# บทที่ 1
# บทนำ

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบการบริหารจัดการองค์การใด ๆ คน ถือเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่มีค่าและสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ เนื่องจากเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่จะประสานกับปัจจัยอื่น ๆ ให้องค์การขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาในทุก ๆ ด้าน ดังนั้น การมีบุคลากรที่มีคุณภาพจึงเป็นเป้าหมายอันพึงประสงค์หนึ่งขององค์การโดยทั่วไป

เมื่อกล่าวถึงคุณภาพของคนในองค์การ สิ่งที่ต้องพิจารณามักมุ่งประเด็นไปที่ความสามารถของคนในเชิงของการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าขององค์การเป็นผลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานของคนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้เมื่อองค์การต้องบริหารจัดการคนให้เหมาะสมทั้งในด้านการสรรหา การพัฒนา การเลื่อนระดับ ปรับตำแหน่ง หรือการให้ผลตอบแทน จึงมักใช้การประเมินการปฏิบัติงานมาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของบุคคลเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาการตัดสินคุณค่าหรือตัดสินใจเกี่ยวกับบุคคล

แม้ว่าการประเมินการปฏิบัติงานจะเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการบริหารคน แต่ปัจจุบันหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างเผชิญปัญหาเกี่ยวกับระบบการประเมินการปฏิบัติงานที่ไม่แตกต่างกัน ดังที่ วราภรณ์ รุจิวิวัฒนกุล และคณะ (2545: คำนำ, 1-3) ได้กล่าวว่า องค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างมีความไม่พอใจในระบบการประเมินการปฏิบัติงาน ซึ่งสรุปพอเป็นสังเขปได้ว่า ระบบการประเมินการปฏิบัติงานที่นำมาใช้ยังเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิผล โดยสาเหตุส่วนใหญ่มักเกิดจากข้อบกพร่องในขั้นตอนของการวางระบบ วิธีการดำเนินการ และการนำผลการประเมินไปใช้ อาทิ การวางระบบการประเมินมักดำเนินการโดยลำพังของแผนกหรือฝ่ายบุคคลมากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วม ผู้บริหารส่วนใหญ่มักประเมินการปฏิบัติงานโดยให้คะแนนการประเมินสูงกว่าความเป็นจริง อีกทั้งยังขาดการจำแนกข้อมูลที่ได้มาจากการประเมิน ทำให้การนำข้อมูลจากการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคคลขาดประสิทธิผล ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งมากกว่าผลดี เนื่องจากการไม่ยอมรับในผลการประเมิน นอกจากนั้นการให้ความสำคัญกับการออกแบบเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินมากเกินไป หรือขาดแรงจูงใจในการประเมินและขาดระบบการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้เกี่ยวข้อง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุ

ของความล้มเหลวในการใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความล้มเหลวเกิดขึ้น แต่การประเมินการปฏิบัติงานยังคงมีความจำเป็น และเข้ามามีบทบาทอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะในปัจจุบันที่ถือว่าคนคือปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์การสามารถอยู่รอดและมีศักยภาพในการแข่งขันภายใต้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

สำหรับประเทศไทยหลังจากที่ต้องเผชิญภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ในช่วงปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ในสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลง มีขีดความสามารถในการแข่งขันสู่เวทีระดับโลก ซึ่งผลจากนโยบายการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว ทำให้ทิศทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปมุ่งเน้นที่การพัฒนาคนให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยใช้การประเมินการปฏิบัติงานข้าราชการเข้ามาเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตรงตามความต้องการ ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งมีสาระสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการปรากฏในหมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมาตรา 6 ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ข้อ 7 กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการสม่ำเสมอ และหมวด 8 ว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในมาตรา 47 ระบุว่า " ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ให้ส่วนราชการประเมินโดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวของข้าราชการผู้นั้นในตำแหน่งที่ปฏิบัติ ประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดได้รับจากการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้น" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2546: 20-36)

ผลจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้หน่วยงานภาครัฐตื่นตัวเกี่ยวกับการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการมากขึ้น ซึ่งหน่วยงานที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจในการดำเนินงานให้มีความสอดคล้อง เน้นจุดยืนในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่คำนึงว่า กำลังคนภาครัฐคือ "ต้นทุน"ในการบริหารประเทศที่จำเป็นต้องสร้างเสริมคุณค่า และสมรรถนะในการทำงานอยู่เสมอตามหลักการบริหารที่ยึดสมรรถนะของคนเป็นพื้นฐาน (Competency Based Management) นอกจากนั้น ยังได้เริ่มพัฒนาระบบการประเมินการปฏิบัติงาน เพื่อวัดความแตกต่างระหว่างผู้มีผลงานกับผู้ไม่มีผลงาน (Performance Based Management) ทั้งนี้ในการเลื่อนตำแหน่ง หรือเลือกคนให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ให้พิจารณาจาก "ผลงาน" หรือ Performance เป็นหลักด้วย (สำนักงาน ก.พ. 2546: 1-2)

นอกจากการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนภาครัฐที่จำเป็นต้องมีการประเมินการปฏิบัติงานเข้ามาเกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2547 รัฐบาลยังกำหนดให้มีมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการหรือเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า "มาตรการที่ 3" ซึ่งได้นำการประเมินการปฏิบัติงานมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาข้าราชการ โดยพิจารณาจากผลการประเมินที่ได้มาจัดลำดับต่ำสุดร้อยละ 5 ของข้าราชการทั้งหมดในส่วนราชการ และให้ผู้ที่ได้รับการประเมินการปฏิบัติงานในลำดับต่ำสุด ร้อยละ 5 เลือกลาออกจากราชการ หรือเลือกที่จะอยู่ปฏิบัติราชการต่อไป โดยหากเลือกที่จะปฏิบัติราชการต่อไปต้องจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถ และทักษะเพิ่มเติม (สำนักงาน ก.พ. 2547: 2) ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการที่ 3 นี้ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของการประเมินการปฏิบัติงานในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งสำหรับการบริหารคน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงที่หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายต้องรับรู้และจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อความอยู่รอดและความมั่นคงขององค์การภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลง

กองทัพอากาศ เป็นหน่วยงานภาครัฐขนาดใหญ่หน่วยงานหนึ่ง มีภารกิจหลักในการเตรียมกำลังทางอากาศและป้องกันประเทศ ซึ่งในการบริหารกองทัพภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงนั้นจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทภายนอกเช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการหรือการปรับเปลี่ยนทิศทางของระบบการบริหารจัดการงาน โดยเฉพาะในด้านกำลังพลของกองทัพ อันถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้กองทัพอากาศมีศักยภาพสามารถดำเนินภารกิจให้ลุล่วงได้ตามเป้าหมาย ดังนั้นนอกเหนือจากการมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยแล้ว กองทัพอากาศ ยังตระหนักถึงการมีกำลังพลที่มีคุณภาพอีกด้วย ด้วยเหตุนี้กองทัพอากาศ จึงกำหนดให้มีระบบกลไกการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพของกำลังพลที่พัฒนาต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ซึ่งวิธีการหนึ่งนั้น ก็คือ การประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร ที่มุ่งประเมินข้าราชการทหารทั้งในด้านการปฏิบัติงาน และด้านคุณลักษณะทางทหาร เพื่อนำผลไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการบริหารจัดการกำลังพลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศ ปรากฏหลักฐานว่ามีการประเมินข้าราชการทหารมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 โดยกำหนดเป็นข้อบังคับทหารว่าด้วย การรายงานประจำตัวข้าราชการกลาโหม (ข้อบังคับทหารที่ 2/11823 ลง 7 ตุลาคม 2481) เพื่อเป็นการรายงานผู้บังคับบัญชาให้ทราบถึงความเป็นไปของผู้ใต้บังคับบัญชา หลังจากนั้นได้มีการพัฒนาและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบของการประเมินให้ทันยุคสมัยอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดหลักการปฏิบัติไว้

เป็นลายลักษณ์อักษร จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2541 ได้ประกาศใช้ระเบียบกองทัพอากาศว่าด้วยการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร และมีการปรับปรุงระเบียบปฏิบัตินี้บางส่วนในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และยังคงถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าระบบการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหารของกองทัพอากาศได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่บางส่วนยังคงมีปัญหาข้อขัดข้องที่ไม่แตกต่างไปจากระบบการประเมินของหน่วยงานอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น เนื่องจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหารในอดีตที่ผ่านมาต่างให้ข้อค้นพบที่คล้ายคลึงกันว่า ผลการประเมินที่ได้ยังไม่สะท้อนถึงผลการปฏิบัติงานจริงของผู้รับการประเมิน รายการประเมินส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องและครอบคลุมกับกลุ่มเป้าหมาย ระบบการให้คะแนนไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อีกทั้งเกณฑ์การให้คะแนนยังขาดความชัดเจนทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจไม่ตรงกัน เอื้อต่อการใช้ดุลยพินิจของผู้ประเมินสูง ผลการประเมินที่ได้จึงมักคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงและไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างบุคคลได้อย่างชัดเจน การนำผลการประเมินไปใช้ในการบริหารกำลังพลจึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการไม่ยอมรับในผลการประเมินและนำไปสู่ความรู้สึกที่ไม่ดีต่อระบบการประเมินในที่สุด (นิยม นาคะนคร 2534, มนตรี จินตนา 2542, ขวัญบุญ จุลเปมะ 2546)

นอกจากผลการวิจัยดังกล่าว จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหารตามหน่วยงานต่าง ๆ ของกองทัพอากาศ ในรอบการประเมินระหว่างเมษายน-ตุลาคม 2546 จำนวน 24 หน่วย พบว่า มีถึง 19 หน่วยที่ ระบุว่า มีความไม่ชัดเจนของตัวชี้วัด เกณฑ์การให้คะแนน และหลักเกณฑ์ในการประเมิน รองลงมา มี 17 หน่วย ระบุว่า ใบแบบการประเมินมีจำนวนมากเกินไป การเรียงและแบ่งลำดับหัวข้อไม่ชัดเจน ขั้นตอนการปฏิบัติมากเกินไป และ อีก 11 หน่วย ระบุว่า ยังไม่มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแจ้งผลการประเมิน ทำให้ผู้รับการประเมินบางส่วนไม่ยอมรับผลการประเมิน และการนำผลคะแนนประเมินไปใช้ในการบริหารกำลังพลยังไม่สอดคล้องกับผลคะแนนที่ได้รับ เช่น กรณีการเลื่อนขั้นเงินเดือน (บันทึกข้อความ กพ.ทอ. ที่ กห 0603.5/7518 ลง 11 พ.ย.2546)

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศแล้ว อาจกล่าวได้ว่าไม่แตกต่างไปจากระบบการประเมินการปฏิบัติงานโดยทั่วไปเลย โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนและความเข้าใจไม่ตรงกันในส่วนต่าง ๆ ของระบบประเมิน ส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการประเมิน เมื่อนำผลการประเมินไปใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจใด ๆ ในการบริหารจัดการกำลังพล ย่อมนำไปสู่การไม่ยอมรับในผลการประเมินก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ในที่สุด ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อกองทัพอากาศในระยะยาว อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าว

โรเบิร์ต วูด และเวรีน่า มาร์แชล (Robert Wood and Verena Marshall 1993 อ้างถึงใน วราภรณ์ รุจิวิวัฒนกุล และ คณะ 2545: 40-50) เห็นว่าสามารถแก้ไขได้ โดยให้ข้อคิดเห็นว่า ในการนำระบบประเมินการปฏิบัติงานมาใช้อย่างมีประสิทธิผลนั้น หากจะใช้ระบบการประเมินเพื่อการตัดสินเชิงเปรียบเทียบแล้ว จำเป็นจะต้องมีมาตรฐานที่ชัดเจน อีกทั้งวิธีการสร้างการยอมรับในเกณฑ์การประเมินหรือผลการประเมินต้องเกิดจากการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องรับรู้ทราบถึงหลักเกณฑ์การประเมินอย่างทั่วถึง และที่สำคัญควรเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหรือระบบการประเมินนั้นด้วย เพื่อให้การตัดสินใจในการกำหนดมาตรฐานใด ๆ มีความรอบคอบยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการสร้างฉันทามติที่จะนำไปสู่ข้อยุติอย่างเป็นธรรม สร้างเสริมการยอมรับในระบบประเมิน ช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ (จำเนียร จวงตระกูล 2527: 53, พัชรี สิโรรส และคณะ 2546: 3 – 4, ดนัย จันทร์เจ้าฉาย 2546: 222-224)

จากสภาพปัญหาและเหตุผลดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการสื่อสารระหว่างผู้เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน กอปรกับยังไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดมาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของกองทัพอากาศไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งไม่ปรากฏมีงานวิจัยที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยตรง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างระบบการประเมินดังกล่าวให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อยกระดับมาตรฐานการประเมิน ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่า หากได้มีการศึกษาและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบแล้ว น่าจะทำให้การประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศมีพัฒนาการไปในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ เป็นระบบที่มีมาตรฐาน มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจตรงกัน และยอมรับในผลการประเมินมากขึ้น ดังนั้นในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานภายใต้หลักการการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างการยอมรับร่วมกัน อันเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างการประเมินให้เป็นระบบเปิด ซึ่งจะช่วยให้การประเมินการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ นำไปสู่การพัฒนาข้าราชการทหารของกองทัพอากาศ ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้วิจัยได้ประมวลสาระสำคัญ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานสำหรับนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย สรุปได้ดังนี้

### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐาน

มาตรฐานเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ ที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์หรือกรอบในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารระหว่างผู้เกี่ยวข้อง เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน และลดปัญหาข้อขัดแย้ง (วาณี ฐาปนวงส์ศานติ 2544: 2) อีกทั้งเป็นแนวทางสำหรับนำไปสู่การพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

สำหรับขั้นตอนในการพัฒนามาตรฐาน ประมวลได้ 4 ขั้นตอน ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ. 2542: 14-17, สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม ม.ป.ป.: 48-50 อ้างถึงใน วาณี ฐาปนวงศ์ศานติ 2544: 2, สุจริต คูณธนกุลวงศ์ 2544: 13)

1. ศึกษาเรื่องที่ต้องการกำหนดมาตรฐานอย่างกว้างขวางจากเอกสาร บุคคล และสภาพทั่วไปที่เกี่ยวข้อง

2. ดำเนินการจัดทำร่างมาตรฐาน

3. เสนอมาตรฐานฉบับร่างให้ผู้เกี่ยวข้องให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง

4. ปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานให้สมบูรณ์เสนอต่อผู้รับผิดชอบ เพื่ออนุมัติประกาศใช้และเผยแพร่ต่อไป

ส่วนหลักการในการพัฒนามาตรฐานที่สำคัญ คือ หลักของการเห็นพ้องต้องกัน เพื่อนำไปสู่การยอมรับจากผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นในการพัฒนามาตรฐานใด ๆ ที่มีผลให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติ จึงควรให้ผู้เกี่ยวข้องนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วย เพื่อให้มาตรฐานที่พัฒนาขึ้นเป็นที่ยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งมาตรฐานที่ดีจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจที่ตรงกันและพัฒนาไปสู่สิ่งที่ดีกว่า การพัฒนามาตรฐาน จึงต้องคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสม ความมีประโยชน์และความเป็นไปได้ในเชิงการปฏิบัติด้วย จึงจะเรียกว่า มาตรฐานนั้นเป็นมาตรฐานที่ดี

**3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบและเนื้อหาสาระของมาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน**

*3.2.1 การประเมินการปฏิบัติงาน* เป็นวิธีการตัดสินคุณค่าการปฏิบัติงานของบุคคล เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการบุคคลให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งในการตัดสินคุณค่าของผลการปฏิบัติงานนั้น บางกรณีสามารถประเมินจากผลการปฏิบัติงานได้โดยตรง ถ้างานนั้นแสดงผลการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่บางกรณีผลการปฏิบัติงานไม่ได้มีความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน จึงไม่สามารถประเมินผลงานได้โดยตรง แต่ต้องประเมินการปฏิบัติงานโดยทางอ้อมด้วยการวัดคุณลักษณะหรือพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกต่อการทำงานนั้น ๆ เพื่อบ่งชี้ว่าหากมีคุณลักษณะหรือพฤติกรรมเช่นนั้นแล้ว สันนิษฐานว่าจะทำให้งานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ขณะเดียวกันงานบางอย่างยังจำเป็นต้องอาศัยการประเมินทั้งทางตรงและทางอ้อมควบคู่กัน เพื่อให้ผลการประเมินนั้น มีความสมบูรณ์ และเชื่อถือได้มากยิ่งขึ้น (จำเนียร จวงตระกูล 2527) ซึ่งเรียกว่าการประเมินแบบผสมผสานนั่นเอง (อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัชฌุกร 2545)

*3.2.2 แนวคิดการบริหารบุคคลภาครัฐแนวใหม่ภายใต้บริบทการปฏิรูประบบราชการ* เป็นแนวคิดที่คำนึงว่า กำลังคนภาครัฐ คือ ต้นทุนทางการบริหาร ที่จำเป็นต้องเสริมสร้างคุณค่าและสมรรถนะในการทำงานอยู่เสมอ อีกทั้งการประเมินการปฏิบัติงานต้องสามารถวัดความแตกต่างระหว่างผู้มีผลงานกับผู้ไม่มีผลงานได้ (สำนักงาน ก.พ. 2546) โดยมีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

*1) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบุคคลที่ยึดสมรรถนะของคนเป็นพื้นฐาน* (Competency Based Management) กล่าวคือ การบริหารกำลังคนที่คำนึงถึงสมรรถนะของคนที่องค์การต้องการ (สำนักงาน ก.พ. 2547) ซึ่งเป็นลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะความสามารถ เจตคติ ความเชื่อ และอุปนิสัยที่จะช่วยส่งเสริมให้บุคคล สามารถปฏิบัติภารกิจตามตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายนั้นได้ตามมาตรฐานหรือความคาดหวัง

*2) แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินการปฏิบัติงานแบบมุ่งเน้นผลงาน* เป็นรูปแบบการประเมินที่ยึดผลงานหรือเป้าหมายของงานเป็นหลักโดยมีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง ซึ่งการประเมินการปฏิบัติงานตามรูปแบบนี้เป็นการเปรียบเทียบผลงานที่ทำได้จริงกับผลงานตามที่คาดหวัง (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ 2538: 5) โดยมีหลักการที่คำนึงถึงความสำเร็จและผลสัมฤทธิ์ของงาน (Performance Based Management ) ที่สอดคล้องกับนโยบายและภารกิจของส่วนราชการเป็นสำคัญ (สำนักงาน ก.พ. 2547: 2)

*3) แนวคิดการประเมินการปฏิบัติงานสมัยใหม่* เป็นรูปแบบการประเมินมุ่งเน้นการประเมินผลงานทั้งระบบแบบครบวงจร เน้นการประเมินผลงานเชิงกลยุทธ์ และเน้นความเป็นรูปธรรม รวมทั้งความโปร่งใสมากขึ้น (ณรงค์วิทย์ แสนทอง 2548: 26-27) ดังนั้นการประเมินการปฏิบัติงานจึงพิจารณาทั้งทางด้านผลงานและด้านความสามารถในการปฏิบัติงานหรือที่เรียกว่า Competency (ณรงค์วิทย์ แสนทอง 2547: 78) ซึ่ง ประเวศน์ มหารัตน์สกุล (2543: 71) เสนอว่า ในการประเมินการปฏิบัติงานตามแนวคิดสมัยใหม่ควรมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการ คือ เน้นผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน (Results oriented) เน้นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ (Focus on goals or objectives) และเน้นการมีส่วนร่วมกับผู้บังคับบัญชาในการกำหนดเป้าหมาย (Mutual goal setting between supervisor and employee)

***3.2.3 การประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร กองทัพอากาศ*** ตามระเบียบกองทัพอากาศว่าด้วยการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร กองทัพอากาศ พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของการประเมินสมรรถภาพว่า หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และคุณลักษณะทางทหาร ซึ่งตามอนุมัติผู้บัญชาการทหารอากาศ เมื่อ1 เมษายน พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหารผู้ที่มีชั้นยศตั้งแต่จ่าอากาศตรีถึงนาวาอากาศเอก(อัตราเงินเดือนนาวาอากาศเอกพิเศษ) โดยกำหนดองค์ประกอบหลักในการประเมินไว้ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านอุปนิสัยและบุคลิกลักษณะ ด้านความรู้ความสามารถ และ ด้านการปฏิบัติงาน

***3.2.4 หลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน*** ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ โดยให้ประเมินจากองค์ประกอบหลัก 2 ด้าน ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ.2544)

*1) ด้านผลงาน* ให้พิจารณาจาก ปริมาณงาน คุณภาพของผลงาน ความทันเวลา ผลลัพธ์ ประโยชน์การนำไปใช้และประสิทธิภาพของผลงาน การประหยัดทรัพยากรหรือความคุ้มค่าของผลงาน

*2) ด้านคุณลักษณะในการปฏิบัติงาน* ให้พิจารณาจาก ความสามารถและความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

จากหลักการและแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมา ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์เป็นกรอบพื้นฐานในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศในครั้งนี้ โดยมาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานควรเป็นข้อกำหนดหรือเกณฑ์ที่ครอบคลุมองค์ประกอบหลักในการประเมิน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านผลงาน และด้านสมรรถนะในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นคุณลักษณะหรือพฤติกรรมในการปฏิบัติงานนั่นเอง

**3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน**

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการนำระบบการประเมินการปฏิบัติงาน คือ การไม่ยอมรับในผลการประเมิน และไม่ยอมรับในเกณฑ์การประเมินที่กำหนดขึ้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนของเกณฑ์การประเมิน เป็นผลทำให้การนำระบบการประเมินการปฏิบัติงานมาใช้ไม่มีประสิทธิผล (นิยม นาคะนคร 2534, มนตรี จินตนา 2542, วราภรณ์ รุจิวัฒนกุลและคณะ 2545 และ ขวัญบุญ จุลเปมะ 2546) ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว สามารถทำได้โดยการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการประเมินการปฏิบัติงานตั้งแต่ต้น เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูลสารและความคิดเห็น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาทางเลือกและการร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม เป็นการสร้างการยอมรับร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสมดุลในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ (จำเนียร จวงตระกูล 2527: 53, พัชรี สิโรรส และคณะ 2546: 3 -4)

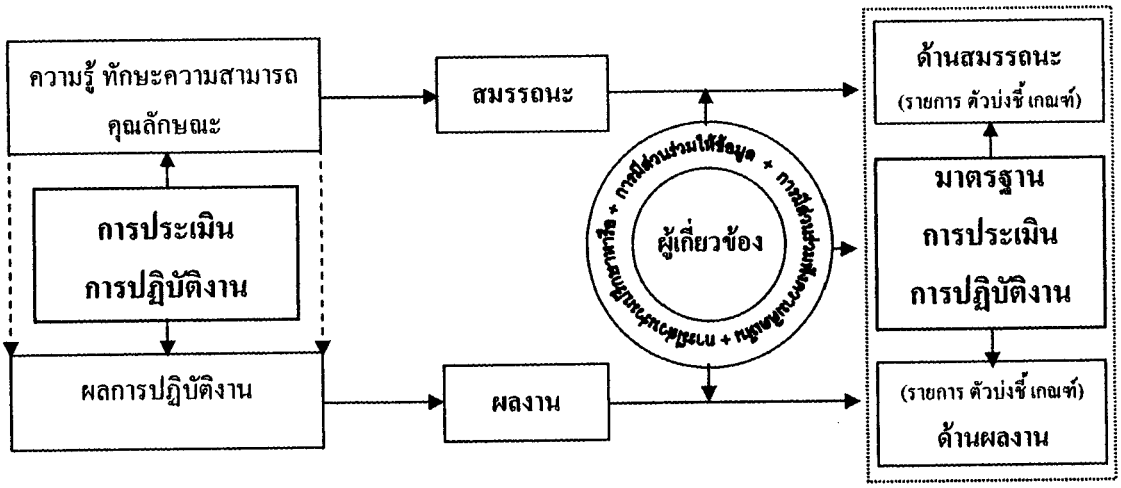
สำหรับการบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมที่ประสบผลสำเร็จ สามารถดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญตามหลัก 4 S ที่พัชรี สิโรรส และคณะ (2546: 5 –7) เสนอไว้ ได้แก่ Starting Early (การเริ่มต้นเร็ว), Stakeholders (ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้อง), Sincerity (ความจริงใจ), Suitability (วิธีการที่เหมาะสม) โดยเทคนิคการมีส่วนร่วมสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ สรุปได้ดังนี้

*3.3.1 **การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล*** เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่มุ่งให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้รับทราบข้อมูลข้อเท็จจริง

*3.3.2 **การมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น*** เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่มุ่งเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสนอความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลนำไปสู่การกำหนดแนวทางร่วมกัน

*3.4.3 **การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ*** เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่มุ่งหาข้อยุติหรือแนวทางเลือกที่เหมาะสม

จากแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยได้ดังแผนภาพที่ 1.1 ดังนี้




ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร กองทัพอากาศ

## 4. ขอบเขตของการวิจัย

**4.1 การวิจัยครั้งนี้** มุ่งพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

**4.2 ประชากร** ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองทัพอากาศ

**4.3 ตัวแปร/ประเด็นที่มุ่งศึกษา** ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

***4.3.1 มาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน*** เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับรายการประเมิน ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การประเมิน ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบหลักในการประเมิน 2 ด้าน คือ ด้านผลงาน และด้านสมรรถนะในการปฏิบัติงาน

***4.3.2 ความเหมาะสมของมาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน*** เป็นการพิจารณาความเหมาะสมของมาตรฐานเชิงดุลยพินิจ และตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้าง

## 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

**5.1 มาตรฐาน** หมายถึง มาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นข้อความ หรือข้อกำหนด สำหรับบ่งบอกหรือแสดงถึงผลการปฏิบัติงาน ที่ครอบคลุมทั้งองค์ประกอบหลักในการประเมิน รายการประเมิน ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การประเมิน เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

**5.2 การพัฒนามาตรฐาน** หมายถึง กระบวนการจัดทำมาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน ซึ่งมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน โดยอาศัยการสังเคราะห์แนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลจากการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศ ด้วยเทคนิคการให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และการปรึกษาหารือ

**5.3 องค์ประกอบหลักในการประเมิน** หมายถึง กรอบในการพิจารณาการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ ที่ใช้สำหรับการประเมินการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 2 ด้านได้แก่ ด้านผลงาน และด้านสมรรถนะในการปฏิบัติงาน โดยในด้านผลงาน เป็นข้อพิจารณาเฉพาะในด้านผลงานที่ปรากฏ ส่วนด้านสมรรถนะในการปฏิบัติงานเป็นข้อพิจารณาในเชิงพฤติกรรมการแสดงออกที่สนับสนุนการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งสังเกตได้

**5.4 ประเด็นการประเมิน** หมายถึง ข้อความที่กำหนดไว้ในองค์ประกอบหลักในการประเมิน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ เพื่อแสดงถึงผลงาน และสมรรถนะในการปฏิบัติงาน

**5.5 ตัวบ่งชี้** หมายถึง ข้อความที่กำหนดไว้ในรายการประเมินเพื่อใช้บ่งบอกสภาพหรือสะท้อนลักษณะด้านผลงาน และลักษณะด้านสมรรถนะของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

**5.6 เกณฑ์การประเมิน** หมายถึง ข้อความที่กำหนดไว้ในมาตรฐาน เพื่อใช้ตัดสินระดับคุณภาพ ความสำเร็จ หรือความคาดหวัง ของตัวบ่งชี้ หรือระดับการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

**5.7 การประเมินการปฏิบัติงาน** หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่จัดทำขึ้นอย่างเป็นระบบเพื่อตัดสินคุณค่าการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร กองทัพอากาศ

**5.8 สมรรถนะในการปฏิบัติงาน** หมายถึง คุณลักษณะพฤติกรรมของข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศ ที่แสดงถึงความรู้ ทักษะความสามารถ และคุณลักษณะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานซึ่งช่วยส่งเสริมให้ข้าราชการสร้างผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**5.9 การมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในระบบการประเมินการปฏิบัติงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศ ทั้งในลักษณะการให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และการปรึกษาหารือ

**5.10 เทคนิคการมีส่วนร่วม** หมายถึง วิธีการที่ใช้สำหรับให้ผู้เกี่ยวข้องในระบบการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย 3 เทคนิค ดังนี้

*5.10.1 เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล* เป็นเทคนิคในการให้ข้อมูลแก่กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้รับทราบข้อมูล

*5.10.2 เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น* เป็นเทคนิคที่ใช้เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็น

*5.10.3 เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ* เป็นเทคนิคที่ใช้เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

**5.11 ข้าราชการทหาร** หมายถึง ข้าราชการทหารประจำการ สังกัดกองทัพอากาศ ที่มีชั้นยศตั้งแต่จ่าอากาศตรีถึงนาวาอากาศเอก(อัตราเงินเดือนนาวาอากาศเอกพิเศษ)

**5.12 ส่วนราชการที่เป็นหัวหน้าสายวิทยาการ** หมายถึง ส่วนราชการที่รับผิดชอบหรือดูแลข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ ซึ่งจำแนกประเภทตามเหล่าทหาร และ/หรือจำพวกทหารของกองทัพอากาศโดยสายวิทยาการหนึ่งอาจดูแลรับผิดชอบข้าราชการทหารที่มีเหล่าทหารและ/หรือจำพวกทหารเดียวกันหรือมากกว่าก็ได้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติและลักษณะงานของข้าราชการทหาร

**5.13 เหล่าทหาร และ/หรือจำพวกทหาร** หมายถึง การกำหนดการแยกประเภทกำลังพลของกองทัพอากาศ เพื่อประโยชน์ในการบริหารกำลังพล โดยเหล่าทหารหนึ่งอาจประกอบด้วยจำพวกทหารประเภทเดียวหรือหลายจำพวกทหาร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะงานหรือประเภทกำลังพล

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

**6.1 ได้มาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ** ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นเครื่องมือสื่อสารระหว่างผู้เกี่ยวข้องในระบบการประเมินการปฏิบัติงาน ให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน เป็นการสร้างเสริมบรรยากาศการประเมินให้เกิดการยอมรับในผลการประเมินอย่างสร้างสรรค์ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศได้อย่างเหมาะสม

**6.2 เป็นข้อมูลสารสนเทศสำหรับผู้เกี่ยวข้องในระบบการประเมินการปฏิบัติงาน** ได้รับรู้เป้าหมายหรือความคาดหวังของความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีทิศทางนำไปสู่การพัฒนายกระดับคุณภาพในการปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง

**6.3 ใช้เป็นกรอบแนวทางในการติดตามประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ** เพื่อให้ผลการประเมินที่ได้มีความเป็นมาตรฐานเชื่อถือได้และสามารถนำไปใช้ในการบริหารกำลังพลของกองทัพอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป