

บทที่ 5

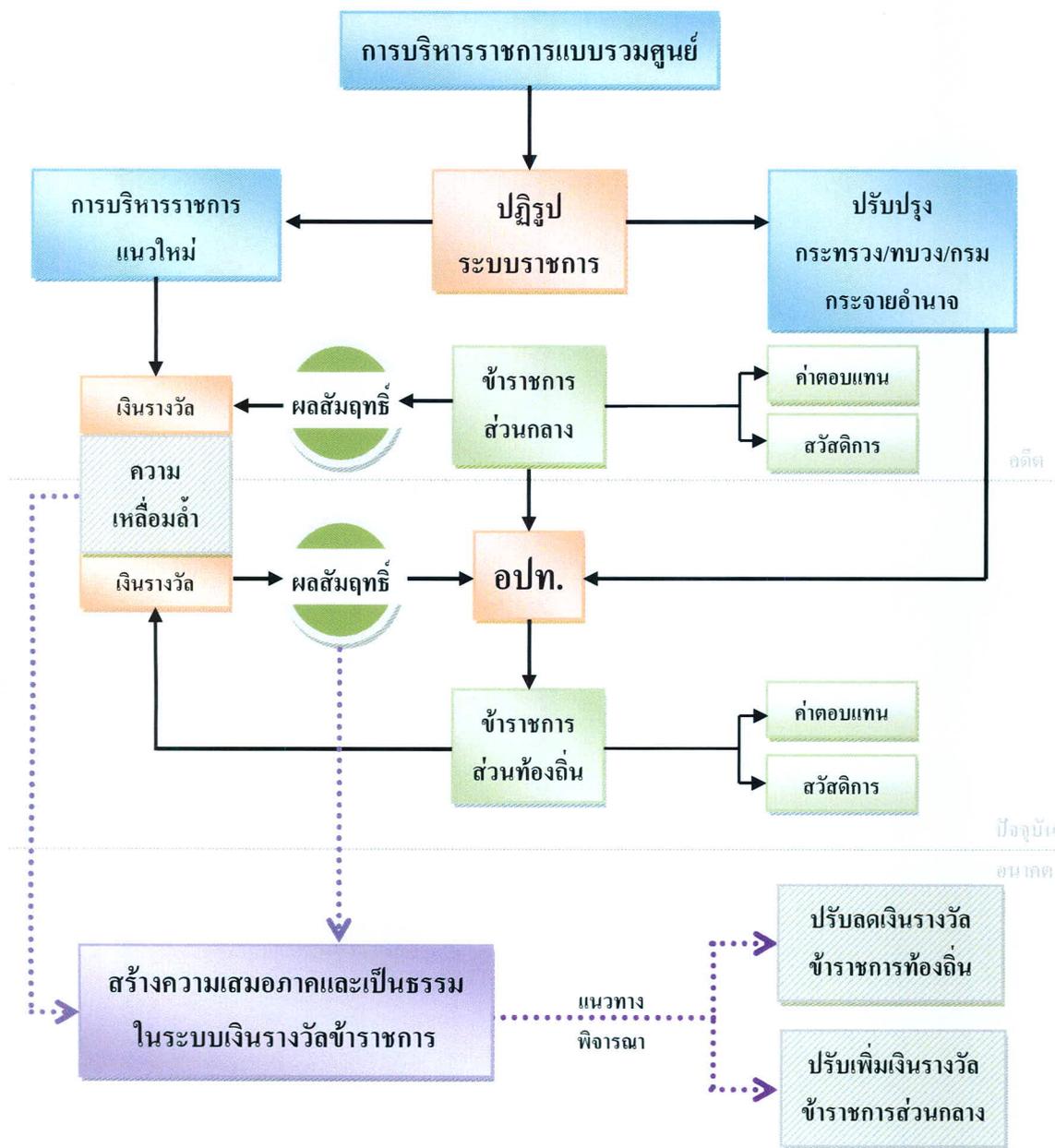
สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

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

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

มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ในการพัฒนารูปแบบการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปภาพรวมของการวิจัย ดังรูปต่อไปนี้



ภาพ 7 แสดงภาพรวมสรุปภาพรวมการวิจัย การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

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

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

การบริหารสมัยใหม่ที่มองว่า มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด และเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา การพัฒนาบุคลากรในองค์การจึงต้องดำเนิน ไปพร้อมกับการบริหารภาครัฐ ที่ต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ด้วยหลักบริหารที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ขณะที่ สิ่งสำคัญที่จะตอบแทน

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

จากเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดมาจาก แนวคิดการปฏิรูประบบราชการ จำเป็นต้องมีวิธีเหมาะสมตามแนวคิดพื้นฐานทางการบริหาร ที่ จะต้องกระตุ้นและจูงใจบุคลากรด้วยค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ด้วยเช่นกัน โดยที่ระบบบริหาร บุคคลสมัยใหม่ ต้องมองไปที่การส่งเสริมให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานอยู่ ตลอดเวลา พร้อมทั้งส่งเสริมให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติดี และเป็นแบบอย่างแก่ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ การจูงใจบุคลากรด้วยค่าตอบแทนนั้น สิ่งสำคัญคือการสร้างระบบประเมินผลประสิทธิภาพ การปฏิบัติงาน เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่างเป็นธรรม และเชื่อมโยงระหว่าง การจัดสรรค่าตอบแทนกับผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเหตุผลคือ การจ่ายค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น ต้อง เชื่อมโยงกับผลงานที่สูงขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ กัลยาณี คุ้มมี ที่ระบุว่า “ผลงานของบุคลากร สูงขึ้นก็เพราะแรงจูงใจของพวกเขาสูงขึ้น อันเนื่องมาจาก มีการเชื่อมโยงกันของค่าตอบแทนและ ผลงาน โดยที่แรงจูงใจและความสามารถเป็นปัจจัยหลักที่ใช้กันทั่วไปในการพิจารณาผลการ ปฏิบัติงานของบุคลากร” (กัลยาณี คุ้มมี, 2551: 7-8) ประกอบกับความคิดเห็นของ สำนักงาน ก.พ. ที่ระบุว่า “แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการและแนวความคิดการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การ สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทน แบบจูงใจ ถูกมองว่า เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการปฏิรูประบบราชการ” (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552: 15) และสอดคล้องกับแนวคิดของ ศุภชัย ยาวะประภาช ที่ระบุว่า “ระบบการให้สิ่งจูงใจภาครัฐไทยปัจจุบัน มุ่งตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน (Needs)

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

“เงินรางวัลประจำปี” ที่เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ นอกเหนือจากเงินเดือน และสวัสดิการ ในระบบราชการ ได้ถูกนำมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. ที่เป็นส่วนราชการหนึ่งที่ต้องบริหารงานภายใต้ข้อกำหนดระเบียบ และกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น แต่ อปท. เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ ภายใต้การปรับรื้อระบบการบริหารงานของภาครัฐจากการปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้ อปท. เป็นน้องใหม่ในระบบราชการ และการที่ อปท. ต้องคัดเลือกบุคลากรเข้ามาเพื่อปฏิบัติหน้าที่นั้น ทำให้บุคลากรที่ผ่านการคัดเลือกเข้ามา เป็นผู้ที่ไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจตนาธรรมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทน จึงเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้บุคลากรที่เป็นมือใหม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์โดยรวมประกอบกับเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ยังเป็นสิ่งจูงใจที่จะให้ข้าราชการในภาครัฐอื่น โอนย้ายเข้ามาอยู่ใน อปท. และนำเอาประสบการณ์องค์ความรู้ต่างๆ ที่สั่งสมในระบบราชการมาใช้ใน อปท. เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อความพึงพอใจของประชาชน

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

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

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

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

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

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

ขณะเดียวกัน ผลการวิจัยยังพบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาในการกำหนด งบประมาณตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

กรณีการจ่ายเงินรางวัล ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ประเมินผล เนื่องจากประชาชนจะทราบดีว่า อปท. ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ซึ่งสอดคล้องกับข้อสนับสนุนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ที่ระบุว่า “เพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องและความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น ต้องเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละ ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานบางอย่าง ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน” (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 39) ในทางตรงกันข้าม ข้าราชการหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้ข้อมูลโดยส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วน ร่วมในกระบวนการประเมินผล เนื่องจากเกรงว่า หากประชาชนทราบจะทำให้เกิดปัญหาต่อการ พิจารณาและการได้รับเงินรางวัลประจำปี ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารภาครัฐที่ระบุว่า “ปรัชญาการปฏิรูปการบริหารภาครัฐสู่ศตวรรษที่ 21 ที่เน้นหลักการพื้นฐานในการส่งเสริมให้ ประชาชนและกลุ่มข้าราชการ เป็นกลุ่มกำลังหลักในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ช่วย ป้องกันและทำลายการครอบงำของธุรกิจเอกชน และธุรกิจการเมืองบางส่วน ที่ร่วมมือกันกับ ข้าราชการบางกลุ่ม เพื่อกอบโกยผลประโยชน์บนความเสียหายของประเทศชาติ” (วรเดช จันทรศร, 2544: 56)

กรณีการบริหารงานของ อปท. ที่ไม่อาจแยกการเมืองออกจากการบริหารได้อย่าง สิ้นเชิง ตามแนวทางการบริหารภาครัฐตามแนวคิดของ Woodrow Wilson จึงเกิดเป็นการอาศัย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการแสวงหาโอกาสและ ประโยชน์ซึ่งกัน สอดคล้องกับผลการวิจัยของ บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา (2556) ที่ศึกษาเรื่องพลัง ประชาชนกับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่น ระบุว่า “ปัจจัยจูงใจที่นักการเมืองและ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมักอ้างเหตุแห่งการกระทำทุจริตคอร์รัปชันว่า เกิดจากระบบ อุปถัมภ์ จึงส่งผลกระทบต่อประชาชน คือการสูญเสียงบประมาณในการบริหารและการพัฒนา ท้องถิ่นอย่างเต็มที่”

ขณะที่ การกำหนดงบประมาณตอบแทนเงินรางวัลประจำปีของ อปท. ไม่สอดคล้อง กับแนวคิดการจูงตามลำดับขั้นของ Abraham Maslow เนื่องจาก ข้าราชการหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่นรู้ว่า ถึงแม้จะทำงานอย่างไร ก็จะได้รับเงินรางวัลประจำปีอยู่แล้ว ซึ่งการบริหารภาครัฐ แนวใหม่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือในการกำหนดตัวชี้วัดไว้ อย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เสนอแนะว่า

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

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

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

สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผล เพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ที่ยังไม่เหมาะสม คลุมเครือ และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กร โดยอาศัยตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ผลการวิจัยยังสรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้ว่า ควรให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเป็นรายบุคคล เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่มีและใช้อยู่เป็นการประเมินผลโดยภาพรวมขององค์กร จึงควรให้มีการประเมินบุคลากรให้มากขึ้นและเข้มข้นขึ้น อย่างไรก็ดี โดยภาพรวมของผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า ต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการประเมินผลเพื่อจ่ายเงินรางวัลทั้งหมด ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากในความเป็นจริง การปฏิบัติงานของ อปท. ไม่ก่อให้เกิดผลของการปฏิบัติที่ดี กล่าวคือ ไม่เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อ อปท. และประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับเงินรางวัลเป็นเงินที่รัฐกำหนดให้มี จึงไม่ทำให้เกิดการกระตุ้นจูงใจข้าราชการหรือพนักงาน ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง สอดคล้องกับผลการวิจัยของ จันทราภรณ์ จันตรีดี (2549) ระบุว่า “การจัดสรรเงินรางวัล ไม่สามารถช่วยให้บุคลากรกระตือรือร้นในการทำงานสูงขึ้นได้” ประกอบกับผลการวิจัยของ พรพรรณ ลากคิลกุล (2549) ระบุว่า “การมีเงินรางวัล ถึงแม้จะมีจำนวนน้อย แต่ก็ดีกว่าไม่มี เพราะเป็นการช่วยข้าราชการชั้นผู้น้อย ให้มีรายได้ให้พอเพียงกับค่าครองชีพในปัจจุบันมากกว่า” สอดคล้องกับ ทวีศักดิ์ สุทกาทิน (2550: 9-11) ที่ระบุว่า “การบริหารภาครัฐยุคปัจจุบัน แตกต่างจากระบบราชการในอดีต ที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบ ตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้ การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ มีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหาร อยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน”

อภิปรายผลการวิจัย

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

การบริหารภาครัฐแนวใหม่ เป็นการพัฒนาทางการบริหารที่ครอบคลุมทฤษฎีแนวคิด และเทคนิควิทยาการต่างๆ ทางด้านการบริหารอย่างกว้างขวางและหลากหลาย และต้องอาศัยกลไกที่มีความเข้มแข็ง และนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่มีความจำเป็นต้องพึ่งองค์การที่มีลักษณะการบริหารอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับระบบราชการ ที่ต้องอาศัยความทันสมัยของพัฒนาการบริหาร เพื่อให้ทันที่ต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ รอบตัว การบริหารภาครัฐแนวใหม่ จึงเป็นการสะท้อน และมุ่งเน้นถึงการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดประสิทธิภาพ และไร้ประสิทธิผลของการบริหารจัดการในภาคราชการ ประกอบกับ การเมืองที่มีระบบทุนนิยมเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์ และเป็นผู้กำหนดหลักในการบริหารของประเทศ ผ่านกระบวนการนโยบาย ดังที่การปฏิรูประบบราชการของไทย ที่สร้างนวัตกรรมทางการบริหารต่างๆ ให้เกิดขึ้น เช่นการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ ที่มาจากเหตุผลในทางการเมือง โดยการกระจายอำนาจในการปกครอง และอำนาจทางการคลังให้แก่ประชาชนท้องถิ่น เป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขปัญหาคอขวด จากการที่รัฐบาลรวมอำนาจไว้ส่วนกลางมากเกินไป และยังก่อให้เกิดผลดีที่สำคัญในทางการเมือง คือ เป็นการส่งเสริมรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ลงไปสู่ส่วนย่อยของประเทศมากที่สุด

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. ผลสัมฤทธิ์ของงานที่ได้รับมอบหมาย

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

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

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

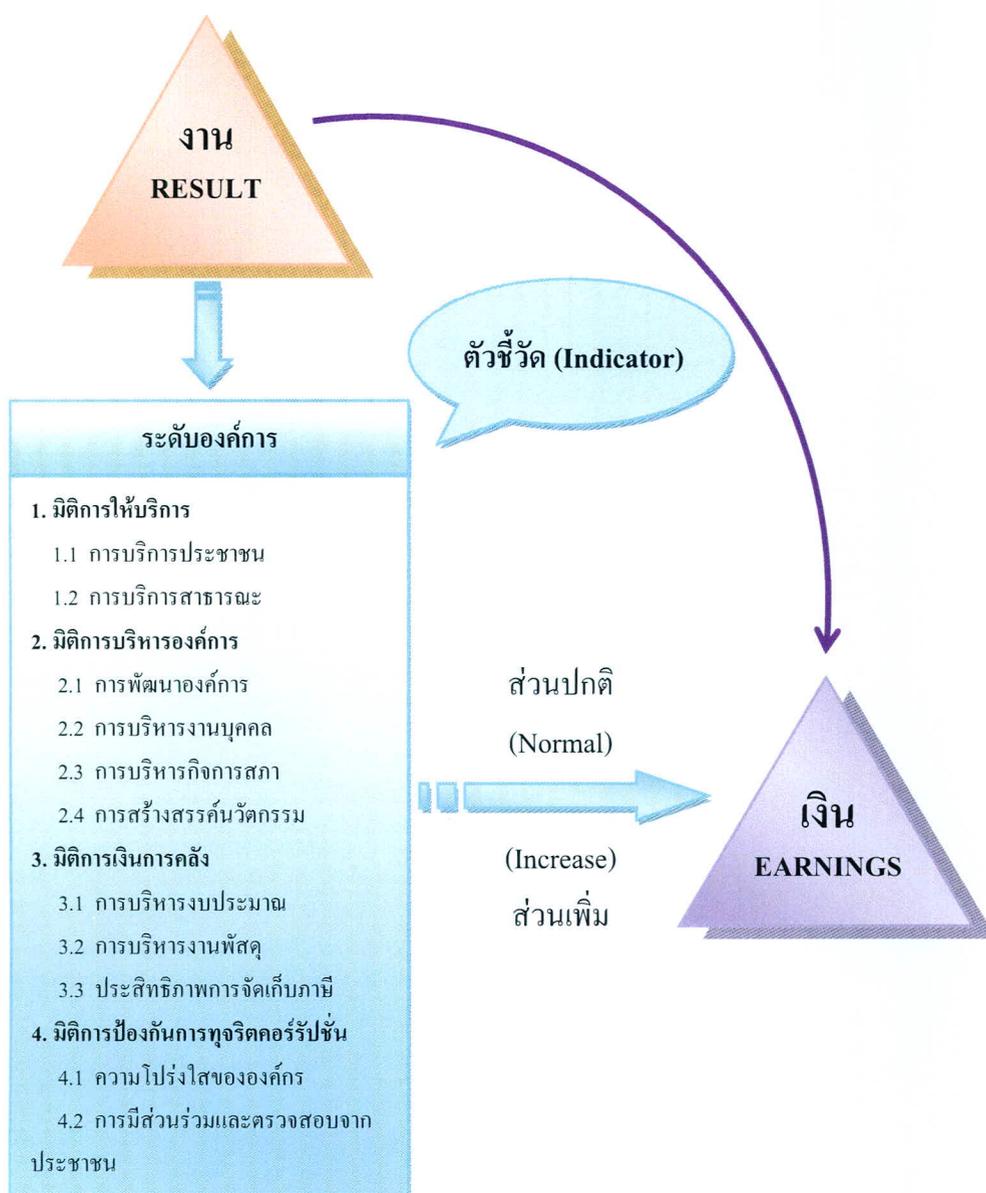
2. พหุกิจกรรมการปฏิบัติราชการ

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

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

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

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



ภาพ 9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงานกับเงิน

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

ประเมินผลงาน และส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรและพนักงาน ด้วยการจ่ายค่าตอบแทนอย่างยุติธรรม

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

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

ตาราง 11 แสดงการเทียบเคียงระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) กับมิติการประเมินผลในระบบราชการไทย

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

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

การพัฒนาารูปแบบตัวชี้วัดในระดับองค์การ จึงได้นำแนวคิดระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์การ (Balanced Scorecard) มาเป็นแนวทางในการพัฒนา จึงกำหนดเป็น ตัวชี้วัดระดับองค์การดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 12 แสดงการเทียบเคียงระบบการบริหารงาน และประเมินผลทั่วทั้งองค์กร (Balanced Scorecard) กับมิติการประเมินผล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

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

มิติที่ 1 มิติการให้บริการ เป็นไปเพื่อพัฒนางานบริการ อปท. สู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ เป็นการพัฒนารูปแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมมาใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถ

ใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มี ปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่าง อปท. และประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียน ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

มติที่ 2 มติการบริหารองค์การ เป็นไปเพื่อพัฒนาส่วนราชการ และ อปท. ผู้ องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบ เรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทํางาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์กร เน้นการ ทํางานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติการกิจของ อปท. ประหยัดค่าใช้จ่าย ในการ ดําเนินงานต่างๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

มติที่ 3 มติการเงินการคลัง เป็นไปเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของ อปท. อย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผูกมัด/ ผูกพันติดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุด หรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และ สร้างความมั่นคง ตามฐานะเศรษฐกิจของ ประเทศ ลดความสูญเสียสิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ รวมทั้ง วางระบบและมาตรการที่จะมุ่งเน้น การบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม มีต้นทุนที่ ต่ำลง และลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น

มติที่ 4 มติการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นไปเพื่อส่งเสริม และวางกลไกให้ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติ ราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทํางานของทาง ราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และมาตรการในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน ให้ บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

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

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



ภาพ 10 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับผลการประเมินเพื่อกำหนดสิ่งจูงใจ

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

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

จากรูป แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับผลการประเมิน เพื่อนำไปสู่การกำหนดสิ่งจูงใจ ซึ่งหาก อปท. กำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลประจำปี จำเป็นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว ที่ชี้ให้เห็นว่า การที่องค์กรจะจ่ายเงินเพื่อเป็นรางวัลให้แก่บุคลากร ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน 2 ระดับ ทั้งระดับบุคคล (คน) และระดับองค์กร (งาน) ซึ่งถึงแม้ว่าคนจะมีความสำคัญ ในการนำพาองค์กร ไปสู่เป้าหมายก็ตาม แต่การมองถึงภาพรวมขององค์กร จะทำให้เห็นถึงตำแหน่งที่องค์กรเดินไปสู่เป้าหมาย และสามารถรับรู้ได้ว่าความสำเร็จโดยรวมเป็นอย่างไร ขณะที่ภาครัฐ ได้นำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ การประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงเป็นทั้งเครื่องมือและเป็นตัวชี้วัดไปพร้อมกัน

การจัดสรรเงินรางวัลให้แก่ข้าราชการผ่านการประเมินผลสัมฤทธิ์ ถือเป็น การสร้างความเหมาะสม และเป็นธรรม ตรงตามเจตนารมณ์ของการให้สิ่งจูงใจ เนื่องจากผู้ที่ได้รับเงินรางวัลนั้น ต้องเป็นผู้ปฏิบัติงาน และสร้างผลงานด้วยตนเอง ดังที่ ก.พ.ร. ได้กำหนดกรอบการประเมินผลระดับความสำเร็จ ของการถ่ายทอดตัวชี้วัด และเป้าหมายของระดับองค์กร สู่ระดับบุคคล โดยกำหนดให้มีระบบการประเมินผลงาน ในระดับองค์กร ไปจนถึงระดับบุคคล เพื่อประโยชน์ในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยให้นำผลการปฏิบัติขององค์กร ไปเชื่อมโยงกับระบบการจัดสรรสิ่งจูงใจ

เมื่อ อปท. ได้กำหนดให้เงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจ สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญ และ ความสัมพันธ์ของสิ่งจูงใจในการทำงาน ของบุคลากรในองค์การกับประสิทธิผลองค์กร ที่มีผลต่อ การรักษามูลค่าการให้คงอยู่ในองค์การ เนื่องจาก บุคลากรจะเกิดความพึงพอใจในการทำงาน และ ส่งผลให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อองค์กรด้วย โดยที่ระบบราชการได้ สร้างสิ่งจูงใจแก่ข้าราชการ เพื่อตอบแทนข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งการ ให้ค่าตอบแทนพิเศษเงินรางวัลที่ผูกโยงกับผลการปฏิบัติงาน จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถมากขึ้น

ขณะที่ สิ่งจูงใจจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลัง ความสามารถมากขึ้น การพัฒนารูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนเงินรางวัลของ อปท. นั้น จึงได้นำ แนวคิดการสร้างแรงจูงใจ ที่เป็นกระบวนการกระตุ้นบุคคล ให้เกิดความกระตือรือร้นที่จะทำงาน ให้บรรลุหมาย ซึ่งก็คือผลสัมฤทธิ์ขององค์การ ซึ่งแนวความคิดลำดับความต้องการของมนุษย์ ของ Abraham Maslow ที่อธิบายว่า ความต้องการจะเป็นตัวกระตุ้นให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมเพื่อ ไปสู่ ความต้องการนั้น ดังนั้น การพัฒนารูปแบบ ต้องทำให้เงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจที่บุคลากรมีความ ต้องการ เมื่อบุคลากรมีความต้องการเงินรางวัล จะเกิดแรงจูงใจให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุ ผลสัมฤทธิ์ จึงจะได้รับเงินรางวัลที่เพิ่มจากค่าตอบแทนปกติ เมื่อบุคลากรได้รับเงินรางวัลเพิ่มจาก ผลการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น เงินรางวัลก็จะเป็นสิ่งจูงใจและเป็นการกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการ ปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงควรกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลงาน ตามความ เป็นจริงและเชื่อถือได้ โดยมุ่งเน้นที่บุคลากรเป็นหลัก สอดคล้องกับรายงานฉบับสมบูรณ์ กรณี แนวทางการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และเงินรางวัลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็น กรณีพิเศษ (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ศึกษาโดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา ประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นในการจ่ายเงินรางวัล (โบนัส) ที่ระบุว่า “ควรให้โบนัสตามความสามารถของบุคลากรแตกต่างกัน เพื่อให้กำลังใจผู้ทำความดี ควรแบ่งตาม กลุ่มอัตราเงินเดือน และเพิ่มตัวชี้วัดการประเมินบุคคลเพื่อนำมาวิเคราะห์ในการจ่ายโบนัส ควรมี การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ชัดเจน แต่ต้องเกิดจากการบริหารจัดการอย่างโปร่งใส กรณีบุคคลที่มี ผลงานดีเด่น ควรให้โบนัสกำหนดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าบุคคลที่มีผลงานต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อสร้างแรงจูงใจ แรงดึงดูดให้อยู่ในองค์กร ขณะที่ปัจจุบัน โบนัสกลายเป็นเรื่องของสิทธิที่ พนักงานท้องถิ่นจะต้องได้รับ แต่พนักงานท้องถิ่นยังมิได้ตระหนักถึงประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการเท่าที่ควร”

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

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

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

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

การที่มนุษย์มีลักษณะความเป็นปัจเจก และมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งด้านความคิดเห็น และความสามารถ ที่ก่อให้เกิดศักยภาพตามความถนัดของแต่ละคน จึงเกิดการแบ่งงานกันทำ ด้วยการอาศัยความถนัดของแต่ละคนไปใช้ในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ผู้ที่มีความถนัดในการต่อสู้ ก็ไปทำหน้าที่ทหาร เพื่อปกป้องคุ้มครอง ผู้ที่มีความถนัดในด้านการเกษตร ก็ไปทำเกษตรกรรมและปศุสัตว์ เพื่อเป็นเสบียงให้แก่สังคม เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ผ่านกระบวนการแสวงหาความรู้ ความจริง เพื่อหาคำตอบในการดำรงอยู่ร่วมกัน จึงเกิดเป็นองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่างๆ อย่างมากมาย ที่นำมาอธิบายถึงปรากฏการณ์ในลักษณะของ ทฤษฎี และแนวคิดที่ผ่านการพิสูจน์มาแล้ว แต่การค้นหาคำความจริงไม่ได้สิ้นสุดหยุดลงเพียงเท่านี้ การเปลี่ยนแปลงของโลกและสรรพสิ่ง ทำให้การแสวงหาความรู้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดในการดำรงอยู่อย่างเหมาะสมของสังคมมนุษย์ ภายใต้สภาวะที่เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา

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

การบริหารภาครัฐ พัฒนามาจากการปกครองเพื่อให้สังคมอยู่เย็นเป็นสุข อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ได้รับความเป็นธรรม จากการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศ ให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ ผ่านการบริหารของตัวแทนที่ประชาชนได้มอบหมายให้เข้าไปทำหน้าที่ ด้วยการเลือกตั้งที่เรียกว่านการเมืองส่วนหนึ่ง และการคัดเลือกตามกระบวนการระบบราชการที่เรียกว่าข้าราชการอีกส่วนหนึ่ง โดยผู้ที่เป็นตัวแทน จะได้รับคำตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ จากการเสียดายของประชาชนด้วยความเต็มใจ และมุ่งหวังว่า ตัวแทนจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ และสร้างสรรค์ผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน จากการได้รับบริการที่ดี และการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้อง ตรงตามที่สังคมคาดหวังไว้

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

เมื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีรายได้และสวัสดิการต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนที่สังกัดส่วนราชการอื่น ทำให้ศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการมีความทัดเทียมกัน ในการได้รับการพิจารณาความคิดเห็นความชอบ และสิทธิต่างๆ ที่พึงได้ของข้าราชการ แต่การวิจัยครั้งนี้กลับพบว่า ค่าตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้รับ เป็นจำนวนเงินที่มากกว่าที่ข้าราชการพลเรือนอื่นได้รับอยู่หลายเท่า ประกอบกับ การนำหลักเกณฑ์การ และวิธีการประเมินผลมาใช้ใน อปท. มีความแตกต่างกัน ซึ่งตัวชี้วัดที่ใช้ในส่วนราชการอื่น มีความเข้มข้น และยากต่อการปฏิบัติ จึงเกิดเป็นความมุ่งมั่นในการแข่งขัน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ในส่วนของ อปท. ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ เป็นไปตามที่ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการกำหนดให้ อปท. ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งด้านความรู้สึก การปฏิบัติหน้าที่ และการประเมินผล ระหว่างข้าราชการพลเรือน และข้าราชการ อปท.

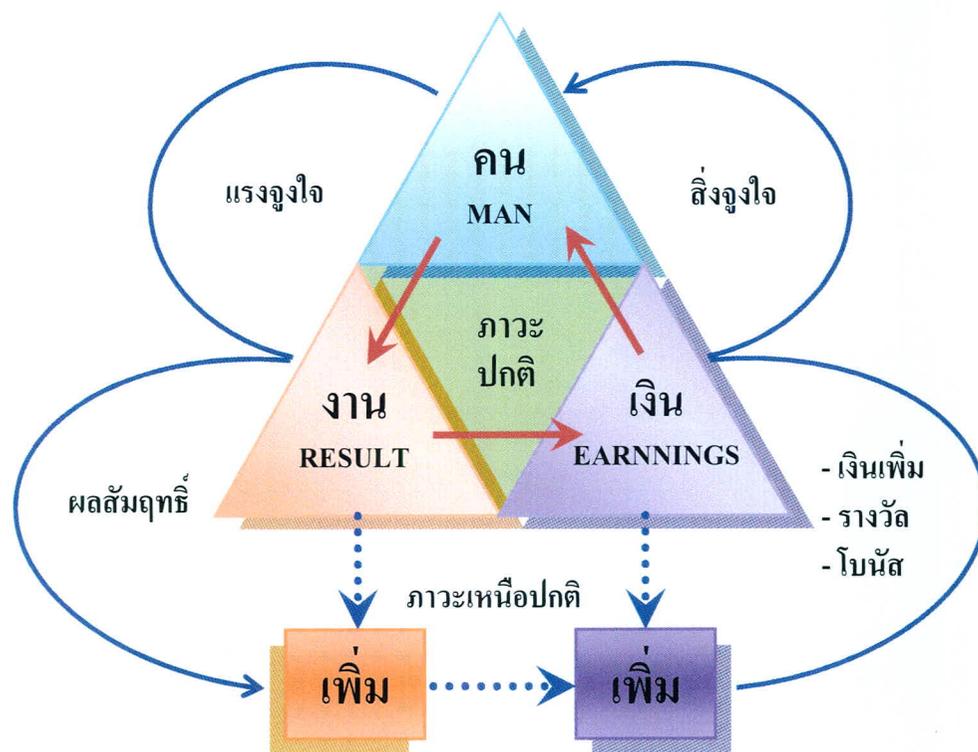
ถึงแม้ว่า เงินรางวัลประจำปีของ อปท. จะเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพส่วนหนึ่ง และเป็นการจูงใจให้ข้าราชการพลเรือนโอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ใน อปท. อีกส่วนหนึ่งก็ตาม แต่ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น จากการได้รับค่าตอบแทนจากการทำงาน ไม่เป็นไปตามหลักการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมของสังคมมนุษย์ ทั้งนี้ โดยพื้นฐานความคิดของมนุษย์ที่มีความเชื่อว่า ผลตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานจะต้องมีความยุติธรรม และต้องได้รับการตอบสนองอย่างเป็นธรรม ด้วยหลักแห่งการทำมาหากายมได้มาก ทำน้อยยอมได้น้อย ไม่ทำยอมไม่ได้ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานในการแลกเปลี่ยนระหว่าง ผลของการทำงานกับค่าตอบแทนที่ได้รับ อันเป็นความจริงที่เกิดขึ้นบนโลก

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

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

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

เพิ่มขึ้น เป็นภาวะเหนือปกติ โดยค่าตอบแทนที่คนได้รับจากการทำงานมากขึ้น จะเป็นสิ่งจูงใจในการกระตุ้นและสร้างให้คนเกิดแรงจูงใจในการทำงาน และสร้างผลงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในที่สุด ซึ่งแสดงได้ดังรูปต่อไปนี้



ภาพ 11 แสดงรูปความสัมพันธ์ 3 ปัจจัย ในการกำหนดเงินรางวัลประจำปีของ อปท.

(Three Related Factor of LAO. Incentive)

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

ส่วนรวมเป็นหลัก จะสามารถทำให้เดินไปสู่เป้าหมายที่ตั้งใจไว้ได้ โดยการวิจัยครั้งนี้ ได้นำหลักการความสัมพันธ์ของ Individuality and Collectivity มาพิจารณาในลักษณะของการที่แต่ละบุคคล สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดประสิทธิผลต่อองค์การในภาพรวม ในลักษณะของการทำงานของตัวเองให้ดีที่สุดเพื่อให้เกิดผลงานและประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่นเดียวกับ อปท. ที่หากทำให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ จะส่งผลให้อปท. ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานโดยรวม และได้รับความพึงพอใจจากประชาชนในที่สุด และเมื่อมีการกำหนดเงินรางวัลเพื่อตอบแทนการทำงานของบุคลากรนั้น หากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร เป็นไปเพื่อความสำเร็จและเกิดประโยชน์ขององค์การ สิ่งตอบแทนเงินรางวัลที่ได้รับ จะสะท้อนกลับมาสู่ตัวบุคลากรเอง

ข้อเสนอแนะ

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

ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการ

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

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

2. การนำองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการบริหารองค์การเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์และการบริหารบุคลากรภาครัฐ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการมาใช้ใน อปท. นั้น ควรทำการศึกษา และทดลองใช้ในบางพื้นที่ก่อนที่จะนำมาใช้พร้อมกันในทุกพื้นที่ เนื่องจากการบริหารองค์การเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์การประเมินผลและตัวชี้วัดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ผู้ที่เป็นผู้บริหาร อปท. จำเป็นจะต้องมีความรู้เรื่องดังกล่าวอย่างดีเยี่ยม และสามารถถ่ายทอดให้บุคลากรในองค์การทราบถึงรายละเอียดได้อีกด้วย เพื่อให้การบริหารงาน อปท. เกิดความเข้าใจและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ของทั้งผู้บริหารและบุคลากร ทั้งนี้ลักษณะของ อปท. มีความหลากหลายในทัศนคติ และมุมมองด้านการบริหารองค์การและบุคลากร ที่กฎหมายได้ให้อำนาจการบริหารเป็นอิสระในบางเรื่อง จึงทำให้ผลแห่งการปฏิบัติงานออกมามีความแตกต่างกัน

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

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

จากข้อมูลที่ทำการศึกษา และบทสรุปในการวิจัย เรื่องการกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ มีข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปปฏิบัติ มีความสอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการดังนี้

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

1.1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ที่ต้องพิจารณาถึง การดำเนินกิจกรรมที่เหมาะสม ทั้งในส่วนขององค์การ และในส่วนของบุคลากร ซึ่งในทางการบริหาร จำเป็นต้องอาศัยข้อมูล จากการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง รวมถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นๆ และระยะเวลาที่เกิดขึ้นของสถานการณ์นั้นๆ ด้วย

1.2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการประยุกต์จากการบริหาร หรือการใช้เทคนิคการจัดการ ในรูปแบบที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์การและบุคลากรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้

1.3 การปรับระบบการเงินและการงบประมาณ ด้วยการกำหนดกิจกรรมหรือกำหนดแผนการปฏิบัติการ เพื่อรองรับการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งในแผนการปฏิบัติการ จะต้องมีการกำหนดการใช้ทรัพยากรที่จำเป็น หรือการรวบรวมรายการที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ภารกิจ หรือกิจกรรม มาเพื่อรวบรวม และประมวลผลในการจัดทำงบประมาณ เพื่อความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการใช้จ่ายงบประมาณ และเป้าหมายขององค์การ

1.4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน ซึ่งการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับค่าตอบแทน เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้บุคลากรในองค์การมีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ และสร้างผลงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ในขณะที่การให้สิ่งตอบแทนจากองค์การในรูปแบบของค่าตอบแทนต่างๆ ต้องมีความยุติธรรม และเป็นที่ยังพอใจสำหรับบุคลากรในระบบราชการโดยรวม และเป็นการสะท้อนถึงจุดมุ่งหมายและทิศทางในการบริหารผลการปฏิบัติงาน ของบุคลากรที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของระบบราชการไทย

1.5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนวัฒนธรรมและค่านิยม ด้วยการสร้างสมดุลระหว่างหลักการปฏิบัติงานกับหลักจริยธรรมต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะค่านิยมในเรื่องของการให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตนเพื่อความซื่อสัตย์สุจริต และปฏิบัติตนต่อเพื่อนร่วมงานและประชาชนด้วยการให้เกียรติซึ่งกันและกัน และด้วยความเคารพ รวมถึงการนำเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ มาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องและเหมาะสม

1.6 การเสริมสร้างความทันสมัย ด้วยการให้ผู้บริหารต้องค้นหาวิธีในการสร้างความเข้าใจ ตลอดจนสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคลากร ให้มีความเข้าใจ และเต็มใจในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยภาพรวม และต้องสื่อความหมายเกิดขึ้นในทุกกระบวนการของการบริหาร ตั้งแต่การวางแผน การควบคุม หรือการประเมินผล

1.7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารกิจการบ้านเมือง ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และต้องกระทำอย่างเปิดเผยและกว้างขวาง

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

ข้อเสนอแนะในเชิงการปฏิบัติ

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

2. ควรมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใส จากการประเมินผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการประเมินผล และผู้เกี่ยวข้อง ในการอนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปี สำหรับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์เพื่อเป็นส่วนแบ่งในการประเมินผลและการอนุมัติจ่ายเงินรางวัล

3. ควรมีการกำหนดจำนวนเงินรางวัลที่ได้รับ ไว้อย่างชัดเจน ว่าควรจะได้รับเท่าใด แต่ทั้งนี้ต้องผ่านเกณฑ์การประเมินผลและการพิจารณาของ ก.จังหวัด

4. ควรมีการพัฒนาผู้บริหารและบุคลากร โดยสร้างความเข้าใจในผลที่จะนำไปสู่การได้รับรางวัลประจำปี พร้อมทั้งการสร้างจิตสำนึกให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

5. ควรมุ่งเน้นการประเมินผลงานเป็นรายบุคคลให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อยืนยันว่าบุคลากรสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงสมควรที่จะได้รับเงินรางวัลเป็นสิ่งจูงใจ และเป็นสิ่งตอบแทนการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยเรื่อง การกำหนดประโยชน์ตอบแทนเงินรางวัลประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ อาจมีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาเพิ่มเติม ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1. ควรศึกษาเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดแตกต่างกัน เพื่อค้นคว้าว่าผลการปฏิบัติงานด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อท้องถิ่นเช่นเดียวกัน มีความแตกต่างกันอย่างไร และควรจะนำไปสู่การกำหนดประโยชน์ตอบแทนหรือไม่

2. ควรมีการวิจัยถึงทัศนคติของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบถึงข้อมูลการประเมินจากความเป็นจริง นอกเหนือจากการประเมินตามรูปแบบหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน

3. ควรมีการวิจัยถึง ผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตามแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จากประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขอรับเงินรางวัลประจำปี

4. ควรมีการวิจัยถึง ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานตามแนวทางมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ของผู้บริหาร ข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ควรมีการวิจัยถึง ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) และความขัดแย้งด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

6. ควรมีการวิจัยถึง ความสัมพันธ์และประโยชน์ทับซ้อนของผู้เกี่ยวข้อง ในการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน และผู้มีอำนาจอนุมัติ กับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการ กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น