

บทที่ 1

บทนำ

การกระจายอำนาจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้รับความสำคัญ และเกิดความชัดเจนขึ้นจากการปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ ภายหลังจากการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยมีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการบริหารประเทศ 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 เพราะ โดยทั่วไปมักมีขนาดเล็ก พอเหมาะที่จะทำให้คนรู้สึกเป็นตัวของตัวเอง เข้าใจและเข้าถึงคนอื่น ๆ ที่ร่วมกันประกอบเป็นการปกครองขนาดเล็กสามารถทำให้ท้องถิ่นเป็นการปกครองร่วมกันของประชาชน โดยตรงได้ง่ายขึ้น” (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 กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้จัดทำแนวทางการดำเนินการในการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 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

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

ความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบราชการ ด้วยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน และการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อเดือนตุลาคม 2545 เป็นไปเพื่อ การแก้ไขปัญหของการบริหารราชการแผ่นดินไทยที่สั่งสมมายาวนานนับศตวรรษ รัฐบาลจึงต้อง กำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีระเบียบแบบแผน และต้องยึดหลักประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ วัดผลจากคุณภาพในการให้บริการเป็นสำคัญ ลดภาพการทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ปฏิบัติคนแบบเจ้าขุนมูลนาย ใช้อำนาจหน้าที่อยู่เหนือประชาชน อีกทั้งการปฏิรูปครั้งนี้ยังให้ ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยกล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการ ทั้ง โครงสร้าง ภาระหน้าที่ บุคลากรรวมถึง งบประมาณที่ใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน มีการจัดทำคำรับรองปฏิบัติราชการซึ่งถือเป็น สัญญาในการปฏิบัติงานของบุคลากร (จิรวัดณ์ รจนาวรรณ, 2546: 5-142) และมีการสร้างสิ่งจูงใจ ใหม่ในภาครัฐ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของ “เงินรางวัลประจำปี” คือหากปฏิบัติหน้าที่ได้ผลตามเป้าหมาย จะได้รับการยกย่องชมเชยและได้รับเงินรางวัลโบนัสเป็นผลตอบแทน หากปฏิบัติงานไม่เป็นไป ตามสัญญาคำรับรอง อาจทำให้ได้รับคำตำหนิติเตียนถูกลดหรือลดโบนัส 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 ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นการสร้างสิ่งจูงใจแก่ข้าราชการโดยมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนอย่างเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน และตอบแทนข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ประกอบกับเพื่อจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบราชการและธำรงรักษานุเคราะห์ที่มีคุณภาพให้อยู่ในระบบราชการ พร้อมทั้งปรับปรุงรูปแบบการให้ค่าตอบแทนพิเศษโดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงาน ที่เป็นการเชื่อมโยงค่าตอบแทนกับผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการ (กัลยาณี คุณมี, 2551: 108)

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

ในส่วนของ อปท. นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีแนวทางและสั่งการให้ 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 คุ้มมี, 2551: 110-111)

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปมีการดำเนินงาน โดยมีได้มุ่งเพื่อการค้าขายหรือมุ่งหวังผลกำไร (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. ดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการเช่นเดียวกับการให้รางวัลประจำปีของภาครัฐอื่น 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 ซึ่งหากนับเพียงรายได้ที่จัดเก็บเอง ไม่รวมเงินอุดหนุน งบประมาณในแต่ละปีจะมีจำนวนไม่มากในแต่ละแห่ง ส่งผลให้การจ่ายค่าตอบแทนจูงใจยังคงคลุมเคลือประกอบกับมุมมองต่อประสิทธิภาพในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับบุคลากรภาครัฐต่ำกว่าภาคเอกชนเมื่อเปรียบเทียบกับ (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 หรือจัดให้มีก็เป็น การแต่งตั้งคนหน้าเดิมๆ ในการตรวจรับงานจ้าง 5) ได้แต่งตั้งประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อ จัดจ้าง ตรวจรับงานจ้างบางส่วน ยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนและทุกฝ่าย” (โกวิทย์ พวงงาม, 2549: 5-6) ประกอบกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินรางวัลของ อปท. ไม่ว่าจะเป็นการที่ ผู้บริหาร อปท. ไม่จ่ายเงินรางวัลให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือจ่ายให้แต่ไม่เป็นไปตามที่พนักงาน ส่วนท้องถิ่นเสนอ หรือการที่ผู้บริหาร อปท. เรียกเงินบางส่วนจากเงินรางวัลที่พนักงานส่วน ท้องถิ่นได้ หรือการตัดสินใจบนต่อคณะกรรมการประเมินหรือคณะกรรมการประเมินเรียกเงินเพื่อ ผลในการประเมิน ในขณะที่ ข้อมูลจากการที่ผู้วิจัยสอบถามประชาชนทั่วไปในเรื่องนี้ ปรากฏว่า การจ่ายเงินรางวัลของ อปท. ประชาชนผู้เสียภาษีจำนวนมากยังไม่ทราบ และมีการตั้งคำถามว่า อปท. นำเงินงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นมากำหนดเป็นเงินรางวัลหรือไม่ เป็นต้น

จากสาเหตุปัญหาข้างต้นจึงเกิดข้อสงสัยในประเด็นสำคัญว่าการจัดสรรเงินรางวัล เพื่อเป็นสิ่งจูงใจกับการบริหารงานของ อปท. นั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ นอกจากนั้นยังมี ข้อสงสัยในประเด็นที่ว่า หลักเกณฑ์การประเมินผลมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการ บริหารงานของ อปท. หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากกลไกการตอบแทนที่บุคลากรในองค์กรจะได้รับ ในรูปของเงินรางวัลประจำปีต้องผูกโยงกับผลของการปฏิบัติงานขององค์กรตามแนวคิดการ จัดสรรสิ่งจูงใจและแรงจูงใจ ขณะที่ Victor Vroom ได้ให้ความเห็นว่า “แม้บุคคลนั้นๆ จะทุ่มเท ทำงานหนักเท่าไร หากความพยายามของเขาไม่ทำให้ได้มาซึ่งผลตอบแทน เช่น หากเขารู้สึกว่า เงินเดือนของเขาถึงขั้นสูงสุดแล้ว ก็จะเกิดภาวะขาดแรงจูงใจ” (กนิษฐ์ ฉินสิน, 2552: 63) ประกอบ กับจากแนวคิดของ Stephen Goldsmith และ William D. Eggers ที่ให้ความเห็นเรื่องค่าตอบแทนจูง ใจไว้ว่า “ค่าตอบแทนจูงใจที่เป็นตัวเงินควรมีโครงสร้างที่สนับสนุนให้เกิดคุณภาพ การลดต้นทุน ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การบริหารโดยยึดค่าตอบแทนจูงใจ เป็นหลัก ถูกออกแบบขึ้นไม่เพียงแต่เพื่อลดค่าใช้จ่าย แต่ต้องมีการพัฒนาคุณภาพไปพร้อมๆ กัน” (จักร ดิงศภัทย์, 2547: 254)

จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงของ อปท. เมื่อนำเอาแนวคิดการบริหารมุ่ง ผลสัมฤทธิ์และแนวคิดแรงจูงใจมาประกอบการศึกษา จะเห็นได้ว่ายังไม่มีคำอธิบายในเรื่องดังกล่าว อยู่หลายส่วน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดคำถามในการศึกษาครั้งนี้ดังต่อไปนี้

1. การจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีแนวคิดพื้นฐานอย่างไร
2. หลักเกณฑ์และวิธีการการจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

3. ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนในกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

4. รูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

จากข้อคำถามเบื้องต้นสามารถกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยได้ดังนี้

1. เพื่อทราบถึงปรัชญาและแนวคิดพื้นฐาน ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่ออธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. เพื่อระบุถึงผลที่เกิดจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีที่มีต่อความสามารถในการบริหารภายในองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่ ในมิติด้าน แรงจูงใจ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กร

4. เพื่อนำเสนอข้อเสนอที่ควรจะเป็นของรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่

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 ที่มีรากฐานและพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน 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 อำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ 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

การวิจัยเอกสาร โดยการเก็บรวบรวมข้อมูล

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 และสัมภาษณ์แบบ ไม่มีโครงสร้างใน ประเด็นการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีจากผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ข้าราชการอื่น ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในสถานที่ต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้พบกับบุคคลเหล่านี้ โดยผู้วิจัยจดบันทึกความคิดเห็น รวมถึงสังเกตการใช้ น้ำเสียง การแสดงออกทางสายตา และอาการปฏิกิริยา ของแต่ละบุคคลที่ระหว่างการสนทนา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาควบคู่ไปกับวิธีการอื่นๆ เช่น ข้อมูลจากพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สนทนาด้วย อารมณ์ดีพอ 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

รวบรวมข้อมูลทุกข้อมุมุมิ แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ มาค้นหาบทสรุป 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 โดยการนำบทสรุปจากการสังเคราะห์ข้อมูลและการตรวจสอบโดยวิธีการสนทนากลุ่ม มาเขียนบรรยายในลักษณะพรรณนาความ และเขียนเป็นรูปเล่มรายงาน โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นบท 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 ได้รับองค์ความรู้และแนวทางในการพัฒนาองค์กรตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่กล่าวถึงการบริหารองค์กรเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ และแนวทางการบริหารบุคลากรให้มีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

นิยามศัพท์ทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง หน่วยงานตามระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร พัทยา และหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษานี้ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนตำบล เทศบาล ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หมายถึง หน่วยงานที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นนับตั้งแต่พ.ศ.2476 ในชื่อ สภาจังหวัด และมีการปรับปรุงระเบียบข้อกฎหมายจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546

องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล 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

ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรเพื่อปฏิบัติตามภารกิจให้เกิดประโยชน์ และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดต่อภารกิจของ อปท.

ประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จของภาครัฐ คือการมุ่งสร้างความกินดีอยู่ดี ความสงบสุข และความพึงพอใจให้แก่ประชาชน

ปรัชญา หมายถึง องค์ความรู้ที่เกิดจากการค้นหาคำตอบ ของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การค้นหาคำตอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการไทย ด้วยการนำระบบค่าตอบแทนจูงใจมาใช้เพื่อให้เป็นสิ่งกระตุ้นการทำงานของบุคลากร ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดพื้นฐาน หมายถึง ประวัติความเป็นมา ข้อเท็จจริง หลักการ ทรรศนะ กฎหมาย หรือมติ ที่นำมาสนับสนุนให้เกิดแนวทางในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักเกณฑ์และวิธีการ หมายถึง ระเบียบปฏิบัติและวิธีดำเนินการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี รวมถึงการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลจากการจ่ายเงินรางวัลประจำปี—หมายถึง ผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นภายหลังจากการจ่ายเงินตามแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบ หมายถึง การสรุปผลและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างสอดคล้องกับการบริหารราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง ผู้ที่ผ่านการบรรจุแต่งตั้งตามระเบียบราชการและปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายถึง ผู้ที่ผ่านการบรรจุแต่งตั้งตามระเบียบราชการและปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเรียกว่าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในเทศบาล หรือเรียกว่าพนักงานเทศบาล