆ ของประชาชนในสังคม (Regulative Public Organization) เช่น การควบคุมธุรกิจการค้าต่างๆ ที่ดำเนินการโดยเอกชน การควบคุมความประพฤติของประชาชน โดยทั่วไปแล้ว รัฐจะมีการออกกฎหมาย ระเบียบแบบแผนมาเพื่อดูแลควบคุมประชาชน เช่น ในประเทศไทยเรามีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลักในการควบคุมความประพฤติของประชาชน ดังนั้นรัฐจึงออกกฎหมายไว้อย่างกว้างขวางและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ รับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น เอกชนที่ทำธุรกิจด้านโรงแรม รัฐได้ออก พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2479 กำหนดกฎหมายการค้าในธุรกิจโรงแรม ตลอดจนมอบหมายให้ข้าราชการมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแล ให้การดำเนินธุรกิจโรงแรมเป็นไปตามกฎหมาย 3) องค์การสาธารณะที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของบุคคลและกลุ่มสังคมใหม่ (Redistributive Public Organization) บางครั้งการดำเนินงานขององค์การสาธารณะมีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของประเทศ เช่น ในประเทศที่มีคนยากจนจำนวนมาก รัฐอาจมีนโยบายเก็บภาษีรายได้ ที่ดิน ทรัพย์สินต่างๆ จากคนรวยในอัตราที่สูงเพื่อนำเงินที่เก็บได้มากระจายให้กับคนยากจนในประเทศไทย ตัวอย่างองค์การสาธารณะในลักษณะนี้ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินทำหน้าที่จัดสรรให้กับเกษตรกรที่ยากจน อีกตัวอย่างได้แก่ การที่

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีนโยบายบางประการในการส่งเสริมอุตสาหกรรมบางประเภท ทำให้อุตสาหกรรมบางประเภทดังกล่าวก้าวหน้าเจริญเติบโตขึ้น และมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด (พิทยา บวรวัฒนา, 2541: 1-7)

องค์การสาธารณะแตกต่างจากองค์การเอกชนในลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ เป้าหมายขององค์การเอกชน มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดกำไรขึ้น บริษัทเอกชนใดมีกำไรถือกันว่าบริษัทนั้นประสบความสำเร็จ ยิ่งกำไรเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ยิ่งแสดงว่าการบริหารงานขององค์การเอกชนนั้นมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น ดังนั้น การจัดองค์การภายในองค์การเอกชนจึงเป็นไปเพื่อให้บริษัทมีกำไรสูง สำหรับองค์การสาธารณะแล้ว เป้าหมายขององค์การมีลักษณะที่ไม่เหมือนกับเป้าหมายขององค์การเอกชน เพราะเป้าหมายขององค์การสาธารณะไม่ชัดเจนเหมือนขององค์การเอกชน บางครั้งองค์การสาธารณะมีเป้าหมายของการทำงานที่คลุมเครือ บางทีองค์การสาธารณะมีหลายเป้าหมายพร้อมกัน ซึ่งบางครั้งเป้าหมายเหล่านั้นอาจขัดแย้งกันด้วย ทั้งนี้ อาจจะสืบเนื่องมาจากการที่องค์การสาธารณะมีลักษณะเป็นระบบเปิด และได้รับแรงกดดันทางการเมืองจากกลุ่มบุคคลหลายๆ ฝ่ายที่เรียกร้องให้องค์การสาธารณะกระทำการในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งการจำแนกความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐและภาคเอกชนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ได้ถูกเสนอขึ้นโดย นัตต์ และแบ็คคอฟฟ์ (Nutt and Backoff) ที่แบ่งความแตกต่างโดยพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) องค์ประกอบทางสภาวะแวดล้อม (Environment) 2) องค์ประกอบทางด้านการทำธุรกรรม (Transactional) และ 3) องค์ประกอบทางด้านกระบวนการภายในองค์การ (Organization Process) ซึ่งองค์การภาครัฐยังทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและกติกายของสังคม เพื่ออำนวยประโยชน์และเพื่อทำหน้าที่ที่องค์การภาคเอกชนไม่สามารถจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พิทยา บวรวัฒนา, 2541: 8; ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2546: 4-12)

เมื่อก้าวถึงองค์การสาธารณะ ประสิทธิภาพขององค์การเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเนื่องจากองค์การสาธารณะที่ดี คือ องค์การสาธารณะที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คำว่าประสิทธิภาพขององค์การมีความหมายที่แตกต่างจากคำว่าประสิทธิภาพขององค์การ (Organizational Efficiency) องค์การที่มีประสิทธิภาพหมายถึง องค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่ตั้งใจไว้ ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการกระทำสิ่งต่างๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิภาพสูงจึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ส่วนคำว่าประสิทธิภาพขององค์การเป็นการพิจารณาค่าใช้จ่าย (Cost) ที่องค์การใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ องค์การที่มีประสิทธิภาพหมายถึง องค์การที่ใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรอันมีอยู่จำกัดได้อย่างประหยัดที่สุดและสามารถทำการผลิตสินค้าหรือบริการได้มากที่สุด ประสิทธิภาพขององค์การจึงเป็นการพิจารณาถึงอัตราส่วนระหว่างปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำ

ออก ในขณะที่หากมองว่าภาครัฐคือองค์การสาธารณะ ประสิทธิภาพขององค์การคือการนำระบบการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การมาใช้ในการจัดการภาครัฐ เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากกระแสแนวคิดของการจัดการนิยม (Managerialism) ที่ได้ให้ความสำคัญต่อค่านิยมในเรื่องของการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Oriented) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และคุณภาพ (พิทยาวรวัฒนา, 2541: 176; เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2549: 18)

สรุปโดยรวม การศึกษาเรื่องประสิทธิภาพขององค์การที่มาจากการปฏิรูประบบราชการนั้น การบริหารงานภาครัฐได้ถูกเรียกร้องให้เพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน มีความรับผิดชอบตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอก ด้วยการผลักดันให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ พร้อมทั้งเห็นได้อย่างประจักษ์และจับต้องได้ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้วัดประสิทธิภาพขององค์การ รวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การว่ามี ประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร เพื่อแสวงหามาตรฐานสากลที่ใช้วัดประสิทธิภาพขององค์การ

## แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

### 1. ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ของรัฐบาลต่อประชาชน ที่จะต้องแสดงผลงานเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างไร โดยการแสดงว่าได้มีผลงานอะไรบ้าง ได้ให้บริการประชาชนในเรื่องใดบ้าง ผลงานหรือบริการเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตต่อการทำมาหากินของประชาชนอย่างไร และรัฐบาลจะต้องสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ว่ากิจกรรมที่ทำลงไปนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประสิทธิผลและคุ้มค่าเพียงใด ซึ่งเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน ที่ประเมินผลงานจากกำไรของบริษัท โดยที่การบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารที่เน้นผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) โดยมีตัวชี้วัดผล (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม อาจเขียนเป็นสมการได้ ดังนี้

$$\boxed{\text{ผลสัมฤทธิ์ (Results)}} = \boxed{\text{ผลผลิต (Outputs)}} + \boxed{\text{ผลลัพธ์ (Outcomes)}}$$



ซึ่งการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษที่แตกต่างกัน เช่น Results-Based Management, Management for Results, Results Oriented Management เป็นต้น ซึ่งทุกชื่อมีแนวความคิดหลักเหมือนกัน (นิยม ศิวสวัสดิ์มงคล, 2545: 156) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์คือวิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์การมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับ เป้าหมายที่กำหนด การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์การที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์การให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น โดยใช้การสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมวัดผลการปฏิบัติงานเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด (กรมชลประทาน, 2546: 9-10)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management) ใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็น รูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้จะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ใช้แสดงผลต่อสาธารณะ และเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดีขึ้น สุพจน์ บุญวิเศษ (2549) ได้ให้ความหมายการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result based Management) มีความหมายตามชื่อเรียกว่าเป็นการบริหารที่เน้นที่ผลลัพธ์ โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งผลการประเมินนี้จะนำมาใช้ในการตอบคำถามถึงความคุ้มค่าในการทำงาน ใช้แสดงผลงานต่อสาธารณะ และเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยการประเมินผลงานนั้นสามารถเทียบเคียงได้กับภาคเอกชนที่ประเมินผลงานจากกำไรของบริษัท และการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นรูปแบบของการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ของรัฐบาลต่อประชาชน ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นการบริหารที่รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนว่ารัฐได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลอย่างไร โดยการแสดงให้เห็นว่า ได้มีผลงานอะไรบ้าง ได้ให้บริการประชาชนในเรื่องใดบ้าง ผลงานหรือบริการเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต ต่อการทำมาหากินของประชาชนอย่างไร และรัฐบาลจะต้องสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ว่า กิจกรรมที่ทำลงไปนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประสิทธิผลและคุ้มค่าหรือไม่ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน อันเป็นการให้ความสำคัญกับพันธกิจ และวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน และผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการ/งาน ในองค์การ มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance

Indicators: KPIs) ใว้อย่างชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของทุกคนในองค์กร โดยการวัดความก้าวหน้าของผลงานโดยอาศัยตัวชี้วัดดังกล่าว นั้น เป็นไปอย่างยืดหยุ่น และมีการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้ปฏิบัติงานจากฝ่ายบริหารอย่างเหมาะสม มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2549: 3-6)

## 2. แนวคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในอดีตการบริหารของรัฐจะเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎหมายระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมาย แต่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ของงาน โดยให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์กร ให้สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานหลักใว้อย่างชัดเจน เป็นที่ยอมรับของทุกคนในองค์กร ปัจจัยหลักพื้นฐานที่ทำให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จคือ การมีระบบข้อมูลที่เที่ยงตรงเชื่อถือได้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2541: 12-15) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นชุดของวิธีการและเทคนิค ที่พัฒนาขึ้นในราชการของประเทศสวีเดนเพื่อช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบราชการ ซึ่งแนวคิดนั้นอยู่บนพื้นฐานของการวิจัยและประสบการณ์ในการปฏิบัติในประเทศสวีเดน รวมทั้งอิทธิพลจากแนวคิดทำนองเดียวกันที่พัฒนาขึ้นในประเทศอื่นๆ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แนวคิดเหล่านี้มีชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น “การบริหารโดยวัตถุประสงค์” (Management by Objectives) “การบริหารผลการปฏิบัติงาน” (Performance Management) และ “กรอบวิธีการทำงานอย่างเป็นเหตุเป็นผล” (Logical Framework Approach) ถึง แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่แนวคิดเหล่านี้ก็มีหลักการพื้นฐานเหมือนกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และล้วนเป็นผลมาจากระบบงบประมาณในรูปการวางแผนโครงการ (Programme Planning Budgeting Systems) ซึ่งพัฒนาขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 อย่างไรก็ตาม แนวคิดของสวีเดนนี้อาจจะเน้นหนักไปที่การบริหาร (Management) มากกว่าแนวคิดอื่นๆ การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การบริหารที่มุ่งเน้นความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) นั่นเอง ความประหยัด คือ การใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรน้อยที่สุด ราคาต่ำที่สุด เวล่าน้อยที่สุดในการผลิต ความมีประสิทธิภาพ คือ การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต ถ้าใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดผลผลิตสูงก็ถือว่ามีประสิทธิภาพสูง ความมีประสิทธิภาพ คือ การเปรียบเทียบระหว่าง

วัตถุประสงค์กับผลผลิตและผลลัพธ์ หากบรรลุตามวัตถุประสงค์ก็ถือว่า เกิดประสิทธิผล ซึ่งดูจากทั้งปริมาณและคุณภาพ (นิยม ตีสวัสดิ์มงคล, 2545: 156)

### 3. การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2541) อธิบายว่า การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Monitoring) เป็นส่วนประกอบสำคัญของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากเป็นกระบวนการวัดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ว่าเป็นไปตามพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของงานที่ได้รับเริ่ม โครงการ หรือบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงไร หากไม่มีการติดตามการปฏิบัติงานหรือโครงการที่ดำเนินการอยู่ ก็อาจไม่เป็นไปตามพันธกิจ เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้แล้วการติดตามผลการปฏิบัติงานยังเป็นการกำกับตรวจสอบ ให้การใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคุ้มค่าด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของ โครงการและประสิทธิภาพในการให้บริการ เมื่อจัดเก็บอย่างสม่ำเสมอ มีความน่าเชื่อถือแล้ว จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของผู้บริหารในการจัดสรรทรัพยากรและการตัดสินใจบริการงานขององค์กร โดยที่การติดตามผลการปฏิบัติงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับโครงการของรัฐได้เกือบทุกโครงการ การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของงานและคุณภาพของบริการเป็นประจำ จะช่วยให้ผู้บริหารโครงการและเจ้าหน้าที่มุ่งเน้นการทำงานเพื่อผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญต่อผู้รับบริการ และจะเป็นแรงจูงใจเจ้าหน้าที่ให้สนใจทำงานมากขึ้น ซึ่งความสำคัญของการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานจะประกอบไปด้วย

1. ประโยชน์ของการติดตามผลการปฏิบัติงาน ที่จะช่วยในการตอบปัญหาหลักในการบริหารว่า องค์กรปฏิบัติงานได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการหรือไม่ มีกิจกรรมใดที่ผู้บริหารต้องให้ความสนใจเพิ่มขึ้น และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มีเหตุผลสมควรหรือไม่อย่างไร

2. ขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำระบบติดตามผลการปฏิบัติงานภายในส่วนราชการ หรือโครงการ ดังนี้

- 2.1 กำหนดผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ
- 2.2 กำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน
- 2.3 เลือกรวบรวมข้อมูล
- 2.4 กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน
- 2.5 รายงานผลสัมฤทธิ์
- 2.6 ใช้ประโยชน์ข้อมูลการวัดผลการปฏิบัติงาน

3. การกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ โดยที่ในการดำเนินกิจกรรมใดๆ จะต้องเริ่มต้นที่วัตถุประสงค์ ว่าต้องการให้เกิดผลอะไร การกำหนดวัตถุประสงค์ คือการแสดงทิศทางของการดำเนินงานของโครงการนั้น โดยมีเป้าหมายของผลงานที่ต้องการจะได้รับ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเปรียบได้กับเข็มทิศช่วยชี้นำการทำงาน

4. การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators) ที่เหมาะสม ต้องเป็นตัวชี้วัดที่แสดงเป้าหมายของกิจกรรมของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจขององค์กร การวัดผลการปฏิบัติงานควรให้สอดคล้องกับลำดับขั้นของเป้าหมายขององค์กรด้วย

5. การเลือกวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการต่อจากการเลือกตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่า จะได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้เกี่ยวกับตัวชี้วัดที่ได้วางแผนไว้

6. การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน เป็นความรับผิดชอบต่อโครงการ เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่จะได้จากโครงการ กับมาตรฐานงานที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า โดยมาตรฐานที่ใช้ในการเปรียบเทียบ ประกอบด้วย 1) ผลการปฏิบัติงานครั้งก่อน 2) ผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกันและ 3) ผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีผลงานดีเด่น

7. การรายงานผลสัมฤทธิ์ ภายหลังจากนำระบบการวัดผลการปฏิบัติงานไปใช้แล้ว จะมีการรายงานผลสัมฤทธิ์ของโครงการต่อประชาชน หรือสาธารณะเป็นประจำ รูปแบบและเนื้อหาของรายงานจะต้องจัดให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้สนใจ โดยทั่วไปรายงานที่เสนอจะแสดงในรูปผลสัมฤทธิ์ของโครงการ จุดเน้นจะอยู่การรายงานผลสำเร็จของงาน ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน รายงานนี้จะสั้นกระชับ โดยนำเสนอข้อมูลในเชิงรูปภาพ กราฟ และเป็นรายงานประจำทุกปีหรือทุกสองปี โดยมีข้อมูลเชิงอธิบายน้อยที่สุด

8. การใช้ประโยชน์ข้อมูลการติดตามผลการปฏิบัติงาน โดยตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานมีประโยชน์ทั้งในการบริหารองค์กร และการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน (บรรจบ กิมเกณอม, 2543: ระบบออนไลน์)

#### 4. เงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2541) อธิบายว่า ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จ อยู่ที่ความเข้าใจแนวคิด วิธีการ และประโยชน์ของการบริหารเจ้าหน้าที่ในองค์กร ความพร้อมของข้อมูลผลสัมฤทธิ์ ที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจและปฏิบัติงาน

รวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เงื่อนไขอื่นที่สำคัญมีดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและสนับสนุน ซึ่งการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อ ผู้บริหารระดับสูงทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ คือสนับสนุนให้การจัดทำระบบวัดผลการปฏิบัติงาน และใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่วัดได้ในการบริหารงานประจำวัน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจด้วย เช่น การกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน การใช้ข้อมูลและผลการปฏิบัติงานในการบริหาร เป็นต้น

2. การจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงเสมอว่า ระบบข้อมูลนี้สามารถจะแสดงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายขององค์กรได้ ซึ่งจะต้องจัดทำขึ้นเพิ่มเติมจากระบบข้อมูลเดิมที่เน้นปัจจัยนำเข้า และกิจกรรมเพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจที่ดีขึ้น เช่น การพัฒนาตัวชี้วัด การพัฒนาระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

3. การพัฒนาบุคลากรและองค์การ โดยที่ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานโครงการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมาย ภายใต้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้า ให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงานภายใต้ภาวะที่มีความคล่องตัว และมีและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ในขณะเดียวกันต้องมีระบบการพัฒนาอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญหลากหลายเพิ่มขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพที่จะสับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และให้เข้าใจเรื่องการวัดและการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย เมื่อได้มีการใช้ระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างต่อเนื่อง องค์กรนั้นๆ ก็จะพัฒนาเป็นองค์กรเรียนรู้ โดยมีการนำข้อมูลผลการปฏิบัติงานมาวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม และจะสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างทันการณ์ รวมทั้งสามารถปรับตัวในการใช้เทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นใหม่อย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2541: 1)

โดยสรุป ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ที่เป็นเหมือนเข็มทิศเพื่อชี้ทิศทางที่องค์กรจะมุ่งไปสู่เป้าหมาย และมอบหมายผู้รับผิดชอบกำหนดพันธกิจแห่งความสำเร็จ พร้อมสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และเก็บรวบรวม บันทึกวิเคราะห์ข้อมูล และรายงานผลแก่ผู้บริหาร เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กร การบริหาร

แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นนวัตกรรมทางด้านการบริหารที่ประเทศพัฒนาแล้ว ได้ทำการปฏิรูประบบราชการและนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สร้างความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ การที่ภาครัฐไทยได้นำแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริการ สร้างความพึงพอใจและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม และหัวใจสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จจากการนำหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ ขึ้นอยู่กับการสร้างตัวชี้วัดที่มีต่อการปฏิบัติงาน ที่มีความเที่ยงตรงเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และสามารถนำไปใช้อย่างสะดวก เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นจริงจากการกำกับดูแล ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานขององค์กร

## แนวคิดการกระจายอำนาจ

### ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่ามีความสำคัญมากและได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นฉบับแรกที่ได้มีบทบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. อย่างเต็มรูปแบบ และระบุให้มีการจัดทำกฎหมาย กำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เพื่อให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ อปท. ซึ่งคำว่า “กระจายอำนาจ” (Decentralization) หมายถึง สภาวะการณ์ที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงานของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสภาวะตรงกันข้ามกับ “การรวมอำนาจ” (Centralization) ซึ่งเป็นสภาวะการณ์ที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์กรของรัฐระดับบนสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินงานต่างๆ ในทุกเรื่อง ความเข้าใจง่ายๆ แต่ตรงจุดก็คือ การกระจายอำนาจคือการกระจายและแบ่งปันอำนาจออกจากศูนย์กลาง ขณะที่การรวมอำนาจคือ การรวมอำนาจเข้าไว้ที่ศูนย์กลาง (จรัส สุวรรณมาลา, 2538: 9; ดวงฉวี เลาวกุล, 2555: 9)

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526) อธิบายว่า โดยทั่วไปการกระจายอำนาจมีอยู่ 2 ความหมายที่สำคัญ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น และ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจให้องค์การ สาธารณะจัดทำบริการหรือกิจการทางสาธารณะบางประเภท โดยให้อิสระในการดำเนินงานตาม ความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น

ข้อพิจารณาของประหยัด หงส์ทองคำ ในความหมายของการกระจายอำนาจทั้ง 2 ข้อ ไม่สามารถแยกพิจารณาออกจากกันได้ชัดเจนเนื่องจาก ประการแรก เรื่องหน้าที่ (Function) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต ก็ต้องระบุหน้าที่ของ อปท. โดยปกติหน้าที่ซึ่ง อปท. จะต้องปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน แต่กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานบางอย่างเกินกำลังความสามารถของ อปท. จะดำเนินการได้ จึงมีองค์กร พิเศษที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน สรุปรูปการกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีการระบุหน้าที่ในการดำเนินกิจการ ไม่มี อปท. รูปแบบใดที่ รับผิดชอบในหน้าที่ทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางสาธารณะ และประการที่สอง เรื่องของอาณา เขต (Boundary) การกระจายตามหน้าที่ก็ต้องระบุถึงพื้นที่ในการดำเนินการตามหน้าที่นั้น แม้จะมี การระบุหน้าที่หรือกิจการทางสาธารณะให้องค์การรูปแบบใดดำเนินการ จำเป็นต้องระบุถึงพื้นที่ หรืออาณาเขตในการดำเนินการ เพราะฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงเรื่องการกระจายอำนาจก็ต้องพิจารณาทั้ง 2 ประการไปพร้อมๆ กัน เมื่อพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ อปท. ต้อง พิจารณาว่า อปท. รับผิดชอบท้องถิ่น รับผิดชอบหน้าที่และอาณาเขตเท่าใด (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526: 4)

ธนศวร์ เจริญเมือง (2551) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบ การบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของ ตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การ ดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้ เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ (อดิศร คันธรส, 2549: 17-18)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ระบุว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บางอย่างเพื่อใช้อธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว/จัดสรร/แบ่งปันอำนาจรัฐ ในทางที่หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจ ในการดำเนินกิจการสาธารณะ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะดังที่ Samuel (1991: 3) เสนอว่า มันควรจะเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่ที่ เรียกว่าท้องถิ่น มันควรจะเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (Division) กล่าวคือ แม้คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” จะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิด

ในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้ว คำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power Between Nation and State) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” จะมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่างๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่อง (De) centralization, (De) concentration, Devolution และ Delegation (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546: 1)

### แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในปลายศตวรรษที่ 19 ต้นศตวรรษที่ 20 มีนักคิดชาวอังกฤษกลุ่มหนึ่งเช่น ฟิกกิส (Figgis) ลัสกี (Laski) และเมทแลนด (Maitland) เห็นว่า รัฐในอุดมคติหรือรัฐในอนาคตควรจะลดการผูกขาดอำนาจในการบริหารและการจัดการสังคมลง นักคิดพหุนิยมแบบอังกฤษเชื่อว่า เราต้องไม่อาศัยเพียงบุคคลที่เป็นพลเมืองมาเชื่อมต่อกับรัฐโดยตรงเท่านั้น ไม่ว่าในฐานะผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนในการแก้ไขปัญหาสังคม นักคิดเหล่านี้เห็นว่า อำนาจในการบริหารในการจัดการกับบ้านเมือง ควรเป็นอำนาจที่ช่วยกันรับหรือถือเอาไว้โดยกลุ่มต่างๆ ที่มากมายในสังคม รัฐควรให้บทบาทหรือให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรต่างๆ ในสังคม เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องเฉพาะของแต่ละองค์กรมากขึ้น (อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552: 105) และในการศึกษาโครงสร้างของการปกครองทั่วโลก โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นเป็นกรอบหรือแบบแผน ที่ซึ่งนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องนำเอาปัจจัยที่มีความขัดแย้งกันหลายๆ ประการมาพิจารณา เป็นต้นว่า เสรีภาพส่วนบุคคลกับอำนาจหน้าที่ขององค์การรัฐ ความริเริ่มทางการเมืองของท้องถิ่นกับการชี้นำจากส่วนกลาง การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารงาน โดยนักบริหารมืออาชีพ และการตอบสนองจากมวลชนกับการบริหารงานที่มีประสิทธิผล ดังนั้น โครงสร้างทางการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นผลลัพธ์ที่เหมาะสมในการปกครอง เนื่องจากเป็นเครื่องมือหรือวิถีทางที่จำเป็นต่อการบรรลุจุดมุ่งหมายของการดำเนินงาน (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2548: 16)

ซูวส์ ฉายะบุตร (2539: 21-34) ได้ระบุถึงข้อสนับสนุนเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจ โดยอธิบายว่า เพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องและความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลกลางรวมอำนาจทางการคลังไว้มากเกินไป จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง และอำนาจการปกครองแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานบางอย่าง ที่จะมิผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ข้อสนับสนุนในการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นนั้นพิจารณาได้จาก



1. เหตุผลในทางเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจทางการคลัง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการกำหนดชะตากรรม หรือสวัสดิการของตนเองนั้น มีข้อสนับสนุนทางเศรษฐกิจบางประการ ประกอบด้วย 1) ประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง สินค้าหรือบริการสาธารณะต่างๆ ที่ผลิตขึ้นใช้ในแต่ละท้องถิ่นที่มีขอบเขตของการแผ่ขยาย (Spillovers) อันจำกัด เช่น ถนนหนทางที่ใช้เพื่อการคมนาคมภายในท้องถิ่น บริการดับเพลิง สวนสาธารณะ การจัดขยะมูลฝอยและบริการอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน รัฐบาลกลางจะไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรบริการเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นย่อมจะทำให้บริการที่ผลิตขึ้นสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด รัฐบาลท้องถิ่นยังสามารถปรับการใช้จ่ายของตนให้เข้ากับฐานะทางการเงิน และความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม และ 2) ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือรับรู้ต่อการกำหนดชะตากรรมของตนเอง นอกจากจะช่วยให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปด้วยดีแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยให้จิตสำนึกในการเสียภาษี และประชาชนผู้เสียภาษีส่วนใหญ่จะรู้ว่าเงินภาษีอากรต่างๆ ที่ตนเสียไปนั้นได้ถูกนำไปใช้ทำอะไร

2. เหตุผลทางการเมือง ในการกระจายอำนาจการปกครองและอำนาจทางการคลังให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของการรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปแล้ว ยังก่อให้เกิดผลดีทางการเมืองที่สำคัญอีกสองข้อด้วยกัน คือ 1) เป็นรากฐานของการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักของการจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้าไปมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการปกครอง และการบริหารประเทศมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ในเรื่องนี้การส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะสามารถทำได้ดีที่สุด ซึ่งพิจารณาได้จากการปกครองในระดับท้องถิ่น โดยหลักของประชาธิปไตยนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตน โดยมีโอกาสที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นได้มีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจะทำให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งช่วยให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณสาธารณะเป็นไปได้อย่างเหมาะสม และเมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจและหน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่างๆ นอกจากจะช่วยลดภาระหน้าที่ของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นการช่วยให้ประชาชนเข้าใจรัฐบาลดีขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสร้างเสถียรภาพในทางการเมืองและการปกครองได้ดีวิธีหนึ่ง และ 2) เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในกิจการท้องถิ่นของตนนั้น เป็นวิธีการที่สำคัญอันหนึ่งที่ฝึกฝนและ

สร้างผู้นำทางการเมืองและผู้นำบริหารงานสาธารณะในระดับต่างๆ ซึ่งพิจารณาได้จาก 2.1) การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจทางการเมืองเสนอตัวเพื่อรับใช้สังคมได้มีโอกาสเสนอตัวและพิสูจน์ความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตของตน ในกรณีเช่นนี้นอกจากจะทำให้ประชาชนสนใจในกิจการของบ้านเมืองแล้ว ยังทำให้ประชาชนคอยสอดส่องพฤติกรรมและผลงานของนักการเมืองในระดับต่างๆ ทำให้เราสามารถสร้างผู้นำที่มีคุณภาพได้เป็นจำนวนมาก และ 2.2) เมื่อเรามีผู้นำบริหารงานสาธารณะ หรือนักการเมืองที่มีคุณภาพในระดับต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมากแล้ว ย่อมจะช่วยให้การใช้สติปัญญาและความสามารถในการแก้ไขปัญหาของประเทศเป็นไปด้วยดี (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539: 21-34)

### การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการไทย เป็นประเด็นที่รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องให้ความสนใจ และพยายามแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด การปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปการปรับปรุงขั้นตื้น ระเบียบกฎเกณฑ์ การจัดโครงสร้าง การกำหนดแผนงาน และการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวของรัฐบาล ก็ยังไม่ทันต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน จึงมีกระแสเรียกร้องจากภาคส่วนต่างๆ ให้มีการปฏิรูปภาครัฐเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เพราะระบบราชการในขณะนั้นเต็มไปด้วยปัญหา ทั้งที่เกิดจากความล้าสมัยและหย่อนประสิทธิภาพโดยรวม มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นเอกภาพ รวมทั้งความถดถอยด้านคุณภาพของข้าราชการ ความไม่โปร่งใสและการทุจริตประพฤติมิชอบ กฎหมายและระเบียบไม่เอื้อต่อการพัฒนา (สมใจ สังข์แสดมปี, 2553: 127) ในขณะที่คนไทยและสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหาร โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยดั่งขึ้นเรื่อยๆ ผนวกกับการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ในที่สุดการปฏิรูปการเมืองการบริหารมีผลเป็นรูปธรรม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลให้กติกาททางการเมืองและการบริหารจัดการภาครัฐเริ่มปรับเปลี่ยนไป เช่น เพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรับฟังข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และการแสดงความคิดเห็น การกระจายอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ เป็นต้น (อรทัย ก๊กผล, 2553: 84)

จากความเป็นมาข้างต้นทำให้มีกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่อปท. โดยกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานฯ นอกจากนี้ ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังกำหนดอำนาจของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540: 16)

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3) กำหนดว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550: 112-116)

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง

4. แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ 3 ด้าน คือ 1) ความอิสระในการกำหนด

นโยบายและการบริหารจัดการ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย 2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล 3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น

ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ประกอบด้วย

1. การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดภารกิจการถ่ายโอนพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย

- 1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 1.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- 1.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
- 1.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 องค์ประกอบคือ

- 2.1 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น
- 2.2 รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

3. การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น ภูมิใจให้คนทำงานในท้องถิ่น มีหลักประกันความก้าวหน้า ยึด

หลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม และต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ

4. พัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล

5. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการ ประกอบด้วย

5.1 การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

5.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน

5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล

5.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.6 การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

6. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ การแก้ไขกฎหมาย มีสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ดังนี้

6.1 การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐ

6.2 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินการคลัง ทั้งภายในและภายนอก

6.3 การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง

6.4 การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค

6.5 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

6.6 การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

7. กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ โดยกลไกดังกล่าวจะมีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน มีกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอน มีการศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

8. การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ตลอดจนรัฐหรือองค์กรกลางเข้าร่วมทำการประเมินร่วมกับประชาชนและประชาสังคม

### มาตรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

มาตรการการกระจายอำนาจ ให้ชุมชนปกครองตนเองในรูปหน่วยการปกครองท้องถิ่น มาตรการของการกระจายอำนาจมี ดังนี้

1. กำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป และเป็นเรื่องราวของการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจกรรมของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจกรรมที่ไม่มีลักษณะซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนักแต่เป็นกิจกรรมที่ต้องใช้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การจัดการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

2. กำหนดกิจการให้ดำเนินการ

2.1 กิจการที่มอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นกิจการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยตรง ซึ่งต้องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์การปกครองส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผล เนื่องจาก (1) การควบคุมไม่ทั่วถึงและ (2) กิจการประเภทนี้เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การจราจร กิจการสาธารณะ

การมอบกิจการลักษณะนี้ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการ จึงเป็นหลักประกันว่า จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง อันเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของส่วนกลางเพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น โดยหลักการกระจายอำนาจบริหารแล้วเป็นการมอบอำนาจให้อย่างเด็ดขาด ส่วนกลางไม่มีอำนาจจัดทำบริการนั้นอีกต่อไป การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 กิจการที่ไม่อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใดโดยเฉพาะบางกิจการมีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติด้วยเรียก “กิจการของชาติ” มี 2 ลักษณะ คือ 1) กิจการที่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นช่วยดำเนินการให้ โดยกฎหมายกำหนดให้กระทำการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการที่จะดำเนินกิจการลักษณะนี้ได้ต้องมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และยังต้องได้รับความร่วมมือจากทุกองค์กรด้วย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรคระบาด การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร และ 2) กิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลางเป็นกิจการที่ไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดกระทำได้ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติเช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ ดังนั้น การมอบกิจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนทั่วไปทราบ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง หรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นเพื่อได้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เจ้าหน้าที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ 1) การกระทำในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การควบคุมกำกับของส่วนกลาง หรือเป็นผู้แทนของท้องถิ่นในการกระทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบ และ 2) การกระทำในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลางภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ หรือเป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นนั่นเอง

3. ให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่า มีเอกราช (Independence) เช่น รัฐอิสระ และไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ตามความพอใจ แต่หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กัน 4 ประการ คือ

3.1 การมีบุคลากรของตนเอง หมายถึง มีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้ง โดยอาศัยอำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง องค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น รับเงินเดือนเงินตอบแทนต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาปฏิบัติงานในช่วงเวลานั้น และไม่กำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง มีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การตัดสินใจเหมือนการวินิจฉัยสั่งการมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าอิทธิพลที่มาจากส่วนกลางทำให้องค์การลักษณะนี้เป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริหารสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3.2 การที่รายได้ของตนเอง มีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ “มีงบประมาณของตนเอง” โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์กรในการจัดการรายได้ด้วยวิธีการต่างๆ คือ รายได้ทางตรง (รายได้ที่บังคับเอาจากรายได้ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ ค่าปรับ ใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมต่างๆ) และรายได้ทางอ้อม (รายได้จากการกู้ยืมยืมต่างๆ มาใช้ทำบริการสาธารณะ) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ถือเป็นรายได้ทางตรง) อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาล หรือส่วนกลางที่จะให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือ การให้เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยช่วยให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมในอำนาจหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลางจะทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรลดลง ต้องทำตามความต้องการของส่วนกลาง โดยปกติทั่วไปแล้ว แบ่งเงินอุดหนุนเป็น 3 ประเภท คือ

3.2.1 เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) เป็นเงินที่รัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยจะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย เงินอุดหนุนส่วนใหญ่นิยมใช้สูตรการคำนวณเป็นหลัก เช่น ใช้จำนวนประชากรพื้นที่ ฯลฯ เป็นฐานในการจัดสรร อย่างไรก็ตามเงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลหรือผู้ให้เงินอุดหนุนไม่ค่อยนิยมให้มากนัก เพราะไม่สามารถควบคุมทิศทางหรือผลการบริการใดๆ ได้ ประเทศที่เคยให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ อาทิ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น หันไปใช้เงินอุดหนุนประเภทอื่นๆ มากขึ้น

3.2.2 เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grants) หมายถึง เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานรับเงินโดยมีเงื่อนไขว่า หน่วยงานรับจัดสรรเงินจะต้องใช้จ่ายเงินสำหรับวัตถุประสงค์ (แผนงานหลัก) อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเป้าหมายดำเนินการชัดเจน แต่เปิดโอกาสให้หน่วยรับจัดสรรเงินสามารถใช้ดุลยพินิจในการบริหารเงินงบประมาณได้อย่างเต็มที่ (คือนำเงินไปซื้อหรือจ้างเหมาบริการ ฯลฯ อย่างไรก็ได้) รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยจัดสรรเงิน จัดทำการประเมินผล



การดำเนินงาน (Performance) เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยรับจัดสรรเงินได้ใช้เงินตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3.2.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ (Specific Grants) เงินอุดหนุนประเภทนี้ รัฐบาลได้จัดสรรให้กับองค์กรท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องใดโดยเฉพาะ เช่น การบริหาร การเดินรถ การจัดการอาคาร สงเคราะห์ เป็นต้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ บางทีก็เรียกว่า Categorical หรือ project grants กล่าวคือ เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีใช้จ่ายเงินไว้แน่นอนตายตัวและชัดเจน องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการจ่ายเงินได้มากนัก กล่าวคือ เงินอุดหนุนประเภทนี้ รัฐบาลกลางจะกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์และการใช้เงินขององค์กรปกครองท้องถิ่น อย่างชัดเจน

3.3 การมีฐานเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “นิติบุคคล” เป็นเทคนิคทางกฎหมาย ทำให้องค์การนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากส่วนกลางเป็นการประกันอิสระอีกทางหนึ่ง และยังทำให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะการเป็นนิติบุคคลขององค์กรเหล่านี้ไม่ใช่นิติบุคคลเอกชน แต่เป็นนิติบุคคลมหาชนกล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อสาธารณะประโยชน์ การที่กฎหมายไทยให้สภาพบุคคลกับหน่วยงานสาธารณะใดๆ นั้น มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อประโยชน์ในอันที่ราษฎรจะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานเหล่านั้นต่อศาลได้ง่ายเท่านั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นหลักประกันความอิสระของหน่วยงานเหล่านั้น

3.4 การควบคุมกำกับโดยส่วนกลาง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นหากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่อง ทำให้การจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่ง อันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมาย (Legist Ration Control) องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่อำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้น การควบคุมกำกับ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

3.4.1 การควบคุมกำกับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ การควบคุมการบริหาร (Administration Control) การกระทำกิจการต่างๆ เช่น ออกข้อบังคับ ออกคำสั่ง ออกคำอนุญาตรักษาพยาบาล ผู้ป่วย เก็บขยะมูลฝอย การกระทำเหล่านี้จำแนกเป็น 4 ลักษณะ คือ 1) การวางกฎข้อบังคับทั่วไป (ข้อบัญญัติ กทม. เทศบัญญัติ) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ระหว่างตนเองกับบุคคลทั่วไปภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรืออนุญาตให้กระทำได้ 2) การออกคำสั่งวินิจฉัย (การสั่งการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดข้อบัญญัติ กทม./เทศบาล) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ระหว่างตนเองกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรืออนุญาตให้กระทำได้ 3) การกระทำสัญญา เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลธรรมดา เช่น สัญญาที่เทศบาลกู้เงินจากกระทรวงการคลังเพื่อนำมาใช้จัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเทศบาล สัญญาที่ กทม.ว่าจ้างบริษัทซ่อมแซมอาคารของ กทม. เป็นต้น และ 4) การปฏิบัติการ เป็นการใช้อำนาจทางกายภาพกระทำการตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือสัญญาต่างๆ เช่นการจับกุมผู้กระทำผิด ข้อบัญญัติ กทม. การเก็บขยะมูลฝอย การซ่อมแซมถนน เป็นต้น บทบาทขององค์กรควบคุมกำกับจะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ สามารถริเริ่มใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขต และตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรควบคุมกำกับคงมีอำนาจเพียงสอดส่องดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำการภายในขอบเขตอำนาจของตนเท่านั้น

3.4.2 การควบคุมกำกับด้วยบุคคลหรือองค์กร หมายถึง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น ควบคุมด้วยกฎหมายของคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตัวบุคคลคือ บุคคลแต่ละคนที่เป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์กร เช่น นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เทศมนตรี (ไม่รวมเจ้าหน้าที่ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และองค์กรเป็นรูปคณะบุคคล เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล หรือบุคคลคนเดียว เช่น ปลัดเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยที่การควบคุมกำกับการกระทำต่อบุคคล/องค์กร ดังนี้ 1) การยุบสภาท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพราะมีเจตนาใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือปฏิเสธจะปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะแตกแยกเป็นกลุ่มจนขาดเสถียรภาพมาก ทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจได้รับการสนับสนุนให้บริหารงานมีประสิทธิภาพได้ (เป็นอำนาจของรัฐมนตรีมาควบคุมดูแล) 2) การไล่ออก หรือพักการปฏิบัติงาน วิธีนี้อาจมีปัญหาทางปฏิบัติ นายกเทศมนตรีปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย หรือดำเนินการในทางก่อผลเสียแก่รัฐบาล (เพราะมีเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่นเข้มแข็ง) ฝ่ายบริหารจากส่วนกลางที่มีหน้าที่ควบคุม (ผู้ว่าราชการจังหวัด/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) จะไล่นายกเทศมนตรีออกหรือให้พักการปฏิบัติงานชั่วคราวจะทำได้ยาก การแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นกลุ่มตรงข้ามเข้าไปทำ

หน้าที่แทนย่อมก่อผลทางการเมืองเมื่อมีข้อผิดพลาดหรือเกิดความล้มเหลวในการจัดการสาธารณะ และ 3) การส่งเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางเข้าไปทำหน้าที่แทนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (ตัวแทนราชการบริหารส่วนกลาง) ในการเข้าไปทำกิจการในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแทน ถ้าปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539: 29-36; จรัส สุวรรณมาลา, 2539: 56-57; ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, 2535: 90; ความฉวี เลาวกุล, 2555: 26)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหาร โดยมอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินภารกิจเพื่อกิจการสาธารณะของตนเองได้อย่างอิสระ โดยรัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารของท้องถิ่นภายใต้กฎหมาย เพื่อให้ตอบสนองและตรงต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ขณะที่การกระจายอำนาจยังเป็นนวัตกรรมของการบริหารที่เกิดขึ้นและนำไปใช้ในท้องถิ่นทั่วทุกส่วนของประเทศ เพื่อแก้ปัญหาที่มีความแตกต่างกันของแต่ละพื้นที่อย่างตรงจุดและตามที่ชุมชนต้องการ

การกระจายอำนาจ เป็นวิธีหนึ่งในการใช้อำนาจตามหลักประชาธิปไตยที่ประเทศไทยนำมาใช้ด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อดูแลทุกพื้นที่ทั้งประเทศอย่างทั่วถึง แต่ยังคงมีการปรับปรุงเนื้อหาต่างๆ จากการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนสามารถปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเองได้อย่างแท้จริง และถูกต้องทิศทางตามเจตนารมณ์ การบริหารท้องถิ่นไทยจึงจะเข้มแข็งได้เช่นเดียวกับนานาประเทศ ดังเช่นที่ หควณ ชูเพ็ญ ได้สรุปไว้ว่า “ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการกระจายอำนาจได้รับการพัฒนาไปอย่างก้าวหน้าที่สุด และ ประเทศนิวซีแลนด์มีความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่น จนสามารถบริหารให้มีคณะกรรมการบริหาร หรือ Board ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายระดับ เป็นการพัฒนาที่หลายๆ ประเทศยังไม่สามารถทำได้” (หควณ ชูเพ็ญ, 2551: 11) ทั้งนี้ความสำคัญของการบริหารราชการโดยส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ ยังเป็นการพัฒนาด้านการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยที่มี แนวคิดมาจากการสร้างความเสมอภาคในสังคม ด้วยแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ.1960 โดยแนวคิดดังกล่าวมีมุมมองว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่รู้ดีที่สุกว่าตนเองต้องการอะไร

## แนวคิดการบริหารบุคคลภาครัฐ

### แนวคิดการบริหารบุคคลภาครัฐ

บุคลากรในภาครัฐมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากบุคลากรในภาคเอกชน และภาคอื่นของสังคม บุคลากรภาครัฐมีจำนวนมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย ทำให้ภาครัฐเป็น “นายจ้าง” รายใหญ่ที่สุดของประเทศ บุคลากรภาครัฐมีความหลากหลายมากกว่าบุคลากรในองค์กรใดๆ ในภาคเอกชน บุคลากรภาครัฐต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและกติกาที่กำหนดโดยกฎหมาย และข้อบังคับต่างๆ มากกว่าบุคลากรภาคเอกชน บุคลากรภาครัฐมีความสำคัญต่อความมั่นคงของสังคมและความมั่งคั่งของประเทศไม่น้อยกว่าบุคลากรภาคเอกชน แต่ขณะเดียวกัน บุคลากรภาครัฐอยู่ภายใต้พันธะการตรวจสอบจากสังคมมากกว่าบุคลากรภาคเอกชน โดยบุคลากรภาครัฐมีความเป็นมนุษย์ปุถุชนไม่ต่างไปจากบุคลากรในองค์กรอื่นๆ (สุภชัย ยาวะประภาส, 2548: 4) การบริหารบุคคลภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมาย ด้วยเหตุที่คนเป็นทรัพยากรหลักสำหรับการบริหาร การจัดระบบบริหารงานบุคคลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องพัฒนาให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์อยู่เสมอ เพื่อเกื้อหนุนให้การบริหารของรัฐสัมฤทธิ์ผลด้วยดี ในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการในแต่ละฝ่าย นอกจากจะดำเนินการโดยยึดเป้าหมายเพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาให้ข้าราชการส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบในทางลบน้อยที่สุด เพื่อให้ข้าราชการมีกำลังใจ เกิดความมุ่งมั่นและทุ่มเทให้การปฏิบัติราชการเกิดผลตามเป้าหมายที่สุดด้วย (เพ็ญวดี ไมยวงษ์ และคณะ, 2543: 1-2) แนวคิดการบริหารบุคคลแนวใหม่เห็นว่า การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐนั้นย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งการเมืองก็เป็นสภาพแวดล้อมที่สำคัญและมีอาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของข้าราชการหรือบุคลากร ในลักษณะของกระบวนการของความสัมพันธ์ที่มีลักษณะสองทาง (Bilateral Process) ให้ความสำคัญกับการมีสหภาพแรงงานข้าราชการที่มีพลังในการต่อรอง (Bargaining Power) และการนัดหยุดงาน (Strike) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล (Personal Policy) กล่าวในอีกแง่หนึ่ง บุคลากรในภาครัฐหรือข้าราชการ มิควรจะถูกจำกัดกรอบโดยหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Neutrality) ที่เมินเฉยต่อสังคม หากต้องทำงานโดยมีการพิจารณาถึงปัญหาสังคม และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และความเสมอภาคในสังคมมากกว่าเพียงมุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและการประหยัด (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 23)

### แนวคิดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หมายถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานประจำเท่านั้น เกี่ยวข้องกับการสรรหา พัฒนาบำรุงรักษาบุคคลไว้ในองค์กร หลักการที่สำคัญคือการรักษาระบบคุณธรรม (Merit System) โดยมีกฎหมายที่บังคับใช้โดยเฉพาะ คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (อภิชัย ศรีเมือง, 2551: 23) ในระยะหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมากระบวนการปกครองท้องถิ่นได้มีการปรับตัวในหลายด้าน เกิดมีความเปลี่ยนแปลงในหลักการว่าด้วยการบริหารงานในภาคสาธารณะ ส่งผลให้การส่งมอบบริการในภาคสาธารณะมีการปรับเปลี่ยนจากเดิม ที่รัฐเป็นผู้จัดทำไปสู่ทางเลือกใหม่ๆ ส่งผลกระทบสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นให้จำต้องปรับตัว รวมทั้งเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลภายใต้รูปแบบนี้จะถือว่า อำนาจในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการจะเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ที่จะจัดการกันเอง กล่าวคือการกำหนดคุณสมบัติ การสรรหา การว่าจ้าง ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน ระบบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ไปจนถึงระบบการเกษียณอายุและให้ออกจากงาน ทั้งหมดเป็นอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่งๆ ที่บริหารด้วยตนเองโดยอิสระ การบริหารบุคคลในรูปแบบนี้ปรากฏใช้อยู่อย่างเด่นชัดในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย โดยหลักการแล้วจะมีระบบการบริหารที่คล้ายคลึงกับบริษัทเอกชนโดยทั่วไป (วุฒิสาร ตัน ไชย, 2547: 38-39)

### หลักสมรรถนะ (Competency) และหลักผลงาน (Performance) ในการบริหารงานบุคคล

สมรรถนะ คือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ/ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นในองค์กร



ภาพ 1 แสดงโมเดลภูเขาน้ำแข็งเพื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างบุคคล

### ที่มาของสมรรถนะ

ความแตกต่างระหว่างบุคคลเปรียบได้กับภูเขาน้ำแข็ง โดยมีส่วนที่เห็นได้ง่าย คือ ส่วนที่ลอยอยู่เหนือน้ำ ได้แก่ ความรู้และทักษะต่างๆ และส่วนที่อยู่ใต้น้ำ ได้แก่ แรงจูงใจ อุปนิสัย ทัศนคติภายใน และบทบาทที่แสดงออกต่อสังคม ซึ่งส่วนนี้มองเห็นได้ยากเพราะเป็นเรื่องที่ภายในจิตใจ และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานที่แตกต่างกันของบุคคล ในการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนมีการกำหนดให้ต้องมีการประเมินความรู้ที่จำเป็นในงาน ซึ่งได้แก่ ความรู้ที่จำเป็นเฉพาะในสายงาน และความรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงาน สำหรับทักษะนั้น กำหนดทักษะพื้นฐานที่ข้าราชการต้องมีได้แก่ ทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ ทักษะการคำนวณ และทักษะด้านการจัดการฐานข้อมูล โดยข้าราชการในระดับที่ต่างกันก็ควรจะมีระดับของความรู้ และทักษะในระดับที่ต่างกัน เพื่อให้ข้าราชการทุกคนสามารถสร้างผลงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้องค์กรบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ ทั้งนี้สำนักงาน ก.พ. ได้จัดกลุ่มสมรรถนะของข้าราชการยุคใหม่ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ สมรรถนะหลัก (Core Competency) และสมรรถนะประจำกลุ่มงาน (Functional Competency)

สมรรถนะหลัก คือ คุณลักษณะร่วมของข้าราชการพลเรือนไทยทั้งระบบ เพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ซึ่งมีอยู่ 5 สมรรถนะ ได้แก่

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation)
2. การบริการที่ดี (Service Mind)
3. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise)
4. จริยธรรม (Integrity)
5. การร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork)

สมรรถนะประจำกลุ่มงาน คือ คุณลักษณะที่กำหนดเฉพาะสำหรับตำแหน่งงาน เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับลักษณะงาน และส่งให้บุคคลสามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ให้ได้ดียิ่งขึ้น โดยโมเดลสมรรถนะกำหนดให้แต่ละกลุ่มงานมีสมรรถนะประจำกลุ่มงานละ 3 สมรรถนะ (ยกเว้นกลุ่มงานนักบริหารระดับสูงมี 5 สมรรถนะ) ทั้งนี้สมรรถนะประจำกลุ่มงานมีทั้งหมด 20 สมรรถนะด้วยกัน คือ

1. การคิดวิเคราะห์ (Analytical Thinking)
2. การมองภาพองค์รวม (Conceptual Thinking)
3. การพัฒนาศักยภาพคน (Caring & Development Others)
4. การสั่งการตามอำนาจหน้าที่ (Holding People Accountable)
5. การสืบเสาะหาข้อมูล (Information Seeking)

6. ความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรม (Cultural Sensitivity)
7. ความเข้าใจผู้อื่น (Interpersonal Understanding)
8. ความเข้าใจองค์กรและระบบราชการ (Organizational Awareness)
9. การดำเนินการเชิงรุก (Proactiveness)
10. ความถูกต้องของงาน (Concern for Order)
11. ความมั่นใจในตัวเอง (Self Confidence)
12. ความยืดหยุ่นผ่อนปรน (Flexibility)
13. ศิลปะการสื่อสารจูงใจ (Communication & Influencing)
14. สภาวะผู้นำ (Leadership)
15. คุณภาพทางศิลปะ (Aesthetic Quality)
16. วิสัยทัศน์ (Visioning)
17. การวางกลยุทธ์ภาครัฐ (Strategic Orientation)
18. ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน (Change Leadership)
19. การควบคุมตนเอง (Self Control)
20. การให้อำนาจแก่ผู้อื่น (Empowering Others)

หลักผลงานการปรับเปลี่ยนระบบการประเมินผล และการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ของงาน ซึ่งเป็นการเสริมระบบการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดเป้าหมายงานต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ มีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้ และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมรายละเอียดในการเบิกจ่ายแบบปัจจุบัน รวมทั้งการเปลี่ยนระบบการเงินและการพัสดุให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 1)

โดยสรุป การบริหารบุคคลภาครัฐตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการนั้น ได้ให้ความสำคัญของบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น มีหลักการที่สำคัญคือการรักษาระบบคุณธรรม (Merit System) โดยมีกฎหมายที่บังคับใช้โดยเฉพาะ และเพื่อให้ข้าราชการทุกคนสามารถสร้างผลงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้องค์การบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ ทั้งนี้สำนักงาน ก.พ. ได้จัดกลุ่มสมรรถนะของข้าราชการยุคใหม่ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ สมรรถนะหลัก (Core Competency) และสมรรถนะประจำกลุ่มงาน (Functional Competency) เพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีศักยภาพในการปฏิบัติราชการ

## แนวคิดการบริหารค่าตอบแทนเพื่อจูงใจบุคลากร

### แนวคิดการบริหารค่าตอบแทน

ในระดับสากล งานวิจัยและการออกแบบด้านค่าตอบแทนในช่วงศตวรรษที่ 20 ส่วนใหญ่เน้นไปที่ภาคเอกชน และมีเพียงจำนวนไม่มากที่ให้ความสนใจในภาครัฐ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า ภาคราชการได้รับการมองว่าเป็นองค์กรที่จูงใจทางด้านความมั่นคงในงาน และความมีเกียรติ แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลายองค์ประกอบ ทั้งในเรื่องความมั่นคงในการจ้างงาน (ความยั่งยืนในการจ้างงาน ซึ่งมีความเสี่ยงน้อยที่จะถูกเลิกจ้าง ถูกลดขนาด หรือถูกให้ออกจากงาน เนื่องจากผลงานต่ำ) การขึ้นเงินเดือนที่สม่ำเสมอตามช่วงเวลา ผลประโยชน์เกื้อกูลที่ดี รวมทั้งบำเหน็จบำนาญ และชั่วโมงการทำงานที่ไม่มากเกินไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโลกของการทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง และบุคลากรที่มีทักษะความรู้ความสามารถ เป็นปัจจัยที่ยากในการจูงใจและรักษาไว้ ดังนั้น ภาคราชการจึงต้องหันมาทบทวนและปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติด้านค่าตอบแทนใหม่ นอกจากนั้นแล้วความรับผิดชอบที่สูงขึ้น และการถูกตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนจากสาธารณะได้ผลักดันให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องสำรวจ รวมทั้งประเมินความมีประสิทธิภาพของระบบค่าตอบแทนในภาคราชการ

ผลตอบแทนต่างๆ ที่บุคลากรได้รับจากการทำงาน จะมุ่งเน้นไปที่การทำ ความเข้าใจแนวความคิดและทฤษฎี ที่ใช้เป็นกรอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรางวัลให้แก่บุคลากร ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของผลตอบแทนจากการทำงาน และสรุปถึงพัฒนาการของการจัดสรรสิ่งจูงใจในภาคราชการ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. องค์ประกอบของผลตอบแทนจากการทำงาน (Components of Total Returns) หมายถึง ผลตอบแทนด้านการเงิน บริการ และผลประโยชน์เกื้อกูลทุกรูปแบบที่บุคคลได้รับจากการทำงาน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1 ผลตอบแทนเชิงธุรกรรม (Transactional Returns) หรือค่าตอบแทนรวม (Total compensation) เป็นผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินซึ่งจ่ายให้แก่บุคลากรทั้งทางตรงและทางอ้อม ประกอบด้วยค่าตอบแทนประเภทต่างๆ ดังนี้

1.1.1 ค่าตอบแทนพื้นฐาน (Base Pay) เป็นค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินที่ นายจ้างจ่ายสำหรับงานที่ทำ สะท้อนถึงค่าของงานหรือทักษะ ได้แก่ เงินเดือนหรือค่าจ้าง

1.1.2 ค่าตอบแทนเฉพาะกรณี (Contingent Pay) เป็นการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Pay for Performance) หรือจ่ายตามความสามารถ (Pay for Competence)



1) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน อาจจ่ายในรูปแบบของการขึ้นเงินเดือน (Merit Pay) หรือจ่ายเป็นค่าตอบแทนแบบจูงใจรูปแบบอื่น เช่น เงินโบนัส หรือเงินรางวัลต่างๆ เป็นต้น

2) การจ่ายค่าตอบแทนตามความสามารถเป็นการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มให้สำหรับความรู้ ทักษะ หรือสมรรถนะ เช่น เงินประจำตำแหน่งต่างๆ เป็นต้น

1.1.3 ผลประโยชน์เกี่ยวกูล (Benefits) เป็นค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินทางอ้อมที่องค์กรจ่ายเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนแก่บุคลากร ผลประโยชน์เกี่ยวกูลบางอย่างเป็นข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดหาให้แก่บุคลากร เช่น ประกันอุบัติเหตุ ประกันสังคม เป็นต้น ในขณะที่ผลประโยชน์เกี่ยวกูลบางอย่างเป็นสิ่งที่นายจ้างจ่ายเพิ่มเติมให้แก่บุคลากรเอง เช่น ประกันชีวิต การรักษาพยาบาล วันหยุดพักผ่อน ค่าเช่าบ้าน ค่าเดินทาง เป็นต้น

1.2 ผลตอบแทนเชิงความสัมพันธ์ (Relational Returns) เป็นผลตอบแทนจากการทำงานที่ไม่ใช่ตัวเงิน ที่มีผลกระทบอย่างมากต่อพฤติกรรมของบุคลากร ผลตอบแทนนี้มาจากงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาจ้างงานเหมือนค่าตอบแทนรวม แต่เป็นพันธะผูกพันภายในระหว่างนายจ้างและบุคลากรที่เห็นได้จากนโยบาย และแนวทางปฏิบัติขององค์กร ตัวอย่างของผลตอบแทนด้านนี้ ได้แก่ การยกย่องชมเชย ความมั่นคงในการทำงาน ความท้าทายในงาน โอกาสในการเรียนรู้ ความพึงพอใจส่วนตัวต่อความสำเร็จในงานที่ทำ ทาย การทำงานกับทีมงานที่เก่ง เป็นต้น

การพิจารณาผลตอบแทนแบบขยายความกว้าง ครอบคลุมทั้งผลตอบแทนเชิงธุรกรรม และผลตอบแทนเชิงความสัมพันธ์ เป็นเรื่องที่มีประโยชน์ ช่วยให้การออกแบบค่าตอบแทนมีความหลากหลายและยืดหยุ่นยิ่งขึ้น ในหัวข้อต่อไปจะขยายความเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนที่สองของค่าตอบแทนรวมและเป็นประเด็นหลักของแนวความคิดพื้นฐานในการจัดสรรสิ่งจูงใจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 5-15)

### การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน

กรอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรางวัลให้แก่บุคลากรแบ่งเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ

#### 1. ทฤษฎีในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน

ทฤษฎีจิตวิทยาหลายทฤษฎีได้ชี้ให้เห็นว่า การเชื่อมโยงการจ่ายค่าตอบแทนเข้ากับผลงานควรนำไปสู่ผลงานที่สูงขึ้น ผลงานของบุคลากรสูงขึ้นก็เพราะแรงจูงใจของพวกเขาสูงขึ้น

อันเนื่องมาจากมีการเชื่อมต่อกันของค่าตอบแทนและผลงาน แรงจูงใจและความสามารถเป็นปัจจัยหลักที่ใช้กันทั่วไป ในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ในที่นี้จะพูดถึงทฤษฎีจิตวิทยาที่สำคัญทฤษฎีหนึ่งที่น่าสนใจในการอธิบายว่า ทำไมการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานจึงจะสามารถจูงใจบุคลากรได้ นั่นคือ ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory)

ทฤษฎีนี้นำเสนอเริ่มแรกโดย Vroom (1964) และได้รับการพัฒนาจากนักวิชาการหลายคนรวมทั้ง Porter และ Lawler ตามทฤษฎีนี้แรงจูงใจหรือแรงผลักดันการกระทำ เป็นผลมาจากกระบวนการตัดสินใจอย่างรอบคอบของคนๆ หนึ่ง การตัดสินใจที่จะกระทำการใดๆ ขึ้นอยู่กับ การรับรู้ของคนนั้นๆ ใน 3 เรื่อง คือ 1) ความคาดหวัง (Expectancy) หมายถึง มุมมองของบุคลากรแต่ละคน ถึงระดับความพยายามที่จำเป็นต้องใช้ในการบรรลุผลการปฏิบัติงานในระดับใดระดับหนึ่ง 2) ความเป็นเครื่องมือ (Instrumentality) หมายถึง ความเชื่อที่ว่าผลงานต่างระดับใดระดับหนึ่ง จะส่งผลถึงผลลัพธ์ที่ต่างกัน 3) การประมาณค่าผลลัพธ์ (Valence) หมายถึง ความสำคัญหรือความน่าดึงดูดใจของผลลัพธ์ที่ได้ต่อบุคลากร ปัจจัยทั้งสามนี้จะสัมพันธ์กันในลักษณะทวีคูณ นั่นคือ ถ้า ความคาดหวัง ความเป็นเครื่องมือ หรือการประมาณค่าผลลัพธ์ ตัวใดตัวหนึ่งมีค่าเท่ากับศูนย์ จะส่งผลให้แรงจูงใจมีค่าเท่ากับศูนย์เช่นกัน

ทฤษฎีความคาดหวังเสนอว่า การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานจะจูงใจให้เกิดผลงานที่สูงขึ้น เพราะการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือในการที่จะได้ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานจะจูงใจให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้นได้ ก็ในสถานการณ์ที่ผลการปฏิบัติงานต้องได้รับการวัดอย่างถูกต้อง การจ่ายค่าตอบแทนเป็นผลจากผลงาน ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นต้องเป็นผลลัพธ์ที่มีคุณค่า และบุคลากรต้องมีโอกาสในการพัฒนาผลงาน ยิ่งไปกว่านั้น นัยของทฤษฎีนี้ ยังสะท้อนถึงสาระสำคัญดังนี้ (ก) การจ่ายเงินจูงใจจำนวนมากกว่า ดีกว่าการจ่ายในจำนวนที่น้อยกว่า (ข) การมองเห็นว่าผลงานของตนเอง สามารถสร้างความแตกต่างต่อผลงานรวมเป็นสิ่งสำคัญ บุคลากรต้องเชื่อว่าพวกเขามีอิทธิพลต่อเป้าหมายผลงานของทีมงานหรือองค์การ และ (ค) การประเมินความสามารถของบุคลากรเป็นสิ่งสำคัญ องค์การต้องให้ความสำคัญในเรื่องการฝึกอบรม และทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้สามารถทำงานได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

## 2. ทฤษฎีในการกำหนดโครงสร้างการจ่ายรางวัล

มีทฤษฎีไม่มากนักที่อธิบายถึงโครงสร้างการจ่ายรางวัลในแต่ละระดับ ในที่นี้จะขอสรุปทฤษฎีที่เด่นชัดสำคัญๆ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) และทฤษฎีการแข่งขัน (Tournament Theory)

## 2.1 ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity theory)

ตามทฤษฎีนี้บุคคลากรตัดสินความยุติธรรมของการจ่ายค่าตอบแทนโดยการเปรียบเทียบงาน คุณสมบัติน และค่าตอบแทนที่ให้แก่งานที่มีลักษณะใกล้เคียงกับของตนเอง อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยไม่มากนักที่ตอบคำถามเกี่ยวกับโครงสร้างการจ่ายค่าตอบแทนโดยตรง ส่วนใหญ่แล้วก็มุ่งไปที่จำนวนของค่าตอบแทน ทฤษฎีความเสมอภาคเห็นว่าการจัดสรรค่าตอบแทนแก่ผลงานที่แตกต่างกัน สามารถทำได้ทั้งในลักษณะการจัดสรรตามโครงสร้างแบบเท่าเทียมกัน (Egalitarian Structure) นั่นคือ การจัดสรรค่าตอบแทนที่ไม่แตกต่างกันมาก และในลักษณะการจัดสรรตามโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) ที่จัดสรรให้ค่าตอบแทนแตกต่างกันมากตามระดับของผลงาน

## 2.2 ทฤษฎีการแข่งขัน (Tournament Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ที่เน้นไปที่ผลกระทบโดยตรงมากกว่าผลกระทบเชิงจิตวิทยาของการจ่ายค่าตอบแทน การจัดสรรเงินรางวัลจะมีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยทฤษฎีการแข่งขันสนับสนุนการจัดสรรตามโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) ที่เห็นว่าความแตกต่างของค่าตอบแทนระหว่างชั้นรางวัลที่สูง ก็จะทำให้บุคลากรเพิ่มความพยายามในการที่จะบรรลุผลงาน เพื่อให้ได้รางวัลที่ระดับสูงๆ อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่สนับสนุนการจ่ายค่าตอบแทนที่แตกต่างกันมาก และทฤษฎีการแข่งขัน ต่างศึกษาบนพื้นฐานของสถานการณ์ที่ผลงานของแต่ละคนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของผลงานขององค์กร หรือในสถานการณ์ที่ความต้องการการร่วมมือกันในการทำงานมีน้อย

โดยสรุป การกำหนดโครงสร้างการจ่ายเงินรางวัลจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการจ่ายแต่ละระดับผลงานว่า ควรจะแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด เช่น หากอิงการจัดสรรตามโครงสร้างแบบเท่าเทียมกัน (Egalitarian Structure) ก็จะกำหนดให้อัตราการจ่ายรางวัลของแต่ละระดับผลงาน รวมทั้งระดับผลงานต่ำสุดจนถึงสูงสุดไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะเหมาะกับวัฒนธรรมการทำงานที่ต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกันหรือการทำงานที่เน้นที่ทีมงานนั่นเอง แต่หากอิงการจัดสรรตามโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) การกำหนดอัตราการจ่ายของแต่ละระดับผลงาน รวมทั้งระดับผลงานต่ำสุดจนถึงสูงสุดจะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะเหมาะกับวัฒนธรรมการทำงานที่อิงกับผลงานของแต่ละคนอย่างเด่นชัด และการทำงานอาศัยความร่วมมือกันน้อย ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) สนับสนุนการจัดสรรทั้งสองแบบ ในขณะที่ทฤษฎีการแข่งขัน (Tournament Theory) สนับสนุนการจัดสรรแบบลำดับชั้น

## 2. ลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี

นอกจากการออกแบบระบบสิ่งจูงใจได้อย่างเหมาะสมแล้ว การนำระบบไปดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลตามความมุ่งหวังก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเช่นกัน Lawler และ Milkovich & Newman ได้รวบรวมลักษณะของระบบแรงจูงใจที่ดี ที่จะสามารถกระตุ้นบุคลากรให้ทำงานจนประสบความสำเร็จ และสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้เป็นเกณฑ์สำหรับประเมินการดำเนินการจัดสรรสิ่งจูงใจได้ ดังต่อไปนี้

2.1 การจัดสรรค่าตอบแทนต้องเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ องค์กรต้องมีตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะระดับบุคคล/หน่วยงาน ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กรโดยรวม

2.2 เป้าหมายหรือเกณฑ์ต้องอยู่ในระดับที่สามารถบรรลุได้ เมื่อใช้ความพยายามพอสมควร ทั้งนี้เกณฑ์ต่างๆ ควรตั้งคำนึงถึงสภาพปัจจุบันขององค์กร นอกจากนั้นควรมีเป้าหมายในระยะกลางและระยะยาว ที่จะให้องค์กรมีระดับของผลการดำเนินงานที่เป็นสากล เพื่อให้องค์กรได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.3 ค่าตอบแทนที่ได้รับจากระบบแรงจูงใจต้องมีปริมาณมากพอ ข้อนี้อาจเป็นคำถามที่ยากที่สุดที่ต้องหาคำตอบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมว่า การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานควรเพิ่มขึ้นมากเพียงใดจึงจะสามารถจูงใจบุคลากรได้

2.4 ค่าตอบแทนในระบบแรงจูงใจ ต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กรเป็นสำคัญ โดยการกำหนดค่าตอบแทนจะต้องคุ้มค่ากับผลประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับกลับมา และจะต้องสร้างความตระหนักให้บุคลากร โดยการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียกับผลการดำเนินงานขององค์กร

2.5 ระบบแรงจูงใจต้องไม่ซับซ้อนหรือยากต่อการทำความเข้าใจ เพราะจะทำให้บุคลากรไม่เกิดแรงจูงใจที่จะกำหนด หรือปรับผลงานให้บรรลุเป้าหมาย ในส่วนความรับผิดชอบของตนเอง

2.6 ระบบแรงจูงใจต้องโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของบุคลากร จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ระบบแรงจูงใจ เพื่อสร้างความเข้าใจและควรเปิดโอกาสให้บุคลากรในระดับต่างๆ มีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวชี้วัดและเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างการยอมรับและโปร่งใสในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

2.7 การจ่ายสิ่งจูงใจต้องทันการณณ์ คือใกล้เคียงกับเวลาที่บุคลากรได้สร้างผลงานให้กับองค์กร/หน่วยงานต้นสังกัด

### 3. การจัดสรรสิ่งจูงใจในภาครัฐราชการ

แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ และแนวความคิดการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งจะต้องออกแบบกลยุทธ์ใหม่ในการบริหารองค์การเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานสูงในการให้บริการสาธารณะ การจ่ายค่าตอบแทนแบบจูงใจถูกมองว่า เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการปฏิรูประบบราชการ

การดำเนินการตามแนวทางและวิธีการในการสร้างแรงจูงใจ เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการบริหารผลงานแบบใหม่ของระบบราชการไทย จากการศึกษาของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยว่าจ้างที่ปรึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และได้ข้อสรุปเกี่ยวกับผลการดำเนินการจัดสรรสิ่งจูงใจในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2550 ว่า ข้าราชการและลูกจ้างประจำส่วนใหญ่ (จากการเก็บข้อมูลเชิงกว้างด้วยแบบสอบถามที่ส่งให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำทั่วประเทศแบบสุ่มตัวอย่าง) เห็นว่า หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรสิ่งจูงใจมีความเหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบราชการ ส่งเสริมประสิทธิภาพของหน่วยงาน ตลอดจนช่วยให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจ และปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพในการทำงานให้สูงขึ้น

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548) อธิบายถึงระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทย ประกอบด้วยสิ่งจูงใจ 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ สิ่งจูงใจที่เป็นค่าตอบแทน และสิ่งจูงใจที่เป็นสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ค่าตอบแทนในภาครัฐไทย สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภทย่อยได้แก่

1.1 ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติ ได้แก่ เงินที่ภาครัฐจ่ายให้บุคลากรเพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่ได้มอบหมาย หรือตามสัญญาจ้างที่ได้ทำการตกลงไว้ ได้แก่ เงินเดือน (Basic Salary) หรือค่าจ้าง (Wage)

1.2 ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานนอกเหนือจากภาระหน้าที่ปกติ เป็นค่าตอบแทนที่ภาครัฐจ่ายให้บุคลากร ในการปฏิบัติงานนอกเหนือไปจากที่ได้มอบหมาย หรือนอกเหนือจากสัญญาจ้างที่ได้ทำการตกลงไว้ ทั้งในด้านระยะเวลา และด้านภารกิจ เช่น เบี้ยประชุมกรรมการ เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เงินค่าสมนาคุณวิทยากร เงินค่าสอนพิเศษ เงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้ทำงานในอากาศ เงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติภารกิจได้น้ำ

1.3 ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นค่าตอบแทนที่ภาครัฐมอบให้แก่บุคลากร เนื่องจากปฏิบัติงานได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงปริมาณ และ/หรือคุณภาพ เช่นเงินรางวัลประจำปี โบนัส (พนักงานรัฐวิสาหกิจ)

## 2. สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล

ในระบบราชการไทย ถือว่าเป็น “สิ่งจูงใจ” และเครื่องดึงดูดให้บุคลากรเข้าสู่ระบบราชการ และคงอยู่ในระบบราชการได้มากกว่าสิ่งจูงใจประเภทค่าตอบแทน ประกอบไปด้วย

2.1 สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน ระบบราชการได้ให้ความสำคัญกับสวัสดิการประเภทนี้มากที่สุด โดยได้จัดให้มีความครอบคลุมไปถึงครอบครัวของบุคลากร (บิดา มารดา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ) ทั้งในด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย ทั้งในขณะที่ดำรงสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐ และยังมีบำเหน็จบำนาญให้เมื่อพ้นสภาพการเป็นบุคลากร โดยไม่มีความผิด ซึ่งเป็นการประกันความมั่นคงในวัยชราอีกด้วย

2.2 สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน อาทิเช่น 1) การลา ซึ่งในบุคลากรภาครัฐมีสิทธิลาด้วยเหตุผลต่างๆ ถึง 9 ประการ 2) บ้านพักของทางราชการ 3) เงินกู้เพื่อเคหะสงเคราะห์ 4) การจัดสถานที่การทำงานและสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ 5) การจัดฌาปนกิจสงเคราะห์ ฯลฯ

2.3 ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพในการปฏิบัติหน้าที่ (Cost of Living) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานนอกสถานที่ หรือภูมิลำเนา คือการให้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมักจะประกอบไปด้วย ค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก และเบี้ยเลี้ยง ในกรณีที่สถานที่นั้นมีค่าครองชีพสูงกว่าสถานที่ปฏิบัติงานหรือภูมิลำเนาตามปกติ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการทั้งใน และต่างประเทศ

## 3. เครื่องบงกชฐานะทางสังคม

ภาครัฐไทยยังคงมี “ยศ” ให้กับข้าราชการบางประเภท และแม้บุคลากรภาครัฐประเภทอื่นที่ไม่มียศ แต่ชื่อตำแหน่งของภาครัฐซึ่งต่อท้ายด้วยชื่อขององค์การภาครัฐอันเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปก็สามารถสร้างความภูมิใจให้กับบุคลากร การมอบรางวัล และประกาศเกียรติคุณ เช่นรางวัลข้าราชการดีเด่น ซึ่งถือเป็นข้อได้เปรียบของภาครัฐ การจัดรถประจำตำแหน่ง และเงินประจำตำแหน่งให้เหมาะสมแก่หน้าที่ และความรับผิดชอบในตำแหน่งที่จำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากสังคม และที่สำคัญที่สุดคือ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ภาคเอกชนไม่สามารถให้แก่บุคลากรได้

## 4. การประกาศเกียรติคุณ สดุดี

ภาครัฐไทยยังกำหนดสิ่งจูงใจเพิ่มเติมในรูปของรางวัลต่างๆ อาทิ รางวัลข้าราชการพลเรือนดีเด่นสาขาต่างๆ ที่มีการมอบให้แก่ข้าราชการในสาขาวิชาชีพต่างๆ เป็นประจำทุกปีในวัน

ข้าราชการพลเรือน ราชวัล ฯลฯ นายกรัฐมนตรี ที่มอบให้แก่องค์กรของรัฐและจังหวัดที่มีความเป็นเลิศในบริการสาขาต่างๆ เช่น สาขาสาธารณสุข สาขากการปกครองท้องถิ่น สาขาปราบปรามยาเสพติด และสาขาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสถาบันบางแห่งที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคมก็มีสิ่งจูงใจให้แก่หน่วยราชการต่างๆ เช่น สถาบันพระปกเกล้า ที่มีการจัดมอบรางวัลพระปกเกล้าให้แก่องค์กรของรัฐที่มีความเป็นเลิศด้านธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วม เป็นต้น

#### 5. ความมั่นคงในอาชีพ และการดำรงชีวิต

บุคลากรภาครัฐจะได้รับหลักประกันในเรื่องความมั่นคงมากกว่าบุคลากรภาคเอกชนทั้ง ในเรื่องของความแน่นอนของรายได้ และการถูกลดโทษทางวินัย หรือการให้พ้นสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐที่สำคัญ คำว่า “บุคลากรภาครัฐ” ยังมีคุณค่าในตัวเองจนสามารถใช้เป็นหลักค้ำประกันให้แก่ตนเองและบุคคลอื่นยามที่เกิด “อุบัติเหตุ” ในชีวิตได้

#### 6. ความก้าวหน้าและโอกาสในการพัฒนาตนเอง

การเลื่อนตำแหน่ง หรือการเลื่อนชั้นยศ เป็นสิ่งจูงใจที่ภาครัฐใช้จูงใจให้บุคลากรเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น บุคลากรภาครัฐยังมีโอกาสได้รับทุนให้ไปศึกษาฝึกอบรม สัมมนาดูงาน ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทั้งภายในและต่างประเทศ

ระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทยปัจจุบัน มุ่งตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน (Needs) ของบุคคล ความรับผิดชอบ (Responsibility) และการเติบโตของบุคลากรเอง (Personal Growth) เพื่อหวังที่จะกระตุ้นให้บุคลากรในภาครัฐอุทิศตัวให้กับงาน และเพิ่มประสิทธิภาพของผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากสิ่งจูงใจเหล่านี้สามารถสร้างผลกระทบที่ลึกกว่าและยาวนาน โดยเฉพาะในเรื่องของการยอมรับ (Recognition) ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนในรูปของ “ชื่อและสถานภาพ” ของการเป็น “ข้าราชการ” ที่พ่วงท้ายด้วย “เครื่องบ่งบอกฐานะทางสังคม” ซึ่งภาคเอกชนไม่มี และไม่สามารถสร้างขึ้นมาได้ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548: 226-229)

### แนวคิดเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของผู้ประเมิน

สุติเทพ ศิริพิพัฒนกุล (2555) ได้สรุปว่า ในการทำหน้าที่ประเมินของผู้ประเมิน ประเด็นและสาระสำคัญที่ผู้ประเมินจะต้องพิจารณา “ตัดสิน” เกี่ยวกับความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในฐานะของ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญ และผู้ที่มีประสบการณ์ เพื่อให้ผู้รับการประเมินหรือหน่วยงานองค์กรที่รับการประเมิน ได้นำข้อชี้แนะ ข้อแนะนำ และข้อเสนอที่

เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของตนเองของหน่วยงานและขององค์กร ไปปรับปรุงพัฒนาให้ดีขึ้น ฉะนั้นผู้ประเมินจึงจำเป็นต้องธำรงรักษาและทรงไว้ซึ่งคุณธรรมจริยธรรมดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ที่มีความเที่ยงตรง ต้องมีความรู้ความสามารถ หรือมีศักยภาพอย่างเพียงพอในการประเมินได้ตรงกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ มีความรู้และมีความรอบรู้อาจจะต้องประเมินอะไร ประเมินเพื่ออะไร และจะใช้วิธีการประเมินอย่างไร ตลอดจนสามารถให้คุณค่าหรือกำหนดคุณค่าของผลการประเมินได้อย่างเที่ยงตรง ผลการประเมินต้องสามารถใช้ในการอ้างอิงได้

2. เป็นผู้ที่สามารถกำหนดระบบการประเมิน ออกแบบการประเมินได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนสมบูรณ์ เหมาะสม ตามคุณลักษณะของส่วนบุคคลของหน่วยงาน และขององค์กรที่จะทำการประเมิน โดยไม่ลำเอียง เลือกทำการประเมินเพียงคนใดคนหนึ่ง หรือเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่งเท่านั้น

3. เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถประยุกต์ใช้ศาสตร์ทางการวัดและประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ วัดตามหลักวิชาการ กำหนดเกณฑ์และตัดสินใจอย่างยุติธรรม ปราศจากความลำเอียงต้อง ดำเนินการด้วยความบริสุทธิ์ใจ ตรงตามหลักฐานและข้อมูลเชิงประจักษ์

4. มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช้หลักวิชาการวัดและประเมินผลไปในทางเสื่อมเสีย และนำมาซึ่งความเสื่อม เสียในเกียรติภูมิของนักประเมิน ไม่แปลงข้อมูลข้อเท็จจริง ไม่แก้ไขข้อมูลข้อเท็จจริงไม่กระทำการใดๆ กับข้อมูล ข้อเท็จจริงที่จะส่งผลให้การประเมินผิดเพี้ยนไปจากความ เป็นจริงตามสภาพการณ์

5. มีมีความรับผิดชอบ ผู้ประเมินจะต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบงานการวัด ประเมินตามภารกิจ และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รับผิดชอบผลงานการวัดและประเมินด้วยหลัก คุณธรรม จริยธรรม ต้องดำเนินการประเมินให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของการวัดและประเมิน และต้องดำเนินการสอดคล้องตามแผนการดำเนินการและแผนปฏิบัติการที่กำหนด ภายใต้ ภาระเบี่ยงขององค์กร

6. มีความละเอียดรอบคอบ เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบพิจารณาในการวัดและ ประเมินอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ประเมินต้องเป็นผู้ที่มีความละเอียดรอบคอบ พิจารณาเก็บ รวบรวมข้อมูลอย่างครบถ้วนทุกมิติทุกแง่มุมในทุกระบบและทุกกระบวนการ เพื่อช่วยให้ผลการ วัดและประเมินมีความเที่ยงตรง

7. มีความมานะพยายาม มีความอดทนหรือมีความวิริยะ อุตสาหะ ไม่ท้อถอย ใน การวัดและประเมิน เพราะการวัดและประเมินเป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ อดทนทุ่มเท กำลังกายกำลังสติปัญญา ต้องต่อสู้กับความเหนื่อยยาก เบื่อหน่ายและท้อแท้ ฉะนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ใน



การวัดและประเมินจึงต้องมีวิริยะ อุตสาหะ มีความมานะพยายาม อุตทน เพื่อให้ได้หลักฐานข้อมูล ข้อเท็จจริง ที่จะช่วยให้การวัดและประเมินมีคุณค่าบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

8. มีความรู้ มีความรอบรู้ รู้เท่าทันในความก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงของ ศาสตร์ในการวัดและประเมิน รู้เท่าทันและมีความสามารถในการประยุกต์ใช้ศาสตร์ใหม่ๆ หรือนวัตกรรมและเทคโนโลยีในการวัดและประเมินในยุคปัจจุบัน (สุติเทพ ศิริพิพัฒนกุล, 2555: 1)

### แนวคิดประชานิยม

ชาติชาย มุกสง (2555: ระบบออนไลน์) ได้อธิบายถึงประชานิยมว่า "เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า Populism ในภาษาอังกฤษ แรกเริ่มเดิมทีนั้นคำนี้เป็นศัพท์เฉพาะที่หมายถึงขบวนการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ 3 ของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1890 ในช่วงนั้นมีการรวมตัวกันของเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่พอใจแนวทางการพัฒนาประเทศ ที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของบริษัทใหญ่ๆ พวกเขาพร้อมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อว่า "พรรคประชาชน" (People's Party) พรรคนี้ ได้ส่งนายวิลเลียม เจนนิงส์ ไบรอัน (William Jennings Bryan) เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1896 แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ จากนั้นพรรคนี้ก็สลายตัวไป ในยุคที่ใกล้เคียงกันนี้ที่รัสเซียได้เกิดขบวนการนารอดนิก (Narodichestvo) ของนักศึกษาปัญญาชนรัสเซีย ที่ลงไปเคลื่อนไหวเพื่อปลุกกระดมชาวนาในชนบทด้วย คำว่า Populism จึงเป็นคำที่ใช้เรียกขบวนการนารอดนิกด้วย"

การเกิดขึ้นของนโยบายที่เรียกกันต่อมาว่าประชานิยมในสมัยรัฐบาลทักษิณ นั้น การริเริ่มคิดจะทำนโยบายประชานิยมในปี 2542-2543 ไม่ได้เกิดขึ้นจากความตั้งใจจะลอกเลียนแบบประชานิยมจากละตินอเมริกาไปใช้แต่อย่างใด คิดแต่เพียงจะใช้นโยบายเพื่อดึงคะแนนเสียงจากคนชนบทให้ได้มากที่สุด แทนที่จะอาศัยการแจกสิ่งของเงินทองผ่านระบบอุปถัมภ์แบบเดิม แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการทำนโยบายนี้ น่าจะเป็นแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่แพร่หลายอยู่ในสังคมไทยมากกว่าสามทศวรรษก่อนหน้านั้นแล้ว คนไทยยอมรับและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่นกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะหลังวิกฤตเศรษฐกิจ และคนส่วนมากเห็นด้วยกับการสร้างชุมชนในชนบทให้เข้มแข็ง เป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศโดยอาศัยภูมิสังคม แต่รัฐบาลต้องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากเศรษฐกิจ โดยอาศัยแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมาปรับใช้เป็นนโยบาย เพื่อแลกกับคะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมือง มากกว่าของคนในชนบทและคนจนในเมือง

นโยบายประชานิยมถูกนำมาใช้ดำเนินการเป็นนโยบายอย่างแท้จริงในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 ผ่านนโยบายที่บริหารจัดการให้เงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่างๆ ไปถึงมือชาวบ้านอย่างจับต้องได้ เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งสร้างคะแนนนิยมกับชาวบ้านอย่างท่วมท้น จนได้รับเลือกเข้ามาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่ออีก เป็นสมัยที่ 2 ที่ยังคงดำเนินการนโยบายประชานิยมหลายรูปแบบอย่างต่อเนื่อง จึงน่าสนใจที่จะต้องให้รายละเอียดกับโครงการที่ถูกมองว่าเป็นประชานิยม

ความสำคัญประการแรกคือ นโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากัน เพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้ง ก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้น นโยบายของรัฐบาลมักจะได้มาจาก การกำหนดของเทคโนโลยีหรือนักวิชาการ เช่นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสภาพัฒน์ฯ มากกว่าจะมาจากนักการเมือง เมื่อมีการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย การกำหนดนโยบายเปลี่ยนโฉมหน้าไป เพราะพรรคไทยรักไทยมีนโยบายของตัวเอง สภาพัฒน์หรือหน่วยราชการอื่นที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เป็นเพียงส่วนเสริมที่คอยนำเอานโยบายกว้างๆ ของพรรคไทยรักไทยไปแปรเป็นรูปธรรม และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งรัฐบาลเองเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตัวเองไม่ได้หวังพึ่งข้าราชการประจำในการดำเนินงาน

ความสำคัญอีกประการของนโยบายประชานิยมคือ เป็นการเปิดเวทีของการถกเถียงกันว่า ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร เนื่องจากผลกระทบโครงการเอื้ออาทรต่างๆ และนโยบายแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน ได้ถูกนักวิชาการบางท่านมองว่า เป็นนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ และสังคมไทยในระยะยาว ในทัศนะของนักวิชาการเหล่านี้ นโยบายประชานิยมมิใช่ นโยบายที่ดี แต่เป็นนโยบายที่ทำลายกลไกปกติของตลาด ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มมองว่านโยบายประชานิยมเป็นการสร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจขึ้น จากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายในตลาดหลายรอบ จึงเหมาะแก่การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชน เพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น (ชาติชาย มุกสง, 2555: ระบบออนไลน์)

โดยสรุป แนวคิดประชานิยมเป็นสิ่งที่การเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อการเข้ามาบริหารประเทศ ด้วยการที่ทุกพรรคการเมืองใช้เพื่อหาเสียง เพื่อสร้างคะแนนนิยม และพยายามทำให้เป็นจริงภายหลังจากได้รับเลือกตั้งตามที่ให้สัญญากับประชาชน ซึ่งโครงการต่างๆ ที่กำหนดเป็นนโยบาย มีทั้งเสียงตอบรับและเสียงวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวเรื่องความโปร่งใสในการใช้เงินงบประมาณดำเนินการ

ตามนโยบายนั้น ขณะที่ แนวคิดประชานิยมถูกมองจากนักวิชาการบางท่านว่าเป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น การกำหนดนโยบายจึงต้องครอบคลุมและทั่วถึงทุกภาคส่วน เช่นเดียวกับการกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในภาครัฐ ในรูปแบบของเงินรางวัล เพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานของข้าราชการที่สามารถสร้างผลงานให้เป็นที่พึงพอใจ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ขณะที่เงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจจากการหมุนเวียนการใช้จ่ายเงินรางวัลที่ได้รับในเชิงเศรษฐศาสตร์อีกด้วย

## ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จันทราภรณ์ จันตรีดี (2549) ศึกษาถึง ทศนคติของข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีต่อการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ:ศึกษาจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกกว่า เป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมบุคลากรมีทัศนคติในเชิงบวกกับการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ โดยพบว่าบุคลากรพึงพอใจที่มีการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ แต่เงินรางวัลที่ได้รับไม่ทำให้เกิดการกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากเห็นว่าเงินที่ได้รับการจัดสรรไม่เหมาะสมกับสิ่งที่ได้ทุ่มเททำงานไป

ปัญหาจากการจัดสรรเงินรางวัลคือ เงินรางวัลไม่สามารถช่วยให้บุคลากรกระตือรือร้นในการทำงานสูงขึ้นได้ การจัดสรรเงินรางวัลไม่ได้ให้ตามผลปฏิบัติงาน และหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินรางวัลของหน่วยงานไม่ยุติธรรม ส่วนการเสนอแนะการปรับปรุงปัญหาการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ จังหวัดส่วนใหญ่เสนอให้พิจารณาเพิ่มเงินรางวัลเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้บุคลากรมากขึ้น และต้องกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลและเกณฑ์การจัดสรรเพื่อรับเงินรางวัลให้เป็นมาตรฐาน และง่ายต่อความเข้าใจ รวมทั้งต้องมีการประชาสัมพันธ์สื่อสารให้บุคลากรทราบอย่างทั่วถึงเพื่อให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะได้ทันก่อนการจัดสรรเงินรางวัลในครั้งต่อไป

ชูยศ ศรีวรจันทร์ (2553) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยแรงจูงใจต่อผลการปฏิบัติงาน: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอเมือง จ.นครราชสีมา พบว่า ภาพรวมด้านความพึงพอใจในการทำงานบุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา มีความพึงพอใจในการทำงานเป็นอย่างมาก โดยให้ความสำคัญกับงานที่รับผิดชอบในหน้าที่ ประสบผลสำเร็จ ตามที่ตั้งไว้ในระดับที่หนึ่ง และให้ความสำคัญกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือตำแหน่งน้อยที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในการทำงานอยู่ในระดับมาก

ด้านประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร จะเห็นได้ว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา แล้วสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์กรในรอบปีที่ผ่านมามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.62 อยู่ในระดับประสิทธิภาพการทำงานดี และประสิทธิภาพการทำงานในรอบปีต่อไปมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.58 อยู่ในระดับมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยใช้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรในรอบปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์

ด้านความพึงพอใจในการได้รับเงินค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พบว่า มีความพึงพอใจระดับ ปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยที่ 3.34

จากการพิจารณาทั้ง 3 ด้านไม่ปรากฏผลไปในทิศทางเดียวกัน คือ ด้านความพึงพอใจในการทำงานมีความพึงพอใจมาก และประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรในรอบปีที่ผ่านมา และในรอบปีต่อไป มีผลไปในทางที่ดีและเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่ความพึงพอใจในการได้รับเงินค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) มีความพึงพอใจในระดับปานกลางเท่านั้น โดยเมื่อพิจารณาในส่วนของข้อเสนอแนะ ทำให้ทราบว่า การจ่ายเงินค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจการทำงานของบุคลากรได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรดีขึ้นจริง แต่เนื่องจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความพึงพอใจในระดับปานกลางในการได้รับเงินค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) อาจสืบเนื่องมาจาก ขาดความเป็นธรรม และการจ่ายเงินที่เป็นไปตามระเบียบ หรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ขาดมาตรฐานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

แต่ผลจากการศึกษาด้านความพึงพอใจการทำงานขององค์กรกลับพบว่า ผลตอบแทนในรูปของการเลื่อนขั้นและเงินค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ไม่ได้เป็นประเด็นหลักในการ สร้างความพึงพอใจในการทำงานเลย เพราะจะอยู่ในสัดส่วนสุดท้าย แต่บุคลากรขององค์กร มีความพึงพอใจในการทำงานในด้านที่เป็นนามธรรม ความประสบความสำเร็จตามที่ตั้งใจไว้ การได้รับการมอบหมายงานที่ท้าทาย และต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การได้รับมอบหมายงานให้มีความรับผิดชอบสูงขึ้น การได้รับการยกย่องนับถือ และ ความพึงพอใจในตำแหน่งงานที่รับผิดชอบอยู่ แสดงว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ให้ความสำคัญกับปัจจัยแรงจูงใจต่อผลการปฏิบัติงาน ด้านความรู้สึกรู้สึกมากกว่าผลตอบแทนที่อยู่ในรูปแบบของตัวเงิน

เตชินท์ สิทธิธาภิฏ (ผากา) (2554) ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการให้บริการของเทศบาลตำบลดงเย็น อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร พบว่า ประสิทธิภาพการให้บริการของเทศบาลตำบลดงเย็น อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่

ในระดับ มาก 2 ด้าน ตามลำดับ คือ ด้าน อาคารสถานที่ และด้าน สิ่งอำนวยความสะดวก ส่วนด้าน เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง

แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่มารับบริการกับเทศบาลตำบลดงเย็น อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร พอใจกับประสิทธิผลการให้บริการของเทศบาลตำบลดงเย็น ในด้านที่เป็นวัตถุประสงค์ของภายนอก คือด้านอาคารสถานที่ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก มากกว่าด้านที่เป็นบุคคล คือ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง อาจเป็นเพราะว่า ด้านอาคารสถานที่ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก เมื่อปรับปรุงแก้ไข ก็เกิดประสิทธิภาพขึ้นมา สามารถมองเห็น หรือสัมผัสได้ชัดเจน แต่ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการซึ่งเป็นบุคคล ไม่มีเครื่องมือที่วัดได้ชัดเจนจากภายนอก หรือสัมผัสได้ว่า ไม่อยู่ในระดับที่คงที่สม่ำเสมอ ทำให้ประชาชนที่มารับบริการกับเทศบาลตำบลดงเย็น มีความคิดเห็นดังที่ได้กล่าว มา

นงลักษณ์ บุญทวย (2555) ศึกษาเรื่องผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริการ การบริการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลสันมหาพน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลตำบลสันมหาพนได้ปฏิบัติตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งชักจูง เพื่อให้ การบริหารงานบรรลุเป้าหมายของการบริการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 7 ด้าน และผู้บริหารของ เทศบาลค่อนข้างมั่นใจว่า เทศบาลได้ปฏิบัติตามแนวทางของการบริการบ้านเมืองที่ กระทรวง มหาดไทยได้แจ้งชักจูงแนวทางปฏิบัติ แต่จากผลการทดสอบสมมติฐานกลับพบว่า การปฏิบัติงานตามแนวทางการบริการบ้านเมืองที่ดี ในภาพรวมของเทศบาลตำบลสัน มหาพนอยู่ในระดับค่อนข้างมากเท่านั้น ยังไม่สามารถปฏิบัติตามแนวทางการบริการบ้านเมืองที่ดีในระดับอย่างมากได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการนำนโยบายการปฏิบัติงานตามแนว ทางการบริการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ยังมีองค์ประกอบและเงื่อนไขต่างๆ อีกหลายประการ ที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมากและบรรลุตามเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ และการ ปฏิบัติงานต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องด้วย ซึ่ง Larmy Gerston ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การนำนโยบายไป ปฏิบัติ เป็นเรื่องของการแปลงรูป (Conversion) ของแผนงานอย่างมีสำนึก ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง แม้ว่าการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นขั้นตอนท้ายๆ ของกระบวนการนโยบายก็ตาม การ นำไปใช้จำเป็นต้องพึ่งพารูปแบบต่างๆ ที่มีมาก่อนหน้านั้นด้วย การจะทำให้การนำนโยบายไป ปฏิบัติประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ หลายอย่าง กล่าวคือ องค์ประกอบของกลไก กระตุ้นให้เกิดภาวะพิจารณา การร่วมมือประสาน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากเทศบาลตำบลสันมหาพนต้องการให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายของ การบริการบ้านเมืองที่ดีในระดับอย่างมาก ต้องมีการปรับกลยุทธ์ในการทำงาน เปลี่ยนวิธีคิด ทศนคติ และรูปแบบการทำงานให้ก้าวไปสู่การบริหารงานตามบริหารราชการยุคใหม่ ต้องทำงาน

ในเชิงรุกให้มากขึ้น เน้นการกำหนดกลยุทธ์ในการทำงานให้มีความประสานสอดคล้องกับกลยุทธ์ของส่วนกลาง และต้องประสานความร่วมมือกันทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความเข้าใจตรงกัน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือต้องดึงทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด

นิมุช บุญฤทธิฐานนท์ (2551) ศึกษาเรื่องผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาและสำรวจผลกระทบจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในหน่วยงานราชการ พบว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่งผลกระทบต่อผลปฏิบัติงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 1) การปรับปรุงกฎระเบียบ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน 2) การวางแผนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ 3) ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน 4) การทบทวนผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินผล 5) การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อช่วยให้ทำงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ 6) การพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อยกระดับคุณภาพงานอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง

ขณะเดียวกันการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มีทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผลกระทบทางบวกนั้น ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ได้ทำงานในหน้าที่ที่ตรงกับความรู้ความสามารถ 2) เจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในปัจจุบัน 3) เจ้าหน้าที่สามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายจนสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายเสมอ

ส่วนผลกระทบทางลบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ 1) ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ต่อการทำงานได้อย่างเป็นอิสระ เป็นไปตามทัศนะของผู้บริหารหน่วยงานราชการ การใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการปรับเปลี่ยนระบบงานมักไม่ได้รับการตอบสนองนักในการบริหารงานราชการ ทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพระบบราชการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการเคร่งครัดในกฎหมายข้อบังคับทำให้ระบบราชการไม่กล้าเปลี่ยนแปลง เพราะมักอ้างการติดขัดเรื่องข้อบังคับการปฏิบัติงาน 2) การได้รับคำตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสมกับความสามารถและงานที่ได้รับมอบหมาย

พรพรรณ ลากดิลกกุล (2549) ศึกษาเรื่องการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการไทย: กรณีศึกษาจังหวัดยโสธร หนองคายและจังหวัดเลย จากการศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรต่อการจัดสรรเงินรางวัล พบว่า ด้านการบรรลุวัตถุประสงค์โดยรวมของการจัดสรรเงินรางวัลอยู่ในระดับสูง ซึ่งบุคลากรมองว่าประสิทธิภาพ, ความยุติธรรม, หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการ

จัดสรรเงินรางวัล ชัดเจนโปร่งใส รวมถึงความเข้าใจ ในแผนการจัดสรรเงินรางวัลอยู่ในระดับสูง สำหรับมุมมองบุคลากรด้านความเข้าใจและตระหนักในความเป็นเครื่องมือจูงใจของแผนการจัดสรรเงินรางวัลพบว่าอยู่ในระดับสูงมาก และมุมมองของบุคลากรด้านความพึงพอใจและแรงจูงใจในการทำงานที่เพิ่มขึ้นหลังการจัดสรรเงินรางวัล พบว่าอยู่ในระดับต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมพบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการจัดสรรเงินรางวัลตามแนวทางปฏิบัติของภาคราชการนั้น อยู่ในระดับเห็นด้วยสูง มุมมองของผู้บริหารและคณะทำงานที่มีต่อการจัดสรรเงินรางวัล เห็นว่า หลักการในการจัดสรรเงินรางวัลเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานเป็นสิ่งที่ดี และช่วยให้เกิดความกระตือรือร้นและความร่วมมือในการทำงานมากขึ้น แต่ก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดความแตกแยก, ความเลื่อมล้ำในการทำงาน ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรางวัลมีความเหมาะสมชัดเจนดี และการจัดสรรเงินรางวัลมีความยุติธรรม นอกจากนี้ยังเห็นว่ากรมการเงินรางวัล (ถึงแม้จะมีจำนวนน้อย) แต่ก็ดีกว่าไม่มีเพราะเป็นการช่วยข้าราชการชั้นผู้น้อยให้มีรายได้ที่พอเพียงกับค่าครองชีพในปัจจุบันมากกว่า

จากการศึกษาแนวทางการจัดสรรเงินรางวัลของภาคราชการ มีข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินรางวัล สำหรับผู้บริหารและคณะทำงานในส่วนราชการดังกล่าวที่เหมาะสมกับสภาพการณ์จริง และความต้องการของบุคลากร และสามารถปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินรางวัล ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของทั้งบุคลากรและหน่วยงาน ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการควรปรับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินรางวัลให้ชัดเจน และครอบคลุมภาระงานทั้งส่วนที่กำหนดเป็นตัวชี้วัดและส่วนที่เป็นงานประจำ
2. จังหวัดควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคนให้ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลให้บุคลากรที่มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่น ให้ได้รับเงินรางวัลแตกต่างกับบุคลากรที่ไม่ได้มีผลการปฏิบัติงานโดดเด่น และในขณะเดียวกันก็สามารถคำนึงถึงความร่วมมือ และความมีส่วนร่วมในการทำงานได้ด้วย
3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการควรขยายสิทธิของผู้ได้รับการจัดสรรเงินรางวัลแก่พนักงานราชการ และลูกจ้างชั่วคราว เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความทัศนคติที่ดีต่อการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ
4. จังหวัดควรมีการสื่อสาร ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดสรรเงินรางวัลกับบุคลากรอย่างชัดเจน โดยใช้ทั้งการสื่อสารแบบทางเดียว และการสื่อสารแบบสองทาง

พุทธชาด สุธีวสินนท (2551) ศึกษาเรื่อง ช่องทางและโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลวิจัยพบว่า ช่องทางโอกาสและพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า ส่วนมากเกิดจากการใช้อำนาจ ตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้บริษัท/สถานประกอบการของตนเองและพรรคพวก การจูงใจ เรียกร้อง ช่มชู้ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้งเพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้อง การรับสินบน เพื่อให้การคุ้มครองธุรกิจผิดกฎหมาย การรับหรือการเรียกเก็บค่าคอมมิชชั่น และช่วยต่างๆ การทำสัญญาจ้าง หรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวก ผู้สนับสนุน ผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับแนวความคิดของ ศุภชัย ยาวะประภาส (2544) ที่ได้กล่าวไว้ว่า พฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานต่าง มีรูปแบบต่างๆ อาทิ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ การกระทำของผู้มีอำนาจที่ถูกชักนำด้วยเงินหรือสิ่งตอบแทนอื่น และแนวความคิดของ นวลน้อย ตรีรัตน์ (2546) ที่กล่าวถึงพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันไว้ว่า การทุจริตของข้าราชการนั้นมีการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์ทางการเงิน โดยการละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของ รัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ จัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของ และบริการ หรือสิทธิให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ และธุรกิจของตนเอง

มาลัยพร วงศ์ไชยา (2552) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในระดับปานกลาง ซึ่งขัดแย้งกับสมมุติฐานที่ตั้งเอาไว้ คือ ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงรายมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานต่ำ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงรายส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุอยู่ในระหว่าง 31-40 ปี อาวุธราชการส่วนใหญ่อยู่ในระยะเวลา ไม่เกิน 5 ปี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงรายนั้นส่วนใหญ่มีการจัดตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2540 พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย จึงเป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากการสอบคัดเลือกให้มาเป็นพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ส่วนที่โอนมาจากข้าราชการอื่นนั้นมีจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาที่สูงสุดอยู่ในระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 76.7 ของจำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งๆ ที่ ตำแหน่งของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ในปัจจุบันที่ตำแหน่งกำหนดคุณวุฒิทางการศึกษา



ระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีตำแหน่งสายงานวิชาการ และตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำแหน่งรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้มีอยู่จำนวนน้อย พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่จึงมีระดับการศึกษาที่สูงกว่าคุณวุฒิที่ใช้ในตำแหน่งของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

รุ่งนภา ตาอินทร์ (2551) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ผลการศึกษาพบว่า

1. องค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ องค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีการบริหารงานที่มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่และประชาชนในตำบลดอนแก้วได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในขั้นตอนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนชุมชน ฯลฯ จึงทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้รับรางวัลยกย่องมากมาย โดยเฉพาะรางวัลการบริหารจัดการดีเด่น 5 ปีซ้อน เป็นต้น

2. ปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7'S (McKinsey 7-S Framework) คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านระบบและวิธีการบริหาร ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านลักษณะการบริหารหรือด้านผู้นำ ปัจจัยด้านทักษะการบริหาร และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือด้านวัฒนธรรมองค์กร ล้วนเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว กล่าวคือ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ผู้บริหารให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการบริหารทั้ง 7 ด้านว่า เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารขององค์กรในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 83.8 โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านผู้นำว่าเอื้อต่อความสำเร็จขององค์กรมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 89.3 และจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ พบว่าเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7'S (McKinsey 7'S Framework) ว่าเป็นปัจจัยเอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารองค์กรในภาพรวมระดับมากเช่นกัน คิดเป็นร้อยละ 91.7 ซึ่งก็เห็นว่าปัจจัยด้านทักษะการบริหารมีความสำคัญ ที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารองค์กรมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 96.0 รองลงมาคือปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านกลยุทธ์ และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือวัฒนธรรมองค์กร และร้อยละ 93.3

นอกจากนี้ในการบริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ก็มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้วยเช่นกัน คือ 1) ปัญหาด้านกฎระเบียบในการทำงานที่เคร่งครัดมากเกินไป 2) ปัญหาด้านงบประมาณและอุปกรณ์ในการทำงานที่ไม่เพียงพอ 3) ปัญหาด้านการพัฒนาตนเองของเจ้าหน้าที่บางคน อันสืบเนื่องจากการบริหารสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

วิทยา สงวนศิลป์ (2548) ศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลสันกำแพง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เจ้าหน้าที่มีความเห็นว่าควรมีความสะดวกรวดเร็ว ชัดเจนทุกขั้นตอน กำหนดระยะแล้วเสร็จของแต่ละกิจกรรมที่ให้บริการให้ชัดเจน ในการทำแผนพัฒนาฯ ทำประชาคมติดจากประชาชนทุกคนในชุมชนมาพิจารณาพร้อมด้วย โดยให้ผู้นำชุมชนทั้ง 23 ชุมชนเป็นผู้เสนอ และนำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องสนองตอบต่อ ประชาชน ควรมีการสำรวจความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แล้วนำมาปรับปรุงแผนพัฒนา และควรมีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลในด้านต่างๆ เช่น การให้บริการประชาชน เน้นให้ความรู้ด้านแผนพัฒนาของเทศบาล ภาระหน้าที่ตามตำแหน่งงานของแต่ละหน่วยงาน เช่น จัด สัมมนา คู่มือ หรือส่งอบรมหลักสูตรสำคัญตามที่ได้รับมอบหมาย ในการทำงานประจำในการจัดทำแผนพัฒนา ต้องมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมในการจัดทำด้วย และประชาสัมพันธ์การทำงานของเทศบาล ให้ประชาชนทราบเป็นระยะ

ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการปฏิบัติตามนโยบาย พบว่า ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนมีความตื่นตัวน้อย ไม่ทันนโยบายของเทศบาล ความต้องการที่หลากหลายของชุมชนทำให้สนองความต้องการได้ไม่ถูกใจพร้อมกันทุกฝ่าย การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงด้านเครื่องมือและพาหนะบางครั้งมีไม่เพียงพอต่อบุคลากร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ไม่มี Service Mind และไม่มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ

สรยา เมืองมูล (2550) ศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดสรรเงินรางวัลของส่วนราชการไทยที่เป็นแบบอย่างการปฏิบัติที่ดี ผลการศึกษาพบว่า มุมมองของผู้บริหารและคณะทำงานที่มีต่อการจัดสรรเงินรางวัล เห็นว่าหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรางวัลมีความเหมาะสมชัดเจนดี และการจัดสรรเงินรางวัลมีความยุติธรรม ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน อีกทั้งเงินรางวัลยังช่วยให้บุคลากรเกิดความกระตือรือร้น แต่เงินรางวัลมีจำนวนน้อยเกินไปไม่ช่วยจูงใจบุคลากรเท่าที่ควร

ผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรเงินรางวัลตามแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ พบว่า ด้านการบรรลุวัตถุประสงค์โดยรวมของการจัดสรรเงินรางวัลอยู่ในระดับสูง แม้ว่าบุคลากรจะมองว่าประสิทธิภาพ และความยุติธรรมในการจัดสรรเงินรางวัลอยู่ในระดับต่ำ เช่นเดียวกับมุมมองของบุคลากรด้านหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการจัดสรรเงินรางวัลชัดเจน โปร่งใส สำหรับความเข้าใจในแผนการจัดสรรเงินรางวัล และแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้นหลังจากการจัดสรรเงินรางวัล พบว่าผลสัมฤทธิ์อยู่ในระดับต่ำ มีเพียงมุมมองด้านความเข้าใจและตระหนักในความเป็นเครื่องมือจูงใจบุคลากรของแผนการจัดสรรเงินรางวัลเท่านั้น ที่อยู่ในระดับสูงมาก

การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรางวัลของแต่ละส่วนราชการ ควรกำหนดให้ชัดเจน และครอบคลุมภาระงานทั้งส่วนที่กำหนดเป็นตัวชี้วัด และส่วนที่เป็นงานประจำ ผู้บริหารและคณะทำงานจัดสรรเงินรางวัล ควรมีการสื่อสารและการเผยแพร่หลักเกณฑ์การพิจารณา ก่อนที่จะมีการพิจารณาจัดสรรเงินรางวัลอย่างทั่วถึง นอกเหนือจากการประชุมเฉพาะกลุ่มผู้บริหาร การให้สิทธิผู้ได้รับรางวัลของสำนักงาน ก.พ.ร. ควรขยายให้ครอบคลุมบุคลากรอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการและลูกจ้างประจำ ให้มีส่วนในการได้รับการจัดสรรเงินรางวัลด้วยเช่นเดียวกัน

อภิรดี โรจนประดิษฐ (2552) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแม่เหียะ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า บริการสาธารณะที่เทศบาลจัดบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่เป็นการให้บริการที่มีประสิทธิผล แต่เนื่องจากความคิดเห็นที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแม่เหียะ โดยภาพรวมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกตามรายด้านพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง บริการในด้านดังกล่าวอาจไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ อาจสืบเนื่องมาจากการให้ความสำคัญในการให้บริการและความต้องได้รับมีความแตกต่างกัน ถึงแม้ว่าเมื่อพิจารณาในภาพรวม ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ต่างให้ความสำคัญต่อการบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นอันดับแรก แต่กลับมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการยังคงต้องการให้เทศบาลตำบลพัฒนาบริการขั้นพื้นฐาน หรือบริการที่เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ในเขตเทศบาลให้เป็นบริการที่มีคุณภาพดีก่อน ซึ่งในขณะที่ผู้บริหารเทศบาลตำบลมองข้าม ในจุดนี้ไปแล้ว อาจเป็นเพราะบริการขั้นพื้นฐานเหล่านี้เป็นหน้าที่ประจำที่เทศบาลตำบลจะต้องจัดไว้บริการแก่ประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้นผู้บริหารจึงมองไปยังการพัฒนาในขั้นที่สูงกว่า คือ ในเรื่องของการจัดภูมิทัศน์ของเมือง การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน และความคาดหวังในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งในความเป็นจริงการพัฒนาโดยการสร้างสิ่งใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เป็นเรื่องที่คนทั่วไปสามารถมองเห็นได้ง่ายกว่าการพัฒนาปรับปรุงในสิ่งเดิม

โดยสรุป จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบถึง ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทย ในการนำระบบสิ่งตอบแทนจูงใจมาใช้ในระบบราชการ ในประเด็นต่างๆ และนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยประกอบด้วย 1) ประเด็นการนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ด้วยเทคนิค และวิธีการบริหารราชการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภาครัฐตามแนวทฤษฎีการบริการบ้านเมืองที่ดี ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย และการปฏิรูประบบราชการไทย 2) การ

บริหารราชการสมัยใหม่ที่น่าแนวคิดของภาคเอกชนมาใช้ ตามแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการนำระบบสิ่งจูงใจมาใช้ในระบบราชการ 3) การประเมินผลของบุคลากร และองค์การ เพื่อนำไปสู่การรับเงินรางวัลประจำปีจากผลการปฏิบัติงาน

จากผลจากการศึกษาของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่พบว่า เงินรางวัลประจำปี ไม่ได้เป็นสิ่งจูงใจให้พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เนื่องจากหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการประเมินผลไม่มีความเป็นธรรม ขาดมาตรฐานของการประเมิน ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นมาจากการทำงานของบุคคลเดิม บุคลากรส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญของการประเมิน ประกอบกับการบริหารงานของ อปท. ในมิติต่างๆ ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากขาดการประสานงาน และการมีส่วนร่วมของทั้งบุคลากร และประชาชน ในขณะที่ ประชาชนมีความพึงพอใจต่อสิ่งสาธารณูปโภค อาคาร สถานที่ ของ อปท. แต่ไม่พึงพอใจต่อการให้บริการของ อปท. เท่าที่ควร และสิ่งที่สำคัญ คือ งบประมาณของ อปท. มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน จึงอาจเกิดผลกระทบต่อท้องถิ่น หากนำงบประมาณมาจัดสรรเป็นเงินรางวัลประจำปี ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ จึงได้นำประเด็นต่างๆ มาเป็นส่วนประกอบในการศึกษา เพื่อค้นหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาทั้งหมด ทำให้ผู้วิจัยทราบถึงแนวทางการบริหารงานภาครัฐ ที่มีพัฒนามาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งมาถึงกระแสการปฏิรูประบบราชการ ในเกือบทุกประเทศ โดยมุ่งเน้นบุคลากรภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ หรือการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่นำแนวคิดของการบริหารจัดการภาคเอกชนมาใช้ ซึ่งเห็นว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญขององค์การ ดังนั้นการบริหารบุคลากรของภาครัฐ ย่อมต้องมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ภาครัฐจะต้องมุ่งพัฒนาปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์ของตน เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้มีความทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตรงต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

องค์การภาครัฐถือเป็นองค์การสาธารณะที่มุ่งเน้นประสิทธิผลขององค์การ คือการตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และเป็นไปเพื่อสร้างความเสมอภาค และเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคม และประเทศชาติ ซึ่งการมุ่งประสิทธิผลขององค์การนั้น ได้นำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ ในขณะที่การจัดการภาครัฐ ได้มีและพัฒนามาสู่แนวคิดการกระจายอำนาจ เช่นเดียวกับในประเทศไทยที่มีการกระจายอำนาจลงไปสู่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงทำให้จำเป็นต้องมีการประเมินผลองค์กร เพื่อให้ทราบว่าองค์กรแต่ละองค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ ภารกิจ หรือดำเนินงาน ได้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างไร ซึ่งทั้งหมดเป็นไปเพื่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญนั่นเอง

ในขณะที่บุคลากรภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญ ในการทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร ตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น การบริหารบุคลากรย่อมต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องมุ่งพัฒนาปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้บุคลากรมีความทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น นอกเหนือจากการประเมินผลองค์กรแล้ว ยังมีเรื่องของประโยชน์ตอบแทนและสิ่งจูงใจ ที่สร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งของภาครัฐ เพื่อให้เป็นไปในการดำเนินงานขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามแนวคิดการกระจายอำนาจถือเป็นองค์กรสาธารณะที่มีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เช่นเดียวกัน ดังนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรนั้น การให้ประโยชน์ตอบแทนและสิ่งจูงใจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีด้วยเช่นกัน จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ต้องการทราบถึงรูปแบบของการจ่ายเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลควรเป็นอย่างไร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ เกิดขึ้นตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ และการกระจายอำนาจด้วยเหตุผลเพื่อให้การบริการประชาชนอย่างทั่วถึง และใกล้ชิดด้วยความเสมอภาค

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่มากมาย ด้วยสาเหตุที่แตกต่างหลากหลาย เช่น ความไม่เข้าใจต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติต่างๆ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกขององค์กร การมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม จึงทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นด้วยความล่าช้า ไม่เป็นไปตามแนวทางปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรเป็นตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน เพื่อตรวจสอบการดำเนินการขององค์กร นับตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่เป็นไปตามการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในส่วนของประโยชน์ตอบแทนและสิ่งจูงใจของ

ภาครัฐ ซึ่งทุกคนจะได้รับเงินรางวัลจำนวนตั้งแต่ 1 ถึง 5 เท่าของเงินเดือน ตามแต่ผลคะแนนจากการประเมินที่ได้รับ

โดยภาพรวม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินงบประมาณมาจ่ายเป็นเงินรางวัลประจำปีเป็นจำนวนมาก เป็นสาเหตุที่ทำให้บุคลากรภาครัฐอื่น รวมถึงประชาชนผู้เสียภาษีเกิดความสงสัย เนื่องจากที่ผ่านมาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ประกอบกับการที่ผู้วิจัยได้พิจารณาถึงความไม่ไปในทิศทางเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่และสิ่งจูงใจของภาครัฐที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของวิลเลียมสัน ที่ระบุว่า “เป็นสิ่งที่แน่นอนว่าสิ่งจูงใจทุกอย่างของภาครัฐ มิได้ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนที่สูงขึ้น เนื่องจากพนักงานในภาครัฐไม่เคยที่จะชำระรักษา หรือพยายามที่จะประหยัดค่าใช้จ่ายในภาครัฐแต่อย่างใด” และเมื่อผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งแนวคิด ทฤษฎี และหลักการบริหารจัดการองค์กร ตลอดจนปรัชญาและแนวคิดทางการศึกษาด้านการบริหารองค์กร และการบริหารบุคคลในองค์กรของสำนักต่างๆ รวมถึงผลงานที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาถึง

1. ปรัชญา แนวคิดพื้นฐานในการบริหารองค์กร และบุคลากรที่มีวิวัฒนาการ และมีรากฐานการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน
2. การพัฒนาของประเทศไทยที่ได้นำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ 7 องค์ประกอบ ได้แก่
  - 2.1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการ และวิธีการทำงาน
  - 2.2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
  - 2.3 การปรับรื้อระบบการเงิน และการงบประมาณ
  - 2.4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน
  - 2.6 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม
  - 2.6 การเสริมสร้างความทันสมัย และ
  - 2.7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
3. ระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทยที่ประกอบไปด้วย
  - 3.1 ค่าตอบแทน
  - 3.2 สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล

ซึ่งการศึกษาปัจจัยทั้งหมดเป็นไปเพื่อการตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ที่ต้องการทราบถึงเหตุผลในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่น เป็นกรณีพิเศษ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำแนวคิดมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐของไทย

หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีความสำคัญในการมุ่งไปสู่การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลประจำปี ดังนั้นจึงต้องการศึกษาถึง

1. ระเบียบ กฎหมาย ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดประโยชน์ตอบแทน
2. เกณฑ์ตัวชี้วัดที่ใช้เป็นเครื่องมือในการวัดและประเมินผลในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน
3. ความสอดคล้องและเหมาะสมกับการบริหารภาครัฐในการปฏิบัติหน้าที่ และการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

ความสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา คือ การพิจารณาในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องการศึกษาถึง

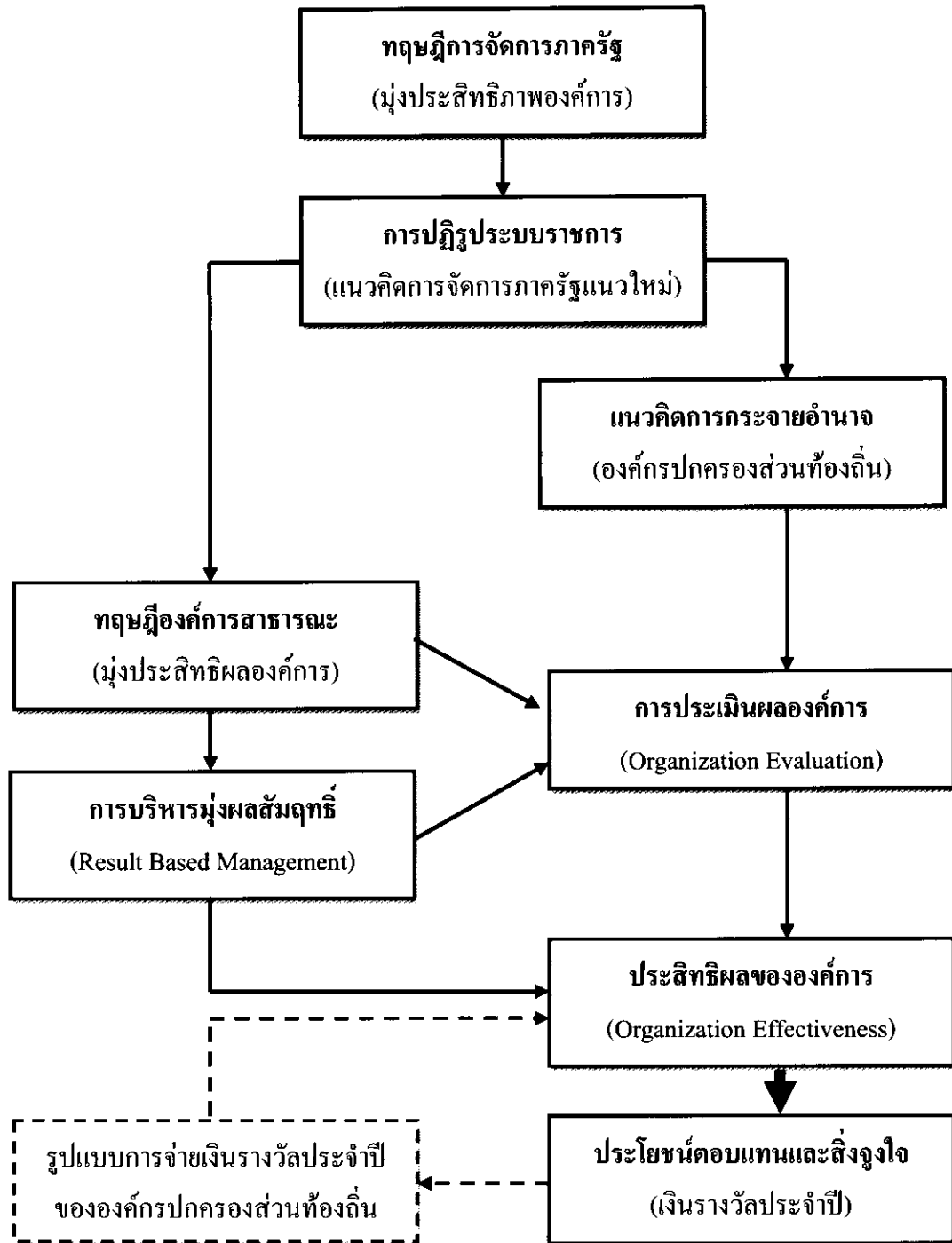
1. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
  - 1.1 การจัดสรรทรัพยากร
  - 1.2 การให้บริการ
2. ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
  - 2.1 ผลสำเร็จของงาน
  - 2.2 การตอบสนองความต้องการของประชาชน
3. แรงจูงใจที่นำไปสู่การกำหนดประโยชน์ตอบแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
  - 3.1 การจัดสรรเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน
  - 3.2 ความสามารถในการจ่ายขององค์กร
  - 3.3 ความไม่ซับซ้อนของระบบ และ
  - 3.4 ความโปร่งใส และการเป็นที่ยอมรับของบุคลากร เพื่อตอบคำถาม

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3

เมื่อได้ทราบถึงปัจจัยองค์ประกอบทั้งหมดที่ทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อแล้ว ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์เพื่อพัฒนารูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ โดยนำหลักทฤษฎีการบริหารองค์การและการบริหารบุคลากรภาครัฐ เพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนารูปแบบ เพื่อให้การจัดสรรรางวัลที่เป็นสิ่งจูงใจ กับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงในทางที่ดีขึ้น ซึ่งรายละเอียดทั้งหมดที่กล่าวมาสามารถแสดงเป็นภาพกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดังต่อไปนี้



กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี



ภาพ 2 แสดงภาพรวมกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

### กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 3 แสดงภาพรวมกรอบแนวคิดในการวิจัย

### บทที่ 3

#### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยออกแบบโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาข้อมูลเอกสารจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ และจากบุคคลโดยการสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม ซึ่งผู้วิจัยต้องการศึกษาวิเคราะห์ถึง การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลที่เกิดจากการจ่ายเงินรางวัลประจำปี รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และส่งผลในการจ่ายเงินรางวัล เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ที่สอดคล้องกับการบริหารราชการตามแนวทางปฏิรูประบบราชการ พร้อมระบุข้อเสนอตามหัวข้อการวิจัย เพื่อนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### สถานที่ดำเนินการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยมุ่งศึกษาที่มาของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ขององค์การ จึงเลือกศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยถือเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ของจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปฏิบัติแบบเดียวกันทุกแห่ง

#### ประชากรในการวิจัย

ผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยครั้งนี้ มี 5 กลุ่ม อยู่ในพื้นที่ 13 อำเภอ จาก 25 อำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 27 คน และจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ จำนวน 3 คน และผู้วิจัยทำให้ความคลาดเคลื่อนต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการสุ่มตัวอย่าง (Sampling Error) มีน้อยที่สุด เพื่อลดอคติหรือความลำเอียง (Bias) ต่อการสุ่มตัวอย่าง หรือการเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยการวางแผนการสุ่มตัวอย่างที่ดี โดยใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็น ซึ่งทำให้ลดความคลาดเคลื่อนจากการสุ่มตัวอย่างในเรื่องที่ศึกษาได้ และประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกฯ และรองนายกฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับมอบหมาย และรวมถึงที่ปรึกษานายกเทศมนตรี (เฉพาะเทศบาลนครเชียงใหม่) ที่ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีในฐานะเป็นคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก. จังหวัด) ซึ่งกลุ่มผู้บริหารในฐานะเป็นตัวแทนของทั้งภาคประชาชน ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นแทนประชาชนส่วนหนึ่ง และยังเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง ที่มีอำนาจในการจ่ายเงินรางวัลประจำปีโดยตรง รวม 6 คน เป็นการคัดเลือกแบบสุ่มการกระจายอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยวิธีการนำรายชื่อทั้งหมดของ อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่เขียนใส่กระดาษ และม้วนเป็นวงกลมใส่ภาชนะและจับขึ้นมาครั้งละหนึ่งอันจนครบ 6 อัน จึงได้ตัวอย่างจำนวน 6 ตัวอย่าง เพื่อให้เกิดการกระจายของข้อมูลของตัวอย่าง (พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ, 2547: 244) จากการคัดเลือกตามวิธีการดังกล่าว ได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ตาราง 1 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น

ชื่อหน่วยงาน	อำเภอ	ผู้ให้สัมภาษณ์
1. เทศบาลนครเชียงใหม่	เมืองเชียงใหม่	ที่ปรึกษานายกฯ
2. เทศบาลตำบลหนองหอย	เมืองเชียงใหม่	นายกเทศมนตรี
3. เทศบาลตำบลสันกำแพง	สันกำแพง	รองนายกเทศมนตรี
4. เทศบาลตำบลเมืองนะ	เชียงดาว	นายกเทศมนตรี
5. เทศบาลตำบลริมใต้	แม่ริม	รองนายกเทศมนตรี
6. อบต.แม่ทา	แม่ออน	นายก อบต.

กลุ่มที่ 2 กลุ่มข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัด และรองปลัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย และเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้ได้รับประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี รวม 6 คน เป็นการคัดเลือกแบบสุ่มการกระจายอย่างง่ายเช่นกัน โดยมีวิธีการเช่นเดียวกับกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น จากการคัดเลือกได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ตาราง 2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ชื่อหน่วยงาน	อำเภอ	ผู้ให้สัมภาษณ์
1. องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่	เมืองเชียงใหม่	หัวหน้าฝ่ายบริหาร
2. เทศบาลตำบลสันผีเสื้อ	เมืองเชียงใหม่	รองปลัดเทศบาล
3. เทศบาลตำบลหนองหอย	เมืองเชียงใหม่	ปลัดเทศบาล
4. เทศบาลตำบลบ้านหลวง	จอมทอง	จนท.ฝ่ายการศึกษา
5. เทศบาลตำบลเชิงคอย	คอยสะเก็ด	หัวหน้าฝ่ายพัสดุ
6. อบต.สันทราย	พร้าว	ปลัด อบต.

กลุ่มที่ 3 ข้าราชการอื่น ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่มีส่วนร่วมในการเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นกำลังสำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 6 คน เป็นการคัดเลือกแบบสุ่มการกระจายอย่างเป็นขั้นตอน โดยมีวิธีการนำอำเภอทั้งหมดของ ในจังหวัดเชียงใหม่เขียนใส่กระดาษ และม้วนเป็นวงกลมใส่ภาชนะและจับขึ้นมาครั้งละหนึ่งอันจนครบ 6 อัน หลังจากนั้นนำรายชื่อของหน่วยงานราชการที่ประกอบด้วย ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สถานีตำรวจภูธร และ โรงเรียน เขียนใส่กระดาษ และม้วนเป็นวงกลมใส่ภาชนะและจับขึ้นมาครั้งละหนึ่งอันจนครบ 6 อัน จึงได้ตัวอย่างจำนวน 6 ตัวอย่างจากการคัดเลือกได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ตาราง 3 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มข้าราชการอื่น

ชื่อหน่วยงาน	อำเภอ	ผู้ให้สัมภาษณ์
1. ที่ทำการปกครองอำเภอ	แม่แตง	ปลัดอำเภอ
2. ที่ทำการปกครองอำเภอ	ฮอด	ปลัดอำเภอ
3. ท้องถิ่นอำเภอ	เวียงแหง	ท้องถิ่นอำเภอ
4. โรงเรียน โสคศึกษา	สันทราย	ผู้อำนวยการ
5. สถานีตำรวจภูธร	แม่อาว	ผู้กำกับการ
6. โรงพยาบาลส่งเสริม สุขภาพตำบล	สันทราย	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ

กลุ่มที่ 4 ประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางตรง โดยการเสียภาษีต่างๆ และโดยอ้อม จากการส่งตัวแทนเข้าไปร่วมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของสมาชิกสภาองค์กร และตัวแทนประชาคม เป็นต้น รวม 6 คน เป็นการคัดเลือกสุ่มแบบสะดวก โดยเมื่อผู้วิจัยเดินทางไปสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น ผู้วิจัยได้แวะสถานที่ทำการของผู้นำชุมชน ได้แก่ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการประธานชุมชน เพื่อขอสัมภาษณ์ ตามความสะดวกของผู้ให้ข้อมูล จำนวน 4 ตัวอย่าง ในส่วนของประชาชนผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์จากประชาชนที่เดินทางไปติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 ตัวอย่าง จากการคัดเลือก ได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ตาราง 4 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มประชาชน

ชื่อหน่วยงาน	อำเภอ	ผู้ให้สัมภาษณ์
1. ตำบลสันทราย	พร้าว	กำนัน
2. บ้านสันห้าง	จอมทอง	ผู้ใหญ่บ้าน
3. ชุมชนการเคหะ	เมืองเชียงใหม่	ผู้นำชุมชน
4. บ้านแม่โจ้	สันทราย	ผู้นำชุมชน
5. บ้านสันป่าคำ	สันกำแพง	ประชาชน
6. บ้านเมืองกาย	เมืองเชียงใหม่	ประชาชน

กลุ่มที่ 5 ผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ทราบถึงความเห็นที่มีต่อการจ่ายเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้อเสนอต่างๆ ในการพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ เป็นการคัดเลือกสุ่มแบบสะดวก โดยผู้วิจัยเดินทางไปสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างถึงที่ทำงานของกลุ่มตัวอย่าง และสอบถามถึงผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในประเด็นการวิจัย จากการคัดเลือก ได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ตาราง 5 กลุ่มตัวอย่าง ผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อหน่วยงาน	หน่วยงาน	ผู้ให้สัมภาษณ์
1. ฝ่ายบริหารงานบุคคล	กรมส่งเสริมฯ	สงวนชื่อและตำแหน่งเนื่องจากเกรงว่าข้อมูลอาจสร้างความขัดแย้งทางความคิดเห็น
2. ฝ่ายสวัสดิการ		
3. ฝ่ายกฎหมาย		
4. ศาลากลางจังหวัด	ปกครองจังหวัด	ผู้ช่วยจำจังหวัด
5. ฝ่ายตรวจสอบ	สดง.ภาค 8	หน.ฝ่ายตรวจสอบ
6. ฝ่ายกฎหมาย	สดง.ภาค 8	นิติกร

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ดังนี้

1. การศึกษาเอกสาร (Documentary Study) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสารงานวิจัย ตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และสืบค้นข้อมูลทางเว็บไซต์ บทความวารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีเนื้อหาหรือมีแนวคิดเกี่ยวข้องกับงานวิจัย จากนั้นนำมาสังเคราะห์จัดหมวดหมู่ เพื่อเชื่อมโยงสู่การวิเคราะห์ผลการวิจัย

2. การศึกษาภาคสนาม (Field Study) เป็นการเข้าไปศึกษาข้อมูลในพื้นที่ด้วยตัวของผู้วิจัยเอง โดยใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) โดยผู้วิจัยเข้าร่วมในการสนทนา ในประเด็นการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของผู้เกี่ยวข้อง จัดบันทึกสถานการณ์และพฤติกรรมของบุคคลเพื่อใช้เป็นข้อมูลควบคู่ไปกับวิธีการอื่นๆ

3. การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview) โดยผู้วิจัยเลือกวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อหาคำตอบจากความแตกต่างด้านความคิดเห็น โดยผู้วิจัยแบ่งสถานะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 กลุ่ม ดังปรากฏในประชากรการวิจัย

4. จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 13 คน และในครั้งที่ 2 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2557 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตรมหาวิทาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 16 คน เพื่อร่วมกันวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นการวิจัยร่วมกัน และตรวจสอบรูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัล

ประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ที่ผู้วิจัยได้พัฒนารูปแบบในเบื้องต้น และนำเสนอต่อที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุมใช้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรูปแบบ ร่วมพิจารณาเพื่อเพิ่มเติมเนื้อหา ปรับปรุง และแก้ไขรูปแบบที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ เพื่อให้การพัฒนา รูปแบบมีความสมบูรณ์ และสามารถนำไปใช้ใน อปท. ได้

### ขั้นตอนในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งวิธีการวิจัยออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** การวิจัยภาคเอกสาร (Document Research) ที่ได้มาจากการสำรวจ เอกสารแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ เอกสารตำราที่เกี่ยวข้องกับหลักปรัชญาและ แนวคิดด้านการพัฒนาทาง การบริหาร กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติ เอกสารวิชาการและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อนำมา วิเคราะห์หาข้อสรุปในแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ

ผู้วิจัยพิจารณาความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของเอกสารแต่ละฉบับ การ ตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งทำการตรวจสอบใน 4 วิธี คือ

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูล ที่ผู้วิจัยได้นำนั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ได้แก่

1.1 แหล่งเวลา หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างเวลากัน เช่น ข้อมูลผลการปฏิบัติงาน ด้านการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. ในปีงบประมาณที่ต่างกัน จะเหมือนกันหรือไม่

1.2 แหล่งสถานที่ หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กัน เช่น อปท. ที่ตั้งอยู่คนละ อำเภอ จะให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการทำงาน จะเหมือนกันหรือไม่

1.3 แหล่งบุคคล หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป เช่น การสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลของ อปท. จากบุคคลกลุ่มเดียวกัน ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) คือ ตรวจสอบ ว่า ผู้วิจัยได้ข้อมูลแตกต่างกันอย่างไร โดยทดลองเปลี่ยนตัวผู้สังเกตในการเก็บข้อมูลการวิจัยและ สังเกตพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูล เช่น ผู้วิจัยให้ผู้อื่นสนทนากับผู้เกี่ยวข้องกับการได้รับเงินรางวัล ประจำปี และได้เห็นถึงปฏิกิริยาคัดค้านหากจะให้มีการยกเลิกเงินรางวัล เป็นต้น

3. การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) คือ การตรวจสอบ ว่า ถ้าผู้วิจัยใช้แนวคิด ทฤษฎีที่ต่างไปจากเดิม จะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่าง กันมากน้อย เพียงใด เช่น การตีความหมายระหว่างการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาวิเคราะห์ร่วมกับ



แนวความคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่นำมาใช้ในระบอบราชการ จะมีข้อมูลส่วนใดบ้างที่มีความสอดคล้อง หรือความแตกต่างอย่างไร

4. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือ การใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น ใช้วิธีการสังเกตควบคู่กับการซักถาม พร้อมกันนั้นก็ศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสาร เช่น การสังเกตพฤติกรรมของผู้รับบริการใน อปท. ควบคู่กับการสอบถามถึงความพึงพอใจในการให้บริการ พร้อมทั้งนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับผลการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้อง จากหนังสือ คำรา และเอกสารการวิจัย (สุภางค์ จันทวานิช, 2553: 128-130)

การวิเคราะห์ข้อมูลของเอกสารที่ค้นคว้าไว้ข้างต้น กระทำโดยการตรวจสอบความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้ของข้อมูลที่ได้คัดเลือกมา เพื่อจับใจความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และทำการจัดบันทึกแต่ละใจความที่ได้ เสมือนว่าเอกสารแต่ละเล่ม คือ คำตอบของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย เป็นไปเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และข้อที่ 2

**ขั้นตอนที่ 2** การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ประกอบด้วย

2.1 การสังเกต (Observation) ผู้วิจัยใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) โดยผู้วิจัยร่วมในการสนทนา และสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างในประเด็นการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีจากผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ข้าราชการอื่น ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในสถานที่ต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้พบกับบุคคลเหล่านี้ โดยผู้วิจัยจับบันทึกความคิดเห็น รวมถึงสังเกตการใช้น้ำเสียง การแสดงออกทางสายตา และอากัปกิริยา ของแต่ละบุคคลที่ระหว่างการสนทนา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาควบคู่ไปกับวิธีการอื่นๆ เช่น ข้อมูลจากพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สนทนาด้วยอาการตัดพ้อ ระบุว่า “คนที่ทำงานอยู่ตลอดก็จะทำอยู่อย่างนั้นประจำ คนที่ไม่ทำก็สบาย แต่เงินก็ได้เท่ากัน” เป็นต้น

2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อหาคำตอบจากความแตกต่างด้านความคิดเห็น โดยผู้วิจัยแบ่งสถานะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 กลุ่ม ดังปรากฏในประชากรการวิจัย

ก่อนการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้สร้างแนวการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งครอบคลุมประเด็นในการบริหารงาน และการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย จำนวน 9 ประเด็น เพื่อทราบความคิดเห็นและบทบาทของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants Interview) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทดสอบความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือได้ของแนวทางการสัมภาษณ์ โดยใช้เกณฑ์ความ

เที่ยงตรงของการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งความเที่ยงตรงภายในและความเที่ยงตรงภายนอก (สุภางค์ จันทวนิช, 2540: 176-177) โดยผู้วิจัยได้สร้างประเด็นข้อคำถามที่ได้จากการวิจัยเอกสาร จากนั้นนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในด้านการบริหารองค์การและการบริหารบุคคล จำนวน 3 ท่าน ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 6 แสดงรายละเอียดผู้เชี่ยวชาญที่ตรวจสอบประเด็นข้อคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ความเชี่ยวชาญ
1. ดร.พิศมัย ตรีวิธา	- อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐ ประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	- การบริหารการพัฒนา - การบริหารองค์การ
2. นางอัมรารวรรณ ลิ้มเต็งเลิศ	- กรรมการผู้จัดการบริษัทสห พานิชจำกัด - ผู้พิพากษาสมทบคดีแรงงาน ในศาลแรงงานภาค	- การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในองค์การ (คัดเลือกเนื่องจากต้องการ ความคิดเห็นจากภาคเอกชน)
3. นางสาวดารากร ดวงฤทธิ์	- นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน ชำนาญการพิเศษ สำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8	- การตรวจสอบและประเมิน ผลองค์การ

ซึ่งผู้วิจัยได้ขอความอนุเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญ ในการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้โดยการตรวจสอบเนื้อหาของคำถาม สักส่วนและจำนวนข้อคำถามให้ตรงตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 ก่อนนำไปสัมภาษณ์ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะได้ผลการวิจัยที่ดีและถูกต้องที่สุด ซึ่งแนวคำถามที่กำหนด ผู้วิจัยสร้างขึ้นและจัดลำดับไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ แนวคำถามจะช่วยบอกผู้ทำการสัมภาษณ์ว่า ควรจะดำเนินการสัมภาษณ์ไปในทิศทางใด มีโครงสร้างที่ไม่เคร่งครัดและสามารถยืดหยุ่นได้มาก เป็นคำถามปลายเปิด ไม่มีการเตรียมคำตอบไว้ล่วงหน้า (ชาย โพธิ์สิตา, 2554: 262) เช่น ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการนำแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ท่านมีความคิดเห็นว่าคุณควรให้มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประเมินผล ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 3** นำผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ มาสังเคราะห์ และกำหนดรูปแบบ เพื่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสม และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารองค์การภาครัฐและการปฏิรูประบบราชการ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตามกรอบแนวคิดที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทฤษฎี แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ มาค้นหาทสรูป และนำข้อมูลมาประมวลหาความชัดเจน ในการกำหนดแนวทางตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยในส่วนของ การสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ผู้วิจัยนำข้อมูลมาทำการจัดระเบียบและให้รหัสข้อมูลในกระบวนการวิเคราะห์ โดยการให้รหัสแบบนิรนัย (Deductive) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดรหัสคำพูดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการตอบคำถามของผู้ให้ข้อมูลไว้ล่วงหน้า ขณะที่กำหนดข้อความ เช่น คำว่า “SUGGESTION” เป็นรหัสคำพูดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นของคำถามว่า “ท่านมีข้อเสนอแนะในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ที่นำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร” และการให้รหัสแบบอุปนัย (Inductive) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว พิจารณาว่ามีเรื่องสำคัญอื่นที่เพิ่มขึ้นมาจากรหัสเดิมที่กำหนดไว้ก่อนหน้าหรือไม่ เช่น คำว่า “AMOUNT” เป็นรหัสที่เกิดจากข้อค้นพบว่า “เงินรางวัลที่ได้รับเป็นจำนวนมากเกินไป” เป็นต้น (ชาย โพธิสิตา, 2554: 348)

**ขั้นตอนที่ 4** นำเสนอข้อมูลและทำการตรวจสอบรูปแบบ การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดปัญหาหรือหัวข้อ รวมทั้งคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัยให้เหมาะสม เช่น ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่มีอะไรบ้าง และ รูปแบบที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร เป็นต้น

4.2 กำหนดประชากรเป้าหมายในการวิจัย และคัดเลือกตัวแทนเพื่อร่วมในการสนทนากลุ่มให้เหมาะสมกับเรื่องและหัวข้อการวิจัย โดยกำหนดตัวแทนจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารท้องถิ่น 2) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น 3) ข้าราชการอื่นที่ปฏิบัติงานร่วมกับ อปท. 4) ผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล อปท. และ 5) ประชาชนทั่วไป ซึ่งทั้งหมดเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และเพิ่มเติมในส่วนของนักวิชาการ ให้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้คำแนะนำในเชิงทฤษฎี

**ขั้นตอนที่ 5** นำเสนอข้อเสนอและอภิปรายผล โดยการนำบทสรุปจากการสังเคราะห์ข้อมูลและการตรวจสอบโดยวิธีการสนทนากลุ่ม มาเขียนบรรยายในลักษณะพรรณนาความ และเขียนเป็นรูปเล่มรายงาน โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นบท เพื่อให้ง่ายแก่การเข้าใจ

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำผลการวิเคราะห์มาสรุปผลการวิจัย พร้อมอภิปรายผลเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการนำเสนอรายงานการวิจัยในครั้งนี้ ใช้วิธีการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive Approach) เป็นสำคัญ

1. การวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการวิเคราะห์ข้อมูลของเอกสารที่ค้นคว้าไว้ โดยการตรวจสอบความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้ของข้อมูลที่ได้คัดเลือกมา เพื่อจับใจความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและจัดบันทึกแต่ละใจความที่ได้เสมือนว่า เอกสารแต่ละเล่มคือคำตอบของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย การตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) จากเอกสาร ประกอบกับเอกสารอื่นๆ โดยอาจมีการแบ่งประเภทตามเนื้อหาของเอกสาร และเปรียบเทียบเนื้อหาประเภทต่างๆ ตามเนื้อหา แล้วเปรียบเทียบเฉพาะเนื้อหาเท่านั้น และในการวิเคราะห์เนื้อหา ผู้วิจัยวางระบบข้อมูลโดยการจัดประเภทของคำ และข้อความที่จะวิเคราะห์ ซึ่งเป็นการจัดประเภท (Categories) ประกอบด้วย 1) จำแนกประเภทสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการวิจัย 2) จำแนกประเภทที่มีการระบุรายละเอียดแนวคิด ตัวแปรให้ชัดเจนที่สุด 3) สร้างความเด่นชัดในการสรุปข้อมูล 4) ไม่ควรมีความซ้ำซ้อนกัน และ 5) ใช้หลักการเดียวกันในการจัดระบบทดลองงานวิจัย และวิเคราะห์ เป็นไปเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และข้อที่ 2 แล้วสรุปผลเชิงพรรณนา เช่น การรวบรวมข้อมูลด้านกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินรางวัลประจำปีของ อปท. มาทำการศึกษา และแยกเนื้อหาของรายละเอียดที่มีความสอดคล้องกัน มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เป็นต้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้รหัสแบบนิรนัย (Deductive) ผู้วิจัยได้เตรียมรหัสไว้ล่วงหน้า และประมวลประเภทของข้อมูล และคุณลักษณะ (Properties) ของข้อมูลเข้าด้วยกัน และเชื่อมโยงข้อมูลเหล่านั้น เลือกเฟ้นเป็นเหตุการณ์ที่เป็นกุญแจสำคัญ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดที่ได้จากการสรุปลักษณะความสัมพันธ์ของข้อมูลต่างๆ คุณสมบัติของข้อมูลที่ได้อาศัยคลัง

และที่แตกต่างกัน ทำให้ข้อมูลที่ได้มีความชัดเจนมากขึ้น และทำให้ผู้วิจัยสามารถสร้างข้อสรุป เมื่อผู้วิจัยได้เปรียบเทียบจนข้อมูลอึดตัวแล้ว

3. การวิเคราะห์และแปลผลข้อมูลการจัดสนทนากลุ่ม จากการขออนุญาตบันทึกข้อมูลการดำเนินการสนทนาให้ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการ ให้เกิดการอภิปรายครบถ้วนโดยใช้เครื่องบันทึกเสียงโดยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยไม่ชี้นำคำตอบที่ต้องการให้เกิดข้อมูลในเครื่องบันทึกเสียงจะถูกถอดออกมาเป็นบทสนทนาเพื่อนำไปวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการทำเครื่องหมายในข้อความสำคัญแล้ว มีการจัดหมวดหมู่ เช่น ที่ประชุมมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในเรื่องของการทุจริต คอร์รัปชันที่เกิดขึ้นใน อปท. ควรมีตัวชี้วัดในการประเมินผลการดำเนินการในด้านนี้เพิ่มเติม หรือความเห็นพ้องในที่ประชุมว่า ควรเพิ่มตัวชี้วัดที่ให้อปท. มีการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้น เนื่องจาก อปท. มีอิสระในการบริหารงานและใช้จ่ายงบประมาณ สามารถสร้างนวัตกรรมให้แก่ชุมชนได้ง่ายกว่าหน่วยงานอื่น เป็นต้น

### กรอบวิธีการดำเนินงานวิจัย



ภาพ 4 แสดงกรอบเครื่องมือดำเนินงานวิจัย

## บทที่ 4

### ผลการวิจัยและวิจารณ์

ในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งอธิบายข้อมูลหรือตอบวัตถุประสงค์การวิจัย โดยแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 4 ตอน ประกอบด้วย 1) ปรัชญาแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) รูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

#### ตอนที่ 1 ปรัชญาแนวคิดพื้นฐานในการกำหนด ประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นมาในการนำแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาถึง 1) หลักปรัชญาและแนวคิดพื้นฐานการบริหารภาครัฐ ที่มีพัฒนาการตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน และในส่วนของประเทศไทยที่นำแนวคิดและพัฒนาการทางด้านการบริหารมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย 2) ศึกษาองค์ประกอบของยุทธศาสตร์การบริหารระบบราชการไทย 7 องค์ประกอบ คือ 2.1) การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน 2.2) การปรับปรุงโครงสร้าง 2.3) การปรับรื้อระบบ การเงิน และการงบประมาณ 2.4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคล และค่าตอบแทน 2.5) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม 2.6) การเสริมสร้างความทันสมัย และ 2.7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 3) ศึกษาถึงระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทย คือ 3.1) ค่าตอบแทน และ 3.2) สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล เป็นการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารวิชาการและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

## ปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน ทางการบริหารภาครัฐ

โลกมนุษย์มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา อย่างไม่เคยหยุดนิ่ง สถานะการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จึงส่งผลกระทบต่อทุกสังคมบนโลกมนุษย์ ในสังคมจำเป็นต้องดิ้นรนต่อสู้ และรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทุกสถานการณ์ เพื่อให้การดำรงชีวิตมีความปลอดภัย มีความเป็นอยู่ที่ดีและเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตไปพร้อมๆ กัน จากการทำมนุษย์ไม่ชอบอยู่เพียงลำพัง แต่ชอบอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม จึงเกิดการพัฒนากลายเป็นกลุ่มต่างๆ ขึ้น ตั้งแต่ครอบครัว เผ่าพันธุ์ ชุมชน สังคม อาณาจักร ไปจนถึงรัฐและประเทศในที่สุด และการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของมนุษย์ทำให้มนุษย์ต้องมีแนวทางหรือวิธีการในการปกครองควบคุมดูแลกัน เพื่อสร้างความสงบสุขและความเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความจำเป็นที่จะต้องค้นหาหลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อสมาชิกภายในกลุ่ม ดังนั้น การที่มนุษย์มีความพยายามในการที่จะสร้างความเข้าใจ เพื่อรับมือต่อปรากฏการณ์แห่งความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้มนุษย์มีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา นั้น มนุษย์ต้องแสวงหาแนวทาง หรือวิธีการที่ดีที่สุดในทางการบริหาร เพื่อเหตุแห่งการป้องกันและแก้ไข จึงมักเกิดคำถามในเชิงปรัชญาเพื่อการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ดังที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ระบุว่า “คำถามเชิงปรัชญาที่ชอบศึกษา เช่น คนเราเกิดมาทำไม เรามีชีวิตเพื่อสิ่งใด ชีวิตของมนุษย์ถูกกำหนดด้วยโชคชะตาหรือกฎเกณฑ์ใด รัฐในอุดมคติควรเป็นเช่นไร ชุมชนควรมีการบริหารแบบใด อะไรคือความดี อะไรคือความงาม นับเป็นคำถามที่ชวนให้ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง” (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551: 3-5) ขณะที่การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงปรัชญาทางการบริหารในแง่มุมต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของมนุษย์กับผลที่เกิดจากการทำงานของมนุษย์ และความสัมพันธ์ระหว่างผลที่เกิดจากการทำงานของมนุษย์กับสิ่งตอบแทนที่มนุษย์จะได้รับ

การที่มนุษย์ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาได้ การบริหารที่เกิดขึ้นจากแนวคิดของมนุษย์ ที่มีความจำเป็นต้องจัดระเบียบเพื่อการอยู่รวมตัวกันเป็นกลุ่มนั้น จึงเป็นวิวัฒนาการที่เกิดขึ้น อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด มีเอกสารที่เป็นหลักฐานอยู่จำนวนมากที่กล่าวถึงการบริหารและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งที่มีความคิดแตกต่างกันและเหมือนกัน จึงทำให้เกิดคำถามที่ว่าจะมีวิธีการบริหารอย่างไรให้ดีที่สุด จากการทำสังคมของมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่อย่างต่อเนื่อง และมีวิวัฒนาการมาเป็นบ้าน เป็นเมือง เป็นประเทศ หรือเป็นอาณาจักร ย่อมจะต้องมีการบริหาร เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น และจากประวัติศาสตร์การบริหารที่มีมาอย่างยาวนานและเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เป็นไปเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคมมนุษย์นั้น การศึกษาถึงปรัชญาการบริหารที่พัฒนาอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นการมุ่งแสวงหาวิธีการ



ในการจัดระเบียบของสังคม และเป็นการแสวงหาความรู้ ความจริง เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในแง่มุมต่างๆ ค้นหากระบวนการ หลักการ และวิธีการทำงาน รวมถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาในสังคมและเป็นการพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น รวมถึงตอบสนองต่อความต้องการด้านความเสมอภาคเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในสังคม ดังนั้นการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของมนุษย์จึงก่อให้เกิดรากฐานทางการบริหารที่มาจากปกรอง ชุมชน สังคม และพัฒนาเป็นรัฐขึ้น และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

การพัฒนาการบริหารรัฐมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง จากแรกที่แห่งใดเป็นประเทศที่แห่งนั้นย่อมมีรัฐ และรัฐย่อมมีการพัฒนาการบริหารตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อการปรับตัวให้ทุกคนที่อาศัยอยู่ในรัฐมีความอยู่ดีมีสุข และได้พัฒนามาเป็นระบบราชการ (Bureaucracy) ตามที่ Max Weber ได้เสนอไว้ โดยเป็นรูปแบบขององค์การขนาดใหญ่ และมีความสลับซับซ้อน ด้วยลักษณะของการมีลำดับชั้นในการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกัน ยึดถือกฎระเบียบในการทำงาน แม้ในปัจจุบัน โลกมีการเปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการก็ตาม การพัฒนาการบริหารยังเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาตามการเปลี่ยนแปลงของโลก รวมทั้งกระแสความพยายามในการปรับปรุงระบบราชการในประเทศต่างๆ ในช่วงปี 1960 เป็นต้นมา จนกระทั่งมีการจัดประชุมวิชาการมินนาวบรูค (Minnowbrook) ขึ้น 2 ครั้งในปี 1968 และในปี 1988 ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันของหลายประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการและบริหารหน่วยงานของรัฐ โดยเริ่มต้นจากประเด็นความจำเป็นของแต่ละประเทศ ที่ต้องการหลักการบริหารที่เหมาะสมต่อสภาพการปกครองของตนเอง โดยแบ่งการประชุมในประเด็นด้านการบริหารออกเป็น 2 ฝ่าย ระหว่างฝ่ายการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) และการบริหารงานภาคเอกชนหรือการบริหารธุรกิจ (Private Administration) ซึ่งในที่ประชุมได้พิจารณาาร่วมกันถึงการบริหารภาครัฐที่มีบทบาทภารกิจ หน้าที่ และขอบข่ายกว้างขวางมากกว่าเอกชน มีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างใกล้ชิด มุ่งเน้นการบริการให้สอดคล้องและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์สุขและความอยู่ดีกินดีของประชาชน และการบริหารงานของภาครัฐเป็นการบริหารที่มีได้มุ่งหวังผลกำไร แตกต่างกับภาคเอกชนที่ต้องทำหน้าที่และบริหารงานให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ หรือผลตอบแทนในรูปแบบของกำไรมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตามภาคเอกชนมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากกว่าภาครัฐ แต่ภาคเอกชนก็ไม่สามารถทำงานบางอย่าง ที่รัฐทำได้ การประชุมดังกล่าวจึงทำให้มีการพิจารณาถึงการบริหารงานของภาครัฐและภาคเอกชน ที่ต้องหันมามองหลักการบริหารร่วมกันหรือการมองกรอบการบริหารของแต่ละส่วน

จากความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศต่างๆ ทำให้การบริหารงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที การบริหารภาครัฐจึงพัฒนาไปสู่การบริหารสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อค่านิยมในเรื่องของการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้วยการนำปัจจัยที่สำคัญขององค์การทั้งภายในและภายนอกมาพิจารณา เพื่อพัฒนาระบบกระบวนการ เทคนิคและวิธีการที่ทันสมัย เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ หรืออื่นๆ มาประยุกต์ใช้ให้ทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลง ซึ่งภาครัฐได้นำการบริหารคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จากภาคธุรกิจเอกชนมาเป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน ด้วยการนำองค์ความรู้ต่างๆ มาประยุกต์และปรับตัวเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง ประกอบกับ ยังต้องคำนึงถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วม การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ การสร้างความเสมอภาค และเป็นธรรม รวมถึงการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การมากขึ้น การลดขนาดของราชการที่มีขนาดใหญ่มาแต่เดิม ให้มีขนาดเล็กลงด้วยการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้ตอบสนองการทำงานให้มีความรวดเร็วและทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบนโลก ดังที่ David Osborne และ Ted Gaebler ให้ความเห็นการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไว้ในหนังสือชื่อ Reinventing Government ในปี 1992 ที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกา ก่อให้เกิดวาระการปฏิรูประบบราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความล้มเหลวในการบริหารราชการที่ไร้ประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม และไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ภายหลังจึงได้มีการนำแนวคิดมาประยุกต์และปรับปรุงเพื่อปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง

### แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารในภาครัฐ เป็นการนำหลักการบริหารที่มองถึงความผันแปรต่างๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อปรับตัวในการบริหารของภาครัฐให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป การบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นการแสวงหาหลักการ และวิธีการที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้อย่างสอดคล้องต่อปัจจัยที่เกี่ยวข้องในทุกๆ ส่วน ทั้งด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับปากท้องของประชาชนโดยส่วนรวม ด้านสังคมที่เป็นไปเพื่อการสร้างความเท่าเทียม และเสมอภาคให้เกิดขึ้น ด้านการเมืองที่เป็นการลดการใช้อำนาจครอบงำของระบบการเมืองที่มีต่อระบบราชการ ด้านเทคโนโลยีเป็นการสร้างความทันสมัยในการบริหาร โดยอาศัยเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้การแสวงหาหลักการหรือวิธีการบริหารนั้น เป็นไปเพื่อการปรับปรุงระบบราชการที่ย่อหย่อน ประสิทธิภาพ มีความล่าช้า ขาดความยืดหยุ่นและขาดความคล่องตัว จากสายการบังคับบัญชาที่ยืด ยาวในระบบราชการที่เป็นองค์การขนาดใหญ่ ขณะที่การปรับปรุงการบริหารงานในภาครัฐควรจะเป็น อย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด เป็นคำถามที่ต้อง พิจารณา เนื่องจากผลกระทบที่มีต่อการบริหารเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีความซับซ้อนและไม่แน่นอน ตามสภาพแวดล้อม ดังนั้นภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับค่านิยมในการบริหารงานแบบมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ การสร้างความเสมอภาคและตรงต่อความต้องการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารภาครัฐแนวใหม่นั้น ยังต้องมุ่งเน้นถึงเรื่องของการมอบอำนาจและการ กระจายอำนาจในการตัดสินใจ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกของ องค์การ การมุ่งเน้นการบริหารงานโดยยึดผู้รับบริการเป็นหลัก ซึ่งแนวคิดการจัดการภาครัฐแนว ใหม่ นั้น ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในองค์การภาครัฐมาจนถึงปัจจุบัน

จากกระแสการปฏิรูประบบราชการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วตลอดเวลา นำไปสู่พัฒนาการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้เกิดกระบวนการวางแผนและปรับปรุงระบบ ราชการ หรือเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นการสร้าง นวัตกรรมทางการบริหารด้วยการนำแนวคิดและวิธีการบางอย่างของภาคธุรกิจเอกชนมา ประยุกต์ใช้ เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ หรือการบริหารยุทธศาสตร์ ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนก็ได้ นำเอาแนวคิดการบริหารของภาครัฐมาประยุกต์ใช้ด้วยเช่นกัน เช่น การบริหารงานที่มีความ รับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งในการแบ่งแยกหลักการบริหารของทั้งภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐนั้น จะพิจารณาถึงผลกระทบเครือข่าย บทบาทของประชาชน ความสัมพันธ์กับการเมือง และการ บริหารที่มุ่งเน้นการให้บริการหรือการบริหารที่มุ่งเน้นผลกำไร การตอบสนองต่อความต้องการ การ ใช้อำนาจตามกฎหมาย การมีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรม ตลอดจนถึงความคล่องตัวในการปฏิบัติ ภารกิจ หรือโครงการหรือธุรกิจต่างๆ ในขณะที่การบริหารงานภาครัฐมีขอบเขตที่กว้างขวาง มี กฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของภาคส่วนต่างๆ อย่าง หลากหลาย ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ ทำให้ภาครัฐต้องนำองค์ความรู้และพัฒนาการทางการ บริหารมาปรับใช้กับระบบราชการอยู่ตลอดเวลา เพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และ ไม่หยุดยั้ง ประกอบกับเพื่อให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง และตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนในสังคมได้อย่างถูกต้อง

การเผชิญต่อความเปลี่ยนแปลงทางสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นบน โลกตามกระแส โลกาภิวัตน์นั้น ส่งผลถึงประเทศไทยด้วยเช่นกัน ทำให้การบริหารภาครัฐของไทยต้องมีการ ปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงให้ทันสมัย เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ พร้อมทั้งการสร้างสังคม ฐานความรู้

ซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากฐานควบคู่กับการบริการ การสร้างความรู้ด้านต่างๆ ทั้งด้านสังคม ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีรวมถึง การแก้ไขปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา และปัญหาอื่นๆ เป็นต้น จนกระทั่งเกิดการปฏิรูประบบการเมืองและสังคมขึ้น และตราไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในระบบราชการไทย ขณะที่การปฏิรูประบบราชการดังกล่าว ทำให้รัฐบาลมีบทบาทที่นำและแทรกแซงกิจการสาธารณะต่างๆ ก่อให้เกิดการก้าวกระโดดของบุคลากรที่ต้องอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานในระบบราชการ มีการปรับเพิ่มจำนวนองค์การขนาดเล็กให้มีมากขึ้น เพิ่มจำนวนบุคลากร เจ้าหน้าที่ข้าราชการ และปรับบทบาทหน้าที่ เพื่อการปรับปรุงระบบราชการที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ล้าช้า ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง สิ่งต่างๆ การปฏิรูประบบราชการของไทยจึงเกิดขึ้น จากความจำเป็นที่ประเทศต้องการหลักบริหารที่เหมาะสมกับสถานะการปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารราชการที่สั่งสมมานาน ซึ่งการปฏิรูประบบราชการนั้น มาจากการบริหารที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานนับเริ่มตั้งแต่การบริหารกลุ่มสังคม เป็นต้น ไปจนถึงการบริหารรัฐ เพื่อจัดระเบียบและความเรียบร้อยของสังคม ต่อมา Woodrow Wilson ได้เสนอให้มีการแยกการบริหารออกจากการเมือง ซึ่ง Wilson มองว่า การเมืองเป็นสิ่งชั่วร้าย ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ก่อให้เกิดการทุจริตสิ้นเปลือง ไม่ใช่ประสิทธิภาพในการบริหารเท่าที่ควร จึงควรมีการนำวิธีการบริหารธุรกิจในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารภาครัฐ รวมถึงนำหลักการบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ของ Frederick Taylor เข้ามาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ เพื่อหาวิธีการบริหารงานที่ดีที่สุด

อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาประเทศ โดยที่การบริหารสมัยใหม่ที่นำมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐไทยนั้น เป็นการแสวงหาวิธีในการทำให้รัฐต้องทำลายการผูกขาด เกิดการกระจายอำนาจและมอบอำนาจทางการบริหาร ไม่รวมอำนาจไว้แต่ศูนย์กลางเพียงอย่างเดียว แปรสภาพภารกิจ หรือกิจกรรมของรัฐให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยเห็นว่าเอกชนมีความถนัดมากกว่า รวมถึงการนำหลักการบริหารของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ เช่น การนำระบบการประเมินผลไปใช้ในหน่วยงานของภาครัฐ และการปฏิรูประบบงบประมาณของไทยให้เป็นการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์อย่างคุ้มค่า การปรับปรุงระเบียบข้อกฎหมายที่ล้าหลังไม่ทันสมัย และสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในภาครัฐ โดยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐได้ ซึ่งเป็นการยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้เป็นมืออาชีพ เช่นเดียวกับการบริหารในภาคเอกชน ประกอบกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ยังมุ่งเน้นการศึกษาและทำความเข้าใจของมนุษย์ต่อองค์การและการทำงาน ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ในการบริหารงานระหว่างมนุษย์กับองค์การ ให้เกิดการ

ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หน้าที่ และความรับผิดชอบ อย่างชัดเจน การจัดโครงสร้างการทำงาน การจัดทำเอกสารและรายงานการตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น และยอมรับผลการปฏิบัติงานของภาครัฐตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

### การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

กระแสการปรับปรุงการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก จนนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย และถูกตราเป็นกฎหมายหลักของประเทศ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตราที่ 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น พร้อมทั้งให้อิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานและตามมาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ที่ระบุถึง รายละเอียดและเหตุผลเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเองดีที่สุด ซึ่งเป็นหลักการปรับปรุงการบริหารประเทศ ที่ลดการบริหารระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง อีกทั้งยังเป็นการสร้างรากฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งไปสู่ระดับท้องถิ่น ดังที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ได้กล่าวไว้ว่า “ไม่มีประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศใดเลยที่รัฐบาลกลางไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีแต่ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาเท่านั้น ที่อำนาจแทบทุกอย่างกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ท้องถิ่นได้แต่รอคอยคำสั่งและความเมตตาช่วยเหลือจากรัฐ ไม่อาจตัดสินใจอะไรได้ การปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงเป็นอีกส่วนหนึ่งของอารยธรรมโลก เป็นการสร้างสรรค์ของมนุษย์อีกส่วนหนึ่ง ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากที่สุด” (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551: 17-21) เมื่อพิจารณาจากข้อความที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้กล่าว มาการปรับปรุงรูปแบบการบริหารประเทศโดยการปฏิรูประบบราชการ ถือเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการทางด้านการบริหาร ที่เป็นการแสวงหาหลักการ วิธีการ หรือรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองประเทศตามปรัชญาการบริหาร เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและการแก้ไขปัญหาของประเทศนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม หลักการปกครองตนเองด้วยการให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางการบริหาร ที่เปิดโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์และการเข้าถึงของประชาชน ด้วยการมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ และการมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ในการบริหารชุมชนท้องถิ่นของตนเองอย่างเป็นทางการภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นหลักการบริหารราชการแนวใหม่ ที่สร้างความ

ทันสมัยในทางการบริหารให้เกิดขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และให้ทันทั่วถึงต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่นเอง ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร การตัดสินใจนั้น เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานภาครัฐและประชาชน รวมถึงภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงแสดงให้เห็นความจำเป็นที่ระบบการบริหารภาครัฐ ต้องปรับปรุงและปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

จากการวิจัยเอกสารทำให้ทราบถึง พัฒนาการทางการบริหารที่มีวิวัฒนาการมาเป็นการบริหารภาครัฐ มีประวัติศาสตร์มายาวนาน โดยที่การบริหารนั้นเป็นสิ่งที่ต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อบริเวณแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้การบริหารภาครัฐย่อมเป็นไปเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขของสังคม จากการที่ธรรมชาติได้สรรสร้างให้มนุษย์ไม่สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวเพียงลำพังโดยไม่มีกรพึ่งพาอาศัย ต้องอยู่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม จึงต้องแสวงหาวิธีการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย เสมอภาคและเท่าเทียม ศาสตร์แห่งการบริหารจึงเกิดขึ้น และพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากลักษณะของการปกครองที่ต้องมีผู้นำเพื่อดูแลความเป็นอยู่ของสังคมโดยรวม และเมื่อมีการติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มหรือสังคมอื่นเกิดเป็นระบบสังคมที่ใหญ่ขึ้น เกิดระบบเศรษฐกิจ การค้า การพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ พัฒนาการเหล่านี้ล้วนอาศัยหลักการบริหารเป็นเครื่องมือ ในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้งสิ้น แม้กระทั่งแนวคิดทางการบริหารยุคใหม่ตามที่ Peter F. Drucker กล่าวไว้ว่า “การบริหารจัดการได้เป็นส่วนประกอบทางสังคม และเศรษฐกิจที่สำคัญของการพัฒนาบนโลกภายในระยะเวลาไม่ถึง 150 ปี ด้วยการสร้างระบบเศรษฐศาสตร์ให้กับโลก โดยการให้ผู้คนนำความสามารถมาใช้งานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน” (วีระรุช มาฆะศิรินันท์, 2553: 349 -352) ขณะที่มีการพัฒนาด้านการบริหารอยู่ตลอดเวลา การศึกษาปรัชญาการบริหารภาครัฐ ก็มีความสำคัญและมีพัฒนาการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ซึ่งพื้นฐานทางการบริหารภาครัฐที่มีรากฐานจากการปกครอง และการจัดระเบียบเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและความเป็นธรรมของสังคม ในการรวมกลุ่มและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ด้วยลักษณะของมนุษย์ที่มีความแตกต่างกันตามธรรมชาติ และมีความเปลี่ยนแปลงทางความต้องการอยู่ตลอดเวลา การบริหารภาครัฐจึงต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน และวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทันต่อกระแสความเปลี่ยนแปลง และผลกระทบต่อบริเวณที่เกี่ยวข้อง ปรัชญาการบริหารภาครัฐจึงเป็นการมุ่งแสวงหาความรู้ ความจริง ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา และการค้นหาหลักการและวิธีการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาในการพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิม ด้วยเหตุผลในการตอบสนองความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากทั้งธรรมชาติ มนุษย์ และสิ่งแวดล้อม

ขณะที่ วรเดช จันทรรอร อธิบายว่า “สิ่งที่ควรจะศึกษาอย่างยิ่งในปรัชญาการบริหาร ภาครัฐก็คือ การแสวงหาความรู้ ความจริง ในกระบวนการปกครองของรัฐทั้งหมด ว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ประเด็นของปรัชญาก็คือ รัฐบาลการไปทำไม เพื่อประโยชน์กับใคร หรือเป็นเครื่องมือของผู้ปกครองในการกดขี่ประชาชนต่อไป หรือ เป็นข้าราชการเพื่อไปรับใช้ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับความเป็นธรรม เสมอภาค ฯลฯ กล่าวคือการศึกษาปรัชญาของภาครัฐ หมายถึงการแสวงหาความรู้ ความจริง เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานต่างๆ ของการบริหารงานภาครัฐที่สะสมอยู่เป็นองค์ความรู้ในรูปของภาพรวมเท่าที่จะทำได้ และการแสวงหาหลักการพื้นฐานเบื้องต้น จะต้องเป็นหลักการพื้นฐานที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายที่พึงปรารถนาด้วย” (วรเดช จันทรรอร, 2544: 3 - 6)

จากคำกล่าวในช่วงต้นการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการสะท้อนถึงปรัชญาทางการบริหารที่นำหลักการวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเสมอภาค ด้วยการลดขั้นตอนการประสานงาน การมอบอำนาจให้มีการวินิจฉัยสั่งการ การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ด้วยการปรับลดขนาดขององค์การให้มีขนาดเล็กลง และกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ที่เป็นส่วนย่อยของประเทศ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการของการบริหารงานภาครัฐ ด้วยการทำให้ระบบราชการมีความทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ช่วงตั้งแต่ปี 1940 ถึง ปี 1950 การบริหารรูปแบบการจัดการยังไม่มีเทคนิคใหม่ๆ หรือเทคนิคพิเศษแต่อย่างใด การเกิดขึ้นของการบริหารในรูปแบบต่างๆ ที่มีมาจนถึงปัจจุบันเป็นเพียงการกระจายงาน และเป็นเครื่องมือในการออกแบบมาเพื่อดำเนินงานในสิ่งที่เคยทำมาก่อน ด้วยวิธีใหม่ๆ ที่ต่างกันออกไปเท่านั้น เช่น การว่าจ้างให้ผู้อื่นทำหรือทำงานแทน (Outsourcing) การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) การวิเคราะห์มูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Analysis) การเทียบเคียงองค์การ (Benchmarking) การปรับรื้อระบบทั้งองค์การ (Reengineering) วิธีการต่างๆ เหล่านี้ นอกจากจะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารงานใหม่ และเป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่ออกแบบมา ให้การทำงานมีวิธีการที่มุ่งไปสู่ผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น และเป็นเครื่องมือที่ระบุถึงวิธีที่จะดำเนินการ หรือสิ่งที่เราจะต้องทำในทางการบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย จึงเป็นความท้าทายที่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเหตุแห่งการที่จะต้องแข่งขัน เพื่อสร้างความอยู่รอดขององค์การ ในขณะที่การบริหารตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน นักบริหารในระดับต่างๆ ยังมีลักษณะความคิดแบบโบราณดั้งเดิม เคยชินกับ

วัฒนธรรมการทำงานแบบเดิมๆ คิดเพียงแต่ว่าจะต้องใช้ทรัพยากรให้เพียงพอต่อการบริหารเท่านั้น เช่น เมื่อขาดแคลนงบประมาณ ก็ของบประมาณเพิ่ม ขาดอัตรากำลังหรือบุคลากร ก็เพิ่มบุคลากร ขาดแคลนอาคารสถานที่ หรือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ก็เพิ่มสิ่งเหล่านั้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในทางการบริหาร และไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยใดๆ มากไปกว่าการปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้บริหารที่มีอยู่เท่านั้น ประกอบกับในอดีตที่ผ่านมา มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ มาบังคับใช้เพื่อควบคุมหรือกำกับให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานหลายๆ คนยึดคิดแต่จะต้องปฏิบัติงานอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้เท่านั้น หากไม่ปฏิบัติตามนั้นแล้วยังมีเรื่องของวินัยในการทำงานมาบังคับใช้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับเอกชนแล้ว การบริหารในภาครัฐถือว่าเป็นการใช้ต้นทุนที่สูง ในการผลิตสินค้าสาธารณะหรือการให้บริการ ตามวัตถุประสงค์ แต่ในการพิจารณาผลลัพธ์ที่ออกมาในลักษณะของประสิทธิผลแล้ว อาจเกิดความล้มเหลว หรือไม่คุ้มค่าที่ควร จึงทำให้เห็นว่าภาครัฐมิได้มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแต่อย่างใด

หลังจากที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสนใจ และให้ความสำคัญในการปรับปรุงการบริหารระบบราชการ จึงได้มีการพัฒนาแนวทางการบริหารภาครัฐขึ้น เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของแต่ละประเทศ เพื่อให้ประชาชนในประเทศนั้นมีความอยู่ดีมีสุข มีความเป็นระบบระเบียบ เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม แนวคิดด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการให้ความสนใจที่จะนำระบบบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การมาใช้ในการบริหารภาคราชการ ซึ่งการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้ให้ความสำคัญต่อค่านิยมของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพ เป็นเพราะ ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสแนวคิดของการจัดการนิยม โดยที่ไม่ได้มองเพียงแค่การดำเนินงานเพียงให้เสร็จสิ้น ไปตามกระบวนการเท่านั้น แต่เป็นการมุ่งเน้นให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาขั้นสุดท้าย หรือจุดมุ่งหมายที่เกิดขึ้นในอนาคต โดยเป็นการมองว่า อะไรเป็นสิ่งพึงปรารถนาที่องค์การต้องการบรรลุในขั้นสุดท้าย มากกว่าการมองว่า สิ่งที่องค์การดำเนินการนั้นถูกต้องหรือไม่อย่างไร ดังนั้นองค์การที่ดำเนินงานโดยใช้แนวคิดการมุ่งผลสัมฤทธิ์จะต้องมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่ปรารถนาไว้อย่างชัดเจนว่า ในท้ายที่สุดการที่จะดำเนินงานอย่างไรเพื่อสิ่งใด และถูกต้องหรือเป็นประโยชน์แก่ผู้รับบริการอย่างไร ขณะที่การดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายสุดท้ายตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ได้นำการกำหนดกลยุทธ์หรือการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์มาเป็นทิศทางในการดำเนินงาน เพื่อให้มีเข็มทิศในการมุ่งไปสู่จุดหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง



เมื่อวิเคราะห์ถึงแนวคิดด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการทางการบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายที่องค์การกำหนดไว้อย่างมีคุณภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระดำเนินงานต่อองค์การทั้งภายในและภายนอก สอดคล้องกับแนวคิดของ Lawrie ที่ได้เสนอต่อที่ประชุมในปี 2006 สถาบันยุโรปการศึกษาระดับสูงแห่งประเทศฝรั่งเศสเรื่อง การควบคุมการวัดผลและการดำเนินงานและการจัดการ โดยเสนอว่า “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวความคิดในการบริหารภาคเอกชน ที่นำมาใช้ในการพัฒนาวิธีดำเนินการ ติดตามผลและประเมินผลในภาครัฐ ที่มุ่งติดตามทั้งประเมินผล ทั้งภายในและภายนอก ตามคำจำกัดความขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศแห่งแคนาดา ที่เสนอว่าเป็นการกำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาประสิทธิผล และความสามารถรับผิชอบได้ โดยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ ในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง ซึ่งสามารถเป็นจริงได้” (ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ, 2553: 153 – 154) โดยที่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มาจากการกระแสนะคิดของการจัดการนิยม ที่ให้ความสำคัญต่อค่านิยม มีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐในสมัยใหม่เป็นอย่างมาก ซึ่งการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบกระบวนการ วิธีการ ตลอดจนถึงปัจจัยที่สำคัญภายในขององค์การ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดคุณภาพทั่วทั้งองค์การ ซึ่งในกรณีการบริหารราชการของไทย ได้มีการนำแนวคิด The Malcolm Baldrige National Quality Award ซึ่งเป็นการให้รางวัลแก่ภาครัฐที่มีการบริหารจัดการเป็นเลิศ มาเป็นต้นแบบในการพัฒนาคุณภาพของการบริหารภาครัฐในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือการพัฒนาด้านการบริหารที่ภาครัฐ นำมาใช้โดยหวังว่าส่วนราชการใดเมื่อได้รับรางวัลแล้ว ก็จะเป็นสิ่งจูงใจที่นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นเลิศ ส่งผลให้การบริหารราชการจะเป็นการมุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในทุกๆ องค์การ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการบริหารผลสัมฤทธิ์ที่นำมาใช้ในระบอบราชการตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เป็นการบริหารที่ไม่ใช่มุ่งผลผลิตเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการมุ่งหวังผลลัพธ์ควบคู่กันไปด้วย โดยกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายได้ให้ความหมายของการบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า “การบริหารมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้อง เป็นไปในแนวทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้นๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแสดงถึงความสามารถในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์โดยตรงต่อความต้องการของประชาชน” (เมตต์ การุณจิตต์; 2554: 54) โดยที่การบริหารงานยุคใหม่โดยใช้แนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น เป็นการให้ความสนใจและมุ่งเน้นที่ผลงานเป็นหลัก ดังนั้นส่วนราชการจำเป็นจะต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ที่มีการ

กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย โดยมีการจัดทำรูปแบบวิธี และกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และการกำหนดผลลัพธ์ไว้อย่างชัดเจน มีการวัดและประเมินผล และมีองค์ประกอบตัวชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงาน หรือองค์การนั้นได้ ประกอบกับต้องมีการพัฒนากระบวนการติดตามผลการดำเนินงาน และวางระบบการให้รางวัลและการลงโทษที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานด้วย

ดังนั้นการนำแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในภาครัฐ จึงเป็นแนวทางในการบริหารที่ต้องมีความสัมพันธ์ และเกี่ยวโยงระหว่างการกำหนดตัวชี้วัด และการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์การสามารถเดินไปในทิศทางที่ชัดเจน เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากการวัดผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือสำคัญของแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้วยจะทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้หรือไม่ มีประสิทธิภาพเพียงใด และเกิดประสิทธิผลหรือเป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการมากน้อยอย่างไร ซึ่งในปัจจุบันการนำแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในภาครัฐนั้น การวัดผลการปฏิบัติงานจะครอบคลุมไปถึงประเด็นผลประโยชน์ ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์การจะได้รับ ด้วยการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การนั้นๆ เป็นการพัฒนาการบริหารโดยนำแนวคิดจากภาคเอกชนมาปรับใช้ในภาครัฐ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ภาครัฐมีเพียงแต่มุมมองด้านการเงินเพียงด้านเดียว ในขณะที่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มองถึงการปฏิบัติงาน ที่ทุกคนในองค์การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การได้ เป็นการยกระดับการปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐ ให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ยังทำให้ผู้บริหารในภาครัฐทราบถึงแนวทางในการปฏิบัติงาน และรู้ว่าการปฏิบัติงานที่ผ่านมา หรือกำลังดำเนินการอยู่ มีแนวโน้มไปในทิศทางใด การปฏิบัติงานตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ประชาชนได้รับความพึงพอใจจากการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด รวมไปถึงการปฏิบัติงานควรมีการปรับปรุงวิธีการ หรือแนวทางการปฏิบัติงานส่วนใดบ้าง ซึ่งการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จำเป็นจะต้องเริ่มจากการกำหนดตัวชี้วัด จากนั้นจึงกำหนดเป้าหมายเพื่อเป็นเกณฑ์ในวัดผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยที่เป้าหมายจะต้องสะท้อนต่อผลของการปฏิบัติงาน ที่ต้องการให้บรรลุภายหลังจากที่ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติจนครบตามกรอบการประเมินผล แล้วทำการวัดโดยเปรียบเทียบการปฏิบัติงานกับปริมาณที่สามารถทำได้จริงกับค่าเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่ตั้งไว้ มาสรุปเป็นคะแนนในการประเมินผล และวิเคราะห์ถึงผลจากการปฏิบัติงานนั้น แนวคิดพื้นฐานการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงเป็นการมองไปไกลกว่าผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติและการดำเนินงาน

ตั้งแต่ปี 1950 เป็นต้นมา การนำบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในภาครัฐ ถือเป็นเครื่องมือที่ต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย และผลกระทบต่างๆ ในการดำเนินงาน โดยพิจารณาว่าการดำเนินงานมีความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือไม่เพียงใด และต้องอาศัยกระบวนการประเมินผลเป็นกลไก ในการตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และคุณภาพในการบริหารงานตามแนวทางมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้แนวคิดพื้นฐานของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่นำมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปเพื่อการปรับปรุงหรือกำหนดวิธีการบริหารงาน เพื่อตอบสนองและประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

### แนวคิดระบบหัวใจและเงินรางวัลประจำปี

ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของมนุษย์ ที่ปกตินุษย์มีสำนึกในการเป็นตัวตนของตนเอง ในทางพุทธศาสนาเรียกว่าอัตตา มีความปรารถนา ความต้องการของตนเองเป็นอันดับแรก ก่อนที่จะมองความต้องการของผู้อื่น ขณะที่มนุษย์ไม่สามารถอยู่เพียงลำพังได้ ต้องอยู่ร่วมกับผู้อื่น รวมตัวกันเป็นกลุ่ม จึงเป็นเหตุให้มีการปฏิสังสรรค์ ปฏิสัมพันธ์ เกิดการสื่อสาร และการรวมตัวกัน เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรขึ้น การสื่อสารกันภายในกลุ่ม เกิดเป็นการนำองค์ความรู้ต่างๆ แลกเปลี่ยน และหาข้อสรุปร่วมกันตามมา ส่งผลให้เกิดองค์การทางสังคมขึ้น ซึ่งองค์ความรู้ที่เกิดขึ้น จากการสื่อสารของมนุษย์ เป็นการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไข และปัจจัยแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อการเอาตัวรอดในการดำรงชีพ ซึ่งการจัดรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นองค์การ ด้วยการที่มีระเบียบกฎเกณฑ์มาเป็นเครื่องมือบังคับใช้ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยนั้น มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณจากการแบ่งงานกันทำ ตามหน้าที่หรือความถนัด หรือการจัดกองทัพทางทหารเพื่อป้องกันการรุกรานของผู้ไม่หวังดีอื่น การบริหารของมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่คิดค้น และเกิดขึ้นมานาน

อย่างไรก็ตาม การบริหารที่เกิดขึ้นบนโลกมนุษย์ ได้มีพื้นฐานทางความคิดมาจากมหาปราชญ์หลายๆ ท่าน เช่น Plato พูดถึงการใช้อำนาจ โดยเชื่อว่าการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการสั่งงานจะทำให้งานสำเร็จได้ ขณะที่ Aristotle ซึ่งเป็นลูกศิษย์ มองว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม จำเป็นต้องอาศัยอยู่ร่วมกัน และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จึงเป็นเหตุผลให้เกิดพัฒนาการเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข การบริหารจึงเป็นการพัฒนาโดยการนำเอาแนวคิดของปราชญ์ต่างๆ มาใช้เป็นต้น ทั้งในลักษณะของปรัชญา เช่น ปรัชญาการบริหารตามวิถีแห่งเต๋า ที่กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ทำให้มนุษย์ต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับธรรมชาตินั้น

William Shakespeare ที่กล่าวถึงความปรารถนาไม่สิ้นสุดของมนุษย์ ที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ Genghis Khan ที่ใช้เทคนิคการบริหารโดยให้ผู้อื่นทำงานแทนตน เป็นต้น มาประยุกต์ใช้ ในขณะที่การวิวัฒนาการทางการบริหารนับตั้งแต่ปี 1960 ได้มีการนำเอาหลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานจนถึงปัจจุบัน เช่น การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ของ Frederick Taylor ความต้องการของมนุษย์โดย Abraham Maslow และพฤติกรรมของมนุษย์ของ Douglas McGregor มาประยุกต์ใช้ทั้งในองค์การภาครัฐและเอกชน

จากปรัชญาและแนวคิดที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปฏิเสธไม่ได้ว่ามนุษย์มีความสัมพันธ์กับการบริหารอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ด้วยเหตุแห่งมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารนั่นเอง ทุกส่วนที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์การ จะประสบผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายอันสูงสุดได้นั้น มนุษย์เป็นปัจจัยหลักในการนำความสำเร็จเข้ามาสู่ทุกองค์การ ในขณะที่การบริหารมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง เป็นไปเพื่อการแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดให้ องค์การบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การพัฒนากระบวนการบริหาร นอกจากการมองปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องแล้วยังต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารบุคลากรในองค์การเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในองค์การ ไตหากปราศจากบุคลากรแล้วจะทำให้ทุกอย่างไม่มีความหมาย การบริหารที่ปราศจากมนุษย์ก็ไม่ใช่เป็นการบริหารอีกต่อไป และพัฒนาด้านการบริหารในยุคปัจจุบัน ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นไปที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ คำถามในเชิงปรัชญาจึงเป็นประเด็นที่นำมาถามกันว่าจะทำอย่างไรกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ใช้งานอย่างเหมาะสม การพัฒนาบุคลากรหรือการสร้างควมไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างบุคลากรกับองค์การควรเป็นอย่างไร การสร้างความจงรักภักดีของบุคลากรต่อองค์การ หรือการนำความสามารถของบุคลากรออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์จะมีวิธีการอย่างไร เป็นต้น ซึ่งปรัชญาต่างๆ เหล่านี้ก็เป็น การตั้งคำถามเพื่อนำไปสู่การค้นหาคำตอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนั่นเอง

เมื่อมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุสิ่งที่พึงปรารถนาหรือเป้าหมายอันสูงสุดแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การได้รับคำตอบแทนจากการทำงานในองค์การนั้น ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนเป็นกิจกรรมหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยค่าตอบแทนหมายถึง ค่าจ้าง หรือรางวัลทั้งหมดที่องค์การจ่ายให้กับบุคลากรในรูปแบบต่างๆ ประกอบไปด้วยค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินทางตรง และค่าตอบแทนที่มีได้เป็นตัวเงิน หรือเป็นตัวเงินทางอ้อม อาจเรียกว่า ผลประโยชน์อื่น หรือสวัสดิการอื่น โดยที่ค่าตอบแทนที่มนุษย์ได้รับนั้น ต้องเป็นไปอย่างสัมพันธ์และสอดคล้องกับการปฏิบัติงาน ดังที่ Taylor ได้นำเอาหลักการจัดการทางวิทยาศาสตร์ คือ การจ่ายค่าแรงงานเป็นรายชิ้น หรือการจ่ายค่าแรงงานตามผลงาน มาใช้ในองค์การ ในขณะที่การบริหารค่าตอบแทนในองค์การระหว่างทรัพยากรมนุษย์กับผลการปฏิบัติงานนั้น การพิจารณา

ค่าตอบแทนต้องสร้างความสอดคล้อง เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ จึงจะเป็นการดึงดูด  
 จูงใจให้บุคลากรในองค์กรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล รวมถึง  
 เป็นการกระตุ้นให้บุคลากรมีพลังในการทำงาน เกิดความกระตือรือร้น มีความต้องการที่จะแข่งขันเพื่อ  
 การทำงานให้ได้มาซึ่งผลตอบแทน หรือรางวัลตอบแทนที่สูงเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ การ  
 บริหารค่าตอบแทนจึงเป็นศาสตร์และศิลป์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารยุคปัจจุบัน

ยังมีแนวคิดของนักคิดอีกหลายท่าน ที่กล่าวถึงวิธีการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์  
 เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยให้ความสำคัญในเรื่องความพึงพอใจ และรางวัลตอบแทนของ  
 ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร โดยที่ผลประโยชน์ที่บุคลากรในองค์กรได้รับ จะขึ้นอยู่กับผลงานที่  
 บุคลากร หรือทีมงานกระทำมากกว่าสิ่งที่องค์กรจะให้อย่างอัตโนมัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลัก  
 พื้นฐานของแรงจูงใจ และเป็นทางเลือกในการชักจูงให้บุคลากรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการ  
 ทำงาน หรือปรับเปลี่ยนผลการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีปัญหา ขณะที่ Frederick Herzberg ได้  
 อธิบายว่า แรงจูงใจภายนอก ที่ประกอบด้วยค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นหรือองค์ประกอบในการทำงาน  
 เช่น ห้องทำงานที่หรูหรา หรือ รถประจำตำแหน่ง ไม่ได้เป็นเหตุผลที่ทำให้คนขยันทำงาน หรือ  
 มุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มากขึ้นกว่าเดิมหรือทำให้บุคลากรมีความคิดที่เฉียบคมในการพัฒนา  
 มากขึ้นเสมอไป ตรงกันข้ามงานที่น่าสนใจและมีความท้าทาย ที่สามารถจะพิสูจน์ให้ผู้ปฏิบัติงาน  
 เห็นว่า เขาเป็นผู้ทำให้เกิดประสบความสำเร็จได้ รวมถึงความก้าวหน้าด้วยการมีความรับผิดชอบ  
 เพิ่มมากขึ้น ที่ถือเป็นแรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากภายใน สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ตอบสนองความต้องการที่ฝัง  
 รากลึกในจิตใจของบุคคล ในการกระตุ้นให้ทำงานเพื่อความเติบโตและประสบความสำเร็จใน  
 หน้าที่ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นแรงขับเคลื่อนจากภายใน หรือแรงขับเคลื่อนจากภายนอก ทั้งสอง  
 ส่วนถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการสร้างผลงานให้เกิดความสำเร็จขึ้นได้ โดยแรงขับเคลื่อนภายในจะ  
 กระตุ้นให้บุคลากรสร้างผลงานอันเป็นเลิศได้ แต่แรงขับเคลื่อนจากภายนอกในรูปแบบของค่าจ้าง  
 เงินเดือน ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น โบนัส และการได้รับเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลอื่นใดถือเป็นส่วน  
 สำคัญไม่น้อย ที่จะจูงใจให้กับบุคลากรมุ่งไปสู่ผลสำเร็จได้

หากกล่าวถึงผลตอบแทนจากการทำงานนั้น ผลตอบแทนด้านการเงิน ด้านการให้  
 ความสะดวกสบายในการปฏิบัติงาน ด้านผลประโยชน์เกื้อกูลในทุกรูปแบบ ที่บุคคลได้รับจาก  
 ผลงานหรือการจ้างงาน ที่มาจากความสำเร็จของบุคคลและองค์กร ในที่สุดแล้วพฤติกรรมของการ  
 ปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ และก่อให้เกิดการนำหลักการบริหารการจ่าย  
 ค่าตอบแทนตามวัตถุประสงค์มาใช้ในองค์กร อย่างสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของ  
 บุคลากร โดยที่องค์กรจะต้องมีบุคลากรที่ทำงานดี มีความรับผิดชอบ มีทักษะ และความสามารถ  
 เพื่อทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ขณะที่องค์กรก็ต้องมีสิ่งยึดเหนี่ยวให้บุคลากรที่

มีความสามารถเหล่านั้นอยู่กับองค์กรได้นานๆ โดยการหาสิ่งจูงใจ หรือวิธีจูงใจให้บุคลากร ปฏิบัติงานได้ดี หรือเป็นเพื่อผลสำเร็จที่ตั้งไว้หรือเกินกว่า โดยการบริหารยุคใหม่ จะต้องนำกลยุทธ์ ในการกำหนดหลักการพื้นฐานในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน เพื่อเพิ่มโอกาสให้บุคลากร ทำงานอย่างเต็มที่

แนวคิดระบบจูงใจเป็นพัฒนาการทางการบริหารที่มีวิวัฒนาการจากหลักการให้ความสำคัญต่อมนุษย์ และมองเห็นว่ามนุษย์จะนำความสำเร็จมาสู่องค์กร ดังนั้น การให้ความสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจึงเพิ่มมากขึ้น และพัฒนาอย่างต่อเนื่องมา จนถึงปัจจุบัน ขณะเดียวกันเมื่อมนุษย์ได้ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้แล้ว องค์กรต้องตอบแทนให้แก่ผู้ร่วมทำงานในองค์กร ซึ่งการตอบแทน หมายถึง ค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นทางตรง และทางอ้อม ทั้งที่เป็นรูปของตัวเงิน และมีใช้รูปของตัวเงิน รวมไปถึงรางวัลต่างๆ ที่ให้เพื่อตอบแทนการทำงาน ซึ่งศาสตร์และศิลป์แห่งการให้ค่าตอบแทนเป็นสิ่งที่ใช้เพื่อกระตุ้น และจูงใจให้บุคลากรทำงานด้วยความเต็มใจ และเข้มแข็ง อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้องค์กรไปสูเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยในส่วนขององค์กรเอง ก็ต้องหาวิธีที่เหมาะสมตามแนวคิดพื้นฐานทางการบริหารด้วยค่าตอบแทนที่ในรูปแบบต่างๆ อย่างเหมาะสม

เมื่อทำการวิเคราะห์จากการวิจัยเอกสาร ทำให้ทราบถึงปรัชญาแนวคิดพื้นฐาน ที่มีวิวัฒนาการมาจากการบริหารและการปกครองนับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา อย่างต่อเนื่องมา จนถึงปัจจุบัน เป็นไปเพื่อการแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการทำงานโดยปรับปรุงกระบวนการหรือวิธีการทำงาน ทั้งปฏิรูป ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง วิธีการการทำงาน โดยอาศัยแนวคิดต่างๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่นเดียวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทย มาจากกระแสการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีการปรับตัว เพื่อให้รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยการนำหลักบริหารสมัยใหม่มาใช้ในระบบราชการ โดยที่ประเทศไทยได้นำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

### **ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย 7 องค์ประกอบ**

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการบริหารภาครัฐ เพื่อปรับตัวให้สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยการนำหลักบริหารสมัยใหม่มาปรับปรุงและใช้ในระบบราชการ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย 7 องค์ประกอบ คือ

## 1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการ และวิธีการทำงาน

วิวัฒนาการทางด้านการบริหารที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และเข้มข้นขึ้นนับตั้งแต่ปี 2533 ทำให้เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ พัฒนาการทางการบริหารจึงเกิดเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยที่มีสาเหตุมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละประเทศที่ตกต่ำลง และมีการเรียกร้องให้องค์กรของภาครัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน กระแสการปฏิรูประบบราชการและการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เริ่มนำไปใช้ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นประเทศแรกๆ และได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศอื่นตามมา ซึ่งหลักการสำคัญในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เป็นแนวคิดการจัดการที่มุ่งเน้นประชาชน และผลลัพธ์เป็นหลัก ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจ มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร และกลไกในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บริการที่มีความหลากหลาย ทำให้องค์การมีความเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันในเชิงเศรษฐกิจ และมีการนำแนวคิดการจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในภาครัฐ ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหาร ความต้องการให้เกิดการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ หรือให้ได้ผลลัพธ์ของงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในท้ายที่สุดคือการรับมือกับความไม่แน่นอน และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การปรับตัวเพื่อรับมือให้ทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และตลอดเวลา เปรียบเสมือนการประเมินตัวเอง เพื่อให้รับรู้ตำแหน่งขององค์กรในขณะนั้น ใกล้หรือไกลจากเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

ซึ่งการรับรู้ตำแหน่งขององค์กรต้องมีการประเมินผลเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ เพื่อให้ทราบถึงสถานะที่เป็นอยู่ เช่นเดียวกับการเดินทางโดยอาศัยรถยนต์เป็นพาหนะ หากรถยนต์มีความสมบูรณ์ และมีสมรรถนะที่ดี จะทำให้ไปถึงจุดหมายได้อย่างง่ายดาย และทันเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องมีการประเมินสมรรถนะของรถยนต์ หรือการตรวจสภาพของรถยนต์ ตั้งแต่การออกเดินทาง ระหว่างเดินทาง และภายหลังจากการเดินทาง เปรียบเสมือนรถยนต์เป็นองค์การหนึ่ง ที่มีส่วนประกอบหลายสิ่งอยู่ในองค์การนั้น ทั้งเครื่องยนต์ ล้อรถ หรือแม้กระทั่งตัวถัง ที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นรถยนต์หนึ่งคัน หากทุกส่วนประกอบมีความสมบูรณ์ก็จะสามารถทำให้เราเดินทางได้อย่างปลอดภัย และถึงจุดหมายได้อย่างทันต่อเวลา แต่หากส่วนประกอบใดบกพร่องและไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้การเดินทางมีอุปสรรค ปัญหา หรือไม่อาจเดินทางไปสู่จุดหมายได้ทันเวลา หรือ ไม่สามารถเดินทางสู่จุดหมายได้เลย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการเดินทางไปสู่จุดหมาย เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ สภาพผิวจราจร เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ทำให้ต้องพิจารณาถึงทั้งสิ้น และสำคัญที่สุดคือ ผู้ที่ควบคุมรถให้มุ่ง

ไปสู่จุดหมาย ซึ่งเปรียบเสมือนบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร หากผู้ควบคุมรถไม่มีความพร้อม ก็ไม่สามารถเดินทางไปสู่จุดหมายได้เช่นกัน ความพร้อมในที่นี้หมายถึงศักยภาพต่างๆ ในการควบคุมบังคับรถให้ไปสู่จุดหมายได้อย่างปลอดภัย และทันเวลาที่ต่อเวลา ประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ การคิด และวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจ เหล่านี้ล้วนเป็นการเตรียมความพร้อม และการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงและเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาตนเอง

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดผลสำเร็จขึ้นนั้น ต้องพิจารณาถึงการดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสม ทั้งในส่วนขององค์กร และในส่วนของบุคลากร ซึ่งในทางการบริหาร จำเป็นต้องอาศัยข้อมูล จากการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง รวมถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ และระยะเวลาที่เกิดขึ้นของสถานการณ์นั้นๆ ด้วย ซึ่งหมายถึงองค์ประกอบข้างต้นจะมีความสำคัญแตกต่างกัน ในช่วงของระยะเวลาที่เปลี่ยนไป การบริหารจึงมีพัฒนาการ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับการบริหารภาครัฐไทยที่มีการปรับปรุงวิธีการบริหาร เพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในทุกช่วงเวลา ตามความต้องการและเป้าหมายที่เปลี่ยนไป

## 2. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารภาครัฐในปัจจุบัน ไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดหา การจัดทำ หรือการให้บริการสาธารณะ อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ตามแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง และกลไกการบริหารภายในของภาครัฐเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญ คือ การสร้างระบบกฎเกณฑ์มาตรฐาน และเงื่อนไขต่างๆ ให้ผู้มีบทบาทหน้าที่ต่างกัน ได้แสดงความสามารถอย่างเหมาะสม ในการที่จะนำองค์การไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น ปัจจุบันได้นำหลักการมองภาครัฐในองค์รวมมาปรับใช้ โดยจะเห็นได้จากประเด็นที่ครอบคลุมจากการปรับปรุงระบบราชการ ประกอบด้วย 1) การนำหลักการจัดการนิยม ที่ใช้ในภาครัฐกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ 2) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นเจ้าของกิจการของรัฐ 3) การลดขนาดของราชการ และการแตกหน่วยงานให้มีขนาดเล็กลง และกระจายไปสู่ส่วนย่อยของประเทศ 4) การสร้างกลไกการแข่งขันให้เกิดขึ้นในภาครัฐ 5) การกระจายอำนาจในการบริหาร และ 6) การมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับประชาชน ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการและบทบาทภารกิจต่างๆ นั้น ครอบคลุมส่วนราชการ ตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ด้วยการจัดสรรบทบาทหน้าที่ และภารกิจอย่างชัดเจน ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ ด้วยความสมดุลของการบริหาร และการปกครอง ด้วยการกระจายอำนาจ และการตัดสินใจลงไปสู่การบริหารราชการในทุกส่วน และโครงสร้างการบริหารราชการจะถูกเชื่อมโยง และยึดติดกับพันธกิจหลักที่เน้นประชาชนเป็นสำคัญ มีการใช้ระบบ



สารสนเทศ ระบบเครือข่าย เพื่อการพัฒนา และสร้างความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ทันสมัย และตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

ในขณะที่ แนวคิดการพัฒนาภาครัฐเป็นการพัฒนารูปแบบการบริหาร ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเวลาที่เปลี่ยนไปในช่วงระยะเวลานั้นๆ ซึ่งความเหมาะสมขององค์กรหนึ่ง อาจไม่มีความเหมาะสมหรือใช้ไม่ได้เลยกับอีกองค์กรหนึ่ง วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แน่นอนจึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่การพัฒนาในทุกองค์กรต้องมี และองค์กรสมัยใหม่จะประกอบไปด้วย ผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้านเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร จำเป็นต้องได้รับการกำหนดพันธกิจขึ้นอย่างชัดเจน เพราะองค์กรต้องมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้สมาชิกหรือบุคลากรในองค์กรเกิดความสับสน ซึ่งพันธกิจที่ชัดเจนจะสามารถเชื่อมโยง และสร้างความสัมพันธ์ทุกส่วนขององค์กรเข้าด้วยกัน และก่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ซึ่งหากพันธกิจขององค์กรไม่มีความชัดเจนแล้ว นอกจากจะขาดทิศทางในการมุ่งสู่เป้าหมายแล้ว ความน่าเชื่อถือและความสามารถในการดึงดูดพนักงาน หรือบุคลากรที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินงาน อาจสูญเสียไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การพัฒนาองค์กรภาครัฐ จึงต้องมีการปรับปรุงอย่างเป็นระบบ โดยการประยุกต์เอาการบริหาร หรือการใช้เทคนิคการจัดการในรูปแบบที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรและบุคลากรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐที่จะบรรลุเป้าหมายได้ต่อไป

### 3. การปรับรื้อระบบการเงิน และการงบประมาณ

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ขึ้น และกำหนดให้หน้าที่การจัดทำงบประมาณอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณ โดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ที่ให้เป็นการตามวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงิน และให้ความสำคัญกับการควบคุม การใช้จ่ายแต่ละรายการ ซึ่งมีข้อดี คือ เป็นการควบคุมการใช้จ่ายให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างดี และข้อเสีย คือ ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของงานได้ เนื่องจากการจ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ของงาน มุ่งดูแต่ปัจจัยนำเข้าเพื่อที่จะใช้จ่ายเงินเท่านั้น แต่ไม่ได้มองถึงผลสำเร็จจากการใช้จ่ายเงิน เช่น ประชาชนจะได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใดจากการดำเนินโครงการของรัฐ เป็นต้น ซึ่งการปรับรื้อระบบงบประมาณดังกล่าว ได้มีการปรับปรุงภายหลังจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และการที่ภาครัฐได้มีการปรับปรุงระบบ ระเบียบการปฏิบัติหรือการปฏิรูประบบราชการขึ้น

การบริหารราชการหลังการเปลี่ยนแปลง ได้นำแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ โดยการทำงานและใช้จ่ายงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นหลัก และมีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม สร้างกระบวนการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส และมอบความรับผิดชอบให้ผู้

ปฏิบัติ หรือการมีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการใช้จ่ายงบประมาณ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับการปรับรื้อระบบงบประมาณ และการเงิน ต้องปรับเปลี่ยนระบบการงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจและการบริหารราชการ ให้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และสามารถวัดผลได้ในการดำเนินงานทุกระดับ รวมถึงการเสริมสร้างให้เกิดความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากการจัดสรรทรัพยากร โดยมีการวางหลักเกณฑ์และการจัดสรรเพื่อการใช้จ่ายงบประมาณไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่างๆ ทำข้อตกลงการใช้จ่ายงบประมาณไว้ล่วงหน้า เพื่อสามารถนำเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายงบประมาณไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์การหรือการฝึกอบรมข้าราชการ มีการปรับปรุงระบบบัญชีของส่วนราชการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล สามารถคำนวณต้นทุนในการจัดกิจกรรมหรือการดำเนินการกิจการในการบริการสาธารณะได้ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการกิจการบางอย่างเพื่อการหารายได้สำหรับใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์การของตนเอง

อย่างไรก็ตามการปรับรื้อระบบการเงิน และการงบประมาณของภาครัฐไทย เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากการจัดทำงบประมาณแบบเดิม เช่น การจัดทำงบประมาณที่ใช้แผนงานงบประมาณเดิมในปีที่ผ่านมา หรือผลงานของปีที่ผ่านมา เป็นหลักในการพิจารณาจัดทำงบประมาณในปีปัจจุบัน การจัดทำแผนงาน แผนงบประมาณไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การตั้งงบประมาณขึ้นอยู่กับอำนาจในการต่อรอง หรืออำนาจทางการเมืองภายในองค์กรเป็นหลัก ไม่ได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร ผู้ที่ปฏิบัติโดยตรงและผู้ที่มีส่วนในการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินงานขององค์กรมีส่วนร่วมน้อย หรือไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี ดังนั้นการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ จึงเป็นการกำหนดกิจกรรมหรือกำหนดแผนการปฏิบัติการ เพื่อรองรับการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งในแผนการปฏิบัติการจะต้องมีการกำหนดการใช้ทรัพยากรที่จำเป็น หรือการรวบรวมรายการที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ภารกิจ หรือกิจกรรมมาเพื่อรวบรวมและประมวลผลในการจัดทำงบประมาณ เพื่อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการใช้จ่ายงบประมาณ และเป้าหมายขององค์กรนั่นเอง

ทั้งนี้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีการปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณนั้น ยังเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินงานจัดทำงบประมาณ ซึ่งแต่เดิมการจัดทำงบประมาณต้องครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี แต่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่ละปี โดยที่ส่วนราชการจะต้องรายงานกิจกรรมหรือผลผลิตที่ได้ รวมทั้งผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ เพื่อนำไปพิจารณาโดยผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ และนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการ

กำหนดงบประมาณในปีต่อไป แต่การปรับรอบประมาณในปัจจุบันทำให้เกิดความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาด้านการงบประมาณ และการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนถูกต้องสนองอย่างรวดเร็ว ทันต่อเวลาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

#### 4. การสร้างระบบการบริหารงานบุคคล

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา องค์การภาครัฐเป็นองค์การขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาตามแนวตั้ง และมีการแบ่งแยกภารกิจออกจากกัน ทำให้การดำเนินงานหรือการประสานงานไม่สามารถเอื้ออำนวยต่อสถานการณ์ หรือสภาวะการณ์ที่เป็นปัจจุบันได้ เนื่องจากสายการบังคับบัญชาเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการประสานงานสั่งการและการตัดสินใจนั่นเอง ขณะที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน มีความรุนแรงและเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาทำให้สถานการณ์เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน การบริหารงานยุคใหม่จึงมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตัดสินใจ รวมถึงการปรับโครงสร้างการบริหารงานให้อยู่ในแนวราบมากที่สุด รวมถึงการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ ต้องส่งเสริมให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้น และมีความคิดสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา เพื่อการรองรับต่อสภาวะที่เป็นพลวัต อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ข้าราชการหรือบุคลากรจำเป็นต้องสร้างหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติที่ดีให้เป็นแบบอย่าง และสิ่งต่างๆ จากการปรับปรุงเหล่านี้เอง จำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลด้วยการสร้างตัวชี้วัด เพื่อเป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และประสิทธิผลจากการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อย่างเป็นรูปธรรม

ขณะที่ การปรับเปลี่ยนการบริหารในภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินงานของข้าราชการหรือบุคลากร โดยการสร้างภาระความรับผิดชอบ และการมอบอำนาจในการตัดสินใจนั้น การบริหารค่าตอบแทนเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะธำรงรักษาข้าราชการให้อยู่ในระบบราชการ รวมไปถึงการจ่ายค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ยังเป็นสิ่งจูงใจให้กับข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ซึ่งหากข้าราชการเห็นว่า ค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นไม่มีความยุติธรรมต่อการปฏิบัติหน้าที่ การจ่ายค่าตอบแทนนั้นจะไม่ได้เป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ได้มากขึ้นเท่าที่ควร หรือแม้กระทั่งการได้รับค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ยังอาจมิใช่เป็นการจูงใจได้อย่างถาวร เนื่องจากเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากอาจทำให้เกิดการปรับปรุงผลของการปฏิบัติงานได้เพียงชั่วคราว ในขณะที่การผูกโยงค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นเข้ากับผลการปฏิบัติงาน จะเป็นแรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดความมุ่งมั่นในการปฏิบัติภารกิจ ให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือเกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ในทางตรงกันข้าม หากการจัดสรรให้พอดี อาจสร้างการแข่งขัน การแตกแยก หรือการเอารัดเอาเปรียบ และเกิดการทำลายบรรยากาศการทำงาน การร่วมมือร่วมมือ รวมถึงการทำงาน

เป็นทีม ทั้งในองค์กรและระหว่างองค์กรได้ ดังนั้น การวางแผนการให้รางวัลหรือค่าตอบแทน จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการรักษาสมดุล เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมอย่างยุติธรรม ซึ่งเป็นผลในเชิงบวกแต่ถ้าหากไม่สามารถดำเนินการได้ การจัดสรรค่าตอบแทนจะมีผลในเชิงลบในทันที ซึ่งการสร้างสรรคผลงานที่ดี มักมาจากการได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือค่าตอบแทนที่ดีด้วยเช่นกัน

ขณะที่ การบริหารยุคใหม่ ถือว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นองค์ประกอบสำคัญ ที่มีความสำเร็จต่อองค์กร และนำองค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ นั่น บุคลากรจำเป็นต้องมีสมรรถนะที่เหมาะสมกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์กร นั่นคือบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ต้องมีทั้งความรู้ ทักษะ ความสามารถ คุณลักษณะต่างๆ รวมถึงความเข้าใจต่องาน และวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังต้องมีการร่วมมือร่วมใจ และการมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นทีม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพโดยรวมขององค์กรอีกด้วย โดยที่การจ่ายค่าตอบแทนให้กับบุคลากรที่สามารถนำพาองค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น ค่าตอบแทนถือเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร โดยที่บุคลากรจะต้องมีความเข้าใจเหตุผลของการตั้งเป้าหมาย และวิธีการบรรลุเป้าหมาย รวมถึงความรับผิดชอบที่ระบุไว้ชัดเจน โดยเมื่อผลการทำงานมีลักษณะเป็นบวก และสร้างความสำเร็จต่อเป้าประสงค์ขององค์กรได้ ค่าตอบแทนที่เหมาะสม จึงถือว่าเป็นการจูงใจที่มีต่อความสำเร็จในการทำงานของบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การจ่ายค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่นำพาองค์กรไปสู่เป้าหมาย เป็นเครื่องมือสำคัญทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อใช้ในการจูงใจ และเป็นกลยุทธ์ที่สร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรที่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และร่วมทำงานกับองค์กร ในลักษณะของการชำระรักษาบุคลากรที่มีความสามารถสูงให้อยู่กับองค์กรในระยะยาว กลยุทธ์ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าตอบแทน จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้บุคลากรในองค์กรมีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ และสร้างผลงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ในขณะที่การให้สิ่งตอบแทนจากองค์กรในรูปแบบของค่าตอบแทนต่างๆ ต้องมีความยุติธรรม และเป็นที่ยังพอใจสำหรับบุคลากรโดยรวม ในส่วนของภาครัฐไทยที่ได้นำระบบค่าตอบแทนมาใช้เป็นการสะท้อนถึงจุดมุ่งหมาย และทิศทางในการบริหารผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของระบบราชการไทย จากการปรับปรุงกระบวนการ วิธีการทางการบริหารภาครัฐที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน

## 5. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

ในอดีตที่ผ่านมากระบวนทัศน์ในการจัดการภาครัฐ ทำให้ข้าราชการถูกมองว่าเป็นเพียงผู้ที่ต้องการความมั่นคงในการดำรงชีพเท่านั้น ด้วยการที่ข้าราชการมีสวัสดิการมากกว่าภาคเอกชน เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลของตนเอง ของบิดามารดา บุตรและภรรยา เป็นต้น ขณะที่การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ มุ่งเน้นการให้บริการเป็นหลัก โดยการนำแนวทางของภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ ซึ่งการมองประชาชนเป็นศูนย์กลางเช่นเดียวกับการที่ภาคเอกชนมองถึงลูกค้าเป็นศูนย์กลางนั้น จึงมีการปรับปรุงโครงสร้างการทำงาน ประกอบกับการทำให้หน่วยงานราชการมีขนาดเล็กลง และแตกหน่วยงานออกไป ทำให้ข้าราชการต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการแข่งขันของแต่ละองค์การ มิได้นิ่งเฉยเป็นฝ่ายรับเหมือนในอดีต ขณะที่ภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อม ประเทศไทยจึงพยายามที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้าง วิธีการบริหารงาน ที่มุ่งไปสู่การจัดการหลักกรรมมาภิบาล และหลักประชาธิปไตย การปฏิรูปการจัดการภาครัฐของประเทศไทย จึงทำให้ข้าราชการถูกคาดหวัง และถูกมองเพิ่มขึ้นจากประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องความรับผิดชอบต่องานสาธารณะ ที่ส่งผลต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้นประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และจริยธรรมในการดำเนินงานของภาครัฐ จึงเป็นสิ่งที่ต้องทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ขณะที่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ และสร้างความสะดวกในการทำงาน และการสื่อสารมากขึ้น หากข้าราชการไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หรือปรับปรุงทัศนคติที่มีมาแต่เดิม ด้วยการคิดว่าตนเองอยู่เหนือประชาชนนั้น จะทำให้เกิดความขัดแย้งกับทั้งประชาชนผู้รับบริการ และขัดแย้งกับองค์การมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในภาครัฐปัจจุบัน เป็นการปรับเปลี่ยนที่มุ่งเน้นใน 4 ด้าน คือ 1) การปรับเปลี่ยนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ให้ทันท่วงทีต่อการให้บริการสาธารณะ 2) การปรับเปลี่ยนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และตรงต่อความต้องการอย่างแท้จริง 3) การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการสร้างผลงานและตัวชี้วัดไว้ก่อนล่วงหน้า และอาศัยวิธีการประเมินผล เพื่อการวัดและการดำเนินงานของข้าราชการ และ 4) การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการและวัฒนธรรมดั้งเดิม ให้เปลี่ยนเป็นองค์การผู้ประกอบการ นั้นหมายถึง การนำเอาหลักการบริหารของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ ด้วยการสร้างจิตสำนึกการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์การ ที่ปฏิบัติงานเสมือนตนเองเป็นเจ้าของกิจการ หรือเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์นั้น โดยตรง ในขณะที่การบริหารงานภาครัฐจะต้องสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้น สร้างความซื่อตรงและเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในตัวบุคลากร

ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และให้เกิดประสิทธิผล รวมถึงพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะสูงในการที่จะนำนโยบาย ไปบริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ โดยทัศนคติและค่านิยมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปรับคือ การถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับประชาชนและภาคส่วนอื่นได้อย่างสอดคล้องและราบรื่น

ในอดีตที่ผ่านมาแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในภาครัฐนั้น ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะในเรื่องของความมั่นคงและพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่ได้มีการแข่งขันในการสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ เป็นเพียงการทำงานไปตามหน้าที่ ปัจจุบันวัฒนธรรมค่านิยม และวิธีการกำหนดนโยบายขององค์กรส่วนใหญ่ มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ในเรื่องของการต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญของบุคลากรตามกระบวนการที่ดำเนินการบรรจุคนให้เหมาะสมกับงานขององค์กร เป็นบริบทใหม่ที่เกิดขึ้นและมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นำไปสู่วัฒนธรรมองค์กรสมัยใหม่ ประกอบกับ ความต้องการของผู้ปฏิบัติงานหรือข้าราชการที่กำลังเปลี่ยนไป

การจัดการวัฒนธรรมองค์กร และการจัดการบุคลากรในองค์กร จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันและต้องตระหนักให้มากขึ้น เพื่อการมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยการบริหารภาครัฐแบบผู้ประกอบการ ได้ให้คุณค่า และความสำคัญต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การสร้างสมดุลระหว่างหลักการปฏิบัติงานกับหลักจริยธรรมต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยการคำนึงถึงความมีศักดิ์ศรีของข้าราชการ และจริยธรรมในการปฏิบัติงาน เพื่อมุ่งไปสู่ความเป็นองค์กรที่มีจริยธรรมสูง เช่น มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ เป็นต้น ค่านิยมในเรื่องของการให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตนเพื่อความซื่อสัตย์สุจริต และปฏิบัติตนต่อเพื่อนร่วมงานและประชาชนด้วยการให้เกียรติซึ่งกันและกัน และด้วยความเคารพ รวมถึงการนำเรื่องศักดิ์ศรีในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้เกิดผลดีในภาพรวมขององค์กร ถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

#### 6. การเสริมสร้างความทันสมัย

จากการที่ยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดเทคโนโลยีใหม่ๆ ขึ้นมากมายในสังคมบน โลกมนุษย์นี้ แนวคิดและเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ จึงมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีการพัฒนามาจากการบริหาร จนมาเป็นบริหารภาครัฐ ที่ต้องบริหารแบบร่วมสมัย ซึ่งการนำแนวคิดการจัดการยุคสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ เป็นไปเพื่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและทันสมัยมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการนำแนวคิดบางอย่างของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ ได้แก่ การนำภาครัฐเข้าสู่ระบบตลาด หรือการบริหารภาครัฐในเชิงการตลาด ที่ต้องมุ่งเน้นค่านิยมในเรื่องของการแข่งขัน การให้

ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และคุณภาพของงาน โดยประยุกต์ใช้องค์ความรู้ต่างๆ จากพื้นฐานหลักการของทฤษฎีสารสนเทศ ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และทฤษฎีทางสถาบันสมัยใหม่ มาผสมผสาน และประยุกต์เข้ากับ การบริหาร เกิดเป็นการบริหารจัดการสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ หรือการบริหารโดยยึด วัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดความทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ภาครัฐจำเป็นต้อง กำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมและชัดเจน เพื่อการมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ และสามารถไปสู่เป้าหมายที่สำคัญ ของภาครัฐได้อย่างแท้จริง

ในขณะที่ภาครัฐได้นำแนวคิดระบบการตลาดในการบริหารจัดการสมัยใหม่มา ประยุกต์ใช้นั้น องค์การภาครัฐทุกแห่งจำเป็นต้องสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้น โดยที่นักบริหารและ บุคลากรทุกคนจะต้องดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ ด้วยการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา ใช้ความรู้ของตนเองเพื่อพัฒนาระบบการ ดำเนินงานจากการบริหารยุคใหม่ และการศึกษาความสำเร็จที่มีอยู่ของทั้งตนเองและผู้อื่น ในขณะที่ กระบวนการสร้างนวัตกรรม ต้องจัดให้เป็นระบบอย่างชัดเจนในองค์การ ซึ่งทั้งหมดเป็นไปเพื่อการ นำความรู้ที่เป็นพื้นฐานสำคัญมาใช้ เพื่อพัฒนาทั้งตัวบุคลากรและ โครงการ มิฉะนั้นจะกลายเป็น พวกกล้าหลัง หรือล่าสมัยไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม องค์การภาครัฐที่นำแนวคิดการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้ก้าวไปสู่ความทันสมัยนั้น การสื่อสาร มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหาร ผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการสร้างบรรยากาศของการสนทนา และการแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อคิดเห็นในทุกระดับ ตั้งแต่ฝ่ายบริหารจนถึงระดับปฏิบัติงานในองค์การ ที่ต้องเป็นไปอย่าง ต่อเนื่อง และเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และในท้ายที่สุดต้องเป็นไปเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ทั้งใน วิชาชีพ ศักดิ์ พันธ์กิจ เป้าหมาย รวมถึงค่านิยม และวัฒนธรรมขององค์การ กระบวนการสื่อสาร ทั้งหมด จะนำมาซึ่งความร่วมมือร่วมใจ และการเดินไปในทิศทางตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ของ องค์การ ถึงแม้จะเป็นสิ่งที่ยากยิ่ง เนื่องจากความคิดเห็นของมนุษย์ที่ปฏิบัติในองค์การนั้น ไม่ได้มี ความเข้าใจตรงกัน การบริหารในยุคสมัยใหม่นั้น ผู้บริหารก็จำเป็นต้องแสวงหาวิธีการ การสร้างความเข้าใจ ตลอดจนสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคลากร ให้มีความเข้าใจและเต็มใจในการ ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยภาพรวม ซึ่งอาจให้การสื่อความหมายเกิดขึ้นในทุก ส่วนของการบริหาร ตั้งแต่การวางแผน การควบคุม หรือการประเมินผล เป็นต้น

## 7. การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

แต่เดิม ระบบราชการบริหารงานแบบระบบปิด และเป็นฝ่ายตั้งรับ แต่ในยุคการบริหารสมัยใหม่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติงาน ภารกิจของภาครัฐ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น การบริหารระบบเปิด จึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง ขณะที่การปฏิรูประบบราชการไทยได้เปิด โอกาสให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามาร่วมบริหารภาครัฐนั้น สิ่งที่ต้องระวัง คือ การมองการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้น เป็นสิ่งที่ไม่ควรอย่างยิ่ง เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่ง ในกระบวนการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานของความเท่าเทียมและเสมอภาคที่กำลังเปลี่ยนผ่านบนสังคมโลกนี้ ระบบการบริหารภาครัฐต้องเป็นองค์การสำคัญ ที่ส่งเสริมความเป็นพลเมืองและความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งการเรียนรู้วิถีประชาธิปไตย คือ การที่ประชาชนได้มีการลงมือปฏิบัติจริง โดยที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำให้เกิดการตัดสินใจได้ดีขึ้น ประหยัดเวลา และลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติภารกิจ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชน มีกระบวนการที่นับเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในความคิด ร่วมในการตัดสินใจ ร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมรับประโยชน์ที่เกิดขึ้น และร่วมในการประเมินผล ซึ่งทั้งหมดเป็นการบริหารจัดการทรัพยากร และการบริหารจัดการชุมชน หรือบริหารจัดการประโยชน์ของตนเอง ที่มาจากแนวคิดการกระจายอำนาจ

ถึงแม้การมีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดพื้นฐานทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ด้วยให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับก็ตาม ไม่เป็นสิ่งที่เพียงพอสำหรับการบริหารที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมในความหมายของการบริหารภาครัฐแนวใหม่นั้น เป็นการมีความร่วมมือในการดำเนินงานของประชาชนในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติภารกิจภาครัฐ ในขณะที่แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการกระจายอำนาจ และการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ภาครัฐต้องกระทำอย่างเปิดเผยและกว้างขวาง และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ที่เป็นส่วนย่อยในการปกครองในประเทศในปัจจุบัน

การมีส่วนร่วมมิได้เป็นเพียงแต่การเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นเพียงเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องให้เกิดในทุกกระบวนการ เนื่องจากเจตนาารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นไปเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น แก้ไขปัญหาของตนเองได้ตรงต่อความ



ต้องการ เนื่องจากประชาชนสามารถรู้ถึงปัญหาของตนเองได้อย่างดีที่สุด ประกอบกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการช่วยในการตรวจสอบการปฏิบัติการกิจของท้องถิ่นอีกด้วย

### ระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทย

การจูงใจ มีผลต่อความพยายามของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ให้ประสบผลสำเร็จ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ การพัฒนาแนวคิดในการให้ประโยชน์ตอบแทนขององค์กร จะมีผลต่อการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ในเชิงบวก ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือ ภาคเอกชน จะออกแบบโปรแกรมในการจูงใจในลักษณะต่างๆ หรือให้บุคลากรมีความพยายามที่จะทำงาน และได้รับประโยชน์ในเป็นการตอบแทน จากการปรับปรุงวิธีการทำงาน หรือพัฒนาการทำงานให้ได้ ประสิทธิภาพมากขึ้น การศึกษาครั้งนี้ จึงนำระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทยมาทำการศึกษาโดยนำลักษณะของสิ่งจูงใจที่เกี่ยวข้องกับทำการศึกษาคือ 2 ประเด็น ประกอบด้วย 1) ค่าตอบแทน และ 2) สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ตามแนวทางของระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทย ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

#### 1. ค่าตอบแทน

นับตั้งแต่ยุคโบราณกาล ค่าตอบแทนได้เกิดขึ้นมาจากการแลกเปลี่ยนระหว่างการใช้แรงงานของมนุษย์กับผลจากงานที่เกิดขึ้น อาจเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างแรงงานกับอาหารหรือแรงงานกับสวัสดิภาพบางอย่าง เพื่อความดำรงอยู่ของชีวิต การวิวัฒนาการในการจ่ายค่าตอบแทนมีมาอย่างต่อเนื่องทุกยุค ทุกสมัย ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนถือเป็นศาสตร์และศิลป์หนึ่งในวิธีการบริหาร แม้กระทั่งในปัจจุบัน แนวคิดในการจ่ายค่าตอบแทนยังถูกพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง เนื่องจากมนุษย์ยังมีความต้องการที่สูงขึ้นตามแต่ละยุคสมัยที่เปลี่ยนไป ขณะที่ความต้องการของมนุษย์สูงขึ้น ความต้องการค่าตอบแทนก็สูงขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน ซึ่งในทางการบริหาร การเชื่อมโยงค่าตอบแทนเข้ากับผลงานที่สูงขึ้นนั้นมาจากการที่ผลงานของมนุษย์สูงขึ้น เพราะมีแรงจูงใจเขาสูงขึ้น โดยที่แรงจูงใจและความสามารถในการทำงาน เป็นปัจจัยที่ใช้กันทั่วไปในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของบุคคล

ดังที่ Frederick Taylor มีแนวคิดการจ่ายค่าตอบแทนตามชิ้นงาน หรือตามผลงาน โดย Taylor มองถึงวิธีการที่ดีที่สุด ในการทำให้บุคคลสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพ และใช้ระยะเวลาอันสั้นที่สุด ในทางปรัชญามักมีคำถามว่า การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานทำไมถึงจูงใจบุคลากรได้ หากอธิบายในเชิงเศรษฐศาสตร์ อาจตอบว่าค่าตอบแทนถือเป็นปัจจัยที่ตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ เมื่อมนุษย์มีความต้องการ มนุษย์จำต้องทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้

คำตอบแทนที่ต้องการนั้น ด้วยการอาศัยแรงงานหรือความรู้ ความสามารถของคนที่มืออยู่ แต่หากอธิบายในทางการบริหาร การจ่ายคำตอบแทนถือเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างคำตอบแทนกับผลการปฏิบัติงานของบุคคล ที่ทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การในภาพรวม

การจ่ายคำตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงานนั้น สิ่งสำคัญในการวัดผล คือ การกำหนดเป้าหมาย หรือเกณฑ์ที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จ ตัวชี้วัดจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือในการเชื่อมโยงการปฏิบัติงาน และผลของการปฏิบัติงาน โดยที่องค์การมีการกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือแผนงานต่างๆ และนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน หรือพัฒนาองค์การนั้น หากองค์การใดขาดตัวชี้วัด หรือไม่สามารถระบุถึงเกณฑ์ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุเป้าหมายได้อย่างชัดเจนแล้ว การดำเนินกิจการ หรือภารกิจ ตามแผนยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ก็ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายด้วยเช่นกัน การที่จะนำเกณฑ์ชี้วัดผลงานแบบใดมาปรับใช้ หรือมาประยุกต์ใช้ก็ตาม ต้องมั่นใจว่า ตัวชี้วัดเหล่านั้นมีความเชื่อมโยง หรือสอดคล้องกับเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่วางไว้ ซึ่งเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ ควรมีลักษณะที่ประกอบด้วย 1) เป็นเป้าหมายที่บุคลากรเห็นว่ามีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นสิ่งที่ทำให้บุคลากรต้องปฏิบัติตาม เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายนั้น 2) มีความชัดเจนในเกณฑ์การชี้วัด และเป้าหมายอย่างสอดคล้อง 3) มีความเฉพาะเจาะจงไม่คลุมเครือ หรือยากต่อความเข้าใจในการปฏิบัติตาม 4) สามารถกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการ หรือระยะเวลาในการวัดผลได้ 5) มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ขององค์การ 6) มีความท้าทายในการที่จะปฏิบัติงาน หรือดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ และ 7) มีระบบการให้รางวัลอย่างเหมาะสมภายหลังจากการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามตัวชี้วัดทั้งหมดแล้ว

ในขณะที่ การนำระบบแรงจูงใจ โดยการให้คำตอบแทนมาใช้ นั้น คำตอบแทนจะต้องมีปริมาณที่เหมาะสม ที่จะทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจในคำตอบแทนที่ได้รับนั้น ซึ่งแต่เดิมในอดีตที่ผ่านมา คำตอบแทนไม่ได้มีความแตกต่างกันมาก เนื่องจากองค์การแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะในองค์การภาครัฐ มิได้ก่อให้เกิดการแข่งขันแต่อย่างใด แต่ในปัจจุบัน พัฒนาการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ค่านิยมและวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานที่ได้นำแนวทางของภาคเอกชนมาใช้ ในส่วนของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันในองค์การและนอกองค์การ การแข่งขันในตัวบุคลากร ทีมงาน หรือการแข่งขันระหว่างองค์การภายนอก ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการกำหนดคำตอบแทนในปัจจุบันด้วยเช่นกัน ซึ่งความพึงพอใจของคำตอบแทนที่บุคคลจะได้รับนั้น เกิดขึ้นจากความสอดคล้องระหว่างสิ่งที่รับรู้ว่าจะได้รับกับจำนวนที่คาดว่าจะได้รับ โดยเมื่อใดที่คำตอบแทนที่ได้รับน้อยกว่าจำนวนความคาดหวังว่าจะได้รับ ก็จะเกิดความไม่พึงพอใจต่อคำตอบแทนนั้น และหาก

จำนวนค่าตอบแทนที่ได้รับน้อยกว่าจำนวนที่จะได้รับ ก็จะรู้สึกว่าคุณค่าตอบแทนนั้นไม่มีความยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม วิธีการให้ค่าตอบแทนที่ดีที่สุด ควรจะเป็นวิธีการที่ทำให้ทุกคนสามารถเข้าใจถึงวิธีการให้ค่าตอบแทนนั้นได้โดยง่าย ประกอบกับ ระบบแรงจูงใจในการให้ค่าตอบแทนจะต้องมีความโปร่งใส และเป็นที่ยอมรับของบุคลากร ขณะที่การจ่ายค่าตอบแทนเพื่อเป็นสิ่งจูงใจนั้น ต้องทันต่อสถานการณ์ หรือใกล้เคียงกับเวลาที่บุคลากรได้สร้างผลงาน แต่ในส่วนของ การบริหารภาครัฐ ลักษณะของความเป็นระบบการบริหารราชการยังมีความล่าช้า และมีระเบียบข้อกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตาม รวมถึงการทำงานตามสายการบังคับบัญชา ที่มีขั้นตอนล่าช้า และใช้เวลาพอสมควร อาจเป็นอุปสรรคต่อการจ่ายค่าตอบแทนที่ต้องทันต่อเวลา ดังนั้น ต้องมีวิธีการในการจ่ายค่าตอบแทนสำหรับข้าราชการ หรือบุคลากรในภาครัฐ โดยนำแนวคิดการซ้ำเสริมแรงมาใช้ในการจูงใจ ด้วยการคำนึงถึงความเหมาะสมด้านเวลาอยู่ 2 ประเภท คือ 1) การซ้ำเสริมแรงที่ต้องใช้เวลาต่อเนื่อง เพื่อกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานที่พึงปรารถนา และเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกันไป และ 2) การซ้ำเสริมแรงตามช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งในการบริหารภาครัฐ อาจต้องพิจารณาถึงเรื่องนี้เป็นสำคัญ

## 2. สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

ภาครัฐไทยได้กำหนดค่าตอบแทนที่ข้าราชการพึงได้รับ นอกเหนือจากเงินเดือน ซึ่งเป็นค่าตอบแทนตามค่าของงานในแต่ละตำแหน่งแล้ว ข้าราชการยังมีสิทธิได้รับสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ โดยสวัสดิการ คือ การให้ค่าตอบแทน เพื่อช่วยให้ข้าราชการมีความสะดวกสบาย และมีประโยชน์ในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคง ส่วนประโยชน์เกื้อกูล คือ การให้ค่าตอบแทน เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งทั้ง 2 ส่วน เป็นเครื่องมือที่สำคัญ ในการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ตลอดจนเป็นสิ่งจูงใจที่ให้ผู้มีความรู้ ความสามารถเข้ามารับราชการ อีกทั้งยังเป็นการธำรงรักษาบุคคลเหล่านั้นให้อยู่ในระบบราชการอย่างยาวนาน ซึ่งรูปแบบของการจัดสรรสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่นในภาครัฐของไทย ไม่ได้แยกระดับของบุคลากรในแต่ละระดับ มีทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย 1) สวัสดิการในการลาประเภทต่างๆ 2) สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล 3) สวัสดิการที่เกี่ยวกับการเล่าเรียนศึกษาของบุตร 4) สวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงานพิเศษในเขตพื้นที่ต่างๆ 5) สวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ 6) เครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่เป็นสิ่งเชิดชูเกียรติ 7) บำเหน็จความชอบ และ 8) บำเหน็จบำนาญ นอกจากนี้ การบริหารระบบราชการในภาพรวม ภาครัฐยังจัดสวัสดิการในลักษณะของการฝึกอบรมและการพัฒนาข้าราชการ เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็น

เงื่อนไขในการที่ทำให้บุคลากรนำเอาองค์ความรู้จากการอบรม หรือการพัฒนาสร้างนวัตกรรม และสร้างความได้เปรียบในทางการแข่งขันให้กับองค์กร

นอกเหนือจากเงินเดือนที่ได้รับ สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลถือเป็นสิ่งจูงใจ ประเภทหนึ่ง ที่จะทำให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวได้ว่า การที่บุคลากรทำงานเพราะมีเงินเดือนเป็นแรงจูงใจ แต่บุคลากรทำงานมากขึ้น เพราะมีโบนัสหรือประโยชน์เกื้อกูล และสวัสดิการอื่นเป็นแรงจูงใจ ซึ่งแรงจูงใจในรูปสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล มีความสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1) มนุษย์มีความต้องการ และความมั่นคงทางการเงินอยู่แล้ว เนื่องจากเงินเป็นสิ่งที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ได้อย่างทันทั่วทั้ง การให้เงินพิเศษ การมีเงินทุน การให้รางวัล การให้เงินปันผล หรือเงินอื่นๆ รวมถึงการลดหย่อนภาษี หรือการลงทุนที่ได้ผลกำไร ถือเป็นคำตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ชัดเจน 2) การที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม และไม่อยู่เพียงลำพังคนเดียว ต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม การมีพวกพ้อง เพื่อนฝูง และกลุ่มสังคม ของมนุษย์ ทำให้มนุษย์ต้องการที่จะได้รับการยอมรับยกย่อง และเชิดชูจากคนอื่น ดังนั้น การได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ การประกาศเกียรติคุณ การเป็นที่ยอมรับของสังคม และการให้เครดิตและความเชื่อถือ ถือเป็นคำตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจในทางสังคม และ 3) นอกเหนือจากการได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติจากทางสังคมแล้ว ความปรารถนาสูงสุดของมนุษย์ คือ การที่มนุษย์รู้สึกว่ามีจิตใจสูงส่ง หรือการมีระดับในด้านจิตใจ ประพฤติตัวอยู่ใน ศีลธรรม มีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องของการที่มนุษย์มีฐานะที่ดีขึ้น หรือการที่ทำให้ตนเองสูงส่งขึ้นแต่อย่างใด แต่เป็นสิ่งที่สร้างความภาคภูมิใจให้เกิดขึ้นตัวเอง ซึ่งมนุษย์ต้องการได้รับคุณงามความดี ที่เป็นการตอบแทน เหล่านี้จึงเป็นคำตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจทางด้านคุณงาม ความดี ของมนุษย์

สรุปโดยรวม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีมาใช้ นั้น มาจากการพัฒนาด้านการบริหารตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง จึงต้องแสวงหาวิธีที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างดีที่สุด ซึ่งการพัฒนาการทางการด้านบริหารที่เกิดขึ้นจากกระแสการปฏิรูประบอบราชการในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสดังกล่าว มีการกำหนดบทบาทของระบอบราชการ ในอนาคต สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นทั้งในด้าน โครงสร้าง ระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติงาน รวมทั้งทัศนคติและค่านิยมที่มีอยู่ดั้งเดิมของข้าราชการ ประกอบกับ การมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยเชื่อว่าพื้นฐานขององค์การจะประสบความสำเร็จได้ ก็ด้วยการปฏิบัติงานของมนุษย์ในองค์กรนั่นเองเป็นสำคัญ การปรับเปลี่ยนการบริหารระบบราชการไทยจึงเกิดขึ้น เพื่อให้ทันต่อยุคของความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ บทบาทของข้าราชการภายใต้

บริบทที่เปลี่ยนแปลงนั้น จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง

เมื่อศึกษาถึงหลักการบริหารราชการภายในปัจจุบัน ที่มีการพัฒนามาตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และการพัฒนาทางด้านการบริหารที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยยังได้นำหลักการกระจายอำนาจ ตามแนวทางการบริหารยุคใหม่มาใช้ ด้วยการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง และกระจายลงไปในส่วนย่อยของท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมให้เกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการที่รัฐต้องแบกรับภาระหน้าที่ หรือภารกิจในการบริหารมากเกินไป และยังมีเหตุผลอื่นในทางการบริหารที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ เช่น การสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ซึ่งเป็นการนำแนวคิดทางการบริหารสมัยใหม่มาใช้ทั้งสิ้น และเห็นได้ชัดจากการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในราชการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น อีกทั้งในหมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตราที่ 290 ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังมีสาระสำคัญ โดยการให้รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตที่จำเป็นเท่านั้น และทำให้ในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทั่วทั้งประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง

สรุปผลจากการศึกษาได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ต้องบริหารงานภายใต้ข้อกำหนด ระเบียบ และกฎหมายที่กำหนดไว้ ด้วยหลักเกณฑ์การบริหารภาครัฐ เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น ซึ่งเป็นการนำปรัชญาทางการบริหาร การพัฒนา และการปกครองของประเทศให้ก้าวไปสู่ความทันสมัย ซึ่งเชื่อว่าการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นนั้น เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหาร และการปกครองของประเทศ ซึ่งการบริหารนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเกิดขึ้นอยู่เสมออย่างไม่สิ้นสุด จึงอาจกล่าวได้ว่าปรัชญาทางการบริหารภาครัฐนั้น เป็นไปเพื่อการกำหนดวิธีการในการดำเนินงานอย่างเหมาะสมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพียงเท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยได้นำแนวคิดการบริหารภาครัฐจากกระแสการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในทั่วโลก

มาประยุกต์ใช้ รวมถึงการนำเอาแนวคิดการบริหารสมัยใหม่มาใช้ในภาครัฐไทยนั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาประเทศให้ไปสู่ความทันสมัย และรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้อย่างทันท่วงที โดยที่ภาครัฐไทยยังได้นำเอาแนวทางการบริหารในภาครัฐกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย

ในขณะที่ การบริหารภาครัฐจะมีประวัติศาสตร์มายาวนานกว่าภาคเอกชนก็ตาม แต่ในท้ายที่สุด การบริหารภาครัฐกลับประสบปัญหาอุปสรรคอย่างมากมาย ด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น การที่ภาครัฐไม่สามารถแยกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาด ถึงแม้ว่า Woodrow Wilson หนึ่งในนักคิดและนักทฤษฎีด้านการบริหาร ได้ให้ความเห็นในเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหารก็ตาม แต่ภาครัฐยังเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาประเทศ นับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายมาปฏิบัติ รวมไปถึงการประเมินผลนโยบาย โดยที่การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลจะเป็นเรื่องของข้าราชการ ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการ จึงเป็นช่องว่างให้นักการเมืองในฐานะผู้บริหาร มีโอกาสที่จะครอบงำการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่เริ่มจากกระแสการปฏิรูประบบราชการ และการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความอิสระในการบริหารงาน จึงกำหนดให้ อปท. มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารงานอย่างเป็นอิสระภายใต้ข้อกำหนดที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ อปท. ประกอบไปด้วยผู้บริหารที่ผ่านการเลือกตั้งในทางการเมือง และข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับ อปท. มีขนาดและพื้นที่ที่จำกัดเฉพาะส่วนของตนเอง ไม่ได้มีรูปแบบการบริหารงานแบบภาครัฐอื่น ที่มีอำนาจการบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ การบังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาและการควบคุม จึงอยู่ในเฉพาะวงที่จำกัด อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากสายการเมือง เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการบริหารด้วยแล้ว จึงพบว่า อปท. ไม่สามารถแยกการเมืองออกจากการบริหารได้อย่างสิ้นเชิง ตามแนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่ Woodrow Wilson ได้ให้แนวคิดทางการบริหารไว้ว่าควรแยกการเมืองออกจากการบริหาร

ในด้านการบริหารงานบุคคลของ อปท. ถึงแม้ว่า จะมีการปฏิบัติตามกฎหมายและอาศัยอ้างอิงระเบียบกฎเกณฑ์ ตามแนวทางของสำนักงานข้าราชการพลเรือน หรือสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในท้ายที่สุด ผู้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษสูงสุดของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นก็คือ ผู้บริหารท้องถิ่นนั่นเอง จึงเป็นเรื่องที่ไม่ยากในการอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการแสวงหาโอกาสความก้าวหน้าให้กับตนเอง และเมื่อภาครัฐกำหนดให้มีสิ่งจูงใจ เพื่อเป็นผลตอบแทนการปฏิบัติงาน

ประจำปี หรือที่เรียกว่าเงินรางวัลประจำปีนั้น นับเป็นมติใหม่ในการบริหารภาครัฐไทยให้เกิดความทันสมัย โดยอาศัยหลักการของการบริหารภาครัฐกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้

การที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณไว้ เพื่อกำหนดเป็นรางวัลประจำปีในระดับกระทรวง เปรียบเสมือนการทำสัญญาระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานรัฐว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเกินกว่าประสิทธิภาพ หรือเกินกว่าข้อตกลงที่กำหนดไว้ เปรียบเสมือนเป็นการแข่งขันการสร้างผลงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของการบริหารงานสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ด้วยการเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานกับการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยอาศัยตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือในการวัดผล ซึ่งแนวทางการบริหารลักษณะนี้ พัฒนามาจากแนวคิดของ Frederick Taylor ในเรื่องของการจ่ายค่าแรงตามชิ้นงาน หรือตามผลงาน แตกต่างจาก อปท. ที่ถึงแม้จะมีการกำหนดการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีเช่นเดียวกันกับภาครัฐอื่นก็ตาม แต่งบประมาณที่นำมาจัดสรรนั้นมาจากงบประมาณที่ใช้เป็นการบริหารท้องถิ่นเอง

ในขณะที่ เจตนารมณ์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของอปท. นั้นพบว่าเป็นไปเพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้กับข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ด้วยสาเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาใหม่ตามแนวทางการกระจายอำนาจ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่บรรจุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นมือใหม่ในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องเผชิญกับระเบียบข้อกฎหมาย ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำกับการปฏิบัติงานของ อปท. ไว้ จึงทำให้เกิดอุปสรรคปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานดังกล่าว ประกอบกับการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีนั้น ยังเป็นสิ่งจูงใจเพื่อที่จะให้ข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานภาครัฐอื่น เกิดความสนใจและโอนย้ายเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใน อปท. โดยนำประสบการณ์ในการบริหารงานราชการเข้ามาใช้ใน อปท. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ผลการศึกษาที่พบคือ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความเชื่อว่า ถึงแม้จะทำหรือไม่ทำงานอย่างไรก็ต้องได้รับเงินรางวัลประจำปีอยู่เช่นเดียวกัน ถึงอย่างไรก็สามารถผ่านการประเมินและพิจารณาผลจากคณะผู้ประเมิน และสุดท้ายที่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุมัติและสั่งจ่าย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เกิดการแข่งขันในการสร้างสรรค์ผลงาน หรือสร้างนวัตกรรม หรือก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดขึ้นแต่อย่างใด การจ่ายเงินรางวัลประจำปีของอปท. จึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดการจูงใจตามลำดับขั้น (Maslow's hierarchy of needs) ของ Maslow อีกด้วย

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีมาใช้ นั้น เป็นวิวัฒนาการที่มาจากพัฒนาการบริหาร นับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง เป็นแนวทางในการแสวงหาวิธีที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ซึ่งการพัฒนาการทางการบริหารนั้นนับแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงกระแสการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ที่ได้มีการกำหนดบทบาทของระบบราชการในอนาคต สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างระบบการบริหารและวิธีการปฏิบัติงาน รวมทั้งทัศนคติและค่านิยมที่มีอยู่ดั้งเดิมของข้าราชการ ประกอบกับการมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยเชื่อว่าพื้นฐานขององค์กรจะประสบความสำเร็จได้ ก็ด้วยการปฏิบัติงานของมนุษย์ในองค์กรนั่นเองเป็นสำคัญ การปรับเปลี่ยนการบริหารระบบราชการเกิดขึ้นเพื่อให้ทันต่อยุคของความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ บทบาทของข้าราชการภายใต้การเปลี่ยนแปลงนั้นจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปอย่างทันทั่วถึง และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

เมื่อศึกษาถึงหลักการบริหารราชการภายในปัจจุบัน ที่มีการพัฒนามาตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และวิวัฒนาการด้านการบริหารที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยยังได้นำหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการบริหารแนวใหม่มาใช้ ด้วยการที่ถ่ายอำนาจจากส่วนกลาง และกระจายอำนาจลงไปอยู่ส่วนย่อยของท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมให้เกิดขึ้น ประกอบกับการที่รัฐต้องแบกรับภาระหน้าที่ หรือภารกิจในการบริหารมากขึ้นไป และยังมีเหตุผลอื่นในทางการบริหาร เช่น การสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ซึ่งแนวคิดต่างๆ เป็นแนวคิดทางการบริหารสมัยใหม่ทั้งสิ้น

## ตอนที่ 2 อธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในการ กำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์ ข้อที่ 2 เพื่อวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนที่ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาถึง 1) ระเบียบกฎหมาย ข้อกำหนด 2) หลักเกณฑ์และตัวชี้วัด และ 3) ความสอดคล้องเหมาะสมกับ



การบริหารงานภาครัฐ โดยใช้ข้อมูลสถิติจากเอกสารรายงานเอกสารวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการต่างๆ ซึ่งสรุปผลได้ดังต่อไปนี้

### ระเบียบ กฎหมาย ข้อกำหนด

แต่เดิม ก่อนที่จะมีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีมติให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 500 ล้านบาท เพื่อเป็นรางวัลสำหรับ อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยเงินรางวัลดังกล่าว จัดสรรให้แก่ อปท. ที่มีการปกครองแบบธรรมาภิบาล ในลักษณะของการแข่งขัน ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจทางบวกให้แก่ อปท. โดยรวม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตามบทบัญญัติและหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ต่อมาตั้งแต่ปี 2546 กระทรวงมหาดไทย ได้มีแนวนโยบายให้ อปท. มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขึ้น โดยแจ้งการชักจูงความเข้าใจ และแนวทางการปฏิบัติต่างๆ จนกระทั่ง สำนักงานคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กจ.) สำนักงานคณะกรรมการเทศบาล (กท.) และสำนักงานคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้มีหนังสือสั่งการ ที่ มท 0809.3/ว.25 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2549 เรื่อง การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญในหนังสือดังกล่าว ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน ส่งผลให้ อปท. ถือปฏิบัติตามหนังสือฉบับดังกล่าวตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ระเบียบ กฎหมาย และข้อกำหนด ที่สอดคล้องในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33 (1) ที่ระบุให้ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลาง และแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง และการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้ และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ยังมีข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานกลาง โดยให้แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล ต้องมีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการ และความเหมาะสมของแต่ละแห่งได้ ประกอบกับมาตรา 35 ในพระราชบัญญัติ ฉบับเดียวกัน ระบุ

ว่าในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ หรือเงินอื่นใดนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่า ร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ ขณะที่ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในหมวดที่ 3 เรื่อง โครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น ข้อ 6 ระบุว่า การจัดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ให้คำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ คุณภาพ ปริมาณ และความยากของงานในแต่ละตำแหน่ง ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้ และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อ 7 ในประกาศฉบับเดียวกัน ระบุให้มีการจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นคง สร้างขวัญ และแรงจูงใจ ให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างได้ต่ำกว่าที่กำหนดในมาตร 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถจัดประโยชน์อื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษอีกก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนด ประกอบกับ ข้อ 17 ในประกาศฉบับดังกล่าว ระบุว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใด ปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ถือว่าผู้นั้นมีความชอบ จะได้รับบำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจเป็นคำชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ รางวัลประโยชน์ตอบแทนอื่น หรือการได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ตามแต่สมควรแก่กรณี ตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

จากข้อสรุปข้างต้น เห็นได้ว่า ระเบียบ กฎหมาย และข้อกำหนด ที่นำมาใช้ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนของ อปท. โดยมากจะมุ่งเน้นไปที่ การให้ความสำคัญบุคลากรเป็นหลัก เมื่อพิจารณาถึงหลักการบริหารสมัยใหม่ ที่นำมาใช้ในการบริหาร อปท. พบว่าพัฒนาการทางด้านการบริหารมุ่งให้ความสำคัญต่อทรัพยากรมนุษย์ใน อปท. เนื่องจากเชื่อว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้สร้างสรรค์ผลงาน หรือสร้างงานให้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ และเมื่อได้สร้างผลงานอันเป็นที่ประจักษ์แล้ว การให้สิ่งตอบแทนผลงานที่ได้ปฏิบัติ จะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ และเป็นสิ่งจูงใจให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ต่อความพึงพอใจ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น หากจะมีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นจะต้องสร้างตัวชี้วัด ให้มุ่งวัดผลต่อบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน อปท. เป็นสำคัญ

ขณะที่ ข้อกำหนดในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. นั้น สาระสำคัญในส่วนขั้นตอนการปฏิบัติ เป็นสิ่งที่มีข้อสังเกต และควรนำมาพิจารณาใน ประเด็นที่สำคัญ ซึ่งจากการศึกษาสามารถวิเคราะห์ได้ ดังต่อไปนี้

ตาราง 7 แสดงสาระสำคัญในขั้นตอนการปฏิบัติและข้อสังเกตที่ควรพิจารณาการกำหนด ประโยชน์ตอบแทนฯ ของ อปท.

ข้อกำหนดในการปฏิบัติ	ข้อสังเกตที่ควรพิจารณา
1. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี คะแนนรรมาภิบาลตั้งแต่ ร้อยละ 60 ขึ้นไป สามารถเสนอขอรับรางวัลและกำหนด ประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีได้	พบว่า คะแนนเพียงร้อยละ 60 เป็นคะแนนที่ ไม่สามารถบ่งชี้ว่า องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล ซึ่งหาก เปรียบเทียบกับระบบการศึกษา กำหนดให้ คะแนนร้อยละ 60 เป็นเพียงแค่ คะแนนในการ ผ่านการศึกษาเท่านั้น ส่วนคะแนนที่สามารถ แสดงให้เห็นว่า ได้ผลการศึกษาที่ดีหรือเป็น เลิศ จะมีคะแนนตั้งแต่ร้อยละ 80 ขึ้นไป จึงจะ ถือว่ามีประสิทธิภาพในการศึกษา ดังนั้นหาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะนำคะแนน รรมาภิบาลในการบริหารองค์การมาเป็น หลักเกณฑ์ในการเริ่มต้น เพื่อพิจารณาการ กำหนดประโยชน์ตอบแทนนั้นน่าจะมีคะแนน ในการพิจารณา ข้อบ่งชี้การปฏิบัติงานมากกว่า ร้อยละ 80 ขึ้นไป
2. กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อคณะกรรมการกลางข้าราชการและ พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) เพื่อขอรับการประเมินพร้อมเสนอโครงการลด ขั้นตอนการบริการประชาชนจำนวน 1 โครงการ	พบว่า ในเมื่อเจตนาารมณ์ในการกระจายอำนาจ ไปสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการ บริการประชาชน และตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น อปท. มีหน้าที่ในการดำเนินภารกิจต่างๆ อย่าง มากมายตามข้อกำหนดในการกระจายอำนาจ และในการปฏิบัติภารกิจ ในแต่ละปีมีการ กำหนดโครงการ

## ตาราง 7 (ต่อ)

ข้อกำหนดในการปฏิบัติ	ข้อสังเกตที่ควรพิจารณา
	<p>กิจกรรม ตามภารกิจในแต่ละด้านเป็นจำนวนมาก แต่การประเมิน กำหนดให้มีโครงการที่จะขอรับการประเมินเพียงหนึ่ง โครงการเท่านั้น จึงเสมือนไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อปท. แต่อย่างไร เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการกำหนดผลจากการปฏิบัติงานน้อยเกินไป แต่หากเปลี่ยนเป็นให้ อปท. เสนอโครงการที่เป็นนวัตกรรมอย่างน้อยหนึ่งโครงการ น่าจะเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวคิดในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ให้เกิดขึ้น เพื่อให้บริการประชาชนเป็นไปตามยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลง และความทันสมัยอย่างรวดเร็ว</p>
<p>3. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามแบบประเมินไม่น้อยกว่า 8 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงเดือนสิงหาคม</p>	<p>พบว่า การประเมินผลที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามแนวทางการบริหารภาครัฐยุคใหม่นั้น จะดำเนินการเพียงแค่ 8 เดือนเท่านั้นหรือไม่ อีก 4 เดือนที่เหลือ ในช่วง 3 เดือนแรก (ต.ค.-ธ.ค.) และเดือนสุดท้าย (ก.ย.) ของปีงบประมาณได้นำมาร่วมประเมินไม่ ประกอบกับปีงบประมาณในระบบราชการเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน ของปีถัดไป เมื่อประเมินผลถึงเดือนสิงหาคม การพิจารณาประโยชน์ตอบแทนมองได้ว่า เป็นการจ่ายค่าตอบแทนเงินรางวัลในปีงบประมาณเดียวกัน ซึ่งหลักการจ่ายค่าตอบแทน หากนำหลักของภาคเอกชนมาใช้ นั่น พิจารณาจากผล</p>

## ตาราง 7 (ต่อ)

ข้อกำหนดในการปฏิบัติ	ข้อสังเกตที่ควรพิจารณา
<p>4. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสำรวจความพึงพอใจของประชาชน โดยให้สถาบันหรือองค์กรเป็นกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเป็นผู้ประเมินและสำรวจ</p>	<p>ประกอบการในปีที่ผ่านมา และนำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนหรือโบนัสหลังจากปีที่น่ามาคำนวณผลประกอบการ</p> <p>พบว่า อปท. หลายแห่งได้จ้างให้สถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเป็นผู้สำรวจความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่น แต่ อปท. ได้นำแบบไปทำการสำรวจเอง และให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้รับรองการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนเท่านั้น ส่วนการจ้างให้สำรวจนั้น อปท. จ่ายเงินค่าจ้างเพียงบางส่วนให้กับสถาบันการศึกษาที่ลงนามรับรองการสำรวจ กรณีดังกล่าวจึงไม่มีความโปร่งใสในการจัดทำผลการสำรวจ</p>
<p>5. กำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) แต่งตั้งอนุคณะกรรมการ ออกทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. ที่ขอรับการประเมินเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี</p>	<p>พบว่า อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนหลายแห่ง ขณะที่คณะกรรมการที่ออกประเมินมีเพียงชุดเดียว และต้องทำการประเมิน อปท. จำนวนหลายแห่งในแต่ละวัน เพื่อให้เสร็จทันเวลา จึงทำให้การประเมินผลของคณะกรรมการที่เป็นผู้ประเมินนั้น มีเวลาไม่เพียงพอในการตรวจสอบหรือประเมินผลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดต่างๆ ได้ อย่างละเอียดถี่ถ้วน</p>

## ตาราง 7 (ต่อ)

ข้อกำหนดในการปฏิบัติ	ข้อสังเกตที่ควรพิจารณา
6. กำหนดให้คณะกรรมการ รายงานผลการประเมินให้คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) เห็นชอบในกรณีที่ อปท. ใดมีคะแนนจากการประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75	พบว่า เมื่อนำคะแนนร้อยละ 75 มาพิจารณาในการจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี นั้น เหตุใดไม่กำหนดให้ อปท. ที่มีคะแนนธรรมาภิบาลตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป มีสิทธิเสนอขอรับการประเมิน เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ส่วนนี้จึงมีความขัดแย้งกันเองในระเบียบ หรือหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
7. กำหนดให้ อปท. แต่งตั้งคณะกรรมการ พิจารณากำหนดวงเงินในการจ่ายเงินรางวัล ประกอบด้วย นายก อปท., ปลัด อปท. และหัวหน้าส่วนงานใน อปท.	พบว่า เจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่นนั้น จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ และขั้นตอน แต่การพิจารณากำหนดวงเงินในการจ่ายเงินรางวัลประจำปี มีเพียงบุคลากรตามที่กำหนดไว้และเป็นผู้ปฏิบัติงานในอปท. เท่านั้น ไม่เกิดความโปร่งใสด้วยความสัมพันธ์ผู้ที่เป็นนักการเมืองและผู้ที่เป็นข้าราชการในอปท. ในลักษณะการสมยอมเพื่อการจ่ายเงินรางวัลประจำปี
8. กำหนดให้เบิกจ่ายเงินตามความเห็นของคณะกรรมการตามข้อ 7	พบว่า คณะกรรมการดังกล่าว มีการเอื้อประโยชน์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน ในขณะที่ ผู้ได้รับประโยชน์มีการตอบแทนให้แก่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ เนื่องจากคณะกรรมการที่พิจารณาการจ่ายเงินรางวัลไม่มีบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม จึงเป็นช่องทางในการทุจริต คอร์รัปชัน หรือเกิดความไม่โปร่งใสนั้น

## ตาราง 7 (ต่อ)

ข้อกำหนดในการปฏิบัติ	ข้อสังเกตที่ควรพิจารณา
<p>9. กำหนดให้คณะกรรมการที่ อปท. แต่งตั้งพิจารณาจ่ายเงินในอัตราที่ลดหลั่นกันตามผลการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนและค่าจ้างประจำปี โดยวงเงินที่กำหนดให้เป็นการจ่ายเงินประจำปี นั้น เมื่อรวมกับเงินเดือนและค่าจ้างประจำปี ต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>พบว่า การพิจารณาจ่ายเงินในอัตราที่ลดหลั่นกันตามผลการเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปี นั้น เป็นช่องที่เปิดโอกาสให้การรับเงินรางวัลประจำปีมีความแตกต่างกันเพียงแค่น้อยเท่านั้น จากการที่ผู้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น ในปีงบประมาณที่ผ่านมา กำหนดให้ได้รับเงินรางวัลประจำปี จำนวน 3 เท่าของเงินเดือน ขณะที่ผู้ที่ได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือน 1.5 ขั้น ในปีที่ผ่านมาจะได้รับการพิจารณาเงินรางวัลประจำปี จำนวน 2.99 เท่าของเงินเดือน และผู้ที่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ในปีที่ผ่านมาจะได้รับการพิจารณาเงินรางวัลประจำปีจำนวน 2.98 เท่าของเงินเดือน เมื่อนำมาคิดเป็นจำนวนเงินจะทำให้เห็นถึงความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย เสมือนไม่มีความแตกต่างกันในการรับเงินประจำปีแต่อย่างใด</p>

สรุปโดยรวม ระเบียบ กฎหมาย ข้อกำหนดในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีจุดมุ่งเน้นไปที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรตามแนวทางบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรในองค์กร โดยเชื่อว่าบุคลากรสามารถนำพาองค์กรประสบความสำเร็จได้ เช่นเดียวกับ อปท. ที่เชื่อว่าบุคลากรที่มีศักยภาพและได้รับการจูงใจอย่างเหมาะสม จะสามารถสร้างผลงานให้เกิดขึ้นได้อย่างดี แต่ในขณะที่ขั้นตอนในการปฏิบัติโดยส่วนใหญ่ที่นำมาใช้ เป็นการประเมินผลขององค์กรเป็นหลัก ซึ่งการนำหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปี มาประกอบการพิจารณาการจ่ายเงินรางวัล เป็นเพียงข้อกำหนดสิ่งเดียวเท่านั้นที่นำมาพิจารณาจ่ายค่าตอบแทน ประกอบกับคณะกรรมการในการพิจารณาเบิกจ่ายเงินรางวัลประจำปี เป็นบุคคลผู้ปฏิบัติงานใน อปท. โดยเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้เกิดโอกาสในการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระหว่างผู้บริหารและข้าราชการหรือพนักงาน

ส่วนท้องถิ่น อีกทั้งการประเมินผลเพื่อการจ่ายเงินรางวัลประจำปีแก่ข้าราชการหรือพนักงาน ไม่เป็นไปตามแนวคิดการจูงใจ เนื่องจากในการประเมินผลองค์การในภาพรวม จึงไม่ตรงกับเจตนารมณ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ ตามแนวพัฒนาด้านการบริหาร และการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

### เกณฑ์ตัวชี้วัด

ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้หลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประกอบไปด้วยมิติการประเมิน 4 ด้าน พร้อมทั้งแบบสอบถามความพึงพอใจของประชาชน ที่มีต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีมิติของการประเมินสามารถแสดงได้ดังนี้

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามแผนพัฒนาของ อปท. คะแนนเต็ม 15 คะแนน โดยมีตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ อปท.
2. ระดับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาสามปีของ อปท.
3. การแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีของ อปท.
4. การรายงานผลและเสนอความเห็นจากการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีของ อปท.
5. โครงการ/กิจกรรมที่บูรณาการร่วมกับ อปท. หรือหน่วยงานอื่นตามระเบียบ
6. โครงการ/กิจกรรมซึ่งเป็นการริเริ่มที่เป็นประโยชน์ต่อ อปท. และประชาชน

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ คะแนนเต็ม 25 คะแนน โดยมีตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ
2. โครงการบริการประชาชนในวันหยุดราชการหรือนอกเวลาราชการ
3. ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ



4. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มติที่ 3 มติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ คะแนนเต็ม 20 คะแนน โดยมีตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. การบริหารงบประมาณ
2. การประหยัดพลังงาน
3. ความประหยัดและความคุ้มค่าในการบริหารงานจัดการ โครงการหรืองานประจำ

ประจำ

มติที่ 4 มติด้านการพัฒนาองค์กร คะแนนเต็ม 20 คะแนน โดยมีตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. การพัฒนาบุคลากร
2. การจัดการสารสนเทศ
3. การพัฒนากฎหมาย
4. การถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมาย การประเมินตามหลักเกณฑ์นี้จากระดับ

องค์กรสู่ระดับบุคคล

5. ให้ อปท. เสนอโครงการ/กิจกรรมปรับปรุงกระบวนการทำงาน หรือลดขั้นตอนการทำงาน หรือการบริการและตอบสนองความต้องการของประชาชน อปท. ละ 1 โครงการ/ กิจกรรม

ภายหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ปรับปรุงและใช้หลักเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดขึ้นใหม่ โดยเป็นแบบตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน 4 มติ ดังต่อไปนี้

มติที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ คะแนนเต็ม 145 คะแนน โดยมีหัวข้อการประเมิน ดังนี้

1. การบริหารภารกิจให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
2. การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของ อปท.
3. การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ
4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
5. การปรับปรุงภารกิจของ อปท.
6. การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

### 7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

มติที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา คะแนนเต็ม 145 คะแนน โดยมีหัวข้อการประเมินดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล
2. การดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น

มติที่ 3 ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง คะแนนเต็ม 155 คะแนน สำหรับเทศบาลและ อบต. ส่วน อบจ. คะแนนเต็ม 140 คะแนน โดยมีหัวข้อการประเมินดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณและการพัสดุ
2. การจัดเก็บรายได้
3. การบริหารการเงินและบัญชี
4. การจัดส่งเงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ

มติที่ 4 ด้านการบริการสาธารณะ คะแนนเต็ม 120 คะแนน โดยมีหัวข้อการประเมินดังนี้

1. ด้านถนน ทางเดินและทางเท้า
2. ด้านไฟฟ้าสาธารณะและทางระบายน้ำ
3. ด้านแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค
4. ด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน
5. ด้านการส่งเสริมกีฬา
6. ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุและด้อยโอกาส
7. ด้านงานสาธารณสุข
8. ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรีและส่งเสริมอาชีพ
9. ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
10. ด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่นและการ

ท่องเที่ยว

11. ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในขณะที่ การจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้กับส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา ที่ได้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และได้รับการติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ โดยส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา ที่ได้รับการจัดสรรเงินรางวัลฯ ต้องมีผลการประเมิน ผ่านเกณฑ์ในระดับมาตรฐานหรือบรรลุค่าเป้าหมาย

คือ ตั้งแต่ระดับคะแนน 3.0000 คะแนนขึ้นไป จึงมีสิทธิได้รับ การจัดสรรเงินรางวัลประจำปี ตามหลักเกณฑ์ แนวทางและวิธีการจัดสรรเงินรางวัลของส่วนราชการ จังหวัด และ สถาบันอุดมศึกษา ประจำปีงบประมาณ โดยมีหลักเกณฑ์ แนวทางและวิธีการจัดสรรเงินรางวัล ดังนี้

1. ให้ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา จัดกลุ่มข้าราชการ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ตาราง 8 แสดงการจัดกลุ่มข้าราชการ เป็น 3 กลุ่ม

ข้าราชการพลเรือน สามัญ	กลุ่ม 1 ข้าราชการ ระดับสูง	กลุ่ม 2 ข้าราชการ ระดับกลาง	กลุ่ม 3 ข้าราชการ ระดับต้น
ตำแหน่งประเภท บริหารระดับต้น	ทุกตำแหน่ง	-	-
ตำแหน่งประเภท บริหารระดับสูง	ทุกตำแหน่ง	-	-
ตำแหน่งประเภท อำนวยการระดับต้น	ทุกตำแหน่ง	-	-
ตำแหน่งประเภท อำนวยการระดับสูง	ทุกตำแหน่ง	-	-
ตำแหน่งประเภท ทั่วไป	-	-	ทุกระดับ ลูกจ้างประจำ

2. การคำนวณแบ่งเงินรางวัลในแต่ละกลุ่ม โดยมีน้ำหนักการจ่ายเงินรางวัล ดังนี้

ตาราง 9 การคำนวณแบ่งเงินรางวัลในแต่ละกลุ่ม โดยมีน้ำหนักการจ่ายเงินรางวัล

	กลุ่ม 1 ข้าราชการ ระดับสูง	กลุ่ม 2 ข้าราชการ ระดับกลาง	กลุ่ม 3 ข้าราชการ ระดับต้น
น้ำหนักการจ่าย	1.00	1.25	1.40
จำนวน (คน)	A	B	C
น้ำหนักการจ่าย x จำนวน	1.00 (A)	1.25 (A)	1.40 (A)

$$\text{จำนวนเงินรางวัล กลุ่ม 1} = \frac{\text{จำนวนเงินรางวัลทั้งหมด} \times 1.00 (A)}{[1.00(A) + 1.25(B) + 1.40(C)]}$$

$$\text{จำนวนเงินรางวัล กลุ่ม 2} = \frac{\text{จำนวนเงินรางวัลทั้งหมด} \times 1.25 (B)}{[1.00(A) + 1.25(B) + 1.40(C)]}$$

$$\text{จำนวนเงินรางวัล กลุ่ม 3} = \frac{\text{จำนวนเงินรางวัลทั้งหมด} \times 1.40 (C)}{[1.00(A) + 1.25(B) + 1.40(C)]}$$

ตัวอย่าง การคำนวณเงินรางวัลของกรม ก. ได้รับเงินรางวัลตามผลการประเมินการปฏิบัติราชการฯ จำนวนทั้งสิ้น 1,068,676.11 บาท มีจำนวนข้าราชการระดับสูง (กลุ่ม 1) จำนวน 13 คน ข้าราชการระดับกลาง (กลุ่ม 2) จำนวน 279 คน และข้าราชการระดับต้นและลูกจ้างประจำ (กลุ่ม 3) จำนวน 170 คน แทนค่าตามสูตร

$$\begin{aligned} \text{จำนวนเงินรางวัล กลุ่ม 1} &= \frac{1,068,676.11 \times [1.00(13)]}{[1.00(13) + 1.25(279) + 1.40(170)]} \\ &= 23,164.30 \text{ บาท} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{จำนวนเงินรางวัล กลุ่ม 2} &= \frac{1,068,676.11 \times [1.25(279)]}{[1.00(13) + 1.25(279) + 1.40(170)]} \\ &= 621,426.92 \text{ บาท} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{จำนวนเงินรางวัล กลุ่ม 3} &= \frac{1,068,676.11 \times [1.40(170)]}{[1.00(13) + 1.25(279) + 1.40(170)]} \\ &= 424,084.89 \text{ บาท} \end{aligned}$$

ดังนั้น จำนวนเงินรางวัลที่กรม ก. ได้รับในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ กลุ่ม 1 , กลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 จำนวนเท่ากับ 23,164.30 บาท 621,426.92 บาท และ 424,084.89 บาท ตามลำดับ

3. ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา นำเงินรางวัลที่คำนวณได้ในแต่ละกลุ่ม ไปดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดสรรเงินรางวัล ไปยังข้าราชการและ

ลูกจ้างประจำในสังกัด ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการจัดสรรเงินรางวัลตามที่ ก.พ.ร. กำหนด และจัดส่งให้ กับสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อดำเนินการตรวจสอบ

4. ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา เมื่อได้รับจัดสรรเงินรางวัลไปแล้ว จะต้องนำไปจัดสรรให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับพิจารณาจัดสรรเงินรางวัลประจำปี ได้แก่ ข้าราชการ และลูกจ้างประจำในสังกัด

5. จำนวนเงินรางวัลที่ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษาได้รับการจัดสรรห้ามมิให้ ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา นำเงินรางวัลที่ได้รับ ไปหารเฉลี่ยให้เท่ากันทุกคน แต่ต้องมีการ ประเมินผลการปฏิบัติราชการ และควรให้กับผู้ปฏิบัติที่มีความร่วมมือในการสร้างผลงานให้กับส่วนราชการ รวมทั้งผู้ที่มีความทุ่มเทและมีผลงานให้ส่วนราชการฯ บรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งการจัดสรรจะเป็นอย่างไร ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการการจัดสรรเงินรางวัลของแต่ละส่วนราชการ

6. ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินรางวัลขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และหลักเกณฑ์ วิธีการจัดสรรเงินรางวัล ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำในสังกัด ทั้งนี้ ต้องประกาศหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำได้ทราบโดยทั่วกันด้วย

7. ผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินรางวัลต้อง ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดย แบ่งการประเมินเป็น 5 ระดับ เช่นเดียวกับกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ จังหวัด และ สถาบันอุดมศึกษา โดยที่ ระดับที่ 5 คือ มีผลการปฏิบัติราชการระดับดีเลิศหรือดีเยี่ยม ระดับที่ 4 คือ มีผลการปฏิบัติราชการระดับดีมาก ระดับที่ 3 คือ มีผลการปฏิบัติราชการระดับดี ระดับที่ 2 คือ มีผลการปฏิบัติราชการระดับพอใช้ และ ระดับที่ 1 คือ มีผลการปฏิบัติราชการระดับที่ต้องปรับปรุง

ผู้ที่มีคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการต่ำกว่าระดับดี (ต่ำกว่า 3.0000 คะแนน) ไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัล

8. จำนวนเงินรางวัลที่ผู้มีสิทธิจะได้รับ ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมผลักดันให้ผลงานของหน่วยงาน ส่วนราชการ จังหวัด หรือสถาบันอุดมศึกษา บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และผลการประเมินการปฏิบัติราชการของผู้มีสิทธินั้น ๆ

9. ให้ส่วนราชการ เป็นผู้จัดสรรเงินรางวัลให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่สังกัดราชการ บริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการอยู่ในภูมิภาค และให้จังหวัดเป็นผู้จัดสรรเงินรางวัลให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างประจำที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยที่ข้าราชการ และลูกจ้างประจำผู้ดำรงตำแหน่งและมีฐานเงินเดือน ณ วันที่ 1 กันยายน

โดยหัวหน้าส่วนราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องให้ความเป็นธรรมในการรับรองผลงาน และติดตามผลการจัดสรรเงินรางวัลให้กับข้าราชการ และลูกจ้างประจำที่ได้รับมอบหมายให้ช่วยราชการในต่างส่วนราชการเหล่านั้น เมื่อส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรร เงินรางวัล ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำแล้ว ขอให้ส่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. ด้วย เพื่อรายงาน ต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการต่อไป

10. เงินรางวัลสำหรับกลุ่ม 1 ข้าราชการระดับสูง ให้ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษากำหนด หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรางวัลตามความเหมาะสม ทั้งนี้ อาจเทียบเคียง เกณฑ์การจัดสรรเงินรางวัลสำหรับกลุ่ม 2 ข้าราชการระดับกลาง และ/หรือกลุ่ม 3 ข้าราชการระดับ ต่ำ ก็ได้

11. เงินรางวัลสำหรับกลุ่ม 2 ข้าราชการระดับกลาง และกลุ่ม 3 ข้าราชการระดับ ต่ำ ยังคงใช้วิธีการจัดสรรตามแนวทางเดิม โดยแบ่งรางวัลเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง เพื่อจัดสรรเป็น รางวัลให้ผู้ปฏิบัติที่แสดงถึงความร่วมมือกัน ในการปฏิบัติงานสร้างผลงาน ให้กับองค์กรร่วมกัน ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 30% ของจำนวนเงินรางวัล และส่วนที่สอง รางวัลสำหรับผู้ปฏิบัติที่มีความ รับผิดชอบ ทুমเท และมีผลงานตามแผนปฏิบัติราชการ และตามภารกิจหลักของส่วนราชการฯ และ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี ที่มีผลทำให้ส่วนราชการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีผลการประเมินการปฏิบัติราชการต่ำกว่าระดับดี (ต่ำกว่า 3.0000 คะแนน) จะไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัลทั้งสองส่วน

กรอบการประเมินผลภาครัฐแบ่งออกเป็น 4 มิติประกอบด้วย

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล โดยวัดจากการประเมินผลสำเร็จตามแผนปฏิบัติ ราชการของกระทรวง/กลุ่มภารกิจ/กรม และผลสำเร็จตามพันธกิจหรือภารกิจหลักของกรม

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ โดยวัดจากการประเมินผลการให้บริการที่ มีคุณภาพ โดยสร้างความพึงพอใจ ความเชื่อมั่น และตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ โดยแบ่งเป็น

1. ความพึงพอใจ และความเชื่อมั่นของผู้รับบริการ การปฏิบัติราชการที่ ซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้

2. การรับฟังความคิดเห็น และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ฯลฯ

มติที่ 3 มติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ โดยวัดจากการประเมินผล การปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่า ปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความ สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม มีมาตรฐาน และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล โดยแบ่งเป็น

1. การบริหารงานงบประมาณ เป็นไปตามแผนงานและแผนเงินที่วางไว้/การ ประหยัดงบประมาณ
2. ประสิทธิภาพของการใช้พลังงาน
3. การลดขั้นตอน/การรักษามาตรฐานระยะเวลาการให้บริการ
4. การจัดทำต้นทุนต่อหน่วย
5. การพัฒนากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ

มติที่ 4 มติด้านการพัฒนาองค์การ โดยวัดจากการประเมินผลการพัฒนาส่วน ราชการให้มีศักยภาพและมีคุณภาพอย่างยั่งยืน ด้วยการวางระบบและนำเทคนิคการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการที่ทันสมัยและเหมาะสมมาใช้ในส่วนราชการ

โดยที่มติที่ 1 และมติที่ 2 ถือเป็น การประเมินมติภายนอก ซึ่งมีคะแนนรวมร้อย ละ 70 แบ่งเป็น มติที่ 1 ร้อยละ 60 และมติที่ 2 ร้อยละ 10 ส่วนมติที่ 3 และมติที่ 4 เป็นการประเมิน มติภายใน มีคะแนนรวมร้อยละ 30 แบ่งเป็นร้อยละ 15 ซึ่งเมื่อรวมคะแนนทั้งหมด จะได้ร้อยละร้อย และนำผลคะแนนที่ได้มาคำนวณถ่วงค่าน้ำหนักตามสูตรการคำนวณและเกณฑ์การให้คะแนน โดย การประเมินผลการปฏิบัติราชการทั้งหมดมีขั้นตอนดังนี้

1. กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม หรือเทียบเท่า
2. เตรียมการเจรจาคำรับรองการปฏิบัติราชการ
3. เสร็จและจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ
4. จัดทำเอกสารสรุปรายละเอียดตัวชี้วัด
5. พิจารณาคำขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติ ราชการ
6. ติดตามความก้าวหน้าการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ
7. ติดตามผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ
8. ขอบทวนการประเมิน
9. สรุปผลการปฏิบัติราชการ
10. จัดสรรสิ่งจูงใจ

เมื่อพิจารณารูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. พบว่าหัวข้อในการประเมินส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อกำหนด หนังสือสั่งการ และระเบียบปฏิบัติ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติอยู่แล้ว (รายละเอียดตามตารางในภาคผนวก) นับสำคัญอาจมิใช่การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรแต่อย่างใด ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐอื่น จะพบว่ามี ความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในทุกด้าน ทั้งหลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติ การวัดและประเมินผล รวมไปถึงจำนวนเงินที่ได้รับ และแหล่งที่มาของเงินที่จัดสรรให้ ประกอบกับภาครัฐอื่นมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการประเมินทุกๆ ปีตามแต่ข้อตกลง (คำรับรองปฏิบัติราชการ) ในแต่ละปี ซึ่งสามารถสรุปโดยภาพรวมได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 10 ตารางเปรียบเทียบการจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐอื่น

ที่	หลักเกณฑ์	ภาครัฐอื่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1	ที่มาของค่าตอบแทน	การจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล เพื่อเป็นรางวัลปฏิบัติงาน (ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณประจำปี)	รายได้ที่จัดเก็บ ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
2	วิธีการ	ประเมินจากคำรับรองการปฏิบัติราชการ - จัดสรรให้ทุกส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา ตามผลการประเมินการปฏิบัติราชการ ที่ผ่านเกณฑ์ 3.0000 คะแนนขึ้นไป - คำนวณจากคะแนนที่ปรับเป็น อัตราการจ่ายเงินรางวัลกับฐานเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการ และลูกจ้างประจำตามสูตรการคำนวณ	ตามแนวทางการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น - พิจารณาจากผลการประเมิน ต้องมีระดับคะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป - มีวงเงินคงเหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นยังไม่ถึงร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ขอรับการประเมิน



ตาราง 10 (ต่อ)

ที่	หลักเกณฑ์	ภาครัฐอื่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3	เกณฑ์การประเมิน	การวัดผลสัมฤทธิ์อย่างเชื่อมโยงที่วัดผลได้ทุกระดับ ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 มิติ มิติที่ 1 : มิติด้านประสิทธิผล  มิติที่ 2 : มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 : มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มิติที่ 4 : มิติด้านการพัฒนาองค์กร	การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 มิติ มิติที่ 1 : มิติด้านการบริหารจัดการ มิติที่ 2 : มิติด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา มิติที่ 3 : มิติด้านการบริหารการเงินและการคลัง มิติที่ 4 : มิติด้านการบริการสาธารณะ
4	การจ่ายค่าตอบแทน	- ส่วนที่หนึ่ง: รางวัลสำหรับความร่วมมือ - ส่วนที่สอง: รางวัลสำหรับผลงานที่โดดเด่นในการผลักดันงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมาย - ผู้ได้รับคือผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ตั้งแต่ระดับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกระทรวง กรม กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ระดับสำนัก กอง ลงมาถึงระดับทีมงาน และตัวบุคคล	ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกคน
5	จำนวนค่าตอบแทน	เฉลี่ย 1,000 – 3,000 บาท ต่อปี จากการนำเงินรางวัลมาคำนวณตามส่วนของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด	เฉลี่ย 2.8 – 5 เท่าของเงินเดือนที่ได้รับของแต่ละคน ต่อปี เช่น อัตราเงินเดือน 21,410 บาท และได้รับการพิจารณาค่าตอบแทน 2.9 เท่า จะได้รับค่าตอบแทนในปีนั้น จำนวน 62,089 บาทเป็นต้น

## ความสอดคล้องเหมาะสมกับการบริหารงานภาครัฐ

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีความพยายามที่จะปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมิน เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการ เช่นกัน แต่ถึงอย่างไร ก็ยังมีข้อบกพร่องในการกำหนดเกณฑ์การประเมิน และตัวชี้วัดอยู่หลายประการ เช่นเกณฑ์การประเมินที่กำหนดให้ อปท. จัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ ให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคม และเผยแพร่ให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และประชาชนทราบ และเกณฑ์การประเมินการบริหารพัสดุ ที่มีตัวชี้วัดว่า อปท. ต้องดำเนินการจัดทำรายงานขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างต่อผู้สั่งจ้าง แต่งตั้งผู้แทนชุมชน หรือประชาคมเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง มีการส่งประกาศ และเอกสารสอบราคา ประกวราคา ไปเผยแพร่ตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกำหนด รวมไปถึงการจัดทำทะเบียนคุณครุภัณฑ์ ตามหัวข้อการบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ในมิติที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ หรือเกณฑ์การประเมินในมิติที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมิน เช่น มีการจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการพนักงานจ้าง ลูกจ้าง ถูกต้องเป็นปัจจุบัน และมีข้อมูลในระบบ มีความถูกต้องของการเลื่อนขั้นเงินเดือนทั้ง ในวงเงินและจำนวนผู้ได้ 2 ชั้น มีการกำหนดสมัชชาประชาคมสามัญของสภาท้องถิ่น เป็นต้น หรือแม้กระทั่งเกณฑ์การประเมินที่กำหนดให้ผู้บริหาร อปท. ต้องเสนอร่างงบประมาณต่อสภา อปท. หรือกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปี ในเกณฑ์การประเมินด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง ตามมิติที่ 3 เห็นได้ว่า สิ่งที่ต้องประเมินเหล่านี้ เป็นสิ่งที่ อปท. ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือตามกฎหมาย และหนังสือสั่งการอยู่แล้ว ดังนั้นเกณฑ์การประเมินผล หรือตัวชี้วัดเหล่านี้ จึงเสมือนการเอื้อประโยชน์ให้กับ อปท. เพื่อให้ได้รับเงินรางวัลประจำปี

ขณะที่ เมื่อเปรียบเทียบความสอดคล้องเหมาะสมในการจ่ายเงินรางวัลประจำปีกับการบริหารงานภาครัฐ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจให้แก่ข้าราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้เกิดประสิทธิผลขององค์การ และสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐอื่น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

คำตอบแทนที่นำมาจ่ายเป็นเงินรางวัล ของ อปท. มาจากรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองนั้น ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาอยู่แล้ว หากรัฐบาลไม่อุดหนุนให้ จะไม่สามารถบริหารท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง แตกต่างจากภาครัฐอื่น ที่เงินรางวัลมาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล เพื่อเป็นรางวัลในการปฏิบัติงาน ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณประจำปี ซึ่งหน่วยงานที่เสนอขอรับการประเมิน และ

ได้ทำคำรับรองปฏิบัติราชการไว้แล้วตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานตามข้อกำหนดในการประเมิน หากผลการประเมินไม่เป็นไปตามสัญญาที่จัดทำคำรับรองไว้ หน่วยงานนั้นอาจไม่ได้รับเงินรางวัลประจำปีเมื่อเปรียบเทียบกับ จึงทำให้การจ่ายเงินรางวัล ของ อปท. ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารสมัยใหม่ ที่ต้องสร้างการแข่งขันในการสร้างผลงาน ตามแนวทางการสร้างระบบการบริหารงานบุคคล ที่มุ่งเน้นการดำเนินงานของข้าราชการ ประกอบกับไม่สอดคล้องกับหลักการปรับระบบงบประมาณ และการเงิน ที่การใช้จ่ายงบประมาณต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และให้สอดคล้องกับภารกิจและการบริหารราชการ

ถึงแม้ว่า อปท. จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอิสระในการบริหารงานก็ตาม แต่การประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจะมีความสอดคล้องกับและเป็นไปเช่นเดียวกับแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐอื่น เนื่องจาก อปท. เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ การกำหนดค่าตอบแทนเงินรางวัลประจำปี จึงควรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมุ่งเน้นการประเมินผลรายบุคคลผ่านการทำสัญญาการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน ประกอบกับเงินรางวัลที่ใช้กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของ อปท. ที่ไม่สอดคล้องกับเงินรางวัลที่ข้าราชการอื่นได้รับ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในความมีศักดิ์ศรีของข้าราชการ และจริยธรรมในการปฏิบัติงาน จากความรู้สึกในการขาดความสมดุลระหว่างหลักการปฏิบัติงานกับหลักจริยธรรมของข้าราชการ ที่ต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามแนวยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ค่านิยม และวัฒนธรรมในภาครัฐ

### ตอนที่ 3 ระบุถึงผลที่เกิดจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทน เงินรางวัลประจำปีที่มีต่อความสามารถในการบริหารงาน ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วยปัจจัยที่นำมาทำการวิเคราะห์ ดังนี้ 1) ด้านประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 1.1) การจัดสรรทรัพยากร และ 1.2) การให้บริการตามแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) ด้านประสิทธิผล ประกอบด้วย 2.1) ผลสำเร็จของงาน 2.2) การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตามแนวทางการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน 3) ด้านแรงจูงใจ ประกอบด้วย 3.1) การจัดสรรเงินรางวัลเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน 3.2) ความสามารถในการจ่ายค่าตอบแทนขององค์กร 3.3) ความไม่ซับซ้อนของระบบการจ่ายค่าตอบแทน 3.4) ความโปร่งใส และเป็นที่ยอมรับของบุคลากรในองค์กร ตามลักษณะของระบบจูงใจที่ดี ซึ่งการศึกษาปัจจัยทั้งหมดเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In- Depth Interview) ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภายในและภายนอกองค์กรจำนวน 5 กลุ่ม ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกฯ รองนายกฯ ที่ปรึกษานายกฯ และเลขานุการนายก อบท. ในจังหวัดเชียงใหม่
- 2) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในทุกระดับที่ปฏิบัติหน้าที่ใน อบท. จังหวัดเชียงใหม่
- 3) ข้าราชการอื่นที่ทำงานร่วมกับ อบท. ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ ท้องถิ่นอำเภอ บุคลากรในโรงเรียน เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในจังหวัดเชียงใหม่
- 4) ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไปในจังหวัดเชียงใหม่
- 5) ผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนจากที่ทำการปกครองจังหวัด โดยทำการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ในลักษณะของการสนทนาพร้อมจับประเด็นการสนทนา ซึ่งก่อนทำการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้กำหนดหัวข้อย่อยที่มีความสอดคล้องกับปัจจัยการกำหนดประโยชน์ตอบแทน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 9 ข้อ และทำการกำหนดรหัส เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญเพื่อ หาคำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 ซึ่งผลการวิจัยสามารถสรุปได้ตามรายละเอียดต่อไปนี้

## ด้านประสิทธิภาพ

เป็นการศึกษาถึงความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ของบุคลากรตามแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ใน 2 ประเด็น คือ 1.1) การจัดสรรทรัพยากร และ 1.2) การให้บริการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

### 1. การจัดสรรทรัพยากร

การจัดสรรทรัพยากร เป็นส่วนหนึ่งในการบริหารองค์กร ประกอบด้วย ปัจจัยสำคัญคือ 1) บุคลากร 2) เงินหรืองบประมาณ 3) เครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ และ 4) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ผลการศึกษาพบว่า

1.1 ในด้านบุคลากร นับว่าเป็นสิ่งสำคัญขององค์กร ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ภารกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ แต่การสรรหาคัดเลือกบุคลากรเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใน อบท. ในช่วงเริ่มต้น มีการสอบบรรจุเพื่อเข้ารับราชการของ อบท. นั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด และระเบียบปฏิบัติตามระเบียบราชการ นอกจากนั้นยังได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการที่มีประสบการณ์จากหน่วยงานราชการอื่น โอนย้ายเข้ามาบรรจุเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่ออาศัยประสบการณ์ของข้าราชการเหล่านั้น ในการปฏิบัติงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างดี ในขณะที่

ปัจจุบัน การคัดเลือกสรรหาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาปฏิบัติหน้าที่นั้น ถึงแม้จะผ่านการทดสอบตามระเบียบข้าราชการก็ตาม การพิจารณาคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานเป็นอำนาจของนายก อบท. และปัญหาที่เกิดขึ้น คือ นายกฯ มักจะพิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของตนเองได้ ประกอบกับตัวบุคลากรเอง มีความต้องการในความก้าวหน้าและเติบโตในอาชีพราชการ จึงได้ตัดสินใจเข้ามาอยู่ใน อบท. ที่ตนเองคิดว่าสามารถใช้ความสัมพันธ์กับผู้บริหารท้องถิ่นในการสร้างผลประโยชน์ต่างตอบแทนให้เกิดขึ้น และยังมี อบท. หลายแห่งที่บุคลากรมีความเกี่ยวข้องเป็นญาติพี่น้องกับผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของ อบท. จึงมีแนวโน้มที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันระหว่างการเมืองและการบริหาร จึงไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารตามแนวทางของ Woodrow Wilson ที่เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร

1.2 ด้านการเงินและงบประมาณ พบว่า อบท. โดยส่วนใหญ่ มีการจัดทำงบประมาณไว้เพื่อการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก เช่น การสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ทั้งที่การจัดทำแผนพัฒนา มีการเสนอโครงการที่พัฒนาเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและปากท้องของประชาชนอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ผู้บริหารได้มุ่งเน้นโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก โดยที่บุคลากรที่ปฏิบัติงานใน อบท. ไม่สามารถที่จะคัดค้านได้ จึงเป็นการคล้อยตามความคิดของผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับการที่บุคลากรไม่ประหยัดในการใช้งบประมาณ เนื่องจากการใช้งบประมาณของ อบท. เป็นการตั้งงบประมาณไว้ล่วงหน้าด้วยหลักประมาณการ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ปี เช่น การตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นค่าสาธารณูปโภค ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ซึ่งหากบุคลากรสามารถประหยัดงบประมาณในส่วนนี้ได้ จะทำให้ อบท. ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ลดลง หรือแม้แต่การตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นค่าน้ำมันรถยนต์ส่วนบุคคล หรืออุปกรณ์สำนักงาน เช่น เครื่องเขียน กระดาษ หรือหมึกพิมพ์ ที่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มขึ้นในทุกปี เป็นต้น จึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางการปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ที่นำแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในระบบราชการที่เน้นความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิผล

1.3 ด้านเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ หรือเครื่องจักรเข้ามาใช้ในการปฏิบัติภารกิจเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ถึงแม้ว่าจะมีการจัดทำระเบียบพัสดุโดยการจัดทำบัญชีควบคุมก็ตามที่ วัสดุ อุปกรณ์ หรือเครื่องจักรบางประเภทที่ อบท. จัดซื้อ จัดหามา ไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร เช่นบางแห่งจัดซื้อรถกู้ภัยจัดซื้อรถโดยสารประเภทรถบัส แต่ไม่ได้นำมาใช้งาน หรือปีหนึ่งอาจใช้งานได้เพียงครั้งเดียว เป็นต้น จึงทำให้การบริหารงานขององค์กร อบท. ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ถึงแม้จะเป็นการ

เตรียมความพร้อมในการตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่สิ่งเหล่านี้อาจมิได้มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.4 ในด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พบว่า ถึงแม้ว่า อปท. จะมีการจัดซื้อ จัดจ้าง เพื่อให้ระบบสารสนเทศขององค์กรมีความสมบูรณ์ก็ตาม แต่การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หรือการบริการประชาชนด้วยระบบสารสนเทศ หรือการให้ประชาชนเข้ามาใช้ข้อมูล หรือแสวงหาความรู้ในระบบสารสนเทศของ อปท. ไม่เป็นที่เปิดเผยอย่างแท้จริง ขณะที่มีการนำระบบอินเทอร์เน็ตมาใช้เพื่อให้บริการประชาชน พร้อมทั้งเครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาใช้บริการเพื่อค้นคว้าข้อมูล สารสนเทศก็ตาม พบว่า แต่ละแห่งมีเพียงเครื่องเดียวเท่านั้น ในขณะที่การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในการปฏิบัติงานของผู้บริหารหรือบุคลากรของ อปท. เกือบจะมีครบทุกเครื่องต่อคน จึงไม่เป็นสร้างระบบสารสนเทศให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด

## 2. การให้บริการ

เป็นการศึกษาผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน พบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการประชาชนของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะมีการประกาศใช้หรือกำหนดให้ อปท. มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี เปรียบเทียบกับประสิทธิภาพภายหลังจากมีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีแล้ว ไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด เนื่องจากพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นว่า เงินรางวัลประจำปีนั้นเป็นเงินที่รัฐกำหนดให้มีการจัดสรรอยู่แล้ว จึงไม่ได้สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังที่ นายสมชาย รองนายกเทศมนตรี ตำบลริมใต้ กล่าวว่า “บุคลากรมีหน้าที่ในการปฏิบัติอย่างไร ก็ปฏิบัติไปตามนั้น ไม่มีคนใดที่จะคิด หรือเริ่มต้นในการจัดทำสิ่งใหม่ๆ ให้เกิดขึ้น เป็นเพียงการทำไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น เข้ามาทำงานเย็นกลับบ้าน การทำงานก็เป็น ไปเพื่อให้เสร็จไปเป็นวันๆ ซึ่งพนักงานส่วนใหญ่ไม่ได้คลุกคลีกับประชาชนเหมือนกับผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่สนใจว่าการบริการควรจะเป็นอย่างไร (สัมภาษณ์ 24 ก.ค. 2556)

ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์กลุ่มประชาชนทั่วไป ได้ให้ความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ความพึงพอใจในการให้บริการของพนักงาน อปท. ว่า การบริหารงานและการบริการถือว่าไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก อปท. ขาดการประชาสัมพันธ์ ไม่พยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม บุคลากรยังขาดความรู้และความชำนาญเฉพาะด้าน ไม่พยายามที่จะแสวงหาความรู้ การสร้างความสัมพันธ์ระบบเครือข่ายกับชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐอื่น

น้อย และถึงแม้จะมีการจัดสรรเงินรางวัลใน อปท. ก็ตาม เงินรางวัลที่ได้รับไม่ได้สร้างความกระตือรือร้นในการทำงานให้เพิ่มขึ้น

## ด้านประสิทธิผล

เป็นการศึกษาถึงผลลัพธ์สุดท้าย ที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรใน อปท. ตามแนวคิดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานใน 2 ประเด็น คือ 2.1) ผลสำเร็จของงาน และ 2.2) การตอบสนองต่อความต้องการ สามารถอธิบายได้ดังนี้

### 1. ผลสำเร็จของงาน

ผลสำเร็จของงานนั้น สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นกับงานในชุมชนได้ แต่ความสำเร็จของงานนั้น ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร และการวางแผนในการดำเนินงานของ อปท. ไม่เป็นไปตามลำดับขั้นตอน ดังที่นายพิชัย ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้ ได้กล่าวว่า “เป็นเรื่องที่แปลกสำหรับการดำเนินงานของเทศบาล ที่ไม่มีการวางแผน หรือกำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า นึกอยากจะทำอะไรก่อนก็ทำ เห็นได้ชัดจากการก่อสร้างถนนและท่อระบายน้ำ หากเป็นไปตามหลักการแล้ว ต้องก่อสร้างรางระบายน้ำหรือวางท่อระบายน้ำก่อนที่จะก่อสร้างถนน แต่ในการดำเนินงานจริงมีการก่อสร้างถนนก่อน หลังจากนั้น 1 ปี ก็มาทำการขุดรื้อถนน และทำท่อระบายน้ำ ผลที่เกิดขึ้นคือ เสียเวลาและเงินที่ได้รับ ความเสียหาย เป็นถนนที่ขรุขระ ไม่เรียบเสมอกัน เป็นปัญหาในการสัญจร อย่างนี้เป็นต้น” (สัมภาษณ์ 28 ก.ค. 2556) ผลการศึกษายังพบอีกว่า การที่ อปท. ดำเนินภารกิจใดๆ หากเป็นภารกิจที่เห็นเป็นรูปธรรม อปท. จะทำการประชาสัมพันธ์ให้เห็นอยู่ตลอดเวลา แต่หากภารกิจใดไม่มีความชัดเจน หรือเป็นที่ถูกใจของฝ่ายต่างๆ หรือเกิดความขัดแย้งจากการดำเนินภารกิจใดๆ อปท. จะพยายามปกปิดภารกิจนั้น และไม่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ และภายหลังเมื่อประชาชนทราบจึงมีการร้องเรียนเกิดขึ้น ถึงแม้จะมีการสร้างผลงานให้เห็นอย่างเห็นรูปธรรมก็ตาม แต่คุณภาพของผลงานที่ประจักษ์นั้น ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน เนื่องจากไม่ได้มาตรฐานบ้าง ไม่ตรงตามที่ประชาชนต้องการบ้าง อายุการใช้งานน้อย บ้าง เป็นต้น

### 2. การตอบสนองต่อความต้องการ

จากแนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลโดยตรงต่อประชาชนผู้รับบริการ ผลการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่และภารกิจ ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มีมากมายหลายด้าน ครอบคลุมในทุกเรื่องเพื่อการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน แต่การที่ อปท. มุ่งเน้นในการสร้างสิ่งสาธารณูปโภคเพียงอย่างเดียว โดยการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการก่อสร้าง ส่วนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น จะมีสัดส่วนที่น้อยมากจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในด้านนี้ ดังที่นายสมชาติ ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจอมทอง ได้ให้ความเห็นว่า “อำเภอจอมทองมีพื้นที่ทางการเกษตรอยู่มากพอสมควร ถือเป็นอาชีพหลักของคนในอำเภอนี้ และในหมู่บ้านของผมเอง แทนที่เทศบาลจะเข้ามาช่วยให้เกษตรกรมีความกินดีอยู่ดีเพิ่มมากขึ้น ด้วยการช่วยเหลือในเรื่องการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร การช่วยเหลือเรื่องปุ๋ย ยาฆ่าแมลง หรือการหาตลาดให้กับเกษตรกร แต่สิ่งที่เกษตรกรในหมู่บ้านได้รับไม่มีเลย เทศบาลไปให้ความสนใจในเรื่องของการก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ ตอนปลายปียังพาชาวบ้านที่เป็นหัวหน้าคณะไปทัศนศึกษาดูงาน แต่ชาวบ้านเรียกว่าไปเที่ยว ถ้าถามว่าตอบสนองความต้องการหรือไม่ ตอบว่าไม่ สำหรับผมหรือเกษตรกรในหมู่บ้าน แต่อาจจะตอบสนองแค่คนบางกลุ่มที่เป็นฝ่ายของเขา เท่านั้น (สัมภาษณ์ 16 ส.ค. 56)

สรุปได้ว่า อปท. บางแห่งไม่ได้ปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ที่ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ตามบทบาทของ อปท. ซึ่งยังมีภารกิจอีกหลายด้าน ที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการให้ อปท. ทำ ประกอบกับ การดำเนินงานของ อปท. ยังไม่เป็นระบบขั้นตอน จึงทำให้เกิดการทำงานแบบซ้ำซาก ทำงานหลายครั้งในพื้นที่เดียว ผลสำเร็จของงานจึงด้อยลง ซึ่งหากเป็นการบริหารงานเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ ตามแนวทางการบริหารงานยุคใหม่ต้องสร้างตัวชี้วัดเพื่อวัดความสำเร็จของงาน และความพึงพอใจของประชาชนที่ อปท. สามารถจะตอบคำถามได้ว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่

## แนวคิดเรื่องสิ่งจูงใจ

### 1. การจัดสรรเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน

เป็นการศึกษาถึงผลการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการจัดสรรค่าตอบแทนต้องเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับผลการปฏิบัติงาน พัฒนามาจากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน ทั้งทางด้านจิตวิทยาและทางด้านเศรษฐศาสตร์ เหตุผลในการสังเคราะห์ทั้งจากทฤษฎีจิตวิทยา และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็คือ ความเหมือนและความแตกต่างของทฤษฎีทั้งสองกลุ่มมีนัยสำคัญต่อการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน แนวความคิดที่ร่วมกันของทั้งสองกลุ่มทฤษฎีคือ ประเด็นความเห็นที่



สอดคล้องกันที่ว่า การเชื่อมโยงการจ่ายค่าตอบแทนเข้ากับผลงานจะทำให้ผลการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ส่วนความแตกต่างของสองกลุ่มทฤษฎีเป็นประเด็นเกี่ยวกับการอธิบายเพื่อตอบคำถามที่ว่า ทำไมการจ่ายค่าตอบแทนที่อิงกับผลงาน จึงมีความโน้มเอียงที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ดีขึ้น และสิ่งที่ยังใจคนมีความแตกต่างกัน ระหว่างทฤษฎีด้านจิตวิทยากับทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น ทฤษฎีความคาดหวัง ทฤษฎีการเสริมแรง ทฤษฎีความเสมอภาค และทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย เป็นต้น

ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีสอดคล้องกับการประเมินการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการเลื่อนขั้นในปีที่ประเมินทั้งปี รวม 2 ครั้ง (1 เม.ย. และ 1 ต.ค.) ไม่น้อยกว่า 1 ขั้น จึงจะมีสิทธิได้รับเงินโบนัสพิเศษส่วนนี้ แต่ในเรื่องของประสิทธิภาพในการทำงานภายหลังจากได้รับเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ยังเป็นเช่นเดิม ไม่ได้ทำให้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ยังให้ความเห็นว่า เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีฐานเงินเดือนที่พิจารณาจากความดีความชอบอยู่แล้ว หากขยันทำงานเขาก็อาจจะได้เลื่อนขั้นพิจารณาเงินเดือนตามขั้นตอน ถ้าข้าราชการหรือพนักงานที่คอร์รัปชันหรือทุจริตถึงแม้จะมีเงินโบนัสมากเท่าใด ก็ยังคงทุจริตคอร์รัปชันเหมือนเดิม ยืนยันว่าแรงจูงใจเรื่องเงินไม่ค่อยจะมีผลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

## 2. ความสามารถในการจ่ายขององค์กร

เป็นการศึกษาถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงบประมาณ และจัดสรรงบประมาณ เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ซึ่งการพิจารณางบประมาณเพื่อจ่ายค่าตอบแทน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายขององค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งในทางการบริหารงานบุคคล ถือได้ว่าการบริหารค่าตอบแทนในรูปของแบบของเงินเดือน โบนัส และเงินรางวัลจูงใจต่างๆ ทั้งที่เป็นการจูงใจระยะสั้น และระยะยาวนั้น เป็นกลยุทธ์หนึ่งที่มีผลกระทบต่อต้นทุนการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น การบริหารค่าตอบแทนจึงต้องมองไปถึงการเพิ่มผลงานให้สูงขึ้น โดยเฉพาะในยุคปัจจุบัน มีความกดดันจากปัจจัยแวดล้อมมากขึ้น ทำให้ต้องเกิดการปรับตัวและการแข่งขันสูงขึ้นตามไป จึงต้องหาวิธีเพิ่มประสิทธิภาพในการเพิ่มผลงานและลดต้นทุนจากการใช้จ่ายงบประมาณในด้านอื่นๆ ให้ต่ำลงแทน เนื่องจากภาครัฐมีความแตกต่างกับภาคธุรกิจเอกชน ในข้อจำกัดในด้านการหาผลกำไรจากการดำเนินภารกิจ

ผลการวิจัยพบว่า โดยปกติ อปท. สามารถที่จะคาดการณ์ได้ในแต่ละปีว่า จะมีการจ่ายเงินรางวัลจำนวนเท่าใด จะประสบปัญหาบ้างใน อปท. ขนาดเล็ก ที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากงบประมาณอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ ถ้าพึ่งพารายได้ที่จัดเก็บเอง ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองอย่างแน่นอนหากรัฐบาลไม่ช่วยเหลือ ประการแรกที่เห็นชัดเจน คือ การรับภาระในส่วนของ

รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี เป็นเงินจำนวนไม่น้อยในแต่ละปี ขณะที่เงินงบประมาณที่มีอยู่ ไม่เพียงพอต่อการบริหารท้องถิ่น ผู้ที่เสียผลประโยชน์คือประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการที่ต้องนำเงินงบประมาณจากการแบ่งส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นมาให้กับข้าราชการ และพนักงาน อปท. และเมื่อแยกส่วนเฉพาะรายการของรายได้ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายรับ จะสะท้อนให้เห็นว่า รายได้หลักของ อปท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ แสดงว่า อปท. ไม่สามารถพึ่งพาตนเองด้วยการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคของการใช้จ่ายงบประมาณ เนื่องจากสภาพปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการ ได้รับการแก้ไข ปัญหาของประชาชนในพื้นที่มีมากขึ้นทุกขณะ แต่ทุกวันนี้ อปท. ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณที่ไม่เพียงพอ หรือไม่สามารถบริหารทรัพยากรได้อย่างเต็มที่

### 3. ความไม่ซับซ้อนของระบบ

เป็นการศึกษาถึงความเข้าใจในระบบการประเมินผล เพื่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจ่ายค่าตอบแทนนั้น ระบบการให้สิ่งจูงใจต้องไม่ซับซ้อนและยากต่อการสร้างความเข้าใจของบุคลากร ซึ่งการให้รางวัลที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายขององค์กรจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นที่จะต้องมีการอธิบายถึงองค์ประกอบให้บุคลากรเข้าใจ พร้อมทั้งการกำหนดเป้าหมาย และแจ้งผลการปฏิบัติตามเป้าหมายให้บุคลากรได้รับทราบผ่านการทำสัญญาข้อตกลง จึงจะทำการการจ่ายเงินรางวัลได้ ไม่เช่นนั้นแล้ว การให้เงินรางวัลที่ผลการปฏิบัติงานต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายขององค์กร จะเป็นการที่ อปท. ต้องเสียทั้งเวลาและเงินอย่างไม่คุ้มค่า

ผลการศึกษายังพบว่า หลักเกณฑ์การประเมินผล และตัวชี้วัดของ อปท. ที่ผ่านมามีถือว่าเป็นเรื่องง่ายและไม่ยากในการปฏิบัติตาม ไม่มีดัชนีชี้วัดอะไรที่เป็นรูปธรรมจากการประเมินมากนัก โดยผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นว่า เป็นโชคดีของข้าราชการของท้องถิ่น เนื่องจากข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เข้ารับการประเมิน จะได้รับเงินโบนัสทุกแห่ง เป็นการเน้นประเมินองค์กร และมีการตั้งเป้าหมายการจ่ายเงินรางวัลอยู่แล้ว เป็นการประเมินผลขึ้นมาเพื่อที่จะนำมาประกอบให้ถูกต้องตามระเบียบเท่านั้น ในขณะที่หัวข้อการประเมินยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ หากเปลี่ยนรายละเอียดของตัวชี้วัดบางส่วน และการกำหนดเป้าหมาย โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญในการบริหารงานของ อปท. เช่น เพิ่มตัวชี้วัดด้านรายได้ที่ อปท. สามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น เพื่อให้ อปท. สามารถพัฒนารายได้และการพึ่งพาตนเองได้ในอนาคต เพิ่มตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยหลักธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน

เป็นต้น เหล่านี้เป็นการสร้างความชัดเจนในการประเมินและรายงานผลตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ ที่ต้องสะท้อนถึงผลการปฏิบัติงานของทั้งบุคลากร และองค์กรของ อปท. ได้อย่างเป็นรูปธรรม

#### 4. ความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของบุคลากร

เป็นการศึกษาถึงความความโปร่งใสของผู้เกี่ยวข้อง ในระบบการประเมินผล เพื่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการยอมรับของข้าราชการและพนักงานที่ได้รับการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี ซึ่งการพิจารณาความเสมอภาคที่พัฒนามาจากทฤษฎีการแลกเปลี่ยนในทัศนะของ J. Stacy Adams พบว่า บุคคลจะยอมรับความยุติธรรมที่ได้รับจากองค์กร เมื่อเปรียบเทียบกับผู้อื่นที่อยู่ในสถานะเช่นเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน กล่าวคือ บุคลากรย่อมมองถึงความเท่าเทียมที่แต่ละคนได้รับ ซึ่งการที่บุคลากรมองถึงสัดส่วนของสิ่งที่ได้รับการตอบแทน กับสิ่งที่ทำให้กับองค์กร เพื่อเปรียบเทียบกับผู้อื่นว่ามีความแตกต่างหรือใกล้เคียงกัน จึงจะทำให้เกิดการยอมรับในภาพรวม

ผลการยังศึกษา พบว่า ภาพรวมของ อปท. ขาดความโปร่งใสร้อยแล้ว แตกต่างเพียงแต่วิธีในการดำเนินการของ อปท. แต่ละแห่ง มีการปันส่วนเงินรางวัลประจำปีที่ได้รับให้กับผู้บริหารและผู้ประเมิน โดยข้าราชการและพนักงานโดยส่วนใหญ่หลายแห่งกล่าวว่า ให้เพื่อเป็นสินน้ำใจแก่ผู้ประเมิน ผู้บริหาร และผู้เกี่ยวข้องเช่นสภาท้องถิ่น เนื่องจากเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี และข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ยอมรับที่จะหักเงินรางวัลประจำปีที่ได้รับ แบ่งให้กับผู้เกี่ยวข้องข้างต้น โดยเห็นว่า ถึงแม้จะได้จำนวนเงินน้อยลง แต่ยังดีกว่าที่จะไม่ได้รับเลย อีกทั้งใน อปท. ยังมีการเรียกรับส่วนแบ่งเงินรางวัลประจำปีของพนักงานจากผู้บริหารอย่างชัดเจน ในฐานะของผู้พิจารณาและอนุมัติการเบิกจ่ายเงินงบประมาณโดยตรง ในขณะที่การทำงานระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง ไม่ว่าจะกลุ่มการเมืองใดที่เข้ามาทำหน้าที่ก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นในเรื่องการทับซ้อนผลประโยชน์จากการสมยอม (ฮั้ว) กัน เนื่องจาก อปท. มีอำนาจในการบริหารและสามารถควบคุม และกำหนดค่าใช้จ่ายของตนเองได้ จึงเป็นช่องทางในการทุจริต โดยเฉพาะเรื่องของการจ่ายเงินรางวัลเป็นจำนวนมากนั้น ส่งผลให้ผู้บริหารและบุคลากรอาจร่วมมือกันในการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันจากการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี

จากข้อค้นพบ ในการพิจารณาการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องของสิ่งจูงใจ และเรื่องที่เกี่ยวข้องข้างต้นแล้ว การพิจารณาถึงการนำสิ่งจูงใจมาใช้ใน อปท. นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างรูปแบบตัวประเมินชี้วัดให้ชัดเจน เพื่อลดการสูญเสียงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ จากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และความไม่สอดคล้องระหว่างแนวคิดกับการปฏิบัติ ความไม่สอดคล้องระหว่างการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีกับผลการปฏิบัติงาน ดังที่ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงความไม่เป็นไปใน

ทิศทางเดียวกันระหว่างผลการปฏิบัติงาน และเงินรางวัลที่ได้รับ ประกอบกับ เงินรางวัลที่จ่ายให้แก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากนั้น ไปเบียดบังงบประมาณส่วนอื่นที่ อปท. ต้องนำไปใช้ในการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งงบประมาณที่นำมาจัดสรรเงินรางวัล เป็นเรื่องการสมยอมระหว่างผู้บริหาร ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน ในการร่วมกันรับเอาผลประโยชน์จากงบประมาณของท้องถิ่น โดยอาศัยช่องว่างของความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และวิธีการดำเนินการ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัล

การพิจารณาการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการนำแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยการมุ่งเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของมาใช้ใน อปท. เพื่อการปฏิบัติภารกิจให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยการนำเอาสิ่งจูงใจและระบบค่าตอบแทนมากระตุ้นให้เกิดการสร้างผลงาน ซึ่งผลการวิจัยสามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดสรรทรัพยากรและให้บริการประชาชนยังไม่เป็นที่ปรารถนา หรือไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด เนื่องจากในด้านประสิทธิผลจากการปฏิบัติภารกิจของ อปท. ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับผลการดำเนินงานของอปท. ยังไม่เกิดเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งเหตุผล คือ การที่ อปท. มีภารกิจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอยู่หลายประการ แต่การดำเนินงานของ อปท. มุ่งเน้นไปในทิศทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อภารกิจบางประการ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของ อปท. กว่า 10 ปีที่ผ่านมา เห็นได้ว่าการที่ อปท. มุ่งเน้นไปที่การสร้างโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ทำให้งบประมาณในส่วนอื่นที่จะต้องนำไปพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนนั้นลดน้อยลงไป และในด้านแรงจูงใจ ที่นำแนวคิดมาใช้ในการบริหาร อปท. นั้น ความชัดเจนในหลักเกณฑ์เงื่อนไข ตัวชี้วัด และการดำเนินงาน ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร และผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดใน อปท. ยังไม่เข้าใจอย่างแท้จริง ทำให้เกิดช่องว่างที่เป็นเหตุให้เกิดความสมยอมระหว่างผู้บริหาร ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นรวมถึงผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การปฏิบัติงานกับการจัดสรรเงินรางวัลของ อปท. ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การนำหลักการการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ใน อปท. จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติคือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ แต่ผลการวิจัยทำให้ทราบว่า การปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เป็นการมุ่งเน้นการสร้างผลงานที่ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรมด้วยตาเปล่ามากกว่า และเป็นสิ่งที่สร้างการรับรู้ได้อย่างชัดเจน ไม่ได้เป็นไปเพื่อการดำรงชีพ คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีกับการปฏิบัติงานของ

อปท. นั้น การบริหารงานของ อปท. ที่มุ่งสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนต้องสูญเสียไป ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจและการบริหารงานภาครัฐอย่างแท้จริง

ขณะที่จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ทำให้ได้ข้อมูล คำตอบ ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี หรือ โบนัสให้แก่ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีเพียงจำนวน 2 ท่านเท่านั้น ที่สนับสนุนให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี โดยที่นายสมหมาย รองนายกเทศมนตรีแห่งหนึ่งในอำเภอแม่อน กล่าวว่ “การให้โบนัสแก่พนักงาน ถือเป็นค่าตอบแทนในการจูงใจให้แก่พนักงานเพื่อให้พนักงานทำงานให้ดีขึ้น ที่ผ่านมพนักงานที่ปฏิบัติงานในเทศบาลของตนเองก็ได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ เงินรายได้พิเศษจะเป็นเงินที่ช่วยเหลือในการดำรงชีวิตของพนักงาน เนื่องจากพนักงานหลายๆ คนมีที่อยู่อาศัยห่างจากที่ทำงานมาก จึงทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทาง และมีค่าน้ำมันที่ต้องจ่ายเดือนละหลายพันบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ข้าราชการไม่สามารถจะเบิกจ่ายจากเทศบาลได้ เงินส่วนนี้จึงเป็นการช่วยเหลือพนักงานส่วนหนึ่งด้วยเหมือนกัน” (สัมภาษณ์ 2 ส.ค. 56)

ขณะที่นายบุญเกิด รองนายกเทศมนตรีแห่งหนึ่งในอำเภอสันกำแพง กล่าวให้เหตุผลในการสนับสนุนให้ อปท. มีการกำหนดเงินรางวัลประจำปีให้แก่พนักงาน โดยระบุว่า “ผมว่าการให้เงินโบนัสแก่พนักงานเป็นสิ่งที่ดี ทำให้พนักงานมีกำลังใจในการทำงานมากขึ้น ซึ่งในเทศบาลของผมก็เห็นพนักงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ ทำงานอย่างเข้มแข็ง และมีความสามัคคีกันในการทำงาน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันตลอดเวลา จะมีก็เพียงแต่แค่บางคนเท่านั้นที่ไม่ให้ความร่วมมือและทำงาน ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อยจะมีสัก 2-3 คนเท่านั้น ส่วนตัวผม ผมเห็นด้วยกับการให้มีโบนัสแก่พนักงาน ผมเห็นว่าการจะบริหารท้องถิ่น ได้ พนักงานเหล่านี้มีความสำคัญเป็นแรงผลักดันให้เกิดผลงานได้เป็นอย่างดี ส่วนพวกผมเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่ตามที่ชาวบ้านเลือกเข้ามา แล้วก็ต้องทำหน้าที่ตามที่เขาต้องการเท่านั้น” (สัมภาษณ์ 20 ก.ค. 56)

ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ที่ให้ความเห็นแตกต่างกันในลักษณะของความไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้ อปท. มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนนั้น เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเป็นสิ่งที่ต้องทำอยู่แล้วตามภารกิจหน้าที่ และระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยที่ การทำงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นจะมีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 2 ครั้งเป็นปกติ หมายความว่าในแต่ละปีพนักงานก็จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน และได้รับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้น

ประจำ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า การจ่ายเงินรางวัลไม่ได้ทำให้พนักงานมีความขยัน หรือกระตือรือร้นขึ้นแต่อย่างใด โดยที่พนักงานมีความคิดว่า เงินรางวัลที่ได้รับเป็นเงินที่รัฐกำหนดให้มีหรือจัดสรรให้อยู่แล้ว ถึงแม้จะทำหน้าที่หรือปฏิบัติงานอย่างไรก็ต้องได้รับ แต่ถ้าหากจะคงให้มีประโยชน์ตอบแทนหรือโบนัสให้กับพนักงาน ควรจะมีเงื่อนไข และข้อกำหนดที่เพิ่มขึ้นให้ชัดเจน ดังที่นายวิบูลย์ นายกเทศมนตรีแห่งหนึ่งในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้กล่าวว่า “จริงๆ ในความคิดของผมไม่ควรจะมี เนื่องจากโบนัสที่เอามาจ่ายนี้เช่นตำบลของผมปีหนึ่งประมาณล้านกว่าบาท ในส่วนของล้านกว่าบาทนี้มันเป็นระเบียบที่ให้จ่าย ถ้าเราจ่ายน้อยข้าราชการก็ไม่พอใจ จ่ายมากไปก็เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่จะเอาไปบำรุงอย่างอื่น ทางที่คิดว่าไม่น่าจะมีครับ คิดว่ายกเลิกไปเลย ถึงแม้ว่าโบนัสเป็นสิ่งจูงใจได้ระดับหนึ่ง แต่ผมว่าไม่มีก็มีหน้าที่ที่จะต้องทำงาน เพียงแต่อยากได้ก็กระตือรือร้นเพื่อจะเอาผลตอบแทนพิเศษ ประสิทธิภาพในการทำงานก็ยังคงเดิม ผมก็เลยสรุปว่าไม่มีก็น่าจะดีเสียกว่า น่าจะเอางบประมาณไปใช้ในส่วนอื่นมากกว่า หรือถ้าหากจะให้ มี ไม่สามารถจะยกเลิกได้นั้น ส่วนท้องถิ่นน่าจะมีการแก้ไขมาก เพราะว่าการประเมินผลเพื่อที่จะรับโบนัส สรุปเป็นการประเมินผลแบบหลอกๆ ขึ้นมา เพื่อที่จะมาประกอบให้ถูกต้องตามระเบียบเท่านั้น ไม่ได้ชัดเจนว่าปริมาณอย่างนั้น อย่างนี้ มันไม่ใช่ ขอให้มันขึ้นมาแล้วจ่ายๆ ไปแค่นั้นเอง เหมือนตั้งตุ๊กตาขึ้นมาแล้วก็ทำไปตามนั้นเพื่อที่จะจ่ายโบนัส น่าจะมีการประเมินผลเป็นรายบุคคลอย่างจริงจัง เช่น ต้องทำ THESIS คนละเล่ม ประเมินผลงาน ผลงานที่เด่นๆ ของคุณมีอะไรบ้างในปีที่ผ่านมา มีอะไรให้ใส่เพิ่มเติม ทำเป็นเล่มๆ ใครเล่มมัน ถ้าจะให้ดีต้องเป็นอย่างนั้นครับ” (สัมภาษณ์ 19 กรกฎาคม 2556)

ขณะที่จากการสัมภาษณ์นายกคัคคีศรี นายกเทศมนตรีตำบลแห่งหนึ่งในอำเภอเชียงดาว ได้ระบุว่า “ผมว่าไม่น่าจะมีครับ แต่ถ้าไปถามข้าราชการเขาก็ต้องบอกว่าต้องมี ถ้าถามคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผมว่าเขาว่าไม่น่าจะมี งบประมาณก็ไม่ค่อยจะมี ต้องเจียดเพื่อมาจ่ายเงินตัวนี้ แต่บางแห่งเขาไม่จ่ายแต่ก็มีนะครับ บางเทศบาลยังไปกู้เงินเขามาเขาไม่จ่ายก็มี หลายเทศบาลเหมือนกัน อยู่ในดุลพินิจ หรือสถานะการเงินของแต่ละท้องถิ่น และผมสรุปได้ว่า โบนัสไม่จำเป็นต้องจูงใจที่จะให้พนักงานทำงานมีประสิทธิภาพขึ้น ถ้าจะให้ มี ผมว่าน่าจะให้มีการตั้งผู้นำชุมชนบ้าง ประชาชนบ้าง เพราะเขาออกไปบริการประชาชน เขาจะเห็นและรู้ที่อยู่แล้ว ผมว่าน่าจะมีส่วนในเรื่องนี้ ถ้าจะจ่ายนะครับ” (สัมภาษณ์ 3 ส.ค. 2556)

ขณะที่นายชัชยา ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ กล่าวว่า “ผมไปดูงานที่ประเทศอังกฤษ เขาก็มีการจ่ายรางวัลเป็นโบนัสให้กับข้าราชการเหมือนกัน แต่สำหรับประเทศไทย ถ้าจะให้มีการจ่ายโบนัสให้ข้าราชการ ทุกอย่างจะต้องปรับปรุง โดยเฉพาะผู้ประเมิน ต้องยอมรับว่าเมืองไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ ถ้อยทีถ้อยอาศัย บางสิ่งบางอย่างไม่เห็นอบ่ากว่าแรงเกณฑ์ไม่ผ่านก็ให้

ผ่าน โดยมติของคณะกรรมการ และเท่าที่ผ่านมา การจ่ายเงินโบนัสให้กับพนักงานไม่ได้ทำให้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เพราะทุกคนไปมองว่าเป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้ แต่ถ้าจะให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น ต้องเน้นย้ำเรื่องของสามัญสำนึก ต้องปลูกฝังจิตสำนึกให้มากขึ้น เพราะที่จะได้ 5 เท่าก็ไม่ได้ทำอะไรดีขึ้นเลย การสนใจ การเอาใจใส่ต่อหน้าที่ เราไม่ได้พูดปดนะ ทุกวันนี้ตัวนี้เป็นเรื่องยุ่งที่สุด ข้าราชการผู้น้อยไม่มีรายได้ ยึดติดสิ่งยั่วยวนทั้งหลาย เช่น ไปผ่อนรถ ไปซื้อของใช้ต่างๆ อย่างฟุ่มเฟือย แล้วไม่เหมาะสม เพราะเงินที่ได้มาเหมือนได้เปล่านั้นเอง เห็นด้วยกับการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผล แต่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้เรื่องนี้พอสมควร หรือต้องเข้าใจอย่างแท้จริง ไม่ใช่คล้อยตามข้าราชการไป หรือข้าราชการนำไปอย่างไรก็เห็นด้วยอยู่ตลอดเวลา ถ้าอย่างนั้นก็ไม่มีประโยชน์” (สัมภาษณ์ 21 กรกฎาคม 2556)

สรุปได้ว่าความเห็นของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นจากการสัมภาษณ์ เป็นไปในทิศทางที่ถ้าหากจะให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. เพื่อให้เป็นขวัญกำลังใจแก่พนักงานผู้ปฏิบัติงาน ควรจะกำหนดหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นในเรื่องของการประเมินผลเป็นรายบุคคล และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผล เนื่องจากประชาชนจะเป็นผู้ดีที่สุดว่า ท้องถิ่นได้ทำอะไรให้กับประชาชนบ้าง ประกอบกับการนำเงินงบประมาณที่นำมากำหนดประโยชน์ตอบแทนนั้น ควรมีแหล่งที่มาของรายได้ที่ชัดเจน จะได้ไม่เป็นการไปเบียดแบ่งเอาจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยปกติ และหากให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนนั้น ควรพิจารณาถึงเรื่องอื่นๆ ประกอบกันด้วย เช่น สวัสดิการ ที่ช่วยเหลือในด้านการเดินทาง การเป็นอยู่ และความจำเป็นต่างๆ ของพนักงาน ซึ่งอาจพิจารณาเป็นรายบุคคลเช่นเดียวกับการประเมินผลที่ต้องประเมินผลเป็นรายบุคคลด้วยเช่นกัน

2. กลุ่มข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีเป็นสิ่งที่ดี ที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ให้เกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้ปฏิบัติงานโดยมีหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดมาเป็นตัวกำกับควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานเหล่านี้ เป็นประโยชน์อย่างมากในการลดความผิดพลาดได้เป็นอย่างดี และยังทำให้การปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อทุกภาคส่วน ดังที่นางสาวกชกร ปลัดเทศบาลตำบลหนึ่งในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้ความเห็นว่า “การให้โบนัสแก่พนักงานก็ถือว่าเป็นเรื่องของการเสริมแรงและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่พนักงานส่วนหนึ่ง และยังสอดคล้องกับเรื่องของการประเมินการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ถึงแม้จะมีก็ควรที่จะปรับหลักเกณฑ์ เพราะที่ผ่านมาส่วนตัวคิดว่า การจ่ายโบนัสค่อนข้างมากไปหน่อย

เพราะในแต่ละปีเทศบาลจะต้องจ่ายโบนัสเป็นเงินเกินกว่าล้านบาท ซึ่งอันนี้ข้อเท็จจริงที่ภาคประชาชนอาจจะไม่ทราบ ในฐานะที่เป็นปลัดเทศบาลมองว่า เงินจำนวนล้านกว่าบาทนั้นมันน่าจะใช้ประโยชน์ให้กับท้องถิ่น และที่ผ่านมาการประเมินผลเพื่อจ่ายโบนัส เป็นการประเมินภาพรวมขององค์กร โดยไม่ได้ประเมินเป็นรายบุคคล อยากให้รู้เรื่องของผลงานรายบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง น่าจะมีหลักอย่างอื่นมาประกอบด้วย อย่างเช่นในเรื่องของวินัยการทำงาน การขาด ลา มาสาย และทำให้การจ่ายโบนัสนั้นขอยกออกให้มีหลายระดับ ถ้าเอาตามจริงคือ ถ้าพูดถึงความง่ายในการประเมินนี้ ถือว่าง่าย ก็เป็นโชคคิของข้าราชการท้องถิ่นไป เพราะไม่ได้มีดัชนีชี้วัดใดที่ทำให้เราต้องแสดงผลงานที่ให้เห็นว่ายากเกินไป เพราะว่าส่วนมากใครเข้ารับการประเมินก็ได้ทุกที่ และถ้าจะให้ประชาชนเข้ามาร่วมประเมินผลนั้น ไม่ต้องมา เพราะเป็นความละเอียดอ่อน เหมือนกับว่าถ้าเขาเห็นตัวเลขของการจ่ายเงินโบนัสอาจจะไม่เข้าใจกันทุกคน อาจกลายเป็นมองว่าพนักงานเทศบาลนำเงินส่วนที่จะนำไปพัฒนาใช้กันส่วนตัว ซึ่งมุมมองของแต่ละคนอาจจะต่างกัน ยิ่งถ้าเข้ามาในเรื่องที่ละเอียดอ่อนนี้จะมาเป็นกรรมกรร่วมด้วยน่าจะไม่เหมาะสมสักเท่าไร น่าจะเป็นเรื่องของสาระئونผลการทำงานมากกว่า และก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่เทศบาลจะต้องไปประกาศว่า ปีนี้จะมีการจ่ายเงินให้กับพนักงานของรัฐล้านกว่าบาทซะใหม่ แต่ถ้าพูดถึงเรื่องจำนวนเงินที่จะจ่ายก็มากเกินไป แต่ถ้าจ่ายแค่หลักพันก็ไม่ให้เสียดีกว่า ไม่รู้จะให้ไปเพื่ออะไร มันไม่รู้สิว่าจูงใจหรือว่าเสริมแรงตรงไหนเลย ถ้าจะปรับก็แค่ให้ข้าราชการพลเรือนปรับขึ้นมาอีกนิดหนึ่ง และให้ท้องถิ่นปรับลงอีกหน่อยก็จะใกล้เคียงกัน” (สัมภาษณ์ 18 ก.ค. 56)

ขณะที่นางณัฐชา ฝ่ายการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งในอำเภอจอมทอง ให้ความเห็นว่า “เห็นด้วยกับการให้มีการจ่ายโบนัสในท้องถิ่น เพราะว่าเงินเดือนที่ได้รับก็ไม่ได้มาก เงินตรงนี้เป็นสิ่งที่ช่วยทำให้การเป็นอยู่ของข้าราชการดีขึ้น แต่มีข้อสงสัยว่า เหตุใดจึงมีความแตกต่างในการทำงานของข้าราชการ เพราะคนที่ทำงานด้วยความขยันขันแข็งอย่างไร การทำงานก็ยังเป็นไปอย่างนั้นเหมือนเดิม คนที่ทำมากก็ยังทำมากเหมือนเดิม ส่วนคนที่ไม่ค่อยทำงานก็ไม่ค่อยจะทำเป็นปกติ แต่การประเมินและเงินรางวัลที่ได้รับใกล้เคียงกัน แตกต่างกันแค่หลักร้อย มองว่าถึงแม้เงินที่ได้จะเป็นสิ่งจูงใจ แต่ก็ทำให้หมดกำลังใจได้เหมือนกัน ถ้ามาเปรียบเทียบในเรื่องของการทำงานของแต่ละคน จะพูดหรือบ่นก็ไม่ได้ เนื่องจากคนที่เข้ามาส่วนใหญ่ก็เป็นญาติกับผู้บริหารทั้งนั้น ผู้บริหารก็เป็นคนเอาเข้ามา น่าจะมีวิธีแก้ไขหรือวิธีการวัดผลที่ดีกว่านี้ อาจเป็นการวัดผลทุกคน กำหนดผลงานของแต่ละคนให้ชัดเจนไปเลยน่าจะดีกว่า” (สัมภาษณ์ 16 ส.ค. 56)

ขณะที่นายปัญญา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งอำเภอร้าว ให้ความเห็นว่า “ถ้ามองในมุมมองของคนทำงานข้าราชการทั้งประเทศ ข้าราชการเหมือนกันหมด ถ้าภูมิภาคได้ท้องถิ่นก็ควรจะมี ในส่วนตัวผมถือว่าดี เพราะอย่าลืมว่าท้องถิ่นมีเรื่องของคอร์ปชั่นและ



คดีมาก ซึ่งบางส่วนข้าราชการอาจจะเข้าไปอยู่ตรงนั้น บางส่วนถอยมา ที่นี้ถ้ามีเงินโบนัสครั้งนี้ ทุกคนพอทำงานเสร็จ ถ้ายึดระเบียบแนวทางทุกอย่าง ถึงแม้จะไม่ได้ส่วนต่างจากใครก็แล้วแต่ ทุกคนหวังว่านี่คือส่วนหนึ่งที่จะได้จาก อปท. มันเป็นขวัญและกำลังใจ และทำให้ข้าราชการทุกคนไม่กล้าที่จะไปหยิบเงินที่ไม่ถูกต้อง และโบนัสก็เป็นการสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้กับท้องถิ่น คือ ก่อนที่จะได้รับโบนัส ต้องมีการประเมินประสิทธิภาพ อบต. ซึ่งทุกครั้งถ้า อบต. ไม่มีตัวนี้เข้ามา ก็อยู่กันแบบปกติ ประเมินเพื่อ รอ สดง. รอจังหวัด มาตรวจสอบ แต่ถ้าเกิดมีโบนัสเข้ามา มหาวิทยาลัยเข้ามาประเมิน ท้องถิ่นก็ต้องเตรียมเอกสารซึ่งมีอยู่แล้วให้เป็นระบบ ตามหาปุ๊ปมีให้ปุ๊ป มี พรบ. ข้อมูลข่าวสาร บอกว่าคุณจะต้องมีหน้าที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้ามาดู ซึ่งเป็นแบบประเมินของโบนัส เมื่อก่อนไม่เคยสนใจ แต่พอโบนัสกำหนดให้เหล่านี้เข้ามาเป็นเกณฑ์ ทุกสำนักงานก็จะมีผู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนหยิบอ่านได้เลย ครึ่งนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่กำหนดไว้ตามตัวชี้วัดที่ออกแบบมาประเมินทำให้ท้องถิ่นตื่นตัว ทำงานเป็นระบบมากกว่าเดิม แต่ก็มีส่วนที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงที่หลายที่เขาคุยกัน คือในส่วนมิติที่ 4 เป็นเรื่องของการนำส่วนราชการในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น โรงเรียน สถานพยาบาล หรือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่เขาประเมินเรา ถ้าหากเราไม่ให้เงินอุดหนุนงบประมาณเขาไป ส่วนหนึ่งเขาก็ประเมินเราแยะ อย่างเช่น โรงเรียนขอเงินอุดหนุน อบต. มา ซึ่งถ้าเราดูแล้วบางเรื่องไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เราก็ให้ไม่ได้ เราชี้แจงไปแล้ว แต่ถ้าเอากลับไปให้เขาประเมินเรา ท่านคิดว่าเขาจะประเมินเราดีไหม ยิ่งถ้าให้ชาวบ้านเข้ามารับรู้และมารู้เรื่องโบนัสด้วยจะมีผลเสียกับ อบต. อย่างยิ่ง เพราะชาวบ้านคิดว่าเงินทุกบาทที่เขาจ่าย เป็นค่าภาษี ทุกคนอ้างหมดว่าเงินภาษีฉันทั้งนั้นที่จ่ายเป็นโบนัส ผมถามว่าถ้าแบบนี้เขาจะยอมจ่ายไหม ถ้าคิดนี่คือเงินของเขา เขาเอามาพัฒนาตำบล และ โบนัสท้องถิ่นหลักเกณฑ์เขียนไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่า ไม่เกิน 3 เท่า คุณได้ระดับร้อยละ 95 ขึ้นไป คุณได้ 5 เท่า ผมถามว่าชาวบ้านจะเอาไหม ตอบได้เลยว่าไม่เอาแน่นอน และก็เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ที่ออกมา ถ้าสามารถที่จะปรับให้ได้ว่า การจ่ายโบนัสเป็นรายบุคคลที่นี้ดูจากรายบุคคล จากไหนเขาดูจากคะแนนที่ประเมินทุก 6 เดือน หรือรอบเมษายน หรือ ตุลาคม ถ้าสมมุติจะเอาหลักเกณฑ์การพิจารณาขึ้นนั้นมาเป็นแบบในการพิจารณาโบนัส ผมว่าควรพิจารณาจากข้าราชการส่วนหนึ่งก่อน แล้วค่อยผ่านมาที่คณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง สุดท้ายอยู่ที่นายกฯ สมมุติว่า ผมทำดีมาตลอดแต่นายกไม่เอาผม แล้วจะยุติธรรมกับผมไหม ซึ่งเราต้องมองว่าท้องถิ่นมันเป็นแบบนี้ทั้งหมด ไม่เหมือนกับภูมิภาค ที่แต่ละคนคือราชการทั้งหมด ไม่ใช่ลูกท่านหลายเธอสักคน และความเห็นส่วนตัวทุกวันนี้ถามความคิดเห็นผม ผมว่าเราได้มากเกินไป น่าจะปรับลงมา ความเห็นผม น่าจะไม่เกินสองเดือน หรือไม่เกินเดือนครึ่ง ก็อย่าลืมนะเราคือข้าราชการ ถ้าเขาขอให้เท่าเดี๋ยวก้อเคแล้ว” (สัมภาษณ์ 28 ก.ค. 56)

ขณะที่นายสันติ หัวหน้าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า เป็นเรื่องที่ดี เพราะจะได้เป็นขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะว่าทุกวันนี้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีงาน มีภารกิจ มีหน้าที่และรับผิดชอบ มีความเสี่ยงสูง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ การทำโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น จะต้องใช้ความรู้ ความสามารถในการวิเคราะห์ พิจารณาสูง เพราะฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงในการทำงานและเกิดข้อผิดพลาดอาจจะสูง โบนัสจะเป็นสิ่งจูงใจและเป็นขวัญกำลังใจให้ข้าราชการและพนักงาน และประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่เกิดขึ้นนั้น ข้าราชการและลูกจ้างทุกคนต้องตระหนักว่าเมื่อทางองค์การได้มีการตอบแทนเป็นโบนัสให้แล้วนั้น ทุกคนจะต้องปฏิบัติงานให้เกิดความเข้มแข็ง และให้เกิดการทำงานที่มีความรัดกุม เพื่อไม่ให้เกิดข้อบกพร่องมากขึ้นกว่าเดิมมากกว่าก่อนที่จะยังไม่มีโบนัส ซึ่งหลังปี 2547 เป็นต้นมาประสิทธิภาพขององค์กร และประสิทธิผลก็เพิ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่การจ่ายโบนัสนั้น ก็ยังเกิดผลกระทบที่เห็นได้ชัด คือ อบจ. ต้องรับภาระในส่วนของการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ถ้าคิดแล้วเป็นเงินจำนวนไม่น้อย เป็นเงินจำนวนมาก เพราะคิดตามอัตราจำนวนเท่ากับของเงินเดือน ข้าราชการครูที่ย้ายมาสังกัด อบจ. เป็นผู้มียอดเงินเดือนค่อนข้างสูง ทำให้ อบจ. ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มากขึ้น ถ้าเทียบงบประมาณทั้งหมดของ อบจ. ที่มีอยู่ ประมาณ 1,400 ล้านบาทต่อปี โบนัสที่นำมาจ่ายก็เป็นเงินประมาณ 30 กว่าล้าน ก็ยังถือว่าไม่ใช่อภาระหนักของ อบจ. เพราะยอดเงินจำนวนนี้ไม่สูงเกินไปนัก แต่ถ้าเปรียบเทียบกับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและไม่มีรายได้ถึงขนาดนี้ อาจได้รับผลกระทบแน่นอน ในส่วนของการประเมิน เป็นงานในหน้าที่กองการเจ้าหน้าที่ ถามว่าข้าราชการและลูกจ้างทราบถึงขั้นตอน หรือรู้เรื่องของระเบียบหรือไม่ ตอบได้ว่าก็พอทราบบ้างเท่านั้น แต่ถ้าให้ดูในเรื่องของเกณฑ์การประเมิน มีบางจุดที่หัวข้อการประเมินยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ซึ่งทำให้ผลงานกับหัวข้อการประเมินมันไม่เข้ากัน บางหัวข้อในแบบประเมินที่จะต้องแยกออกไป ไม่ต้องประเมินสำหรับ อบจ. หรือไม่ต้องประเมินสำหรับ อบต. หรือเทศบาล เพราะเป็นหน้าที่เฉพาะของท้องถิ่น ซึ่งในส่วนตัวของผม ทั้งข้าราชการและพนักงานลูกจ้างส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่มีรายได้ยกเว้นนอกจากเงินเดือนจึงมีโบนัสประจำปีเท่านั้นที่จะเป็นสิ่งที่จูงใจให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างให้ปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็ง นอกจากนั้นก็ไม่มีรายได้อะไร จึงต้องมีครบ เป็นสิ่งที่ดี แต่ถ้าไม่มีก็ไม่เป็นไร เราก็กลับไปดูไปสู่ยุคเมื่อสักสิบปีที่แล้ว เราไม่เคยได้รับกัน พอหลังจากสิบปีลองเปรียบเทียบดูว่า ขณะที่ได้กับไม่ได้นั้น วิธีการทำงานมันแตกต่างกัน ความเอาใจใส่งาน ความมุ่งมั่นในการทำงาน การเสียสละให้องค์กรมันมีเพิ่มมากขึ้น จะมีมากมีน้อยก็ต้องมีครบ (สัมภาษณ์ 5 สิงหาคม 2556)

ขณะที่นายนิวัฒน์ ตำแหน่งรองปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า “การให้โบนัสหรือค่าตอบแทนพิเศษแก่ท้องถิ่น เป็นการให้หลักคุณธรรมหนึ่ง ก็คือต้องมีผลงานที่ผ่านเกณฑ์ คือ เป็นการตอบแทนว่าผลงานที่คุณทำผ่านมานั้นผ่านเกณฑ์ ตรงนี้คิดว่าถูกต้องแล้ว เพราะว่าระบบข้าราชการพลเรือนเขาทำอยู่ แต่ว่าด้วยสัดส่วนต้องมาคุยกันอีกทีหนึ่ง บางครั้งคนอื่นดูแล้วอาจจะเหมือนมากเกินไป ที่จริงน่าจะเป็นผลตอบแทนที่มีการทำงานที่คุณตั้งใจเป้าหมายไว้ เมื่อคุณทำคะแนนผ่านตรงนั้นถือว่าใช้ได้ และคิดว่าจะเหมาะสมแล้ว ตรงนี้ผมว่า น่าจะส่งผลดีมากในลักษณะของการบริหาร คะแนนแต่ละอย่างผ่านประมาณเท่าไร 60 เปอร์เซ็นต์ 70 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป จะได้รับค่าตอบแทนพิเศษ คิดว่าน่าจะมีผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะเป็นการตั้งเงื่อนไขไว้ว่าคุณไม่ทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ก็ไม่สามารที่จะได้รับเงิน โบนัสพิเศษ บางพื้นฐานที่เป็น อบต. เล็กๆ อาจมีปัญหาบ้าง แต่ข้อเท็จจริงคือสัดส่วนที่เคยประกาศไว้ว่า จะให้ 35 เปอร์เซ็นต์ แต่ยังไม่ครบจริงๆ ถ้ารัฐบาลจัดสรรไว้ให้ครบก็ไม่น่าจะมีปัญหา ส่วนของเรื่องประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นแน่นอน เพราะว่ามีที่ตั้งว่าถ้าคุณผ่านเกณฑ์เท่านั้น เท่านั้นคุณถึงจะได้ค่าตอบแทนพิเศษ ต่อไปถ้าเกิดว่ามีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มตัวชี้วัด ต้องปรับปรุงใหม่ให้เข้มข้นกว่าเดิมน่าจะดีขึ้น ผมอยากให้มีการตั้งเกณฑ์ให้รัดกุม ออกระเบียบมาให้ถูกต้อง และเห็นด้วยกับการที่จะให้ประชาชนเข้ามาร่วมประเมินผล อย่างเช่นผู้นำท้องถิ่น หรือว่าองค์กรสตรีต่างๆ หรือกลุ่มอาชีพ คือ ตรงนี้เป็นเครื่องวัดตัวเราอย่างดีเหมือนกัน ก็น่าจะให้มีบทบาท ในส่วนตัวเห็นว่าควรมีการจ่าย โบนัสครับ เพราะที่จริงแล้วเหมือนเป็นสิ่งล่อใจในการทำงานของพนักงาน คือ ถ้าคุณทำงานไม่ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด คุณก็ไม่สามารถผ่านตรงนี้ได้ แล้วการจ่ายนั้นจะจ่ายมากหรือน้อยเขาก็ยังให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา ไม่ว่าจะให้สัดส่วนเท่าไรก็ตาม ผมก็ยังยืนยันว่าตรงนี้ยังควรจะมีอยู่” (สัมภาษณ์ 19 ก.ค. 56)

ขณะที่นายประเสริฐ ตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในอำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า “การที่ท้องถิ่นจ่ายเงินโบนัสให้กับพนักงานนั้น ผมเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะช่วยให้พนักงานมีรายได้เพิ่มขึ้น และนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นในการประกอบอาชีพหรือดำรงชีวิตได้ เพราะการอยู่ในท้องถิ่นผมมองว่าเป็นเรื่องของความเสี่ยงในการที่จะต้องรับผิดชอบเรื่องต่างๆ ที่ผู้บริหารทำ หรือกำหนดเป็นนโยบายออกมา การจ่ายโบนัสยังอาจจะต้องให้เป็นรายคนด้วยซ้ำไป หรืออาจให้มีทุกคนได้ แต่ต้องได้ไม่เท่ากันหรือไม่ใกล้เคียงกัน อย่างผมมีความเสี่ยงในการทำงานมากกว่า ก็ควรจะได้มากกว่าคนที่ไม่มีความเสี่ยงเท่ากัน เพราะจะต้องรับผิดชอบในงานทุกๆ งานเป็นตั้งแต่ผู้ลงนามในคำขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับ รวมไปถึงการที่จะต้องร่วมเป็นผู้เบิกจ่ายอีกด้วย แต่คนที่ไม่ได้มีหน้าที่ในตรงนี้ก็ได้รับเงิน โบนัสพอๆ กันจึงน่าจะมีการปรับตรงนี้ด้วยครับ” (สัมภาษณ์ 21 ก.ย. 56)

ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ทราบถึงความเห็นพ้องของผู้ตอบคำถามโดยส่วนใหญ่ ที่จะตอบในทางที่เป็นประโยชน์กับตนเอง มีเพียงบางส่วนเท่านั้น ที่มีความเห็นที่แตกต่างในข้อปฏิบัติ หรือระเบียบกฎเกณฑ์ พร้อมทั้งตัวชีวิตต่างๆ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานใน อปท. ไม่ได้เข้าใจถึงระเบียบ หลักเกณฑ์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน ซึ่งโดยปกติจะมีผู้รับผิดชอบในด้านการจัดทำเรื่องนี้อยู่เพียงไม่กี่คนในหน่วยงานเท่านั้น ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มีหน้าที่ทำตามกฎเกณฑ์การปฏิบัติ รวมถึงการประเมินผลด้วยเช่นกัน ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน และพิจารณาผลการจ่ายเงินรางวัล เนื่องจากจะเกิดผลกระทบกับความรู้สึกของประชาชน และเงินรางวัลที่ได้รับของพนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น และข้อค้นพบที่สำคัญ คือ การเสนอให้มีการลดบทบาทของผู้บริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นผู้อนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปี เนื่องจากส่วนใหญ่ให้คำตอบในลักษณะว่าจะต้องมีการแบ่งสรรให้เป็นสินน้ำใจ โดยจะแบ่งจากเงินรางวัลที่ได้รับตั้งแต่ร้อยละ 5 – 15 ของจำนวนเงินที่ได้รับ เพื่อนำเงินไปแบ่งให้กับผู้อนุมัติ ก็คือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

3. กลุ่มข้าราชการอื่นที่ทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ควรให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทน หรือการจ่ายเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น แต่ควรปรับปรุงเงื่อนไขของการได้รับเงินรางวัล เช่น จำนวนเงินที่ได้รับ หรือหลักเกณฑ์ในการประเมินผล ดังที่นางผ่องศรี ปลัดอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้ความเห็นว่า “ควรจะลดจำนวนเงินรางวัลที่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับลงมา เนื่องจากเห็นว่า อปท. ก็เป็นข้าราชการเหมือนกับข้าราชการสังกัดอื่น แต่ปริมาณของเนื้องานและผลงาน รวมถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานน้อยกว่าข้าราชการส่วนอื่นมาก แต่การได้รับรางวัลนั้นอยู่ในขั้นสูง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการอื่น อีกทั้งการเติบโตในตำแหน่งหน้าที่การงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไปได้เร็วมาก ดิฉันคิดว่า จะได้มาถึง ซี 7 ต้องใช้เวลาถึง 20 กว่าปี แต่ของส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานมานี้บางคนไปถึง ซี 7 ซี 8 แล้ว” (สัมภาษณ์ 25 ก.ค. 56) ซึ่งความเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับความเห็นของนายวรวิดิ ปลัดอำเภอแม่แตง ที่ระบุว่า “รับราชการมาเกือบ 30 ปี ยังได้ระดับไม่เท่ากับที่พนักงานท้องถิ่นได้รับ โดยในระยะตั้งแต่มี อปท. เกิดขึ้นประมาณ 15 ปี พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในระดับ ซี 6 ถึง ซี 8 เมื่อเปรียบเทียบกับอย่างปลัดอำเภอ ส่วนใหญ่ยังอยู่เพียง ซี 5 ถึง ซี 6 ทั้งๆ ที่ทำงานมานาน อาจจะได้สูงสุดแค่ ซี 7 เท่านั้น นอกจากขั้น ตำแหน่ง หรือระดับที่ได้รับแล้วยังได้รับเงินรางวัลประจำปีที่เป็น โบนัสจำนวนมากอีก จึงดูเหมือนไม่มีความยุติธรรมในระบบราชการ ระหว่าง

ท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น จึงควรปรับเงินรางวัลลงมาให้ใกล้เคียงกับที่ข้าราชการส่วนอื่นได้รับ หรือไม่ก็ต้องปรับให้ข้าราชการส่วนอื่นได้รับใกล้เคียงกับพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่วนในเรื่องของประสิทธิภาพในการทำงาน ผมมองว่าการทำงานของท้องถิ่นก็ไม่พ้นอำเภออยู่ดี ทุกสิ่งอย่างต้องมาผ่านที่อำเภอ หรือเมื่อมีการร้องเรียนก็ร้องเรียนมาที่อำเภอ อำเภอก็รับบทหนักเหมือนต้องทำงานเพิ่มขึ้น ความเห็นส่วนตัวผมว่าควรปรับปรุงระบบครับ” (สัมภาษณ์ 24 ก.ค. 2556)

ขณะที่นายณรงค์ จากสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเวียงแหง ได้กล่าวว่า “การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มองได้ 2 มิติ มิติแรกคือ แรงจูงใจ ถ้าเขาทำงานดีแล้วได้เงินเพิ่มเป็นสิ่งตอบแทน ก็จะสามารถพัฒนาให้กลับมาสู่ประโยชน์ของชาวบ้าน แต่อีกมิติหนึ่ง คือ โบนัสที่ตั้งไปแล้ว และจ่ายไปแล้ว ถ้าไม่ได้ทำอะไรให้เกิดความคุ้มค่า ก็จะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ในส่วนตัวของผมคิดว่า มันเป็นเรื่องที่เอื้อให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะด้วยเหตุผลทางการเมือง แต่ด้วยการที่ เป็นผู้ดูแล อปท. ก็ยังไม่เห็นด้วยในหลายๆ ประเด็น แต่หากให้ถามว่าควรจะมีหรือไม่ ก็ควรจะมี เพราะว่าจะได้สร้างขวัญและกำลังใจให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป แต่ที่ผ่านมาแรงจูงใจเรื่องเงินหรือรางวัลที่ได้รับไม่ค่อยจะมีผลในการทำงาน ผมว่าการปฏิบัติหน้าที่มันอยู่ที่จิตสำนึกของการเป็นข้าราชการมากกว่า ข้าราชการที่รวยมีเงินมากก็ยังไม่ค่อยตั้งใจทำงานอยู่ แต่ข้าราชการที่มีความตั้งใจ ไม่ได้มีโบนัสไม่ได้มีอะไรกับเขาก็ยังตั้งใจทำงานอยู่เช่นกัน ผมว่าอันนี้มันน่าจะเป็นเรื่องของบุคคลมากกว่า น่าจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประเมินผล น่าจะให้ดีที่สุด คือให้ประชาชนเป็นผู้ประเมิน ผมว่าคนที่น่าจะเป็นประเมินดีที่สุดน่าจะเป็นประชาชนในพื้นที่ ว่าสมควรจะได้ไหม คือ ถ้าเงินมีอยู่ก่อนเดี๋ยวนั้นแล้วเขาคิดว่าทำงานคุ้มค่า ผมยกตัวอย่าง หากเกิดฝนตกน้ำท่วม ถนนพัง ข้าราชการหรือพนักงานตั้งใจทำงานดีให้ความช่วยเหลือเต็มที่ ชาวบ้านเขาก็รู้ว่าทำงานดี เขาก็คงจะยินดีที่จะยอมให้เอาเงินในท้องถิ่นไปจ่ายเป็นโบนัสได้ แต่ถ้าเกิดเหตุแล้วแจ้งไปเขาก็ไม่เคยมาทำเลย ไม่เคยช่วยเหลืออะไร หรือทำบ้างเป็นครั้งคราวไม่ต่อเนื่องว่าไม่คุ้มค่า เขาก็ไม่ให้ เราต้องยอมรับว่า อปท. มีผู้บริหารที่มาจากประชาชน เพราะฉะนั้นเราต้องให้เกียรติเขาในการถามความเห็นของประชาชนด้วย” (สัมภาษณ์ 26 ก.ค. 56)

ขณะที่นายประดิษฐ์ อาจารย์โรงเรียนโสตศึกษา ได้ให้ความเห็นว่า การให้โบนัสแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่ดี แต่ว่าเท่าที่ทราบ เคยมีคนพูดไว้ให้ผมฟังว่า เป็นเจตนาที่เค้าอยากให้ข้าราชการส่วนอื่นโอนมาอยู่ท้องถิ่น เป็นการจูงใจให้มาอยู่ท้องถิ่น ซึ่งเงินตัวนี้จะสามารถจูงใจให้ข้าราชการส่วนอื่นมาอยู่ท้องถิ่นได้ ผมว่าจริงๆ ไม่เกี่ยวกัน ผมมีเพื่อนหลายคนที่ไม่โอนไปเป็นปลัดเทศบาล โอนไปอยู่ท้องถิ่น ส่วนใหญ่ก็อยากจะโอนกลับมาที่ตัวเองเคยสังกัดอยู่ เหตุผลแรกก็อยากจะโอนไปนั้น ส่วนใหญ่เป็นเพราะข้าราชการส่วนอื่นมีการโยกย้ายบ่อย พอมี

อปท. เกิดขึ้นทำให้ได้อยู่ใกล้บ้าน อยู่ในพื้นที่เป็นหลักการ เนื่องจากเขาไม่อยากเดินทางมาก ไม่ต้องการที่จะโยกย้าย ทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิตอย่างหนึ่ง อีกประการหนึ่ง คือ เรื่องของความก้าวหน้า การที่ข้าราชการส่วนอื่นมีการแข่งขันกันมากเหมือนเป็นปีระมิด ยิ่งตำแหน่งสูงยังมีจำนวนน้อย รับราชการมานานๆ ยังไม่ได้ตำแหน่งสูง แต่หากโอนไปอยู่ในท้องถิ่น อาจเกิดความก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้ จุดนี้อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ไม่เกี่ยวกับ โบนัสก็ได้ แต่ว่าการจ่ายเงิน โบนัสของท้องถิ่นที่เขาจัดตั้งค่าใช้จ่ายเองได้นั้น ระเบียบที่เอื้อมาและเอาตัวนี้มาใช้ในท้องถิ่น และเป็นสิทธิของเขาที่จะสามารถทำได้ มันอยู่ที่ส่วนกลางมีหน้าที่กำกับดูแลให้ท้องถิ่นทำมากกว่า ถ้าปล่อยให้ท้องถิ่นตั้งได้ 20 เท่า เขาก็คงจะตั้งเหมือนกัน ผมว่าในส่วนของท้องถิ่นเอง น่าจะทำการเหล่านี้ให้ชัดเจน หรือแม้กระทั่ง ผู้ที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็น่าจะกำหนดรูปแบบ ระเบียบกฎเกณฑ์ให้ชัดเจน จริงๆ แล้วในเรื่องของ โบนัสที่จะจ่ายให้พนักงาน ไม่ใช่เป็นเรื่องเสียหาย แต่ทำอะไรให้เหมาะสม อันนั้นเป็นคำถามที่ต้องตอบมากกว่า” (สัมภาษณ์ 3 ส.ค. 56)

ขณะที่ พ.ต.ท. ประยูร จากสถานีตำรวจภูธร อำเภอแม่เมาะ ได้ให้ความเห็นว่า “ความจริงการที่ให้โบนัสกับข้าราชการมันก็มีทุกหน่วยงาน ซึ่งตั้งเป็นรางวัลอยู่แล้ว แต่ท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกันก็ตรงที่จำนวนเงิน ดูแล้วมากกว่าหน่วยงานอื่นอยู่หลายเท่าพอสมควร ส่วนตัวทำงานเพียงแค่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้ง ไม่เหมือนกับตำรวจมวลชนสัมพันธ์ที่ต้องทำงานร่วมกับท้องถิ่นอยู่ตลอด แต่เมื่อมองดูปริมาณงานของพนักงานท้องถิ่น ผมว่าการทำงานก็ดูเป็นหน้าที่ใครหน้าที่มัน การจะสร้างสรรค์ผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม มันขึ้นอยู่กับผู้บริหารของท้องถิ่นที่จะกำหนดให้ทำเสียมากกว่า เหมือนกับพนักงานต้องทำตามนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งก็เป็นที่น่าพอใจ หากไม่ทำตามก็มีความผิดทางวินัย เพราะผู้บริหารเป็นผู้ให้คุณให้โทษ แต่ถ้าถามถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานหรือในการทำงานก็เห็นชัดในส่วนของถนน ไฟฟ้า ประปา ก็มีการพัฒนามีการขยายขึ้นมาก ผมก็มองในฐานะที่เป็นข้าราชการคนหนึ่งปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นนี้ ก็เห็นว่า แต่ละที่ก็สามารถพัฒนาตำบลหรือพื้นที่ของตัวเองให้เจริญไปได้ระดับหนึ่ง แต่ในส่วนลึกไม่แน่ใจว่าจะตรงต่อความต้องการของชาวบ้านหรือไม่ แต่ก็น่าสังเกตตรงจำนวนเงินที่จ่ายเป็นโบนัสจำนวนมาก ลองเอามาเปรียบเทียบกับข้าราชการตำรวจก็ได้ ดูว่าปริมาณของใครมากกว่ากัน แล้วใครจะสมควรได้รับ โบนัสมากกว่ากัน ผมทำงานเสี่ยงกับชีวิต เสี่ยงกับความปลอดภัยในทุกอย่าง โบนัสยังแค่หลักพัน ตรงนี้ต่างหากน่าจะพิจารณา” (สัมภาษณ์ 18 ส.ค. 56)

ด้านนางพัชรา หัวหน้าโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลแห่งหนึ่งในอำเภอสันทราย กล่าวว่า “ก็เป็นเรื่องที่เคยก่อนไม่เคยมีท้องถิ่น แต่เดี๋ยวนี้มีท้องถิ่น เห็นว่าเป็นการพัฒนา แต่ปรากฏว่า ชาวบ้านในหมู่บ้านจากที่เคยร่วมมือช่วยเหลือกัน เดี่ยวนี้ไม่มองหน้ากัน ไม่ช่วยเหลือกัน ขนาดไปทำบุญที่วัดเดียวกันยังไม่เคยพูดคุยต่อกัน ทั้งๆ ที่เป็นญาติกันแท้ๆ เมื่อมาลงแข่งการเป็นผู้บริหาร อบต. ก็ไม่ถูกกัน แบ่งพรรค แบ่งพวก ส่วนการทำงานของ อบต. ก็เห็นว่ามีแต่โครงการก่อสร้าง ถนน หรือไม่กี่ชุดลอกคูคลองระบายน้ำเท่านั้น การนำภาษีชาวบ้านไปหากำไรและมาแบ่งกันในวงราชการที่ออกมาจ่ายเป็นเงิน โบนัสไม่น่าจะถูกต้อง มุ่งสร้างความสำเร็จทางด้านวัตถุ ในขณะที่จิตใจของชาวบ้านเปลี่ยนไป อนามัยเคยไปของบประมาณเพื่อมาช่วยในการรักษาหรือบรรเทาความเจ็บป่วยของชาวบ้าน ทั้งๆ ที่เป็นการของบประมาณมาเพื่อช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นของตัวเอง แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจเท่าไร แต่หากไปขอให้มีการก่อสร้างอะไรสักอย่างจะทำไปด้วยความรวดเร็ว และชอบอ้างว่าต้องบรรจุเข้าแผน เพื่อทำงบประมาณและผ่านสภาให้อนุมัติเสียก่อน คิดันคิดว่าถ้าหากเกิดโรคระบาดขึ้นในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นคงไม่เหลือ ยิ่งทราบว่ามีเงินนำเงินภาษีที่ประชาชนจ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นไปให้เป็นโบนัสของพนักงาน คิดันยังเจ็บปวดแทนชาวบ้าน แต่หากถามว่าควรจะมีหรือไม่ คิดันก็ไม่ได้คัดค้าน มีได้แต่ต้องทำข้อกำหนดให้ชัดเจน ในส่วนงานของคิดันก็มีโบนัสแต่ก็เป็นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เป็นเพียงขวัญกำลังใจให้ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่สิ่งที่คิดันและพนักงาน ข้าราชการในส่วนที่สังกัดหน่วยงานของคิดันได้รับเป็นจำนวนเงิน ไม่มาก แต่ก็ต้องทำงานเต็มที่อยู่แล้ว ต่างกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่ดูเรื่องประสิทธิภาพในการทำงานยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมสักเท่าไร ข้าราชการท้องถิ่นทำงานไม่นาน มีรถยนต์ใหม่ๆ ขับกันหัวหน้า บางครั้งก็แอบอิจฉาอยู่เหมือนกัน ความเห็นส่วนตัวของคิดันคิดว่าท้องถิ่นน่าจะมีการจัดการเรื่องของ โบนัสให้เป็นระบบระเบียบมากกว่า และไม่เกิดกรณีที่ทำให้คนอื่นมองว่าเป็นการนำเงินไปใช้โดยไม่เกิดประโยชน์ โดยไม่ได้นำไปพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง ขอฝากเรื่องนี้ไปพิจารณาด้วย” (สัมภาษณ์ 19 ก.ค. 56)

ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์ข้าราชการอื่นที่ทำงานร่วมกับ อบต. ทำให้ทราบว่า ข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานอื่นโดยส่วนใหญ่ เห็นด้วยที่จะให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทน หรือการให้เงินรางวัลแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น แต่มีสิ่งที่จะต้องพิจารณา คือ 1) จำนวนปริมาณของค่าตอบแทนในการจ่ายเป็นเงินรางวัล ควรจะมีจำนวนที่เหมาะสม ไม่มากเกินไป 2) ในเรื่องของหลักเกณฑ์การประเมิน หรือการวัดผลเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ควรให้ความชัดเจนมากขึ้น และ 3) ในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการทำงานของบุคลากรสังกัด อบต. ควรทำให้เห็นอย่างเห็นรูปธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่ อบต. เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการตอบสนองความ

ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ควรจะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติของพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้มีความเข้มข้นมากขึ้น พร้อมทั้งสร้างตัวชี้วัดที่เชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน และผลงานที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปตามการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องอาศัยสมรรถนะในการทำงานของบุคลากร พร้อมทั้งสร้างจิตสำนึกเพื่อการทำงาน ในฐานะที่เป็นข้าราชการด้วยความเข้มแข็งและเต็มใจ ทั้งนี้ข้าราชการส่วนอื่นมิได้คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยกับการที่จะไม่ให้ท้องถิ่นมีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี เนื่องจากพนักงานส่วนอื่นก็ได้รับเงินรางวัลด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรถึงจะไม่ให้เกิดความแตกต่างระหว่างข้าราชการอื่นกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งๆ ที่ปริมาณงานของข้าราชการอื่นที่มีมากกว่าท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด จึงต้องมีวิธีการที่เหมาะสมในการพิจารณาการจ่ายเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด ไม่ทราบถึงกรณีที่ อปท. มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี หรือโบนัสที่จ่ายให้แก่พนักงาน แต่มีความเห็นทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในการที่ อปท. จะจ่ายเงินโบนัสให้กับพนักงาน ในส่วนที่เห็นด้วย ดังเช่นนายบัญชา ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ได้ให้ความเห็นว่า “เงินรางวัลหรือโบนัสเป็นสิ่งจูงใจให้คนทำงานตามหลักของการบริหารทรัพยากรมนุษย์อยู่แล้ว แต่สิ่งที่สำคัญ คือ การจ่ายโบนัสต้องมีผลงานที่ชัดเจน ซึ่งการที่จะให้รางวัลนั้นเป็นสิ่งที่ดี ผมเห็นด้วย แต่ต้องไปดูว่าการปฏิบัติงานของท้องถิ่น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริงหรือไม่ เกิดรูปธรรมที่ชัดเจนหรือไม่ ประชาชนได้รับประโยชน์ที่แท้จริงหรือไม่ ซึ่งความจริงผมก็ไม่ทราบว่ามีการจ่ายเงินโบนัสในท้องถิ่น ผมมองว่าควรจะให้ประชาชนรับรู้ด้วย เพื่อจะช่วยให้ประเมินว่าผลงานเป็นที่ประจักษ์หรือไม่อย่างไร ผมอยู่ในภาคเอกชน ผมก็มีการจ่ายเงินโบนัสเพื่อเป็นรางวัล เป็นสิ่งจูงใจให้กับพนักงานของผมเหมือนกัน แต่การจ่ายเงินโบนัสของผมนั้นก็มาจากการที่พนักงานกระตือรือร้นในการทำงาน สร้างผลงาน ช่วยกันสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นกับบริษัท ยิ่งเขาทำมากเท่าไร ช่วยกันทำเท่าไรก็ยิ่งจะได้ผลงานมากขึ้น และก็จะได้เงินรางวัลเป็นสิ่งตอบแทนมากขึ้นเท่านั้น ในส่วนของราชการ หากจะมีการให้โบนัสก็ต้องสร้างผลงานให้มากขึ้นให้ประชาชนอย่างผมรู้ว่า ราชการได้สร้างประโยชน์ให้กับผมเป็นอย่างมาก ไม่ใช่มองประชาชนอย่างพวกผมเป็นผู้ที่ไปง้อให้ราชการทำอะไรให้อย่างนั้นก็ไม่ได้ เพราะผมคิดว่าราชการเป็นผู้ที่ให้บริการประชาชนด้วยความเต็มใจอยู่แล้ว จึงควรให้บริการประชาชนอย่างเต็มที่ให้เหมาะสมกับการที่ได้รับเงินรางวัลหรือโบนัสด้วย” (สัมภาษณ์ 20 ก.ค. 56)

เช่นเดียวกับความเห็นของนางเพ็ญชนก ประชาชนในเขตอำเภอสันกำแพงที่ระบุว่า “เป็นประสบการณ์โดยตรงที่ตัวเองได้พบมา จากการไปยื่นอนุญาตก่อสร้างครั้งหนึ่งและไปยื่นขอให้มาทำถนนเข้าหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่าการบริการของเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเลย



การสนทนาก็ไม่เป็นที่ประทับใจ ประสานงานล่าช้ามาก บางครั้งก็ไม่อยู่ที่ทำงานมีเจ้าหน้าที่คนอื่น  
 แจ้งว่าออกไปดูงานข้างนอก แต่ดิฉันก็บังเอิญไปเห็น ไปนั่งทานอาหารกลางวัน ตั้งแต่กลางวันจน  
 เลิกงาน ถ้าเป็นอย่างนี้ประชาชนจะได้รับประโยชน์จริงหรือ ถ้ายังมีการจ่ายเงินรางวัลหรือ โบนัส  
 ให้กับคนเหล่านี้แล้ว ยิ่งทำให้เกิดความสงสารประชาชนและประเทศจริงๆ แต่ถ้าถามว่าควรจะให้มี  
 หรือไม่นั้น ส่วนตัวคิดว่ามีได้ ซึ่งพี่สาวของดิฉันก็เป็นข้าราชการที่ได้รับเงิน โบนัสหรือรางวัลด้วย  
 เช่นกัน ความจริงปีละ 1,000 กว่าบาท หรือ 2,000 กว่าบาท ก็ไม่ได้มากมายอะไรสำหรับคนที่  
 ราชการจะมีโบนัส แต่ดิฉันไม่รู้วาท้องถิ่นเขามีโบนัสกันเท่าไร และมีวิธีการคิดอย่างไร หรือ  
 จ่ายเงินอย่างไร เพราะไม่เคยรู้มาก่อนว่าจะมีการจ่ายโบนัสให้กับข้าราชการ เพียงแต่ได้ยินพี่สาวพูด  
 ให้ฟัง เพราะอยู่ในส่วนราชการเท่านั้น แต่ในความเห็นของดิฉันถ้าจะให้มีการจ่ายเงินรางวัลหรือ  
 โบนัส ก็ควรต้องปรับวิธีการให้ข้าราชการมีความตั้งใจในการทำงาน มีความพร้อมในการให้บริการ  
 แก่ประชาชน ทำงานให้เกิดความรวดเร็ว และเชื่อว่า คงไม่ใช่ดิฉันคนเดียวที่ได้รับประสบการณ์  
 เช่นนี้ คงยังมีอีกหลายคนที่ไม่โดนกระทำเช่นเดียวกับดิฉัน อีกเรื่องหนึ่ง คือ ถ้าไม่ใช่คนที่เส้นสาย  
 หรือมีความสัมพันธ์กับนายก หรือข้าราชการในเทศบาล ก็จะไม่ได้รับการบริการที่ดี และทำให้เกิด  
 ความประทับใจได้เลย หรืออาจจะไม่ได้รับการบริการ และได้รับการตอบสนอง แต่ถ้าเป็นคนของนายก  
 หรือเป็นคนของข้าราชการแล้ว จะได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็ว” (สัมภาษณ์ 20 ก.ค. 56)

ในขณะที่ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการให้ อปท. จ่ายเงินรางวัลประจำปี จะมีความเห็นที่  
 แตกต่างออกไป ดังที่นายวินัย กำนันตำบลหนึ่งในอำเภอฟั่ว ได้ให้ความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับ  
 การที่กำหนดให้มีการจ่ายเงิน โบนัส และชาวบ้านส่วนมากก็ไม่ทราบเรื่องมาก่อน ทั้งๆที่ชาวบ้านเป็น  
 ผู้เสียภาษีให้กับท้องถิ่น แต่กลับนำไปใช้ในดำเนิน แทนที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 ควรมองเรื่องปากเรื่องท้อง และความเป็นอยู่ของชาวบ้านเป็นสำคัญ เพราะชาวบ้านยังมีความลำบาก  
 อยู่มาก และท้องถิ่นก็ไม่ได้ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ตัวผมเองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมา  
 ตั้งแต่ยังเป็นสภาตำบลที่มีผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน ในหมู่บ้านมาเป็นผู้ร่วมงาน ร่วมพิจารณาในการ  
 จัดทำกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งมีปลัดอำเภอมาคอยเป็นผู้ช่วยเหลือประสานงานและดูแลสภาตำบลก็ไม่  
 เห็นจะมีปัญหาอะไร ต่อมาผมก็ยังสามารถเป็นผู้บริหาร อบต. ในสมัยแรกซึ่งตอนนั้นเขาให้กำนันเป็น  
 ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ผมก็อาศัยประสบการณ์บริหารงานไป เพราะทำมา  
 ตั้งแต่เป็นสภาตำบล แต่มีข้าราชการ มีพนักงานเข้ามาร่วมทำงานด้วยในตอนนั้น ซึ่งเป็นการเริ่มต้น  
 ของ อบต. ก็ไม่เห็นจะต้องมีงบประมาณเพื่อมาจ่ายเงิน โบนัส เพราะว่าท้องถิ่นก็ไม่ได้มีเงินมากมาย  
 อยู่แล้ว แต่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในหลายๆ หมู่บ้าน สมมุติว่า มีการตกลงกันในแต่ละหมู่บ้านที่มี  
 อยู่ 8 หมู่บ้าน ในตำบลแต่มีงบประมาณหนึ่งล้านหกแสนบาทในแต่ละปี ก็จะแบ่งกระจายให้ไป  
 หมู่บ้านละประมาณสองแสนบาท แต่ถ้าหากต้องนำเงินมาจ่ายเป็น โบนัส แต่ละหมู่บ้านก็จะ

ได้รับงบประมาณน้อยลง มันจะไม่ตรงกับความต้องการแท้จริง ซึ่งผมไม่เห็นด้วยอย่างแน่นอน ที่จะให้มีการจ่ายเงินโบนัสในท้องถิ่น” (สัมภาษณ์ 28 ก.ค. 56)

สอดคล้องกับความเห็นของนายนักรบ ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่ให้ความเห็นว่า “ผมเห็นว่าควรเอาเงินส่วนนั้นมาทำประโยชน์ในส่วนกลางเพราะ ว่ายังมีชาวบ้าน และชุมชนเดือนร้อนในสิ่งต่างๆ อีกมาก เอาเงินก้อนนี้มาทำประโยชน์น่าจะมีค่ามากกว่า เพราะทุกวันนี้เงินงบประมาณที่เอามาบริหารนั้น ไม่พอต่อการบริหารในชุมชน ถ้าเราเอาเงินส่วนนี้ไปให้เป็นค่าตอบแทนหรือ โบนัสให้กับเจ้าหน้าที่ คนที่จะเสียประโยชน์คือชาวบ้านที่จะต้องรับประโยชน์โดยตรง เพราะเงินจากภาษีไม่เหมือนกับเงินของบริษัท งบประมาณมีมากเท่าไร ก็ต้องเอาตัวนั้นไปทำประโยชน์ต่อชุมชนและชาวบ้านให้ได้รับมากที่สุด ถ้าจะแจกเจ้าหน้าที่ผมว่าน่าจะเป็นรางวัลพนักงานดีเด่นประจำปีเป็นรายบุคคล แต่ไม่ได้เหมารวมว่าจ้างทั้งหมด ถ้าเจ้าหน้าที่คนไหนมีผลงานดีเด่น เป็นคนทำงานดี อาจจะให้เป็นใบประกาศนียบัตรที่ออกโดยรับรองว่าเขาทำงานดีเด่น อีกอย่างคือการทำงานของเขา เขามีเงินเดือน มีฐานเงินเดือนที่พิจารณาจากความคิดความชอบของเขาอยู่แล้ว เขายืนทำงาน เขาก็อาจจะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนเขาไป ซึ่งน่าจะเป็นการแข่งขันการทำงานดีมากกว่า โดยที่พิจารณาจากการทำงานดี พอสิ้นเดือนเขาก็จะติดประกาศคุณงามความดี อาจจะมีโล่หรือรางวัล ผมว่าหากจะให้เงินน่าจะประมาณ 500 – 1,000 บาท เป็นการตอบแทนน้ำใจ แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องเอาไปจากเงินงบประมาณ อย่างผมเป็นประธานชุมชน ผมคิดว่าเอาเงินงบประมาณที่เป็น โบนัสนั้น มาตั้งให้กับประธานชุมชนเพื่อเป็นค่าน้ำมันรถ ค่าโทรศัพท์ ค่าเดินทางมาประชุม อบรม ยังจะมีประโยชน์กว่า เพราะประธานชุมชนในแต่ละที่ไม่มีค่าตอบแทนอะไรเลย แต่ต้องทำงานประสานงานกับชาวบ้านในชุมชนอยู่ตลอดเวลา ไม่เชื่อลองถามประธานชุมชนใน 95 ชุมชน ในเขตเทศบาล เขาก็จะตอบว่าไม่มีเงินเดือนสักบาท ไม่มีค่าตอบแทน มันเป็นเรื่องจริง ถ้านึกถึงจิตใจและหัวอกประธานชุมชนที่เขาเสียสละ ถ้าไปให้พนักงาน 1 คน สมมุติได้เงินค่าโบนัส 15,000 บาท ถ้ามาแบ่งให้ประธานชุมชนคนละ 500 หรือ 1,000 บาท ในการดำเนินงานหรือประสานงาน เขาน่าจะมีกำลังใจมากขึ้นกว่านี้ ผมเป็นประธานชุมชน ผมยังไม่รู้เลยว่าเทศบาลมีการจ่ายโบนัสให้กับพนักงาน ผมยืนยันว่าผมไม่เห็นด้วยครับ” (สัมภาษณ์ 18 ก.ค. 56)

ขณะที่นายสมชาติ ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอจอมทอง ยังระบุว่า “เทศบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญในการบริการเท่าที่ควร ในส่วนของผู้บริหารมองว่า ชุมชน หรือหมู่บ้านใดที่ไม่ใช่ฐานคะแนนของตัวเอง ก็จะไม่ให้ความสำคัญกับชุมชนหรือหมู่บ้านนั้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานผมก็มองว่าไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อไปติดต่อราชการมักจะ ไม่อยู่บ้าง ไม่เต็มใจให้บริการบ้าง จึงต้องการให้มีการปรับปรุง ถามว่าจริงๆ แล้วผมมีประสบการณ์ในการทำงานมามากกว่าเขาเสียอีก เพราะผม

อยู่ที่ท้องถิ่นมานาน และเริ่มบริหารตั้งแต่ยุคแรก เพียงแต่ยุคหลังนี้เขาแบ่งแยกการปกครองกับการบริหารชัดเจน ผมก็เลยไม่ค่อยได้ไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารของเทศบาล แต่เขาก็พยายามมาติดต่อขอทำสาธารณะประโยชน์ต่างๆ จากผมในเขตหมู่บ้านผม ยิ่งถ้าถามเรื่องของการจ่ายเงินโบนัสในเทศบาลแล้ว ผมยังไม่รู้เรื่องเลย เพราะไม่เคยมีการแจ้งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรู้เลยว่า จะมีการจ่ายเงินโบนัสให้กับพนักงาน สมัยก่อนผมทำงานก็ไม่เห็นจะมีการกำหนดครั้งนี้ ส่วนตัวผมไม่เห็นด้วยกับการให้มีการจ่ายโบนัส แต่ถ้าจะมีผมว่าควรทบทวนให้ดีๆ ก่อนที่จะจ่ายครับ” (สัมภาษณ์ 16 ส.ค. 56)

5. กลุ่มผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน มีปฏิริยาที่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่นายสุวรรณ ผู้อำนวยการฝ่ายหนึ่งในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี ให้ความเห็นว่า “ผมไม่เห็นด้วยอย่างแน่นอน ที่จะให้ท้องถิ่นมีโบนัส ผมไปพูดไปบรรยายที่ไหนก็พูดอย่างนี้ เพราะท้องถิ่นไม่สามารถหารายได้เอง นอกจากการจัดเก็บภาษีที่มีระเบียบรองรับอยู่ นอกนั้นก็มาจากที่รัฐบาลอุดหนุนให้ หากถามว่ารายได้เหล่านี้แท้จริงแล้วเพียงพอหรือไม่ ต้องตอบเลยว่าไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองอย่างแน่นอนหากรัฐบาลไม่ช่วยเหลือ ความจริงแล้วการที่มีการประกวดเพื่อรับรางวัลจากรัฐบาลในแต่ละปีจะดีกว่า เรื่องประสิทธิภาพของการบริหารก็ไม่มี เช่นการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเป็นกรอบพัฒนา แต่ไม่ทำกัน หรือทำไม่ครบถ้วน ไม่เป็นไปตามระเบียบ ผมไปตรวจหลายที่ที่เป็นอย่างนั้นจริงๆ แล้วอย่างนี้จะจ่ายโบนัสได้อย่างไร ในส่วนตัวของผมเห็นว่า จริงๆ แล้วหน่วยงานราชการที่ควรได้รับโบนัสผมว่ามีอยู่ 3 หน่วยเท่านั้น คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร เพราะหน่วยงานเหล่านี้มีความสามารถในการหารายได้ ถึงแม้จะมาจากการเก็บภาษีก็ตาม แต่การกระตุ้น การเร่งรัด ติดตาม ทำให้สามารถนำเงินภาษีมาบริหารประเทศได้ ในส่วนประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงานของท้องถิ่น ตอบได้เลยว่าได้แยะยิ่งกว่าเดิมยิ่ง ทุกวันนี้พยายามแก้กฎหมายให้เอื้อประโยชน์เรื่องนี้อีก เลยกูไม่เข้าท่า เป็นเพราะข้าราชการในกรมที่พยายามขงเรื่องเพื่อเอาใจใคร ตัวชีวิตในการประเมินทั้ง 4 ด้าน ผมก็เป็นคนออกแบบ ดูแลตอนรับผิดชอบงานด้านนี้อยู่ ถ้าให้พูดจริงๆ มันยังไม่สมบูรณ์ ไม่ได้มีการตรวจสอบแก้ไข เขาก็หยิบเอาของผมไป ตอนนี้อยู่ไม่รู้เป็นอย่างไร แต่ถ้าเขายังใช้กันอยู่ ก็ควรปรับปรุงให้ครบประเด็นในการประเมินผลให้สมบูรณ์ ถึงอย่างไรก็ต้องควรปรับปรุงให้ดีขึ้น” (สัมภาษณ์ 6 ก.ย. 56) เช่นเดียวกับที่นายอำนาจ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8 ให้ความเห็นว่า จากที่เป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ต้องยอมรับว่ามีการร้องเรียนมาจริงๆ ในส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการทุจริต คอร์รัปชัน เรื่องของการทำงานที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด หรือแม้กระทั่ง เรื่องของการจ่าย

โบนัส จะได้รับการร้องเรียนมาจากหลายท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะเป็นไปอย่างไม่คุ้มค่าต่อการใช้งบประมาณ ทำให้งบประมาณจำนวนมากสูญเสียไปในแต่ละปี นี่ยังคงเป็นจังหวัดที่ไม่มีปัญหาในเรื่องของความปลอดภัย ลงไปดู 3 จังหวัดภาคใต้ที่ทำให้อำนาจการเงินเป็นกรณีพิเศษ โดยมีระเบียบพิเศษ ให้อำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท โดยใช้วิธีพิเศษ เนื่องจากเป็นพื้นที่พิเศษ แต่การจ้างทำโครงการตั้งงบประมาณไว้ 50 ล้านบาทจริง ในการจ้างจริง หรือการใช้จ่ายเงินจริง ใช้เพียง 25 ล้านบาท ส่วนที่หายไป 25 ล้านบาท เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น เนื่องจากไม่มีผู้ใดกล้าเข้าไปตรวจสอบด้วยเหมือนกัน แต่ในส่วนจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่มีปัญหา เช่นเดียวกับจังหวัดภาคใต้ ถ้าพูดถึงการจ่ายโบนัสก็ไม่มีความปลอดภัย เพราะการประเมินมีผู้เกี่ยวข้องอยู่ 3 ฝ่าย 1) คือผู้ประเมินที่เป็นผู้บริหาร 2) ผู้ประเมินที่เป็นผู้ตรวจสอบ และ 3) ข้าราชการเองที่เป็นผู้ขงเรื่องในการประเมินหรือเป็นผู้ปฏิบัติ ต้องยอมรับว่าเงินโบนัสของท้องถิ่นเป็นเงินจำนวนมาก ในแต่ละแห่ง คนทั้ง 3 กลุ่มนี้พอเห็นเงินก็เกิดความโลภ จึงเกิดปัญหาตามมา จึงมีเรื่องร้องเรียนกันไปมาอยู่เป็นจำนวนมาก ตัวอย่างที่อีสาน นายกฯ เก็บเงินโบนัสไว้ทั้งหมดโดยการหลีกเลี่ยงการเบิกจ่าย กับการคลังและปลัด เงินงบประมาณที่ใช้จ่ายโบนัสประมาณ 10 กว่าล้านบาท นายกฯ จะเป็นผู้เก็บไว้และนำมาจ่ายเอง อยากจะให้ใครทำอะไรก็ให้ ไม่อยากให้ก็ไม่ให้ ไม่เป็นไปตามจำนวนที่เบิกจ่ายมา นอกนั้นก็เข้าส่วนตัวไป ข้าราชการส่วนใหญ่ก็บอกว่ายินดีที่จะให้เป็น เพราะเห็นว่าได้น้อยดีกว่าไม่ได้ จึงเกิดปัญหาอยู่ตลอดเวลา” (สัมภาษณ์ 5 ส.ค. 56)

ขณะที่นางไพรินทร์ ผู้ดูแลด้านการเงิน การคลัง จากสำนักงานตรวจเงินภูมิภาคที่ 8 ให้ความเห็นว่า “ในส่วนของโบนัสท้องถิ่นนั้น ถ้ายังจะให้ให้มี ควรจะใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณประจำปี แล้วทำการตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และค่อยนำเงินส่วนที่เหลือนั้นมาแบ่งกัน อย่างนี้น่าจะเข้าหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับภาคเอกชน เพราะถ้าสามารถประหยัดงบประมาณได้มากเท่าไร ก็จะได้รับโบนัสเพิ่มขึ้น ตรงนี้มันก็อยู่ที่สำนึกและความละเอียดใจเหมือนกัน แทนที่จะมุงมันเอาเงินไปพัฒนาท้องถิ่น แต่กลับเอาเงินมาแบ่งกัน จ่ายเป็นโบนัส ความจริงแล้ว การที่จะให้มีการประกวดเพื่อรับรางวัลจากรัฐบาลในแต่ละปีที่เคยมีมาก็ดีอยู่แล้ว เพราะเงินรัฐบาลเป็นผู้ตั้งให้ ไม่ได้นำเงินส่วนตัวของท้องถิ่นมาจ่ายกันเอง ยิ่งไงก็ยังไม่ควรจะมี แต่ถ้าจะมีก็อย่างที่พูดไป อีกอย่างสดง. เองก็ได้รับเรื่องร้องเรียนจากการทำงานของท้องถิ่น และพนักงานของท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ทำให้รู้ว่าท้องถิ่นไม่ได้มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล แล้วอย่างนี้สมควรจะได้รับโบนัสอีกหรือไม่ ส่วนการตรวจประเมิน โบนัสของท้องถิ่น มองแล้วก็คล้ายกับของพลเรือน ที่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน แล้วก็ทำผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ตามตัวชี้วัดนั้น แต่การตรวจประเมินก็ควรจะทำเช่นนั้น เช่น ไปดูว่าประชาชนได้อะไรจากโครงการนี้ ไม่ใช่แค่ตรวจเอกสาร แต่ที่เห็นว่า ข้อจำกัดในการตรวจประเมินค่อนข้างจะมีมาก เพราะข้าราชการ

ของกรม หรือคณะกรรมการที่อยู่ในจังหวัดมีน้อย การที่จะลงไปตรวจภายในปีงบประมาณก่อนข้าง จะให้เวลาจำกัด ผลที่ออกมาก็ไม่เป็นผลที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง ในความคิดส่วนตัวคิดว่า ต้องหา วิธีในการตรวจประเมินเพื่อจ่ายเป็นเงิน โบนัสให้กับท้องถิ่น หากจะยังคงให้มีโบนัสอยู่” (สัมภาษณ์ 5 ส.ค. 56)

ทั้ง 4 ท่านเป็นผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการให้มีการจ่ายโบนัสแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น แต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธว่าไม่ให้มีเสียทีเดียว เพียงแต่ต้องกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือวิธีการให้ชัดเจน ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 ท่าน ที่ถึงแม้จะเห็นด้วย แต่ยังไม่ให้ข้อคิดเห็นในเชิงปรับปรุงและพัฒนาในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนของ อปท. ไว้ดังที่นายจิตพงศ์ ผู้ดูแลฝ่ายสวัสดิการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเห็นว่า “เห็นด้วย กับการที่จะให้ โบนัสแก่พนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นการสร้างขวัญ กำลังใจ และให้สิทธิสวัสดิการแก่พนักงาน และก็ควรให้กรม หรือกระทรวงมีการจัดอบรม หลักเกณฑ์การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี เพราะพนักงานที่รับผิดชอบจะเป็น ผู้รู้เรื่อง ส่วนที่ไม่รู้ไม่เข้าใจเรื่องหลักเกณฑ์ก็จะเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับฝึกอบรม ส่วนเรื่อง โบนัสของ ท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้น ผมเห็นว่าอาจจะเป็นรูปธรรม เพียงบางส่วน และก็มีเสียงจากส่วนราชการอื่นนะครับ ว่าไม่สามารถที่จะจับต้องได้ เราก็พยายาม ปรับปรุงหลักเกณฑ์เพื่อให้ทันสมัยและจ้าง สพร. มาวิจัยและสร้างหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ ตอนนี้อยู่ ในระหว่างปรับปรุงหลักเกณฑ์ ส่วนความเห็นที่ว่า เงิน โบนัสที่นำมาจ่ายนั้นจะไปเบียดบัง งบประมาณในส่วนอื่นหรือไม่ ผมว่าหลักเกณฑ์เรากำหนดบอกว่า ให้พิจารณาเงินเหลือจ่ายจาก เงินเดือนค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นว่ามีเหลือจ่ายอยู่เท่าไร เมื่อผ่านการประเมินเอา คะแนนมาคูณกับเงินเหลือจ่ายก็จะเหลือเงินส่วนหนึ่ง หลักเกณฑ์ไม่ได้กำหนดว่าให้นำเงินทั้งหมด ไปจ่าย แต่บอกว่าให้ อปท. ตั้งกรรมการมาพิจารณาจ่าย แล้วท่านจะไม่จ่ายเต็มวงเงินก็ได้ ท่านจะ จ่ายบางส่วนก็ได้ บางท้องถิ่นถ้าจะจ่ายบางส่วนก็ไม่ได้เบียดบัง แต่ถ้านำส่วนนี้ไปจ่ายทั้งหมด หรือ เอาเงินส่วนอื่นมาจ่ายก็จะมีผลกระทบ ไม่จำเป็นต้องจ่าย 3 เท่า หรือ 5 เท่าตามที่ระเบียบกำหนดไว้ คุณจ่ายครึ่งเท่า หรือว่าจ่ายเท่าไรก็ได้ไม่ได้บังคับเลย ตัวชีวิตที่ผ่านมา ก็เป็นเหมือนตัวเฉลย ข้อสอบล่วงหน้า ซึ่งท้องถิ่นก็ทำไปตามนั้น ตอนนี้อยู่เราก็พยายามปรับปรุงอยู่ และพยายามใส่ตัวชีวิต ที่สะท้อนถึงบริบทของ อปท. ให้เขาคิดเองเสนอเอง กำหนดตัวชีวิตและเป้าหมายเอง ซึ่งที่ผ่านมา ตัวชีวิตบางตัวก็ไม่น่าใช้ เช่น การประหยัดพลังงาน ซึ่งจะคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ คือ ต้อง เรียนว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์เดียวใช้กับองค์กรเกือบแปดพันแห่ง ซึ่งแตกต่างกันทั้งเรื่อง กายภาพและอื่นๆ มาก จึงไม่ครอบคลุมทุกแห่ง หลักเกณฑ์ทั้งหมด เราก็ลื้อมาจากพลเรือน ถ้ามี ผลงาน มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลก็ให้เงินเป็นสิ่งจูงใจ แต่บังเอิญของพลเรือนนั้นเขามองให้

แต่ของท้องถิ่นนั่นคือเงินของเราเอง ถ้าพลเรือนเล็กเราเล็กแน่ แต่พลเรือนไม่เล็ก แต่ไม่จ่ายเพราะไม่มีเงิน แต่ก็ไม่ได้เล็ก ถ้าเขาเล็กแล้วมีเหตุผลเราเล็กแน่ มันไม่มีเหตุผลว่าเราเล็กเพราะอะไร ส่วนการประเมินผลของภาคเอกชนหรือประชาชนที่จะเข้ามาร่วมนั้น เราคิดว่าเอาประชาชนหรือผู้แทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม แต่ว่าหลักเกณฑ์อย่างนี้ต้องผ่านคณะกรรมการกลาง ซึ่งมี 3 ฝ่าย เราเสนอขึ้นไปแล้ว ถ้ากองกลางไม่เห็นชอบก็ผ่านไม่ได้ครับ” (สัมภาษณ์ 6 ก.ย. 56)

ขณะที่นายบุญฤทธิ์ เจ้าพนักงานปกครองสังกัดที่ทำการปกครองจังหวัด กล่าวว่า “ผมเห็นด้วยกับการให้มีการจ่ายโบนัส เพราะเป็นการพัฒนาระบบองค์กร เป็นขวัญกำลังใจ และการจูงใจ เพราะถ้าเปรียบเทียบกับราชการ รัฐวิสาหกิจก็ไม่ต่างกัน อปท. มีภารกิจคือ เน้นการบริการประชาชน การที่เขาทำงานแล้วได้ผลตอบแทนกลับมาให้กับท้องถิ่นก็น่าจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม และหลักการในเรื่องของการจ่ายโบนัส ผมว่าเป็นหลักการที่ดี แต่พอมาใช้กับท้องถิ่นแล้ว จำนวน 1 ถึง 5 เท่า ความคิดของผมที่เคยดูแลท้องถิ่นมา ท้องถิ่นจะมีอำนาจปกครองตนเองสามารถที่จะควบคุมและตั้งค่าใช้จ่ายของตนเองได้ โบนัสของท้องถิ่นเมื่อระเบียบเอื้ออำนวยแบบนี้ จะกลับกลายเป็นช่องทางในการทุจริตหลายเรื่อง อันหนึ่งที่ผมได้ยิน เมื่อมีการตั้งเงินมาจ่ายโบนัส พนักงานท้องถิ่นที่ได้เงิน ก็ต้องเอาแบ่งให้ผู้บริหาร ซึ่งสัดส่วนที่ต้องแบ่งให้ผู้บริหารอาจมีถึงครึ่งต่อครึ่ง ซึ่งตรงนี้อันตรายมาก อาจทำให้ผู้บริหารคิดว่า สามารถทำอะไรก็ได้มันเป็นเงินของตัวเอง ไม่ได้คิดว่าเป็นเงินมาจากภาษีเลย ซึ่งการนำเอาโบนัสมาจ่าย จะมีผลในการจัดสรรงบประมาณอย่างแน่นอน เพราะว่าเงินตรงนี้ ท้องถิ่นมีอัตราข้าราชการเยอะ มีเงินเดือนมาก โบนัสเยอะ เงินส่วนนี้แทนที่จะไปพัฒนาท้องถิ่น ก็เอามาให้กับข้าราชการและพนักงานของรัฐในท้องถิ่น ต้องเข้าใจว่าท้องถิ่นนายกฯ ก่อนข้างจะได้อำนาจเยอะ การกระทำใดๆ ก็จะสามารถดำเนินการได้ ผมว่าน่าจะมีการปรับปรุงระเบียบ กำหนดไว้เลยว่า โบนัสจะจ่ายเท่าไร? เงินมายังไง มาจากไหน ต้องปรับปรุงทั้งกระบวนการทั้งความรับผิดชอบ คือหลักการบริหารทั้งประเทศมันก็มีหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีหลักความรับผิดชอบ ฉะนั้นผมว่าควรจะปรับปรุงใหม่ เรื่องระเบียบในการจ่ายโบนัส เพราะมันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการอื่นด้วย ในขณะที่จำนวนเงิน ผมว่ามันไม่น่าจะมากมายขนาดนี้ แต่มันอยู่ที่ระเบียบ ผมคิดว่าคนที่ออกระเบียบไม่ได้คิดตั้งแต่แรกว่า อปท. มีเงินหรือไม่ ผมว่าน่าจะอยู่ที่ประชาชนเป็นผู้ประเมินมากกว่าว่าจะให้กี่เปอร์เซ็นต์ จะให้หรือไม่ให้ก็ได้ แต่ถ้าให้ส่วนตัวผมว่าน่าจะไม่เกินสองเท่า เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวง ทบวง กรม อื่น เงินโบนัสที่เป็นรางวัลที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลนั้น แต่ละคนแต่ละท่านบอกว่าทำไม่ถึงได้ไม่มากเหมือนกับท้องถิ่น ระดับผู้อำนวยการยังอยู่ในระดับหลักพัน ซึ่งหลักการเดียวกัน เป็นข้าราชการเหมือนกัน น่าจะได้ใกล้เคียงกัน ท้องถิ่นกลายเป็นการกระโดด งานเดียวแบบเดียวกันก็ไม่น่าจะได้มากมายขนาดนั้น ประสิทธิภาพก็ไม่ได้ชัดเจน ข้าราชการท้องถิ่นบางคนไม่ทำงาน ก็ได้

เหมือนกันเกือบทั้งหมด เรื่องระเบียบ กฎหมาย ก็ไม่ชัดเจน คลุมเครือ การจะนำมาใช้ต้องใช้ให้เป็น คุณ ไม่ใช่ให้เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมาย สำหรับผมไม่ได้คัดค้าน เห็นด้วยว่า จะต้องมีการปรับ จะต้องปรับปรุงการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ชัดเจนมากขึ้นกว่านี้” (สัมภาษณ์ 21 ก.ค. 56)

บทสรุปจากการสัมภาษณ์ทั้งหมด และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปจากการ พิจารณาการกำหนดประโยชน์ของ อปท. พบว่า การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกกันอย่างแพร่หลายว่า “โบนัส ท้องถิ่น” เป็นการเริ่มต้นมาจาก การนำระบบสิ่งจูงใจมาใช้ในภาครัฐ ในส่วนของ อปท. เป็นการ นำมาใช้เพื่อจูงใจให้บุคลากรในภาครัฐอื่น ให้โอนมาดำรงตำแหน่งหรือมาปฏิบัติหน้าที่ใน อปท. และกระตุ้นให้บุคลากรของท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ และเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อ อปท. ในภาพรวม ถือเป็นนวัตกรรมในการบริหารภาครัฐที่มีพัฒนาการมาอย่าง ต่อเนื่องจนถึงในระดับท้องถิ่น โดยการนำเอาแนวคิด แนวทางปฏิบัติของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ ตามหลักการทางวิทยาศาสตร์ ที่เป็นการจ่ายค่าแรงตามผลงาน เมื่อบุคลากรทำงานก็จะได้รับ ค่าตอบแทนตามผลงาน ตามชิ้นงานนั้น หากทำได้มากกว่าที่กำหนดไว้ก็จะได้รับรางวัลเป็นสิ่งตอบแทน

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ จากผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นการมองเรื่องของ คุณธรรมที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ และการได้รับค่าตอบแทนของบุคลากร อปท. เนื่องจากเงิน โบนัสของ อปท. ถือเป็นเรื่องของการเสริมแรง และสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากร โดยมีจุดเริ่มต้น มาจากการที่ อปท. เกิดขึ้นใหม่ ในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา การที่ อปท. รับบุคลากรเข้ามา ปฏิบัติหน้าที่นั้น บุคลากรเป็นผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจตนาเริ่มต้น ในการ กำหนดประโยชน์ตอบแทน จึงเป็นการจูงใจให้บุคลากรที่เป็นมือใหม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์โดยรวม ประกอบกับเป็นสิ่งล่อใจที่จะให้ข้าราชการในภาครัฐอื่น โอนย้ายเข้ามาอยู่ใน อปท. และนำเอาประสบการณ์องค์ความรู้ต่างๆ ในระบบราชการมาใช้ใน ท้องถิ่น เพื่อการตอบสนองประชาชนได้โดยตรง เกิดประสิทธิผลด้านความพึงพอใจของประชาชน เป็นหลัก

การจูงใจด้วยเงินรางวัลนั้น เป็นสิ่งที่กำหนดให้ อปท. ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการ ประเมินผลผ่านตัวชี้วัดที่ถูกต้อง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ข้าราชการส่วนใหญ่มองว่า เงินรางวัลที่ ได้รับนั้น เป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้อยู่แล้ว จึงไม่ได้เป็นการกระตุ้นให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ดีขึ้น หรือไม่มี ผลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่นั่นเอง และยังเป็นการสร้าง ความเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการส่วน ท้องถิ่นกับข้าราชการที่สังกัดภาครัฐอื่นอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากจำนวนเงินรางวัลในแต่ละปี ที่พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้รับเป็นจำนวนมาก เมื่อคิดเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือน

โดยส่วนใหญ่จะได้รับประมาณ 3 เท่าของเงินเดือน แตกต่างกับภาครัฐอื่นที่ต้องนำเงินรางวัลมาแบ่งสรรปันส่วนอย่างเป็นระบบ

ขณะที่การนำเงินมาจ่ายเป็นเงินรางวัลประจำปีของท้องถิ่นนั้น อาจมีผลกระทบในการจัดสรรงบประมาณด้านอื่น โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กหรือเทศบาลตำบลขนาดเล็ก ที่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีด้วยตัวเองไม่เพียงพอต่อการบริหารงบประมาณในท้องถิ่น แต่ต้องมารับภาระในส่วนของค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงินไม่น้อย หรือแม้แต่บางเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ก็ตาม ผลกระทบที่ได้รับก็เกิดมาจากการที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น และหากพิจารณาถึงปัจจัยในที่ใช้ในการศึกษาแต่ละประเด็นจะพบว่า ในด้านประสิทธิภาพของ อปท. ในส่วนของการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นมีการจัดสรรงบประมาณไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นมากเกินความจำเป็น หรือเป็นบุคลากรที่ไม่มีสมรรถนะแต่มีความสัมพันธ์กับผู้บริหาร อปท. เป็นต้น ในด้านงบประมาณ อปท. ไม่มีการประหยัดงบประมาณในการบริหารงาน เนื่องจากระเบียบกำหนดให้สามารถเบิกจ่ายได้ตามที่ต้องการ ในด้านเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารงาน อปท. ไม่มีการพิจารณาในการจัดหาแต่อย่างใด บางแห่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ หรือเครื่องจักรมาแต่ไม่ได้ใช้งานให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ในด้านเทคโนโลยีระบบสารสนเทศ เป็นการจัดหาเพื่อใช้ใน อปท. เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ แต่มิได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตามระเบียบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้เพื่อสืบค้นข้อมูล หรือร่วมในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศของ อปท. เหล่านี้ยังส่งผลไปสู่การให้บริการของ อปท. ซึ่งเมื่อไปสอบถามประชาชน ได้รับคำตอบว่า ไม่ได้ได้รับความพึงพอใจกับการให้บริการของพนักงานส่วนท้องถิ่น ในประเด็นต่างๆ เช่น ความล่าช้า ความไม่ตรงต่อเวลา หรือคุณภาพของงาน รวมถึงการไม่ตอบสนอง เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์กับผู้บริหาร หรือพนักงานที่อยู่ในท้องถิ่นที่ขอรับบริการ ดังนั้น ในภาพรวมการให้บริการของ อปท. และการจัดสรรทรัพยากร จึงไม่เกิดประสิทธิภาพ และตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นส่วนในด้านประสิทธิผลนั้น เป็นการพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ อปท. อย่างมีประสิทธิภาพ ที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จของงานและเกิดความพึงพอใจของประชาชน แต่ผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มประชาชนมองไม่เห็นว่ อปท. จะสร้างความสำเร็จของงานได้อย่างแท้จริง และยังไม่ทราบถึงผลที่มีต่อการตอบสนองความต้องการและการเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่น ดังเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นการบริหารงานท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ขณะที่ความสำเร็จของงานต่างๆ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังจากภาคประชาชน ถึงแม้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประชาชนก็ตาม แต่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเมืองที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ฝ่ายใดที่ให้



ประโยชน์ในการเลือกตั้งแก่ตนเอง ก็จะตอบสนองฝ่ายนั้นมากกว่าฝ่ายอื่นที่ไม่ให้ประโยชน์กับตัวเอง ลักษณะดังกล่าวทั้งหมด หากพิจารณาแล้วการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่นำมาใช้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

หากกล่าวถึงเงินรางวัลที่เป็นสิ่งจูงใจให้กับข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การพิจารณาสิ่งจูงใจไปด้วยหลักการจัดสรรเงินรางวัลที่เชื่อมโยงของการปฏิบัติงานขององค์กรนั้น เมื่อพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงานใน อปท. ที่ขาดทั้งประสิทธิภาพ และขาดประสิทธิผลในการตอบสนองต่อความพึงพอใจและความต้องการของประชาชน ความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีกับผลของการปฏิบัติงานจึงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นั่นหมายถึงการตอบแทนผลงานไม่คุ้มค่าต่อผลงานที่เกิดขึ้นตามหลักการวิทยาศาสตร์ของ Frederick Taylor ประกอบกับจากการสัมภาษณ์ผู้มีหน้าที่กำกับดูแล อปท. พบว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า อปท. มีการนำเงินมาจ่ายเป็นรางวัลประจำปีนั้น อาจเป็นการเบียดบังงบประมาณส่วนอื่น เนื่องจากเงินรางวัลประจำปีที่จ่ายในแต่ละแห่งเป็นจำนวนมาก หากพิจารณาถึงความสามารถในการจ่ายของ อปท. แล้ว การที่ อปท. มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเฉพาะในท้องถิ่น ไม่เพียงพอต่อการจัดทำงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น หาก อปท. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลจะไม่สามารถบริหารงานด้วยตนเองให้ประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้นงบประมาณจำนวนมากที่ต้องจ่ายเป็นเงินรางวัลประจำปีให้แก่พนักงาน จึงมีข้อพิจารณาอยู่หลายประการ เช่น ท้องถิ่นสามารถหารายได้เพิ่มขึ้นได้หรือไม่ ท้องถิ่นจะสามารถปรับลดงบประมาณที่จ่ายเป็นเงินรางวัลประจำปีได้หรือไม่ เหล่านี้เป็นคำถามที่แสดงถึงมุมมองหลายประการของผู้ให้สัมภาษณ์ ต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. เนื่องจากข้าราชการที่สังกัดภาครัฐอื่นมองว่าเป็นการสร้างความเสี่ยงทำให้เกิดขึ้นในระบบราชการ และเกิดความไม่เป็นธรรม ไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาค ระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการที่สังกัดภาครัฐอื่น

ขณะที่ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ มองว่า การจ่ายเงินรางวัลไม่สอดคล้องกับผลงาน ประเด็นความซับซ้อนของระบบในการพิจารณาการกำหนดประโยชน์ตอบแทนของ อปท. นั้น จากการสัมภาษณ์ พบว่า มีเพียงเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ด้านการบริหารบุคคลในองค์กรเท่านั้น ที่จะรู้เรื่องของหลักเกณฑ์การประเมินผล และตัวชี้วัดต่างๆ ซึ่งพนักงานส่วนใหญ่จะไม่ทราบรายละเอียดในการประเมิน หรือหลักเกณฑ์ในการชี้วัด หรือทราบแต่ไม่ทั้งหมด จึงอาจเป็นปัญหาต่อการสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในภาพรวมของบุคลากรทั้งองค์กร ความเข้าใจอาจคาดเคลื่อน ไม่ตรงกันในการพัฒนาองค์กรให้ไปสู่ความสำเร็จได้ และจากการสัมภาษณ์ มีเพียงแต่ภาคประชาชนที่ไม่รู้เรื่องการประเมินผล เพื่อการกำหนดการจ่ายเงินรางวัลประจำปีของท้องถิ่น ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มมีความเห็นว่า ควรปรับปรุงตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์การประเมินผลให้

เข้มข้นขึ้นกว่าเดิม สร้างตัวชี้วัดเพิ่มขึ้นหรือเน้นการประเมินมากขึ้น เนื่องจากตัวชี้วัดหลายตัวไม่ครอบคลุม และยังมีความเห็นของผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นบางคนมีความเห็นตรงกันว่า ตัวชี้วัดที่มีอยู่ง่ายเกินไป จึงเสมือนเป็นการเอื้อประโยชน์ให้การวัดผลนั้นผ่านไปได้อย่างง่ายดาย ประกอบกับ มีตัวชี้วัดบางตัวไม่ควรใช้ ไม่ครอบคลุม และไม่มีความสมบูรณ์พร้อมทั้งเสนอให้มีการกระจายกลุ่มรางวัลให้มากขึ้น ตั้งหลักเกณฑ์ให้รัดกุม และออกระเบียบให้ถูกต้อง พร้อมทั้งสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานควบคู่กันไปด้วย และที่สำคัญ หลักเกณฑ์และตัวชี้วัดต่างๆ ควรมุ่งไปในการประเมินผลเป็นรายบุคคล ให้มีน้ำหนักมากขึ้น เพื่อให้บุคคลสามารถสร้างสรรค์ผลงานของตนเองเพิ่มขึ้น จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กร และประสิทธิผลที่ประชาชนได้รับ

ในด้านความโปร่งใสและการเป็นที่ยอมรับของบุคลากรนั้น พบว่า เป็นที่แน่นอนว่าผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับการให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ในขณะที่ยอมรับว่า มีการแบ่งสรรปันส่วนให้แก่ผู้บริหารและผู้ประเมิน รวมถึงสภา อปท. ด้วย เพื่อให้เป็นสินน้ำใจ ในการพิจารณา อนุมัติ และจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการพิจารณาให้ผ่านเกณฑ์ในการประเมิน จึงส่งผลในเรื่องของความโปร่งใส เสมือนการจ่ายเงินรางวัลประจำปี เป็นการนำงบประมาณมาแบ่งสรรปันส่วนกัน ในขณะที่กลุ่มผู้กำกับดูแล อปท. และกลุ่มข้าราชการหน่วยงานอื่น มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการจ่ายเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ต้องทำไปให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และอาจต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาประเมินผล เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ทราบว่าท้องถิ่นที่ตนเองอยู่อาศัยนั้นมีการพัฒนาไปอย่างไร มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลหรือไม่ รวมถึงจะทราบได้ว่าควรที่จะจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่บุคลากร อปท. หรือไม่ จึงควรอาศัยภาคประชาชนในท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ตั้งแต่การทำงาน การกำหนดงบประมาณ หรือการประเมินผล เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

#### ตอนที่ 4 รูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน เงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการพัฒนาและนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการบริหารราชการ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ และการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 โดยนำผลจากการศึกษาวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อ ประกอบด้วย 1) ประชัญญา และแนวคิดพื้นฐาน ใน

การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาทำการวิเคราะห์ร่วมกับข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก มาพัฒนารูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี โดยการสรุปผล และอาศัยทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง มาใช้ในการพัฒนารูปแบบ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมในการระดมความคิดเห็น เพื่อหาข้อสรุปรูปแบบที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษา ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ในประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ที่ได้ทำการศึกษา ทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. โดยผู้วิจัยปรับปรุงพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้ อปท. ที่มีคะแนนรรมาภิบาลตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป มีสิทธิในการขอรับการประเมิน เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ซึ่งในหลักเกณฑ์เดิม กำหนดให้ อปท. ที่มีคะแนนรรมาภิบาลตั้งแต่ร้อยละ 60 ขึ้นไป มีสิทธิในกรณีดังกล่าว แต่ในขณะที่การกำหนดประโยชน์ตอบแทนฯ ผู้มีสิทธิได้รับรางวัล จะต้องมีความคะแนนการประเมินตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป จึงควรให้ปรับปรุงคะแนนรรมาภิบาลที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป จึงจะมีสิทธิเสนอรับการประเมิน เพื่อความสอดคล้องและเป็นกลระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการประเมิน

2. ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) แจ้งให้ อปท. ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี โดยคณะกรรมการประเมินผลจะประกอบไปด้วย

- 2.1 ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัด
- 2.2 ผู้แทนส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 ผู้แทนจากส่วนราชการอื่น และ
- 2.4 ผู้แทนจากประชาชนในท้องถิ่น

ซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจาก อปท. มีหน้าที่ตั้งแต่ เริ่มจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการไปจนถึงรายงานผลให้ ก.จังหวัดทราบ

3. ให้ อปท. ที่เสนอขอรับการประเมินการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี จัดทำข้อตกลง และแผนงานประจำปีไว้ให้กับคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

ประจำปี ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณนั้น ซึ่งการดำเนินการตามข้อนี้ เป็นการนำแนวคิดของการเชื่อมโยงเงินรางวัลกับผลการปฏิบัติงานเข้าด้วยกัน

4. การจัดทำข้อตกลงและแผนการปฏิบัติงานประจำปีของ อปท. แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ประกอบด้วย

4.1 การจัดทำข้อตกลง และแผนการปฏิบัติงานในระดับบุคคล ซึ่งเป็นการจัดทำข้อตกลงโดยนำแนวคิดมาจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เนื่องจากเชื่อว่ามนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการนำพาองค์กรให้ไปสู่ผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมาย ประกอบกับจากการสังเคราะห์ข้อมูล ทำให้ทราบว่า หลักเกณฑ์การประเมินผลแบบเดิม ไม่ได้มุ่งเน้นการประเมินผลบุคลากร การพัฒนารูปแบบในครั้งนี้จึงเน้นการประเมินผลระดับบุคคลเพิ่มขึ้น โดยให้ตัวชี้วัดประกอบด้วย

1) ผลสัมฤทธิ์ของงานที่ได้รับมอบหมาย ประกอบด้วย

- 1.1) ความประหยัด
- 1.2) ความมีประสิทธิภาพ และ
- 1.3) ประสิทธิภาพที่ได้รับ

ซึ่งตัวชี้วัดในส่วนนี้เป็นการนำแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่มากำหนด

2) พฤติกรรมในการปฏิบัติราชการ ประกอบด้วย

- 2.1) จริยธรรม
- 2.2) การสั่งสมความรู้ / ทักษะ
- 2.3) การให้บริการ และ
- 2.4) การร่วมแรงร่วมใจ

ซึ่งเป็นการนำแนวคิดการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เพื่อให้มีสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

4.2 การจัดทำข้อตกลงและแผนการปฏิบัติงานประจำปีในระดับองค์กร ซึ่งเป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารงานของ อปท. ตามผลการวิจัย โดยการนำแนวคิดทางการบริหารภาครัฐสมัยใหม่มาปรับใช้ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดจำนวน 3 มิติ ดังนี้

1) มิติการให้บริการ ประกอบด้วย

- 1.1) การให้บริการประชาชน
- 1.2) การให้บริการสาธารณะ

ซึ่งเป็นการพัฒนาตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจที่สร้างความพึงพอใจและตอบสนองประชาชน ได้อย่างตรงต่อความต้องการ

2) มติการบริหารองค์การ ประกอบไปด้วย

2.1) การพัฒนาองค์การ

2.2) การบริหารกิจการ

ซึ่งเป็นการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์การ จากการบริหารภายใน เพื่อให้มีศักยภาพ และเตรียมที่จะรับใช้หรือให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) มติการเงิน การคลัง ประกอบไปด้วย

3.1) การบริหารการเงินและบัญชี

3.2) การบริหารงบประมาณและพัสดุ

เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอต่องบประมาณที่ใช้ในการบริหารงาน อปท. และการใช้งบประมาณอย่างฟุ่มเฟือย สิ้นเปลือง และไม่เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งข้อตกลง และแผนปฏิบัติงานประจำปีในระดับองค์การนั้น ตัวชี้วัดต่างๆ เป็นการประยุกต์มาจากระบบการบริหารงานและประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) ที่ประกอบไปด้วย 1) มุมมองด้านการเรียนรู้ และเติบโต 2) มุมมองด้านกระบวนการทำงานภายในองค์การ 3) มุมมองด้านลูกค้า และ 4) มุมมองด้านการเงิน มาพิจารณากำหนดตัวชี้วัด

5. ให้ อปท. ทำการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้สถาบันการศึกษา หรือภาคเอกชนที่มีอาชีพในการประเมิน เป็นผู้สำรวจความพึงพอใจ และรายงานผลให้แก่คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีโดยตรง ซึ่งเป็นการปรับปรุงการสำรวจความพึงพอใจที่ผ่านมาจากกรณีที่ อปท. ขาดความโปร่งใสในเรื่องของการสำรวจความพึงพอใจ โดยค่าใช้จ่ายในการประเมินผลหรือสำรวจความพึงพอใจ สามารถใช้จ่ายจากงบประมาณได้ตามหนังสือ สน.คท. (สพท.) ที่ มท 0808.421301 ลว 29 เมษายน 2548 โดยตั้งจ่ายในหมวดหมู่รายจ่ายอื่นๆ ประเภทค่าจ้างที่ปรึกษา ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษานี้ ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับตอบแทนคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี ที่แต่งตั้งโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งแต่เดิมไม่ได้กำหนดไว้

6. ให้คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีตามที่ได้รับแต่งตั้ง รวบรวมคะแนน และรายงานผลการประเมิน พร้อมข้อเสนอแนะและผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนให้ ก.จังหวัด ภายในวันที่ 30 ตุลาคม ซึ่งเป็นปีงบประมาณใหม่

7. ให้ ก.จังหวัด พิจารณาองค์ประกอบตามที่คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีเสนอ ประกอบด้วย

7.1 สถานะการเงิน การคลังของ อปท. ที่ขอรับการประเมิน

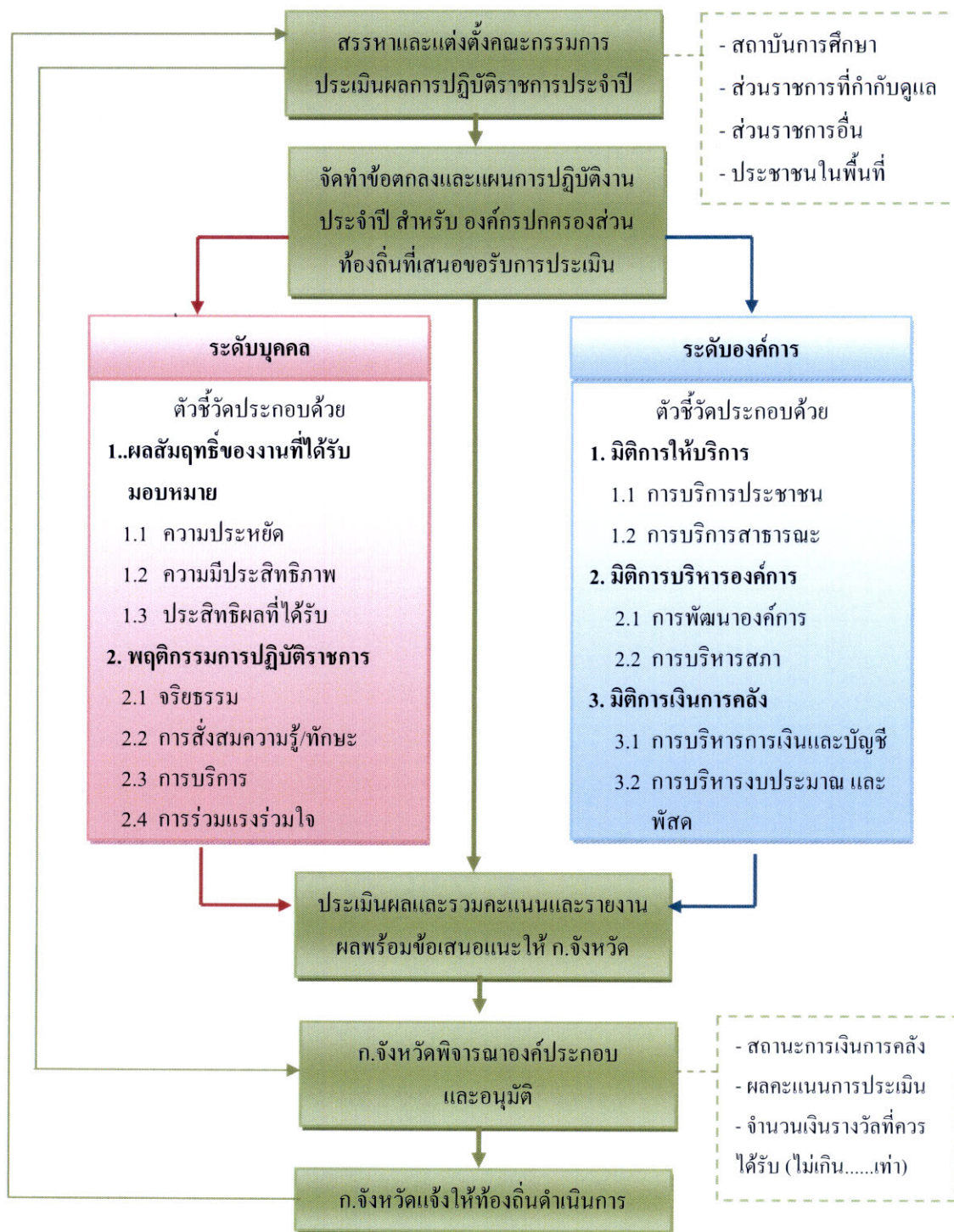
7.2 ผลคะแนนการประเมิน

7.3 จำนวนเงินรางวัลที่ควรจะได้รับ

8. ก.จังหวัด อนุมัติและแจ้งให้ อปท. ที่เสนอขอรับการประเมิน ดำเนินการตั้งงบประมาณเบิกจ่ายเงินรางวัลประจำปี ให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ให้แล้วเสร็จไม่เกินภายในวันที่ 31 ธันวาคม (ไม่เกิน 60 วัน) จากวันที่คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี รายงานผลให้ ก.จังหวัด ทราบ

ซึ่งรูปแบบในกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้วิจัยได้พัฒนาในเบื้องต้น แสดงได้ดังรูปต่อไปนี้

รูปแบบ (ร่าง) การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพ 5 แสดง (ร่าง) การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี)

ภายหลังจากการพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ได้ทำการจัดประชุม เพื่อทำการตรวจสอบรูปแบบโดยผู้เกี่ยวข้องกับการบริหาร อปท. นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ รวมถึงภาคประชาชน ในลักษณะของการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2556 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนจาก 1) สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ 2) สำนักงานศึกษาธิการภาคหนึ่ง 3) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ 5) เทศบาลเมืองแม่โจ้ 6) องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว 7) เทศบาลตำบลแม่แฝด 8) วิทยาลัยบริหารศาสตร์ 9) เทศบาลตำบลป่าไผ่ และ 10) ภาคประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนรวม 13 คน และในครั้งที่ 2 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2557 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนจาก 1) วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 2) นักวิชาการอิสระ 3) ท้องถิ่นอำเภอสันทราย 4) เกษตรอำเภอแมริม 5) กำนันตำบลป่าไผ่ 6) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สา 7) ค่ายกาวิละเชียงใหม่ 8) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหนองจ่อม และ 9) ภาคประชาชน จำนวนรวม 16 คน

การประชุมโดยวิธีการจัดการสนทนากลุ่ม เพื่อทำการตรวจสอบรูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ที่ผู้วิจัยได้พัฒนารูปแบบในเบื้องต้น และนำเสนอต่อที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุมที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ ใช้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรูปแบบ ร่วมพิจารณาเพื่อเพิ่มเติมเนื้อหา ปรับปรุง และแก้ไขรูปแบบที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ เพื่อให้การพัฒนารูปแบบมีความสมบูรณ์ และสามารถนำไปใช้ใน อปท. ได้

สรุปผลจากการประชุมทั้ง 2 ครั้ง พบว่า การที่ อปท. ได้นำการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีมาใช้นั้นมาจากปรัชญาผลตอบแทนจากการทำงานของมนุษย์และความเสมอภาค และฐานคิดด้านการบริหารที่มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยที่ อปท. เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ที่มีหน้าที่ในการให้บริการและสร้างความอยู่ดีมีสุขให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน การพัฒนาด้านการบริหารที่ส่งผลต่อ อปท. ในปัจจุบัน เป็นการพัฒนาให้ทันยุคสมัยของความเปลี่ยนแปลง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทันทั่วทั้งที่ ในขณะที่การบริหาร เป็นการแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาองค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การพัฒนาด้านการบริหารใน อปท. จึงเกิดขึ้น ด้วยเหตุผลหลายประการ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้จัดรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ จนก่อให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ เป็นการแก้ไข



ปัญหาจากการที่ระบบราชการมีความหย่อนยาน ลำช้า และไม่ทันท่วงทีต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน การบริหารภาครัฐไทยจึงได้นำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ และปรับปรุงระบบราชการ ให้มีขนาดเล็กลง แต่ให้ขนาดขององค์การที่มีความเล็กลงนั้น กระจายไปทั่วทุกส่วนย่อยของประเทศ เป็นการลดภาระหน้าที่การบริหารของรัฐบาลส่วนกลางที่แบกรับภาระไว้ เกิดการกระจายอำนาจและมอบอำนาจบางประการให้กับ อปท. มีอำนาจในการบริหารงานเองอย่างเป็นอิสระ ด้วยเชื่อว่า อปท. ย่อมทราบถึงปัญหาสาเหตุต่างๆ ของตนเองได้ดีที่สุด และใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ขณะที่การกระจายอำนาจ และการมอบอำนาจบางประการให้กับ อปท. เป็นวิธีการหนึ่งในทางการบริหาร เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดูตรงจุดและเป้าหมายที่สุด

การพัฒนาด้านการบริหารในยุคสมัยที่เปลี่ยนไป ต้องมีความทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสภาวะต่างๆ ได้อย่างดี การบริหารยุคสมัยใหม่ จึงเป็นการมุ่งเน้นไปที่ทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ ด้วยเหตุว่า ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง และไม่ว่าจะเป็นภาครัฐกิจเอกชน หรือภาครัฐบาล การบริหารในยุคปัจจุบันจึงมุ่งความสำคัญไปที่บุคลากรเป็นหลักและการให้ความสำคัญต่อบุคลากรในองค์การ การตรวจสอบว่าผลงานที่บุคลากรได้ทำหรือสร้างสรรค์ เป็นอย่างไร จำเป็นต้องมีเครื่องมือในการวัดผลการทำงานของบุคลากรนั้น โดยการอาศัยตัวชี้วัดที่ประกอบไปด้วยมุมมองต่าง ๆ เพื่อวัดผลของบุคลากร ซึ่งตัวชี้วัดต้องมีความสอดคล้องกับสิ่งที่บุคลากรทำด้วย ดังที่ความเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในที่ประชุมที่เห็นว่า ควรมีการปรับปรุงระเบียบการประเมิน และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยกล่าวว่า “ควรเพิ่มมิติของการทุจริต คอร์รัปชัน เนื่องจากท้องถิ่นมีการทุจริต คอร์รัปชันมาก รับเงินจากส่วนนั้นแล้วยังจะรับเงิน โบนัสในปลายปีอีก” (ความเห็นจากการประชุม) คำพูดดังกล่าวเป็นคำพูดของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการปฏิบัติงานของ อปท. แต่มีข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประเมินผล และวัดผลอย่างเป็นธรรม

ในขณะที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องปรับปรุงวิธีการประเมินผลแล้ว ยังต้องมองถึงเรื่องของความเสมอภาค และเท่าเทียมจากผลการประเมิน และจำนวนเงินรางวัลที่ได้รับของแต่ละแห่ง และแต่ละคน โดยผู้แทนจากสำนักงานเทศบาลในที่ประชุม ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการกำหนดนโยบายตอบแทนเงินรางวัลประจำปีด้วยเช่นกัน กล่าวสำคัญว่า ความไม่ชัดเจนของกรมส่งเสริมฯ ทำให้เกิดปัญหาตามมาในเรื่องของการจ่ายโบนัส มาในวันนี้มีคำสั่งให้คืนเงิน กฎฎีกาตีความว่าการจ่ายเงิน โบนัสของท้องถิ่น ไม่มีระเบียบรองรับ ความจริงยกเลิกการจ่ายโบนัสไปเลยก็ตีเหมือนกัน เพราะเงินรางวัลประจำปีจำนวนไม่น้อย และไม่ใช่นโยบายต่อทั้งท้องถิ่น และหน่วยงานของภาครัฐอื่น เกิดความลักลั่นกันระหว่างจำนวนเงินที่ได้รับ การพิจารณา

“ไม่มีความเสมอภาค แต่เงินได้รับเหมือนกัน ทั้งๆ ที่ทำงานไม่เท่ากัน” (ความเห็นจากการประชุม) สอดคล้องกับความเห็นของนักการเมืองท้องถิ่นในที่ประชุม โดยประธานสภาเทศบาลตำบลให้ความเห็นว่า “จริงอยู่ โบนัสเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการอื่นโอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น แต่ความเป็นจริงที่ปรากฏ ไม่ได้เกิดผลดีเท่าใด เนื่องจากความขัดแย้งในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ในลักษณะแบ่งฝักแบ่งฝ่าย อันเกิดจากความสนิทสนมกับผู้บริหาร” ขณะที่เลขาธิการนายกเทศมนตรี กล่าวว่า “นักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งตามระเบียบวาระ บางครั้งเข้ามาใหม่ ก็จะไม่ทราบถึงรายละเอียดตรงนี้ ก็ทำตามที่ข้าราชการเสนอ แต่สิ่งที่น่าพิจารณากันต่อไปจากนี้ ก็ควรต้องปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงจะสมควรที่จะได้รับโบนัส” (ความเห็นจากการประชุม)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า อปท. จะมีการจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่บุคลากรก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมที่มาจากภาคประชาชนให้ความเห็นว่า จำเป็นจะต้องจัดทำให้โปร่งใส และแจ้งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้รับทราบด้วย เนื่องจาก รายได้ที่ท้องถิ่นนำมาจ่ายเป็นเงินรางวัลมาจากการจัดเก็บภาษีของประชาชน ดังที่กำนันตำบลป่าไผ่ ได้กล่าวว่า “หากประชาชนรู้ผมก็คงไม่พอใจ แม้กระทั่งตัวผมเองผมก็ยังไม่พอใจ บ้านผมเป็นร้านค้า เมื่อก่อนเสียภาษีปีละ 200 กว่าบาท พอมาปีนี้เสียภาษีปีละ 1400 – 1500 ขึ้นมาเกือบ 7 – 8 เท่า หมายความว่า ท้องถิ่นเอาเงินตรงนี้ไปเป็นส่วนหนึ่งในการจ่ายโบนัสอย่างนั้นหรือ เพราะปกติตั้งแต่มี อบต. มี เทศบาลขึ้นมา ก็ไม่ค่อยได้ประสานงานกับผู้ปกครองในหมู่บ้านเลย นึกอยากจะทำอะไรก็ทำ สมัยก่อนผมเป็นผู้บริหาร เป็นนายกโดยตำแหน่งจะมีการทำอะไร ผมก็ยังไปปรึกษาชาวบ้าน ไปขออนุญาตกับผู้ใหญ่บ้าน หรือคนในที่ที่มีอำนาจในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อให้เขาอนุญาต แต่ปัจจุบันไม่ทำกันแล้ว ยังมาปิดหูปิดตาประชาชนอีก ถามว่าจะให้มีงบประมาณในการจ่ายเงินโบนัสได้ไหม ตอบว่าได้ ผมเคยทำงานอยู่ที่บริษัทนิคมพานิช ถ้าสร้างยอดขายได้เยอะ ก็จะได้รับเงินตอบแทนเป็นโบนัสเยอะ แต่ถ้าไม่ได้ยอดขายก็จะไม่ได้โบนัส แต่ของท้องถิ่นทำยังไงก็ได้โบนัส ประสิทธิภาพในการทำงานก็ไม่มี ก็ควรจะต้องพิจารณาให้มาก เพราะถ้าเอาเงินไปจ่ายกับโบนัสหมด ก็จะพัฒนาท้องถิ่นได้น้อยลง” สอดคล้องกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหนองจ้อม ที่ระบุว่า “เทศบาลไม่ได้บอก ไม่ได้แจ้งว่าให้โบนัสแก่พนักงาน เทศบาลไม่ค่อยประสานงานมาทางผู้ใหญ่บ้าน หรือไม่ได้แจ้งให้ตัวแทนของชาวบ้าน อย่างเช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้รับรู้ การบริหารงานของเทศบาลก็ไม่ได้เข้าไปยุ่งเลย ยกเว้นแต่แต่จะไปเป็นกรรมการตรวจรับ ในฐานะประชาคมบ้างเล็กน้อยเท่านั้น แต่ก็ไม่ค่อยอยากเข้าไปยุ่ง เพราะมันจะเป็นความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายปกครอง”

ในขณะที่คุณภริภาว ผู้แทนภาคประชาชน กล่าวว่า “ไม่ทราบเรื่องที่ระบบข้าราชการมีการจ่ายโบนัสให้แก่ข้าราชการ แต่ถ้าเป็นลักษณะเหมือนกับกิจการบริษัท อันนั้นไม่น่าเป็นเรื่องที่แปลก แต่ระบบราชการมีหน้าที่ต้องทำเพื่อประชาชน โดยได้รับเงินเดือนและสวัสดิการที่

อยู่แล้ว เหตุใดจึงต้องมีโบนัสด้วย” เช่นเดียวกับคุณวิศุตาพร ผู้แทนจากภาคเอกชนอีกท่านหนึ่งที่กล่าวเสริมว่า “ไม่ทราบเรื่องเหมือนกันที่มีการจ่ายโบนัสในระบบราชการ แต่ในความเห็นส่วนตัว การให้โบนัสก็เป็นการจูงใจอย่างหนึ่ง แต่การทำงานของข้าราชการเท่าที่สัมผัสมา ไม่มีความประทับใจเท่าที่ควร บางครั้งไปติดต่อราชการก็ไม่ได้รับการตอบสนองหรือการต้อนรับ หรือการอำนวยความสะดวกอย่างดี ถ้าจะให้โบนัสต้องปรับปรุงเรื่องนี้ด้วย แต่ก็ไม่ได้คัดค้านว่าไม่ให้มี แต่ถ้ามีแล้วน่าจะทำงานให้มีประโยชน์มากกว่านี้ ให้เกิดผลดีมากกว่านี้” (ความเห็นจากการประชุม)

จากการสนทนากลุ่ม พบว่า ผู้เข้าร่วมประชุมโดยส่วนใหญ่ ไม่ได้คัดค้านที่จะให้มีการจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น แต่มีประเด็นที่กล่าวถึงกันโดยส่วนมากคือ เรื่องของประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อความพึงพอใจ และการตอบสนองต่อความต้องการ ซึ่งเป็นประสิทธิผลจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่และภารกิจของ อปท. ซึ่งหากเรื่องของประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่มุ่งหวังไว้ หรือไม่เกิดผลลัพธ์สุดท้ายตามสิ่งที่พึงปรารถนา จะเป็นสาเหตุให้การจ่ายเงินรางวัลประจำปีสูญหายไปโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งการที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่รับรู้ถึงการบริหารงานของ อปท. ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดให้ อปท. ประชาสัมพันธ์การบริหารงานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบในทุกเรื่องก็ตาม กรณีที่ประชาชนไม่รับรู้รับทราบนั้นก็แสดงให้เห็นว่า เนื่องจาก อปท. มีความตั้งใจที่จะไม่แจ้งให้ประชาชนรับทราบในเรื่องการจ่ายเงินรางวัลประจำปี

นอกเหนือจากผลสำเร็จของงาน ตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ไม่เป็นไป เป้าหมายการบริหารงานของ อปท. ถิ่นแล้ว ยังมีเรื่องของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งรูปแบบหลักเกณฑ์ในการประเมิน และตัวชี้วัด เป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณา และในความเห็นของที่ประชุม ทั้ง 2 ครั้ง เห็นว่า ควรให้ อปท. ต้องปรับปรุงรูปแบบ ระเบียบ วิธีการ และตัวชี้วัดในการประเมินผล เพื่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากข้อคิดเห็นโดยส่วนใหญ่ เห็นพ้องกับการเชื่อมโยงเงินรางวัลประจำปีเข้ากับผลการปฏิบัติของ อปท. ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอขั้นตอนการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะนำไปใช้ในจังหวัดเชียงใหม่ และอาจเป็นการใช้ได้ทั้งประเทศ เนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของ อปท. เป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ ให้กับผู้เข้าร่วมประชุมทั้ง 2 ครั้ง เพื่อพิจารณาและกำหนดเป็นรูปแบบตัวชี้วัดให้เกิดความเหมาะสม และใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อผู้รับประโยชน์ ในทุกๆ ฝ่าย โดยในการพิจารณาการพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทน มีประเด็นสำคัญ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ด้านความโปร่งใส ประเด็นสำคัญจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ทราบถึงการที่ อปท. กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบกับ มีการทุจริต คอร์รัปชัน ในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลประจำปี เช่น การจ้างให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ประเมินความพึงพอใจจากประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ อปท. หักเงินค่าจ้างจำนวนหนึ่งไว้เพื่อไปดำเนินการสำรวจเอง และเงินที่เหลืออีกส่วนหนึ่งจ่ายให้กับสถาบันการศึกษา เพื่อเป็นค่าลงนามรับรองในผลการประเมิน ในขณะที่มีการแบ่งปันส่วนเงินรางวัลประจำปีให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการประเมินผลและอนุมัติ ในที่ประชุมจึงมีความเห็นร่วมกันว่า การประเมินผลความพึงพอใจของประชาชน ควรออกแบบเชิงคุณภาพด้วยการวัดการกินดี อยู่ดี มีสุขของประชาชนด้วย และในส่วนของรูปแบบ กำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลง และแผนการปฏิบัติงานประจำปีในระดับองค์การ โดยเพิ่มมิติของการป้องกันทุจริต คอร์รัปชัน เข้าไป โดยมีตัวชี้วัด ประกอบไปด้วย

1.1 ความโปร่งใสขององค์การ และ

1.2 การมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากภาคประชาชน

ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการจ่ายเงินรางวัลประจำปี ที่ให้มีภาคประชาชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมในการตรวจสอบ และประเมินผลในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานของ อปท. โดยประเด็นในการสร้างความโปร่งใสนี้ ที่ประชุมยังเห็นพ้องร่วมกันว่า เป็นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน อปท. ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี จะทำให้ลดปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันที่เกิดขึ้นใน อปท. ได้

2. ในด้านคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี และวิธีการประเมินผล ที่มีประเด็นปัญหาจากความไม่โปร่งใสในการตรวจประเมิน บางแห่งอาจมีการเรียกเก็บเงินจากผู้รับประเมิน หรือผู้รับการประเมินเสนอให้ค่าตอบแทนพิเศษ เพื่อช่วยเหลือให้การประเมินนั้นผ่านเกณฑ์การพิจารณา ประกอบกับปัญหาเรื่องของจำนวนคณะกรรมการประเมินที่มีเพียงคนเดียว แต่ต้องทำการตรวจประเมิน อปท. ทุกแห่งในจังหวัด โดยที่ประชุมมีความเห็นพ้องกันว่า เพื่อการแก้ไขปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงควรให้ อปท. เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินในแต่ละท้องถิ่นเอง โดยเห็นด้วยกับร่างการพัฒนารูปแบบที่ผู้วิจัยนำเสนอ ในส่วนของการสรรหา และแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการประเมิน ประกอบไปด้วย

2.1 ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในจังหวัดที่ อปท. นั้นตั้งอยู่

2.2 ผู้แทนจากส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 ผู้แทนจากส่วนราชการอื่น และ

2.4 ผู้แทนประชาชนในพื้นที่

โดยให้คณะกรรมการที่ตรวจประเมิน ต้องผ่านการพัฒนามาตรฐานและฝึกอบรม ในการตรวจประเมิน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยหลักเกณฑ์การประเมินที่ถูกต้อง ประกอบกับระยะเวลาในการตรวจประเมินที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติม ด้วยเหตุที่ตัวชี้วัดในการประเมิน นั้นมีจำนวนมากหลายประเด็น จึงจะทำให้เกิดความชัดเจนในการตรวจประเมินมากขึ้น และลดภาระของคณะกรรมการที่มาจากคณะกรรมการชุดเดียวกันตามรูปแบบเดิม

3. ในด้านการบริหารบุคคล ตามแนวทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่ไร้ประสิทธิภาพ และไม่เป็นที่พึงพอใจต่อประชาชน ที่ประชุมจึงเห็นพ้องร่วมกันว่า มุ่งเน้นให้มีการวัดและประเมินผลรายบุคคลให้มากขึ้น และเห็นด้วยกับร่างการพัฒนารูปแบบที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ แต่ให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมตัวชี้วัดในด้านพฤติกรรม การปฏิบัติราชการของบุคลากร ประกอบด้วย

3.1 ด้านจริยธรรมของบุคลากร

3.2 การได้รับรางวัล และการรับรองจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือได้ของบุคลากร

3.3 การซื้อสัตย์สุจริต ซื่อตรง โปร่งใส

โดยให้บุคลากรจัดทำข้อตกลงกับ อปท. ไว้ก่อนล่วงหน้าตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เพื่อคณะกรรมการตรวจประเมินจะได้ทำการตรวจประเมินในปลายปีที่ทำสัญญา และเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในด้านประสิทธิภาพขององค์กรที่เป็นการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นและของทั้ง อปท. ที่ประชุมมีความเห็นพ้องกันให้ปรับปรุงเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดในการประเมิน จากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอโดยมีประเด็นดังต่อไปนี้ ในระดับองค์กรที่ประกอบไปด้วย

มติที่ 1 การให้บริการ ที่ประชุมเห็นด้วยกับที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ

มติที่ 2 ด้านการบริหารองค์กร จากเดิมมีตัวชี้วัดในด้านการพัฒนาองค์กร และการบริหารกิจการสภาเท่านั้น ผู้ร่วมประชุมเห็นพ้องให้เพิ่มเติมตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. การบริหารงานบุคคลโดยภาพรวม และ

2. การสร้างสรรค์นวัตกรรมของ อปท.

ด้วยเหตุที่ การพัฒนาการด้านการบริหารมีความเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ความต้องการของประชาชนก็มีความเปลี่ยนแปลงไปตามไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น การสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อให้เกิดการตอบสนองของความต้องการของประชาชน จึงเป็นสิ่งสำคัญในยุคปัจจุบัน

มติที่ 3 ด้านการเงิน การคลัง ที่ประชุมเห็นแย้งกับตัวชี้วัดที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ และให้ปรับปรุง ประกอบด้วย

1. การบริหารงบประมาณ
2. การบริหารงานพัสดุ
3. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

ด้วยเหตุผลที่ว่า หาก อปท. สามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น และการบริหารพัสดุได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปจัดสรรงบประมาณอย่างคุ้มค่า จึงจะได้รับเงินรางวัลประจำปี เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั่นเอง

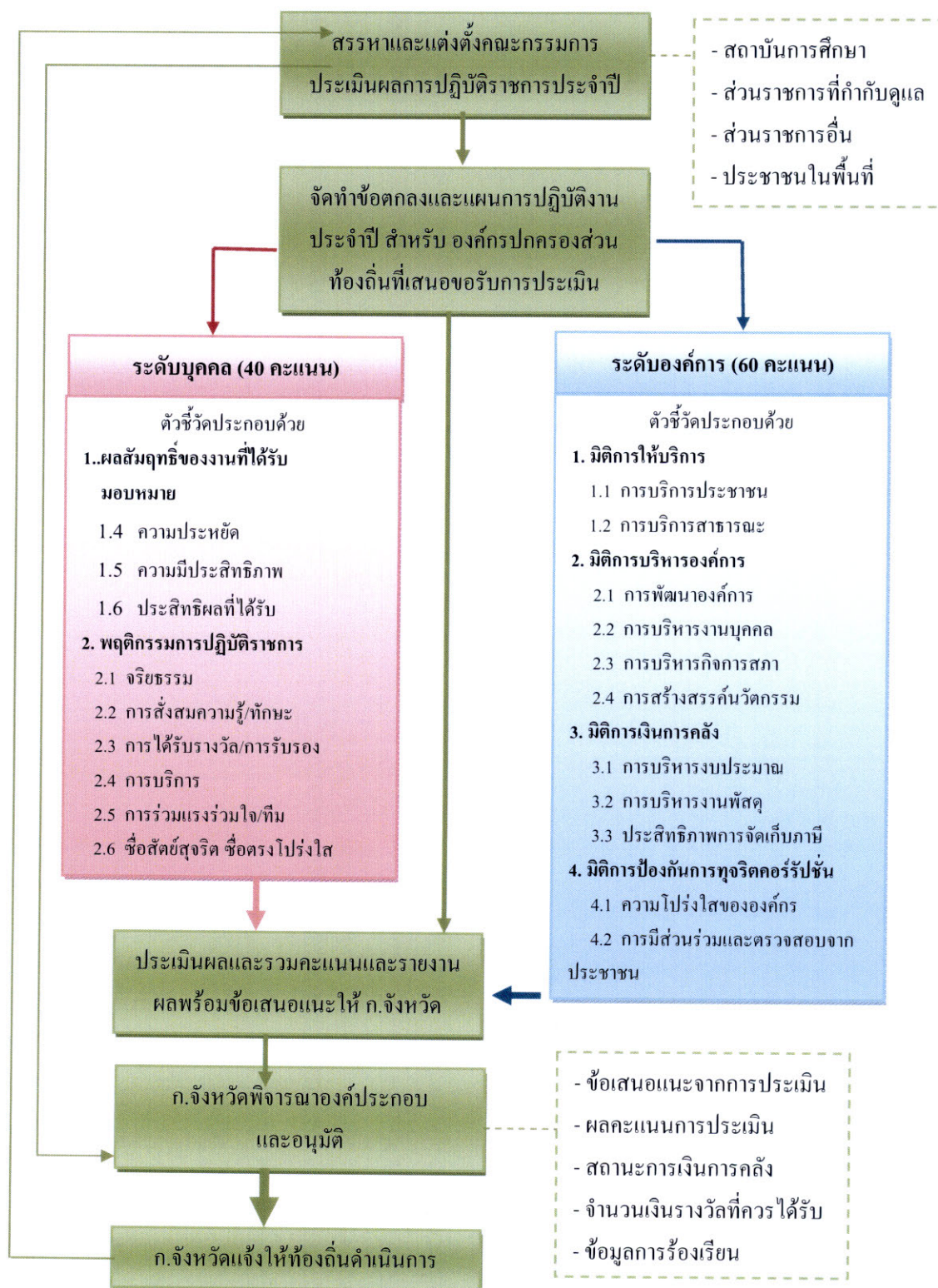
5. ในด้านอื่นๆ ในที่ประชุมมีการพิจารณาร่วมกัน ถึงจำนวนเงินที่นำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่า เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นในระบบราชการ จะทำให้ระบบการปกครองสูญเสียไป และเสนอให้มีการปรับลดลงในทุกๆ ปี และหากท้องถิ่นใดที่มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเองแล้ว และไม่ต้องมีการจูงใจหรือชักจูงเพื่อให้ข้าราชการอื่นถ่ายโอนเข้ามาอยู่ อปท. แล้ว เงินรางวัลประจำปีนั้นคงไม่จำเป็นอีกต่อไป หรือมีวิธีทางอยู่ 2 ประการ ถ้าหากไม่สามารถปรับลดเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ลงได้ ก็ให้เพิ่มเงินรางวัลประจำปีในส่วน of ข้าราชการอื่น

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังเห็นพ้องให้เพิ่มหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการพิจารณาของคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) ในองค์ประกอบต่างๆ ประกอบด้วย

1. ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการประเมิน
2. ข้อมูลการร้องเรียน อปท. ซึ่งในกรณีที่ อปท. ใดมีข้อมูลการร้องเรียนและมีมูล

อยู่ในระหว่างการสืบสวนสอบสวน จะไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัลประจำปี ซึ่งข้อสรุปจากการสนทนากลุ่มเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ และการจัดสรรสิ่งจูงใจในภาครัฐเพื่อนำไปปรับปรุง และนำไปปฏิบัติ โดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติและตัวชี้วัดที่ผ่านการตรวจสอบ ดังรูปต่อไปนี้

## รูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษเงินรางวัลประจำปีผ่านการสนทนากลุ่ม



ภาพ 6 แสดงรูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษเงินรางวัลประจำปี

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

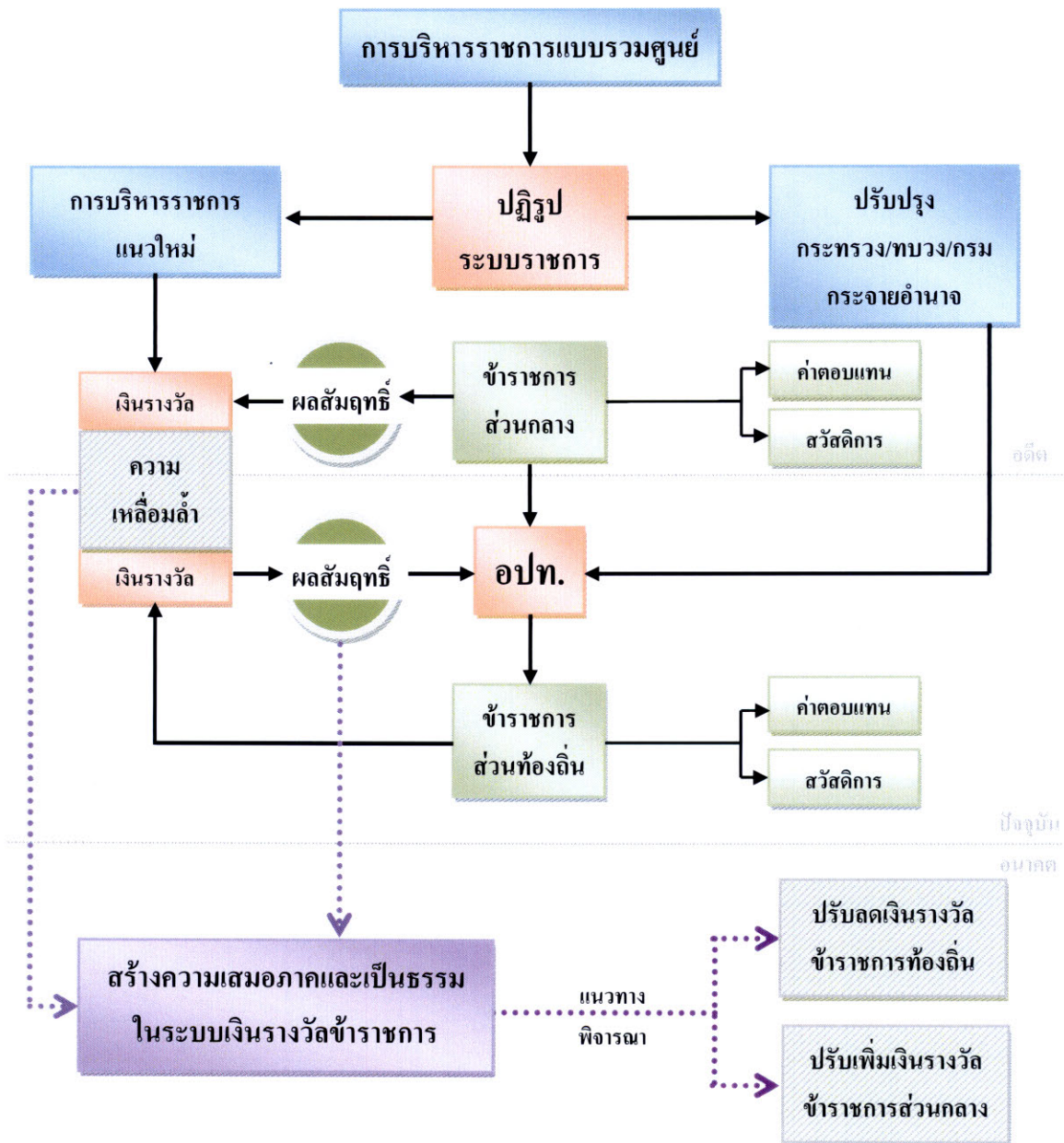
#### สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ 4 ข้อ ได้แก่ ข้อที่หนึ่ง ศึกษาปรัชญา และแนวคิดพื้นฐาน ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อที่สอง อธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อที่สาม ระบุถึงผลที่เกิดจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ที่มีต่อความสามารถในการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ในมิติด้านแรงจูงใจ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กร และข้อที่สี่ เพื่อนำเสนอข้อเสนอที่ควรจะเป็น ของรูปแบบที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการบริหารราชการ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่

การค้นหาคำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้างต้น ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย โดยแบ่งขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็น 4 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่หนึ่ง และขั้นตอนที่สอง เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาถึง ปรัชญา และแนวคิดพื้นฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขั้นตอนที่สาม เป็นการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เพื่อศึกษาถึง ผลจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ในมิติด้านแรงจูงใจ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กร ด้วยเทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) แบบไม่มีโครงสร้างในการสัมภาษณ์ จากนั้น จึงนำผลการศึกษาของวัตถุประสงค์ที่หนึ่ง สอง และสาม มาประมวลผลและวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทฤษฎีด้านการบริหาร องค์กรและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มาเป็นแนวทางในการสรุปผล เพื่อพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำการตรวจสอบรูปแบบด้วยเทคนิคการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ได้



มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ในการพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปภาพรวมของการวิจัย ดังรูปต่อไปนี้



ภาพ 7 แสดงภาพรวมสรุปภาพรวมการวิจัย การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากภาพ สามารถอธิบายได้ว่า จากปรัชญาการค้นหาคำความรู้ในการพัฒนาการบริหารภาครัฐ ที่เป็นการจัดระบบการบริหารองค์การให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการทำงานที่คล่องตัว ภายใต้ทรัพยากรที่มีแนวโน้มที่จะลดน้อยลง องค์การจึงจำเป็นต้องหาวิธีขับเคลื่อนให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารภาครัฐจึงหมายถึง การแสวงหาความจริงในวิธีการ และผลลัพธ์ของกระบวนการทำงานของรัฐ เพื่อจะหาแนวทางแก้ไข และพัฒนาให้ดีขึ้นตามกาลเวลาที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดยั้งในสังคมโลก ดังนั้นการบริหารภาครัฐจึงไม่ได้เป็นกฎตายตัว มีความเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เกิดการแก้ไขสภาพปัญหาของปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ในระยะเวลาหนึ่งๆ อย่างเหมาะสม เช่นเดียวกับการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีพื้นฐานมาจากการมุ่งแสวงหาวิธีที่ดีที่สุด ในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยใช้หลักการมุ่งใจเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานขององค์การ ด้วยหลักการให้ความสำคัญต่อทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

จากการที่ประเทศไทย เป็นประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนาการบริหารมาอย่างต่อเนื่อง กระทั่งผู้นำประเทศ ได้มีแนวคิดในการปรับรื้อระบบการบริหารงานของภาครัฐ โดยการปฏิรูประบบราชการขึ้นด้วยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อเดือนตุลาคม 2545 ด้วยการให้ความสำคัญกับระบบการบริหารมากกว่าการดำเนินการด้านนโยบาย มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และผลการปฏิบัติงาน โดยปรับโครงสร้างระบบราชการที่มีความใหญ่โต ไปสู่องค์การที่มีขนาดเล็ก มีการกระจายอำนาจ และมอบอำนาจในทางการบริหาร เกิดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า อปท. ขึ้นครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ ขณะที่การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้น ได้นำแนวคิดการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ โดยได้นำกระแสแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ที่ได้ให้ความสำคัญต่อค่านิยมในเรื่องของการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของงานราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และได้นำสิ่งจูงใจใหม่เรียกว่า เงินรางวัลประจำปี มาใช้ในภาครัฐ เพื่อสร้างแรงจูงใจทางการเงินให้แก่ข้าราชการ และกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้การแข่งขันในการสร้างผลงานตามหลักการตลาด และการตอบแทนการสร้างผลงานจากภาครัฐกิจเอกชนมาใช้ในระบบราชการ

การบริหารสมัยใหม่ที่มองว่า มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด และเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา การพัฒนาบุคลากรในองค์การจึงต้องดำเนินไปพร้อมกับการบริหารภาครัฐ ที่ต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ด้วยหลักบริหารที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ขณะที่ สิ่งสำคัญที่จะตอบแทน

ให้กับบุคลากรที่สร้างความสำเร็จให้แก่องค์กร คือค่าตอบแทน ซึ่งหมายถึง สิ่งที่ต้องการจ่ายให้บุคลากรในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินทางตรง ค่าตอบแทนตัวเงินทางอ้อม หรือเรียกว่าสวัสดิการหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่น โดยที่ค่าตอบแทนที่ได้รับจะผูกโยงกับผลการทำงาน ดังที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำการจ่ายเงินรางวัลประจำปีมาใช้เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าหมาย ตามแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการสร้างสิ่งจูงใจในภาครัฐ สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของแรงจูงใจ (Motivation) ซึ่งเป็นทางเลือกในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หรือผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่มีปัญหา โดยที่ องค์กรต้องค้นหาวิธีจูงใจบุคลากร ให้ปฏิบัติงานดีขึ้น เพื่อที่จะสร้างผลงานให้แก่องค์กรได้ ดังนั้น หลักการพื้นฐานในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน เพื่อเพิ่ม โอกาสที่บุคลากรจะปฏิบัติงาน ในทางที่จูงใจให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของบุคลากรขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยหลัก คือ 1) ทักษะและความสามารถในการทำงาน 2) ความรู้ในข้อเท็จจริงกฎหลักการและ ขั้นตอนในการทำงาน และ 3) แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 8)

จากเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดมาจากแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ จำเป็นต้องมีวิธีเหมาะสมตามแนวคิดพื้นฐานทางการบริหาร ที่จะต้องกระตุ้นและจูงใจบุคลากรด้วยค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ด้วยเช่นกัน โดยที่ระบบบริหารบุคคลสมัยใหม่ ต้องมองไปที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา พร้อมทั้งส่งเสริมให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติ และเป็นแบบอย่างแก่ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ การจูงใจบุคลากรด้วยค่าตอบแทนนั้น สิ่งสำคัญคือการสร้างระบบประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่างเป็นธรรม และเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรค่าตอบแทนกับผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเหตุผลคือ การจ่ายค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ต้องเชื่อมโยงกับผลงานที่สูงขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ กัลยาณี คุ้มมี ที่ระบุว่า “ผลงานของบุคลากร สูงขึ้นก็เพราะแรงจูงใจของพวกเขาสูงขึ้น อันเนื่องมาจาก มีการเชื่อมโยงกันของค่าตอบแทนและ ผลงาน โดยที่แรงจูงใจและความสามารถเป็นปัจจัยหลักที่ใช้กันทั่วไปในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของบุคลากร” (กัลยาณี คุ้มมี, 2551: 7-8) ประกอบกับความคิดเห็นของ สำนักงาน ก.พ. ที่ระบุว่า “แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการและแนวคิดการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนแบบจูงใจ ถูกมองว่า เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการปฏิรูประบบราชการ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 15) และสอดคล้องกับแนวคิดของ สุภชัย ยาวะประภาส ที่ระบุว่า “ระบบการให้สิ่งจูงใจจากภาครัฐไทยปัจจุบัน มุ่งตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน (Needs)

ความรับผิดชอบ (Responsibility) และการเติบโตของบุคลากร (Personal Growth) เพื่อหวังจะกระตุ้นให้บุคลากรในภาครัฐ อดทนอดกลั้นให้กับงาน และเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน” (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548: 229)

“เงินรางวัลประจำปี” ที่เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ นอกเหนือจากเงินเดือน และสวัสดิการ ในระบบราชการ ได้ถูกนำมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. ที่เป็นส่วนราชการหนึ่งที่ต้องบริหารงานภายใต้ข้อกำหนดระเบียบ และกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น แต่ อปท. เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ ภายใต้การปรับรื้อระบบการบริหารงานของภาครัฐจากการปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้ อปท. เป็นน้องใหม่ในระบบราชการ และการที่ อปท. ต้องคัดเลือกบุคลากรเข้ามาเพื่อปฏิบัติหน้าที่นั้น ทำให้บุคลากรที่ผ่านการคัดเลือกเข้ามา เป็นผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจตนาธรรมณ์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน จึงเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้บุคลากรที่เป็นมือใหม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์โดยรวม ประกอบกับเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ยังเป็นสิ่งจูงใจที่จะให้ข้าราชการในภาครัฐอื่นโอนย้ายเข้ามาอยู่ใน อปท. และนำเอาประสบการณ์องค์ความรู้ต่างๆ ที่สั่งสมในระบบราชการมาใช้ใน อปท. เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อความพึงพอใจของประชาชน

ขณะที่ หลักเกณฑ์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. มีที่มาจากกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือสั่งการเลขที่ มท 0809.3/ว.25 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2549 ซึ่งผลการวิจัยพบว่า หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนของ อปท. มีหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดหลายส่วนเป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และหนังสือสั่งการที่ อปท. ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว เกณฑ์การประเมินผลและตัวชี้วัดต่างๆ จึงเสมือนการเอื้อประโยชน์ให้กับ อปท. เพื่อให้ได้รับเงินรางวัลประจำปี ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของ คุณจิตพงษ์ ฝ่ายสวัสดิการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ระบุว่า “เป็นตัวชี้วัดที่เป็นการเฉลยข้อสอบล่วงหน้า ซึ่งท้องถิ่นก็ทำไปตามนั้น” (สัมภาษณ์ 6 ก.ย.2556) เช่นเดียวกับ คุณวิบูลย์ นายกเทศมนตรีแห่งหนึ่งในเขตอำเภอเมือง ที่ระบุว่า “เป็นการประเมินเพื่อที่จะมาเอาเงินโบนัส ไม่ใช่เป็นการเอาจริงเอาจังเหมือนตั้งตุงตากขึ้นมา แล้วทำไปตามนั้นเพื่อที่จะจ่ายโบนัส” (สัมภาษณ์ 19 ก.ค.2556) ขณะที่ คุณกชกร ปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในเขตอำเภอเมือง ได้กล่าวว่า “เป็น โชคดีของข้าราชการท้องถิ่นไป เพราะไม่ได้มีดัชนีชี้วัดอะไรที่ทำให้เราต้องแสดงผลงานที่ยากเกินไป” (สัมภาษณ์ 18 ก.ค. 2556)

สรุปได้ว่า หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินการกำหนดประโยชน์ตอบแทนของ อปท. นั้น ไม่ได้เป็นสิ่งที่สร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด สอดคล้องกับผลการวิจัยของ พรพรรณ ลากคิลกุล (2549) ที่ศึกษาเรื่อง การจัดสรรเงินรางวัลใน ภาคราชการไทยระบุว่า “ควรปรับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินรางวัลให้ชัดเจน และครอบคลุม ภาระงานทั้งส่วนที่กำหนดเป็นตัวชี้วัด และส่วนที่เป็นงานประจำ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การ ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคนให้ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลให้บุคลากรที่มีผลการ ปฏิบัติงาน โดดเด่น ให้ได้รับเงินรางวัลแตกต่างกับบุคลากรที่ไม่มีผลการปฏิบัติงาน โดดเด่น พร้อม ทั้งให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดสรรเงินรางวัลกับบุคลากรอย่าง ชัดเจน” ประกอบกับผลการวิจัยของ สไบพรรณ เทพวรรณ (2550) ที่ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการ กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า “ตัวชี้วัดและมติการประเมินเป็นการตั้งเป้าหมายในการบริหารงานที่ดี แต่การนำมาปรับใช้ ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้าใจแนวคิด องค์ความรู้ ทำให้การ นำมาใช้ไม่บรรลุผล ประกอบกับ การพิจารณาความดีความชอบในระบบราชการ เป็นจุดบกพร่อง ของระบบราชการในระบบอุปถัมภ์ โดยการพิจารณาแบบไทยๆ มักเป็นความลับ ไม่มีหลักประกัน ถึงความเป็นธรรม”

จากข้อสรุปที่สอดคล้องกับผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับหลักของการบริหารภาครัฐ แนวใหม่ข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาถึงการนำแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในราชการ ส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมุ่งเน้นการสร้างผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและ พนักงาน ส่วนท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งคุณภาพของการให้บริการนั้น ขึ้นอยู่กับการกำกับดูแล ของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ในขณะที่การบริหารภาครัฐแนวใหม่ ได้ให้ความสำคัญต่อบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน จึงควรปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอีกด้วย ดังผลการวิจัยของ พิมพ์จิต ทองรอด (2556) ที่ศึกษาเรื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า “การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่ คาดหวังจากทั้งภาครัฐเองและภาคประชาชน ดังนั้น หลักการพัฒนาบุคลากรองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม เนื่องจากการพัฒนาบุคลากรอย่างมีหลักเกณฑ์และ ต่อเนื่อง จะช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น”

ผลการวิจัยยังพบอีกว่า จำนวนเงินรางวัลที่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้รับนั้น มากเกินไป โดยที่ปลัด อปท. กลับมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกับผู้บริหาร อปท. และ ข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานอื่นว่า จำนวนเงินที่ได้รับมากเกินไปจนความจำเป็น เป็นการสร้างความ เหลื่อมล้ำ จากข้อแตกต่างในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างบุคลากรใน อปท. เอง และระหว่าง อปท. กับ

หน่วยราชการอื่นอย่างเห็นได้ชัด เกิดการเรียกร้องให้สร้างสมดุลระหว่างการวางหลักปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักจริยธรรม โดยคำนึงถึงปัจจัยเกี่ยวกับศักดิ์ศรีของข้าราชการ ที่วัฒนธรรม ค่านิยม และวิธีปฏิบัติไม่ควรจะแตกต่างกันมาก ประกอบกับ เงินรางวัลยังเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงด้านเศรษฐกิจของข้าราชการ จึงมีการนำเงินรางวัลที่ได้รับไปเปรียบเทียบกันจนเกิดประเด็นปัญหาความไม่เท่าเทียมและเสมอภาคขึ้น ซึ่งนอกจากเงินรางวัลที่ได้รับมีความแตกต่างกันแล้ว ยังมีเรื่องการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งที่มีความแตกต่างกัน ระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการอื่น ที่เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการพิจารณาในการจ่ายเงินรางวัลภาครัฐต้องให้สอดคล้องกับทฤษฎีในการกำหนดโครงสร้างการจ่ายรางวัล โดยการกำหนดโครงสร้างการจ่ายเงินรางวัล จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของการจ่ายตามผลงานที่มีความแตกต่างกัน สอดคล้องกับทฤษฎีในการกำหนดโครงสร้างการจ่ายรางวัล ที่จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการจ่ายแต่ละระดับผลงานว่า ควรจะแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด เช่น หากอ้างอิงการจัดสรรตามโครงสร้างแบบเท่าเทียมกัน (Egalitarian Structure) จะกำหนดให้อัตรการจ่ายรางวัลของแต่ละระดับผลงาน รวมทั้งระดับผลงานต่ำสุดจนถึงสูงสุดไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ จะเหมาะกับวัฒนธรรมการทำงานที่ต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกันหรือการทำงานที่เน้นทีมงานนั่นเอง แต่หากอ้างอิงการจัดสรรตามโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) จะกำหนดอัตรการจ่ายของแต่ละระดับผลงาน รวมทั้งระดับผลงานต่ำสุดจนถึงสูงสุดจะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ จะเหมาะกับวัฒนธรรมการทำงานที่อ้างอิงกับผลงานของแต่ละคนอย่างเด่นชัด และการทำงานอาศัยความร่วมมือกันน้อย ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) สนับสนุนการจัดสรรทั้งสองแบบ ในขณะที่ทฤษฎีการแข่งขัน (Tournament Theory) สนับสนุนการจัดสรรแบบลำดับชั้น

ผลการศึกษา ยังสอดคล้องกับรายงานฉบับสมบูรณ์ กรณีแนวทางการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และเงินรางวัลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นในการจ่ายเงินรางวัล (โบนัส) ที่ระบุว่า “ข้าราชการ พนักงาน ทำงานไม่เท่ากัน แต่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเท่ากัน จึงได้โบนัสเท่ากัน ไม่ได้ทำตามตัวชี้วัดอย่างเป็นจริง แต่ทำเอกสารขึ้นมาให้กรรมการตรวจเสมือนว่าทำได้จริง ตัวชี้วัดไม่เหมาะสมกับ อปท. ขนาดต่างกัน มีการวัดซ้ำซ้อนในการจ่ายเงิน โบนัสครั้งเดียว ปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคของแต่ละท้องถิ่น ของคนในองค์กร หน่วยงานกลางเป็นผู้ประเมิน ไม่ได้เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร” (รายงานฉบับสมบูรณ์ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ)

ขณะเดียวกัน ผลการวิจัยยังพบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

กรณีการจ่ายเงินรางวัล ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผล เนื่องจากประชาชนจะทราบว่า อปท. ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ซึ่งสอดคล้องกับข้อสนับสนุนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ที่ระบุว่า “เพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องและความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น ต้องเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานบางอย่าง ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน” (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539: 39) ในทางตรงกันข้าม ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้ข้อมูลโดยส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผล เนื่องจากเกรงว่า หากประชาชนทราบจะทำให้เกิดปัญหาต่อการพิจารณาและการได้รับเงินรางวัลประจำปี ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารภาครัฐที่ระบุว่า “ปรัชญาการปฏิรูปการบริหารภาครัฐสู่ศตวรรษที่ 21 ที่เน้นหลักการพื้นฐานในการส่งเสริมให้ประชาชนและกลุ่มข้าราชการ เป็นกลุ่มกำลังหลักในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ช่วยป้องกันและทำลายการครอบงำของธุรกิจเอกชน และธุรกิจการเมืองบางส่วน ที่ร่วมมือกันกับข้าราชการบางกลุ่ม เพื่อกอบโกยผลประโยชน์บนความเสียหายของประเทศชาติ” (วรเดช จันทรศร, 2544: 56)

กรณีการบริหารงานของ อปท. ที่ไม่อาจแยกการเมืองออกจากการบริหารได้อย่างสิ้นเชิง ตามแนวทางการบริหารภาครัฐตามแนวคิดของ Woodrow Wilson จึงเกิดเป็นการอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการแสวงหาโอกาสและประโยชน์ซึ่งกัน สอดคล้องกับผลการวิจัยของ บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา (2556) ที่ศึกษาเรื่องพลังประชาชนกับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่น ระบุว่า “ปัจจัยจูงใจที่นักการเมืองและข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมักอ้างเหตุแห่งการกระทำทุจริตคอร์รัปชันว่า เกิดจากระบบอุปถัมภ์ จึงส่งผลกระทบต่อประชาชน คือการสูญเสียงบประมาณในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มที่”

ขณะที่ การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการจูงตามลำดับขั้นของ Abraham Maslow เนื่องจาก ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นรู้ว่า ถึงแม้จะทำงานอย่างไร ก็จะได้รับเงินรางวัลประจำปีอยู่เช่นเดิม ซึ่งการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือในการกำหนดตัวชี้วัดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เสนอแนะว่า

ควรมีการปรับปรุงอัตราการจ่าย วิธีการ และตัวชี้วัดให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สไบพรรณ เทพวรรณ (2550) ที่ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอกสารการประเมินให้ครบถ้วน ตรงตามมิติตัวชี้วัดที่กำหนดโดยข้อมูลผลการปฏิบัติงานบางอย่างไม่ได้สะท้อนผลงานอย่างแท้จริง และคณะกรรมการประเมินผลไม่เข้มงวดและจริงจังกับข้อมูลผลการปฏิบัติงาน ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอ จึงเป็นเหตุผลให้ความเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงานกับการจัดสรรเงินรางวัล “ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน” ประกอบกับผลการวิจัยของ พรพรรณ ลากติลกุล (2549) ระบุว่า “แรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้นของบุคลากรภายหลังจากการจัดสรรเงินรางวัลอยู่ในระดับต่ำ” ขณะที่ผลการวิจัยของ สรยา เมืองมูล (2550) ระบุว่า “ความเข้าใจ และความยุติธรรมในแผนการจัดสรรเงินรางวัล รวมถึงแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้นของบุคลากร ภายหลังจากการจัดสรรเงินรางวัล พบว่า ผลสัมฤทธิ์อยู่ในระดับต่ำเช่นกัน จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรางวัลให้ครอบคลุมและชัดเจน”

ในส่วนของการพิจารณากำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ที่มีต่อความสามารถในการบริหารภายในของ อปท. ในมิติด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลขององค์กร และแรงจูงใจ พบว่า ความคิดเห็นโดยรวมที่มีต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนของ อปท. เห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี ในการใช้เงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสร้างผลงานให้กับ อปท. เพิ่มขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม เงินรางวัลไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถก็ได้รับเงินรางวัลเท่ากับผู้ที่ไม่กระตือรือร้นในการทำงานเช่นเดียวกัน จึงส่งผลให้ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการประเมินผลเป็นรายบุคคล เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารบุคคลภาครัฐที่ระบุว่า “กรณีการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน จะจูงใจให้เกิดผลงานที่สูงขึ้น เพราะการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือในการที่จะได้ค่าตอบแทนที่สูงขึ้น การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานจะจูงใจให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้นได้ ก็ในสถานการณ์ที่ผลการปฏิบัติงานต้องได้รับการวัดอย่างถูกต้อง การจ่ายค่าตอบแทนเป็นผลมาจาก ผลงานค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นต้องเป็นผลลัพธ์ที่มีคุณค่า และบุคลากรต้องมีโอกาสในการพัฒนาผลงาน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 7) สอดคล้องกับ แนวคิดการบริหารกลยุทธ์ และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรด้วยวิธี Balance Scorecard ที่ระบุว่า “การผูกโยงค่าตอบแทน แม้จะเป็นส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดเข้ากับผลงาน เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญ ทำให้เกิดความมุ่งมั่นในการเอาชนะเป้าหมายที่กำหนด ในทางกลับกัน หากจัดสมดุลไม่ดีพอ อาจสร้างการแข่งขัน การแตกแยก การเอาเปรียบ และทำลายบรรยากาศการทำงานเป็นทีมทั้งในและระหว่างหน่วยงานได้ การจัด



โปรแกรมการให้รางวัลหรือค่าตอบแทน จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์อย่างแท้จริงที่จะต้องรักษาสมดุลให้ดี อย่าให้เกิดผลเชิงลบ ในขณะที่เดียวกัน ก็สามารถกระตุ้นให้เกิดการสร้างผลงานที่ดีเยี่ยม” (สิทธิศักดิ์ พฤษป์ติกุล, 2546: 94)

สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผล เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ที่ยังไม่เหมาะสม คลุมเครือ และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การ โดยอาศัยตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ผลการวิจัยยังสรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้ว่า ควรให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเป็นรายบุคคล เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่มีและใช้อยู่เป็นการประเมินผลโดยภาพรวมขององค์การ จึงควรให้มีการประเมินบุคลากรให้มากขึ้นและเข้มข้นขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี โดยภาพรวมของผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า ต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการประเมินผลเพื่อจ่ายเงินรางวัลทั้งหมด ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากในความเป็นจริง การปฏิบัติงานของ อปท. ไม่ก่อให้เกิดผลของการปฏิบัติที่ดี กล่าวคือ ไม่เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อ อปท. และประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับเงินรางวัลเป็นเงินที่รัฐกำหนดให้มี จึงไม่ทำให้เกิดการกระตุ้นจูงใจข้าราชการหรือพนักงาน ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง สอดคล้องกับผลการวิจัยของ จันทราภรณ์ จันทรดี (2549) ระบุว่า “การจัดสรรเงินรางวัล ไม่สามารถช่วยให้นักบุคลากรกระตือรือร้นในการทำงานสูงขึ้นได้” ประกอบกับผลการวิจัยของ พรพรรณ ลาภศิลากุล (2549) ระบุว่า “การมีเงินรางวัล ถึงแม้จะมีจำนวนน้อย แต่ก็ดีกว่าไม่มี เพราะเป็นการช่วยข้าราชการชั้นผู้น้อย ให้มีรายได้ให้พอเพียงกับค่าครองชีพในปัจจุบันมากกว่า” สอดคล้องกับ ทวีศักดิ์ สุทกวาทีน (2550: 9-11) ที่ระบุว่า “การบริหารภาครัฐยุคปัจจุบัน แตกต่างจากระบบราชการในอดีต ที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบ ตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้ การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ มีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหาร อยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน”

## อภิปรายผลการวิจัย

จากสรุปผลการวิจัย การค้นหาคำตอบจากพัฒนาการบริหารภาครัฐ ที่เป็นไปเพื่อการจัดระบบในองค์การให้มีความเหมาะสม ตามสถานการณ์แห่งความเปลี่ยนแปลงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จึงทำให้การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการจัดระบบการบริหารระบบราชการให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการทำงานที่คล่องตัว ขับเคลื่อนให้เร็วขึ้น ซึ่งการปรับระบบการบริหารให้เกิดความทันสมัย ทำให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่การบริหารภาครัฐ มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะทำให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จได้ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมเสมอภาค และเกิดความพึงพอใจจากประชาชน ซึ่งการมองนโยบายของภาครัฐต้องมองให้ครอบคลุมถึงเรื่อง การเมือง เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมมาประกอบกัน และวิเคราะห์ในเชิงสหวิทยาการ ดังนั้น การบริหารภาครัฐจึงหมายถึง การแสวงหาความรู้ ความจริงในวิธีการและผลลัพธ์ของกระบวนการทำงานของรัฐ เพื่อจะหาหนทางและแนวทางแก้ไข และพัฒนาให้ดีขึ้น

การบริหารภาครัฐแนวใหม่ เป็นการพัฒนาทางการบริหารที่ครอบคลุมทฤษฎีแนวคิด และเทคนิควิทยาการต่างๆ ทางด้านการบริหารอย่างกว้างขวางและหลากหลาย และต้องอาศัยกลไกที่มีความเข้มแข็ง และนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่มีความจำเป็นต้องพึ่งองค์การที่มีลักษณะการบริหารอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับระบบราชการ ที่ต้องอาศัยความทันสมัยของพัฒนาการบริหาร เพื่อให้ทันต่อที่ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ รอบตัว การบริหารภาครัฐแนวใหม่ จึงเป็นการสะท้อน และมุ่งเน้นถึงการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดประสิทธิภาพ และไร้ประสิทธิผลของการบริหารจัดการในภาคราชการ ประกอบกับ การเมืองที่มีระบบทุนนิยมเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ และเป็นผู้กำหนดหลักในการบริหารของประเทศ ผ่านกระบวนการนโยบาย ดังที่การปฏิรูประบบราชการของไทย ที่สร้างนวัตกรรมทางการบริหารต่างๆ ให้เกิดขึ้น เช่นการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ ที่มาจากเหตุผลในทางการเมือง โดยการกระจายอำนาจในการปกครองและอำนาจทางการเมืองคลังให้แก่ประชาชนท้องถิ่น เป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขปัญหาข้อบกพร่อง จากการที่รัฐบาลรวมอำนาจไว้ส่วนกลางมากเกินไป และยังก่อให้เกิดผลดีที่สำคัญในทางการเมือง คือ เป็นการส่งเสริมรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ลงไปสู่ส่วนย่อยของประเทศมากที่สุด

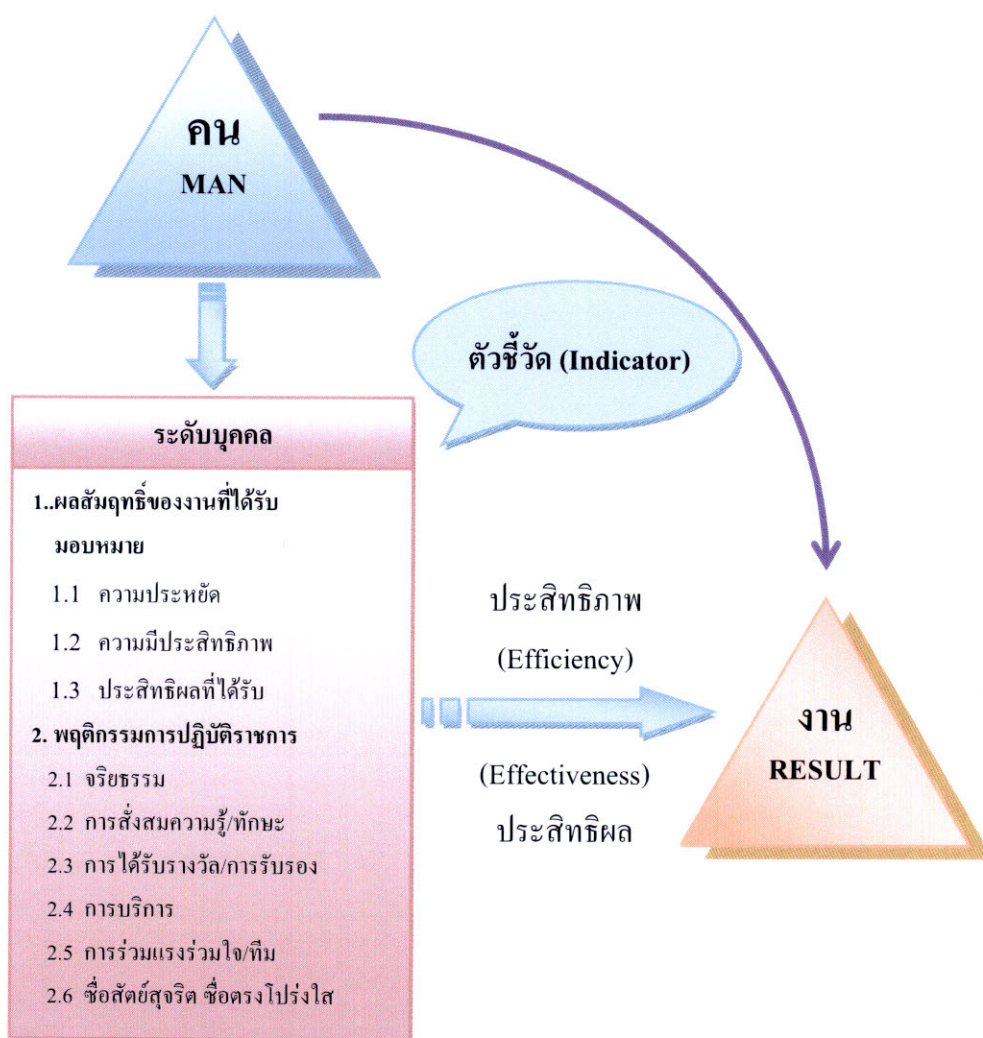
นอกจากการกระจายอำนาจ และการเกิดขึ้นหน่วยงาน อปท. ยังมีนวัตกรรมทางการบริหาร ที่นำมากำหนดเป็นนโยบายจากฝ่ายการเมืองอีกเรื่องหนึ่ง คือ การจัดสรรสิ่งจูงใจในระบบราชการ ซึ่งเป็นพัฒนาการบริหารที่นำแนวคิดการบริหารของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ ทั้งนี้ อาจมาจากอิทธิพลของนักการเมืองที่อยู่ในระบบทุนนิยม เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ และการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่กำลังกล่าวมา ล้วนเป็นพัฒนาการทางการบริหารทั้งสิ้น ดังที่ Woodrow Wilson ได้ศึกษาระบบราชการ และการบริหารการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาการ ได้มุ่งเน้นไปถึงการบริหารเปรียบเทียบ ได้ให้ความสำคัญของการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดย Wilson เห็นว่า การบริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นเรื่องของการหาทางทำงานให้เกิดนโยบาย แผนงาน และโครงการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ที่มีการเปลี่ยนแปลง มีผลลัพธ์และความสามารถในการวัด รวมถึงการมีส่วนร่วมและความผูกพันเป็นหลัก โดยจุดเน้นของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ คือ การปรับโครงสร้างในระบบราชการให้เป็นองค์การขนาดเล็ก และปรับระบบการบริหารให้เหมือนภาคเอกชนมากขึ้น มุ่งเน้นการแข่งขันเชิงการตลาด และลดค่าใช้จ่ายให้เกิดความคุ้มค่าที่สุด เป็นการบริหารที่เน้นเป้าหมาย และระยะเวลาที่ใช้ในการบริหาร พร้อมทั้งการสร้างแรงจูงใจทางการเงิน

การมีระบบสิ่งจูงใจในภาครัฐ เกิดมาจาก พัฒนาการทางการบริหารที่เห็นว่า บุคลากรภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ หรือการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นการบริหารภาครัฐแนวใหม่ นำแนวคิดของการบริหารจัดการภาคเอกชนมาใช้ ดังนั้น การบริหารบุคลากรของภาครัฐย่อมต้องมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่ภาครัฐจะต้องมุ่งพัฒนาปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้มีความทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและตรงต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังที่ อปท. มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ให้กับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจูงใจให้บุคลากรที่เป็นมือใหม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อประชาชน และเงินรางวัลของท้องถิ่น ยังเป็นสิ่งจูงใจที่จะให้ข้าราชการในภาครัฐอื่น โอนย้ายเข้ามาอยู่ใน อปท. เพื่อนำประสบการณ์และองค์ความรู้ต่างๆ มาใช้ในการบริหาร อปท.

ขณะที่ การจ่ายค่าตอบแทนเงินรางวัล ที่นำมาใช้เพื่อจูงใจบุคลากรของ อปท. กลับประสบปัญหาอยู่หลายประการ ทั้งจำนวนเงินที่บุคลากร อปท. ได้รับเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับบุคลากรภาครัฐอื่น การจ่ายเงินรางวัลไม่ไปในทิศทางเดียวกันกับผลการปฏิบัติงาน ความโปร่งใสในการจ่ายเงินรางวัล รวมถึงหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. สิ่งเหล่านี้ล้วนทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่างๆ ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจ่ายเงินรางวัล

ประจำปีของ อปท. สร้างความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นในระบบราชการ จึงมีการเสนอให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. ด้วยการพัฒนารูปแบบการกำหนดประ โยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม และสอดคล้องกับการนำไปใช้บริหารภาครัฐ และต้องผูกโยงกันระหว่างเงินรางวัล และผลการปฏิบัติงาน

การนำหลักปรัชญาและแนวคิดทางการบริหารมาพัฒนารูปแบบการกำหนด ประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่าง คน (MAN) งาน (RESULT) และรายรับที่เป็นตัวเงิน (EARNINGS) ซึ่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์ในแต่ละส่วนได้ดังนี้



ภาพ 8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับงาน

จากภาพ อธิบายได้ว่า การที่คน (MAN) มีความสัมพันธ์กับงาน (RESULT) นั้น เนื่องมาจาก การที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ต้องอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยที่มนุษย์ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่เพียงลำพังบนโลกโดยไม่พึ่งพาอาศัย และต้องอยู่ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลก และต้องมีปฏิสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยที่ Abraham Maslow มีความเชื่อว่ามนุษย์เป็น “Men of Play” ที่มีชีวิตอยู่ด้วยประสบการณ์และการรับรู้ของตนเอง จึงทำให้มนุษย์มีความแตกต่างกัน และมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความต้องการ และการได้รับการตอบสนองตามความต้องการ เป็นไปตามลำดับ ตั้งแต่ระดับพื้นฐาน คือ ความต้องการทางร่างกาย เช่น อาหาร น้ำ การขับถ่าย เพื่อให้ชีวิตดำรงอยู่ ต่อมา คือ ระดับความต้องการทางจิตใจ เช่น การต้องการความรู้สึกลดล้น อบอุ่น ความต้องการความรัก เป็นต้น ขณะที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกัน และต้องได้รับการตอบสนอง เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้นั้น การตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ จึงต้องมีการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนเองต้องการนั้น และการแลกเปลี่ยนของมนุษย์คือการทำงานนั่นเอง

การทำงาน เป็นองค์ประกอบหลักในการดำรงชีวิตของมนุษย์บนโลกนี้ และกระบวนการทำงานที่มีความหลากหลายนี้ ทำให้เรารู้ความหมายเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ เนื่องจากที่มนุษย์ต้องสรรหาทรัพยากรจากการทำงาน และจัดการเป็นผลผลิต ให้สอดคล้องกับความต้องการของตน ดังนั้น การเกษตรกรรม จึงเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรมการทำงาน และถือเป็นการเริ่มต้นของระบบเศรษฐกิจพื้นฐาน ที่มาจากการทำงานของมนุษย์ และมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ตามสภาพที่เปลี่ยนไป จนกระทั่ง ก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่มีการเชื่อมโยงการจัดการทรัพยากรและการบริหารคนเข้าด้วยกัน ด้วยหลักการทางวิทยาศาสตร์ ตามแนวคิดของ Frederick Taylor ที่ผูกโยงระหว่างการทำงานของคนกับผลงานเข้าด้วยกัน

พัฒนาการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของคน เพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งในยุคสมัยปัจจุบัน การพัฒนาคน ถือเป็นจุดเน้นในการบริหาร เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ในองค์การมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จ และการเจริญเติบโตขององค์การ แนวคิดดังกล่าว ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในระบอบราชการ จากการพิจารณาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การของภาคเอกชน แต่ในภาครัฐมีความแตกต่างกับภาคเอกชนในเป้าหมายของการบริหาร ที่ระบอบราชการมุ่งเน้นการทำงานเชิงบริการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ด้วยงบประมาณที่มาจากการจ่ายภาษีของประชาชน จึงเป็นการที่รัฐต้องนำเงินภาษีมาจัดสรรเป็นงบประมาณในการพัฒนาประเทศ และส่วนหนึ่งเป็นเงินค่าจ้างข้าราชการให้ทำงานแทน

ขณะที่ การบริหารสมัยใหม่ เป็นการนำหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในภาครัฐ ที่เน้นความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อประชาชน เพื่อให้รัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ในการแก้ไขปัญหาที่ตรงตามวัตถุประสงค์ และทันเวลามากยิ่งขึ้น โดยที่ รัฐต้องมีการรายงานสัมฤทธิ์ผลของงาน และต้องแสดงให้เห็นถึงผลงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอันเป็นที่ประจักษ์ว่า ประชาชนผู้เสียภาษีได้รับอะไรจากการดำเนินการกิจของรัฐ และการดำเนินการกิจของรัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และก่อให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุดเพียงใด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนราชการหนึ่ง ที่ได้รับอิทธิพลจากพัฒนาการบริหาร และต้องปฏิบัติงานภายใต้หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เช่นเดียวกับภาครัฐอื่น แต่ อปท. ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา ประสบกับปัญหาหลายประการในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน จึงต้องมีการแก้ไข เพื่อให้ อปท. สามารถดำเนินการกิจให้แก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ ขณะที่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ อาศัยการประเมินผลเป็นเครื่องมือในการชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการพัฒนารูปแบบตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับการบริหารงานของ อปท. ผ่านกระบวนการระดมความคิดเห็นตามวัตถุประสงค์การวิจัย สามารถสรุปได้ดังนี้

การพัฒนารูปแบบตัวชี้วัดในระดับบุคคล มาจากการให้ความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ตามแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) ด้วยหลักการสำคัญคือ 1) เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และเกิดความจงรักภักดีต่อองค์กรที่ตนปฏิบัติงาน 2) เป็นการพัฒนาให้องค์กรเจริญเติบโต เนื่องจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นวิธีการเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาทำงานในองค์กร เพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่องค์กร และ 3) การบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ทั้งภายในและภายนอกองค์กร จึงกำหนดเป็นตัวชี้วัดระดับบุคคลประกอบด้วย

### 1. ผลสัมฤทธิ์ของงานที่ได้รับมอบหมาย

- 1.1 ความประหยัด ในการจัดการทรัพยากรของ อปท.
- 1.2 ความมีประสิทธิภาพ ของงานที่รับผิดชอบ
- 1.3 ประสิทธิภาพที่ได้รับ จากผลงานที่เกิดขึ้น

เหตุผลในการพัฒนาตัวชี้วัดดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) ที่เป็นเครื่องมือการบริหาร ตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นวิธีการบริหารที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กร ที่ทุกคนต้องมี

ส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และยกระดับผลการปฏิบัติงานของ อปท. ให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น ขณะที่ อปท. สามารถใช้ระบบนี้ ติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินภารกิจ และสามารถผลิตผลงานที่มีคุณภาพมากกว่าเดิมโดยใช้งบประมาณน้อยลง เป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่การสร้างผลงาน ทั้งทางด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ คุณภาพและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

## 2. พฤติกรรมการปฏิบัติราชการ

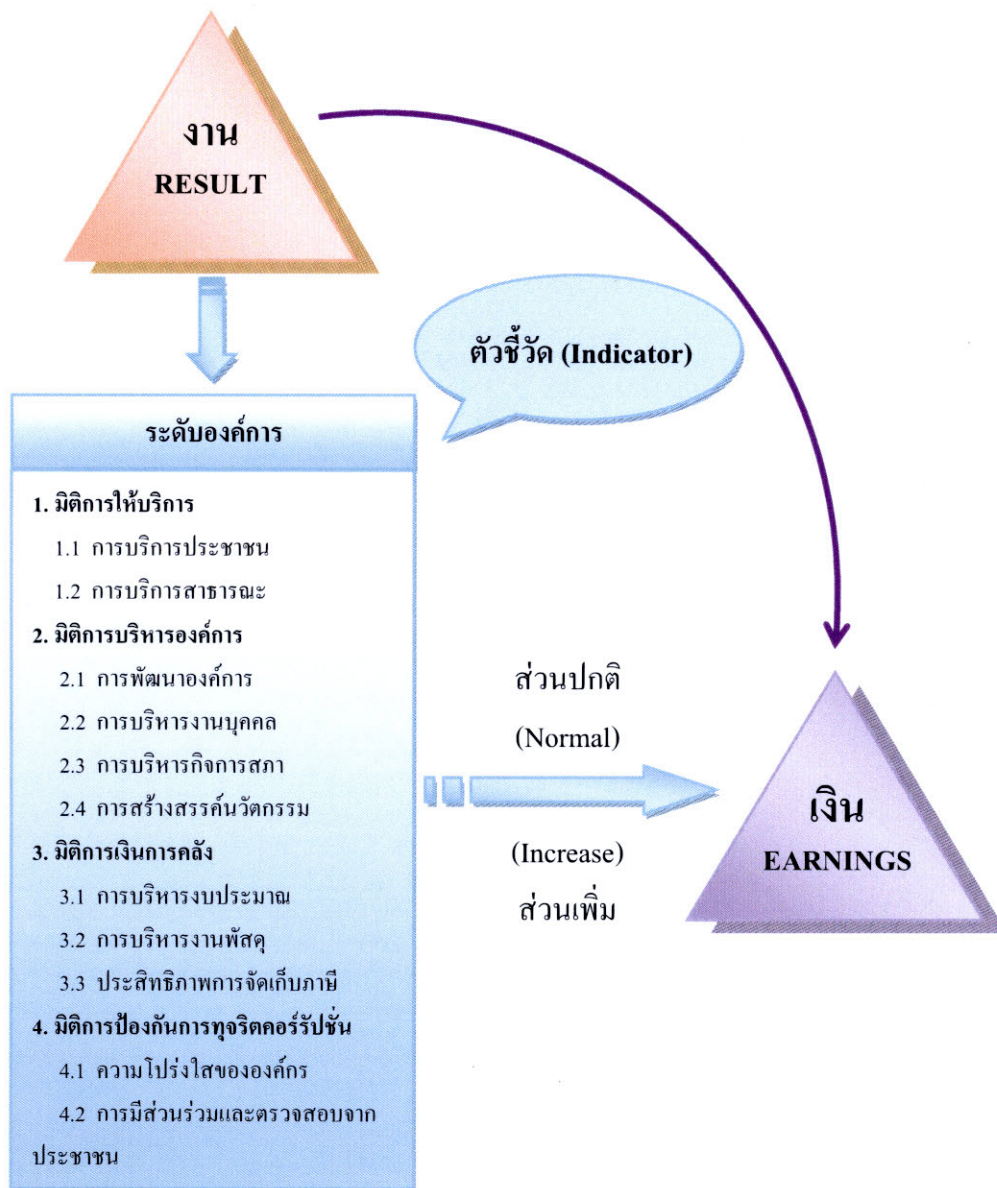
- 2.1 จริยธรรม ในการประพฤติตนในระบบราชการ
- 2.2 การสั่งสมความรู้/ทักษะ ของบุคลากร เพื่อพัฒนาตนเอง
- 2.3 การได้รับรางวัล/การรับรอง จากผลงานและความคิดของบุคลากร
- 2.4 การบริการ ตามแนวทางจิตสาธารณะ
- 2.5 การร่วมแรงร่วมใจ/ทีม ของบุคลากรในองค์กร
- 2.6 ความซื่อสัตย์สุจริต ซื่อตรง โปร่งใส

เหตุผลในการพัฒนาตัวชี้วัดดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เป็นหลักการสำคัญที่นำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยมุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง นำไปสู่การพัฒนาให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ด้วยการให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อม ประกอบกับ หลักธรรมาภิบาล เป็นแนวทางการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อการทำงาน สามารถตอบคำถามต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบในการกระทำ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ในการรับรู้ การตัดสินใจ การดำเนินการ และประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลที่เกิดจากการตัดสินใจร่วมกัน

การบริหารองค์กร ย่อมต้องให้ความสำคัญกับบุคลากร เนื่องจากบุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญ ในการนำองค์กรไปสู่เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สรยา เมืองมูล (2550) ที่ศึกษาเรื่องแนวทางการจัดสรรเงินรางวัลของส่วนราชการไทยที่เป็นแบบอย่างการปฏิบัติที่ดี ระบุว่า “ ผลสัมฤทธิ์ในการจัดสรรเงินรางวัลตามแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ พบว่า ด้านการบรรลุวัตถุประสงค์โดยรวมของการจัดสรรเงินรางวัลอยู่ในระดับสูง แม้ว่าบุคลากรจะมองว่าประสิทธิภาพ และความยุติธรรมในการจัดสรรเงินรางวัลอยู่ในระดับต่ำ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรางวัล ของแต่ละส่วนราชการ ควรกำหนดให้ชัดเจน และครอบคลุมภาระงานทั้งส่วนที่เป็นตัวชี้วัด และส่วนที่เป็นงานประจำ” สอดคล้องกับ แนวทางการจ่ายค่าตอบแทนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(2549: 8) ระบุว่า “หลักการพื้นฐานในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน ที่ทำเพื่อเพิ่มโอกาสให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งพฤติกรรม การปฏิบัติงานของบุคลากรขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยหลัก ๆ คือ 1) ทักษะและความสามารถในการทำงาน 2) ความรู้ในข้อเท็จจริง กฎ หลักการ และขั้นตอนในการทำงาน และ 3) แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน”





ภาพ 9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงานกับเงิน

จากภาพ อธิบายได้ว่า การทำงาน (RESULT) มีความสัมพันธ์กับเงิน (EARNINGS) นั้นเนื่องมาจากเมื่อคนทำงานก็และเกิดผลงานเป็นที่ประจักษ์ ก็ต้องได้รับเงินตามผลงานที่ทำ ซึ่งเงินที่กล่าวถึง เป็นหนึ่งในลักษณะของค่าตอบแทนที่จ่ายให้ผู้ปฏิบัติงาน โดยการบริหารค่าตอบแทนสมัยใหม่มีแนวคิดในการให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรบุคคล เป็นผลให้มีการนำหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารองค์การ ซึ่งแนวคิดในการบริหารค่าตอบแทนต้องก่อให้เกิดการจูงใจให้พนักงานปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ควรมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติในการจ่ายค่าตอบแทนอย่าง มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานจากการ

ประเมินผลงาน และส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรและพนักงาน ด้วยการจ่ายค่าตอบแทนอย่างยุติธรรม

ภาครัฐไทยได้นำหลักการบริหารที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานมาใช้ นั่นคือการบริหารโดยมุ่งเน้นผลงาน (Performance based Management) เป็นการมุ่งพัฒนาเพื่อก้าวไปสู่ผลลัพธ์ขององค์กร ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน (Performance Appraisal) เป็นการประเมินเพื่อนำผลไปพัฒนาระบบค่าตอบแทน ทั้งสองประเด็นจึงไม่ใช่สิ่งซึ่งแนวทางการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงานนั้น องค์กรจะต้องมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย ที่ชัดเจน ที่ได้สื่อความให้พนักงานทุกคนทราบแล้ว และต้องกระจายเป้าหมายขององค์กรไปสู่แต่ละบุคคลเนื่องจากบุคคลเป็นผู้ปฏิบัติ และทำการประเมินผลการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ และต้องมีการแนะนำแก่พนักงานและผู้เกี่ยวข้องว่าควรจะได้รับ การฝึกอบรมหรือการให้คำปรึกษาแนะนำในด้านใด รวมทั้งควรได้รับค่าตอบแทนจากผลการปฏิบัติงานอย่างไร

ขณะที่การประเมินผลการปฏิบัติงานของ เป็นการประเมินผลในภาพรวมขององค์กรที่การบริหารสมัยใหม่นำแนวคิดระบบการบริหารงานและประเมินผลทั่วทั้งองค์กร (Balanced Scorecard) มาประยุกต์ใช้ ซึ่งเป็นการพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นของกระบวนการทำงานภายในองค์กร และผลกระทบจากประชาชนผู้รับบริการจากภายนอกองค์กร เพื่อนำผลการประเมินปรับปรุงและสร้างกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น ด้วยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและนำผลที่ได้มาวิเคราะห์ในมุมมอง 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) มุมมองด้านการเงิน และงบประมาณ เช่น การเพิ่มรายได้และการลดรายจ่ายในภาครัฐ ประสิทธิภาพในใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น 2) มุมมองด้านประชาชน เช่น ความพึงพอใจของประชาชน ภาพลักษณ์ขององค์กร และการจัดการด้านมวลชนสัมพันธ์ เป็นต้น 3) มุมมองด้านกระบวนการทำงานภายในองค์กร เช่น การคิดค้นนวัตกรรม การจัดโครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพ การประสานงานภายในองค์กร เป็นต้น และ 4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต เช่น การพัฒนาความรู้ความสามารถของพนักงาน ความพึงพอใจของพนักงาน การพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาเทียบเคียงกับมิติการประเมินผลในระบบราชการไทยได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 11 แสดงการเทียบเคียงระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) กับมิติการประเมินผลในระบบราชการไทย

มิติการประเมินตามแนวทาง Balanced Scorecard	มิติการประเมินผลของ ภาครัฐอื่น	มิติการประเมินผลของ อปท. (เดิม)
1) มุมมองด้านการเงิน และ งบประมาณ	มิติที่ 1 : มิติด้านประสิทธิผล	มิติที่ 3 : มิติด้านการบริหาร การเงินและการคลัง
2) มุมมองด้านประชาชน	มิติที่ 2 : มิติด้านคุณภาพการ ให้บริการ	มิติที่ 4 : มิติด้านการบริการ สาธารณะ
3) มุมมองด้านกระบวนการ ทำงานภายในองค์การ	มิติที่ 3 : มิติด้านประสิทธิภาพ ของการปฏิบัติราชการ	มิติที่ 1 : มิติด้านการบริหาร จัดการ
4) มุมมองด้านการเรียนรู้และ การเติบโต	มิติที่ 4 : มิติด้านการพัฒนา องค์การ	มิติที่ 2 : มิติด้านการบริหาร งานบุคคลและกิจการสภา

จากตาราง สามารถอธิบายได้ว่า การที่ภาครัฐไทยนำแนวคิดระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) มาประยุกต์ใช้ในระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อการจ่ายค่าตอบแทนเงินรางวัล เห็นได้ว่า ในส่วนของภาครัฐอื่น ได้กำหนดมิติการประเมินผลได้อย่างสอดคล้องกับมุมมองตามแนวทางการบริหารงานและประเมินผลทั่วทั้งองค์การ ในขณะที่ มิติการประเมินผลของ อปท. ตามมิติที่ 3 และมิติที่ 4 และมิติที่ 1 สอดคล้องกับระบบ Balanced Scorecard ตามมุมมองที่ 1 ด้านการเงินและงบประมาณ มุมมองที่ 2 ด้านประชาชน และ มุมมองที่ 3 ด้านกระบวนการทำงานภายในองค์การ ตามลำดับ ขณะที่ มิติที่ 2 ของ อปท. ไม่สอดคล้องกับมุมมองตามระบบ Balanced Scorecard ประกอบกับการประเมินผลของ อปท. ตาม มิติที่ 1 และมิติที่ 2 น่าจะเป็นเรื่องที่อยู่ในส่วนเดียวกัน และในส่วนของรายละเอียดที่ผลการวิจัยสรุปว่า ตัวชี้วัดบางตัวไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับตัวชี้วัดส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่ อปท. มีหน้าที่ในการปฏิบัติอยู่แล้ว

การพัฒนารูปแบบตัวชี้วัดในระดับองค์การ จึงได้นำแนวคิดระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) มาเป็นแนวทางในการพัฒนา จึงกำหนดเป็นตัวชี้วัดระดับองค์การดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 12 แสดงการเทียบเคียงระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์กร (Balanced Scorecard) กับมิติการประเมินผล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติการประเมินตามแนวทาง Balanced Scorecard	มิติการประเมินผลของ อปท. (ใหม่)
1. มุมมองด้านการเงิน และงบประมาณ	3. มิติการเงินการคลัง 3.1 การบริหารงบประมาณ 3.2 การบริหารงานพัสดุ 3.3 ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี
2. มุมมองด้านประชาชน	1. มิติการให้บริการ 1.1 การบริการประชาชน 1.2 การบริการสาธารณะ
3. มุมมองด้านกระบวนการทำงานภายใน องค์กร	2. มิติการบริหารองค์กร 2.1 การพัฒนาองค์กร 2.2 การบริหารงานบุคคล 2.3 การบริหารกิจการสภา 2.4 การสร้างสรรค์นวัตกรรม
4. มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต	4. มิติการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน 4.1 ความโปร่งใสขององค์กร 4.2 การมีส่วนร่วมและตรวจสอบจาก ประชาชน

จากตาราง สามารถอธิบายได้ว่า การพัฒนารูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ปรับปรุงให้มิติการประเมินผลตามแนวคิดระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์กร(Balanced Scorecard) เพื่อสร้างความชัดเจนในการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561) โดย

มิติที่ 1 มิติการให้บริการ เป็นไปเพื่อพัฒนางานบริการ อปท. สู่วิถีความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ เป็นการพัฒนารูปแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมมาใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถ

ให้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มี ปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่าง อปท. และประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียน ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

มิติที่ 2 มิติการบริหารองค์การ เป็นไปเพื่อพัฒนาส่วนราชการ และ อปท. องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบ เรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทํางาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ เน้นการ ทํางานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของ อปท. ประหยัดค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนินงานต่างๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

มิติที่ 3 มิติการเงินการคลัง เป็นไปเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของ อปท. อย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผู้กมด/ ผู้กพันคิดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุด หรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และ สร้างความมั่นคง ตามฐานะเศรษฐกิจของ ประเทศ ลดความสูญเสียสิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ รวมทั้ง วางระบบและมาตรการที่จะมุ่งเน้น การบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม มีต้นทุนที่ ต่ำลง และลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น

มิติที่ 4 มิติการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นไปเพื่อส่งเสริม และวางกลไกให้ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติ ราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทํางานของทาง ราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และมาตรการในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน ให้ บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

ในขณะที่ การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า วิธีการและขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติของ อปท. นั้น ต้องให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการประเมินผลเพื่อจ่ายเงินรางวัลประจำปี เนื่องด้วยประชาชนจะ เป็นผู้ที่ทราบรายละเอียดต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าทํางานของ อปท. เป็นอย่างดี นอกเหนือจากการที่ อปท. ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอื่นๆ ทั้งนี้ เป็น ไปตามแนว ทิศทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้การ บริหารงานของอปท. มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และยังคงปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทาง การเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ การให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทํางานในการตรวจสอบ และส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้าน นโยบายของ อปท. ร่วมจัดซื้อจัดจ้าง และร่วมตรวจสอบประเมินผล สอดคล้องกับ กิตติ บุญนาค

(2549: 179) ที่ระบุไว้ในหนังสือยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์กรสมัยใหม่ โดยใช้กระบวนการของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ระบุว่า “การประเมินผลองค์กรก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำการประเมิน เนื่องจากองค์กรใดๆ ที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์กลยุทธ์และแผนต่างๆ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาองค์กร แต่ปราศจากการสร้างตัวชี้วัด ก็เปรียบเสมือนหนึ่งกลยุทธ์และแผนที่เหล่านั้น ขาดการกำหนดเป้าหมายของการบรรลุสู่ความสำเร็จ เพียงแต่ดำเนินการไปตามภารกิจต่างๆ ของแผนกลยุทธ์ แต่ไม่สามารถระบุถึงเกณฑ์ในการบรรลุเป้าหมายได้อย่างชัดเจน” ดังที่ วรเดช จันทรสร (2544: 6) กล่าวไว้ในหนังสือปรัชญาการบริหารภาครัฐว่า “การบริหารภาครัฐที่สะสมอยู่เป็นองค์ความรู้ในภาพรวมเท่าที่จะทำได้ และการแสวงหาหลักการพื้นฐานเบื้องต้นของการบริหารจัดการภาครัฐ จะต้องเป็นหลักการพื้นฐานที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายที่พึงปรารถนาด้วย”



ภาพ 10 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับผลการประเมินเพื่อกำหนดสิ่งจูงใจ

จากภาพ อธิบายได้ว่า เงิน (EARNING) คือ ค่าตอบแทนที่องค์กรจ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน ตามผลงานที่ผู้ันได้สร้างผลงานให้เกิดขึ้น แต่หากกล่าวถึงการบริหารภาครัฐ ที่มีการจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากเงินที่ได้รับตามปกติ เงินนั้นเรียกว่า “เงินรางวัล” ซึ่งปัจจุบัน ภาครัฐไทยได้นำระบบการจ่ายเงินรางวัล มาจ่ายให้แก่ข้าราชการที่ได้สร้างผลงานเป็นที่ประจักษ์ ขณะที่การบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์นั้น การจะนำไปสู่การได้รับเงินรางวัลของข้าราชการ ต้องอาศัยการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือในการวัดผล

ส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ต้องมีกระบวนการวัดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นไปตามพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อลดความผิดพลาด หรือไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หรือข้อกำหนด หรือมีความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นแล้ว ยังเป็นการติดตาม กำกับ ตรวจสอบ ให้การใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร จนเกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน

จากรูป แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับผลการประเมิน เพื่อนำไปสู่การกำหนดสิ่งจูงใจ ซึ่งหาก อปท. กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลประจำปี จำเป็นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว ที่ชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กรจะจ่ายเงินเพื่อเป็นรางวัลให้แก่บุคลากร ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน 2 ระดับ ทั้งระดับบุคคล (คน) และระดับองค์การ (งาน) ซึ่งถึงแม้ว่าคนจะมีความสำคัญ ในการนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายก็ตาม แต่การมองถึงภาพรวมขององค์การ จะทำให้เห็นถึงตำแหน่งที่องค์กรเดินไปสู่เป้าหมาย และสามารถรับรู้ได้ว่าความสำเร็จโดยรวมเป็นอย่างไร ขณะที่ภาครัฐ ได้นำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ การประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงเป็นทั้งเครื่องมือและเป็นตัวชี้วัด ไปพร้อมกัน

การจัดสรรเงินรางวัลให้แก่ข้าราชการผ่านการประเมินผลสัมฤทธิ์ ถือเป็น การสร้างความเหมาะสม และเป็นธรรม ตรงตามเจตนารมณ์ของการให้สิ่งจูงใจ เนื่องจากผู้ที่ได้รับเงินรางวัลนั้น ต้องเป็นผู้ปฏิบัติงาน และสร้างผลงานด้วยตนเอง ดังที่ ก.พ.ร. ได้กำหนดกรอบการประเมินผลระดับความสำเร็จ ของการถ่ายทอดตัวชี้วัด และเป้าหมายของระดับองค์การ สู่ระดับบุคคล โดยกำหนดให้มีระบบการประเมินผลงาน ในระดับองค์การ ไปจนถึงระดับบุคคล เพื่อประโยชน์ในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้นำผลการปฏิบัติขององค์การ ไปเชื่อมโยงกับระบบการจัดสรรสิ่งจูงใจ

เมื่อ อปท. ได้กำหนดให้เงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจ สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญ และความสัมพันธ์ของสิ่งจูงใจในการทำงาน ของบุคลากรในองค์การกับประสิทธิผลองค์กร ที่มีผลต่อการรักษาบุคลากรให้คงอยู่ในองค์การ เนื่องจาก บุคลากรจะเกิดความพึงพอใจในการทำงาน และส่งผลให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อองค์กรด้วย โดยที่ระบบราชการได้สร้างสิ่งจูงใจแก่ข้าราชการ เพื่อตอบแทนข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งการให้ค่าตอบแทนพิเศษเงินรางวัลที่ผูกโยงกับผลการปฏิบัติงาน จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถมากขึ้น

ขณะที่ สิ่งจูงใจจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถมากขึ้น การพัฒนารูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนเงินรางวัลของ อปท. นั้น จึงได้นำแนวคิดการสร้างแรงจูงใจ ที่เป็นกระบวนการกระตุ้นบุคคล ให้เกิดความกระตือรือร้นที่จะทำงาน ให้บรรลุหมาย ซึ่งก็คือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร ซึ่งแนวความคิดลำดับความต้องการของมนุษย์ ของ Abraham Maslow ที่อธิบายว่า ความต้องการจะเป็นตัวกระตุ้นให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมเพื่อไปสู่ความต้องการนั้น ดังนั้น การพัฒนารูปแบบ ต้องทำให้เงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจที่บุคลากรมีความต้องการ เมื่อบุคลากรมีความต้องการเงินรางวัล จะเกิดแรงจูงใจให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ จึงจะได้รับเงินรางวัลที่เพิ่มจากค่าตอบแทนปกติ เมื่อบุคลากรได้รับเงินรางวัลเพิ่มจากผลการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น เงินรางวัลก็จะเป็นสิ่งจูงใจและเป็นการกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงควรกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลงาน ตามความเป็นจริงและเชื่อถือได้ โดยมุ่งเน้นที่บุคลากรเป็นหลัก สอดคล้องกับรายงานฉบับสมบูรณ์ กรณีแนวทางการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และเงินรางวัลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ศึกษาโดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นในการจ่ายเงินรางวัล (โบนัส) ที่ระบุว่า “ควรให้โบนัสตามความสามารถของบุคลากรแตกต่างกัน เพื่อให้กำลังใจผู้ทำความดี ควรแบ่งตามกลุ่มอัตราเงินเดือน และเพิ่มตัวชี้วัดการประเมินบุคคลเพื่อนำมาวิเคราะห์ในการจ่ายโบนัส ควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ชัดเจน แต่ต้องเกิดจากการบริหารจัดการอย่างโปร่งใส กรณีบุคคลที่มีผลงานดีเด่น ควรให้โบนัสกำหนดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าบุคคลที่มีผลงานต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อสร้างแรงจูงใจ แรงดึงดูดให้อยู่ในองค์กร ขณะที่ปัจจุบัน โบนัสกลายเป็นเรื่องของสิทธิที่พนักงานท้องถิ่นจะต้องได้รับ แต่พนักงานท้องถิ่นยังมิได้ตระหนักถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการเท่าที่ควร”



ผลการวิจัยจึงสรุปให้มีการปรับปรุงรูปแบบการประเมินผลเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการบริหารงานยุคใหม่ ที่ให้ความสนใจและจุดเน้นที่ผลงานเป็นหลัก โดยมีการกำหนดควิสิทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ รูปแบบวิธี และกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ มีเป้าหมาย ผลงานที่ชัดเจน วัดได้ ประเมินได้ มีองค์ประกอบชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงาน (Critical Success Factor) มีคณรรชนีชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicator) ขณะเดียวกันต้องพัฒนากระบวนการติดตามผลรวมทั้งวางระบบการให้รางวัลและการลงโทษที่สอดคล้องกับผลงานด้วย

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ของปัจจัยข้างต้น สามารถอธิบายในเชิงปรัชญาได้ว่า ธรรมชาติการถือกำเนิดของมนุษย์บนโลกในนี้ ทำให้มนุษย์ที่เกิดมา ต้องดำรงชีวิตด้วยการแสวงหาวิธีการเพื่อให้ชีวิตอยู่รอด จากสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องค้นหาวิธีการตอบสนองเพื่อการมีชีวิตอยู่ในทุกชั้นตอน ทั้งการกิน อยู่ หลับ นอน และกิจกรรมอื่นๆ ตามธรรมชาติ ภายใต้ปัจจัยแวดล้อมรอบตัว ในขณะที่ มนุษย์ต้องมีความอยู่รอดนั้น การตอบสนองเพื่อความอยู่ของมนุษย์ จึงต้องมีการแลกเปลี่ยนระหว่างสิ่งที่ตนเองมี กับสิ่งที่ตนเองขาดหรือสิ่งที่ต้องการ กล่าวได้ว่า สิ่งที่ตนเองมีของมนุษย์ คือ แรงงาน และสติปัญญา ทั้งสองสิ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มนุษย์ใช้เพื่อการแลกเปลี่ยน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ขาดหรือสิ่งที่ต้องการ เช่นการใช้แรงงานปลูกข้าว เพื่อให้ได้ข้าว ปลูกผักเพื่อให้ได้ผัก เป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างแรงงานกับอาหาร หรือแม้กระทั่งการถลุงเหล็ก เพื่อให้ได้มาซึ่งอาวุธ และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่างๆ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นการที่มนุษย์ต้องทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนสิ่งตอบแทนที่ต้องการ

นอกเหนือจากการทำงาน เพื่อแลกเปลี่ยนสิ่งตอบแทนที่ต้องการของมนุษย์แล้ว การแลกเปลี่ยนด้วยการทำงานแทนผู้อื่น เพื่อให้ได้สิ่งตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ก็เป็นส่วนหนึ่งในระบบสังคมของมนุษย์ด้วยเช่นกัน จึงเกิดเป็นระบบเศรษฐกิจ ที่มาจากการเพิ่มจำนวนประชากรในสังคม ขณะที่ มนุษย์มีความแตกต่างกันทั้งในด้านความคิด และพฤติกรรม บ้างคิดดี บ้างคิดร้าย บางคนขยัน บางคนขี้เกียจ สิ่งที่แตกต่างกันเหล่านี้ จึงทำให้มนุษย์ยังต้องเพิ่มค่าสำคัญในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาและตอบสนองต่อความต้องการของตน และเกิดการจ้างให้ผู้อื่นทำงานแทนโดยแลกกับสิ่งตอบแทน ขณะที่สิ่งตอบแทนเพื่อการแลกเปลี่ยน ต้องมีมูลค่าพอที่จะทดแทนกันได้ ซึ่งมีการพัฒนามาตั้งแต่การแลกเปลี่ยนด้วย อาหาร เครื่องบรรณาการ หรืออิสราภาพบางสิ่งบางอย่าง จนกระทั่งมีการใช้เครื่องมือในการกำหนดมูลค่าในการแลกเปลี่ยนในลักษณะของ “เงิน” จนถึงทุกวันนี้

การพัฒนาของสังคมมนุษย์มีรากฐานจากการที่ ไม่มีผู้ใดสามารถอาศัยอยู่บนโลกนี้ได้เพียงลำพัง โดยไม่พึ่งพาอาศัย ประกอบกับ ธรรมชาติสร้างให้มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ไม่ชอบอยู่อย่างโดดเดี่ยว ต้องอยู่ร่วมกัน และพัฒนาเป็นครอบครัว ชุมชน สังคม รัฐ ประเทศ เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกัน ย่อมต้องเกิดการสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ให้เกิดขึ้น เพื่อการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติ อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มของมนุษย์ ยังประกอบไปด้วยความขัดแย้ง จากความคิดเห็น และความต้องการที่แตกต่างหลากหลาย ด้วยการที่มนุษย์มีลักษณะเป็นปัจเจกชน (Individuality) ซึ่งมนุษย์ย่อมคิดถึงแต่ตนเอง ก่อนจะคิดถึงผู้อื่น จึงทำให้มนุษย์ต้องพยายามทำทุกสิ่งเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง ขณะที่ การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ ทำให้มนุษย์ต้องมีความคิดเพื่อสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ด้วยลักษณะของการคิดรวมกลุ่ม หรือคตិหมู่ (Collectivity) ซึ่งเป็นการคิดถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้น การศึกษาถึงการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ จึงเป็นการแสวงหาวิธีการสร้างความเสมอภาค และเท่าเทียมให้เกิดขึ้น ด้วยหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

การที่มนุษย์มีลักษณะความเป็นปัจเจก และมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งด้านความคิดเห็น และความสามารถ ที่ก่อให้เกิดศักยภาพตามความถนัดของแต่ละคน จึงเกิดการแบ่งงานกันทำ ด้วยการอาศัยความถนัดของแต่ละคน ไปใช้ในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ผู้ที่มีความถนัดในการต่อสู้ ก็ไปทำหน้าที่ทหาร เพื่อปกป้องคุ้มภัย ผู้ที่มีความถนัดในด้านการเกษตร ก็ไปทำเกษตรกรรมและปศุสัตว์ เพื่อเป็นเสบียงให้แก่สังคม เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ผ่านกระบวนการแสวงหาความรู้ ความจริง เพื่อหาคำตอบในการดำรงอยู่ร่วมกัน จึงเกิดเป็นองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่างๆ อย่างมากมาย ที่นำมาอธิบายถึงปรากฏการณ์ในลักษณะของ ทฤษฎี และแนวคิดที่ผ่านการพิสูจน์มาแล้ว แต่การค้นหาความจริง ไม่ได้สิ้นสุดหยุดลงเพียงเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงของโลกและสรรพสิ่ง ทำให้การแสวงหาความรู้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดในการดำรงอยู่อย่างเหมาะสมของสังคมมนุษย์ ภายใต้สภาวะที่เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา

การวิจัยครั้งนี้ กล่าวถึง การจัดสรรสิ่งจูงใจให้แก่บุคลากรในองค์การระบบราชการ เป็นไปเพื่อการค้นหาความจริง เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการตอบแทนการทำงานของมนุษย์ ด้วยการอาศัย เงิน เป็นสิ่งตอบแทนในการสร้างผลงานให้เพิ่มขึ้น ว่าเป็นอย่างไร ด้วยการศึกษากการจัดสรรค่าตอบแทนเงินรางวัลที่ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นมาจากพัฒนาการบริหารภาครัฐ ที่ได้นำแนวคิดการบริหารองค์การเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) และการนำสิ่งจูงใจ (Incentive) มาใช้ในระบบราชการ ตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เป็นการผสมผสาน ทฤษฎี และแนวคิดต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชนมาประยุกต์ใช้

การบริหารภาครัฐ พัฒนามาจากการปกครองเพื่อให้สังคมอยู่เย็นเป็นสุข อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ได้รับความเป็นธรรม จากการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศ ให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ ผ่านการบริหารของตัวแทนที่ประชาชนได้มอบหมายให้เข้าไปทำหน้าที่ ด้วยการเลือกตั้งที่เรียกว่านกลการเมืองส่วนหนึ่ง และการคัดเลือกตามกระบวนการระบบราชการที่เรียกว่าข้าราชการอีกส่วนหนึ่ง โดยผู้ที่เป็นตัวแทน จะได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ จากการเสียภาษีของประชาชนด้วยความเต็มใจ และมุ่งหวังว่า ตัวแทนจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ และสร้างสรรค์ผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน จากการได้รับบริการที่ดี และการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้อง ตรงตามที่สังคมคาดหวังไว้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. ถึงแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นส่วนราชการหนึ่ง ที่มาจากเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ และการมอบอำนาจทางการบริหาร ด้วยเหตุที่ อปท. มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รับรู้ รับทราบถึงปัญหาของชุมชนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จึงทำให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง ขณะที่ ผู้ปฏิบัติงานใน อปท. ที่เป็นผู้ทำงานแทนประชาชน ภายใต้อำนาจ หน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สิทธิและสวัสดิการต่างๆ ตามระเบียบของราชการ โดยเฉพาะข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน กล่าวได้ว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถือเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง ที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และสวัสดิการต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนที่สังกัดส่วนราชการอื่น ทำให้ศรัทธาของความเป็นข้าราชการมีความทัดเทียมกัน ในการได้รับการพิจารณาความดีความชอบ และสิทธิต่างๆ ที่พึงได้ของข้าราชการ แต่การวิจัยครั้งนี้กลับพบว่า ค่าตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับ เป็นจำนวนเงินที่มากกว่าที่ข้าราชการพลเรือนอื่นได้รับอยู่หลายเท่า ประกอบกับ การนำหลักเกณฑ์การ และวิธีการประเมินผลมาใช้ใน อปท. มีความแตกต่างกัน ซึ่งตัวชี้วัดที่ใช้ในส่วนราชการอื่น มีความเข้มข้น และยากต่อการปฏิบัติ จึงเกิดเป็นความมุ่งมั่นในการแข่งขัน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ในส่วนของ อปท. ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ เป็นไปตามที่ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการ กำหนดให้ อปท. ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งด้านความรู้สึก การปฏิบัติหน้าที่ และการประเมินผล ระหว่างข้าราชการพลเรือน และข้าราชการ อปท.

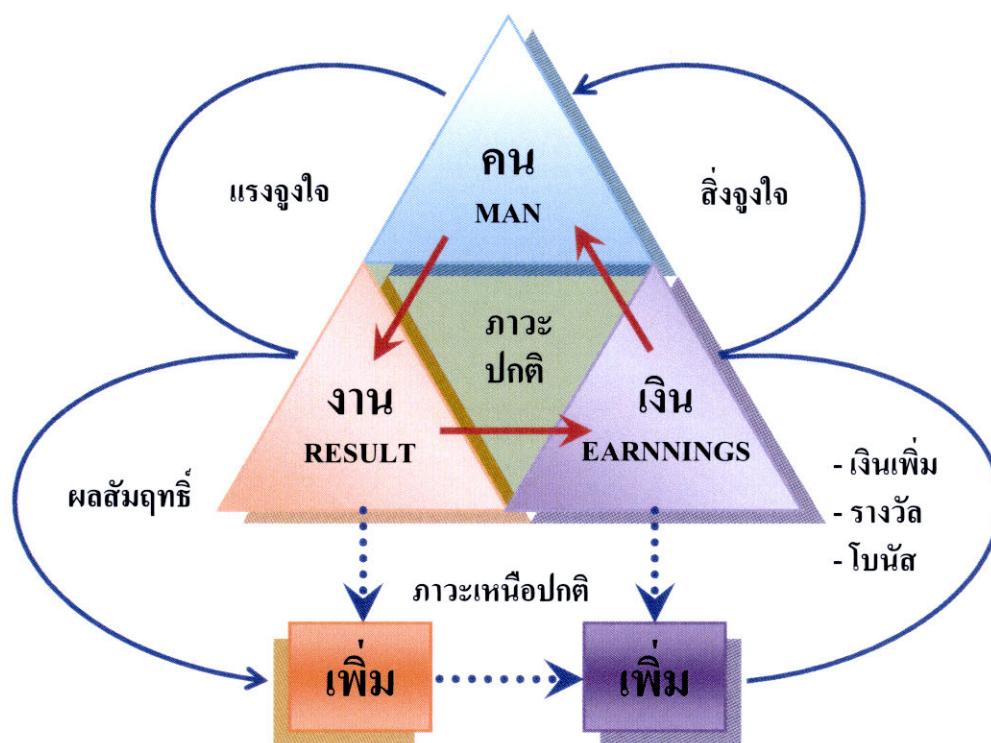
ถึงแม้ว่า เงินรางวัลประจำปีของ อปท. จะเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพส่วนหนึ่ง และเป็นการจูงใจให้ข้าราชการพลเรือนโอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ใน อปท. อีกส่วนหนึ่งก็ตาม แต่ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น จากการได้รับค่าตอบแทนจากการทำงาน ไม่เป็นไปตามหลักการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมของสังคมมนุษย์ ทั้งนี้ โดยพื้นฐานความคิดของมนุษย์ที่มีความเชื่อว่า ผลตอบแทนที่ได้รับจากการทำงาน จะต้องมีความยุติธรรม และต้องได้รับการตอบสนองอย่างเป็นธรรม ด้วยหลักแห่งการทามากย่อมได้มาก ทำน้อยย่อมได้น้อย ไม่ทำย่อมไม่ได้ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานในการแลกเปลี่ยนระหว่าง ผลของการทำงานกับค่าตอบแทนที่ได้รับ อันเป็นความจริงที่เกิดขึ้นบนโลก

ขณะที่ ผลการวิจัยครั้งนี้ พบว่า การบริหารงานของ อปท. ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี เนื่องจากเงินรางวัลที่นำมาใช้ใน อปท. ไม่ได้เป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการท้องถิ่นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการไทยขึ้น ดังนั้น การพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในการพัฒนา ปรับปรุงรูปแบบ และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. ที่ต้องให้ความสำคัญในประเด็นการจัดสรรเงินรางวัลและผลการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและเป็นธรรม ให้เกิดแก่ข้าราชการทุกภาคส่วน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านความรู้สึก การปฏิบัติหน้าที่ และจำนวนเงินรางวัลที่ได้รับ

การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. จึงต้องนำหลักปรัชญา และแนวคิดต่างๆ มาพิจารณาในการพัฒนารูปแบบ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารภาครัฐและการนำไปปฏิบัติ ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการสังเคราะห์องค์ความรู้จากเอกสารวิชาการ และปรากฏการณ์ ตามกระบวนการวิจัย ทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ ที่สามารถนำมาอธิบายข้อสงสัยที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินรางวัลประจำปี ของ อปท. และใช้เป็นองค์ประกอบในการพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์ความรู้ที่เกิดขึ้น คือ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย 3 ส่วน ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ตามหลักแห่งการทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนสิ่งตอบแทน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ ประกอบด้วย คน (MAN) งาน (RESULT) และรายรับที่เป็นตัวเงิน (EARNINGS)

คน (MAN) เป็นปัจจัยหลักในการทำงาน เมื่อคนทำงาน ย่อมเกิดผลงาน (RESULT) เป็นที่ประจักษ์ และคนย่อมได้รับเงินตอบแทน (EARNINGS) ตามผลงานที่ได้สร้างขึ้น เป็นภาวะปกติ ในขณะเดียวกัน หากคนมีความต้องการเงินที่เป็นสิ่งตอบแทนจากการทำงานเพิ่มขึ้น ก็ต้องสร้างผลงานให้เพิ่มขึ้น เมื่อสามารถสร้างผลงานเพิ่มขึ้นได้ ย่อมต้องได้รับค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นตามผลงานที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ในลักษณะเงินเพิ่ม รางวัล หรือ โบนัส ซึ่งค่าตอบแทนที่

เพิ่มขึ้น เป็นภาวะเหนือปกติ โดยค่าตอบแทนที่คนได้รับจากการทำงานมากขึ้น จะเป็นสิ่งจูงใจในการกระตุ้นและสร้างให้คนเกิดแรงจูงใจในการทำงาน และสร้างผลงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในที่สุด ซึ่งแสดงได้ดังรูปต่อไปนี้



ภาพ 11 แสดงรูปความสัมพันธ์ 3 ปัจจัย ในการกำหนดเงินรางวัลประจำปีของ อปท.

(Three Related Factor of LAO. Incentive)

อย่างไรก็ตาม จากภาพ 11 และการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย 3 ส่วน ที่ควรนำมาเป็นข้อพิจารณา เพื่อปรับปรุงรูปแบบการกำหนดเงินรางวัลประจำปีของ อปท. นับเป็นวงจรของการบริหารที่การผูกโยงระหว่างการจัดสรรเงินรางวัลเพื่อเป็นสิ่งจูงใจกับการบริหารงานของ อปท. ไปในทิศทางเดียวกัน และถึงแม้ว่า การได้รับค่าตอบแทน จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมการทำงานของแต่ละบุคคล ตามลักษณะความเป็นปัจเจกชน (Individuality) ที่คำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของตนเองก่อน อาจส่งผลให้การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ขององค์กร ตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อการสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ให้เกิดขึ้นโดยส่วนรวม ด้วยลักษณะของการรวมกลุ่มในการคิดตัดสินใจ ปฏิบัติ รับผิดชอบ หรือเรียกว่าคตินหมู่ (Collectivity) ซึ่งเป็นการคิดถึงประโยชน์ของ

ส่วนรวมเป็นหลัก จะสามารถทำให้เดินไปสู่เป้าหมายที่ตั้งใจไว้ได้ โดยการวิจัยครั้งนี้ ได้นำหลักการความสัมพันธ์ของ Individuality and Collectivity มาพิจารณาในลักษณะของการที่แต่ละบุคคล สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดประสิทธิผลต่อองค์กรในภาพรวม ในลักษณะของการทำงานของตนเองให้ดีที่สุดเพื่อให้เกิดผลงานและประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่นเดียวกับ อปท. ที่หากทำให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ จะส่งผลให้อปท. ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานโดยรวม และได้รับความพึงพอใจจากประชาชนในที่สุด และเมื่อมีการกำหนดเงินรางวัลเพื่อตอบแทนการทำงานของบุคลากรนั้น หากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร เป็นไปเพื่อความสำเร็จและเกิดประโยชน์ขององค์กร สิ่งตอบแทนเงินรางวัลที่ได้รับ จะสะท้อนกลับมาสู่ตัวบุคลากรเอง

### ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพียงพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ แต่การบังคับใช้ระเบียบ ข้อกฎหมาย เป็นไปอย่างเดียวกันทั่วประเทศ การวิจัยในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จึงอาจเป็นตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดได้ โดยผลจากการวิจัย มีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เกี่ยวข้อง และผู้สนใจ ดังนี้

#### ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการ

1. องค์กรความรู้ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ของภาครัฐ เป็นพัฒนาทางการบริหารที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับสถานการณ์และช่วงเวลานั้น การนำหลักสิ่งจูงใจมาใช้ใน อปท. จึงเป็นหนึ่งในพัฒนาทางการบริหาร ในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศและการปฏิรูประบบราชการ เกิดการนำองค์ความรู้สมัยใหม่ต่างๆ มาสังเคราะห์ และประยุกต์ใช้ ให้เกิดความทันสมัย รวมถึงการนำแนวคิดทางการบริหารจากภาคเอกชนมาใช้ในระบบราชการ ระบบเงินรางวัลจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือจูงใจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของ อปท.

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนำหลักสิ่งจูงใจมาใช้ใน อปท. ผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดระบบเงินรางวัล ควรพิจารณาถึงความจำเป็นตามสถานการณ์และช่วงเวลาที่เหมาะสม ไม่ควรให้ความโน้มเอียงในทางความคิด หรือความคิดที่ประกอบไปด้วยอคติ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่คนใดคนหนึ่งหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งในการบริหารองค์การ การบริหารบุคลากร และการประเมินผล จนทำให้มีผู้เกี่ยวข้องมองภาพของระบบราชการในประเด็นว่า การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเป็นการสนองต่อนโยบายของผู้มีอำนาจที่ใช้เป็นเครื่องมือในการเอื้อประโยชน์ให้แก่ อปท.

2. การนำองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการบริหารองค์การเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์และการบริหารบุคลากรภาครัฐ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการมาใช้ใน อปท. นั้น ควรทำการศึกษา และทดลองใช้ในบางพื้นที่ก่อนที่จะนำมาใช้พร้อมกันในทุกพื้นที่ เนื่องจากการบริหารองค์การเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์การประเมินผลและตัวชี้วัดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ผู้ที่เป็นผู้บริหาร อปท. จำเป็นจะต้องมีความรู้เรื่องดังกล่าวอย่างดียิ่ง และสามารถถ่ายทอดให้บุคลากรในองค์การทราบถึงรายละเอียดได้อีกด้วย เพื่อให้การบริหารงาน อปท. เกิดความเข้าใจและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ของทั้งผู้บริหารและบุคลากร ทั้งนี้ลักษณะของ อปท. มีความหลากหลายในทัศนคติ และมุมมองด้านการบริหารองค์การและบุคลากร ที่กฎหมายได้ให้อำนาจการบริหารเป็นอิสระในบางเรื่อง จึงทำให้ผลแห่งการปฏิบัติงานออกมามีความแตกต่างกัน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงควรกำหนดรูปแบบการบริหารงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของ อปท. ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ ตามหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ที่เน้นความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) โดยต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า ผลงานหรือการบริการเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต ต่อการทำมาหากินของประชาชนอย่างไร และต้องอธิบายต่อประชาชนได้ว่า กิจกรรมที่ อปท. ทำลงไปนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัด ก่อให้เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่ามากที่สุดเพียงใด

### ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

จากข้อมูลที่ทำการศึกษา และบทสรุปในการวิจัย เรื่องการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ มีข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปปฏิบัติ มีความสอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการดังนี้

1. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปรับปรุงรูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งขั้นตอน วิธีการ หลักเกณฑ์การประเมิน และตัวชี้วัดในการประเมินผล เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย 7 องค์ประกอบ ได้แก่

1.1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ที่ต้องพิจารณาถึง การดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสม ทั้งในส่วนขององค์กร และในส่วนของบุคลากร ซึ่งในทางการบริหารจำเป็นต้องอาศัยข้อมูล จากการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง รวมถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ และระยะเวลาที่เกิดขึ้นของสถานการณ์นั้นๆ ด้วย

1.2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการประยุกต์จาก การบริหาร หรือการใช้เทคนิคการจัดการ ในรูปแบบที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรและบุคลากรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้

1.3 การปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ ด้วยการกำหนดกิจกรรม หรือกำหนดแผนการปฏิบัติการ เพื่อรองรับการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งในแผนการปฏิบัติการ จะต้องมีกำหนดการใช้ทรัพยากรที่จำเป็น หรือการรวบรวมรายการที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ภารกิจ หรือกิจกรรม มาเพื่อรวบรวม และประมวลผลในการจัดทำงบประมาณ เพื่อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการใช้จ่ายงบประมาณ และเป้าหมายขององค์กร

1.4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน ซึ่งการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าตอบแทน เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้บุคลากรในองค์กรมีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ และสร้างผลงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ในขณะที่การให้สิ่งตอบแทนจากองค์กรในรูปแบบของค่าตอบแทนต่างๆ ต้องมีความยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับสำหรับบุคลากรในระบบราชการโดยรวม และเป็นการสะท้อนถึงจุดมุ่งหมายและทิศทางในการบริหารผลการปฏิบัติงาน ของบุคลากรที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของระบบราชการไทย

1.5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนวัฒนธรรมและค่านิยม ด้วยการสร้างสมดุลระหว่างหลักการปฏิบัติงานกับหลักจริยธรรมต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะค่านิยมในเรื่องของการให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตนเพื่อความซื่อสัตย์สุจริต และปฏิบัติตนต่อเพื่อนร่วมงาน และประชาชนด้วยการให้เกียรติซึ่งกันและกัน และด้วยความเคารพ รวมถึงการนำเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ มาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องและเหมาะสม



1.6 การเสริมสร้างความทันสมัย ด้วยการให้ผู้บริหารต้องค้นหาวิธีในการสร้างความเข้าใจ ตลอดจนสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคลากร ให้มีความเข้าใจ และเต็มใจในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยภาพรวม และต้องสื่อความหมายเกิดขึ้นในทุกกระบวนการของการบริหาร ตั้งแต่การวางแผน การควบคุม หรือการประเมินผล

1.7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารกิจการบ้านเมือง ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และต้องกระทำอย่างเปิดเผยและกว้างขวาง

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยอมรับถึงการปรับปรุงและการนำมาใช้ของรูปแบบ วิธีการหลักเกณฑ์การประเมิน และตัวชี้วัดในการประเมินผลการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ที่จะต้องมีวิธีการมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารองค์การให้บรรลุเป้าหมาย พร้อมทั้งการประเมินผลองค์กรที่เน้นสัมฤทธิ์ผลตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) อีกทั้ง อปท. ต้องยอมรับถึงการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อจ่ายเงินรางวัลประจำปี ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาให้นำเงินความชอบ และเงินรางวัลแก่ข้าราชการเป็นไปตามผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ตามแนวคิดการส่งเสริมการติดตามและประเมินผลแบบมีส่วนร่วม (Advocate Monitoring and Evaluation) ที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการพัฒนา

### ข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติ

1. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเร่งปรับปรุงรูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ให้มีความชัดเจน ในเนื้อหาของขั้นตอนวิธีการ หลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดในการประเมินผล เพื่อแก้ไขปัญหาในทางการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเหลื่อมล้ำระหว่างส่วนราชการอื่นกับ อปท.

2. ควรมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใส จากการประเมินผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการประเมินผล และผู้เกี่ยวข้อง ในการอนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปี สำหรับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาคาดสรรผลประโยชน์เพื่อเป็นส่วนแบ่งในการประเมินผลและการอนุมัติจ่ายเงินรางวัล

3. ควรมีการกำหนดจำนวนเงินรางวัลที่ได้รับไว้อย่างชัดเจน ว่าควรจะได้รับเท่าใด แต่ทั้งนี้ต้องผ่านเกณฑ์การประเมินผลและการพิจารณาของ ก.จังหวัด

4. ควรมีการพัฒนาผู้บริหารและบุคลากร โดยสร้างความเข้าใจในการที่จะนำไปสู่การได้รับรางวัลประจำปี พร้อมทั้งการสร้างจิตสำนึกให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

5. ควรมุ่งเน้นการประเมินผลงานเป็นรายบุคคลให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อยืนยันว่าบุคลากรสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงสมควรที่จะได้รับเงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจ และเป็นสิ่งตอบแทนการปฏิบัติงาน

### ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยเรื่อง การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ อาจมีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาเพิ่มเติม ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1. ควรศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดแตกต่างกัน เพื่อค้นคว้าว่าผลการปฏิบัติงานด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อท้องถิ่นเช่นเดียวกัน มีความแตกต่างกันอย่างไร และควรจะนำไปสู่การกำหนดประโยชน์ตอบแทนหรือไม่

2. ควรมีการวิจัยถึงทัศนคติของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบถึงข้อมูลการประเมินจากความเป็นจริง นอกเหนือจากการประเมินตามรูปแบบหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน

3. ควรมีการวิจัยถึง ผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จากประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขอรับเงินรางวัลประจำปี

4. ควรมีการวิจัยถึง ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานตามแนวทางมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ของผู้บริหาร ข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ควรมีการวิจัยถึง ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) และความขัดแย้งด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

6. ควรมีการวิจัยถึง ความสัมพันธ์และประโยชน์ทับซ้อนของผู้เกี่ยวข้อง ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และผู้มีอำนาจอนุมัติ กับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## บรรณานุกรม

- กรมชลประทาน. 2546. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ RBM-Results Based Management. กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2552. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- \_\_\_\_\_. 2556. “ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> (15 ธันวาคม 2556).
- กนิษฐ ฉินสิน. 2552. คู่มือการบริหารคน. กรุงเทพฯ: ดวงกมลพับลิชชิ่ง.
- กฤษ เพิ่มทันจิตต์. 2548. การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- กิตติ บุญนาค. 2549. ระบบงบประมาณสมัยใหม่เพื่อการพัฒนาองค์กรของไทย : 50 ปีรัชญาทางการเงินสำหรับนักบริหารไทย. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ จี กราฟฟิค.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2549. รายงานการวิจัยประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ ก๊อปปี้.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2551. บทเรียนและความรู้การปกครองท้องถิ่นไทย-ต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- กัลยาณี คุณมี. 2551. “ผลของการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการไทย”. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 48, 1(มกราคม-มีนาคม): 34-40.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2539. ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จักร ดิงศภัทย์. 2547. การบริหารงานภาครัฐ แบบเครือข่าย : มิติใหม่ของภาครัฐ. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- จันทราภรณ์ จันท์ดี. 2549. ทศนคติของข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีต่อการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ: ศึกษาจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี. กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์ปริญญาโท, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จิรวัดน์ รจนาวรรณ. 2546. ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ. กรุงเทพฯ: ฟิงตัน.
- ชาติชาย มุกสง. 2555. “นโยบายประชานิยม”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/นโยบายประชานิยม> (14 มิถุนายน 2555).

- ชาย โพธิ์ลีดา. 2554. ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- ชูยศ ศรีวรรณ. 2553. ปัจจัยแรงจูงใจต่อผลการปฏิบัติงาน : กรณีศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนตำบล เขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา. นครราชสีมา: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. “การพัฒนาท้องถิ่นไทย”. วารสารเทศาภิบาล (มี.ค.): 21-34.
- ดวงมณี เลาวกุล. 2555. การปฏิรูปและการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เป็นไทย. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2549. วินัยการคลังท้องถิ่น การปลดปล่อยให้ท้องถิ่นมีอิสระ บนพื้นฐาน ความไม่ประมาท. มติชนรายวัน 28, 10091 (26 ตุลาคม): 5.
- เดชนันท์ สิทธิธาภิภู (ผากา). 2554. ประสิทธิภาพการให้บริการของเทศบาลตำบลคงเย็น อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตร์ สาขาบริหารการปกครอง. นครราชสีมา: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน. 2550. การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการ แข่งขัน. กรุงเทพฯ: ทีพีเอ็น เพรส.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. 2541. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพฯ: กราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์). เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. 2549: การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ : แนวคิดใหม่ของการ จัดการภาครัฐ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2546. การปฏิรูประบบราชการโดยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีบริหาร ร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชนกฤต จรัสรุ่งชาลิต. 2541. การปฏิรูประบบราชการ : ศึกษาจากประสบการณ์ของข้าราชการ สังกัดงบประมาณ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชนแสวง เจริญเมือง. 2551. ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
- นวลน้อย ตรีรัตน์. 2546. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2546. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นงลักษณ์ บุญทวย. 2555. ศึกษาเรื่องผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริการกิจการบ้านเมืองที่ ดีของเทศบาลตำบลสันมหาพน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: การค้นคว้า แบบอิสระปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- นิยม ดีสวัสดิ์มงคล. 2545. **คู่มือกำจัดจุดอ่อน : เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อคุณภาพชีวิต-การทำงานที่ชาญฉลาด.** กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- นิมุช บุญยฤทธิฐานนท์. 2551. **ผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่.** เชียงใหม่: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา. 2556. **พลังประชาชนกับการแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่น.** อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- บรรจบ กิมเกณดอม. 2543. “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ RBM. ?”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.moe.go.th/webiga/web22.htm>. (15 กันยายน 2553).
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2535. **การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. 2526. **การปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ปีณรส มาลากุล ณ อยุธยา. 2546. “การพัฒนาระบบราชการไทย การพัฒนาองค์การและการสร้างองค์การที่เรียนรู้”. วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 14-17.
- ผจงจิตต์ วงศ์ธีรญาณเดชะ. 2550. **อิทธิพลของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มีต่อการบริหารภาครัฐไทยในปัจจุบัน.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พรพรรณ ลากคิลกกุล. 2549. **การจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการไทย: กรณีศึกษาจังหวัดยโสธรหนองคายและจังหวัดเลย.** กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์ปริญญาโท, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. 2552. **องค์การ และการบริหารจัดการ.** กรุงเทพฯ: ชิงค์ บีชอนด์ บุคส์.
- พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. 2548. **การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง ทฤษฎีและปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- พิทยา บวรวัฒนา. 2541. **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภากการพิมพ์.
- พิมพ์ลิขิต ทองรอด. 2556. **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน.** อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- พุทธชาติ สุธีวสินนนท์. 2551. **ศึกษาเรื่อง ช่องทางและโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** เชียงใหม่: การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เพ็ญวดี ไมยวงษ์ และคณะ. 2543. **จุดร่วมและจุดต่างของการบริหารงานบุคคลระหว่างองค์กรกลางภาครัฐ:ศึกษาเฉพาะกรณีความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการ.** กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.

- ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ. 2553. การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ สุวรรณฉวี. 2548. รวมกฎหมายท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.
- มาลัยพร วงศ์ไชยา. 2552. ศึกษาเรื่องความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย. เชียงใหม่: การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. 2554. การบริหารจัดการที่ดี GOOD GOVERNANCE. นนทบุรี: นึกพอยท์วิชาการ.
- รุ่งนภา ตาอินทร์. 2551. ศึกษาเรื่องปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม. เชียงใหม่: การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2546. การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บพิศการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. 2544. ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2548. การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย: สองกระแสด้านความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ถูกค้ำ” หรือ “พลเมือง”. กรุงเทพฯ: รัฐศาสตร์สาร.
- วิทยา สงวนศิลป์. 2548. การประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วีรวัช มาฆะศิริานนท์. 2553. Classic Drucker : สุดยอดปรมาจารย์ด้านบริหาร. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- วุฒิสาร ต้นไชย. 2547. ทางออกการบริหารงานบุคคลของ อบต. กรุงเทพฯ: อักษรโสภณ.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2548. การบริหารบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย. กรุงเทพฯ: จุดทอง.
- สมใจ สังข์แสดมณี. 2553. การปฏิรูประบบราชการไทย: มติการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรยา เมืองมูล. 2550. แนวทางการจัดสรรเงินรางวัลของส่วนราชการไทยที่เป็นแบบอย่างการปฏิบัติที่ดี. กรุงเทพฯ: สารนิพนธ์ปริญญาโท, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สิทธิศักดิ์ พุกษ์ปิติกุล. 2546. การบริหารกลยุทธ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรด้วยวิธี Balance Ccorecard. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

- สุพจน์ บุญพิเศษ. 2556. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) กับการประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบราชการและเอกชน. บทความวิชาการ. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สุพจน์ ทราญแก้ว. 2552. “การพัฒนาระบบบริหารการตรวจราชการของประเทศไทย”. วารสารสถาบันพระปกเกล้า 7, 3 (กันยายน – ธันวาคม): 32-35.
- สุภางค์ จันทวานิช. 2553. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- \_\_\_\_\_. 2540. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุติเทพ ศิริพิพัฒนกุล. 2555. “คุณธรรมจริยธรรมของผู้ประเมิน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://www.sutithep.blogspot.com/2012/01/blog-post\\_14.html](http://www.sutithep.blogspot.com/2012/01/blog-post_14.html) (22 กันยายน 2556).
- สไบพรรณ เทพวรรณ. 2550. ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เชียงใหม่: การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2540. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. เล่ม 114 /ตอนที่ 55 ก. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- \_\_\_\_\_. 2546. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. เล่ม 120 /ตอนที่ 100 ก. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- \_\_\_\_\_. 2550. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. เล่ม 124 /ตอนที่ 47 ก. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2552. หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบการจัดสรรสิ่งจูงใจ ประจำปีงบประมาณ 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- \_\_\_\_\_. 2556. “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=2&content\\_id=3](http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=2&content_id=3) (22 มิถุนายน 2556)
- สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล. 2556. รายงานฉบับสมบูรณ์ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล.
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2548. การส่งเสริมและสนับสนุนโครงการวิจัยบูรณาการประจำปี 2548. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.



- หควณ ชูเพ็ญ. 2551. “กระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารจัดการท้องถิ่น”. วารสารการบริหารท้องถิ่น 1, 4: 11.
- อดิศร กันทรศ. 2549. ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาระบบสุขภาพและบริการสุขภาพชุมชน. รายงานการวิจัย. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- อภิชัย ศรีเมือง. 2551. การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บทความวิจัย. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- อภิรดี โรจนประดิษฐ์. 2552. ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแม่เหียะ จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อรทัย ก๊กผล. 2553. การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. แปลถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: เอช.เอ็น กรุ๊ป.
- อุดม ทุมโฆสิต. 2545. การวัด การวิเคราะห์และการพยากรณ์ฐานะทางการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล [อบต.] : การแสวงหาตัวแบบและการประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาการบริหารการคลังท้องถิ่นไทยในระดับตำบล. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อัมพร ชำรงลักษณะ. 2553. การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Samuel Humes IV. 1991. *The Structure of Local Governments Throughout the World*. Martinus Nijhoff: The Hague (1961).
- Vroom, Victor H. 1964. *Work and Motivation*. New York: Wiley

**ภาคผนวก**

**ภาคผนวก ก**

**แสดงการเปรียบเทียบเกณฑ์การประเมินผลและตัวชี้วัดของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปตามกฎหมาย  
ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ**

ตารางผนวก 1 แสดงการเปรียบเทียบเกณฑ์การประเมินผลและตัวชี้วัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ

แบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ

เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ....

ของเทศบาล/ อบต. .... อำเภอ..... จังหวัด.....

คะแนนเต็ม	๑๕
คะแนนที่ได้	

มิตินี้ ๑ มิติด้านประสิทธิผลตามแผนพัฒนาของ อปท.

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
<b>1.1 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ อปท.</b>				
<input type="checkbox"/> มีการจัดทำแผนครบถ้วนสมบูรณ์ ตามระเบียบ	๒		ตรวจสอบว่ามีการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ อปท.ตามระเบียบมท.ว่าด้วยการจัดทำ และ ประสานแผนพัฒนาของอปท. ฯและ หนังสือสั่ง การที่เกี่ยวข้องหรือไม่	-หนังสือที่ มท 0810.2/ ว 4298 ลว. 19 ธันวาคม 2548 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ จัดทำแผนพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
<input type="checkbox"/> มีการจัดทำแผนแต่ไม่เป็นไปตามระเบียบ	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มีการจัดทำแผน	๐			
<b>1.2 ระดับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายตาม แผนพัฒนาสามปีของ อปท.</b>				
<input type="checkbox"/> สำเร็จตามแผนมากกว่า ร้อยละ ๘๐ ขึ้นไป	๓		ตรวจสอบการดำเนินงานและผลสำเร็จของ โครงการ/กิจกรรมตามแผนพัฒนาสามปีของอปท.	- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หมวดที่ 3 ข้อ 16 ,17 ซึ่ง กำหนดขั้นตอนการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา และ ข้อ 18 กำหนดว่า แผนพัฒนาสามปีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
<input type="checkbox"/> สำเร็จตามแผนมากกว่า ร้อยละ ๖๐-๘๐	๒			
<input type="checkbox"/> สำเร็จตามแผนร้อยละ ๔๐-๖๐	๑			
<input type="checkbox"/> สำเร็จตามแผนต่ำกว่าร้อยละ ๔๐	๐			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
<b>1.3การแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและ ประเมินผลแผนพัฒนาสามปีของ อปท.</b> <input type="checkbox"/> มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผล	๒		ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการติดตามและ ประเมินผลแผนพัฒนาสามปีของ อปท.	ข้อ 29 (3) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่า ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2548 “คณะกรรมการติดตามและ ประเมินผลแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วน ตำบล
	๒			
<input type="checkbox"/> ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตาม ประเมินผล	๐			
<b>1.4การรายงานผลและเสนอความเห็นจากการ ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี ของ อปท.</b> <input type="checkbox"/> มีการรายงานผลให้สภาท้องถิ่น ผู้บริหาร ท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และ ประกาศให้ประชาชนทราบ <input type="checkbox"/> มีการรายงานผลและติดตามประเมินผล บางส่วน <input type="checkbox"/> ไม่มีการดำเนินการ	๒		ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการรายงานผล และ เสนอความเห็นจากการติดตามผลและ ประเมินผล แผนพัฒนาสามปีและประกาศให้ประชาชนทราบ หรือไม่	
	๒			
	๑			
	๐			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
<b>1.5โครงการ/กิจกรรมที่บูรณาการร่วมกับ อปท. หรือหน่วยงานอื่นตามระเบียบ</b> <input type="checkbox"/> มีจำนวน โครงการ/กิจกรรมที่บูรณาการ ร่วมกับ อปท.หรือหน่วยงานอื่น จำนวน ๓ กิจกรรมขึ้นไป	๓		ตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ภาพถ่าย สิ่งบ่งชี้อื่นใดที่ แสดงถึงการร่วมมือกันระหว่าง อปท.หรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการ ปฏิบัติงานร่วมกันหรือมี แผนการดำเนินงาน ที่สอดคล้องไปในทิศทาง เดียวกัน	ข้อ 16 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีคณะกรรมการ พัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วน ราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนว ทางการพัฒนาท้องถิ่นรับทราบปัญหา
	๓			
<input type="checkbox"/> มีจำนวน โครงการ/กิจกรรมที่บูรณาการ ร่วมกับ อปท. หรือหน่วยงานอื่น จำนวน ๒ กิจกรรม	๒			และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือ ทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับ สภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำ ยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐาน ในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลใน แผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา
<input type="checkbox"/> มีจำนวน โครงการ/กิจกรรมที่บูรณาการ ร่วมกับ อปท.หรือหน่วยงานอื่น จำนวน ๑ กิจกรรม	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มีจำนวน โครงการ/กิจกรรมที่บูรณาการ ร่วมกับ อปท. หรือหน่วยงานอื่น	๐			
<b>1.6โครงการ/กิจกรรมซึ่งเป็นการริเริ่มที่เป็น ประโยชน์ต่อ อปท. และ ประชาชน</b> <input type="checkbox"/> มีจำนวน ๕ โครงการ/กิจกรรม ขึ้น ไป <input type="checkbox"/> มีจำนวน ๓-๔ โครงการ/กิจกรรม <input type="checkbox"/> มีจำนวน ๑-๒ โครงการ/กิจกรรม <input type="checkbox"/> ไม่มี	๓		ตรวจสอบผลการดำเนินงานตาม โครงการ/ กิจกรรม ที่เป็นการริเริ่มของ อปท.	<u>-หนังสือที่ มท 0892.4/ ว 435สว. 20 กุมภาพันธ์</u> <u>2548 เรื่อง ข้อเสนอแนะแนวทางและวิธีการ</u> <u>บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครอง</u> <u>ส่วนท้องถิ่น</u>
	๓			
	๒			
	๑			
	๐			

มิติที่ ๒ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

คะแนนเต็ม	๑๕
คะแนนที่ได้	

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
<b>2.1 ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ</b> <input type="checkbox"/> ระดับความพึงพอใจมากกว่าร้อยละ ๘๐ ขึ้นไป <input type="checkbox"/> ระดับความพึงพอใจมากกว่าร้อยละ ๗๕-๘๐ <input type="checkbox"/> ระดับความพึงพอใจมากกว่าร้อยละ ๗๐-๗๕ <input type="checkbox"/> ระดับความพึงพอใจมากกว่าร้อยละ ๖๕-๗๐ <input type="checkbox"/> ระดับความพึงพอใจมากกว่าร้อยละ ๖๐-๖๕ <input type="checkbox"/> ระดับความพึงพอใจร้อยละ ๕๕-๖๐ <input type="checkbox"/> ระดับความพึงพอใจร้อยละ ๕๐-๕๕ <input type="checkbox"/> ระดับความพึงพอใจต่ำกว่าร้อยละ ๕๐	๗		- คุณภาพการให้บริการพิจารณาจากผล สํารวจความพึงพอใจของผู้รับบริการของ อปท. โดยการประสานงานหรือเจ้าหน้าที่หน่วยงาน หรือสถาบันภายนอกที่เป็นกลางมาดำเนินการ สํารวจ - ประเด็นการสำรวจประกอบด้วยประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้ (1) ความพึงพอใจด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ (2) ความพึงพอใจด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ (3) ความพึงพอใจด้านสิ่งอำนวยความสะดวก - ผู้รับบริการหมายถึงประชาชนผู้มารับ บริการโดยตรง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มารับบริการ จาก อปท. - อปท. สามารถเสนองานบริการที่จะนำมาประเมินผลได้จำนวน 3 – 5 งานบริการ โดยจะต้องเป็นงานที่เป็นภารกิจหลัก ทั้งนี้ ต้องไม่ซ้ำกับงานบริการที่ได้เสนอไปแล้วใน ปีงบประมาณที่แล้วมา	-หนังสือที่ มท 0810.3/ ว 33 ลว. 14มกราคม 2546 เรื่อง แนวทางการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น -หนังสือที่ มท 0892.4/ ว 627 ลว. 20 เมษายน 2549 เรื่อง ข้อเสนอแนะกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติในการให้บริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	๗			
	๖			
	๕			
	๔			
	๓			
	๒			
	๑			
๐				

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
			- สำหรับ อปท.ที่สำรวจความพึงพอใจครบ ทุกงาน บริการแล้ว สามารถเสนองานบริการ เดิมได้โดย เลือกงานบริการที่มีผลสำรวจความ พึงพอใจใน ปีงบประมาณที่แล้วมาต่ำที่สุด 3 – 5 งานบริการ	
<b>2.2โครงการบริการประชาชนในวันหยุดราชการ หรือนอกเวลาราชการ</b> <input type="checkbox"/> มีการบริการประชาชน ใน วันหยุดราชการ <input type="checkbox"/> มีการบริการประชาชนในวันทำงานปกติ นอก เวลาราชการ <input type="checkbox"/> ไม่มี	๒		ตรวจสอบหลักฐานการให้บริการ ประชาชนใน วันหยุดราชการหรือในวันทำงาน ปกตินอกเวลา ราชการต่อเนื่องตลอดปี งบประมาณหรือไม่ น้อย กว่า 8 เดือน	-หนังสือที่ มท 0810.3/ ว 10793 ลว. 19กันยายน 2546 เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการ ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน -หนังสือที่ มท 0810.3/ ว 4422 ลว. 22 ธันวาคม 2546 เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการ ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน
	๒			
	๑			
	๐			
<b>2.3ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ระบบราชการ</b> (๑)ตัวชี้วัดที่ ๑การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ ประชาชน <input type="checkbox"/> มี ๕ช่องทางขึ้นไป <input type="checkbox"/> มี ๒-๔ช่องทาง <input type="checkbox"/> ไม่มี	๗		การมีส่วนร่วมของประชาชนกำหนดเป็น ขั้นตอน ตามระดับของความสำเร็จแบ่งเกณฑ์คะแนนเป็น 5 ตัวชี้วัด ดังนี้ ตัวชี้วัดที่ 1 อปท.ที่มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารแก่ประชาชนอย่างโปร่งใส โดยมีช่องทาง ต่าง ๆ ต่อไปนี้อย่างน้อย 5 ช่องทาง ได้แก่ 1) เอกสารสิ่งพิมพ์ 2) แผ่นพับ 3) จดหมายข่าว 4) แผนผังขั้นตอนการปฏิบัติงาน5) ดิศประกาศต่าง ๆ 6) เว็บไซต์ 7) การจัดทำSpot โฆษณา 8) การ จัดทำโลโก้ 9) การจัดนิทรรศการ 10) การเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ (Press release)	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1กำหนดให้การ ปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม -หนังสือที่ มท 0810.5/ 667 ลว. 26มกราคม 2548 เรื่อง รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
	๒			
	๑			
	๐			



เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
			11) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อโทรทัศน์ 12) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อวิทยุ 13) การ จัดงานแถลงข่าว (Press Conference) 14) การจัดทำ สื่อเผยแพร่ (Bill board)	
(๒)ตัวชี้วัดที่ ๒ระบบรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน <input type="checkbox"/> มี ๓ช่องทางขึ้นไป	๒		ตัวชี้วัดที่ 2 อปท.ที่มีระบบรับฟังความคิดเห็น ของ ประชาชนอย่างน้อย 3 ช่องทางต่อไปนี้ได้แก่ 1) การ จัดให้มีผู้รับข้อคิดเห็น 2) การจัดให้มีสายด่วน 3) การ จัดให้มีตู้ไปรษณีย์รับเรื่องจากประชาชน 4) การ สัมภาษณ์ความคิดเห็นของประชาชน 5) การจัดสัมมนา วิชาการต่างๆ 6) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน (Focus Group) 7) การจัดให้มีศูนย์ข้อมูล/ ห้องสมุด 8) จัดทำเว็บไซต์ซึ่งมีช่องทางสื่อสาร กับ ประชาชน (Chat room หรือ Web Board)	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘
<input type="checkbox"/> มี ๑ - ๒ช่องทาง	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มี	๐			
(๓)ตัวชี้วัดที่ ๓การนำความเห็นของประชาชน ไปประกอบการบริหารงาน <input type="checkbox"/> มี	๑		ตัวชี้วัดที่ 3 อปท.ที่มีการนำความคิดเห็นของ ประชาชนไปประกอบการบริหารงาน โดยมีระบบ การนำความคิดเห็นของประชาชนไปประกอบ การ บริหารงาน มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและมีการ ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม	
<input type="checkbox"/> ไม่มี	๐			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
(๔)ตัวชี้วัดที่ ๔ มีที่ปรึกษาจากภาคประชาชน <input type="checkbox"/> มี	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มี	๐		ตัวชี้วัดที่ 4 อปท.มีที่ปรึกษาที่มาจากภาคประชาชน (เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) โดยมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องประชุมปรึกษาหารือ เป็นต้น)และชัดเจน เช่น มีการจัดประชุมร่วมกันอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง	
(๕)ตัวชี้วัดที่ ๕ กระบวนการ กลไก การติดตามตรวจสอบโดยภาคประชาชน <input type="checkbox"/> มี	๑		ตัวชี้วัดที่ 5 อปท.ที่มีกระบวนการ/กลไก การติดตามตรวจสอบโดยภาคประชาชน	
<input type="checkbox"/> ไม่มี	๐			
<b>2.4ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตาม มาตรการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและ ประพฤติมิชอบ</b> (๑)การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร <input type="checkbox"/> มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร มี ระบบการให้และขอรับข้อมูล และมีการ ให้ข้อมูล ข่าวสารทาง Internet พร้อมป้ายประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนทราบ	๕		ตรวจสอบวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของ อปท.ว่า ได้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารหรือมี การเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนผู้สนใจ ทัวไปได้รับรู้ อย่างน้อยเพียงใด	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม 2551 เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้หน่วยงานภาครัฐนำแนวทางและมาตรการ ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแปลงไปสู่การปฏิบัติ
	๒			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
<input type="checkbox"/> มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ระบบการให้และขอรับข้อมูล	มี	๑		
<input type="checkbox"/> ไม่มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร		๐		
(๒)ประเภทกิจกรรมที่ทำการเผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ		๒	ตรวจสอบเอกสาร สื่อ สิ่งพิมพ์หรือสิ่งบ่งชี้อื่นใด ที่ แสดงให้เห็นว่า อปท. นั้นๆ ได้เปิดเผยเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ผลการ ดำเนินการ และการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ให้ประชาชนและ ผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบตาม ประเภท ดังนี้ 1) แผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี	พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
<input type="checkbox"/> ประกาศเผยแพร่ ๕ประเภทขึ้นไป		๑		
<input type="checkbox"/> ประกาศเผยแพร่ ๑-๔ประเภท		๐		
<input type="checkbox"/> ไม่มี		๐		
เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
			2) เอกสารงบประมาณประจำปี 3) แผนการจัดหา พัสดุ 4) ผลการจัดซื้อ จัดจ้าง 5) รายงานทาง การเงิน 6) รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น 7) รายงานการประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น 8) รายงาน ผลการปฏิบัติงานประจำปี	

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
(๓) การวางระบบควบคุมภายในตามระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน <input type="checkbox"/> มีการวางระบบและมีการดำเนินงาน	๒		ตรวจสอบว่ามีการวางระบบควบคุมภายใน และมี การดำเนินงานของ อปท.ตามระเบียบ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการ กำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 หรือไม่	ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย การกำหนด มาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. ๒๕๔๔
<input type="checkbox"/> มีการวางระบบแต่ไม่มีการดำเนินงาน	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มีการวางระบบ	๐			
(๔) การส่งเสริมหรือสนับสนุนกิจกรรมด้านการ แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน <input type="checkbox"/> มีการดำเนินกิจกรรมตาม (๑) <input type="checkbox"/> ไม่มีการดำเนินกิจกรรมตาม (๑)	๑ ๐		- ตรวจสอบว่า อปท.มีการส่งเสริมหรือสนับสนุน เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหา การทุจริต คอร์รัปชัน ดังนี้ หรือไม่ (1) มีการประชาสัมพันธ์ กำหนดวันเวลาที่ จะ ตรวจรับงานจ้างเหมาก่อสร้าง ให้ประชาชน รับทราบ (2) มีการแต่งตั้งประชาชน เข้าร่วมในการ จัดซื้อ/จัดจ้างโดยผ่านประชาคม (3) หน่วยตรวจสอบของจังหวัด/อำเภอ ดำเนิน การ ตรวจสอบบัญชี รายงานทางการเงินและการ ทุจริต ของ อปท. ในปีงบประมาณ 2548 และไม่พบการ ปฏิบัติที่ผิดกฎระเบียบ (4) มีการจัดทำเอกสาร สิ่งพิมพ์ หรือสื่อ ประเภทอื่นเพื่อประชาสัมพันธ์ รายละเอียด โครงการและราคากลางในการจัดซื้อจัด จ้าง(5) มีการ	
<input type="checkbox"/> มีการดำเนินกิจกรรมตาม (๒) <input type="checkbox"/> ไม่มีการดำเนินกิจกรรมตาม (๒)	๑ ๐			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
			<p>ประชาสัมพันธ์รายรับรายจ่ายให้ ประชาชนทราบ อย่างกว้างขวางทางสื่อสิ่งพิมพ์หรือวิทยุหรือ อินเทอร์เน็ต (6) มีการประกาศสอบราคา ประกวด ราคาทาง อินเทอร์เน็ต (7) มีการเผยแพร่ข่าวสาร การสอบราคา ประกวดราคาทางสื่อต่าง ๆ หรือ ไม่ เช่น วิทยุกระจายเสียง สถานีโทรทัศน์หรือสื่อต่าง ๆ (8) มีป้ายประกาศรับแจ้งข่าวสารการทุจริต (9) มี การพัฒนาจิตสำนึกและจรรยาบรรณ ให้กับ เจ้าหน้าที่ (10) มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน เข้ารับ ฟังการประชุมสภาท้องถิ่นทางสื่อต่าง ๆ (11) งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา การทุจริต คอร์รัปชั่น (ระบุกิจกรรมที่ไม่เป็นประเภท เดียวกับ กิจกรรมตาม (1) - (10) และต้องไม่เป็น กิจกรรม ลักษณะเดียวกัน)</p>	

คะแนนเต็ม	๒๐
คะแนนที่ได้	

มิติที่ ๓ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่	
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม				
<b>3.1.การบริหารงบประมาณ</b> (๑)การจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง <input type="checkbox"/> มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ กำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณของงานหรือ โครงการ และประกาศให้ประชาชนทราบ	๘		ตรวจสอบว่า อปท.ได้จัดทำ แผนปฏิบัติการจัดซื้อ จัดจ้าง กำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จและงบประมาณ ของ งานหรือ โครงการ และประกาศให้ ประชาชน ทราบ	-หนังสือที่ ตผ0004/ว97 ลว. 19 มีนาคม 2546 เรื่อง ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2546	
	๒				
	<input type="checkbox"/> มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ กำหนดระยะเวลา แล้วเสร็จ และงบประมาณของงานหรือ โครงการ แต่ไม่มีการประกาศให้ประชาชนทราบ				๑
<input type="checkbox"/> ไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ	๐				
(๒)ระดับความสำเร็จของการจัดเก็บรายได้ <input type="checkbox"/> มีการจัดเก็บรายได้มากกว่าร้อยละ ๙๐ <input type="checkbox"/> มีการจัดเก็บรายได้มากกว่าร้อยละ ๖๐-๙๐ <input type="checkbox"/> มีการจัดเก็บรายได้มากกว่าร้อยละ ๕๐-๖๐ <input type="checkbox"/> มีการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐			ตรวจสอบว่า อปท.มีการจัดเก็บ รายได้เป็นอัตราร้อย ละเท่าใดของ เป้าหมายที่กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติ		
					๓
					๒
					๑
๐					

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
(๓)ระดับความสำเร็จของอัตราการเบิกจ่ายเงินตาม งบประมาณรายจ่ายประจำปี <input type="checkbox"/> มีการเบิกจ่ายเงินมากกว่าร้อยละ๘๐	๓		ตรวจสอบว่า อปท.มีการเบิกจ่าย งบประมาณ รายจ่ายเป็นอัตราเท่าใดของ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้ง ไว้ตามข้อบัญญัติ	
<input type="checkbox"/> มีการเบิกจ่ายเงินมากกว่าร้อยละ ๖๐-๘๐	๒			
<input type="checkbox"/> มีการเบิกจ่ายเงินร้อยละ ๕๐ - ๖๐	๑			
<input type="checkbox"/> มีการเบิกจ่ายเงินต่ำกว่าร้อยละ ๕๐	๐			
<b>3.2การประหยัดพลังงาน</b> (๑)ระดับความสำเร็จของการประหยัด ไฟฟ้า <input type="checkbox"/> มีมาตรการและประหยัดไฟฟ้าได้มากกว่า ร้อยละ๒ขึ้นไป	๔		พิจารณาจากความครบถ้วนของข้อมูลที่ จัดเก็บใน ฐานข้อมูลที่ใช้เป็นการประหยัด พลังงาน การจัดทำและดำเนินการตามมาตรการ/ แนวทาง รวมถึงปริมาณพลังงาน (หน่วย/ยูนิต) ที่สามารถลด ได้โดยเปรียบเทียบกับปริมาณการใช้ ใน ปีงบประมาณ พ.ศ.2546 ตามนัยมติ ครม. เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 ร้อยละของปริมาณไฟฟ้าที่ประหยัดได้ = ปริมาณการใช้ไฟฟ้าปีงบประมาณ 2546(หน่วย) - ปริมาณการใช้ไฟฟ้าปีงบประมาณ 2549 (หน่วย) x100 ปริมาณการใช้ไฟฟ้าปีงบประมาณ 2546(หน่วย)	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2548 เห็นชอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา ด้าน พลังงานของประเทศตามที่กระทรวงพลังงาน เสนอ
<input type="checkbox"/> มีมาตรการและประหยัดไฟฟ้าได้ ร้อยละ ๐ - ๒	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มีมาตรการประหยัดไฟฟ้า	๐			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน เต็ม	คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด					
(๒)ระดับความสำเร็จของการประหยัดพลังงาน น้ำมัน <input type="checkbox"/> มีมาตรการและประหยัดน้ำมัน ได้มากกว่า ร้อยละ๒ขึ้นไป		๒		พิจารณาจากความครบถ้วนของข้อมูลที่ จัดเก็บใน ฐานข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการประหยัด พลังงาน การจัดทำและดำเนินการตามมาตรการ/แนวทาง รวมถึงปริมาณพลังงาน(หน่วย/ชนิด)ที่ สามารถลด ได้โดยเปรียบเทียบกับปริมาณ	
เกณฑ์การประเมิน		คะแนน เต็ม	คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด					
<input type="checkbox"/> มีมาตรการและประหยัดน้ำมัน ได้ร้อยละ๐-๒		๑		การใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2546 ตามนัยมติ ครม. เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 ร้อยละของน้ำมันที่ประหยัดได้ = ปริมาณการใช้น้ำมันปีงบประมาณ 2546(ลิตร) - ปริมาณการใช้น้ำมันปีงบประมาณ 2549 (ลิตร)x 100 ปริมาณการใช้ไฟฟ้าปีงบประมาณ 2546(ลิตร)	
<input type="checkbox"/> ไม่มีมาตรการประหยัดน้ำมัน		๐			



เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
<b>3.3 ความประหยัดและความคุ้มค่าในการ บริหารงานจัดการโครงการหรืองานประจำ</b> ร้อยละของงบประมาณที่เกิดจากการประหยัดใน การบริหารงาน โดยคิดเปรียบเทียบงบประมาณ รายจ่ายที่ตั้งไว้ <input type="checkbox"/> ประหยัดงบประมาณได้มากกว่า ร้อยละ 4 ขึ้นไป <input type="checkbox"/> ประหยัดงบประมาณได้มากกว่าร้อยละ 3-4 <input type="checkbox"/> ประหยัดงบประมาณได้มากกว่าร้อยละ 2-3 <input type="checkbox"/> ประหยัดงบประมาณได้ร้อยละ ๑-๒ <input type="checkbox"/> ประหยัดงบประมาณได้ต่ำกว่าร้อยละ ๑	๔		สูตรการคำนวณการประหยัดงบประมาณ = งบประมาณที่ตั้งไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีลบด้วยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง คูณ ด้วย 100 แล้วหารด้วยงบประมาณที่ตั้งไว้ ตาม ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	
	๔			
	๓			
	๒			
	๑			
๐				

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
<b>3.4 ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ</b>		๔	ตรวจสอบหลักฐานเอกสารการปฏิบัติงาน โดย สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรจัดทำบันทึก สติติการ ปฏิบัติงานของ อปท.ที่เสนอขอรับ การประเมินไว้ ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ	
(๑) จำนวนโครงการหรืองานที่ดำเนินกรไม่ถูกต้องตาม ระเบียบกฎหมายและถูกผู้กำกับดูแล สั้ง ให้มีการเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง <input type="checkbox"/> ไม่มี				
<input type="checkbox"/> มี ๑ - ๗ เรื่อง		๒		
<input type="checkbox"/> มีเกินกว่า ๗ เรื่อง ขึ้นไป		๑		
(๒) การจัดส่งรายงานหรือการปฏิบัติราชการที่ ล่าช้ากว่าระยะเวลาที่ระเบียบกฎหมาย หรือผู้มีอำนาจกำหนด <input type="checkbox"/> ไม่มี		๒	ตรวจสอบหลักฐานเอกสารการปฏิบัติงาน โดย สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรจัดทำบันทึก สติติการ ปฏิบัติงานของ อปท.ที่เสนอขอรับ การประเมินไว้ ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ	
<input type="checkbox"/> มี ๑ - ๗ เรื่อง		๑		
<input type="checkbox"/> มีเกินกว่า ๗ เรื่อง ขึ้นไป		๐		

คะแนนเต็ม	๒๐
คะแนนที่ได้	

มิติที่ ๔ มิติด้านการพัฒนาองค์กร

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
4.๑ การพัฒนาบุคลากร (๑) ร้อยละของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรม อย่างน้อย ๑ หลักสูตรต่อปี <input type="checkbox"/> มากกว่าร้อยละ ๕๐ ขึ้นไป <input type="checkbox"/> ร้อยละ ๓๐ - ๕๐ <input type="checkbox"/> ต่ำกว่าร้อยละ ๓๐	๖		ตรวจสอบข้อมูลหรือหลักฐานการจัด หรือส่ง เจ้าหน้าที่รับการฝึกอบรมประจำปี	
	๒			
	๑			
	๐			
(๒) ร้อยละของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการศึกษาหรือ ได้รับการส่งเสริมให้ศึกษาต่อในระดับปริญญา ตรีขึ้นไป <input type="checkbox"/> มากกว่าร้อยละ ๕๐ ขึ้นไป <input type="checkbox"/> ร้อยละ ๒๐ - ๕๐ <input type="checkbox"/> ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐	๒		ตรวจสอบข้อมูลหรือหลักฐานการศึกษา หรือการ ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ได้รับการศึกษา ต่อระดับ ปริญญาตรีขึ้นไป	
	๑			
	๐			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
(๑)การจัดทำแผนอัตรากำลังปี ของอปท. <input type="checkbox"/> มีการจัดทำโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ก. กลาง กำหนด	๒		ตรวจสอบการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของ อปท.	
<input type="checkbox"/> มีการจัดทำแต่ไม่ถูกต้องตาม หลักเกณฑ์ที่ก. กลาง กำหนด	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มีการจัดทำแผน	๐			
<b>4.2 การจัดการสารสนเทศ</b> (1)การจัดทำข้อมูลทะเบียนประวัติ ข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นลูกจ้างประจำและพนักงาน จ้าง <input type="checkbox"/> ข้อมูลเป็นปัจจุบันจัดแยกเป็นหมวดหมู่	๒		ตรวจสอบการจัดทำข้อมูลทะเบียน ประวัติของ ข้าราชการหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง	
<input type="checkbox"/> จัดทำข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน	๑			
<input type="checkbox"/> จัดทำข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน	๐			
(2)การจัดทำข้อมูลทะเบียนประวัติของผู้บริหาร และสมาชิกสภาอปท. <input type="checkbox"/> จัดทำข้อมูลเป็นปัจจุบันและจัดแยกเป็น หมวดหมู่	๑		ตรวจสอบการจัดทำข้อมูลทะเบียน ประวัตินายก รองนายก และสมาชิกสภา อปท.	
<input type="checkbox"/> จัดทำข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน	๐			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
4.3การพัฒนากฎหมาย (๑) การรวบรวมกฎหมายอนุบัญญัติและระเบียบ ของอปท. กระทรวงกรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน การปฏิบัติงาน <input type="checkbox"/> มีการจัดรวบรวมและแยกหมวดหมู่ <input type="checkbox"/> ไม่มีการจัดรวบรวม	๑		ตรวจสอบการรวบรวมกฎหมาย อนุบัญญัติ และระเบียบของ อปท. กระทรวง กรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน	
	๑			
	๐			
4.4 การถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมาย การ ประเมินตามหลักเกณฑ์นี้จากระดับ องค์กรสู่ ระดับบุคคล <input type="checkbox"/> มีการจัดประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อชี้แจง หรือ ติดตามประเมินผลจำนวน๑ครั้ง/เดือนขึ้นไป	๑		ตรวจสอบหลักฐานการประชุมชี้แจง หรือ ติดตามประเมินผล โดยมีการจัดประชุม ดังกล่าวในระหว่างที่มีการบริหารจัดการเพื่อ ขอรับการประเมิน	
4.5ให้อปท. เสนอโครงการ /กิจกรรมปรับปรุง กระบวนการทำงานหรือลดขั้นตอนการทำงานหรือ การบริการและตอบสนองความต้องการของประชาชน อปท.และ๑โครงการ/กิจกรรมโดยให้คณะอนุกรรมการฯ ประเมินผลของโครงการ /กิจกรรมตามตัวชี้วัด ดังนี้	๑๐			

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่	
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม				
(๑)การมอบอำนาจการตัดสินใจในการพิจารณา สั่งอนุญาตอนุมัติหรือปฏิบัติราชการในเรื่องที่ ให้บริการประชาชน <input type="checkbox"/> มีการมอบอำนาจ	2		ตรวจสอบว่ามีคำสั่งการมอบอำนาจ การ ตัดสินใจในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต อนุมัติ หรือปฏิบัติราชการ ในเรื่องให้บริการ ประชาชน		
	<input type="checkbox"/> ไม่มีการมอบอำนาจ				๐
(๒)การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ ของงานให้บริการ <input type="checkbox"/> มีการกำหนดระยะเวลาการให้บริการครบทุก กระบวนการและมีการประกาศ ให้ประชาชน ได้รับทราบ	๓		ตรวจสอบว่ามีการกำหนดระยะเวลา แล้วเสร็จ ของงานให้บริการของทุกกระบวนการ งานตาม ข้อเสนอแนะของกระทรวงมหาดไทย และ ประกาศให้ประชาชนได้รับทราบหรือไม่ เพียงใด		
	<input type="checkbox"/> มีการกำหนดระยะเวลาการให้บริการไม่ครบ ทุกกระบวนการแต่มีการประกาศให้ประชาชน ได้รับทราบ				๒
	<input type="checkbox"/> มีการกำหนดระยะเวลาการให้บริการไม่ครบ ทุกกระบวนการและไม่มีการประกาศให้ ประชาชนได้รับทราบ				๑
	<input type="checkbox"/> ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการให้บริการ				๐

เกณฑ์การประเมิน		คะแนน ที่ได้	วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ที่
ตัวชี้วัด	คะแนน เต็ม			
(๓)การแต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงขั้นตอนและ ระยะเวลาการปฏิบัติราชการ <input type="checkbox"/> มีการแต่งตั้งคณะทำงาน และ มีการประชุมพิจารณา	๒		ตรวจสอบว่ามีการแต่งตั้งคณะทำงาน ปรับปรุง ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติ ราชการ หรือไม่	
<input type="checkbox"/> มีการแต่งตั้งคณะทำงาน แต่ ไม่มีการประชุมพิจารณา	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มีการแต่งตั้งคณะทำงาน	๐			
(๔)การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน <input type="checkbox"/> มีการอำนวยความสะดวก จำนวน๕ประเภท	๓		ตรวจสอบว่ามีการอำนวยความสะดวก แก่ ประชาชนตามประเภท ดังนี้ (1) มีแผนผัง กำหนดผู้รับผิดชอบ (2) มีการให้บริการ ล่วงหน้าก่อนเวลาทำการหรือช่วงพักเที่ยง หรือ ในวันหยุดราชการ (3) มีกล่อง/ตู้รับความ คิดเห็น (4) มีแบบฟอร์มคำร้องต่าง ๆ และ ตัวอย่างการกรอกแบบฟอร์ม (5) มีเอกสาร/ แผ่นพับ ประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ	
<input type="checkbox"/> มีการอำนวยความสะดวก จำนวน๓-๔ ประเภท	๒			
<input type="checkbox"/> มีการอำนวยความสะดวก จำนวน๑-๒ ประเภท	๑			
<input type="checkbox"/> ไม่มีการอำนวยความสะดวก	๐			

**ภาคผนวก ข**

**ตารางแสดงประเด็นการสัมภาษณ์ การให้รหัส และความสอดคล้อง  
กับตัวแปรในการวิจัยที่ใช้เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์เชิงลึก**



ตารางผนวก 2 ตารางแสดงประเด็นการสัมภาษณ์ การให้รหัส และความสอดคล้องกับตัวแปรในการวิจัยที่ใช้เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์เชิงลึก

ที่	หัวข้อ/ประเด็นการสัมภาษณ์	รหัส	ตัวแปรในการวิเคราะห์
1	ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการนำแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	THINKING	1.2 การกำหนดการวัดและให้รางวัล
2	ท่านมีความคิดเห็นว่าการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) จะส่งผลให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร	RESULT	1.1 การให้บริการ 2.1 การจัดสรรเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน 2.2 ความสามารถในการจ่ายขององค์กร
3	ท่านมีความคิดเห็นว่าการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านใดบ้าง อย่างไร	EFFECT	2.3 ระบบไม่ซับซ้อน
4	ท่านมีความคิดเห็นว่าง ระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการรวมถึงตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินผลในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ที่นำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร	EVALUATION	

## ตารางผนวก 2 (ต่อ)

ที่	หัวข้อ/ประเด็นการสัมภาษณ์	รหัส	ตัวแปรในการวิเคราะห์
5	ท่านมีความคิดเห็นว่าการประเมินผล การปฏิบัติงานเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ โปร่งใสหรือไม่ อย่างไร	TRANSPARENCY	2.4 โปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของบุคลากร
6	ท่านมีความคิดเห็นว่าคุณจะมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการ รวมถึงตัวชี้วัดในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ที่นำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร	REFORM	2.3 ระบบไม่ซับซ้อน
7	ท่านมีความคิดเห็นว่าคุณจะให้มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประเมินผล ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร	PARTICIPATE	2.4 โปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของบุคลากร
8	ท่านมีข้อเสนอแนะในการกำหนด ประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ที่นำมาใช้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร	SUGGESTION	1.2 การกำหนดการวัด และให้รางวัล
9	ท่านมีความคิดเห็นว่าคุณจะให้มีการ กำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัล ประจำปี (โบนัส) ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร	SHOULD	1.1 การให้บริการ 1.2 การกำหนดการวัด และให้รางวัล

ภาคผนวก ค

สรุป การถอดรหัส CODE ของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี  
(โบนัส)ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ครั้งที่ 1)

ตารางผนวก 3 สรุป การถอดรหัส CODE ของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส)ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ครั้งที่1)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
1. มีความคิดเห็น อย่างไรต่อ โบนัส ท้องถิ่น?	THINKING	ถือว่าเป็นเรื่องของการเสริมแรงและสร้างเสริมขวัญและ กำลังใจ ใช้หลักคุณธรรมอยู่อย่างหนึ่งก็คือ ต้องมีผลงานที่ ผ่านเกณฑ์ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น มีงาน มี ภารกิจที่มีหน้าที่และรับผิดชอบที่มีความเสี่ยงสูงในการ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ โบนัสก็เป็นสิ่งจูงใจได้ระดับหนึ่ง ที่ประเทศอังกฤษ เขาก็มีการจ่ายเงินรางวัลที่เป็น โบนัสให้กับข้าราชการ เหมือนกัน มันอยู่ที่สำนึกและความละเอียดใจ น่าจะเป็น เงินเจ้าพนักงานดีเด่นประจำปีเป็นรายบุคคล แต่ไม่ได้ เหมารวมว่าต้องจ่ายทั้งหมดแต่ไม่ได้หมายความว่าจะให้ เงิน อาจจะเป็นใบประกาศนียบัตร เป็นการพัฒนาระบบ องค์กร ถ้าเทียบกับราชการ กับรัฐวิสาหกิจก็ไม่ต่างกัน มันสอดคล้องกับเรื่องของการประเมินการเลื่อนขั้น เงินเดือน เพราะเป็นการตั้งเงื่อนไขว่าคุณไม่ทำบรรจุ ตามเป็นนี้ ก็ไม่สามารถที่จะได้รับเงินโบนัสพิเศษครั้งนี้ แต่ในเรื่องของประสิทธิภาพในการทำงานนี้ก็ยังคงเดิม ไม่ได้ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นแต่ อย่างไร เพราะทุกคนกลับไปมองว่าเป็นเงินที่รัฐจัดสรร ให้อยู่แล้ว แต่อาจจะเห็นเป็นรูปธรรมบางส่วน ไม่ สามารถที่จะจับต้องได้ ยิ่งทุกวันนี้พยายามแก้กฎหมาย ให้เอื้อประโยชน์ในเรื่องนี้อีก การทำงานเขามีเงินเดือน มีฐานเงินเดือนที่พิจารณาจากความคิดความชอบของเขา อยู่แล้ว เขายันทำงานเขาก็อาจจะได้เลื่อนขั้นพิจารณา เงินเดือนเขาไป ตามขั้นตามตอน ถ้าข้าราชการที่ คอร์รัปชันหรือทุจริตนั้นจะมีเงิน โบนัสเท่าไรก็ยัง ทุจริตคอร์รัปชันเหมือนเดิม ยืนยันว่าแรงจูงใจเรื่องเงินไม่ ค่อยจะมีผลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
2. มีความคิดเห็นว่าจะส่งผลให้การมี ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลอย่างไร แท้จริงหรือไม่ อย่างไร?	RESULT	

## ตารางผนวก 3 (ต่อ)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
3. มีความคิดเห็นว่า จะส่งผลด้าน ใดบ้าง อย่างไร?	EFFECT	สามารถที่จะคาดการณ์ได้ในแต่ละปีจะมีการจ่ายเงินในปริมาณเท่าไร อนาคต. เล็ก ๆ อาจจะมีปัญหาบ้างถ้าทางรัฐบาลจัดสรรมาให้ครบ ประการแรกในส่วนที่เห็นชัดเจนก็คือ ต้องรับภาระในส่วนของการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ถ้าคิดแล้วก็ไม่ใช่ว่าเป็นเงินจำนวนน้อย หลักเกณฑ์ไม่ได้กำหนดว่าให้เงินทั้งหมด จะไม่จ่ายเต็มวงเงินก็ได้ จ่ายบางส่วนก็ได้ แต่ถ้าบางส่วนนี้ไปจ่ายทั้งหมดหรือว่าเอาเงินส่วนอื่นมาจ่ายก็มีผลกระทบ หากถามว่ารายได้เหล่านี้แท้ที่จริงแล้วเพียงพอหรือไม่ ต้องตอบเลยว่าไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองอย่างแน่นอนอน หากรัฐไม่ช่วยเหลือ ทุกวันนี้เงินงบประมาณที่เอามาบริหารนั้น ไม่พอต่อการบริหารในชุมชน คนที่จะเสียผลประโยชน์คือชาวบ้าน เพราะว่าเงินตัวนี้ถ้าเกิดท้องถิ่นมีอัตราข้าราชการเยอะ มีเงินเดือนมาก โบนัสเยอะ เงินส่วนนี้แทนที่จะไปพัฒนาท้องถิ่นก็เอามาให้กับข้าราชการกับพนักงานของรัฐในท้องถิ่น
4. มีความคิดเห็นว่า การ ที่นำมาใช้ เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร?	EVALUATE	การประเมินนี้ถือว่าง่าย ก็เป็น โชคดีของข้าราชการของท้องถิ่นไป เพราะก็ได้มีดัชนีชี้วัดอะไร ที่ทำให้เห็นว่ายากเกินไปเพราะว่าส่วนมากใครเข้ารับการประเมินก็ได้ทุกที เป็นการประเมินองค์กรมากกว่า มีการตั้งเป้าอยู่แล้วว่าคิดว่าถ้าได้ตามเป้าถึงจะจ่าย แต่ว่าก็มีบางจุดซึ่งเป็นส่วนน้อยที่หัวข้อการประเมินยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ น่าจะมีการแก้ไขอีกมาก สรุปคือการประเมินผลแบบหลอกๆ ขึ้นมาเพื่อที่จะมาประกอบให้ถูกต้องตามระเบียบเท่านั้นเอง ปัญหาที่ยังมีเยอะ เรื่องตัวชี้วัดบางตัวก็ไม่น่าใช้ ไม่ครอบคลุมทุกแห่ง ตัวชี้วัดในการประเมินทั้ง 4 ด้านมันยังไม่สมบูรณ์ ไม่ได้รับการแก้ไขตรวจสอบ ใครขยัน และทำงานดีเด่นก็อาจจะมิได้ มีรางวัล บางคนทำงานบางคนก็ไม่ทำงาน มันก็ไม่มีหลักเกณฑ์ว่าคนนี้ได้มากได้น้อย มันก็ได้เหมือนกัน

## ตารางผนวก 3 (ต่อ)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
5. มีความคิดเห็นว่าการประเมินผลโปร่งใสหรือไม่อย่างไร?	TRANSPARENCY	ถ้าพูดถึงภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ มีอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าเป็นเทคนิคของแต่ละที่ แต่บางทีก็อาจจะเป็นน้ำใจของพนักงานด้วยที่ให้ไป อาจจะต้องมีการคุมเข้มผู้บริหารหรือว่าตัดทอนอำนาจลงบ้าง มีการแบ่งสรรปันส่วนให้กับผู้บริหารหรือใครต่าง ๆ บางสิ่งบางอย่างถ้าไม่เหนือปากกว่าแรง เกณฑ์ไม่ผ่านก็ให้ผ่าน โดยมติของคณะกรรมการ เพราะการประเมินมีผู้เกี่ยวข้องอยู่สามฝ่าย ทั้งผู้ประเมิน ผู้บริหาร และข้าราชการ พอเห็นเงินก็อาจจะเกิดความโลภเกิดปัญหาตามมา ส่วนข้าราชการหลายแห่งก็บอกว่าเป็นสินน้ำใจให้ผู้ประเมินบ้าง ให้ผู้บริหารบ้าง บางแห่งให้สภาพด้วย เพราะอนุมัติงบประมาณ บางแห่งบอกได้น้อยดีกว่าไม่ได้ ในการทำงานระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง ไม่ว่าจะกลุ่มไหน หน่วยไหนขึ้นมาก็ต้องมีการทับซ้อนอยู่ตรงนั้น น่าจะเกิดการฮั้วกันมากกว่า ท้องถิ่นจะมีอำนาจปกครองตนเองพิเศษ สามารถที่จะควบคุมและตั้งค่าใช้จ่ายตนเองได้ ก็กลับกลายเป็นช่องทางในการทุจริตหลายเรื่อง
6. มีความคิดเห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่อย่างไร?	REFORM	อยากให้รู้เรื่องของผลงานรายบุคคลเข้าเกี่ยวข้องด้วยมากกว่าการมาโยงกับเรื่องของการประเมิน และเรื่องของชั้นที่มีแค่ 3-4 ระดับ คนที่ทำงานมากอาจจะมีความรู้สึกว่าทำงานมากแต่ทำถึงได้เท่ากับคนที่ไม่ได้ทำ อาจจะให้เข้มข้นกว่าเดิมสักชนิดหนึ่งก็น่าจะดีขึ้นเพิ่มตัวชี้วัดเพิ่มขึ้น หรือเน้นให้มากขึ้น บางหัวข้อในแบบประเมินที่จะต้องแยกออกที่ไม่ต้องประเมินสำหรับ อบจ. หรือไม่ต้องประเมินสำหรับ อบต. หรือเทศบาล น่าจะมีการประเมินผลงานเป็นรายบุคคลที่มีการประเมินอย่างจริงจัง ใครไม่ทำมาแสดงว่าคุณไม่ต้องการเอา ไม่ได้มากก็ได้ น้อยตามผลงานที่ประเมินขึ้นมา โดยเฉพาะผู้ประเมิน ต้องยอมรับว่าเมืองไทยเป็นระบบ

## ตารางผนวก 3 (ต่อ)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
7. มีความคิดเห็นว่า ควรให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม ประเมินผลหรือไม่ อย่างไร?	PARTICIPATE	<p>อุปถัมภ์ ตัวชีวิตที่เป็นการเฉลยข้อสอบล่วงหน้า ซึ่ง ท้องถิ่นก็ไปทำตามนั้น เน้นเรื่องประสิทธิภาพ เรื่อง ผลงาน ในเชิงประจักษ์ที่จับต้องได้ไม่ใช่ตรวจแค่ เอกสาร ควรจะปรับปรุงให้ครบประเด็นในการ ประเมินผลให้สมบูรณ์กว่านี้ ขอให้ทาง กระทรวงมหาดไทยหรือเจ้าหน้าที่ออกทำประชาวิจารณ์ สอบถามชาวบ้านว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เรื่อง ระเบียบไม่ชัดเจนกฎหมาย มันคลุมเครือ ควรจะ ปรับปรุงใหม่ เรื่องระเบียบการออกใบอนุญาต เพราะมันทำ ให้เกิดความเลื่อมล้ำทางข้าราชการระหว่างข้าราชการ อื่นกับข้าราชการท้องถิ่น</p> <p>ถ้าเขาเห็นตัวเลขของการจ่ายเงินใบอนุญาต มันอาจจะ ไม่เข้าใจกันทุกคน อาจจะกลายเป็นมามองว่าพนักงาน เทศบาลนำเงินส่วนที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นมาใช้จ่าย กันส่วนตัว ผู้นำท้องถิ่น หรือว่าองค์กรสตรีต่าง ๆ กับ กลุ่มอาชีพ คือตรงนี้เป็นเครื่องวัดตัวเราอย่างดี เหมือนกัน เพราะออกไปบริการประชาชนผู้นำชุมชน เห็นอยู่แล้ว แต่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมี ความรู้เรื่องนี้พอสมควร หรือต้องเข้าใจอย่างแท้จริง ไม่ใช่แค่สื่อยตามข้าราชการไป ถ้าอย่างนั้นก็ไม่มี ประโยชน์ แต่ว่าเรื่องหลักเกณฑ์อย่างนี้ ต้องผ่าน คณะกรรมการกลาง ซึ่งมี 3 ฝ่าย ซึ่งถ้าเสนอขึ้นไปแล้ว ถ้ากองกลางไม่เห็นชอบ ก็ผ่านไม่ได้ คนที่จะประเมินดี ที่สุดน่าจะเป็นท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่มากกว่า โดยเฉพาะประเมินโดยท้องถิ่น ประเมินโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คู่ว่ามีผลใหม่ ทำงานคุ้มค่าไหม และก็ ประเมินด้วยประชาชนที่เป็นรูปของตัวแทนว่าในพื้นที่ นี้ว่าเหมาะสมไหม สมควรที่จะได้ใบอนุญาตขนาดไหน</p>

## ตารางผนวก 3 (ต่อ)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
8. มีข้อเสนอแนะ หรือไม่ อย่างไร?	SUGGESTION	น่าจะมียุทธศาสตร์ของการทำงานของแต่ละรายบุคคลเข้ามารวมด้วย การใช้เรื่องของวินัยของการทำงาน และมีการแตกเรื่องของกลุ่มของโบนัสให้มากขึ้นมีการตั้งเกณฑ์ให้รัดกุม ออกระเบียบมาให้ถูกต้อง ผู้บริหารจะจ่ายแค่บางส่วนก็ยิ่งได้ เป็นการวินิจฉัยของผู้บริหารข้าราชการ และลูกจ้างทุกคนต้องตระหนักว่า ทุกคนจะต้องปฏิบัติงานให้เกิดความเข้มแข็ง อยู่ในดุลพินิจหรือสถานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นๆ ต้องสร้างจิตสำนึกให้ควบคู่กันไปด้วย ในทุกๆ ด้าน ทั้งการทำงาน การปฏิบัติหน้าที่ รวมไปถึงการใช้ชีวิตควรมีวิสัยในการใช้จ่าย ถ้ามีผลงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพก็ให้เงินเป็นสิ่งจูงใจ คือถ้าพลเรือนเล็ก เราเล็กแน่ ควรจะใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณประจำปีแล้วทำการตรวจสอบประเมิน แล้วค่อยนำเงินส่วนที่เหลือนั้นมาแบ่งกัน อย่างนี้จะเข้าหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับภาคเอกชน เพราะถ้าสามารถประหยัดงบประมาณได้มากเท่าไรก็จะได้รับโบนัสเพิ่มขึ้น ขึ้นอยู่กับการกำกับดูแล และจิตสำนึกของคนด้วย สำคัญที่สุดคือกฎระเบียบของส่วนกลางที่กำหนดไว้
9. มีความคิดเห็นว่าจะ ควรจะมีหรือไม่ อย่างไร?	SHOULD	ควรจะมี แต่ควรปรับหลักเกณฑ์ เพราะที่จริงแล้วก็เหมือนเป็นสิ่งล่อใจในการทำงานของพนักงาน ซึ่งทั้งข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง ท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ไม่มีรายได้ใช้อื่น นอกจากเงินเดือนแล้วก็มีโบนัสประจำปีเท่านั้น ถ้าเราจ่ายน้อยข้าราชการก็ไม่ค่อยพอใจ จ่ายมากไปก็ไปเกี่ยวข้องกับงบประมาณ โดยเฉพาะชั้นผู้น้อยไม่มีรายได้อะไรนอกจากเงินเดือน แต่ว่าหลักเกณฑ์ก็ต้องชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ความจริงแล้วการที่มีการประกวดเพื่อรับรางวัลจากรัฐบาลในแต่ละปีจะดีกว่า เพราะเงินนั้นรัฐบาลเป็นผู้ตั้งให้ ไม่ได้นำเงินส่วนตัวของท้องถิ่นมาจ่ายตนเอง ถ้าจะให้กำลังใจ



## ตารางผนวก 3 (ต่อ)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
10. ข้อค้นพบ	AMOUNT	<p>เจ้าหน้าที่ให้คนไหนทำงานดีเด่นทำงานเสียสละ เพื่อชุมชน เพื่อหน่วยงาน เพื่อองค์กรนั้นจริงๆ ถ้าเขาทำงานดีแล้วได้เงินดีก็จะสามารถพัฒนาชาวบ้าน ก็กลับมาสู่ชาวบ้านได้เหมือนกัน</p> <p>ถ้าพูดถึงหลักพันนี้ไม่ให้เสียดีกว่า ไม่รู้จะให้ไปเพื่ออะไรมันไม่รู้สีกว่าจูงใจหรือว่าเสริมแรงตรงไหนเลย สักส่วนต้องมาคุยกันอีกทีหนึ่งคือบางครั้งส่วนอื่นดูแล้วเหมือนจะมากเกินไป แต่ถ้าไม่มีก็ไม่เป็นไร แล้วลองเปรียบเทียบดูว่าขณะที่ไม่ได้ และได้แล้วนั้น วิธีการทำงานมันแตกต่างกัน จะมีมากมีน้อยก็ต้องมี ในส่วนของข้าราชการพลเรือนนั้นเขามีไม่มาก เป็นหลักพันบาท แต่ในส่วนของท้องถิ่น การพิจารณาจ่ายตามจำนวนสักชั้นหนึ่ง ชั้นครึ่ง สองชั้น น่าจะเหมาะสม แต่ทุกวันนี้ตัวนี้เป็นเรื่องที่ยุ่งที่สุด แต่ก็เพราะเงินที่ได้มาหามือได้เปล่านั้นเอง หลักเกณฑ์ได้กำหนดมาแล้วว่าไม่เกิน 5 เท่าว่าไม่ได้บังคับเลยว่าคุณต้องจ่าย 5 เท่า คุณจะจ่ายแค่ครึ่งเท่า หรือว่าเท่าไรก็ได้ ไม่น่าจะมากมายขนาดนี้ ให้หรือไม่ให้ก็ได้ ถ้าให้ก็ไม่น่าจะเป็นสองเท่า</p>

ภาคผนวก ง

สรุป การถอดรหัส CODE ของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี  
(โบนัส)ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ครั้งที่2)

ตารางผนวก 4 สรุป การถอดรหัส CODE ของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี (โบนัส)ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ครั้งที่ 2)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
1. มีความคิดเห็นอย่างไร ต่อ โบนัสท้องถิ่น?	THINKING	ถือว่าเป็นเรื่องของการเสริมแรงและสร้างเสริมขวัญ และกำลังใจ ใช้หลักคุณธรรมอยู่อันหนึ่งก็คือ ต้องมี ผลงานที่ผ่านเกณฑ์ โบนัสนี่ก็เป็นสิ่งจูงใจได้ระดับ หนึ่ง แต่ไม่ได้เหมารวมว่าต้องจ่ายทั้งหมดแต่ไม่ได้ หมายความว่าจะให้เงิน อาจจะเป็นใบประกาศนียบัตร ในเรื่องของประสิทธิภาพในการทำงานนี้ก็ยังคงเดิม เพราะทุกคนกลับไปมองว่าเป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้อยู่ แล้ว แรงจูงใจเรื่องเงิน ไม่ค่อยจะมีผลเกี่ยวกับการ ปฏิบัติหน้าที่
2. มีความคิดเห็นว่าจะ ส่งผลให้การมี ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลอย่าง แท้จริงหรือไม่ อย่างไร?	RESULT	
3. มีความคิดเห็นว่าจะ ส่งผลด้านใดบ้าง อย่างไร?	EFFECT	อบต. เล็ก ๆ อาจจะมีปัญหาบ้าง ต้องรับภาระในส่วน ของค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ถ้าคิดแล้วก็ไม่ใช่เป็นเงินจำนวน น้อย หากถามว่ารายได้เหล่านี้แท้จริงแล้วเพียงพอ หรือไม่ ต้องตอบเลยว่าไม่เพียงพอหากรัฐไม่ช่วยเหลือ ทุกวันนี้เงินงบประมาณที่เอามาบริหารนั้น ไม่พอต่อ การบริหารในชุมชน คนที่จะเสียผลประโยชน์คือ ชาวบ้าน
4. มีความคิดเห็นว่าการ ที่ นำมาใช้เหมาะสม หรือไม่ อย่างไร?	EVALUATE	การประเมินนี้ถือว่าง่าย ไม่ได้มีดัชนีชี้วัดอะไร ที่ทำ ให้เห็นว่ายากเกินไป เป็นการประเมินองค์กรมากกว่า น่าจะมีการแก้ไขอีกมาก ปัญหาที่ยังมีเยอะ เรื่อง ตัวชี้วัดบางตัวก็ไม่น่าใช้ ไม่ครอบคลุมทุกแห่ง ตัวชี้วัดในการประเมินทั้ง 4 ด้านมันยังไม่สมบูรณ์ ไม่ได้รับการแก้ไขตรวจสอบ

## ตารางผนวก 4 (ต่อ)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
5. มีความคิดเห็นว่าการประเมินผลโปร่งใสหรือไม่ อย่างไร?	TRANSPAREN CY	มีการแบ่งสรรปันส่วนให้กับผู้บริหารหรือใครต่าง ๆ เพราะการประเมินมีผู้เกี่ยวข้องอยู่สามฝ่าย ทั้งผู้ประเมิน ผู้บริหาร และข้าราชการ พอเห็นเงินก็อาจจะเกิดความโลภเกิดปัญหาตามมา ส่วนข้าราชการหลายแห่งก็บอกว่าเป็นสินน้ำใจให้ผู้ประเมินบ้าง ให้ผู้บริหารบ้าง บางแห่งให้สภาพด้วยเพราะอนุมัติงบประมาณ บางแห่งบอกได้น้อยดีกว่าไม่ได้ น่าจะเกิดการฮั้วกันมากกว่า ท้องถิ่น สามารถที่จะควบคุมและตั้งค่าใช้จ่ายตนเองได้ ก็กลับกลายเป็นช่องทางในการทุจริตหลายเรื่อง
6. มีความคิดเห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ อย่างไร?	REFORM	คนที่ทำงานมากอาจจะมีความรู้สึกว่าทำงานมากแต่ทำไม่ได้เท่ากับคนที่ไม่ได้ทำ อาจจะทำให้เข้มข้นกว่าเดิมสักนิดหนึ่งก็น่าจะดีขึ้นเพิ่มตัวชี้วัดเพิ่มขึ้น หรือเน้นให้มากขึ้น บางหัวข้อในแบบประเมินที่จะต้องแยกออกที่ไม่ต้องประเมินสำหรับ อบจ. หรือไม่ต้องประเมินสำหรับ อบต. หรือเทศบาล น่าจะมีการประเมินผลงานเป็นรายบุคคลที่มีการประเมินอย่างจริงจัง เน้นเรื่องประสิทธิภาพ เรื่องผลงาน ในเชิงประจักษ์ที่จับต้องได้ควรจะปรับปรุงให้ครบประเด็นในการประเมินผลให้สมบูรณ์ ควรจะปรับปรุงใหม่เรื่องระเบียบการออกโบนัส เพราะมันทำให้เกิดความเสื่อมถ่วงทางข้าราชการระหว่างข้าราชการอื่นกับข้าราชการท้องถิ่น
7. มีความคิดเห็นว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมประเมินผลหรือไม่ อย่างไร?	PARTICIPATE	ถ้าเขาเห็นตัวเลขของการจ่ายเงินโบนัสนั้น มันอาจจะไม่เข้าใจกันทุกคน ผู้นำท้องถิ่น หรือว่าองค์กรสตรีต่าง ๆ กับกลุ่มอาชีพ คือตรงนี้เป็นเครื่องวัดตัวเราอย่างดีเหมือนกัน แต่ประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้เรื่องนี้พอสมควร หรือต้องเข้าใจอย่างแท้จริง คนที่จะประเมินดีที่สุคน่าจะเป็นท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่มากกว่า ประเมินโดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน คู่วามีผลโหม ทำงานคุ้มค่าโหม สมควรที่จะได้โบนัสขนาดไหน

## ตารางผนวก 4 (ต่อ)

ประเด็นข้อคำถาม การสัมภาษณ์	CODE	หมายเหตุ
8. มีข้อเสนอแนะหรือไม่ อย่างไร?	SUGGESTION	น่าจะมึลัทธิกฎของการทำงานของแต่ละรายบุคคลเข้า มาร่วมด้วย แดกเรื่องของกลุ่มของโบนัสให้มากขึ้นมี การตั้งเกณฑ์ให้รัดกุม ออกระเบียบมาให้ถูกต้อง ข้าราชการ และลูกจ้างทุกคนต้องตระหนักว่า ทุกคน จะต้องปฏิบัติงานให้เกิดความเข้มแข็ง ต้องสร้าง จิตสำนึกให้ควบคู่กันไปด้วย ถ้ามีผลงานมี ประสิทธิภาพประสิทธิผลก็ให้เงินเป็นสิ่งจูงใจ ควร จะใช้เงินเหลือจ่ายจากงบประมาณประจำปี เพราะถ้า สามารถประหยัดงบประมาณได้มากเท่าไรก็จะ ได้รับ โบนัสเพิ่มขึ้น สำคัญที่สุดคือกฎระเบียบของ ส่วนกลางที่กำหนดไว้
9. มีความคิดเห็นว่าคุณจะ ให้มีหรือไม่อย่างไร?	SHOULD	ควรจะมี แต่ควรจะปรับหลักเกณฑ์ เพราะที่จริงแล้ว ก็คือเหมือนเป็นสิ่งล่อใจในการทำงานของพนักงาน แต่ว่าหลักเกณฑ์ก็ต้องชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ความจริงแล้วการที่มีการประกวดเพื่อรับรางวัลจาก รัฐบาลในแต่ละปีจะดีกว่า ให้คนไหนทำงานดีเด่น ทำงานเสียสละ เพื่อชุมชน เพื่อหน่วยงาน เพื่อองค์กร นั้นจริงๆ ถ้าเขาทำงานดีแล้ว ได้เงินดีก็จะสามารถ พัฒนาชาวบ้าน ก็กลับมาสู่ชาวบ้านได้เหมือนกัน
10. ข้อค้นพบ	AMOUNT	บางครั้งส่วนอื่นดูแล้วเหมือนจะมากเกินไป แต่ถ้าไม่มี ก็ไม่เป็นไร วิธีการทำงานมันแตกต่างกัน จะมีมากมี น้อยก็ต้องมี การพิจารณาจ่ายตามจำนวนสักขั้นหนึ่ง ขั้นครึ่ง สองขั้น น่าจะเหมาะสม แต่ทุกวันนี้ตัวนี้เป็น เรื่องที่ยิ่งที่สุด แต่ก็เพราะเงินที่ได้มาเหมือนได้เปล่า จะ จ่ายแค่ครึ่งเท่า หรือว่าเท่าไรก็ได้ ไม่น่าจะมากมาย ขนาดนี้ ให้หรือไม่ให้ก็ได้ ถ้าให้ก็ไม่น่าจะมีสอง เท่า

**ภาคผนวก จ**

**รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำรูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งที่ 1**  
**วันที่ 16 กันยายน 2556 เวลา 9.00 – 12.00 น.ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3**  
**วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่**

ตารางผนวก 5 รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำรูปแบบในการกำหนดประโยชน์  
 คอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่  
 ครั้งที่ 1 วันที่ 16 กันยายน 2556 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3  
 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่

ที่	ชื่อ – สกุล	ตำแหน่ง/ที่ทำงาน
1	ผู้แทนนายผดุงศักดิ์ หาญปรีชาสวัสดิ์	ท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่
2	นางมนัสนันท์ นิธิไกรโรจน์	สำนักงานศึกษาธิการภาค 1
3	นางแสงทอง คำปันทนา	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8
4	นางจันทร์เพ็ญ เชียงแรง	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
5	นายวุฒิพงษ์ พรหมทวี	ปลัดเทศบาลเมืองแม่โจ้
6	ดร.อุบล ะไวทย์ณะวิชัย	ปลัด อบต.คอนแก้ว
7	นายชัยยงค์จอมเมื่อด	ประธานสภาเทศบาลตำบลแม่แฝก
8	อ.ดร.ธรรมพร ดันตรา	รองผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์
9	นางสาวกรรณิการ์ ต๊ะเปา	นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
10	นายภาณุวิชญ์ จันไสย	เลขานุการนายกเทศบาลตำบลป่าไผ่
11	นางสาวฤดีกร เดชาชัย	ภาคประชาชน
12	นางกฤษณา กาเผือก	ภาคประชาชน
13	นายณัฐดนัย ประเทืองบริบูรณ์	วิทยาลัยบริหารศาสตร์

**ภาคผนวก ฉ**

**รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำรูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งที่ 2  
วันที่ วันที่ 12 มิถุนายน 2557 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3  
วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่**



ตารางผนวก 6 รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมระดมสมองเพื่อจัดทำรูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ครั้งที่ 2 วันที่ วันที่ 12 มิถุนายน 2557 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่

ที่	ชื่อ – สกุล	ตำแหน่ง/ที่ทำงาน
1	อ.ดร. สมคิด แก้วทิพย์	ผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์
2	อ.ดร.ฟ้าวิกร อินลวง	นักวิชาการด้านการจัดการ
3	นายธนกร ชัดสีใส	ท้องถิ่นอำเภอสันทราย
4	นางศิริพันธุ์ วิรัตน์เกษม	เกษตรอำเภอแมริม
5	นายธีรนิคย์ ไชยบุญชู	กำนันตำบลป่าไผ่
6	นายสมทบ นันทะเสน	นายกอบต.แม่สา
7	นางภีรภาวป์ภัสสณฑ์พันธ์	ภาคประชาชน
8	อ.ดร.ธรรมพร ตันตรา	รองผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์
9	นางวิสุดาพร บุญทวี	ภาคประชาชน
10	นางสาวทิพย์วรรณ ฉัตรทอง	ภาคประชาชน
11	พันเอกปริญญา วีระศรีนารา	อาจารย์โรงเรียนข่าวกองทัพบก
12	นาพีรวัฒน์ ทูรา	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหนองจ่อม
13	อ.ดร.สถาพร แสงสุโพธิ์	รองผู้อำนวยการวิทยาลัยบริหารศาสตร์
14	นายสุรชัย คำแดง	รองนายกอบต.แม่สา
15	ร้อยตรีมนตรี ยอดดี	เลขานุการนายกอบต.แม่สา
16	นายณัฐดนัย ประเทืองบริบูรณ์	วิทยาลัยบริหารศาสตร์

ภาคผนวก ข

ประวัติผู้วิจัย

## ประวัติผู้วิจัย

<b>ชื่อ – สกุล</b>	นายณัฐดนัย ประเทืองบริบูรณ์
<b>เกิดเมื่อ</b>	22 กรกฎาคม 2516
<b>ประวัติการศึกษา</b>	<p>พ.ศ. 2528 – 2530 มัธยมศึกษาปีที่ 1-3 โรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย ลำปาง</p> <p>พ.ศ. 2521 – 2533 ประกาศนียบัตรวิชาชีพสาขาก่อสร้าง วิทยาลัยเทคนิคลำปาง จังหวัดลำปาง</p> <p>พ.ศ. 2534 – 2536 ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงสาขาก่อสร้าง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตภาคพายัพเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่</p> <p>พ.ศ. 2539 – 2547 สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงกรุงเทพมหานคร</p> <p>พ.ศ. 2548– 2550 สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร</p>
<b>ประวัติการทำงาน</b>	<p>พ.ศ. 2538– 2540 หน้าที่ส่วนผู้จัดการ หจก.รงคณาเพอร์เฟคโฮม</p> <p>พ.ศ. 2540– 2551 หัวหน้าส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สัน ช่วยราชการฝ่ายความมั่นคง ที่ว่าการอำเภอห้างฉัตรจังหวัดลำปาง</p> <p>พ.ศ. 2551–ปัจจุบัน นายช่างผังเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่</p>