

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 แนวคิดคุณธรรมจริยธรรมของผู้ประมิน
 - 1.8 แนวคิดประชานิยม
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตอนที่ 1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการจัดการภาครัฐ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. ปรัชญาของการบริหารรัฐจากองค์ความรู้ทางทฤษฎีองค์การและการบริหาร

ปรัชญาทางการบริหาร 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 การพัฒนาทางการบริหารจึงเกิดขึ้นนับจากการตั้งถิ่นฐานและทำการเกษตรกรรมเพื่อการเก็บตุนอาหารและการสร้างป้อมปราการให้แข็งแรงเพื่อป้องกันภัยจากธรรมชาติและผู้คุกคาม ในขณะที่การบริหารจำเป็นต้องมีขั้นขั้นในการบริหารเพื่อจัดการประสานงาน การใช้อำนาจบังคับบัญชาและมอบหมายงานให้คนอื่นทำอย่างเหมาะสม ดังที่ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ ระบุว่า “ปรัชญาของการบริหารภาครัฐจะมีลักษณะเป็นระบบราชการก็ต่อเมื่อมีการจัดโครงสร้างเอาไว้เฉพาะ ซึ่งเป็นการออกแบบมาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับการบรรลุเป้าหมายของระบบราชการ ได้แก่ การมีขั้นขั้นอย่างถาวรทำหน้าที่เฉพาะ 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 เพื่อให้มีคนรับผิดชอบในกระบวนการของงาน ในองค์การทั้งระบบ 2) การแบ่งงานกันทำตามแนวตั้งหรือมีการใช้สายการบังคับบัญชา และมีผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับจนถึงระดับสูงสุด เพื่อควบคุมให้การทำงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วม ไม่ใช่ผลประโยชน์เฉพาะส่วนของแต่ละหน่วยงานย่อย 3) การยึดหลักกฎหมายและบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร 4) มีกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการควบคุมการทำงาน เพื่อให้การทำงานมีความรวดเร็วขึ้น 5) การเลื่อนตำแหน่งตามหลักอาวุโสและความสามารถ ให้สอดคล้องกับวงจรชีวิตของสมาชิก เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงขององค์การ 6) การแยกผลประโยชน์ส่วนตัวจากผลประโยชน์องค์การ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานเพื่อผลประโยชน์รวมขององค์การ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นผลงานยิ่งใหญ่ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างหลักการพื้นฐานใหม่ให้กับปรัชญาของการบริหารภาครัฐของ Max Weber ซึ่งเป็นไปเพื่อให้การทำงานขององค์การขนาดใหญ่มีระบบที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุมีผลและอาศัยรากฐานของกฎหมายเป็นหลักในการทำงาน ต่อมาจึงได้มีการนำไปใช้ในยุโรปและขยายตัวไปทั่วโลกจนถึงปัจจุบัน (วรเดช จันทรศร, 2544: 27-29) Max Weber ยังเชื่อว่าโครงสร้างแบบระบบราชการสามารถจัดความไม่แน่นอนได้ เขามองว่า องค์การที่ดีต้องมีโครงสร้างและเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีความเป็นทางการระหว่างความเชี่ยวชาญในตำแหน่งงานนั้นๆ มีระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนเพื่อกำหนดพฤติกรรม และให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ที่ขึ้นกับตำแหน่งมากกว่าตัวบุคคล (อุดม ทุมโฆสิต, 2545: 13) จึงกล่าวได้ว่า Max Weber เป็นบุคคลแรกที่เสนอตัวแบบของระบบราชการในอุดมคติขึ้นมา ซึ่งเขามีความเชื่อว่า “ตัวแบบดังกล่าว เป็นตัวแบบขององค์การที่มีความน่าพึงพอใจมากที่สุด เพราะสามารถนำมาซึ่งความถูกต้องแม่นยำ (Precision) ความต่อเนื่อง (Continuity) ความเข้มงวด (Strictness) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) รวมถึงการให้การปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเสมอภาคกันและไม่มีลักษณะเป็นการส่วนตัว (Impersonality) ความมีลักษณะเป็นวิชาชีพของข้าราชการ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีสายการบังคับบัญชาตลอดกันตามลำดับชั้น เป็นคุณสมบัติขององค์การรัฐที่ต้องการ” (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2546: 12-13)

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

มุ่งทำประโยชน์ให้กับประชาชน ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม ประกอบกับให้มีระบบการแต่งตั้งที่มีคุณธรรม (Merit Appointment) เพื่อให้เกิดผลประโยชน์กับรัฐโดยรวมเป็นสิ่งสำคัญ ป้องกันการก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มธุรกิจเอกชนเฉพาะกลุ่ม ซึ่งใช้อำนาจครอบงำข้าราชการ Wilson ยังเห็นว่าการบริหารราชการควรเน้นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีลักษณะคล้ายกับการบริหารธุรกิจที่ปราศจากอคติทางค่านิยม เน้นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก การจะพัฒนาการบริหารภาครัฐจะต้องมีการศึกษาวิจัยในเชิงเปรียบเทียบระบบบริหารของประเทศต่างๆ จึงจะสามารถพัฒนาการบริหารภาครัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน Wilson ยังชี้ให้เห็นว่าการศึกษากิจการบริหารควรจะมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ แสวงหาวิธีที่จะนำเอาการปฏิบัติอย่างไร้มาใช้ในการบริหารระบบราชการ (วรเดช จันทรศร, 2544: 30-31)

นักวิชาการที่กล่าวถึงอีกท่านหนึ่งได้แก่ Frederick Taylor ที่นำเอาแนวคิดวิธีการวิทยาศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการ ซึ่งผลงานอันเป็นที่รู้จักและยอมรับกันอย่างกว้างขวางคือ “การจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์” โดยนำมาใช้ในการวิเคราะห์ว่าจะทำงานอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด Taylor ได้คิดถึงหลักการเคลื่อนไหวและเวลาที่ใช้ไป (Time and Motion Study) มาทดลองและปรับใช้ในองค์การ ด้วยการแสวงหาวิธีการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเวลาน้อยที่สุด และสรุปว่าสิ่งที่เขาทดลองปรับเปลี่ยนและนำมาใช้คือ วิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One Best Way) สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งตามแนวคิดของ Taylor คือ ระบบการจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชิ้นหรือตามผลงาน (Piece Rate System) เป็นการให้ความสำคัญของคณงานด้วยการกระตุ้นจากค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นตัวเงิน ซึ่งคณงานได้รับการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเมื่อพวกเขาทำงานได้เกินกว่ามาตรฐาน (อุดม ทุมโฆสิต, 2545: 6) Taylor ทุ่มเทกับการศึกษาถึงวิธีการที่ทำให้ได้ผลผลิตมากที่สุดภายใต้การใช้พลังงานและทรัพยากรต่ำที่สุด นั่นก็คือประเด็นที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเมื่อมีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ตามทัศนคติของ Taylor มีหลักการพื้นฐานว่า “ 1) ต้องทดแทนวิธีการบริหารที่ไร้หลักเกณฑ์ โดยใช้ระบบและมาตรฐานในการบริหาร 2) ต้องมีการคัดเลือก สรรหา และอบรมคณงานอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ 3) ต้องมีการร่วมมือประสานงานระหว่างฝ่ายจัดการคณงานเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายของงาน 4) ต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่วางแผนและให้การปรึกษา และฝ่ายคณงานที่งานด้านการปฏิบัติการ” (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552: 28)

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

– ทฤษฎีองค์การ จาการากฐานขององค์การขนาดใหญ่ของ Max Weber ได้มีการพัฒนาการศึกษาขยายไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับองค์การรูปนัย (Formal Organization) ผลงานเหล่านี้เป็นผลงานของนักสังคมวิทยาเป็นส่วนใหญ่ Robert K. Merton ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างและระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดขององค์การขนาดใหญ่ ภายใต้ข้อเสนอของ Max Weber นั้น หากได้ครอบงำในการปฏิบัติงานที่แท้จริงของข้าราชการไม่ ยิ่งกว่านั้นการมีกฎเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับที่เคร่งครัดจะเป็นผลร้ายต่อองค์การมากกว่าจะเป็นหลักการพื้นฐานที่ทำให้้องค์การมีประสิทธิภาพ ผลงานของ Victor A. Thompson ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาขององค์การขนาดใหญ่ซึ่งทำให้พฤติกรรมของข้าราชการเบี่ยงเบน องค์การยิ่งใหญ่นวัตกรรมทางการบริหารยิ่งยากที่จะเกิดขึ้นได้ ผลงานของ C. Northcote Parkinson ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานราชการขยายตัวไม่ช้า เพราะความจำเป็นทางด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น แต่เพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการเอง แต่ผลงานที่สะท้อนหลักการพื้นฐานที่ตรงข้ามกับ Weber ในยุคหลังๆ ยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีองค์การชั่วคราว ในลักษณะขององค์การแบบโครงการ (Project Organization) และการแตกเซลล์้องค์การขนาดใหญ่ออกเป็นองค์การขนาดเล็กเพื่อให้เกิดการคล่องตัวและกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ทางด้านนวัตกรรมองค์การ

วิทยาการจัดการจาการากฐานผลงานของ Max Weber ที่กล่าวถึงการบริหารภาครัฐ ได้ขยายขอบเขตไปสู่การนำวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ประยุกต์เพื่อแก้ปัญหาทางการบริหาร เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรและการวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ปัจจุบันได้ขยายไปสู่การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงานจัดการระบบสารสนเทศ มาเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารเพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพของการบริหารทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ

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

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

นโยบายสาธารณะ มีรากฐานพัฒนามาจากผลงานโดยส่วนหนึ่งของ Woodrow Wilson ซึ่งนักวิชาการในยุคหลังเห็นว่า ฝ่ายข้าราชการมีบทบาททั้งทางด้านการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติในสภาพความเป็นจริง การบริหารภาครัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารด้วย จากแนวความคิดดังกล่าวจึงมีการพัฒนาองค์ความรู้ของการบริหารภาครัฐทั้งในส่วนของทฤษฎีการกำหนดนโยบาย แนวทางการกำหนดนโยบายที่ดี การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบายและการปรับปรุงนโยบาย ปรัชญาของการบริหารภาครัฐจากองค์ความรู้ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ได้มุ่งหลักการพื้นฐานไปที่ การทำอย่างไรจึงจะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ 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 แต่ยังไม่มียุคใดที่จะมีความสมบูรณ์ในการบริหารระบบราชการ ดังนั้นการพัฒนาการบริหารภาครัฐจึงเป็นการจัดระบบการบริหารในองค์กรให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการทำงานที่คล่องตัว ในสถานะที่ทรัพยากรต่างๆ มีแนวโน้มที่จะลดน้อยลง องค์กรจึงจำเป็นต้องหาวิธีขับเคลื่อนให้เร็วขึ้น ซึ่งการปรับระบบการบริหารให้คล่องตัวขึ้น จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่การบริหารภาครัฐต้องมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จได้ หากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม

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

2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้พัฒนาขึ้นมาในยุโรปพร้อมๆ กับการก่อตัวขึ้นของ รัฐประชาชาติ (Nation State) และการปฏิวัติอุตสาหกรรม อาจกล่าวได้ว่าการปกครองและการ บริหารรัฐประชาชาติต้องการกลไกของรัฐที่มีความเข้มแข็ง และในขณะเดียวกันการปฏิวัติ อุตสาหกรรมที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งองค์การ ที่มีลักษณะเป็นระบบราชการสมัยใหม่เช่นกัน (ธงชัย 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 การมุ่งปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความทะเยอทะยาน ใหญ่โตไปสู่องค์การที่มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาด มากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้าย ได้แก่ การปรับ รูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงิน และความเป็นอิสระทางการจัดการ (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 และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์การและในระดับบุคคล 4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน ระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ 5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2541: 45-46) ในขณะเดียวกันภาครัฐต้องหันมาทบทวนตัวเองว่า สิ่งใดควรทำ และสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ ถึงแม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ในการนำแนวคิดมาปรับใช้ ควรพิจารณาถึงการนำไปปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ลักษณะเด่นของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงอยู่ที่ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แยกไม่ออกจากบริบทของวิกฤตการณ์ที่ร้ายแรง เพราะวิกฤตการณ์เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการยังเป็นหัวใจของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากเหตุผล 4 ประการ คือ 1) ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะทำให้รัฐเล็กลง ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง 2) การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้สำเร็จ 3) การวัดผลงานเป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นการทำงานของระบบราชการใหม่ จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาณการทำงานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้ 4) ประเด็นทางการเมือง ที่เกิดจากการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติ ปรากฏว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การต่อต้านของฝ่ายการเมือง แต่ปัญหาอยู่ที่การต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์การ และการต่อต้านสิ่งที่จะมาทำลายความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2546: 56-57)

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อการพัฒนาประบบราชการให้เป็นระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งสามารถทำงานตอบสนองการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในศตวรรษที่ 21

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

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เริ่มเป็นที่แพร่หลายผ่านหนังสือชื่อ Reinventing Government ซึ่งเขียนโดย David Osborne และ Ted Gaebler ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1992 ในหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยปรัชญาและแนวความคิดเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารรัฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิด “วาระการปฏิรูประบบราชการ” (Reform Agenda) เพื่อแก้ปัญหาความล้มเหลวของระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และมุ่งหวังให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นหรือผู้เอื้ออำนวยความสะดวกที่จะเป็นผู้ดำเนินงานเองทุกเรื่อง (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) (ผจญจิตต์ วงศ์ธีรญาณเดช, 2550: 123) การปฏิรูประบบราชการในช่วงศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และ

ทำให้เห็นเส้นแบ่งแยกระหว่างแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมกับการบริหารยุคปฏิรูป ด้วยการนำแนวคิดจากสายเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยมจากภาครัฐกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ รัฐจำเป็นต้องเสียละอำนาจการบริหารปกครองบางอย่าง มอบอำนาจให้ประชาชนและหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วยเหลือแบ่งปันผลประโยชน์และความเสี่ยงในการสร้างบริการภาครัฐที่มีคุณค่าการบริหารในศตวรรษที่ 21 (อัมพร ชำรงลักษณ์, 2553: 34)

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

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

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการระบบการปฏิรูปราชการ เป็นการมองถึง แนวโน้มในการนำเอาเทคนิควิธีการในหน่วยงานของภาครัฐกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ เนื่องจากภาค ภาครัฐกิจเอกชนได้รับแรงกดดันจากการแข่งขันทางธุรกิจ ที่มุ่งหวังผลกำไร และผลสำเร็จขององค์การ ซึ่งหากองค์การอยู่ไม่ได้ บุคลากรในองค์การก็อยู่ไม่ได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้ภาครัฐต้องนำเอา เทคนิคและวิธีการใหม่ๆ จากภาครัฐกิจเอกชนมาสร้างระบบการแข่งขันให้เกิดขึ้นในระบบราชการ มากยิ่งขึ้น เพื่อให้บุคลากรในภาครัฐ ได้คำนึงถึงความสำคัญในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย อย่างเต็มที่

3. กระแสแนวคิดทางวิชาการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการ บริหารจัดการภาครัฐไทย

ผลจากการประชุมของ The Commonwealth Association For Public Administration and Management (CAPAM) ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากกว่า 50 ประเทศ เมื่อปี 1994 ได้สรุป องค์ประกอบหลักของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ ประชาชน 2) การลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน 3) การ กำหนดวัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล 4) การสร้าง ระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบ คุณธรรม และเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้ บรรลุวัตถุประสงค์ 5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงาน ของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ซึ่งหลักการทั้งหมด ได้นำมาพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาาระบบราชการไทยที่สะสมมานาน อันได้แก่ ปัญหาความอ่อนด้อย และไร้ประสิทธิภาพของระบบโครงสร้าง กระบวนการบริหารและการตัดสินใจ ชับซ้อน มีพิธีการ (Red Tape) ล่าช้า และเกิดความไร้ประสิทธิภาพ ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ปัญหาการบริหาร แบบรวมศูนย์อำนาจ ปัญหากำลังคนไม่มีคุณภาพ เนื่องจากข้าราชการมักเข้าใจผิดคิดว่าตนมีความรู้ เพียงพอและเหนือประชาชน ทำให้ไม่หาความรู้เพิ่มเติม ไม่ทันโลก ไม่ทันเหตุการณ์ คิดว่าตนมี ความสามารถเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติ ไม่พอใจงานที่รับผิดชอบ ขาดความสนใจและตั้งใจ ทำงาน ทำให้งานไม่ได้ผล ปัญหาค่าตอบแทนไม่เหมาะสม เมื่อเทียบกับค่าตอบแทนของเอกชน และปัญหาการกระจายและเทคโนโลยีไม่ทันสมัย ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของ สภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที (ผจงจิตต์ วงศ์ธีรญาณเดชะ, 2550: 121-124) ซึ่ง (สมใจ สังข์เสตมปี, 2553: 126) ระบุว่า การบริหารงานภาครัฐ กลไกระบบราชการนับเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ ไปสู่การปฏิบัติและส่งมอบการบริการของภาครัฐสู่ประชาชน

ดังนั้น กลไกระบบราชการจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในให้มีความยืดหยุ่น และก้าวทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ที่ได้นำเข้ามาช่วยให้การประสานงานและประสานความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐไปในทิศทางเดียวกัน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้นำแนวคิดทางวิชาการมาใช้ในการอธิบายและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วย

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

2. แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) แนวคิดนี้เป็นวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชน ซึ่งเน้นเรื่องประสิทธิผล คุณภาพ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความรับผิดชอบ โดยการบริหารจัดการจะเหมือนกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (Business-like Approach) ที่การจัดการสมัยใหม่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ หรือการบริหาร โดยยึดวัตถุประสงค์ รวมถึงการกำหนดกลยุทธ์และเครื่องมือของการปฏิรูประบบราชการผ่านมโนทัศน์ การลดขนาดกำลังคนภาครัฐและตัดทอนงบประมาณ การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมาบริการ รวมทั้งพยายามนำเทคนิควิธีการจัดการของภาคธุรกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ อาทิ การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) การรี้อปรับระบบ (Re-Engineering) การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน การตรวจสอบผลการดำเนินงาน และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

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

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

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

สรุปโดยรวม จากสภาพการและเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องของภาครัฐ ที่ก่อให้เกิดความสับสนซับซ้อนมากขึ้น ไม่ได้เป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างทางการบริหารภาครัฐเท่านั้น แต่สะท้อนถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในการบริหารของภาครัฐ การศึกษาถึงการบริหารระบบราชการไทย โดยเชื่อว่าการทำลายการผูกขาดของรัฐ และอาศัยการแข่งขันให้เกิดขึ้นในภาครัฐ จะทำให้เกิดการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ประโยชน์ก็จะตกอยู่กับประชาชน ผู้รับบริการมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น การวัดความสำเร็จของการบริหารภาครัฐจากผู้รับบริการ จะมีพัฒนาการเครื่องมือตัวชี้วัดความสำเร็จ ความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างไร ควบคู่ไปกับการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมให้กับประชาชน 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)

การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญที่ผ่านมาเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการบริหารงานภาครัฐจะดำเนินการตามกรอบดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติหน้าที่ของข้าราชการในการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนไว้ด้วย ซึ่งระบุว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม 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 และวัฒนธรรมการทำงานอย่างจริงจังรวมไปจนถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจ (Incentives) เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย 1) ต้องบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง 2) ต้องหวังผลสัมฤทธิ์ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน 3) ต้องมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ในการดำเนินการกิจการของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน 4) ต้องลดเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม 5) ต้องจัดระเบียบองค์กรทุกหน่วย โดยจะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ ขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ 6) ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก 7) ต้องประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการตรวจสอบ ติดตาม วัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

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

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

พันธมิตรเพื่อร่วมมือกันให้บังเกิดผลสำเร็จ โดยต้องให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์สาธารณะอันหมายถึงผลประโยชน์ ของประชาชนและสังคมส่วนรวม หรือเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างไร โดยการแสดงว่า ได้มีผลงานอะไรบ้าง ได้ให้บริการประชาชนในเรื่องใดบ้าง ผลงานหรือบริการเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตต่อการทำมาหากินของประชาชนอย่างไร และรัฐบาลต้องสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ว่า กิจกรรมที่ท่าลง ไปนั้นเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด

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

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

ปีณรสมาลากุล ฌ อยุรยา, 2546; สุพจน์ ทรายแก้ว, 2556; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540: 16; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546; สำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556)

สรุปโดยรวม การจัดการภาครัฐที่นับเริ่มตั้งแต่ยุคดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน เป็นการพยายามค้นหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบราชการ ให้ทันต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งแนวคิดทางวิชาการต่างๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการบริหารระบบราชการของไทย เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการบริหารนั้น เป็นการลดบทบาทและจำกัดขนาดขององค์กรและกำลังคนในภาครัฐ มุ่งเน้นการให้ความสำคัญในการให้บริการต่อประชาชน และการผลิตบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้กับประชาชน การมุ่งสู่ความเป็นเลิศของภาครัฐ ด้วยการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย ทันต่วงที่ต่อการแก้ไขปัญหา พร้อมกับเสนอทางเลือกใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น การถ่ายโอนภารกิจบางประการให้ภาคเอกชนทำ การมอบอำนาจ และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสร้างพลังอำนาจให้ภาคประชาชน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้น

ขณะที่การนำทฤษฎีทางการบริหารมาปรับใช้ในองค์กรของภาครัฐ มีความสำคัญเช่นเดียวกับภาคเอกชนที่มีการพัฒนาทางการบริหารไม่ได้มองแต่โครงสร้างขององค์กรเพียงเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์อีกด้วย เนื่องจากแนวคิดที่เชื่อว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรสำคัญที่สามารถทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่สร้างระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ต้องเป็นไปเพื่อให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยม ตลอดจนวัฒนธรรมของประเทศ ที่มีแนวโน้มจะปรับปรุงขนาดของภาครัฐให้เล็กลง ในขณะที่ต้องมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นของสังคมมากขึ้น ประกอบกับความสำคัญระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการในการบริหารภาครัฐ ควรจะรักษาระบบคุณธรรมให้มิอยู่ในบริบทของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจำเป็นต้องปรับรื้อราชการทั้งระบบ เพื่อให้เกิดรูปธรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การศึกษาถึงการยอมรับการเปลี่ยนแปลงในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของไทยในประเด็นที่น่าสนใจ เช่น การสร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตมากขึ้น มีการเรียกร้องปรับตัวเพื่อแสวงหาแนวทางใหม่ให้ตอบสนองสิ่งที่ท้าทาย เช่น การมีส่วนร่วม การให้อำนาจ การทำงานเป็นทีม การกำหนดตารางที่ยืดหยุ่น รวมถึงการสร้างนวัตกรรมในการบริหาร

ภาครัฐแนวใหม่ให้เกิดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดผลผลิตภาพในการดำเนินงาน เพื่อนำไปสู่บริการสาธารณะที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

ทฤษฎีองค์การสาธารณะ

พิทยา บวรวัฒนา (2541) อธิบายถึงเนื้อหาของทฤษฎีองค์การสาธารณะว่า แนวความคิดองค์การ (Organization) ตามความหมายขององค์การสาธารณะ (Public Organization) หมายถึงหน่วยงานของรัฐบาล (Governmental Agencies) ทั่วๆ ไป ประเภท สำหรับประเทศไทย องค์การสาธารณะ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจต่างๆ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การปกครองส่วนตำบล ไม่เพียงแต่หน่วยงานราชการฝ่ายบริหารเท่านั้นที่เป็นองค์การสาธารณะ หากแต่ยังรวมไปถึงหน่วยงานราชการฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย โดยแบ่งประเภทขององค์การตามลักษณะของนโยบาย ประกอบด้วย 1) องค์การสาธารณะที่ทำหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง (Distributive Public Organization) เช่น กระทรวงสาธารณสุขให้บริการด้านการสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการให้บริการการศึกษากรมตำรวจป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและจัดระบบการจราจร 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 กำหนดกฎหมายการค้าด้านธุรกิจโรงแรม ตลอดจนมอบหมายให้ข้าราชการมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแล ให้การค้าด้านธุรกิจโรงแรมเป็นไปตามกฎหมาย 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) ซึ่งองค์การภาครัฐยังทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและกติกาของสังคม เพื่ออำนวยประโยชน์และเพื่อทำหน้าที่ที่ที่องค์การภาคเอกชนไม่สามารถจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (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 (พิทยา บวรวัฒนา, 2541: 176; เทพศักดิ์ บุญรัตน์, 2549: 18)

สรุปโดยรวม การศึกษาเรื่องประสิทธิผลขององค์การที่มาจากการศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการนั้น การบริหารงานภาครัฐได้ถูกเรียกร้องให้เพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน มีความรับผิดชอบตลอดจนพัฒนาประสิทธิผลในการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอก ด้วยการผลักดันให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ พร้อมทั้งเห็นได้อย่างประจักษ์และจับต้องได้ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การ รวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การว่ามี ประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร เพื่อแสวงหามาตรฐานสากลที่ใช้วัดประสิทธิผลขององค์การ

แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

1. ความหมายของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ของรัฐบาลต่อประชาชน ที่จะต้องแสดงผลงานเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชน ว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างไร โดยการแสดงว่าได้มีผลงานอะไรบ้าง ได้ให้บริการประชาชนในเรื่องใดบ้าง ผลงานหรือบริการเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตต่อการทำมาหากินของประชาชนอย่างไร และรัฐบาลจะต้องสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ว่ากิจกรรมที่ทำลงไปนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประสิทธิผลและคุ้มค่าเพียงใด ซึ่งเทียบเคียงได้กับภาคเอกชนที่ประเมินผลงานจากกำไรของบริษัท 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 คีส์วัตต์มิงคูล, 2545: 156) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์คือวิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์การมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับ เป้าหมายที่กำหนด การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลการทำงาน 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 และเป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์กร โดยการวัดความก้าวหน้าของผลงานโดยอาศัยตัวชี้วัดดังกล่าวนั้น เป็นไปอย่างยืดหยุ่น และมีการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้ปฏิบัติงานจากฝ่ายบริหารอย่างเหมาะสม มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2549: 3-6)

2. แนวคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในอดีตรัฐบาลของสหรัฐฯ เน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎหมายระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมาย แต่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ของงาน โดยให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์กร ให้สอดคล้องกันไปในทางเดียวกับการกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานหลักใว้อย่างชัดเจนเป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์กร 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 และล้วนเป็นผลมาจากระบบงบประมาณในรูปแบบการวางแผนโครงการ (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 ดิษฐ์สวัสดิ์มงคล, 2545: 156)

3. การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2541) อธิบายว่า การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Monitoring) เป็นส่วนประกอบสำคัญของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากเป็นกระบวนการวัดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ว่าเป็นไปตามพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของงานที่ได้รับเริ่มโครงการ หรือบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงไร หากไม่มีการติดตามการปฏิบัติงานหรือโครงการที่ดำเนินการอยู่ ก็อาจไม่เป็นไปตามพันธกิจ เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้แล้วการติดตามผลการปฏิบัติงานยังเป็นการกำกับตรวจสอบ ให้การใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคุ้มค่าด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของโครงการและประสิทธิภาพในการให้บริการ เมื่อจัดเก็บอย่างสม่ำเสมอ มีความน่าเชื่อถือแล้ว จะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของผู้บริหารในการจัดสรรทรัพยากรและการตัดสินใจบริการงานขององค์กร โดยที่การติดตามผลการปฏิบัติงานสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับโครงการของรัฐได้เกือบทุกโครงการ การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของงานและคุณภาพของบริการเป็นประจำ จะช่วยให้ผู้บริหารโครงการและเจ้าหน้าที่มุ่งเน้นการทำงานเพื่อผลสัมฤทธิ์ที่ให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการ และจะเป็นแรงจูงใจเจ้าหน้าที่ให้สนใจทำงานมากขึ้น ซึ่งความสำคัญของการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานจะประกอบไปด้วย

1. ประโยชน์ของการติดตามผลการปฏิบัติงาน ที่จะช่วยในการตอบปัญหาหลักในการบริหารว่า องค์กรปฏิบัติงานได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการหรือไม่ มีกิจกรรมใดที่ผู้บริหารต้องให้ความสนใจเพิ่มขึ้น และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มีเหตุผลสมควรหรือไม่อย่างไร

2. ขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำระบบติดตามผลการปฏิบัติงานภายในส่วนราชการ หรือโครงการ ดังนี้

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

3. การกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ โดยที่ในการคํานึงกิจกรรมใดๆ จะต้องเริ่มต้นที่วัตถุประสงค์ว่าต้องการให้เกิดผลอะไร การกำหนดวัตถุประสงค์ คือการแสดงทิศทางของการดำเนินงานของโครงการนั้น โดยมีเป้าหมายของผลงานที่ต้องการจะได้รับ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเปรียบได้กับเข็มทิศช่วยชี้นำการทำงาน

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

5. การเลือกวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการต่อจาก การเลือกตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่า จะ ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้เกี่ยวกับตัวชี้วัดที่ได้วางแผนไว้

6. การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน เป็นความรับผิดชอบต่อโครงการ เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ที่จะได้จาก โครงการ 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 กิมเกตนอม, 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. การพัฒนาบุคลากรและองค์กร โดยที่ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานโครงการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมาย ภายใต้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้า ให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงานภายใต้ภาวะที่มีความคล่องตัว และมีและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ในขณะเดียวกันต้องมีระบบการพัฒนาอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญหลากหลายเพิ่มขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว 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 ขึ้นอยู่กับการสร้างตัวชี้วัดที่มีต่อผลการปฏิบัติงาน ที่มีความเที่ยงตรง เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย 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 มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสภาวะตรงกันข้ามกับ “การรวมอำนาจ” (Centralization) ซึ่งเป็นสภาวะการณ์ที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์กรของรัฐระดับบนสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกเรื่อง ความเข้าใจง่ายๆ แต่ตรงจุดก็คือ การกระจายอำนาจคือการกระจายและแบ่งปันอำนาจออกจากศูนย์กลาง ขณะที่การรวมอำนาจคือ การรวมอำนาจเข้าไว้ที่ศูนย์กลาง (จรัส สุวรรณมาลา, 2538: 9; ดวงมณี 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 สรุปรูปการกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีการระบุหน้าที่ในการดำเนินการ 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)

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

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ระบุว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บางอย่างเพื่อใช้อธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว/จัดสรร/แบ่งปันอำนาจรัฐ ในทางที่หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจ ในการดำเนินการทางสาธารณะ 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) และเมทแลนด์ (Maitland) เห็นว่า รัฐในอุดมคติหรือรัฐในอนาคตควรจะลดการผูกขาดอำนาจในการบริหารและการจัดการสังคม นักคิดพหุนิยมแบบอังกฤษเชื่อว่า เราต้องไม่อาศัยเพียงบุคคลที่เป็นพลเมืองมาเชื่อมต่อกับรัฐโดยตรงเท่านั้น ไม่ว่าในฐานะผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนในการแก้ไขปัญหาสังคม นักคิดเหล่านี้เห็นว่า อำนาจในการบริหารในการจัดการกับบ้านเมือง ควรเป็นอำนาจที่ช่วยกันรับหรือถือเอาไว้โดยกลุ่มต่างๆ ที่มากมายในสังคม รัฐควรให้บทบาทหรือให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรต่างๆ ในสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องเฉพาะของแต่ละองค์กรมากขึ้น (อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552: 105) และในการศึกษาโครงสร้างของการปกครองทั่วโลก โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นเป็นกรอบหรือแบบแผน ที่ซึ่งนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องนำเอาปัจจัยที่มีความขัดแย้งกันหลายๆ ประการมาพิจารณา เป็นต้นว่า เสรีภาพส่วนบุคคลกับอำนาจหน้าที่ขององค์การรัฐ ความริเริ่มทางการเมืองของท้องถิ่นกับการขึ้นำจากส่วนกลาง การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารงานโดยนักบริหารมืออาชีพ และการตอบสนองจากมวลชนกับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น โครงสร้างทางการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นผลลัพธ์ที่เหมาะสมในการปกครอง เนื่องจากเป็นเครื่องมือหรือวิถีทางที่จำเป็นต่อการบรรลุจุดมุ่งหมายของการดำเนินงาน (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2548: 16)

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539: 21-34) ได้ระบุถึงข้อสนับสนุนเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจ โดยอธิบายว่า เพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องและความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลกลางรวมอำนาจทางการคลังไว้มากเกินไป จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจทางการคลัง และอำนาจการปกครองแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานบางอย่าง ที่จะมิตผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง 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 ที่ตนเสียไปนั้น ได้ถูกนำไปใช้ทำอะไร

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

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

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการไทย เป็นประเด็นที่รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องให้ความสนใจ และพยายามแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด การปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปการปรับปรุงขั้นตื้น ระเบียบกฎเกณฑ์ การจัดโครงสร้าง การกำหนดแผนงาน และการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวของรัฐบาล ก็ยังไม่ทันต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน จึงมีกระแสเรียกร้องจากภาคส่วนต่างๆ ให้มีการปฏิรูปภาครัฐเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เพราะระบบราชการในขณะนั้นเต็มไปด้วยปัญหา ทั้งที่เกิดจากความล้าสมัยและหย่อนประสิทธิภาพโดยรวม มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นเอกภาพ รวมทั้งความถดถอยด้านคุณภาพของข้าราชการ ความไม่โปร่งใสและการทุจริตประพดุมิชอบ กฎหมายและระเบียบไม่เอื้อต่อการพัฒนา (สมใจ สังข์แสดมปี, 2553: 127) ในขณะที่คนไทยและสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหาร โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยดังขึ้นเรื่อยๆ ผสมกับการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ในที่สุดการปฏิรูปการเมืองการบริหาร มีผลเป็นรูปธรรม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลให้กติกาทางการเมืองและการบริหารจัดการภาครัฐเริ่มปรับเปลี่ยน ไป เช่น เพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรับฟังข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และการแสดงความคิดเห็น การกระจายอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ เป็นต้น (อรทัย ก๊กผล, 2553: 84)

จากความเป็นมาข้างต้นทำให้มีกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. โดยกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานฯ นอกจากนี้ ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง 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 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 จูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่น 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 โดยหน่วยราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ โดยมีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ตลอดจนรัฐหรือองค์กรกลางเข้าร่วมทำการประเมินร่วมกับประชาชนและประชาสังคม

มาตรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

มาตรการการกระจายอำนาจ ให้ชุมชนปกครองตนเองในรูปหน่วยการปกครองท้องถิ่น มาตรการของการกระจายอำนาจมี ดังนี้

1. กำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป และเป็นเรื่องราวของการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจกรรมของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนักแต่เป็นกิจการที่ต้องใช้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การจัดการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

2. กำหนดกิจการให้ดำเนินการ

2.1 กิจการที่มอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นกิจการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง 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 และยังคงต้องได้รับความร่วมมือจากทุกองค์กรด้วย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรคระบาด การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร และ 2) กิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลางเป็นกิจการที่ไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดกรทำได้ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติเช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ ดังนั้น การมอบกิจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนทั่วไประทบ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง หรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นเพื่อให้ได้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ 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 มีสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้ง โดยอาศัยอำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง องค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น รับเงินเดือนเงินตอบแทนต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาปฏิบัติงานในช่วงเวลานั้น และไม่กำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง มีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การตัดสินใจเหมือนการวินิจฉัยสั่งการมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าอิทธิพลที่มาจากส่วนกลางทำให้องค์การลักษณะนี้เป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริหารสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3.2 การที่รายได้ของตนเอง มีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ “มีงบประมาณของตนเอง” โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์กรในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ คือ รายได้ทางตรง (รายได้ที่บังคับเข้ากับราษฎรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ ค่าปรับ โบนัสขาด ค่าธรรมเนียมต่างๆ) และรายได้ทางอ้อม (รายได้จากการกักตุนต่างๆ 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 เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่งานรับเงินโดยมีเงื่อนไขว่า หน่วยงานรับจัดสรรเงินจะต้องใช้จ่ายเงินสำหรับวัตถุประสงค์ (แผนงานหลัก) อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเป้าหมายดำเนินการชัดเจน แต่เปิดโอกาสให้หน่วยรับจัดสรรเงินสามารถใช้ดุลยพินิจในการบริหารเงินงบประมาณได้อย่างเต็มที่ (คือนำเงินไปซื้อหรือจ้างเหมาบริการ ฯลฯ อย่างไรก็ได้) รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยจัดสรรเงิน จัดทำการประเมินผล

การดำเนินงาน (Performance) เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยรับจัดสรรเงินได้ใช้เงินตามวัตถุประสงค์และบรรลุปเป้าหมายที่กำหนดไว้

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

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

3.4 การควบคุมกำกับโดยส่วนกลาง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นหากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่อง ทำให้การจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่ง โดยอีกองค์กรหนึ่ง 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) และองค์การเป็นรูปคณะบุคคล เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล หรือบุคคลคนเดียว เช่น ปลัดเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยที่การควบคุมกำกับการกระทำต่อบุคคล/องค์การ ดังนี้ 1) การยุบสภาท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพราะมีเจตนาใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือปฏิเสธจะปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะแตกแยกเป็นกลุ่มจนขาดเสถียรภาพมาก ทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจได้รับการสนับสนุนให้บริหารงานมีประสิทธิภาพได้ (เป็นอำนาจของรัฐมนตรีมาควบคุมดูแล) 2) การไล่ออก หรือพักการปฏิบัติงาน วิธีนี้อาจมีปัญหาทางปฏิบัติ นายกเทศมนตรีปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย หรือดำเนินการในทางก่อผลเสียแก่รัฐบาล (เพราะมีเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่นเข้มแข็ง) ฝ่ายบริหารจากส่วนกลางที่มีหน้าที่ควบคุม (ผู้ว่าราชการจังหวัด/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) จะไล่นายกเทศมนตรีออก หรือให้พักการปฏิบัติงานชั่วคราวจะทำได้ยาก การแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นกลุ่มตรงข้ามเข้าไปทำ

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

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหาร โดยมอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินภารกิจเพื่อกิจการสาธารณะของตนเองได้อย่างอิสระ โดยรัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และกำหนดอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารของท้องถิ่นภายใต้กฎหมาย เพื่อให้ตอบสนองและตรงต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ขณะที่การกระจายอำนาจยังเป็นนวัตกรรมของการบริหารที่เกิดขึ้นและนำไปใช้ในท้องถิ่นทั่วประเทศ 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 ยังเป็นการพัฒนาด้านการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยที่มีแนวคิดมาจากการสร้างความสะดวกในสังคม ด้วยแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ.1960 โดยแนวคิดดังกล่าวมีมุมมองว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่รู้ดีที่สุดว่าตนเองต้องการอะไร

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 ไผ่ขจร และคณะ, 2543: 1-2) แนวคิดการบริหารบุคคลแนวใหม่เห็นว่า การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐนั้นย่อมจะต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ซึ่งการเมืองก็เป็นสภาพแวดล้อมที่สำคัญและมีอิทธิพลได้ นอกจากนี้แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของข้าราชการหรือบุคลากร ในลักษณะของกระบวนการของความสัมพันธ์ที่มีลักษณะสองทาง (Bilateral Process) ให้ความสำคัญกับการมีสภาพแรงงานข้าราชการที่มีพลังในการต่อรอง (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 การบริหารบุคคลในรูปแบบนี้ปรากฏใช้อย่างเด่นชัดในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย โดยหลักการแล้วจะมีระบบการบริหารที่คล้ายคลึงกับบริษัทเอกชนโดยทั่วไป (วุฒิสาร ตันไชย, 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 ภายลักษณะภายใน และบทบาทที่แสดงออกต่อสังคม ซึ่งส่วนนี้มองเห็นได้ยากเพราะเป็นเรื่องที่ภายในจิตใจ และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานที่แตกต่างกันของบุคคล ในการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนมีการกำหนดให้ต้องมีการประเมินความรู้ที่จำเป็นในงาน ซึ่งได้แก่ ความรู้ที่จำเป็นเฉพาะในสายงาน และความรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงาน สำหรับทักษะนั้น กำหนดทักษะพื้นฐานที่ข้าราชการต้องมีได้แก่ ทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ ทักษะการคำนวณ และทักษะด้านการจัดการฐานข้อมูล โดยข้าราชการในระดับที่ต่างกันก็ควรจะมีระดับของความรู้ และทักษะในระดับที่ต่างกัน เพื่อให้ข้าราชการทุกคนสามารถสร้างผลงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้องค์การบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ 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 ผลประโยชน์ที่ถือถือที่ดี รวมทั้งบำเหน็จบำนาญ และชั่วโมงการทำงานที่ไม่มากเกินไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโลกของการทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง และบุคลากรที่มีทักษะความรู้ความสามารถ เป็นปัจจัยที่ยากในการจูงใจและรักษาไว้ ดังนั้น ภาคราชการจึงต้องหันมาทบทวนและปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติด้านค่าตอบแทนใหม่ นอกจากนั้นแล้วความรับผิดชอบที่สูงขึ้น และการถูกตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนจากสาธารณะได้ผลักดันให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องสำรวจ รวมทั้งประเมินความมีประสิทธิภาพของระบบค่าตอบแทนในภาคราชการ

ผลตอบแทนต่างๆ ที่บุคลากรได้รับจากการทำงาน จะมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎี ที่ใช้เป็นกรอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรางวัลให้แก่บุคลากร ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของผลตอบแทนจากการทำงาน และสรุปถึงพัฒนาการของการจัดสรรสิ่งจูงใจในภาคราชการ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

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

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

1.1.1 ค่าตอบแทนพื้นฐาน (Base Pay) เป็นค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินที่นายจ้างจ่ายสำหรับงานที่ทำ 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 ผลประโยชน์เกี่ยวเนื่อง (Benefits) เป็นค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินทางอ้อมที่องค์กรจ่ายเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนแก่บุคลากร ผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องบางอย่างเป็นข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดหาให้แก่บุคลากร เช่น ประกันอุบัติเหตุ ประกันสังคม เป็นต้น ในขณะที่ผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องบางอย่างเป็นสิ่งที่ยายจ้างจ่ายเพิ่มเติมให้แก่บุคลากรเอง เช่น ประกันชีวิต การรักษาพยาบาล วันหยุดพักผ่อน ค่าเช่าบ้าน ค่าเดินทาง เป็นต้น

1.2 ผลตอบแทนเชิงความสัมพันธ์ (Relational Returns) เป็นผลตอบแทนจากการทำงานที่ไม่ใช่ตัวเงิน ที่มีผลกระทบอย่างมากต่อพฤติกรรมของบุคลากร ผลตอบแทนนี้มาจากงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาจ้างงานเหมือนค่าตอบแทนรวม แต่เป็นพันธะผูกพันภายในระหว่างนายจ้างและบุคลากรที่เห็นได้จากนโยบาย และแนวทางปฏิบัติขององค์กร ตัวอย่างของผลตอบแทนด้านนี้ได้แก่ 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 ปัจจัยทั้งสามนี้จะสัมพันธ์กันในลักษณะทวิคูณ นั่นคือ ถ้าความคาดหวัง ความเป็นเครื่องมือ หรือการประมาณค่าผลลัพธ์ ตัวใดตัวหนึ่งมีค่าเท่ากับศูนย์ จะส่งผลให้แรงจูงใจมีค่าเท่ากับศูนย์เช่นกัน

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

2. ทฤษฎีในการกำหนดโครงสร้างการจ่ายรางวัล

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

2.1 ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity theory)

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

2.2 ทฤษฎีการแข่งขัน (Tournament Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ที่เน้นไปที่ผลกระทบโดยตรงมากกว่าผลกระทบเชิงจิตวิทยาของการจ่ายค่าตอบแทน การจัดสรรเงินรางวัลจะมีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานของบุคคลากร โดยทฤษฎีการแข่งขันสนับสนุนการจัดสรรตามโครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchical Structure) ที่เห็นว่าความแตกต่างของค่าตอบแทนระหว่างชั้นรางวัลที่สูง ก็จะทำให้บุคคลากรเพิ่มความพยายามในการที่จะบรรลุผลงาน เพื่อให้ได้รางวัลที่ระดับสูงๆ อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่สนับสนุนการจ่ายค่าตอบแทนที่แตกต่างกันมาก และทฤษฎีการแข่งขัน ต่างศึกษาบนพื้นฐานของสถานการณ์ที่ผลงานของแต่ละคนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของผลงานขององค์กร หรือในสถานการณ์ที่ความต้องการการร่วมมือกันในการทำงานมีน้อย

โดยสรุป การกำหนดโครงสร้างการจ่ายเงินรางวัลจะต้องพิจารณาถึง ความเหมาะสมของการจ่ายแต่ละระดับผลงานว่า ควรจะแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด เช่น หากอิงการจัดสรรตามโครงสร้างแบบเท่าเทียมกัน (Egalitarian Structure) ก็จะกำหนดให้อัตราการจ่ายรางวัลของแต่ละระดับผลงาน รวมทั้งระดับผลงานต่ำสุดจนถึงสูงสุดไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะเหมาะกับวัฒนธรรมการทำงานที่ต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกันหรือการทำงานที่เน้นที่งานนั่นเอง 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 ควรต้องคำนึงถึงสภาพปัจจุบันขององค์กร นอกจากนี้ควรมีเป้าหมายในระยะกลางและระยะยาว 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 การจ่ายสิ่งจูงใจต้องทันการณ์ คือใกล้เคียงกับเวลาที่บุคลากรได้สร้างผลงานให้กับองค์กร/หน่วยงานต้นสังกัด

3. การจัดสรรสิ่งจูงใจในภาครัฐราชการ

แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ และแนวคิดการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งจะต้องออกแบบกลยุทธ์ใหม่ในการบริหารองค์การเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานสูงในการให้บริการสาธารณะ การจ่ายค่าตอบแทนแบบจูงใจถูกมองว่า เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการปฏิรูประบบราชการ

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

ศุภชัย ยาวะประภาส (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 เงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติการณ์น้ำ

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 โดยได้จัดให้มีการครอบคลุมไปถึงครอบครัวของบุคลากร (บิดา มารดา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ) ทั้งในด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย ทั้งในขณะที่ยังดำรงสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐ 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. เครื่องบงบอฐานะทางสังคม

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

4. การประกาศเกียรติคุณ สดุดี

ภาครัฐไทยยังกำหนดสิ่งจูงใจเพิ่มเติมในรูปแบบของรางวัลต่างๆ 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 และการถูกลงโทษทางวินัย 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

สุทธิเทพ ศิริพิพัฒน์กุล (2555) ได้สรุปว่า ในการทำหน้าที่ประเมินของผู้ประเมิน ประเด็นและสาระสำคัญที่ผู้ประเมินจะต้องพิจารณา “ตัดสินใจ” เกี่ยวกับความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในฐานะของ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญ และผู้ที่มีประสบการณ์ เพื่อให้ผู้รับการประเมินหรือหน่วยงานองค์กรที่รับการประเมิน ได้นำข้อชี้แนะ ข้อเสนอแนะ และข้อเสนอกัน

—เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของตนเองของหน่วยงานและขององค์การไปปรับปรุงพัฒนาให้ดีขึ้น
ฉะนั้นผู้ประเมินจึงจำเป็นต้องธำรงรักษาและทรงไว้ซึ่งคุณธรรมจริยธรรมดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ที่มีความเที่ยงตรง ต้องมีความรู้ความสามารถ หรือมีศักยภาพอย่างเพียงพอในการประเมินได้ตรงกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ มีความรู้และมีความรอบรู้อาจจะต้องประเมินอะไร ประเมินเพื่ออะไร และจะใช้วิธีการประเมินอย่างไร ตลอดจนสามารถให้คุณค่าหรือกำหนดคุณค่าของผลการประเมินได้อย่างเที่ยงตรง ผลการประเมินต้องสามารถใช้ในการอ้างอิงได้

2. เป็นผู้ที่สามารถกำหนดระบบการประเมิน ออกแบบการประเมินได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนสมบูรณ์ เหมาะสม ตามคุณลักษณะของส่วนบุคคลของหน่วยงาน และขององค์การที่จะทำการประเมิน โดยไม่ลำเอียง เลือกรับทำการประเมินเพียงคนเดียวคนหนึ่ง หรือเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่งเท่านั้น

3. เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถประยุกต์ใช้ศาสตร์ทางการวัดและประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ วัดตามหลักวิชาการ กำหนดเกณฑ์และตัดสินใจอย่างยุติธรรม ปราศจากความลำเอียงต้อง ดำเนินการด้วยความบริสุทธิ์ใจ ตรงตามหลักฐานและข้อมูลเชิงประจักษ์

4. มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช้หลักวิชาการวัดและประเมินผลไปในทางเสื่อมเสีย และนำมาซึ่งความเสื่อม เสียในเกียรติภูมิของนักประเมิน ไม่แปลงข้อมูลข้อเท็จจริง ไม่แก้ไขข้อมูลข้อเท็จจริงไม่กระทำการใดๆ กับข้อมูล ข้อเท็จจริงที่จะส่งผลให้การประเมินผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริงตามสภาพการณ์

5. มีมีความรับผิดชอบ ผู้ประเมินจะต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบงานการวัดประเมินตามภารกิจ และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รับผิดชอบผลงานการวัดและประเมินด้วยหลักคุณธรรม จริยธรรม ต้องดำเนินการประเมินให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของการวัดและประเมิน และต้องดำเนินการสอดคล้องตามแผนการดำเนินการและแผนปฏิบัติการที่กำหนด ภายใต้งฎระเบียบขององค์การ

6. มีความละเอียดรอบคอบ เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบพิจารณาในการวัดและประเมินอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ประเมินต้องเป็นผู้ที่มีความละเอียดรอบคอบ พิจารณาเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างครบถ้วนทุกมิติทุกแง่มุมในทุกระบบและทุกกระบวนการ เพื่อช่วยให้ผลการวัดและประเมินมีความเที่ยงตรง

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

การวัดและประเมินจึงต้องมีวิธีะ อุตสาหกรรม มีความมานะพยายาม อุตสาหกรรม เพื่อให้ได้หลักฐานข้อมูล ข้อเท็จจริง ที่จะช่วยให้การวัดและประเมินมีคุณค่าบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

8. มีความรู้ มีความรอบรู้ รู้เท่าทันในความก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงของ ศาสตร์ในการวัดและประเมิน รู้เท่าทันและมีความสามารถในการประยุกต์ใช้ศาสตร์ใหม่ๆ หรือ นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการวัดและประเมินในยุคปัจจุบัน (สุติเทพ ศิริพิพัฒน์กุล, 2555: 1)

แนวคิดประชานิยม

ชาติชาย มุกสง (2555: ระบบออนไลน์) ได้อธิบายถึงประชานิยม ว่า "เป็นคำที่แปล มาจากคำว่า Populism ในภาษาอังกฤษ แรกเริ่มเดิมทีนั้นคำนี้เป็นศัพท์เฉพาะที่หมายถึงขบวนการ เคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ 3 ของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1890 ในช่วงนั้นมีการรวมตัวกัน ของเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่พอใจแนวทางการพัฒนาประเทศ ที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของบริษัทใหญ่ๆ พวกเขาเริ่มรวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในชื่อว่า "พรรคประชาชน" (People's Party) พรรคนี้ ได้ส่งนายวิลเลียม เจนนิงส์ ไบรอัน (William Jennings Bryan) เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น ประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1896 แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จากนั้นพรรคนี้ก็สลายตัวไป ใน ยุคที่ใกล้เคียงกันนี้ที่รัสเซียได้เกิดขบวนการนารอดนิก (Narodichestvo) ของนักศึกษาปัญญาชน รัสเซีย ที่ลงไปเคลื่อนไหวเพื่อปลุกกระดมชาวนาในชนบทด้วย คำว่า Populism จึงเป็นคำที่ใช้เรียก ขบวนการนารอดนิกด้วย"

การเกิดขึ้นของนโยบายที่เรียกกันต่อมาว่าประชานิยมในสมัยรัฐบาลทักษิณ นั้น การริเริ่มคิดจะทำนโยบายประชานิยมในปี 2542-2543 ไม่ได้เกิดขึ้นจากความตั้งใจจะ ลอกเลียนแบบประชานิยมจากละตินอเมริกามาใช้แต่อย่างใด คิดแต่เพียงจะใช้นโยบายเพื่อดึง คะแนนเสียงจากคนชนบทให้ได้มากที่สุด แทนที่จะอาศัยการแจกสิ่งของเงินทองผ่านระบบอุปถัมภ์ แบบเดิม แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการทำนโยบายนี้ น่าจะเป็นแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนที่แพร่หลายอยู่ ในสังคมไทยมากกว่าสามทศวรรษก่อนหน้านั้นแล้ว คนไทยยอมรับและสนับสนุนภูมิปัญญา ท้องถิ่นกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะหลังวิกฤตเศรษฐกิจ และคนส่วนมากเห็นด้วยกับการสร้างชุมชน ในชนบทให้เข้มแข็ง เป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศโดยอาศัยภูมิสังคม แต่รัฐบาลต้องการ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนจากเศรษฐกิจ โดยอาศัยแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมาปรับใช้เป็นนโยบาย เพื่อแลกกับ คะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมือง มากกว่าของคนในชนบทและคนจนในเมือง

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

ความสำคัญประการแรกคือ นโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริง แต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากัน เพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้ง ก่อนการก่อเกิดของพรรคไทยรักไทยนั้น นโยบายของรัฐบาลมักจะได้มาจากข้อกำหนดของเทคโนโลยีหรือนักวิชาการ เช่นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสภาพัฒน์ฯ มากกว่าจะมาจากนักการเมือง เมื่อมีการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย การกำหนดนโยบายเปลี่ยนโฉมหน้าไป เพราะพรรคไทยรักไทยมีนโยบายของตัวเอง สภาพัฒน์หรือหน่วยราชการอื่นที่เคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เป็นเพียงส่วนเสริมที่คอยนำเอานโยบายกว้างๆ ของพรรคไทยรักไทยไปแปรเป็นรูปธรรม และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งรัฐบาลเองเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตัวเองไม่ได้ หวังพึ่งข้าราชการประจำในการดำเนินงาน

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

โดยสรุป แนวคิดประชานิยมเป็นสิ่งที่การเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อการเข้ามาบริหารประเทศ ด้วยการที่ทุกพรรคการเมืองใช้เพื่อหาเสียง เพื่อสร้างคะแนนนิยม และพยายามทำให้เป็นจริงภายหลังจากได้รับเลือกตั้งตามที่ให้สัญญากับประชาชน ซึ่งโครงการต่างๆ ที่กำหนดเป็นนโยบาย มีทั้งเสียงตอบรับและเสียงวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวเรื่องความโปร่งใสในการใช้เงินงบประมาณดำเนินการ

ตามนโยบายนั้น ขณะที่แนวคิดประชานิยมถูกมองจากนักวิชาการบางท่านว่าเป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น การกำหนดนโยบายจึงต้องครอบคลุมและทั่วถึงทุกภาคส่วน เช่นเดียวกับการกำหนดให้มีสิ่งจูงใจในภาครัฐ ในรูปแบบของเงินรางวัล เพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานของข้าราชการที่สามารถสร้างผลงานให้เป็นที่พึงพอใจ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ขณะที่เงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจจากการหมุนเวียนการใช้เงินรางวัลที่ได้รับในเชิงเศรษฐศาสตร์อีกด้วย

ตอนที่ 2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จันทราภรณ์ จันทรดี (2549) ศึกษาถึง ทักษะคติของข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีต่อการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ:ศึกษาจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกกว่า เป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมบุคลากรมีทัศนคติในเชิงบวกกับการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ โดยพบว่าบุคลากรพึงพอใจที่มีการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ แต่เงินรางวัลที่ได้รับไม่ทำให้เกิดการกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากเห็นว่าเงินที่ได้รับจัดสรรไม่เหมาะสมกับสิ่งที่ได้ทุ่มเททำงานไป

ปัญหาจากการจัดสรรเงินรางวัลคือ เงินรางวัลไม่สามารถช่วยให้บุคลากรกระตือรือร้นในการทำงานสูงขึ้นได้ การจัดสรรเงินรางวัลไม่ได้ให้ตามผลปฏิบัติงาน และหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินรางวัลของหน่วยงานไม่ยุติธรรม ส่วนการเสนอแนะการปรับปรุงปัญหาการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการ จังหวัดส่วนใหญ่เสนอให้พิจารณาเพิ่มเงินรางวัลเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้บุคลากรมากขึ้น และต้องกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลและเกณฑ์การจัดสรรเพื่อรับเงินรางวัลให้เป็นมาตรฐาน และง่ายต่อความเข้าใจ รวมทั้งต้องมีการประชาสัมพันธ์สื่อสารให้บุคลากรทราบอย่างทั่วถึงเพื่อให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะได้ทันก่อนการจัดสรรเงินรางวัลในครั้งต่อไป

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

ด้านประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร จะเห็นได้ว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา แล้วสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์กรในรอบปีที่ผ่านมา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.62 อยู่ในระดับประสิทธิภาพการทำงานดี และประสิทธิภาพการทำงานในรอบปีต่อไปมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.58 อยู่ในระดับมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยใช้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรในรอบปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์

ด้านความพึงพอใจในการได้รับเงินค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ และบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พบว่า มีความพึงพอใจระดับ ปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยที่ 3.34

จากการพิจารณาทั้ง 3 ด้านไม่ปรากฏผลไปในทิศทางเดียวกัน คือ ด้านความพึงพอใจในการทำงานมีความพึงพอใจมาก และประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรในรอบปีที่ผ่านมา และในรอบปีต่อไป มีผลไปในทางที่ดีและเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่ความพึงพอใจในการได้รับเงินค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) มีความพึงพอใจในระดับปานกลางเท่านั้น โดยเมื่อพิจารณาในส่วนของข้อเสนอแนะ ทำให้ทราบว่า การจ่ายเงินค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจการทำงานของบุคลากร ได้เป็นอย่างดี 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 ด้านความรู้สึกมากกว่าผลตอบแทนที่อยู่ในรูปแบบของตัวเงิน

เดชนันท์ สิทธิภัก (ผกา) (2554) ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการให้บริการของเทศบาลตำบลคงเย็น อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร พบว่า ประสิทธิภาพการให้บริการของเทศบาลตำบลคงเย็น 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

นางลัทธิน บุญทวย (2555) ศึกษาเรื่องผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริการ การบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลสันมหาพน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลตำบลสันมหาพน ได้ปฏิบัติตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งชักจูง เพื่อให้ การบริหารงานบรรลุเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 7 ด้าน และผู้บริหารของ เทศบาลค่อนข้างมั่นใจว่า เทศบาลได้ปฏิบัติตามแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ กระทรวง มหาดไทยได้แจ้งชักจูงแนวทางปฏิบัติ แต่จากผลการทดสอบสมมติฐานกลับพบว่า การปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในภาพรวมของเทศบาลตำบลสัน มหาพนอยู่ในระดับค่อนข้างมากเท่านั้น ยังไม่สามารถปฏิบัติตามแนวทางการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีในระดับอย่างมากได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการนำนโยบายการปฏิบัติงานตามแนว ทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ยังมีองค์ประกอบและเงื่อนไขต่างๆ อีกหลายประการ ที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมากและบรรลุตามเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ และการ ปฏิบัติงานต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องด้วย ซึ่ง Lamy Gerston ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การนำนโยบายไป ปฏิบัติ เป็นเรื่องของการแปลงรูป (Conversion) ของแผนงานอย่างมีสำนึก ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง แม้ว่าการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นขั้นตอนท้ายๆ ของกระบวนการนโยบายก็ตาม การ นำไปใช้จำเป็นต้องพึ่งพารองรับประกอบต่างๆ ที่มีมาก่อนหน้านั้นด้วย การจะทำให้การนำนโยบายไป ปฏิบัติประสบความสำเร็จย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ หลายอย่าง กล่าวคือ องค์ประกอบของกลไก กระตุ้นให้เกิดวาระพิจารณา การร่วมมือประสาน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากเทศบาลตำบลสันมหาพนต้องการให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระดับอย่างมาก ต้องมีการปรับกลยุทธ์ในการทำงาน เปลี่ยนวิธีคิด ทักษะ และรูปแบบการทำงานให้ก้าวไปสู่การบริหารงานตามบริหารราชการยุคใหม่ ต้องทำงาน

ในเชิงรุกให้มากขึ้น เน้นการกำหนดกลยุทธ์ในการทำงานให้มีความประสานสอดคล้องกับกลยุทธ์ของส่วนกลาง และต้องประสานความร่วมมือกันทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินงานไปปฏิบัติให้มีความเข้าใจตรงกัน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือต้องดึงทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด

นิมุช บุญยฤทธานนท์ (2551) ศึกษาเรื่องผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาและสำรวจผลกระทบจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในหน่วยงานราชการ พบว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่งผลกระทบต่อทางบวกแก่ผลปฏิบัติงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 1) การปรับปรุงกฎระเบียบ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน 2) การวางแผนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ 3) ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน 4) การทบทวนผลการปฏิบัติงานเพื่อเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินผล 5) การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อช่วยให้ทำงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ 6) การพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อยกระดับคุณภาพงานอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง

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

ส่วนผลกระทบทางลบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ 1) ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ต่อการทำงานได้อย่างเป็นอิสระ เป็นไปตามทัศนคติของผู้บริหารหน่วยงานราชการ การใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการปรับเปลี่ยนระบบงานมักไม่ได้รับการตอบสนองนักในการบริหารงานราชการ ทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพระบบราชการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการเคร่งครัดในกฎหมายข้อบังคับทำให้ระบบราชการไม่กล้าเปลี่ยนแปลง เพราะมักอ้างการติดขัดเรื่องข้อบังคับการปฏิบัติงาน 2) การได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสมกับความสามารถและงานที่ได้รับมอบหมาย

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

จัดสรรเงินรางวัล ชัดเจน โปร่งใส รวมถึงความเข้าใจ ในแผนการจัดสรรเงินรางวัลอยู่ในระดับสูง สำหรับมุมมองบุคลากรด้านความเข้าใจและตระหนักในความเป็นเครื่องมือจูงใจของแผนการจัดสรรเงินรางวัลพบว่าอยู่ในระดับสูงมาก และมุมมองของบุคลากรด้านความพึงพอใจและแรงจูงใจในการทำงานที่เพิ่มขึ้นหลังการจัดสรรเงินรางวัล พบว่าอยู่ในระดับต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมพบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการจัดสรรเงินรางวัลตามแนวทางปฏิบัติของภาคราชการนั้น อยู่ในระดับเห็นด้วยสูง มุมมองของผู้บริหารและคณะทำงานที่มีต่อการจัดสรรเงินรางวัล เห็นว่า หลักการในการจัดสรรเงินรางวัลเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานเป็นสิ่งที่ดี และช่วยให้เกิดความกระตือรือร้นและความร่วมมือในการทำงานมากขึ้น แต่ก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดความแตกแยก, ความเลื่อมล้ำในการทำงาน ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรางวัลมีความเหมาะสมชัดเจนดี และการจัดสรรเงินรางวัลมีความยุติธรรม นอกจากนี้ยังเห็นว่าการมีเงินรางวัล (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

พุทธชาต สุธีวสินนท (2551) ศึกษาเรื่อง ช่องทางและโอกาสในคารทจริตคอร้ปชั้นในองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลวิจัยพบว่า ช่องทางโอกาสและพฤติกรรมการทจริตคอร้ปชั้นในองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ บุคลากรองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า ส่วนมากเกิดจากการใช้อำนาจ ตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้บริษัท/สถานประกอบการของตนเองและพรรคพวก การจูงใจ เรียกร้อง ช่มชู่ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้งเพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้อง การรับสินบน เพื่อให้การคุ้มครองธุรกิจผิดกฎหมาย การรับหรือการเรียกเก็บค่าคอมมิชชั่น และส่วยต่างๆ การทำสัญญาจ้าง หรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวก ผู้สนับสนุน ผู้มีอำนาจในองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับแนวความคิดของ ศุภชัย ยาวะประภาส (2544) ที่ได้กล่าวไว้ว่า พฤติกรรมการทจริตคอร้ปชั้นในหน่วยงานต่าง มีรูปแบบต่างๆ อาทิ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ การกระทำของผู้มีอำนาจที่ถูกชักนำด้วยเงินหรือสิ่งตอบแทนอื่น และแนวความคิดของ นวลน้อย ตรีรัตน์ (2546) ที่กล่าวถึงพฤติกรรมการทจริตคอร้ปชั้นไว้ว่า การทจริตของข้าราชการนั้นมีการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์ทางการเงิน โดยการละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของ รัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ จัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของ และบริการ หรือสิทธิให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ และธุรกิจของตนเอง

มาลัยพร วงศ์ไชยา (2552) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมของพนักงานองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในระดับปานกลาง ซึ่งขัดแย้งกับสมมุติฐานที่ตั้งเอาไว้ คือ ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงรายมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานต่ำ พนักงานองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงรายส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุอยู่ในระหว่าง 31-40 ปี อายุราชการส่วนใหญ่อยู่ในระยะเวลา ไม่เกิน 5 ปี เนื่องจากองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงรายนั้นส่วนใหญ่มีการจัดตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2540 พนักงานองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย จึงเป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากการสอบคัดเลือกให้มาเป็นพนักงานองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง ส่วนที่โอนมาจากข้าราชการอื่นนั้นมีจำนวน ไม่มากนัก นอกจากนี้ พนักงานองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาที่สูงสุดอยู่ในระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 76.7 ของจำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งๆ ที่ ตำแหน่งของพนักงานองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ในปัจจุบันที่ตำแหน่งกำหนดคุณวุฒิทางการศึกษา

ระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีตำแหน่งสายงานวิชาการ และตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำแหน่งรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้มีอยู่จำนวนน้อย พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่จึงมีระดับการศึกษาที่สูงกว่าคุณวุฒิที่ใช้ในตำแหน่งของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

รุ่งนภา ตาอินทร์ (2551) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ผลการศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วมีการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วมีการบริหารงานที่มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่และประชาชนในตำบลคอนแก้วได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในขั้นตอนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนชุมชน ฯลฯ จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วได้รับรางวัลยกย่องมากมาย โดยเฉพาะรางวัลการบริหารจัดการดีเด่น 5 ปีซ้อน เป็นต้น

2. ปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7'S (McKinsey 7-S Framework) คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านระบบและวิธีการบริหาร ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านลักษณะการบริหารหรือด้านผู้นำ ปัจจัยด้านทักษะการบริหาร และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือด้านวัฒนธรรมองค์กร ล้วนเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว กล่าวคือ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว 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

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

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

ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการปฏิบัติตามนโยบาย พบว่า ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนมีความตื่นตัวน้อย ไม่ทันนโยบายของเทศบาล ความต้องการที่หลากหลายของชุมชนทำให้สนองความต้องการได้ไม่ถูกใจพร้อมกันทุกฝ่าย การประชาสัมพันธ์สัมพันธ์ไม่ทั่วถึง ด้านเครื่องมือและพาหนะบางครั้งมีไม่เพียงพอต่อบุคลากร 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 และเมื่อจำแนกตามรายค้านพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง บริการในด้านดังกล่าวอาจไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ อาจสืบเนื่องมาจากการให้ความสำคัญในการให้บริการและความต้องได้รับมีความแตกต่างกัน ถึงแม้ว่าเมื่อพิจารณาในภาพรวม ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ต่างให้ความสำคัญต่อการบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นอันดับแรก แต่กลับมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ยังคงต้องการให้เทศบาลตำบลพัฒนาบริการขั้นพื้นฐาน หรือบริการที่เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ในเขตเทศบาลให้เป็นบริการที่มีคุณภาพดีก่อน ซึ่งในขณะที่ผู้บริหารเทศบาลตำบลมองข้ามในจุดนี้ไปแล้ว อาจเป็นเพราะบริการขั้นพื้นฐานเหล่านี้เป็นหน้าที่ประจำที่เทศบาลตำบลจะต้องจัดไว้บริการแก่ประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้นผู้บริหารจึงมองไปยังการพัฒนาในขั้นที่สูงกว่า คือ ในเรื่องของการจัดภูมิทัศน์ของเมือง การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน และความคาดหวังในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งในความเป็นจริงการพัฒนาโดยการสร้างสิ่งใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เป็นเรื่องที่คนทั่วไปสามารถมองเห็นได้ง่ายกว่าการพัฒนาปรับปรุงในสิ่งเดิม

โดยสรุป จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบถึง ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทย ในการนำระบบสิ่งตอบสนองใจมาใช้ในระบบราชการ ในประเด็นต่างๆ และนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยประกอบด้วย 1) ประเด็นการนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ด้วยเทคนิค และวิธีการบริหารราชการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภาครัฐตามแนวทาบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย และการปฏิรูประบบราชการไทย 2) การ

บริหารราชการสมัยใหม่ที่นำแนวคิดของภาคเอกชนมาใช้ 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 ทำให้ผู้วิจัยทราบถึง แนวทางการบริหารงานภาครัฐ ที่มีพัฒนามาตั้งแต่อดีตจนถึงกระทั่งการปฏิรูประบบราชการในเกือบทุกประเทศ 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 จึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลองค์กร เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการแต่ละองค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ ภารกิจ หรือดำเนินงานได้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างไร ซึ่งทั้งหมดเป็นไปเพื่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญนั่นเอง

ในขณะที่บุคลากรภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญ ในการทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร ตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น การบริหารบุคลากรย่อมต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องมุ่งพัฒนาปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้บุคลากรมีความทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น นอกเหนือจากการประเมินผลองค์กรแล้ว ยังมีเรื่องของประโยชน์ตอบแทนและสิ่งจูงใจ ที่สร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งของภาครัฐ เพื่อให้เป็นไปในการดำเนินงานขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามแนวคิดการกระจายอำนาจถือเป็นองค์กรสาธารณะที่มีการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เช่นเดียวกัน ดังนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรนั้น การให้ประโยชน์ตอบแทนและสิ่งจูงใจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีด้วยเช่นกัน จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ต้องการทราบถึงรูปแบบของการจ่ายเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลควรเป็นอย่างไร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ 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 รวมถึงประชาชนผู้เสียภาษี เกิดความสงสัย เนื่องจากที่ผ่านมาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ประกอบกับการที่ผู้วิจัยได้พิจารณาถึงความไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่และสิ่งจูงใจของภาครัฐที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ วิลเลียมสัน ที่ระบุว่า “เป็นสิ่งที่แน่นอนว่าสิ่งจูงใจทุกอย่างของภาครัฐ มิได้ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนที่สูงขึ้น เนื่องจากพนักงานในภาครัฐไม่เคยที่จะธำรงรักษา 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 การปรับหรือระบบการเงิน 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 และการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์

ข้อที่ 2

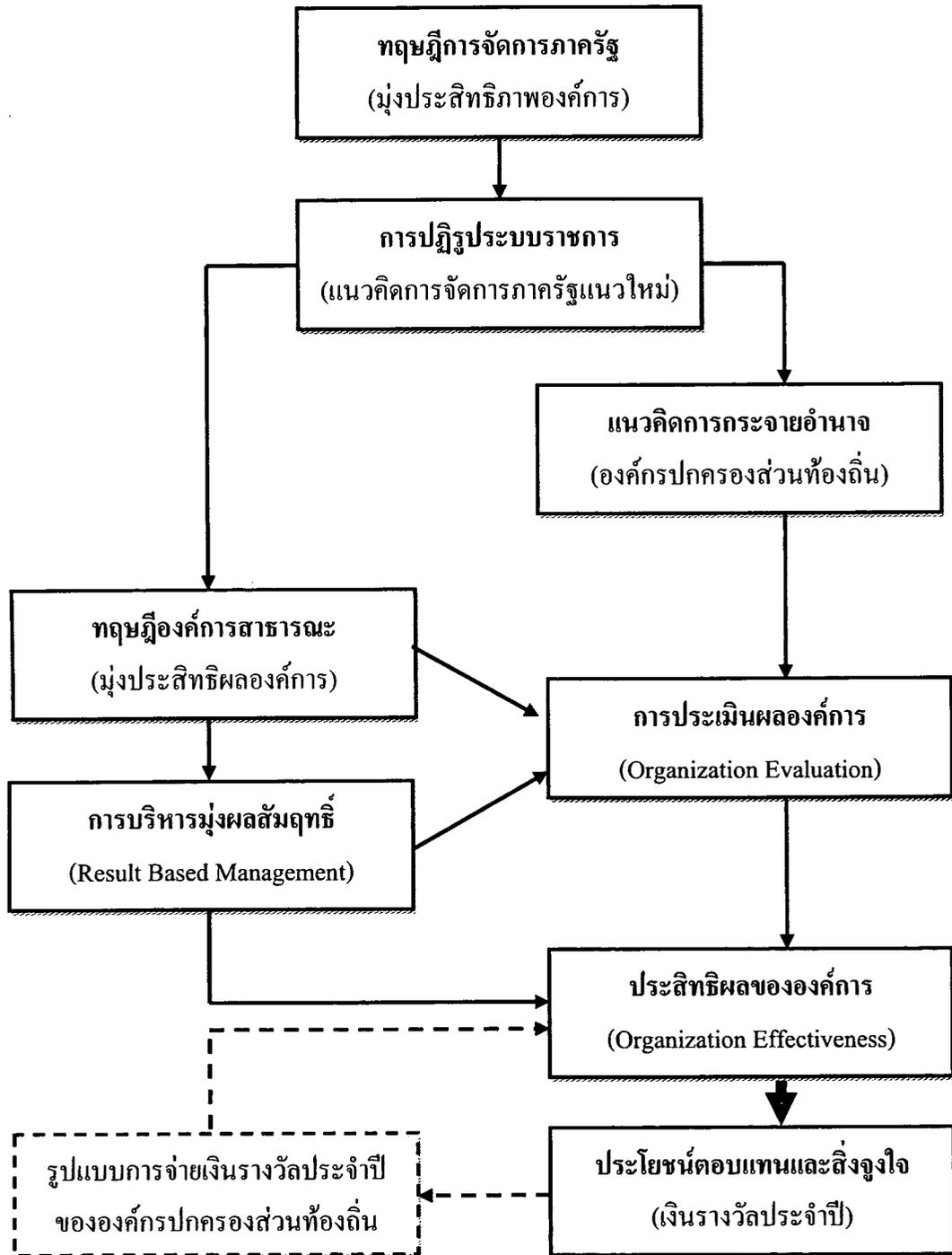
ความสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา คือ การพิจารณาในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องการศึกษาถึง

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 เพื่อตอบคำถามตาม

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3

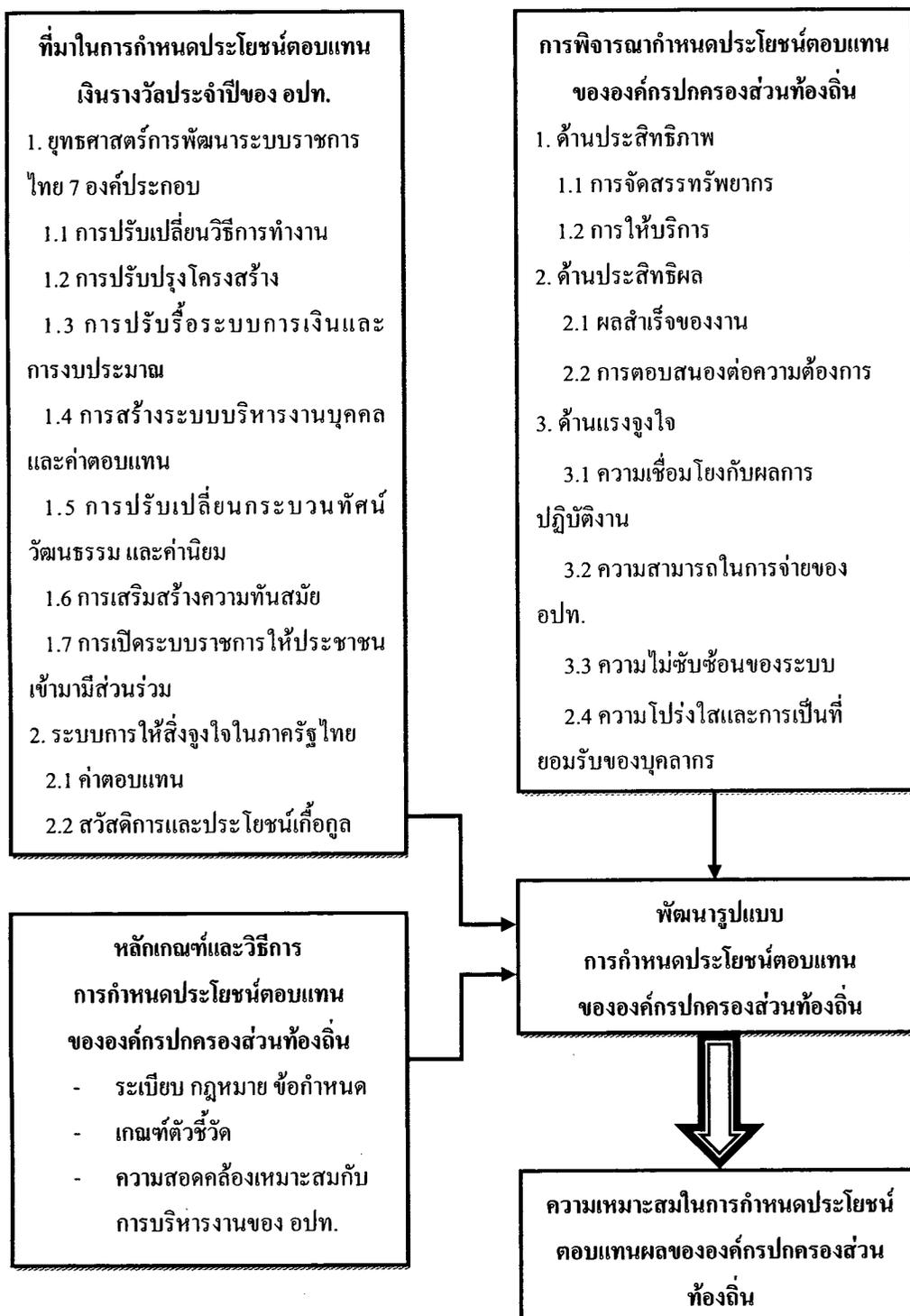
เมื่อได้ทราบถึงปัจจัยองค์ประกอบทั้งหมดที่ทำการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อแล้ว ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์เพื่อพัฒนารูปแบบในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ โดยนำหลักทฤษฎีการบริหารองค์การและการบริหารบุคลากรภาครัฐ เพื่อมุ่งผู้ผลสัมฤทธิ์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

กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี



ภาพ 2 แสดงภาพรวมกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 3 แสดงภาพรวมกรอบแนวคิดในการวิจัย