

บทที่ 5

บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ภาครัฐเป็น “นายจ้าง” ที่มี “ลูกจ้าง” มากที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย ภาครัฐก็คล้ายกับองค์กรอื่นๆ ที่ต้องพยายามพัฒนาและยกระดับสมรรถนะของบุคลากรให้สามารถสนองตอบต่อทิศทางและนโยบายของรัฐที่ต้องปรับเปลี่ยนตลอดเวลาเพื่อการแข่งขันและเติบโตได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ขณะเดียวกันก็เพื่อให้บุคลากรทุ่มเททำงานให้กับภาครัฐอย่างเต็มที่ ภาครัฐก็จำเป็นต้องสร้างระบบการให้สิ่งจูงใจที่สามารถผูกมัดบุคลากรที่ “เก่ง ดี ร่าเริง และแข็งแรง” ให้อยู่ทำงานกับภาครัฐนาน ๆ (สุภชัย ขาวะประภาส, 2548 : 215) ระบบการให้สิ่งจูงใจ โดยการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่หลายฝ่ายให้ความสนใจในยุคของการปฏิรูประบบราชการ

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาวิจัยโดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ร่วมกับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาประสิทธิผลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบของการให้ประโยชน์ตอบแทนอื่นๆเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

ทำการศึกษากลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ประกอบด้วย

1. คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 6 คน
2. บุคลากรเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 140 คน
3. ประชาชนกลุ่มตัวอย่างจากผู้มาใช้บริการที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลจำนวน 110 คน

จากการศึกษาดังกล่าวสามารถสรุปผล อภิปรายผล และกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อนำไปปรับปรุงได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัยตามกรอบวัตถุประสงค์

1. การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) โดยพิจารณาตามปัจจัยดังนี้

1.1 ด้านลักษณะขององค์กร พบว่า ปัจจัยด้านการผ่านเกณฑ์การประเมิน เมื่อองค์กรได้ผ่านเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลตามเงื่อนไข ของส่วนกลาง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) อันประกอบด้วย มิติการประเมิน 4 มิติ คือมิติด้านประสิทธิภาพตามแผนพัฒนาของเทศบาล , มิติด้านคุณภาพการให้บริการ , มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กรรวมทั้งผ่านเกณฑ์คะแนนการบริหารจัดการที่ดี โดยคะแนนได้ผ่านร้อยละ 75 ขึ้นไป องค์กรก็สามารถกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษได้ 3 เท่าแต่ไม่เกิน 5 เท่า ของเงินเดือน และค่าจ้าง ถ้าหากผลการประเมินได้คะแนนร้อยละ 95 ขึ้นไป องค์กรก็สามารถกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษได้ ไม่เกิน 5 เท่าของเงินเดือนและค่าจ้าง ปัจจัยด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้ การใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ต้องไม่เกิน ร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ที่มีอัตราร้อยละใกล้เคียงกับร้อยละ 40 ไม่สามารถกำหนด โบนัส ได้จำนวนมาก โดยบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดได้ไม่ถึง 1 เท่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงพยายามลดค่าใช้จ่ายด้านนี้ให้น้อยลง และพยายามจัดเก็บรายได้ให้เพิ่มขึ้น

1.2 ลักษณะของพนักงานในองค์กร พบว่า พนักงานมีขวัญกำลังใจเพิ่มขึ้น เมื่อวิเคราะห์จากการให้บริการสาธารณะของพนักงานในองค์กร ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้าน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษาและ วัฒนธรรม ด้านสวัสดิการสังคม ด้านงานให้บริการและการบริการชุมชน และด้านการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม บุคลากรได้ประเมินผลการให้บริการสาธารณะทั้ง 6 ด้านโดยเปรียบเทียบหลังจากจ่ายโบนัสบุคลากรของเทศบาลเห็นว่าได้บริการสาธารณะอยู่ในระดับเพิ่มขึ้นมาก และมีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการหักค่าใช้จ่าย ให้กับข้าราชการฝ่ายการเมืองแต่พนักงานก็ยินยอมให้หักเงินโบนัส โดยให้เหตุผลว่ายอมรับได้

1.3 ลักษณะของผู้บริหาร พบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ ไม่ขัดข้องในการกำหนดเงินโบนัสให้พนักงาน เพราะพนักงานได้ทำงานการบริการสาธารณะ และตอบสนองต่อนโยบายของผู้บริหารเป็นอย่างดีด้าน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้าน

การศึกษาและวัฒนธรรม ด้านสวัสดิการสังคม ด้านงานให้บริการและการบริการชุมชน และด้านการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งส่วนใหญ่ผู้บริหารก็มักใช้เป็นนโยบายหาเสียงของฝ่ายการเมือง เมื่องานตามนโยบายหาเสียงได้รับความร่วมมือและตอบสนองเป็นอย่างดีจากพนักงานผู้บริหารก็ยินดีที่จะกำหนดโบนัสให้กับพนักงาน เพื่อเป็นการทำงานต่างตอบแทน

2. ผลการวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพจากการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) พบว่า เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดกลาง จนถึง ขนาดเล็กมีการบริหารงานที่คล่องตัว และมีภารกิจรับผิดชอบที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จุดเด่นของภารกิจและธรรมชาติขององค์กรเช่นนี้ ถือเป็นโอกาส (Opportunity) ที่เอื้อต่อการบริหารงานภาคสาธารณะที่มุ่งสร้างประโยชน์ต่อภาคประชาชนได้เป็นอย่างดีและมีศักยภาพเพียงพอที่จะประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการสมัยใหม่ในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น

จากการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาล โดยผู้วิจัยได้ทำการแยก การบริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

- การบริการด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
- ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
- ด้านสวัสดิการสังคม
- ด้านงานให้บริการและการบริการชุมชน
- และด้านการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม

โดยประชาชนได้ประเมินเปรียบเทียบก่อนการจ่ายเงินโบนัส (เดือนม.ค. – ต.ค.) และหลังจากที่เทศบาลได้จ่ายเงินโบนัส(เดือนก.ย. – ปัจจุบัน) ระดับความพึงพอใจของประชาชนในการรับบริการสาธารณะทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับเพิ่มขึ้นปานกลาง และมีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจ่ายโบนัสให้กับพนักงาน ลูกจ้าง และเห็นว่า มีการบริการแต่ละด้าน เป็นไปโดยปกติ

3. ผลการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) พบว่า

3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามมิติ และตัวชี้วัดที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังขาดความชัดเจนในขั้นตอนของการจ่าย การจ่ายที่นำเอาผลการประเมินการเลื่อนขึ้นเงินเดือน มาเป็นเกณฑ์พิจารณาการจ่าย โดยให้จ่ายลดหลั่นกันตามผลการเลื่อนขึ้นประจำ โดยไม่ได้ระบุว่าลดหลั่นกันมาก / น้อยเพียงใด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บางแห่ง ห่างกันแค่ร้อยละ 0.5 จึงทำให้ได้รับเงินไม่แตกต่างกันมากนัก และกรณีของผู้เกษียณอายุราชการที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การประเมินให้ได้รับโบนัส ส่งผลกระทบกับพนักงานบางคนต้องเสียโอกาสในการรับโบนัส และกระทบกับขวัญและกำลังใจของผู้ที่ทำงานและผู้ที่ไม่ทำงานหรืออยู่เฉย ๆ ก็ได้รับเงินโบนัสที่ไม่แตกต่างกัน

3.2 การไม่เตรียมความพร้อมให้กับผู้บริหาร พนักงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข โดยไม่ได้อธิบายถึงแนวความคิดในการให้โบนัสแก่พนักงาน การไม่เตรียมฝึกอบรม หรือประชุมชี้แจง ทำให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคน ไม่เข้าใจถึงหลักการและแนวคิด จุดเน้น หรือเป้าหมายในการกำหนดโบนัสส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ปรับเปลี่ยนการพิจารณาขึ้นเงินเดือนให้เท่ากันหมดทุกคน โดยไม่มีใครได้ 2 ขั้น หรือพิจารณาประเมินพนักงานข้าง ในระดับดี และไม่ให้ประเมินพนักงานในระดับดีมาก ซึ่งเป็นวิธีคิดเป็นหารยาวโดยเอาจำนวนเงินเป็นตัวตั้ง จำนวนบุคลากรเป็นตัวหาร แล้วแจกจ่ายให้เท่า ๆ กัน ทัวทั้งส่วนราชการ ส่งผลกระทบถึงการบิดเบือนหลักการและเข้าใจผิดใน แนวคิดที่ว่า การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลงาน ผลงานใครมากก็ให้มาก ผลงานใครน้อยก็ให้น้อย

3.3 ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่นในทางกฎหมายตัวแทนรัฐบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบหรือขัดขวาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคหย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ยอมตรวจสอบหรือแนะนำการทำงานของเทศบาล (ชนสวรรค์ เจริญเมือง, 2548 : 123) การไม่เอาจริงและเคร่งครัด กับการประเมินของคณะกรรมการระดับจังหวัด ทำให้คะแนนของการประเมินการปฏิบัติตามมติและตัวชี้วัด เป็นไปในระดับ ดี โดยบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตาม หลักการ แนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จริง เพียงแต่จัดเตรียม และเก็บรวบรวมเอกสาร ให้ครบตามมติชี้วัดก็จะได้คะแนน ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมักจะถือว่า โบนัสเป็นสิทธิที่ต้องได้

3.4 พนักงานเทศบาลโดยส่วนใหญ่ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนต่ำ บางคนเชื่อว่า การเป็นพนักงานเทศบาลเป็นอาชีพที่ไม่มั่นคง ไม่แน่นอน ถ้าหากไม่ยอมตามหรือประจบสอพลอฝ่ายการเมืองก็ไม่อาจเจริญก้าวหน้าได้ง่าย แต่ถ้าประจบสอพลอฝ่ายการเมืองก็จะอาจอยู่ไม่ได้เมื่อเปลี่ยนชุดฝ่ายบริหารเทศบาลใหม่ และบางส่วนของพนักงาน เข้าสู่ตำแหน่งโดยระบบอุปถัมภ์ มีลักษณะเป็นข้าราชการของประเทศ มิใช่ของท้องถิ่น มีการขอโอนย้าย ไปมา เพื่อเลื่อนระดับกันอยู่ตลอดเวลา ทำให้ไม่มีความผูกพันกับท้องถิ่นเท่าที่ควร (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2546 : 106) ประกอบหลักการพิจารณาการจ่ายเงิน โบนัสให้กับพนักงาน ลูกจ้าง และ พนักงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นไม่ชัดเจน ทำให้กลุ่มข้าราชการประจำที่มีอำนาจต่อรองเจรจาผลประโยชน์กับกลุ่มการเมือง โดยจากการสำรวจความคิดเห็นพนักงาน ร้อยละ 57.1 ของกลุ่มตัวอย่างบุคลากรบอกว่ายอมรับได้ที่จะมีการหักเงินโบนัสของตนเอง และมีเพียงร้อยละ 42.9 ของกลุ่มตัวอย่างบุคลากรบอกว่ายอมรับไม่ได้ ซึ่งมากกว่าความเห็นในการยอมรับได้ เนื่องจากบุคลากรของเทศบาลนั้นต้องทำงานใกล้ชิดกับกลุ่มการเมือง ถ้าหากมีการแสดงตนชัดเจนก็อาจจะถูกมองว่าไม่ให้ความร่วมมือ

3.5 การที่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยและประชาชนให้ความสนใจน้อยที่สุดในแง่ของการปฏิรูปองค์กร เนื่องจากถูกมองมาตลอดว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และเทศบาลส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับเขตเมืองที่กำลังเติบโต ประชาชนจึงเข้าใจว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีปัญหา ฝ่ายผู้นำของกระทรวงมหาดไทยเน้นการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยที่รากฐานของสังคมคือ ชนบท ไม่เห็นความสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างเทศบาล แต่ไปเน้นที่สภาพตำบล อบต. และ อบจ. ทั้งที่เมืองแต่ละแห่งกำลังเผชิญปัญหาใหญ่ ที่สำคัญคือเทศบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองมากกว่านี้ และประชาชนก็ถูกจำกัดด้วยปัจจัยอื่น ๆ ทำให้ไม่สนใจในปัญหาการเมืองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ (ชนสวรรค์ เจริญเมือง, 2548 : 126) ประกอบกับ ประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาลและไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น(ชนสวรรค์ เจริญเมือง, 2548 : 124) จากการศึกษาพบว่า จำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่างที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลตำบล มากกว่า 20 ปีมีเพียงร้อยละ 52.1 ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ทราบว่าเทศบาลมีการจ่ายเงินโบนัสและขาดภาคประชาสังคมเข้ามาตรวจสอบและกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

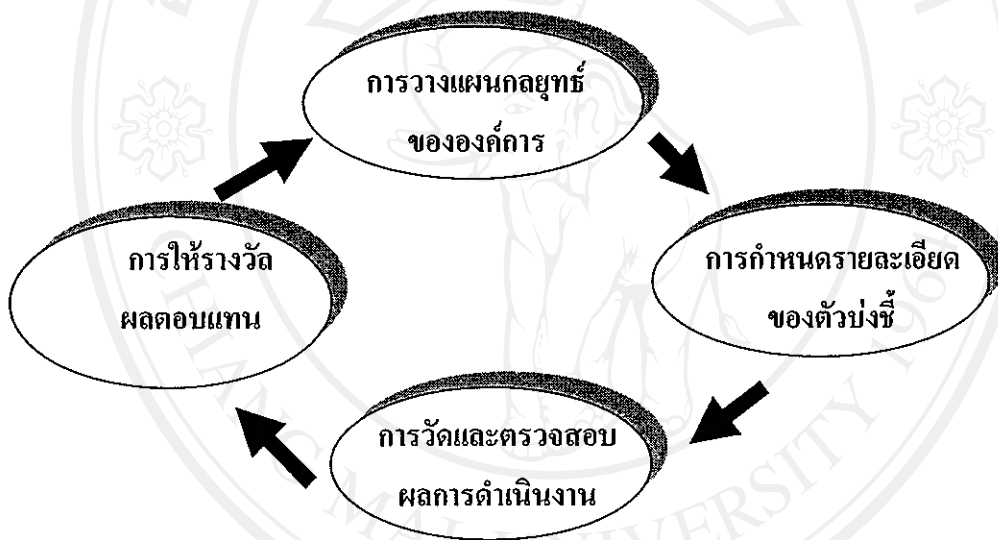
5.2 อภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยโดยมุ่งเน้น หาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) และประสิทธิผลหลังจากจ่ายโบนัส โดยการวัดจากความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ เป็นหลัก

ผลจากการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัย พบว่า หลังจากได้ประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล โดยประชาชนผู้ใช้บริการได้ประเมินเปรียบเทียบการให้บริการสาธารณะหลังจากจ่ายเงินโบนัส ประชาชนเห็นว่าการให้บริการสาธารณะของเทศบาล

อยู่ในระดับปานกลาง เหตุเพราะประชาชนเห็นว่าการให้บริการสาธารณะของเทศบาลก็มีประสิทธิผล แต่การให้บริการสาธารณะของเทศบาลไม่ได้เพิ่มขึ้นหลังจากจ่ายโบนัส

ปัจจัยทางด้านการบริหารงาน ผู้บริหารโดยส่วนใหญ่ของเทศบาลมีแนวคิดเกี่ยวกับองค์การที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยมุ่งให้โครงการ /กิจกรรมการบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด ซึ่งอาจเกิดจากแรงกดดันหลาย ๆ ด้าน เช่น ความคาดหวังจากประชาชนในท้องถิ่นที่เลือกเข้ามาบริหารงาน แต่ส่วนใหญ่ผู้บริหารของเทศบาลยังขาดความเข้าใจถึงตัวแนวคิด และองค์ความรู้ของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management: RBM) อย่างแท้จริง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ที่ประกอบด้วย



แผนภาพ 5.1 กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ เทศบาลจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าจะทำอะไรอย่างไร แต่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) กำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) ถูกคิดและวิเคราะห์ขึ้นมาโดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ที่เพิ่งบรรจุใหม่ บางคนยังไม่ได้เข้ารับการเข้าฝึกอบรมความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง นั้น ๆ ทำให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของเทศบาลเป็นไปตามขั้นตอนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้มีขึ้นเท่านั้น เทศบาลบางแห่งก็ไม่ได้วิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริงขั้นตอนการประชาคมโดยนำความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่มาประกอบการจัดทำแผน บางเทศบาลก็รวบรัดขั้นตอนโดยกระทำแบบลวก ๆ ไม่นำเอา

ความคิดของประชาชนในพื้นที่มาวิเคราะห์ถึงความต้องการอย่างแท้จริง โครงการโดยส่วนใหญ่จึงเป็นการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เท่านั้น เช่น ถนน หนทาง สะพาน อาคารสำนักงาน เป็นต้น โครงการที่เป็นการส่งเสริมอาชีพในชุมชน โดยส่วนใหญ่ก็อุดหนุนให้กับสำนักงานพัฒนาชุมชนในอำเภอนั้นๆ จัดทำโครงการบางโครงการ เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง ได้กำหนดมิติและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานให้เป็นแบบกว้างๆ ฉบับเดียวและใช้ทั่วกันทั้ง 3 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น คือ อบจ. อบต. เทศบาล (นคร เมือง ตำบล) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่การดำเนินงานตามโครงการ ออกมาเป็นตัวเลขที่สามารถวัดได้ สามารถนำผลการดำเนินงานมาเปรียบเทียบกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าถือเป็นมิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวัดผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปจะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3 ด้าน อันได้แก่ ความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) จะเห็นได้ว่าตัวชี้วัดและมิติการประเมิน เป็นตัวชี้วัดที่ดี และเป็นการตั้งเป้าหมายในการบริหารงานที่ดี แต่การนำมาปรับใช้โดยผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้าใจแนวคิด องค์ความรู้ ทำให้การนำมาปรับใช้ไม่บรรลุผล

ขั้นตอนที่ 3 การวัดและตรวจสอบผลการดำเนินงานโดยคณะกรรมการโดยจังหวัด แต่งตั้งขึ้น ได้ทำการตรวจสอบแบบผ่านๆ ไม่ดำเนินการตรวจสอบอย่างจริงจัง เครื่องครัด ทำให้บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยมีเอกสารหลักฐานหรือจัดทำเพิ่มขึ้นเพื่อเฉพาะของการเป็นหลักฐานในการตรวจประเมินเท่านั้น การกระทำการโครงการที่เป็นการ บูรณาการและร่วมมือร่วมใจ จึงมิได้เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของแนวคิด และหลักการ

การตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการของเทศบาลโดยภาคประชาชนเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารจากเทศบาลน้อย โดยประชาชนในท้องถิ่นไม่ทราบว่าเทศบาลได้มีการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในท้องถิ่น และกำหนดโบนัสให้กับพนักงาน

ขั้นตอนที่ 4 การให้รางวัลตอบแทน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้วางหลักเกณฑ์การจ่ายโดยอิงการพิจารณาความดีความชอบประจำปี โดยให้ลดหลั่นกันตามผลการพิจารณาความดีความชอบ ทั้งนี้การพิจารณาความดีความชอบในระบบราชการก็ถือว่าเป็นจุดบกพร่องของระบบราชการในระบบอุปถัมภ์ โดยการพิจารณาแบบไทยๆ มักเป็นความลับ ไม่มีหลักประกันถึงความ เป็นธรรม ผลการประเมินไม่ได้บ่งบอกถึงความสามารถหรือสมรรถนะที่แท้จริง นอกจากนั้นยังมีวัฒนธรรมเรื่องผู้ใหญ่ ผู้น้อยที่ตามมาใช้ในเรื่องหน้าที่การงาน จนกระทั่งกลายเป็นการเล่นพรรค

เล่นพวก ผู้ที่ติดตามรับใช้ใกล้ชิดมักได้ 2 ชั้น ส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจผู้ที่ตั้งใจทำงานก็ค่อยๆ ถูกลิ้นให้เฉื่อยชา ทำให้ยังไม่เห็นผลกระทบที่ชัดเจน

เมื่อวิเคราะห์ตามขั้นตอนกระบวนการทั้ง 4 ขั้นตอนแล้ว การนำเทคนิคการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Resule Besed Management: RBM) มาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ประสบผลสำเร็จ โดยยังไม่เกิดผลกระทบกับเป้าหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ อันได้แก่ ความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) โดยมีปัจจัยที่ทำให้การนำหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Resule Besed Management: RBM) มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ประสบผลสำเร็จ มีดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงตัวแนวคิดและองค์ความรู้ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Resule Besed Management: RBM) อย่างแท้จริง จึงทำให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) แต่ไม่ได้นำโบนัสมาเชื่อมโยงกับการกำหนดทิศทางการบริหาร การกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนา การพัฒนาบุคลากร การให้ทุน ให้โทษ การได้มา การรักษาไว้ และการใช้ประโยชน์ ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2. การจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำตามรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัด ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานกลางได้กำหนดหลักเกณฑ์เท่านั้น โดยบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำเอกสารให้ครบถ้วนตรงตามมิติตัวชี้วัดที่กำหนด ซึ่งข้อมูลผลการปฏิบัติงานบางอย่าง ไม่ได้สะท้อนผลงานอย่างแท้จริงและคณะกรรมการในส่วนภูมิภาค ก็ไม่เข้มงวดและจริงจังกับข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่ท้องถิ่นได้จัดทำและเสนอให้ตรวจเท่าใดนัก รวมทั้งมิติและตัวชี้วัดต้องมีการพัฒนาให้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งความสำเร็จในการจัดทำระบบข้อมูลที่ใช้ประโยชน์ได้ ก็ขึ้นอยู่กับการจัดทำข้อมูลที่สะท้อนผลงานจริงด้วย

3. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฝ่ายประจำ) ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้เรื่องการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน และการใช้ข้อมูลจากผลการปฏิบัติงานมาใช้เพื่อตัดสินใจในการทำงานประจำวัน โดยรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน

ดังนั้นการนำหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Resule Besed Management: RBM) มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารทุกระดับ และบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรมีความรู้ความเข้าใจถึงตัวแนวคิดและองค์ความรู้ในหลักการอย่างแท้จริงโดยนำมาประยุกต์เข้ากับบริบทขององค์กร สังคมวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การประยุกต์แนวคิด

ใหม่ ๆ ในทางปฏิบัติเกิดความเหมาะสม สามารถใช้งานได้จริง และทำให้เงินงบประมาณของท้องถิ่นเกิดผลกระทบ (Impacts) และไม่ทำให้คุณค่าพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐเสียไป ซึ่งคุณค่าในการบริหารงานภาครัฐอยู่ที่การสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการสรุปผลการศึกษาศึกษาและการอภิปรายผลการศึกษา ปัจจัยความสำเร็จที่ทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เทศบาลนำมาใช้เป็นหลักแนวคิดในการนำเอาระบบเงินรางวัลประจำปีเข้ามาใช้ คือ ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ คือ สนับสนุนการจัดทำระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลผลการวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้การนำหลักแนวคิดการบริหารงานสมัยใหม่มาใช้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การประยุกต์ใช้แนวคิดหรือเทคนิคทางการบริหารสมัยใหม่ ควรฝึกอบรมผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องให้รับทราบและเข้าใจถึงหลักการ แนวคิด องค์ความรู้ อย่างแท้จริง ทั้งนี้แนวคิดการบริหารจัดการบางอย่าง พัฒนาขึ้นจากหลักการพื้นฐาน และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เพื่อให้ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องจะสามารถประยุกต์ใช้แนวคิดใหม่ ๆ ให้สอดคล้องบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเหมาะสม

2. ควรมีการเสริมสร้างทักษะและปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริหารของหน่วยงานให้มุ่งเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชน มุ่งเน้นการทำงานในเชิงรุกที่ทันต่อเหตุการณ์ตลอดเวลาให้ความสำคัญกับการบริหารอย่างมืออาชีพ ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

3. มิติและตัวชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ของการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 3.1 ควรมีการพัฒนาหลักเกณฑ์ วิธีการ และตัวชี้วัดให้เป็นระบบชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัดของเทศบาลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก ควรแตกต่างกัน ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลก็แตกต่างกัน ตัวชี้วัดเรื่อง ความประหยัด ความคุ้มค่า ตัวชี้วัดการควบคุมภายในควรต้องมีการปรับปรุงให้มีตัวชี้วัดที่รัดกุมมากยิ่งขึ้น

3.2 หลักเกณฑ์พิจารณาจ่ายเงินโบนัส ควรลดหลั่นกันตามผลการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงทั้งนี้ตามหลักแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นผู้ที่มีผลสัมฤทธิ์สูงย่อมได้รับสูงกว่าผู้ที่มีผลสัมฤทธิ์น้อย และให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจน

3.3 ควรให้ความสำคัญในการประชุมชี้แจงภายในหน่วยงานและสื่อสารให้พนักงาน ลูกจ้าง ทุกคนได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และการจัดทำโครงการ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายที่จะทำร่วมกัน เพราะการบริการประชาชนที่จะให้ประชาชนพึงพอใจในการให้บริการที่มีสถาบันการศึกษาเข้ามาตรวจสอบนั้น ต้องอาศัยพลังร่วม(Synergy) ของบุคลากร (Term Works) ทั้งหมดร่วมกัน

3.4 การสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนโดยสถาบันหรือหน่วยงานกลางเข้ามาตรวจสอบโดยประเมิน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โดยมีน้ำหนักคะแนน 7 คะแนน การกำหนดมิติละตัวชี้วัดควรจะนำเกณฑ์คะแนนที่ได้รับมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนเท่าของโบนัสโดยควรให้น้ำหนักการสำรวจความพึงพอใจจากประชาชนเกี่ยวกับการบริการโดยให้จัดอันดับ ฝ่าย หรือแผนกที่ให้บริการ รวมทั้งเสนอข้อคิดเห็นอันเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริการ และหน่วยงานกลาง ควรพยายามสร้างระบบประเมินที่เปิดโอกาสให้ลูกค้าหรือประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมิน ให้เพิ่มขึ้น

4. ส่งเสริมให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการแบบเปิด ยึดหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก พิจารณาการประเมินผลบนหลักของความยุติธรรม โปร่งใส แล้วนำมาเชื่อมโยงกับการให้รางวัลสูงใจ ซึ่งการประเมินจะช่วยให้ทราบจุดอ่อน จุดแข็งในการปฏิบัติงาน และนำข้อมูลมาใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงาน การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดควรจัดอันดับให้แต่ละเทศบาล พร้อมทั้งรายงานและเผยแพร่ เพื่อให้แต่ละเทศบาลมีการเทียบงาน (Benchmarking) โดยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรให้คำแนะนำในการจัดทำโครงการไปด้วย เมื่อเทศบาลไหนที่มีการริเริ่มโครงการ / กิจกรรมก็ควรจัดอันดับให้เป็น เทศบาลดีเด่น (Best Practices)

5. การประเมินผลของคณะกรรมการจังหวัด ควรดำเนินการตรวจสอบตามมิติและตัวชี้วัดอย่างจริงจังมากขึ้น และควรส่งเสริมให้เทศบาลมีการทำงานที่มีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างเทศบาล(Net work) โดยให้เทศบาลนำเสนอผลงานตามมิติและตัวชี้วัดพร้อมกันทั้งหมดทุกเทศบาลในจังหวัดเพื่อให้เทศบาลอื่น ๆ ได้ศึกษาโครงการของแต่ละเทศบาล ตามมิติตัวชี้วัดไปพร้อม ๆ กัน เพื่อที่เทศบาลอื่น ๆ จะได้เรียนรู้การจัดทำ การดำเนินโครงการ โครงการไหนที่

ประสบผลสำเร็จที่เทศบาลอื่น เห็นว่าเป็นประโยชน์กับท้องถิ่นก็อาจนำไปเป็น โครงการของตนเองบ้าง ซึ่งเป็นเรียนรู้ความสำเร็จของเครือข่าย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เมื่อเกิดปัญหาในการจัดทำโครงการ ก็สามารถสอบถามมายังเทศบาลที่เคยทำโครงการนั้นเพื่อแก้ปัญหา โดยส่งเสริมให้ใช้หลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (Subsidiary) องค์กรใดเจริญกว่าก็คอยช่วยเหลือเกื้อกูลองค์กรที่อ่อนแอกว่า

6. เนื่องจากพนักงานส่วนท้องถิ่นนับเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพได้มาตรฐาน เพื่อให้ได้กำลังคนที่เหมาะสมกับงาน มีพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพเพื่อสร้างผลงานที่มีคุณภาพอันส่งผลต่อการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ควรยกระดับสมรรถนะการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ การสรรหาทรัพยากรมนุษย์, การให้รางวัล, การพัฒนา, การชำระรักษาและป้องกัน, การบรรจุแต่งตั้ง, การให้พ้นจากราชการ, การย้าย, การเลื่อนตำแหน่งและการลงโทษ และใช้การให้เงินรางวัลโบนัสที่ได้มากเป็น โอกาสในการดึงผู้มีความรู้สามารถ เข้ามาพัฒนาท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรเพิ่มจำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง แล้วสุ่มวิจัยซ้ำอีกครั้ง เพื่อวัดความคงที่ของระดับประสิทธิผลและตัวแปรเพื่อยืนยันผลการวิจัย