

บทที่ 4

ผลการวิจัยและวิจารณ์

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

ตอนที่ 1 ปรัชญาแนวคิดพื้นฐานในการกำหนด

ประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

ปรัชญา แนวคิดพื้นฐาน ทางการบริหารภาครัฐ

โลกมนุษย์มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา อย่างไม่เคยหยุดนิ่ง สภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จึงส่งผลต่อทุกสังคมบนโลกมนุษย์ ในสังคมจำเป็นต้องดิ้นรนต่อสู้ และรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทุกสถานการณ์ เพื่อให้การดำรงชีวิตมีความปลอดภัย มีความเป็นอยู่ที่ดีและเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตไปพร้อมๆ กัน จากการที่มนุษย์ไม่ชอบอยู่เพียงลำพัง แต่ชอบอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม จึงเกิดการพัฒนาเป็นกลุ่มต่างๆ ขึ้น ตั้งแต่ครอบครัว เผ่าพันธุ์ ชุมชน สังคม อาณาจักร ไปจนถึงรัฐและประเทศในที่สุด และการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของมนุษย์ทำให้มนุษย์ต้องมีแนวทางหรือวิธีการในการปกครองควบคุมดูแลกัน เพื่อสร้างความสงบสุข และความเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความจำเป็นที่จะต้องค้นหาหลักการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อสมาชิกภายในกลุ่ม ดังนั้น การที่มนุษย์มีความพยายามในการที่จะสร้างความเข้าใจ เพื่อรับมือต่อปรากฏการณ์แห่งความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้มนุษย์มีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา นั้น มนุษย์ต้องแสวงหาแนวทาง หรือวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหาร เพื่อเหตุแห่งการป้องกันและแก้ไข จึงมักเกิดคำถามในเชิงปรัชญาเพื่อการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ดังที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ระบุว่า “คำถามเชิงปรัชญาที่ชอบศึกษา เช่น คนเราเกิดมาทำไม เรามีชีวิตเพื่อสิ่งใด ชีวิตของมนุษย์ถูกกำหนดด้วยโชคชะตาหรือกฎเกณฑ์ใด รัฐในอุดมคติควรเป็นเช่นไร ชุมชนควรมีการบริหารแบบใด อะไรคือความดี อะไรคือความงาม นับเป็นคำถามที่ชวนให้ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง” (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551: 3-5) ขณะที่การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงปรัชญาทางการบริหาร ในแง่มุมต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของมนุษย์กับผลที่เกิดจากการทำงานของมนุษย์ และความสัมพันธ์ระหว่างผลที่เกิดจากการทำงานของมนุษย์กับสิ่งตอบแทนที่มนุษย์จะได้รับ

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

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

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

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

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

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

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

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

การเผชิญต่อความเปลี่ยนแปลงทางสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นบนโลกตามกระแส โลกาภิวัตน์นั้น ส่งผลถึงประเทศไทยด้วยเช่นกัน ทำให้การบริหารภาครัฐของไทยต้องมีการ ปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงให้ทันสมัย เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ พร้อมทั้งการสร้างสังคม ฐานความรู้

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

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

ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หน้าที่ และควมรับผิดชอบ อย่างชัดเจน การจัดโครงสร้างการทำงาน การจัดทำเอกสารและรายงานการตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น และยอมรับผลการปฏิบัติงานของภาครัฐตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

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

อย่างไรก็ตาม หลักการปกครองตนเองด้วยการให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางการบริหาร ที่เปิดโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์และการเข้าถึงของประชาชน ด้วยการมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ และการมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ในการบริหารชุมชนท้องถิ่นของตนเองอย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นหลักการบริหารราชการแนวใหม่ ที่สร้างความ

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

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

ขณะที่ วรเดช จันทรศร อธิบายว่า “สิ่งที่ควรจะศึกษาอย่างยิ่งในปรัชญาการบริหาร ภาครัฐก็คือ การแสวงหาความรู้ ความจริง ในกระบวนการปกครองของรัฐทั้งหมด ว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ประเด็นของปรัชญาก็คือ รัฐบาลจะไปทำไม เพื่อประโยชน์กับใคร หรือเป็นเครื่องมือของผู้ปกครองในการกดขี่ประชาชนต่อไป หรือ เป็นข้าราชการเพื่อ ไปรับใช้ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับความเป็นธรรม เสมอภาค ฯลฯ กล่าวคือการศึกษารัฐของภาครัฐ หมายถึงการแสวงหาความรู้ ความจริง เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานต่างๆ ของการบริหารงานภาครัฐที่สะสมอยู่เป็นองค์ความรู้ในรูปของภาพรวมเท่าที่จะทำได้ และการแสวงหาหลักการพื้นฐานเบื้องต้น จะต้องเป็นหลักการพื้นฐานที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายที่พึงปรารถนาด้วย” (วรเดช จันทรศร, 2544: 3 - 6) จากคำกล่าวในช่วงต้นการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการสะท้อนถึงปรัชญาทางการบริหารที่นำหลักการวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเสมอภาค ด้วยการลดขั้นตอนการประสานงาน การมอบอำนาจให้มีการวินิจฉัยสั่งการ การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ด้วยการปรับลดขนาดขององค์การให้มีขนาดเล็กกลง และกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ที่เป็นส่วนย่อยของประเทศ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการของการบริหารงานภาครัฐ ด้วยการทำให้ระบบราชการมีความทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

แนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

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

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

หลังจากที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสนใจ และให้ความสำคัญในการปรับปรุงการบริหารระบบราชการ จึงได้มีการพัฒนาแนวทางการบริหารภาครัฐขึ้น เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของแต่ละประเทศ เพื่อให้ประชาชนในประเทศนั้นมีความอยู่ดีมีสุข มีความเป็นระบบระเบียบ เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม แนวคิดด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการให้ความสนใจที่จะนำระบบบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การมาใช้ในการบริหารภาครัฐ ซึ่งการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้ให้ความสำคัญต่อค่านิยมของประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ เป็นเพราะ ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสแนวคิดของการจัดการนิยม โดยที่ "ไม่ได้มองเพียงแค่การดำเนินงานเพียงให้เสร็จสิ้นไปตามกระบวนการเท่านั้น แต่เป็นการมุ่งเน้นให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาขั้นสุดท้าย หรือจุดมุ่งหมายที่เกิดขึ้นในอนาคต โดยเป็นการมองว่า อะไรเป็นสิ่งพึงปรารถนาที่องค์การต้องการบรรลุในขั้นสุดท้าย มากกว่าการมองว่า สิ่งที่องค์การดำเนินการนั้นถูกต้องหรือไม่อย่างไร ดังนั้นองค์การที่ดำเนินงาน โดยใช้แนวคิดการมุ่งผลสัมฤทธิ์จะต้องมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่ปรารถนาไว้อย่างชัดเจนว่า ในท้ายที่สุดการที่จะดำเนินงานอย่างไร เพื่อสิ่งใด และถูกต้องหรือเป็นประโยชน์แก่ผู้รับบริการอย่างไร ขณะที่การดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายสุดท้ายตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ได้นำการกำหนดกลยุทธ์หรือการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์มาเป็นทิศทางในการดำเนินงาน เพื่อให้มีเข็มทิศในการมุ่งไปสู่จุดหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง

เมื่อวิเคราะห์ถึงแนวคิดด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการทางการบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายที่องค์การกำหนดไว้อย่างมีคุณภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานต่อองค์การทั้งภายในและภายนอก สอดคล้องกับแนวคิดของ Lawrie ที่ได้เสนอต่อที่ประชุมในปี 2006 สถาบันยุโรปการศึกษาระดับสูงแห่งประเทศฝรั่งเศสเรื่อง การควบคุมการวัดผลและการดำเนินงานและการจัดการ โดยเสนอว่า “การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวความคิดในการบริหารภาคเอกชน ที่นำมาใช้ในการพัฒนาวิธีดำเนินการ ติดตามผลและประเมินผลในภาครัฐ ที่มุ่งติดตามทั้งประเมินผล ทั้งภายในและภายนอก ตามคำจำกัดความขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศแห่งแคนาดา ที่เสนอว่าเป็นการกำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาประสิทธิผล และความสามารถรับผิชอบได้ โดยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ ในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง ซึ่งสามารถเป็นจริงได้” (ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, 2553: 153 – 154) โดยที่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ มาจากการกระแสแนวคิดของการจัดการนิยม ที่ให้ความสำคัญต่อกำหนดมีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐในสมัยใหม่เป็นอย่างมาก ซึ่งการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบกระบวนการ วิธีการ ตลอดจนถึงปัจจัยที่สำคัญภายในองค์การ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดคุณภาพทั่วทั้งองค์การ ซึ่งในกรณีการบริหารราชการของไทย ได้มีการนำแนวคิด The Malcolm Baldrige National Quality Award ซึ่งเป็นการให้รางวัลแก่ภาครัฐที่มีการบริหารจัดการเป็นเลิศ มาเป็นต้นแบบในการพัฒนาคุณภาพของการบริหารภาครัฐในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือการพัฒนาด้านการบริหารที่ภาครัฐ นำมาใช้โดยหวังว่าส่วนราชการใดเมื่อได้รับรางวัลแล้ว ก็จะเป็นสิ่งจูงใจที่นำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นเลิศ ส่งผลให้การบริหารราชการจะเป็นการมุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในทุกๆ องค์การ

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

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

ดังนั้นการนำแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในภาครัฐ จึงเป็นแนวทางในการบริหารที่ต้องมีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องระหว่างการทำหนดตัวชี้วัด และการปฏิบัติงาน เพื่อให้้องค์การสามารถเดินไปในทิศทางที่ชัดเจน เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากการวัดผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือสำคัญของแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ด้วยจะทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้หรือไม่ มีประสิทธิภาพเพียงใด และเกิดประสิทธิผลหรือเป็นประโยชน์ต่อผู้รับบริการมากน้อยอย่างไร ซึ่งในปัจจุบันการนำแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในภาครัฐนั้น การวัดผลการปฏิบัติงานจะครอบคลุมไปถึงประเด็นผลประโยชน์ ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์การจะได้รับ ด้วยการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การนั้นๆ เป็นการพัฒนาการบริหาร โดยนำแนวคิดจากภาคเอกชนมาปรับใช้ในภาครัฐ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ภาครัฐมีเพียงแต่มุมมองด้านการเงินเพียงด้านเดียว ในขณะที่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มองถึงการปฏิบัติงาน ที่ทุกคนในองค์การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การได้ เป็นการยกระดับการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐ ให้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ยังทำให้ผู้บริหารในภาครัฐทราบถึงแนวทางในการปฏิบัติงาน และรู้ว่าการปฏิบัติงานที่ผ่านมา หรือกำลังดำเนินการอยู่ มีแนวโน้มไปในทิศทางใด การปฏิบัติงานตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ประชาชนได้รับความพึงพอใจจากการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด รวมไปถึงการปฏิบัติงานควรมีการปรับปรุงวิธีการ หรือแนวทางการปฏิบัติงานส่วนใดบ้าง ซึ่งการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จำเป็นจะต้องเริ่มจากการกำหนดตัวชี้วัด จากนั้นจึงกำหนดเป้าหมายเพื่อเป็นเกณฑ์ในวัดผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยที่เป้าหมายจะต้องสะท้อนต่อผลของการปฏิบัติงาน ที่ต้องการให้บรรลุภายหลังจากที่ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานครบตามกรอบการประเมินผล แล้วทำการวัด โดยเปรียบเทียบการปฏิบัติงานกับปริมาณที่สามารถทำได้จริงกับค่าเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่ตั้งไว้ มาสรุปเป็นคะแนนในการประเมินผล และวิเคราะห์ถึงผลจากการปฏิบัติงานนั้น แนวคิดพื้นฐานการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงเป็นการมองไปไกลกว่าผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติและการดำเนินงาน

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

แนวคิดระบบหัวใจและเงินรางวัลประจำปี

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

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

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

จากปรัชญาและแนวคิดที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปฏิเสธไม่ได้ว่ามนุษย์มีความสัมพันธ์กับการบริหารอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ด้วยเหตุแห่งมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารนั่นเอง ทุกส่วนที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์การ จะประสบผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายอันสูงสุดได้นั้น มนุษย์เป็นปัจจัยหลักในการนำความสำเร็จเข้ามาสู่ทุกองค์การ ในขณะที่การบริหารมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง เป็นไปเพื่อการแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดให้ องค์การบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การพัฒนากระบวนการบริหาร นอกจากการมองปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องแล้วยังต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารบุคลากรในองค์การเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในองค์การ ไตหากปราศจากบุคลากรแล้วจะทำให้ทุกอย่างไม่มีความหมาย การบริหารที่ปราศจากมนุษย์ก็ไม่ใช่เป็นการบริหารอีกต่อไป และพัฒนาด้านการบริหารในยุคปัจจุบัน ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นไปที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ คำถามในเชิงปรัชญาจึงเป็นประเด็นที่นำมาถามกันว่า จะทำอย่างไรกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้งานอย่างเหมาะสม การพัฒนาบุคลากรหรือ การสร้างความไว้วางใจระหว่างบุคลากรกับองค์การควรเป็นอย่างไร การสร้างความจงรักภักดีของบุคลากรต่อองค์การ หรือการนำความสามารถของบุคลากรออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์จะมีวิธีการอย่างไร เป็นต้น ซึ่งปรัชญาต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นการตั้งคำถามเพื่อนำไปสู่การค้นหาคำตอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนั่นเอง

เมื่อมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุสิ่งที่พึงปรารถนา หรือเป้าหมายอันสูงสุดแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การได้รับคำตอบแทนจากการทำงานในองค์การนั้น ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนเป็นกิจกรรมหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยค่าตอบแทน หมายถึง ค่าจ้าง หรือรางวัลทั้งหมดที่องค์การจ่ายให้กับบุคลากรในรูปแบบต่างๆ ประกอบไปด้วย ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินทางตรง และค่าตอบแทนที่มีได้เป็นตัวเงิน หรือเป็นตัวเงินทางอ้อม อาจเรียกว่า ผลประโยชน์อื่น หรือสวัสดิการอื่น โดยที่ค่าตอบแทนที่มนุษย์ได้รับนั้น ต้องเป็นไปอย่างสัมพันธ์และสอดคล้องกับการปฏิบัติงาน ดังที่ Taylor ได้นำเอาหลักการจัดการทางวิทยาศาสตร์ คือ การจ่ายค่าแรงงานเป็นรายชิ้น หรือการจ่ายค่าแรงงานตามผลงาน มาใช้ในองค์การ ในขณะที่การบริหารค่าตอบแทนในองค์การระหว่างทรัพยากรมนุษย์กับผลการปฏิบัติงานนั้น การพิจารณา

คำตอบแทนต้องสร้างความสอดคล้อง เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ จึงจะเป็นการดึงดูดใจให้บุคลากรในองค์กรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล รวมถึงเป็นการกระตุ้นให้บุคลากรมีพลังในการทำงาน เกิดความศรัทธา มีความต้องการที่จะแข่งขันเพื่อการทำงานให้ได้มาซึ่งผลตอบแทน หรือรางวัลตอบแทนที่สูงเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ การบริหารคำตอบแทนจึงเป็นศาสตร์และศิลป์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารยุคปัจจุบัน

ยังมีแนวคิดของนักคิดอีกหลายท่าน ที่กล่าวถึงวิธีการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยให้ความสำคัญในเรื่องความพึงพอใจ และรางวัลตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร โดยที่ผลประโยชน์ที่บุคลากรในองค์กรได้รับ จะขึ้นอยู่กับผลงานที่บุคลากร หรือทีมงานกระทำมากกว่าสิ่งที่องค์กรจะให้อย่างอัตโนมัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักพื้นฐานของแรงจูงใจ และเป็นทางเลือกในการชักจูงให้บุคลากรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงาน หรือปรับเปลี่ยนผลการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีปัญหา ขณะที่ Frederick Herzberg ได้อธิบายว่า แรงจูงใจภายนอก ที่ประกอบด้วยคำตอบแทนที่เพิ่มขึ้นหรือองค์ประกอบในการทำงาน เช่น ห้องทำงานที่หรูหรา หรือ รถประจำตำแหน่ง ไม่ได้เป็นเหตุผลที่ทำให้คนขยันทำงาน หรือ มุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มากขึ้นกว่าเดิมหรือทำให้บุคลากรมีความคิดที่เฉียบคมในการพัฒนา มากขึ้นเสมอไป ตรงกันข้ามงานที่น่าสนใจและมีความท้าทาย ที่สามารถจะพิสูจน์ให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่า เขาเป็นผู้ทำให้เกิดประสบความสำเร็จได้ รวมถึงความก้าวหน้าด้วยการมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ที่ถือเป็นแรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากภายใน สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ตอบสนองความต้องการที่ฝังรากลึกในจิตใจของบุคคล ในการกระตุ้นให้ทำงานเพื่อความเติบโตและประสบความสำเร็จในหน้าที่ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นแรงขับเคลื่อนจากภายใน หรือแรงขับเคลื่อนจากภายนอก ทั้งสองส่วนถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการสร้างผลงานให้เกิดความสำเร็จขึ้นได้ โดยแรงขับเคลื่อนภายในจะกระตุ้นให้บุคลากรสร้างผลงานอันเป็นเลิศได้ แต่แรงขับเคลื่อนจากภายนอกในรูปแบบของค่าจ้าง เงินเดือน คำตอบแทนที่เพิ่มขึ้น โบนัส และการได้รับเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลอื่นใดถือเป็นส่วนสำคัญไม่น้อย ที่จะจูงใจให้กับบุคลากรมุ่งไปสู่ผลสำเร็จได้

หากกล่าวถึงผลตอบแทนจากการทำงานนั้น ผลตอบแทนด้านการเงิน ด้านการให้ความสะดวกสบายในการปฏิบัติงาน ด้านผลประโยชน์ที่ถือถือในทุกรูปแบบ ที่บุคคลได้รับจากผลงานหรือการจ้างงาน ที่มาจากความสำเร็จของบุคคลและองค์กร ในที่สุดแล้วพฤติกรรมของการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ และก่อให้เกิดการนำหลักการบริหารการจ่ายคำตอบแทนตามวัตถุประสงค์มาใช้ในองค์กร อย่างสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยที่องค์กรจะต้องมีบุคลากรที่ทำงานดี มีความรับผิดชอบ มีทักษะ และความสามารถ เพื่อทำให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ขณะที่องค์กรก็ต้องมีสิ่งยึดเหนี่ยวให้บุคลากรที่

มีความสามารถเหล่านั้นอยู่กับองค์กรได้นานๆ โดยการหาสิ่งจูงใจ หรือวิธีจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานได้ดี หรือเป็นเพื่อผลสำเร็จที่ตั้งไว้หรือเกินกว่า โดยการบริหารยุคใหม่ จะต้องนำกลยุทธ์ในการกำหนดหลักการพื้นฐานในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน เพื่อเพิ่มโอกาสให้บุคลากรทำงานอย่างเต็มที่

แนวคิดระบบจูงใจเป็นพัฒนาการทางการบริหารที่มีวิวัฒนาการจากหลักการให้ความสำคัญต่อมนุษย์ และมองเห็นว่ามนุษย์จะนำความสำเร็จมาสู่องค์กร ดังนั้น การให้ความสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจึงเพิ่มมากขึ้น และพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ขณะเดียวกันเมื่อมนุษย์ได้ทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้แล้ว องค์กรต้องตอบแทนให้แก่ผู้ร่วมงานในองค์กร ซึ่งการตอบแทน หมายถึง ค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นทางตรง และทางอ้อม ทั้งที่เป็นรูปของตัวเงิน และมีใช้รูปของตัวเงิน รวมไปถึงรางวัลต่างๆ ที่ให้เพื่อตอบแทนการทำงาน ซึ่งศาสตร์และศิลป์แห่งการให้ค่าตอบแทนเป็นสิ่งที่ใช้เพื่อกระตุ้นและจูงใจให้บุคลากรทำงานด้วยความเต็มใจ และเข้มแข็ง อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้องค์กรไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยในส่วนขององค์กรเอง ก็ต้องหาวิธีที่เหมาะสมตามแนวคิดพื้นฐานทางการบริหารด้วยค่าตอบแทนที่ในรูปแบบต่างๆ อย่างเหมาะสม

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

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย 7 องค์ประกอบ

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการบริหารภาครัฐ เพื่อปรับตัวให้สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยการนำหลักบริหารสมัยใหม่มาปรับปรุงและใช้ในระบบราชการ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย 7 องค์ประกอบ คือ

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการ และวิธีการทำงาน

วิวัฒนาการทางการบริหารที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และเข้มข้นขึ้นนับตั้งแต่ปี 2533 ทำให้เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ พัฒนาการทางการบริหารจึงเกิดเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยที่มีสาเหตุมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละประเทศที่ตกต่ำลง และมีการเรียกร้องให้องค์กรของภาครัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน กระแสการปฏิรูประบบราชการและการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เริ่มนำไปใช้ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นประเทศแรกๆ และได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศอื่นตามมา ซึ่งหลักการสำคัญในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เป็นแนวคิดการจัดการที่มุ่งเน้นประชาชน และผลลัพธ์เป็นหลัก ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจ มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร และกลไกในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บริการที่มีความหลากหลาย ทำให้องค์กรมีความเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันในเชิงเศรษฐกิจ และมีการนำแนวคิดการจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในภาครัฐ ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหาร ความต้องการให้เกิดการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ หรือให้ได้ผลลัพธ์ของงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในท้ายที่สุดคือการรับมือต่อความไม่แน่นอน และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การปรับตัวเพื่อรับมือให้ทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และตลอดเวลา เปรียบเสมือนการประเมินตัวเอง เพื่อให้รับรู้ว่าตำแหน่งขององค์กรในขณะนั้น ใกล้หรือไกลจากเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

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

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

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

2. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

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

สารสนเทศ ระบบเครือข่าย เพื่อการพัฒนา และสร้างความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ทันสมัย และตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

ในขณะที่ แนวคิดการพัฒนาภาครัฐเป็นการพัฒนารูปแบบการบริหาร ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเวลาที่เปลี่ยนไปในช่วงระยะเวลานั้นๆ ซึ่งความเหมาะสมขององค์การหนึ่ง อาจไม่มีความเหมาะสมหรือใช้ไม่ได้เลยกับอีกองค์การหนึ่ง วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แน่นอนจึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่การพัฒนาในทุกองค์การต้องมี และองค์การสมัยใหม่จะประกอบไปด้วย ผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้านเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ จำเป็นต้องได้รับการกำหนดพันธกิจขึ้นอย่างชัดเจน เพราะองค์การต้องมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้สมาชิกหรือบุคลากรในองค์การเกิดความสับสน ซึ่งพันธกิจที่ชัดเจนจะสามารถเชื่อมโยง และสร้างความสัมพันธ์ทุกส่วนขององค์การเข้าด้วยกัน และก่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ซึ่งหากพันธกิจขององค์การไม่มีความชัดเจนแล้ว นอกจากจะขาดทิศทางในการมุ่งสู่เป้าหมายแล้ว ความน่าเชื่อถือและความสามารถในการดึงดูดพนักงาน หรือบุคลากรที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินงาน อาจสูญเสียไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การพัฒนาองค์การภาครัฐ จึงต้องมีการปรับปรุงอย่างเป็นระบบ โดยการประยุกต์เอาการบริหาร หรือการใช้เทคนิคการจัดการในรูปแบบที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์การและบุคลากรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐที่จะบรรลุเป้าหมายได้ต่อไป

3. การปรับรื้อระบบการเงิน และการงบประมาณ

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

การบริหารราชการหลังการเปลี่ยนแปลง ได้นำแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ โดยการทำงานและใช้จ่ายงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นหลัก และมีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม สร้างกระบวนการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส และมอบความรับผิดชอบให้ผู้

ปฏิบัติ หรือการมีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการใช้จ่ายงบประมาณ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับการปรับรื้อระบบงบประมาณ และการเงิน ต้องปรับเปลี่ยนระบบการงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจและการบริหารราชการ ให้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และสามารถวัดผลได้ในการดำเนินงานทุกระดับ รวมถึงการเสริมสร้างให้เกิดความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากการจัดสรรทรัพยากร โดยมีการวางหลักเกณฑ์และการจัดสรรเพื่อการใช้จ่ายงบประมาณไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่างๆ ทำข้อตกลงการใช้จ่ายงบประมาณไว้ล่วงหน้า เพื่อสามารถนำเงินที่เหลือจากการใช้จ่ายงบประมาณไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรหรือการฝึกอบรมข้าราชการ มีการปรับปรุงระบบบัญชีของส่วนราชการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล สามารถคำนวณต้นทุนในการจัดกิจกรรมหรือการดำเนินภารกิจในการบริการสาธารณะได้ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถดำเนินภารกิจบางอย่างเพื่อการหารายได้สำหรับใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรของตนเอง

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

ทั้งนี้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีการปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณนั้น ยังเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินงานจัดทำงบประมาณ ซึ่งแต่เดิมการจัดทำงบประมาณต้องครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี แต่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณแต่ละปี โดยที่ส่วนราชการจะต้องรายงานกิจกรรมหรือผลผลิตที่ได้ รวมทั้งผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ เพื่อนำไปพิจารณาโดยผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ และนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการ

กำหนดงบประมาณในปีต่อไป แต่การปรับร้อยละงบประมาณในปัจจุบันทำให้เกิดความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาด้านการงบประมาณ และการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนถูกต้องตอบสนองอย่างรวดเร็ว ทันต่อเวลาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

4. การสร้างระบบการบริหารงานบุคคล

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา องค์การภาครัฐเป็นองค์การขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาตามแนวตั้ง และมี การแบ่งแยกภารกิจออกจากกัน ทำให้การดำเนินงานหรือการประสานงานไม่สามารถเอื้ออำนวยต่อสถานการณ์ หรือสภาวะการณ์ที่เป็นปัจจุบันได้ เนื่องจากสายการบังคับบัญชาเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการประสานงานสั่งการและการตัดสินใจนั่นเอง ขณะที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน มีความรุนแรงและเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาทำให้สถานการณ์เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน การบริหารงานยุคใหม่จึงมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจในการตัดสินใจ รวมถึงการปรับโครงสร้างการบริหารงานให้อยู่ในแนวราบมากที่สุด รวมถึงการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ ต้องส่งเสริมให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้น และมีความคิดสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลาเพื่อการรองรับต่อสภาวะที่เป็นพลวัต อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ข้าราชการหรือบุคลากรจำเป็นต้องสร้างหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติที่ดีให้เป็นแบบอย่าง และสิ่งต่างๆ จากการปรับปรุงเหล่านี้เอง จำเป็นที่จะต้องมียระบบการประเมินผลด้วยการสร้างตัวชี้วัด เพื่อเป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และประสิทธิผลจากการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อย่างเป็นทางการ

ขณะที่ การปรับเปลี่ยนการบริหารในภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินงานของข้าราชการหรือบุคลากร โดยการสร้างภาระความรับผิดชอบ และการมอบอำนาจในการตัดสินใจนั้น การบริหารค่าตอบแทนเป็นสิ่งสำคัญ ที่จะธำรงรักษาข้าราชการให้อยู่ในระบบราชการ รวมไปถึงการจ่ายค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ยังเป็นสิ่งจูงใจให้กับข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ ซึ่งหากข้าราชการเห็นว่า ค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นไม่มีความยุติธรรมต่อการปฏิบัติหน้าที่ การจ่ายค่าตอบแทนนั้นจะไม่ได้เป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ได้มากขึ้นเท่าที่ควร หรือแม้กระทั่งการได้รับค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ยังอาจมิใช่เป็นการจูงใจได้อย่างถาวร เนื่องจากเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากอาจทำให้เกิดการปรับปรุงผลของการปฏิบัติงานได้เพียงชั่วคราว ในขณะที่การผูกโยงค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นเข้ากับผลการปฏิบัติงาน จะเป็นแรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดความมุ่งมั่นในการปฏิบัติภารกิจ ให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือเกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ในทางตรงกันข้าม หากการจัดสรรให้พอดี อาจสร้างการแข่งขัน การแตกแยก หรือการเอาใจเอาเปรียบ และเกิดการทำลายบรรยากาศการทำงาน การร่วมมือร่วมใจ รวมถึงการทำงาน

เป็นทีม ทั้งในองค์กรและระหว่างองค์กรได้ ดังนั้น การวางแผนการให้รางวัลหรือค่าตอบแทน จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการรักษาสมดุล เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมอย่างยุติธรรม ซึ่งเป็นผลในเชิงบวก แต่ถ้าหากไม่สามารถดำเนินการได้ การจัดสรรค่าตอบแทนจะมีผลในเชิงลบในทันที ซึ่งการสร้างสรรคผลงานที่ดี มักมาจากการได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือค่าตอบแทนที่ดีด้วยเช่นกัน

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

การจ่ายค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่นำพาองค์กรไปสู่เป้าหมาย เป็นเครื่องมือสำคัญทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อใช้ในการจูงใจ และเป็นกลยุทธ์ที่สร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรที่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ และร่วมทำงานกับองค์กร ในลักษณะของการธำรงรักษาบุคลากรที่มีความสามารถสูงให้อยู่กับองค์กรในระยะยาว กลยุทธ์ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าตอบแทน จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้บุคลากรในองค์กรมีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ และสร้างผลงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ในขณะที่การให้สิ่งตอบแทนจากองค์กรในรูปแบบของค่าตอบแทนต่างๆ ต้องมีความยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับสำหรับบุคลากรโดยรวม ในส่วนของภาครัฐไทยที่ได้นำระบบค่าตอบแทนมาใช้เป็นการสะท้อนถึงจุดมุ่งหมาย และทิศทางในการบริหารผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของระบบราชการไทย จากการปรับปรุงกระบวนการ วิธีการทางการบริหารภาครัฐที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน

5. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยม

ในอดีตที่ผ่านมากระบวนการทัศนในการจัดการภาครัฐ ทำให้ข้าราชการถูกมองว่าเป็นเพียงผู้ที่ต้องการความมั่นคงในการดำรงชีพเท่านั้น ด้วยการที่ข้าราชการมีสวัสดิการมากกว่าภาคเอกชน เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลของตนเอง ของบิดามารดา บุตรและภรรยา เป็นต้น ขณะที่การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ มุ่งเน้นการให้บริการเป็นหลัก โดยการนำแนวทางของภาครัฐกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ ซึ่งการมองประชาชนเป็นศูนย์กลางเช่นเดียวกับการที่ภาคเอกชนมองถึงลูกค้าเป็นศูนย์กลางนั้น จึงมีการปรับปรุงโครงสร้างการทำงาน ประกอบกับ การทำให้หน่วยงานราชการมีขนาดเล็กลง และแตกหน่วยงานออกไป ทำให้ข้าราชการต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการแข่งขันของแต่ละองค์การ มิได้นั่งเฉยเป็นฝ่ายรับเหมือนในอดีต ขณะที่ภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อม ประเทศไทยจึงพยายามที่จะปรับเปลี่ยน โครงสร้าง วิธีการบริหารงาน ที่มุ่งไปสู่การจัดการหลักกรรมมาภิบาล และหลักประชาธิปไตย การปฏิรูปการจัดการภาครัฐของประเทศไทย จึงทำให้ข้าราชการถูกคาดหวัง และถูกมองเพิ่มขึ้นจากประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องความรับผิดชอบต่องานสาธารณะ ที่ส่งผลต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้น ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และจริยธรรมในการดำเนินงานของภาครัฐ จึงเป็นสิ่งที่ต้องทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

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

ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และให้เกิดประสิทธิผล รวมถึงพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะสูงในการที่จะนำนโยบาย ไปบริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ โดยทัศนคติและค่านิยมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปรับคือ การถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับประชาชนและภาคส่วนอื่นได้อย่างสอดคล้องและราบรื่น

ในอดีตที่ผ่านมาแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ในภาครัฐนั้น ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะในเรื่องของความมั่นคงและพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่ได้มีการแข่งขันในการสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ เป็นเพียงการทำงานไปตามหน้าที่ ปัจจุบันวัฒนธรรมค่านิยม และวิธีการกำหนดนโยบายขององค์กรส่วนใหญ่ มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ในเรื่องของความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญของบุคลากรตามกระบวนการในการบรรจุคนให้เหมาะสมกับงานขององค์กร เป็นบริบทใหม่ที่เกิดขึ้นและมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นำไปสู่วัฒนธรรมองค์กรสมัยใหม่ ประกอบกับ ความต้องการของผู้ปฏิบัติงานหรือข้าราชการที่กำลังเปลี่ยนไป

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

6. การเสริมสร้างความทันสมัย

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

ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และคุณภาพของงาน โดยประยุกต์ใช้องค์ความรู้ต่างๆ จากพื้นฐานหลักการของทฤษฎีสาธารณะ ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และทฤษฎีทางสถาบันสมัยใหม่ มาผสมผสาน และประยุกต์เข้ากับการบริหาร เกิดเป็นการบริหารจัดการสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ หรือการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดความทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมและชัดเจน เพื่อการมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ และสามารถไปสู่เป้าหมายที่สำคัญของภาครัฐได้อย่างแท้จริง

ในขณะที่ภาครัฐได้นำแนวคิดระบบการตลาดในการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้นั้น องค์กรภาครัฐทุกแห่งจำเป็นต้องสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้น โดยที่นักบริหารและบุคลากรทุกคนจะต้องดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร ด้วยการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา ใช้ความรู้ของตนเองเพื่อพัฒนาระบบการดำเนินงานจากการบริหารยุคใหม่ และการศึกษาความสำเร็จที่มีอยู่ของทั้งตนเองและผู้อื่น ในขณะที่กระบวนการสร้างนวัตกรรม ต้องจัดให้เป็นระบบอย่างชัดเจนในองค์กร ซึ่งทั้งหมดเป็นไปเพื่อการนำความรู้ที่เป็นพื้นฐานสำคัญมาใช้ เพื่อพัฒนาทั้งตัวบุคลากรและโครงการ มิฉะนั้นจะกลายเป็นพวกล้มหลัง หรือล้มสมัยไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม องค์กรภาครัฐที่นำแนวคิดการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้ก้าวไปสู่ความทันสมัยนั้น การสื่อสาร มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการสร้างบรรยากาศของการสนทนา และการแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อคิดเห็นในทุกระดับ ตั้งแต่ฝ่ายบริหารจนถึงระดับปฏิบัติงานในองค์กร ที่ต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา และในท้ายที่สุดต้องเป็นไปเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ทั้งในวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย รวมถึงค่านิยม และวัฒนธรรมขององค์กร กระบวนการสื่อสารทั้งหมด จะนำมาซึ่งความร่วมมือร่วมใจ และการเดินไปในทิศทางตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์กร ถึงแม้จะเป็นสิ่งที่ยากยิ่ง เนื่องจากความคิดเห็นของมนุษย์ที่ปฏิบัติในองค์กรนั้น ไม่ได้มีความเข้าใจตรงกัน การบริหารในยุคสมัยใหม่นั้น ผู้บริหารก็จำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องแสวงหาวิธีการสร้างความเข้าใจ ตลอดจนสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคลากร ให้มีความเข้าใจและเต็มใจในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยภาพรวม ซึ่งอาจให้การสื่อความหมายเกิดขึ้นในทุกส่วนของการบริหาร ตั้งแต่การวางแผน การควบคุม หรือการประเมินผล เป็นต้น

7. การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

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

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

การมีส่วนร่วมมิได้เป็นเพียงแต่การเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นเพียงเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องให้เกิดในทุกกระบวนการ เนื่องจากเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นไปเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น แก้ไขปัญหาของตนเองได้ตรงต่อความ

ต้องการ เนื่องจากประชาชนสามารถรู้ถึงปัญหาของตนเองได้อย่างดีที่สุด ประกอบกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการช่วยในการตรวจสอบการปฏิบัติการกิจของท้องถิ่นอีกด้วย

ระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทย

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

1. ค่าตอบแทน

นับตั้งแต่ยุคโบราณกาล ค่าตอบแทนได้เกิดขึ้นมาจากการแลกเปลี่ยนระหว่างการใช้แรงงานของมนุษย์กับผลจากงานที่เกิดขึ้น อาจเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างแรงงานกับอาหาร หรือแรงงานกับสวัสดิภาพบางอย่าง เพื่อความดำรงอยู่ของชีวิต การวิวัฒนาการในการจ่ายค่าตอบแทนมีมาอย่างต่อเนื่องทุกยุค ทุกสมัย ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนถือเป็นศาสตร์และศิลป์หนึ่งในวิธีการบริหาร แม้กระทั่งในปัจจุบัน แนวคิดในการจ่ายค่าตอบแทนยังถูกพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง เนื่องจากมนุษย์ยังมีความต้องการที่สูงขึ้นตามแต่ละยุคสมัยที่เปลี่ยนไป ขณะที่ความต้องการของมนุษย์สูงขึ้น ความต้องการค่าตอบแทนก็สูงขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน ซึ่งในทางการบริหาร การเชื่อมโยงค่าตอบแทนเข้ากับผลงานที่สูงขึ้นนั้น มาจากการที่ผลงานของมนุษย์สูงขึ้น เพราะมีแรงจูงใจเขาสูงขึ้น โดยที่แรงจูงใจและความสามารถในการทำงาน เป็นปัจจัยที่ใช้กันทั่วไปในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของบุคคล

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

คำตอบแทนที่ต้องการนั้น ด้วยการอาศัยแรงงานหรือความรู้ ความสามารถของคนที่มียู่ แต่หากอธิบายในทางการบริหาร การจ่ายคำตอบแทนถือเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างคำตอบแทนกับผลการปฏิบัติงานของบุคคล ที่ทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรในภาพรวม

การจ่ายคำตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงานนั้น สิ่งสำคัญในการวัดผล คือ การกำหนดเป้าหมาย หรือเกณฑ์ที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จ ตัวชี้วัดจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือในการเชื่อมโยงการปฏิบัติงาน และผลของการปฏิบัติงาน โดยที่องค์กรมีการกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือแผนงานต่างๆ และนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน หรือพัฒนาองค์กรนั้น หากองค์กรใดขาดตัวชี้วัด หรือไม่สามรถระบุถึงเกณฑ์ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุเป้าหมายได้อย่างชัดเจนแล้ว การดำเนินกิจการ หรือภารกิจ ตามแผนยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ก็ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายด้วยเช่นกัน การที่จะนำเกณฑ์ชี้วัดผลงานแบบใดมาใช้ หรือมาประยุกต์ใช้ก็ตามต้องมั่นใจว่า ตัวชี้วัดเหล่านั้นมีความเชื่อมโยง หรือสอดคล้องกับเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่วางไว้ ซึ่งเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ ควรมีลักษณะที่ประกอบด้วย 1) เป็นเป้าหมายที่บุคลากรเห็นว่ามีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นสิ่งที่ทำให้บุคลากรต้องปฏิบัติตาม เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายนั้น 2) มีความชัดเจนในเกณฑ์การชี้วัด และเป้าหมายอย่างสอดคล้อง 3) มีความเฉพาะเจาะจงไม่คลุมเครือ หรือยากต่อความเข้าใจในการปฏิบัติตาม 4) สามารถกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการ หรือระยะเวลาในการวัดผลได้ 5) มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ หรือยุทธศาสตร์ขององค์กร 6) มีความท้าทายในการที่จะปฏิบัติงาน หรือดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ และ 7) มีระบบการให้รางวัลอย่างเหมาะสมภายหลังจากการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามตัวชี้วัดทั้งหมดแล้ว

ในขณะที่ การนำระบบแรงจูงใจโดยการให้คำตอบแทนมาใช้ นั้น คำตอบแทนจะต้องมีปริมาณที่เหมาะสม ที่จะทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจในคำตอบแทนที่ได้รับนั้น ซึ่งแต่เดิมในอดีตที่ผ่านมา คำตอบแทนไม่ได้มีความแตกต่างกันมาก เนื่องจากองค์กรแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะในองค์กรภาครัฐ มิได้ก่อให้เกิดการแข่งขันแต่อย่างใด แต่ในปัจจุบัน พัฒนาการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ค่านิยมและวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานที่ได้นำแนวทางของภาคเอกชนมาใช้ ในส่วนของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันในองค์กรและนอกองค์กร การแข่งขันในตัวบุคลากร ทีมงาน หรือการแข่งขันระหว่างองค์กรภายนอก ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการกำหนดคำตอบแทนในปัจจุบันด้วยเช่นกัน ซึ่งความพึงพอใจของคำตอบแทนที่บุคคลจะได้รับนั้น เกิดขึ้นจากความสอดคล้องระหว่างสิ่งที่รับรู้ว่าจะได้รับกับจำนวนที่คาดว่าจะได้รับ โดยเมื่อใดที่คำตอบแทนที่ได้รับน้อยกว่าจำนวนความคาดหวังว่าควรจะได้รับ ก็จะเกิดความไม่พึงพอใจต่อคำตอบแทนนั้น และหาก

จำนวนค่าตอบแทนที่ได้รับน้อยกว่าจำนวนที่จะได้รับ ก็จะรู้สึกว่าการตอบแทนนั้นไม่มีความยุติธรรม

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

2. สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

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

เงื่อนไขในการที่ทำให้บุคลากรนำเอาองค์ความรู้จากการอบรมหรือการพัฒนา มาสร้างนวัตกรรม และสร้างความได้เปรียบในทางการแข่งขันให้กับองค์กร

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

สรุปโดยรวม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีมาใช้ นั้น มาจากการพัฒนาด้านการบริหารตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง จึงต้องแสวงหาวิธีที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างดีที่สุด ซึ่งการพัฒนาการทางการด้านบริหารที่เกิดขึ้นจากกระแสการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสดังกล่าว มีการกำหนดบทบาทของระบบราชการในอนาคต สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นทั้งในด้าน โครงสร้าง ระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติงาน รวมทั้งทัศนคติและค่านิยมที่มีอยู่ดั้งเดิมของข้าราชการ ประกอบกับ การมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยเชื่อว่าพื้นฐานขององค์กรจะประสบความสำเร็จได้ ก็ด้วยการปฏิบัติงานของมนุษย์ในองค์กรนั่นเองเป็นสำคัญ การปรับเปลี่ยนการบริหารระบบราชการไทยจึงเกิดขึ้น เพื่อให้ทันต่อยุคของความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ บทบาทของข้าราชการภายใต้

บริบทที่เปลี่ยนแปลงนั้น จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง

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

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

มาประยุกต์ใช้ รวมถึงการนำเอาแนวคิดการบริหารสมัยใหม่มาใช้ในภาครัฐไทยนั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาประเทศให้ไปสู่ความทันสมัย และรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้อย่างทันทั่วถึง โดยที่ภาครัฐไทยยังได้นำเอาแนวทางการบริหารในภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย

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

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

ประจำปี หรือที่เรียกว่าเงินรางวัลประจำปีนั้น นับเป็นมิติใหม่ในการบริหารภาครัฐไทยให้เกิดความทันสมัย โดยอาศัยหลักการของการบริหารภาครัฐกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้

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

ในขณะที่ เจตนารมณ์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. นั้นพบว่า เป็นไปเพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้กับข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ด้วยสาเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาใหม่ตามแนวทางการกระจายอำนาจ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่บรรจุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นมือใหม่ในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องเผชิญกับระเบียบข้อกฎหมาย ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำกับการปฏิบัติงานของ อปท. ไว้ จึงทำให้เกิดอุปสรรคปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานดังกล่าว ประกอบกับ การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีนั้น ยังเป็นสิ่งจูงใจเพื่อที่จะให้ข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานภาครัฐอื่น เกิดความสนใจและโอนย้ายเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใน อปท. โดยนำประสบการณ์ในการบริหารงานราชการเข้ามาใช้ใน อปท. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ผลการศึกษาที่พบ คือ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความเชื่อว่า ถึงแม้จะทำหรือไม่ทำงานอย่างไรก็ต้องได้รับเงินรางวัลประจำปีอยู่เช่นเดียวกัน ถึงอย่างไรก็สามารถผ่านการประเมินและพิจารณาผลจากคณะผู้ประเมิน และสุดท้ายที่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุมัติและสั่งจ่าย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เกิดการแข่งขันในการสร้างสรรค์ผลงาน หรือสร้างนวัตกรรม หรือก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดขึ้นแต่อย่างใด การจ่ายเงินรางวัลประจำปีของ อปท. จึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดการจูงใจตามลำดับขั้น (Maslow's hierarchy of needs) ของ Maslow อีกด้วย

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีมาใช้นั้น เป็นวิวัฒนาการที่มาจากการพัฒนาการบริหาร นับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง เป็นแนวทางในการแสวงหาวิธีที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ซึ่งการพัฒนาการทางการบริหารนั้นนับแต่อดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงกระแสการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย ที่ได้มีการกำหนดบทบาทของระบบราชการในอนาคต สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างระบบการบริหารและวิธีการปฏิบัติงาน รวมทั้งทัศนคติและค่านิยมที่มีอยู่ดั้งเดิมของข้าราชการ ประกอบกับการมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยเชื่อว่าพื้นฐานขององค์กรจะประสบความสำเร็จได้ ก็ด้วยการปฏิบัติงานของมนุษย์ในองค์กรนั่นเองเป็นสำคัญ การปรับเปลี่ยนการบริหารระบบราชการเกิดขึ้นเพื่อให้ทันต่อยุคของความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ บทบาทของข้าราชการภายใต้การเปลี่ยนแปลงนั้นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปอย่างทันทั่วถึง และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

เมื่อศึกษาถึงหลักการบริหารราชการภายในปัจจุบัน ที่มีการพัฒนามาตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และวิวัฒนาการด้านการบริหารที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยยังได้นำหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการบริหารแนวใหม่มาปรับใช้ ด้วยการที่ถ่ายอำนาจจากส่วนกลาง และกระจายอำนาจลงไปอยู่ส่วนย่อยของท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมให้เกิดขึ้น ประกอบกับการที่รัฐต้องแบกรับภาระหน้าที่ หรือภารกิจในการบริหารมากขึ้น และยังมีเหตุผลอื่นในทางการบริหาร เช่น การสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ซึ่งแนวคิดต่างๆ เป็นแนวคิดทางการบริหารสมัยใหม่ทั้งสิ้น

ตอนที่ 2 อธิบายถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในการ กำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์ ข้อที่ 2 เพื่อวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการ ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนที่ ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาถึง

- 1) ระเบียบกฎหมาย ข้อกำหนด
- 2) หลักเกณฑ์และตัวชี้วัด และ
- 3) ความสอดคล้องเหมาะสมกับ

การบริหารงานภาครัฐ โดยใช้ข้อมูลทศัญญุมิ จากเอกสารรายงานเอกสารวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการต่างๆ ซึ่งสรุปผล ได้ดังต่อไปนี้

ระเบียบ กฎหมาย ข้อกำหนด

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

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

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

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

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

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

ตาราง 7 แสดงสาระสำคัญในขั้นตอนการปฏิบัติและข้อสังเกตที่ควรพิจารณาการกำหนด ประโยชน์ตอบแทนฯ ของ อปท.

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

ตาราง 7 (ต่อ)

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

ตาราง 7 (ต่อ)

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

ตาราง 7 (ต่อ)

ข้อกำหนดในการปฏิบัติ	ข้อสังเกตที่ควรพิจารณา
6. กำหนดให้คณะกรรมการ รายงานผลการ ประเมินให้คณะกรรมการกลางข้าราชการและ พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) เห็นชอบในกรณีที่ อปท. ใดมีคะแนนจากการ ประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75	พบว่า เมื่อนำคะแนนร้อยละ 75 มาพิจารณาใน การจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี นั้น เหตุใดไม่กำหนดให้ อปท. ที่มีคะแนน ธรรมดาภิบาลตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป มีสิทธิ เสนอขอรับการประเมิน เพื่อกำหนดประโยชน์ ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ส่วนนี้จึงมีความ ขัดแย้งกันเองในระเบียบ หรือหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติ
7. กำหนดให้ อปท. แต่งตั้งคณะกรรมการ พิจารณากำหนดวงเงินในการจ่ายเงินรางวัล ประกอบด้วย นายก อปท., ปลัด อปท. และ หัวหน้าส่วนงานใน อปท.	พบว่า เจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจและ การบริหารงานท้องถิ่นนั้น จะต้องให้มี ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ และขั้นตอน แต่การพิจารณากำหนดวงเงินใน การจ่ายเงินรางวัลประจำปี มีเพียงบุคลากร ตามที่กำหนดไว้และเป็นผู้ปฏิบัติงานในอปท. เท่านั้น ไม่เกิดความโปร่งใสด้วยความสัมพันธ์ ผู้ที่เป็นนักการเมืองและผู้ที่เป็นข้าราชการใน อปท. ในลักษณะการสมยอมเพื่อการจ่ายเงิน รางวัลประจำปี
8. กำหนดให้เบิกจ่ายเงินตามความเห็นของ คณะกรรมการตามข้อ 7	พบว่า คณะกรรมการดังกล่าว มีการเอื้อ ประโยชน์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน ในขณะที่ ผู้ได้รับประโยชน์มีการตอบแทน ให้แก่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ เนื่องจาก คณะกรรมการที่พิจารณาการจ่ายเงินรางวัลไม่มี บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม จึงเป็นช่องทาง ในการทุจริต คอร์รัปชัน หรือเกิดความไม่ โปร่งใสขึ้น

ตาราง 7 (ต่อ)

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

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

ส่วนท้องถิ่น อีกทั้งการประเมินผลเพื่อการจ่ายเงินรางวัลประจำปีแก่ข้าราชการหรือพนักงาน ไม่เป็นไปตามแนวความคิดการจูงใจ เนื่องจากในการประเมินผลองค์การในภาพรวม จึงไม่ตรงกับเจตนารมณ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ ตามแนวพัฒนาด้านการบริหาร และการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

เกณฑ์ตัวชี้วัด

ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้หลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประกอบไปด้วยมิติการประเมิน 4 ด้าน พร้อมทั้งแบบสอบถามความพึงพอใจของประชาชน ที่มีต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมิติของการประเมินสามารถแสดงได้ดังนี้

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามแผนพัฒนาของ อปท. คะแนนเต็ม 15 คะแนน โดยมีตัวชี้วัด ประกอบด้วย

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

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ คะแนนเต็ม 25 คะแนน โดยมีตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ
2. โครงการบริการประชาชนในวันหยุดราชการหรือนอกเวลาราชการ
3. ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ

4. ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ คะแนนเต็ม 20 คะแนน โดยมีตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. การบริหารงบประมาณ
2. การประหยัดพลังงาน
3. ความประหยัดและความคุ้มค่าในการบริหารงานจัดการโครงการหรืองาน

ประจำ

มติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร คะแนนเต็ม 20 คะแนน โดยมีตัวชี้วัดประกอบด้วย

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

องค์กรสู่ระดับบุคคล

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

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

มติที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ คะแนนเต็ม 145 คะแนน โดยมีหัวข้อการประเมินดังนี้

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

7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

มติที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา คะแนนเต็ม 145 คะแนน โดยมีหัวข้อการประเมินดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล
2. การดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น

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

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

มติที่ 4 ด้านการบริการสาธารณะ คะแนนเต็ม 120 คะแนน โดยมีหัวข้อการประเมินดังนี้

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

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

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

1. ให้ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา จัดกลุ่มข้าราชการ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ตาราง 8 แสดงการจัดกลุ่มข้าราชการ เป็น 3 กลุ่ม

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

2. การคำนวณแบ่งเงินรางวัลในแต่ละกลุ่ม โดยมีน้ำหนักการจ่ายเงินรางวัล ดังนี้

ตาราง 9 การคำนวณแบ่งเงินรางวัลในแต่ละกลุ่ม โดยมีน้ำหนักการจ่ายเงินรางวัล

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา นำเงินรางวัลที่คำนวณได้ในแต่ละกลุ่ม ไปดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดสรรเงินรางวัล ไปยังข้าราชการและ

ลูกจ้างประจำในสังกัด ตามหลักเกณฑ์และ วิธีบริหารจัดการเงินรางวัลตามที่ ก.พ.ร. กำหนด และ จัดส่งให้ กับสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อดำเนินการตรวจสอบ

4. ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา เมื่อได้รับจัดสรรเงินรางวัลไปแล้วจะต้องนำไปจัดสรรให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับพิจารณาจัดสรรเงินรางวัลประจำปี ได้แก่ ข้าราชการ และลูกจ้างประจำในสังกัด

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

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

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

ผู้ที่มีคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการต่ำกว่าระดับดี (ต่ำกว่า 3.0000 คะแนน) ไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัล

8. จำนวนเงินรางวัลที่ผู้มีสิทธิจะได้รับ ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมผลักดันให้ผลงานของหน่วยงาน ส่วนราชการ จังหวัด หรือสถาบันอุดมศึกษา บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และผลการประเมินการปฏิบัติราชการของผู้มีสิทธินั้น ๆ

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

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

10. เงินรางวัลสำหรับกลุ่ม 1 ข้าราชการระดับสูง ให้ส่วนราชการ จังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา กำหนด หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรางวัลตามความเหมาะสม ทั้งนี้ อาจเทียบเคียงเกณฑ์การจัดสรรเงินรางวัลสำหรับกลุ่ม 2 ข้าราชการระดับกลาง และ/หรือกลุ่ม 3 ข้าราชการระดับต้น ก็ได้

11. เงินรางวัลสำหรับกลุ่ม 2 ข้าราชการระดับกลาง และกลุ่ม 3 ข้าราชการระดับต้น ยังคงใช้วิธีการจัดสรรตามแนวทางเดิม โดยแบ่งรางวัลเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง เพื่อจัดสรรเป็นรางวัลให้ผู้ปฏิบัติที่แสดงถึงความร่วมมือกัน ในการปฏิบัติงานสร้างผลงาน ให้กับองค์กรร่วมกัน ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 30% ของจำนวนเงินรางวัล และส่วนที่สอง รางวัลสำหรับผู้ปฏิบัติที่มีความรับผิดชอบ ทুমเท และมีผลงานตามแผนปฏิบัติราชการ และตามภารกิจหลักของส่วนราชการฯ และตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี ที่มีผลทำให้ส่วนราชการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีผลการประเมินการปฏิบัติราชการต่ำกว่าระดับดี (ต่ำกว่า 3.0000 คะแนน) จะไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัลทั้งสองส่วน

กรอบการประเมินผลภาคราชการแบ่งออกเป็น 4 มิติประกอบด้วย

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล โดยวัดจากการประเมินผลสำเร็จตามแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง/กลุ่มภารกิจ/กรม และผลสำเร็จตามพันธกิจหรือภารกิจหลักของกรม

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ โดยวัดจากการประเมินผลการให้บริการที่มีคุณภาพ โดยสร้างความพึงพอใจ ความเชื่อมั่น และตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ โดยแบ่งเป็น

1. ความพึงพอใจ และความเชื่อมั่นของผู้รับบริการ การปฏิบัติราชการที่ซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้

2. การรับฟังความคิดเห็น และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ฯลฯ

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

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

มติที่ 4 มติด้านการพัฒนาองค์การ โดยวัดจากการประเมินผลการพัฒนาส่วน ราชการให้มีศักยภาพและมีคุณภาพอย่างยั่งยืน ด้วยการวางระบบและนำเทคนิคการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการที่ทันสมัยและเหมาะสมมาใช้ในส่วนราชการ

โดยที่มติที่ 1 และมติที่ 2 ถือเป็น การประเมินมิติภายนอก ซึ่งมีคะแนนรวมร้อยละ 70 แบ่งเป็น มติที่ 1 ร้อยละ 60 และมติที่ 2 ร้อยละ 10 ส่วนมติที่ 3 และมติที่ 4 เป็นการประเมิน มิติภายใน มีคะแนนรวมร้อยละ 30 แบ่งเป็นร้อยละ 15 ซึ่งเมื่อรวมคะแนนทั้งหมด จะได้ร้อยละร้อย และนำผลคะแนนที่ได้มาคำนวณถ่วงค่าน้ำหนักตามสูตรการคำนวณและเกณฑ์การให้คะแนน โดย การประเมินผลการปฏิบัติราชการทั้งหมดมีขั้นตอนดังนี้

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

เมื่อพิจารณารูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ อปท. พบว่าหัวข้อในการประเมินส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อกฎหมาย หนังสือสั่งการ และระเบียบปฏิบัติ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติอยู่แล้ว (รายละเอียดตามตารางในภาคผนวก) นับสำคัญอาจมิใช่การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรแต่อย่างใด ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐอื่น จะพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในทุกด้าน ทั้งลักษณะ แนวทางการปฏิบัติ การวัดและประเมินผล รวมไปถึงจำนวนเงินที่ได้รับ และแหล่งที่มาของเงินที่จัดสรรให้ ประกอบกับภาครัฐอื่นมีการปรับเปลี่ยนลักษณะในการประเมินทุกๆ ปีตามแต่ข้อตกลง (คำรับรองปฏิบัติราชการ) ในแต่ละปี ซึ่งสามารถสรุปโดยภาพรวมได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 10 ตารางเปรียบเทียบการจ่ายประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐอื่น

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

ตาราง 10 (ต่อ)

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

ความสอดคล้องเหมาะสมกับการบริหารงานภาครัฐ

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

ขณะที่ เมื่อเปรียบเทียบความสอดคล้องเหมาะสมในการจ่ายเงินรางวัลประจำปีกับการบริหารงานภาครัฐ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจให้แก่ข้าราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้เกิดประสิทธิผลขององค์การ และสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐอื่น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

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

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

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

ตอนที่ 3 ระบุถึงผลที่เกิดจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทน เงินรางวัลประจำปีที่มีต่อความสามารถในการบริหารงาน ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภายในและภายนอกองค์กรจำนวน 5 กลุ่ม ประกอบด้วย

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

ด้านประสิทธิภาพ

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

1. การจัดสรรทรัพยากร

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

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

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

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

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

เตรียมความพร้อมในการตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่สิ่งเหล่านี้อาจมิได้มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

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

2. การให้บริการ

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

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

น้อย และถึงแม้จะมีการจัดสรรเงินรางวัลใน อปท. ก็ตาม เงินรางวัลที่ได้รับไม่ได้สร้างความกระตือรือร้นในการทำงานให้เพิ่มขึ้น

ด้านประสิทธิผล

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

1. ผลสำเร็จของงาน

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

2. การตอบสนองต่อความต้องการ

จากแนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล โดยตรงต่อประชาชนผู้รับบริการ ผลการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่และภารกิจ ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

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

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

แนวคิดเรื่องสิ่งจูงใจ

1. การจัดสรรเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน

เป็นการศึกษาถึงผลการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการจัดสรรค่าตอบแทนต้องเชื่อมโยงอย่างชัดเจนกับผลการปฏิบัติงาน พัฒนามาจากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน ทั้งทางด้านจิตวิทยาและทางด้านเศรษฐศาสตร์ เหตุผลในการสังเคราะห์ทั้งจากทฤษฎีจิตวิทยา และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็คือ ความเหมือนและความแตกต่างของทฤษฎีทั้งสองกลุ่มมีนัยสำคัญต่อการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน แนวความคิดที่ร่วมกันของทั้งสองกลุ่มทฤษฎีคือ ประเด็นความเห็นที่

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

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

2. ความสามารถในการจ่ายขององค์กร

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

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

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

3. ความไม่ซับซ้อนของระบบ

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

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

เป็นต้น เหล่านี้เป็นการสร้างความชัดเจนในการประเมินและรายงานผลตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ ที่ต้องสะท้อนถึงผลการปฏิบัติงานของทั้งบุคลากร และองค์กรของ อปท. ได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. ความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับของบุคลากร

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

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

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

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

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

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

อปท. นั้น การบริหารงานของ อปท. ที่มุ่งสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนต้องสูญเสียไป ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจและการบริหารงานภาครัฐอย่างแท้จริง

ขณะที่จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ทำให้ได้ข้อมูล คำตอบ ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี หรือโบนัสให้แก่ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีเพียงจำนวน 2 ท่านเท่านั้น ที่สนับสนุนให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี โดยที่นายสมหมาย รองนายกเทศมนตรีแห่งหนึ่งในอำเภอแม่ฮ่องสอน กล่าวว่า “การให้โบนัสแก่พนักงาน ถือเป็นค่าตอบแทนในการจูงใจให้แก่พนักงานเพื่อให้พนักงานทำงานให้ดีขึ้น ที่ผ่านมามีพนักงานที่ปฏิบัติงานในเทศบาลของตนเองก็ได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ เงินรายได้พิเศษจะเป็นเงินที่ช่วยเหลือในการดำรงชีวิตของพนักงาน เนื่องจากพนักงานหลายๆ คนมีที่อยู่อาศัยห่างจากที่ทำงานมาก จึงทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทาง และมีค่าน้ำมันที่ต้องจ่ายเดือนละหลายพันบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ข้าราชการไม่สามารถจะเบิกจ่ายจากเทศบาลได้ เงินส่วนนี้จึงเป็นการช่วยเหลือพนักงานส่วนหนึ่งด้วยเหมือนกัน” (สัมภาษณ์ 2 ส.ค. 56)

ขณะที่นายบุญเกิด รองนายกเทศมนตรีแห่งหนึ่งในอำเภอสันกำแพง กล่าวว่าให้เหตุผลในการสนับสนุนให้ อปท. มีการกำหนดเงินรางวัลประจำปีให้แก่พนักงาน โดยระบุว่า “ผมว่าการให้เงิน โบนัสแก่พนักงานเป็นสิ่งที่ดี ทำให้พนักงานมีกำลังใจในการทำงานมากขึ้น ซึ่งในเทศบาลของผมก็เห็นพนักงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ ทำงานอย่างข้มแข็ง และมีความสามัคคีกันในการทำงาน ช่วยเหลือเกื้อกูลกันตลอดเวลา จะมีก็เพียงแต่แค่บางคนเท่านั้นที่ไม่ให้ความร่วมมือและทำงาน ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ก็เป็นเพียงส่วนน้อยจะมีสัก 2-3 คนเท่านั้น ส่วนตัวผม ผมเห็นด้วยกับการให้โบนัสแก่พนักงาน ผมเห็นว่าการจะบริหารท้องถิ่นได้ พนักงานเหล่านี้มีความสำคัญเป็นแรงผลักดันให้เกิดผลงานได้เป็นอย่างดี ส่วนพวกผมเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่ตามที่ชาวบ้านเลือกเข้ามา แล้วก็ต้องทำหน้าที่ตามที่เขาต้องการเท่านั้น” (สัมภาษณ์ 20 ก.ค. 56)

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

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

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

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

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

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

2. กลุ่มข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีเป็นสิ่งที่ดี ที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ให้เกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ต้องปฏิบัติงานโดยมีหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดมาเป็นตัวกำกับควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานเหล่านี้ เป็นประโยชน์อย่างมากในการลดความผิดพลาดได้เป็นอย่างดี และยังทำให้การปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อทุกภาคส่วน ดังที่นางสาวกชกร ปลัดเทศบาลตำบลหนึ่งในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้ความเห็นว่า “การให้โบนัสแก่พนักงานก็ถือว่าเป็นเรื่องของการเสริมแรงและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่พนักงานส่วนหนึ่ง และยิ่งสอดคล้องกับเรื่องของการประเมินการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ถึงแม้จะมีก็ควรปรับหลักเกณฑ์ เพราะที่ผ่านมาส่วนตัวคิดว่า การจ่ายโบนัสค่อนข้างมากไปหน่อย

เพราะในแต่ละปีเทศบาลจะต้องจ่ายโบนัสเป็นเงินเกินกว่าล้านบาท ซึ่งอันนี้ข้อเท็จจริงที่ภาคประชาชนอาจจะไม่ทราบ ในฐานะที่เป็นปลัดเทศบาลมองว่า เงินจำนวนล้านกว่าบาทนี้นั้นน่าจะใช้ประโยชน์ให้กับท้องถิ่น และที่ผ่านมาการประเมินผลเพื่อจ่ายโบนัส เป็นการประเมินภาพรวมขององค์กร โดยไม่ได้ประเมินเป็นรายบุคคล อยากให้รู้เรื่องของผลงานรายบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง น่าจะมีหลักอย่างอื่นมาประกอบด้วย อย่างเช่นในเรื่องของวินัยการทำงาน การขาด ลา มาสาย และทำให้การจ่ายโบนัสนั้นชอยออกมาให้มีหลายระดับ ถ้าเอาตามจริงคือ ถ้าพูดถึงความง่ายในการประเมินนี้ ถือว่าง่าย ก็เป็นโชคคิของข้าราชการท้องถิ่นไป เพราะไม่ได้มีดัชนีชี้วัดใดที่ทำให้เราต้องแสดงผลงานที่ให้เห็นว่ายากเกินไป เพราะว่าส่วนมากใครเข้ารับการประเมินก็ได้ทุกที่ และถ้าจะให้ประชาชนเข้ามาร่วมประเมินผลนั้น ไม่ต้องมา เพราะเป็นความละเอียดอ่อน เหมือนกับว่าถ้าเขาเห็นตัวเลขของการจ่ายเงิน โบนัสอาจจะไม่เข้าใจกันทุกคน อาจกลายเป็นมามองว่าพนักงานเทศบาลนำเงินส่วนที่จะนำไปพัฒนามาใช้กันส่วนตัว ซึ่งมุมมองของแต่ละคนอาจจะต่างกัน ยิ่งถ้าเข้ามาในเรื่องที่ละเอียดอ่อนนี้จะมาเป็นกรรมการร่วมด้วยน่าจะ ไม่เหมาะสมสักเท่าไร น่าจะเป็นเรื่องของการสะท้อนผลการทำงานมากกว่า และก็ไม่ใช่เรื่องที่เทศบาลจะต้องไปประกาศว่า ปีนี้จะมีการจ่ายเงินให้กับพนักงานของรัฐล้านกว่าบาทซะใหม่ แต่ถ้าพูดถึงเรื่องจำนวนเงินที่จะจ่ายก็มากเกินไป แต่ถ้าจ่ายแค่หลักพันก็ไม่ให้เสียดีกว่า ไม่รู้จะให้ไปเพื่ออะไร มันไม่รู้สีกว่าจงใจหรือว่าเสริมแรงตรงไหนเลย ถ้าจะปรับก็แค่ให้ข้าราชการพลเรือนปรับขึ้นมาอีกนิดหนึ่ง และให้ท้องถิ่นปรับลงอีกหน่อยก็จะใกล้เคียงกัน” (สัมภาษณ์ 18 ก.ค. 56)

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

ขณะที่นายปัญญา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งอำเภอพร้าว ให้ความเห็นว่า “ถ้ามองในมุมมองของคนทำงานข้าราชการทั่วประเทศ ข้าราชการเหมือนกันหมด ถ้าภูมิภาคใดท้องถิ่นก็ควรจะมี ในส่วนตัวผมถือว่าดี เพราะอย่าลืมว่าท้องถิ่นมีเรื่องของคอร์รัปชันและ

คดีมาก ซึ่งบางส่วนข้าราชการอาจจะเข้าไปอยู่ตรงนั้น บางส่วนถอยมา ที่นี้ถ้ามีเงินโบนัสตรงนี้ ทุกคนพอทำงานเสร็จ ถ้ายึดระเบียบแนวทางทุกอย่าง ถึงแม้จะไม่ได้ส่วนต่างจากใครก็แล้วแต่ ทุกคนหวังว่านี่คือส่วนหนึ่งที่จะได้จาก อปท. มันเป็นขวัญและกำลังใจ และทำให้ข้าราชการทุกคนไม่กล้าที่จะไปหยิบเงินที่ไม่ถูกต้อง และ โบนัสก็เป็นการสร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้กับท้องถิ่น คือ ก่อนที่จะได้รับโบนัส ต้องมีการประเมินประสิทธิภาพ อปท. ซึ่งทุกครั้งถ้า อปท. ไม่มีตัวนี้เข้ามา ก็อยู่กันแบบปกติ ประเมินเพื่อ รอ สดง. รอจังหวัด มาตรวจสอบ แต่ถ้าเกิดมีโบนัสเข้ามา มหาวิทยาลัยเข้ามาประเมิน ท้องถิ่นก็ต้องเตรียมเอกสารซึ่งมีอยู่แล้วให้เป็นระบบ ตามหาปีปมี ให้ปีป มี พรบ. ข้อมูลข่าวสาร บอกว่าคุณจะต้องมีหน้าที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้ามาดู ซึ่งเป็นแบบประเมินของ โบนัส เมื่อก่อนไม่เคยสนใจ แต่พอ โบนัสกำหนดให้เหล่านี้เข้ามาเป็นเกณฑ์ ทุกสำนักงานก็จะมีคู่มือเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนหยิบอ่าน ได้เลย ตรงนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่กำหนดไว้ตามตัวชี้วัดที่ออกแบบมาประเมินทำให้ท้องถิ่นตื่นตัว ทำงานเป็นระบบมากกว่าเดิม แต่ก็มีส่วนที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงที่หลายที่เขาคุยกัน คือใน ส่วนมิติที่ 4 เป็นเรื่องของการนำส่วนราชการในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นโรงเรียน สถานพยาบาล หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่เขาประเมินเรา ถ้าหากเราไม่ให้เงินอุดหนุนงบประมาณเขาไป ส่วนหนึ่งเขาก็ประเมินเราแยก อย่างเช่น โรงเรียนขอเงินอุดหนุน อปท. มา ซึ่งถ้าเราดูแล้วบางเรื่องไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เราก็ให้ไม่ได้ เราชี้แจงไปแล้ว แต่ถ้าเอากลับไปให้เขาประเมินเรา ท่านคิดว่าเขาจะประเมินเราดีไหม ยิ่งถ้าให้ชาวบ้านเข้ามารับรู้และมารู้เรื่อง โบนัสด้วยจะมีผลเสียกับ อปท. อย่างยิ่ง เพราะชาวบ้านคิดว่าเงินทุกบาทที่เขาจ่าย เป็นค่าภาษี ทุกคนอ้างหมดว่าเงินภาษีฉันทั้งนั้นที่จ่ายเป็น โบนัส ผมถามว่าถ้าแบบนี้เขาจะยอมจ่ายไหม ถ้าคิดนี่คือเงินของเขา เขาเอามาพัฒนาตำบล และ โบนัสท้องถิ่นหลักเกณฑ์เขียนไว้ชัดอยู่แล้วว่า ไม่เกิน 3 เท่า คุณได้ระดับร้อยละ 95 ขึ้นไป คุณได้ 5 เท่า ผมถามว่าชาวบ้านจะเอาไหม ตอบได้เลยว่าไม่เอาแน่นอน และก็เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ที่ออกมา ถ้าสามารถที่จะปรับให้ได้ว่า การจ่ายโบนัสเป็นรายบุคคลที่นี้ดูจากรายบุคคล จากไหนเขาดูจากคะแนนที่ประเมินทุก 6 เดือน หรือรอบเมษายน หรือ ตุลาคม ถ้าสมมุติจะเอาหลักเกณฑ์การพิจารณาขั้นนั้นมาเป็นแบบในการพิจารณาโบนัส ผมว่าควรพิจารณาจากข้าราชการส่วนหนึ่งก่อน แล้วค่อยผ่านไปที่คณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง สุดท้ายอยู่ที่นายกฯ สมมุติว่า ผมทำดีมาตลอดแต่นายกไม่เอาผม แล้วจะยุติธรรมกับผมไหม ซึ่งเราต้องมองว่าท้องถิ่นมันเป็นแบบนี้ทั้งหมด ไม่เหมือนกับภูมิภาค ที่แต่ละคนคือราชการทั้งหมด ไม่ใช่ลูกท่านหลายเธอสักคน และความเห็นส่วนตัวทุกวันนี้ถามความคิดเห็น ผมว่าเราได้มากเกินไป น่าจะปรับลงมา ความเห็นผม น่าจะ ไม่เกินสองเดือน หรือไม่เกินเดือนครึ่ง ก็อย่าลืมว่าเราคือข้าราชการ ถ้าเขาขอให้เท่าเดี๋ยวก้อโอเคแล้ว” (สัมภาษณ์ 28 ก.ค. 56)

ขณะที่นายสันติ หัวหน้าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า เป็นเรื่องที่ดี เพราะจะได้เป็นขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะว่าทุกวันนี้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีงาน มีภารกิจ มีหน้าที่และรับผิดชอบ มีความเสี่ยงสูง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ การทำโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น จะต้องใช้ความรู้ ความสามารถในการวิเคราะห์ พิจารณาสูง เพราะฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงในการทำงานและเกิดข้อผิดพลาดอาจจะสูง โบนัสจะเป็นสิ่งจูงใจและเป็นขวัญกำลังใจให้ข้าราชการและพนักงาน และประสิทธิภาพ ประสิทธิผลที่เกิดขึ้นนั้น ข้าราชการและลูกจ้างทุกคนต้องตระหนักว่าเมื่อทางองค์การได้มีการตอบแทนเป็นโบนัสให้แล้วนั้น ทุกคนจะต้องปฏิบัติงานให้เกิดความเข้มแข็ง และให้เกิดการทำงานที่มีความรัดกุม เพื่อไม่ให้เกิดข้อบกพร่องมากขึ้นกว่าเดิมมากกว่าก่อนที่ยังไม่มีโบนัส ซึ่งหลังปี 2547 เป็นต้นมาประสิทธิภาพขององค์กร และประสิทธิผลก็เพิ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่การจ่ายโบนัสนั้น ก็ยังเกิดผลกระทบที่เห็นได้ชัด คือ อบจ. ต้องรับภาระในส่วนของการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ถ้าคิดแล้วเป็นเงินจำนวนไม่น้อย เป็นเงินจำนวนมาก เพราะคิดตามอัตราจำนวนเท่ากับของเงินเดือน ข้าราชการครูที่ย้ายมาสังกัด อบจ. เป็นผู้มียอดเงินเดือนค่อนข้างสูง ทำให้ อบจ. ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มากขึ้น ถ้าเทียบงบประมาณทั้งหมดของ อบจ. ที่มีอยู่ ประมาณ 1,400 ล้านบาทต่อปี โบนัสที่นำมาจ่ายก็เป็นเงินประมาณ 30 กว่าล้านบาท ก็ยังถือว่าไม่เป็นภาระหนักของ อบจ. เพราะยอดเงินจำนวนนี้ไม่สูงเกินไปนัก แต่ถ้าเปรียบเทียบกับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและไม่มีรายได้ถึงขนาดนี้ อาจได้รับผลกระทบแน่นอน ในส่วนของการประเมิน เป็นงานในหน้าที่กองการเจ้าหน้าที่ ตามที่ข้าราชการและลูกจ้างทราบถึงขั้นตอน หรือรู้เรื่องของระเบียบหรือไม่ ตอบได้วาก็พอทราบบ้างเท่านั้น แต่ถ้าให้ดูในเรื่องของเกณฑ์การประเมิน มีบางจุดที่หัวข้อการประเมินยังไม่สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ซึ่งทำให้ผลงานกับหัวข้อการประเมินมันไม่เข้ากัน บางหัวข้อในแบบประเมินที่จะต้องแยกออกไป ไม่ต้องประเมินสำหรับ อบจ. หรือไม่ต้องประเมินสำหรับ อบต. หรือเทศบาล เพราะเป็นหน้าที่เฉพาะของท้องถิ่น ซึ่งในส่วนตัวของผม ทั้งข้าราชการและพนักงานลูกจ้างส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่มีรายได้ยกเว้นนอกจากเงินเดือนจึงมีโบนัสประจำปีเท่านั้นที่จะเป็นสิ่งที่จูงใจให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างให้ปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็ง นอกจากนั้นก็ไม่มีรายได้อะไร จึงต้องมีรับเป็นสิ่งที่ดี แต่ถ้าไม่มีก็ไม่เป็นไร เราก็กลับไปดูไปสู่อายุเมื่อสักสิบปีที่แล้ว เราไม่เคยได้รับกัน พอหลังจากสิบปีลองเปรียบเทียบดูว่า ขณะที่ได้กับไม่ได้มัน วิธีการทำงานมันแตกต่างกัน ความเอาใจใส่ งาน ความมุ่งมั่นในการทำงาน การเสียสละให้องค์กรมันมีเพิ่มมากขึ้น จะมีมากมีน้อยก็ต้องมีครับ (สัมภาษณ์ 5 สิงหาคม 2556)

ขณะที่นายนิวัฒน์ ตำแหน่งรองปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า “การให้โบนัสหรือค่าตอบแทนพิเศษแก่ท้องถิ่น เป็นการใช้หลักคุณธรรมหนึ่ง ก็คือต้องมีผลงานที่ผ่านเกณฑ์ คือ เป็นการตอบแทนว่าผลงานที่คุณทำผ่านมานั้นผ่านเกณฑ์ ตรงนี้คิดว่าถูกต้องแล้ว เพราะวาระบบข้าราชการพลเรือนเขาทำอยู่ แต่ว่าด้วยสัดส่วนต้องมาคุยกันอีกทีหนึ่ง บางครั้งคนอื่นดูแล้วอาจจะเหมือนมากเกินไป ที่จริงน่าจะเป็นผลตอบแทนที่มีการทำงานที่คุณตั้งเป้าหมายไว้ เมื่อคุณทำคะแนนผ่านตรงนั้นถือว่าใช้ได้ และคิดว่าจะเหมาะสมแล้ว ตรงนี้ผมว่า น่าจะส่งผลดีมากในลักษณะของการบริหาร คะแนนแต่ละอย่างผ่านประมาณเท่าไร 60 เปอร์เซ็นต์ 70 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป จะได้รับค่าตอบแทนพิเศษ คิดว่าน่าจะมีผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะเป็นการตั้งเงื่อนไขไว้ว่า ถ้าคุณไม่ทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ก็จะได้รับเงินโบนัสพิเศษ บางพื้นฐานที่เป็น อบต. เล็กๆ อาจมีปัญหาบ้าง แต่ข้อเท็จจริงคือสัดส่วนที่เคยประกาศไว้ว่า จะให้ 35 เปอร์เซ็นต์ แต่ยังไม่ครบจริงๆ ถ้ารัฐบาลจัดสรรไว้ให้ครบก็ไม่น่าจะมีปัญหา ส่วนของเรื่องประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นแน่นอน เพราะว่ามีที่ตั้งว่าถ้าคุณผ่านเกณฑ์เท่านั้น เท่านั้นคุณถึงจะได้ค่าตอบแทนพิเศษ ต่อไปถ้าเกิดว่ามีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มตัวชี้วัด ต้องปรับปรุงใหม่ให้เข้มข้นกว่าเดิมน่าจะดีขึ้น ผมอยากให้มีการตั้งเกณฑ์ให้รัดกุม ออกระเบียบมาให้ถูกต้อง และเห็นด้วยกับการที่จะให้ประชาชนเข้ามาร่วมประเมินผล อย่างเช่นผู้นำท้องถิ่น หรือว่าองค์กรสตรีต่างๆ หรือกลุ่มอาชีพ คือ ตรงนี้เป็นเรื่องวัดตัวเราอย่างตีเหมือนกัน ก็น่าจะให้มิบบทบาท ในส่วนตัวเห็นว่าควรมีการจ่ายโบนัสครับ เพราะที่จริงแล้วเหมือนเป็นสิ่งล่อใจในการทำงานของพนักงาน คือ ถ้าคุณทำงานไม่ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด คุณก็ไม่สามารถผ่านตรงนี้ได้ แล้วการจ่ายนั้นจะจ่ายมากหรือน้อยเขาก็ยังให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา ไม่ว่าจะให้สัดส่วนเท่าไรก็ตาม ผมก็ยังยืนยันว่าตรงนี้ยังควรจะมีอยู่” (สัมภาษณ์ 19 ก.ค. 56)

ขณะที่นายประเสริฐ ตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในอำเภอดอยสะเก็ด กล่าวว่า “การที่ท้องถิ่นจ่ายเงินโบนัสให้กับพนักงานนั้น ผมเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะช่วยให้พนักงานมีรายได้เพิ่มขึ้น และนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นในการประกอบอาชีพหรือดำรงชีวิตได้ เพราะการอยู่ในท้องถิ่นผมมองว่า เป็นเรื่องของความเสี่ยงในการที่จะต้องรับผิดชอบเรื่องต่างๆ ที่ผู้บริหารทำ หรือกำหนดเป็นนโยบายออกมา การจ่ายโบนัสยังอาจจะต้องให้เป็นรายคนด้วยซ้ำไป หรืออาจให้มีทุกคนได้ แต่ต้องได้ไม่เท่ากันหรือไม่ใกล้เคียงกัน อย่างผมมีความเสี่ยงในการทำงานมากกว่า ก็ควรจะได้มากกว่าคนที่ไม่มีความเสี่ยงเท่ากัน เพราะจะต้องรับผิดชอบในงานทุกๆ งานเป็นตั้งแต่ผู้ลงนามในคำขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับ รวมไปถึงการที่จะต้องร่วมเป็นผู้เบิกจ่ายอีกด้วย แต่คนที่ไม่ได้มีหน้าที่ในตรงนี้ก็ได้รับเงินโบนัสพอๆ กันจึงน่าจะมีการปรับปรุงตรงนี้ด้วยครับ” (สัมภาษณ์ 21 ก.ย. 56)

ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ทราบถึงความเห็นฟ้องของผู้ตอบคำถามโดยส่วนใหญ่ ที่จะตอบในทางที่เป็นประโยชน์กับตนเอง มีเพียงบางส่วนเท่านั้น ที่มีความเห็นที่แตกต่างในข้อปฏิบัติ หรือระเบียบกฎเกณฑ์ พร้อมทั้งตัวชี้วัดต่างๆ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานใน อปท. ไม่ได้เข้าใจถึงระเบียบ หลักเกณฑ์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน ซึ่งโดยปกติจะมีผู้รับผิดชอบในด้านการจัดทำเรื่องนี้อยู่เพียงไม่กี่คนในหน่วยงานเท่านั้น ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มีหน้าที่ทำตามกฎเกณฑ์การปฏิบัติ รวมถึงการประเมินผลด้วยเช่นกัน ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน และพิจารณาผลการจ่ายเงินรางวัล เนื่องจากจะเกิดผลกระทบกับความรู้สึกของประชาชน และเงินรางวัลที่ได้รับของพนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น และข้อค้นพบที่สำคัญ คือ การเสนอให้มีการลดบทบาทของผู้บริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นผู้อนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปี เนื่องจากส่วนใหญ่ให้คำตอบในลักษณะว่า จะต้องมีการแบ่งสรรให้เป็นสินน้ำใจ โดยจะแบ่งจากเงินรางวัลที่ได้รับตั้งแต่ร้อยละ 5 - 15 ของจำนวนเงินที่ได้รับ เพื่อนำเงิน ไปแบ่งให้กับผู้อนุมัติ ก็คือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

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

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

ขณะที่นายณรงค์ จากสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเวียงแหง ได้กล่าวว่า “การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มองได้ 2 มิติ มิติแรกคือ แรงจูงใจ ถ้าเขาทำงานดีแล้วได้เงินเพิ่มเป็นสิ่งตอบแทน ก็จะสามารพัฒนาให้กลับมาสู่ประโยชน์ของชาวบ้าน แต่อีกมิติหนึ่ง คือ โบนัสที่ตั้งไปแล้ว และจ่ายไปแล้ว ถ้าไม่ได้ทำอะไรให้เกิดความคุ้มค่า ก็จะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ในส่วนตัวของผมคิดว่า มันเป็นเรื่องที่เอื้อให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะด้วยเหตุผลทางการเมือง แต่ด้วยการที่เป็นผู้ดูแล อปท. ก็ยังไม่เห็นด้วยในหลายๆ ประเด็น แต่หากให้ถามว่าควรจะมีหรือไม่ ก็ควรจะมี เพราะว่าจะได้สร้างขวัญและกำลังใจให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป แต่ที่ผ่านมาแรงจูงใจเรื่องเงินหรือรางวัลที่ได้รับไม่ค่อยจะมีผลในการทำงาน ผมว่าการปฏิบัติหน้าที่มันอยู่ที่จิตสำนึกของการเป็นข้าราชการมากกว่า ข้าราชการที่รวยมีเงินมากก็ยังไม่พอใจยังงั้นอยู่ ยังไม่ตั้งใจทำงานอยู่ แต่ข้าราชการที่มีความตั้งใจ ไม่ได้มีโบนัสไม่ได้มีอะไรกับเขาก็ยังตั้งใจทำงานอยู่เช่นกัน ผมว่าอันนี้มันน่าจะเป็นเรื่องของบุคคลมากกว่า น่าจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประเมินผล น่าจะให้ดีที่สุด คือให้ประชาชนเป็นผู้ประเมิน ผมว่าคนที่น่าจะประเมินดีที่สุดน่าจะเป็นประชาชนในพื้นที่ ว่าสมควรจะได้ไหม คือ ถ้าเงินมีอยู่ก่อนแล้วแล้วเขาคิดว่าทำงานคุ้มค่า ผมยกตัวอย่าง หากเกิดฝนตกน้ำท่วม ถนนพัง ข้าราชการหรือพนักงานตั้งใจทำงานดีให้ความช่วยเหลือเต็มที่ ชาวบ้านเขาก็รู้ว่าทำงานดี เขาก็คงจะยินดีที่จะยอมให้อาเงินในท้องถิ่น ไปจ่ายเป็นโบนัสได้ แต่ถ้าเกิดเหตุแล้วแจ้งไปเขาก็ไม่เคยมาทำเลย ไม่เคยช่วยเหลืออะไร หรือทำบ้างเป็นครั้งคราวไม่ต่อเนื่องว่าไม่คุ้มค่า เขาก็ไม่ให้ เราต้องยอมรับว่า อปท. มีผู้บริหารที่มาจากประชาชน เพราะฉะนั้นเราต้องให้เกียรติเขาในการถามความเห็นของประชาชนด้วย” (สัมภาษณ์ 26 ก.ค. 56)

ขณะที่นายประดิษฐ์ อาจารย์โรงเรียนโสตศึกษา ได้ให้ความเห็นว่า การให้โบนัสแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่ดี แต่ว่าเท่าที่ทราบ เคยมีคนพูดไว้ให้ผมฟังว่า เป็นเจตนาธรรมที่เค้าอยากให้ข้าราชการส่วนอื่นโอนมาอยู่ท้องถิ่น เป็นการจูงใจให้มาอยู่ท้องถิ่น ซึ่งเงินตัวนี้จะสามารถจูงใจให้ข้าราชการส่วนอื่นมาอยู่ท้องถิ่นได้ ผมว่าจริงๆ ไม่เกี่ยวกัน ผมมีเพื่อนหลายคนที่ไม่โอนไปเป็นปลัดเทศบาล โอนไปอยู่ท้องถิ่น ส่วนใหญ่ก็อยากจะโอนกลับมาที่ตัวเองเคยสังกัดอยู่ เหตุผลแรกก็อยากจะโอนไปนั่น ส่วนใหญ่เป็นเพราะข้าราชการส่วนอื่นมีการโยกย้ายบ่อย พอมี

อพท. เกิดขึ้นทำให้ได้อยู่ใกล้บ้าน อยู่ในพื้นที่เป็นหลักการ เนื่องจากเขาไม่ยอมเดินทางมาก ไม่ต้องการที่จะโยกย้าย ทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิตอย่างหนึ่ง อีกประการหนึ่ง คือ เรื่องของความก้าวหน้า การที่ข้าราชการส่วนอื่นมีการแข่งขันกันมากเหมือนเป็นประมิด ยิ่งตำแหน่งสูงยังมีจำนวนน้อย รับราชการมานานๆ ยังไม่ได้ตำแหน่งสูง แต่หากโอนไปอยู่ในท้องถิ่น อาจเกิดความก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้ จุดนี้อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ไม่เกี่ยวกับโบนัสก็ได้ แต่ว่าการจ่ายเงินโบนัสของท้องถิ่นที่เขาจัดตั้งค่าใช้จ่ายเองได้นั้น ระเบียบที่เอื้อมาและเอาตัวนี้มาใช้ในท้องถิ่น และเป็นสิทธิของเขาที่จะสามารถทำได้ มันอยู่ที่ส่วนกลางมีหน้าที่กำกับดูแลให้ท้องถิ่นทำมากกว่า ถ้าปล่อยให้ท้องถิ่นตั้งได้ 20 เท่า เขาก็คงจะตั้งเหมือนกัน ผมว่าในส่วนของท้องถิ่นเอง น่าจะทำการเหล่านี้ให้ชัดเจน หรือแม้กระทั่ง ผู้ที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็น่าจะกำหนดรูปแบบ ระเบียบกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนจริงๆ แล้วในเรื่องของโบนัสที่จะจ่ายให้พนักงาน ไม่ใช่เป็นเรื่องเสียหาย แต่ทำอะไรให้เหมาะสม อันนั้นเป็นคำถามที่ต้องตอบมากกว่า” (สัมภาษณ์ 3 ส.ค. 56)

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

ค่านางพัชรา หัวหน้าโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพแห่งหนึ่งในอำเภอสนทราย กล่าวว่า “ก็เป็นเรื่องที่เคยมาก่อน ไม่เคยมีท้องถิ่น แต่เดี๋ยวนี้มีท้องถิ่น เห็นว่าเป็นการพัฒนา แต่ปรากฏว่า ชาวบ้านในหมู่บ้านจากที่เคยร่วมมือช่วยเหลือกัน เดี่ยวนี้ไม่มองหน้ากัน ไม่ช่วยเหลือกัน ขนาดไปทำบุญที่วัดเดียวกันยังไม่เคยพูดติดต่อกัน ทั้งๆ ที่เป็นญาติกันแท้ๆ เมื่อมาลงแข่งการเป็นผู้บริหาร อบต. ก็ไม่ถูกกัน แบ่งพรรค แบ่งพวก ส่วนการทำงานของ อบต. ก็เห็นว่ามีแต่โครงการก่อสร้าง ถนน หรือไม่กี่ชุดลอกคูคลองระบายน้ำเท่านั้น การนำภาษีชาวบ้านไปหากำไรและมาแบ่งกันในวงราชการที่ออกมาจ่ายเป็นเงิน โบนัสไม่น่าจะถูกต้อง มุ่งสร้างความสำเร็จทางด้านวัตถุ ในขณะที่จิตใจของชาวบ้านเปลี่ยนไป อนามัยเคยไปของบประมาณเพื่อมาช่วยในการรักษาหรือบรรเทาความเจ็บป่วยของชาวบ้าน ทั้งๆ ที่เป็นการของบประมาณมาเพื่อช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นของเขาเอง แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจเท่าไร แต่หากไปขอให้มีการก่อสร้างอะไรสักอย่างจะทำได้ด้วยความรวดเร็ว และชอบอ้าวว่าต้องบรรจุเข้าแผน เพื่อทำงบประมาณและผ่านสภาให้อนุมัติเสียก่อน คิดฉันคิดว่าถ้าหากเกิดโรคระบาดขึ้นในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นคงไม่เหลือ ยิ่งทราบว่ามีเงินนำเงินภาษีที่ประชาชนจ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ไปให้เป็น โบนัสของพนักงาน คิดฉันยังเจ็บปวดแทนชาวบ้าน แต่หากถามว่าควรจะมีหรือไม่ คิดฉันก็ได้ไม่ได้คัดค้าน มีได้แต่ต้องทำข้อกำหนดให้ชัดเจน ในส่วนงานของคิดฉันก็มีโบนัสแต่ก็เป็นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เป็นเพียงขวัญกำลังใจให้ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่สิ่งที่คิดฉันและพนักงาน ข้าราชการในส่วนที่สังกัดหน่วยงานของคิดฉันได้รับเป็นจำนวนเงินไม่มาก แต่ก็ต้องทำงานเต็มที่อยู่แล้ว ต่างกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่ดูเรื่องประสิทธิภาพในการทำงานยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมสักเท่าไร ข้าราชการท้องถิ่นทำงานไม่นาน มีรถยนต์ใหม่ๆ ขับกันทั่วหน้า บางครั้งก็แอบอิจฉาอยู่เหมือนกัน ความเห็นส่วนตัวของคิดฉันคิดว่าท้องถิ่นน่าจะมีการจัดการเรื่องของโบนัสให้เป็นระบบระเบียบมากกว่า และไม่เกิดกรณีที่ทำให้คนอื่นมองว่าเป็นการนำเงินไปใช้โดยไม่เกิดประโยชน์ โดยไม่ได้นำไปพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง ขอฝากเรื่องนี้ไปพิจารณาด้วย” (สัมภาษณ์ 19 ก.ค. 56)

ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์ข้าราชการอื่นที่ทำงานร่วมกับ อบต. ทำให้ทราบว่า ข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานอื่น โดยส่วนใหญ่ เห็นด้วยที่จะให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทน หรือการให้เงินรางวัลแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น แต่มีสิ่งที่จะต้องพิจารณา คือ 1) จำนวนปริมาณของค่าตอบแทนในการจ่ายเป็นเงินรางวัล ควรจะมีจำนวนที่เหมาะสม ไม่มากเกินไป 2) ในเรื่องของหลักเกณฑ์การประเมิน หรือการวัดผลเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ควรให้มีความชัดเจนมากขึ้น และ 3) ในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการทำงานของบุคลากรสังกัด อบต. ควรทำให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่ อบต. เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการตอบสนองความ

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

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

เช่นเดียวกับความเห็นของนางเพ็ญชนก ประชาชนในเขตอำเภอสันกำแพงที่ระบุว่า “เป็นประสบการณ์โดยตรงที่ตัวเองได้พบมา จากการไปยื่นอนุญาตก่อสร้างครั้งหนึ่งและไปยื่นขอให้มาทำถนนเข้าหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่าการบริการของเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเลย

การสนทนาก็ไม่เป็นที่ประทับใจ ประสานงานล่าช้ามาก บางครั้งก็ไม่อยู่ที่ทำงานมีเจ้าหน้าที่คนอื่น
 แจ้งว่าออกไปดูงานข้างนอก แต่ดิฉันก็บังเอิญไปเห็นไปนั่งทานอาหารกลางวัน ตั้งแต่กลางวันจน
 เลิกงาน ถ้าเป็นอย่างนี้ประชาชนจะได้รับประโยชน์จริงหรือ ถ้ายังมีการจ่ายเงินรางวัลหรือโบนัส
 ให้กับคนเหล่านี้แล้ว ยิ่งทำให้เกิดความสงสัยประชาชนและประเทศจริงๆ แต่ถ้าถามว่าควรจะให้
 หรือ ไม่นั้น ส่วนตัวคิดว่ามีได้ ซึ่งพี่สาวของดิฉันก็เป็นข้าราชการก็ได้รับเงิน โบนัสหรือรางวัลด้วย
 เช่นกัน ความจริงปีละ 1,000 กว่าบาท หรือ 2,000 กว่าบาท ก็ไม่ได้มากมายอะไรสำหรับการที่
 ราชการจะมีโบนัส แต่ดิฉันไม่รู้วาท้องถิ่นเขามีโบนัสกันเท่าไร และมีวิธีการคิดอย่างไร หรือ
 จ่ายเงินอย่างไร เพราะไม่เคยรู้มาก่อนว่าจะมีการจ่ายโบนัสให้กับข้าราชการ เพียงแต่ได้ยินพี่สาวพูด
 ให้ฟัง เพราะอยู่ในส่วนราชการเท่านั้น แต่ในความเห็นของดิฉันถ้าจะให้มีการจ่ายเงินรางวัลหรือ
 โบนัส ก็ควรต้องปรับวิธีการให้ข้าราชการมีความตั้งใจในการทำงาน มีความพร้อมในการให้บริการ
 แก่ประชาชน ทำงานให้เกิดความรวดเร็ว และเชื่อว่า คงไม่ใช่ดิฉันคนเดียวที่ได้รับประสบการณ์
 เช่นนี้ คงยังมีอีกหลายคนที่ไม่โดนกระทำเช่นเดียวกับดิฉัน อีกเรื่องหนึ่ง คือ ถ้าไม่ใช่คนที่เส้นสาย
 หรือมีความสัมพันธ์กับนายก หรือข้าราชการในเทศบาล ก็จะไม่ได้รับการบริการที่ดี และทำให้เกิด
 ความประทับใจได้เลย หรืออาจจะไม่ได้รับการบริการ และได้รับการตอบสนอง แต่ถ้าเป็นคนของนายก
 หรือเป็นคนของข้าราชการแล้ว จะได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็ว” (สัมภาษณ์ 20 ก.ค. 56)

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

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

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

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

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

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

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

ขณะที่นาง ไพรินทร์ ผู้ดูแลด้านการเงิน การคลัง จากสำนักงานตรวจเงินภูมิภาคที่ 8 ให้ความเห็นว่า “ในส่วนของโบนัสท้องถิ่นนั้น ถ้ายังจะให้ มี ควรจะใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณประจำปี แล้วทำการตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และค่อนำเงินส่วนที่เหลือนั้นมาแบ่งกัน อย่างนี้น่าจะเข้าหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับภาคเอกชน เพราะถ้าสามารถประหยัดงบประมาณได้มากเท่าไร ก็จะได้รับโบนัสเพิ่มขึ้น ตรงนี้มันก็อยู่ที่สำนึกและความละเอียดใจเหมือนกัน แทนที่จะมุงมั่นเอาเงินไปพัฒนาท้องถิ่น แต่กลับเอาเงินมาแบ่งกัน จ่ายเป็นโบนัส ความจริงแล้ว การที่จะให้มีการประกวดเพื่อรับรางวัลจากรัฐบาลในแต่ละปีที่เคยมีมาก็ได้อยู่แล้ว เพราะเงินรัฐบาลเป็นผู้ตั้งให้ ไม่ได้นำเงินส่วนตัวของท้องถิ่นมาจ่ายกันเอง ยังไงก็เห็นว่ามันไม่ควรจะมี แต่ถ้าจะมีก็อย่างที่พูดไป อีกอย่างสดง. เองก็ได้รับเรื่องร้องเรียนจากการทำงานของท้องถิ่น และพนักงานของท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ทำให้รู้ว่าท้องถิ่น ไม่ได้มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล แล้วอย่างนี้สมควรจะได้รับโบนัสอีกหรือไม่ ส่วนการตรวจประเมินโบนัสของท้องถิ่น มองแล้วก็คล้ายกับของพลเรือน ที่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน แล้วก็ทำผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ตามตัวชี้วัดนั้น แต่การตรวจประเมินก็ควรจะทำเช่นนั้น เช่น ไปดูว่าประชาชนได้อะไรจากโครงการนี้ ไม่ใช่แค่ตรวจเอกสาร แต่ก็เห็นว่า ข้อจำกัดในการตรวจประเมินค่อนข้างจะมีมาก เพราะข้าราชการ

ของกรม หรือคณะกรรมการที่อยู่ในจังหวัดมีน้อย การที่จะลงไปตรวจภายในปีงบประมาณค่อนข้าง จะให้เวลาจำกัด ผลที่ออกมาก็เลยไม่เป็นผลที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง ในความคิดส่วนตัวคิดว่า ต้องหา วิธีในการตรวจประเมินเพื่อจ่ายเป็นเงินโบนัสให้กับท้องถิ่น หากจะยังคงให้มีโบนัสอยู่” (สัมภาษณ์ 5 ส.ค. 56)

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

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

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

เหมือนกันเกือบทั้งหมด เรื่องระเบียบ กฎหมาย ก็ไม่ชัดเจน คลุมเครือ การจะนำมาใช้ต้องใช้ให้ เป็นคุณ ไม่ใช่ให้เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมาย สำหรับผมไม่ได้คัดค้าน เห็นด้วยว่า จะต้อง มี แต่นำ จะต้องปรับปรุงการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ชัดเจนมากขึ้นกว่านี้” (สัมภาษณ์ 21 ก.ค. 56)

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

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

การจูงใจด้วยเงินรางวัลนั้น เป็นสิ่งที่กำหนดให้ อปท. ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการ ประเมินผลผ่านตัวชี้วัดที่ถูกต้อง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ข้าราชการส่วนใหญ่มองว่า เงินรางวัลที่ ได้รับนั้น เป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้อยู่แล้ว จึงไม่ได้เป็นการกระตุ้นให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ดีขึ้น หรือไม่มี ผลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่นั่นเอง และยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการส่วน ท้องถิ่นกับข้าราชการที่สังกัดภาครัฐอื่นอย่างเห็น ได้ชัด เนื่องจากจำนวนเงินรางวัลในแต่ละปี ที่พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้รับเป็นจำนวนมาก เมื่อคิดเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือน

โดยส่วนใหญ่จะได้รับประมาณ 3 เท่าของเงินเดือน แตกต่างกับภาครัฐอื่นที่ต้องนำเงินรางวัลมาแบ่งสรรปันส่วนอย่างเป็นระบบ

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

ประโยชน์ในการเลือกตั้งแก่ตนเอง ก็จะตอบสนองฝ่ายนั้นมากกว่าฝ่ายอื่นที่ไม่ให้ประโยชน์กับตัวเอง ลักษณะดังกล่าวทั้งหมด หากพิจารณาแล้วการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่นำมาใช้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

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

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

เข้มข้นขึ้นกว่าเดิม สร้างตัวชีวิตเพิ่มขึ้นหรือเน้นการประเมินมากขึ้น เนื่องจากตัวชีวิตหลายตัวไม่ครอบคลุม และยังมีความเห็นของผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นบางคนมีความเห็นตรงกันว่า ตัวชีวิตที่มีอยู่ง่ายเกินไป จึงเสมือนเป็นการเอื้อประโยชน์ให้การวัดผลนั้นผ่านไปได้อย่าง ประกอบกับ มีตัวชีวิตบางตัวไม่ควรใช้ ไม่ครอบคลุม และ ไม่มีความสมบูรณ์พร้อมทั้งเสนอให้มีการกระจายกลุ่มรางวัลให้มากขึ้น ตั้งหลักเกณฑ์ให้รัดกุม และออกระเบียบให้ถูกต้อง พร้อมทั้งสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานควบคู่กันไปด้วย และที่สำคัญ หลักเกณฑ์และตัวชีวิตต่างๆ ควรมุ่งไปในการประเมินผลเป็นรายบุคคล ให้มีน้ำหนักมากขึ้น เพื่อให้บุคคลสามารถสร้างสรรค์ผลงานของตนเองเพิ่มขึ้น จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กร และประสิทธิผลที่ประชาชนได้รับ

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

ตอนที่ 4 รูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน เงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

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

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษา ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ในประเด็นที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ที่ได้ทำการศึกษา ทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. โดยผู้วิจัยปรับปรุงพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้ อปท. ที่มีคะแนนรรมาภิบาลตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป มีสิทธิในการขอรับการประเมิน เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ซึ่งในหลักเกณฑ์เดิม กำหนดให้ อปท. ที่มีคะแนนรรมาภิบาลตั้งแต่ร้อยละ 60 ขึ้นไป มีสิทธิในกรณีดังกล่าว แต่ในขณะที่การกำหนดประโยชน์ตอบแทนฯ ผู้มีสิทธิได้รับรางวัล จะต้องมียะเนนการประเมินตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป จึงควรให้ปรับปรุงคะแนนรรมาภิบาลที่ผ่านเกณฑ์การประเมินตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป จึงจะมีสิทธิขอรับการประเมิน เพื่อความสอดคล้องและเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการประเมิน

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

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

ซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจาก อปท. มีหน้าที่ตั้งแต่ เริ่มจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ ไปจนถึงรายงานผลให้ ก.จังหวัดทราบ

3. ให้ อปท. ที่เสนอขอรับการประเมินการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี จัดทำข้อตกลง และแผนงานประจำปีไว้ให้กับคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

ประจำปี ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณนั้น ซึ่งการดำเนินการตามข้อนี้ เป็นการนำแนวคิดของการเชื่อมโยงเงินรางวัลกับผลการปฏิบัติงานเข้าด้วยกัน

4. การจัดทำข้อตกลงและแผนการปฏิบัติงานประจำปีของ อปท. แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ประกอบด้วย

4.1 การจัดทำข้อตกลง และแผนการปฏิบัติงานในระดับบุคคล ซึ่งเป็นการจัดทำข้อตกลงโดยนำแนวคิดมาจากการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เนื่องจากเชื่อว่ามนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการนำองค์กรให้ไปสู่ผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมาย ประกอบกับจากการสังเคราะห์ข้อมูล ทำให้ทราบว่า หลักเกณฑ์การประเมินผลแบบเดิม ไม่ได้มุ่งเน้นการประเมินผลบุคลากร การพัฒนารูปแบบในครั้งนี้จึงเน้นการประเมินผลระดับบุคคลเพิ่มขึ้น โดยให้ตัวชี้วัดประกอบด้วย

- 1) ผลสัมฤทธิ์ของงานที่ได้รับมอบหมาย ประกอบไปด้วย
 - 1.1) ความประหยัด
 - 1.2) ความมีประสิทธิภาพ และ
 - 1.3) ประสิทธิภาพที่ได้รับ

ซึ่งตัวชี้วัดในส่วนนี้เป็นการนำแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่มากำหนด

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

ซึ่งเป็นการนำแนวคิดการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เพื่อให้มีสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

4.2 การจัดทำข้อตกลงและแผนการปฏิบัติงานประจำปีในระดับองค์กร ซึ่งเป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารงานของ อปท. ตามผลการวิจัย โดยการนำแนวคิดทางการบริหารภาครัฐสมัยใหม่มาปรับใช้ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดจำนวน 3 มิติ ดังนี้

- 1) มิติการให้บริการ ประกอบไปด้วย
 - 1.1) การให้บริการประชาชน
 - 1.2) การให้บริการสาธารณะ

ซึ่งเป็นการพัฒนาตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจที่สร้าง ความพึงพอใจและตอบสนองประชาชน ได้อย่างตรงต่อความต้องการ

2) มติการบริหารองค์การ ประกอบไปด้วย

2.1) การพัฒนาองค์การ

2.2) การบริหารกิจการ

ซึ่งเป็นการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์การ จากการบริหารภายใน เพื่อให้มี ศักยภาพ และเตรียมที่จะรับใช้หรือให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) มติการเงิน การคลัง ประกอบไปด้วย

3.1) การบริหารการเงินและบัญชี

3.2) การบริหารงบประมาณและพัสดุ

เป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอต่องบประมาณที่ใช้ในการ บริหารงาน อปท. และการใช้งบประมาณอย่างฟุ่มเฟือย สิ้นเปลือง และไม่เกิดประสิทธิภาพ ซึ่ง ข้อตกลง และแผนปฏิบัติงานประจำปีในระดับขององค์การนั้น ตัวชี้วัดต่างๆ เป็นการประยุกต์มาจาก ระบบการบริหารงานและประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) ที่ประกอบไปด้วย 1) มุมมองด้านการเรียนรู้ และเติบโต 2) มุมมองด้านกระบวนการทำงานภายในองค์การ 3) มุมมอง ด้านลูกค้า และ 4) มุมมองด้านการเงิน มาพิจารณากำหนดตัวชี้วัด

5. ให้ อปท. ทำการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ สถาบันการศึกษา หรือภาคเอกชนที่มีอาชีพในการประเมิน เป็นผู้สำรวจความพึงพอใจ และรายงาน ผลให้แก่คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีโดยตรง ซึ่งเป็นการปรับปรุงการ สำรวจความพึงพอใจที่ผ่านมาจากการที่ อปท. ขาดความโปร่งใสในเรื่องของการสำรวจความพึง พอใจ โดยค่าใช้จ่ายในการประเมินผลหรือสำรวจความพึงพอใจ สามารถใช้จ่ายจากงบประมาณได้ ตามหนังสือ สน.คท. (สพท.) ที่ มท 0808.421301 ลว 29 เมษายน 2548 โดยตั้งจ่ายในหมวดหมู่ รายจ่ายอื่นๆ ประเภทค่าจ้างที่ปรึกษา ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษานี้ ให้รวมถึงค่าใช้จ่าย สำหรับตอบแทนคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี ที่แต่งตั้งโดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งแต่เดิมไม่ได้กำหนดไว้

6. ให้คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีตามที่ได้รับ การแต่งตั้ง รวบรวมคะแนน และรายงานผลการประเมิน พร้อมข้อเสนอแนะและผลการสำรวจความพึง พอใจของประชาชนให้ ก.จังหวัด ภายในวันที่ 30 ตุลาคม ซึ่งเป็นปีงบประมาณใหม่

7. ให้ ก.จังหวัด พิจารณาองค์ประกอบตามที่คณะกรรมการประเมินผลการ ปฏิบัติราชการประจำปีเสนอ ประกอบด้วย

7.1 สถานะการเงิน การคลังของ อปท. ที่ขอรับการประเมิน

7.2 ผลคะแนนการประเมิน

7.3 จำนวนเงินรางวัลที่ควรจะได้รับ

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

ซึ่งรูปแบบในกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้วิจัยได้พัฒนาในเบื้องต้น แสดงได้ดังรูปต่อไปนี้

รูปแบบ (ร่าง) การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพ 5 แสดง (ร่าง) การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี)

ภายหลังจากการพัฒนา รูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ได้ทำการจัดประชุม เพื่อทำการตรวจสอบรูปแบบ โดยผู้เกี่ยวข้องกับการบริหาร อปท. นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ รวมถึงภาคประชาชน ในลักษณะของการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2556 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุมสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนจาก 1) สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เชียงใหม่ 2) สำนักงานศึกษาธิการภาคหนึ่ง 3) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ 5) เทศบาลเมืองแม่โจ้ 6) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว 7) เทศบาลตำบลแม่แฝก 8) วิทยาลัยบริหารศาสตร์ 9) เทศบาลตำบลป่าไผ่ และ 10) ภาคประชาชน ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนรวม 13 คน และในครั้งที่ 2 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2557 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องสิงหราช ชั้น 3 วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนจาก 1) วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 2) นักวิชาการอิสระ 3) ท้องถิ่นอำเภอสันทราย 4) เกษตรอำเภอแม่ริม 5) กำนันตำบลป่าไผ่ 6) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สา 7) ค่ายกาวิละเชียงใหม่ 8) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหนองจ้อม และ 9) ภาคประชาชน จำนวนรวม 16 คน

การประชุมโดยวิธีการจัดการสนทนากลุ่ม เพื่อทำการตรวจสอบรูปแบบในการ กำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ที่ผู้วิจัยได้พัฒนารูปแบบในเบื้องต้น และนำเสนอต่อที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุมที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ ใช้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรูปแบบ ร่วมพิจารณาเพื่อเพิ่มเติมเนื้อหา ปรับปรุง และแก้ไขรูปแบบที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ เพื่อให้การพัฒนารูปแบบมีความ สมบูรณ์ และสามารถนำไปใช้ใน อปท. ได้

สรุปผลจากการประชุมทั้ง 2 ครั้ง พบว่า การที่ อปท. ได้นำการกำหนดประโยชน์ ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีมาใช้นั้นมาจากปรัชญาผลตอบแทนจากการทำงานของมนุษย์และ ความเสมอภาค และฐานคิดด้านการบริหารที่มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยที่ อปท. เป็นส่วน หนึ่งของภาครัฐ ที่มีหน้าที่ในการให้บริการและสร้างความอยู่ดีมีสุขให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน การ พัฒนาด้านการบริหารที่ส่งผลต่อ อปท. ในปัจจุบัน เป็นการพัฒนาให้ทันยุคสมัยของความ เปลี่ยนแปลง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทันท่วงที ในขณะที่การบริหาร เป็น การแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาองค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การพัฒนาด้านการบริหารใน อปท. จึงเกิดขึ้น ด้วยเหตุผลหลายประการ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ จัดรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ จนก่อให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ เป็นการแก้ไข

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

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

ในขณะที่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องปรับปรุงวิธีการประเมินผลแล้ว ยังต้องมองถึงเรื่องของความเสมอภาค และเท่าเทียมจากผลการประเมิน และจำนวนเงินรางวัลที่ได้รับของแต่ละแห่ง และแต่ละคน โดยผู้แทนจากสำนักงานเทศบาลในที่ประชุม ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปีด้วยเช่นกัน กล่าวสำคัญว่า ความไม่ชัดเจนของกรมส่งเสริมฯ ทำให้เกิดปัญหามากมายในเรื่องของการจ่ายโบนัส มาในวันนี้มีคำสั่งให้คืนเงิน กฎฎีกาตีความว่าการจ่ายเงิน โบนัสของท้องถิ่น ไม่มีระเบียบรองรับ ความจริงยกเลิกการจ่ายโบนัสไปเลยก็ดีเหมือนกัน เพราะเงินรางวัลประจำปีจำนวนไม่น้อย และไม่เป็นที่ธรรมต่อทั้งท้องถิ่น และหน่วยงานของภาครัฐอื่น เกิดความลักลั่นกันระหว่างจำนวนเงินที่ได้รับ การพิจารณา

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

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

ในขณะที่คุณภริกาว่า ผู้แทนภาคประชาชน กล่าวว่า “ไม่ทราบเรื่องที่ระบบข้าราชการมีการจ่ายโบนัสให้แก่ข้าราชการ แต่ถ้าเป็นลักษณะเหมือนกับกิจการบริษัท อันนั้นไม่น่าเป็นเรื่องที่แปลก แต่ระบบราชการมีหน้าที่ต้องทำเพื่อประชาชนโดยได้รับเงินเดือนและสวัสดิการที่

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

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

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

1. ด้านความโปร่งใส ประเด็นสำคัญจากการที่ประชาชนในท้องถิ่น ไม่ทราบถึง การที่ อปท. กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย มีการ ทูจริต คอรัปชั่น ในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินรางวัลประจำปี เช่น การจ้างให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ ประเมินความพึงพอใจจากประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ อปท. หักเงินค่าจ้างจำนวนหนึ่งไว้เพื่อไป ดำเนินการสำรวจเอง และเงินที่เหลืออีกส่วนหนึ่งจ่ายให้กับสถาบันการศึกษา เพื่อเป็นค่าลงนาม รับรองในผลการประเมิน ในขณะที่มีการแบ่งสรรปันส่วนเงินรางวัลประจำปีให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการประเมินผลและอนุมัติ ในที่ประชุมจึงมีความเห็นร่วมกันว่า การประเมินผลความพึงพอใจ ของประชาชน ควรออกแบบเชิงคุณภาพด้วยการวัดการกินดี อยู่ดี มีสุขของประชาชนด้วย และใน ส่วนของรูปแบบ กำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลง และแผนการปฏิบัติงานประจำปีในระดับองค์การ โดยเพิ่มมิติของการป้องกันทูจริต คอรัปชั่น เข้าไป โดยมีตัวชี้วัด ประกอบไปด้วย

1.1 ความโปร่งใสขององค์การ และ

1.2 การมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากภาคประชาชน

ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการจ่ายเงินรางวัลประจำปี ที่ให้มีภาค ประชาชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมในการตรวจสอบ และประเมินผลในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานของ อปท. โดยประเด็นในการสร้างความโปร่งใสนี้ ที่ประชุมยังเห็นพ้องร่วมกันว่า เป็นการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ใน อปท. ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี จะทำให้ลดปัญหาการ ทูจริต คอรัปชั่นที่เกิดขึ้นใน อปท. ได้

2. ในด้านคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี และวิธีการ ประเมินผล ที่มีประเด็นปัญหาจากความไม่โปร่งใสในการตรวจประเมิน บางแห่งอาจมีการเรียก รับเงินจากผู้รับประเมิน หรือผู้รับการประเมินเสนอให้ค่าตอบแทนพิเศษ เพื่อช่วยเหลือให้การ ประเมินนั้นผ่านเกณฑ์การพิจารณา ประกอบกับปัญหาเรื่องของจำนวนคณะกรรมการประเมินที่มี เพียงคณะเดียว แต่ต้องทำการตรวจประเมิน อปท. ทุกแห่งในจังหวัด โดยที่ประชุมมีความเห็นพ้อง กันว่า เพื่อการแก้ไขปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงควรให้ อปท. เป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการประเมินในแต่ละท้องถิ่นเอง โดยเห็นด้วยกับร่างการพัฒนารูปแบบที่ผู้วิจัยนำเสนอ ในส่วนของการสรรหา และแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการประเมิน ประกอบไปด้วย

2.1 ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในจังหวัดที่ อปท. นั้นตั้งอยู่

2.2 ผู้แทนจากส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 ผู้แทนจากส่วนราชการอื่น และ

2.4 ผู้แทนประชาชนในพื้นที่

โดยให้คณะกรรมการที่ตรวจประเมิน ต้องผ่านการพัฒนามาตรฐานและฝึกอบรม ในการตรวจประเมิน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยหลักเกณฑ์การประเมินที่ถูกต้อง ประกอบ กับระยะเวลาในการตรวจประเมินที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติม ด้วยเหตุที่ตัวชี้วัดในการประเมิน นั้นมี จำนวนมากหลายประเด็น จึงจะทำให้เกิดความชัดเจนในการตรวจประเมินมากขึ้น และลดภาระของ คณะกรรมการที่มาจากคณะกรรมการชุดเดียวกันตามรูปแบบเดิม

3. ในด้านการบริหารบุคคล ตามแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่ไร้ประสิทธิภาพ และไม่เป็นที่พึงพอใจต่อประชาชน ที่ประชุมจึงเห็นพ้องร่วมมองกันว่า มุ่งเน้นให้มีการวัดและประเมินผลรายบุคคลให้มากขึ้น และเห็น ด้วยกับร่างการพัฒนารูปแบบที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ แต่ให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมตัวชี้วัดในด้าน พฤติกรรมการปฏิบัติราชการของบุคลากร ประกอบด้วย

3.1 ด้านจริยธรรมของบุคลากร

3.2 การได้รับรางวัล และการรับรองจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือได้ของ บุคลากร

3.3 การซื้อสัตย์สุจริต ซื่อตรง โปร่งใส

โดยให้บุคลากรจัดทำข้อตกลงกับ อปท. ไว้ก่อนล่วงหน้าตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เพื่อคณะกรรมการตรวจประเมินจะได้ทำการตรวจประเมินในปลายปีที่ทำสัญญา และเสนอขอรับ การจัดสรรงบประมาณนั้น

ในด้านประสิทธิภาพขององค์กรที่เป็นการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาการหย่อน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นและของทั้ง อปท. ที่ประชุมมี ความเห็นพ้องกันให้ปรับปรุงเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดในการประเมิน จากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอโดย มีประเด็นดังต่อไปนี้ ในระดับองค์กรที่ประกอบไปด้วย

มติที่ 1 การให้บริการ ที่ประชุมเห็นด้วยกับที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ

มติที่ 2 ด้านการบริหารองค์กร จากเดิมมีตัวชี้วัดในด้านการพัฒนาองค์กร และ การบริหารกิจการสถานเท่านั้น ผู้ร่วมประชุมเห็นพ้องให้เพิ่มเติมตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1. การบริหารงานบุคคลโดยภาพรวม และ

2. การสร้างสรรค์นวัตกรรมของ อปท.

ด้วยเหตุที่ การพัฒนาการด้านการบริหารมีความเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ความต้องการของประชาชนก็มีความเปลี่ยนแปลงไปตามไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น การสร้างสรรค์ นวัตกรรมเพื่อให้เกิดการตอบสนองของความต้องการของประชาชน จึงเป็นสิ่งสำคัญในยุคปัจจุบัน

มิติที่ 3 ด้านการเงิน การคลัง ที่ประชุมเห็นแย้งกับตัวชี้วัดที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ และให้ปรับปรุง ประกอบด้วย

1. การบริหารงบประมาณ
2. การบริหารงานพัสดุ
3. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

ด้วยเหตุผลที่ว่า หาก อปท. สามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น และการบริหารพัสดุได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปจัดสรรงบประมาณอย่างคุ้มค่า จึงจะได้รับเงินรางวัลประจำปี เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั่นเอง

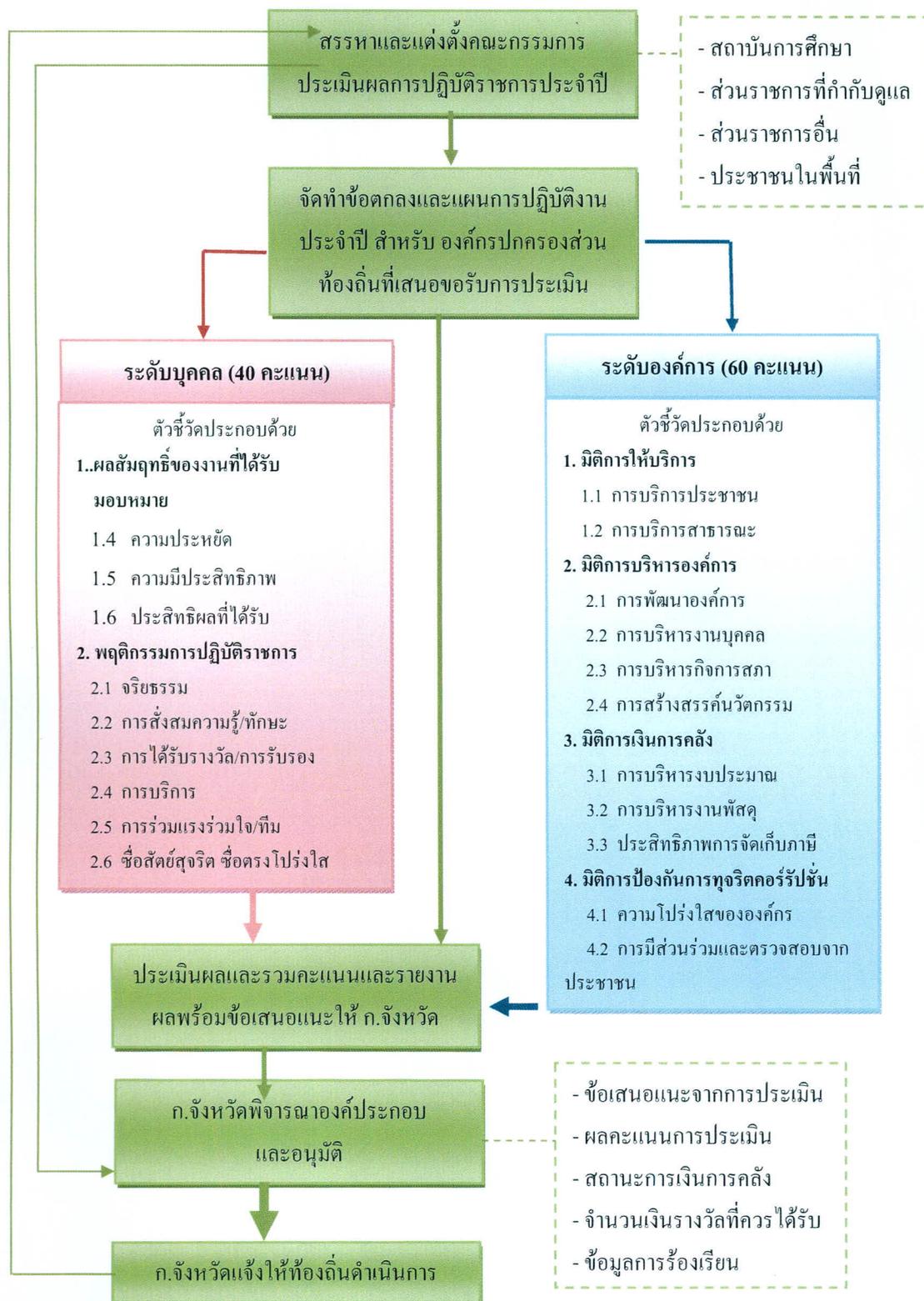
5. ในด้านอื่นๆ ในที่ประชุมมีการพิจารณาร่วมกัน ถึงจำนวนเงินที่นำมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่า เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นในระบบราชการ จะทำให้ระบบการปกครองสูญเสียไป และเสนอให้มีการปรับลดลงในทุกๆ ปี และหากท้องถิ่นใดที่มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเองแล้ว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

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังเห็นพ้องให้เพิ่มหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการพิจารณาของคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) ในองค์ประกอบต่างๆ ประกอบด้วย

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

อยู่ในระหว่างการสืบสวนสอบสวน จะไม่มีสิทธิได้รับเงินรางวัลประจำปี ซึ่งข้อสรุปจากการสนทนากลุ่มเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ และการจัดสรรสิ่งจูงใจในภาครัฐเพื่อนำไปปรับปรุง และนำไปปฏิบัติ โดยมีขั้นตอนในการปฏิบัติและตัวชี้วัดที่ผ่านการตรวจสอบ ดังรูปต่อไปนี้

รูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษเงินรางวัลประจำปีผ่านการสนทนากลุ่ม



ภาพ 6 แสดงรูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษเงินรางวัลประจำปี