

บทที่ ๕



สรุปและ เสนอแนะ

การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองนั้น ดังได้กล่าวรายละเอียดในบทที่ ๒ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เริ่มปฏิบัติการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเอาผลที่ได้จากการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการมาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของกรมการปกครอง สำหรับพิจารณาการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และเพื่อปรับปรุงส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการให้ดีขึ้น รวมทั้งการพิจารณาทางด้านวินัยให้เป็นไปในระบบคุณธรรม (Merit System) ยิ่งขึ้น^๑ ทั้งนี้กรมการปกครองได้เน้นว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวแล้วเป็นไปตาม "หลักวิชาการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่"^๒

ในการศึกษาและเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้นมา ผู้เขียนได้พยายามอย่างยิ่งที่จะรวบรวมความเห็นของนักวิชาการทางด้านการบริหาร^๓ และด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้แนวความคิดที่กว้างขวางของการใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล ครูอาจารย์ และนักวิชาการทางการบริหารมักจะกล่าวเป็นเรื่องเดียวกันหรือใกล้เคียงกันว่า การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นเรื่องที่น่าเอาทรัพยากรมนุษย์ (Human resources) มาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรให้มากที่สุดและสูงสุด^๔ เพราะมนุษย์มีคุณค่าและมีความสามารถอยู่ ๓ ลักษณะ

^๑ กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ กรมการปกครอง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๒)

หน้า ก. (คำนำ)

^๒ หนังสือกรมการปกครองที่ มท. ๐๓๐๗/๕๓๕๓ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๐๗ (จากแฟ้มปฏิบัติงานของกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ) โปรดดูภาคผนวกประกอบ

^๓ Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett, The Management of Organizations. (London : McGraw-Hill, 1976) หน้า ๒๔, ๓๒-๓๔

สำคัญ คือ

๑. ความสามารถในการปฏิบัติจัดทำอะไร ๆ ได้
๒. ความสามารถในการที่จะคลอบคลำให้ผู้อื่นปฏิบัติอย่างที่ต้องการได้โดยการจูงใจ

ด้วยวิธีการต่าง ๆ และ

๓. มีความสามารถที่จะใช้ทัศนคติของคน ใช้แนวความคิดตามวิธีการของตน นำเอาทรัพยากรอื่น ๆ ในองค์การมาทำให้เป็นประโยชน์ต่อองค์การ เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย^๑

การบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปมักจะถือว่าเป็นกระบวนการภายใต้ชื่อว่า "การจัดการ" หรือ "Management" กระบวนการนี้จะเริ่มต้นด้วยการพิจารณาหรือตัดสินใจระบุนความต้องการ "คน" ชนิดใดจำนวนเท่าใด แล้วจึงเริ่มต้นการสรรหาบุคคลที่ต้องการ ใ้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามความต้องการ มาแล้ว อาจจะประเมินผลแล้วนำไปฝึกอบรมถ้าจำเป็น ถ้าไม่ต้องฝึกอบรมเพิ่มเติม ก็ดำเนินการต่อไปโดยบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ เมื่อปฏิบัติงานไปได้ระยะหนึ่งเป็นเวลายาวนานพอสมควร จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอีก ผลที่ได้รับจากการประเมินจะนำมาเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาโยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือนำไปฝึกอบรมเพิ่มเติม หรือส่งให้ฝ่ายวิจัยพิจารณาทางวิจัย เมื่อมีการบกพร่องเกิดขึ้น หรือช่วยในการปรับปรุงแก้ไข ในพฤติกรรมของคนที่ปฏิบัติงาน แล้วติดตามประเมินผลอีก^๒

จะเห็นว่าในการจัดการเกี่ยวกับบุคคลทั้งกระบวนการจะต้องมีการประเมินผลเข้ามาแทรกอยู่เกือบทุกจังหวะที่มีการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการ ทั้งนี้เพราะการประเมินผลนั้นเป็นเสมือนกระจกเงาที่สะท้อนให้ทราบถึงความประพฤติ ความรู้ความสามารถและสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน^๓

^๑ เรื่องเดียวกัน

^๒ กองวิชาการกรมการปกครอง, เอกสารความรู้เกี่ยวกับการบริหารบุคคล (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, เอกสารพิมพ์จัดสำเนา พ.ศ. ๒๕๑๗) หน้า ๓-๔

^๓ กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ, รายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑, (กรมการปกครอง : เอกสารพิมพ์จัดสำเนา พ.ศ. ๒๕๒๒) หน้า - คำนำ

วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วิธีที่จะทำให้ทราบถึงพฤติกรรมของคนที่มีความต้องการของเขา ในสมัยโบราณอาจใช้การสังเกตเป็นหลัก (Observation) แล้วใช้ผลจากการเฝ้าดูด้วยตนเองมาศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ตั้งไว้ในใจของผู้ที่เฝ้าดู แล้วประเมินผลออกมาเป็นผลของการปฏิบัติงาน ซึ่งวิธีนี้ก็ยังคงใช้กันอยู่ในการติดตามหรือการประเมินผลการปฏิบัติงานหลายชนิด แม้จะเป็นวิธีที่ค่อนข้างจะโบราณ แต่ก็ให้ผลดีในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อพิจารณาประเมินอย่างมากทีเดียว วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานดังได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ ๑ และบทที่ ๒ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้วนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นวิธีการ "เปรียบเทียบ" ระหว่างบุคคลนั้นคือกำหนดแบบขึ้นมาสำหรับ เป็นแนวทางที่จะบอกหัวข้อในการพิจารณาประเมินเอาพฤติกรรมต้องการของคนคนหนึ่งมาพิจารณาดูในขณะเดียวกันก็ศึกษาเปรียบเทียบกับงานหรือเปรียบเทียบกับคนที่ผู้ทำการประเมินได้เคยพบเห็นมาในประสบการณ์ของตนเอง แล้วจึงตัดสินใจว่า ผู้ที่ถูกประเมินนั้นควรจะอยู่ในระดับใดตามตารางหรือแบบสอบถามนั้น วิธีการเปรียบเทียบดังกล่าวนี้เป็นที่นิยมใช้ในการประเมินผลหรือการวัดผลการปฏิบัติงานของคนงานอย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นวิธี Ranking Scale วิธี Graphic rating หรือวิธี Checklist ก็ตาม การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยวิธีนี้เป็นวิธีที่อ่านสะดวกและทำได้รวดเร็ว แต่ก็มีข้อบกพร่องอยู่บ้างตรงที่ความเห็นในการประเมินจะมีจำกัดอยู่เพียงแต่หัวข้อหรือรายการที่ปรากฏอยู่ในแบบสอบถามที่เตรียมไว้เท่านั้น

วิธีการประเมินผล นอกเหนือจากการใช้วิธีเปรียบเทียบดังกล่าวแล้ว หากผู้ทำการประเมินประสงค์จะหลีกเลี่ยงข้อจำกัดดังกล่าวแล้วนั้น อาจใช้วิธีสัมภาษณ์ (Interview) โดยการตั้งคำถามเท่าที่ต้องการทราบ แล้วเปิดโอกาสให้ผู้ถูกประเมินตอบคำถามนั้น ไม่ว่าจะเป็นโดยวาจาหรือโดยลายลักษณ์อักษร เก็บเอาคำสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และประเมินค่าออกมาเป็นตัวเลขหรือเป็นผลของการประเมิน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน ยังอาจมีวิธีอื่น ๆ อีกหลายวิธี ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงในบทก่อน ๆ เพราะเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องราวของการเรียนเรียงวิทยานิพนธ์น้อยเกินไป เช่น การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาจากผลงาน หรือโดยการสัมภาษณ์สอบถามบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่มีส่วนได้เสีย หรือผู้สนใจ โดยไม่ต้องสอบถามจากผู้ถูกประเมินก็เป็นได้ และเป็นวิธีการที่กรมการปกครองใช้อยู่บ้างเหมือนกัน

ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลต่อองค์การ

การที่ผู้เขียนนำเรื่องความสำคัญของการบริหารงานบุคคลที่มีต่อองค์การหรือหน่วยงานมากล่าวในบทสรุปก็เนื่องมาจากว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเน้นหนักในเรื่องการพัฒนาตัวบุคคล โดยเลือกเฉพาะเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีโดยสำรวจความเห็นของข้าราชการที่มีต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังนั้นในบทต้น ๆ จึงมิได้พาดพิงถึงเรื่องความสัมพันธ์ของการบริหารงานบุคคลกับองค์การไว้เป็นกิจลักษณะ จึงนำมากล่าวไว้ในบทสรุป เหตุผลอีกประการหนึ่ง การสรุปเรื่องความสำคัญของการบริหารงานบุคคลต่อองค์การนี้จะ เป็นบทที่นำไปสู่การพิจารณาในเรื่องความสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีต่อการบริหารงานบุคคล และสรุปกรณีของการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ กรมการปกครอง และข้อเสนอแนะต่าง ๆ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การบริหารงานบุคคล คือ วิธีการที่จะใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อองค์การ ซึ่งทฤษฎีดั้งเดิมในการบริหารงานบุคคลก็ได้กล่าวไว้ว่าต้อง "จัดคนให้เหมาะกับงาน" หรือ "put the right man on the right job" จึงพอมองเห็นได้ว่า "มนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญต่อองค์การ หากองค์การใดขาดคน องค์การนั้นก็จะ เป็นองค์การไปไม่ได้ เพราะองค์การประกอบด้วย ส่วนสำคัญ ๒ ส่วนในทุกหนทุกแห่ง ส่วนสำคัญสองส่วนนี้คือ^๑

- ก. ตัวประกอบหลัก คือ คน และ
- ข. ตัวประกอบสำคัญคือ ทรัพยากรอื่น ๆ

เหตุที่คนมีความสำคัญสูงสุดนั้นก็เพราะว่า คน เป็นผู้ที่ จะจัดการและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อทำให้องค์การก้าวหน้าและบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่ง "คน" นั้นเองได้กำหนดไว้ การจัดการใช้ "ทรัพยากร" ดังกล่าวนั้น รวมถึงการจัดการและใช้ทรัพยากร "คน" ด้วย เหตุนี้จึงทำให้ "คน" เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญสูงสุดขององค์การ และเมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารงานที่เกี่ยวกับคนหรือที่เรียกว่าการบริหารงานบุคคล จึงมีความสำคัญอย่างสูงต่อองค์การทุกรูปแบบ

^๑ Herbert G Hicks and C. Ray Gullett, The Management of Organization

ความสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานต่อการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลทั้งของส่วน เอกชนและทั้งของส่วนรัฐบาล การใช้คนให้ถูกกับงาน หรือการใช้คนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เข้าปฏิบัติงานของหน่วยงาน เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานอย่างยิ่ง วิธีการของการบริหารบุคคลที่จะหาคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เข้าปฏิบัติงานนั้นมีอยู่หลายวิธี เช่น

ก. การคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมตามกระบวนการสรรหาบุคคล เพื่อบรรจุแต่งตั้งใน ตำแหน่งที่ต้องการ การคัดเลือกหรือการสรรหาดังกล่าวนี้อีกมีหลายวิธีด้วยกัน ในส่วนของการ บริหารงานบุคคลของฝ่าย เอกชนมักใช้วิธีการคัดเลือกโดยพิจารณาจากประสบการณ์ พิจารณาจาก วุฒิทางการศึกษา พิจารณาจากการสัมภาษณ์, หรือจากหลักฐานทางการอ้างอิงบุคคล หรือทุกอย่าง ที่กล่าวนี้รวมกันแล้วจึงนำผลทั้งหมดมาทำการประเมิน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ว่าจะคัดเลือกผู้ใดหรือผู้ใด เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดสำหรับตำแหน่งที่มีอยู่ แต่ในส่วนของส่วนราชการ การคัดเลือกหรือ สรรหาบุคคล เพื่อเข้ารับราชการนั้น โดยทั่วไปใช้วิธีการสอบคัดเลือกโดยยึดหลัก เกณฑ์การแข่งขัน โดยยุติธรรม ผู้เข้าแข่งขันในการสอบจะต้องมีคุณสมบัติอย่างเดียวกันและสอบแข่งขันโดยข้อสอบชุด เดียวกัน ภายในระยะเวลาเท่ากัน และอาจมีการสอบสัมภาษณ์ประกอบการสอบข้อเขียนด้วย การ สอบดังกล่าวนี้เป็นการทำการประเมินชนิดหนึ่งโดยประเมินจากความรู้ของผู้ที่สมัครเข้าสอบ เพื่อ เข้ารับราชการ ผู้ที่สอบได้คะแนนสูงสุดตามลำดับ เป็นผู้สอบได้และจะ เป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาบรรจุแต่งตั้ง

บางครั้งจากการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิ์ เข้าสมัครเพื่อสอบแข่งขัน เข้ารับราชการ ไม่สามารถกำหนดคุณสมบัติตามความต้องการของงานได้ เนื่องจากไม่มีผู้ที่มีคุณสมบัติที่ต้องการ อาจจะต้องกำหนดให้มีคุณสมบัติที่ใกล้เคียงไว้ก่อน เมื่อคัดเลือกได้แล้วจะต้องส่งไปรับการฝึกอบรม เพื่อให้มีความคุ้นเคยหรือมีความชำนาญในงานที่จะปฏิบัติ แล้วจึงจะบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานใน ตำแหน่งนั้นได้ หลังจากประเมินผลการฝึกอบรมแล้ว

ดังนั้นจะ เห็นได้ว่าในขั้นแรกของการเลือกสรรหาบุคคลเพื่อเข้าปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็น ส่วนของเอกชน หรือส่วนของราชการ จะต้องมีการประเมินผลเข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่แรกเริ่ม เพื่อให้สามารถคัดเลือกสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสม เข้ามาปฏิบัติงานเพื่อให้งานนั้นดำเนินไปบรรลุ เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ข. ในระหว่างการปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคลก็ยังคงมีกิจกรรมหลายอย่างที่เกี่ยว
ข้องเพื่อจัดคนสลับเปลี่ยนหมุนเวียนหรือแสวงหาบุคคลที่เหมาะสมที่สุดในสำนักงานเข้าปฏิบัติงาน ซึ่งมัก
จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปเสมอตามสภาพของเหตุการณ์แวดล้อม บุคคลที่เคยเป็นผู้เหมาะสมในครั้ง
หนึ่งเมื่อมีอายุมากขึ้น หรือมีความชำนาญงานมากขึ้นอาจจะไม่เหมาะสมกับงานที่เคยปฏิบัติอยู่จึงจำเป็น
ที่ฝ่ายบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการสลับเปลี่ยนโยกย้ายให้เกิดความเหมาะสม
ที่สุดและยังเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับหน่วยงาน ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของเอกชนหรือหน่วยงานของ
รัฐ วิธีการที่จะทราบว่าผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ผู้ใดมีความเหมาะสมกับงานเพียงใด และผู้ใดจะต้องได้รับ
การปรับปรุงหรือพัฒนานั้นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลจะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน
ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร การประเมินผลในกรณีนี้อาจทำปีละครั้ง หรือมีระยะเวลาที่มากกว่าปีละครั้ง
ตามความจำเป็นของหน่วยงาน กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานที่ทำการบริหารงาน
บุคคล เรียกว่า "กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ" ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี
ของข้าราชการในสังกัด และนำผลที่ได้จากการประเมินมาเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาในการ
สลับเปลี่ยนโยกย้ายให้เหมาะสมกับสภาพของงานและ เหมาะสมกับสภาพของบุคคล

ค. ความจำเป็นอีกประการหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล คือการปรับปรุงหรือ
พัฒนาอัตรากำลังในองค์กรให้ก้าวหน้าหรือเติบโตอยู่เสมอ การปรับปรุงหรือพัฒนาสมรรถภาพของ
คนในองค์กร นอกจากเป็นความจำเป็นเพื่อความสำเร็จของหน่วยงานแล้วยังเป็นความต้องการ
ของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งนักวิชาการด้านการบริหารบุคคลได้กล่าวไว้ว่า "ผู้ปฏิบัติงานส่วนมากมีความหมาย
มั่นที่จะสร้างความเจริญให้กับตัวเองติดตัวมาตั้งแต่เกิด และเป็นที่ประจักษ์อยู่แล้วว่า การที่หน่วยงาน
สามารถสนองตอบความต้องการในการสร้างความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานโดยใช้การเรียนรู้
โดยการปฏิบัติจริงจะเป็นการกระตุ้นให้คนงานเกิดความภาคภูมิใจ เกิดความพึงพอใจ เกิดความ
จงรักภักดี มีกำลังใจทำงาน และจะปฏิบัติงานได้ผลงานสูงขึ้น"

^๑James OtToole, Work, Learning, and the American Future, (San Francisco : Jossey-Bass, 1977) P.159

การพัฒนาบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงานโดยใช้การฝึกอบรมมีอยู่ ๒ วิธี คือ การฝึกอบรมก่อนเข้าไปปฏิบัติงาน และการฝึกอบรมขณะปฏิบัติงาน (Pre-service training and On-the-job training) การคัดเลือกบุคคลเข้ารับการฝึกอบรมก็จำเป็นต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก เช่นเดียวกัน การประเมินผลเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้ารับการอบรมก็ยังมิอยู่ ๒ ลักษณะคือ ประเมินผลเพื่อหาข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน แล้วคัดเลือกผู้ที่มีข้อบกพร่องเข้ารับการอบรม เพื่อให้มีความรู้ความสามารถและความชำนาญเพิ่มขึ้นให้สามารถกลับไปปฏิบัติงานเดิมให้ดีขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา กับการประเมินผลเพื่อสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อเตรียมตัวรับตำแหน่งหน้าที่ใหม่

ง. ในระหว่างการปฏิบัติงานตามปกติ ผู้ปฏิบัติงานทุกคนจะต้องได้รับการจูงใจ (Motivation) ในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ เพื่อเป็นการบำรุงขวัญ และเกิดกำลังใจในการปฏิบัติงาน และดึงดูดให้คนที่มีความสามารถอยู่ปฏิบัติงานให้หน่วยงานนั้นต่อไปอีกนานที่สุด การจูงใจที่กล่าวมานี้อาจกำหนดในลักษณะของการเพิ่มค่าจ้างหรือเงินเดือน (Increment) การเพิ่มค่าตอบแทนอย่างอื่น เช่น ให้โบนัส การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) รวมไปถึงการให้สวัสดิการด้วย การที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลจะพิจารณาเพิ่มเงินเดือน เพิ่มค่าจ้างให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Fringe Benefit) และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นหลักสำคัญที่จะพิจารณาหาผู้ที่มีความเหมาะสมที่สุดให้ได้รับประโยชน์ที่ได้กล่าวมาแล้ว หากการพิจารณาคัดเลือกไม่ดีพอ หรือการประเมินผลไม่รัดกุม มีข้อบกพร่องและทำให้ผลที่ได้รับไม่เที่ยงตรงแล้ว การเพิ่มค่าจ้าง การให้ผลประโยชน์หรือเลื่อนตำแหน่งให้คนผิด นอกจากจะไม่ช่วยให้ผู้ได้รับประโยชน์ดีขึ้นแล้ว ยังอาจทำให้ผู้ที่ตั้งใจปฏิบัติงานด้วยความสามารถและเข้มแข็งเกิดความท้อใจ และหมดกำลังใจที่จะปฏิบัติงานได้ ดังนั้น การประเมินผลเพื่อพิจารณาให้ประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวมาแล้วจึง เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานทุกแห่ง

สำหรับกรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานใหญ่และมีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ถึงหนึ่งหมื่นสี่พันคนเศษ การบริหารงานบุคคลจึง เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะเจ้าหน้าที่จำนวนดังกล่าวปฏิบัติงานอยู่ทุกท้องที่ทั่วประเทศ และปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนมากที่สุด การคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมทั้งด้านความรู้ความสามารถ และด้าน

ความประพฤตินในการปฏิบัติงาน จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสูง กรมการปกครองโดยกองอัตรากำลัง และส่งเสริมสมรรถภาพ ได้ใช้วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในสังกัด เป็นเครื่องมือในการบริหารบุคคล มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทั้งในด้านการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้ามารับราชการ ในตำแหน่งต่าง ๆ การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ให้เกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน การพิจารณากำหนดตัวผู้ที่จะเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ตลอดจนพิจารณาในด้านการปรับปรุงความประพฤติส่วนบุคคล มาโดยตลอดถึงปัจจุบัน ในปัจจุบันกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ ของกรมการปกครองก็ยังมีได้หยุดการพัฒนากระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการนำเอาผลการประเมินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ยังคงพัฒนาหลักเกณฑ์ระเบียบวิธีการ และทางปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา

สรุปสมมติฐานและผลที่ได้รับจากการศึกษา

การศึกษา เรื่องการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการกรมการปกครองที่มีต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองนี้ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาไว้ ๓ ประการ คือ

- ก. กรมการปกครองได้นำเอาผลที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการ กรมการปกครองมาใช้ในการบริหารงานบุคคลมากที่สุด
- ข. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองเป็นการช่วยให้เกิดการปรับปรุงสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคคลของกรมการปกครอง และ
- ค. ผลที่ได้รับจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ กรมการปกครอง เป็นผลที่เชื่อถือได้และมีความเที่ยงตรงที่สุด

สมมติฐานทั้ง ๓ ข้อ ผู้เขียนได้กำหนดขึ้นภายหลังจากได้ทำการศึกษาค้นคว้าเรื่องราวเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง นับตั้งแต่เรื่องการกำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ เอกสารหลักฐานทางราชการเกี่ยวกับการสรุปและวิเคราะห์ผลการประเมินที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการทุกระดับได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาตักเตือนให้ข้าราชการผู้ที่มีความบกพร่อง (จากผลของการประเมิน) ให้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง และพัฒนาตนเองให้ดีขึ้น และให้เหมาะสมที่จะปฏิบัติ

งาน ซึ่งผู้เขียนยังไม่เคยเห็นหน่วยราชการหน่วยใดได้ปฏิบัติเช่นนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาริธีการประเมินผลขั้นตอนต่าง ๆ ในการเสนอความเห็นตามลำดับชั้น การพัฒนาแบบพิมพ์ที่ใช้ประเมินผลนับตั้งแต่เริ่มมีการใช้ระเบียนการประเมินผล ผู้เขียนมีความประทับใจและเกิดแรงจูงใจที่จะทำการค้นคว้าศึกษาต่อไปอีกในรายละเอียด จึงได้ตั้งสมมุติฐานดังกล่าวแล้วขึ้น

ผู้เขียนมีความหวังว่า การศึกษาโดยสอบถามความคิดเห็นของข้าราชการกรมการปกครองเกี่ยวกับการประเมินผลตามหัวข้อที่ตั้งสมมุติฐานทั้ง ๓ หัวข้อไว้นั้น จะบังเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุงงานด้านการบริหารบุคคลอย่างสูง หรืออย่างน้อยที่สุดก็จะเป็นแนวทางที่บุคคลอื่น ๆ ที่มีความสนใจด้านนี้จะได้อือ เป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำการศึกษาต่อไป

กลุ่มบุคคลที่ผู้เขียนได้คัดเลือก เป็นกลุ่มตัวแทนในการสอบถามความคิดเห็นนั้น เป็นข้าราชการทุกระดับของกรมการปกครองที่จะต้องถูกประเมินผล (หรือเรียกว่าผู้รับการประเมิน) กับผู้ที่เป็นผู้ประเมิน และผู้รับการประเมินในคราวเดียวกันจากทั่วประเทศโดยใช้การสุ่มตัวอย่างจากการแบ่งเขตการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครองที่ได้แบ่งเขตตรวจราชการทั่วประเทศเป็น ๑๘ เขต ผู้เขียนได้คัดเลือกกลุ่มตัวแทนจากระดับอำเภอ เขตละ ๑๐ อำเภอ และกลุ่มตัวแทนระดับจังหวัดเขตละ ๑ จังหวัด สำหรับส่วนภูมิภาค สำหรับในส่วนกลางนั้นได้ใช้ข้าราชการทุกกองเป็นตัวแทนโดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้อยู่เวรรักษาสถานการณ์ข้าราชการ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าจะต้องเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สมบูรณ์ เพราะข้าราชการทุกคนในส่วนกลางจะต้องมีหน้าที่อยู่เวรรักษาสถานการณ์ราชการทุกคนโดยผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนไป สำหรับข้าราชการในระดับหัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าฝ่ายขึ้นไปจะมีหน้าที่เป็นผู้ตรวจเวร ซึ่งก็จะต้องมีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีผู้อยู่เวรด้วยเช่นกัน ผู้เขียนได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ทำการศึกษาแล้ว

แบบสอบถามที่ได้รับคืนมาทั้งหมดที่เป็นแบบสอบถามที่มีคำตอบสมบูรณ์ รวมทั้งสิ้น ๘๒๖ ฉบับ จากแบบที่ส่งทั้งหมด ๑๔๐๐ ฉบับ ซึ่งนับว่าเป็นอัตราสูงมาก จากผลการวิเคราะห์คำตอบ และการหาค่าของคำตอบ เพื่อพิสูจน์สมมุติฐานที่ตั้งไว้ ได้รับผลดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๔ ซึ่งพอสรุปได้เป็นประเด็นดังนี้

๑. ผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของข้าราชการกรมการปกครองทั้งหมด มีความเห็นตามที่ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานไว้ ซึ่งได้มีข้อสังเกตว่า การนำเอาผลการประเมินผลการ

ปฏิบัติงานของข้าราชการ กรมการปกครองไปใช้ประโยชน์นั้น แม้โดยส่วนรวมเห็นว่านำไปใช้ประโยชน์
 ในด้านการบริหารงานบุคคลจริงและมีประโยชน์ แต่การที่กรมการปกครองไม่ได้ทำการเผยแพร่ให้
 ข้าราชการได้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับผลของการประเมินและผลที่นำเอาไปใช้ จึงทำให้ข้าราชการ
 จำนวนมากไม่เห็นความสำคัญของการประเมินผล ซึ่งทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการขาดการฝึกอบรม
 ข้าราชการเกี่ยวกับการประเมินผล การปฏิบัติงานส่วนหนึ่งก็อาจเป็นไปได้ จุดนี้จึงเป็นจุดที่น่าจะปรับปรุง
 มากที่สุด

๒. การประเมินผลของกรมการปกครองนั้น นอกจากมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน
 ประจำปีแล้ว ยังมีการประเมินผลในรูปอื่น ๆ อีก คือ การประเมินผลโดยผู้ตรวจราชการ กรมการ
 ปกครอง การประเมินผลโดยปลัดจังหวัด และการประเมินผลเพื่อคัดเลือกข้าราชการเข้าศึกษาอบรม
 ในวิทยาลัยการปกครอง และ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดลึกซึ้งลงไปถึงจุดประสงค์ในการประเมินผล
 ข้าราชการอีก ๓ ประเภทที่กล่าวนี้ พบว่า การประเมินผลโดยผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง
 และการประเมินผลโดยปลัดจังหวัด เป็นการประเมินผลโดยไม่ได้นำผลการประเมินมาใช้ประโยชน์
 หรืออาจใช้ประโยชน์โดยทางอ้อม ในการประกอบการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งผู้ตรวจราชการ
 กรม อาจเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายของกรมการปกครอง สำหรับ
 ปลัดจังหวัดนอกจากนำผลไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายในเขตจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ของ
 ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังอาจนำไปประกอบการพิจารณาในการให้บำเหน็จความชอบประจำปีอีก
 ทางหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักจะไม่ได้คำนึงถึงการประเมินผลที่ได้จัดทำไว้ เพราะปลัดจังหวัด
 หรือเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาที่รับผิดชอบได้กำหนดผลการประเมินไว้ในใจแล้วทุกครั้ง เมื่อมีการ
 พิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายหรือพิจารณาความดีความชอบ การประเมินผลเพื่อคัดเลือกข้าราชการเข้า
 ศึกษาอบรมในวิทยาลัยการปกครอง ซึ่งได้แก่ โรงเรียนนายอำเภอ และโรงเรียนนักปกครอง
 ระดับสูง (สำหรับการคัดเลือกข้าราชการเข้าศึกษาในโรงเรียนปลัดอำเภอมีทั้งการสอบเข้า
 ศึกษา และการคัดเลือกปลัดอำเภอที่บรรจุแต่งตั้งใหม่เข้าศึกษาโดยไม่มี การประเมินผลก่อนการ
 คัดเลือก) การประเมินผลในกรณีนี้เป็นเพียงการสอบถามไปยังผู้บังคับบัญชาและผู้ที่เคยเป็น
 ผู้บังคับบัญชาในอดีตถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ถูกประเมิน ซึ่งบางครั้งผู้ทำการประเมินก็จำไม่ได้
 และไม่ได้ผลเพียงตรงเสมอไป และที่น่าสังเกตอย่างยิ่งอีกอย่างหนึ่งก็คือ ไม่ได้มีการประเมินผล
 ในแง่ความถนัดชัดเจนเกี่ยวกับงานในหน้าที่เลย เป็นผลทำให้ผู้ที่เข้าศึกษาอบรมทุกคนต้องศึกษาตาม

หลักสูตรที่กำหนดไว้สำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ปลัดจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและ
ผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต สำหรับรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

๓. จากรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองประจำปี
พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพได้จัดพิมพ์เผยแพร่เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.
๒๕๒๒ นั้น ผู้เขียนได้เห็นว่าเป็นการเผยแพร่ผลการประเมินที่เน้นเฉพาะข้อบกพร่องของข้าราชการ
และการแจ้งให้ผู้ที่มีความบกพร่องได้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องนั้น ส่วนการนำผลการประเมินประจำปี
ไปใช้ในด้านอื่น ไม่มีรายละเอียดให้เห็นมีเพียงตัวเลขรายงานที่ใช้ในการแต่งตั้งข้าราชการกรมการ
ปกครอง ๘๓ ราย สำนักงานปลัดกระทรวงขอผลการประเมินไปแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ๘๔
ราย แจ้งให้ข้าราชการที่มีข้อบกพร่องไปปรับปรุงตัว ๔๘ ราย และใช้ผลการประเมินในการคัดเลือก
ข้าราชการเข้าศึกษาอบรมในโรงเรียนนักปกครองระดับสูงอีก ๑๔๘ ราย กิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นความ
มุ่งหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ได้ระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ
ประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ ยังไม่ได้มีการพิจารณาอย่างจริงจังแต่อย่างใด โดยเฉพาะ
เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการสังกัดกรมการปกครองทั้งหมดจะเห็นว่าเป็นอัตราส่วน
ที่ต่ำมาก

๔. การมอบอำนาจในการปรับปรุงงานบุคคลของกรมการปกครองในส่วนภูมิภาคให้กับ
ผู้ว่าราชการจังหวัด (ตั้งแต่ระดับ ๕ ลงไป) ทำให้ความหวังที่จะใช้ผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน
ประจำปีให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของกรมการปกครองกลับลดต่ำลง ทั้งนี้เพราะใน
ระดับจังหวัดไม่มีการวิเคราะห์ผลการประเมิน และจังหวัดต้องส่งผลการประเมินทุกฉบับให้กรมการ
ปกครองรวบรวมและวิเคราะห์ ทำให้การบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัดดำเนินไปโดยอาศัยความ
คุ้นเคยกับสภาพความประพฤตินองข้าราชการ ความคุ้นเคยสภาพท้องที่และเหตุการณ์ของผู้บริหาร
ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาถึงปลัดจังหวัดและเจ้าจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เป็นหลักโดยมิได้มีการ
ประเมินผลและศึกษาวิเคราะห์จากการประเมินผลแต่อย่างใด ผู้เขียนจึงเห็นว่าเหตุการณ์เช่นนี้
ทำให้การบริหารงานบุคคลของกรมการปกครองไม่สม่ำเสมอ และไม่ราบเรียบ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและประสบการณ์ของผู้เขียนที่ได้รับจากข้าราชการในสังกัดกรมการปกครองมาเป็นเวลาหลายวัน ประกอบกับการทำการทดสอบความคิดเห็นของข้าราชการกรมการปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง ซึ่งใช้เวลาทั้งสิ้นหลายเดือนมานั้น ผู้เขียนได้รวบรวมข้อเสนอแนะ เพื่อการพัฒนาการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง และ เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของกรมการปกครองไว้ดังต่อไปนี้

๑. เรื่องการปรับปรุงแบบพิมพ์ที่ใช้สำหรับประเมินผล ผู้เขียนได้พบว่าแบบพิมพ์ที่ใช้สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นแบบที่พัฒนามาจากแบบดั้งเดิมที่ใช้ครั้งแรก (ปรากฏในภาคผนวก) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ขณะนี้เริ่มเป็นแบบพิมพ์ที่ล้าสมัยในประการแรกคือแบบพิมพ์นี้ใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการทุกคน ทุกระดับ ทุกตำแหน่งที่ต้องได้รับการประเมินตามระเบียบ จะเห็นได้ว่า บางหัวข้อของการประเมินไม่เหมาะสมสำหรับข้าราชการบางระดับ ยิ่งเมื่อประเมินผลแล้ว ข้าราชการในบางระดับมักจะมีข้อบกพร่องจนสามารถคาดคะเนได้ล่วงหน้า เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของแบบ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการระดับ ๑ ส่วนใหญ่จะบกพร่องในด้านการขาดความคิดริเริ่ม ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้นำ ข้าราชการระดับ ๑ เรียนรู้งานช้าต้องควบคุมแนะนำสั่งสอนโดยใกล้ชิดเกินกว่าที่ควร และข้าราชการระดับ ๑ มักจะใช้จ่ายเงินค่อนข้างสุ่ยสุร่าย ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบข้าราชการระดับ ๑ กับข้าราชการระดับ ๕ ภายใต้อัตราประเมินที่กล่าวมาแล้วนี้ ข้าราชการระดับ ๑ จะต้องมีข้อบกพร่องเช่นว่านี้ทุกครั้ง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการระดับ ๑ โดยลักษณะของหน้าที่ความรับผิดชอบ และสถานภาพในระบบราชการจะเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เพิ่งเข้ารับราชการ มีอายุราชการระหว่าง ๒ เดือนถึง ๕ ปีเป็นส่วนใหญ่ ข้าราชการกลุ่มนี้ย่อมไม่สามารถหรือไม่มีโอกาสในการเป็นผู้นำหรือแสดงหรือเสนอความเห็นที่จะล่วงหน้าน่าเป็นผู้มีความคิดริเริ่มดี และไม่มีโอกาสที่จะได้เป็นผู้ตัดสินใจในเหตุการณ์ต่าง ๆ ทุกกรณีที่เกี่ยวข้องงานราชการ ข้าราชการระดับ ๑ เกือบทั้งหมดไม่เคยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับงานที่ตนรับผิดชอบปฏิบัติอยู่เลย ทุกคนหรือเกือบทุกคนต้องเริ่มปฏิบัติงานทันทีหลังจากได้รับคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง เมื่อดังนี้ข้าราชการระดับ ๑ จึงต้องไปเรียนรู้งานด้วยตนเอง ต้องใช้ความสังเกตและปฏิภาณไหวพริบของตนเองในการศึกษางานและระเบียบปฏิบัติ ส่วนมากมักจะศึกษาจากเรื่อง เดิมที่เจ้าหน้าที่ตนเก็บ

เคยปฏิบัติมาโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงในรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับคำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เช่นนี้จึงเป็นเหตุให้ ข้าราชการระดับ ๑ ถูกประเมินผลว่าเป็นผู้เรียนรู้งานไม่ดี และความจำเป็นที่ต้องคอยสั่งสอนควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดเกินควรอีกประการหนึ่ง ข้าราชการระดับ ๑ มักจะได้รับการประเมินว่าใช้จ่ายเงินค่อนข้างสุรุ่ยสุร่าย ทั้งนี้อธิบายได้ว่า ข้าราชการระดับ ๑ เป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนน้อยที่สุด โดยเฉพาะผู้ที่เพิ่งเริ่มเข้ารับราชการ แต่ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันค่าครองชีพสูง และสินค้าที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคมีราคาแพงมาก ข้าราชการระดับ ๑ แม้จะมีเงินเดือนน้อยและไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนอย่างอื่นก็ยังคงมีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นค่าเครื่องอุปโภคบริโภคเท่ากับข้าราชการระดับอื่น ๆ หรือเท่ากับประชาชนทั่วไป ทำให้ข้าราชการระดับ ๑ มักจะมีเงินไม่พอใช้ตลอดเดือน จำเป็นต้องกู้ยืมจากบุคคลอื่นหรือแหล่งการเงินอื่น ด้วยเหตุที่ต้องจ่ายเงินเพื่อการดำรงชีพประจำวันเท่ากับข้าราชการที่มีเงินเดือนสูงกว่าจึงถูกประเมินว่าใช้จ่ายเงินค่อนข้างสุรุ่ยสุร่ายอย่างช่วยไม่ได้

จากข้อบกพร่องของข้าราชการระดับ ๑ ทั้ง ๓ ข้อที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนเชื่อว่าหากได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบที่ใช้ในการประเมินผลเสียใหม่ โดยการแยกแบบประเมินผลของข้าราชการแต่ละระดับให้มีหัวข้อประเมินหรือมีรายละเอียดในความเห็นของผู้ประเมินที่แตกต่างกันไป จะเป็นการช่วยให้ผู้ประเมินไม่หลงนำเอามาตรฐานสำหรับข้าราชการระดับ ๔ ไปวัดผลงานของข้าราชการระดับ ๑ แล้วทำให้ข้าราชการระดับ ๑ บังเกิดข้อบกพร่องที่ไม่ใช่ข้อบกพร่องของตนแต่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยสภาพของการเป็นข้าราชการระดับ ๑

ความเห็นของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้นนี้สามารถพิสูจน์ได้โดยการศึกษาจากผลการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการกรมการปกครอง ประจำปี ๒๕๒๑ ไม่ว่าจะ เป็นผลจากการประเมินของข้าราชการระดับใดมักจะมีบรรทัดฐานที่เห็นได้ชัด เสมอว่าไม่ใช่ข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานแต่เป็นข้อบกพร่องที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของแบบพิมพ์ที่ใช้ในการประเมิน ซึ่งผู้เขียนเสนอแนะว่าจะต้องมีกาปรับปรุงโดยให้ข้าราชการแต่ละระดับมีแบบประเมินผลที่แตกต่างกัน

ประการที่สองในเรื่องที่เกี่ยวกับแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้เขียนมีความเห็นว่าแบบประเมินผลที่ใช้ในปัจจุบันนี้ไม่สามารถบอกให้ทราบถึงผลการปฏิบัติงานของผู้ถูกประเมินได้เลย เมื่อได้รวบรวมและวิเคราะห์ผลของการประเมินออกมาแล้วจะ ไม่มีข้อใดเลยที่แสดงว่าข้าราชการผู้รับ

การประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปีที่แล้วอย่างไร เพราะแบบพิมพ์ที่ใช้ประเมินเป็นเรื่องของการประเมินความประพฤติ อุปนิสัย บุคลิกลักษณะ และเรื่องของคนรอบครัว มีเพียงข้อเดียวคือ ข้อ ๒๒ ที่ถามว่า "ความถนัดในหน้าที่การงาน" เมื่อเป็นเช่นที่กล่าวมานี้ การสรุปและวิเคราะห์ผลที่ประเมินจึงพบแต่เพียงข้อบกพร่องในความประพฤติ อุปนิสัย หรือบุคลิกลักษณะ (Personality traits) เท่านั้น ไม่มีรายการประเมินผลข้อใดเลยที่จะตอบคำถามว่า "บุคคลผู้ี้ควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองวิชาการหรือไม่?" แม้แต่จะรวมรายการประเมินทุกข้อก็ยังไม่สามารถตอบคำถามดังกล่าวได้ แบบสอบถามนี้จึงไม่อาจใช้เป็นเครื่องประกอบการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการ หากจะตั้งคำถามต่อไปว่า "บุคคลผู้ี้สมควรเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรได้บ้างหรือไม่ (เพื่อเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติ)" ก็ไม่อาจหาคำตอบที่ชัดเจนจากแบบสอบถามได้ แบบสอบถามหรือแบบประเมินผลฉบับนี้ก็ไม่สามารถใช้สำหรับประกอบการพิจารณาคัดเลือกบุคคลไปรับการศึกษาอบรมในหลักสูตรใดได้ หรือหากจะตั้งคำถามอีกว่า "สมควรเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการผู้ี้ ๒ ชั้นหรือไม่?" แบบประเมินผลนี้ก็ไม่สามารถบอกได้เช่นกัน ผู้เขียนมีความเห็นว่าสาเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้กรมการปกครองต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานหลายครั้งหลายแบบและการประเมินผลแต่ละครั้งก็เป็นการประเมินเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างเดียว หากสามารถปรับปรุงให้แบบประเมินผลมาใช้ในการบริหารงานบุคคลได้ทุกอย่างในคราวเดียว จะช่วยให้การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการกรมการปกครองมีคุณค่าสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ทั้งยังช่วยลดค่าใช้จ่ายในการประเมินผลชนิดอื่น ๆ ลงได้อย่างเห็นได้ชัด

ประการที่สาม การประเมินผลโดยใช้แบบประเมินผลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นการประเมินผลในลักษณะสอบถามความเห็นของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในด้านต่าง ๆ ผู้ทำการประเมินผลไม่เข้าใจชัดเจนถึงความสำคัญและความจำเป็นของการประเมินผลการปฏิบัติงาน และอาจรวมไปถึงการขาดความเชื่อถือนในสิ่งที่ตนได้ประเมินไปว่าจะสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงานได้ สาเหตุดังกล่าวนี้เนื่องมาจากไม่เคยมีการชี้แจงอบรมแนะนำให้ผู้ทำการประเมินผลทุกคนได้ทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริง แม้จะเคยมีหนังสือราชการจากกรมการปกครองเวียนไปชี้แจงและชักจูงความเข้าใจอยู่เป็นระยะ ๆ ก็ยังไม่สามารถช่วยให้ผู้ทำการประเมินผลได้เข้าใจถูกต้องในแนวเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินแต่ละรายการมักจะขึ้นอยู่กับความรู้สึกของผู้บังคับบัญชามากกว่าอย่างอื่น (ลักษณะของคำถามและคำตอบบังคับอยู่) แต่ผู้บังคับบัญชาแต่ละท่าน

ต่างมีประสบการณ์ในการทำงานมาแตกต่างกัน มีพื้นฐานในด้านอื่น ๆ แตกต่างกัน ตลอดจนมีบุคลิกภาพแตกต่างกัน และสิ่งที่กล่าวมานี้เป็นตัวสร้าง "การรับรู้" อยู่ด้วย จึงทำให้จุดยืนหรือมาตรฐานที่ผู้บังคับบัญชาแต่ละคนใช้ในการประเมินผลอยู่ในระดับต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น การพิจารณาในแง่คุณภาพของงาน แบบประเมินผล กำหนดให้ผู้ประเมินเลือกคำตอบได้ ๕ คำตอบ คือ

- รมัตระวังละ เอียดรอบคอบดีมาก งานเกือบไม่มีผิดพลาด
- รมัตระวังละ เอียดรอบคอบดีมีผิดพลาดน้อยเกือบไม่ต้องตรวจตราแก้ไขเลย
- คุณภาพของงานพอใช้มีผิดพลาดบ้างต้องตรวจตราแก้ไขบ้าง
- คุณภาพของงานยังไม่พอใช้มีผิดพลาดมากกว่าที่ควร
- คุณภาพของงานยังใช้ไม่ได้ งานไม่เรียบร้อยมีผิดพลาดมาก

ผู้ทำการประเมินมีโอกาสเลือกคำตอบที่ต้องการได้ ๑ ข้อและสามารถเขียนคำชี้แจงประกอบได้ รายการประเมินในข้อนี้ผู้ที่ทำการประเมินไม่ทราบแน่ชัดว่าจะประเมินคุณภาพของงานชนิดใดของผู้บังคับบัญชา เพราะผู้บังคับบัญชาได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานหลายอย่าง และงานบางอย่างก็เรียบร้อยดีมาก งานบางอย่างใช้ไม่ได้เลยนี่ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งผู้บังคับบัญชาย่อมตีความคำว่า "รมัตระวังละ เอียดรอบคอบ" แตกต่างกันไป คนที่พึงพอใจกับการปฏิบัติงานแบบกล้าได้กล้าเสีย หรือพิจารณาผลลัพธ์เป็นหลักย่อมมองดูความ "รมัตระวังละ เอียดรอบคอบ" เป็นเรื่องไร้สาระ หัวเก่าโบราณ หรือขาดกสิวิสัย ทั้งนี้ถ้าผู้บังคับบัญชานี้ประเมินผลผู้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติงานรวดเร็วทันใจก็จะประเมินว่าคุณภาพของงานอยู่ในระดับดีมาก ทั้งที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติผิดพลาดเสมอและไม่ค่อยระมัดระวัง แต่สามารถแก้ไขเหตุการณ์ได้รวดเร็วจนผู้บังคับบัญชาพึงพอใจกรณีเช่นนี้ทำให้ผลที่ได้รับจากการประเมินเบี่ยงเบนไปได้มาก เหตุเนื่องมาจากผู้ทำการประเมินไม่ได้รับคำชี้แจงแนะนำให้มีความเข้าใจไปในแนวเดียวกันทุกคน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรมีการพิจารณาปรับปรุงในด้านนี้

๒. วิธีการรวบรวมและวิเคราะห์ผลการประเมิน ในทางปฏิบัติที่กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพได้ปฏิบัติ เกี่ยวกับการรวบรวมผล และการวิเคราะห์ผลการประเมินของข้าราชการในสังกัดจำเป็นต้องมีการปรับปรุงใหม่ หลังจากได้มีการปรับปรุงแบบประเมินผลและวิธีการในการประเมินผลแล้ว ในปัจจุบันการรวบรวมผลจากการประเมินใช้วิธีแจกแจงแต่ละรายการบันทึกไว้ในแผ่นตารางของแต่ละบุคคล แยกเก็บไว้ตามระดับของผู้ถูกประเมินโดยใช้สีเป็น

สัญลักษณ์ในการแบ่ง วิธีนี้เท่ากับเป็นการย่อแบบประเมินผลทั้ง ๔ หน้าให้บรรจุลงได้ในตารางเพียง ๑/๔ หน้า เพียงเพื่อให้เกิดความสะดวกในการเก็บรวบรวมหรือเพื่อสะดวกในการวิเคราะห์ผลเท่านั้น แต่ไม่เกิดประโยชน์ในการนำออกมาใช้เลย ยกตัวอย่างเช่น ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมประการหนึ่ง สมมติว่าต้องการข้าราชการที่เป็นโสด และไม่ดื่มสุรา เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างอยู่และตำแหน่งนี้เหมาะสมสำหรับคนโสดที่ไม่ดื่มสุรา เป็นตำแหน่งในระดับ ๖ กรณีนี้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตอบได้ว่ามีข้าราชการระดับ ๖ จำนวนกี่คนที่ เป็นโสดและไม่ดื่มสุรา แม้ว่ารายการที่แสดงว่าเป็นโสด และรายการที่แสดงว่าไม่ดื่มสุรา เป็นรายการที่ปรากฏอยู่ในแบบประเมินผลแล้วก็ตาม ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการจัดเก็บข้อมูลที่ปฏิบัติอยู่นี้จัดเก็บโดยแยกหมู่ตามระดับของผู้ถูกประเมินผล มิได้จัดเก็บไว้ตามสถานภาพทางครอบครัว หรือจัดเก็บตามลักษณะของพฤติกรรม ดังนั้นหากต้องการทราบว่า มีข้าราชการระดับ ๖ ที่ไม่ดื่มสุรา และเป็นโสดจำนวนกี่คนแล้ว ก็จะต้องหยิบเอาตารางบันทึกการประเมินผลของข้าราชการระดับ ๖ ทั้งหมด มาดูทีละแผ่น ๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลาานานมาก เช่นนี้การรวบรวมผลที่ได้จากการประเมินไว้ก็ไม่สามารถนำออกมาใช้ประโยชน์ในการบรรจุแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ไปดำรงตำแหน่งที่ต้องการได้เลย

กรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็น เชิง เสนอแนะว่าการเก็บผลจากการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น หากมีจุดประสงค์จะนำไปใช้อ้างอิงประกอบการบริหารบุคคลของกรมการปกครองตามที่ระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ปี ๒๕๐๗ แล้ว หากไม่สามารถใช้เครื่องจักรประมวลผล (Computer) ได้ ก็จำเป็นต้องใช้การเก็บโดยบัตรดัชนี ทำนองเดียวกับที่ใช้ในท้องสมุดที่สำหรับค้นหาหนังสือ โดยกำหนดหมายเลขและสัญลักษณ์แทนตัวบุคคล และแทนคุณสมบัติต่าง ๆ ที่ต้องการ จะช่วยให้สะดวกในการค้นหาและอ้างอิง สะดวกในการเก็บรักษาและเปลี่ยนแปลงง่าย

สำหรับการวิเคราะห์ผลที่ได้จากการประเมิน ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่ควรวิเคราะห์เฉพาะข้อบกพร่องของผู้ถูกประเมินแต่เพียงด้านเดียว หากได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบประเมินผล มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการเก็บรักษา และระบบการอ้างอิง แล้วการวิเคราะห์ผลสำหรับการเผยแพร่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับข้าราชการกรมการปกครอง อาจจะได้รายละเอียดเพิ่มมากขึ้นกว่า เป็นเพียงรายงานความบกพร่องของข้าราชการเท่านั้น

๓. ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการนำผลที่ได้จากการประเมินผลไปใช้ในการบริหารงานบุคคล ของกรมการปกครอง การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองที่ได้กระทำอยู่ทุกปีนั้น หากไม่มีการนำเอาผลที่ได้รับจากการประเมินไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล การทำการประเมินผลก็ไม่มีคุณค่า ไม่มีความหมาย เป็นการสูญเปล่าทั้งเวลา ทั้งงบประมาณและทั้งความคิดที่ใช้ไปในการประเมินผล

ผู้เขียนได้พบว่ากรมการปกครองได้นำเอาผลจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมาใช้ประโยชน์ทางการบริหารงานบุคคลเพียงส่วนเดียว คือ การปรับปรุงสมรรถภาพของข้าราชการที่มีความบกพร่อง โดยพิจารณาจากผลการประเมิน แล้วมีหนังสือถึงผู้บกพร่อง แจ้งให้ปรับปรุงตัว ในรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรากฏว่ามีข้าราชการบกพร่อง ๕๓๙ ราย ความบกพร่องดังกล่าวนี้ กรมการปกครองใช้เกณฑ์คะแนนรวม เป็นเครื่องตัดสิน และผู้ใดที่มีคะแนนรวมจากการประเมินผลต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด คือ คะแนน ๘๖ สำหรับผู้ที่มีครอบครัว และคะแนน ๖๙ สำหรับคนโสด หรือไม่ให้นำครอบครัวมาอยู่ด้วย ผู้ที่คะแนนต่ำกว่ากำหนดนี้มีทั้งสิ้น ๒๒ คน และถือว่าบุคคลทั้ง ๒๒ คน เป็นผู้บกพร่องที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข กรมการปกครองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้บกพร่องทราบและปรับปรุงตัวเองแล้ว กรณีเช่นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการไม่มีความเที่ยงตรงพอ จากเหตุผลที่ได้กล่าวแล้ว การแจ้งให้ผู้บกพร่องปรับปรุงตัวเองอาจไม่มีผลดีตามมา

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการใช้ผลจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองในการบริหารงานบุคคล ดังนี้

ก. นำเอาวิธีการที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมาใช้สำหรับการประเมินผล ผู้สมัครเข้ารับราชการใหม่ โดยประเมินจากประสบการณ์หรือพื้นฐานการศึกษา หรือจากหน้าที่การงานที่เคยปฏิบัติมาก่อน เพื่อคัดเลือกคนที่เหมาะสมบรรจุเข้ารับราชการ การปฏิบัติในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในกรมการปกครองในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรับในตำแหน่งปลัดอำเภอ (ข้าราชการพลเรือนระดับ ๓) และเจ้าหน้าที่ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ธุรการ

(ข้าราชการพลเรือนระดับ ๑) การคัดเลือกใช้วิธีการสอบคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์ของ ก.พ. เป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครเข้าสอบคัดเลือก ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ คุณสมบัติตามกฎหมาย กับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง คุณสมบัติตามกฎหมายได้แก่ คุณสมบัติตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง เป็นการกำหนดระดับการศึกษาขั้นต่ำ เป็นส่วนใหญ่

วิธีการดังกล่าวแม้จะเป็นการใช้ระบบการแข่งขันโดยยุติธรรม หรือ เรียกว่าระบบคุณธรรม (Merit system) ให้ผู้ที่เข้าแข่งขันในการสอบคัดเลือกมีโอกาสเท่าเทียมกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในแง่ประโยชน์ของหน่วยงานแล้ว กรมการปกครองจะได้รับบุคคลที่มีความสามารถในการสอบ หรือ ตอบคำถามที่ข้อสอบถามได้ถูกต้อง และชัดเจนกว่าคนอื่น การสอบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ก็เป็นการสอบถามเกี่ยวกับความรู้ เช่นเดียวกับการสอบข้อเขียน เพราะการสอบทุกครั้งจะมีการสอบ ๒ ภาค สอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์ จุดอ่อนที่สังเกตเห็นได้ชัดคือ ไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมในด้านประสบการณ์ การปฏิบัติงานในอดีต ความรู้ความสามารถพิเศษที่หายากในบุคคลทั่วไป และไม่ได้พิจารณาในด้านความพร้อมที่จะรับราชการในตำแหน่งที่สอบ เมื่อได้ผ่านการสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์ซึ่งกลั่นกรองเฉพาะความรู้ทางด้านการศึกษาเท่านั้น ข้าราชการที่บรรจุใหม่จะถูกส่งไปปฏิบัติราชการทันทีโดยไม่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรม แม้ว่าจะมีการปฐมนิเทศน์ในระยะเวลาอันจำกัดบ้างก็ไม่ได้ช่วยให้เกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด ผู้ที่ปฏิบัติราชการใหม่เหล่านี้จะต้องแสวงหาความรู้ในการปฏิบัติราชการด้วยตนเอง ผู้ที่มีปฏิภาณไหวพริบดี ผู้ที่มีโอกาสดี มีที่เลี้ยงดี จะสามารถเรียนรู้งานได้เร็วกว่าคนอื่น

การประเมินผลเพื่อคัดเลือกคนเข้ารับราชการ นอกจากการสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์ดังกล่าวที่ปฏิบัติอยู่แล้ว กรมการปกครองควรได้กำหนดคุณสมบัติที่ต้องการเฉพาะตำแหน่งไว้เป็นพิเศษเพิ่มขึ้น ผู้ใดมีคุณสมบัติตามที่ต้องการเฉพาะตำแหน่งจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เช่น การรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอ หากมีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ต่อไปนี้จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เช่น

๑. เคยผ่านการรับราชการทหาร หรือการฝึกวิชาทหารมาแล้ว คุณสมบัติข้อนี้เป็นความจำเป็น กรณีบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพื้นที่ที่มีการแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย กรรมการปกครอง จะได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการจัดกำลังตามยุทธวิธี การใช้อาวุธและวัตถุระเบิด การข่าว การรบรุกและการตั้งรับ โดยไม่ต้องรอให้เข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรผู้บังคับบัญชาหมวดอาสา รักษาดินแดนหรือตำแหน่งอื่นในทางป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยได้

๒. เป็นผู้ที่มีความสามารถในด้านการพูดในที่ชุมนุมชน การพูดจริงใจ หรือการพูดโฆษณาต่าง ๆ โดยมีหลักฐานแสดงหรือมีบุคคลที่เชื่อถือได้เป็นผู้รับรอง กรณีไม่มีหลักฐานแสดง คุณสมบัติข้อนี้จะช่วยให้กรรมการปกครองได้รับคนที่มีความสามารถในการพูดซึ่งถือเป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับปลัดอำเภอฝ่ายส่งเสริมการปกครอง ซึ่งจะต้องเข้าไปในพื้นที่เพื่อการรวมกลุ่มประชาชน การโฆษณาต่อต้าน การโฆษณาชวนเชื่อของฝ่ายตรงข้าม และการชักจูงให้ราษฎรหันมาสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น

๓. เป็นผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในกรมการปกครอง หรือในกรมการพัฒนาชุมชนมาแล้ว คุณสมบัติข้อนี้กรมการปกครองจะได้รับบุคคลที่เคยรับราชการมาแล้วหรือรับราชการอยู่แล้ว แต่มีความรู้ และมีคุณสมบัติที่จะสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นปลัดอำเภอได้ บุคคลที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของกรมการปกครองมาแล้วนี้ กรมการปกครองจะสามารถประหยัดงบประมาณในด้านการฝึกอบรมและลดอัตราการเสี่ยงหรือความเสียหายที่เกิดจากปลัดอำเภอผู้ขาดประสบการณ์ทำให้เสียหาย ทั้งยังเป็นการให้บริการแก่ประชาชนได้ถูกต้องเรียบร้อยและรวดเร็วด้วย

๔. เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถพิเศษในงานศิลปะต่าง ๆ การดนตรี การกีฬา และความสามารถที่หาได้ยาก เช่น การขับเครื่องปั้น หรืออื่น ๆ บุคคลที่มีความรู้พิเศษต่าง ๆ เหล่านี้จะสามารถช่วยให้กรมการปกครองปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้คล่องตัวขึ้น เช่น การเขียนโปสเตอร์ภาพและงานศิลปะต่าง ๆ ไม่ต้องจ้างเอกชนหรือรบกวนส่วนราชการอื่น ๆ เช่น ครู องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มาปฏิบัติงานนี้ในกรณีจำเป็นต้องใช้ฝีมือ เมื่อมีการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ต้องเขียนแผนผังเขียนโฆษณา ประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ เป็นต้น

๕. ความรู้เกี่ยวกับภาษาท้องถิ่นของไทย และภาษาของชาติเพื่อนบ้าน ควรได้รับการพิจารณาให้คะแนนเป็นพิเศษเช่นเดียวกัน โดยกรรมการปกครองสามารถบรรจุแต่งตั้งให้ไปรับราชการในถิ่นนั้น ๆ หรือในท้องที่ชายแดน และสามารถเข้ากับราษฎรในท้องถิ่น รัฐชนบทรวมนิยมประเพณีวัฒนธรรมต่าง ๆ โดยไม่ต้องใช้คนถิ่นอื่นไปฝึกอบรม เป็นต้น

การพิจารณาให้ความสำคัญกับคุณสมบัติพิเศษนอกเหนือจากความรู้จากการทดสอบข้อเขียน และสอบสัมภาษณ์ จะช่วยให้นักที่มีความรู้ทางวิชาการน้อย แต่มีความสามารถเหมาะสมกับงานได้มีโอกาสแข่งขันกับคนที่เพิ่งจบมหาวิทยาลัยใหม่ ๆ ได้ และมีโอกาสได้ใช้ความสามารถเฉพาะที่กรรมการปกครองต้องการได้

ข. การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการศึกษาอบรม

ปัจจุบัน กรรมการปกครองได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการศึกษาอบรมในวิทยาลัยการปกครองอยู่แล้ว ดังได้กล่าวไว้ในบทก่อน แต่การประเมินผลในลักษณะดังกล่าวนั้น เป็นเพียงการสอบถามเกี่ยวกับความประพฤติ อุปนิสัย และบุคลิกลักษณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานบางส่วน โดยผู้บังคับบัญชาปัจจุบันและผู้บังคับบัญชาในอดีต เป็นผู้ประเมินผล กรรมการปกครอง เป็นผู้รวบรวมผลที่ประเมินแล้วแปลงออกมาเป็นคะแนน จัดคะแนนที่ได้ลงบัญชีไว้ตามลำดับคะแนนสูงต่ำ และเมื่อเปรียบเทียบกับคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ที่ถูกประเมิน เช่น อายุตัว อายุราชการ คุณวุฒิทางการศึกษา อัตราเงินเดือน แล้วคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นจะเป็นผู้พิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้เหมาะสมที่จะเข้ารับการศึกษาในวิทยาลัยการปกครองตามลำดับคะแนน

การเข้าศึกษาอบรมในโรงเรียนนายอำเภอก็ดี ในโรงเรียนนักปกครองระดับสูงก็ดี ข้าราชการกรมการปกครองส่วนมากถือว่าเป็นคุณค่าของชีวิต หรือ เป็นบำเหน็จตอบแทนที่ได้ปฏิบัติงานมาด้วยความสามารถ เพราะหลังจากผ่านจากวิทยาลัยการปกครองไปแล้วก็จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ซึ่งผู้ที่ไม่ผ่านการศึกษอบรมแบบนี้จะไม่มีโอกาสได้รับการแต่งตั้ง

ดังกล่าวนั้นแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงแนวทางในการประเมินผลเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมเสียใหม่ โดยยึดหลักว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครองเป็นการประเมินผลเพื่อดูว่าข้าราชการดังกล่าวมีความบกพร่องใดบ้างที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ เมื่อสามารถประเมินได้ดังนั้นแล้ว จึงเลือกผู้ที่มีข้อบกพร่องในลักษณะเดียวกันมาเข้าอบรมด้วยกัน

หลักสูตรการฝึกอบรมครั้งนี้จะต้อง เป็นหลักสูตรที่จะ เพิ่มพูนความรู้ความสามารถและเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อหวังว่าฝึกอบรมแล้วจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องนั้นจะหมดสิ้นไป และสามารถปฏิบัติงานได้ก็ตาม เป้าหมายโดยไม่มีข้อบกพร่องอีก

ในบางกรณี กรมการปกครองได้ริเริ่มงานใหม่โดยที่ข้าราชการ ผู้ที่จะ เป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนมากไม่มีความรู้ความชำนาญงานในลักษณะที่กล่าวนั้นเลย กรมการปกครองก็จำเป็นต้องทำการประเมินผลความรู้ของข้าราชการที่มีอยู่ แล้วคัดเลือกเข้ามาฝึกอบรมเพื่อให้เกิดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานใหม่ขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น การปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วย การเปรียบเทียบและสอบสวนคดีละเมิดเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัดและข้อบังคับสุขาภิบาล รวมทั้งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่าด้วยการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติเมืองพัทยา ที่กล่าวมานี้เป็นงานใหม่ของกรมการปกครอง แม้จะเคยสอบสวนคดีอาญามาแล้วในอดีต แต่ก็ได้หยุดการสอบสวนและโอนให้ฝ่ายตำรวจทำการสอบสวนแต่ฝ่ายเดียว ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นต้นมา เมื่อมารับงานการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทดังนี้ก็จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมข้าราชการที่จะทำหน้าที่ เป็นพนักงานสอบสวนให้สามารถปฏิบัติงานได้โดยถูกต้องและ เกิดผลดีต่องาน เมื่อฝึกอบรมเสร็จแล้วจำเป็นต้องมีการประเมินผลว่าการฝึกอบรมนั้นให้ความรู้แก่ผู้เข้ารับการฝึกได้มากน้อยเพียงใด และผู้ผ่านการฝึกอบรมจะสามารถปฏิบัติงานได้หรือไม่ จะต้องมี การฝึกอบรมซ้ำอีกในเรื่องใด เป็นต้น

การประเมินผลเพื่อคัดเลือกคนเข้าฝึกอบรมนั้นควรจะดำเนินการดังนี้คือ

๑. กรมการปกครองควรนำเอาผลที่ได้รับจากการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีมาเป็นเครื่องประกอบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับการฝึกอบรมในวิทยาลัยการปกครอง กรณีมีข้อบกพร่องหรือมีจุดอ่อนในการปฏิบัติงาน ซึ่งหลักสูตรการฝึกอบรมจะต้องสอดคล้องกับความบกพร่องหรือจุดอ่อนของข้าราชการที่เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อเป็นการเสริมส่วนที่ขาดให้เต็ม และสามารถกลับไปปฏิบัติงานได้ดี

๒. กรมการปกครองควรพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นสักระยะหนึ่งก่อนทำการคัดเลือกเข้ามารับการฝึกอบรม (เช่นฝึกอบรมหลักสูตรโรงเรียนนายอำเภอและโรงเรียนนักปกครองระดับสูง) การประเมินผลจะทำเป็น ๒ ระยะคือ ระยะแรกประเมินผล

การปฏิบัติงานที่ผ่านมาแล้วนำมาพิจารณาว่าผู้รับการประเมินมีคุณสมบัติ และคุณลักษณะเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือไม่ แล้วจึงดำเนินการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นับตั้งแต่ดำรงตำแหน่งนี้จนถึงระยะเวลาหนึ่ง เป็นระยะที่จะประเมินผลระยะที่สอง เพื่อพิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องเข้ารับการอบรม เน้นหนักในด้านใดเพิ่มเติม เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่ให้มากยิ่งขึ้น ตามที่ต่อปฏิบัติในปัจจุบันนี้ การคัดเลือกบุคคลเข้ารับการฝึกอบรมใช้การคัดเลือกจากคุณสมบัติโดยมิได้คำนึงถึงผลการปฏิบัติงาน เช่น การคัดเลือกบุคคลเข้าอบรมในหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (น.ป.ส.) ก็คัดเลือกโดยพิจารณาจากข้าราชการระดับ ๖ หรือระดับ ๗ ที่มีอัตราเงินเดือนไม่น้อยกว่า ๖๐๖๐ (สำหรับผู้จบปริญญาตรี) ผู้ใดไม่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จะต้องได้รับเงินเดือนสูงขึ้นไปอีก เป็นต้น

ค. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อนำไปพิจารณาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย ในเรื่องของการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้ง (Promotion) ถือว่าเป็นการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น และการย้าย (Transfer) เป็นการจัดความเหมาะสมของบุคคลกับงานที่ปฏิบัติในระบบราชการนั้นการแต่งตั้งโยกย้ายถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญและมักจะเป็นหัวใจของการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการทุกแห่งโดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งสำคัญ ๆ ในการบริหารราชการ การประเมินผลการปฏิบัติหากมีระบบวิธีการ และมีแบบการประเมินผลที่ดีและถูกต้องสมบูรณ์ หลังการประเมินผลแล้วก็ย่อมนำไปวิเคราะห์ได้ว่าข้าราชการผู้ใดมีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมกับตำแหน่งใดในท้องที่ใด หรือปัจจุบันพร้อมที่ควรแก้ไขอย่างไร ผลที่ได้รับจากการประเมินดังกล่าวนี้จึง เป็นผลที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายได้โดยสมบูรณ์

กรมการปกครอง เป็นกรมหนึ่งที่มีกิจกรรมการแต่งตั้งโยกย้ายอยู่เสมอ ถึงกับได้กำหนดเป็นระเบียบบริหารงานบุคคลไว้เป็นหลัก เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับต่าง ๆ ไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นมา แต่การปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายก็ยังไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวโดยเคร่งครัด และยังไม่เคยมีการนำเอาผลจากการประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายแต่อย่างใด อาจเป็นเพราะว่าข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานยังมีไม่เพียงพอก็เป็นได้

การประเมินผล เพื่อแต่งตั้งโยกย้ายนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการปรับปรุงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของกรมการปกครอง โดยใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้หมายความว่ากรมการปกครองจะต้องทำการปรับปรุงวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติอยู่ปัจจุบันนี้ทั้งหมดก่อน จึงจะสามารถใช้ผลจากการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นประโยชน์ในการแต่งตั้งโยกย้ายที่แท้จริง ผู้เขียนเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑. กรมการปกครองจะต้องจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งทุกตำแหน่งไว้เป็นหลัก รายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่ง หรือสิ่งจำเป็นที่ต้องการสำหรับตำแหน่งงานนั้น (Job requirement) คือ การระบุว่าตำแหน่งนายอำเภอ ก. มีลักษณะงานอย่างไร และต้องการคนที่มีคุณสมบัติชนิดใดจึงจะเหมาะสม หัวข้อกำหนดคุณสมบัติอาจกำหนดตั้งแต่ อายุ วุฒิการศึกษา ความรู้ความสามารถ บุคลิก ลักษณะ ความชำนาญงานแต่ละอย่าง คุณสมบัติพิเศษอื่น ๆ ฯลฯ โดยแต่ละหัวข้ออาจกำหนดเป็นตัวเลขหรือสัญลักษณ์แทนเพื่อความสะดวกรวดเร็ว เช่น

อายุ ๓๐ - ๔๐	ใช้ตัวเลข	1
อายุ ๔๐ - ๕๐	ใช้ตัวเลข	2
อายุ ๕๐ - ๖๐	ใช้ตัวเลข	3

ความรู้ความสามารถในด้านการปราบปราม

น้อยมาก	1
น้อย	2
ปานกลาง	3
สูง	4
สูงมาก	5

ความรู้ด้านการบริหารและการเป็นผู้นำ

น้อยมาก	1
น้อย	2
ปานกลาง	3
สูง	4
สูงมาก	5

เมื่อกำหนดความต้องการของตำแหน่ง (Job requirement) ได้แล้ว และใช้สัญลักษณ์ตัวเลข หรือเครื่องหมายอื่นแทนได้แล้ว บัตร (ที่เก็บข้อมูล) ที่แสดงความต้องการของตำแหน่งนายอำเภอ ก. อาจมีลักษณะดังนี้ .-

ตำแหน่งนายอำเภอ				อำเภอ ก.	
๑.	2	๘.	3	๑๗.	1
๒.	5	๑๐.	3	๑๘.	2
๓.	4	๑๑.	3	๑๙.	1
๔.	3	๑๒.	4	๒๐.	3
๕.	1	๑๓.	5	๒๑.	5
๖.	5	๑๔.	5	๒๒.	5
๗.	4	๑๕.	5	๒๓.	5
๘.	2	๑๖.	1	๒๔.	5

เลขไทยในคอลัมภ์ทางซ้ายมือแทนประเภทของคุณสมบัติ เช่น ๑ = อายุ ๒ = วุฒิมหาวิทยาลัย เป็นต้น จนถึง ๒๔. หมายความว่ารายละเอียดที่ต้องการมี ๒๔ ประเภท

เลขอารบิกในคอลัมภ์ทางซ้ายมือแทน ปริมาณคุณสมบัติที่ต้องการสำหรับตำแหน่งนายอำเภอ ก. ซึ่งเป็นตัวเลขที่อาจเปลี่ยนแปลงได้หากความต้องการเปลี่ยนแปลงไป เช่น เลข 2 ในหัวข้อ ๑ ซึ่งหมายถึงอายุระหว่าง ๔๐- ๕๐ ปี เป็นต้น

ในขณะที่เดียวกันในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองก็จะกำหนดหัวข้อที่ทำการประเมินให้สอดคล้องกันกับคุณสมบัติที่ต้องการดังที่แสดงไว้ข้างต้น โดยเริ่มตั้งแต่ ๑-----อายุ ต่อไปเรื่อย ๆ จนถึง ๒๔. หลังการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วก็จะได้รับบัตรแสดงคุณสมบัติ หรือบัตรแสดงผลการปฏิบัติงาน (Performance rating card) ซึ่งจะมีรูปร่างคล้ายกัน เช่น

ชื่อนาย.....

๑.	2	๔.	3	๑๗.	1
๒.	5	๑๐.	3	๑๘.	2
๓.	4	๑๑.	3	๑๙.	1
๔.	3	๑๒.	4	๒๐.	3
๕.	1	๑๓.	5	๒๑.	5
๖.	5	๑๔.	5	๒๒.	5
๗.	4	๑๕.	5	๒๓.	5
๘.	2	๑๖.	1	๒๔.	5

สัญลักษณ์และ เลขในบัตรผลการปฏิบัติงานข้างบนนี้มีความหมายเหมือนกับบัตรแสดงความต้องการของตำแหน่งดังได้อธิบายแล้ว

ในการแต่งตั้งโยกย้าย เมื่อมีตำแหน่งว่างอยู่ที่ใดก็นำเอาบัตรแสดงความต้องการของตำแหน่งมาเป็นหลักแล้วพิจารณาคัดเลือกบัตรแสดงผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลที่มีตัวเลขที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกับตัวเลขของบัตรแสดงความต้องการของงานมากที่สุดเพื่อได้บุคคลที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งที่ว่างนั้น

ข้อเสนอแนะในข้อนี้เป็นข้อเสนอเพียงหลักการเท่านั้นส่วนรายละเอียดหรือในทางปฏิบัติจริงผู้ปฏิบัติอาจใช้วิธีการประยุกต์ ปรับปรุงตัดแปลงหลักการนี้ให้เหมาะสมและสะดวกในการใช้ได้ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าวิธีที่เสนอแนะเป็นวิธีที่ถูกต้อง และเหมาะสมที่สุดทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาคและความเจริญก้าวหน้าในงานราชการอันนับเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง สิ่งที่จะหวังในการปฏิบัติคือ ความละเอียดรอบคอบในการสร้างแบบและการบันทึกคุณสมบัติทั้งปวง requirement และ Personnel Qualification (Performance rating) จะเป็นส่วนช่วยให้การคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและประสบความสำเร็จในที่สุด

ง. การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปีของข้าราชการ การให้บำเหน็จความชอบ หรือการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการในแต่ละปีเป็น เรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เรื่องหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของทางราชการ เพราะการเลื่อนเงินเดือนซึ่งเรียกว่าการให้บำเหน็จความชอบประจำปี นอกจากจะช่วยเหลือในด้านสวัสดิการแก่ข้าราชการ คือ ได้รับเงินเดือน เงินค่าจ้างเพิ่มขึ้นแล้วยังเป็นคุณค่า เป็นผลทางจิตใจที่เกี่ยวกับขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติราชการ อย่างสูง

ตามปกติแล้วหน่วยงานที่พิจารณาเกี่ยวกับบำเหน็จความชอบประจำปี หรือการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการจะต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น เพราะเรื่องการพัฒนาความดีความชอบของข้าราชการเป็นงานส่วนหนึ่งของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล

สำหรับการแบ่งงานของกรมการปกครอง กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของกรมการปกครอง ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทุกชนิด ยกเว้นการฝึกอบรมข้าราชการ ซึ่งอยู่ในเรื่องการพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการเป็นหน้าที่ของวิทยาลัยการปกครอง กับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการกรมการปกครอง ผู้เขียนได้รับทราบจากการสนทนากับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกรมการปกครองว่าเป็นนโยบายของกรมการปกครองมาเป็นเวลานานแล้วที่ให้การพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการกรมแทนที่จะเป็นงานในความรับผิดชอบของกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพตามที่ถือปฏิบัติในส่วนราชการทั่ว ๆ ไป

การแบ่งงานดังกล่าวนี้ทำให้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการที่จะนำมาใช้กับการพิจารณาความดีความชอบหรือการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการต้องขาดตอนไปเพราะการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็น เรื่องของกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ แต่การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการกลับมาเป็น เรื่องของสำนักงานเลขาธิการกรม แต่ทั้งนี้ก็ได้เป็นอุปสรรคทั้งหมดเพราะทั้งสำนักงานเลขาธิการกรมและกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพต่างก็มีฐานะ เป็นกองเท่ากัน และอยู่ภายใต้การบริหารบังคับบัญชาของผู้บริหารคนเดียวกัน คือ อธิบดีกรมการปกครอง

การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการกรมการปกครองในปัจจุบัน อธิบดีกรมการปกครองยังได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสั่งเลื่อนเงินเดือนแก่ข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๕ ลงไปในส่วนภูมิภาค ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด หมาย

ความว่า กรมการปกครองโดยสำนักงานเลขาธิการกรม มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ตั้งแต่ระดับ ๖ ขึ้นไป ในส่วนภูมิภาค และทุกคนในส่วนกลาง ซึ่งทั้งนี้ก็ยังคงเป็นอำนาจของอธิบดีกรมการปกครอง โดยอธิบดีกรมการปกครองก็ได้วางระเบียบให้มีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาการเลื่อนเงินเดือนขึ้นหนึ่งก่อน และได้สั่งให้ส่วนภูมิภาคถือปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย^๑

ศึกษาจากรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง ประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ผู้เขียนเห็นว่ากรมการปกครองไม่ได้นำเอาผลจากการประเมินผลการปฏิบัติงานมาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการนั้น ข้าราชการทุกคนจะต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติราชการในรอบปี เสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อผู้บังคับบัญชาจะใช้เป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจให้เลื่อนเงินเดือนหรือไม่ หรือในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ ๒ ชั้น จึงเท่ากับมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ในการเลื่อนเงินเดือนอีกครั้งหนึ่ง นอกเหนือจากการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีแล้ว

การประเมินผลเพื่อพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปี เห็นว่ากรมการปกครองควรยกเลิกการรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาในการเลื่อนเงินเดือน เพราะผลการปฏิบัติงานที่ผู้ปฏิบัติรายงาน เสนอ เองนั้นมักไม่ค่อยสมเหตุสมผล ทั้งยังมีข้อแตกต่างระหว่างข้าราชการด้วยกัน เกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่การงานในสำนักงาน การมีปริมาณงานที่ปฏิบัติไปมากในรอบปีก็ถือเป็นผลงานที่จะเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีด้วย ซึ่งเป็นการไม่เสมอภาคสำหรับข้าราชการ

เมื่อยกเลิกการรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปีดังกล่าวแล้วก็ควรจะมีสิ่งที่ทดแทนสิ่งที่ทดแทนก็คือ การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ได้ปฏิบัติและประเมินผลในรอบปีนั้น กรมการปกครองควรใช้ผลจากการประเมินเป็นเครื่องวัดประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ข้าราชการไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าวิธีการดังกล่าวจะช่วยสร้างคุณค่าของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งปัจจุบันมีคุณค่าต่ำมากในสายตาของข้าราชการทั่วไป หาก

^๑ ระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๒๑ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๒๑

ได้นำเอาผลที่ได้จากการประเมินผลมาเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปี จะทำให้ข้าราชการเกิดความกระตือรือร้นสนใจที่จะปฏิบัติงานให้ดี เพราะจะมีผลถึงการเลื่อนเงินเดือนอย่างแท้จริง และยังเป็นการเพิ่มความสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานทำให้ได้รับความสนใจอย่างแท้จริงและจะเป็นแนวทางปรับปรุงการบริหารงานบุคคลโดยใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมืออีกด้วย

จ. การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อตรวจสอบข้อบกพร่องของข้าราชการและการดำเนินการทางวินัย เพื่อการพัฒนาสมรรถภาพ ในการปฏิบัติราชการ ข้าราชการจะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีการกำหนดกระบวนการควบคุมความประพฤติที่เรียกว่า "วินัยข้าราชการ" หลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมความประพฤติ เริ่มตั้งแต่การกำหนดลักษณะของความประพฤติ หรือการปฏิบัติที่ข้าราชการจะต้องยึดถือเป็นทางปฏิบัติ การดำเนินการเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำผิดวินัยของข้าราชการ ตลอดจนการกำหนดโทษทางวินัย

โทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีอยู่ ๖ ระดับตามลำดับความหนักเบาของความผิด คือ นับตั้งแต่ภาคทัณฑ์ สำหรับความผิดเล็กน้อย หรือความผิดครั้งแรกที่ไม่มีเจตนาและไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่เพื่อปรามให้ผู้ทำความผิดได้สำนึกถึงจึงลงโทษภาคทัณฑ์ โทษตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน เป็นการลงโทษต่อการปฏิบัติที่บกพร่อง และก่อให้เกิดความเสียหายแต่ไม่ร้ายแรง และเป็นการกระทำที่ไม่มีเจตนาทุจริต แต่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบ หรือปฏิบัติงานบกพร่องขาดความระมัดระวัง เป็นต้น โทษที่ร้ายแรงและรุนแรงสำหรับผู้ปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบโดยเจตนาทุจริต และก่อให้เกิดการเสียหายอย่างร้ายแรงมีระดับโทษตั้งแต่ให้ออก ปลดออก และไล่ออกจากราชการ

ตามปกติการพิจารณาโทษทางวินัยต่อข้าราชการผู้กระทำความผิดนั้น เริ่มต้นจากการพบความผิดในการปฏิบัติงาน หรือเมื่อมีเหตุเกิดขึ้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผลการสอบสวนจะเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาโทษของผู้บังคับบัญชา

กรรมการปกครองได้ใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการปรับปรุงสมรรถภาพและพัฒนาข้าราชการของกรมการปกครองมาเป็นเวลานานแล้วโดยผู้บังคับบัญชาพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นประจำทุกปี กรรมการปกครองเป็นผู้รวบรวมและวิเคราะห์ผลการ

ประเมิน และรายงานข้อบกพร่องให้อธิบดีทราบ เพื่อแจ้งให้ข้าราชการผู้ที่บกพร่องได้ทราบและหาทางปรับปรุงแก้ไข พัฒนาตนเอง หากผู้ใดมีข้อบกพร่องติดต่อกันเป็นประจำทุกปีและการติดตามผลของผู้บังคับบัญชาไม่ได้แสดงให้เห็นว่าได้มีการปรับปรุงแก้ไขตนเอง ทั้งยังปรากฏความบกพร่องอยู่อีกก็จะถูกพิจารณาโทษทางวินัย

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นการค้นหาความบกพร่องในการปฏิบัติงานในความประพฤติและในลักษณะนิสัยของข้าราชการ ตลอดจนการพิจารณาดำเนินการทางวินัย เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการควบคุมการปฏิบัติงานและเป็นการปรับปรุงพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการไปในเวลาเดียวกัน ในทางปฏิบัติ ปัจจุบันกรมการปกครองได้ดำเนินการแยกกันเป็น ๒ ตอน ๒ ลักษณะ คือ การดำเนินการพิจารณาทางวินัยส่วนหนึ่ง เมื่อมีการกระทำที่เป็นการผิดวินัยข้าราชการเกิดขึ้น โดยไม่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ อีกส่วนหนึ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการพัฒนาสมรรถภาพและปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของกำลังเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละครั้ง

การประเมินผลเพื่อการพัฒนาสมรรถภาพนั้น ความมุ่งหมายประการหนึ่งในการทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง คือ ความมุ่งหมายที่จะทำการปรับปรุงพัฒนาสมรรถภาพและแก้ไขข้อบกพร่องของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ดังนั้นในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการจึงควรมีการพิจารณาโดยละเอียดเพื่อให้เห็นได้ชัดเจนว่าความบกพร่องที่ได้พบจากการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นมีสาเหตุมาจากอะไร เพื่อให้สามารถแยกออกได้ว่าเป็นการเจตนาหรือมีมูลเหตุจริงใจใดหรือไม่ในความบกพร่องของการปฏิบัติราชการ เป็นความจำเป็นหรืออยู่ในสภาพบังคับที่ทำให้ต้องปฏิบัติงานไปโดยบกพร่องหรือไม่ ดังกล่าวแล้วนี้ควรพิจารณาไปถึงบุคคลลักษณะนิสัยพฤติกรรม และสิ่งแวดล้อมตามที่กรมการปกครองได้ดำเนินการอยู่แล้ว แต่จำเป็นต้องปรับปรุงแบบที่ใช้ประเมินผลดังได้กล่าวในรายละเอียดตอนต้นของข้อเสนอแนะแล้ว

การใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการนั้น สามารถพิจารณาในแง่ของผลิตภาพ (Productivity) ได้อีกทางหนึ่งด้วย ตามปกติในการประเมินผลการปฏิบัติงานมักไม่มีการพิจารณาถึงผลผลิตหรือผลงานในเชิงปริมาณว่าข้าราชการแต่ละคนปฏิบัติราชการในแต่ละเดือน แต่ละปี ได้ผลงานมากน้อยเพียงใด และเมื่อนำมาประเมินกับสิ่งตอบแทนที่ทางราชการ

จ่ายให้ในรูปของเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง ค่าตอบแทน สวัสดิการ เกียรติยศ ความภาคภูมิใจ เหล่านี้แล้วสิ่งใดมีค่ามากกว่ากัน หากมีการพิจารณาเปรียบเทียบในด้านเหล่านี้ได้ การประเมินผลการปฏิบัติงานจะเป็นการตรวจสอบที่สมบูรณ์ที่สุด และสามารถชี้ชัดได้แน่นอนว่าข้าราชการผู้ใดปฏิบัติงานได้ผลดีเด่นเพียงใด ไม่ใช่เพียงแค่ประเมินผลโดยผิวเผินเท่านั้น

ในปัจจุบันแม้กรมการปกครองจะได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการก็ตาม แต่กรมการปกครองยังไม่เคยมีการกำหนด "มาตรฐาน" (Standard) สำหรับวัดสมรรถภาพของข้าราชการไว้ ดังนั้นการพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการในปัจจุบันจึงขึ้นอยู่กับการศึกษาของผู้บริหารระดับสูงเพียงผู้เดียว ซึ่งย่อมไม่เป็น "มาตรฐาน" อย่างแน่นอน การกำหนดมาตรฐาน หรือ Standard ของการพิจารณาสมรรถภาพ อาจกำหนดในลักษณะของตัวเลข (เป็นคะแนน) ประจำสำหรับผลของการปฏิบัติงานในแต่ละงาน หากตัวเลขคะแนนในด้านใดลดลง (จากผลของการประเมิน) ต่ำกว่าระดับมาตรฐาน หรือระดับคะแนนรวมต่ำกว่าตัวเลขมาตรฐาน ก็จะได้ถือว่าสมรรถภาพต่ำกว่าระดับมาตรฐาน จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือจะต้องมีการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นที่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ สำหรับอำเภอกันดารและเป็นเขตปฏิบัติการของฝ่ายตรงกันข้ามอาจกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติบางประการที่ว่า

๑. อายุ ระหว่าง ๓๕-๔๕ (คะแนน ๑๐-๕) คะแนนจะลดลงเมื่ออายุเพิ่มสูงขึ้น หากคะแนนลดลงต่ำกว่า ๕ ถือว่าสมรรถภาพต่ำกว่ามาตรฐานจะต้องสืบเปลี่ยน
๒. สุขภาพทั่วไป (คะแนน ๑๐-๕) ถ้าคะแนนต่ำกว่า ๕ แสดงว่าสมรรถภาพทางด้วร่างกายลดลงต่ำกว่ามาตรฐาน
๓. ผลการปฏิบัติงาน (คะแนน ๒๐-๑๐) หากคะแนนลดลงต่ำกว่า ๑๐ แสดงว่าผลงานต่ำกว่ามาตรฐาน การที่กำหนดคะแนนไว้สูงในข้อนี้ เพื่อให้ผลคะแนนรวมมีมาตรฐาน เพราะผลการปฏิบัติงานย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าอายุ และสุขภาพ

ดังกล่าวข้างบนนี้เป็นเพียงตัวอย่าง หากจะพิจารณาในแง่ของคะแนนรวมอาจกล่าวได้ว่าคะแนนรวมจะต้องอยู่ระหว่าง ๔๐-๒๐ หากคะแนนต่ำกว่า ๒๐ ถือว่าสมรรถภาพต่ำกว่ามาตรฐาน ส่วนจะพิจารณากำหนดมาตรฐานในด้านใด อย่างไรนั้น เป็นเรื่องของรายละเอียดที่อาจกำหนดได้ไม่ยากนัก