

ความท้าทายในการวัดผลการดำเนินงาน
องค์การปกครองท้องถิ่นไทย¹
The Challenges of Thai Local Government
Performance Measurement

อุดมโชค อาษาวิมลกิจ²

Udomchoke Asawimalkit

บทคัดย่อ

การวัดผลการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น (อปท.) เป็นเครื่องมือทางการบริหารเพื่อกำกับและควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การวัดผลการดำเนินงานในฐานะเครื่องมือที่ซับซ้อนเพื่อการกำกับราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งยุ่งยาก และท้าทายในทางปฏิบัติหากผู้ใช้ต้องการได้รับประโยชน์สูงสุด แนววิธีการวัดผลการดำเนินงานใน อปท. ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญอันเป็นเงื่อนไขให้ผลของการวัดสามารถตอบสนองต่อประชาชน และชุมชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานผู้ประเมินมิได้ให้ความสนใจกับบทบาทภาคประชาชนอันเป็นผู้รับผลกระทบที่สำคัญจากการดำเนินงานของ อปท. เท่าๆ กับเครื่องมือการวัดผลที่ผลิตขึ้นมาจากหน่วยกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวัด “ผลกระทบ” ต่อ

¹ บทความวิชาการเพื่อเสนอในวาระครบรอบวันสถาปนา 54 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ เรื่อง “นวัตกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์: ภาวะท้าทายและการเปลี่ยนแปลง” ณ หอประชุมเฉลิมพระเกียรติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วันศุกร์ที่ 17 กรกฎาคม 2552

² อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินโครงการของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามภายใต้เงื่อนไขใหม่ของการปฏิบัติงานในลักษณะบูรณาการกิจกรรมระหว่างหลายท้องถิ่นเข้าด้วยกันในปัจจุบันเป็นเรื่องซับซ้อนยิ่ง ทั้งยังเพิ่มความท้าทายให้กับหน่วยงานผู้ประเมิน และหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่ได้รับการประเมินเพราะเป็นแนวทางการวัดผลที่พิจารณาผลการดำเนินงานของ อปท. หลายแห่งในเวลาเดียวกัน

คำสำคัญ: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, การประเมินผลการปฏิบัติงาน, การบริหารบ้านเมืองที่ดี

Abstract

Performance measurement of local governments is a tool for administrative oversight and control of local agencies used by central government worldwide including the Local Administrative Promotion, the Ministry of Interior, Thailand. However, such a tool to measure and oversee local agencies is practically complex and challenging, particularly if the implementers want to gain the most benefit from it. The current approach to local government performance measurement requires important aspects that perfectly relate the measurement to local people and to the community. Hence, evaluators should pay equal attention to the roles of the citizens that receive a significant impact from local governments as to the evaluation tools created by the oversight agency. Especially, measuring the “impact” on the stakeholders in new local government operations, which are characterized by task integration among different local agencies , is highly complex. This new approach will increase the challenges for

the evaluators and for evaluation at the local level , as it involves different local government units in the performance measurement.

Keyword: Local Government, Performance Measurement, Administrative Tools

การวัดผลการดำเนินงานองค์การปกครองท้องถิ่น

การวัดผลการดำเนินงาน (performance measurement) เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการ และได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างเข้มข้นในประเทศตะวันตกหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศนิวซีแลนด์ (Boston, 1996) สำหรับประเทศไทยในยุคที่มีการปรับกระบวนการดำเนินงานในภาครัฐให้มุ่งเน้นที่เป้าหมาย (managing for results) โดยนำโมเดลการปฏิรูปมาจากตะวันตก เครื่องมือในการปฏิรูประการหนึ่งได้แก่การวัดผลการดำเนินงานซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนวิธีการควบคุม และการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) สถาบันพระปกเกล้า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทส่งเสริมและพัฒนาให้ อปท. สามารถปฏิบัติการกิจได้ดีขึ้น และสามารถพัฒนาคุณภาพการบริหาร และการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546

ระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. เป็นสิ่งจำเป็นหากต้องการทราบถึงผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นว่าเป็นเช่นไร มีคุณภาพดีหรือไม่ และได้ดำเนินงานไปตามกรอบการพัฒนาของรัฐหรือไม่ (Ammons, 1999) สิ่งที่เป็นองค์ประกอบร่วมในการวัดผลการดำเนินงาน อปท. ของไทยในปัจจุบันจึงมีทั้งการวัดผลการดำเนินงานที่เป็นลักษณะเชิงบังคับ (mandate) และการวัดผลการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนส่งเสริม (encourage) ด้วยการให้รางวัลดังเช่น “รางวัลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” และ “รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน” เป็นต้น โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลได้แก่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น (กกถ.) หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

แม้ว่าการวัดผลการดำเนินงานดูจะมีความจำเป็น แต่ในขณะที่เดียวกันระบบการวัดผลการดำเนินงานอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา อปท. ได้หากเป็นระบบที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (idealistic) หรือเป็นระบบที่สร้างขึ้นมาจากวิชาการศึกษาทบทวนบทเรียนในการนำระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านๆ มาในอดีตทั้งจากระบบราชการของไทย และบทเรียนจากหน่วยราชการต่างๆ ในต่างประเทศ (Suwanmala, 1996) ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยเคยพบอุปสรรคและปัญหาอย่างมากจากการนำระบบงบประมาณแบบโครงสร้างแผนงาน (Planning Programming Budgeting System: PPBS) เมื่อหลายสิบปีก่อนมาใช้เนื่องจากขาดการพิจารณาประเด็นด้านความเข้ากันได้กับระบบรายงานเก่าที่ใช้อยู่ การเมืองในการแย่งชิงงบประมาณของคนในองค์กร และนักการเมืองที่เข้ามาแทรกการทำงานในระบบราชการ ข้อติดขัดเหล่านี้ส่งผลให้ PPBS ในทางปฏิบัติมีเพียงรูปแบบแต่ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินความสำเร็จของโครงการรัฐได้

ทั้งนี้ ความพยายามในการปฏิรูปด้านงบประมาณในปัจจุบัน ซึ่งต่อยอดมาจาก PPBS ที่มีสมมติฐานอยู่บนหลักเศรษฐศาสตร์ การวัดเป้าประสงค์เชิงปริมาณ และการตัดสินใจที่ใช้เหตุผล (rational decision) (Chandler and Plano, 1998) จึงยังคงพบปัญหาอุปสรรคจากระบบงบประมาณแบบเก่าแม้ว่าได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result-oriented Budgeting) ที่พยายามเชื่อมโยงค่าใช้จ่ายเข้าด้วยกันกับผลการดำเนินงานก็ตาม นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคมากมายที่ทำให้การปฏิรูปเครื่องมือกำกับและวัดผลการดำเนินงานไม่อาจประยุกต์ใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทุกภาคส่วนของระบบราชการได้ อาทิเช่น การกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่เหมาะสม การขาดเทคโนโลยีสารสนเทศที่จำเป็นในการวัดผลการดำเนินงาน การขาดความเชี่ยวชาญ และความเป็นกลางของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวัดผล

ในลักษณะเดียวกัน การประยุกต์ใช้แนวคิดในการวัดผลการดำเนินงานที่ถูกกำหนดใช้กับ อปท. ยังพบปัญหาอุปสรรคมากมายจนดูเหมือนว่าหน่วยงานกำกับดูแลจะให้ความสำคัญกับ “เทคนิควิธีการในการอบการวัดมากกว่าเป้าหมายที่พึงประสงค์” ซึ่ง

อาจไม่สอดคล้องกับความพยายามในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การส่งเสริมให้อปท. เป็นองค์การที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น และการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น ซึ่งควรรวมถึงกระบวนการในการวัดผลด้วย ในประเด็นเป้าหมายอันพึงประสงค์ของการใช้เครื่องมือด้านการจัดการเช่นการวัดผลการดำเนินงานนี้ นักวิชาการจำนวนมากได้อภิปรายเกี่ยวกับความล้มเหลวในการนำเทคนิคการจัดการแบบภาคเอกชนมาใช้ในอปท. อันมีเหตุปัจจัยจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองขององค์การ (Jacobs, 1997) นอกจากนี้ปัจจัยเกี่ยวกับรูปแบบการวัด และกระบวนการวัดผลการดำเนินงานอันเป็นเรื่องเชิงเทคนิคก็มีส่วนสร้างความเสียหายต่อองค์การได้หากนำมาใช้อย่างผิดพลาดทั้งโดยขาดความเข้าใจหรือเข้าใจเป็นอย่างดีแต่ไม่มีความสามารถในการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่ตามมาภายหลัง (Stanley, 1999; Ammons, 1999)

นอกจากนี้ ประเด็นการวิเคราะห์การวัดผลการดำเนินงานของ อปท. โดยพิจารณาจากกิจกรรมด้านเทคนิควิธีการ เช่นการทำประชาพิจารณ์การเปิดเวทีชาวบ้านหรือการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมก็อาจมีบทบาทสำคัญต่อการ “ประเมินผลการบริหารบ้านเมืองที่ดี” ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยมิติเชิงวัฒนธรรมการบริหาร โครงสร้างเชิงอำนาจในชุมชน และระบบการบริหารจัดการข้ามพื้นที่ซึ่งมีความซับซ้อน และเป็นที่มาของประเด็นที่สำคัญในการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางผ่านวิธีการ หรือเครื่องมือใหม่เพื่อควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น บทความเรื่อง “ความท้าทายในการวัดผลการดำเนินงานองค์การปกครองท้องถิ่นไทย” ครั้งนี้ จึงต้องการอภิปรายถึงประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเพื่อพัฒนาให้ระบบการประเมินผลองค์การปกครองท้องถิ่นมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น

การวัดผลการดำเนินงานองค์การท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลาง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่น (อปท.) โดยตรงและมีบทบาทในการพัฒนาระบบการติดตามผลการปฏิบัติราชการของ อปท. เพื่อประเมินการให้บริการ และการปฏิบัติราชการของ อปท. ให้สอดคล้อง

กับกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายใหม่ซึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้มีการวัดผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอตามหลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่หน่วยกำกับดูแลเป็นผู้กำหนดขึ้น อปท. จึงถูกตรวจสอบผลการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยเน้นในเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและมติการวัดอื่นๆ ซึ่ง กระทรวงมหาดไทยริเริ่มให้มี “รางวัลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ขึ้นในปีเดียวกันนั้น และดำเนินการให้รางวัลดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าการวัดผลการดำเนินงาน อปท. อย่างเป็นทางการดังเช่นปัจจุบัน นับว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่หน่วยราชการส่วนกลาง อื่นๆ รวมทั้งสำนักปลัด กระทรวงมหาดไทยได้นำความคิดเกี่ยวกับการวัดผล การสร้างตัวชี้วัด และการวัดผลมาใช้ก่อนหน้านี้นี้เป็นเวลานานมากกว่า 1 ทศวรรษแล้ว พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 มีส่วนทำให้เกิดการวัดผลการดำเนินงานด้วยตัวชี้วัด มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน และมีการสร้างสิ่งจูงใจเพื่อตอบแทนอย่างเป็นระบบ การวัดผลการดำเนินงานในปัจจุบันจึงมีความเข้มข้นโดยมีการกำหนดให้ราชการทุกส่วนรวมถึง อปท. จำเป็นต้องตอบสนองต่อระบบการวัดนี้ เหมือนกันทุกแห่งโดยมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักผู้มีบทบาทในกระบวนการวัดผล โดยมีความร่วมมือกับองค์กร หรือสถาบันที่เป็นกลางอื่นๆ ในท้องถิ่น

กระบวนการ และวิธีการวัดผลการดำเนินงานโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนลักษณะเฉพาะในการวัดผลการให้บริการด้านต่างๆ ที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาโดยนักวิชาการถึงรูปแบบที่เหมาะสมในแวดวงวิชาการท้องถิ่นไทย และผลกระทบของการวัดผลการดำเนินงานที่นำไปใช้ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นในระยะเริ่มต้นนี้เท่าใดนัก ประเด็นหนึ่งได้แก่คำถามเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ประเมินว่าควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทหรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ปัจจุบันประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทแค่เพียงการกรอกแบบสอบถามความพึงพอใจต่อท้องถิ่นของตนในภาพรวมๆ เท่านั้น นอกจากนี้ยังอาจส่งผลให้องค์กรกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ อปท.

ได้รับข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงจากระบบการวัดที่สร้างขึ้นมาจากข้อคำถามที่มีเพียงการวัดระดับความพึงพอใจมากกว่าจะเป็นข้อมูลความจริงเชิงประจักษ์จากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน

ที่ผ่านมา การประยุกต์ใช้แนวคิดในการวัดผลการดำเนินงานที่ถูกกำหนดใช้กับ อปท. ยังพบปัญหาอุปสรรคมากมายดังจะพบว่า ระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่จัดสร้างขึ้นโดยหน่วยงานกำกับ ดูแล อปท. ทั้งหลายได้ปรับเปลี่ยนประเด็น วิธีการ และกระบวนการวัดผลการดำเนินงานทุกปี อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากภาคประชาชนเป็นเพียงองค์ประกอบเล็กๆ ในกระบวนการประเมินที่ไม่ค่อยมีการปรับปรุงนัก ในแง่นี้ นักวิชาการได้เสนอให้มีการจำแนกประชาชนกลุ่มต่างๆ อาทิเช่น คนชรา สตรี และเยาวชน เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการวัดผลการดำเนินงานของ อปท. จากภาคประชาชนอย่างสมดุลด้วยเช่นกัน (Freeman & Aitken-Rose, 2005; Lowndes & Others, 2001) ทั้งนี้ความพยายามที่จะจำแนกประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายในมิติของอายุ เพศ อาชีพ และรายได้ มีความจำเป็นต่อข้อมูล และสารสนเทศที่สำคัญต่อการประเมิน และวัดผลการดำเนินงานของ อปท.

นอกเหนือจากการใช้เครื่องมือด้านการวัดผลการดำเนินงานโดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังควรมีการศึกษา และอภิปรายเกี่ยวกับเงื่อนไขความเหมาะสม ตลอดจนความล้มเหลวในการนำเทคนิคการวัดไปใช้ใน อปท. อาทิเช่น บทบาทของนักรการเมืองท้องถิ่นในการประเมิน ภาระงานของผู้ทำหน้าที่ประเมิน และ อปท. ผู้ถูกประเมิน เอกสารจำนวนมากจากการสร้างและจัดระบบข้อมูลที่จะใช้ในการวัดเป็นต้น เงื่อนไขเหล่านี้มีส่วนทำให้การวัดผลการดำเนินงานกลายเป็นกิจกรรมประจำปีที่ไม่อาจระบุถึงความสำเร็จ ความล้มเหลว และสิ่งที่ อปท. ควรนำไปปรับปรุงในการบริหารจัดการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวัดผลการดำเนินงานตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้บังคับใช้กับ อปท. ไทย จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ และก่อให้เกิดคำถามหลายข้อ อาทิเช่น ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการวัดผลตามเกณฑ์การบริหารจัดการที่ดีนับตั้งแต่ปี 2546 จนถึงปัจจุบันอย่างไรบ้าง

เครื่องมือการวัดส่งผลอย่างไรต่อกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชน การแสดงความรับผิดชอบของ อปท. ต่อหน่วยงานกำกับดูแลเมื่อเปรียบเทียบกับ การแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตบริการเป็นเช่นไร และข้อจำกัดของวิธีการและกระบวนการวัดผลการดำเนินงานที่ได้นำมาใช้ดังกล่าวเป็นอย่างไรบ้าง

ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือด้านการวัดผลการดำเนินงานของ อปท. ไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการปรับปรุงระบบการประเมินที่สามารถใช้เป็นแนวทางการกระจายอำนาจที่เหมาะสม สามารถลดภาระการตรวจสอบ และการจัดเก็บข้อมูลการวัดผลการดำเนินงานของหน่วยผู้ประเมินโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการวัดเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังอาจให้ อปท. ด้วยตนเองเข้าร่วมเป็นผู้ประเมินผลการดำเนินงานเพราะผลจากโครงการจำนวนมากของ อปท. มักเกิดจากการบูรณาการเชิงการบริหารระหว่างท้องถิ่น เป็นต้น ความคิดเหล่านี้เป็นความท้าทายใหม่ให้กับการวัดผลการดำเนินงาน อปท. ในอนาคต

ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการวัดผล

ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมตัดสินใจของชุมชนท้องถิ่น เริ่มปรากฏชัดจากสถิติการชุมนุมประท้วงระหว่างปี 2538 ที่มีจำนวน 754 ครั้ง ซึ่งได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,219 ครั้ง ในปี 2546 และก่อให้เกิดการขยายตัวของเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน องค์กรพัฒนา ฯลฯ การเคลื่อนไหวเชิงสังคมได้ผลักดันให้เกิดช่องทางในการตัดสินใจของรัฐ และองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างน่าสนใจ หลายประการ (ประภาส ปันตบแต่ง, 2549) การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับตัว เรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐที่นำมาสู่การปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ประชาคมท้องถิ่น

มาตรการส่งเสริมให้ประชาชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกิจการสาธารณะถูกกำหนดขึ้น และมีการบังคับใช้ในหน่วยงานราชการอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบของภาคประชาชนดูยังไม่เป็นที่น่า

พอใจนัก กระบวนการและกิจกรรมภายในหน่วยงานของรัฐยังคงซับซ้อน มีขั้นตอนจำนวนมาก มีลำดับชั้นความปกปิด และความเป็นทางการสูงมักไม่เอื้ออำนวยให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเกิดผล สาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่

ประการแรก วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้บริหาร และข้าราชการท้องถิ่นคุ้นเคยกับแบบแผนการปฏิบัติภายใต้ความเป็น “ระบบราชการ” ซึ่งมุ่งเน้นอยู่ที่การใช้อำนาจในการบริหาร และการตัดสินใจตามกฎระเบียบ แนวปฏิบัติต่างๆ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างเป็นเอกเทศน้อยมาก ในกรณีนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะองค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล และประเมินผลการบริหารบ้านเมืองที่ดีของ อปท. โดยตรงจึงมีวิจารณญาณ (discretion) ที่จะเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และวิธีการวัดหรือไม่ อย่างไรย่อมได้ และในลักษณะเดียวกัน อปท. เองก็อาจสร้างทางเลือกในการวัดผลตนเอง (self-evaluation) โดยอาศัยการวัดผลการดำเนินงานด้านต่างๆ จากประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ก็ย่อมทำได้เช่นกัน (Wildavsky, 1999: 273-292)

วิธีการวัดผลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ และการบริการสาธารณะของท้องถิ่นมีมากมายหลายแบบโดย ผู้ประเมินอาจมีเกณฑ์การวัดเฉพาะ หรือมีตัวชี้วัดในมิติการวัดที่แตกต่างออกไป หลักเกณฑ์ทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับให้ความสำคัญต่อเกณฑ์ที่มีความแม่นยำในการวัด ความเหมาะสมด้านระยะเวลา ความเฉพาะเจาะจงในสิ่งที่ต้องการวัด รูปแบบการเก็บข้อมูลที่เหมาะสม การควบคุมกระบวนการวัดผล และการอธิบายผลการวัดได้อย่างเป็นที่เข้าใจ (Hatry, 1999: 304-328) อย่างไรก็ตาม การแปลงหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเพื่อกำหนดตัวชี้วัดต่างๆ และวิธีการจัดเก็บข้อมูลมากมายและซับซ้อนมักส่งผลให้การร่วมของประชาชนถูกละเลย นักวิชาการส่วนหนึ่งจึงเสนอแนะให้ใช้ “การสำรวจ” (citizen survey) เพื่อสะท้อนทัศนะ ความคิดเห็นจากภาคประชาชน

ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชน (collective responsibility) เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ อปท. ที่พยายามแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตให้บริการสาธารณะนอกเหนือไป

จากการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ประเมินผลการบริหารงาน ย่อมสะท้อนถึงความเข้าใจในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งระบุถึงธรรมาภิบาลภาครัฐที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับฟัง แม้จะยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจ (จรัส สุวรรณมาลา และชาญวุฒิ ชัยรักษา, 2548; Popovich, 1998)

ประการที่สอง การบริหารราชการภูมิภาค และท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้สร้างความสับสน อาทิเช่น กิจกรรม/โครงการพัฒนาที่เกินศักยภาพของท้องถิ่นเล็ก และโครงการบนพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างท้องถิ่นเปิดช่องให้ท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอย่างเป็นเอกเทศ งานราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจในพื้นที่เดียวกันยังเพิ่มความสับสน นอกจากนี้ การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เรียกว่า “ผู้ว่าซีอีโอ” และสิ่งที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์จังหวัด” ซึ่งครอบงำเหนือยุทธศาสตร์ของชุมชน และท้องถิ่น ก็มีส่วนทำให้เกิดความซับซ้อนสำหรับการแสดงความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน

ในทางปฏิบัติ ข้าราชการการเมืองในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลสำเร็จของโครงการที่ตนรับผิดชอบมักเข้ามาแทรกแซงกระบวนการวัดผลเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นออกมาดี (Grizzle, 1999: 329-340) แต่ในกรณีที่เป็นโครงการบนพื้นที่เชื่อมต่อมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทำให้เกิดผลตามเป้าหมายจากการบูรณาการจะไม่ถูกประเมินโดยหน่วยงานผู้ประเมิน ทั้งนี้ การประเมินหน่วยงานจำนวนมากว่าหนึ่งที่มีส่วนร่วมต่อผลสำเร็จของโครงการ ยังไม่ปรากฏเด่นชัดนัก อุปสรรคต่างๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้น รวมถึงปัญหาอื่นๆ กลายเป็นสิ่งกีดขวางการวัดผลการดำเนินงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นแม้ว่าหน่วยงานต่างๆ พยายามประเมินผลการบริหารจัดการด้วยวิธีการและเครื่องมือต่างๆ ที่มีอยู่ (Ammons, 1999: 83-100)

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชนในประเทศไทยยังไม่อาจเป็นไปได้อย่างที่คาดหวังไว้แต่ประสบการณ์ 10 กว่าปี

ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแพร่หลายตามหลักแนวทางที่มาจากระเบียบ หรือข้อกำหนดของรัฐ และจากความคิดริเริ่มของ อบต. บางส่วนเอง (อรทัย ก๊กผล, 2546; จรัส สุวรรณมาลา และคณะ 2548; วีรศักดิ์ เครือเทพ, 2550) องค์การปกครองท้องถิ่นหลายแห่งประสบความสำเร็จในการบริหารท้องถิ่น และได้รับรางวัลจากการประเมินผลขององค์กรภายนอก เพราะคณะผู้บริหารนำภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นภาคีในการพัฒนา และดำเนินโครงการพัฒนาด้านต่างๆ ในท้องถิ่นตนจนกลายเป็นแหล่งเรียนรู้ดูงานให้กับภายนอก

อบต. ทุกแห่งในปัจจุบันได้ดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยครอบคลุมรวมถึงกิจกรรมที่สำคัญ อาทิเช่น การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 3 ปี การวางแผนปฏิบัติงานประจำปี การกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยการริเริ่มของชุมชน ฯลฯ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมเพื่อการตัดสินใจในการดำเนินกิจการท้องถิ่นของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับ “รูปแบบ” ที่เกิดขึ้น อาทิเช่น การทำประชาพิจารณ์ การระดมสมอง การพบชาวบ้าน การเสวนากลุ่ม นั้น มีความแตกต่างจากการทำความเข้าใจ “เนื้อหา” ของประเด็นการมีส่วนร่วมซึ่งได้รับการยอมรับ และผลักดันเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจเชิงนโยบาย/แผน/โครงการในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกนัยหนึ่ง ประชาชนและภาคประชาสังคมที่แสดงบทบาทในการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้นตามกฎหมาย และระเบียบจากองค์การของรัฐอาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้-เสียที่ต่างไปจากกลุ่มที่เป็นเป้าหมายของการระดมการมีส่วนร่วม

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้สะท้อนถึงความเป็นไปได้ที่ภาคประชาชน และชุมชนที่ไม่ได้เป็นกลุ่มในความสัมพันธ์ตามธรรมชาติกับเครือข่ายองค์การภาครัฐในระดับท้องถิ่น จะเข้ามาสืบบทบาทร่วมในการวัดผลการบริหารจัดการของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ต้องการแสดงบทบาทเชิงรุกในการเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมในการตัดสินใจในแผนงาน/โครงการต่างๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น (อุดมโชค อาษาวิมลกิจ, 2551) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่อีกด้านหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก เพียงอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวเพื่อสร้างความชอบธรรม หรือสร้างให้เกิดการยอมรับตามกติกา

การบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีโดยไม่สนใจสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงาน

การวัดผลการดำเนินงานที่ขาดสัมฤทธิ์ผลในการควบคุม

ความรับผิดชอบต่อผลของการวัดผลการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่ว่าการรับผิดชอบภายในกระบวนการบริหารจัดการให้โครงการต่างๆ ดำเนินไปตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงผลการวัดโดยผู้ที่ได้รับ “ผลกระทบ” จากการบริหารจัดการโครงการต่างๆ ในฐานะผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหลาย ความรับผิดชอบต่อประชาชน ชุมชน จึงช่วยทำให้มองเห็นความเชื่อมโยงระหว่าง เครื่องมือ และกลไกการบริหารจัดการ กับผลกระทบจากการใช้เครื่องมือและกลไกเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม การวัดผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายเป็นมิติการวัดที่ซับซ้อน ยุ่งยากในทางปฏิบัติ (Grizzle, 1999) ด้วยเหตุนี้ การวัดผลการดำเนินงานองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรต่างๆ ไปจึงมักแยกการวัดส่วนนี้ออกจากระบบการวัด หรือไม่ก็ตัดการวัดผลกระทบออกจากระบบการวัดเพื่อลดปัญหาที่อาจถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลการดำเนินงานกับผลที่เกิดขึ้นต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กร

สาเหตุซึ่งทำให้ระบบการวัดจำนวนมากจากหน่วยผู้ประเมินไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประการอื่นๆ ได้แก่ ภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นสำหรับการจัดเก็บข้อมูลเพื่อประเมินสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถควบคุม “ผลกระทบ” ที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน หรือกลุ่มที่ไม่ใช่เป้าหมายในการดำเนินงาน และไม่อาจทราบได้อย่างแน่ชัดว่าผลกระทบจะปรากฏขึ้นเมื่อใด เพราะบางโครงการอาจต้องรอเวลาผ่านไปหลายปีจึงปรากฏผลเชิงลบหรือเชิงบวกอย่างเด่นชัด ยกตัวอย่างเช่น การบริการศูนย์รับเลี้ยงเด็กเล็ก ของ อบต. ที่อาจแสดงผลด้านบวกชัดเจนในระยะแรกของการดำเนินโครงการเพราะช่วยรับภาระในการเลี้ยงดูเด็กในชุมชน แต่เมื่อเวลาผ่านไป การดำเนินงานด้านนี้กลับส่งผลทำให้

ท้องถิ่นขยายจำนวนเด็กรับเข้าศูนย์ฯ โดยหวังงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และทำให้เกิดการแย่งชิงเด็กจากพื้นที่ใกล้เคียงอื่นๆ และส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการที่มีคุณภาพ

ในหลายกรณี การเก็บข้อมูลเพื่อการวัดผลจึงถูกเบี่ยงเบนไปสู่ประเด็นที่องค์การผู้ดำเนินงาน และองค์การผู้ทำหน้าที่ประเมินสามารถควบคุมข้อมูลสารสนเทศได้อย่างแท้จริง และมีการใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ต่อผลการวัด มากกว่าจะใช้ข้อมูลเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และชุมชนในฐานะผู้รับผลจากการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นที่เล็งเห็นผลตอบรับที่ไม่ดีต่อตนเองหากเปิดโอกาสให้มีประชาชน และชุมชนเป็นส่วนหนึ่งในการวัดมากขึ้น ผู้ถูกประเมินเหล่านี้จะพยายามหลีกเลี่ยงการวัดผลกระทบออกจากระบบการวัดผล สิ่งนี้สะท้อนถึงข้อจำกัดในการควบคุมให้การวัดผลการบริหารจัดการที่ดีจากมุมมองของฝ่ายข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่นยังไม่อาจเป็นการวัดที่เน้น “ผลกระทบ” ของการดำเนินงานภายใน อปท. ได้ ตามนัยนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นย่อมไม่ต้องการวัดประเมินในสิ่งที่หน่วยงานไม่ได้เป็นผู้ควบคุม หรือบังคับบัญชาท้องถิ่นโดยตรง และ อปท. ย่อมลี้เลืหรือต่อต้านหากหน่วยงานของตนจะต้องถูกประเมินในเรื่องที่ตนไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การวัดผลกระทบของการดำเนินงาน ยังเป็นเรื่องที่ต่างไปจากคำถามที่ว่า ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลกระทบทั้งด้านดี และด้านลบที่เกิดขึ้น เมื่อมีการ “บูรณาการ” ในระดับที่สูงมากระหว่างหน่วยราชการส่วนต่างๆ ย่อมหมายความว่า การระดมความร่วมมือ และความสนับสนุนระหว่างองค์การทั้งในระดับภูมิภาค และ อปท. ในท้องถิ่นซึ่งอยู่ในอาณาเขตของผลกระทบจากการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ย่อมแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่า ไม่มีองค์การใดจะสามารถดำเนินงานในโครงการได้สำเร็จด้วยตนเองเพียงลำพัง (Mullen & Magnabosco, 1997: 4) เมื่อไม่มีองค์การใดจะสามารถดำเนินงานตามภารกิจของตนได้สำเร็จด้วยตนเอง ประเด็นสำคัญที่มีนัยตามมาคือ การมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ (accountability) ต่อผลการดำเนินงานขององค์การยังสามารถวัด หรือพิสูจน์ประเมินได้อย่างเป็นเอกเทศในแต่ละองค์การหรือไม่ หรือจำเป็นต้องมีระบบการร่วมรับผิดชอบต่อผลการวัด ผลการดำเนินงาน และผลกระทบที่เกิดขึ้น

(joint responsibility or collective responsibility)

จากเหตุผลที่เสนอข้างต้น กล่าวได้ว่า การแสดงความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างองค์การ อาจเป็นแนวทางการวัดผลกระทบที่สะท้อนโลกแห่งความเป็นจริงสูงกว่าการวัดผลการดำเนินงานแต่ละองค์การอย่างเป็นเอกเทศแม้ว่ามีความซับซ้อนมากก็ตาม ดังที่ทราบกันว่า พื้นที่การดำเนินงานโครงการ และกลุ่มเป้าหมายของ อปท. จำนวนมาก มีความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน จนยากที่จะประเมินผลกระทบของโครงการภายใต้การบริหารงานของ อปท. เพียงแห่งเดียว แต่การวัดผลกระทบในการดำเนินงานของ อปท. ก็มีความจำเป็นดังที่ได้ให้เหตุผลข้างต้น ด้วยเหตุนี้ การวัดผลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีจึงจำเป็นต้องเพิ่มการวัดในส่วน “ผลกระทบ” ของการดำเนินงาน และขยายมิติการวัดจากเดิมที่มีลักษณะเป็นเอกเทศในแต่ละอปท. มาสู่ระบบการวัดการดำเนินงานที่ครอบคลุม “ความรับผิดชอบร่วมกัน” ระหว่าง อปท. ที่ใกล้เคียงกัน หรืออยู่ในกลุ่มที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกัน การวัดผลกระทบจึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากผู้ได้รับผลกระทบ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผลการดำเนินงานของ อปท. ทั้งหลาย เพราะผู้บริหารท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นที่ตระหนักถึงผลการดำเนินงานใน อปท. ย่อมต้องการคำตอบสำคัญๆ ของการวัดผลการดำเนินงาน

บทสรุป

การวัดผลการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นในฐานะเครื่องมือของการปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในยุคแห่งการบริหารที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากระบบการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง และการปรับกระบวนการดำเนินงานใน อปท. เองเพื่อตอบสนองต่อประชาชน การวัดผลการดำเนินงานของ อปท. ควรให้ความสนใจกับการปฏิรูประบบการวัดผลที่พึงพิงบทบาทภาคประชาชนอันเป็นผู้รับผลกระทบที่สำคัญจากการดำเนินงานของ อปท. มากกว่าหรือเท่าๆ กับการอาศัยเครื่องมือการวัดผลที่ผลิตขึ้นมาจากหน่วยกำกับดูแลทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาระบบการวัดผลการดำเนินงานที่รวมองค์ประกอบการประเมินผลที่จะทำให้ทราบถึง “ผลกระทบ” ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากการดำเนินโครงการของท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขใหม่ของการปฏิบัติงานระดับท้องถิ่น ร่วมกันหลายหน่วยงานในลักษณะบูรณาการกิจกรรมระหว่างหลายท้องถิ่นเข้าด้วยกัน นับเป็นความท้าทายต่อการสร้างระบบการประเมินผลการดำเนินงานซึ่งไม่สามารถตอบสนองได้ด้วยระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา และชาญวุฒิ ชัยรักษา. (2548). *การกำหนดตัวชี้วัดระดับและประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2539). *การตรวจสอบผลการดำเนินงาน : กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- วีรศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อรพินท์ สปิโชคชัย และคณะ. (2543). *อบต.ที่มีธรรมาภิบาล: การวางรากฐานด้านทุจริต*. เอกสารเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ชลบุรี 18-19 พฤศจิกายน 2543.
- อรทัย กักพล. (2546). *Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- อุดมโชค อาษาวิมลกิจ. (2551). *การสำรวจแนววิธีการบริหารจัดการความรู้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นภาคเหนือเพื่อการวางแผนพัฒนา*. รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ศูนย์ศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

- Ammons, David N. (1999). Common Barriers to Productivity Improvement in Local Government. in Kearney, Richard. C. and Berman, Evan M. (eds.) (1999) *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Boulder, CO.: Westview Press. pp. 83-100.

-
- Boston, Jonathan. (1996). *Public Management: the New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Chandler, Ralph C. and Plano, Jack D. (1998). *The Public Administration Dictionary*, 2nd Ed., John Wiley & Sons.
- Freeman, Claire and Elizabeth Aitken-Rose. (2005). *Future Shapers: Children, Young People and Planning in New Zealand Local Government*. Environment and Planning: Government and Policy 23, 227-246.
- Grizzle, Gloria A. (1999). Measurement State and Local Government Performance: Issues to Resolve before Implementing a Performance Measurement System. in Kearney, Richard. C. and Berman, Evan M. (eds.) (1999) *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Boulder, CO.: Westview Press. pp. 329-340.
- Hatry, Harry P. (1999). Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government. in Kearney, Richard. C. and Berman, Evan M. (eds.) (1999). *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Boulder, CO. : Westview Press. pp. 304-328.
- Jacobs, K. (1997). The Decentralization Debate and Accounting Controls in the New Zealand Public Sector. *Financial Accountability & Management*, 13(4)(November), 331-343.
- Lowndes, Vivien, Pratchett, Lawrence & Stoker, Gerry. (2001). Trends in Public Participation: Part 2—Citizens’ Perspectives. *Public Administration*, 79(2), 445-455.

- Mullen, E. J. & Magnabosco, J. L. (1997). *Outcomes Measurement in the Human Services*. Washington, D. C.: National Association of Social Workers.
- Popovich, Mark G. (edt.) (1998). *Creating High-Performance Government Organization: A Practical Guide for Public Managers*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass Inc.
- Stanley, David T. (1999). Excellence in Public Service: How Do You Really Know? in Kearney, Richard. C. and Berman, Evan M. (eds.) (1999) *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Boulder, CO.: Westview Press. pp. 265-272.
- Suwanmala, Charas. (1996). Measuring Public Service Productivity: Case Study from Thailand. *International Journal of Public Administration*, 19(11), 2007-2034.
- Wildavsky, Aron. (1999). The Self-Evaluating Organization. in Kearney, Richard. C. and Berman, Evan M. (eds.) (1999) *Public Sector Performance: Management, Motivation, and Measurement*. Boulder, CO.: Westview Press. pp. 273-292.