

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการนำ วิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณา เลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละไปปฏิบัติ*

การเกตุ บุราณ**

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละไปปฏิบัติ ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร 1 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการค้นคว้าเอกสาร (Document Research) และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างแน่นอน จากกลุ่มตัวอย่างข้าราชการผู้ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการผู้ได้บังคับบัญชา ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร 1 จำนวน 5 คน ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนไปปฏิบัติ คือ หลักเกณฑ์และวิธีการของนโยบาย ทักษะคติของคนในองค์กร มาตรฐานของการประเมิน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการเก็บรวบรวมผลการปฏิบัติงาน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

คำสำคัญ : ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

บทนำ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่งผลกระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศไทยเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของระบบการจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ซึ่งได้มีการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งจากเดิมในระบบ Position Classification เป็น ระบบ Multi Classification Scheme โดยแบ่ง

*บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละไปปฏิบัติ

**นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเภทตำแหน่งออกเป็น 4 ประเภทและแยกบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภทออกจากกัน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับการบริหารผลงาน ความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภท รวมทั้งได้มีการนำระบบสมรรถนะและระบบประเมินผลงานมาใช้ในการบริหารผลงานของข้าราชการ (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2553, หน้า 9) ผลอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการจำแนกตำแหน่งใหม่ นำมาสู่หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งได้นำระบบสมรรถนะมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือน มีผลเริ่มใช้ตั้งแต่รอบการประเมินที่ 1 ของปีงบประมาณ 2553 (1 ตุลาคม 2552 ถึง 31 มีนาคม 2553) เป็นต้นไป เพื่อใช้ประกอบการเลื่อนเงินเดือนตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 เลื่อนเงินเดือนตามระบบใหม่เป็นครั้งแรกในวันที่ 1 เมษายน 2553 ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการกำกับติดตามเพื่อให้ส่วนราชการและจังหวัด สามารถบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเพื่อให้ผู้บังคับบัญชานำผลการประเมินการปฏิบัติราชการไปใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามหลักการระบบคุณธรรม อันจะเป็นการสร้างขวัญกำลังใจและแรงจูงใจในการพัฒนาผลงานของข้าราชการ แทนการประเมินผลการปฏิบัติราชการในรูปแบบเดิมที่ใช้อยู่ ซึ่งผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการประเมินเมื่อสิ้นรอบการประเมินโดยใช้ดุลยพินิจของผู้ประเมินเป็นหลักเพื่อนำผลไปใช้ในการเลื่อนเงินเดือน ทำให้ผลการประเมินไม่สามารถระบุความแตกต่างระหว่างผู้ที่มีผลงานดีเด่น ปานกลาง และต่ำกว่ามาตรฐาน รวมทั้งไม่สามารถระบุความเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติราชการระดับบุคคลและผลงานของส่วนราชการได้อย่างชัดเจน ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์ใหม่จึงได้นำแนวคิดและกระบวนการ "การบริหารผลการปฏิบัติงาน" มาใช้ เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้บังคับบัญชาในการกำกับติดตามงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และให้ส่วนราชการสามารถเลือกวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับลักษณะงานได้ (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล ก.พ. 2552, หน้า 1-2)

วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ปัญหาและผลกระทบของการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละไปปฏิบัติ รวมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหา

ขอบเขตการศึกษา

ด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้ มุ่งเน้นการศึกษาในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละ รวมถึงระเบียบต่างๆ และ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2552 ที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2555

ด้านพื้นที่ การศึกษาครั้งนี้ใช้พื้นที่ศึกษาเฉพาะสำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร 1

ด้านระยะเวลา ตั้งแต่ เดือน 22 ธันวาคม 2555 - 23 กุมภาพันธ์ 2556

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ปัญหาและผลกระทบในการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละไปปฏิบัติ และสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาได้

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ หมายถึง การประเมินความสำเร็จของงาน อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานตลอดรอบการประเมิน ด้วยวิธีการที่องค์กรกำหนด โดยเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติราชการ ตามเกณฑ์มาตรฐาน ผลงานที่ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานกำหนดร่วมกันไว้ตั้งแต่ต้นรอบการประเมิน การประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารผลการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นวงจรที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการประเมินเป็นการวัดผลสำเร็จของงานในช่วงเวลาที่กำหนดไว้แน่ชัด เพื่อเปรียบเทียบผลสำเร็จของงานกับเป้าหมายในการปฏิบัติราชการของแต่ละบุคคลหรือขององค์กรว่าเป็นอย่างไร (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2552, หน้า 5)

ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1012/ว 20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ สรุปรวมดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2552)

1. การประเมินผลการปฏิบัติราชการประเมินปีละ 2 รอบ รอบที่หนึ่งตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม - 31 มีนาคม ของปีถัดไป และรอบที่สองตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน-30 กันยายน ของปีเดียวกัน

ในแต่ละรอบการประเมิน ผู้ปฏิบัติงานตกลงร่วมกันกับผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับระดับผลการปฏิบัติราชการที่คาดหวังไว้ตั้งแต่ต้นรอบการประเมิน และเมื่อสิ้นสุดรอบการ

ประเมิน ผู้บังคับบัญชาจะประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ปฏิบัติงาน โดยเทียบเคียงผลงานที่ทำได้จริงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ แล้วจึงนำมาสรุปเป็นคะแนนประเมินผลการปฏิบัติราชการสำหรับรอบการประเมินนั้น

2. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ต้องพิจารณาอย่างน้อย 2 องค์ประกอบ ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ของงาน และพฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ หรืออาจกำหนดให้มีองค์ประกอบอื่นเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะของส่วนราชการเองได้

3. คะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการจะถูกแบ่งเป็นอย่างน้อย 5 ระดับ คือ ดีเด่น ดีมาก ดี พอใช้ และต้องปรับปรุง กำหนดคะแนนระดับผลพอใช้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60

4. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน ให้พิจารณาจากตัวชี้วัดผลงานและค่าเป้าหมายที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บังคับบัญชาเห็นชอบและตกลงร่วมกันไว้ โดยอ้างอิงความสำเร็จของงานตามตัวชี้วัดผลงาน

ตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้นเป็นตัวชี้วัดด้านประสิทธิผล ประสิทธิภาพ หรือผลสัมฤทธิ์ ซึ่งโดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ ปริมาณ คุณภาพ ความฉับไว/ทันการณ์ และความประหยัด/ความคุ้มค่า

5. การประเมินพฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ ทำโดยอ้างอิงข้อกำหนดสมรรถนะและนิยามสมรรถนะที่ประกาศใช้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามที่ ก.พ. กำหนด มี 5 สมรรถนะหลัก คือการมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม และจริยธรรม และการทำงานเป็นทีม

6. ผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการ ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ประเมินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด

7. การจัดเก็บผลการประเมิน ผู้บังคับบัญชาเก็บสำเนาไว้ที่สำนัก/กอง อย่างน้อย 2 รอบการประเมิน ส่วนต้นฉบับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจัดเก็บไว้ในแฟ้มประวัติข้าราชการหรือจัดเก็บในรูปแบบอื่นที่เหมาะสม

8. แต่งตั้ง "คณะกรรมการกลั่นกรองผลการปฏิบัติราชการ" ทำหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับมาตรฐานและความเป็นธรรมของการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัด เพื่อให้มีกลไกสนับสนุนความโปร่งและเป็นธรรมในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การคิดฐานในการคำนวณ

ฐานในการคำนวณระดับล่าง = (เงินเดือนต่ำสุดที่ ก.พ.กำหนด + ค่ากลาง) / 2

ฐานในการคำนวณระดับบน = (เงินเดือนสูงสุดที่ ก.พ.กำหนด + ค่ากลาง) / 2

ค่ากลาง = (เงินเดือนต่ำสุดที่ ก.พ.กำหนด + เงินสูงสุดที่ ก.พ. กำหนด) / 2
ขั้นตอนการดำเนินการ

1. การเตรียมการ
2. การประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ
3. การจัดทำดัชนีชี้วัดรายบุคคล
4. ติดตามและให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติงาน
5. การประเมินผลการปฏิบัติงานและให้คะแนน
6. พิจารณาคะแนนกับวงเงินงบประมาณ
7. เสนอฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการกลั่นกรองฯ
8. แจ้งผลการประเมิน
9. การประกาศรายชื่อ และร้อยละการเลื่อนเงินเดือน
10. ออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือนและแจ้งผลเลื่อนเงินเดือน

วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาใช้วิธีศึกษา 2 วิธีในการดำเนินการศึกษา ได้แก่

1. วิธีการค้นคว้าเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าเอกสารต่างๆ เกี่ยวข้องกับการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละไปปฏิบัติ

2. การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร 1 ซึ่งจะเป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างแน่นอน คือเป็นการสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์ที่ได้สร้างขึ้นไว้เรียบร้อยแล้วล่วงหน้า

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้บังคับบัญชาผู้มีหน้าที่ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร 1 โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 5 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นแบบสัมภาษณ์มีโครงสร้างหรือแบบเป็นทางการ ลักษณะของการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดแน่นอน สัมภาษณ์ทุกคนโดยใช้แบบคำถามเดียวกันหมด

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยใช้การบันทึกเสียงและภาพ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ประมวลผล

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากข้อมูลที่ได้รวบรวมได้เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพจึงวิเคราะห์ผล โดยนำคำสัมภาษณ์หรือบันทึกสัมภาษณ์ มาเปรียบเทียบความเหมือนและความ

แตกต่างกัน และจัดลำดับความสำคัญและคุณลักษณะของข้อมูล แล้วนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลทางเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา

ผลการศึกษา พบว่า

1. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละไปปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยเกี่ยวกับวิธีการและหลักเกณฑ์ของนโยบาย นโยบายที่มีขั้นตอนซับซ้อน มีจุดตัดสินใจที่จะต้องพิจารณาหลายจุด หลายเงื่อนไข ทำให้โอกาสประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายเป็นไปได้น้อย

2) ปัจจัยเกี่ยวกับทัศนคติของคนในองค์กร ต่อนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากวิธีการประเมินดังกล่าว มีผลกระทบต่อผู้รับการประเมินในวงกว้าง การเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ประโยชน์ต่อคนส่วนมากย่อมจะมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากกว่า จากนโยบายดังกล่าว ผู้รับการประเมินส่วนใหญ่ยังคงมีความเห็นว่า ยังไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมและสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ประเมินและผู้รับการประเมินได้ อันเนื่องมาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประเมิน

3) ปัจจัยที่เกิดจากมาตรฐานของการประเมิน หากมีมาตรฐานเดียวกันโอกาสที่จะนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จย่อมมีมากกว่า เนื่องจากแต่ละหน่วยงานภายในกรมเดียวกันสามารถกำหนดช่วงร้อยละของระดับผลการประเมินได้เองตามความเหมาะสม ทำให้ไม่สามารถประเมินคุณค่าความสำคัญของงานของแต่ละบุคคลเปรียบเทียบกันได้ระหว่างเจ้าหน้าที่ในแผนกเดียวกัน ต่างแผนก หรือต่างหน่วยงาน ที่มีการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกันได้

4) ปัจจัยที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา (ผู้ประเมิน) ในฐานะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง ในข้อเท็จจริง ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถรู้ได้ถึงกระบวนการทำงาน มีขั้นตอน วิธีการปฏิบัติที่ซับซ้อนอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานที่ใช้ในการประเมิน

5) ปัจจัยเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมผลการปฏิบัติงาน การจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติงานของผู้รับการประเมินไม่สามารถจัดเก็บได้ทั้งหมด ทำให้การกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละภารกิจ ไม่สามารถประเมินค่าของงานได้อย่างแท้จริง และไม่สามารถบ่งบอกได้ว่าปริมาณที่มากน้อยต่างกันจะทำงานให้มีประสิทธิภาพมากกว่ากันอย่างไร

2. ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามวิธีร้อยละไปปฏิบัติ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1) ปัญหาของวงเงินที่ได้รับไม่สัมพันธ์กับเงินเดือนที่ควรได้รับเลื่อนเงินเดือน เนื่องจากตอนรับวงเงินใช้ฐานคำนวณจากเงินเดือนจริง แต่เมื่อนำมาคำนวณเลื่อนขั้นเงินเดือน ใช้ค่ากลางเป็นฐาน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม เพราะเงินที่แต่ละส่วน/ฝ่ายจะได้รับขึ้นอยู่กับจำนวน และฐานเงินเดือนจริง ถ้าใน ส่วน/ฝ่าย นั้นมีผู้เงินเดือนน้อย และต่ำกว่าค่ากลางมากกว่า ส่วนอื่น ก็จะได้รับวงเงินจัดสรรที่น้อยกว่าส่วนอื่นๆ

2) ปัญหาสืบเนื่องมาจากผลจากวงเงินที่ได้รับมาไม่สัมพันธ์กันในแต่ละส่วน/ฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาในการประเมิน คือไม่สามารถประเมินให้ระดับการประเมินที่สอดคล้องกับผลงานที่แท้จริงได้ เช่น ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลงานดีใกล้เคียงกัน พิจารณาแล้วเห็นควรได้รับการประเมินในระดับดีเด่นทั้งคู่ แต่ไม่สามารถทำได้ เมื่อปรากฏว่าผู้รับการประเมินคนหนึ่งมีเงินเดือนจริงต่ำกว่าค่ากลาง เพราะหากประเมินให้ดีเด่น จะต้องต้องใช้ร้อยละที่สูง ซึ่งเป็นการดึงเงินจากวงเงินที่ได้รับจัดสรร จึงต้องลดช่วงอัตราร้อยละลงมาในระดับที่ต่ำกว่าระดับดีเด่น

3) สร้างภาระงาน สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น เกี่ยวกับการประเมิน เป็นการเพิ่มงานเอกสาร และในข้อเท็จจริงไม่ได้ใช้เป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณาผลงาน กระบวนการขั้นตอนที่ยังมีจุดอ่อน ทำให้ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติจริง เป็นลักษณะที่ต้องทำเพียงเพื่อให้มีครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนด

4) เป็นการเพิ่มขั้นตอน ความยุ่งยากในการพิจารณาเนื่องจากมีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาซึ่งถูกจำกัดหลายปัจจัย เช่น วงเงินที่ได้รับจัดสรรในแต่ละส่วน/ฝ่าย ค่ากลางที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณ คะแนนผลการประเมิน การกำหนดช่วงอัตราร้อยละของระดับผลการประเมิน

5) เกิดความเหลื่อมล้ำ การกำหนดอัตราร้อยละของระดับการประเมิน แต่ละหน่วยงานสามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม ไม่มีมาตรฐาน ภายใต้อัตราเดียวกันไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานเปรียบเทียบกันได้ ทั้งยังไม่สามารถระบุได้ว่างานแต่ละงานของใครมีคุณค่า หรือมีความสำคัญกว่ากัน ในการประเมินให้เป็นผู้รับการประเมินในระดับ ดีเด่น ดีมาก

ผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย สรุปดังนี้

1) ผลการประเมินไม่สะท้อนค่าของผลการปฏิบัติงานที่แท้จริง ทำให้หลักเกณฑ์และวิธีการนี้ไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของการประเมินบรรลุเป้าหมาย มีผลทำให้ผู้บริหารไม่สามารถระบุข้อบกพร่องของผู้รับการประเมิน เพื่อนำไปพัฒนาทักษะให้ตรงตามต้องการได้ ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวมีจุดอ่อนเมื่อนำมาประเมินกับระบบราชการ

2) จากปัญหาการเพิ่มขึ้นของขั้นตอนและวิธีการ มีผลทำให้เพิ่มงาน สูญเสียทรัพยากร ทั้งเวลา และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในการจัดทำเอกสาร

3) ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน เนื่องจากผู้ถูกประเมินไม่เข้าใจถึงวิธีการในการประเมิน ที่มีเงื่อนไขต้องพิจารณาหลายด้าน มากกว่าผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัด ทำให้เข้าใจว่าผู้ประเมินไม่มีความเป็นธรรม

4) การนำตัวชี้วัด (KPI) มาใช้ทำให้ผู้ประเมินมีเกณฑ์ในการพิจารณา และทำให้ผู้ปฏิบัติทราบถึงเป้าหมายในการทำงาน อันจะส่งผลให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ได้ แต่จากวิธีการประเมินที่ยังมีจุดอ่อน มีผลทำให้ตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้น ไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาได้

5) การนำผลการประเมิน ดีเด่น ดีมาก ไปใช้พิจารณาเลื่อนระดับ มีผลทำให้ไม่สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจได้ เพราะแต่ละหน่วยงานให้ระดับผลการประเมินที่ต่างกัน

6) ผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน

7) จากการที่แต่ละหน่วยงานใช้มาตรฐานแตกต่างกัน มีผลกระทบทำให้ผู้รับการประเมินในสังกัดของแต่ละหน่วยงานนำมาเปรียบเทียบกันและเกิดการยื่นคำร้องขอย้าย

3. ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหา สรุปได้ ดังต่อไปนี้

1) ควรยกเลิก ค่ากลาง เพราะจะทำให้ระดับการประเมินไม่สะท้อนค่าของผลการปฏิบัติงานที่แท้จริงได้ เนื่องจากค่ากลางเป็นตัวกำหนด จำนวนเงินที่จะได้รับเลื่อนขั้นไม่สอดคล้องกับระดับคะแนนและระดับร้อยละของการประเมิน หรือใช้เงินเดือนจริงของแต่ละบุคคลเป็นฐานในการคำนวณเลื่อนเงินเดือน หรือ

2) เพิ่มความถี่ของช่วงเงินเดือน ของแต่ละระดับเพิ่มขึ้น จะทำให้ค่ากลางไม่ห่างกับเงินเดือนที่ได้รับจริงมากนัก เมื่อต้องนำค่ากลางไปใช้เป็นฐานในการคำนวณจะได้ระดับผลการประเมินที่ใกล้เคียงและสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานมากขึ้น

3) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งกรมสรรพากร (กำหนดแต่ละประเภทงาน)

4) ควรกำหนดช่วงอัตราร้อยละของระดับผลประเมิน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหน่วยงาน (กรมสรรพากร) เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเป็นการสร้างความยุติธรรมให้กับทุกหน่วยงาน

5) กลับไปใช้วิธีการประเมินแบบขั้นเหมือนเดิม แต่ให้เพิ่มความถี่ของขั้นที่จะประเมินเพิ่มขึ้น

6) ลดรอบของการประเมินจาก 2 รอบ เหลือรอบเดียว เพื่อลดความตึงเครียด และไม่ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร และเวลาในการจัดทำเอกสาร

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย ประกอบไปด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการของนโยบาย ทศนคติของคนในองค์กร มาตรฐานของการประเมิน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการเก็บรวบรวมผลการปฏิบัติงาน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้นโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาของการนำนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสมในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้ ยกเลิก "ค่ากลาง" เพราะทำให้ระดับการประเมินไม่สะท้อนค่าของผลการปฏิบัติงานที่แท้จริง เนื่องจากค่ากลางเป็นตัวกำหนด จำนวนเงินที่จะได้รับเลื่อนขั้น ไม่สอดคล้องกับระดับคะแนนและอัตราร้อยละของระดับผลการประเมินหรือหากยังใช้ค่ากลางเป็นฐานในการคำนวณต่อไป ควรเพิ่มความถี่ของช่วงเงินเดือน ของแต่ละระดับเพิ่มขึ้น และกำหนดช่วงอัตราร้อยละระดับผลประเมิน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหน่วยงาน (กรมสรรพากร) เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเป็นการสร้างความยุติธรรม นอกจากนี้ยังได้เสนอให้ลดรอบของการประเมินจาก 2 รอบ เหลือรอบเดียว เพื่อลดความตึงเครียด และไม่ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร และเวลาในการจัดทำเอกสาร

บรรณานุกรม

- สำนักงาน ก.พ. (2552). หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ (หนังสือที่ นร 1012/ว20). กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล ก.พ. (2552). คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ: ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. (2553). โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการท้องถิ่น (ระยะที่2). กรุงเทพมหานคร: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.