

## บทที่ 1

### บทนำ

ระบบราชการถือได้ว่าเป็น “กลไกรัฐ” ที่สำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนาประเทศ เนื่องจากระบบราชการเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ระบบราชการในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา กลับไม่สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งสาเหตุหลักก็เนื่องมาจากปัญหาเรื่องขององค์กรที่มีขนาดใหญ่โต มีความซับซ้อน ผสมกับจำนวนบุคลากรที่มีมากส่งผลให้ระบบการบริหารไม่มีความคล่องตัว เกิดความล่าช้าในการทำงาน เพราะยึดติดอยู่กับกฎ ระเบียบ ที่มากเกินไป รวมถึงการมีวิธีการปฏิบัติงานที่ไม่ทันสมัย นอกจากนี้ยังเกิดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบราชการมาเป็นเวลานาน

จากปัญหาของระบบราชการดังกล่าวผนวกกับกระแสจากภายนอก คือ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้นเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบ เมื่อเป็นเช่นนี้หากระบบราชการของไทยยังย่ำอยู่กับที่และไม่มีการพัฒนาอาจส่งผลให้ประเทศไทยไม่มีความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศในเวทีโลกได้

ด้วยเหตุนี้ จึงมีกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการขึ้น ซึ่งการปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรวมถึงการพัฒนาระบบราชการให้มีความเหมาะสม ตั้งแต่บทบาทหน้าที่ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ รูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย กฎ ระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อเปลี่ยนแปลงให้ระบบบริหารงานดีขึ้น ระบบราชการมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและสมรรถนะเพิ่มขึ้น สามารถเอื้อประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมมากขึ้น และสามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ในโลกได้ การพัฒนาระบบราชการดังกล่าวจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวิธีคิด วิธีปฏิบัติ วิธีการให้บริการต่อประชาชน และความรับผิดชอบที่ข้าราชการพึงมีต่อประชาชนและต่อหน่วยงานด้วยตนเอง

การปฏิรูประบบราชการเริ่มปรากฏเด่นชัดที่สุดในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม

พ.ศ.2545 ในวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2545 ซึ่งแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิรูปในครั้งนี้คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีจุดเน้นที่สำคัญ คือ มีระบบการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ ใช้กลไกตลาด เปิดโอกาสในการแข่งขันให้ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าร่วมลงทุน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จากแนวคิดดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 ให้ดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ จึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นหลักคิด หลักปฏิบัติ โดย ก.พ.ร. ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 ภายใต้วิสัยทัศน์ “พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศสามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน”

ภายใต้การปฏิรูประบบราชการจากแนวคิดดังกล่าว ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงที่แสดงให้เห็นเป็นรูปธรรม คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติ การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการและระบบเงินรางวัลประจำปี (ตัวชี้วัด) การจัดตั้งองค์กรภาครัฐรูปแบบพิเศษ การประเมินความพึงพอใจของประชาชน การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมในภาครัฐ การพัฒนาระบบสารสนเทศและการสื่อสาร การเพิ่มค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐ เป็นต้น

สำหรับแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีมาตรฐานวัดได้ ภายใต้การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการและระบบเงินรางวัลประจำปี (ตัวชี้วัด) มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการใน 4 ประเด็นหลัก คือ

1. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยงานให้มีความโปร่งใส
2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาขององค์กร

3. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบ ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

4. หลักความคุ้มค่า (Utility) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรโดยมุ่งเน้นให้เกิดความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า มีบริการที่มีคุณภาพ และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการปฏิรูประบบราชการภาคใต้แนวคิด NPM จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปธรรม แต่ที่ผ่านมาก็ได้สร้างความสับสนและปัญหาให้กับข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมากในแง่ของการสร้างภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นจากงานประจำที่เป็นภารกิจหลัก โดยเฉพาะในประเด็นของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีมาตรฐานวัดได้ ภายใต้การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการและระบบเงินรางวัลประจำปี (ตัวชี้วัด) ที่ส่วนราชการต่างก็ทุ่มเททั้งบุคลากร งบประมาณ และเวลาในการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเพื่อให้ได้ผลคะแนนที่ดี ซึ่งผลคะแนนต่างๆ อาจจะสะท้อนว่าการบริหารราชการของส่วนราชการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้ แต่ในความเป็นจริงไม่ได้มีการศึกษาว่าองค์กรต้องสูญเสียอะไรบ้าง และสิ่งที่ได้นั้นเป็นประโยชน์ต่อองค์กรและประชาชนจริงหรือไม่

จากการสำรวจข้อมูลตัวชี้วัดของกรมการปกครองที่ข้าราชการต้องรับผิดชอบการดำเนินการตามตัวชี้วัดนั้น พบว่า ข้าราชการต้องดำเนินการตามตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด มีทั้งหมด 21 ตัวชี้วัด ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าข้าราชการกรมการปกครองนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลักของกรมการปกครองแล้ว ยังจะต้องดำเนินการตามตัวชี้วัดที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดด้วย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้บุคลากรและเวลาในการดำเนินการ เพราะจะต้องปฏิบัติงานตั้งแต่การกำหนดตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวง และภารกิจของกรมการปกครอง นอกจากนี้ตัวชี้วัดดังกล่าวต้องมีความท้าทายและไม่ง่ายเกินไป ซึ่งตัวชี้วัดบางตัวเป็นการกำหนดจากสำนักงาน ก.พ.ร. โดยไม่ได้เกิดจากกรมการปกครองเป็นฝ่ายคิดขึ้นทำให้ยากต่อการปฏิบัติงาน จากนั้นต้องมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานตามตัวชี้วัด มีการเก็บข้อมูลทุกชนิดในการปฏิบัติงานสำหรับเป็นหลักฐานว่ามีการดำเนินการจริง เพื่อใช้ตอบคำถามและรายงานผลให้กับสำนักงาน ก.พ.ร. ทั้งนี้ หากสำนักงาน ก.พ.ร. มีการประเมินผลแล้วว่าดำเนินการได้ผล

คะแนนดี ผลคะแนนดังกล่าวก็จะมีผลต่อการให้เงินรางวัลประจำปีของส่วนราชการ (เงินโบนัสประจำปี) ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการกรมการปกครองต้องทุ่มเททั้งกำลังคน งบประมาณ และเวลาในการดำเนินงานเพื่อให้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการตามตัวชี้วัด เป็นผลให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามตัวชี้วัดมากกว่าทุ่มเทให้กับงานประจำที่เป็นภารกิจหลัก

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการว่าหลังจากมีการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการและระบบเงินรางวัลประจำปี (ตัวชี้วัด) แล้ว องค์กรมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร มีผลกระทบอย่างไรต่อการปฏิบัติงานประจำที่เป็นภารกิจหลักหรือไม่ และผลที่ได้จากการดำเนินการตามตัวชี้วัดนั้นเกิดประโยชน์ต่อองค์กรและประชาชนจริงหรือไม่ ด้วยการศึกษาความคิดเห็นจากข้าราชการกรมการปกครองที่มีต่อการนำระบบประเมินผลแบบตัวชี้วัดมาใช้

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการนำระบบการประเมินผลแบบตัวชี้วัดมาใช้ในกรมการปกครอง
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพึงพอใจ และการปรับปรุงและพัฒนา ที่มีต่อการนำระบบการประเมินผลแบบตัวชี้วัดมาใช้
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในความคิดเห็นของข้าราชการในการนำระบบการประเมินผลแบบตัวชี้วัดมาใช้
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

### ปัญหาการวิจัย

การนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการและระบบเงินรางวัล (ตัวชี้วัด) มาใช้ในระบบราชการ ส่งผลกระทบต่อการทำงานของข้าราชการอย่างไรบ้าง

## สมมติฐานการวิจัย

การนำระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการและระบบเงินรางวัล (ตัวชี้วัด) มาใช้ในกรมการปกครองก่อให้เกิดข้อดี คือ ประสิทธิภาพในการทำงานดีขึ้น ก่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนามากขึ้น แต่ก็ทำให้เกิดข้อเสีย คือ ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของสำนัก/กองที่รับผิดชอบตัวชี้วัดลดลง รวมถึงผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดไม่มีความพึงพอใจในการดำเนินงานตัวชี้วัด

## ขอบเขตการวิจัย

1. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความคิดเห็นของข้าราชการที่มีต่อความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการแนวใหม่ โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร และแบบสอบถาม

2. พื้นที่การศึกษา ได้แก่ กรมการปกครอง

3. ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา 1 เดือน คือ มกราคม 2553

4. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

สำรวจความคิดเห็นจากข้าราชการกรมการปกครอง โดยมาจาก 5 หน่วยงานหลักของกรมการปกครอง คือ

- สำนักการสอบสวนและนิติการ
- สำนักกิจการความมั่นคงภายใน
- สำนักบริหารการทะเบียน
- สำนักอำนวยการกองอาสารักษาดินแดน
- สำนักยุทธศาสตร์และส่งเสริมการบริหารราชการอำเภอ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบวิธีและแนวทางการนำการประเมินผลแบบตัวชี้วัดมาใช้ในการกรมการปกครอง
2. ทราบความคิดเห็นของข้าราชการในประเด็นประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพึงพอใจและการปรับปรุงและพัฒนาที่มีต่อการนำระบบการประเมินผลแบบตัวชี้วัดมาใช้

3. ทราบปัญหาและอุปสรรคในความคิดเห็นของข้าราชการในการนำระบบการประเมินผลแบบตัวชี้วัดมาใช้

4. ทราบแนวทางแก้ไข

### นิยามศัพท์

1. ประสิทธิภาพ หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานที่มีการประสานงานอย่างเป็นระบบ มีกระบวนการที่ไม่ซับซ้อนสามารถลดขั้นตอนและระยะเวลาในการทำงานได้ รวมถึงมีการใช้งบประมาณอย่างเหมาะสม มีความประหยัดและคุ้มค่าก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

2. ประสิทธิภาพ หมายถึง กรมการปกครองมีการบริการประชาชนดีขึ้น สามารถลดข้อร้องเรียนในการปฏิบัติงานได้ ส่งผลให้ประชาชนมีความพึงพอใจมากขึ้น และสามารถตอบสนองงานนโยบายของรัฐบาลได้มากขึ้น

3. ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกพอใจต่อเงินรางวัลประจำปี มีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการดำเนินงานตัวชี้วัด และรู้สึกมีแรงจูงใจและมีความสุขในการทำงาน รวมถึงเห็นด้วยต่อการประเมินผลแบบตัวชี้วัดว่ามีความเหมาะสมและจำเป็นต่อองค์กร

4. การปรับปรุงและพัฒนา หมายถึง ตัวบุคคลและหน่วยงานมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น คือ บุคลากรมีการปรับปรุงตนเองทำให้มีผลการปฏิบัติงานที่ดีและมีคุณภาพมากขึ้น และหน่วยงานสามารถทราบข้อบกพร่องได้ง่ายขึ้น ทำให้มีการบริการระหว่างหน่วยงานดีขึ้นและมีผลการปฏิบัติงานที่เพิ่มมากขึ้น