

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ยุคปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์การใช้เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ ทำให้ทุกประเทศทั่วโลกมีการแข่งขันกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ ผลประโยชน์ของแต่ละชาติ ทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระบบงานต่างๆ ให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งซึ่งไม่อาจปฏิเสธอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและจัดกลุ่มงานให้สอดคล้อง เพื่อความคล่องตัวและสามารถประสานงานแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในการช่วงชิงตลาดการค้าและนำมาซึ่งอำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศ กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยหนึ่งซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างกำลังกองทัพใหม่ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับงบประมาณของประเทศไทย โดยเน้นความกะทัดรัดแต่มีประสิทธิภาพสูง โดยในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายรัฐบาลที่ว่า “จะเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าในระดับจังหวัดหรืออื่นๆ การบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีคุณธรรมและมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล จัดระบบค่าตอบแทนใหม่” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ โดยดำเนินการปรับรื้อระบบค่าตอบแทนภาครัฐ ออกเป็น 2 ระยะ กล่าวสรุปได้ดังนี้

1. แนวทางระยะยาว โดยการปฏิรูประบบค่าตอบแทนภาครัฐทั้งระบบ ครอบคลุมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ตลอดจนจนแยะระบบบัญชีเงินเดือนข้าราชการเป็นกลุ่มอาชีพ เพื่อให้สามารถเทียบเคียงกับภาคเอกชนได้

2. แนวทางระยะสั้น โดยการให้ค่าตอบแทนข้าราชการตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ ด้วยการผูกการเลื่อนขั้นเงินเดือนและให้รางวัลไว้กับผลการประเมินการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการทุกประเภท ซึ่งได้กำหนดแผนงานในการบริหารงานบุคคล โดยสรุปคือ

2.1 การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ถือเป็นหลักการสำคัญของการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ โดยทุกส่วนราชการต้องกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการดำเนินงาน ดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม และวิธีการวัดผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนข้อตกลงของผลงานไว้ล่วงหน้าเป็นรายปีด้วย

2.2 การประเมินผลงาน มีการประเมินผลงานและผลสัมฤทธิ์ในรอบ 6 เดือน โดยใช้ข้อตกลงผลงานเป็นฐานในการพิจารณา และจะจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ ซึ่งผูกการเลื่อนขั้นเงินเดือนและให้รางวัลกับผลการประเมินการปฏิบัติงาน โดยใช้หลักการจ่ายให้กับงานที่เกิดผลดี หรืองานที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

2.2.1 จ่ายตามผลสัมฤทธิ์ของงาน แทนการจ่ายตามภารกิจหน้าที่เท่านั้น โดยผู้มีผลงานและมีผลสำเร็จของงานเท่านั้น จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน

2.2.2 จ่ายทันทีที่ทราบผลการประเมินการปฏิบัติงาน โดยให้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ปีละ 2 ครั้ง ในวันที่ 1 เมษายน และ 1 ตุลาคมของทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

2.2.3 ให้ผลตอบแทนกับผู้สร้างผลงานดีเด่นอย่างสม่ำเสมอ โดยมีเงินรางวัลประจำปี มูลค่าไม่เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน

จากการดำเนินการข้างต้นดังกล่าว นับได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของข้าราชการเป็นอย่างยิ่ง โดยในส่วนของกองทัพบกนั้นถือว่าเป็นสถาบันที่มีประวัติการดำรงอยู่และการพัฒนามาโดยลำดับ และคงคู่กับความเป็นชาติไทยมาด้วยระยะเวลาอันยาวนาน การบริหารงานโดยเฉพาะการบริหารคนในกองทัพในอดีตไม่ได้มีความยุ่งยากมากนักเนื่องจากมีระบบการจัดโครงสร้างของหน่วยงานและหน้าที่งานที่ไม่ซับซ้อนเช่นในปัจจุบัน หรืออาจจะกล่าวได้ว่ามีเอกภาพในทางการบังคับบัญชาสูงกว่าในปัจจุบัน ที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจหรืออิทธิพลในการประเมินผลผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามผลการปฏิบัติงานที่เห็นได้หรือวัดได้อย่างชัดเจน โดยการค้นหาวิธีการที่จะวัดคุณค่าของนายทหารสัญญาบัตร เพื่อกลั่นกรองให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความประพฤติดี อุปราสัย และบุคลิกลักษณะที่เหมาะสมที่จะเลื่อนขึ้นครองในตำแหน่งระดับสูงที่สำคัญของกองทัพบก ได้เริ่มต้นขึ้น ใน พ.ศ.2481 ซึ่งเป็นระบบวัดคุณค่าบุคคล ที่เรียกว่า “แบบรายงานประจำตัวนายทหาร” จากนั้น ใน พ.ศ.2497 ได้เปลี่ยนแบบฟอร์มใหม่ และเรียกว่า “แบบ ลับ น.” และต่อมากองทัพบกได้ตั้งคณะกรรมการปรับปรุงในรายละเอียดเพื่อนำข้อมูลมาใช้บริหารงานบุคคลกองทัพบกอีกหลายครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2500, พ.ศ.2526 , พ.ศ.2528 และ พ.ศ.2531 ที่ได้กำหนดให้ใช้ระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยรายงานประเมินค่าการปฏิบัติงานนายทหาร พ.ศ.2531 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณา

ดำเนินการด้านกำลังพล การพิจารณาบำเหน็จประจำปี และเป็นข้อมูลในการพัฒนาบุคคล มีการประเมินค่าปีละ 1 ครั้ง ในห้วง 1 มีนาคม ถึง 28 หรือ 29 กุมภาพันธ์ ของปีถัดไป โดยผู้ทำการประเมิน คือ ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของหน่วยต้นสังกัด และผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปอีก 1 ระดับ ผู้รับการประเมินคือ นายทหารสัญญาบัตรในกองทัพบก ตั้งแต่ชั้นยศ ร้อยตรี ถึงพันเอก ยกเว้นนายทหารสัญญาบัตรชั้นยศพันเอก (อัตราพันเอกพิเศษ) ขึ้นไป ไม่ต้องรับการประเมิน โดยเมื่อดำเนินการประเมินตามแบบประเมินค่า และขั้นตอนตามระเบียบแล้ว จะส่งแบบประเมินไปถึงกรมสารบรรณทหารบกเพื่อแปรผลคะแนนเป็น 5 ระดับ คือ สูงมาก สูง ปานกลาง ต่ำ และต่ำมาก โดยกรมสารบรรณทหารบกจะสรุปรายงานไปยังกรมกำลังพลทหารบก เพื่อนำเรียนผู้บัญชาการทหารบก เพื่อกรุณาทราบและอนุมัติใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการด้านกำลังพลตามระเบียบต่อไป พร้อมทั้งให้แจ้งรายชื่อผู้อยู่ในเกณฑ์ต่ำและต่ำมากกลับไปยังหน่วยต้นสังกัด เพื่อกำกับดูแลและปรับปรุงกำลังพลผู้นั้นให้ดีขึ้น

จากปัญหาในการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานตั้งแต่ พ.ศ.2531-2544 พบปัญหาสำคัญ คือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยผู้บังคับบัญชาเพียงฝ่ายเดียว ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนตามความเป็นจริง รวมถึงความอคติในการประเมินผล หรือปัญหาในการประเมินผลงานรายบุคคลในเกณฑ์ที่สูงเกินจริง ตลอดจนการนำข้อมูลจากผลการประเมินใช้ประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการด้านกำลังพลไม่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ทำให้กองทัพบกได้ออกระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการประเมินค่าการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างประจำ พ.ศ.2545 เมื่อวันที่ 13 ก.พ. 2545 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งแม้ว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติที่ชัดเจนมากกว่าในอดีต เช่น มีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละ 2 ครั้ง, ผู้ประเมินคือผู้บังคับบัญชาโดยตรง และเพื่อนร่วมงานอีก 2 นาย ผู้รับการประเมิน คือ นายทหารสัญญาบัตร ชั้นยศ พลตรี ถึงร้อยตรี นายทหารประทวน ชั้นยศ จ่าสิบเอก ถึงสิบตรี รวมทั้งลูกจ้างประจำ จนถึงพนักงานราชการ ฯลฯ และให้เห็นความสำคัญของผลการประเมินที่จะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาการจัดการกำลังพลในระดับหน่วยและระดับกองทัพบก แต่ก็ยังไม่สามารถก้าวไปถึงการพัฒนาสู่การประเมินผลแบบรอบทิศทาง หรือ 360 องศา ได้ สืบเนื่องจากยังมีปัญหาการประเมินผลในปัจจุบันที่ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและชัดเจนในขั้นต้น 2 ประการ คือ

ประการแรก ผู้ประเมินและผู้รับการประเมิน ยังไม่เห็นความสำคัญในการประเมิน ซึ่งอาจเป็นผลจากมิได้นำผลการประเมินไปดำเนินการด้านกำลังพลอย่างจริงจัง อาทิ การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการปรับย้ายขึ้นครองตำแหน่งอัตราสูงขึ้นหรือการปรับย้ายหมุนเวียนกำลังพล

ประการที่ 2 ผู้ประเมินซึ่งเป็นกรรมการในแต่ละหน่วยยังมีมาตรฐานการให้คะแนนที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นผลจากแบบประเมินค่าการปฏิบัติงานไม่มีคำอธิบายในการให้คะแนนที่ชัดเจนเพียงพอ โดยในอนาคตกองทัพบกจะต้องดำเนินการวิธีการรวบรวมปัญหาและข้อขัดข้องต่างๆ อย่างครบถ้วน เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนากระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพบกต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของข้าราชการทหาร ในกรมสารบรรณทหารบก ที่มีต่อระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพบก
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงความแตกต่างในส่วนของข้อมูลทั่วไปต่างๆ กับทัศนคติของข้าราชการทหารในกรมสารบรรณทหารบกที่มีต่อระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพบก
3. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแบบประเมินค่าการปฏิบัติงานของกองทัพบก โดยให้สามารถใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการกำลังพลในกองทัพบก ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ขอบเขตของการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเพื่อวัดทัศนคติของข้าราชการทหารในกรมสารบรรณทหารบก ที่มีประสบการณ์ในการเป็นผู้ประเมิน หรือผู้รับการประเมินตามระเบียบกองทัพบกฉบับปัจจุบันมาแล้ว ซึ่งมีระยะเวลารวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างของข้าราชการทหารจำนวน 200 นาย ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – เดือนมีนาคม 2550

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงทัศนคติของข้าราชการทหารในกรมสารบรรณทหารบก ต่อระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพบก
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อทัศนคติของข้าราชการทหารในกรมสารบรรณทหารบก ต่อระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของกองทัพบก

3. สามารถนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัย ไปปรับปรุงแบบประเมินค่าการปฏิบัติงาน ตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้มีความสอดคล้อง เหมาะสม และเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

### นิยามศัพท์

ข้าราชการทหาร หมายถึง นายทหารสัญญาบัตร ชั้นยศ พลตรี – ร้อยตรี และนายทหารประทวน ชั้นยศ จำสิบเอก –สิบตรี ของกรมสารบรรณทหารบก

วงรอบการประเมิน หมายถึง ห้วงเวลาที่จะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน ข้าราชการทหาร ปีละ 2 ครั้ง ดังนี้

- ครั้งที่ 1 ตั้งแต่ 1 ต.ค. – 31 มี.ค.ของปีถัดไป
- ครั้งที่ 2 ตั้งแต่ 1 เม.ย. – 30 ก.ย.ของปี

แบบประเมินค่าการปฏิบัติงานนายทหารสัญญาบัตร หมายถึง แบบประเมินค่าการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของกองทัพบก ที่หน่วยต่างๆ จะต้องใช้ในการประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานในหน้าที่ บุคลิกลักษณะและอุปนิสัยของนายทหารสัญญาบัตรเป็นรายบุคคล และเก็บไว้เป็นหลักฐานของหน่วย

แบบประเมินค่าการปฏิบัติงานนายทหารประทวน หมายถึง แบบประเมินค่าการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของกองทัพบก ที่หน่วยต่างๆ จะต้องใช้ในการประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานในหน้าที่ บุคลิกลักษณะและอุปนิสัยของนายทหารประทวนเป็นรายบุคคล และเก็บไว้เป็นหลักฐานของหน่วย

ผู้บังคับบัญชาโดยตรง หมายถึง ผู้บังคับบัญชาคนแรกของข้าราชการทหาร ที่เป็นผู้รับการประเมิน

ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หมายถึง ผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งสูงกว่าผู้บังคับบัญชาโดยตรง 1 ชั้น (เหนือขึ้นไป 1 ชั้น)

ผู้ประเมิน หมายถึง ผู้บังคับบัญชาโดยตรง และคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 3 คน

กรรมการคนที่ 1 หมายถึง ผู้บังคับบัญชาโดยตรง หรือผู้กำกับดูแลผู้รับการประเมิน โดยใกล้ชิด

กรรมการคนที่ 2 และ 3 หมายถึง นายทหารสัญญาบัตร หรือนายทหารประทวน ที่มีชั้นยศไม่ต่ำกว่าผู้รับการประเมิน ซึ่งได้รับเลือกโดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินร่วมกับผู้บังคับบัญชาโดยตรง

ผู้รับการประเมิน หมายถึง นายทหารสัญญาบัตร ชั้นยศ พลตรี – ร้อยตรี และนายทหารประทวน ชั้นยศ จ่าสิบเอก – สิบตรี ยกเว้น

- ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งประจำหน่วยเพื่อรอเกษียณอายุราชการ
- ผู้ที่ถูกสั่งพักราชการ และสำรองราชการ
- ผู้ที่ไปรับราชการ หรือศึกษาในประเทศ หรือ โอน ย้าย บรรจุเข้ารับราชการใน

กองทัพบก ที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานน้อยกว่า 1 เดือนในวงรอบการประเมิน

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร หมายถึง ผู้รับการประเมินที่ดำรงตำแหน่งผู้บังคับหน่วย หรือผู้ที่มีลักษณะการทำงานโดยทั่วไปมิได้ลงมือปฏิบัติด้วยตนเอง แต่ใช้การบริหารจัดการผ่านบุคคลอื่น เพื่อให้งานสำเร็จ ตั้งแต่ระดับผู้บังคับกองพัน หรือเทียบเท่าขึ้นไป

ฝ่ายอำนวยการหรือผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง ผู้รับการประเมินที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเสนาธิการ ฝ่ายอำนวยการ หรือปฏิบัติงานในหน้าที่อื่นๆ นอกเหนือจากเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร รวมทั้งผู้บังคับหน่วยต่ำกว่าระดับผู้บังคับกองพัน หรือเทียบเท่าลงไปด้วย