

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญสองฉบับในการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2546 ที่ผ่านมานั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาระบบราชการไทยยุคใหม่ โดยยึดแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการบริหารงานราชการให้มีความทันสมัย ขจัดความไม่คล่องตัวทางการบริหารงาน ตลอดจนปรับเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์แบบเดิมที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า และกฎระเบียบโดยได้พยายามนำเอาแนวคิดแบบการจัดการนิยม (Managerialism) มาใช้เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารรัฐกิจให้มีลักษณะเป็นอย่างภาคธุรกิจเอกชน (Corporatization) โดยมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน ตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของผลผลิต และผลลัพธ์ มีการกำหนดตัวดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators : KPI) กำหนดเป้าหมาย (Targets) และวัตถุประสงค์ (Objective) ไว้ล่วงหน้า รวมทั้งดำเนินการแบบมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหารสมาชิกขององค์กร ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้อง โดยจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related Pay) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2548 : ระบบออนไลน์)

เมื่อปีงบประมาณ 2544 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาแก่ส่วนราชการในการจัดทำข้อเสนอปรับปรุง ข้อตกลงงาน และประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยให้ความเห็นชอบในการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี คล้ายกับโบนัสของภาคเอกชน ซึ่งเป็นครั้งแรกของข้าราชการที่ได้สัมผัสเงินรางวัลประจำปี (ทองกวาว ฉบับที่ 88 ปีที่ 88 พ.ศ. 2546 : ระบบออนไลน์) การกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการภายใต้หลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management : RBM) โดยนำระบบการให้เงินรางวัลประจำปีมาใช้ผูกโยงกับสัมฤทธิ์ผลของงานที่เชื่อมโยงถึงมิติที่สำคัญๆ นับเป็นนิมิตหมายที่ดีของการบริหารงานบุคคลของภาครัฐไทย

ในการข้อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) หรือเงินรางวัลประจำปี ตามแนวการบริหารจัดการสมัยใหม่ เทศบาลได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 (4) ประกอบมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 2542 และ มติคณะกรรมการกลางพนักงาน เทศบาล ครั้งที่ 10/2544 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544 โดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับ เงินรางวัลประจำปี ขึ้นเป็นครั้งแรก นับเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็น กรณีพิเศษ (โบนัส) แต่เนื่องจากเทศบาลในขณะนั้น โดยส่วนใหญ่อยู่ในช่วงของการยกฐานะจาก สุขาภิบาลมาเป็นเทศบาลตำบล และมีการถ่ายโอนภารกิจและกิจการบริการสาธารณะให้แก่ เทศบาลจึงทำให้มีการให้บริการสาธารณะเพิ่มขึ้นมากมาย เทศบาลจึงยังไม่ได้นำระบบการให้เงิน รางวัลประจำปีมาใช้

แต่หลังจากที่ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ให้บังคับ และได้วางเงื่อนไข ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง ภายใต้หลักการ บริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยให้ทุกส่วนราชการต้องกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการดำเนินการ ดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างเป็นรูปธรรมและวิธีการวัดผลสัมฤทธิ์ผลตลอดจนข้อตกลง ผลงานโดยต้องจัดทำทุกระดับลดหลั่นกันลงมาจากระดับกระทรวง กรม สำนัก กอง ฝ่าย งาน และ ระดับบุคคล

ดังนั้นจึงทำให้ เทศบาล ที่มีเงินคงเหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นยังไม่ถึง ร้อยละ 40 ได้เริ่มข้อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) อย่าง จริงจังในปีงบประมาณ 2548 โดยได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินและเงื่อนไขให้สอดคล้องกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เทศบาลจะต้องผ่านการประเมินการบริหารจัดการที่ดีของกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และต้องผ่าน การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร ทั้ง 4 มิติ ประกอบด้วย

มิติที่ 1 : มิติด้านประสิทธิผลตามแผนพัฒนาของเทศบาล

มิติที่ 2 : มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

มิติที่ 3 : มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

มิติที่ 4 : มิติด้านการพัฒนาองค์กร

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินต้องได้รับคะแนนไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 75 ของคะแนนประเมินรวมขององค์กรถ้าผลคะแนนได้ ร้อยละ 75 พนักงานจะมีสิทธิได้รับเงิน โบนัสไม่เกิน 3 เท่าของค่าจ้างหรือเงินเดือน และคะแนนประเมินรวมขององค์กรถ้าผลคะแนนได้

ร้อยละ 95 พนักงานจะมีสิทธิได้รับเงินโบนัส เกินกว่า 3 เท่า แต่ไม่เกิน 5 เท่า ของค่าจ้างหรือเงินเดือน

เกณฑ์พิจารณาการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ได้นำหลักเกณฑ์การประเมินผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้างในปีงบประมาณที่ขอรับการประเมินทั้งปีรวม 2 ครั้ง มาประกอบการพิจารณา โดยจะต้องพิจารณาจ่ายเงินให้ ลดหลั่นกันตามผลการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำปี (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท.0809.3/ว.25 ลว.9 มีนาคม 2549) การประเมินผลงานรายบุคคลตามแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เหมือนกับการประเมินผลขององค์การที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ การประเมินผลงานรายบุคคลมีข้อแตกต่างจากการประเมินผลงานขององค์การ เนื่องจากองค์การประกอบด้วยหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน และบุคคลแต่ละบุคคลมีศักยภาพแตกต่างกัน การประเมินผลงานรายบุคคลจึงต้องคำนึงถึงพฤติกรรม (ความวิริยะอุตสาหะ การรักษาวินัย) ควบคู่กับผลงาน เพื่อรักษาขวัญและกำลังใจและส่งเสริมการทำงานร่วมกัน ทั้งองค์การให้เกิดเป็นพลังร่วม (Synergy) โดยบุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้มีผลสัมฤทธิ์จะได้รับผลตอบแทนการทำงานทั้งจากผลงานเฉพาะบุคคล และจากผลงานรวมขององค์การเนื่องจากผลงานของบุคคลเป็นผลงานที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (สุกชัย ยาวะประภาส, 2548 : 230)

ในปีงบประมาณ 2548 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ได้กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเฉลี่ย 3 – 5 เท่า ของเงินเดือน และหลังจากนั้นก็ปรากฏมีข้อร้องเรียนต่าง ๆ รวมถึงการเรียกร้องผลประโยชน์ของผู้บริหารในท้องถิ่นทั่วประเทศ เช่นเดียวกันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน มิติ และตัวชี้วัด ได้มีคำสั่งให้ชะลอการขอกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ไว้ก่อน และในปีงบประมาณ 2549 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน ขั้นตอนการดำเนินการ และกำหนดมิติตัวชี้วัด ขึ้นใหม่ โดยให้นำคะแนนการประเมินการบริหารจัดการที่ดี ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และให้หน่วยงานหรือสถาบันที่เป็นกลางเข้ามาประเมินความพึงพอใจของการให้บริการ มาเป็นเกณฑ์ในการประเมินเพิ่มขึ้นอีก

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษา องค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่เนื่องจาก

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น บางองค์กรเข้มแข็ง บางองค์กรไม่เข้มแข็ง เนื่องจากมีภารกิจมากและกว้างขวาง บุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและพนักงานก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้ง บางรายยังไม่จบปริญญาตรี บางราย

จบอาชีวศึกษา บางรายจบเพียงการศึกษาคณะบังคับ เนื้อหางานของการบริหารงานท้องถิ่น ยังไม่มีมาตรฐาน (สาโรช คัชมาตย์ :ระบบออนไลน์)

2. เทศบาลมีระบบโครงสร้างแบบการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (Local Self Government) มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความเป็นอิสระมากที่สุด ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และที่ผ่านมามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ได้ศึกษาเทศบาลประสบปัญหาหลายอย่าง ที่สำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบทบาทที่ผ่านมามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในการบริหารท้องถิ่น การวางผังเมือง การสร้างและดูแลถนนหนทางในเขตเมือง ฯ (ธนสวรรค์ เจริญเมือง ,2548 :121)

3. จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีความเจริญเป็นอันดับสองของประเทศรองจาก กรุงเทพมหานคร และเป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือ มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลตำบลจำนวน 29 แห่ง แต่ละแห่งมีงบประมาณ โครงสร้าง ลักษณะการให้บริการสาธารณะ และการจ้างงาน และลูกจ้าง ปัญหาอุปสรรคของท้องถิ่น แตกต่างกันไป ตามสภาพพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น

ลักษณะที่แตกต่างกันของ โครงสร้าง งบประมาณ และ อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้การนำเอาระบบการให้เงินรางวัลประจำปีมาใช้ โดยเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของงานนั้น เป็นสิ่งใหม่ และท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจะสามารถนำเอาแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ เพื่อบำรุงรักษา ขวัญกำลังใจ และส่งเสริมการทำงานร่วมกันของฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ ตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้ดีเพียงไร? เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริการสาธารณะในระดับรากหญ้า ได้จริงหรือไม่?

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการให้ประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบของการให้ประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นำปัจจัยที่ทำให้การกำหนดเงื่อนไขและวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) เกิดสัมฤทธิ์ผลมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดเงื่อนไขฯ
2. ผลของการศึกษาจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้สนองนโยบาย ได้ปรับเปลี่ยนขั้นตอนและวิธีการให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ เป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ให้เชื่อมโยงกับสัมฤทธิ์ผลของงาน
3. ผลของการศึกษา สามารถนำไปเป็นต้นแบบในการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ เท่านั้น

1.5 นิยามศัพท์

ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ และสมาชิกขององค์กรสามารถปรับตัวและพัฒนาให้องค์กรดำรงอยู่ต่อไปได้

ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่าน้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงการดำเนินกิจกรรม/องค์กรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการ ปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาซึ่งรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย ในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยรัฐมอบหมายกิจการบริการบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมถึงเทศบาลเป็นผู้จัดการทำเอง บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฉาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

เงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน หมายถึง รายได้จากภาษีอากร รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด เงินอุดหนุนทั่วไป (แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved