บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิผลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยโดยแบ่งออกเป็นประเด็นดังนี้

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการจูงใจ
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจูงใจในภาครัฐไทย
2.3 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับค่าจ้าง เงินเดือน และค่าตอบแทน
2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
2.7 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2.9 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการจูงใจ (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2548 : 216 - 222)

ภาครัฐเป็น "นายจ้าง" ที่มี "ลูกจ้าง" มากที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย ภาครัฐก็คล้ายกับองค์การอื่น ๆ ที่ต้องพยายามพัฒนา และยกระดับสมรรถนะของบุคลากรให้สามารถสนองตอบต่อทิศทางและนโยบายของรัฐที่ต้องปรับเปลี่ยนตลอดเวลาเพื่อให้แข่งขัน และเติบโตได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ ขณะเดียวกันเพื่อให้บุคลากรทุ่มเททำงานให้กับภาครัฐอย่างเต็มที่

การจูงใจ (Motivation) มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินคำว่า "movere" ซึ่งแปลว่าการเคลื่อนไหว (Move) การจูงใจ คือ กระบวนการตัดสินใจของบุคคลที่จะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมอันมีที่มาจากกระบวนการเรียนรู้จากภายในตนเอง หรือจากสภาพแวดล้อมภายนอก ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมตามจริงหรือสภาพแวดล้อมที่ถูกสร้างขึ้นโดยองค์การ ซึ่งบุคคลนั้นเล็งเห็นแล้วว่าพฤติกรรมดังกล่าวสามารถตอบสนองกับค่านิยมของตนเองและ / หรือสังคมภายนอก การศึกษาเรื่องการจูงใจจึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการภายในของบุคคลและแรงผลักดันจากภายนอกที่ก่อให้เกิดพฤติกรรม ต่าง ๆ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

เรื่องของการจูงใจ มีความสำคัญต่อองค์การในฐานะที่เป็นสิ่งเร้าที่ทำให้บุคลากรขององค์การส่งมอบผลผลิตของแต่ละบุคคลในรูปของผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ การจูงใจจึงสามารถก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากในการปฏิบัติงานในภาพรวมขององค์การ ดังสูตร

Performance = Capability × Motivation

หรือ

Performance = Ability × Motivation × Opportunity

จากสูตรดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลคูณของความสามารถของบุคลากรกับแรงจูงใจ และอาจรวมไปถึงโอกาสด้วยการสร้างผลการปฏิบัติที่ดีนั้นต้องอาศัยการสร้างการจูงใจที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นองค์การต่าง ๆ จึงสรรหาวิธีการที่ได้มาซึ่งคำตอบที่ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถจูงใจให้บุคลากรในองค์การใช้สมรรถนะที่มีอยู่ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่มากที่สุด ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มของทฤษฎีออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการสร้างความพอใจ (Content Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่สนับสนุนให้องค์การตระหนักถึงการตอบสนองความพึงพอใจของบุคลากรให้ได้มากที่สุด
2. กลุ่มทฤษฎีที่เน้นกระบวนการสร้างการจูงใจ (Process Theories) โดยมีข้อสมมติที่ว่าบุคลากรต้องการปฏิบัติงานเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน
3. กลุ่มทฤษฎีเสริมแรง (Reinforcement Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่เชื่อมโยงพฤติกรรมของบุคคลกับการให้รางวัล

1. กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการสร้างความพอใจ

กลุ่มทฤษฎีนี้เชื่อว่า หากองค์การทราบและเข้าใจถึงความต้องการภายในของบุคลากรแล้ว องค์การจะสามารถกำหนดระบบการให้รางวัลที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจขณะเดียวกันก็สามารถทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ทฤษฎีหลักในกลุ่มนี้ได้แก่

1.1 Abraham H. Maslow

ทฤษฎีลำดับชั้นของความต้องการ (Hierarchy of Needs) ของมาสโลว์ชี้ว่าความต้องการของมนุษย์เป็นเสมือนขั้นบันได มีทั้งหมด 5 ขั้น ได้แก่ ความต้องการทางกายภาพ ความต้องการทางด้านความปลอดภัย ความต้องการที่จะผูกพันในสังคม ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นและได้รับการยกย่องในสังคม และความต้องการที่จะประจักษ์ตน เมื่อความต้องการในขั้นต้นได้รับการตอบสนองแล้วบุคคลจึงจะเกิดความต้องการในระดับต่อไปตามลำดับ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

1.2 Frederick Herzberg

ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ / ปัจจัยสุขวิทยา (Two Factor Theory) ของเฮอร์ซเบิร์ก เสนอว่า การที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพอใจในงานต้องสร้างปัจจัยจูงใจ (Motivator Factors) อันได้แก่ ความสำเร็จ การยอมรับ การยกย่อง ความก้าวหน้า ความรับผิดชอบ และลักษณะของงาน สำหรับปัจจัยสุขวิทยา (Hygiene Factors) อันได้แก่เงินเดือน ค่าจ้าง เงื่อนไขการทำงาน นโยบายขององค์การ และรูปแบบการบังคับบัญชานั้น สามารถป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจในงาน แต่สร้างความพอใจในงานไม่ได้

1.3 David McClelland

ความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของแมคเคลแลนด์มี 3 เรื่อง คือความต้องการประสบความสำเร็จ(Achievement : nAch) ความต้องการด้านสัมพันธภาพ (Affiliation : nAff) และความต้องการอำนาจ (Power : nPow) และความต้องการที่แตกต่างกันจะนำไปสู่พฤติกรรมของบุคคลที่ต่างกัน

1.4 Clayton Alderfer

เอลเดอร์เฟอร์ ประยุกต์ทฤษฎีของมาสโลว์โดยปรับลำดับชั้นของความต้องการจาก 5 ลำดับเหลือ แค่ 3 ลำดับ และนำเสนอในชื่อทฤษฎี ERG ซึ่งได้แก่ความต้องการในการดำรงอยู่ (Existence Needs) ความต้องการด้านสัมพันธภาพ (Relatedness Needs) และความต้องการที่จะเติบโต (Growth Needs)

1.5 Henry A. Murray

มูเรย์ ได้ระบุความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 2 ประเภทคือความต้องการขั้นพื้นฐาน (Primary) หรือเพื่อการดำรงขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่เรียกว่า vixcerogenic เช่น อาหาร น้ำ การตอบสนองทางเพศ การขับถ่าย และความต้องการ ขั้นที่สอง (Secondry) ที่เรียกว่า psychogenic เช่น ความสำเร็จ ความผูกพันกับผู้อื่น ความเป็นเอกเทศ การครอบงำ และอำนาจ เป็นต้น

1.6 Chris Argyris

อากิริส เสนอมุมมองที่ว่า มนุษย์ต้องการเติบโตและผ่านกระบวนการพัฒนาการเป็นผู้ใหญ่ ดังนั้นองค์การจำเป็นต้องจัดโครงสร้างที่เน้นการควบคุมให้น้อยลง และส่งเสริมประชาธิปไตยในองค์การให้มากขึ้น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2. กลุ่มทฤษฎีเน้นกระบวนการสร้างการจูงใจ

ทฤษฎีในกลุ่มนี้จะมุ่งอธิบายถึงภาพรวมในการสร้างแรงจูงใจ โดยไม่อธิบายถึงรายละเอียดส่วนปลีกย่อยโดยอาศัยฐานแนวคิดว่า บุคคลมีความพยายามในการทำงานความคาดหวัง โดยคาดหวังว่าความพยายามที่ทุ่มเทลงไปจะสามารถส่งผลต่อการปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงานนั้นจะส่งผลให้ได้รับสิ่งตอบแทนบางอย่าง นักทฤษฎีหลักในกลุ่มนี้ ได้แก่

2.1 J. Stacey Adams

เจ สเตซซี่ อดัมส์ ได้เสนอทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) ที่มองว่าการที่ผู้ปฏิบัติงานจะทำงานมากหรือน้อย ดีหรือไม่ดี ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบความพยายามและค่าตอบแทนของตนกับผู้อื่นในสถานการณ์การทำงานที่คล้ายคลึงกัน

2.2 Victor H. Vroom ร่วมกับ Lyman W. Porter and Edward E. Lawler วิกเตอร์ เอช วรูม ลายแมน ดับเบิลยู พอร์ตเตอร์ และเอ็ดเวิร์ด อี ลอว์เลอร์ นำเสนอทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพฤติกรรมของบุคคลได้รับอิทธิพลจากผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการนำตัวแปร 3 ปัจจัยมาสนับสนุนทฤษฎี คือ 1. ปัจจัยความคาดหวัง (ถ้าหากพยายามแล้วจะสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จหรือไม่) 2. ปัจจัยความเป็นเครื่องมือ (หากลงมือปฏิบัติแล้วจะสามารถบรรลุผลลัพธ์ ที่ต้องการหรือไม่) และ 3. ปัจจัยระดับของความดึงดูดใจ หรือ Valence (แล้วผลลัพธ์ที่จะได้นั้นเป็นสิ่งที่ตนได้ตระหนักถึงคุณค่าหรือไม่)

2.3 Greg R. Oldham and Richard J. Hackman

เกร็ก อาร์ โอลแฮม และริชาร์ด เจ แฮกแมน เสนอทฤษฎีที่ชี้ว่าลักษณะงาน (Job Characteristics) มีอิทธิพลต่อการจูงใจบุคคลให้ทำงาน ลักษณะงานที่ได้แก่ ความหลากหลายของทักษะในงาน (Skill Variety) ความมีเอกลักษณ์เฉพาะของงาน (Task Identity) ความหมายของงานที่มีต่อองค์การและต่อสังคม (Task Significance) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน (Autonomy) และการได้รับผลสะท้อนกลับจากการปฏิบัติงาน (Feedback) และนำเสนอวิธีคิดคะแนนของงานไว้ซึ่งเรียกว่า Motivating Potential Score (MPS)

2.4 Edwin A. Locke

เอ็ดวิน เอ ล็อค เสนอทฤษฎีกำหนดเป้าหมาย (Goal Setting Theory) ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้ปฏิบัติงานในการกำหนดเป้าหมายในการทำงานและผลที่จะได้จากการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ วิธีนี้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเล็งเห็นได้ว่าความทุ่มเทในการปฏิบัติงานจะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานอย่างไร ได้รับผลตอบแทนอย่างไร และสามารถสนองความพึงพอใจส่วนตัวได้อย่างไร

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

3. กลุ่มทฤษฎีเสริมแรง

ทฤษฎีนี้เน้นการสร้างเงื่อนไขที่มีความเกี่ยวพันกับพฤติกรรมและผลที่ตามมาโดยมุ่งหวังที่จะให้พฤติกรรมที่พึงปรารถนาเกิดขึ้นอีกหรือป้องกันไม่ให้พฤติกรรมที่ไม่น่าพึงปรารถนาเกิดขึ้น ผ่านวิธีการต่าง ๆ คือ

3.1 ให้ผลตอบกลับที่น่าพึงปรารถนาเมื่อเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ (Positive Reinforcement)

3.2 ขจัดผลตอบกลับที่ไม่น่าพึงปรารถนาภายหลังจากเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ (Avoidance Learning)

3.3 ให้ผลตอบกลับในเชิงลบหลังจากเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์(Extinction)

นักทฤษฎีคนสำคัญ คือ บี เอฟ สกินเนอร์ (B.F. Skinner) ได้เสนองานอันเป็นที่มาของแนวคิด Organizational Behavior Modification หรือ O.B.Mod ซึ่งเชื่อว่าพฤติกรรมที่เกิดขึ้นนั้นสัมพันธ์กับผลที่เกิดขึ้นตามมา ดังนั้นองค์การจึงต้องเลือกวิธีการจัดการกับผลของพฤติกรรมเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลซึ่งเรียกหลักการนี้ว่า "Law of Effect" องค์การจึงจำเป็นต้องออกแบบระบบการตอบกลับและระบบสิ่งจูงใจที่สนับสนุนให้งานประสบความสำเร็จและทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกสนุกกับงาน

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทย (ศุภชัย ยาวะประภาษ 2548 : 226 - 229)

ระบบการให้สิ่งจูงใจในภาครัฐไทย ประกอบสิ่งจูงใจ 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ สิ่งจูงใจที่เป็นสิ่งตอบแทน และสิ่งจูงใจที่เป็นสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 ค่าตอบแทน

ค่าตอบแทนในภาครัฐไทย สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภทย่อย ได้แก่

1. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติ

ค่าตอบแทนประเภทนี้ ได้แก่ เงินที่ภาครัฐจ่ายให้แก่บุคลากรเพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือตามสัญญาว่าจ้างที่ได้ทำการตกลงไว้ ได้แก่ เงินเดือน(Basic Salary) หรือค่าจ้าง (Wage)

2. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากภาระหน้าที่ปกติ

ค่าตอบแทนนี้เป็นค่าตอบแทนที่ภาครัฐจ่ายให้บุคลากรในการปฏิบัติงานนอกเหนือไปจากที่ได้รับมอบหมาย หรือนอกเหนือจากสัญญาจ้างที่ได้ทำการตกลงไว้ ทั้งในด้านระยะเวลา และด้านภารกิจ เช่น เบี้ยประชุมกรรมการ เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

เงินค่าสมนาคุณวิทยากร เงินค่าสอนพิเศษ เงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้ทำงานในอากาศ เงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติการใต้น้ำ

3. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค่าตอบแทนประเภทนี้เป็นค่าตอบแทนที่ภาครัฐมอบให้แก่บุคลากรเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงปริมาณ และ/หรือคุณภาพ เช่น เงินรางวัลประจำปี โบนัส (พนักงานวิสาหกิจ)

2.2.2 สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ในระบบราชการไทย ถือว่าเป็น "สิ่งจูงใจ" และเครื่องดึงดูดให้บุคลากรเข้าสู่ระบบราชการ และคงอยู่ในระบบราชการได้ มากกว่าสิ่งจูงใจประเภทค่าตอบแทน ประกอบไปด้วย

1. สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน

ระบบราชการไทยได้ให้ความสำคัญกับสวัสดิการประเภทนี้มากที่สุดโดยได้จัดให้มีความครอบคลุมไปถึงครอบครัวของบุคลากร (บิดามารดา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ) ทั้งในด้านสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย ทั้งในขณะที่ดำรงสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐและเมื่อพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ อาทิเช่น 1) เงินช่วยค่าครองชีพ 2) เงินสะสม 3) เงินเบี้ยเลี้ยงประจำกะ 4) เงินค่าเช่าบ้าน 5) เงินประจำตำแหน่ง 6) เงินบำเหน็จบำนาญ 7) เงินทุนการศึกษาบุตร 8) เงินช่วยเหลือครอบครัวที่เสียชีวิต 9) เงินช่วยเหลืออุปสมบท ฯลฯ

2. สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน

สวัสดิการประเภทนี้ อาทิ เช่น 1) การลา ซึ่งในบุคลากรภาครัฐมีสิทธิลาด้วยเหตุผลต่างๆ ถึง 9 ประการ 2) บ้านพักของทางราชการ 3) เงินกู้เพื่อเคหะสงเคราะห์ 4) การจัดสถานที่ทำงานและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ 5) การจัดฌาปนกิจสงเคราะห์ 6)สหกรณ์หรือร้านจำหน่ายสินค้าราคาถูก 7)ส่งไปอบรมภายนอกสถานที่ ฯลฯ

3. ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพในการปฏิบัติหน้าซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานนอกสถานที่ หรือภูมิลำเนา (cost of living)

สิ่งที่จูงใจประเภทนี้ คือ การให้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมักจะประกอบไปด้วย ค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก และเบี้ยเลี้ยง ในกรณีที่สถานที่นั้นมีค่าครองชีพสูงกว่าสถานที่ปฏิบัติงานหรือภูมิลำเนาตามปกติ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการทั้งในและต่างประเทศ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

4. เครื่องบ่งบอกฐานะทางสังคม

ภาครัฐไทยยังคงมี "ยศ" ให้กับข้าราชการบางประเภท และแม้บุคลากรภาครัฐประเภทอื่นที่ไม่มียศ แต่ชื่อตำแหน่งของภาครัฐซึ่งต่อท้ายด้วยชื่อขององค์กรภาครัฐอันเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปก็สามารถสร้างความภาคภูมิใจให้กับบุคลากร การมอบรางวัล และประกาศเกียรติคุณ เช่น รางวัลข้าราชการดีเด่น ซึ่งถือเป็นข้อได้เปรียบของภาครัฐ การจัดรถประจำตำแหน่ง และเงินประจำตำแหน่งให้เหมาะสมแก่หน้าที่ และความรับผิดชอบในตำแหน่งที่จำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ เครื่องอิสริยาภรณ์ซึ่งเป็นสิ่งที่ภาคเอกชนไม่สามารถให้แก่บุคลากรได้

5. การประกาศเกียรติคุณ สดุดี

ภาครัฐไทยยังกำหนดสิ่งจูงใจเพิ่มเติมในรูปของรางวัลต่างๆ อาทิ รางวัลข้าราชการพลเรือนดีเด่นสาขาต่างๆที่มีการมอบให้แก่ข้าราชการในสาขาวิชาชีพต่างๆ เป็นประจำทุกปีในวันข้าราชการพลเรือน รางวัล ฯพลฯ นายกรัฐมนตรีที่มอบให้องค์การของรัฐและจังหวัดที่มีความเป็นเลิศในการบริการสาขาต่าง ๆ เช่น สาขาสาธารณสุข สาขาการปกครองท้องถิ่น สาขาปราบปรามยาเสพติด และสาขาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสถาบันบางแห่งที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคมก็มีการให้สิ่งจูงใจแก่หน่วยราชการต่างๆ เช่น สถาบันพระปกเกล้าที่มีการจัดมอบรางวัลพระปกเกล้าให้แก่องค์การของรัฐที่มีความเป็นเลิศด้านธรรมภิบาลและการมีส่วนร่วม เป็นต้น

6. ความมั่นคงในอาชีพ และการดำรงชีวิต

บุคลากรของรัฐจะได้รับหลักประกันในเรื่องความมั่นคงมากกว่าบุคลากรภาคเอกชนทั้งในเรื่องของความแน่นอนของรายได้ และการถูกลงโทษทางวินัยหรือการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐที่สำคัญ คำว่า "บุคลากรภาครัฐ" ยังมีคุณค่าในตัวเองจนสามารถใช้เป็นหลักประกันให้แก่ตนเอง และบุคคลอื่นยามที่เกิด "อุบัติเหตุ" ในชีวิตได้

7. ความก้าวหน้า และโอกาสในการพัฒนาตนเอง

การเลื่อนตำแหน่ง หรือการเลื่อนชั้นยศ เป็นสิ่งจูงใจที่ภาครัฐใช้จูงใจให้บุคลากรเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นบุคลากรภาครัฐยังมีโอกาสได้รับทุนให้ไปศึกษา ฝึกอบรม สัมมนาดูงาน ทั้งระยะสั้นและระยะยาวทั้งภายในและต่างประเทศ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.1 แสดงรายละเอียดของสิ่งจูงใจในภาครัฐไทย (ศุภชัย ยาวะประภาษ 2548 : 229)

ค่าตอบแทน	สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล
1. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติ 2. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานนอกเหนือจากภาระหน้าที่ปกติ 3. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติอย่างมีประสิทธิภาพ	1. สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน 2. สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน 3. ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานนอกสถานที่หรือภูมิลำเนา 4. เครื่องบ่งบอกฐานะทางสังคม 5. การประกาศเกียรติคุณ สดุดี 6. ความมั่นคงในอาชีพ และการดำรงชีวิต 7. ความก้าวหน้า และโอกาสในการพัฒนาตนเอง

2.3 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับค่าจ้างเงินเดือนและค่าตอบแทน

ความหมายของค่าจ้างและเงินเดือน(ธงชัย สันติวงษ์, 2539 : 6)

คำว่าค่าจ้าง (Wage) เป็นคำที่ใช้เรียกสิ่งที่จ่ายตอบแทนสำหรับผลการปฏิบัติงานหรือบริการที่คนงานได้ทำให้ และจะเป็นคำที่ใช้ชี้ให้เห็นถึงการจ่ายตอบแทนชนิดที่แตกต่างจากการจ่ายแบบอื่น ๆ เช่นเงินเดือน (Salaries) อัตราจ่ายรายชิ้น (Piece Rate) โบนัสและเงินพิเศษ(Bonuses and Premiums)

คำว่า "ค่าจ้าง" จะหมายความถึง การจ่ายตอบแทนให้กับพนักงานที่จ้างเป็นรายชั่วโมงหรือรายวัน โดยจะจ่ายให้ตามเวลาการทำงานที่ทำจริงในหน้าที่งาน ทั้งนี้ความหมายของค่าจ้างยังหมายรวมไปถึงรายได้รวมของพนักงานรายชั่วโมงหรือรายวันซึ่งทำงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยการคิดคำนวณตามอัตรากับเวลาที่ทำงานจริง

แต่สำหรับคำว่า เงินเดือน (Salary) จะหมายถึง การจ่ายตอบแทนที่ให้กับผู้บริหาร หัวหน้างาน พนักงานในสำนักงาน และพนักงานขายซึ่งมีการว่าจ้างเป็นช่วงเวลานานกว่ารายชั่วโมงหรือรายวัน เช่น จ้างเป็นรายสัปดาห์ รายปักษ์ รายเดือนหรือรายปี

ลักษณะโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือน (เศกสิน ศรีวัฒนานุกูลกิจ, 2540 : 210 - 211)

R.E. Hollerbach ได้แบ่งลักษณะของโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนเป็นลักษณะต่าง ๆ โดยพิจารณาจากกลุ่มของงานที่ปฏิบัติ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับเงินเดือนนั้นแบ่งได้ 2 ประเภทดังนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

1. กลุ่มพนักงานเงินเดือน (Salaried Employees) กลุ่มพนักงานเงินเดือนโดยทั่ว ๆ ไปจะได้แก่งานธุรการ พนักงานพิมพ์ดีด พนักงานชวเลข เลขานุการ เจ้าหน้าที่ควบคุมเครื่องใช้สำนักงาน และพนักงานร่างหนังสือ เป็นต้น

2. กลุ่มนักบริหาร (Management Group) อันหมายถึงผู้บริหารระดับล่าง ระดับกลางและระดับสูง ซึ่งส่วนใหญ่มีการศึกษาสูง มีประสบการณ์แล้วในงานดังกล่าวการให้ค่าตอบแทนจึงให้ในรูปของเงินเดือน และมีผลประโยชน์อื่น ๆ ประกอบโดยลักษณะค่าตอบแทนจะมีความยืดหยุ่นได้มากเพื่อจูงใจนักบริหารให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดค่าจ้าง (Wage Determination) (เศกสิน ศรีวัฒนานุกูลกิจ, 2540 : 47 - 52)

ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์สนใจแต่ในเรื่องของทฤษฎีค่าจ้าง ซึ่งอาจไม่ตรงกับโลกแห่งความจริงและมีข้อจำกัดการใช้มากมาย นักธุรกิจ นายจ้าง และลูกจ้างที่สนใจว่าในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วค่าจ้างจะมีจำนวนเท่าไร ทำอย่างไรทั้งนายจ้างและลูกจ้างจึงจะตกลงค่าจ้างกันโดยทั้งคู่ได้ผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นการกำหนดค่าจ้าง (Wage Determination) จึงเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงที่ปรากฏในวงการของธุรกิจที่มีการจ้างงาน เป็นเรื่องของการพิจารณาว่าอัตราค่าจ้างเท่าไร ที่เป็นจำนวนที่นายจ้างจะยอมจ่ายได้ และค่าจ้างขั้นต่ำเท่าไรที่ลูกจ้างจะยอมรับได้ เหตุนี้การกำหนดค่าจ้างจึงต้องอาศัยบรรทัดฐานของค่าจ้าง(Wage Criteria) มาเป็นตัวพิจารณาว่าค่าจ้างควรมีอัตราหรือจำนวนเท่าไร

Herbert J. Chrude และ Arthur W. Sherman, Jr. ได้พิจารณาว่าในการกำหนดอัตราค่าจ้างนั้นมีปัจจัย 6 ประการที่มีบทบาทสูงในการกำหนดดังกล่าวคือ

1. อัตราที่ใช้กันอยู่ขณะนั้น (Prevailing Rates) เพื่อที่จะใช้แรงงานที่มีความสามารถอยู่กับเราตลอดไป นายจ้างก็ต้องพิจารณาว่าในหน่วยงานอื่นเขาจ่ายค่าตอบแทนแก่พนักงานเขาอย่างไร ถ้าหากเราให้น้อยกว่าเขา แรงงานที่มีฝีมือของเราก็อาจจะหนีไปอยู่ที่อื่น นอกจากนั้นนายจ้างยังต้องพิจารณาตลาดแรงงานประกอบด้วย ถ้าอุปทานของแรงงานในตำแหน่งนั้น ๆ มีน้อยเราก็ต้องจ่ายค่าตอบแทนให้สูงขึ้นเพื่อดึงดูดใจให้ปฏิบัติงานไปได้เรื่อย ๆ

2. คุณค่าของงานเมื่อเทียบเคียง (Relative Worth of Job) การให้ค่าจ้างแก่ตำแหน่งหนึ่ง ๆ ต้องพิจารณาถึงความยากง่ายของงานเมื่อเทียบกับตำแหน่งอื่น ๆ ภายในหน่วยงานด้วย ความยากของงานย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกมีศักดิ์สูงขึ้นด้วยเพราะถือว่างานของตนมีค่ามากกว่าฝ่ายอื่น ดังนั้น เขาก็ควรได้รับค่าจ้างสูงกว่างานง่าย ๆ ทั่วไป

3. ระดับค่าครองชีพ (Cost of Living) ค่าจ้างที่จ่ายให้แก่พนักงานหรือลูกจ้างนั้นอย่างน้อย ๆ ก็ควรมีจำนวนมากพอที่จะให้เขายังชีพอยู่ได้ มิฉะนั้นเขาก็ต้องไปประกอบอาชีพอื่นหรือไม่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ก็ต้องไปหารายได้พิเศษในทางที่มิชอบก็ได้ การที่ปล่อยให้ลูกจ้างต้องดิ้นรนเกินไปนั้นย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานประจำลดน้อยลงอีกด้วย

4. การรวมกำลังต่อรอง (Collective Bargaining) โดยเฉพาะในประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานเพื่อเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ของพวกตน อิทธิพลของกลุ่มแรงงานเหล่านี้ ย่อมมีผลต่อการกำหนดค่าจ้างของแรงงาน ยิ่งสหภาพแรงงานเข้มแข็งมากเท่าไร อำนาจต่อรองในเรื่องอัตราค่าจ้างสูงขึ้น

5. ความสามารถของกิจการที่จะจ่าย (Company Ability to Pay) ถ้าหากกิจการนั้นๆ ทำกำไรได้มากส่วนหนึ่งของกำไรมาจากแรงงานของลูกจ้าง ดังนั้นลูกจ้างควรได้ประโยชน์จากกำไรดังกล่าวบ้าง กิจการที่กำไรมาก ความสามารถที่จะจ่ายก็มากตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามในบางครั้งนายจ้างก็จะพิจารณาประกอบด้วยว่ากำไรที่ได้รับเพิ่มนั้นมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานหรือไม่ เพราะมิฉะนั้นก็จะกลายเป็นว่าลูกจ้างคอยจ้องแต่ผลประโยชน์อย่างเดียว มิได้มีส่วนสร้างเสริมให้กำไรมากขึ้นแต่อย่างไร

6. กฎหมายหรือบทบัญญัติ (Legislation) ในช่วงหลังปีทศวรรษที่ 1930 กฎหมายต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างมากขึ้น เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การให้ทำงานนอกเวลา การจ้างแรงงานเด็กและสตรี และอื่น ๆ รวมตลอดถึงการควบคุมค่าจ้างมิให้สูงเกินไปจนส่งผลต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศเสียหายได้ เหตุนี้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างของกิจการธุรกิจต่าง ๆ จึงต้องคอยปฏิบัติตามกฎหมายที่ว่าไว้อย่างเคร่งครัด

Elizabeth Lanham ได้แยกปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดค่าจ้างออกเป็น 2 ประเภทคือ บรรทัดฐานหลักของค่าจ้าง (Major Wage Criteria) และบรรทัดฐานรองของค่าจ้าง (Secondary Wage Criteria) อันประกอบด้วยปัจจัยดังนี้

บรรทัดฐานหลักของค่าจ้าง ประกอบด้วย 5 ปัจจัยสำคัญ คือ

1. ระดับค่าครองชีพ (Cost of Living) ปัจจัยระดับค่าครองชีพนี้มีความสำคัญมากต่อลูกจ้างเพราะจะช่วยรักษาระดับของรายได้ที่แท้จริง (Real Wage) มิให้ตกลงยิ่งกรณีที่ภาวะเงินเฟ้อแล้วค่าของเงินจะลดลง ระดับค่าครองชีพจะมีความหมายสำหรับลูกจ้างมากกว่าจะไปพิจารณาจากจำนวนเงิน

สำหรับนายจ้างนั้น ส่วนหนึ่งก็เห็นด้วยกับการให้ความสนใจในเรื่องระดับค่าครองชีพโดยถือว่าปัจจัยนี้จะช่วยให้ลูกจ้างสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้โดยถ้าระดับค่าครองชีพสูงขึ้นก็เพิ่มค่าจ้างให้มากขึ้นตามอัตราของการเพิ่มค่าครองชีพขณะเดียวกันก็มีนายจ้างบางส่วนค่อนข้างจะไม่เห็นด้วยกับปัจจัยที่ว่าโดยมองว่าในภาวะเงินเฟ้อนั้นอัตราค่าครองชีพจะสูงขึ้นการไปเพิ่มค่าจ้างเงินเดือน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ของลูกจ้างตามอัตราการเพิ่มของค่าครองชีพจะสูงขึ้นการไปเพิ่มค่าจ้างเงินเดือนของลูกจ้างตามอัตราการเพิ่มของค่าครองชีพนั้น ก็เท่ากับไปเพิ่มอัตราภาวะเงินเฟ้อให้สูงขึ้นไปอีกจึงมีลักษณะเป็นแบบงูกินหางเพิ่มปัญหาอย่างไม่สิ้นสุด

2. ประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity) ในการผลิตนั้น ถ้าประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น ค่าใช้จ่ายในการผลิตต่อหน่วยย่อมลดลง กำไรของผู้ประกอบการย่อมมีมากขึ้น ลูกจ้างก็ควรจะได้ส่วนแบ่งจากกำไรที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน นั่นก็คือค่าจ้างและเงินเดือนควรจะได้สูงขึ้นตามประสิทธิภาพในการผลิตที่เพิ่มขึ้น

3. ค่าจ้างที่ปรากฏอยู่ขณะนั้น (Prevailing Wages) การกำหนดค่าจ้างวิธีนี้ ก็โดยการเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันว่าเขาจ่ายค่าจ้างกันอย่างไรซึ่งหลักการนี้ทั้งลูกจ้างและนายจ้างก็เห็นพ้องต้องกันว่าเป็นหลักการที่เหมาะสม

แต่ในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาของการเปรียบเทียบว่าจะนำตัวอย่างที่ไหนมาเปรียบเทียบ โดยทั่วไปนายจ้างนิยมที่จะนำตัวอย่างที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาเปรียบเทียบขณะที่ลูกจ้างอยากจะให้นำตัวอย่างเฉพาะกิจการที่จ่ายค่าจ้างสูง ๆ เป็นหลักในการเปรียบเทียบ ซึ่งนายจ้างมักจะยอมรับไม่ได้

4. ความสามารถที่จะจ่าย (Ability to Pay) ในขณะที่กิจการมีกำไรมากขึ้น ความสามารถที่จ่ายมีมากขึ้น ลูกจ้างก็ควรจะได้รับรายได้เพิ่มขึ้นโดยไม่สนใจว่ากำไรที่เพิ่มขึ้นนั้นเกิดจากอะไร ลูกจ้างมีความคาดหวังว่าถ้ากิจการมีรายได้มาก เขาก็ควรได้รับส่วนแบ่งมากขึ้นไปด้วยเพราะองค์การมีความสามารถจะจ่ายมากขึ้นแล้ว

แม้ว่าหลักการจะเป็นอย่างที่กล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาของการแบ่งส่วนแบ่งเพราะนายจ้างก็มองว่าเมื่อมีกำไรมากก็ควรนำไปใช้ขยายทุนให้มากยิ่งขึ้นเพื่อกิจการจะได้เจริญเติบโต แต่ลูกจ้างกลับมองว่ากำไรดังกล่าวควรจะนำมาแบ่งให้ได้มากที่สุด

5. สามารถดึงความสนใจ รักษาไว้และจูงใจคนงาน (Attract, Retain, Motive Employees) การพิจารณากำหนดค่าจ้างนั้น นายจ้างต้องระลึกด้วยว่า ค่าจ้างที่จ่ายนั้นจะส่งผลอย่างไรต่อการบริหารบุคคลที่เป็นอยู่ขณะนั้นด้วย ถ้าค่าจ้างต่ำ คนมีความรู้ความสามารถก็ไม่สนใจจะมาสมัครก็ไม่สนใจจะมาสมัคร ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานอยู่ก็อยากลาออกไปที่อื่น และคนเก่งก็ไม่อยากจะแสดงความสามารถหรือไม่ก็ไม่มีกำลังใจทำงานให้เรา จะเห็นได้ว่าการให้ค่าจ้างต่ำเกินไปนั้นส่งผลเสียต่อการบริหารมากมาย

บรรทัดฐานรองของค่าจ้าง หมายถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดค่าจ้างเช่นกัน แต่มิได้มีน้ำหนักหรือความสำคัญเท่ากับบรรทัดฐานหลักของค่าจ้าง บรรทัดฐานรองของค่าจ้างได้แก่ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage) เงินช่วยค่าครองชีพ (Living Wage) อำนาจการซื้อ (Purchasing Power) และอื่นๆ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้มักจะเป็นข้ออ้างของสหภาพแรงงานเพื่อขอ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

เพิ่มค่าจ้างมากขึ้น ขณะที่ฝ่ายนายจ้างจะให้ความสนใจในปัจจัยเหล่านี้น้อยมาก ยกเว้นกรณีที่ถูกบังคับโดยกฎหมายให้ต้องปฏิบัติในสิ่งนั้น ๆ

ส่วนที่เกี่ยวบรรทัดฐานหลักของค่าจ้างที่มีอยู่ 5 ปัจจัยสำคัญนั้น ปัจจัยดังกล่าวยังมีความสำคัญไม่เท่ากันและถูกใช้ในโอกาสแตกต่างกันกล่าวคือปัจจัยที่มีความสำคัญค่อนข้างมาก ได้แก่ ปัจจัยค่าจ้างที่ปรากฏอยู่ขณะนั้น ระดับค่าครองชีพ และความสามารถที่จะจ่าย ส่วนอีกสองปัจจัยคือ ประสิทธิภาพในการผลิตและความสามารถในการจูงใจคนงานนั้น มีความสำคัญน้อยกว่าสามปัจจัยแรก

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management ; RBM) (วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, 2547 : ระบบออนไลท์)

ความหมายและแนวความคิดของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น มักจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective; MBO) การบริหารแบบเน้นผลสำเร็จ (Managing for Results) การบริหารที่เน้นผล (Results-Oriented Management) หรือการบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management) ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ดังต่อไปนี้

Canadian International Development Agency; CIDA (1999) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง กำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543 : 146) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์การต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related Pay)

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ว่าเป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก ใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลงานต่อสาธารณะ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management; RBM) เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators; KPIs) รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย (Targets) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์การ และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การการบริหารงานของภาครัฐในอดีตจะเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎ ระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมาย และมาตรฐาน แต่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยจะให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์การให้สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการทำงานหลัก (Key Performance Indicators) ไว้อย่างชัดเจน เป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์การ การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวบ่งชี้ การยืดหยุ่นทางการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนถึงการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากองค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management ; RBM) จึงเป็นการบริหารเพื่อการจัดหาให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด (Economy) เน้นใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การ (Effectiveness)

กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญๆ 4 ขั้นตอน (Richard S. Williams, 1998 : 25-27 และทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543 : 151-152) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. **การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ** ซึ่งองค์การจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ (SWOT Analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์การหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy)

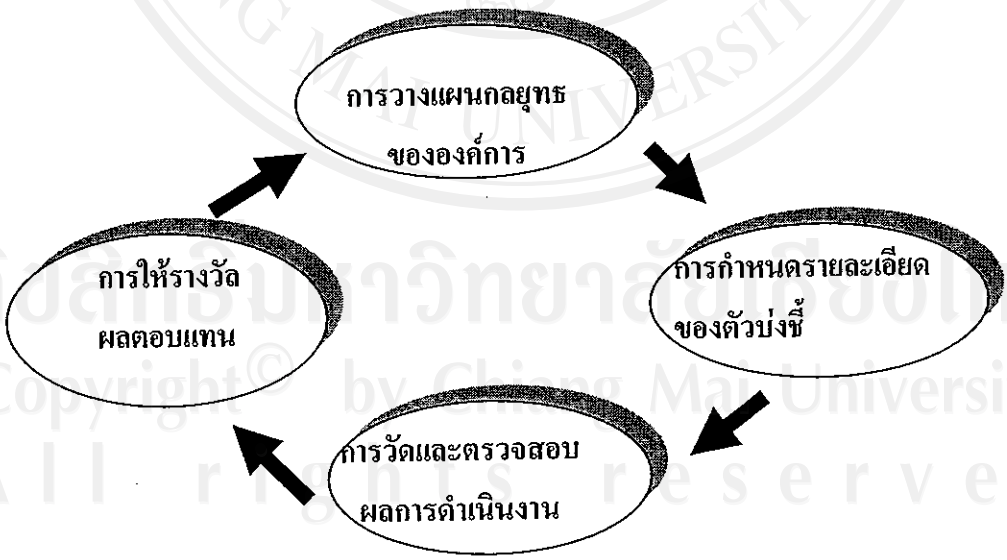
ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์การ (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่างๆ

2. การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัดผลดำเนินงาน เมื่อผู้บริหารขององค์การได้ทำการตกลงร่วมเกี่ยวกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน (Baseline Data) เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time) และสถานที่หรือความครอบคลุม (Place) อันเป็นเป้าหมายที่ต้องการของแต่ละตัวบ่งชี้

3. การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่องๆไปก็ได้

4. การให้รางวัลตอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จากรายละเอียดของกระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นสามารถจะสรุปเป็นแผนภาพเพื่อเพิ่มความเข้าใจได้ดังนี้



แผนภาพ 2.1 กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, 2547 : ระบบออนไลท์)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ลักษณะขององค์การที่บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

องค์การที่ได้ใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะทั่ว ๆ ไป ดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543 : 21-23)

1. มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ

2. ผู้บริหารทุกระดับในองค์การต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน และเป้าหมายเหล่านั้นสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีฐานมาจากพันธกิจขององค์การนั้น

3. เป้าหมายจะวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยมีตัวบ่งชี้ที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้

4. การตัดสินในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก

5. เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างานที่องค์การคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์การจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำอยู่นั้นเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์การอย่างไร และทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน

6. มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคน สู่หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้นและระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ปัญหาและสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นต่อไป ซึ่งนอกจากช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แก้ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย

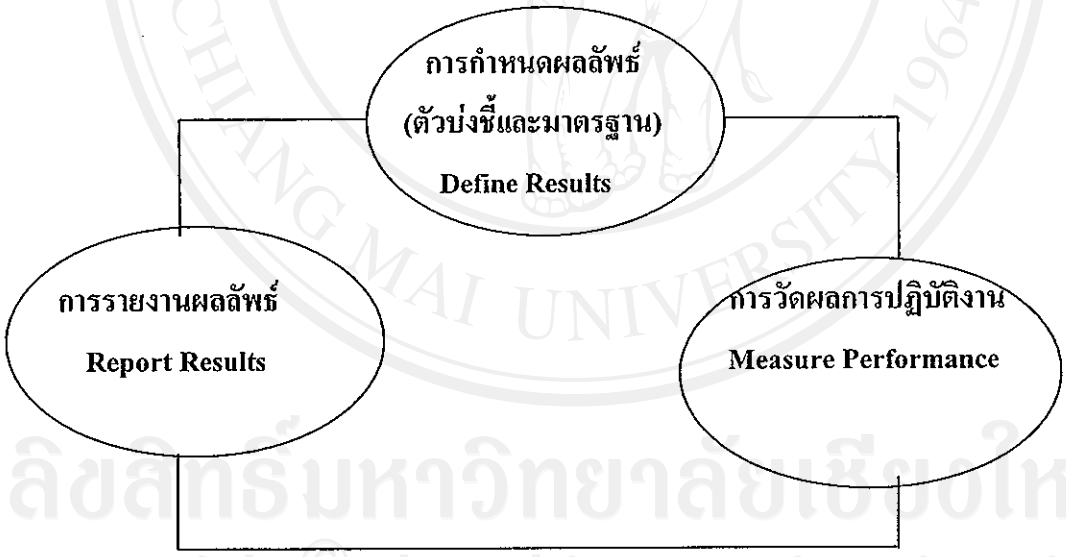
7. มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อการทำงานที่สร้างสรรค์ เป็นองค์การที่มุ่งมั่นจะทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นองค์การเอื้อการเรียนรู้ที่เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่างๆได้ดี

8. เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจดี เนื่องได้มีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลยพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้น ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนเจ้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้การตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (วีระยุทธ ชาตะกาญจน์. 2547. ระบบออนไลท์)

การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวบ่งชี้วัดผลสำเร็จของกิจกรรม การจัดเก็บข้อมูลและเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การวัดผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้องค์การ/ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลและสารสนเทศย้อนกลับที่แสดงถึงผลสำเร็จของการดำเนินงาน ปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแสดงถึงการมีพันธะ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบาย แหล่งสนับสนุนงบประมาณ ฯลฯ การเสริมสร้างการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรและองค์การเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการบริหาร การพัฒนาองค์การ การออกแบบ/ทบทวนโปรแกรม กระบวนการดำเนินงานขององค์การหรือของทีมงานที่รับผิดชอบกิจกรรมการดำเนินงาน รวมทั้งช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการที่พึงต้องดำเนินการคู่ขนานหรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการผลงาน มีกิจกรรม/กระบวนการที่สำคัญ สรุปได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

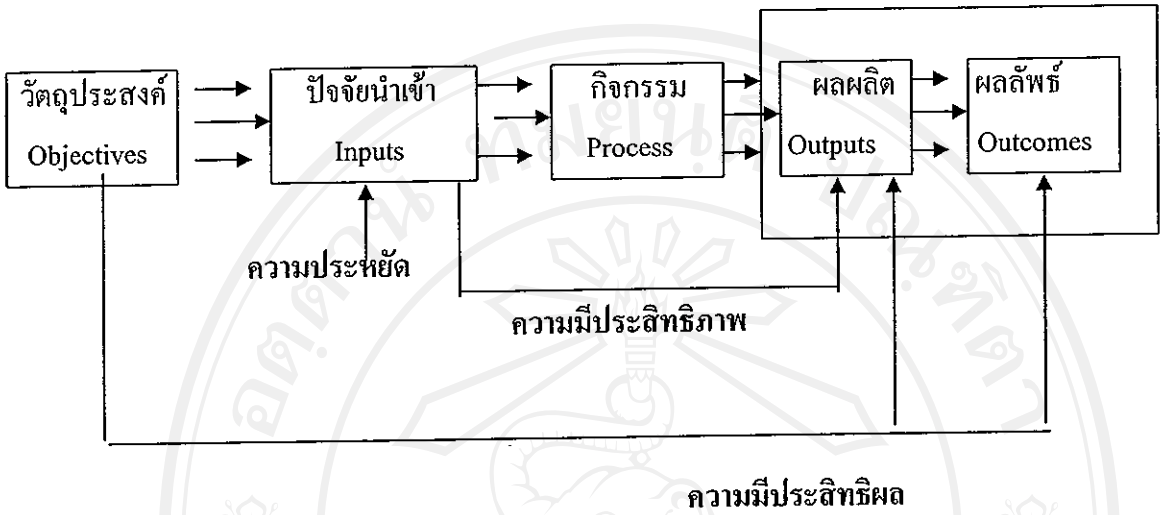


แผนภาพ 2.2 กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงาน
(วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, 2547 : ระบบออนไลท์)

การกำหนดผลลัพธ์ (ตัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐาน) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการวัดผลการปฏิบัติงาน ผู้ดำเนินการ/องค์การจะต้องระบุหรือคัดเลือกกิจกรรมหลักที่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ และพันธกิจขององค์การ พร้อมทั้งระบุหรือกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐานที่ต้องการบรรลุถึงของแต่ละกิจกรรม การกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลงานเพื่อดำเนินการวัดผล

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

การปฏิบัติงานจะดำเนินการภายใต้กรอบของระบบการดำเนินงานทั่วไป โดยมีจุดเน้นในการดำเนินการสรุปได้ตามแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพ 2.3 หลักการพื้นฐานของการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ
(วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, 2547 : ระบบออนไลท์)

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า การดำเนินกิจกรรมจะมีจุดเริ่มต้นที่วัตถุประสงค์การดำเนินงาน ซึ่งได้แก่ การระบุถึงรายละเอียดของผลงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) ที่คาดหวัง ที่ส่วนใหญ่จะต้องพัฒนามาจากวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งมีปัจจัยนำเข้า อันได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมที่จะเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตและผลลัพธ์ การวัดผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปจะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3 ด้าน อันได้แก่

1. **ความประหยัด** (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิตหรือการดำเนินกิจกรรม

2. **ความมีประสิทธิภาพ** (Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่าน้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงการดำเนินกิจกรรม/องค์กรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

3. **ความมีประสิทธิผล** (Effectiveness) หมายถึง ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ว่าได้ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตัวบ่งชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะประกอบด้วยตัวบ่งชี้ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543 : 148-150)

1. **ตัวบ่งชี้วัดปัจจัยนำเข้า** (Input Indicators) ได้แก่ จำนวนทรัพยากรโดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือบริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตผลลัพธ์ เช่น จำนวนเงินที่ใช้ จำนวนบุคลากรที่จำเป็นในการให้บริการ จำนวนวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น

2. **ตัวบ่งชี้วัดผลผลิต** (Output Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปริมาณ จำนวนสิ่งของที่ผลิตได้จากการดำเนินกิจกรรม เช่น จำนวนผู้เข้ารับอบรมการพัฒนาอาชีพ จำนวนนักเรียนที่รับเข้าเรียน จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เป็นต้น

3. **ตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์** (Outcome Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรม เช่น จำนวนผู้จบการศึกษาที่มีงานทำ จำนวนกิโลเมตรของทางด่วนที่มีสภาพอยู่ในเกณฑ์ดี และยังรวมถึงตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์คุณภาพของการบริการ (Quality Indicators) เช่น จำนวนสินค้าที่บกพร่อง จำนวนใบแจ้งหนี้ที่ผิดพลาด จำนวนหนี้ค้างชำระ ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์การ เป็นต้น

4. **ตัวบ่งชี้วัดประสิทธิภาพ** (Efficiency Indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้วัดผลงานที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาในการให้บริการต่อรายการ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนสำเร็จการศึกษา เวลาการทำงานในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร

5. **ตัวบ่งชี้วัดความคุ้มค่า** (Cost-Effectiveness) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าใช้จ่ายของผลลัพธ์ที่แสดงถึงความคุ้มค่า (Value for money) ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม เช่น ต้นทุนเฉลี่ยในการช่วยให้ผู้ว่างงานได้งานภายหลังการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการซ่อมบำรุงรถยนต์ให้พร้อมใช้งาน

6. **ตัวบ่งชี้วัดปริมาณงาน** (Workload Indicators) หมายถึง ข้อมูลที่แสดงถึงความต้องการในการใช้บริการ หรือภาระงานในหน้าที่ของบุคลากร เช่น จำนวนแพทย์ต่อประชากร จำนวนพยาบาลต่อคนไข้ใน จำนวนใบสมัครงานที่ได้รับในแต่ละวัน เป็นต้น

7. **ตัวบ่งชี้สารสนเทศเชิงอธิบาย** (Explanatory Information) หมายถึง ข้อมูลที่อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์การก็ได้ เช่น อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู อายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

ในกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การวัดผลการปฏิบัติงานจะมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ระบบ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

การวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีจึงควรเป็นระบบที่สามารถผลิตข้อมูลสารสนเทศที่แสดงถึงความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานที่มีความครอบคลุม ครบถ้วน สมบูรณ์และทันกาล กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันได้รับการพัฒนาให้สอดรับกับบริบททางบริหารมากขึ้น โดยเปลี่ยนมาใช้แนวทางในการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Performance Approach) ที่เน้นการวัดผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม กล่าวคือ พิจารณาผลสำเร็จของการปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในและภายนอกองค์การในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน มีการคำนึงหรือให้ความสำคัญถึงความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์การและพันธกิจในการทำงานแต่ละระดับขององค์การ รวมทั้งให้ความสนใจในด้านการตอบสนองความคาดหวังของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกๆฝ่าย จึงมีผลทำให้ตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จขององค์การมีหลายมิติ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จอยู่ที่ความเข้าใจแนวคิดวิธีการและประโยชน์ของวิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543 : 40-44)

1. **ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและสนับสนุน** การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ คือ สนับสนุนในการจัดทำระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลผลการวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน

1.1 การกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน ผู้บริหารขององค์การจะต้องให้ความสำคัญและเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเพื่อให้เกิดผล

1.2 การใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานในการบริหาร ผู้บริหารจะต้องระลึกเสมอว่าการวัดผลไม่ได้ทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ข้อมูลจากการวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น แก้ปัญหาได้ถูกต้องมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องเอาข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นต่อไป

2. **การจัดระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน** การจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงเสมอว่า ระบบข้อมูลนั้นสามารถที่จะแสดงถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

เป้าหมายขององค์การได้ ซึ่งจะต้องจัดทำเพิ่มเติมขึ้นจากระบบข้อมูลเดิม ที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมเพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจได้ดีขึ้น

2.1 การพัฒนาตัวบ่งชี้ การเลือกตัวบ่งชี้ที่จำเป็นต่อการให้บริการและการตัดสินใจนั้น จะต้องเลือกตัวบ่งชี้ให้ครอบคลุมความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องพัฒนาโดยผู้ที่มีประสบการณ์ในงานด้านนั้นๆกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับงานนั้นๆด้วย โดยตัวบ่งชี้จะมีทั้งส่วนของปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ รวมถึงตัวบ่งชี้ที่แสดงความพึงพอใจของผู้รับบริการ แต่ควรจะให้มีตัวบ่งชี้ในจำนวนเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการจัดทำและรักษาระบบข้อมูลนี้ด้วย

2.2 การวางระบบสารสนเทศเพื่อเก็บรวมรวมข้อมูลและประมวลผลข้อมูล ผู้พัฒนาระบบจะต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาสาระของโครงการหรืองานที่จะวัดผลการปฏิบัติงาน โดยต้องคำนึงถึงการจัดทำรายงานผลซึ่งจะแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่จะรายงานเป็นช่วงเวลาตามกำหนดทุกครึ่งปีหรือหนึ่งปี เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนหรือการจัดทำงบประมาณประจำปี และส่วนที่เป็นการายงานเฉพาะกิจที่สามารถเรียกดูข้อมูลตัวบ่งชี้ได้ทันในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งความสำเร็จในการจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่ใช้ประโยชน์ได้จึงอยู่ที่การจัดทำข้อมูลที่สะท้อนผลงานจริง ทันเวลา และมีปริมาณข้อมูลที่เหมาะสม โดยมีค่าใช้จ่ายที่ประหยัด

3. **การพัฒนาบุคลากรและองค์การ** ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานโครงการต่างๆให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้าให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้สภาวะที่มีความคล่องตัวและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ในขณะเดียวกันจะต้องมีระบบการพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชำนาญที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพที่จะสับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเข้าใจเรื่องการวัดและการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย

สรุป การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management; RBM) เป็นนวตกรรมทางการบริหารที่ประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้วนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ แนวคิดนี้เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในภาครัฐของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือแม้แต่ในประเทศในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่นและสิงคโปร์ (ศุภชัย ยาวะประภาษ 2548 : 161) ซึ่งประเทศไทยโดยสำนักงาน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็กำลังจะใช้วิธีการบริหารรูปแบบใหม่นี้ ผสานกับเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting System ; PBBS) ทำการปฏิรูปองค์การภาครัฐ ให้สามารถจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากขึ้น หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นอยู่ที่การสร้างตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators; KPIs) ที่มีความตรง เป็นที่ยอมรับ และสะดวกในการนำไปใช้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศสำหรับการกำกับ ติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานขององค์การ (วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, 2547. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์. [Online]./Available: URL:http://mail.rint.ac.th/~edu/w_vichakran/ personal.doc.)

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของ "การปกครองท้องถิ่น" ได้มีนักวิชาการเสนอไว้หลายความหมาย เช่น Daniel Wit, Haris G. Montagu, William A. Robson อุทัย หิรัญโต ประทาน คงฤทธิศึกษากร ซึ่งสามารถนำมาสรุปได้ ดังนี้(ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 23 - 26) คือ

1. เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2. หน่วยการปกครองนั้นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในขอบเขตที่เหมาะสมและยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ และมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับภายในท้องถิ่น อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่สามารถวินิจฉัยและดำเนินการด้วยงบประมาณ ซึ่งสามารถจัดเก็บและมีรายได้จากทรัพย์สินของตน

3. การปกครองนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานเท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 26 - 27)มีดังนี้คือ

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อความประหยัด โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน การจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถจัดเก็บภาษีมีรายได้เป็นของ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตนเอง จึงทำให้รัฐประหยัดเงินงบประมาณ และแม้จะจัดสรรงบฯ ให้ไปบ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ก็มีจุดแข็งและจุดอ่อน ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 21 - 23) คือ

"จุดแข็ง" คือจะทำให้มีการสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารงานซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น ย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเป็นอย่างดี

"จุดอ่อน" คืออาจเกิดช่องว่าง ระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมาก กับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย รวมทั้ง อาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไม่อาจสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง และอาจมีการเล่นพรรคเล่นพวก โดยใช้อำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสมก็ได้ หากการควบคุมการบริหารและการเงินไม่ดีพอ

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น (ประทาน : 9 – 10)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เป็นสิ่งที่มองให้เห็นได้ชัดว่า การที่รัฐบาลจะบริหารประเทศ ก็จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก และหากงบประมาณจำกัด แต่ภารกิจที่จะต้องดำเนินให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอและเมื่อเป็นเช่นนี้ หากมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะมีรายได้และงบประมาณของตนก็พอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นเรื่องที่เห็นได้ชัดว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในเรื่องการเงิน ตัวบุคคลและเวลา

2. เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบ (Response) ต่อความต้องการของประชาชนได้ เพราะหน่วยการปกครองนี้จะมีการเลือกตั้ง และโดยวิธีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารก็ย่อมจะมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อความประสงค์ ของประชาชนมีอย่างไร ก็สามารถสนองตอบได้เสมอ และทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political Participation) ได้

3. เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Local Self Government) ของแต่ละชุมชนนั้น เป็นที่ตระหนักว่าแต่ละท้องถิ่นจะได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ ซึ่งนโยบายดังกล่าวย่อมเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นที่จะให้ได้มาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ทุกคนต้องการให้ท้องถิ่นของตนเจริญ มีฐานะดี มีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย

4. เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาทางการเมืองได้ การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้หมายความ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ถึง การที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามีบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งนี้โดยระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองท้องถิ่น มีการต่อสู้และแข่งขันทางการเมือง ตามวิถีทางและกติกา ในที่สุดประชาชนก็จะเข้าถึงการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ในที่สุดก็จะเกิดการพัฒนาการทางการเมืองได้

ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาล (ธเนศวร์ เจริญเมือง , 2548 : 9 - 15)

1. เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไปโดยเฉพาะด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่มาก มีงบประมาณไม่เพียงพอ มาตรการที่รัฐใช้แทรกแซงและควบคุมเทศบาลมี 3 ด้าน คือการปกครอง การคลัง และการบริหาร ในด้านการปกครองรัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล และเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบังคับต่าง ๆ

2. ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่นในทางกฎหมายตัวแทนรัฐบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบหรือขัดขวาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคหย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ยอมตรวจสอบหรือแนะนำการทำงานของเทศบาล

3. ปัญหารูปแบบของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาลที่สภาเทศบาลเป็นผู้เลือก ฝ่ายบริหารด้วยเสียงเกินครึ่งหนึ่ง โดยหลักการ การทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภาฝ่ายค้าน ในแง่นี้โครงสร้างดังกล่าวย่อมหวังว่า ฝ่ายบริหารจะมีคุณธรรมในการทำงาน และสมาชิกสภาฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบและการควบคุมการทำงานฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาฝ่ายค้านก็ไม่อาจทำอะไรได้มากนัก เพราะฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามใด ๆ ก็ได้ ส่วนการลงมติ สมาชิกฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยก็ไม่อาจทำอะไรได้ เพราะฝ่ายเสียงข้างมากมักเข้าข้างฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพวกของตนเองแทบทุกกรณี

4. ประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาลและไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

5. การที่เทศบาลมีงบประมาณจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีภารกิจมาก และถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางมาก ทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองระดับสอง เป็น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

สนามการเมืองแบบงานอดิเรกของข้าราชการบำนาญ และเป็นทางผ่านของนักการเมืองรุ่นใหม่ที่จะก้าวไปสู่การเมืองระดับชาติ แต่ไม่มีผู้ต้องการเข้ามาทำงานให้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง

6. การที่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยและประชาชนให้ความสนใจน้อยที่สุดในแง่ของการปฏิรูปองค์กร เนื่องจากถูกมองมาตลอดว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และเทศบาลส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับเขตเมืองที่กำลังเติบโต ประชาชนจึงเข้าใจว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีปัญหา ฝ่ายผู้นำของกระทรวงมหาดไทยเน้นการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยที่รากฐานของสังคมคือ ชนบท ไม่เห็นความสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างเทศบาล แต่ไปเน้นที่สภาตำบล อบต. และ อบจ. ทั้งที่เมืองแต่ละแห่งกำลังเผชิญปัญหาใหญ่ ที่สำคัญคือเทศบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองมากกว่านี้ และประชาชนก็ถูกจำกัดด้วยปัจจัยอื่น ๆ ทำให้ไม่สนใจในปัญหาการเมืองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี (คู่มือการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548 : 1 - 5)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ใช้ในการธำรงรักษาสังคมการเมือง ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. **ต้องบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน** โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) ตอบสนองความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2. **ต้องหวังผลสัมฤทธิ์** โดยยึดหลักการบริหารแบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นผลการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน

3. **ต้องมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า** ในการดำเนินการภารกิจ จะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินทั้งงานภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานในกรณีที่เป็นการดำเนินภารกิจในลักษณะเดียวกัน ที่นำมาเปรียบเทียบกันได้ เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนที่เกิดจากภาษีของประชาชนหรือไม่ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควบดำเนินการต่อไป

4. **ต้องลดเวลาและขั้นตอน** โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม มอบอำนาจการตัดสินใจกับผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชน จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

5. ต้องจัดระเบียบองค์กรทุกหน่วย โดยจะต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการจึงควรจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงาน

6. ต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก ดังนี้ จึงต้องมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวก และเปิดเผยข้อมูลที่ให้ประชาชนได้ทราบ และเข้าใจง่ายเวลามาติดต่อ

7. ต้องประเมินผลอยู่สม่ำเสมอ ส่วนราชการต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดยมีการตรวจสอบติดตาม วัดผลการปฏิบัติงานอยู่สม่ำเสมอ ซึ่งจะสามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 (2) และมาตรา 23 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 35 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงใหม่ (ก.ท.จ.) เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2549 และมติคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)ในการประชุมครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และออกประกาศกำหนดเงื่อนไขและวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานเทศบาลเป็นกรณีพิเศษ ดังนี้

ให้เทศบาลที่บริหารจัดการการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานและลูกจ้างได้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และได้บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถเสนอขอรับการประเมินเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับพนักงานและลูกจ้างของเทศบาลได้ตามเงื่อนไขและวิธีการดังนี้

1. คุณสมบัติของเทศบาลที่มีสิทธิขอรับการประเมิน

เทศบาลที่ผ่านการประเมินการบริหารจัดการที่ดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในปีงบประมาณที่แล้วมาโดยได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และมีวงเงินคงเหลือจากค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นยังไม่ถึงร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ขอรับการประเมิน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน

2.1 ขั้นตอนและวิธีการประเมิน

(1) ภายในเดือนตุลาคมของทุกปีให้เทศบาลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อ 1 ทุกแห่ง เสนอขอรับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับพนักงานและลูกจ้างต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) เพื่อรับทราบการประเมิน กรณีเทศบาลตามข้อ 1 แห่งใดมีวงเงินคงเหลือไม่เพียงพอแก่การจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจขอรับการประเมินให้ ก.ท.จ. ทราบด้วย

(2) ให้เทศบาลที่ขอรับการประเมินตามข้อ (1) ดำเนินการตามแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 8 เดือน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน ของปีงบประมาณที่ขอรับการประเมินเป็นต้นไป แล้วดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการตามมิติที่ 2 โดยให้หน่วยงานหรือสถาบันที่เป็นกลางทำการสำรวจ และรายงานผลการปฏิบัติงานตามมิติและตัวชี้วัด เสนอ ก.ท.จ. เพื่อให้คณะอนุกรรมการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการในระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ ก.ท.จ. แต่งตั้งไปทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(3) ให้คณะอนุกรรมการประเมินตามข้อ (2) รายงานและเสนอผลการประเมินต่อ ก.ท.จ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบผลการประเมิน

2.2 คณะอนุกรรมการประเมิน

ให้ ก.ท.จ.แต่งตั้งคณะอนุกรรมการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการของเทศบาลในระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ประกอบด้วย

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ท.จ. 1 คน เป็นประธาน

(2) กรรมการผู้แทนเทศบาลใน ก.ท.จ. 1 คน เป็นอนุกรรมการ

(3) ผู้แทนส่วนราชการ 1 คน เป็นอนุกรรมการ

(4) ผู้แทนสถาบันการศึกษา 2 คน เป็นอนุกรรมการ

(5) ท้องถิ่นจังหวัดหรือผู้แทน 1 คน เป็นอนุกรรมการ

ให้คณะอนุกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของเทศบาลตามมิติ ตัวชี้วัด และเกณฑ์คะแนนประเมินแล้วรายงานผลการประเมินให้ ก.ท.จ.เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบผลการประเมิน

2.3 มิติการประเมินและตัวชี้วัด (100 คะแนน)

(1) มิติ ตัวชี้วัด และคะแนนประเมิน (80 คะแนน) ประกอบด้วย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.2 มิติการประเมินและตัวชี้วัด

มิติการประเมินและตัวชี้วัด	คะแนนเต็ม
มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามแผนพัฒนาของเทศบาล ผลสำเร็จตามแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล	**15**
มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ คุณภาพการให้บริการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	**25**
มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ การบริหารงบประมาณ การประหยัดพลังงาน ความประหยัดและความคุ้มค่าในการบริหารจัดการโครงการหรืองานประจำ ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ	**20**
มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์การ การจัดการสารสนเทศ การพัฒนาบุคลากร การพัฒนากฎหมาย การถ่ายทอดตัวชี้วัดจากระดับ องค์กรสู่ระดับบุคคล เสนอโครงการ / กิจกรรมปรับปรุงกระบวนการทำงานหรือลดขั้นตอนการทำงาน หรือการบริการและตอบสนองความต้องการของประชาชน 1 โครงการ/ กิจกรรม	**20**

รายละเอียดการประเมิน

(2) คะแนนตามสัดส่วนของผลคะแนนประเมินการบริหารจัดการที่ดีในปีที่ผ่านมา (20 คะแนน) โดยให้ได้รับคะแนนประเมินตามสัดส่วน ดังนี้

คะแนนประเมินการบริหารจัดการที่ดี	**คะแนนที่ได้**
- มากกว่า 80 คะแนนขึ้นไป	20
- มากกว่า 75 – 80 คะแนน	18
- มากกว่า 70 – 75 คะแนน	16
- มากกว่า 65 –70 คะแนน	14
- ตั้งแต่ 60 –65 คะแนน	12

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

โดยเทศบาลที่ผ่านการประเมินต้องได้รับคะแนนรวมตาม (1) และ (2) รวมกันแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ75

วงเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ

2.4 การกำหนดวงเงิน

(1) ให้เทศบาลที่ได้รับความเห็นชอบการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการจาก ก.ท.จ.แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประกอบด้วย

1. นายกเทศมนตรี	เป็นประธาน
2. ปลัดเทศบาล	เป็นกรรมการ
3. หัวหน้าส่วนราชการ	เป็นกรรมการ

โดยนำเงินส่วนที่เหลือจากกรณีค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่สูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ขอรับการประเมินมาจัดสรรจ่ายเป็นประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษได้ในจำนวนเงินตามผลคะแนนประเมินที่ได้รับโดยคิดคำนวณ ดังนี้

$$\text{วงเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ} = \frac{\text{(วงเงิน 40\% ที่คงเหลือ)} \times \text{(ผลคะแนนประเมิน)}}{100}$$

ทั้งนี้ให้จ่ายจากเงินรายได้ที่ไม่รวมถึงเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใด

(2) อัตราเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษที่พนักงาน ลูกจ้างประจำหรือพนักงานจ้างได้รับต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดตามสัดส่วนผลคะแนนประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการที่ได้รับความเห็นชอบ จาก ก.ท.จ. ดังนี้

(2.1) คะแนนประเมินตั้งแต่ 75 คะแนน มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษไม่เกิน 3 เท่า ของอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือค่าตอบแทน

(2.2) คะแนนประเมินตั้งแต่ 95 คะแนนขึ้นไปและมีวงเงินคงเหลือจากกรณีค่าใช้จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นเพียงพอ อาจเสนอขออนุมัติต่อ ก.ท.จ. เพื่อให้มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษเกินกว่า 3 เท่า แต่ไม่เกิน 5 เท่าของอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือค่าตอบแทน

โดยใช้ฐานอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ณ วันที่ 1 ตุลาคม ของปีที่ขอรับการประเมิน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.5 การพิจารณาจ่ายเงิน

(1) ให้คณะกรรมการตามข้อ 3.1 พิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส โดยให้พิจารณาจ่ายตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อ 3.1 ลดหลั่นกันตามผลการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำปีทั้งปีของพนักงานหรือลูกจ้างประจำหรือพนักงานจ้าง หรือตามผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานประจำปีทั้งปีของพนักงานจ้างทั่วไปในปีที่ขอรับการประเมิน แล้วจัดทำบันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการตามข้อ 3.1 และรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้เพื่อตรวจสอบกรณีที่กล่าวหาว่ามีการทุจริตหรือเรียกรับผลประโยชน์ในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ

(2) ผู้มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ได้แก่

(2.1) พนักงานหรือลูกจ้างประจำปีที่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้างในปีงบประมาณที่ขอรับการประเมินทั้งปี รวม 2 ครั้ง (1 เมษายน และ 1 ตุลาคม) ไม่น้อยกว่า 1 ขั้นสำหรับพนักงานหรือลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่งให้นำการได้รับเงินตอบแทนพิเศษครึ่งขั้น (ร้อยละ 2) และหนึ่งขั้น (ร้อยละ 4) ในปีงบประมาณนั้นมารวมเพื่อประกอบการพิจารณาเช่นเดียวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำปีด้วย

(2.2) พนักงานจ้างได้รับการเลื่อนขั้นค่าตอบแทนในปีงบประมาณนั้น (1 ครั้ง) ไม่น้อยกว่า 1 ขั้น

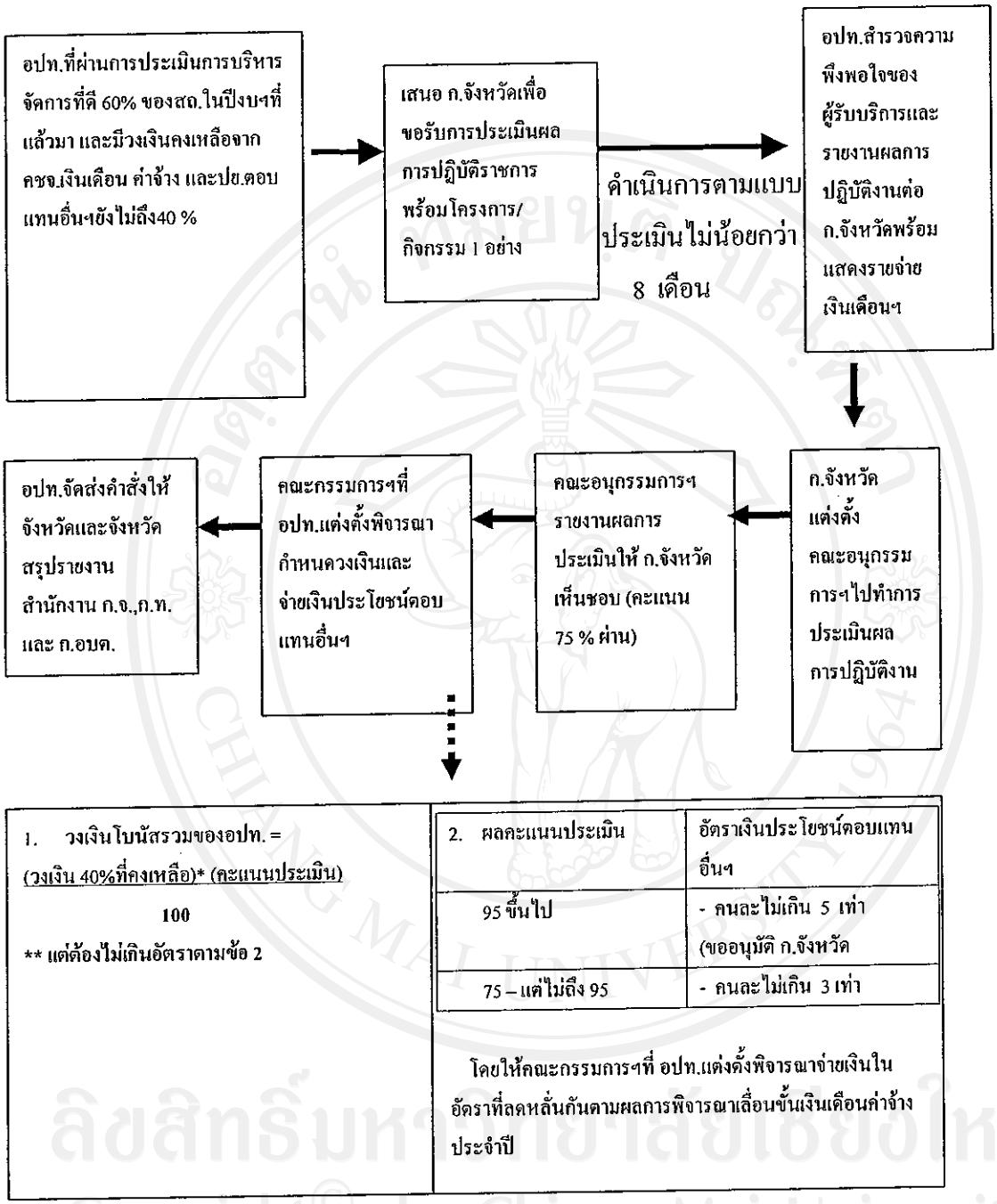
(2.3) พนักงานจ้างทั่วไปที่ผ่านการประเมินประสิทธิภาพและสิทธิผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณนั้นทั้งปี (รวม 2 ครั้ง) ในระดับดีขึ้นไป

ทั้งนี้ให้รวมถึงพนักงาน ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างของเทศบาลที่รับเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนจากงบประมาณเงินอุดหนุนของรัฐบาลด้วย

(3) ให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งการให้ได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ แล้วรายงาน ก.ท.จ. เพื่อทราบ

(4) ให้เงื่อนไขและวิธีการตามประกาศนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป (หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่มท 0809.3/ว.25 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2549)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved



แผนภาพ 2.4 สรุปขั้นตอน การกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส)

(ที่มา : หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่มท 0809.3/ว.25 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2549)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.3 สรุปผลการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลการปฏิบัติราชการตามมิติและตัวชี้วัดของเทศบาลในจังหวัดเชียงใหม่ 2549

ลำดับที่	เทศบาล	มิติที่ 1 15 คะแนน	มิติที่ 2 25 คะแนน	มิติที่ 3 20 คะแนน	มิติที่ 4 20 คะแนน	การบริหารจัดการที่ดี	รวม
1.	หางดง	14	25	19	20	20	98
2.	ดอยสะเก็ด	15	24	19	20	20	98
3.	บ้านกลาง	14	25	18	20	20	97
4.	เมืองแกนพัฒนา	14	25	18	20	20	97
5.	เวียงฝาง	14	25	18	20	20	97
6.	ไชยปราการ	15	24	18	20	20	97
7.	นครเชียงใหม่	15	22	19	20	20	96
8.	สันมหาพน	13	25	18	20	20	96
9.	แม่วาง	14	25	188	19	20	96
10.	สันป่าตอง	14	23	18	20	20	95
11.	ท่าข้าม	13	24	18	20	20	95
12.	เมืองงาย	14	25	17	19	20	95
13.	อมก๋อย	15	23	19	18	20	95
14.	แม่โจ้	12	25	17	20	20	94
15.	หนองตองพัฒนา	14	25	17	18	20	94
16.	แม่แจ่ม	15	21	18	20	20	94
17.	สันกำแพง	15	24	17	20	18	94
18.	จอมทอง	13	25	16	19	20	93
19.	ท่าเดื่อ	12	24	19	17	20	92
20.	บ้านแม่ข่า	13	24	16	20	18	91
21.	ยางเนิ้ง	14	23	16	20	18	91
22.	ช้างเผือก	14	21	18	18	20	91
23	ต้นเปา	15	23	15	17	20	90

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.3 (ต่อ)

ลำดับที่	เทศบาล	มิติที่ 1 15 คะแนน	มิติที่ 2 25 คะแนน	มิติที่ 3 20 คะแนน	มิติที่ 4 20 คะแนน	การบริหารจัดการที่ดี	รวม
24.	สันทราย	12	22	16	20	20	90
25.	เชียงดาว	12	22	17	19	20	90
26.	เวียงพร้าว	13	23	15	16	20	87
27.	แม่อาย	13	24	11	18	20	86
28.	สะเมิงใต้	15	19	14	17	12	77

ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ธันวาคม 2549

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.4 สรุปผลการจ่ายเงินโบนัสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่

ลำดับที่	เทศบาลตำบล	เงินโบนัสของ อปท.				รวมจำนวนเงินที่จ่ายโบนัส ปี 2547 - 2549
		ปี 2548		ปี 2549		
		จำนวนเงินโบนัส (บาท)	คิดเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือน	จำนวนเงินโบนัส (บาท)	คิดเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือน	
1.	ช้างเผือก	-	-	2,523,869.00	2 เท่า	2,523,869.00
2.	หนองป่าครั่ง	881,507.50	3 เท่า	1,554,632.93	2.75 เท่า	2,931,010.43
3.	จอมทอง	-	-	1,468,785.00	3 เท่า	1,468,785.00
4.	แม่แจ่ม	981,472.00	4 เท่า	821,031.00	3 เท่า	1,802,503.00
5.	เชียงดาว	1,362,819.00	3 เท่า	1,087,280.00	2/3 เท่า	2,450,099.00
6.	เมืองงาย	981,574.50	3 เท่า	1,405,928.40	3 เท่า	2,387,502.90
7.	ดอยสะเก็ด	1,437,176.00	3.5 เท่า	1,326,258.75	3 เท่า	2,763,434.75
8.	เมืองแกนพัฒนา	2,798,946.00	4 เท่า	3,846,270.00	5 เท่า	6,645,216.00
9.	สันมหาพน	1,822,075.00	3 เท่า	1,359,930.00	3, 3.25, 3.5 เท่า	3,182,005.00
10.	แม่ริม	1,382,610.00	ไม่เกิน 5 เท่า	1,768,915.00	เกิน 3 แต่ไม่เกิน 5 เท่า	3,151,525.00
11.	สะเมิงใต้	1,164,790.00	3 เท่า	982,682.00	2.34 เท่า	2,147,472.00
12.	เวียงฝาง	1,624,228.00	3 เท่า	1,782,360.00	3 เท่า	3,406,588.00
13.	บ้านแม่ข่า	739,243.00	3 เท่า	306,819.56	1 เท่า	1,046,062.56
14.	ไชยปราการ	2,353,710.00	5 เท่า	2,840,771.00	5 เท่า	5,194,481.00
15.	แม่อาย	990,481.00	2.25 เท่า	1,607,285.00	ไม่เกิน 3 เท่า	2,597,766.00

ตาราง 2.4 (ต่อ)

ลำดับที่	เทศบาลตำบล	เงินโบนัสของ อปท.				รวมจำนวนเงินที่จ่ายโบนัส ปี 2547 - 2549
		ปี 2548		ปี 2549		
		จำนวนเงินโบนัส (บาท)	คิดเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือน	จำนวนเงินโบนัส (บาท)	คิดเป็นจำนวนเท่าของเงินเดือน	
16.	เวียงพร้าว	799,145.00	3 เท่า	838,635.00	3 เท่า	1,637,780.00
17.	สันป่าตอง	-	-	373,345.42	0.5 เท่า	373,345.42
18.	บ้านกลาง	-	-	2,462,205.00	4 เท่า	2,462,205.00
19.	แม่วาง	587,640.00	2 เท่า	1,461,346.00	4 เท่า	2,048,986.00
20.	สันกำแพง	2,464,052.00	ไม่เกิน 3 เท่า	2,240,540.00	ไม่เกิน 3 เท่า	4,704,592.00
21.	ต้นเปา	1,549,590.00	ไม่เกิน 3 เท่า	2,027,818.40	ไม่เกิน 3 เท่า	3,577,408.40
22.	สันทรายหลวง	-	-	1,835,409.10	3 เท่า	1,835,409.10
23.	แม่โจ้	2,369,450.00	5 เท่า	1,784,450.00	3 เท่า	4,153,900.00
24.	หางดง	1,326,860.00	3 เท่า	2,355,941.00	4.43 เท่า	3,682,801.00
25.	หนองตองพัฒนา	812,163.00	1.5 เท่า	1,278,119.00	2 เท่า	2,090,282.00
26.	ท่าข้าม	776,802.00	3 เท่า	1,614,626.00	ไม่เกิน 5 เท่า	2,391,428.00
27.	ท่าเดื่อ	535,717.00	2 เท่า	628,326.00	2 – 2.5 เท่า	1,164,043.00
28.	อมก๋อย	727,950.00	3 เท่า	827,325.00	3 เท่า	1,555,275,00
29.	ยางเนิ้ง	1,345,602.00	2 เท่า	2,344,715.00	3 เท่า	3,690,317.00
30.	นครเชียงใหม่	-	-	21,400,273.00	1 เท่า	21,400,273.00

ตาราง 2.5 ผลการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548 ประเภทเทศบาล ขนาดใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่

ที่	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำเภอ	ส่วนที่ 1					ส่วนที่ 2						รวมคะแนน
			ข้อ 1.1	ข้อ 1.2	ข้อ 1.3	ข้อ 1.4	รวม	ข้อ 2.1	ข้อ 2.2	ข้อ 2.3	ข้อ 2.4	ข้อ 2.5	รวม	
1.	เทศบาลนครเชียงใหม่	เมืองเชียงใหม่	15	15	10	20	60	8	8	8	8	7	39	99

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.6 ผลการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548 ประเภทเทศบาล ขนาดกลาง จังหวัดเชียงใหม่

ที่	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำเภอ	ส่วนที่ 1					ส่วนที่ 2						รวมคะแนน
			ข้อ 1.1	ข้อ 1.2	ข้อ 1.3	ข้อ 1.4	รวม	ข้อ 2.1	ข้อ 2.2	ข้อ 2.3	ข้อ 2.4	ข้อ 2.5	รวม	
1.	ทต.เชียงดาว	เชียงดาว	15	15	10	20	60	8	8	8	8	8	40	100
2.	ทต.จอมทอง	จอมทอง	15	15	10	19	59	8	8	8	8	8	40	99
3.	ทต.แม่โจ้	สันทราย	15	15	10	20	60	8	8	8	8	7	39	99
4.	ทต.หางดง	หางดง	15	15	10	20	60	8	7	8	8	7	38	98
5.	ทต.หนองตองพัฒนา	หางดง	15	15	10	19	59	8	8	8	8	7	39	98
6.	ทต.ดอยสะเก็ด	ดอยสะเก็ด	15	15	10	20	60	8	7	8	8	7	38	98
7.	ทต.ท่าข้าม	ฮอด	13	15	9	20	57	8	8	8	8	8	40	97
8.	ทต.แม่ริม	แม่ริม	15	15	9	20	59	8	7	8	8	7	38	97
9.	ทต.สันทรายหลวง	สันทราย	15	15	10	20	60	8	7	8	7	7	37	97
10.	ทต.สันป่าตอง	สันป่าตอง	15	15	9	20	59	8	7	8	8	6	37	96
11.	ทต.เวียงฝาง	ฝาง	14	15	9	20	58	7	7	8	8	8	38	96
12.	ทต.บ้านกลาง	สันป่าตอง	15	14	9	19	57	8	7	7	7	6	35	92
13.	ทต.เมืองแกนพัฒนา	แม่แตง	13	12	10	19	54	7	7	8	8	7	37	91
14.	ทต.ช้างเผือก	เมืองเชียงใหม่	14	14	8	20	56	8	5	8	8	5	34	90
15.	ทต.สันมหาพน	แม่แตง	14	14	10	18	56	7	6	4	8	7	32	88

ตาราง 2.6 (ต่อ)

ที่	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำเภอ	ส่วนที่ 1						ส่วนที่ 2					รวมคะแนน
			ข้อ 1.1	ข้อ 1.2	ข้อ 1.3	ข้อ 1.4	รวม	ข้อ 2.1	ข้อ 2.2	ข้อ 2.3	ข้อ 2.4	ข้อ 2.5	รวม	
16.	ทต.บ้านกาด	แม่วาง	12	14	10	19	55	8	3	7	6	5	29	84
17.	ทต.ต้นเปา	สันกำแพง	11	15	10	18	54	6	5	6	6	6	29	83
18.	ทต.เวียงพร้าว	พร้าว	12	13	6	19	50	8	6	6	7	5	32	82
19.	ทต.สันกำแพง	สันกำแพง	13	15	7	18	53	6	2	8	6	5	27	80
20.	ทต.ยางเนิ้ง	สารภี	14	13	6	17	50	7	3	6	7	6	29	79
21.	ทต.สะเมิงใต้	สะเมิง	7	7	5	15	34	7	2	7	6	7	29	63

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.7 ผลการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2549 ประเภทเทศบาล จังหวัดเชียงใหม่

ลำดับ	ชื่อ อปท.	อำเภอ	แบบประเมินส่วนที่ 1							แบบประเมินส่วนที่ 2 รวมคะแนน	ผลรวมคะแนน (100 คะแนน)	หมายเหตุ
			1.1	1.2	1.1+1.2	1.3	1.4	1.5	รวมคะแนน			
			20	20	30	10	10	10	60	40		
1.	ทต.หางดง	อ.หางดง	15	15	30	10	10	10	60	38	98	ได้ลำดับที่ 1
2.	ทต.เมืองแกนพัฒนา	อ.แม่แตง	15	15	30	10	10	10	60	35	95	
3.	ทต.ดอยสะเก็ด	อ.ดอยสะเก็ด	15	15	30	10	9	10	59	35	94	
4.	ทต.อมก๋อย	อ.อมก๋อย	14	14	28	10	9	10	57	36	93	
5.	ทต.จอมทอง	อ.จอมทอง	15	15	30	10	9	10	59	34	93	
6.	ทต.แม่โจ้	อ.สันทราย	15	15	30	10	9	10	59	34	93	
7.	ทต.เวียงฝาง	อ.ฝาง	15	15	30	10	9	10	59	34	93	
8.	ทต.หนองตองพัฒนา	อ.หางดง	15	15	30	10	10	10	60	32	92	
9.	ทต.สันป่าตอง	อ.สันป่าตอง	15	15	30	10	10	10	60	31	91	
10.	ทต.แม่วาง	อ.แม่วาง	15	15	30	10	9	10	59	32	91	
11.	เทศบาลนครเชียงใหม่	อ.เมือง	15	13	28	9	10	10	57	33	90	
12.	ทต.ไชยปราการ	อ.ไชยปราการ	14	12	26	10	10	10	56	33	89	
13.	ทต.แม่ริม	อ.แม่ริม	13	15	28	10	9	10	57	32	89	
14.	ทต.บ้านกลาง	อ.สันป่าตอง	14	15	29	10	9	10	58	30	88	
15.	ทต.สันกำแพง	อ.สันกำแพง	15	15	30	10	9	9	58	29	87	

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตาราง 2.7 (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ อปท.	อำเภอ	แบบประเมินส่วนที่ 1							แบบประเมินส่วนที่ 2 รวมคะแนน	ผลรวมคะแนน (100 คะแนน)	หมายเหตุ
			1.1	1.2	1.1+1.2	1.3	1.4	1.5	รวมคะแนน			
			20	20	30	10	10	10	60	40		
16.	ทต.ท่าข้าม	อ.ฮอด	14	15	29	10	9	9	57	30	87	
17.	ทต.แม่อาย	อ.แม่อาย	14	12	26	10	9	10	55	32	87	
18.	ทต.บ้านแม่ข่า	อ.ฝาง	14	13	27	10	9	10	56	30	86	
19.	ทต.ท่าเดื่อ	อ.ดอยเต่า	15	15	30	10	10	10	60	25	85	
20.	ทต.สันทรายหลวง	อ.สันทราย	15	14	29	8	10	9	56	29	85	
21.	ทต.ยางเนิ้ง	อ.สารภี	15	15	30	10	9	10	59	26	85	
22.	ทต.เชียงดาว	อ.เชียงดาว	14	14	28	9	9	9	55	30	85	
23.	ทต.สันมหาพน	อ.แม่แตง	14	14	28	9	9	9	55	30	85	
24.	ทต.แม่แจ่ม	อ.แม่แจ่ม	12	11	23	8	9	8	48	36	84	
25.	ทต.ช้างเผือก	อ.เมือง	14	15	29	9	10	6	54	30	84	
26.	ทต.ต้นเปา	อ.สันกำแพง	10	12	22	10	9	10	51	32	83	
27.	ทต.เวียงพร้าว	อ.พร้าว	14	11	25	4	6	8	43	56	79	
28.	ทต.เมืองงาย	อ.เชียงดาว	14	15	29	10	9	10	58	18	76	
29.	ทต.สะเมิงใต้	อ.สะเมิง	8	12	20	9	8	9	46	29	75	

ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ มกราคม 2550

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บุญเลิศ บูรณุปกรณ์ (2546) ได้ทำการศึกษาถึงความพึงพอใจของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ (1) ศึกษาถึงระดับความพึงพอใจของประประชาชน ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ต่อผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ และ (2) ศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ในแต่ละด้าน คือ มีความพึงพอใจด้านคุณสมบัติผู้บริหารระดับมาก มีความพึงพอใจด้านการปฏิบัติตามนโยบายและด้านผลงานของผู้บริหารในระดับกลาง ปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนประกอบด้วยอายุ ระดับการศึกษาและภูมิลำเนา มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของผู้บริหาร ข้อเสนอแนะ คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการปฏิบัติตมนโยบายการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น ด้วยการวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับภูมิทัศน์ของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพราะประชาชนมีความพึงพอใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายนี้ค่อนข้างต่ำกว่านโยบายอื่น ดังนั้น การกำหนดแนวทางสำหรับการปฏิบัตินโยบายนี้จะเป็นปะโยชน์ต่อการสร้างเมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองน่าอยู่ตามที่เทศบาลกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ และเทศบาลนครเชียงใหม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัตินโยบายการให้การศึกษาแก่เยาวชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพราะการศึกษานี้มีข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ ประชาชนมีความพึงพอใจในนโยบายนี้ในระดับสูง แสดงว่าประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาของเยาวชนมากขึ้น เพราะการศึกษาจะช่วยสนับสนุนในการสร้างบุคลากรของเทศบาลให้มีคุณภาพ

ณัฐวุฒิ พิริยะจีระอนันต์ (2544) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจในระดับมากต่อการให้บริการของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในงานด้านการศึกษา และกองคลัง ตามลำดับ สำหรับกองสาธารณสุขและกองช่าง พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจในระดับน้อย ในรายละเอียดของงานด้านกองการศึกษามีความพึงพอใจในระดับมากทุกด้าน สำหรับกองการคลังพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความพึงพอใจมากทุกงานยกเว้นงานด้านอากรฆ่าสัตว์ งานพัฒนาชุมชน และงานสงเคราะห์ ที่มีอยู่ในระดับความพึงพอใจน้อย แต่สำหรับงานกองสาธารณสุขและงานกองช่างในรายละเอียดของทุกงาน พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจน้อยในทุกด้าน สำหรับความพึงพอใจในด้านการบริหาร ด้านค่าธรรมเนียม ด้านสถานที่ ด้านพนักงานที่ให้บริการ ด้านอุปกรณ์ ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านขั้นตอนที่ให้บริการ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความพึงพอใจในเรื่องการติดต่อสื่อสารและสถานที่ในระดับความพึงพอใจมาก สำหรับด้านพนักงาน ด้านการบริการ ด้านอุปกรณ์ ด้านขั้นตอนการให้บริการ และด้านค่าธรรมเนียม มีระดับ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ความพึงพอใจในระดับน้อยตามลำดับ สำหรับระดับปัญหาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับปัญหามากในด้านค่าธรรมเนียม ด้านการบริการด้านพนักงาน ด้านอุปกรณ์ ตามลำดับ และในด้านสถานที่ ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านขั้นตอนที่ให้บริการอยู่ในระดับปัญหาน้อย ตามลำดับ

ร.ต.อ. ณรงค์ เอี่ยมสม (2546) ได้ศึกษาเปรียบเทียบถึงปัจจัยจูงใจ และปัญหาในการทำงานของช่างอากาศยานกองบินตำรวจ กับช่างอากาศยานการบินไทย จำกัด(มหาชน) เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษา มาเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และเป็นข้อมูลในการดำเนินนโยบายในการบริหารงานของช่างอากาศยานกองบินตำรวจ

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยจูงใจ และระดับปัญหาปัจจัยในการทำงานที่เป็นปัจจัยค้ำจุนและปัจจัยกระตุ้นของช่างอากาศยานกองบินตำรวจและช่างอากาศยานบริษัทการบินไทย โดยเฉลี่ยในภาพรวมพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ระดับปัจจัยจูงใจในการทำงานที่เป็นปัจจัยค้ำจุนและปัจจัยกระตุ้น เปรียบเทียบระหว่างความสัมพันธ์กับบุคลอื่น สถานภาพ ความมั่นคงปลอดภัยในการทำงานความก้าวหน้าระดับคะแนนเฉลี่ยของบริษัทการบินไทยมีมากกว่ากองบินตำรวจ และพบว่าปัจจัยโอกาสก้าวหน้าระดับคะแนนเฉลี่ยของบริษัทการบินไทยมากกว่ากองบินตำรวจ และพบว่าปัจจัยโอกาสก้าวหน้าการนิเทศ นโยบายและการบริหาร สภาพแวดล้อมในการทำงาน ความสำเร็จของงานและชื่อเสียงขององค์กร การยอมรับนับถือ ความรับผิดชอบและลักษณะของงาน ระดับคะแนนเฉลี่ยของบริษัทการบินไทยและกองบินตำรวจมีระดับคะแนนเฉลี่ยใกล้เคียงกันและมีปัจจัยสภาพความเป็นอยู่ ระดับคะแนนเฉลี่ยของกองบินตำรวจมากกว่าบริษัทการบินไทย

ระดับปัญหาปัจจัยจูงใจในการทำงานที่เป็นปัจจัยค้ำจุนและปัจจัยกระตุ้น เปรียบเทียบระหว่างช่างอากาศยานกองบินตำรวจกับช่างอากาศยานบริษัทการบินไทย พบว่าปัจจัยค่าตอบแทน ความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน ระดับคะแนนเฉลี่ยของกองบินตำรวจมีมากกว่าบริษัทการบินไทย ส่วนปัจจัยอื่นๆทั้งกองบินตำรวจและบริษัทการบินไทย มีระดับคะแนนเฉลี่ยใกล้เคียงกัน

สำหรับข้อเสนอแนะ กองบินตำรวจควรมีการดำเนินการเกี่ยวกับเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับตำแหน่งผู้ทำการในอากาศให้เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจ ควรจัดหาเครื่องมือซ่อมอากาศยานที่ทันสมัยให้กับช่างอากาศยาน การเลื่อนขั้นตำแหน่งควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ควรจัดอบรมเกี่ยวกับวิชาการช่างอากาศยานอย่างต่อเนื่อง ควรจัดหาเอกสารการซ่อมบำรุงให้สมบูรณ์ การคัดเลือกผู้ไปศึกษาดูงานควรมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ควรมีการจัดทำแผนการผลิตช่างอากาศยานอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ควรจัดให้มีช่างอากาศยานไปศึกษาดูงานยังหน่วยงานอื่นและควรปรับปรุงองค์กรกองบินตำรวจให้มีอิสระมากขึ้น

นคร พันธุ์สวัสดิ์ (2544) ได้วิเคราะห์ ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล 7 แห่ง ใน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

จังหวัดศรีสะเกษ พบว่าปัจจัยด้านโครงสร้างของหน่วยงาน คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจอิสระในการตัดสินใจ ความเพียงพอของทรัพยากร และ การได้รับสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัญหาที่พบ คือ

1. การที่สมาชิกสภาเทศบาลมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันครองเสียงข้างมาก ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ หรืออาจตรวจสอบกันเกินเหตุ

2. เทศบาลขาดแคลนบุคลากร ด้านสาธารณสุขฯ ด้านการศึกษา ยกเว้นงานบำรุงทางบกทางน้ำ งานรักษาความสะอาด และเครื่องใช้ในการดับเพลิง ซึ่งเป็นงานเดิมของสุขาภิบาล ส่วนอุปกรณ์และพนักงานก็ไม่เพียงพอในการรับโอนงานทะเบียบราษฎรมาดำเนินการ และยังประสบปัญหาการขาดแคลนอาคารสถานที่

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่ให้ความร่วมมือในการใช้พื้นที่ เพื่อกำจัดขยะ รวมถึงไม่มีการประสานงาน เรื่องการดูแลรักษาแนวเขตธรรมชาติระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เช่น ร่องน้ำ เป็นต้น

4. เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด เทศบาลจึงแก้ปัญหาในภาพรวมของประชาชนเป็นหลักและใช้วิธีหมุนเวียนโครงการให้แต่ละชุมชนเป็นรายปีตามความเดือดร้อน ดังนั้น บางพื้นที่อาจต้องรอโครงการพัฒนาจนกว่าจะถึงกำหนดของหมู่บ้านตน ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน มักเป็นปัญหาที่เร่งด่วนและอยู่นอกกรอบแผนพัฒนาเทศบาล

ข้อเสนอแนะด้านผลการดำเนินงาน คือ ควรประชาสัมพันธ์ รายรับ - รายจ่ายและแผนการปฏิบัติงานให้ชัดเจนว่าจะดำเนินโครงการพัฒนาใดในพื้นที่ใดและปีใดบ้าง

วรเทพ เชื้อเจ็ดองค์ (2546) ได้ศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรของเทศบาลตำบลหางดงและเทศบาลตำบลสันทรายหลวงจังหวัดเชียงใหม่พบว่า เทศบาลหางดงซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ เกษตรกรรม(ยกเว้นงานด้านการศึกษา สังคม และวัฒนธรรม ที่อยู่ในระดับพอใช้ได้เท่ากันทั้งสองเทศบาล) และยังพบว่า ประชาชนบางส่วนของสันทรายหลวง ยังไม่สามารถแยกแยะได้ว่าผลงานใดเป็นของเทศบาลหรือหน่วยงานอื่นและยังเห็นว่าเทศบาลสันทรายหลวงมาติดตามดูแลผลงานภายหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างน้อย

ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล พบว่า สภาพแวดล้อม มีอิทธิพลต่อระดับประสิทธิผลของทั้งสองเทศบาล ซึ่งได้แก่ 1) การประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนงานของเทศบาล 2) บรรยากาศความร่วมมือกันในการทำงานระหว่างผู้ร่วมงานกับผู้บังคับบัญชาในเทศบาลและ 3) ความสามารถของเทศบาลในการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดความซับซ้อนของงานภายในเทศบาล โดยมีข้อเสนอแนะคือ เทศบาลควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ชี้แจง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ผลงานและหน้าที่ของเทศบาลกับประชาชนให้มากขึ้น และสอบถามความคิดเห็นโดยตรงจากประชาชนก่อนริเริ่มโครงการเพื่อศึกษาผลตอบแทนที่จะได้รับ

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540) ผลงานวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะเทศบาลนครยะลา ผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ปรากฏว่าปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะของเทศบาลนครยะลาจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors) กลุ่มที่สอง ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ (Leadership Factors) ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ปรากฏว่าปัจจัยที่มีผลต่อการยกฐานะของเทศบาลนครยะลา ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลนครยะลา 2) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลนครยะลา และ 3) ปัจจัยด้านบทบาทของข้าราชการประจำของเทศบาลนครยะลา

ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) ปรากฏว่าปัจจัยทั้ง 3 ดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายการยกฐานะของเทศบาลนครยะลาได้ร้อยละ 51 แสดงว่าปัจจัยทั้ง 3 รวมกันมีอิทธิพลค่อนข้างสูงต่อการอธิบายการยกฐานะของเทศบาลนครยะลาโดยปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลยะลามีอิทธิพลในการอธิบายสูงสุด ส่วนอีก 2 ปัจจัยที่เหลือมีอิทธิพลรองลงมาตามลำดับ ผลการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นว่าความสำเร็จของการบริหารงานเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน แต่ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสูงสุด เพราะผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสูงจะสามารถปรับจุดด้อยให้เป็นจุดแข็ง และสร้างสรรค์ความสำเร็จในการพัฒนาเทศบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนในเขตเทศบาลอย่างกว้างขวาง ทั้งความร่วมมือในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ และความร่วมมือในการชำระภาษีอากรอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ปนัดดา บรรเลง (2548) ได้ศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลนครเชียงใหม่ (พ.ศ 2545 – 2549) พบว่า สมาชิกในชุมชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่บางส่วนยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเองปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจที่จะแก้ปัญหาในชุมชนด้วยตัวเองส่วนใหญ่ยังคิดว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการและภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านงบประมาณและมีการปฏิบัติงานที่ล่าช้ามีสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ทำให้โครงการที่บรรจุในแผนไม่ได้รับการดำเนินการอย่างแท้จริง

อเนก ชัยคำ (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่อง วัฒนธรรมการทำงานแบบพร้อมรับผิดของผู้บริหารและข้าราชการในหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า วัฒนธรรมการทำงานแบบพร้อมรับผิดของผู้บริหารและข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

โดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมการทำงานแบบพร้อมรับผิดของผู้บริหารและข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ปัญหาที่พบมากที่สุดในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งและปัญหาการแบ่งปันทรัพยากรภายในองค์การ ปัญหาที่พบมากสุดในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งและปัญหาด้านขวัญกำลังใจ

ข้อเสนอแนะ วัฒนธรรมการทำงานแบบพร้อมรับผิดของผู้บริหารและข้าราชการ ทั้งสองกลุ่มยังไม่อยู่ในระดับสูงสุดควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สามารถก้าวสู่ในระดับความพร้อมรับผิดทั่วทั้งองค์การ โดยจะต้องมีการประสานร่วมมือกันของทั้งสองฝ่าย อาจมีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือให้บ่อยขึ้น มีการพบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการมากขึ้น ทั้งสองฝ่ายจะต้องร่วมกันระบุผลลัพธ์หรือเป้าหมายที่เป็นภาพรวมขององค์การให้ชัดเจน รวมทั้งชักจูงให้แต่ละบุคคลได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ การแบ่งปันทรัพยากรภายในยังไม่กระจายอย่างทั่วถึงยังมีการหวงกั้นทรัพยากรภายในหน่วยงานอยู่ ควรมีการเร่งทำความเข้าใจและพยายามหาทางขจัดวัฒนธรรมแบ่งเขาแบ่งเรา สร้างความรู้สึกว่าทุกคนเป็นเจ้าของทุกคนมีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพยากรแต่ละอย่าง มีการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน มีน้ำใจต่อกัน การใช้สอยทรัพยากรควรใช้ด้วยความระมัดระวัง ขวัญกำลังใจของทั้งผู้บริหารและข้าราชการยังเป็นตัวชี้วัดที่มีค่าคะแนนต่ำ ผู้บริหารควรเป็นบุคคลแรกที่วางตัวเป็นกลางให้ความเท่าเทียมกับผู้ใต้บังคับบัญชา ยึดเรื่องงานและเรื่องของเหตุผลเป็นหลักมากกว่าความสัมพันธ์หรือความชื่นชอบส่วนตัว ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรทุกคนมีขวัญกำลังใจที่ดีขึ้น

สำราญ นวชัย (2546) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของนายกเทศมนตรีกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองลำพูน มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาบทบาทของนายกเทศมนตรี โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี และหาแนวทางในการส่งเสริมบทบาทของนายกเทศมนตรีในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น พบว่าบทบาทของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองลำพูนนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับมากถึงปานกลาง เห็นได้จากผลการสำรวจระดับประสิทธิภาพต่อข้อจำกัดและขอบเขตในการบริหารงานของนายกเทศเมืองลำพูน เช่น ปัญหาในสภาเทศบาลที่ทำให้นายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีไม่มีเอกภาพในการบริหารงาน ก่อให้เกิดการใช้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานได้จำกัด แต่ก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคในการทำงานของนายกเทศมนตรี ข้อเสนอแนะ การบริหารงานเทศบาลควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเกี่ยวกับเทศบัญญัติ การวางนโยบายการบริหารงบประมาณ และแผนพัฒนา ควรปรับปรุงนโยบายการทำงานโดยเฉพาะวิธีการทำงบประมาณ ซึ่งที่ผ่านมาเน้นการก่อสร้าง ควรปรับงบประมาณมาทางด้าน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

การศึกษา ด้านความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลให้ดียิ่งขึ้น และควรตระหนักในการใช้งบประมาณที่เป็นภาษีของประชาชนอย่างฉลาด มีเหตุผล เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุข ความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญ

เศกสิน ศรีวัฒนานุกูลกิจ (2535) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารค่าจ้างและเงินเดือน: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และราชการ ผลการศึกษาปรากฏว่า

ส่วนที่ 1 ลักษณะการบริหารงานบุคคล

1. บริษัทที่มีพนักงานน้อยมีแนวโน้มที่ไม่มีหน่วยบริหารงานบุคคลเฉพาะ รวมทั้งไม่มีฝ่ายบริหารค่าจ้างและเงินเดือน

2. จากการเปรียบเทียบเงินเดือนหลักการทดลองงานระหว่างภาคเอกชนกับภาคราชการ ปรากฏว่า ในระดับมัธยมศึกษาแล้วภาคเอกชนจะให้ค่าตอบแทนมากกว่าประมาณร้อยละ 13 – 20 ของเงินเดือนราชการ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพจะมากกว่าประมาณร้อยละ 20 ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงจะสูงกว่าประมาณร้อยละ 23 – 30 ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงจะสูงกว่าประมาณร้อยละ 14 – 20 ระดับปริญญาตรีทั่วไปจะมากกว่าประมาณร้อยละ 36.3 ระดับปริญญาตรีบัญชีจะมากกว่าประมาณร้อยละ 54.8 ระดับปริญญาตรีวิศวกรรมศาสตร์ภาคเอกชนจะให้ค่าตอบแทนมากกว่าภาคราชการถึงร้อยละ 13 – 20 ของเงินเดือน

3. การปรับหรือขึ้นเงินเดือนประจำปีนั้น โดยทั่วไปภาคเอกชนจะให้อัตราเงินเดือนประมาณร้อยละ 10 ของเงินเดือน ขณะที่ภาคราชการและรัฐวิสาหกิจจะมีขั้นบัญชีเงินเดือน ซึ่งแต่ละขั้นจะมากกว่าเงินเดือนขั้นเดิมเพียงร้อยละ 5 – 6 ของเงินเดือนเดิมเท่านั้น

ส่วนที่ 2 ลักษณะค่าจ้างและเงินเดือน

1. เมื่อเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างและเงินเดือนโดยเฉลี่ยแล้ว ปรากฏว่าถ้าหากอายุจริงและอายุงานเท่ากันแล้ว พนักงานเอกชนจะมีเงินเดือนสูงกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจและข้าราชการในทำนองเดียวกัน พนักงานรัฐวิสาหกิจก็มีเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการทั้ง ๆ ที่มีอายุจริงและอายุงานเท่ากัน

2. จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอายุการปฏิบัติงานกับเงินเดือน ปรากฏว่าในภาคเอกชนและภาคราชการนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างอายุราชการกับเงินเดือนมีต่ำมาก แต่ในภาครัฐวิสาหกิจมีระดับปานกลาง

3. จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอายุจริงกับเงินเดือน ปรากฏว่าในภาคเอกชนนั้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีน้อยมาก แต่ในภาคราชการมีระดับปานกลางและในภาครัฐวิสาหกิจมีระดับสูง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

นายโทชิคะซุ ซาซาคิ (2541) ได้ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างเงินเดือนและการบริหารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่น ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการพลเรือนของประเทศญี่ปุ่นมีสภานภาพในเรื่องเงินเดือนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานบริษัทเอกชน แม้ว่าบริษัทเอกชนจ่ายค่าตอบแทนแรกเข้าแก่พนักงานมากกว่าหน่วยงานของภาครัฐ หน่วยงานของภาครัฐมีเงินเดือนโดยจำแนกตามระดับของตำแหน่งมากกว่าบริษัทเอกชน ข้าราชการส่วนกลางมีรายได้มากที่สุดโดยมีรายได้มากที่สุดในเรื่อง เงินเดือน ค่าตอบแทน และรายได้รวม รองลงมาคือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนพนักงานบริษัทจะมีรายได้น้อยที่สุด ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอายุการปฏิบัติงานกับเงินเดือนนั้นถ้ามีเงินเดือนเท่ากันแล้ว ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอายุการปฏิบัติงานสั้นกว่าพนักงานของบริษัท เอกชนในทุกช่วงเงินเดือน ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีมากขึ้นเงินเดือนเร็วกว่าผลรวมของพนักงานบริษัทเอกชน กลุ่มข้าราชการมีการขึ้นเงินเดือนช้ากว่าพนักงานในบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งมีพนักงาน 501 ขึ้นไป ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอายุจริงกับเงินเดือนนั้น ถ้ามีเงินเดือนเท่ากันแล้ว ข้าราชการส่วนกลาง และข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอายุจริงมากกว่าพนักงานเอกชนในช่วงเงินเดือนสูง ความแตกต่างของอายุจริงมีมากที่สุดอยู่ที่ระหว่างกลุ่มข้าราชการ และพนักงานบริษัทขนาดใหญ่โดยมีความแตกต่างประมาณ 3 ปีเท่านั้น ข้าราชการส่วนกลาง และข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีการขึ้นเงินเดือนตามอายุจริงเร็วกว่า ผลรวมของพนักงานบริษัทเอกชน พนักงานในบริษัทขนาดใหญ่เท่านั้นที่มีการขึ้นเงินเดือนเร็วกว่ากลุ่มข้าราชการ พนักงานในบริษัทขนาดกลางมีการขึ้นเงินเดือนอยู่ในระดับเดียวกันกับกลุ่มข้าราชการ

ผลการศึกษาดังกล่าวปรากฏในลักษณะตรงกันข้ามกับสภาพในประเทศไทยที่ว่าข้าราชการจะมีเงินเดือนน้อยกว่าพนักงานบริษัทเอกชน ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจ่ายเงินเดือนข้าราชการพลเรือนไทยในอัตราสูงกว่าเงินเดือนที่พนักงานบริษัทเอกชนได้รับดังที่ปรากฏในผลการศึกษาครั้งนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.9 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) และประสิทธิผลการให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ(โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ปรับกรอบแนวคิดให้เหมาะสมกับปัญหา ดังนี้

ตัวแปรต้น

1. ลักษณะขององค์การ
   - ขนาดขององค์การ
   - งบประมาณรายจ่ายประจำปี
   - งบประมาณโบนัส
   - จำนวนเท่าที่จ่าย
   - คชจ.เงินเดือน ค่าจ้าง ปย.ตอบแทนอื่นที่ยังไม่ถึง 40 %
   - ผลการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ
2. ลักษณะของพนักงาน
   - การให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
   - การให้บริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
   - การให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
   - การให้บริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคม
   - การให้บริการสาธารณะด้านงานให้บริการ
   - การให้บริการสาธารณะด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. ลักษณะของผู้บริหาร
   - ความรู้ ความเข้าใจในแนวคิดการจูงใจโดยให้รางวัล
   - ความคาดหวัง
   - ปัญหาและผลกระทบ

ตัวแปรตาม

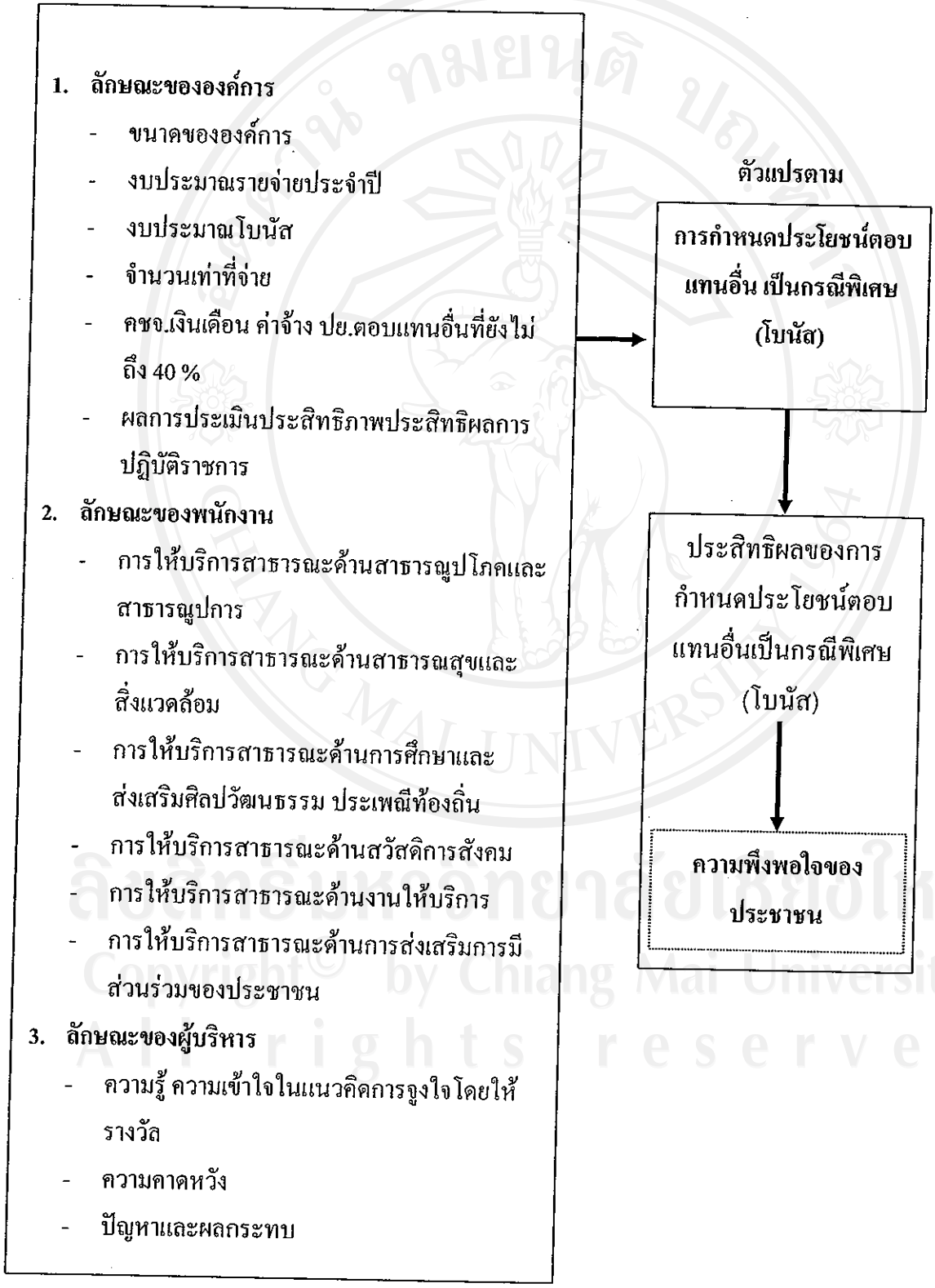
ประสิทธิผลของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส)

- ความพึงพอใจของประชาชน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

กรอบแนวคิด

ตัวแปรต้น



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved