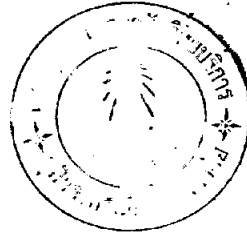


บทที่ ๑



บทนำ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การประเมินผลงาน (Performance Appraisal หรือ Employee Evaluation) เป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งสำหรับกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งควรต้องมีการทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาครัฐบาลจะให้ความสำคัญและสนใจเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะนอกจากการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมนั้นจะก่อให้เกิดความสามัคคี ความเป็นธรรม ส่งเสริมขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานแล้ว ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยประเมินผลรวมการทำงาน ความสำเร็จ ความบกพร่องของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามปัญหาที่พบเสมอในการประเมินผลการปฏิบัติงานมักจะเกี่ยวข้องกับทัศนคติของผู้บริหารระดับสูง ทัศนคติของผู้ประเมินผลและถูกประเมินผลงาน การเลือกใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ความเชื่อถือ (Reliability) และความเที่ยงตรง (Validity) ในการประเมินผลงานอยู่เสมอ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลของแต่ละองค์กรก็เฝ้าพยายามแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่กล่าวมาโดยตลอด

ในระบบราชการพลเรือนของประเทศไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ในฐานะหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคล ก็ได้ให้ความสนใจความสำคัญต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการพลเรือนอยู่มากเช่นกัน ทั้งนี้โดยเริ่มจากการกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนที่เรียกว่า การทำจรรยาบรรณ (แบบฟอร์ม ก.พ.๑) ในปี พ.ศ.๒๔๗๕ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการมาโดยตลอด และในปี พ.ศ.๒๕๑๕ สำนักงาน ก.พ.

ได้กำหนดมาตรการประเมินผลการปฏิบัติงานขึ้น โดยทดลองปฏิบัติในสำนักงาน ก.พ. เอง ก่อนและในขณะเดียวกันก็มีนโยบายที่จะทำการสำรวจรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประเมิน ผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานรัฐบาลต่าง ๆ เพื่อสรุปหามาตรการประเมินผลการ ปฏิบัติงานที่เหมาะสมโดยคาดหวังว่าในอนาคตจะสามารถกำหนดมาตรการประเมินผลการ ปฏิบัติงานข้าราชการที่เหมาะสมเป็นมาตรฐาน ใช้ปฏิบัติสำหรับหน่วยงานราชการได้ทั่วไป

ทั้งนี้ในการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาตรการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ ดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. ยอมรับว่าได้พบอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ หลายประการ โดยเฉพาะ ปัญหาความทัศนคติของผู้บริหาร ทัศนคติของผู้ประเมินผลและผู้ถูกประเมินผลงาน ดังที่ไ้กล่าว แล้วข้างต้น เช่นกัน

ฉะนั้น การศึกษาเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการในปัจจุบันและ การศึกษา สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับดังกล่าวนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อ การปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการได้พอควร ทั้งนี้ เชื่อว่าการที่ สามารถกำหนดมาตรการในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมนั้นจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะช่วยให้การบริหารงานข้าราชการพลเรือนเกิด ความเหมาะสมและเป็นธรรม มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อรวบรวมเสนอทฤษฎี แนวความคิด และกฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) โดยทั่วไป

เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเฉพาะการ ประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ

เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ ตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

เพื่อศึกษาปัญหาการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการและเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยใช้การศึกษาวิเคราะห์ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและทัศนคติที่มีต่อการประเมินผลงานของข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรณีศึกษา

ขอบเขตของการศึกษา

๑. จะศึกษารวบรวมแนวความคิด ทฤษฎีและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไป

๒. ศึกษาสรุปเปรียบเทียบแบบแผนการปฏิบัติการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉพาะข้าราชการพลเรือนตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยราชการต่าง ๆ ถือนปฏิบัติ

๓. ศึกษาวิเคราะห์ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้โดยศึกษา วิเคราะห์เอกสารสัมภาษณ์และใช้แบบสอบถามโดยเฉพาะศึกษาทัศนคติของข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ระดับ ๑ - ๕ ที่มีต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นข้อมูลสนับสนุนความเห็นประกอบด้วย

๔. ศึกษาข้อสรุป อุปสรรคปัญหาและเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อจำกัดของการศึกษา

๑. การศึกษารั้งนี้เลือกการประเมินผลการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรณีศึกษาโดยมีเหตุผลสำคัญคือ งานคานบริหารงานบุคคลของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ยังไม่ได้รับความสนใจและคำเน้นการอย่างมีประสิทธิภาพไม่เท่าที่ควร เนื่องจากกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานหลักเกี่ยวข้องกับวิชาการส่งเสริมเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมาช้านาน ทำให้น่าสนใจศึกษาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมว่าเป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพ หรือไม่เพียงใด ประการหนึ่ง และการศึกษาเคยเป็นข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมมีความเข้าใจระบบการปฏิบัติงานต่าง ๆ ภายในเป็นพื้นฐาน และมีความสะดวกในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต้องการเป็นประการสำคัญ ฉะนั้นผลการศึกษาในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการดังกล่าวจึงครอบคลุมเฉพาะรายละเอียดในกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ อาจไม่ครอบคลุม

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการในหน่วยงานอื่น ๆ ได้ทั้งหมด

๒. การศึกษาทัศนคติข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เลือกสอบถามเฉพาะความเห็นจากข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ระดับ ๑ - ๕ เก็บตามจำนวนที่เป็นจริง (๓๔๔ คน) ในมกราคม ๒๕๒๓ เพราะถือว่าข้าราชการระดับ ๑ - ๕ มีทั้งที่ปฏิบัติงานในฐานะผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงาน และผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน สามารถให้ความเห็นต่อระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้อย่างดี และมีเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับข้าราชการระดับอื่น ๆ กอปรกับมีสัดส่วนกระจายอย่างเหมาะสมในหน่วยงานในสังกัด ๔ หน่วยงานด้วย ฉะนั้นการสอบถามความเห็นจึงไม่ครอบคลุมไปถึงข้าราชการระดับ ๖ - ๘ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูง

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่ได้รับแบบสอบถามกลับคืนเต็มตามจำนวนกล่าวคือได้รับแบบสอบถามคืน ๒๐๒ ชุด หรือร้อยละ ๕๘.๗ อาจเป็นเพราะมีข้าราชการบางส่วนต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการต่างจังหวัด เดินทางไปประชุมฝึกอบรมในต่างประเทศ หรือลาออก โอนย้าย ฯลฯ ในระหว่างที่จัดส่งแบบสอบถาม

๓. ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทัศนคติของข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ระดับ ๑ - ๕ ที่มีต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานในกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นอย่างยิ่ง แต่ผู้ศึกษาได้นำผลศึกษาที่สำคัญบางประการมาพิจารณาศึกษาเท่านั้น มิได้นำผลที่ได้มาศึกษาครบทุกประการ เนื่องจากมีเวลาศึกษาจำกัด และผลที่นำไปศึกษาพอเพียงกับความต้องการแล้ว

แนวเหตุผล สมมติฐาน

การศึกษาเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการดังกล่าวนี้ จะใช้วิธีศึกษาสรุปทฤษฎีแนวความคิดและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการประเมินผลในการปฏิบัติงานที่บรรดานักศึกษานักทฤษฎีและนักบริหารงานบุคคลหลายท่านได้เสนอความเห็นไว้ ควบคู่กับการศึกษา ข้อเท็จจริงในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดและระบบการ

ประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้
ถือปฏิบัติอยู่ ทั้งนี้ จะได้นำทฤษฎี แนวความคิดต่าง ๆ ดังกล่าวมาเทียบเคียงกับข้อเท็จจริง
และวิเคราะห์ เสนออุปสรรค ปัญหาและแนวทางในการแก้ไขระบบการประเมินผลการ
ปฏิบัติงานข้าราชการให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

แผนการดำเนินการ

๑. ศึกษารวบรวมทฤษฎี แนวความคิดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ
ประเมินผลการปฏิบัติงานทั่ว ๆ ไป
๒. ศึกษารวบรวมกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน
ของข้าราชการพลเรือนที่ สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ
๓. ศึกษากระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการเฉพาะในกรมส่งเสริม-
อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรณีศึกษา รวมทั้งศึกษาทัศนคติที่มีต่อการประเมิน
ผลการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับ ๑ - ๕ โดยใช้แบบสอบถามรวบรวมข้อมูลด้วย
๔. วิเคราะห์อุปสรรคปัญหา
๕. เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการพลเรือน
ทั้งนี้โดยนำผลการศึกษาในข้อ ๑ และข้อ ๒ มาปรับใช้
๖. สรุปผลการศึกษาและเสนอรายงาน

วิธีการรวบรวมข้อมูล

การศึกษาตามโครงการดังกล่าว ใช้วิธีศึกษาหลายลักษณะประกอบกัน คือ

๑. วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษารวบรวมทฤษฎี
แนวความคิด กฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน
ทั่ว ๆ ไป และการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ จากหนังสืออ้างอิง เอกสาร
ผลงานวิจัย และสิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

๒. วิธีสัมภาษณ์ (Interview Research) สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร โดยสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติและการปฏิบัติการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.พ. และของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม รวมทั้งสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมบางท่านเพื่อขอความเห็นในฐานะเป็นผู้ประเมินและถูกประเมินผลงานด้วย

๓. วิธีแบบสอบถาม (Questionnaire Research) เพื่อสอบถามทัศนคติที่มีต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ระดับ ๑-๕ ได้ส่งแบบสอบถามจำนวน ๓๔๔ ชุด เก็บความจําแนกข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ระดับ ๑ - ๕ โดยยึดตามแบบขอถือจ่ายเงินเดือนข้าราชการ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ประจําปีงบประมาณ ๒๕๒๓ สอบถามข้าราชการสังกัด หน่วยงานในกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ๘ หน่วยงาน โดยแบ่งสอบถามข้าราชการ ระดับ ๑-๒-๓ จำนวน ๒๑๕ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๕ ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด และสอบถามข้าราชการ ระดับ ๔-๕ จำนวน ๑๒๙ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๕ ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด

ทั้งนี้ ใช้เวลาสอบถามและรวบรวมข้อมูลประมาณ ๑ เดือน ได้รับแบบสอบถามกลับคืนทั้งสิ้น ๒๐๒ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๗ ของจำนวนแบบสอบถามที่ส่งทั้งหมดแบ่งเป็นแบบสอบถามข้าราชการ ระดับ ๑-๒-๓ ได้รับคืนจำนวน ๑๒๑ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๕๖.๒ ของแบบสอบถามทั้งหมดที่สอบถามข้าราชการ ๑-๒-๓ และเป็นแบบสอบถามข้าราชการ ระดับ ๔-๕ ได้คืน ๘๑ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๗ ของแบบสอบถามที่สอบถามข้าราชการ ระดับ ๔-๕ ที่ส่งทั้งหมด

ประโยชน์ที่ได้รับ

๑. ได้ทราบถึงทฤษฎีแนวความคิดและหลักเกณฑ์ที่ ๗ ไป ที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

๒. ได้ทราบถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ การประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการที่
สำนักงาน ก.พ. กำหนดให้หน่วยราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ

๓. ได้ทราบถึงอุปสรรคปัญหาการปฏิบัติงานด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน
ข้าราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ และโดยเฉพาะอุปสรรคปัญหาการประเมินผลการ
ปฏิบัติงานข้าราชการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

๔. เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในอันที่จะทำให้การประเมินผล
การปฏิบัติงานข้าราชการเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรพงษ์ รวีรัฐ : การศึกษาเปรียบเทียบการประเมินผลงานของพนักงานรัฐ-
วิสาหกิจและเอกชน ศึกษาเฉพาะกรณีการประเมินผลงานของการไฟฟ้านครหลวงและบริษัท
บอร์เนียว (ประเทศไทย) จำกัด วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย