มิติการประเมินประสิทธิผลองค์การบริหารส่วนตำบล

DIMENSIONS FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

เรียวฤดี รันศรี[1]
Ryorudee Ransri[1]

บทคัดย่อ

องค์การบริหารส่วนตำบลได้วิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการบริการสาธารณะ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันได้มีการนำแนวคิดในเรื่องของ balanced scorecard (BSC) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่ 1) ประสิทธิผลตามพันธกิจ 2) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 3) คุณภาพการให้บริการ 4) การพัฒนาองค์กร

คำสำคัญ : การประเมิน, ประสิทธิผล, องค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

The sub–district administrative organizations have evolved continuously from the past to the present. That is to say, the Tambon Council and Sub–district Administrative Organization Act, B.E. 2537 and the amendments from then to the present allow the sub–district organizations to become a legal/juristic persons who are able to act as the single entity. Under an enforcement of the laws, this Act bestows the authorities upon the Sub–district Administrative Organizations to develop their jurisdictions in terms of economy, society, culture, and public services. Currently, the concept of Balanced Scorecard (BSC) has been applied to assess the efficiency and effectiveness of the sub–district administrative organization's performance. According to the concept of Balanced Scorecard, 4 dimensions are included in the evaluation framework, namely 1) the effectiveness of the missions, 2) the efficiency of the performances, 3) the quality of service, and 4) the organizational development.

Keywords: Assessment, Effectiveness, Sub–district administrative organization

[1]สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

[1]Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University
อีเมล์: Reawraodee.reaw@hotmail.com

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบันโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กร ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ โดยจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง กำหนดรูปแบบสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในมาตรา 284 ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและออกเสียงลงคะแนนโดยลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2557, หน้า 6)

องค์การบริหารส่วนตำบลนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีขนาดเล็กและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในมาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบล อาจตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (รัตน์ติกรณ์ จีนบุตร, 2552, หน้า 7) องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ที่มาของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิมมาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อให้เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยในปัจจุบัน มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น (ชวลิต สละ, 2556, หน้า 135)

การให้บริการประชาชนในระบบราชการถือเป็นกลไกของรัฐที่นำมาปฏิบัติโดยการแปรมาจากนโยบายที่ฝ่ายบริหารระดับสูงได้กำหนดไปสู่ประชาชน การบริการประชาชนเป็นภารกิจหลักของข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยยึดหลักที่ว่า ประชาชนทุกคนพึงได้รับการบริการขั้นพื้นฐานจากภาครัฐโดยเท่าเทียม เสมอภาคและทั่วถึง สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครองตลอดจนสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันสูง ทำให้ประชาชนมีความต้องการการบริการของภาครัฐและเอกชนที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ จัดได้ว่าเป็นเรื่องหรือแนวคิดใหม่ที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามกรอบและบริบทของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของไทย โดยเฉพาะเมื่อได้มีการรื้อปรับระบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2545 อันเป็นผลมาจากทั้งนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น และข้อกำหนดจากบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงส่วนราชการ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น ประกอบกับการนำแนวคิดของการบริหารงานราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) ได้ทำให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ มุ่งกำหนดเป้าประสงค์หลักเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Core Objective) ในการจัดบริการประชาชนทุกระดับเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการพัฒนาระบบราชการในเชิงการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นความมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (นิดา โฆวงศ์ประเสริฐ, 2556, หน้า 1)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ยังได้กำหนดเรื่องคุณภาพการให้บริการเป็นมิติหนึ่งใน 4 มิติของกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งส่วนราชการจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานในรูปของการประเมินตนเอง (Self Assessment Report-SAR) และการรายงานผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี (Annual Performance Agreement Report) โดยกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งส่วนราชการจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานในรูปของการประเมินตนเอง และการรายงานผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี เป็นหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและส่วนราชการได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการใน 4 มิติ ประกอบด้วย มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ มิติที่ 2 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มิติที่ 3 ด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 393)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามิติการประเมินประสิทธิผลการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาวรรกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 กำหนดไว้ว่า สภาตำบลได้ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้ของสภาตำบล ที่ได้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย โดยในมาตรา 41 กำหนดไว้ว่า สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 40 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล ให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล และในมาตรา 43 กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ชวลิต สละ, 2556)

องค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐาน และตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย ในประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้เป็นจำนวนมากที่สุด เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ความจริงแล้ว ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีหน่วยงานปกครองในรูปแบบตำบลนี้มาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว ครั้นถึง พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจาอยู่หัว จึงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ซึ่งกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านขึ้นในแต่ละตำบลและหมู่บ้าน เพื่อให้ทำหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ป้องกันโจรผู้ร้าย และตัดสินเรื่องทะเลาะวิวาทเล็กน้อย จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บานของไทยครั้นถึง พ.ศ. 2457 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับเดิม และประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 เป็นการกำหนดสถานะของตำบลและหมู่บ้านให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ครั้นถึง พ.ศ. 2486 ก็ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบล 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญไว้ให้เป็นหลักฐาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการที่ปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

เมื่อ พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เพื่อจัดระเบียบการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยการบริหารงานระดับตำบลก็กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล กล่าว คือ ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนันท้องที่ แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบล 1 คน ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งคัดเลือกโดยนายอำเภอ ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งที่ทำการอยู่ในตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล ในส่วนสภาตำบลนั้นเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น โดยสภาตำบลทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล โดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินงานในตำบล สำหรับสมาชิกสภาตำบล

ประกอบด้วยผู้แทนจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน หรือจากการคัดเลือกของนายอำเภอโดยการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการตำบล ประธานสภาตำบล คือนายอำเภอท้องที่หรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย ส่วนรองประธานสภามาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภา และให้สมาชิกเลือกครูประชาบาล หรือราษฎรที่มีคุณสมบัติเพียงพอ จำนวน 1 คน ขึ้นทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาตำบล

ต่อมา ในปีเดียวกันนี้เองได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ออกมาใช้ โดยให้มีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2500 กำหนดให้ตำบลที่มีความเจริญพอสมควร แต่ไม่เจริญเพียงพอที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้ก็ให้จัดตั้งสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้การปกครองส่วนตำบลเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองตนเองของประชาชนในระดับตำบลที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาลต่าง ๆ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเอง มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการของตำบลได้อย่างอิสระ แต่ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

(1) เป็นตำบลที่มีเนื้อที่หรือรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป

(2) มีพื้นที่ตั้งแต่ 50 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

(3) เฉลี่ยความหนาแน่นของพลเมือง ตั้งแต่ 100 คนต่อตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

ส่วนวิธีการจัดตั้งนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลจำนวนไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอ การจัดตั้งก็ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ดีองค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้กฎหมายฉบับใหม่นี้มีองค์ประกอบ คือ

(ก) สภาตำบล มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทเลือกตั้งที่ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมาหมู่บ้านละ 1 คน มีวาระ 5 ปี และสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล

(ข) คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลทุกคน และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินกิจการส่วนตำบล

ครั้นถึง พ.ศ. 2537 ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและสังคมในเขตชนบทของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว มีตำบลจำนวนหนึ่งที่เจริญก้าวหน้ากว่าเดิมมาก ประกอบกับมีกระแสความต้องการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยกำหนดให้แต่ละตำบลมีองค์กรบริการ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า สภาตำบลแต่ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแม้จะเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่หากเมื่อใดที่สภาตำบลมีความพร้อมที่จะบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเองตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

สาเหตุที่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะทางกฎหมายแตกต่างกัน เนื่องจากมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่แตกต่างกันดังนี้ (ชวลิต สละ, 2556)

1) สภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบล 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบล แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุก

หมู่บ้านในตำบล และสมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรเลือกตัวแทนในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายอำเภอจะเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานสภาตำบล 1 คน จากสมาชิกสภาตำบล ตามมติของสภาตำบล และแต่งตั้งเลขานุการสภาตำบล 1 คน จากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบล หรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามมติของสภาตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

(ก) พัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณของตนเอง

(ข) เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล

(ค) ทำหรือจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร

(ง) จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(จ) การให้มีและรักษาทางระบายน้ำ

(ฉ) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(ช) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(ซ) การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร

(ฌ) การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2) องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแตกต่างจากสภาตำบล เพราะมีฐานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลด้วย การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลักเกณฑ์ คือ ตำบลนั้นต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กระทรวง มหาดไทยกำหนดและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาจะเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นประธานสภา 1 คน รองประธานสภา 1 คน และเลขานุการสภา 1 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) คณะกรรมบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีทั้งหมด 7 คน ประกอบด้วย กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่งในช่วง 4 ปีแรกของการจัดตั้ง ที่เหลือมาจากการเลือกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

(3) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(ก) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(ข) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(ค) การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(ง) การป้องกันโรคและบรรเทาสาธารณภัย

(จ) การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(ฉ) การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(ช) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(ซ) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(ฌ) การปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

ใน พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังมีสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารจำนวนหนึ่งมาเป็นโดยตำแหน่ง ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขเพื่อให้สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และคณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา อย่างไรก็ตามยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2546 เป็นผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ที่มาของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จากเดิมมาจากมติขององค์การบริหารบริหารส่วนตำบล แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยในปัจจุบันมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสิ้น

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้วิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการบริการสาธารณะ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักการประเมินประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมี 3 ประเภท คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษมี 2 ประเภท คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษแต่ละรูปแบบมีลักษณะการปกครองที่แตกต่างกัน

ประสิทธิผล (effectiveness) เป็นเครื่องมือหรือตัวบ่งชี้ในการตัดสินว่าการบริหารของหน่วยงานหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง สามารถดำเนินงานจนบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลที่ได้รับและผลสำเร็จของงานมีความเกี่ยวพันกับผลงานที่องค์การพึงประสงค์

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีในเรื่องประสิทธิผลขององค์กรของภาครัฐทั้งในงานวิจัยของไทยและงานวิชาการของต่างประเทศนั้นประเทศไทยโดยสำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดในเรื่องของ balanced scorecard (BSC) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการฉะนั้นในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งประเทศไทย จึงนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้

ว่าปัจจุบัน ฉะนั้นผู้เขียนจึงสังเคราะห์นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการประเมินประสิทธิผลองค์การขององค์กรปกครองท้องถิ่น

บาลานส์สกอร์การ์ด (balanced scorecard) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า BSC คือ การประเมินผลองค์การแบบสมดุลเป็นแนวคิดด้านการจัดการที่องค์การธุรกิจในประเทศไทยตลอดจนองค์การทำงานราชการของไทยได้นำมาประยุกต์ในการประเมินผลงานและกำลังแพร่หลายขึ้นในวงกว้าง ในประเทศไทย บาลานส์สกอร์การ์ด ยังไม่มีศัพท์บัญญัติที่ชัดเจน แต่ได้มีนักวิชาการและผู้รู้หลายท่านได้ตั้งชื่อเป็นภาษาไทยแตกต่างกัน เช่น การประเมินผลเชิงดุลยภาพ การประเมินองค์กรแบบสมดุล การวัดผลแบบสมดุล ลิขิตสมดุล ลิขิตดัชนี ดุลดัชนีสมดุลกระดานคะแนน หรือการกำหนดผลสำเร็จอย่างสมดุลรอบด้าน โดยมีนักวิชาการได้ให้ความหมาย สรุปได้ดังนี้

บัณฑูร ล่ำซ่ำ (2550) ประธานเจ้าหน้าที่บริหารธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ให้คำจำกัดความว่า บาลานส์สกอร์การ์ด คือ “เครื่องมือการบริหารจัดการในเชิงสมดุล”

Kaplan และ Norton (2000) กล่าวถึง บาลาส์สกอร์การ์ด ว่า เป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่องค์กรสามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic implementation) โดยอาศัยการวัดหรือประเมิน (Measurement) ที่จะช่วยให้องค์กรเกิดความสอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำเร็จขององค์กร (Alignment and focused)

ผู้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีนี้ คือ Robert S. Kaplan จาก Harvard Business School และ David P. Norton จาก Norton and Company เป็นผู้นำเทคนิค balanced scorecard (BSC) มาใช้เป็นครั้งแรกปี ค.ศ. 1992 เพื่อใช้ในการวัดสัมฤทธิผลขององค์กรภาคธุรกิจโดยได้เพิ่มมิติทางด้านลูกค้า ด้านกระบวนการบริหารภายในองค์การ และด้านการเรียนรู้มาช่วยในการวิเคราะห์ ซึ่งถือเป็นการวิเคราะห์แนวทางใหม่ที่ใช้แผนกลยุทธ์ระยะยาวรวมกับแผนกิจกรรมระยะสั้นในกรอบของระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management system) และเทคนิค BSC ยังใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า (time value of money) โดยการประเมินผลที่อาศัยตัวชี้วัดในลักษณะองค์รวมนอกเหนือไปจากตัวชี้วัดทางด้านการเงินอย่างเดียว (พสุ เดชะรินทร์, 2557, หน้า 20) การวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นลักษณะผสมผสานของตัวชี้วัดการปฏิบัติการ (performance indicators) 4 มิติ ประกอบด้วย ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และเติบโต ดังนี้ (สมคิด บางโม, 2558, หน้า 276)

1. ด้านการเงิน (financial perspective) ได้แก่ ความสามารถในการทำกำไร การเติบโตยอดขายและผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้นมูลค่าหุ้นเงินปันผล

2. ด้านลูกค้า (customer perspective) ได้แก่ การตอบสนอง (ความรวดเร็วและความถูกต้อง) การให้บริการ (คุณภาพของการบริการ) ราคาความคุ้มค่าในการใช้บริการ

3. ด้านกระบวนการภายใน (internal process perspective) ได้แก่ เวลาในกระบวนการการใช้เวลาในแต่ละขั้นตอนการดำเนินกิจกรรม) คุณภาพในกระบวนการคุณภาพของงานในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน และผลิตภาพในกระบวนการทักษะแรงจูงใจผลผลิตต่อคน

4. ด้านการเรียนรู้และเติบโต (learning and growth perspective) ได้แก่ การค้นคว้าทดลองการผลิต และบริการชนิดใหม่ การเรียนรู้อย่างต่อเนื่องการศึกษาหาวิธีปรับปรุงระบบงานการรักษาทุนทางปัญญา (การใช้ทักษะการมีส่วนร่วมของบุคลากรการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างบุคลากร) ซึ่งด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และเติบโตเป็นปัจจัยต้น ในขณะที่ด้านการเงินและด้านลูกค้าเป็นปัจจัยตามแนวทางการประเมินและการกำหนดกลยุทธ์แบบ BSC นี้ได้มีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย

ในภาคธุรกิจ ขณะนี้ภาครัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำเทคนิค BSC มาประยุกต์ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยราชการทั้งประเทศอีกด้วย ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำแนวคิดของ BSC มาประยุกต์ในการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ปรับมิติ 4 มิติให้เหมาะสมกับงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ได้แก่ ปรับด้านการเงินเป็นพันธกิจด้านลูกค้าเป็นกลุ่มเป้าหมาย ด้านกระบวนการภายในเป็นการบริหารจัดการและด้านการเรียนรู้และเติบโตเป็นการเรียนรู้ และพัฒนาการวิจัยครั้งนี้ได้ผู้วิจัยศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 โดยประยุกต์แนวคิด Balanced scorecard แต่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ โดยจะศึกษาใน 4 มิติ คือ ด้านพันธกิจด้านกลุ่มเป้าหมาย ด้านการบริหารจัดการ และด้านการเรียนรู้และพัฒนา ทั้งนี้ในแต่ละมิติจะได้นำหลักการของธรรมาภิบาลภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลยุทธ์ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง balanced scorecard ในการประเมินผลการปฏิบัติงานการประเมินผลองค์กรไม่สามารถใช้แต่ตัวชี้วัดทางด้านการเงินได้เพียงอย่างเดียว ผู้บริหารต้องพิจารณามุมมองอื่น ๆ ประกอบด้วย ซึ่งประเด็นนี้ คือ จุดเริ่มต้นหรือที่มาของ BSC ที่ Kaplan กับ Norton พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลองค์กร โดยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงมุมมองทั้ง 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (financial perspective) มุมมองด้านลูกค้า (customer perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal process perspective) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (learning and growth perspective) โดยภายในแต่ละมุมมองประกอบด้วย 1. วัตถุประสงค์ (objective) 2. ตัวชี้วัด (measures หรือ performance indicators) 3. เป้าหมาย (target) 4. ความคิดริเริ่ม หรือสิ่งที่จะทำ (initiatives)

สำหรับประเทศไทย ได้นำแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งอาศัยแนวคิดการจัดการภาคเอกชนสมัยใหม่มาเป็นแนวทางในการบริหารราชการโดยกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546–2550) โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่ 1 เรื่องการปรับเปลี่ยนกระบวนและวิธีการทำงาน มาตรการที่กำหนดไว้อย่างหนึ่ง คือให้มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยต้องมีการเจรจาตกลงว่าด้วยผลงานประจำปีมีการติดตามประเมินผลงานทุกสิ้นปี เพื่อให้สอดรับกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปี นอกจากนี้ได้จัดให้มีองค์การ เพื่อพัฒนาระบบราชการขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 71/9 โดยกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน ซึ่ง คือการนำแนวคิด Balanced Scorecard มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการนั่นเอง (เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์, 2550, หน้า 2)

โดยในส่วนขององค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้มีการนำแนวคิด balanced scorecard มาใช้ในองค์การ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2547 ที่เห็นชอบในหลักการกำหนดระบบการประเมินผลองค์การมหาชน เพื่อพิสูจน์ถึงความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงาน โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นผู้ประเมินผลงานขององค์การมหาชนตามคำรับรองการปฏิบัติงานและรายงานต่อคณะรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2553, หน้า 1)

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ดำเนินการประเมินผลองค์การมหาชนเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นปีแรก กระบวนการประเมินผลเริ่มด้วยการกำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและปฏิทินการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หลังจากนั้นเป็นการเจรจาความเหมาะสมของตัวชี้วัด น้ำหนัก ค่าเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ ระหว่างคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล และผู้แทนคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2553, หน้า 1) รวมทั้ง ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนดังกล่าว เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2553, หน้า 1)

ทั้งนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดกรอบการประเมินผล ให้อยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ประกอบด้วย มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และ มิติที่ 4 ด้านการกำกับดูแลกิจการและการพัฒนาองค์การ พิจารณาจากบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและการพัฒนาตนเองของคณะกรรมการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2553, หน้า 9–10)

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำ BSC มาใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินการหลักขององค์กรในการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กร จากทุกมุมมองอย่างครบถ้วน ทั้ง 4 มุมมอง คือ มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในองค์กรมุมมองด้านองค์ประกอบภายในองค์กรมุมมองด้านนวัตกรรมและมุมมองด้านการเงิน ซึ่งตามปกติหน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กรโดยมุ่งเน้นที่กระบวนการทำงานและตัวหน่วยงานมากกว่าปัจจัยภายนอก เช่น ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์และให้ความสำคัญกับเรื่องการเงินเฉพาะเวลาเสนอของบประมาณประจำปีเท่านั้นมุมมองของ BSC ไม่จำเป็นต้องมี 4 ด้านเสมอไป องค์กรที่นำเทคนิค BSC มาใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานสามารถปรับมุมมองให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความเหมาะสมโดยมุมมองที่กำหนดขึ้นควรเอื้ออำนวยให้องค์กรสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ทุกกลุ่มตัวแบบประยุกต์ของ BSC ที่ปรับใช้กับส่วนราชการไทยโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยนำมาปรับใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร

1.แนวทางการนำ balanced scorecard มาใช้ให้เกิดผลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการนำ BSC ไปใช้ให้เกิดผลสำเร็จนั้นมีปัจจัยหลาย ๆ อย่างเข้ามาเกี่ยวข้องและขั้นตอนที่จะส่งผลสำเร็จหรือไม่นั้นอยู่ในขั้นของการนำ BSC ไปใช้มากกว่าการออกแบบแต่การนำ BSC ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จนั้นไม่ได้มีกฎเกณฑ์ตายตัว ซึ่งจะสามารถสรุปปัจจัยที่จะนำ BSC ไปใช้ให้เกิดผลได้ดังนี้

1.1 ผู้บริหารระดับสูงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการนำ BSC มาใช้ให้เกิดผลสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในหลักการของ BSC และมีทัศนคติที่ดีในการนำ BSC มาใช้ อีกทั้งต้องให้การสนับสนุนและเป็นเจ้าภาพในการนำ BSC มาใช้ในองค์กรโดยไม่ควรจะมอบหมายให้ผู้บริหารระดับรองเป็นเจ้าภาพแทน

1.2 การบริหารการเปลี่ยนแปลงการนำ BSC มาใช้ให้เกิดผลจะต้องนำแนวคิดในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงเข้ามาใช้ร่วมด้วย เนื่องจากการนำ BSC มาใช้นั้นจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์กร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ควรพิจารณา ได้แก่ มุ่งเน้นการสื่อสารภายในและไม่ควรทำที่เดียวทั้งองค์กร รวมทั้งจะต้องมีการสร้างทัศนคติที่ดีให้กับพนักงานด้วย

2. การนำ BSC มาใช้ต้องเน้นที่ความเร็ว เรียบง่ายต่อเนื่องและใช้เป็นประจำโดยความเร็ว คือ ความเร็วในการพัฒนาและนำเอา BSC ไปใช้ การพัฒนาจึงมุ่งเน้นถึงการพัฒนามากกว่าความสมบูรณ์ เนื่องจาก BSC จะไม่มีวันสมบูรณ์ได้จนกว่าได้มีการใช้ความเรียบง่าย คือ ความเรียบง่ายในด้านหลักการแนวคิดที่ชัดเจนและตรงไปตรงมาความต่อเนื่อง คือ การนำ BSC มาใช้ไม่ใช่โครงการที่จะทำได้ไม่สำเร็จภายในเวลาไม่กี่เดือนหรือปี แต่การที่จะใช้ BSC จนประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องมีความต่อเนื่อง ทั้งมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ส่วนการใช้เป็นประจำหมายความว่าต้องนำ BSC มาใช้ผสมผสานกับการบริหารงานประจำวันไม่ว่าจะจัดให้มีการประชุมตาม BSC หรือทำให้ผลการดำเนินงานตาม BSC เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนอยู่ตลอดเวลา

3. การผูกพันของ BSC กับสิ่งที่จูงใจบุคลากรถือเป็นประเด็นที่ยังถกเถียงกันอยู่ซึ่งการผูกกับสิ่งจูงใจนั้น หมายถึง ถ้าทำได้ตามเป้าหมายจะได้รับรางวัล แต่ถ้าไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้จะไม่เกิดอะไรขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ยังจำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

4. BSC ถือเป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์ ดังนั้นถ้าจะนำมาใช้ให้เกิดผลที่สุด ควรจะนำมาใช้ในด้านของกลยุทธ์เป็นหลัก ไม่ใช่เพียงแค่การประเมินผลให้ครบทั้ง 5 ด้าน เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกำหนดตัวชี้วัด (key performance indicators) เนื่องจากตัวชี้วัดที่อยู่ใน BSC นั้นควรจะเป็นตัวชี้วัดเชิงกลยุทธ์ (strategic measures) มากกว่าตัวชี้วัดที่เป็นตัวชี้วัดในการเตือนภัย (safety measures) ก่อนที่เราจะเริ่มทำ BSC องค์กรอาจจะมีตัวชี้วัดอยู่แล้วเป็นร้อย ๆ ตัวแต่การทำ BSC ไม่ใช่การนำเอาตัวชี้วัดในเชิงกลยุทธ์เป็นหลัก นั่น คือ ถ้าผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดดีขึ้นย่อมทำให้องค์การดีขึ้นตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ส่วนตัวชี้วัดในการเตือนภัยนั้นจะเป็นตัวชี้วัดในการเตือนภัยมากกว่าผลการดำเนินงานนั้นสูงกว่าหรือต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

มิติการประเมินประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการ

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในหมวดผลลัพธ์การดำเนินการตามหมวด 7 เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการ และแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่าง ๆ โดยอาศัยหลักการประเมินผลของ balanced scorecard เพื่อให้สอดรับกับระบบการประเมินผลที่ส่วนราชการได้ดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2551, หน้า 150)

มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจนั้น เป็นการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายผลผลิตของส่วนราชการ เป็นต้น เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุผลความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของแผนปฏิบัติงาน และมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ภาพรวมทั้งหมดขององค์กร

รวมทั้งความท้าทายและโอกาสในการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยการแสดงผลตัวชี้วัดความก้าวหน้า การปรับปรุงและประเมินผลการดำเนินงานในปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมาย แนวโน้มผลการดำเนินการ และผลการดำเนินการเปรียบเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน

มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านคุณภาพการให้บริการ เป็นการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการ เช่น ความสำเร็จในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบริการ ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์การดำเนินการ โดยการแสดงผลตัวชี้วัดความก้าวหน้าการปรับปรุงและประเมินผลการดำเนินงานด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรทำให้ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพึงพอใจ และทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี

มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ เป็นการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ของการดำเนินการด้านการปฏิบัติการที่สำคัญขององค์กร เพื่อให้องค์กรบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบงานและกระบวนการทำงาน

มิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านการพัฒนาองค์กร เป็นการแสดงความสามารถในการเตรียมความพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตรากำลังหรือการจัดสรรอัตรากำลังให้ทำงานคุ้มค่า การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาตไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับการปฏิบัติงาน เป็นต้น เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ที่สำคัญขององค์กร ในเรื่องการนำองค์กรและธรรมาภิบาลการบรรลุแผนเชิงกลยุทธ์ และความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อรักษาสถานภาพทางการเงินที่ดี การเป็นองค์กรที่มีจริยธรรม รวมทั้งการตรวจประเมินผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรสามารถสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีผลผลิตที่เพิ่มขึ้น (productivity) ความผูกพันส่งเสริมการเรียนรู้ และเอื้ออาทรให้แก่บุคลากรทั้งหมดได้ดีเพียงใด

ในการประเมินการประเมินประสิทธิผลการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการความสำเร็จของประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการและความสามารถในการให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประกอบด้วย

1. ประสิทธิผลตามพันธกิจ หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามที่วางแผนไว้ ผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาตำบล ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

2. ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการ

3. คุณภาพการให้บริการ หมายถึง การปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประชาชนมีการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนมีการปรับปรุงและพัฒนาการบริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มารับบริการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านคุณภาพการให้บริการ

4. การพัฒนาองค์กร หมายถึง การวางแผนการพัฒนาบุคลากรความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงขององค์การและการพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความพร้อมในการสนับสนุนแผนปฏิบัติราชการ มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานมีการนำระบบอิเล็กทรอนิคเข้ามาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการให้ประสบผลสำเร็จ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ความสำเร็จในการปฏิบัติราชการและความสามารถในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการใน 4 มิติ (สำนักงานคณะกรรมพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2549) ประกอบด้วย 1) ประสิทธิผลตามพันธกิจ 2) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 3) คุณภาพการให้บริการ และ 4) การพัฒนาองค์กร

บทสรุป

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด และมีความใกล้ชิดดับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นชนบทมากที่สุด ซึ่งถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยเป็นรากฐานของการเรียนรู้และพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญยิ่งและเป็นพลวัตสู่ระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยในปัจจุบัน ประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดในเรื่องของ balanced scorecard (BSC) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดรับกับระบบการประเมินผลที่ส่วนราชการได้ดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่ 1) ประสิทธิผลตามพันธกิจ 2) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 3) คุณภาพการให้บริการ และ 4) การพัฒนาองค์กร

การบริการหน่วยงานราชการต่าง ๆ ร่วมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจะประสบความสำเร็จมีประสิทธิผล และประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ซึ่งปัจจัยกระบวนการบริการ อันประกอบด้วยการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การจัดโครงสร้างองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การสื่อสารขององค์การ การรายงานผลลัพธ์ของโครงการ และการบริหารงบประมาณ ก็มีความสำคัญเป็นอย่างมากเช่นกัน เพราะในการบริหารกิจการใด ๆ ก็ตามต้องอาศัยปัจจัยกระบวนการบริหาร ในการสนับสนุนการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายที่ได้วางไว้ เพราะปัจจัยการบริหารหรือทรัพยากรการบริหารนั้นมีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารงาน เป็นอย่างมากไม่ว่าการบริหารงานนั้นจะเป็นการบริหารภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตามการนำเอาปัจจัยการบริหารมาเลือกใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารงาน จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

ชวลิต สละ. (2556). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2557). *การปกครองท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: พิฆเนศพริ้นติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.).

นิดา โฆวงศ์ประเสริฐ. (2556). *ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการเข้ารับบริการงานทะเบียนราษฎร กรณีศึกษา : ที่ว่าการอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี.* รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ.

บัณฑูร ล่ำซำ. (2550). *ธนราชันย์ คลื่นลูกใหม่แห่งยุคไอเอ็มเอฟ.* กรุงเทพฯ: แก้ววิไล.

พสุ เดชะรินทร์. (2557). *การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร. เอกสารประกอบคำบรรยาย PMQA.

รัตน์ติกรณ์ จีนบุตร. (2552). *ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม.* วิทยานิพนธ์ รป.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์). สกลนคร: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.

สมคิด บางโม. (2558). *องค์การและการจัดการ.* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์.

เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์, (2560). *ประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้บริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี.* รายงานการวิจัย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). *คู่มือเทคนิคการปรับปรุงและพัฒนาองค์การเวอร์ชั่น 1.0.* กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). *คู่มือนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี.* กรุงเทพฯ: บริษัท พรีเมียร์ โปร จำกัด.

Kaplan, Robert S. and Norton, David P. (2000). *The Strategy–Focused Organization.* Boston: Harvard Business 329 School Press.