



การประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

แนวความคิดในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ

องค์การรัฐหรือหน่วยราชการ (Public Organization) เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการที่จะใช้เชื่อมช่องว่างระหว่างประชาชนกับกลุ่มนักการเมืองหรือผู้ปกครองโดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นหลักรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน ฉะนั้นหน่วยราชการจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ในสังคม^๑

ข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการต่าง ๆ เปรียบเสมือนกลไกที่จะอำนวยความสะดวกหรือประโยชน์ ความเจริญมั่นคงของสังคมให้กับประชาชนทั่วประเทศ ทั้งนี้ข้าราชการเป็นผู้ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน ต้องติดต่อกับใกล้ชิดกับประชาชนนับตั้งแต่เกิดจนตาย

ดังนั้น การที่จะได้บุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความสามารถมาปฏิบัติราชการ และการทำนุบำรุงขวัญให้บุคคลนั้นสามารถปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพสืบไปจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง^๒

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ธวัช วิชัยดิษฐ, แก้ความมีเหตุผล : ข้าราชการกับการเมืองไทย. (กรุงเทพฯ : เจริญวิทยการพิมพ์, ๒๕๒๑) หน้า ๑๓.

^๒สุรชัย มิ่งขวัญ. "แนวความคิดในการบำรุงขวัญข้าราชการ". กรุงเทพฯ, ๒๕๒๑, หน้า ๑.

อย่างไรก็ตามระบบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบการบริหารงานที่ต้องบริหารคนเป็นจำนวนมากและเป็นแบบซึ่งมีวัฒนธรรมในตัวเอง (Sub - Culture) สะสมกันมาตั้งแต่อดีต ฉะนั้นย่อมจะเผชิญปัญหาในการบริหารงานนานาัมประการดังที่ Jay B. Westcott ได้กล่าวถึงปัญหาในการบริหารราชการในประเทศกำลังพัฒนา^๑ อาทิเช่น ปัญหาการติดต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับบริหารกับผู้ที่บังคับบัญชา ปัญหาในการให้สิ่งจูงใจ การเลื่อนขั้นและสนับสนุนความคิดริเริ่มที่ไม่คงเส้นคงวาและปัญหาการไม่สนใจมาตรฐานการผลิตและมาตรฐานคุณภาพของงาน เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลได้ให้ความสนใจและยอมรับว่ามีปัญหาในการบริหารราชการอยู่มากดังที่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ได้ระบุไว้ในเรื่องปัญหาที่กล่าวถึงคนในวงราชการว่า "การบริหารงานบุคคลยังขาดหลักการบริหารสมัยใหม่และไม่ส่งเสริมข้าราชการที่ทำงานดีเท่าที่ควร ขณะเดียวกันก็ไม่มีบทลงโทษข้าราชการที่ไม่มีผลงานและขาดความเอาใจใส่ในงานราชการอย่างจริงจัง ในทางปฏิบัติการพิจารณาคัดเลือกยังนิยมใช้ระบบพรรคพวกและอาวุโสมากกว่าด้านความรู้ ความสามารถและความเหมาะสม" และยังได้ระบุแนวทางแก้ไขปัญหามาโดยสรุปว่า "การบริหารงานบุคคลจะให้มีการปฏิบัติตาม พรบ. ข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน ทั้งในเรื่องการหมุนเวียนข้าราชการ การพิจารณาความดีความชอบตามผลงานและระดับความสามารถ ตลอดจนการโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการไปทำงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถอย่างสุจริต และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพิจารณาให้มีการเกษียณอายุได้หลายระดับ เช่น ระดับอายุ ๕๕ ปี และ ๖๐ ปี เป็นต้น"^๒

^๑ อ้างใน รัชชนันต์ สมุทวนิช การเมืองกับการบริหาร. (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, ๒๕๒๒) หน้า ๑๐๗ - ๑๐๘.

^๒ ภูรายละเอียดยุคเพิ่มเติม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔), หน้า ๑๔๐ และ ๑๔๓.

ทั้งนี้ หากจะพิจารณาปัจจัยและวิธีการแก้ไข้ปัญหาในการบริหารราชการต่าง ๆ ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็ย่อมจะมีแนวทางและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข้ปรับปรุงทั้งทางตรงและทางอ้อมมากมาย

การประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการนับเป็นวิธีการและแนวทางหนึ่งที่ต้องพิจารณาถึง ทั้งนี้เพราะการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเป็นระบบย่อมยังประโยชน์ต่อการบริหารงานโดยเฉพาะบริหารงานบุคคลเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อน อาทิ เช่น ช่วยสร้างความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งช่วยสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ช่วยปรับปรุงแก้ไข้การทำงานของแต่ละบุคคล ช่วยในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเข้ารับราชการและช่วยบำรุงขวัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ฯลฯ เป็นต้น^๑

อย่างไรก็ตาม การศึกษานโยบายและแนวความคิดในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการในที่นี้ขอบเขตในการศึกษาจะศึกษาเฉพาะข้าราชการพลเรือน ซึ่งหมายถึง^๒

- ข้าราชการพลเรือนสามัญ
- ข้าราชการพลเรือนในพระองค์
- ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ
- ข้าราชการครู
- ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ

^๑ मैญูจา สวัสดิ์โอ, การบริหารงานบุคคล, หน้า ๑๗๒.

^๒ กฎ พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่หนึ่ง) ๒๕๑๘ มาตรา ๒๓ และ พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ๒๕๑๘ แก้ไข พรบ. (ฉบับที่สอง) ๒๕๒๑ มาตรา ๔

ภายใต้ความดูแล ควบคุม ตรวจสอบ ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เป็นหน่วยงานบริหาร^๑

แนวความคิดและหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการพลเรือนกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลที่ยึดหลักคุณวุฒิ (Merit system)^๒ ซึ่งประกอบด้วย

หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึงการเลือกสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในทางราชการให้มุ่งพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ทั้งนี้หมายรวมถึงการเลือกสรรเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งด้วยโดยมุ่งที่จะเลือกสรรให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้มารับราชการหรือเพื่อเลื่อนชั้นทำงานในระดับที่สูงขึ้น ในการสมัครเข้ารับราชการทุกคนมีสิทธิ์ มีโอกาสเท่าเทียมกันในการสมัครสอบแข่งขัน (Equality of Opportunity) และในการกำหนดตำแหน่งเงินเดือน ก็ให้ยึดถือความเสมอภาคเป็นสำคัญ กล่าวคือหน้าที่ความรับผิดชอบระดับเดียวกัน ตำแหน่งเท่ากันจะต้องรับเงินเดือนเท่ากันตามหลัก "เงินเท่ากันงานเท่ากัน" (Equal pay for equal work) นอกจากนี้ ข้าราชการทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันในเรื่องต่าง ๆ อาทิการบัญชี ภาษี การเลื่อนเงินเดือน สวัสดิการ ฯลฯ

หลักความสามารถ (Competence) หมายถึงการให้โอกาสเท่าเทียมกันแก่บุคคลในการเข้ารับราชการ บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น โดยยึดหลักความรู้ ความสามารถ เป็นสำคัญตามหลัก "นำบุคคลที่มีความสามารถไปดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม" (Put the right man in the right job) โดยการกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติที่ตรงการ ราชการ

^๑ ระเบียบเดียวกัน, มาตรา ๖ มาตรา ๘ มาตรา ๑๒

^๒ คุรยละเอียดเพิ่มเติมใน อมร รักษาสิทธิ์ และ โสวัจ สุจริตกุล. การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี้, ๒๕๑๘) หน้า ๑๐๑-๑๐๘.

เจริญวานใหม่มีผู้มาสมัครและคัดเลือกอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ ครอบคลุมไปถึงการโยกย้าย
เลื่อนชั้นตำแหน่งด้วย

หลักความมั่นคง (Security) หมายถึง ความมั่นคงในการบริหารราชการโดย
ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย มีการให้หลักประกันแก่ข้าราชการ มีความมั่นคงในอาชีพ
ได้รับสวัสดิการและเงินเดือนอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้รวมไปถึงโอกาสในการอุทธรณ์
ร้องทุกข์เพื่อความยุติธรรมในกรณีที่ถูกกีดกันแกล้งหรือมีการพิจารณาอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น

หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง
การรับรองฐานะข้าราชการประจำให้มีความเป็นกลางในทางการเมือง ปฏิบัติหน้าที่ความ
รับผิดชอบตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของพรรคการเมือง
กลุ่มการเมืองใด ๆ

การประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการได้รับความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่อง
มือสำคัญส่วนหนึ่งในการบริหารงานข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรมดังกล่าว ทั้งนี้
อาจจะกล่าวได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่อดีต
เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อน
ชั้นเงินเดือนข้าราชการเป็นส่วนใหญ่^๑ ในอดีตเน้นการเลื่อนเงินเดือนสำหรับข้าราชการ
เป็นหน้าที่ของผู้อยู่บังคับบัญชาที่จะพิจารณาให้ตามใจชอบไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนและไม่มีการ
กำหนดมาตรการการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่อย่างใด ต่อมาการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน
ได้เริ่มมีหลักเกณฑ์ปฏิบัติหลังจากได้มีการประกาศใช้ พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า "การเลื่อนเงินเดือนนั้นให้คำนึง
ถึงความดีความชอบในการปฏิบัติราชการ ความอดุสาหะ ความสามารถ และความประพฤติ
ตามวินัยราชการ"^๒

^๑ ก.พ., สำนักงาน, การประเมินผลการปฏิบัติงาน, หน้า ๑.

^๒ ฎุรายละเอียดใน พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๖, มาตรา ๒๖-๓๑.

ในปี ๒๔๗๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. ที่เห็นควรกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับประจำแผนกขึ้นไป เรียกว่า "การทำจรรยาบรรณ" โดยใช้แบบฟอร์ม ก.พ. ๑ โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดทำจรรยาบรรณหรือแบบประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อใช้บันทึกความดีความชอบและความผิดสำหรับประกอบการพิจารณาเลื่อนอันดับและขึ้นเงินเดือนข้าราชการ

ต่อมาในปี ๒๔๘๔ ได้มีการปรับปรุงแบบฟอร์ม ก.พ. ๑ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและอาจถือได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีที่ให้จัดทำจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนนั้นยังมีผลใช้บังคับอยู่จนทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า ส่วนราชการต่าง ๆ มิได้นำแบบจรรยาบรรณนี้ไปใช้อย่างจริงจังด้วยสาเหตุ ๒ ประการคือ แบบจรรยาบรรณนี้ไม่มีการกำหนดมาตรฐานปริมาณและคุณภาพของงานแต่ละตำแหน่งให้แน่นอนและไม่มีการกำหนดแบบฟอร์มประเมินผลงานตามระดับความรับผิดชอบของลักษณะงาน โดยใช้แบบเดียวกันหมดทำให้แบบจรรยาบรรณไม่รัดกุมและสมบูรณ์เท่าที่ควร นอกจากนี้ นักวิชาการต่างประเทศบางคนได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคสำคัญของการประเมินผลงานในรูปของจรรยาบรรณนี้ว่า ผู้บังคับบัญชามักจะประเมินผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเมตตาส่งสารมากกว่าประเมินตามข้อเท็จจริง ทำให้ทุกคนได้รับการประเมินในเกณฑ์ "ดีเลิศ (Excellent)" ส่วนคนที่ไม่มีความสามารถเลยก็จะประเมินว่า "พอใช้ได้ (Fair)" เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การประเมินผลงานในรูปจรรยาบรรณจึงไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร^๑

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติดังกล่าวอยู่มาก แต่ก็ถือได้ว่าหลักการและแนวความคิดในการประเมินผล "การทำจรรยาบรรณ" หรือแบบฟอร์ม ก.พ. ๑ ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการไทยในเวลาต่อมา

^๑ไพโรจน์ สิตปรีชา, การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒) หน้า ๖๔ - ๗๕.

พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมา^๑ ได้ยึดหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ในการพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้นเงินเดือน ตามพรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียด และต่อมาใน พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ และ ๒๔๘๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการเลื่อนขั้นเงินเดือนซึ่งนอกจากจะให้คำนึงถึง ความดีความชอบ ความสามารถและการปฏิบัติตามวินัยแล้วยังได้กำหนดให้พิจารณาถึงคุณภาพและปริมาณของงานในตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย โดยให้ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดไว้ในกฎ ก.พ.^๒

หลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนตาม พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้ใช้เป็นหลักในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการเรื่อยมา จนกระทั่งมีการประกาศใช้ พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๐๘ แล้ว จึงได้มีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนใหม่บางส่วนโดยให้คำนึงถึงผลงานที่ได้ปฏิบัติมา เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย

ในขณะเดียวกัน ก.พ. ได้กำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติว่า การประเมินผลการทำงานเป็นส่วนหนึ่งของการสอบคัดเลือกหรือการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ โดยมีการกำหนดคุณลักษณะของผู้ปฏิบัติงานไว้แบ่งเป็นระดับต่าง ๆ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาประเมินให้คะแนน แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องความแม่นยำน่าเชื่อถืออยู่เช่นเดิม^๓

ในปี ๒๕๑๘ ก.พ. ได้กำหนดกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความใน พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน

^๑พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๘, ๒๔๘๒, ๒๔๘๕ และ ๒๔๘๕

^๒กฎรายละเอียดในกฎ ก.พ. ฉบับ ๒๗๘ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ตาม พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ๒๔๘๗

^๓ก.พ., สำนักงาน, การประเมินผลการทำงาน, หน้า ๒.

๑. ไปรกฎรายละเอียดในภาคผนวก ก.

โดยมีการ ระบุรายละเอียดหลายประการ เป็นแนวทางและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เลื่อนขึ้นเงินเดือนในส่วนราชการ กฏ ก.พ. ฉบับดังกล่าวนี้ส่งผลให้มีการพิจารณาจัดทำแบบฟอร์มเพื่อใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการขึ้นในปีเดียวกัน นับได้ว่าเป็นแบบฟอร์มประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการที่ค่อนข้างสมบูรณ์แบบของระบบราชการพลเรือนไทย^๑ ทั้งนี้ แบบฟอร์มรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ที่ ก.พ. ได้จัดทำขึ้นนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ใช้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบประจำปี และเพื่อพัฒนาความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ในขั้นต้นนี้ ก.พ. กำหนดแบบฟอร์มดังกล่าวเพื่อใช้ในกิจการของสำนักงาน ก.พ. ในรูปทดลองปฏิบัติเท่านั้น ยังมีใ้กำหนดเป็นแบบมาตรฐานบังคับใช้ใน ส่วนราชการอื่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติมีบางส่วนราชการก็นำแบบฟอร์มดังกล่าวไปใช้อย่างไม่ เป็นทางการอยู่บ้าง

ภายหลังจากที่ ก.พ. ได้ทดลองปฏิบัติการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ ในสังกัดตามแบบฟอร์มดังกล่าวครบหนึ่งปีแล้ว ในปี ๒๕๒๐ ได้มีการปรับปรุงแบบฟอร์มดังกล่าวพร้อมคู่มือใหม่ให้ความถูกต้องเหมาะสมมากยิ่งขึ้น^๒

ในปี ๒๕๒๐ ก.พ. ได้ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ การประเมินผลการปฏิบัติงานที่กระทำอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในประเทศ และต่างประเทศรวม ๑๐ แห่ง คือ

บริษัทเอสโซ่แอสตนการ์ก (ประเทศไทย) จำกัด

ธนาคารแห่งอเมริกา

การประปานครหลวง

การทำเรือแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิต

^๑โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

^๒บุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๖ และวีณา สีวากรณ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๔ ฝ่ายระบบและมาตรฐานงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. สัมภาษณ์, ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๓ และโปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.

การไฟฟ้านครหลวง
 โรงพิมพ์ธนบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทย
 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
 ราชการพลเรือนอังกฤษ
 ราชการพลเรือนมลรัฐอินโดจีน

โดยศึกษาเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน วิธีการประเมิน ผู้ประเมิน การเปิดเผยผลการประเมินและรายการประเมิน^๑ ทำให้ได้ทราบข้อมูลต่าง ๆ ในการจัดระบบประเมินผลการปฏิบัติงานในทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดแนวทางการปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงานและแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่ใช้ในระบมราชการพลเรือนไทยต่อมา

เดือนมีนาคม ๒๕๒๓ ก.พ. ได้จัดทำโครงการสำรวจระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาความดีความชอบในส่วนราชการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญสหประชาชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลข้อมูลและพิจารณาของทางให้ความช่วยเหลือแนะนำ แกไขปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีปัญหาต่อไป ทั้งนี้ ก.พ. ได้ส่งแบบสอบถาม^๒ ทั้งสิ้น จำนวน ๑๐๒ ชุด ไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งได้รับกลับคืนทั้งสิ้น ๔๐ ชุด (คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๘) โดยมีสรุปผลการวิเคราะห์ในสาระสำคัญที่น่าสนใจดังนี้:

^๑ก.พ., สำนักงาน. การประเมินผลการปฏิบัติงาน, หน้า ๗ - ๑๖.

^๒โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ง.

^๓หนังสือ ก.พ.ที่ ๖๐๖ (บันทึกขอความ) กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ., เรื่อง

"โครงการสำรวจระบบประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบในส่วนราชการ" เสนอ รongเลขาธิการ ก.พ. (โสรัจ สุจริตกุล) ลงวันที่ ๒ พ.ค. ๒๕๒๓

๑. ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบของส่วนราชการในปัจจุบัน

จากการสำรวจพบว่ามีส่วนราชการจำนวนหนึ่ง (๓๗.๔ % ของจำนวนส่วนราชการที่กรอกแบบสำรวจ) ที่ยังมีได้จัดระบบประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบไว้เป็นหลักฐาน กล่าวคือ ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการโดยไม่กำหนดแบบฟอร์มขึ้นใจ หรือประเมินโดยไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

ส่วนราชการส่วนใหญ่ (๕๔%) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นระบบพอควร คือ

- ประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการโดยใช้แบบฟอร์มมาตรฐานที่กำหนดให้ใช้เหมือนกันทั้งหน่วยงาน

- มีการกำหนดผู้ทำหน้าที่ประเมินไว้แน่นอน เช่น บางส่วนราชการ (๑๖.๒%) กำหนดให้ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าหน่วยงานระดับกองหรือหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัด เป็นผู้ประเมิน บางส่วนราชการ (๘๓.๗ %) มีวิธีการที่รอบคอบกว่าโดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเป็นผู้ประเมินผลและเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้น ทั้งนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบหรือกลั่นกรองประเมินเป็นชั้น ๆ ซึ่งจะช่วยป้องกันการกลั่นแกล้งหรือช่วยเหลือผู้ถูกประเมิน

- การพิจารณาตัดสินขั้นสุดท้ายเพื่อให้ความดีความชอบ หลายหน่วยราชการ (๕๖.๕%) จะนำผลการประเมินเข้าพิจารณาในที่ประชุมระดับกรม เช่น อ.ก.พ.กรม ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรม เป็นต้น และมีบางส่วนราชการ (๓๗.๕%) ที่นำผลการประเมินเสนอให้อธิบดี หรืออธิบดีและรองอธิบดีเป็นผู้พิจารณาตัดสินโดยไม่เข้าที่ประชุมกรม

- ในการพิจารณาความดีความชอบข้าราชการ ส่วนราชการต่าง ๆ จะใช้หลักเกณฑ์พื้นฐานคือเกณฑ์การพิจารณาตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ.๒๕๑๕) และมีบางส่วนราชการ (๒๕%) ใช้เกณฑ์พิจารณาซึ่งกำหนดขึ้นเป็นการภายในนอกเหนือจากกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๑๓ ประกอบการพิจารณาด้วย

- มีส่วนราชการเพียงส่วนน้อย (๑๖.๕%) ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับปฏิบัติการของข้าราชการภายหลังการพิจารณาความดีความชอบประจำปี เช่น การร้องเรียนขอให้

ชี้แจงเหตุผลหรือขอให้จริงจังในการพิจารณาเป็นบางครั้ง

๒. ความช่วยเหลือในการปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่ส่วนราชการ

ต้องการ จากผลการสำรวจพบว่าหน่วยราชการต่างประสงค์จะได้รับความช่วยเหลือ เพื่อปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของตนโดยวิธีต่างๆ ดังนี้

- ความช่วยเหลือในลักษณะการปูพื้นฐานความรู้ความเข้าใจ เรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน เช่น การฝึกปฏิบัติ (Workshop) เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน การบรรยายเกี่ยวกับหลักการและทางปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ
- ความช่วยเหลือในลักษณะโครงการร่วม เช่น จัดโครงการร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. ในการปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ทำนองเดียวกับที่สำนักงาน ก.พ. เคยทำร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากผลสรุปในการศึกษาข้อมูลดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการในต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น ๒ ลักษณะคือ

๑. การเผยแพร่ความรู้และแนวความคิดเกี่ยวกับระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน โดย
 - ๑.๑ จัดให้เจ้าหน้าที่ไปบรรยายเกี่ยวกับหลักการและทางปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามส่วนราชการที่ระบุความต้องการ
 - ๑.๒ ดำเนินการจัดทำฝึกปฏิบัติ (Workshop) เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการ
 - ๑.๓ จัดทำ เอกสารคู่มือเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน
๒. การเข้าไปช่วยเหลือแนะนำส่วนราชการในการปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงานโดยตรง

ทั้งนี้ กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดแผนงานที่จะให้ความช่วยเหลือแนะนำปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการต่าง ๆ แล้วตั้งแต่ปี ๒๕๒๒

และได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแนะนำปรับปรุงระบบประเมินผลการปฏิบัติงานให้กับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปแล้ว

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า การที่สำนักงาน ก.พ. และหน่วยราชการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ให้ความสนใจระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการและพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องให้ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องรัดกุมมีมาตรฐานและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ในอนาคตก็เชื่อว่าในระบบราชการไทยจะได้มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานราชการที่เป็นมาตรฐาน สามารถนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นลำดับ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ

จากผลการสำรวจระบบประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบในส่วนราชการที่สำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำขึ้นในปี ๒๕๒๓ ดังที่ได้เสนอรายละเอียดสาระสำคัญของผลการสำรวจไปแล้วตอนต้น จะเห็นได้ว่าส่วนราชการต่าง ๆ มีการจัดทำแบบประเมินผลการปฏิบัติงานแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่มากซึ่งไม่สามารถจะศึกษารายละเอียดต่าง ๆ ของระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการแต่ละแห่งได้ทั้งหมด

อย่างไรก็ตามการศึกษาหลักเกณฑ์และการจัดระบบประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการที่สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างดี ทั้งนี้เพราะเชื่อแน่ว่าภายหลังจากที่สำนักงาน ก.พ. ได้ทดลองใช้ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานและแก้ไขปรับปรุงจนมีความน่าเชื่อถือ เหมาะสมกับระบบราชการไทยแล้ว ก็คงจะประกาศให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า หลังจากที่ได้ทำจรรยาบรรณราชการ (พอร์ม ก.พ.๑) ในปี ๒๕๒๕ แล้ว การดำเนินการด้านประเมินผลการปฏิบัติงานราชการก็ได้มีการกำหนด

ให้เป็นรูปแบบเพิ่มเติมแก่ประการใด จนถึงปี ๒๕๑๕ สืบเนื่องจาก กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความใน พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน ทำให้ ก.พ. กำหนดแบบฟอร์มที่ช่วยในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีขึ้น และต่อมาในปี ๒๕๒๐ ได้มีการแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้โดยมิได้แจ้งให้หน่วยราชการอื่น ๆ ทราบปฏิบัติ โดยสำนักงาน ก.พ. ถือว่าเป็นการทดลองปฏิบัติก่อน

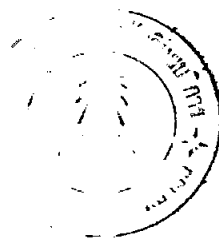
แบบฟอร์มประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดใช้ หลักการประเมินผลแบบผสมระหว่างแบบ พิจารณาตามเกียรติยศ (Rating scales) และแบบบรรยายอิสระ (Free form Essay) เป็นหลัก กำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการประจำปี ๒ ประการคือ^๑

๑. เพื่อประกอบการพิจารณาความดีความชอบประจำปี โดยใช้ประกอบเป็นข้อมูลในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ตามหลักเกณฑ์ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ให้มีความแม่นยำ และมีหลักเกณฑ์เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒. เพื่อพัฒนาบุคคลผู้ปฏิบัติงาน โดยได้มีการจำแนกหัวข้อประเมินไว้ทั้งด้านคุณภาพและปริมาณของงานที่ทำได้ ตลอดจนคุณลักษณะต่าง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีและใช้ในงานปฏิบัติงาน ฉะนั้นการประเมินผลจะช่วยให้ทราบได้ว่าผู้ปฏิบัติงานมีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องในอันใดเพื่อที่สำนักงานหรือผู้บังคับบัญชาจะให้ความช่วยเหลือพัฒนาแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม เสริมทักษะและคุณลักษณะที่จำเป็นแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้นได้

นอกจากนี้ การประเมินผลงานยังให้ประโยชน์อื่น ๆ ที่ผู้อำนวยความสะดวกการบริหารอีกหลายประการ อาทิ เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบต่องานมากยิ่งขึ้น เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด

^๑ก.พ., สำนักงาน, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ก.พ., ๒๕๒๐



ทั้งนี้ ได้กำหนดระยะเวลาในการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ปีละ ๒ ครั้ง
ครั้งแรก กระทำในเดือนมกราคม เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบ
๒ เดือน หลังของปีที่ผ่านมา (๑ กรกฎาคม - ๓๑ ธันวาคม)

ครั้งที่สอง ในเดือนกรกฎาคม เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบ ๒
เดือนแรกของปีนั้น (๑ มกราคม - ๓๐ มิถุนายน)

ครั้งที่	๒	ช่วงหลังของการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี (๑ก.ค-๓๑ธ.ค.)	ประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๒
	๑	ช่วงแรกของการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี (๑ม.ค-๓๑มิ.ย.)	ประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๑
			เดือน

ม.ค. ก.พ. มี.ค. เม.ย. พ.ค. มิ.ย. ก.ค. ส.ค. ก.ย. ต.ค. พ.ย. ธ.ค.

เมื่อประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๑ เสร็จแล้ว ให้รวบรวมแบบประเมินผล
ไว้ที่หัวหน้างานระดับกอง และเมื่อประเมินผลครั้งที่ ๒ เรียบร้อยแล้ว จึงให้กองรวบรวม
ส่งสำนักงานเลขาธิการกรม เพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแบบฟอร์มที่กำหนด สำนักงาน
ก.พ. กำหนดให้เป็นไปตามลำดับชั้น ดังนี้

๑. ผู้อำนวยการกอง เลขาธิการกรม หรือหัวหน้างานแล้วแต่กรณี เป็นผู้ประเมิน
งานของข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนในระดับหัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสาย
หัวหน้างาน หรือผู้ปฏิบัติงานอิสระที่รายงานต่อตนโดยตรง
๒. หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าสาย หรือหัวหน้างานแล้วแต่กรณี เป็นผู้ประเมินงานของ
ข้าราชการที่อยู่ภายในบังคับบัญชาโดยตรงของตน แล้วเสนอผลการประเมินต่อผู้อำนวยการกอง

เลขานุการกรม หรือหัวหน้าสำนักงานแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นและลงชื่อกำกับ
ในช่องที่กำหนด

๓. ในกรณีที่มีการจัดสายการบังคับบัญชาในกองลดหลั่นเป็นหน่วยงานย่อยลงไป
อีก ซึ่งทำให้ผู้ประเมินตามข้อ ๒ (ระดับหัวหน้าฝ่าย) ไม่ใกล้ชิดกับผู้ถูกประเมินเพียงพอ
ที่จะทำให้การประเมินโดยผู้ประเมินตามข้อ ๒ อาจมอบหมายให้หัวหน้าหน่วยงานในระดับ
ถัดจากตนลงไปเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในหน่วยงานนั้น เมื่อประเมิน
แล้วให้ผู้ประเมินตามข้อ ๒ พิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมแล้วลงชื่อในช่องที่กำหนดแล้วจึง
เสนอผู้อำนวยการกอง โฆษกกรม หรือหัวหน้าสำนักงานแล้วแต่กรณีพิจารณาให้ความ
เห็นและลงชื่อในช่องที่กำหนดต่อไปตามลำดับ

✓ สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ
ไว้กำหนดไว้เป็น ๔ ลักษณะคือ

๑. ให้พิจารณาเงื่อนไขในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามที่ได้ระบุไว้ในกฎ
ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกความความใน พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน

๒. ให้พิจารณาเกณฑ์ปัจจัยที่กำหนดตามแบบฟอร์ม ประกอบด้วย ปริมาณของ
ผลงานความรับผิดชอบงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของผลงาน การรักษาวินัย ความสามารถในการ
การแสดงความคิดเห็น ความอดุสสาหะ ความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกับเพื่อนร่วมงาน
อย่างมีประสิทธิภาพ ความสามารถในการวางแผนการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย การควบคุม
และทำให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่บุคคลอื่นและความสามารถในการปกครองบังคับ
บัญชา

๓. ให้พิจารณาความประพฤติ อุปนิสัย คุณลักษณะทั่ว ๆ ไป ความหนัก ความสามารถและความสามารถในการพัฒนาตนเอง

๔. ให้พิจารณางานพิเศษนอกเหนือหน้าที่ อาทิจ ได้รับความหมายให้ไปประชุม ไปบรรยายงานพิเศษอื่น ๆ โดยพิจารณาถึงคุณภาพและปริมาณงานรวมทั้งประโยชน์ที่หน่วยงานได้รับด้วย

ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางพิจารณาตามเกณฑ์ข้างสำหรับประเมินโดยละเอียดไว้ดังนี้

- ปริมาณของผลงาน เป็นการพิจารณาถึงผลของงานที่ได้รับมอบหมายในแง่ปริมาณที่รับการประเมินปฏิบัติได้ภายในระยะเวลาของการประเมินว่า ได้ผลสำเร็จตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด ถ้าไม่สามารถวัดได้ หรือยังมีได้กำหนดเป็นมาตรฐานไว้ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้ประเมินที่จะประเมินไปตามความเห็นของตน โดยเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานของบุคคลอื่นที่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน แต่ทั้งนี้จะต้องให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมและมีหลักเกณฑ์ตามสมควร

- ความรับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติ เป็นการพิจารณาว่าผู้รับการประเมินมีความรับผิดชอบงานในหน้าที่ ไม่ละเลย พยายามปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปเพียงใด กล้าและเต็มใจที่จะรับผิดชอบต่อผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานนั้น ไม่ปิดกั้นความรับผิดชอบง่าย ๆ เต็มใจและมีความจริงใจที่จะปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้นเพียงใด

- คุณภาพของผลงาน เป็นการพิจารณาผลงานที่ผู้รับการประเมินปฏิบัติตามที่คลอจกงานที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ ในแง่คุณภาพ ว่ามีผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจและเป็นประโยชน์ต่อราชการเพียงใด ผู้บังคับบัญชาจะต้องตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงผลงานนั้นมาน้อยเพียงใด รวมทั้งพิจารณาถึงความสามารถของผู้รับการประเมินว่าปฏิบัติงานนั้นด้วยความละเอียด รอบคอบ รวดเร็ว ถูกต้องและมีความรอบรู้ในงานที่ปฏิบัติตลอดจนความสามารถในการประสานงานเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มีความคิดริเริ่มหรือรู้จักใช้วิธีการและเทคนิคต่าง ๆ เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานเพียงใด มีความสามารถในการ

ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับความรอบรู้ในงานที่ปฏิบัติเพียงใด

✓ - การรักษาวินัย เป็นการพิจารณาว่าผู้รับการประเมินเป็นผู้รักษาวินัย ปฏิบัติตามนโยบายระเบียบแบบแผนทั่ว ๆ ไปของทางราชการตลอดจนนโยบายและระเบียบแบบแผนข้อบังคับของส่วนราชการนั้น ๆ เพียงใด

✓ - ความสามารถในการแสดงความคิดเห็น เป็นการพิจารณาความสามารถของผู้รับการประเมินในการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนการรายงานเสนอผู้บังคับบัญชาด้วยวาจาหรือบันทึกข้อความ สามารถอธิบายโต้ตอบปัญหาต่าง ๆ ได้ อย่างแจ่มชัด รัดกุมและตรงประเด็นและสามารถใช้ภาษาอย่างเหมาะสมในการรายงานหรือเขียนบันทึกหรือให้คำแนะนำต่าง ๆ ได้เพียงใด

- ความอดุสาหะ เป็นการพิจารณาว่าผู้รับการประเมินมีความอดทน เอาใจใส่ในหน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมาย กระตือรือร้นในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานสำเร็จตามกำหนด โดยอุทิศเวลาให้กับงานไม่เฉื่อยชา มีความขยันหมั่นเพียร ปฏิบัติหน้าที่การงานในตำแหน่งให้ได้ดีเพียงใด

- ความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกับเพื่อนร่วมงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการพิจารณาว่าผู้รับการประเมินสามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายร่วมกับผู้อื่นได้ดีเพียงใด ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นหรือยอมรับในความสามารถของผู้อื่นทุกระดับ สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้โดยไม่มีข้อขัดแย้ง เป็นผลให้งานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถแก้ปัญหาด้านมนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานได้ดีเพียงใด

- ความสามารถในการวางแผนปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย การควบคุมและการให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่บุคคลอื่น* เป็นการพิจารณาว่าผู้รับการประเมินผลมีความสามารถในการวางแผนปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานอย่าง

* เป็นหัวข้อที่ไร้สำหรับประเมินผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้างาน

มีประสิทธิภาพ และสามารถควบคุมใ้งานดำเนินไปได้ตามขั้นตอนที่กำหนด ตามแผนที่วางไว้ และสามารถเข้าใจและแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานและสามารถในการคิดหาวิธีที่จะทำให้งานสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมาใช้ในการปฏิบัติงานตลอดจนความสามารถในการติดตามประเมินผลเพียงใด

– ความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา* เป็นการพิจารณาว่าผู้รับการประเมินมีความสามารถในการเป็นผู้นำในเรื่องต่าง ๆ เช่น รู้จักมอบหมายงาน สั่งงาน จูงใจให้ผู้ที่บังคับบัญชาปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้น รู้จักมอบหมายงานกับผู้ที่บังคับบัญชาสามารถกระตุ้นให้ผู้ที่บังคับบัญชานำความรู้หรือวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานจนเป็นผลสำเร็จ สามารถตัดสินใจได้ทันทีและถูกต้อง รู้จักมอบหมายกระจายอำนาจให้บุคคลอื่น รู้จักพัฒนาผู้บังคับบัญชาและมีความสามารถที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน เป็นต้นเพียงใด

โดยกำหนดแนวเ้าความเห็นตามระดับการประเมินตามแบบฟอร์มดังกล่าวไว้ดังนี้
ดีเยี่ยม เป็นระดับการประเมินที่ให้กับผู้รับการประเมินที่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความอุทิศตน ความพยายาม ทุกวิถีทางจนทำให้งานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดอย่างรวดเร็วและถูกต้อง ไปด้วยดีเป็นที่น่าพึงพอใจและเป็นประโยชน์ต่อราชการเป็นอย่างยิ่ง และผลงานมีคุณภาพสูงมาก เกินมาตรฐานที่กำหนดหรือเกินความคาดหมายมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่นที่ปฏิบัติงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน และมีความรับผิดชอบทั่วถึงกัน ผู้ที่ได้รับการประเมินในระดับนี้จะต้องมีหลักฐานและข้อเท็จจริงไว้ในช่อง "สรุปความเห็นทั่วไปด้วย"

ดี เป็นระดับการประเมินที่ให้กับผู้รับการประเมินที่สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยความกระตือรือร้น ความอุทิศตน ความพยายาม และมีความรับผิดชอบจนได้ผลงานสูงกว่ามาตรฐานที่กำหนด หรือได้ผลงานมากเกิน

* เป็นหัวข้อที่ไว้สำหรับประเมินผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้างาน

ความคาดหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่นที่ปฏิบัติงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน และมีความ
รับผิดชอบทัดเทียมกัน

พอใช้ เป็นระดับการประเมินที่ให้กับผู้รับการประเมินที่ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย
สำเร็จตามมาตรฐานที่กำหนดผลงานอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ถึงแม้ว่าจะต้องแก้ไขบางแง่ก็
กระทำด้วยความกระตือรือร้น มีความอดุสาหะ ความพยายาม อุทิศตนและเวลาให้กับงาน
พอสมควรถือเป็นการทำงานตามปกติ

ต้องแก้ไข เป็นระดับการประเมินที่ให้กับผู้รับการประเมินที่ปฏิบัติงานที่ได้รับ
มอบหมายต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด งานเสร็จช้ากว่ากำหนด ต้องแก้ไขมาก ไม่มีความ
กระตือรือร้นและไม่เอาใจใส่ในการทำงาน มิได้ใช้ความพยายามหรือความอดุสาหะที่จะปรับปรุง
การปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ผู้บังคับบัญชาต้องตักเตือนอยู่บ่อย ๆ ผู้ที่ได้รับการประเมินในระดับ
นี้จะต้องมีหลักฐานและข้อเท็จจริงไว้ในช่อง "สรุปความเห็นทั่วไปด้วย"

ทั้งนี้ถ้าผลการประเมินอยู่ในระดับ "ดีเยี่ยม" เป็นส่วนใหญ่และไม่มีหัวข้อใดต่ำกว่า
กว่า "ดี" สรุปผลการประเมินควรจะเป็น "ดีเยี่ยม" และผู้บังคับบัญชารวบรวมเสนอให้ได้เลื่อน
ขึ้นเงินเดือนประจำปีเกินกว่า ๑ ขั้นได้

ถ้าผลการประเมินอยู่ในระดับ "ดี" เป็นส่วนใหญ่และไม่มีหัวข้อใดต่ำกว่า
"พอใช้" สรุปผลการประเมินควรจะเป็น "ดี" และผู้บังคับบัญชารวบรวมเสนอให้ได้เลื่อนขึ้น
เงินเดือนประจำปีเกินกว่า ๑ ขั้นได้เช่นกัน

ถ้าผลการประเมินอยู่ในระดับ "พอใช้" เป็นส่วนใหญ่และมีบางหัวข้อได้รับการ

ประเมินในระดับอื่น ๆ บ้าง สรุปผลการประเมินควรจะเป็น "พอใช้" และผู้บังคับบัญชาควรเสนอให้ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีได้ ๑ ขั้น

ถ้าผลการประเมินอยู่ในระดับ "ต้องแก้ไข" เป็นส่วนใหญ่และมีบางหัวข้อที่ได้รับความประเมินในระดับอื่น สรุปผลการประเมินควรเป็น "ต้องแก้ไข" ซึ่งผู้บังคับบัญชาควรเสนอให้ได้เลื่อนเงินเดือนประจำปี ๑ ขั้นได้ แต่ต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขผู้นั้นด้วย

นอกจากนี้เพื่อให้การประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการแต่ละครั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงาน ก.พ. ได้ให้แนวทางในการประเมินผล ดังนี้

๑. ก่อนการประเมินทุกครั้ง ให้หน่วยงานระดับกองประชุมผู้ทำหน้าที่ประเมินเพื่อซักซ้อมทำความเข้าใจในวิธีการใช้แบบประเมิน ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒. ให้ผู้ประเมินพบปะสนทนากับผู้ถูกประเมิน เพื่อทำความเข้าใจกันในการจัดทำหน้าที่ที่รับผิดชอบที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ปฏิบัติ (Job Description) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติจริง ๆ มีใช้หน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง

๓. โดยที่การประเมินนี้เป็นการพิจารณาผลงานที่ผู้ปฏิบัติงานคนหนึ่ง ๆ ทำได้ในรอบ ๖ เดือน ฉะนั้นจึงควรจัดให้มีการจดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้ถูกประเมินไว้ตลอดระยะเวลาดังกล่าวทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพของผลงาน^๑ กล่าวคือปฏิบัติงานได้ตามเกณฑ์มาตรฐานที่วางไว้หรือไม่ ผลของงานเป็นที่น่าพอใจและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือไม่เพียงใด การจดบันทึกผลการปฏิบัติงานไว้จะช่วยไม่ให้เกิดกรณีประเมินโดยนึกถึงแต่การปฏิบัติงานในช่วงใกล้ ๆ กับเวลาที่ทำการประเมิน นอกจากนี้ยังอาจเก็บไว้เป็นหลักฐานแสดงให้ผู้ถูกประเมินเข้าใจในกรณีที่เกิดสงสัยหรือไม่พอใจในผลที่ทำการประเมินได้

^๑โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก จ.

การจบบันทึกผลการปฏิบัติงานดังกล่าว อาจทำได้โดยผู้ประเมินอื่น ๆ ในกอง
ร่วมปรึกษาหารือกันกำหนดแบบจบบันทึกผลงานขึ้นเป็นแบบกลาง ๆ ให้ใช้ได้โดยเหมาะสม
กับลักษณะของกองนั้นหรือผู้ประเมินแต่ละคนอาจกำหนดแบบจบบันทึกผลงานที่มีลักษณะเฉพาะ
สำหรับใช้กับหน่วยงานที่ตนบังคับบัญชาอยู่ก็ได้

๔. การสรุปผลการประเมินให้ผู้ประเมินทำการประเมินตามข้อเท็จจริงโดย
ไม่ตองคำนึงถึงนโยบายของกอง และต้องระบุให้ชัดเจนกว่าผู้ถูกประเมินควรได้รับการ
แก้ไขในเรื่องใดเป็นการรีบด่วนหรือไม่ อย่างไร การตัดสินใจครั้งสุดท้ายเป็นหน้าที่ของ
ฝ่ายบริหาร

๕. ภายหลังจากการประเมินแต่ละครั้ง หัวหน้าหน่วยงานระดับกองควรเรียกประชุม
ผู้ประเมินในหน่วยงานของตน เพื่อทำความเข้าใจกันในผลการประเมินก่อนเสนอฝ่ายบริหาร

๖. ภายหลังจากการประเมินแล้ว ให้ผู้ประเมินพบปะสนทนากับผู้ถูกประเมิน
เพื่อชมเชยในกรณีที่มีการปฏิบัติงานดีเกิน หรือชี้แจงให้เข้าใจถึงข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไข
ปรับปรุงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับตัวผู้ถูกประเมิน

ปัญหาการประเมินผลการปฏิบัติงานราชการ

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ในระบบราชการพลเรือนไทย ยังไม่มีระบบ
วิธีประเมินผลการปฏิบัติงานที่จัดทำส่วนใหญ่ในระบบราชการ เป็นไปเพื่อประกอบการพิจารณา
ความดีความชอบเลื่อนขั้นเงินเดือนเหมือน ๆ กันก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า
ที่ระบบราชการไทยไม่สามารถจัดทำระบบวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นแบบฉบับ
มาตรฐานเดียวกัน หรือไม่สามรถจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานในหน่วยงานบาง
หน่วยซึ่งมีอยู่แล้วให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ สืบเนื่องจากขนาดขององค์กร และความ
แตกต่างของอำนาจหน้าที่ และโครงสร้างของแต่ละหน่วยงาน

อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาเฉพาะปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อความล้มเหลวในการ
จัดระบบประเมินผลการปฏิบัติงานราชการไทย ก็อาจจะพิจารณาได้เป็น ๔ ลักษณะสำคัญคือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับระบบวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน
๒. ปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน
๓. ปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงาน
๔. ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ

๑. ปัญหาที่เกี่ยวกับระบบวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การกำหนดระบบวิธีและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน ข้าราชการนั้นว่ามีผลต่อความล้มเหลวของระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ

๑.๑ การที่หน่วยงานกลาง (สำนักงาน ก.พ.) และหน่วยราชการต่าง ๆ มิได้กำหนดมาตรฐานของการทำงาน (Job or Performance Standard) หรือ เกณฑ์งานที่พอใจ (Criteria of Satisfactory Performance) ของงานแต่ละตำแหน่งไว้ให้ชัดเจนทุกตำแหน่ง ทำให้ผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบราชการไม่มีมาตรฐานงานที่แท้จริง มีผลทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานต้องเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานและผลการประเมินไม่น่าเชื่อถือ ไม่ถูกต้องเป็นธรรมได้ง่าย^๑

๑.๒ การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ไม่มีเป้าหมายหรือมีเป้าหมายหลายเป้าหมายมากเกินไป ทำให้การกำหนดข้อชี้แจงในการประเมินไม่ตรงกับเป้าหมาย และวัดผลได้ไม่แม่นยำ หากเป้าหมายที่กำหนดมีความแตกต่างกันมาก การประเมินผลงานเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาความดีความชอบจะต้องต่างไปจากการประเมินผลปฏิบัติงานเพื่อค้นหาข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน^๒

^๑ไพโรจน์ สิตปรีชา, การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย, หน้า ๑๔.

^๒โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน การประเมินผลการปฏิบัติงาน, สำนักงาน ก.พ. หน้า ๖.

๑.๓ การที่หน่วยงานกลาง (สำนักงาน ก.พ.) มีใ้ร่างกฎเกณฑ์ ตัวอย่างแนวทางและฟอร์มประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานให้หน่วยราชการต่าง ๆ ถู้อปฏิบัติ ทำให้ในปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ ต่างมีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานและกฎเกณฑ์หลักการของตนเอง โดยอาศัยเพียงหลักเกณฑ์ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นหลักพิจารณาควบคุมไปด้วยอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น^๑

อย่างไรก็ตามคงจะเป็นการยากที่สำนักงาน ก.พ. จะกำหนดระบบวิธีประเมินผลการปฏิบัติงานราชการ ให้เป็นมาตรฐานใช้ได้ทุกหน่วยงานจะทำได้ก็เพียงกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ แบบฟอร์มพร้อมคู่มือประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นตัวอย่างแก่หน่วยราชการต่าง ๆ นำไปดัดแปลงใช้ต่อไป

๑.๔ การที่มีการกำหนดหัวข้อประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการไว้หลายหัวข้อมากเกินไป ทำให้ผู้ประเมินสับสน และไม่สามารถตัดสินใจประเมินค่าและความหมายตลอดจนประเมินระดับความแตกต่างได้อย่างชัดเจน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเบี่ยงเบนในการประเมินผลการปฏิบัติงานลักษณะเดียวกันโดยผู้ประเมินผลงานที่ต่างกัน

๑.๕ ปัญหาการทำงานที่เด่นเฉพาะช่วง (Recency Error) ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนในการประเมินผลตามระบบราชการกล่าวคือ โดยทั่วไปจะกำหนดระยะเวลาประเมินผลการปฏิบัติงานราชการแบ่งเป็น ๒ งวด คือ งวดแรกกระทำในเดือนมกราคม - เดือนมิถุนายน และงวดสองกระทำในเดือนมกราคม ประเมินผลการปฏิบัติงานเดือนกรกฎาคม - ธันวาคม เมื่อเป็นดังนี้การปฏิบัติงานในช่วงประเมินผลการปฏิบัติงานในเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม และเดือนธันวาคม - มกราคม ซึ่งผู้ถูกประเมินผลงานก็จะรักษาวินัยดี ไม่ล่าป่วยลาหยุด เร่งรัดผลิตผลงานจนกว่าจะมีผลงานสูงในช่วงดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริง

^๑บุรอรอก สิงห์วัฒนาศิริ กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. สัมภาษณ์,

ต่างไปจากการปฏิบัติงานในช่วงอื่นมาก ทั้งนี้จะก่อให้เกิดอุปสรรคแบบ Recency Error ในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้โดยง่าย

๒. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ประเมินผลงาน

นอกจากปัญหาที่เกี่ยวกับระบบวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่กล่าวแล้ว ผู้ประเมินผลงานเอง โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ ของหน่วยงานก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงานราชการอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ

๒.๑ โภยปกติผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานมักจะเกรงใจและไม่ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกลียดหรือไม่ชอบ ทำให้ไม่กล้าประเมินผลงานผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างตรงไปตรงมา ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานมีผลงานไม่ดี หรือมีคุณลักษณะต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมแทนที่จะประเมินให้ต่ำก็มักจะประเมินให้อยู่ในระดับกลาง ๆ เสีย ทำให้ผลการประเมินผลการปฏิบัติงานต่างไปจากข้อเท็จจริง สร้างปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง

๒.๒ ทศนคติที่เป็นที่ยอมรับในระบบราชการที่ว่า "ความชอบไม่มี ความดีไม่ปรากฏขาดลาครบกําหนดเอาไป ๑ ชั้น" นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง การยึดถือค่านิยมดังกล่าวนอกจากจะเป็นการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงแล้ว ยังก่อให้เกิดความรู้สึกว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานราชการนั้นไม่ค่อยสำคัญเท่าใดนักอีกด้วย เพราะประเมินผลงานครั้งใดผลงานก็ได้เท่า ๆ กัน ความดีความชอบก็ได้พอ ๆ กันหมดทุกครั้ง

๒.๓ การที่ระบบราชการยังไม่มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน หรือมีกฎเกณฑ์ที่จะยึดถือได้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับต้องไร้อาจารย์มาประกอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานมาก ฉะนั้นโอกาสที่ผู้บังคับบัญชาระดับออกดีส่วนตัว

เข้ามามีส่วนในการประเมินผลการปฏิบัติงานย่อมมีมากด้วย ทำให้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่น่าเชื่อถือและเป็นธรรมเท่าที่ควร

๒.๔ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ที่ประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่มีความรู้ในหลักและวิธีประเมินผลงานที่เท่าที่ควร และไม่เห็นคุณค่าประโยชน์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทำให้ผลการประเมินผิดพลาดและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชียบางท่านยังมีความคิดว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นภาระที่ไม่พึงประสงค์สำหรับผู้บังคับบัญชาอีกด้วย

๒.๕ สืบเนื่องจากความไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังกล่าวในบางกรณีทำให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงชั่วเวลาที่เพิ่งผ่านพ้นไปก่อนวันทำการประเมินเท่านั้น มิได้คำนึงถึงผลงานตลอดมาของผู้ปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดเลย^๑ ข้ำรายผู้บังคับบัญชาหลายท่านยังสับสนข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาต่าง ๆ เพราะไม่ได้บันทึกจดจำไว้เลย ทำให้ไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

๒.๖ ทักษะที่ยึดถือปฏิบัติกันมานาน และเป็นผลเสียอย่างยิ่งคือระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ก็คือ ระบบอาวุโส (Seniority) ในางราชการนับว่าเป็นเรื่องที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานมาช้านาน หากปล่อยให้ระบบอาวุโสในการปฏิบัติงานมีผลสำคัญต่อการพิจารณาความดีความชอบต่าง ๆ แล้ว ระบบประเมินผลงานก็จะไร้ความหมายในที่สุด เพราะมิได้นำผลจากการประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดแต่อย่างใด

๒.๗ การที่ระบบราชการถือหลักปฏิบัติงานแบบมุ่งงานมากกว่ามุ่งคน^๒ ประการหนึ่งและการที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีการแบ่งสายบังคับบัญชาเป็นแบบแนวรวม

^๑ เพ็ญศรี วายวานนท์, แนวความคิดและเทคนิคการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(Horizontal Type) เสียส่วนใหญ่อีกประการหนึ่ง ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูง ๆ ไม่ค่อยจะมีโอกาสได้ใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาระดับล่าง ๆ ใดก็เท่าที่ควร ยิ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงยิ่งห่างเหินผู้ใต้บังคับบัญชาระดับล่าง แต่ในขณะที่เดียวกันในทุกหน่วยราชการ ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบหรือพิจารณาผลการประเมินผลงานขั้นสุดท้าย เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงทั้งสิ้น ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาระดับสูงจึงไม่มีโอกาสจะได้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเลย นอกจากจะได้รับรายงานตามลำดับชั้นหรือมีความใกล้ชิดกับพวกท้องถิ่นเท่านั้น จึงน่าเป็นห่วงว่าระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ดำเนินการอยู่จะเป็นธรรมและน่าเชื่อถือมากเพียงใด

๒.๔ สืบเนื่องจากบางหน่วยงานมีได้กำหนดมาตรฐานในการทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ ไว้และในขณะที่เดียวกันผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ ก็มีได้กำหนดมาตรฐานของงานของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนไว้เช่นกัน ฉะนั้นอาจสรุปได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงต้องยึดหลักพิจารณาผลงานเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถเปรียบเทียบกับมาตรฐานงานได้เลย ฉะนั้นโอกาสที่การประเมินผลงานจะผิดพลาดจากข้อเท็จจริงและโอกาสที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้อคติส่วนตัวในการประเมินผลงานจึงมีสูงมาก

๒.๕ มักจะพบเสมอว่าการทำงานได้ลุล่วงด้วยดี โดยอาศัยความร่วมมือ^๑ จากหมู่คณะ แต่พอพิจารณาความดีความชอบผู้บังคับบัญชากลับพิจารณาให้เป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นข้อเสียที่เกิดขึ้นในระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ต้องแก้ไขอย่างยิ่ง ส่งผลให้ขวัญกำลังใจเสีย และไม่เป็นที่ปรารถนาต่อผู้ปฏิบัติงานอย่างเห็นได้ชัด

๓. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงาน

ข้าราชการในฐานะ เป็นผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงาน ก็มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงานในหลายลักษณะ กล่าวคือ

^๑ เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๓๘.

๓.๑ ทศกคิที่ไม่เชื่อว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบราชการไทยจะสามารถดำเนินการไปได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะประสบการณ์ที่ผ่านมา หน่วยราชการส่วนใหญ่มิได้ให้ความสำคัญต่อการประเมินผลงานอย่างจริงจัง รวมทั้งวิวัฒนาการของการพัฒนาระบบประเมินผลการปฏิบัติงานราชการเป็นไปอย่างช้า ๆ และไม่คอยไถผล ดังนั้นข้าราชการจึงไม่ให้ความสนใจ และไม่เชื่อถือการประเมินผลการปฏิบัติงานที่จัดทำอยู่ ทำให้บางหน่วยงานไม่มีระบบการประเมินผลงานที่เป็นมาตรฐานเลย หรือบางแห่งมีระบบประเมินผลงานจริงแต่มีไคนำผลไปใช้ตามวัตถุประสงค์โดย

๓.๒ ความรู้ในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานยังเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน และยังเป็นทฤษฎีอยู่มากสำหรับข้าราชการทั่ว ๆ ไป หากหน่วยงานใดมิได้มีการชี้แจงระบบคุณประโยชน์ต่าง ๆ ของการประเมินผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกประเมินได้ทราบหรือมีมาตรการประเมินผลการปฏิบัติงานค่อนข้างเข้มงวด ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มักจะมีปฏิริยาในท่าทีที่ไม่พอใจ และไม่ให้ความร่วมมือ ผลที่ได้จากการประเมินย่อมจะเป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ไม่น่าเชื่อถือ และท้ายที่สุดไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เลย ข้าราชการก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับบัญชาอีกด้วย

๓.๓ ในบางกรณี ผู้ถูกประเมินทราบว่าการประเมินผลหน่วยงานตนกำหนดปัจจัยที่จะใช้ประเมินอะไรบางอย่างก็จะปกปิดข้อบกพร่องในปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของตนเสีย แสวงออกหรือรายงานแต่ส่วนที่ดีทั้งสิ้น ทำให้ผลการประเมินผิดพลาด และไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงการทำงาน หรือพัฒนาบุคคลในหน่วยงานได้เลย

๓.๔ การที่ผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงานถูกประเมินผลในเกณฑ์ต่ำ ต้องปรับปรุงการทำงาน รู้สึกเสียขวัญ เกิดความฉ้อแท้ต่อการทำงาน อันเกิดจากการที่หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชามีใจแข็งให้เข้าใจว่า ประโยชน์ของการประเมินผลงานที่สำคัญประการหนึ่งคือการช่วยแก้ไขปรับปรุง ช่วยพัฒนาความสามารถให้ผู้ถูกประเมินแต่ละคนสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มิใช่เป็นการจับผิด คัดเลือกผลงานแต่ประการใด

๔. ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ

นอกจากปัญหาค้านระบบวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ปัญหาค้านผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน และปัญหาค้านผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ อีกบางประการที่มีผลต่อความล้มเหลวของการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการ ดังจะสรุปได้ดังนี้

๔.๑ การที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของแต่ละหน่วยงาน ไม่ค่อยให้ความสำคัญหรือสนใจในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นระบบอย่างแท้จริง ถึงผลการสำรวจระบบประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนราชการ ที่จัดทำโดยสำนักงาน ก.พ. ระบุว่าเพียง ๕๔ % (จากหน่วยงาน ๔๐ หน่วยงาน) ที่มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่ยึดปฏิบัติอยู่ การที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงไม่สนใจการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาระดับรอง ๆ ลงมาก็ไม่ให้ความสนใจไปเลย การพัฒนาระบบประเมินผลงานในหน่วยงานเป็นไปอย่างด้า ผลการประเมินไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ขาดการติดตามปรับปรุง และยังเป็นที่ยสงสัยว่าหน่วยงานที่อ้างว่ามีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วนั้นจะสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเพียงใด

๔.๒ การที่งบประมาณแผ่นดินก้านเงินเดือนของข้าราชการ มีอย่างจำกัดนั้น การพิจารณาความดีความชอบเลื่อนขั้นเงินเดือน ๒ ชั้น หรือมากกว่าจึงเป็นไปอย่างจำกัด โดยแต่ละหน่วยงานคือปฏิบัติแบ่งโควตา เป็นเปอร์เซ็นต์สัดส่วนจำนวนข้าราชการในหน่วยงานพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษปกติ ๒ ชั้น ในหน่วยงาน อาทิ ในหน่วยงานที่มีข้าราชการ ๕๐ คน จะได้โควตาเลื่อนเงินเดือนพิเศษ ๒ ชั้น ได้ ๒ คน แบ่งเป็นระดับ ๑ - ๓ ได้โควตา ๑ คน ระดับ ๔ - ๕ ได้โควตาอีก ๑ คน เป็นต้น หรือการกำหนดว่าข้าราชการจะได้เลื่อนขั้นพิเศษ ๒ ชั้นติดต่อกันไม่ได้ นอกจากมีเหตุผลชี้แจงพิเศษ ซึ่ง

นอกจากวิธีการนี้จะส่งผลเสียต่อขวัญกำลังใจ ผู้ที่ปฏิบัติงานก็เสื่อมถอยลงไปหมดแล้ว ยังเป็นการลดบทบาทความสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานลงอีกด้วย เพราะไม่ว่าจะได้ผลการประเมินผลการปฏิบัติงานดีเกินอย่างไร ก็มีใครบ้างจะได้พิจารณาจากดีอยู่แล้ว

๔.๓ การที่สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานบริหารงานบุคคลกลางตามระบบราชการ มิได้กำหนดมาตรฐานการทำงานเพื่อประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้ชัดเจนประการหนึ่ง และมีได้กำหนดแบบฟอร์มหลักเกณฑ์ที่พอจะเป็นแนวทางปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงานแก่หน่วยราชการให้แน่นอนอีกประการหนึ่ง และประการสุดท้ายคือ สำนักงาน ก.พ. ยังมีได้ประชาสัมพันธ์ รมรงค์ให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องได้เห็นคุณค่า และมีความรู้ความเข้าใจการประเมินผลการปฏิบัติงานให้กระจายไปมากเท่าที่ควร

๔.๔ ในขณะที่เดียวกันหน่วยราชการต่าง ๆ ก็ยังมีอุปสรรคในเรื่องอัตรากำลังที่จะใช้เพื่อการจัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพในหน่วยงาน ขาดทั้งกำลังคน ขาดทั้งคนที่มีความชำนาญและข้อสำคัญคือขาดการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานเอง ทำให้ผู้ที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ไม่ทราบบทบาทขอบเขตการปฏิบัติงานของตนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

๔.๕ ทิศนคติการพิจารณาให้ออกจากราชการ ที่ถือว่าเป็นเรื่องยากเย็น ยังถือปฏิบัติอยู่และเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง นับเป็นอุปสรรคอีกส่วนหนึ่งต่อระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน กล่าวคือแม้ผลการปฏิบัติงานและแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานน้อยมากเพียงใด ในขั้นสุดท้ายราชการก็ยังไม่สามารถตัดผู้ปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพออกนอกระบบได้ ฉะนั้นถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้ก็จะเห็นได้ชัดว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติอยู่ไฉน ไม่สามารถนำผลการประเมินที่แยกแยะระดับชี้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานมาใช้พัฒนาระบบราชการได้ก็เท่าที่ควร

อุปสรรคปัญหาของการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการดังกล่าวข้างต้นล้วนมีส่วนสำคัญในการที่ทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบราชการไม่สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทั้งสิ้น ควรที่สำนักงาน ก.พ. และหน่วยราชการต่าง ๆ จะได้ให้ความสนใจและเร่งหาทางแก้ไขโดยเร็วต่อไป