

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ
ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อประมวลเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย
ซึ่งการนำเสนอเนื้อหา ได้แบ่งเป็น 4 ตอน ตามลำดับหัวข้อ ต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐาน

1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับมาตรฐาน

1.2 การพัฒนามาตรฐาน

1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบและเนื้อหาสาระของมาตรฐานการประเมิน การปฏิบัติงาน

2.1 การประเมินการปฏิบัติงาน

2.2 มิติใหม่ของการประเมินการปฏิบัติงาน

2.3 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

2.4 การประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3. แนวคิดเกี่ยวกับตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงาน

3.1 ตัวบ่งชี้

3.2 เกณฑ์การประเมิน

3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน

4.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

4.2 การมีส่วนร่วมในการประเมินการปฏิบัติงาน

4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐาน

คำว่า “มาตรฐาน” ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบการทำงานเกือบทุกสาขาอาชีพ เนื่องจากมาตรฐานเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งต่อการบริหารจัดการขององค์กรให้สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Sullivan 1983: 2 อ้างถึงใน วาณี ฐาปนวงศ์สานติ 2544: 2) จึงทำให้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการมาตรฐานมาปรับใช้ในหลายลักษณะ อาทิ ในวงการศึกษามีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา มาตรฐานวิชาชีพครู มาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะของครูศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา ในวงการอุตสาหกรรมมีการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ขณะที่ในระบบการจัดการมีการกำหนดมาตรฐานระบบการบริหารคุณภาพ ISO 9000 นอกจากนั้นในด้านการรักษาพยาบาล มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการและมาตรฐานการพยาบาล ส่วนกองทัพอากาศได้นำระบบมาตรฐานมาปรับใช้เช่นกัน อาทิ การกำหนดมาตรฐานการบิน มาตรฐานความปลอดภัยด้านนิตย มาตรฐาน 5 ส

มาตรฐานตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่างส่วนหนึ่งของการนำมาตรฐานมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการทำงานเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไป ดังนั้นเพื่อให้สามารถนำแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานมาประยุกต์ใช้สำหรับการวิจัยครั้งนี้ได้อย่างเหมาะสม ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการมาตรฐาน ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับมาตรฐาน

1.1.1 ความหมายของมาตรฐาน

การกล่าวถึงความหมายของมาตรฐาน มีความหลากหลายอยู่พอสมควรขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำมาใช้ ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 855) ระบุความหมายของมาตรฐานว่า “สิ่งที่เอาเป็นเกณฑ์ที่รับรองกันทั่วไป หรือ สิ่งที่เป็นเกณฑ์สำหรับเทียบกำหนดทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ” ใกล้เคียงกับ วันชัย ศิริชนะ (2536 อ้างถึงใน โสภณ นาปรัง 2543: 9) ที่ได้กล่าวถึงความหมายของมาตรฐานในลักษณะเป็นเกณฑ์เช่นกัน โดยระบุว่า มาตรฐานเป็นขอบเขตขั้นต่ำของการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ ทำนองเดียวกับ วาณี ฐาปนวงศ์สานติ (2544:2) เห็นว่ามาตรฐานเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำของปริมาณ และคุณภาพของวัสดุหรือบริการต่าง ๆ ขณะที่ อุทัย หิรัญโต (2531: 21) กล่าวถึงมาตรฐานในมิติของผลงานว่า เป็นการสร้างบรรทัดฐานของผลงานที่ต้องการเพื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ทำได้ โดยความแตกต่างระหว่างมาตรฐานงานกับผลงานที่ทำได้เป็น

เครื่องชี้ให้เห็นว่าสมรรถนะในการทำงานอยู่ในระดับใด และสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายได้หรือไม่

ส่วนชัยศึก เกตุทัต (2543: 62-64) ให้ทัศนะเกี่ยวกับมาตรฐานว่า เป็นกรรมวิธีในการกำหนดกฎเกณฑ์และการนำเกณฑ์ที่กำหนดไปใช้พิจารณากิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างเป็นระบบ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันทุกฝ่าย ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวเกิดขึ้นจากการเห็นพ้องต้องกัน และสิ่งสำคัญมาตรฐานมิได้มุ่งให้เป็นบรรทัดฐานเฉพาะปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังต้องให้ทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอีกด้วย

สำหรับองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน(International Organization for Standardization: ISO) ให้นิยามของมาตรฐาน(standard) ว่า หมายถึง เอกสารที่จัดทำขึ้นจากการเห็นพ้องต้องกันและได้รับความเห็นชอบจากองค์กรอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะวางกฎระเบียบแนวทางปฏิบัติหรือลักษณะเฉพาะแห่งกิจกรรมหรือผลที่เกิดขึ้นของกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ใช้กันทั่วไปจนเป็นปกติวิสัย โดยมุ่งให้บรรลุถึงความสำเร็จสูงสุดตามข้อกำหนดที่วางไว้ (กองส่งเสริมและพัฒนาด้านการมาตรฐาน 2547: 1) ขณะที่ในด้านการศึกษามาตรฐานที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะหรือคุณภาพที่พึงประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริม การกำกับดูแลการตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา (พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อ้างถึงใน กฤษฎางแหวกโสภา 2542: 77)

จากแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมายของมาตรฐานที่กล่าวมาข้างต้น อาจพิจารณาความหมายของมาตรฐานได้หลายลักษณะ กล่าวคือ มาตรฐานเป็นข้อกำหนด หลักปฏิบัติ เอกสารเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกันบ้างคล้ายคลึงกันบ้างขึ้นอยู่กับลักษณะของการนำมามาตรฐานไปใช้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความหมายโดยรวมของมาตรฐานแล้ว พบว่า มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มาตรฐานเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์อย่างใด อย่างหนึ่งที่กำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการเทียบกำหนด หรือเทียบเคียงสำหรับการปฏิบัติ หรือดำเนินการให้ดีขึ้น ดังนั้นจึงอาจสรุปนิยามของมาตรฐานได้ว่า มาตรฐาน หมายถึง ข้อกำหนดที่กำหนดหรือจัดทำขึ้นอย่างเป็นระบบและเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับพิจารณาหรือเทียบกำหนดเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยมุ่งให้บรรลุผลตามข้อกำหนดนั้น

1.1.2 หลักการมาตรฐาน

ตามเอกสารมาตรฐาน กองส่งเสริมและพัฒนาด้านมาตรฐาน สำนักงาน มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของการมาตรฐานไว้ 6 ประการ ดังนี้ (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ม.ป.ป.: 9-10)

1. หลักของการลดแบบและขนาด หลักการนี้สืบเนื่องจากความคิดของมนุษย์ ที่ต้องการให้การดำเนินชีวิตของคนเราเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การลดแบบหรือขนาดของ สิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายให้เข้ารูปแบบที่เหมาะสม จึงเป็นการทำสิ่งที่ยุ่งยากให้ง่ายขึ้น ขจัดความ พุ่มพวยของแบบที่ไม่จำเป็น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดความยุ่งยากและซับซ้อนในสังคมปัจจุบัน รวมทั้งเพื่อป้องกันความยุ่งยากที่ไม่จำเป็นในอนาคตด้วย

2. หลักของความเห็นพ้องต้องกัน การมาตรฐานเป็นกิจกรรมที่ต้องได้รับความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย และต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันที่เป็นที่ยอมรับระหว่าง ผู้เกี่ยวข้องด้วย

3. ต้องมีการนำมาตรฐานไปใช้ปฏิบัติได้ มาตรฐานแม้จะมีเนื้อหาเด่นเพียงใด ก็ตาม หากไม่มีใครนำเอามาตรฐานไปใช้แล้ว ก็ถือว่ามาตรฐานนั้นเป็นเพียงเอกสารที่ไม่มีคุณค่า เพราะไม่สามารถทำให้เกิดประโยชน์จากมาตรฐานดังกล่าวได้

4. มาตรฐานต้องทันสมัยอยู่เสมอ กล่าวคือ ควรจะได้รับการปรับปรุง ให้ทันสมัยเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และต้องไม่หยุดนิ่งเป็นเวลานาน โดยทั่วไปแล้ว มาตรฐานทุกเรื่องควรได้รับการตรวจสอบหรือการปรับปรุงแก้ไขทุก ๆ 5 ปี

5. มาตรฐานต้องมีข้อจำกัดที่จำเป็น กล่าวคือ ข้อกำหนดมาตรฐานเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ควรระบุถึงลักษณะที่สำคัญของผลิตภัณฑ์ ประสิทธิภาพของการนำไปใช้งาน โดยการ กำหนดคุณลักษณะแต่ละรายการต้องชัดเจน และต้องกำหนดวิธีการทดสอบผลิตภัณฑ์ไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินว่าคุณภาพของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ เป็นไปตามข้อกำหนดมาตรฐานหรือไม่

6. มาตรฐานควรมีการนำไปใช้โดยเสรี กล่าวกันว่าการนำมาตรฐานไปใช้ โดยความสมัครใจมักได้ผลดีกว่า แต่ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการบังคับใช้ ควรได้มีการพิจารณา ให้รอบคอบในทุก ๆ ด้าน

โดยสรุป มาตรฐานไม่ว่าจะกำหนดมาเพื่อสิ่งใดแต่มีลักษณะเด่นที่ควรพิจารณา นั่นคือ มาตรฐานไม่ได้เป็นเพียงข้อกำหนดโดยทั่วไป หากแต่เป็นข้อกำหนดที่จำเป็นและมีการระบุลักษณะ ที่ชัดเจน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินคุณภาพ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทั้งในปัจจุบัน และมีการ คำนึงถึงอนาคต โดยข้อกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ต้องเป็นไปบนหลักการเห็นพ้องต้องกันระหว่าง

ผู้เกี่ยวข้อง อีกทั้งต้องสามารถนำไปการปฏิบัติได้จริง และต้องได้รับการปรับปรุงทบทวนให้ทันสมัยอยู่เสมอ จึงจะเรียกว่า มาตรฐานนั้นเป็นมาตรฐานที่ดี

1.1.3 องค์ประกอบของมาตรฐาน

สำหรับองค์ประกอบของมาตรฐาน ชัยศึก เกตุทัต (2543: 63) กล่าวว่า อาจมีรายการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างเกี่ยวกับสิ่งต่อไปนี้

1. มิติ การกระทำ เครื่องประกอบ คุณภาพ ความสามารถ สมรรถนะ
2. วิธีทำ วิธีออกแบบ วิธีเขียนรูป วิธีใช้ และความปลอดภัย
3. จำพวก แบบ รูปร่าง
4. วิธีทดลอง วิธีวิเคราะห์เปรียบเทียบ วิธีตรวจ วิธีทดสอบ
5. คำเฉพาะ สัญลักษณ์ หน่วยที่ใช้ในทางวิชาการ

ส่วนในด้านการศึกษา โสภณ นาปรัง (2543: 10) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของมาตรฐานการศึกษาว่า ต้องประกอบด้วยสิ่งสำคัญ 2 อย่าง คือ ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์ในการตัดสินคุณภาพ ซึ่งโดยทั่วไปในการสร้างมาตรฐานการศึกษานั้น ส่วนใหญ่มักกำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้ของแต่ละมาตรฐานให้ชัดเจน ขณะที่เกณฑ์ในการตัดสินคุณภาพของแต่ละตัวบ่งชี้เป็นหน้าที่ของสมาชิกในสถานศึกษาแต่ละแห่งร่วมกันกำหนดขึ้นมาเองตามความเหมาะสม โดยให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและสถานศึกษา ใกล้เคียงกับ สมศักดิ์ สีนุระเวชญ์ (2542: 16-17) ที่เสนอว่า ในแต่ละมาตรฐานการศึกษาต้องมีตัวบ่งชี้ความสำเร็จ (Benchmarks) ที่ชัดเจน เพื่อใช้เป็นตัวแสดงถึงสัมฤทธิ์ผลตามมาตรฐาน นอกจากนั้นมาตรฐานอาจประกอบด้วยรายการมาตรฐานพร้อมคำอธิบาย และระดับคุณภาพก็ได้ (สำนักงานคุรุสภา 2542)

สรุปว่า มาตรฐาน เป็นข้อกำหนดที่มีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ รายการที่เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งพร้อมคำอธิบายที่ชัดเจน โดยต้องมีตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงคุณลักษณะ และเกณฑ์เพื่อบอกระดับคุณภาพของคุณลักษณะตามมาตรฐานนั้น ๆ ด้วย

1.1.4 ความสำคัญของมาตรฐาน

การมาตรฐานอำนาจประโยชน์ให้แก่บุคคลในหลายสาขาอาชีพ อาทิ ในด้านการศึกษามาตรฐานการศึกษามีประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องในระบบการศึกษา โดยก่อให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจอย่างตรงกันเกี่ยวกับเป้าหมายทางการศึกษา และเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณชน(Accountability) ของสถานศึกษา

ส่วนสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานผู้บริหารการศึกษา เพื่อประโยชน์ใช้เป็นแนวทางให้ผู้บริหารสถานศึกษาพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานของตนของผู้ร่วมงาน และของผู้ได้บังคับบัญชา และมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู เพื่อมุ่งหวัง

ให้ครูได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานเลขาธิการ
คุรุสภา 2540: คำนำ, 2542: 3) ขณะที่ ชัยศึก เกตุทัต (2543: 62) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการ
กำหนดมาตรฐาน (Benefits of Standardization) ไว้ใกล้เคียงกันว่า ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจ
ที่ตรงกัน สนองตามความต้องการของผู้ใช้ ส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัย ทำให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพ
แน่นอน ลดความหลากหลายของแบบและทำให้เกิดการประหยัด สามารถใช้ร่วมกันและทดแทน
กันได้ ง่ายต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี และจัดอุปสรรคต่าง ๆ

นอกจากประโยชน์ของมาตรฐานตามที่กล่าวมาแล้ว มาตรฐานยังมีคุณค่าในเชิง
การศึกษา กล่าวคือ มาตรฐานเป็นสิ่งที่กำหนดความคิดหรือคุณภาพที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติ
จึงเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพ อีกทั้งมีคุณค่าต่อการรับรองคุณภาพ
มาตรฐานจึงเป็นเครื่องมือช่วยรับประกันคุณภาพของผลผลิตหรืองานบริการให้กับผู้ใช้ (Sullivan
1983: 10 อ้างถึงใน วาณี ฐานวงศ์ศานติ 2544: 4)

กล่าวได้ว่า มาตรฐานเป็นเสมือนเครื่องมือสื่อสารที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจ
ตรงกันก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงของการปรับปรุงพัฒนาเรื่องใดเรื่องหนึ่งทั้งในระยะสั้นและ
ระยะยาว

1.2 การพัฒนามาตรฐาน

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ม.ป.ป.: 48-50 อ้างถึงใน วาณี ฐานวงศ์-
ศานติ 2544: 5) กล่าวถึงขั้นตอนในการกำหนดมาตรฐานไว้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. ศึกษาเรื่องที่ต้องการกำหนดมาตรฐานอย่างกว้างขวางจากเอกสาร บุคคล และ
สภาพทั่วไปที่เกี่ยวข้อง

2. ดำเนินการจัดทำร่างมาตรฐาน

3. นำมาตรฐานฉบับร่างเวียนให้ผู้เกี่ยวข้องหาข้อบกพร่อง และเสนอความคิด
เพื่อปรับปรุง

4. นำข้อเสนอแนะที่ได้มาปรับปรุงมาตรฐานฉบับร่างนั้น

5. แก้ไขมาตรฐานให้สมบูรณ์เสนอต่อผู้รับผิดชอบเพื่ออนุมัติประกาศใช้เผยแพร่
ต่อไป

6. มาตรฐานที่ประกาศใช้ ต้องนำไปใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นการรับรองมาตรฐาน
ที่มีประสิทธิภาพและใช้กันทั่วไป

ขณะที่ ทรนง รongคำ(2540) ได้พัฒนาสมรรถนะมาตรฐานที่จำเป็นสำหรับ
นักออกแบบระบบการศึกษา ด้วยวิธีเทคนิคเดลฟาย โดยให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็น
ซึ่ง นาดยา ปิณฑานนท์ และคณะ (2542: 12) ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ในการพัฒนามาตรฐานนั้น

จะต้องมีการทบทวนหลายครั้งจากบุคคลหลายฝ่าย หรือบรรดาผู้รู้จากสาขาวิชาต่าง ๆ ทั้งที่เป็น ผู้ทรงความรู้และประสบการณ์มาระดมความคิดและพิจารณาร่วมกัน เพื่อให้ได้สิ่งที่ยอมรับร่วมกัน

ในทำนองเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ(2544: 1-3) ได้พัฒนา มาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินภายนอกโดยศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ แล้วสังเคราะห์จัดทำ เป็นร่างมาตรฐานการศึกษา จากนั้นได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง นักวิชาการและ สอบถามความคิดเห็นจากบุคคลหลายฝ่ายปรับปรุงร่างมาตรฐานและตัวบ่งชี้ และนำไปจัดทำโพล (Poll) กับประชาชนทั่วประเทศ เพื่อสำรวจความคิดเห็นและจัดลำดับความสำคัญของร่างมาตรฐาน และตัวบ่งชี้ และดำเนินการปรับปรุงร่างมาตรฐานและตัวบ่งชี้โดยพิจารณาปรับแก้และตัดตัวบ่งชี้ บางข้อออกเพื่อลดความซ้ำซ้อน เพื่อให้มีความเหมาะสมและนำไปปฏิบัติในสถานศึกษาได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

ส่วนการจัดทำมาตรฐาน ISO ก็มีขั้นตอนในการจัดทำมาตรฐานที่ใกล้เคียงกับ ที่กล่าวมา คือ ในแต่ละขั้นตอนจะมีการประชุมรับรอง และลงคะแนนเสียงจากประเทศสมาชิก เพื่อปรับเนื้อหาในทุกขั้นตอน ดังที่ สุจริต อุณรัตนกุลวงศ์ (2544: 13) สรุปไว้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเสนอหัวข้อเรื่องที่จะจัดทำมาตรฐานเพื่ออนุมัติ ซึ่งจำเป็นต้องมี การหาข้อมูลสนับสนุนมาก่อน เมื่อที่ประชุมอนุมัติหัวข้อแล้ว คณะทำงานจึงจะยกร่างมาตรฐาน

ขั้นตอนที่ 2 คณะทำงานยกร่างมาตรฐานเสร็จแล้ว จะเสนอร่างมาตรฐานให้ กรรมการวิชาการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่ 3 กรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อกรรมการวิชาการให้ความ เห็นชอบแล้ว ก็จะจัดทำรายละเอียดของมาตรฐาน แล้วส่งให้ประเทศสมาชิกให้ความเห็นชอบ ต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 กรรมการวิชาการจะนำข้อคิดเห็นที่ได้จากประเทศสมาชิมาปรับปรุง แก้ไข และนำเสนอในที่ประชุมกรรมการวิชาการอีกครั้งเพื่อขออนุมัติร่างสุดท้าย ก่อนเวียนให้ ประเทศสมาชิกโหวตออกเสียง ซึ่งต้องใช้เสียงไม่ต่ำกว่า 2/3 ของสมาชิกทั้งหมด ถ้าผ่านการโหวต ก็จะดำเนินการจัดพิมพ์ และออกประกาศเป็นมาตรฐานต่อไป แต่ถ้ายังไม่ผ่านการโหวต จะต้อง ย้อนกลับไปสู่ขั้นตอนที่ 2 หรือ ขั้นตอนที่ 3 ใหม่

สรุปว่า ในการพัฒนามาตรฐาน สามารถดำเนินการได้หลายวิธี แต่โดยทั่วไปมักเริ่ม จากการศึกษารื่องที่นำมากำหนดเป็นมาตรฐาน ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลจากหลายแหล่งทั้งการวิเคราะห์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง การใช้แบบสอบถาม การผ่านการวินิจฉัยของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เกี่ยวข้องที่ ชำนาญเฉพาะสาขา โดยใช้เทคนิคต่าง ๆ อาทิ เทคนิคเดลฟายเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับมาตรฐาน

การประชุมระดมสมอง หรือการใช้การประชุมเชิงปฏิบัติการ รวมทั้งวิธีการอื่น ๆ เช่น การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) การประชาพิจารณ์ เป็นต้น ซึ่งการเลือกใช้วิธีการใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงข้อจำกัดต่าง ๆ และที่สำคัญในการกำหนดกลุ่มผู้เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนามาตรฐาน ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องที่ต้องการกำหนดมาตรฐาน นอกจากนั้นควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเห็นพ้องต้องกันของมาตรฐาน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในการปฏิบัติและได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐาน

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ปรากฏงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐาน ส่วนใหญ่มักอยู่ในแวดวงทางการศึกษา ส่วนการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน ไม่มีปรากฏชัดเจน อย่างไรก็ตามมาตรฐานถือเป็นหลักสากล ดังนั้นการกล่าวถึงงานวิจัยต่อไปนี้ แม้จะมีได้เกี่ยวข้องกับการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานโดยตรง แต่งานวิจัยดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการพัฒนามาตรฐานด้านต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศครั้งนี้ สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามาตรฐาน ที่น่าสนใจ อาทิ

ในปี 2542 สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ทำวิจัยเรื่อง การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ และเพื่อจัดทำระดับคุณภาพของศึกษานิเทศก์ โดยมีขั้นตอนในการพัฒนา 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการสร้างมาตรฐานศึกษานิเทศก์ ดำเนินการโดยการประชุมปฏิบัติการ ผู้เข้าประชุมประกอบด้วย คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาเพื่อกำหนดมาตรฐานศึกษานิเทศก์ ผู้ทรงคุณวุฒิ และศึกษานิเทศน์จำนวน 24 คน มีประเด็นในการประชุมที่สำคัญ คือ ให้อำนาจหน้าที่ บทบาทและภาระหน้าที่ของศึกษานิเทศก์ สร้างเกณฑ์เชิงปฏิบัติเป็นรูปธรรมให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูของคุรุสภา พ.ศ.2537 กำหนดคำหลัก(Keywords) ให้ครอบคลุมภาระหน้าที่ของศึกษานิเทศก์ เขียนคำอธิบายให้ครอบคลุมคำหลัก(Keywords) ที่กำหนดไว้ และกำหนดระดับคุณภาพของเกณฑ์แต่ละข้อที่สามารถจำแนกคุณภาพของศึกษานิเทศก์ได้

2. ขั้นตอนการตรวจสอบเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ โดยทำการสัมภาษณ์ศึกษา นิเทศก์ และครูผู้สอน ร่วมกับการประชุมสัมมนาเพื่อร่วมกันพิจารณาร่างเกณฑ์มาตรฐานศึกษา นิเทศน์ในประเด็น ความเข้าใจในเนื้อหาของเกณฑ์มาตรฐานศึกษานิเทศก์ ความเหมาะสมที่จะ

นำไปปฏิบัติ ความสามารถในการนำไปปฏิบัติ ความช่วยเหลือของหน่วยงานในการให้
ศึกษานิเทศก์ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน และสิ่งที่ต้องเพิ่มเติมในเกณฑ์มาตรฐานแต่ละข้อ

3. ขั้นตอนการกำหนดระดับคุณภาพของศึกษานิเทศก์ ใช้การประชุมเชิงปฏิบัติการ
ระหว่างผู้เชี่ยวชาญ ศึกษานิเทศก์ และ เจ้าหน้าที่ครูสภา เพื่อแบ่งระดับคุณภาพของศึกษานิเทศก์
พร้อมทั้งเขียนคำอธิบายคุณภาพรวมของศึกษานิเทศก์ ในประเด็น ลักษณะการทำงาน การแสดงออก
และ เป้าหมายการทำงาน และส่งให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 โสภณ นาปริง ได้พัฒนามาตรฐานการศึกษาโรงเรียนตำรวจ
ตระเวนชายแดน โดยมีขั้นตอนในการพัฒนา คือ การวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง
ในหน่วยงานบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน การศึกษาภารกิจของโรงเรียนตำรวจตระเวน
ชายแดน และการสนทนากลุ่มครูตำรวจตระเวนชายแดน

ในส่วนของกองทัพอากาศ ประทีป ชุศรี (2544) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิจัยและ
พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานของผู้นำคุณภาพ กองทัพอากาศ 2555 โดยการสำรวจหาคุณลักษณะต่าง ๆ
ที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำกองทัพอากาศในอนาคตจากความคิดเห็นของข้าราชการทหาร
ที่มีต่ออดีตผู้บัญชาการทหารอากาศ โดยใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัยได้เกณฑ์มาตรฐานผู้นำ คือ
เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม และมีลักษณะความเป็นผู้นำ

จากแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐาน แสดงให้เห็นว่า มาตรฐานเป็น
แนวคิดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนางานได้อย่างกว้างขวาง ให้ประโยชน์ในเชิงของการ
เทียบเคียงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ซึ่งในการกำหนดหรือพัฒนามาตรฐานเกี่ยวกับ
เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต้องมีความชัดเจนและเป็นไปบนพื้นฐานของความถูกต้องทั้งในเชิงวิชาการและ
วิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้มาตรฐานนั้นได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องและสามารถนำไปใช้
ประโยชน์ในเชิงการปรับปรุงพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดได้อย่างแท้จริง

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบและเนื้อหาสาระของมาตรฐาน

การประเมินการปฏิบัติงาน

2.1 การประเมินการปฏิบัติงาน

การประเมินการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับวัดคุณค่าการปฏิบัติงานของ
บุคคล จึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับ
การประเมินการปฏิบัติงานได้มุ่งให้ความสำคัญกับผลงานที่เกิดขึ้น (Result Oriented) และบิด

เป้าหมายของงานเป็นหลัก (ประเวศน์ มหารัตน์สกุล 2543: 71) โดยแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการปฏิบัติงาน มีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1.1 ความหมายของการประเมินการปฏิบัติงาน

การประเมินการปฏิบัติงาน มีคำภาษาอังกฤษที่ใช้ในความหมายนี้อยู่หลายคำ อาทิ Performance appraisal, Staff appraisal, Performance evaluation และ Performance assessment แต่คำที่มักนิยมใช้ในความหมายของการประเมินการปฏิบัติงาน คือ " Performance appraisal " และ " Performance evaluation " (สุภาณี ปิยะอินันท์ 2544: 51) สำหรับความหมายของการประเมินการปฏิบัติงานนั้น มีผู้ให้คำนิยามไว้หลากหลาย เช่น

Mary L. Tucker, Anne M. McCarthy and Douglas A. Benton (1988: 173)

กล่าวว่า การประเมินการปฏิบัติงาน (Performance appraisal) เป็นวิธีการ ที่ใช้วัดการปฏิบัติงานของบุคคล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของบุคคล เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารบุคคล ทำนองเดียวกับ มิลลิแมน และคณะ (Milliman John & others 2002: 87 - 102) ที่กล่าวถึง การประเมินการปฏิบัติงานว่า เป็นวิธีการหนึ่งที่มีความสำคัญในการแยกแยะจุดอ่อนและจุดแข็งของบุคคลในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการประเมินเพื่อความจำเป็นในการฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคลในอนาคต รวมทั้งใช้สำหรับประกอบการพิจารณา การให้รางวัล หรือการเลื่อนตำแหน่ง โกล่เคียงกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2530: 12-13) ที่ระบุว่า การประเมินการปฏิบัติงาน เป็นวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกและลงความเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในบังคับบัญชาในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยการเปรียบเทียบผลงานที่ผู้ปฏิบัติงานทำได้กับมาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการทำงานนั้น ๆ แล้วชี้ให้เห็นว่า เป็นที่น่าพอใจหรือไม่ ดีหรือไม่เพียงใด ซึ่งทำให้ผู้บังคับบัญชา สามารถประเมินค่าของผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อส่วนราชการได้ เช่นเดียวกับ เสถียรภาพ พันธุไพโรจน์ (2546: 7) ที่ให้ความหมายของการประเมินการปฏิบัติงานว่า หมายถึง การประเมินว่าพนักงานผู้นั้นปฏิบัติงาน ได้ผลเท่าที่ควรจะได้หรือ ด้อยกว่า หรือดีกว่าที่คาดหมายและคุ้มค่าเงินตอบแทนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ หรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติ การประเมินการปฏิบัติงาน ก็คือ วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาได้ลงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานในระยะเวลาที่กำหนดนั่นเอง ซึ่ง อรปราง สัมพันธ์ภักดี (2545: 15) กล่าวเสริมว่า การประเมินการปฏิบัติงานเป็นวิธีการที่องค์การใช้ประเมินค่าผู้ปฏิบัติงาน แต่ละคนว่ามีความสามารถในการปฏิบัติตามหน้าที่ได้เพียงใด โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงาน ตามระยะเวลาที่กำหนด เปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยผลงานอย่างมีหลักเกณฑ์ ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลในองค์กร

นอกจากความหมายที่กล่าวมา คณฺย เทียนพุฒ (2547: 27) ยังได้แบ่งแนวคิดของการประเมินการปฏิบัติงานออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ แนวคิดหลักและแนวคิดรอง โดยแนวคิดหลักของการประเมินการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทราบค่าผลการปฏิบัติงานของพนักงาน หรือทราบถึงจุดเด่น จุดด้อยของพนักงาน ส่วนแนวคิดรอง เพื่อนำผลที่ได้จากการประเมินมาประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับขีดความสามารถ/ ศักยภาพ ความดีความชอบในการเลื่อนขั้นหรือปรับเงินเดือน ดังนั้น หากพิจารณาโดยรวมแล้ว การประเมินการปฏิบัติงานจึงเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานของพนักงานคนหนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานของพนักงานผู้นั้น กับเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละชั้นงานอย่างเป็นระบบ

จากความหมายของการประเมินการปฏิบัติงานที่กล่าวมา ประมวลได้ว่า การประเมินการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการหรือวิธีการที่จัดทำขึ้นอย่างเป็นระบบเพื่อประเมินค่าการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยค่าของผลการปฏิบัติงานพิจารณาได้จากผลงานของบุคคล และคุณลักษณะหรือพฤติกรรมที่จะทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการประเมินการปฏิบัติงาน

ในการประเมินการปฏิบัติงานแต่ละครั้ง จำเป็นต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้าใจและยินดีที่จะปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ววัตถุประสงค์ในการประเมินการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันตามลักษณะและภารกิจของหน่วยงาน แต่โดยหลักการแล้วมีความใกล้เคียงกัน สรุปได้ดังนี้ (จำเนียร จวงตระกูล 2527: 27-33, อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัชญกร 2545: 13-14, สำนักงาน ก.พ. 2544)

1. เพื่อทราบค่าผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของพนักงาน
2. เพื่อหาจุดเด่นและจุดด้อยของพนักงานในองค์กร จะได้ส่งเสริมให้ได้ใช้ประโยชน์จากจุดเด่นต่อไป ในแง่ของจุดด้อยก็จะได้แก้ไขปรับปรุง
3. เพื่อเป็นเครื่องมือในการพิจารณาความดีความชอบ
4. เพื่อเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง
5. เพื่อการพัฒนามนุษย์ เนื่องจากผลการประเมินจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ข้อดี ข้อบกพร่องของผู้ปฏิบัติงาน เป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานได้ปรับปรุงตนเองและเพิ่มทักษะหรือคุณลักษณะที่จำเป็นต่องานต่อไป
6. เพื่อเสริมสร้างและรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับพนักงาน

7. เพื่อปรับปรุงโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป การประเมินการปฏิบัติงานมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนพัฒนาบุคลากรด้านต่าง ๆ ให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานในตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบ ส่วนอีกประการหนึ่งเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย และการพิจารณาความดีความชอบ หรือการให้สิ่งตอบแทนอื่น ๆ รวมถึงการให้พนักงานพ้นจากงาน เป็นต้น

2.1.3 หลักการประเมินการปฏิบัติงาน

Dipboye, Smith & Howell, 1994; Schmitt & Klimoski, 1991 (อ้างถึงใน ชูชัย สมितिไกร 2547 : 307) กล่าวว่า ในการประเมินการปฏิบัติงานที่ดีต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. มีความน่าเชื่อถือ (Reliability) หมายถึง การประเมินต้องมีความคงเส้นคงวา กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้ใช้มาตรฐานเดียวกันในการประเมินพนักงานที่อยู่ในแผนกหรือตำแหน่งเดียวกัน หากมีผู้ประเมินหลายคนก็ควรมีผลการประเมินที่สอดคล้องกัน

2. ความแม่นยำ (Validity) หรือเกี่ยวข้องกับงาน (Relevance) หมายถึง หลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ใช้ในการประเมินต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับงานโดยตรง ซึ่งงานแต่ละชนิดอาจมีเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินแตกต่างกัน

3. มีความสามารถในการจำแนก (Discriminative) หมายถึง การแยกแยะผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดี และไม่ได้ออกจากกันได้อย่างถูกต้อง

4. มีความยุติธรรม (Fair) หมายถึง ความเหมาะสมของกระบวนการที่ใช้ในการตัดสินผลการประเมิน การปฏิบัติต่อบุคคล และผลลัพธ์ของการประเมินต้องปราศจากอคติอันเนื่องมาจากปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับงาน

5. สามารถทำได้จริง (Practicality) หมายถึง สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานได้อย่างไม่ลำบากเกินไป และไม่ต้องใช้เวลา เงิน และบุคลากรมากเกินไป

นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว วรรณรด แสงมณี (2543: 145 – 148) ยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การวัดผลการปฏิบัติงานที่ดี ต้องวัดเฉพาะคุณลักษณะของงานที่สำคัญ และปราศจากสิ่งกระตุ้นจากปัจจัยภายนอก โดยต้องพิจารณาทั้งหมด ซึ่งการวัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นตัวแทนที่ดีต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่

1. Relevance หมายถึง หัวข้อหรือเรื่องราวที่สำคัญของการประเมินการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์แบบได้มาปรากฏในแบบการประเมินการปฏิบัติงานจริง

2. Deficiency หมายถึง หัวข้อหรือเรื่องราวที่สำคัญของการประเมินการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์แบบ (The Perfect Measure of Performance) แต่ไม่ได้มาปรากฏในแบบประเมินจริง (An Actual Measure of Performance)

3. Contamination หมายถึง หัวข้อที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานแต่บางครั้งมาปรากฏในแบบประเมินจริง

ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ทั้งองค์ประกอบ 3 ประการนี้ มีผลต่อความถูกต้องหรือความเที่ยงตรงในการประเมินการปฏิบัติงาน

สรุปว่า การประเมินการปฏิบัติงานที่ดี หัวข้อในการวัดต้อง เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับงานที่ปฏิบัติ ต้องมีความสมบูรณ์ครบถ้วนและครอบคลุม สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้จริง มีความน่าเชื่อถือ และสามารถแยกแยะระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่ดีกับไม่ดีออกจากกันได้ อย่างชัดเจน จึงจะทำให้ผลการประเมินนั้นใกล้เคียงกับความเป็นจริง

2.1.4 วิธีการประเมินการปฏิบัติงาน

จำเนียร จวงตระกูล (2527: 40 – 47) กล่าวถึง วิธีการประเมินการปฏิบัติงานไว้ 3 วิธี ดังนี้

1. การประเมินการปฏิบัติงานโดยตรง เป็นการวัดที่มุ่งไปที่ผลของงานที่ปฏิบัติได้ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร เป็นไปตามที่ต้องการหรือไม่อย่างไร การวัดผลการปฏิบัติงานวิธีนี้ สิ่งสำคัญคือ มีการกำหนดมาตรฐานขึ้นเพื่อเป็นเกณฑ์ในการวัดก่อน แล้วจึงนำเอาผลการปฏิบัติงานของพนักงานที่ปรากฏนั้นเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อตีค่าผลที่วัดได้นั้นว่ามีค่าอย่างไร

2. การประเมินการปฏิบัติงานโดยทางอ้อม เป็นผลมาจากการบางอย่างไม่สามารถกำหนดมาตรฐานออกมาเพื่อใช้วัดผลการปฏิบัติงานให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนทำให้ไม่สามารถวัดผลงานได้โดยตรง จึงต้องใช้วิธีวัดผลการปฏิบัติงานโดยทางอ้อมด้วยการพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสิ่งที่ต้องการวัด เช่น ความขยันขันแข็ง ความกระตือรือร้น ความร่วมมือ ความเชื่อถือได้ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดคุณลักษณะหรือพฤติกรรมและระดับคุณค่าของคุณลักษณะ หรือพฤติกรรมที่เป็นมาตรฐานการปฏิบัติ กำกับไว้เสมอ

3. การประเมินการปฏิบัติงานโดยตรงและทางอ้อมรวมกัน การวัดกรณีนี้เป็นเพราะงานบางอย่างไม่สามารถวัดได้โดยวิธีใดวิธีหนึ่งเพียงอย่างเดียว จึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีวัดและประเมินทั้งสองวิธีรวมกัน จึงจะทำให้การประเมินเป็นไปอย่างถูกต้องสมบูรณ์และเชื่อถือได้

ในปี 2538 สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ (2538 : 5) ได้การวิเคราะห์องค์ประกอบที่เหมาะสมในการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการครูสายงานสอน และนำเสนอรูปแบบการประเมินการปฏิบัติงานตามวิวัฒนาการทางการประเมินได้ 3 รูปแบบ สรุปได้ดังนี้

1. การประเมินที่ยึดถือบุคคลเป็นหลัก (Individual Centered Approach: ICA) เป็นรูปแบบที่ยึดถือคุณลักษณะของบุคคลเป็นหลัก (Trait – Based Appraisals) การประเมินตามรูปแบบนี้ มุ่งประเมินที่ลักษณะส่วนตัวของบุคคล เช่น ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความสามารถในการตัดสินใจ ความจงรักภักดี เป็นต้น วิธีการประเมินนี้เป็นที่นิยมประเมินกันในยุคเริ่มต้น ต่อมาเมื่อมีการศึกษาพบว่า ไม่มีความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างคุณภาพของลักษณะส่วนตัวกับผลการปฏิบัติงาน จึงได้รับความนิยมน้อยลง และผลักดันให้เกิดรูปแบบใหม่ คือ รูปแบบที่ 2 และ 3

2. การประเมินที่ยึดงานเป็นหลัก (Job – Centered Approach: JCA) การประเมินตามรูปแบบนี้ มุ่งเน้นประเมินผลงานที่ทำได้ตามที่ได้รับคำตอบแทนในขณะนั้นว่าถูกต้องเหมาะสมเพียงใด ดังนั้น หน้าที่และความรับผิดชอบในงานที่กำหนดไว้จึงเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินผลการทำงานของผูถูกประเมิน รูปแบบการประเมินนี้ไม่ต้องการเปรียบเทียบกับคนอื่นหรือกลุ่มอื่น แม้จะมีการทำงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันก็ตาม การประเมินจะเน้นที่เงื่อนไขของงานตามต้องการ และเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานของผูถูกประเมินกับความรับผิดชอบตามหน้าที่เป็นหลัก

3. การประเมินที่ยึดผลงานหรือเป้าหมายเป็นหลัก (Objective Centered Approach: OCA) เป็นรูปแบบการประเมินยุคใหม่ที่ได้รับอิทธิพลจากการบริหาร โดยเป้าหมายหรือโดยวัตถุประสงค์ (MBO) จึงมีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง และมุ่งเปรียบเทียบผลงานที่ทำได้จริงกับผลงานที่คาดหวังตามเป้าหมาย

จากที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่า วิธีการประเมินการปฏิบัติงานอาจมีได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้พิจารณา อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์วิธีการหรือรูปแบบต่าง ๆ พบว่า ในการประเมินการปฏิบัติงานมักมีขอบเขตเกี่ยวข้องกับลักษณะใหญ่ ๆ อยู่ 2 มิติ ได้แก่ มิติด้านผลงาน ซึ่งมุ่งให้ความหมายหรือกำหนดมาตรฐานของผลงาน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์เทียบกำหนด หากไม่สามารถกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนด้านผลงานให้เป็นรูปธรรมได้ ก็จะพิจารณาในมิติของคุณลักษณะหรือพฤติกรรมของตัวบุคคลเป็นหลัก เพราะเชื่อว่าการที่คนมีคุณลักษณะและพฤติกรรมเหล่านั้นแล้ว น่าจะทำให้ได้ผลงานที่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ส่วนวิธีการหรือรูปแบบการประเมินการปฏิบัติงานยุคใหม่ ชี้ให้เห็นว่า ในการวัดหรือประเมินการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์นั้น ไม่สามารถวัดโดยลักษณะใดลักษณะหนึ่งได้อย่างชัดเจน แต่ทั้งผลงานและคุณลักษณะ หรือพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของบุคคลล้วนเป็นข้อมูลที่ใช้อธิบายถึงผลการปฏิบัติงานของบุคคลได้ทั้งสิ้น ดังนั้น การวัดผลการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์จึงยังคง

จำเป็นต้องพิจารณาทั้งมิติของผลงาน และมิติของคุณลักษณะ หรือพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน ของบุคคลเสมอ จึงจะทำให้การประเมินการปฏิบัติงาน มีความสมบูรณ์ ดังที่ ฌองคัวท์ แสททอง (2546: 78) ได้กล่าวว่า ในระบบการประเมินการปฏิบัติงานสมัยใหม่ จะประเมินจาก 2 ปัจจัย คือ ผลงาน ซึ่งวัดจากตัวชี้วัดผลงานที่เรียกว่า KPI (Key Performance Indicators) และความสามารถ ของคนที่เรียกว่า Competency อันเป็นผลที่เกิดจากความรู้ ความสามารถ ทักษะ คุณลักษณะที่แสดง ออกมาให้เห็นในเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้คนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.5 มาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน (Performance Standard) ถือเป็นเครื่องมือหลัก ที่สำคัญในการประเมินการปฏิบัติงาน ซึ่งจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการ ปฏิบัติงานของต่างประเทศ พบว่า ในการวางระบบการประเมินการปฏิบัติงานได้ให้ความสำคัญ กับมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก โดยมีการกล่าวถึงมาตรฐานการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่ต้น ผู้ประเมินและผู้รับการประเมิน ต้องรับรู้รับทราบร่วมกัน ขณะที่ในระบบการประเมิน การปฏิบัติงานของหลายหน่วยงานในประเทศไทย ยังมีการกล่าวถึงมาตรฐานการปฏิบัติงานไว้น้อย หรือหากมีการกล่าวถึงอยู่บ้าง แต่ก็ยังขาดความชัดเจนเป็นรูปธรรม ทั้งที่ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ถือเป็นปัจจัยสำคัญควรทำให้เกิดความกระจ่าง เพราะเป็นปัจจัยที่ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจ ที่ตรงกัน และนำไปสู่ความเป็นปรนัยในการประเมินได้เป็นอย่างดี สำหรับมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีประเด็นที่ควรกล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่

1) ความหมายของมาตรฐานการปฏิบัติงาน

สำหรับความหมายของมาตรฐานการประเมิน เท่าที่ประมวลได้ อาทิ Saint Louis University (1999: 3) กล่าวถึงมาตรฐานการปฏิบัติงานว่า เป็นเกณฑ์ (Yardsticks) ที่ใช้สำหรับวัดผลการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปเป็นเกณฑ์ที่กำหนดให้ครอบคลุมสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติงาน หรือความคาดหวังในการปฏิบัติงานของบุคคล ใน 3 เรื่อง ได้แก่ มาตรฐานด้านคุณภาพ (quality standard) มาตรฐานด้านปริมาณหรือผลิตภาพของผลงาน(quantity or productivity standard) และมาตรฐานด้านขอบเขตของระยะเวลา(timeliness standard) ขณะที่ สุนันทา วัฒนากทอง (2542: 280) เห็นว่า มาตรฐานเป็นการกำหนดผลที่คาดหวังจากบุคคลในการปฏิบัติงานหนึ่ง ๆ ซึ่งบุคคล ที่ทำงานนั้น ควรรับรู้รับทราบและยอมรับมาตรฐานร่วมกัน

ส่วน จำเนียร จวงตระกูล (2527: 94) กล่าวถึงมาตรฐานการปฏิบัติงานว่า หมายถึง มาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับและเข้าใจกันอย่างดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและพนักงานว่า ผลการปฏิบัติงานในแต่ละชิ้นงานหรือการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งที่ปฏิบัติออกมาเป็นผลสำเร็จนั้น จะต้องดีเพียงใด(คุณภาพ) หรือต้องมีจำนวนเท่าใดในเวลาเท่าใด(ปริมาณ) หรือต้องปฏิบัติให้สำเร็จ

ในลักษณะเช่นใด ซึ่งสอดคล้องกับ อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัทธกร (2545: 115) ที่กล่าวถึงความหมายมาตรฐานการปฏิบัติงานว่าหมายถึง เกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงาน นอกจากนั้น ชูชัย สมิทธิไกร(2547: 310) ยังให้ความเห็นที่ใกล้เคียงกันว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานว่าพนักงานสามารถทำงานบรรลุผลสำเร็จมากน้อยเพียงไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือไม่บรรทัดสำหรับวัดความพึงพอใจในผลการปฏิบัติงานของบุคคลนั่นเอง

สรุปว่า มาตรฐานปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์หรือสิ่งที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับเทียบเคียงกับผลการปฏิบัติงานของบุคคล

2) องค์ประกอบของมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ลักษณะของมาตรฐานการปฏิบัติงาน อาจระบุลักษณะของการปฏิบัติงานในเชิงปริมาณ คุณภาพ ระยะเวลา ค่าใช้จ่าย และพฤติกรรมก็ได้ ซึ่งทั้งจำเนียร จวงตระกูล (2527:97) กับ อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัทธกร (2545:119) ต่างเห็นสอดคล้องกันว่า ส่วนประกอบหลักที่สำคัญของมาตรฐานควรระบุเรื่องราวที่เกี่ยวข้อง 3 ประเด็น ดังนี้

1. คุณภาพ (Quality) เป็นการพิจารณาว่างานที่ได้รับมอบหมายนั้น มีผลสำเร็จได้ดีเพียงใด โดยมาตรฐานด้านคุณภาพนี้มักพิจารณาผลงานที่ปรากฏออกมาว่า มีรูปร่างลักษณะตรงตามที่ต้องการ(appearance) มีความถูกต้อง(accuracy) มีความสมบูรณ์หรือความเหมาะสม(fitness) มีคุณค่าหรือประโยชน์(usefulness) และประสิทธิผล(effectiveness)เพียงใด หรือ อนุโลมให้มีความผิดพลาดได้เท่าใด และรูปร่างลักษณะของผลงานที่ปรากฏเป็นอย่างไร ทั้งนี้ควรกำหนดระดับคุณภาพสูงสุด และระดับคุณภาพต่ำสุดของมาตรฐานเอาไว้ด้วย

2. ปริมาณ (Quantity) เป็นการพิจารณาว่างานที่มอบหมายไปนั้นจะต้องผลิตออกมาได้เป็นจำนวนเท่าใดและในระยะเวลาเท่าใด กรณีที่ไม่สามารถกำหนดมาตรฐานที่แสดงปริมาณของงานที่ต้องการให้เห็นชัดเจน อาจกำหนดมาตรฐานโดยใช้ระยะเวลาเป็นชั่วโมง วัน สัปดาห์ หรือเดือนเป็นมาตรฐาน

3. ลักษณะที่แสดงออกในการปฏิบัติ (Manner of Performance) งานบางอย่างนอกเหนือจากการกำหนดมาตรฐานด้านคุณภาพและปริมาณของผลงานแล้ว ในการทำงานอาจต้องใช้บุคลิกหรือลักษณะเฉพาะอย่าง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานด้านนี้ด้วย เช่น เสียง พฤติกรรมการให้บริการลูกค้า ลักษณะปรากฏทางร่างกาย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของมาตรฐานการปฏิบัติงานควรมีการระบุรายละเอียดที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ สิ่งที่บ่งบอกถึงสภาพของผลงานทั้งในลักษณะ

คุณภาพ ปริมาณ หรือ การแสดงออกที่สามารถสังเกตได้เชิงพฤติกรรม กับสิ่งที่ใช้เทียบเคียงหรือใช้ตัดสินผลงานว่าเป็นไปตามเป้าหมาย หรือความพึงพอใจ หรือตรงตามความคาดหวังหรือไม่

3) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน

Saint Louis University (1999: 4) กำหนดแนวทางการพัฒนา

มาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. วิเคราะห์ความรับผิดชอบงานเบื้องต้นสำหรับตำแหน่ง หรืองานตามหน้าที่ (Identify the position's primary job responsibilities or job function) โดยคำถามที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ "Why does this position exist?"

2. เมื่อวิเคราะห์ความรับผิดชอบของงานแล้ว ให้วิเคราะห์งานที่จำเป็นหรือที่สัมพันธ์กับตำแหน่งนั้น (Identify the position's essential job task)

3. กำหนดวิธีการวัดผลงานที่จำเป็นหรือที่สัมพันธ์กับตำแหน่งนั้น (Measuring position's essential job task)

4. กำหนดความคาดหวังต่ำสุดของผลการปฏิบัติงาน (Establishing minimal expectations of job performance)

5. กำหนดการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกินความคาดหวังที่เป็นไปได้ (Establishing performance measure which exceed expectations) วิธีการนี้ จะคล้ายคลึงกับขั้นตอนที่ 4

ส่วน อลงกรณ์ มีสุทธา และสมิต สัจฉกร(2545:118-119) ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมถึงลักษณะของมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีว่า ควรต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และควรเป็นมาตรฐานของตัวงานที่มีทางบรรลุได้ ไม่ใช่เป็นมาตรฐานของตัวคน เป็นที่เข้าใจตรงกัน มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และสามารถวัดได้ โดยควรระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็น

2.2 มิติใหม่ของการประเมินการปฏิบัติงาน

รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ภายใต้การปฏิรูประบบราชการมีผลโดยตรงต่อการปรับเปลี่ยนทิศทางการประเมินการปฏิบัติงาน เนื่องจากในการบริหารจัดการคนได้ มุ่งเน้นที่การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ มีสมรรถนะหรือความรู้ความสามารถ เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ

1) แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสมรรถนะ

ปัจจุบันสมรรถนะในการปฏิบัติงานเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่น่ามาเป็นส่วนประกอบสำคัญในการประเมินการปฏิบัติงาน เนื่องจากเชื่อว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้คนมีผลการปฏิบัติงานที่ดี ซึ่งในประเทศไทย ภายหลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการอันสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญกับสมรรถนะของกำลังคนมากขึ้น ด้วยตระหนักว่า กำลังคนภาครัฐ คือ “ต้นทุน” ในการบริหารประเทศ ที่จำเป็นต้องเสริมสร้างคุณค่าและสมรรถนะของกำลังคนที่หน่วยต้องการ ตามหลักของ Competency Based Management ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้มีการนำมาปรับใช้ประกอบการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการในปัจจุบัน

(1) ความหมายของสมรรถนะ

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะ พบว่า มีการกล่าวถึงสมรรถนะ โดยใช้ชื่อเรียกที่แตกต่างกันอยู่หลายลักษณะ อาทิ คำว่า สมรรถนะ (สีมา สีมานันท์ 2546: 31-44) ความสามารถ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา 2542, คณัย เทียนพุด 2543) ศักยภาพ (เพ็ญจันทร์ สังข์แก้ว 2545) หรือ บางครั้งใช้ทับศัพท์ว่า Competency (ณรงค์วิทย์ แสนทอง 2544, ฉัตรพงษ์ วงษ์สุข 2546) อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณารายละเอียดของความหมายแล้ว พบว่า ส่วนใหญ่นำมาใช้ในลักษณะความหมายที่ใกล้เคียงกันซึ่งประมวลได้ ดังนี้

Simmonds (1995: 306) ให้ความคิดเห็นไว้ใกล้เคียงกันโดยระบุว่า สมรรถนะ(competences) เป็นความสามารถในการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมภายในอาชีพของตนให้ได้มาตรฐาน ซึ่งความสามารถนั้นเป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ หรือประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการทำงานในวิชาชีพของตนหรือที่เกี่ยวข้องกับอาชีพของตน ซึ่งสมรรถนะนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่ทำให้พนักงานมีคุณค่า และเป็นลักษณะที่ก่อให้เกิดผลผลิตที่ดีขององค์กร อีกทั้งเป็นสิ่งที่สามารถพัฒนาได้ ปฏิบัติได้ สังเกตได้ ประเมินได้ และถ่ายทอดได้

ต่อมาในปี 1997 Campbell & Luchs (1997: 5-6) ได้ทบทวนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารองค์กรที่เน้นทักษะในการปฏิบัติ พบว่า มีคำที่คล้ายคลึงกันในการกล่าวถึงสมรรถนะ(Competencies) โดยนำมาใช้ในความหมายเดียวกัน อาทิ ความเข้มแข็ง หรือแหล่งอำนาจ(strength) ทักษะ(skills) สมรรถนะ(Competencies) ความสามารถ(capabilities) องค์กรแห่งการเรียนรู้(organizational knowledge) และทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ (intangible assets) ซึ่งการเลือกใช้คำเหล่านี้จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับผู้เขียนหรือผู้บัญญัติศัพท์ เช่น Andrews จะใช้คำว่า "distinctive competence" เพื่ออธิบายเกี่ยวกับความสำเร็จขององค์กร(Andrews 1980

อ้างถึงใน Campbell & Luchs, 1997) ขณะที่ Prahalad, C.K. & Hamel, G. ใช้คำว่า “core competence” เพื่อเป็นการบูรณาการระหว่างทักษะ เทคโนโลยี และการเรียนรู้ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของธุรกิจ (Prahalad & Hamel 1990 อ้างถึงใน Campbell & Luchs 1997) ซึ่ง Kams & Mena (2002: 1-10) เห็นว่าสมรรถนะ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ที่หมายถึง ความรู้ความสามารถ ทักษะ ของบุคคลในการกระทำการกิจกรรมใด ๆ ได้สำเร็จ

สำหรับในประเทศไทย ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 1127-1128) ให้ความหมายสมรรถภาพว่า น. ความสามารถ เช่น เขาเป็นคนมีสมรรถภาพในการทำงานสูงสมควรได้เลื่อนตำแหน่ง ส่วนสมรรถนะ น. ความสามารถ (ใช้กับเครื่องยนต์) ขณะที่ พรลีนี ชัยรัตน์ (2538: 9) อธิบายความหมายของสมรรถนะไว้กว้างกว่าความสามารถ โดยจะพิจารณาถึง ความรู้ ความสามารถ ทักษะ เจตคติ อุปนิสัย หรือบุคลิกภาพที่บุคลากรเฉพาะสาขาวิชาชีพจำเป็นต้องมีอย่างยิ่ง เพื่อที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เช่นเดียวกับ สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2542: 13) ที่ระบุว่า “ความสามารถ” หมายถึง ศักยภาพของบุคคลที่ประกอบด้วย ความรู้หรือทักษะ ซึ่งจะเป็นสิ่งทีกำหนดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน หรือการทำการกิจกรรมของบุคคล (อ้างจาก Pellegrino and Varnhagan 1985: 1) นอกจากนั้น ดนัย เทียนพุทธ (2543: 7) ยังกล่าวเสริมว่า ความสามารถ เป็นสิ่งที่ศึกษากัน มานานแล้ว แต่ก่อน เรียกว่า ศักยภาพ (Potential) ซึ่งเป็นพลังซ่อนเร้นที่แฝงอยู่ในตัวบุคคลทั้งความรู้ความสามารถ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และทัศนคติ (Attitude) และ พฤติกรรม ที่ทำให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับ ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2544: 247) ที่กล่าวว่า Competencies เป็นความรู้ ความสามารถ พฤติกรรม ทักษะ และแรงจูงใจที่มีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายของงานในตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่ง Competencies แต่ละตัว จะมีความสำคัญต่องานแต่ละงานแตกต่างกันไป โดยฉัตรพงษ์ วงษ์สุข (2546: 59) ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า สมรรถนะ (Competencies) เป็นคุณลักษณะหรือสมรรถนะของบุคคลที่จะกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างเป็นปกติเป็นประจําและบังเกิดผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน หรืออาจกล่าวโดยสรุปว่า สมรรถนะ (Competencies) หมายถึง ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) ความสามารถ (Abilities) และพฤติกรรม (Behaviors) ซึ่งเป็นคุณสมบัติภายในตัวบุคคล และผลักดันให้บุคคลแสดงออกมาในการปฏิบัติงานนั่นเอง

ส่วน เพ็ญจันทร์ สังข์แก้ว (2545: 7) ได้กล่าวถึงสมรรถนะในมิติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยให้ความหมายของสมรรถนะ ว่าเป็นผลมาจากการเรียนรู้ ผสมผสานกับคุณวุฒิและคุณลักษณะที่แฝงอยู่ในตัวจนเกิดเป็นความรู้ ความสามารถ ทักษะ และคุณลักษณะที่ตกตะกอนติดตัว ซึ่งความหมายดังกล่าวมีส่วนใกล้เคียงกับ เสาวลักษณ์ จงเจตจำนง (2545: 51) ที่มองว่า

ความสามารถนั้นเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมใด ๆ เพื่อสร้างสรรค์ผลผลิตขององค์การ ที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ทักษะที่จะนำไปประยุกต์ใช้อันเป็นผลมาจากการเรียนรู้ได้รับประสบการณ์ หรืออบรมพัฒนาตนเองได้ และแสดงออกมาอย่างเหมาะสมในการที่จะกระทำบทบาทที่ได้รับ

จากความหมายของ สมรรถนะ(Competencies) ดังที่กล่าว พอสรุปได้ว่า สมรรถนะ เป็นส่วนเกี่ยวข้องกับลักษณะ ความรู้ ความสามารถ และทักษะของบุคคล ดังนั้นเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน สำหรับการวิจัยครั้งนี้ จึงใช้คำว่า สมรรถนะ เพื่ออธิบายถึง ความสามารถของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ แทนคำว่า สมรรถภาพ เนื่องจากเป็นคำที่ใช้และเข้ากันโดยทั่วไป ในที่นี้จึงสรุปความหมายของสมรรถนะว่า เป็นความสามารถของบุคคล ที่เป็นผลรวมของคุณลักษณะ ความรู้ความสามารถ และ ทักษะการปฏิบัติ ซึ่งต้องอาศัยการเรียนรู้และประสบการณ์ อันเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) ประเภทของสมรรถนะ

คณีย์ เทียนพูน (2543: 15-18) ได้กล่าวถึงสมรรถนะไว้ 2 ลักษณะ คือ สมรรถนะหรือความสามารถของคน และสมรรถนะหรือความสามารถทางธุรกิจ ซึ่งใกล้เคียงกับที่ ณรงค์วิทย์ แสนทอง(2544: 249) ได้แบ่งประเภทของสมรรถนะ ตามแหล่งที่มาเป็น 3 ประเภท คือ

1. สมรรถนะเฉพาะตัวบุคคล (Personal Competencies) เป็นความสามารถเฉพาะตัวบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ซึ่งยากต่อการเรียนรู้ หรือการเลียนแบบ และไม่สามารถถ่ายทอดให้กับผู้อื่นได้

2. สมรรถนะของบุคคลในตำแหน่ง (Job Competencies) เป็นความสามารถเฉพาะของบุคคลที่ตำแหน่งหรือบทบาทนั้น ๆ ต้องการ ทั้งนี้เพื่อทำให้งานบรรลุความสำเร็จตามที่ต้องการ

3. สมรรถนะเฉพาะขององค์การ (Organization Competencies) เป็นความสามารถที่เป็นลักษณะเฉพาะขององค์การ ที่มีส่วนทำให้องค์การนั้นไปสู่ความสำเร็จได้ กล่าวโดยสรุป การพิจารณาถึงสมรรถนะ สามารถพิจารณาได้ทั้งในระดับบุคคล และระดับองค์การ โดยสมรรถนะในระดับบุคคลจะเป็นความสามารถเฉพาะตัวบุคคลที่เป็นได้ทั้งความสามารถเฉพาะตัวและความสามารถเฉพาะที่เป็นไปตามบทบาทหรือตำแหน่ง ส่วนสมรรถนะระดับองค์การ เป็นความสามารถที่จะทำให้องค์การประสบผลสำเร็จและได้รับการยอมรับ โดยทั่วไป อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า ทั้งสมรรถนะในระดับบุคคลและระดับองค์การจะมีเป้าหมายเช่นเดียวกัน คือ มุ่งสู่ความสำเร็จที่ต้องการ ดังนั้น สมรรถนะ จึงไม่ได้เป็นเพียงแค่ความสามารถ

ทั่วไป แต่ความสามารถนั้นจะต้องมีถึงระดับที่จะทำให้สิ่งใดสิ่งหนึ่งบรรลุเป้าหมายแห่งความสำเร็จด้วย ความสามารถนั้นจึงจะเรียกว่าเป็น สมรรถนะ (Competencies)

(3) ความสำคัญของสมรรถนะ

ดังได้กล่าวแล้วว่า สมรรถนะนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งประสบผลสำเร็จได้อย่างน่าพอใจหรือเป็นมาตรฐาน สมรรถนะจึงมีความสำคัญ ซึ่ง Simmonds (1995: 310) ให้ความเห็นว่า ในการบริหารองค์การบนพื้นฐานของสมรรถนะนั้น มีประโยชน์หลายประการ อาทิ สามารถที่พัฒนาบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะทำให้การพัฒนาทักษะต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีระบบ สร้างความสำเร็จในการพัฒนาบุคลากร นอกจากนั้นยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการประเมินบุคลากร อีกทั้งช่วยในการพิจารณาตัดสินในการให้รางวัลและผลตอบแทนที่เหมาะสมได้อีกด้วย สอดคล้องกับ ณรงค์วิทย์ แสงทอง(2544: 250-251) ที่กล่าวว่า ในปัจจุบันหลายองค์การให้ความสำคัญกับสมรรถนะ (Competencies) มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากมีนักวิชาการด้านการบริหารได้ค้นพบและเชื่อกันว่า สมรรถนะ(Competencies) เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการแข่งขันและการพัฒนาขององค์การ เนื่องจากสมรรถนะ(Competencies) เป็นความสามารถเฉพาะที่องค์การสั่งสมมาบนพื้นฐานของวัฒนธรรมองค์การด้วยสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ซึ่งยากที่จะลอกเลียนแบบได้ สมรรถนะจึงมีความสำคัญในระยะยาว และเป็นปัจจัยตัดสินอนาคตขององค์การ ดังนั้นหากองค์การมีสมรรถนะที่ดีแล้วจะสามารถผลิตสินค้าและบริการอะไรก็ได้

นอกจากความสำคัญของสมรรถนะที่กล่าวมา สี่มา สีมานันท์(2546: 42) ยังให้มุมมองเกี่ยวกับสมรรถนะที่กว้างออกไปในลักษณะของการนำหลักการสมรรถนะมาใช้เป็นรากฐานของการบริหารงานบุคคล(competency based management) ดังนี้

1. นำไปใช้ในการวางแผนกำลังคน สรรหา แต่งตั้ง โยกย้าย สับเปลี่ยน และหมุนเวียนคน
 2. นำไปพัฒนาและวางแผนพัฒนาบุคลากร สอนงาน พัฒนาทีมงาน และสายอาชีพ
 3. พัฒนาระบบงาน ออกแบบโครงสร้างองค์การหน้าที่รับผิดชอบ ออกแบบระบบงาน ระบบบริหารจัดการ
 4. ประเมินผลงานวางระบบวิธีการประเมินผลและตัวชี้วัดความสำเร็จ
 5. สร้างแรงจูงใจ โดยกำหนดโครงสร้างระบบจูงใจให้มีการให้รางวัล
- ตอบแทน

โดยสรุป สมรรถนะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในองค์การได้หลายลักษณะ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อองค์การในภาพรวม โดยเฉพาะสมรรถนะในระดับบุคคล มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การ เพราะสมรรถนะของบุคคลจะเป็นรากฐานสำคัญนำไปสู่สมรรถนะขององค์การ ดังนั้นการนำแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะมาประยุกต์ใช้ ทั้งในลักษณะการสรรหา การพัฒนา การประเมิน การบริหารค่าตอบแทนที่เหมาะสม จึงมีประโยชน์และมีความสำคัญต่อ การพัฒนาองค์การในระยะยาว โดยเฉพาะสมรรถนะในระดับบุคคล

(4) การกำหนดสมรรถนะ

ในการนำหลักของสมรรถนะมาใช้ในการบริหารองค์การไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใด ๆ จำเป็นต้องมีการกำหนดสมรรถนะที่พึงประสงค์ให้ชัดเจนเป็นที่เข้าใจอย่างตรงกัน ซึ่งวิธีการกำหนดหรือพัฒนาสมรรถนะทั้งในระดับบุคคลและองค์การสามารถกระทำได้หลายวิธี สรุปได้พอเป็นสังเขป ดังนี้ (ณรงค์วิทย์ แสนทอง 2544: 251-253)

1. การวิจัย (Research – Based Approach) เป็นการจัดทำสมรรถนะ โดยการวิจัยพฤติกรรมของผู้ที่ประสบความสำเร็จ เพื่อค้นหาพฤติกรรมที่ทำให้เขาเหล่านั้นประสบความสำเร็จ ซึ่งการเก็บข้อมูลจะใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างมาสัมภาษณ์ หลังจากนั้นจึงรวบรวม เพื่อจัดทำเป็นสมรรถนะสำเร็จรูป สามารถนำไปใช้ในองค์การต่าง ๆ ได้ทันที

2. กำหนดจากกลยุทธ์องค์การ (Strategy – Based Approach) เป็นการจัดทำสมรรถนะบนพื้นฐานของกลยุทธ์ในอนาคต โดยคำนึงถึงเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่า จะเป็นอย่างไร และคาดว่าในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น สมรรถนะ ตัวใดมีความสำคัญและจำเป็น ซึ่งการเก็บข้อมูลจะทำโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์เชิงกลยุทธ์ ในอนาคตหรือบางบริษัทอาจจะนำเอาข้อมูลทางพฤติกรรมในอดีตจากบริษัทที่ปรึกษามาทำนายพฤติกรรมที่จำเป็นสำหรับเหตุการณ์ในอนาคต

3. กำหนดจากคุณค่าขององค์การ (Value – Based Approach) เป็นการจัดทำสมรรถนะ โดยให้ผู้บริหารกำหนดคุณค่าขององค์การขึ้นมาก่อน ซึ่งการกำหนดคุณค่านี้ ไม่จำเป็นต้องมาจากคุณค่าทางวัฒนธรรมขององค์การเสมอไป อาจจะกำหนดมาจากความต้องการของผู้บริหารระดับสูงคนเดียวก็ได้ เมื่อกำหนดกรอบคุณค่าได้แล้ว จึงนำมาวิเคราะห์หาสมรรถนะที่จะทำให้เกิดคุณค่าขององค์การตามที่กำหนดไว้

ส่วน คณัย เทียนพุด(2543: 26-51) ได้เสนอเทคนิคการกำหนดสมรรถนะ คือ

1. เทคนิค BEIs (Behavior Event Interviews) เป็นเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ความสามารถของคนและธุรกิจ โดยมุ่งสนใจคุณลักษณะของคนซึ่งทำงานได้ดี มี 7 ขั้นตอน คือ
คณะผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์วิสัยทัศน์ของธุรกิจ ระบุเกณฑ์ของกลุ่มตัวอย่างที่จะหาความสามารถ

จัดทำการสัมภาษณ์หาสาเหตุเชิงพฤติกรรม วิเคราะห์ข้อมูลและนิยามความสามารถของตำแหน่ง ตรวจสอบความแม่นยำของความสามารถกับความสามารถที่คณะผู้เชี่ยวชาญกำหนด วางแผนการประยุกต์ใช้ และ สรุปผลการสร้างโมเดลความสามารถและแนวทางการประยุกต์ใช้

2. เทคนิคกลุ่มโฟกัส(Focus Group) เป็นเทคนิคที่เก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือรู้ในเรื่อนั้นมากที่สุด ซึ่งแนวทางการพัฒนาสมรรถนะ ด้วยวิธีนี้ มีวิธีการ 6 ขั้นตอน คือ พัฒนาโดยเขียนรายงานเกณฑ์ พฤติกรรมที่สำคัญเพื่อบรรลุภารกิจ ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพตามวิสัยทัศน์ โดยต้องระบุเกณฑ์พฤติกรรมที่ต้องการมากที่สุด หลังจากนั้นขยายผลโดยปรับแต่งเกณฑ์พฤติกรรมด้วยการเพิ่มเติมสารสนเทศของตำแหน่ง แล้วจึง จัดพฤติกรรมเป็นกลุ่มหรือเป็นหมวดหมู่ รวมเกณฑ์พฤติกรรมทั้งหมด กลั่นกรองสมรรถนะโดยจัด กลุ่มและปรับแต่งแต่ละรายการภายในแต่ละกลุ่มความสามารถ และบรรยายพฤติกรรมโดยพัฒนา คำบรรยายพฤติกรรมของแต่ละกลุ่มความสามารถ

3. เทคนิค Repgrid (Repertory Grid) เป็นวิธีการที่ดีในการศึกษา คุณลักษณะภายในตัวบุคคล เป็นเครื่องมือที่ยืดหยุ่นที่จะสามารถดำเนินการได้เองของผู้ที่ดำเนินการ และใช้ได้อย่างแม่นยำ ทั้งที่เป็นกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กและขนาดใหญ่ อีกทั้งสามารถบรรยาย ความสามารถทั้งที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ วิธีการนี้ทำได้โดย กลุ่มที่ดำเนินการเข้าไป สัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่างในที่ทำงานอย่างน้อย 3 ครั้งใน 3 กลุ่มตัวอย่าง ระหว่างกลุ่มที่ทำงานดี ที่สุด แย่ที่สุด และปานกลาง เพื่อค้นหาความสามารถในมุมมองของกลุ่มตัวอย่างภายใต้กรอบ แนวคิด ระหว่างองค์ประกอบของงานกับโครงสร้างส่วนบุคคล แล้วทำการเปรียบเทียบ เพื่อหา คุณลักษณะของความสามารถของรายการที่มีค่าคะแนนสูง แล้วจึงคัดเลือกมาเพียงร้อยละ 15 หรือ ร้อยละ 13 ของรายการกลุ่มคะแนนสูง แล้วจึงเขียนรายการความสามารถและดัชนีวัดพฤติกรรม

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาหรือการกำหนดสมรรถนะเป็นกระบวนการที่มีหลักการ อย่างเป็นระบบต้องมีการกลั่นกรองและตรวจสอบทั้งในเชิงความสอดคล้องกับสภาพบริบทของ องค์การ และในเชิงวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญสาขานั้น ๆ ซึ่งวิธีการในการพัฒนา สมรรถนะที่นำมาใช้ อาจมีได้หลายวิธี แต่ละวิธีมีข้อดีและข้อจำกัดแตกต่างกันไป ดังนั้นการที่จะ เลือกใช้วิธีใดย่อมขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการพัฒนาสมรรถนะว่า จะพัฒนาสมรรถนะในระดับใด และพัฒนาเพื่อสิ่งใด อย่างไรก็ตามในการพัฒนาสมรรถนะระดับบุคคลนั้น สามารถประยุกต์ใช้ วิธีการหลาย ๆ วิธีร่วมกันได้ เพื่อให้ได้รายการสมรรถนะที่สมบูรณ์สอดคล้องกับความต้องการของ องค์การ และเพื่อให้สมรรถนะที่ได้ สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์การได้จริง

2) แนวคิดสมรรถนะในภาครัฐไทย

สำนักงาน ก.พ.ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะมาปรับใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เนื่องจากมีข้อศึกษสนับสนุนว่า การนำโมเดลสมรรถนะ (Competency Model) มาใช้ในองค์กร จะช่วยให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำนักงาน ก.พ. จึงได้ทำการศึกษาเพื่อนำสมรรถนะมาปรับใช้กับข้าราชการ โดยมีจุดประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับหน้าที่และส่งเสริมให้ปฏิบัติการกิจในหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งกำหนดให้ข้าราชการทุกคนต้องมีสมรรถนะหลักร่วมกัน เพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ทั้งได้กำหนดความหมายของสมรรถนะว่า เป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ/ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้นักบคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในองค์กร หรือเป็นกลุ่มของพฤติกรรมที่องค์กรต้องการจากข้าราชการ เพราะเชื่อว่าหากข้าราชการมีพฤติกรรมการทำงานในแบบที่องค์กรกำหนดแล้ว จะส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานดี และส่งผลให้องค์การบรรลุเป้าหมาย (สำนักงาน ก.พ. 2548)

ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะมาประยุกต์ใช้ ทั้งในระดับของนักบริหารระดับสูง และระดับของข้าราชการ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะขยายให้ครอบคลุมไปยังข้าราชการทุกระดับ ซึ่ง ศุภชัย ยาวะประภาส (พ.ศ.2546: 53-65) ได้กล่าวเกี่ยวกับสมรรถนะที่สำนักงาน ก.พ.นำมาปรับใช้ ดังนี้

(1) สมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับสูง เป็นการนำมาปรับใช้ในระบบ

นักบริหารระดับสูง (Senior Executive service: SES) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 29 สิงหาคม 2543 สำหรับประเมินผู้บริหารระดับสูง เพื่อเป็นใช้เป็นข้อมูลประกอบการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับ 9 โดยสมรรถนะหลักของนักบริหาร (Executive core competency) มี 4 ด้าน ได้แก่

1. การบริหารคน (People management) ประกอบด้วย การปรับตัวและความยืดหยุ่น (adaptability and flexibility) ทักษะในการสื่อสาร (communication) และการประสานสัมพันธ์ (Collaborative)
2. ความรอบรู้ในการบริหาร (business acumen) ประกอบด้วย การบริหารการเปลี่ยนแปลง (managing change) การมีจิตมุ่งบริการ (customer service orientation) การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning)

3. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (result driven management) ประกอบด้วย ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ (achieving result) และการบริหารทรัพยากร (managing resources)

4. การบริหารอย่างมืออาชีพ (professional management) ประกอบด้วย การตัดสินใจ (decision making) การคิดเชิงกลยุทธ์ (strategic thinking) และ ความเป็นผู้นำ (leadership)

(2) สมรรถนะของข้าราชการในอนาคต

ในปัจจุบันระบบราชการต้องเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและ เศรษฐกิจมีผลทำให้ข้าราชการต้องปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพมากขึ้น สำนักงาน ก.พ. จึงได้ศึกษา หาคณลักษณะและทักษะเฉพาะที่สำคัญของข้าราชการไทย (สำนักงาน ก.พ. 2546: 1-2) ซึ่งประกอบด้วย คณลักษณะและทักษะ 11 ประการ ดังนี้

1. ทักษะในการใช้ความคิด หมายถึง การคิดอย่างมีวิสัยทัศน์ คิดภาพรวม ลุ่มลึก และกว้างไกล รู้จักปรับความคิดให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับสถานการณ์ตามสมควร คิดทำงานเชิงรุก ไม่ตั้งรับอยู่กับที่ คิดหาทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน
2. การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ทำงานมุ่งที่ผลผลิต หรือผลงาน ที่ตั้งเป้าหมายไว้ พร้อมทั้งผลลัพธ์ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากผลผลิตงานทุกอย่างจะต้องมีกำหนดเวลาแล้วเสร็จ เพื่อผู้ทำให้เกิดความรับผิดชอบที่จะต้องให้เสร็จตามกำหนดเวลา
3. การบริหารทรัพยากรอย่างคุ้มค่า หมายถึง สิ่งใดที่ทำแล้วไม่คุ้มค่าให้เลิกทำ หรือถ่ายโอนงานออกไป หรือต้องบริหารทรัพยากรอย่างประหยัด วัสดุสำนักงานต้องรู้จักรักษา
4. ทักษะในการสื่อสาร หมายถึง รู้จักนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ รู้จักสร้างเครือข่าย ตลอดจนหมั่นฝึกให้มีทักษะในการพูดติดต่อให้ได้ผล
5. ความน่าเชื่อถือและน่าไว้วางใจ หมายถึง ข้าราชการต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เรียกรับสินบน พร้อมรับผิดชอบ และยอมรับการตรวจสอบได้
6. การมุ่งเน้นการให้บริการ หมายถึง การเน้นการให้บริการแบบโปร่งใส ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ต้องมุ่งเน้นความเสมอภาค พร้อมทั้งตระหนักว่าข้าราชการมีหน้าที่ให้บริการประชาชน
7. จริยธรรม หมายถึง ข้าราชการจะต้องมีศีลธรรม ประพฤติตนเหมาะสมตามกาลเทศะ วาจาสุภาพ และแต่งกายสุภาพเรียบร้อย ไม่ประพฤติเสื่อมเสีย

8. ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน หมายถึง การทำงานอย่างมืออาชีพ ด้วยการมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพของตนอย่างชนิด รู้จริง รู้ลึกและรู้กว้าง ไม่รู้เพียงผิวเผิน ต้องมีความสามารถในการวางแผน

9. ความสามารถในการแก้ปัญหา หมายถึง สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยปัญญาของตนเอง ไม่หนีปัญหา แต่ให้มองว่าปัญหาว่าเป็นอุปสรรคแต่มองว่าเป็นโอกาส

10. การทำงานเป็นทีม หมายถึง มนุษย์สัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ร่วมคิดร่วมทำงาน กับผู้อื่นในลักษณะทีมงาน ร่วมกันรับผิดชอบงานไม่เอาดีแต่ผู้เดียว ไม่ปกปิดความรู้ และเพื่อแผ่ความรู้ให้เพื่อนร่วมงาน มีการให้อภัยเมื่อมีการพลาดพลั้งต่อกัน

11. ทักษะพื้นฐานด้านคอมพิวเตอร์ หมายถึง ข้าราชการต้องสามารถใช้คอมพิวเตอร์ในการทำงานได้ หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ ใช้อย่างระมัดระวังและหมั่นบำรุงรักษา

นอกจากแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะหรือสมรรถนะในภาครัฐไทยดังที่กล่าวมาแล้ว ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. (พ.ศ.2548) ยังได้จัดทำโมเดลสมรรถนะสำหรับข้าราชการพลเรือนไทย โดยต้นแบบสมรรถนะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1. สมรรถนะหลักสำหรับข้าราชการพลเรือนทุกคน เป็นคุณลักษณะร่วมของข้าราชการพลเรือนไทยทั้งระบบ เพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วย 5 สมรรถนะ ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การส่งมอบความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ จริยธรรม ความร่วมแรงร่วมใจ

2. สมรรถนะประจำกลุ่มงาน เป็นสมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับกลุ่มงาน เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมแก่หน้าที่ และส่งเสริมให้ปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างดียิ่งขึ้น โดยโมเดลสมรรถนะกำหนดให้แต่ละกลุ่มงานมีสมรรถนะประจำกลุ่มงานละ 3 สมรรถนะ (ยกเว้นกลุ่มนักบริหารระดับสูงมี 5 สมรรถนะ) สมรรถนะประจำกลุ่มงานมีทั้งหมด 20 สมรรถนะ ได้แก่ การคิดวิเคราะห์ การมองภาพองค์รวม การพัฒนาศักยภาพคน การส่งการตามอำนาจหน้าที่ การสืบเสาะหาข้อมูล ความเข้าใจข้อแตกต่างระหว่างวัฒนธรรม ความเข้าใจผู้อื่น ความเข้าใจองค์กรและระบบราชการ การดำเนินการเชิงรุก ความถูกต้องของงาน ความมั่นใจในตนเอง ความยืดหยุ่นผ่อนปรน ศิลปะการสื่อสารสูงใจ สภาวะผู้นำ สุนทรียภาพทางศิลปะ วิสัยทัศน์ การวางกลยุทธ์ภาครัฐ ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน การควบคุมตนเอง การให้อำนาจแก่ผู้อื่น

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงการบริหารกำลังคนภาครัฐ ก่อนข้างชัดเจน เนื่องจากสำนักงาน ก.พ. ได้มีการนำบางสมรรถนะมาเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งในการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ เช่น การบริการที่ดี การมุ่ง

ผลสัมฤทธิ์ จริยธรรม วิสัยทัศน์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามสมรรถนะบางตัว ยังคงมีลักษณะความเป็นนามธรรมสูงการนำไปปรับใช้ควรต้องมีตัวบ่งชี้และเกณฑ์ที่ชัดเจน จึงจะทำให้การประเมินนั้นมีความเป็นปรนัย และลดอคติจากการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินได้

2.2.2 แนวคิดการประเมินการปฏิบัติงานบนพื้นฐานผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์

นอกเหนือจากแนวคิดการนำสมรรถนะมาประยุกต์ใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์แล้ว หลักการประเมินการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ของสำนักงาน ก.พ. ยังได้มีผลต่อระบบการประเมินการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้มีความสอดคล้องตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

การประเมินการปฏิบัติงานบนพื้นฐานผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากการบริหารมุ่งสัมฤทธิ์ (Results Based Management) ซึ่งเป็นวิธีการบริหารที่เป็นระบบโดยมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือผลการปฏิบัติงานเป็นหลักสำคัญ หรืออาจอธิบายอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการจัดหาทรัพยากรอย่างประหยัด (economy) การบริหารทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ (efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การ (effectiveness) ดังนั้นสิ่งสำคัญในการประเมินการปฏิบัติงานบนพื้นฐานความสำเร็จของงานจึงจำเป็นต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่า ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การนั้นคืออะไรและมีลักษณะอย่างไร

แนวทางการวัดประเมินการปฏิบัติงานตามแนวคิดดังกล่าวเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Based Management) ที่เน้นการพัฒนาคนและบริหารผลงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งในการวัดประเมินผลงานจะมีตัวชี้วัดชัดเจนมุ่งเน้นการวัดทั้งผลงานและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลของงานโดยทั้งหัวหน้าและลูกน้องร่วมกันกำหนดเป้าหมาย พนักงานสามารถคาดการณ์ระดับผลงานของตัวเองได้ และที่สำคัญระดับผลสำเร็จของงานนั้นสามารถนำผลไปใช้ในการปรับค่าจ้างประจำปี จ่ายโบนัสผลตอบแทนอื่น ๆ รวมถึงการพัฒนาการฝึกอบรมด้วย (ณรงค์วิทย์ แสงทอง 2545, ยุดา รักไทย และวีรยุทธ มาชะศิรินันท์ 2545)

ปัจจุบันการนำแนวคิดการประเมินการปฏิบัติงานบนพื้นฐานผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ปรากฏให้เห็นชัดเจนในเรื่องของการให้ผลตอบแทนบนพื้นฐานของผลงาน โดยคณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการได้พิจารณา กำหนดแนวทางการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544 ที่ให้กับผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบแรก (1 เมษายน) และรอบสอง (1 ตุลาคม) ตามผลสัมฤทธิ์ คือ จ่ายให้กับ “งานที่เกิดผลดีขึ้น” หรือ “งานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น” โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ (สำนักงาน ก.พ. 2545)

1. จ่ายตามผลสัมฤทธิ์ของงาน คือ ผู้มีผลงานและความสำเร็จของงานเท่านั้นที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเงินตอบแทน

2. จ่ายทันทีที่ทราบผลการประเมินการปฏิบัติงาน โดยให้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ปีละ 2 ครั้ง สอดรับกับการประเมินการปฏิบัติงาน

3. ให้ผลตอบแทนต่อผู้ที่สร้างผลงานดีเด่นอย่างสม่ำเสมอ โดยมีเงินรางวัลประจำปีเป็นมูลค่าไม่เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน

จากหลักการดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการประเมินการปฏิบัติงานของบุคคลที่ค่อนข้างแตกต่างไปจากในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม สุขชัย ขวาระประภาส (พ.ศ.2546: 232-233) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การประเมินการปฏิบัติงานรายบุคคลตามแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีลักษณะแตกต่างไปจากการประเมินผลงานขององค์การแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากบุคคลแต่ละบุคคลมีศักยภาพแตกต่างกัน การประเมินการปฏิบัติงานรายบุคคล จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งพฤติกรรมของบุคคลควบคู่ไปกับผลงาน เพื่อรักษาขวัญและกำลังใจ และส่งเสริมการทำงานร่วมกันทั้งองค์การให้เกิดเป็นพลังร่วม(synergy) โดยผู้ปฏิบัติงานดีมีผลสัมฤทธิ์จะได้รับผลตอบแทนการทำงานทั้งจากผลงานเฉพาะบุคคล และจากผลงานรวมขององค์การ เนื่องจากผลงานของบุคคลเป็นผลงานที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งมุ่งที่ผลสำเร็จหรือผลสัมฤทธิ์ของงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก

2.2.3 การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้เสนอมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม และ 3 เมษายน 2544 ต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบกับมาตรการดังกล่าว ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ที่ระบุว่า “จะเร่งพัฒนาคุณภาพข้าราชการให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชนรวมทั้ง ทบทุนกฎหมายระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้การบริหารราชการมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม” ทั้งนี้ ได้กำหนดหลักการและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management-RBM) คือ การบริหารที่ยึดเอาผลสำเร็จของงานเป็นที่ตั้งมากกว่าทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติราชการ ทุกส่วนราชการจึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการดำเนินงาน ดัชนีชี้วัดผลงานที่เป็นรูปธรรม วิธีการวัด และข้อตกลงผลงานไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นฐานในการประเมินผลงานและให้ค่าตอบแทนตามผลงาน (<http://www.ocsc.go.th/efficiency/Q&A.htm>)

2. การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Pay) เป็นการให้ค่าตอบแทนให้กับ “ผลงานที่เกิดผลดี” หรืองานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น” โดยที่การทำงานดังกล่าวต้องใช้สติปัญญามากขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าว ทำให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนให้สอดคล้องกับหลักการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นแนวทางการประเมินการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างจะมีอิทธิพลต่อรูปแบบการประเมินของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงเหล่าทัพด้วย โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2547 ที่รัฐบาลได้กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ ดังนั้นการทบทวนถึงแนวทางการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 0708.1/ว 5 มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า (สำนักงาน ก.พ. 2544)

1. การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน มีหลักการบนพื้นฐานของผลสำเร็จและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก
2. การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้ประเมินจากผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงาน โดยด้านผลงานให้พิจารณาจากองค์ประกอบต่อไปนี้
 - ปริมาณงาน
 - (1) คุณภาพของผลงาน
 - (2) ความทันเวลา
 - (3) ผลลัพธ์ ประโยชน์ในการนำผลการประเมินไปใช้ และประสิทธิผลของงาน

(4) การประหยัดทรัพยากรหรือความคุ้มค่าของผลงาน
ส่วนคุณลักษณะในการปฏิบัติงาน ให้พิจารณาจากองค์ประกอบต่อไปนี้

- (1) ความสามารถและความอดสาหัสในการปฏิบัติงาน
- (2) การรักษาวินัย
- (3) การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

ทั้งนี้ ก.พ. มีมติให้หัวหน้าส่วนราชการกำหนดให้มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมของภารกิจ และสภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ โดยตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ดีควรมีความถูกต้อง เหมาะสม และเชื่อถือได้ ซึ่งมีเกณฑ์ในการกำหนดตัวชี้วัด ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ.2544)

1. สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้จริง
2. สามารถบรรลุได้ มีความสมเหตุสมผลที่จะใช้เป็นตัวชี้วัด ไม่วัดสิ่งที่ยู่นอกเหนือความสามารถ ไม่ใช้ต้นทุนในการวัดสูง
3. สามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจได้ตรงกัน ชัดเจน และมีความเฉพาะเจาะจง
4. สามารถตรวจสอบได้
5. สามารถวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน
6. สามารถวัดผลการปฏิบัติงานภายในเวลาที่กำหนด

2.3 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 72 หมวด 5 ได้กำหนดบทบาทของทหารที่เป็นนโยบายพื้นฐานของทหารไว้ว่า รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ

กองทัพอากาศ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีภารกิจสำคัญ คือ เตรียมกำลังพร้อมรบและป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งในการปฏิบัติการกิจให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว กองทัพอากาศ จึงกำหนดเป้าหมายในการบริหาร เพื่อนำไปสู่ความพร้อมในการปฏิบัติการภายใต้องค์ประกอบหลักที่เป็นแนวทางปฏิบัติของกำลังทางทหาร ซึ่งเรียกว่า หลักนิยม(Doctrine) และมีกำลังพล(Man Power)ที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสม มีเครื่องมือ(Machine)ที่เป็นอาวุธยุทโธปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยเหมาะสมกับภัยคุกคาม รวมทั้งมีการบูรณาการกำลังพลให้มีความสามารถใช้อาวุธยุทโธปกรณ์และเทคโนโลยี อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งการบริหารให้บรรลุเป้าหมายของภารกิจดังกล่าวย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยด้านกำลังพลของกองทัพอากาศ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการที่จะทำให้กองทัพอากาศพัฒนาไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน ดังนั้นในการกำหนดเป้าหมายหรือนโยบายต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องกำหนดหรือคาดหวังเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์แทรกไว้ด้วย ซึ่งขอกกล่าวถึงพอเป็นสังเขป ดังนี้

2.3.1 หลักนิยมกองทัพอากาศ

ในการบริหารกองทัพอากาศนั้น มุ่งให้เป็นไปอย่างมีระบบระเบียบด้วยการกำหนด“หลักนิยม” ไว้เป็นเครื่องมือและเสนอแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ของกองทัพ โดยหลักนิยมนี้จะกำหนดไว้ในรูปของค่านิยมหลักด้านคุณธรรม และความสามารถหลักในการปฏิบัติการกิจของทัพอากาศ ดังนี้

1) ความสามารถหลักของกองทัพอากาศที่กำหนดไว้ เป็นความสามารถหลักในการปฏิบัติการกิจของกองทัพอากาศ ได้แก่

(1) เตรียมพลังพร้อมรบ เพื่อให้กองทัพอากาศมีศักยภาพสูง โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการฝึกกำลังเข้าทำการสู้รบทั้งการฝึกกำลังภายในกองทัพ และพลังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนภาพเข้าปฏิบัติการกิจคุ้มครองน่านฟ้าไทย และปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ พร้อมกับความพร้อมที่จะใช้จุดเด่นของนภาพของกองทัพอากาศ เพื่อช่วยเสริมจุดอ่อนของเหล่าทัพอื่นได้ตามที่ร้องขออย่างทันทั่วทั้งที่

(2) เจนจบข่าวสาร การปฏิบัติการกิจของกองทัพอากาศจำเป็นต้องได้รับข้อมูลด้านการข่าวที่ถูกต้อง พอเพียง ตรงความต้องการ และรวดเร็ว เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสามารถตัดสินใจที่ถูกต้องจึงต้องจัดระบบงานด้านการข่าวที่สมบูรณ์ทางด้าน ข่าวกรองบุคคล ข่าวกรองเทคนิค และข่าวกรองถ่ายภาพทางอากาศ พร้อมทั้งจัดเตรียมระบบสงครามข่าวสารที่ประกอบด้วย การจัดระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ง่ายในการใช้ตัดสินใจด้วยเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและระบบสงครามข่าวสาร ซึ่งจะทำให้เกิดความได้เปรียบทางข้อมูลข่าวสารเหนือข้าศึก

(3) บริหารงานเป็นระบบ กองทัพอากาศเป็นกองทัพที่มีวิธีปฏิบัติงานที่ซับซ้อน แต่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ การปฏิบัติงานจึงต้องยึดหลักนิยม “รวมการควบคุม แยกการปฏิบัติ” และจำเป็นต้องให้มีการบริหารงานอย่างเป็นระบบด้วย “หลักนิยม” ซึ่งเป็น แนวทางที่ทุกคนในกองทัพอากาศเชื่อว่า เป็นหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการปฏิบัติการกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกิจ

(4) หมั่นคบเพื่อนบ้าน หนทางปฏิบัติอย่างหนึ่งที่เชื่อว่า จะช่วยลดเงื่อนไขของข้อขัดแย้งจนเกิดการใช้อาวุธเข้าแก้ไขปัญหา คือ การสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ในสิ่งทีอาจจะมีใจคิดและสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประเทศที่มีศักยภาพสูง เพื่อเสริมคุณอำนาจในการต่อรองกองทัพอากาศจึงต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตทหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

(5) ประสานมวลชน องค์ประกอบของความมั่นคงที่สำคัญ คือ ประชาชน รัฐบาล และ ทหารกองทัพอากาศจึงต้องตระหนักถึง ความอยู่ดี มีสุขของประชาชน ด้วยการใชศักยภาพของกองทัพอากาศช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มขีดความสามารถทั้งในยามปกติ และเมื่อเกิดสาธารณภัย พร้อมทั้งดำเนินการประชาสัมพันธ์ ทั้งภายในและภายนอกกองทัพอากาศ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจและสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของกองทัพอากาศอย่างเต็มใจ

2) ค่านิยมหลักด้านคุณธรรมกองทัพอากาศ เป็นค่านิยมหลักด้านคุณธรรมของบุคลากรในกองทัพอากาศ ได้แก่

(1) มั่นจริยธรรม ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความรู้ความสามารถ ด้วยความวิริยะอุตสาหะ มีความรับผิดชอบประพฤติปฏิบัติตนด้วยคุณธรรม มีความยุติธรรม และผู้รับบริการบริการปรารถนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และปลอดภัย

(2) ดำรงความซื่อสัตย์ มีบุคลิกลักษณะ สุภาพ อ่อนโยน แต่แข็งแกร่งอย่างชายชาติทหาร ที่มีความเป็นสุภาพบุรุษในทุกขณะ และมีจิตใจสะอาด ปฏิบัติตนให้เป็นผู้ซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส มีความเที่ยงตรงในการปกครองบังคับบัญชา ไม่แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และมีความเห็นอกเห็นใจผู้ที่ด้อยกว่าอยู่เสมอ

(3) สามัคคีเป็นพลัง ร่วมมือ ร่วมใจ ปฏิบัติงานให้ภารกิจของกองทัพอากาศในส่วนรวม สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ มีวินัย และใจกว้างพอที่จะรับฟังความคิดเห็นผู้อื่น อันจะนำมาซึ่งปฏิบัติงานเป็นทีม เพื่อให้สามารถผนึกกำลังความรู้ ความสามารถของทุกคนเข้าด้วยกันอย่างเต็มที่ ในทิศทางที่สร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้กองทัพอากาศและชาติไทย

(3) มุ่งหวังพิทักษ์ชาติ ปฏิบัติตนในทุกขณะจิตมุ่งสู่การรักษาเอกราชอธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติ

2.3.2 นโยบายการบริหารกำลังพล สังกัดกองทัพอากาศ ระหว่าง พ.ศ. 2546 -2555 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1) ให้กำลังพลทุกระดับชั้นยศ มีโอกาสเข้ารับการศึกษาดูตามหลักสูตรแนวทางรับราชการตรงตามความจำเป็นของแต่ละสายวิทยาการ กับส่งเสริมให้กำลังพลหาความรู้และประสบการณ์เพิ่มเติมจากหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ด้านบริหารจัดการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถ แล้วนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานอย่างได้ผล

2) ส่งเสริมและปลูกฝังให้กำลังพลมีความเป็นผู้นำที่มีคุณธรรมและจริยธรรม มีอุดมการณ์รักชาติ มีความเสียสละ มีทัศนคติที่ดี มีความเป็นทหารอาชีพ และมีวิสัยทัศน์ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่อนุชนรุ่นหลัง สังคม และประเทศชาติ

3) สร้างจิตสำนึกให้กำลังพลมีค่านิยมร่วมในเรื่องความซื่อสัตย์ สามัคคี คุณธรรม และจริยธรรม ยึดมั่นในการใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลักในการบริหารงาน มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน กล้ารับผิดชอบและตัดสินใจกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง

4) มุ่งส่งเสริมให้สังคมยอมรับคนที่มีคุณงามความดีและประพฤติปฏิบัติตามแบบอย่างที่ดีของผู้บังคับบัญชาในระดับสูง กล้าปฏิเสธ ไม่ยอมให้ระบบอุปถัมภ์มาครอบงำ โดยถือว่าเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมและประเทศชาติเสียหาย

จากนโยบายของกองทัพอากาศที่กล่าวมา เห็นได้ว่า กองทัพอากาศได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสมรรถนะด้วยการกำหนดสมรรถนะทั้งในระดับองค์การและในระดับกำลังพลโดยระดับองค์การเป็นการกำหนดความสามารถหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนในระดับกำลังพลเป็นการกำหนดค่านิยมหลักด้านคุณธรรมที่ทหารทุกคนในกองทัพอากาศควรยึดถือปฏิบัติหรือเป็นสมรรถนะพื้นฐานที่พึงมี อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากสมรรถนะพื้นฐานที่มีปรากฏในนโยบายกองทัพอากาศดังกล่าว อาจยังไม่เพียงพอสำหรับการกำหนดสมรรถนะของกำลังพล สังกัดกองทัพอากาศในปัจจุบัน เพราะเมื่อกล่าวถึงกำลังพลในฐานะของความเป็นทหารอาชีพจะมีสมรรถนะอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องอีกมากมาย ดังนั้นคุณลักษณะของทหารอาชีพจึงเป็นประเด็นหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาในการกล่าวถึงสมรรถนะของข้าราชการทหาร

2.3.3 คุณลักษณะของทหารอาชีพ

Kourvetaris และ Dobratz (1977, อ้างถึงใน Alkin M.C., 1992: 844-845)

ได้กล่าวถึงแนวคิดในการพิจารณาความเป็นมืออาชีพทางทหารว่า การอธิบายถึงความเป็นมืออาชีพทางทหารนั้น สามารถ พิจารณาได้จาก

1. ลักษณะโครงสร้างและจิตสำนึกที่เป็นทหาร (Structuralize) ซึ่งจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านการทหาร มีความรับผิดชอบ มีความรักความสามัคคีในพวกพ้อง และมีลักษณะของความเป็นหมู่คณะ
2. รูปแบบและกระบวนการทำงาน (Process-oriented) มีลักษณะสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีเอกภาพในการบังคับบัญชา เคร่งครัดในระเบียบวินัยและให้ความสำคัญกับระบบสถานะทางสังคมในสายการบังคับบัญชาสูง และมีมาตรฐานของจรรยาบรรณ
3. สังคมในแวดวงทหารมีลักษณะของความเป็นพหุนิยม (Pluralistic) ซึ่งเป็นสังคมที่มีการหล่อหลอมทางวัฒนธรรมของพลเรือนและวัฒนธรรมของความเป็นมืออาชีพทางทหารเข้าไว้ด้วยกัน ผู้ที่อยู่ในสังคมของความเป็นทหารอาชีพ จึงต้องมีบทบาททั้งในฐานะของพลเรือน และบทบาทของความเป็นทหารผู้ซึ่งต้องดูแลรักษาป้องกันให้ประเทศชาติมีสันติภาพและความสงบเรียบร้อย

ส่วน เพ็ญศักดิ์ มุขพรหม (2545:17-18) ได้กล่าวถึง คุณลักษณะของทหารอาชีพไว้ซึ่งมีส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยแยกพิจารณาเป็น 3 ด้าน คือ

1. คุณลักษณะของทหารอาชีพมี 4 ประการ ได้แก่ ความมีจิตสำนึก
ของความเป็นทหาร การฝึกฝนตนเองให้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ความซื่อสัตย์สุจริต
และความกล้าหาญ
2. ลักษณะเด่นของทหารอาชีพ มี 3 ประการ ได้แก่ มีความเชี่ยวชาญ
ในการทำสงคราม มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ สังคมและประเทศชาติ และมีความรักในหมู่คณะ
และรักความสามัคคี
3. คุณภาพของทหารอาชีพ มี 4 ประการ ได้แก่ มีจิตใจมุ่งมั่นต่อภารกิจ
มีความสามารถในการบริหารควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานและกำลังพล มีความจริงใจปราศจากอคติ
และมีความกล้าหาญ

นอกจากนั้น สุปรีชา กมลาสน์ (2546:1-3) ได้กล่าวถึงที่มาของความเป็นมืออาชีพทางทหารว่า “ทหารอาชีพ” (Professional of arms) แปลว่า “ความเป็นมืออาชีพของผู้ถืออาวุธ” ซึ่งเป็นอาชีพที่มีเอกลักษณ์พิเศษกว่าอาชีพอื่น ตรงที่ทหารเป็นกลุ่มชนที่มีอาวุธ มีเครื่องแบบ มียศ มีระบบอาวุโสและมีวินัยอย่างเคร่งครัด อีกทั้งถูกกำหนดบทบาทด้วยกฎหมาย ตั้งแต่กฎหมายสูงสุดคือ รัฐธรรมนูญ ไปจนกระทั่งกฎกระทรวง จนถึงข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบต่าง ๆ ที่ทหารต้องยึดถือปฏิบัติรวมทั้งขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณีของทหารที่พัฒนาสืบต่อกันมาเป็นเวลานาน ควบคู่กับเกียรติและศักดิ์ศรีของทหารที่จารึกอยู่ในประวัติศาสตร์ของประเทศชาติ รักษาเอกราช ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ รักษาความมั่นคงของชาติรวมทั้งการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ทหารอาชีพนอกจากจะเก่งกาจสามารถแล้ว แต่เหนือสิ่งอื่นใดต้องมีจรรยาบรรณตามวิชาชีพแห่งตน จึงจะเรียกว่าเป็นมืออาชีพอย่างแท้จริง นั่นคือ วินัย ความซื่อสัตย์ จงรักภักดี มีตบะ เสียสละ รักและเทอดทูนในเกียรติศักดิ์ทั้งของตนเองและหมู่คณะ หากเพียงแต่มีอาชีพเป็นทหารที่ขาดซึ่งจรรยาบรรณก็ไม่ได้เพียงทหารรับจ้างเท่านั้น ไม่ใช่ทหารอาชีพ

กล่าวโดยสรุป ความเป็นมืออาชีพทางทหารนั้น จำเป็นต้องมีคุณลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์นอกเหนือจากการมีอาชีพเป็นเพียงทหาร เนื่องจากความเป็นมืออาชีพทางทหารไม่เพียงแต่มีความรู้ความสามารถในศาสตร์ของทหารเท่านั้น แต่เหนือสิ่งอื่นใดจะต้องมีจรรยาบรรณของความเป็นมืออาชีพทางทหาร มีจิตสำนึกของความเป็นทหาร มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริต มุ่งมั่นต่อภารกิจ และกล้าหาญ อีกทั้งจะต้องเป็นผู้ที่ดำรงไว้ซึ่งบทบาทที่ดีทั้งในฐานะเป็นมืออาชีพของผู้ถืออาวุธและพลเมืองดีของประเทศชาติด้วย

2.3.4 คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนายทหารสัญญาบัตร กองทัพอากาศ

นอกจากคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศตามที่ได้นำมาแล้ว คุณลักษณะของนายทหารสัญญาบัตร กองทัพอากาศ ที่ปรากฏอย่างชัดเจน

ในเป้าประสงค์ของสถาบันการศึกษาของนายทหารสัญญาบัตร กองทัพอากาศ ถือเป็นคุณลักษณะที่กองทัพมุ่งหวังให้เกิดขึ้นตามพัฒนาการความก้าวหน้าในสายอาชีพ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) **โรงเรียนนายเรืออากาศ** กองบัญชาการฝึกศึกษาทหารอากาศ เป็นสถาบันการศึกษาหลักในการผลิตนายทหารสัญญาบัตรมีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาในระดับต้นให้แก่กองทัพอากาศ โดยกำหนดคุณลักษณะส่วนบุคคลที่พึงประสงค์ของนายทหารที่สำเร็จการศึกษาไว้ 10 ด้าน ได้แก่ (กองการศึกษา โรงเรียนนายเรืออากาศ, 2544)

1. ความรับผิดชอบต่อตนเอง สังคมและการทำงาน
2. ความมีมนุษยสัมพันธ์
3. ความสามารถในการเป็นผู้นำ
4. ความมีวุฒิภาวะทางอารมณ์
5. ทักษะที่ดีในการดำเนินชีวิต
6. ความสามารถในการปรับตัวเข้ากับสังคม และยึดมั่นในระเบียบกฎเกณฑ์
7. ความสามารถในการวางแผนเรียนรู้และการแก้ปัญหา
8. ความสามารถในการร่วมงานกับผู้อื่น
9. ความละเอียดรอบคอบ
10. ความซื่อสัตย์

2) **สถาบันวิชาการทหารอากาศชั้นสูง** กองบัญชาการฝึกศึกษาทหารอากาศ เป็นสถาบันการศึกษาที่ให้การศึกษาแก่นายทหารสัญญาบัตรชั้นยศตั้งแต่เรืออากาศเอกขึ้นไป เพื่อให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชา และมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งสถาบันการศึกษาที่มีหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ โรงเรียนหลักชั้นปลาย ประกอบด้วยสถาบันการศึกษา 4 สถาบัน คือ

(1) **โรงเรียนนายทหารชั้นผู้บังคับฝูง** เป็นสถาบันการศึกษาที่ฝึกอบรมให้แก่ นายทหารสัญญาบัตรชั้นยศเรืออากาศเอก โดยมีปรัชญาการศึกษาว่า “จัดการฝึกศึกษาให้ผู้สำเร็จ การศึกษาพัฒนาความสามารถในการเป็นผู้นำและการบริหาร สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็น ผู้บังคับบัญชาและฝ่ายอำนวยการระดับฝูงบินของกองทัพอากาศที่มีคุณภาพและคุณธรรม”

(2) **โรงเรียนนายทหารอากาศอาวุโส** เป็นสถาบันการศึกษาที่ฝึกอบรมให้แก่ นายทหารสัญญาบัตรชั้นยศนาวาอากาศตรีถึงนาวาอากาศโท โดยมีปรัชญาการศึกษาว่า “สร้างเสริม และเพิ่มพูนทักษะทางความคิดในการแก้ปัญหา และพัฒนาหน่วยงาน โดยให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายอำนวยการระดับกองที่มีคุณภาพ คุณธรรม และจรรยาบรรณของทหารอาชีพ”

(3) โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ เป็นสถาบันการศึกษาที่ฝึกอบรมให้แก่ นายทหารสัญญาบัตรชั้นยศนาวาอากาศตรีถึงนาวาอากาศโท โดยมีปรัชญาการศึกษาว่า “เพื่อให้ ผู้สำเร็จการศึกษา สามารถเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกองบินขึ้นไป และฝายเสนาธิการของ กองทัพอากาศที่มีคุณภาพ และคุณธรรม”

(4) วิทยาลัยการทัพอากาศ เป็นสถาบันการศึกษาที่ฝึกอบรมให้แก่ นายทหาร สัญญาบัตรชั้นยศนาวาอากาศเอก โดยมีปรัชญาการศึกษาว่า “เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาสามารถเป็น ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพอากาศที่มีคุณภาพ คุณธรรม และจรรยาบรรณของทหารอาชีพ”

ทั้ง 4 สถาบันกำหนดการประเมินคุณลักษณะส่วนบุคคลของนายทหาร สัญญาบัตรที่สำเร็จการศึกษาไว้ 10 ด้าน ได้แก่ (ระเบียบสถาบันวิชาการทหารอากาศชั้นสูง 2541)

1. ความวิริยะอุตสาหะ หมายถึง ความเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน การศึกษา มีความอดทนเป็นที่ตั้ง มีความขยันหมั่นเพียร และตั้งใจศึกษาค้นคว้า
2. วินัย หมายถึง การปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมของทหาร
3. ความประพฤติ หมายถึง การปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมต่าง ๆ ของสังคม และมีความสามารถในการควบคุมตนเอง
4. บุคลิกลักษณะ หมายถึง การวางตัว การแสดงออก ซึ่งลักษณะท่าทาง การ แต่งกาย กิริยามารยาท และลักษณะทางทหาร
5. นิสัยและอุปนิสัย หมายถึง การแสดงออกถึงความซื่อสัตย์สุจริต หนักแน่น ยึดมั่นในความถูกต้อง มีความสุภาพอ่อนโยน โอบอ้อมอารี รวมทั้งมีความอดทนอดกลั้นต่อสภาวะ แวดล้อม
6. การสังคม หมายถึง การปฏิสัมพันธ์กับบุคคลทั่วไปอย่างรู้จักกาลเทศะ และมีมนุษยสัมพันธ์ ตลอดจนให้ความร่วมมือในการทำงานร่วมกับผู้อื่น
7. ความเป็นผู้นำ หมายถึง การแสดงออกในการนำหมู่คณะให้ปฏิบัติการกิจ ให้สำเร็จ
8. เซาว์ริเริ่ม หมายถึง ความสามารถในการใช้ปัญญา หรือปฏิภาณไหวพริบ ในการริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ
9. การปฏิบัติงาน หมายถึง ความรอบรู้ และความสามารถในการบริหาร และ จัดดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดประสงค์
10. คุลยพินิจ หมายถึง การใช้วิจารณญาณตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล

2.3.5 คุณลักษณะคนไทยที่พึงประสงค์

ในทางปฏิบัตินอกเหนือจากความเป็นทหราชอาณาจักรแล้ว ทหในประเทศไทยจริงยังต้อง มีบทบาทในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศ ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงสมรรถนะของทหจึงจำเป็นต้อง กล่าวถึงสมรรถนะในฐานะเป็นพลเมืองคนหนึ่งของประเทศด้วย ดังนั้นเพื่อให้การกล่าวถึง สมรรถนะของข้าราชการทห สังกัดกองทัพอากาศ มีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้นจึงควรพิจารณา ถึงคุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์อีกด้วย

กรมวิชาการ(2542: 13 อ้างถึงใน เพ็ญจันทร์ สังข์แก้ว 2545: 24) ได้เสนอว่า การ พัฒนาศักยภาพของบุคคลในการดำเนินชีวิตยุค โลกาภิวัตน์ เพื่อที่จะให้มีชีวิตอยู่อย่างสมบูรณ์ หรือเป็นสุขได้นั้น จำเป็นต้องพัฒนาใน 3 ด้าน คือ

1. การพัฒนาดน ได้แก่ ทักษะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเรียนรู้ในอนาคต ประกอบด้วย ทักษะการเรียนรู้ ทักษะการคิด และทักษะการสื่อสาร
2. การพัฒนางาน ได้แก่ ทักษะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการทำงาน ประกอบด้วย ทักษะการจัดการ การทำงานร่วมกับผู้อื่น ความขยัน อดทน อดออมและประหยัด
3. การพัฒนาสังคม ได้แก่ ทักษะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการอยู่ร่วมกันในสังคม ประกอบด้วย ควบคุมตนเองได้ มีความรับผิดชอบ มีวินัยในตนเอง ช่วยเหลือผู้อื่น เสียสละ มุ่งมั่นพัฒนา

ส่วนคุณลักษณะสำคัญของคนไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต จากการวิจัยของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์(2546: 4-7) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมสมองแบบเน้นกลุ่ม เป้าหมาย และการตอบแบบสอบถาม จากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 100 คน พบว่า คนไทยควรที่จะมีลักษณะพึงประสงค์ 51 ลักษณะ จึงจะสามารถพัฒนา ตนเองและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าได้ แต่มีคุณลักษณะที่สำคัญ 10 อันดับแรก ที่ควรมุ่งเน้น ให้มีการพัฒนาดน ได้แก่

1. การมีความสามารถในการคิด คือ สามารถจัดการข้อมูลและความรู้ที่ได้รับ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็นการตอบคำถาม การแก้ปัญหาหรือ การทำให้เป้าหมายที่กำหนดไว้สำเร็จโดยสามารถควบคุมตนเองให้คิดจนบรรลุตามเป้าหมายได้ ซึ่งประเภทความสามารถในการคิดที่จำเป็นสำหรับคนไทย ได้แก่ การคิดเชิงสร้างสรรค์ การคิด เชิงวิเคราะห์ การคิดเชิงประยุกต์ และการคิดเชิงกลยุทธ์
2. การมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ และรักความถูกต้อง คือ มีความสามารถแยกแยะสิ่งถูก สิ่งผิด การรู้ การเข้าใจ และประพฤติตามศีลธรรม จริยธรรมอันดีอันเป็นที่ยอมรับในสังคม รวมถึง กล้าชี้ถูกชี้ผิด ยืนหยัดบนความถูกต้อง และมีส่วนเสนอแนวทางเชิงสร้างสรรค์ให้สังคม

3. การมีร่างกายแข็งแรง สุขภาพดีและสูงใหญ่ คือ มีพัฒนาการด้านร่างกายและสมองเจริญเติบโตสมบูรณ์ตามเกณฑ์ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ ร่างกายสูงใหญ่ และไม่มีสารพิษสะสมในร่างกายหรือมีน้อยที่สุดมีลักษณะนิสัยการดูแลสุขภาพที่ถูกต้อง รวมถึงมีความสามารถในการป้องกันตนเองจากการชักจูงไปในทางที่อาจส่งผลเสียต่อสุขภาพได้

4. การรักการเรียนรู้ คือ มีใจปรารถนา ตื่นตัว มุ่งแสวงหาความรู้ใหม่อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยเรียนรู้จากสิ่งรอบตัวที่ไม่จำกัดอยู่เฉพาะช่วงการศึกษาในระบบและสามารถนำสิ่งที่เรียนรู้มาใช้แก้ปัญหาหรือใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันได้

5. การมีสุขภาพจิตดี คือ มีจิตใจแจ่มใสร่าเริง รู้จักจุดอ่อนและจุดแข็ง เกี่ยวกับอารมณ์ของตนเองสามารถควบคุมอารมณ์ตนเอง มีความมั่นใจและภาคภูมิใจในความเป็นตนเอง แสวงหาความสุขให้แก่ตนเองได้อย่างเหมาะสม และสามารถจัดการกับความกดดันและความเครียดที่เกิดขึ้นได้

6. การมีความขยัน อดทนและทุ่มเททำงานหนัก คือ มีความตั้งใจจริง มุ่งมั่นพากเพียร ไม่ย่อท้อ และลงแรงกระทำสิ่งที่ได้รับมอบหมายหรือตั้งใจไว้ให้สำเร็จ แม้จะมีอุปสรรคหรือความยากลำบาก

7. การมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม คือ การไม่ยึดเอาประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้งแต่ตระหนักถึงประโยชน์ของผู้อื่นและส่วนรวมร่วมด้วย มีสำนึกรับผิดชอบทางสังคมที่จะไม่ประพฤติในทางที่จะก่อผลเสียต่อสังคมภาพรวมทั้งในทางตรงและทางอ้อม มีความพร้อมและเต็มใจที่จะเสียสละเวลาและประโยชน์ส่วนตนเพื่อทำประโยชน์ให้ส่วนรวม

8. การมีระเบียบวินัย คือ มีความสามารถวางแผน จัดตารางเวลา ดำเนินการและควบคุมตนเองให้ดำเนินตามแผนงาน ระบบระเบียบ หรือ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้จนสำเร็จตามเวลา

9. การมีความรู้รอบด้านและเท่าทันสถานการณ์ คือ มีความรู้และความเข้าใจความรู้ในสาขาอื่นที่นอกเหนือไปจากสาขาหลักหรือสิ่งที่ตนเองเชี่ยวชาญ ทั้งยังรู้ถึงสภาพเหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมรอบตัวได้อย่างเท่าทัน โดยสามารถนำความรู้เหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาและใช้ให้เกิดประโยชน์ในชีวิตประจำวันได้

10. การเห็นคุณค่าในเอกลักษณ์ไทย คือ ตระหนักและภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีความรู้ ความเข้าใจ ให้ความสำคัญ และเห็นคุณค่าเอกลักษณ์ที่ดีของไทยทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม สามารถอธิบายเผยแพร่เอกลักษณ์ไทยสู่คนในชาติอื่นได้เมื่อมีโอกาสและสามารถประยุกต์วัฒนธรรมไทยกับต่างประเทศได้อย่างผสมผสาน เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ได้

จากผลการศึกษาข้างต้น เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546) ยังให้ทัศนะเพิ่มเติมว่า คุณลักษณะทั้ง 10 ประการนี้ ครอบคลุมการพัฒนาคนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกายและจิตใจ ด้านทักษะความสามารถและด้านลักษณะนิสัยหรือชีวิตภายในอันจะทำให้การพัฒนาคนให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2.4 การประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

การประเมินสมรรถภาพข้าราชการ สังกัดกองทัพอากาศ เป็นการดำเนินการภายใต้ระเบียบตามระเบียบกองทัพอากาศว่าด้วยการประเมินสมรรถนะข้าราชการทหาร พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 โดยในระเบียบให้คำจำกัดความของการประเมิน “สมรรถภาพข้าราชการทหาร” ไว้ว่า หมายถึง การประเมินการปฏิบัติงานและคุณลักษณะทางทหาร ซึ่งครอบคลุมรายการประเมิน 3 ด้าน คือ ด้านอุปนิสัยและบุคลิกลักษณะ ด้านความรู้ความสามารถ และด้านการปฏิบัติงาน โดยในแต่ละด้านมีรายการประเมินที่แตกต่างกันไป ตามลักษณะสถานภาพและระดับชั้นยศ อย่างไรก็ตาม รายการประเมินดังกล่าว มักได้รับการท้วงติงจากผู้เกี่ยวข้องในระบบประเมินว่า ยังขาดความเป็นมาตรฐาน ซึ่งจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องยังไม่ปรากฏว่า ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างชัดเจน แต่การได้มาซึ่งสมรรถภาพและรายการประเมินสมรรถภาพด้านต่าง ๆ ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ และถ้อยมติที่ประชุมของคณะกรรมการเป็นสำคัญ โดยล่าสุดได้มีการอนุมัติใช้ใบแบบประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหารใหม่ เมื่อ 12 พฤษภาคม 2546 ซึ่งในใบแบบประเมินชุดนี้ มีรายการประเมินสมรรถภาพสรุปได้ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 รายการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร สังกัดกองทัพอากาศ

องค์ประกอบหลักในการประเมินข้าราชการและลูกจ้าง ประกอบด้วย 3 ด้านหลัก คือ			
1. ด้านอุปนิสัยและบุคลิกลักษณะ, 2. ด้านความรู้ความสามารถ, 3. ด้านการปฏิบัติงาน			
รายการประเมินสมรรถนะจำแนกตามสถานภาพและชั้นยศ			
นาวาอากาศตรี ถึง นาวาอากาศเอก (รับเงินเดือน อัตรา น.อ.พิเศษ)	เรืออากาศตรี ถึง เรืออากาศเอก	จ่าอากาศตรี ถึง พันจ่าอากาศเอก (รับเงินเดือน อัตรา พ.อ.อ.พิเศษ)	ลูกจ้างประจำ
1. อุปนิสัยและบุคลิกลักษณะ	1. อุปนิสัยและบุคลิกลักษณะ	1. อุปนิสัยและบุคลิกลักษณะ	1. อุปนิสัยและบุคลิกลักษณะ
1.1 ความเป็นผู้นำ	1.1 ความเป็นผู้นำ	1.1 ความซื่อสัตย์และความ จงรักภักดี	1.1 การรักษาวินัยและ ปฏิบัติตามเหมาะสมกับ
1.2 วินัยทหาร	1.2 วินัยทหาร	1.2 ความประพฤติและ ความเป็นผู้มีวินัย	การเป็นลูกจ้างประจำ
1.3 มนุษย์สัมพันธ์	1.3 มนุษย์สัมพันธ์	1.3 มนุษย์สัมพันธ์	
1.4 ความซื่อสัตย์สุจริต	1.4 ความซื่อสัตย์สุจริต		
1.5 การปฏิบัติตาม	1.5 การปฏิบัติตาม		
2. ความรู้ความสามารถ	2. ความรู้ความสามารถ	2. ความรู้ความสามารถ	2. ความรู้ความสามารถ
2.1 สถิติปัญญา	2.1 สถิติปัญญา	2.1 ความรอบรู้และความ สามารถในการ	2.1 ความรู้ในงาน
2.2 ความรอบรู้	2.2 ความรอบรู้	ปฏิบัติงาน	2.2 การแก้ไขปัญหางานที่ รับผิดชอบ
2.3 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์	2.3 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์	2.2 การแก้ไขปัญหางานที่ รับผิดชอบเมื่อเกิด	2.3 ความเอาใจใส่ในงานใน หน้าที่
2.4 การพัฒนาตนเอง	2.4 การพัฒนาตนเอง	ข้อขัดข้อง	
2.5 วิสัยทัศน์	2.5 วิสัยทัศน์		
2.6 การปกครองบังคับบัญชา	2.6 การปกครองบังคับบัญชา		
3. การปฏิบัติงาน	3. การปฏิบัติงาน	3. การปฏิบัติงาน	3. การปฏิบัติงาน
3.1 ปริมาณงาน	3.1 ปริมาณงาน	3.1 การใช้และบำรุงรักษา อุปกรณ์ เครื่องมือ	3.1 ความสามารถและความ อดทน
3.2 คุณภาพงาน	3.2 คุณภาพงาน	เครื่องมือใช้ทางราชการ	3.2 ปริมาณผลงาน
3.3 การประหยัดหรือความ คุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร	3.3 การประหยัดหรือความ คุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร	3.2 ความคุ้มค่าของการใช้ ทรัพยากร	3.3 คุณภาพของงานที่ปฏิบัติ
3.4 ผลสัมฤทธิ์ของงานที่ปฏิบัติ	3.4 ผลสัมฤทธิ์ของงาน ที่ปฏิบัติ	3.3 คุณภาพของงานที่ปฏิบัติ	3.4 ความคุ้มค่าของการใช้ ทรัพยากร
		3.4 ความกระตือรือร้นและ ความขยันหมั่นเพียร	3.5 ความทันเวลา
		3.5 ปริมาณงานที่ปฏิบัติ	3.6 ผลสัมฤทธิ์ของงานที่ ปฏิบัติได้

สำหรับจุดประสงค์ของการประเมินสมรรถภาพตามระเบียบดังกล่าว ระบุว่า เพื่อให้หน่วยราชการดำเนินการประเมินเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อทราบสมรรถภาพและผลการปฏิบัติงานของข้าราชการทหาร เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการสนใจพัฒนาการทำงานและพัฒนาตนเอง รวมทั้งเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาในการบริหารกำลังพล ได้แก่ การย้ายข้าราชการทหาร การพิจารณาบำเหน็จ การเลื่อนระดับเลขหมายความชำนาญ การเข้ารับการศึกษา และการให้ออกจากราชการ โดยมีหลักเกณฑ์ในการนำผลการประเมินไปใช้ในการบริหารกำลังพล แสดงในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 หลักเกณฑ์การนำผลการประเมินสมรรถภาพไปใช้ประกอบการพิจารณาบริหารกำลังพล

ลำดับ	การนำไปใช้	ผลการประเมิน
1.	การย้ายข้าราชการทหาร	
1.1	เข้าอัตรานาวาอากาศเอก-นาวาอากาศเอกรับเงินเดือนอัตรานาวาอากาศเอกพิเศษ	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80
1.2	เข้าอัตรานาวาอากาศตรี-นาวาอากาศโท	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75
1.3	ย้ายเข้าประจำหน่วย(ก่อนครบวาระ)	
1)	ดำรงตำแหน่งไม่ครบ 1 ปี	ต่ำกว่าร้อยละ 50
2)	ดำรงตำแหน่งไม่ครบ 2 ปี	ต่ำกว่าร้อยละ 60
3)	ดำรงตำแหน่งไม่ครบ 3 ปี	ต่ำกว่าร้อยละ 75
2.	การพิจารณาบำเหน็จ (รอบ 6 เดือน)	
2.1	ขอหนึ่งขั้นครึ่ง	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85
2.1	ขอหนึ่งขั้น	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75
2.2	ขอครึ่งขั้น	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60
2.4	ไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน	ต่ำกว่าร้อยละ 60
3.	การเข้ารับการศึกษา	
3.1	วิทยาลัยการทัพอากาศ	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80
3.2	โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ โรงเรียนนายทหารอากาศอาวุโส และโรงเรียนรวมสาขาวินาศวิทยาการ	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75
3.3	โรงเรียนนายทหารชั้นผู้บังคับฝูง	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70
3.4	ศึกษาระดับปริญญาตรีตรี โท เอก (ทุนกองทัพอากาศ)	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80
4.	การสอบคัดเลือกนายทหารประทวนเลื่อนฐานะเป็นนายทหารสัญญาบัตร	ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70
5.	การให้ออกจากราชการ	ต่ำกว่าร้อยละ 60 ติดต่อกัน 4 ครั้ง

ส่วนเกณฑ์การพิจารณาผลการประเมินมี 3 ระดับ คือ

ดีเด่น (ร้อยละ 90-100) หมายถึง องค์กรประกอบในการประเมินอยู่ในขั้นไว้วางใจได้ ไม่ต้องควบคุมกำกับดูแลและให้คำแนะนำในทุกกรณี เหมือนกับผู้ประเมินเป็นผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ เอง

ยอมรับได้ (ร้อยละ 60-89) หมายถึง องค์กรประกอบในการประเมินอยู่ในขั้นพอใจ ต้องควบคุมกำกับดูแลและให้คำแนะนำบ้างในเรื่องที่ไม่สำคัญบางกรณี

ต้องปรับปรุง (ต่ำกว่าร้อยละ 60) หมายถึง องค์กรประกอบในการประเมินอยู่ในขั้นไม่น่าพอใจ ต้องควบคุมกำกับดูแลและให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิดในทุกเรื่องทั้งเรื่องที่สำคัญและไม่สำคัญ

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการนำเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้จัดหมวดหมู่ตามแนวคิดที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว ดังนี้

2.5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการปฏิบัติงาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการปฏิบัติงานในช่วงระยะ 10 ปี ที่ผ่านมา อาจพิจารณาได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มที่ศึกษาเกี่ยวกับสภาพการใช้ระบบประเมิน และกลุ่มที่พัฒนารูปแบบหรือระบบที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ซึ่งผลงานวิจัยที่กล่าวถึงในส่วนนี้จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของการประเมินการปฏิบัติงาน สรุปพอเป็นสังเขป ได้ดังนี้

กลุ่มที่ศึกษาเกี่ยวกับสภาพการใช้ระบบประเมินขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งให้ผลการศึกษาที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะปัญหาในการประเมินการปฏิบัติงาน พบว่า ผู้ประเมินส่วนใหญ่ยังเห็นว่า ระบบการประเมินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริง งานในบางลักษณะประเมินผลได้ยาก และมักให้คะแนนออกมาเป็นกลาง ๆ หรือสูงกว่าความเป็นจริงเพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งกับผู้รับการประเมิน อีกทั้งยังมุ่งประเมินที่ตัวคนมากกว่าผลงาน (สมชัย แซ่จิง 2538, สมเกียรติ มาตยาบุญ 2540) นอกจากนั้นในปี 2541 วรากร รื่นกมล ได้ศึกษาถึงสภาพและปัญหาของการดำเนินการประเมินการปฏิบัติงานในระบบเปิดของข้าราชการครู โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหารที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมิน จำนวน 174 คน โดยใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการดำเนินการประเมินการปฏิบัติงานในระบบเปิดของข้าราชการครู โดยรวมยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ โดยเฉพาะเรื่องที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ คือ เรื่องจำนวนครั้งที่ใช้ในการประเมิน และการแจ้งผลการประเมินให้ผู้รับการประเมินทราบ การกำหนดเกณฑ์หรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประเมินและผู้รับการประเมิน การจัดแบ่งระดับการประเมินให้มีความชัดเจน และการนำผลการประเมินไปใช้สำหรับการให้คำปรึกษา แนะนำเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไข 2) ปัญหาการดำเนินการประเมินการปฏิบัติงานในระบบเปิด พบว่า ยังมีปัญหาทุกเรื่อง โดยเฉพาะปัญหาด้านจำนวนบุคลากรที่ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน และการจัดทำแฟ้มประจำตัวข้าราชการ การให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการประเมิน การไม่ยอมรับเกณฑ์การประเมินที่กำหนดขึ้น ความไม่เป็นธรรมของผู้ประเมิน ความไม่ชัดเจนของเกณฑ์ในแต่ละเรื่อง ผู้ถูกประเมินไม่เห็นความสำคัญของการประเมิน และผู้ประเมินไม่กล้าเปิดเผยผลการประเมิน

ส่วนในปี พ.ศ. 2544 แสงเดือน รอดรัตนกุล ได้ศึกษาเรื่องการยอมรับองค์ประกอบการประเมินการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู : กรณีศึกษา

ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อแสดงให้เห็นปัญหาในการประเมินการปฏิบัติงาน และความแตกต่างเกี่ยวกับการยอมรับองค์ประกอบของการประเมินการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านผู้ประเมิน วิธีการประเมิน ความถี่ในการประเมิน และ แบบประเมิน ระหว่างผู้บริหารกับครู โดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย กลุ่มผู้ประเมิน (ผู้บริหาร) กลุ่มผู้รับการประเมิน(ครู) พบว่า 1) ผู้ประเมินให้ความสำคัญ เรื่องวิธีการประเมินแต่ผู้รับการประเมินให้ความสำคัญในเรื่องผู้ทำหน้าที่ประเมิน 2) ผู้ประเมินยอมรับในเรื่องการประเมินแบบ 360 องศา ขณะที่ผู้รับการประเมินยอมรับในเรื่องการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ทั้งผู้ประเมินและผู้รับการประเมินยอมรับว่า ควรประเมินแบบสามเดือนครั้ง และเห็นด้วยกับวิธีการประเมินแบบผสมผสาน

ส่วนกลุ่มที่พัฒนารูปแบบหรือระบบที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน อาทิ สมบัติศักดิ์ดา (2539) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการครูสายผู้สอน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาโดยใช้เทคนิคเดลฟาย มีผู้เชี่ยวชาญร่วมตอบแบบสอบถาม 3 รอบ จำนวน 20 คน และตรวจสอบรูปแบบการประเมินการปฏิบัติงานโดยครูผู้สอนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 102 คน ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการประเมินมีรายการประเมิน 3 ส่วน ได้แก่ งานในหน้าที่ งานที่ได้รับมอบหมาย และ คุณธรรม จริยธรรม โดยสัดส่วนคะแนนของรายการประเมินในแต่ละรายการ เป็น 50:20:30 ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ประเมิน ควรเป็นในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร และตัวแทนครูจากการคัดเลือก ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบรูปแบบดังกล่าว พบว่า ข้าราชการครูมากกว่าร้อยละ 75 เห็นด้วยกับรูปแบบดังกล่าว

ปี พ.ศ. 2544 ศิริรัตน์ คงสุวรรณ ได้พัฒนาแบบประเมินการปฏิบัติงานสำหรับพยาบาลประจำการ โรงพยาบาลสังกัดกองทัพบก กลุ่มตัวอย่าง คือ หัวหน้าหอผู้ป่วย และพยาบาลวิชาชีพจากโรงพยาบาลสังกัดกองทัพบกทั้ง 37 แห่ง โดยแบบประเมินการปฏิบัติงานสำหรับพยาบาลประจำการ โรงพยาบาลสังกัดกองทัพบกที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง ใช้แนวคิดวิธีการสร้างเครื่องมือของ Wood and Haber และแนวคิดการประเมินการปฏิบัติงานของ Brumback and Mcfee ขัอรายการได้จากการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า 1) แบบประเมินการปฏิบัติงานสำหรับพยาบาลประจำการ โรงพยาบาลสังกัดกองทัพบก ประกอบด้วย 2 ด้าน คือ ด้านพฤติกรรม การปฏิบัติงาน มี 9 หัวข้อ คือ (1) การวางแผนและการจัดการ (2) การสั่งการ การควบคุมและการประสานงาน (3) ความรอบคอบและ การตัดสินใจ (4) สภาวะทางอารมณ์ (5) การติดต่อประสานงาน (6) ความรู้ความชำนาญในงาน (7) ความเป็นผู้นำ (8) ความรับผิดชอบ และ (9) อุปนิสัยส่วนบุคคลในการปฏิบัติงานและการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น รวมทั้งหมดมี 24 รายการ

ส่วนด้านผลสำเร็จของงาน มี 2 หัวข้อ คือ (1) คุณภาพของงาน และ (2) เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมมี 10 รายการ 2) ความเป็นไปได้ในการใช้แบบประเมินการปฏิบัติงานสำหรับพยาบาล
 ประจําการ โรงพยาบาลสังกัดกองทัพบก ตามความคิดเห็นของหัวหน้าหอผู้ป่วย และพยาบาล
 ประจําการ ทุกรายการอยู่ในระดับมาก ทำนองเดียวกันในปี 2547 ปราณี สงวนชื่อ ได้พัฒนาแบบ
 ประเมินการปฏิบัติงานสำหรับพยาบาลวิชาชีพ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยแบ่งเป็น 2
 ขั้นตอน คือ 1) การสร้างข้อรายการประเมิน โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญคือ นักวิชาการทางการ
 พยาบาล ผู้บริหารและ ผู้ปฏิบัติการพยาบาล ในอัตราส่วน 5: 4: 2 ได้ข้อรายการประเมิน 86 ข้อ
 2) การสร้างแบบประเมินการปฏิบัติงาน กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้ตรวจการพยาบาลและหัวหน้า หอผู้ป่วย
 ทั้งหมด จากโรงพยาบาลในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ 6 แห่ง จำนวน 409 คน วิเคราะห์ข้อมูล
 โดยการวิเคราะห์ตัวประกอบ (Factor Analysis) โดยวิธีวิเคราะห์ตัวประกอบหลัก(Principle
 Component Analysis: PCA) และหมุนแกนแบบออร์ทोगอนอล (Orthogonal) ด้วยวิธีแวนิแมกซ์
 (Varimax) นำผลการวิเคราะห์ตัวประกอบมาสร้างเป็นแบบประเมินการปฏิบัติงานของพยาบาล
 วิชาชีพ และสร้างคู่มือประกอบการประเมิน ทดลองใช้เครื่องมือในโรงพยาบาลรามาธิบดี
 โดยหัวหน้าและผู้ช่วยหัวหน้าหน่วย ประเมินพยาบาลวิชาชีพคนเดียวกันผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้
 แบบประเมินการปฏิบัติงานสำหรับพยาบาลวิชาชีพ ประกอบด้วยสมรรถนะ และคุณลักษณะของ
 พยาบาลวิชาชีพ จำนวน 11 ตัวประกอบ บรรยายได้ด้วยตัวแปร 84 ตัว มีค่าความแปรปรวนรวมกัน
 เท่ากับ 65.768 โดยเรียงตามลำดับน้ำหนักตัวประกอบ ตั้งแต่ 34.13 - 1.203 ดังนี้ 1) คุณลักษณะ
 เฉพาะของพยาบาลวิชาชีพ 12 ข้อ 2) สมรรถนะด้านจริยธรรม สิทธิผู้ป่วยและการพัฒนาคุณภาพ
 บริการ 12 ข้อ 3) สมรรถนะด้านการวิจัย 8 ข้อ 4) สมรรถนะด้านการปฏิบัติการพยาบาล 9 ข้อ
 5) สมรรถนะด้านการบริการ 11 ข้อ 6) สมรรถนะด้านการสอน การให้คำปรึกษาและการเป็น
 พี่เลี้ยง 8 ข้อ 7) สมรรถนะด้านการพัฒนาตนเอง วิชาชีพและองค์กร 7 ข้อ 8) สมรรถนะด้านการใช้
 สารสนเทศ 4 ข้อ 9) สมรรถนะด้านการบริหารจัดการทรัพยากร 5 ข้อ 10) คุณลักษณะเฉพาะผู้มี
 วิจารณ์ญาณ 4 ข้อ และ 11) สมรรถนะด้านการพัฒนาคุณภาพงาน 6 ข้อ และความสอดคล้องของ
 แบบประเมินพบว่า ค่าเฉลี่ยของการประเมินในแต่ละสมรรถนะส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันอย่างมี
 นัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05

ส่วน สมศักดิ์ ชื่นจำ (2548) ได้พัฒนารูปแบบประเมินการปฏิบัติงานของ
 บุคลากร : ศึกษากรณี บริษัทอินเตอร์เวิลด์ เน็ตเวิร์ค (ไทยแลนด์) สรุปผลการศึกษาได้ว่า 1) สภาพ
 ปัญหาปัจจุบันในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของบริษัท พบว่า เป้าหมายของ
 องค์กร คือ การมุ่งเน้นสู่ความเป็นเลิศในขณะที่พบว่า ปัจจุบันบริษัทมีการแข่งขันทางการตลาดสูง
 แต่พนักงานมีการใช้ทักษะต่ำ ขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ผลงาน ขาดความเป็นผู้นำ ไม่กล้าตัดสินใจ

ในการทำงาน และไม่ปรับเปลี่ยนความคิดให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง 2) รูปแบบการประเมินผลบุคลากรบริษัทในปัจจุบันมีลักษณะการประเมินผลเป็นแบบบรรยายความ โดยมีข้อจำกัดคือเปิดโอกาสให้ผู้เขียนเสนอความคิดเห็นได้โดยอิสระ ไม่มีการกำหนดรายละเอียดที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่สามารถอธิบายแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้กับผู้ได้บังคับบัญชาได้ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับขวัญกำลังใจของพนักงานในเรื่องการประเมินการปฏิบัติงาน 3) การพัฒนาโปรแกรมประเมินผลบุคลากรของบริษัท พบว่า สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ สามารถแก้ปัญหาการทำงานในแงุ่มของการบริหารบุคคลได้ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า เหมาะสมดี เนื่องจากมีการให้น้ำหนัก (ระดับ) มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความเสมอภาค ครอบคลุม สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของพนักงานได้และโปรแกรมประเมินผลบุคลากรดังกล่าวยังให้ความสำคัญต่อลูกจ้างส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศ

นอกจากงานวิจัยที่กล่าวมาในปี 2003 Black ยังได้ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการประเมินการปฏิบัติงานของครูในรูปแบบใหม่ โดยมีการใช้การประเมินสมรรถนะ (competencies) 5 ด้าน รวม 163 ตัวชี้วัด ผลการวิจัยพบว่า การประเมินการปฏิบัติงานตามรูปแบบใหม่สามารถสะท้อนถึงการปฏิบัติงาน ความรับผิดชอบ และพัฒนาการในการทำงานของครูได้ดี

2.5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะ

ในปี 2002 Karns, L.A. & Mena, M.A. ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการใช้สมรรถนะหลัก (core competencies) ในการบริหารการปฏิบัติงาน ซึ่งผลปรากฏว่าทำให้องค์กรพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามเป้าหมายขององค์กร โดยการพัฒนาที่เกิดขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับสมรรถนะหลักขององค์กรและสมรรถนะของบุคคล ผลการศึกษาชี้ให้เห็นชัดเจนว่า สมรรถนะของบุคคลมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับความสำเร็จขององค์กร โดยเฉพาะสมรรถนะพื้นฐานของบุคคล (Primary personal competencies: PPC's) ซึ่งมี 7 ด้าน ได้แก่

- 1) สมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงาน อาทิ พลังและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน ความรับผิดชอบทักษะในการปฏิบัติงาน ทักษะทางวิชาชีพ ความสามารถในการบริหารงาน ความสามารถในการแก้ปัญหา ทักษะความสามารถในการตัดสินใจอย่างพินิจพิจารณา และ คุณภาพของงาน
- 2) สมรรถนะด้านการสื่อสาร อาทิ การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่ประสิทธิภาพ การพูดและเขียน การให้ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
- 3) สมรรถนะทางธุรกิจที่เด่นชัด อาทิ ความสามารถที่เข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงกระบวนการทางธุรกิจทั้งทางด้านการวางแผน การบริหารจัดการ พร้อมทั้งสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือที่เรียกว่า "business sense"
- 4) สมรรถนะ ด้านการบริหารผลสัมฤทธิ์ อาทิ ความสามารถในการตัดสินใจ หรือการแก้ปัญหา เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ความสามารถในการทำให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย
- 5) สมรรถนะความ

เชี่ยวชาญในหน้าที่ อาทิ ความรู้ความสามารถ ทักษะการปฏิบัติ ความสามารถในการเชื่อมโยงงาน ในหน้าที่ต่าง ๆ 6) สมรรถนะในด้านทีมงาน อาทิ การสร้างสรรค์และการพัฒนาทีมงาน การบริหาร ทีมงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทักษะในทีมงาน 7) สมรรถนะการจัดการและการ พัฒนาด้านอื่น ๆ อาทิ การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาด้านการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ทักษะการนิเทศ ติดตามและประเมินผลด้านต่าง ๆ

ในปี 2540 ทรงรณรงค์ ได้ศึกษาเกี่ยวกับสมรรถภาพมาตรฐานที่จำเป็นสำหรับ นักออกแบบระบบการศึกษา เพื่อใช้ประโยชน์ เป็นเกณฑ์ในการวางแผนพัฒนาสมรรถนะมาตรฐาน ที่จำเป็น และกำหนดมาตรฐานตำแหน่งงานสำหรับนักออกแบบระบบการศึกษา โดยให้ ผู้เชี่ยวชาญ แสดงความคิดเห็นด้วยเทคนิคเดลฟาย ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความเห็น สอดคล้องกันว่า นักออกแบบระบบการศึกษาต้องมีสมรรถนะที่จำเป็น 8 สมรรถนะ ดังนี้ 1) ด้านทัศนคติ 2) ด้านความรู้ 3) ด้านทักษะ 4) ด้านคุณธรรม 5) ด้านความรู้ 6) ด้านคุณลักษณะเฉพาะตัว 7) ด้านจริยธรรม และ 8) ด้านค่านิยม

ต่อมา เกียรติศักดิ์ ชารีโคตร (2543) ได้ทำการวิจัย เพื่อพัฒนาเกณฑ์มาตรฐาน สำหรับนักคอมพิวเตอร์ช่วยสอน โดยใช้เทคนิคเดลฟาย ผลการวิจัยได้เกณฑ์สมรรถนะสำหรับ นักคอมพิวเตอร์ ดังนี้ 1) สมรรถนะด้านความรู้ ได้แก่ ความรู้ด้านระบบคอมพิวเตอร์ ความรู้ เกี่ยวกับเนื้อหา ความรู้เกี่ยวกับการออกแบบบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎี และจิตวิทยาการเรียนรู้ และความรู้อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน 2) สมรรถนะด้านทักษะ ได้แก่ ทักษะด้านคอมพิวเตอร์ ทักษะด้านเนื้อหาหลักสูตร 3) สมรรถนะ ด้านความรู้ ได้แก่ การคิดสร้างสรรค์และจินตนาการ ใฝ่รู้ มองการณ์ไกล ช่างสังเกตและจดจำ การสืบค้นข้อมูลสารสนเทศ 4) สมรรถนะด้านทัศนคติได้แก่ยอมรับความคิดเห็นและความสามารถ ของผู้อื่น ๆ ตระหนักในความสำคัญและประโยชน์ของคอมพิวเตอร์ช่วยสอน กระตือรือร้นในการ ส่งเสริมสนับสนุนการผลิตและพัฒนาบทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน รักการสอน ภาคภูมิใจใน บทบาทของนักคอมพิวเตอร์ช่วยสอน มีความรับผิดชอบ ยอมรับเทคโนโลยีและความก้าวหน้า ทางด้านคอมพิวเตอร์ และ 5) สมรรถนะด้านคุณธรรมจริยธรรม ได้แก่ อุทิศตนเพื่อความสำเร็จ ของงาน มีความเพียรพยายาม มีศีลธรรมประจำใจ มีความอดทนอดกลั้น และมีความซื่อตรง

2.5.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหาร สังกัด

กองทัพอากาศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสมรรถภาพกำลังพล สังกัดกองทัพอากาศ มีปรากฏอยู่น้อยมาก จากการทบทวนงานวิจัยระหว่าง ปี พ.ศ.2530 ถึง ปี พ.ศ. 2547 มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอยู่ 4 เรื่อง ซึ่งเป็นเอกสารวิจัยส่วนบุคคลที่ได้ศึกษาในสถาบันการศึกษาของกองทัพอากาศ ได้แก่ วิทยาลัยการทัพอากาศ และโรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ สรุปผลการวิจัยมีดังนี้

ในปี พ.ศ.2531 ชัชวาลิต ภัทรเสน ได้ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางในการปรับปรุงระบบการประเมินค่าสมรรถภาพนายทหารสัญญาบัตรของกองทัพอากาศ พบว่า ผลคะแนนมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง และไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวางและเกิดประสิทธิผล ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่มาจากหลายสาเหตุ ได้แก่ ด้านตัวผู้ประเมินค่า พบว่า ผู้ประเมินไม่เห็นความสำคัญ มีอคติต่อการประเมิน จำนวนผู้ประเมินมีจำนวนมากเกินไป ด้านผลคะแนนที่คลาดเคลื่อน เกิดจากการแต่งตั้งผู้ประเมินไม่เหมาะสม องค์ประกอบในการประเมินค่าไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงานจริง เนื้อหาสาระไม่ตรงกับจุดมุ่งหมายของการประเมิน ด้านการนำผลการประเมินไปใช้ไม่ได้ นำผลการประเมินไปใช้อย่างเต็มที่เนื่องจากผลการประเมินยังถือเป็นความลับ ไม่สามารถแจ้งผู้รับการประเมินค่าทราบ ผู้รับการประเมินจึงไม่มีโอกาสในการปรับปรุงพัฒนาตนเอง ซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะต้องมีการบรรยาย ชี้แจงแนะนำผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินได้ทราบและเข้าใจระบบและความสำคัญของการประเมินค่า การกำหนดเนื้อหาสาระต้อง มีความชัดเจน สอดคล้องครอบคลุมกับลักษณะของงาน แบบการประเมินผลควรพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ อีกทั้งต้องมีระบบการแจ้งผลการประเมินแก่ผู้รับการประเมินด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ.2534 นิยม นาคะนคร ได้ทำการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบการประเมินค่าสมรรถภาพกำลังพล เป็นลักษณะการวิจัยเอกสาร โดยวิเคราะห์ข้อเท็จจริงของระบบการประเมินสมรรถภาพกำลังพลของกองทัพอากาศ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบมาใช้ระหว่าง ปี พ.ศ.2519 – ปี พ.ศ.2534 ผลการวิจัยพบปัญหาใกล้เคียงกับการศึกษาของ ชัชวาลิต ภัทรเสน (พ.ศ.2531) กล่าวคือ ผลการประเมินยังไม่สามารถแยกแยะความแตกต่างของบุคคลได้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ประเมินให้คะแนนไม่ตรงกับความเป็นจริง โดยมักให้คะแนนสูงกว่าความเป็นจริง ผลการประเมินไม่สอดคล้องกับกับภาพพจน์ที่เป็นจริงของผู้รับการประเมิน ผู้ประเมินบางคนไม่รู้จักผู้รับการประเมิน เกณฑ์การให้คะแนนไม่ชัดเจนไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างคะแนนได้ ทำให้มาตรฐานการให้คะแนนไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากลักษณะ

ที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรกด้านผู้ประเมิน ไม่ศึกษาและไม่เห็นความสำคัญของระบบประเมินค่า ไม่ยอมรับในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีอคติในการให้คะแนนไม่บันทึกความเห็นที่ชัดเจนที่จะอธิบายถึงภาพพจน์ของผู้รับการประเมิน หรือบางครั้งบันทึก แต่ไม่สอดคล้องกับผลคะแนนประเมิน เนื่องจากผู้ประเมินไม่รู้จักผู้รับการประเมิน ประการที่สองด้านผู้รับการประเมิน พบว่า ยังไม่เห็นความสำคัญ ประการสุดท้ายด้านวิธีการประเมิน พบว่า มีการ กำหนดวัตถุประสงค์มากเกินไป รายการประเมินไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการประเมินรายการประเมินบางหัวข้อไม่มีความชัดเจนและไม่เข้าใจ จึงทำให้คะแนนประเมินไม่ตรงกับความเป็นจริง รายการที่นำมาประเมินยังไม่เหมาะสม กล่าวคือ ยังไม่สามารถวัดพฤติกรรมการทำงานได้อย่างครบถ้วน บางรายการมีลักษณะเป็นนามธรรมมากเกินไป จนไม่สามารถให้ค่าเป็นตัวเลขได้ เช่น การประเมินความรอบรู้ในหน้าที่ นอกจากนั้น รายการประเมินที่นำมาใช้ยังไม่สามารถแยกแยะข้อเท็จจริงตามระดับชั้นยศหรือสภาพการทำงาน ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไขให้มีการปรับปรุงใบแบบประเมินโดยมีวิธีการประเมินทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องในระบบการประเมินเข้าใจอย่างชัดเจนและตรงกันเกี่ยวกับระบบการประเมินค่าเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญ นอกจากนั้นควรมีการบรรจุวิชาการประเมินสมรรถภาพในหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันการศึกษาหลักของกองทัพอากาศทุกระดับ

ส่วนในปี พ.ศ.2542 มนตรี จินตนา ได้ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการกองทัพอากาศที่มีต่อการนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลประกอบในการบริหารกำลังพลของกองทัพอากาศ โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นนายทหารสัญญาบัตร กองทัพอากาศ ณ ที่ตั้งดอนเมือง ชั้นยศนาวาอากาศตรีถึงนาวาอากาศเอกรับเงินเดือนอัตรานาวาอากาศเอกพิเศษ จำนวน 320 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม ผลการวิจัย พบว่า ผู้รับการประเมินส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาในการบริหารกำลังพล โดยเฉพาะการพิจารณานำเหนือประจำปี แต่ไม่ค่อยแน่ใจเกี่ยวกับ ความยุติธรรมในการประเมิน ว่าทุกส่วนราชการจะสามารถใช้ได้เหมือนกันหรือไม่ อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นตรงกันว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินทั้งผู้ประเมินและผู้ให้ความเห็นชอบ ควรมีความเป็นมาตรฐาน มีความยุติธรรม มีใจเป็นกลางปราศจากความลำเอียง และเป็นที่ยอมรับของหน่วย อีกทั้งการประเมินสมรรถภาพควรนำมาใช้ในจุดประสงค์ของการปรับปรุงพัฒนากำลังพลเท่านั้น ไม่ควรนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินอนาคต เนื่องจากยังไม่มั่นใจในความเป็นธรรมของผู้ประเมินและมาตรฐานของคะแนนประเมิน นอกจากนั้นยังได้เสนอแนะว่าระบบการประเมินสมรรถภาพข้าราชการทหารที่มีประสิทธิภาพนั้นควรเป็นระบบที่กระทำอย่างเปิดเผย เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้

ต่อมาในปี พ.ศ.2546 ขวัญญู จุลเปมะ ได้ทำการวิจัยประเมินผลการใช้
ใบแบบประเมินของกองบัญชาการทหารสูงสุดในการประเมินสมรรถภาพนายทหารสัญญาบัตร
กองทัพอากาศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของใบแบบประเมินของ
กองบัญชาการทหารสูงสุด(ฉบับปี 46) ในการประเมินสมรรถภาพนายทหารสัญญาบัตร
กองทัพอากาศ ผลการวิจัยพบว่า ใบแบบการประเมินดังกล่าว รายการประเมินบางส่วน
ยังไม่เหมาะสม และมีความเห็นในระดับปานกลางเกี่ยวกับการเลือกคำบรรยายคุณลักษณะ
ที่ตรงกับผู้รับการประเมิน อีกทั้งควรเพิ่มรายการประเมินบางส่วน เช่น ด้านคุณธรรมและ
จริยธรรม ด้านความรับผิดชอบต่อตนเอง สังคมและการทำงาน ด้านความรู้ภาษาต่างประเทศ

3. แนวคิดเกี่ยวกับตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงาน

3.1 ตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้เป็นสารสนเทศที่นำมาใช้เพื่อบ่งชี้ หรือบ่งบอกสภาพสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งใน
การนำมาใช้อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน อาทิ “ตัวบ่งชี้” (ศิริชัย กาญจนวาสี 2540, นงลักษณ์ วิรัชชัย
และสุวิมล ว่องวานิช 2541, อมรวิชัย นาคทรพร 2543, สุพัศตร์ พิบูลย์ 2544) “ตัวชี้วัด” (พรศักดิ์
ผ่องแผ้ว และคณะ 2543) “ดัชนี” (อุทุมพร จามรมาน 2544) “ดัชนีบ่งชี้” (สำนักงานมาตรฐาน
อุดมศึกษา สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 2545) สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ใช้คำว่า “ตัวบ่งชี้” โดยมี
แนวคิดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

3.1.1 ความหมายของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้ เป็นคำที่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Indicator” ซึ่งตามพจนานุกรม
ลองแมน (Longman dictionary of temporary English 1987: 533) ระบุความหมายของ Indicator
ว่า หมายถึง ข้อเท็จจริง, คุณภาพ หรือสถานการณ์ที่ใช้บ่งชี้สิ่งต่าง ๆ (a fact, quality, or situation
that indicator something)

ศิริชัย กาญจนวาสี (2537: 68) กล่าวถึงความหมายของตัวบ่งชี้ว่า เป็นตัว
ประกอบ หรือตัวแปร หรือค่าที่สังเกตได้ ซึ่งใช้บ่งบอกสถานภาพ หรือสะท้อนลักษณะการ
ดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงาน ซึ่งใกล้เคียงกับ อุทุมพร จามรมาน (2544: 21) ที่ให้ความหมายว่า
ตัวบ่งชี้ เป็นสิ่งที่บอกข้อมูลที่นำมาใช้เพื่อชี้ให้เห็นอะไรบางอย่าง เช่นเดียวกับ ผดุงชัย ภูพัฒน์
(2544:13) ที่ระบุว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งที่ยกสภาพ หรือสภาวะในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในเชิง
ปริมาณ หรือคุณภาพของสถานการณ์

ส่วน เจอจันท์ จงสถิตอยู่ และแสง ปิ่นมณี (2529: 13) และ สมเกียรติ ทานอก (2539: 9) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ว่าเป็นสารสนเทศอย่างหนึ่ง ที่ได้มาจากการประมวลผล ข้อมูล เพื่อบ่งบอกสภาพ หรือสภาวะในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใด เวลาหนึ่งในเชิงปริมาณ โดยการนำข้อมูล หรือตัวแปร หรือข้อเท็จจริงมาสัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิด คุณค่าที่สามารถชี้ให้เห็นถึงสภาพที่ต้องการศึกษา หรืออธิบาย ซึ่งสารสนเทศนี้อาจอยู่ในรูปของ ข้อความ ตัวประกอบ ตัวแปร หรือค่าที่สังเกตได้เป็นตัวเลข

จากความหมายของตัวบ่งชี้ที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่า ตัวบ่งชี้ (Indicator) หมายถึง สารสนเทศหรือสิ่งที่ใช้บ่งบอกสภาพ หรือสะท้อนให้ถึงลักษณะของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสภาวะการณ์ อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่สามารถวัดได้ สังเกตได้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของข้อความ ตัวแปร ตัวประกอบ หรือ ตัวเลขก็ได้

3.1.2 ลักษณะสำคัญของตัวบ่งชี้

Johnstone (1981: 2-6) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของตัวบ่งชี้ไว้ 5 ประการ สรุปได้ ดังนี้

1. ตัวบ่งชี้ต้องสร้างความเป็นลักษณะทั่วไป (Indicators make general comment) เพื่อบ่งบอกหรือบ่งชี้ให้เห็นถึงลักษณะทั่วไปที่เฉพาะเจาะจงต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้อย่าง ชัดเจน เช่น กระดาษลิตมัส (Litmus paper) ใช้บ่งชี้ความเป็นกรด-ด่างของของเหลว ด้วยการแสดง เป็นความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงของสี ไม่ว่าจะเป็นของเหลวชนิดใด ลักษณะการ เปลี่ยนแปลงของสีกระดาษที่เกิดขึ้นยังคงสามารถแสดงความเป็นกรด-ด่างได้เช่นเดิม
2. ตัวบ่งชี้มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากตัวแปร โดยทั่วไป (Indicators are distinct from variables) เนื่องจากตัวบ่งชี้มีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงในการบ่งชี้หรือบ่งบอก ปรากฏการณ์สิ่งหนึ่งสิ่งใดได้อย่างเด่นชัด ขณะที่ในปรากฏการณ์นั้น อาจมีตัวแปรหลายตัว เพื่อใช้ในการอธิบาย แต่ตัวบ่งชี้จะเป็นตัวแปรสำคัญส่วนหนึ่งที่สามารถอธิบายหรือบ่งบอก ปรากฏการณ์นั้น ได้ชัดเจนมากกว่าตัวแปรอื่น ๆ
3. ค่าของตัวบ่งชี้จะแสดงในเชิงของปริมาณได้ (An Indicator value expresses a quantity) ตัวบ่งชี้ถึงแม้จะถูกกำหนดในลักษณะของข้อความก็ตาม ต้องสามารถแปลหรือสะท้อน ข้อความนั้นให้เห็นเป็นตัวเลข (real number) ในเชิงปริมาณที่สามารถวัดได้
4. ค่าของตัวบ่งชี้มีลักษณะเป็นค่าชั่วคราว ณ ห้วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (Indicators values are temporal) การเปลี่ยนแปลงของห้วงระยะเวลา มีผลต่อค่าของตัวบ่งชี้ได้ กล่าวคือ การใช้ ตัวบ่งชี้ เพื่อบ่งบอกสภาวะการณ์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งจะมีความเฉพาะเจาะจงในห้วงระยะเวลานั้น

เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนแปลงไปการแปลค่าของตัวบ่งชี้ควรต้องมาให้คำจำกัดความใหม่ เพื่ออธิบายหรือสะท้อนปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับระยะเวลานั้น

5. ตัวบ่งชี้มีลักษณะเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎี (Indicators are basics units in theory development) เนื่องจากตัวบ่งชี้เป็นสิ่งที่ได้มาอย่างเป็นขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การกำหนดข้อความเพื่อใช้อธิบายหรือบ่งชี้ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่สนใจ แล้วจึงแยกแยะแนวคิดหรือ สิ่งต่าง ๆ ที่จะช่วยอธิบายปรากฏการณ์เหล่านั้น โดยต้องให้คำจำกัดความเชิงปฏิบัติการเพื่อให้สามารถวัดตัวแปรเหล่านั้นได้ และสุดท้ายจึงวางแผนเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปสู่การสร้างตัวบ่งชี้

3.1.3 ประเภทของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้มีหลายประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนก ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนก เช่น การสร้าง การนำไปใช้ การแปลความหมาย ซึ่ง Johnstone (1981 อ้างถึงใน ผดุงชัย ภูพัฒน์ 2544: 171-173) ได้จำแนกตัวบ่งชี้ในระบบการศึกษาตามเกณฑ์ต่างๆ ได้ 6 กลุ่ม ดังนี้

1. จำแนกตามตัวแปรที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 3 ประเภท

1.1 ตัวบ่งชี้ที่เป็นตัวแทน (representative indicators) เป็นการเลือกตัวแปรตัวใดตัวหนึ่งมาเป็นตัวแทนเพื่อช่วยชี้หรือสะท้อนในแง่มุมของระบบการศึกษา ใช้มากในงานวิจัยงานบริหาร และงานวางแผน ตัวแปรที่นำมาใช้เป็นตัวบ่งชี้ที่พบบ่อย คือ อัตราการเข้าเรียนของนักเรียนระดับต้น ร้อยละของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ที่ใช้เพื่อการศึกษา อัตราการอ่านออกเขียนได้ เป็นต้น ในระบบการศึกษา ถ้าใช้ตัวแปรเพียงตัวเดียวเป็นตัวแทนในการวัดระบบการศึกษา ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อน เป็นเรื่องที่ไม่น่าเป็นไปได้

1.2 ตัวบ่งชี้เดี่ยว (disaggregative indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่นำข้อมูลมาจำแนกออกเป็นส่วนเล็กๆ การอธิบายต้องอาศัยความหมายของแต่ละตัวแปรเพื่ออธิบายแต่ละส่วน หรือแต่ละองค์ประกอบของระบบการศึกษา แทนที่จะใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่ง อธิบายคุณลักษณะหรือมโนทัศน์หนึ่ง ๆ ตัวแปรที่กำหนดแต่ละตัวในแต่ละส่วนต้องเป็นอิสระจากตัวแปรอื่นๆ ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้านำไปใช้เพื่ออธิบายเพียงบางส่วนก็เกิดปัญหาในความไม่ถูกต้อง ลักษณะของตัวบ่งชี้ประเภทนี้จึงไม่ช่วยอธิบายลักษณะของระบบการศึกษาได้อย่างถูกต้อง

1.3 ตัวบ่งชี้รวม (composite indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่รวมตัวแปรจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกัน กลายเป็นค่าออกมาตัวหนึ่ง สำหรับบอกคุณลักษณะของสิ่งนั้น มีการถ่วงน้ำหนักตัวแปรแต่ละตัว เพราะตัวแปรแต่ละตัวอาจจะมีค่าน้ำหนักไม่เท่ากันแล้วคำนวณค่าตัวบ่งชี้รวมออกมา ตัวบ่งชี้นี้อธิบายลักษณะหรือสถานการณ์ของการศึกษาได้ดีกว่าการใช้ตัวแปรเพียงตัวเดียว

2. จำแนกตามวิธีการแปลผลค่าของตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 3 ประเภท

2.1 ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลผลแบบอิงกลุ่ม (norm reference) เป็นตัวบ่งชี้เปรียบเทียบระบบการศึกษาต่างๆ ในระยะเวลาเดียวกันหรือเป็นการเปรียบเทียบกันภายในกลุ่มที่ทำการศึกษา

2.2 ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลผลแบบอิงตนเอง (self - reference) เป็นตัวบ่งชี้ที่เปรียบเทียบในระบบการศึกษาเดียวกัน แต่ต่างกันในด้านระยะเวลา หรือเป็นการเปรียบเทียบกับตนเอง

2.3 ตัวบ่งชี้ที่มีการแปลผลแบบอิงเกณฑ์ (criterion-reference) เป็นตัวบ่งชี้ที่เปรียบเทียบกับระบบในอุดมคติ หรือจุดมุ่งหมายในแผน หรือเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้

3. จำแนกตามลักษณะ/สเกลการวัด แบ่งได้ 2 ประเภท

3.1 ตัวบ่งชี้ที่วัดเป็นค่าสมบูรณ์ (absolute measurement) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าเป็นจำนวนที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ไม่มีการนำค่าไปเปรียบเทียบ หรือสัมพันธ์กับค่าอื่นๆ เช่น จำนวนนักเรียนที่เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวนอาคารในโรงเรียน เป็นต้น

3.2 ตัวบ่งชี้ที่วัดเป็นค่าสัมพัทธ์ (relative measurement) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าที่มีการนำไปสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับค่าอื่น เช่น สัดส่วนของนักเรียนที่เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ร้อยละของนักเรียนที่อ่านออกเขียนได้ อัตราการเจริญเติบโต เป็นต้น

4. จำแนกตามช่วงเวลา แบ่งได้ 2 ประเภท

4.1 ตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง (measurement of stocks) เป็นตัวบ่งชี้ที่ให้ค่าเป็นปริมาณที่แน่นอนในช่วงเวลาหนึ่ง

4.2 ตัวบ่งชี้ที่แสดงการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา (measurement of flows) เป็นตัวบ่งชี้ที่สัมพันธ์กับอัตราการเปลี่ยนแปลงตามเวลา ข้อมูลอธิบายอัตราการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา รายงานในรูปของร้อยละต่อปี มีค่าเป็นบวก หรือลบก็ได้

5. จำแนกตามระดับการวัดแบ่งได้ 2 ประเภท

5.1 ตัวบ่งชี้ที่วัดลักษณะภาพรวมทุกระดับ (measurement of overall level) เป็นตัวบ่งชี้ที่วัดคุณลักษณะรวมทุกระดับ อาจแสดงในรูปของค่าเฉลี่ย ตัวบ่งชี้ในลักษณะนี้จะไม่เห็นการกระจาย ทำให้การนำค่าที่ได้ไปเปรียบเทียบกันอาจได้ข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง

5.2 ตัวบ่งชี้ที่วัดลักษณะการกระจาย (measurement of distribution) เป็นตัวบ่งชี้ที่วัดลักษณะการกระจายของข้อมูลในรูปของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทำให้เห็นว่าคุณลักษณะที่วัดได้ในกลุ่มที่มีความคล้ายคลึงกัน หรือแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

6. จำแนกตัวบ่งชี้เชิงระบบ แบ่งได้ 3 ประเภท

6.1 ตัวบ่งชี้ด้านปัจจัย (input indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้ในการศึกษา เช่น อาคารสถานที่ อัตรากำลังคนและงบประมาณ

6.2 ตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการ (process indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงการดำเนินงานหรือการใช้การของสถาบันหรือองค์กร

6.3 ตัวบ่งชี้ด้านผลผลิต (output indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงผลผลิตทางการศึกษาใน 2 ความหมายคือ ผลผลิต หมายถึง ความรู้และทักษะ และอีกความหมายหนึ่ง คือ ผลผลิต หมายถึง ความพึงพอใจในระบบการศึกษา

จากลักษณะของตัวบ่งชี้ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แม้ตัวบ่งชี้จะถูกจำแนกด้วยวิธีต่างๆ ออกเป็นหลายประเภทก็ตาม แต่ในการนำมาใช้ประโยชน์ ต้องคำนึงถึงการสร้างและการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ จึงจะสามารถนำไปใช้ได้ตรงตามวัตถุประสงค์

3.1.4 วิธีการพัฒนาตัวบ่งชี้

Johnstone (1981: 33-38) ให้ข้อคิดเห็นว่า ในการสร้างตัวบ่งชี้ จะต้องเป็นไปบนพื้นฐานของความเป็นจริงมากกว่าจินตนาการ โดยจะต้องคำนึงถึงทั้งในแง่ของเศรษฐกิจ รายละเอียดของปรากฏการณ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดตัวบ่งชี้ที่เหมาะสมกับห้วงเวลา ซึ่งแนวทางในการพิจารณาเพื่อประกอบการตัดสินใจในการสร้างตัวบ่งชี้มี 4 ประการ ได้แก่

1. จะใช้วิธีการใดในการให้คำจำกัดความของตัวบ่งชี้
2. ตัวแปรใดบ้างที่จะนำมาใช้เป็นตัวบ่งชี้
3. อะไรคือวิธีที่จะรวมตัวแปรเหล่านั้นเพื่อเป็นตัวบ่งชี้ได้อย่างเหมาะสม
4. อะไรคือค่าน้ำหนักของตัวบ่งชี้ที่จะใช้

ส่วน ผดุงชัย ภูพัฒน์ (2544: 177) ได้กล่าวถึงการพัฒนาตัวบ่งชี้ว่าเป็นกระบวนการในการลดปริมาณและความซับซ้อนของข้อมูล เพื่อให้ได้สารสนเทศเชิงปริมาณสำหรับบ่งชี้คุณลักษณะของสิ่งที่ต้องการศึกษา หรือผลการดำเนินงานของระบบใดระบบหนึ่ง นอกจากนี้ยังสามารถใช้เป็นตัวแปรคุณลักษณะของสิ่งที่ต้องการศึกษา ในการนำไปใช้วิเคราะห์เพื่อศึกษาวิจัยในแง่มุมต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ถูกต้อง และน่าเชื่อถือมากกว่าการใช้ตัวแปรเดียว หรือตัวแปรร้อยละแต่ละตัว ทั้งนี้ตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นจะมีคุณภาพได้ต้องมีขั้นตอนการสร้างและขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพที่น่าเชื่อถือ สำหรับการพัฒนาตัวบ่งชี้ทางการศึกษามี 3 วิธี คือ

1. การพัฒนาตัวบ่งชี้เพื่อประโยชน์ในการใช้ (The pragmatic definition of an indicator) การพัฒนาตัวบ่งชี้ประเภทนี้มี 2 แบบ คือ

1.1 การเลือกตัวแปรจำนวนหนึ่งที่สามารถหาได้หรือที่มีอยู่มาใช้วิธีการแบบนี้จัดทำตัวบ่งชี้ในลักษณะที่เป็นตัวแทน

1.2 การนำเอาตัวแปรหนึ่งมาผสมหรือรวมกัน ซึ่งวิธีการรวมกันนี้มาจากข้อสมมติฐานบางประการว่าตัวแปรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กัน การรวมตัวแปรประเภทนี้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการวิจัยใดวิจัยหนึ่งโดยเฉพาะ วิธีการพัฒนาตัวบ่งชี้ประเภทนี้มีจุดอ่อน คือ การเลือก ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งหรือการผสมรวมตัวแปรจากข้อสมมติฐานนั้น มักขึ้นอยู่กับข้อพิจารณาของแต่ละบุคคลซึ่งใช้เจตคติของตัวบุคคล

2. การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยอาศัยนิยามเชิงทฤษฎี (The theoretical definition of an indicator) พัฒนาโดยเลือกกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับสถานะหรือคุณลักษณะที่สนใจแล้วนำมาจัดลำดับความสำคัญของตัวแปรโดยกำหนดน้ำหนักของตัวแปรตามเหตุผลหรือพื้นฐานทางทฤษฎีเพื่อสังเคราะห์ตัวแปรขึ้นเป็นตัวบ่งชี้

3. การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยอาศัยนิยามเชิงประจักษ์ (The empirical definition of an indicator) พัฒนาโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ ในการจัดกลุ่มความสัมพันธ์ของตัวแปร การกำหนดน้ำหนักของตัวแปร โดยใช้วิธีการสถิติเป็นหลัก เช่น การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) การวิเคราะห์จำแนก (Discriminant analysis) และการวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคอล (Canonical correlation analysis) เป็นต้น

นอกจากนั้นในการสร้างตัวแปร เพื่อนำมาเป็นตัวบ่งชี้ มีข้อพิจารณาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การเลือกตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของสิ่งที่มุ่งศึกษา จะต้องนำตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมารวมกันสร้างเป็นตัวบ่งชี้ ด้วยการระบุคุณลักษณะของสิ่งที่มุ่งศึกษาอย่างชัดเจน โดยอาศัยข้อเสนอทางทฤษฎีเอกสารต่าง ๆ หรือการลงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หลังจากนั้นจึงพิจารณาคัดเลือกตัวแปรที่สามารถใช้วัดแต่ละคุณลักษณะที่มุ่งศึกษา โดยเลือกตัวแปรให้ครอบคลุมแต่ละคุณลักษณะ ซึ่งในขั้นนี้ต้องหลีกเลี่ยงการใช้ตัวแปรจำนวนมาก ที่มุ่งวัดคุณลักษณะเดียวกันและตัวแปรที่มีความคลาดเคลื่อนในการวัดมาก เพราะอาจจะทำให้มีโน้ตชนของสิ่งที่มุ่งศึกษามีความซับซ้อน และยากในการแปลความหมาย

2. การกำหนดวิธีการรวมตัวแปร โดยทั่วไปมักใช้อยู่ 2 วิธี คือ การรวมเชิงบวก และการรวมแบบทวิคูณ ซึ่งทั้ง 2 วิธีมีข้อตกลงเบื้องต้นและวัตถุประสงค์การใช้แตกต่างกัน กล่าวคือ การรวมเชิงบวก มีข้อตกลงเบื้องต้นว่า ความสำคัญของตัวแปรแต่ละตัวสามารถทดแทนหรือชดเชยกันได้ และมักจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบระบบตั้งแต่ 2 ระบบขึ้นไป ว่าในเรื่องที่มุ่งศึกษามีความแตกต่างกันกี่หน่วย ส่วนการรวมแบบทวิคูณ มีข้อตกลงเบื้องต้นว่า การเปลี่ยนแปลง

ค่าของตัวแปรหนึ่งที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอีกตัวแปรหนึ่ง ไม่อาจทดแทนหรือชดเชยกันได้ การรวมตัวแปรด้วยวิธีการนี้มักจะใช้เมื่อต้องการเปรียบเทียบระบบตั้งแต่ 2 ระบบขึ้นไป ว่าระบบหนึ่งมีค่าสูงกว่าอีกระบบหนึ่งอยู่ที่เท่า หรือคิดเป็นร้อยละเท่าไร

3. การกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปร สามารถทำได้ 2 วิธี คือ การกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรให้เท่ากัน และต่างกัน สำหรับการกำหนดน้ำหนักคะแนนความสำคัญของตัวแปรให้แตกต่างกันนั้น อาจใช้วิธีการพิจารณาตัดสินโดยผู้เชี่ยวชาญ วิธีวัดความสำคัญของตัวแปร โดยพิจารณาจากเวลา ค่าใช้จ่ายของการกระทำกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรนั้น หรือการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ด้วยวิธีการวิเคราะห์ทางสถิติด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบ การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ การวิเคราะห์จำแนก หรือการวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคอล เป็นต้น

3.1.5 การตรวจสอบคุณภาพตัวบ่งชี้

ในกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ มีขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง คือ การตรวจสอบตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้น ซึ่ง พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2543: 113-114) กล่าวว่า การพัฒนาระบบตัวบ่งชี้ ต้องคำนึงถึงขั้นตอนของการประเมินความถูกต้อง (validity) ของตัวบ่งชี้ด้วย โดยแบ่งการทดสอบออกเป็น 5 ระยะ ได้แก่

1. ความถูกต้องตรงตามเนื้อหา (Content or Face Validity) เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่คัดเลือกมา
2. ความถูกต้องตามโครงสร้าง (Construct Validity) เป็นการศึกษาเชื่อมโยงตัวชี้วัดนั้นกับกระบวนการหรือผลลัพธ์ที่ต้องการประเมิน
3. ความน่าเชื่อถือ (Reliability) การประเมินความน่าเชื่อถือของผู้ให้ข้อมูล โดย
 - 3.1 การวิเคราะห์องค์ประกอบของข้อมูลแต่ละตัวเป็นระยะ
 - 3.2 การค้นหาค่าผิดปกติของอัตราต่าง ๆ ในฐานข้อมูล
 - 3.3 การสำรวจภาคสนามด้วยแบบสอบถาม
4. ความสอดคล้องกับสภาพการณ์จริงที่ปรากฏมีหลักฐานเด่นชัด
5. การนำไปใช้ประโยชน์ (Usefulness) ตัวบ่งชี้จะต้องเป็นประโยชน์หรือสัมพันธ์กับสิ่งที่มุ่งศึกษาอย่างเป็นเหตุเป็นผล

ส่วน ผดุงชัย ภูพัฒน์ (2544:183) เสนอว่าการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ประกอบด้วยหลักกว้าง ๆ 2 อย่าง คือ การตรวจสอบคุณภาพภายใต้กรอบแนวคิดทางทฤษฎี และการตรวจสอบด้วยวิธีการทางสถิติ อย่างไรก็ตามการตรวจสอบด้วยวิธีการทางสถิติ เป็นเพียงหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนคุณภาพของตัวบ่งชี้เท่านั้น ความสำคัญที่แท้จริง

ของการตรวจสอบคุณภาพตัวบ่งชี้ซึ่งอยู่ที่กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีของผู้พัฒนาเป็นสำคัญ เพราะหากการพัฒนาเริ่มต้นจากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ขาดคุณภาพแล้ว เทคนิควิธีการทางสถิติก็ไม่อาจทำให้ผลการพัฒนามีคุณภาพดีขึ้นมาได้

จากหลักการพัฒนาตัวบ่งชี้ดังกล่าวข้างต้น สามารถดำเนินการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การตรวจสอบคุณภาพในเรื่องตัวแปรและการคัดเลือกตัวแปร จะต้องมีการรอบแนวคิดในเชิงทฤษฎีที่ชัดเจนในการวัดตัวแปร และความเป็นตัวแทนของตัวแปร ที่นิยามเชิงปฏิบัติการที่ถูกต้อง สอดคล้องกับเป้าหมายในการนำตัวบ่งชี้ไปใช้ประโยชน์ รวมถึง ลักษณะ ประเภท ระดับการวัด และการสร้างโมเดล และการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ซึ่งสิ่งดังกล่าวจะช่วยให้สารสนเทศที่ได้มีคุณภาพมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบคุณภาพในเรื่องของการรวมตัวแปร ควรศึกษาและ พิจารณาวิธีการรวบรวมหรือการสังเคราะห์ตัวแปรแต่ละวิธี แต่ละเงื่อนไข และความเหมาะสม ในการนำไปใช้ประโยชน์แตกต่างกัน เพื่อให้ได้ตัวบ่งชี้ที่มีคุณภาพสอดคล้องกับเป้าหมายในการ นำไปใช้มากขึ้น

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบคุณภาพในเรื่องการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของ ตัวแปร ควรเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับธรรมชาติของตัวแปร และเป้าหมายในการนำไปใช้ประโยชน์

ในการพัฒนาตัวบ่งชี้บางครั้งข้อมูลหรือสารสนเทศที่ได้ อาจไม่ถูกต้อง เนื่องจาก เกิดความผิดพลาดในการเตรียมข้อมูลการคำนวณค่าของข้อมูล หรืออาจเกิดจากกรอบแนวคิด ในการพัฒนาตัวบ่งชี้ที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ต้องการศึกษา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง มีการตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของตัวบ่งชี้ เพื่อนำผลการวัดเชิงประจักษ์มาตรวจสอบว่า สอดคล้องตามคุณลักษณะที่กำหนดไว้หรือไม่ การตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของตัวบ่งชี้ สามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น ใช้วิธีเชิงทดลอง ใช้หลักการวิเคราะห์เชิงตรรกะ วิธีการศึกษาหา ความสัมพันธ์ วิธีการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีสรุปอ้างอิง วิธีการเปรียบเทียบกับกลุ่มที่มีหลักฐานอยู่แล้ว วิธีเมทริกซ์ลักษณะหลากหลายวิธี วิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบและการวิเคราะห์โมเดลสมการ โครงสร้าง

3.2 เกณฑ์การประเมิน

3.2.1 ความหมายของเกณฑ์การประเมิน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายของ “เกณฑ์” ว่าเป็นหลักที่กำหนดไว้ (2542: 138) ส่วน “ประเมิน” หมายความว่า กะประมาณ หรือ ราคate่าที่ควรจะเป็น (2542: 664) ดังนั้น “เกณฑ์การประเมิน” จึงน่าจะแปลได้ว่า เป็นหลักที่

กำหนดไว้เพื่อใช้เทียบหรือประมาณสิ่งต่าง ๆ เท่าที่ควรจะเป็น ขณะที่ ศิริชัย กาญจนวาสี (2537: 76) ให้ความหมายของเกณฑ์ว่า เป็นระดับหรือมาตรฐานที่ถือว่าเป็นความสำเร็จของการดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงาน เกณฑ์จึงเป็นตัวตัดสินคุณภาพของการปฏิบัติหรือผลที่ได้รับ

ส่วน สุพัตร์ พิบูลย์ (2544: 18) กล่าวถึงความหมายของเกณฑ์ในการประเมินว่าหมายถึง สิ่งที่ใช้ในการตัดสินคุณค่าของ ทรัพยากร สื่อ/ชิ้นงาน การปฏิบัติ หรือคุณภาพของผลงานซึ่งเป็นการกำหนดระดับของตัวบ่งชี้ว่า ควรเกิดขึ้น หรือควรปรากฏในลักษณะใด ระดับใด จึงจะถือว่าเป็นที่ยอมรับ

ทบวงมหาวิทยาลัย (2545: 70) ได้กำหนดความหมายของ เกณฑ์ว่า เป็นรูปแบบหนึ่งของข้อมูลที่ใช้ในการเปรียบเทียบ โดยอาจใช้เปรียบเทียบเพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของตนเองและคู่แข่ง รวมทั้งเปรียบเทียบกับสิ่งที่คล้ายคลึงกัน ส่วน เกณฑ์การประเมิน หมายถึง ข้อกำหนดในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใช้เพื่อการเปรียบเทียบและตรวจสอบ

ในทำนองเดียวกัน ชูชัย สมิทธิไกร (2547: 311) ให้ความหมายของเกณฑ์ว่า เป็นสิ่งที่ใช้บ่งชี้ประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) การทำงานของบุคคล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เกณฑ์เปรียบเสมือนไม้บรรทัดที่ใช้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติงานของบุคคล

กล่าวโดยสรุป เกณฑ์การประเมิน จึงหมายถึง หลักที่กำหนดขึ้นเพื่อสำหรับใช้เป็นข้อเปรียบเทียบตัดสินหรือบ่งชี้ระดับคุณภาพความสำเร็จ หรือความหวังของตัวบ่งชี้ผลการดำเนินงาน

3.2.2 ลักษณะของเกณฑ์

Cascio (1991 : 53 – 68 อ้างถึงใน สุวิทย์ จันทรเพ็ชร 2544 : 5 – 9) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์ในแง่มุมต่าง ๆ สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1. เกณฑ์ที่เป็นแนวคิด (Conceptual Criteria) และเกณฑ์ที่เป็นภาพรวมทั้งหมด (Ultimate Criteria) เป็นเกณฑ์ในอุดมคติที่มีลักษณะเป็นนามธรรมแสดงถึงระดับต่ำสุดและระดับสูงสุด โดยรวมทุกสิ่งทุกอย่างที่แสดงถึงการประสบความสำเร็จในงาน ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้อาจไม่สามารถวัดหรือสังเกตได้ทั้งหมด เพราะลักษณะดังกล่าวอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นจริงขณะนั้นและบางส่วนอาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาอื่น ดังนั้นจึงต้องพิจารณา รวมถึงสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระยะยาวตามช่วงเวลาด้วย

2. การพิจารณาเกณฑ์ตามระยะเวลา เมื่อกล่าวถึงความสำเร็จต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องของเวลา เกณฑ์ในระยะเวลาหนึ่ง อาจใช้แสดงถึงผลงาน ณ ระยะเวลาหนึ่ง หากในระยะยาว เกณฑ์ที่ใช้วัดอาจไม่สามารถใช้เป็นเกณฑ์เดิมได้ ดังนั้น ในการวัดหรือตัดสินผลงานในระยะยาว การใช้เกณฑ์ต่าง ๆ จึงมีการพิจารณาผลการปฏิบัติงานโดยเฉลี่ย

3. เกณฑ์ที่แท้จริงหรือเกณฑ์ที่ใช้วัดจริง (Actual Criterion) และเกณฑ์ที่เป็นตัวทำนาย (Predicted Criterion) เป็นเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ใช้วัดจริง

4. เกณฑ์รวมกับเกณฑ์ที่หลากหลาย (Composite VS multiple criteria) ในการวัดลักษณะใดลักษณะหนึ่ง บางครั้งอาจไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่ต้องอาศัยการวัดหลากหลายมิติ ซึ่งสิ่งที่ควรพิจารณา ก็คือ จะรวมการวัดจากแต่ละเกณฑ์เข้าด้วยกันหรือไม่ หากรวมกันจะใช้กฎเกณฑ์อะไรบ้างในการรวมเกณฑ์ดังกล่าว

นอกเหนือจากการกล่าวถึงลักษณะของเกณฑ์ไว้ 4 กลุ่มแล้ว ชูชัย สมิทธิไกร (2547 : 312) ให้ข้อคิดเห็นว่า หากเกณฑ์ที่ใช้วัดจริงมีความสอดคล้องกับเกณฑ์ที่เป็นแนวคิดหรือเกณฑ์ในอุดมคติแล้วก็ถือได้ว่าเป็นเกณฑ์ที่เหมาะสม กล่าวคือ มีความสอดคล้องกับสิ่งที่คาดหวัง

สรุปว่าเกณฑ์มีหลายลักษณะ จากลักษณะที่มีความเป็นนามธรรมสูงไปสู่ความเป็นรูปธรรม ซึ่งในการใช้เกณฑ์เพื่อการเปรียบเทียบสิ่งต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงช่วงเวลาของการนำเกณฑ์ไปใช้ และที่สำคัญ สิ่งที่เราสนใจบางอย่างอาจไม่สามารถวัดได้ด้วยเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง หากแต่ต้องใช้เกณฑ์ที่หลากหลาย จึงจะสามารถอธิบายสิ่งเหล่านั้นได้อย่างสมบูรณ์ และข้อควรคำนึงในการใช้เกณฑ์ที่หลากหลาย ก็คือ จะใช้วิธีการที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการรวมเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้นอย่างไร เพื่ออธิบายความคาดหวังหรือความต้องการได้อย่างสมบูรณ์

3.2.3 ประเภทของเกณฑ์

รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม และ ก้องกิติ พุสวัตต์ (2545 อ้างถึงใน ทบวงมหาวิทยาลัย 2545 : 70 – 74) ได้จัดแบ่งประเภทของเกณฑ์ไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. แบบกำหนดค่า Benchmark เป็นแบบที่มีการกำหนดค่าที่ยอมรับได้ไว้ที่ระดับหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นค่าสูงสุดหรือต่ำสุดก็ได้ ทั้งนี้เพื่อใช้เปรียบเทียบผลการดำเนินการว่าได้ผ่านเกณฑ์ที่ตั้งไว้ หรือมีการพัฒนาอย่างไรเมื่อเทียบกับค่าสูงสุดที่กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดเกณฑ์ลักษณะนี้เหมาะสำหรับการติดตามประมวลผลการดำเนินงานของดัชนีให้มีเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ที่ระดับหนึ่ง หรือเพื่อใช้ติดตามผลการปรับปรุงเมื่อเปรียบเทียบกับค่าที่ได้ตั้งไว้

2. แบบ Point System ระบบนี้เป็นการกำหนดระดับคะแนนไว้เป็นแต้มหรือเป็นช่วงเพื่อกำกับกำกับการประเมิน เช่น กำหนดเกณฑ์คะแนนไว้ 3 ระดับ คือ ระดับ 1 ถึง ระดับ 3 โดยระบุว่า 1 เท่ากับ ควรปรับปรุง 2 เท่ากับ พอใช้ 3 เท่ากับ ดี หรือ กำหนดคะแนนเป็น A, B, C โดย A เท่ากับ Excellent หรือ ดีเยี่ยม B เท่ากับ Average หรือ พอใช้ C เท่ากับ Poor หรือ ต้องปรับปรุง

การกำหนดคะแนนของเกณฑ์ตามแบบนี้ อาจอาศัยการประมวลผลจากข้อมูลในอดีตหรือการใช้การตกลงภายในกลุ่มผู้ทำการประเมินก็ได้ โดยอาจใช้ดัชนีตรวจสอบการดำเนินการมากำหนดเป็นการประเมินด้วยระบบ Point System ได้เช่นเดียวกัน เช่น

ระดับคะแนน 1 หมายความว่า การดำเนินการไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้กำหนดมีความด้อยประสิทธิภาพมากต้องปรับปรุงแก้ไข

ระดับคะแนน 2 หมายความว่า การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายบางส่วน แต่ยังต้องมีการพัฒนาปรับปรุง เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ระดับคะแนน 3 หมายความว่า การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายครบถ้วน แต่ยังมีโอกาสในการปรับปรุงให้ดีกว่านี้ได้

ระดับคะแนน 4 หมายความว่า การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายครบถ้วนและดีเยี่ยม นอกจากนั้น ระบบนี้เมื่อใช้กับดัชนีเชิงปริมาณที่ต้องการการประเมินผล หรือการลงความเห็นกำกับดัชนีอาจกำหนดเกณฑ์กำกับระดับผลการปฏิบัติงานแตกต่างกันได้ เช่น ในการกำหนด ดัชนีร้อยละของวิชาที่มีการรายงานผลตรงตามกำหนด อาจกำหนดเกณฑ์ได้ดังนี้

ต่ำกว่าร้อยละ 80	=	ควรปรับปรุง	=	1 คะแนน
มากกว่าร้อยละ 80	=	พอใช้	=	2 คะแนน
มากกว่าร้อยละ 90	=	ดี	=	3 คะแนน
เต็มร้อยละ 100	=	ดีมาก	=	4 คะแนน

3. แบบ Weight adjustment ในระบบนี้จะมีการกำหนดค่าน้ำหนักกำกับดัชนีต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเน้นความสำคัญในดัชนีแต่ละตัวแตกต่างกัน เช่น ดัชนีในองค์ประกอบของการเรียนการสอน อาจประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยอีก 3 ข้อ ซึ่งสถาบันการศึกษาต้องการเน้นความสำคัญในแต่ละองค์ประกอบต่างกัน ดังนี้

องค์ประกอบย่อย	ร้อยละ/สัดส่วน	น้ำหนัก
1	ร้อยละของวิชาที่มีแผนการสอน	15%
2	ร้อยละของนิสิตที่สอบผ่านชั้นปีที่ 1	50%
3	สัดส่วนของบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาคอนิสิต	35%
นักศึกษาที่รับเข้าในชั้นปีนั้น		

ระบบนี้อาจใช้เพื่อกำกับการลงความเห็นในภาพรวมขององค์ประกอบย่อยหรือองค์ประกอบใหญ่ของแต่ละคณะวิชาโดยใช้ควบคู่ไปกับระบบการให้คะแนนในแบบที่ส่ง อย่างไรก็ตามระบบการให้น้ำหนักกับดัชนีย่อยนี้ควรพิจารณาใช้เฉพาะดัชนีที่มีความสำคัญและเกี่ยวกับความสัมฤทธิ์ผลของดัชนีรวมนั้น ๆ เท่านั้น มิฉะนั้นอาจทำให้ผลการ

สรุปบิดเบือนไปได้ เช่น คณะวิชาหนึ่งอาจมีผลการดำเนินการตามดัชนีในองค์ประกอบของการเรียนการสอน ดังนี้

องค์ประกอบย่อย	ผลการดำเนินการตามดัชนี	น้ำหนัก
1	ดีมาก (4 คะแนน)	15%
2	พอใช้ (2 คะแนน)	50%
3	ดี (3 คะแนน)	35%

สรุปผลการดำเนินการตามดัชนีในองค์ประกอบนี้จะสามารถคำนวณได้จาก $(4 \times 0.15) + (2 \times 0.50) + (3 \times 0.35)$ มีค่าเท่ากับ 2.65 ซึ่งอาจสรุปเป็นภาพรวมขององค์ประกอบนี้ได้ว่าอยู่ในระดับพอใช้จนถึงค่อนข้างดี เป็นต้น

พิมพันธ์ เคชะคุปต์ (2546: 198-209) ได้กล่าวถึงการพัฒนาเกณฑ์ประเมินการเรียนรู้ที่นิยมใช้ว่า มีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่

1. เกณฑ์การให้คะแนนแบบรูปริกส์ (scoring rubrics) เป็นเกณฑ์ที่ต้องกำหนดรายละเอียดการให้คะแนนอย่างชัดเจนสำหรับทุกตัวบ่งชี้ ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลจะมีความเป็นปรนัยสูง และมีความตรงสูง

2. เกณฑ์การให้คะแนนแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) เป็นเกณฑ์ที่กำหนดเป็นกลางไม่มีรายละเอียดการให้คะแนนอย่างชัดเจนในแต่ละข้อความ (item) สะดวกต่อการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยข้อมูลที่ได้มีความเป็นปรนัยน้อยกว่าวิธีให้คะแนนแบบรูปริกส์

นอกจากลักษณะของเกณฑ์ตามที่กล่าวมาแล้ว สุพัทธ์ พิบูลย์ (2544: 19) ได้กล่าวถึงเกณฑ์ไว้ 2 ลักษณะ คือ เกณฑ์สัมบูรณ์ (Absolute Criteria) เป็นเกณฑ์ที่กำหนดโดยหลักเหตุผลหรือการวิจัยเชิงประจักษ์ และเกณฑ์สัมพัทธ์ (Relative Criteria) เป็นเกณฑ์ที่ได้จากการเปรียบเทียบพฤติกรรมของกลุ่มในหลายลักษณะ

สรุปว่า เกณฑ์อาจมีหลายลักษณะ ทั้งเกณฑ์ที่เป็นลักษณะคำอธิบาย หรือเกณฑ์ที่เป็นตัวเลขเชิงปริมาณ ขึ้นอยู่กับการกำหนดหรือแหล่งที่มา อย่างไรก็ตามแม้ว่า เกณฑ์อาจมีชื่อเรียกตามข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกัน ก็คือ เกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ล้วนใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ใช้ในเชิงเทียบเคียงหรือเปรียบเทียบสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจคุณค่าของสิ่งนั้น

3.2.4 การกำหนดเกณฑ์การประเมิน

เกณฑ์การประเมิน มีความสำคัญยิ่งต่อการประเมิน เพราะเกณฑ์เป็นสิ่งที่ใช้บ่งบอกถึงระดับ หรือมาตรฐานอันแสดงถึงความสำเร็จของผลการดำเนินงานตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้เกณฑ์การประเมินจะมีความสำคัญ แต่พบว่าอาจเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิด

ปัญหาในการประเมินได้ถ้ามาตรฐานของเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการตัดสินคุณค่าของสิ่งที่มุ่งประเมินไม่ชัดเจน ดังนั้นในการกำหนดเกณฑ์เพื่อนำไปสู่การประเมินหรือการเทียบเคียงเพื่อตัดสินคุณค่า จึงอาจต้องเข้าใจถึงลักษณะและจุดประสงค์ของเกณฑ์แต่ละประเภท ดังที่ สุพัตร์ พิบูลย์ (2544: 19) ได้กล่าวถึงการกำหนดเกณฑ์ไว้ 2 ลักษณะ สรุปได้ว่า

1. เกณฑ์สัมบูรณ์ (Absolute Criteria) เป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยหลักเหตุผลหรือจากการวิจัยเชิงประจักษ์ กรณีมีหน่วยธรรมชาติมักจะกำหนดคะแนนของเกณฑ์เทียบกับพฤติกรรมการปฏิบัติซึ่งจะมีความสัมพันธ์กันสูงกล่าวคือ เป็นเกณฑ์ที่มีอำนาจในการทำนายสูงมาก เช่น การกำหนดเกณฑ์ในการพิมพ์ดีด ส่วนกรณีที่ไม่มีหน่วยธรรมชาติชัดเจน การกำหนดเกณฑ์จะใช้ความเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้กำหนดขึ้น หรืออาจกำหนดโดยอาศัยกฎเกณฑ์หรือค่านิยมของสังคมเป็นหลัก หรือกำหนดเกณฑ์จากประสบการณ์ในการศึกษาวิจัย หรืออาจใช้วิธีกำหนดความรู้ขั้นต่ำ หรือเกณฑ์ที่จำเป็น

2. เกณฑ์สัมพัทธ์ (Relative Criteria) เป็นการเปรียบเทียบพฤติกรรมของกลุ่มในหลายลักษณะ อาทิ การเปรียบเทียบกันเองภายในกลุ่ม หรือเปรียบเทียบกับปกติวิสัย หรือการเปรียบเทียบกับกลุ่มที่คล้ายคลึงกันหรือเปรียบเทียบกับกลุ่มควบคุม และการใช้โมเดลความงอกงาม (Growth model) ซึ่งกำหนดเกณฑ์ในการประเมิน โดยพิจารณาจากความงอกงามหรือพัฒนาการที่เพิ่มขึ้น

ส่วน ผดุงชัย ภูพัฒน์ (2544: 186) ได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับโมเดลในการกำหนดเกณฑ์ว่า ประกอบด้วย 3 โมเดล ซึ่งใกล้เคียงกับที่ สุพัตร์ พิบูลย์ (2544) ได้กล่าวไว้ คือ

1. โมเดลความงอกงาม (Growth model) เป็นการพิจารณาจากความงอกงามหรือพัฒนาการที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถกำหนดเป็นแบบค่าคะแนนเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้น หรือกำหนดช่วงคะแนนที่เพิ่มขึ้น

2. โมเดลสัมบูรณ์ (Absolute model) เป็นการกำหนดโดยหลักเหตุผล ซึ่งแบ่งเป็นกรณีมีหน่วยธรรมชาติ และกรณีไม่มีหน่วยธรรมชาติ

3. โมเดลสัมพัทธ์ (Relative model) เป็นการเปรียบเทียบพฤติกรรมของกลุ่ม โดยเปรียบเทียบได้ 3 ลักษณะ คือ การเปรียบเทียบกันเองภายในกลุ่ม หรือเปรียบเทียบกับปกติวิสัย การเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นที่คล้ายคลึงกันหรือเปรียบเทียบกับกลุ่มควบคุม และการเปรียบเทียบกับค่าที่ทำนายไว้ (predictive criterion)

นอกจากนั้น ทบวงมหาวิทยาลัย (2545: 75) ยังให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์การประเมินสำหรับการประกันคุณภาพภายในของสถาบันว่า จะต้องทำการสำรวจ และเก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากการดำเนินการของคณะวิชาต่าง ๆ เพื่อหาค่าสูงสุด ต่ำสุดและค่าเฉลี่ย

โดยอาจประมวลข้อมูลแยกตามกลุ่มวิชาแล้วจึงประมวลความคิดเห็นในแต่ละสาขาวิชา เพื่อกำหนดเกณฑ์กำกับดัชนีและกำกับองค์ประกอบของการประเมิน รวมทั้งดำเนินการระบบการประเมินและติดตามปรับปรุงเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมต่อไป ซึ่ง ศิริชัย กาญจนวาสี (2537: 76) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเกณฑ์ว่า เกณฑ์อาจได้มาจากมาตรฐานทางวิชาชีพ มาตรฐานการกระทำ หรือระดับความคาดหวังที่พึงประสงค์ของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น มาตรฐานที่กำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญ ความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการ ค่านิยมของสังคม เป็นต้น

สรุปว่าในการกำหนดเกณฑ์ต้องคำนึงถึงมาตรฐาน ซึ่งในการทำให้เกณฑ์มีความเป็นมาตรฐานอาจทำได้หลายวิธี ทั้งการทบทวนเอกสารงานวิจัยในอดีตและวรรณกรรมต่าง ๆ หรือการสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ด้วยการสอบถามสำรวจความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประมวลเป็นเกณฑ์ที่ต้องการ แล้วจึงนำเกณฑ์เหล่านั้นไปทดลองใช้เพื่อนำมาปรับปรุงให้เป็นเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อไป

3.2.5 คุณลักษณะของเกณฑ์ที่ดี

ผดุงชัย ภูพัฒน์ (2544: 185-186) กล่าวถึง คุณลักษณะของเกณฑ์การประเมินที่ดีไว้ดังนี้

1. มีความท้าทายและเป็นไปได้ โดยเกณฑ์ที่ดีจะต้องเป็นความคาดหวังอันท้าทายและอยู่ในวิสัยที่บรรลุได้ตามความคาดหวังนั้นได้
2. สามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เกณฑ์สามารถปรับเปลี่ยนตามสภาพสังคม และสถานการณ์ เช่น เมื่อบรรลุผลตามเกณฑ์ในระดับหนึ่งแล้ว อาจมีการตั้งเกณฑ์ที่มีมาตรฐานที่สูงขึ้นไป
3. ได้รับการยอมรับจากผู้ปฏิบัติงาน ผู้ประเมิน และผู้ใช้ผลการประเมิน เกณฑ์ที่ดีจะต้องเป็นเกณฑ์ที่ยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติ ผู้ประเมิน และผู้ใช้ผลการประเมิน นอกจากนั้น ในการกำหนดเกณฑ์ที่ดีจะต้องคำนึงถึงแนวคิด ค่านิยม หรือความคาดหวัง เกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมินจากบุคคล 4 กลุ่ม เพื่อลดความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงขององค์กร บุคคลภายนอกองค์กร เพื่อนร่วมงาน และ ผู้รับผิดชอบโครงการหรือองค์กรที่ถูกประเมิน

3.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในปี 2548 นาสักด์ หอมชื่น ได้ศึกษาการพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครู โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพ และ เกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาความดีความชอบ เปรียบเทียบสภาพและเกณฑ์ที่นำมาใช้ใน

การพิจารณาความดีความชอบ รวมทั้งศึกษาปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาการพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูตามความคิดเห็นของครู และ ผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ผลการวิจัย พบว่า 1) การพิจารณาความดีความชอบตามความคิดเห็นของครู และ ผู้บริหารในภาพรวม สภาพที่มีการดำเนินการมากที่สุด คือ การพิจารณาความดีความชอบที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นผู้ประเมิน และสภาพที่มีการดำเนินการน้อยที่สุด คือ การพิจารณาความดีความชอบโดยคำนึงถึงระบบอาวุโส 2) เกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบตามความคิดเห็นของครู และ ผู้บริหารในภาพรวม พบว่าด้านผลงาน เกณฑ์ที่นำมาใช้มากที่สุด คือ นำปริมาณผลงานของผู้ถูกประเมินมาใช้เปรียบเทียบกับ เป้าหมายของงาน และเกณฑ์ที่นำมาใช้น้อยที่สุดคือ นำเรื่องการประหยัดหรือความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานมาใช้ในการพิจารณาความดีความชอบ ส่วนในด้านคุณลักษณะในการปฏิบัติงานเกณฑ์ที่นำมาใช้มากที่สุดคือ นำคุณลักษณะด้านการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการมาใช้พิจารณาความดีความชอบ เกณฑ์ที่นำมาใช้น้อยที่สุดคือ คุณลักษณะด้านการมีศิลปะในการปฏิบัติงาน ใช้พิจารณาความดีความชอบ 3) เมื่อเปรียบเทียบสภาพการพิจารณาความดีความชอบตามความคิดเห็นของครู กับ ผู้บริหาร พบว่า ในภาพรวมมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 คือ มีการพิจารณาความดีความชอบที่กระทำกันอย่างเปิดเผย หลังจากการประเมินการพิจารณาความดีความชอบมีการเปิดเผยข้อมูลให้ครูได้ทราบ และ มีการประเมินการปฏิบัติงานออกมาเป็นคะแนนที่ชัดเจน 4) เมื่อเปรียบเทียบเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบตามความคิดเห็นของครู กับ ผู้บริหาร พบว่า ในภาพรวมมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ทุกเกณฑ์ 5) ปัญหาในการพิจารณาความดีความชอบที่พบมากที่สุดในแต่ละด้านและ แนวทางในการ แก้ปัญหามีดังนี้ ปัญหาด้านสภาพในการพิจารณาความดีความชอบ คือ ครูไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ แนวทางแก้ไขปัญหาคือ ให้ครูได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาความดีความชอบให้มากที่สุด ส่วนปัญหาด้านเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ คือ ครูขาดการเก็บผลงานที่เป็นหลักฐาน มีแนวทางแก้ไขคือ ครูจัดเก็บผลงานให้เป็นระบบ เป็นรูปธรรม สามารถตรวจสอบได้

ต่อมาในปี 2549 วีรศักดิ์ ศิริประทุม ศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์การประเมินมาตรฐาน บุคลากรตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาดีเด่น กับ ผู้บริหารสถานศึกษาทั่วไป ระดับกลุ่มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

นครราชสีมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์การประเมินมาตรฐานบุคลากร ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาดีเด่นกับผู้บริหารสถานศึกษาทั่วไป ระดับกลุ่มโรงเรียน ตามทัศนะของผู้บริหารสถานศึกษาและครู ผู้สอน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ใน 3 ด้าน คือ ด้านคุณลักษณะของผู้นำ ด้านทักษะการบริหาร และด้านการบริหารงานในหน้าที่ กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนแยกเป็น ผู้บริหารสถานศึกษาดีเด่น และผู้บริหารสถานศึกษาทั่วไป รวมเป็นผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 136 คน และครูผู้สอนในโรงเรียนผู้บริหารสถานศึกษาดีเด่น และครูผู้สอนในโรงเรียนผู้บริหารสถานศึกษาทั่วไป รวมเป็นครู ผู้สอน 136 คน ผลการวิจัย พบว่า 1) การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินมาตรฐานบุคลากร ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาดีเด่นและผู้บริหารสถานศึกษาทั่วไป ตามทัศนะของ ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน อยู่ในระดับมากทั้งในภาพรวม รายด้าน และรายข้อ โดยด้านคุณลักษณะของผู้นำ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาเป็นด้านการบริหารงานในหน้าที่และด้านทักษะการบริหารตามลำดับ เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ด้านคุณลักษณะของผู้นำในการครองตน มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ด้านการบริหารงานในหน้าที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีค่าเฉลี่ยสูงสุด และด้านทักษะการบริหาร ทักษะทางมนุษยสัมพันธ์ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 2) การปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และการประเมินมาตรฐานบุคลากร ตำแหน่ง ผู้บริหารสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาดีเด่นกับผู้บริหารสถานศึกษาทั่วไป ระดับกลุ่มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งในภาพรวมและจำแนกเป็นรายด้าน เมื่อพิจารณารายละเอียดจำแนกเป็นรายข้อ พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 8 ข้อ ได้แก่ (1) มีความสามารถควบคุมอารมณ์ ข่มใจ ในสถานการณ์ต่างๆ ได้ (2) มีความเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ (3) พร้อมจะรับฟังความคิดเห็นและเหตุผลของผู้อื่นเสมอ (4) มุ่งมั่นทำงานในหน้าที่ให้สำเร็จโดยไม่ย่อท้อต่อความยากลำบาก (5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครูจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับหลักสูตรสภาพแวดล้อมและความต้องการของท้องถิ่น (6) จัดให้มีและ ส่งเสริมการใช้ห้องสมุดหรือมุมหนังสือประจำห้องเรียน (7) กำกับดูแลให้มีการจัดทำบัญชีและทะเบียนเกี่ยวกับการเงินทุกประเภทให้เป็นปัจจุบันและถูกต้องตามระเบียบ และ (8) ให้ครูมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณต่าง ๆ ของโรงเรียน

ส่วนในปี 2550 ดิเรก สุขสุนัย ได้พัฒนาตัวบ่งชี้และการศึกษาคุณลักษณะ ความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ของบุคลากรทางการศึกษาในภาคกลาง เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้และตรวจสอบความตรงของโมเดลการวัดความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ของบุคลากรทางการศึกษา ศึกษาว่าคุณลักษณะความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และเปรียบเทียบระหว่างบุคลากรทางการศึกษาในภาคกลางที่มีภูมิหลังต่างกัน

ผลการวิจัยพบว่า คุณลักษณะความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์วัดได้จากตัวบ่งชี้ 3 ตัว คือ การเป็นผู้ทำงานแบบร่วมมือร่วมใจ การเป็นผู้ที่มีเป้าหมายชัดเจน และการเป็นผู้มองกว้างและไกล โมเดลการวัดความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ($\chi^2 = 185.63$, $df = 185$, $P = 0.473$, $GFI = 0.972$, $AGFI = 0.955$, $RMSEA = 0.002$) ซึ่งแสดงว่ามีความตรงเชิงโครงสร้าง บุคลากรทางการศึกษามีคุณลักษณะความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ระดับปานกลาง และแตกต่างกันไปตามเพศ อายุ ประสบการณ์ทำงาน ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ รูปแบบของสถานศึกษา และสังกัด

4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงาน

หลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ทำให้ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาทในสังคมไทยมากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ ร่วมให้ข้อมูล ร่วมกระทำการ ร่วมตรวจสอบ จนถึงร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะในมาตรา 59 ที่บัญญัติว่า (พัชร ลิธโรต และคณะ 2546: 2)

“บุคคลย่อมได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยราชการท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

ผลจากรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้แนวคิดการมีส่วนร่วมได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารจัดการเกี่ยวกับความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อก่อให้เกิดฉันทามติที่ทุกฝ่ายยอมรับ และเข้าใจอย่างตรงกัน ดังที่ สากล สติวิทยานนท์ (อ้างถึงใน คำรบ ถียะวณิช 2543: 76) ได้ให้ความเห็นว่า แนวคิดการมีส่วนร่วมนั้นเกิดจากรากฐานความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจ และความห่วงกังวล ส่วนบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจ และความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
 2. ความเคียดแค้น และความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น
- ผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ

4.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

4.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วมได้มีผู้กล่าวไว้หลายลักษณะที่น่าสนใจ อาทิ เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2537: 182-183) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุน ทำประโยชน์ในเรื่องหรือกิจกรรมต่าง ๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือกระบวนการบริหารประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งขึ้นอยู่กับการรวมพลังของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้นในการปฏิบัติการกิจให้บรรลุเป้าหมาย โดยในการให้บุคคลมีส่วนร่วมในองค์การนั้นจะต้องให้บุคคลมีส่วนเกี่ยวข้อง (Involvement) ในการดำเนินการหรือปฏิบัติการกิจต่าง ๆ จะมีผลทำให้บุคคลนั้นมีความผูกพัน ซึ่งสอดคล้องกับ อรรถัย กักผล (2546: 2-2) ที่มองว่า การมีส่วนร่วมนั้นไม่เพียงแต่ร่วมรับประโยชน์เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการร่วมรับรู้ ร่วมให้ความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ ร่วมสนับสนุนติดตามการทำงานของภาครัฐ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน จึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการดำเนินการใด ๆ ที่กระทำโดยการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนในการรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ เพื่อนำไปสู่แนวทางเลือกหรือข้อยุติที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่าย

4.1.2 การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วม

อรรถัย กักผล (2546: 2-5 – 2-7) ได้กล่าวถึง แนวทางการบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ ว่า หัวใจ หรือหลักการพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ (4 S) มีสาระสำคัญดังนี้

1. Starting Early หรือ การเริ่มต้นที่เร็ว โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก กล่าวคือ ต้องมีการให้ข้อมูล เพื่อกระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น

และให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ เนื่องจากมิติด้านเวลาถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความจริงใจในกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งการให้เวลาที่เพียงพอเหมาะสมจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมได้มีเวลาคิดถึงทางเลือกแนวทางในการแก้ปัญหาหรือตัดสินใจที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

2. Stakeholders หรือ ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้อง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรก ๆ ซึ่งในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องระมัดระวังมิให้ผิดกลุ่มเป้าหมาย และต้องตระหนักว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากประเด็นการตัดสินใจไม่เท่ากัน ดังนั้น การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมภายใต้รูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมเพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างทั่วถึง

3. Sincerity หรือ ความจริงใจ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อน ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจอนุมัติเรื่องต่าง ๆ ต้องจัดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างจริงใจ เปิดเผย ซื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางโดยเฉพาะในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงโครงการอย่างต่อเนื่อง อธิบายกระบวนการต่าง ๆ อย่างชัดเจน ลดข้อสงสัยต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดข้อสงสัย ขณะเดียวกันต้องตั้งใจรับฟังข้อมูลและความคิดเห็น และนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือ ความเข้าใจ และการสื่อสารที่ดีขึ้น

4. Suitability หรือวิธีการที่เหมาะสม กล่าวคือ การเลือกเทคนิค หรือรูปแบบการมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลาย และลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่ และของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม สังคมและค่านิยม ระดับความสนใจ ความสามารถ ความพร้อม รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยหรือผู้รับผิดชอบดำเนินการมีส่วนร่วม เช่น ด้านระยะเวลา บุคลากร และงบประมาณ ซึ่งความสำเร็จของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์ และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ฉะนั้นการมีส่วนร่วมที่สร้างสรรค์จึงต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนั้นต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสาร และ ข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผล

จากแนวคิด หลัก 4 S ที่กล่าวมา เห็นได้ว่า การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อมุ่งให้เกิดผลสำเร็จในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด ควรให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรกทั้งในลักษณะของการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงอย่างเพียงพอ ด้วยวิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการรับรู้ ตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญ เป็นการกระตุ้นให้เกิดแนวความคิดร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจอย่างเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

4.1.3 เทคนิคการมีส่วนร่วม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ความสำเร็จประการหนึ่งของการบริหารจัดการการมีส่วนร่วม คือ การเลือกใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม โดยพิจารณาถึง ความเหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความเหมาะสมในเรื่องของเวลา บุคคล สถานที่ และงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากเทคนิคการมีส่วนร่วมแต่ละเทคนิค มีลักษณะ ขั้นตอนการดำเนินการ ประโยชน์ และข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ซึ่งกลุ่มเทคนิคการมีส่วนร่วมอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล เทคนิคการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และเทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ ซึ่งแต่ละเทคนิคมีรายละเอียดดังนี้ (พัชริ ลิโรต และคณะ 2546: บทนำ)

1) เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล เป็นกลุ่มเทคนิคที่มีลักษณะการสื่อสารทางเดียว เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับทราบข้อมูล โดยจำแนกเป็นสื่อประเภทต่าง ๆ ได้แก่ (อรทัย ก๊กผล และคณะ 2546: 7-4 – 7-5)

(1) การจัดทำเอกสาร ทั้งเอกสารข้อเท็จจริง จดหมายข่าว และรายงานการศึกษา ใช้ในการสร้างความเข้าใจเบื้องต้นทั่วไปในหลักวิชาการ แนวทางปฏิบัติ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ในประเด็นจะทำการพัฒนาให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง (ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ 2546: 3-1) มีข้อดี คือ ไม่มีข้อจำกัดด้านเวลาในการนำเสนอ ชี้แจงข้อเท็จจริงในรูปเอกสาร และสามารถใช้เป็นหลักฐานประกอบการอ้างอิงในการดำเนินงาน ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ จำนวนการเขียนมักเป็นทางการ หรือศัพท์เทคนิค ถ้าไม่สะดุดตาจะไม่มีผู้สนใจ เป็นการสื่อสารทางเดียว อีกทั้งจำกัดเฉพาะผู้อ่านออก

(2) การจัดทำวิดีโอทัศน์ ส่วนใหญ่ใช้ประกอบการบรรยายสรุป เพื่อเผยแพร่ผลงาน มีข้อดี คือ ใช้ได้หลายครั้ง มีความสมจริงทั้งภาพและเสียงประกอบ ไม่มีความซับซ้อนในการทำงาน นำเสนอให้ผู้รับได้ครั้งละจำนวนมาก และมีอายุการใช้งานยาวนาน ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ มีต้นทุนสูง การผลิตต้องใช้มืออาชีพ การเปลี่ยนแปลงข้อมูลทำได้ยาก ต้องใช้ร่วมกับอุปกรณ์อื่น ๆ และใช้ได้เฉพาะสถานที่ที่มีไฟฟ้า

(3) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ใช้เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารแก่ผู้เกี่ยวข้อง มีข้อดี คือ ช่วยอำนวยความสะดวกในการเป็นแหล่งข้อมูล และข่าวสารที่มีให้บริการ ส่วนข้อจำกัด เป็นการสื่อสารทางเดียว ต้องมีสถานที่ให้เหมาะสม และข้อมูลต้องทันสมัยตลอดเวลา

(4) การสื่อสารผ่านทางสื่อมวลชน ใช้เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

และกระตุ้นให้ผู้เกี่ยวข้องรับรู้ และร่วมแสดงความคิดเห็น (เรวดี ประเสริฐเจริญสุข 2546: 3-59) ซึ่งสามารถทำได้หลายลักษณะ ได้แก่ การแถลงข่าว การพบสื่อแบบไม่เป็นทางการ การสัมมนาทางวิชาการให้สื่อมวลชน วิทยุกระจายเสียง และหอกระจายข่าว มีข้อดี คือ กระจายข้อมูลได้ในวงกว้าง และรวดเร็ว สื่อมวลชนได้ข้อมูลเพื่อไปเผยแพร่อย่างถูกต้อง และกรณีผ่านวิทยุกระจายเสียง หรือ หอกระจายข่าวชุมชนทำให้เข้าถึงคนทุกระดับ และไม่เสียเวลา ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ การเตรียมข้อมูล ต้องมีความถูกต้อง ประชาชนผู้สนใจไม่ได้เข้าร่วมในกรณีเฉพาะกลุ่มสื่อมวลชน และการสื่อสารผ่านวิทยุไม่สามารถเสนอรายละเอียดที่ซับซ้อนได้ นอกจากนั้นช่วงเวลาในการสื่อสารผ่านวิทยุ ต้องสอดคล้องกับผู้ฟังที่มีเวลาว่างพอที่จะฟังได้ และการใช้ภาษาในการสื่อสารต้องให้เหมาะสมด้วย

(5) การให้ข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของโครงการ ใช้เพื่อ

เสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องจากสถานที่จริง หรือสถานการณ์จริง (โสภารัตน์ จารุสมบัติ 2546: 3-83) ซึ่งสามารถทำได้หลายลักษณะ ได้แก่ ทักษะศึกษา การนำเสนอ และการชี้แจงในการประชุมของทางราชการ มีประโยชน์ คือ ผู้เข้าร่วมมีประสบการณ์โดยตรงด้วยตนเอง ใช้ได้กับผู้ฟังหลายกลุ่ม มีการรับรู้อย่างทั่วถึง และรวดเร็ว นอกจากนั้นกรณีการทัศนศึกษาจะสร้างความเพลิดเพลินพร้อมไปกับการเรียนรู้ และสนใจผู้เข้าร่วม ส่วนข้อจำกัดได้แก่ ผู้นำเสนอต้องมีการเตรียมตัวมาอย่างดี ไม่สามารถควบคุมคนที่ไม่สนใจได้ ในกรณีทัศนศึกษา ค่าใช้จ่ายสูงในการทัศนศึกษา และการจัดประชุมชี้แจง อีกทั้งต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วม

2) เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น เป็นกลุ่มเทคนิค

การมีส่วนร่วมที่เน้นการรับฟังความคิดเห็น และหลายเทคนิคสามารถใช้เป็นการสื่อสาร สองทาง มีการพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นได้ แต่จุดเน้นหรือวัตถุประสงค์ของเทคนิคกลุ่มนี้อยู่ที่การได้ข้อมูลและความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เทคนิคในกลุ่มนี้ ได้แก่

(1) การสัมภาษณ์รายบุคคล เพื่อให้ได้ข้อมูล ความเป็นจริง

ความคิดเห็นในเรื่องใด หรือหลายเรื่องอย่างลึกซึ้ง และตรงกับความเป็นจริงของสถานการณ์ (สมพันธ์ เตชะอธิก 2546: 4-1) มีข้อดี คือ ได้สังเกตปฏิกิริยาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถเก็บข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรได้ กรณีผู้ให้สัมภาษณ์อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ และเป็นการพูดคุยตัวต่อตัว ให้รายละเอียดที่ลึกซึ้งกว่า ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง และผู้สัมภาษณ์ควรได้รับการฝึกฝนมาก่อน

(2) การสนทนากลุ่มย่อย ใช้เพื่อทดสอบข้อมูลความเป็นจริง หรือ

เพื่อการค้นหาคำตอบที่ยังคลุมเครือ โดยอาศัยกลุ่มคน ต่าง ๆ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคำตอบที่ยังไม่ชัดเจน มีข้อดี คือ ค่าใช้จ่ายน้อย ทำง่าย เรื่องอ่อนไหวหรือเรื่องที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง จะใช้ได้ดี มีความยืดหยุ่นในการค้นหาประเด็น หรือข้อมูล รวมทั้งคนเข้าร่วมมีความ

เท่าเทียมกันลดความกลัวเกรง ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ผู้ดำเนินรายการต้องมีความชำนาญ เพราะข้อมูลจะประมวลและวิเคราะห์ตีความยาก เพราะมีความหลากหลาย

(3) การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นลักษณะของการสื่อสารแบบสองทางเพื่อให้หน่วยงานหรือบุคคลสามารถโต้ตอบหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันได้ (ชาคริต สิริพิเวช 2546: 4-21) มีข้อดี คือ ติดตั้งที่ใดก็ได้ แสดงความคิดเห็นจากที่ใดก็ได้ ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ต้องอาศัยเทคโนโลยี และช่องทางโทรคมนาคม ส่วนกลุ่มคนต้องที่มีความรู้ความเข้าใจ

(4) การสำรวจความคิดเห็น เป็นวิธีการ หรือช่องทางเพื่อให้ได้รับความเห็นสะท้อนกลับ หรือเพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นเฉพาะเรื่อง เป็นแนวทางในการปรับปรุงเอกสารที่เผยแพร่ออกไปแล้ว (รัชฎาภรณ์ แก้วสนิท 2546: 4-28) มีข้อดี คือ ข้อมูลเจาะกลุ่มเฉพาะได้ดี ผู้ไม่ประสงค์ออกนามสามารถทำได้เต็มที่ และสบายใจ วัดปริมาณได้ และการสอบถามทางโทรศัพท์ได้รับความเห็นทันที ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ข้อมูลที่ได้อาจไม่ได้แสดงความคิดเห็นที่แท้จริง ผลที่ได้ขึ้นอยู่กับสัดส่วนของการตอบแบบสอบถาม ใช้เวลามาก ต้องสุ่มตัวอย่าง การแปลผลที่ได้ อาจเกิดความคลาดเคลื่อน เป็นการสื่อสารทางเดียว และการตอบทางโทรศัพท์ไม่ค่อยโปร่งใส

(5) สายด่วนสายตรง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางเพิ่มเติมในการแสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูล มีข้อดี คือ สะดวกรวดเร็วถ้ามีโทรศัพท์ ลดการเผชิญหน้า ได้ข้อมูลจากกลุ่มคนหลากหลาย และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไม่มาก ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ใช้ได้เฉพาะพื้นที่ที่ติดตั้งโทรศัพท์ ซึ่งค่าใช้จ่ายจะสูงในระยะแรก

(6) การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (ประชาพิจารณ์) ใช้สำหรับการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สะท้อนทัศนะ มีข้อดี คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ทำให้ประชาชนมั่นใจว่าความคิดเห็นของตนถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เปิดโอกาสให้ซักถามได้ถึงข้อสงสัย เกิดระบบการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และมีการบันทึกความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ความเป็นทางการสูง เป็นการโต้แย้งแบบเผชิญหน้าอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง อีกทั้งใช้เงินทุน บุคลากร และเวลาสูงมาก จึงอาจพิจารณาเทคนิคการมีส่วนร่วมอื่น ๆ

3) เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมแบบสื่อสารสองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นในเนื้อหาของเทคนิคอย่างชัดเจน ฉะนั้นจึงเป็นกลุ่มเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับค่อนข้างสูง เทคนิคในกลุ่มนี้ ได้แก่

(1) เวทีสาธารณะ ใช้สำหรับหารือสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนผู้เกี่ยวข้องในวงกว้างแก่คณะทำงานแลกเปลี่ยนข้อมูล มีข้อดี คือ ขีดหยุ่นและเปิดกว้าง

สำหรับทุกคน เปิดโอกาสให้ซักถาม ได้ตอบ และมีเจ้าหน้าที่ประจำโต๊ะข้อมูล เพื่อให้และรับข้อมูล
เพิ่มเติม ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ถ้าในพื้นที่โครงการมีความขัดแย้ง เวทีนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง
เพิ่มขึ้น และที่สำคัญต้องคำนึงถึงวัน เวลา สถานที่ และต้องสัมพันธ์กับด้านอาชีพ ศาสนา และ
วัฒนธรรมด้วยการพบปะแบบไม่เป็นทางการ ใช้สำหรับการสอบถามข้อมูล

ปัญหา และความต้องการเฉพาะกลุ่มอย่างเจาะจง มีข้อดี คือ ช่วยสร้างความไว้วางใจ และสายสัมพันธ์
ที่ดีต่อกัน เพราะไม่เป็นทางการ ทำให้รู้สึกผ่อนคลาย และติดต่อสื่อสารได้สะดวก และง่ายยิ่งขึ้น
ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ต้องใช้เวลาที่ยาวนานในการวางแผน และดำเนินการของเจ้าหน้าที่

(2) การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนแก่ชุมชน มีข้อดี คือ
มีความใกล้ชิดและทราบปัญหาที่แท้จริง และสามารถดำเนินกิจกรรมย่อยให้สอดคล้องกับสถานการณ์
ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ ใช้เวลา และบุคลากรจำนวนมาก และมีความยากในการสื่อต่อชุมชนให้เป็นไปใน
แนวทางเดียวกัน

(3) การประชุมเชิงปฏิบัติการ ใช้สำหรับการระดมความคิดเห็น
เพื่อกำหนดขอบเขตของปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาควบคู่กับการให้ความรู้ความเข้าใจ
เพิ่มเติม มีข้อดี คือ เลือกกลุ่มเฉพาะที่สนใจและที่เกี่ยวข้องได้ดี ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูง
มีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา ใช้สำหรับจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และใช้ทบทวนแผน หรือ
การพัฒนาแผนการปฏิบัติงาน ส่วนข้อจำกัด คือ การกระจายข้อมูลไม่ค่อยดี จัดเวลาได้ยาก ใช้เวลา
เตรียมการมาก ผู้นำการประชุมต้องมีความชำนาญ และข้อมูลที่ได้อาจเบี่ยงเบนตามผู้นำการประชุม

(4) คณะที่ปรึกษา ใช้สำหรับให้ข้อคิดเห็นทางเทคนิคที่จำเป็นต้องการ
วิเคราะห์สาเหตุ และความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุด้านต่าง ๆ ใช้สำหรับประกอบการพิจารณาทางเลือก
มีข้อดี คือ มีกลไกการสร้างการมีส่วนร่วมจากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างต่อเนื่อง เกิดมุมมอง
ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญรอบด้าน สำหรับสมาชิกในคณะที่ปรึกษา และสมาชิกในคณะที่
ปรึกษาช่วยเป็นกระบอกเสียงในการประชาสัมพันธ์ ส่วนข้อจำกัด ได้แก่ การประชุมไม่สามารถทำได้
บ่อยครั้ง เพราะนัดหมายยาก อีกทั้งมักตั้งอยู่ในความสนใจส่วนบุคคล หรือหน่วยงานที่ตนสังกัด ทำ
ให้ขาดเป้าหมายร่วมกัน

เทคนิคการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นเพียงแนวคิดกว้าง ๆ ที่สามารถนำไปประยุกต์
ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งในการเลือกใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ย่อมต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์
ประสงค์ ข้อดี และข้อจำกัดของแต่ละเทคนิค รวมทั้งลักษณะของกลุ่มเป้าหมายด้วย จึงจะทำให้การ
มีส่วนร่วมนั้นเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

4.2 การมีส่วนร่วมในระบบการประเมินการปฏิบัติงาน

ด้วยหลักการและแนวคิดของการมีส่วนร่วม ที่ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องรับรู้รับทราบข้อมูล และมีความเข้าใจที่ตรงกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือ และการยอมรับในเรื่องต่าง ๆ ดังนั้นในระบบการประเมินการปฏิบัติงานจึงได้มีการนำแนวคิดนี้เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางบนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การเปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินจะทำให้ระบบการประเมินการปฏิบัติงานได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้อง และเป็นการลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การนำระบบการประเมินการปฏิบัติงานมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Robert W. และ Verena M. อ้างถึงใน วราภรณ์ รุจิวัฒนกุล และคณะ 2545: 49, จำเนียร จวงตระกูล 2527: 41 และสุสติ รุมาคม 2542: 134)

สำหรับการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการประเมินการปฏิบัติงานนั้น จำเนียร จวงตระกูล (2527: 53) ให้ข้อคิดเห็นว่า สามารถกระทำได้หลายวิธีตั้งแต่การสัมภาษณ์ หรือ สอบถามเป็นรายบุคคล การสุ่มตัวอย่างผู้เกี่ยวข้อง หรือการให้กรอกแบบสอบถาม แสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแบบประเมินการปฏิบัติงาน หรือส่วนอื่น ๆ ของระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร ควรแก้ไขอย่างไร ให้มีความเหมาะสม และเป็นธรรมมากขึ้น หรือ อาจให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานงานของตน ซึ่ง สุสติ รุมาคม (2542: 152) มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า ระบบการประเมินการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์นั้น ควรเป็นกระบวนการที่ให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย รูปแบบที่แตกต่างกันไปตั้งแต่ต้น กล่าวคือ การให้มีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดจุดประสงค์ของการประเมินการปฏิบัติงาน การกำหนดเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงาน การกำหนดมาตรการและชี้ขนาดในการวัด รวมทั้งการวัดการปฏิบัติงาน และผลที่เป็นข้อมูลย้อนกลับ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องยอมรับ และเชื่อมั่นในระบบมากขึ้น

นอกเหนือไปจากผลดีของการเปิด โอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการประเมินการปฏิบัติงานแล้ว จำเนียร จวงตระกูล (2527: 52) ยังให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า การให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องกระทำอย่างรอบคอบ เพราะอาจเป็นการทำลายขวัญ และกำลังใจของพนักงานได้ โดยเฉพาะในองค์กรที่บรรยากาศในการทำงานไม่ดี อาจก่อให้เกิดข่าวลือ และเกิดการต่อต้านจากพนักงานได้

สรุปว่า การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในระบบการประเมินการปฏิบัติงาน มีทั้งผลดีและผลเสีย แต่ถ้าพิจารณาในระยะยาวแล้ว น่าจะให้ผลดีมากกว่าผลเสีย เนื่องจากการมีส่วนร่วมนำมาซึ่งการยอมรับร่วมกัน อันเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้การนำระบบการประเมินการปฏิบัติงานมาใช้ เป็นไปอย่างราบรื่น และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการประเมินการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์มากขึ้น อย่างไรก็ตามในการเปิด โอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามา

มีส่วนร่วมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ ภายใต้วิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้การมีส่วนร่วมนั้นเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ ลดปัญหาความขัดแย้ง และการต่อต้านที่อาจเกิดขึ้น

4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยในหลายลักษณะอย่างแพร่หลาย ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การจัดการศึกษา การพัฒนาชุมชน และสังคม ส่วนการนำมาประยุกต์ใช้ในระบบการประเมินการปฏิบัติงานในลักษณะของการพัฒนาระบบนั้น มีค่อนข้างน้อย เท่าที่ปรากฏมีดังนี้

ในปี พ.ศ.2541 จุมพล ธิมาภรณ์ (2541: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในสำนักงานใหญ่ โดยใช้วิธีการสำรวจภาคสนาม ด้วยแบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่าง พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน 388 คน พนักงานการไฟฟ้านครหลวง จำนวน 291 คน และ พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำนวน 371 คน พบว่า พนักงานมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งพนักงานที่สังกัดองค์กรแตกต่างกัน จะมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินการปฏิบัติงานแตกต่างกัน และ สถานภาพด้านเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ ระดับเงินเดือน ระดับการศึกษา และ สถานภาพการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินการปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมในการบวนการประเมินการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับการสื่อสารภายในองค์กร

ต่อมาในปี พ.ศ.2542 คำรบ ลิยะวณิช (2542: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างขวัญในการปฏิบัติงานกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรของข้าราชการทหารชั้นสัญญาบัตร: ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันวิชาการทหารอากาศชั้นสูง กองบัญชาการฝึกศึกษาทหารอากาศ ดอนเมือง กรุงเทพมหานคร โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้าราชการทหารชั้นสัญญาบัตรที่สังกัดสถาบันวิชาการทหารอากาศชั้นสูง กองบัญชาการฝึกศึกษาทหารอากาศ จำนวน 180 คน ผลการวิจัย พบว่า ข้าราชการทหารชั้นสัญญาบัตรมีขวัญในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูง ส่วนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งกลุ่มตัวแปรที่มีอำนาจในการอธิบายการมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กร ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอื่น แนวทางในการบริหาร รายได้และสวัสดิการ ความก้าวหน้าในการทำงาน

สำหรับในปี พ.ศ.2544 นิหารีย์ ใจคำวัง (2544: บทคัดย่อ) ได้วิจัยเกี่ยวกับการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมไปใช้ในการปฏิบัติงานของพยาบาลฝ่ายส่งเสริมสุขภาพ โรงพยาบาลชุมชนจังหวัดขอนแก่น เพื่อศึกษาความรู้เรื่องในแนวคิดการมีส่วนร่วม การนำแนวคิดการมีส่วนร่วมไปใช้ในการปฏิบัติงาน และปัญหาอุปสรรคในการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมไปใช้ในการปฏิบัติงานของพยาบาลฝ่ายส่งเสริมสุขภาพ โดยกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล ประกอบด้วยพยาบาลวิชาชีพ 1 คน และพยาบาลเทคนิค 2 คน และใช้วิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การตอบแบบสอบถาม และการพูดคุยขณะปฏิบัติงาน โดยได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีพลังอำนาจ หรือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง การมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ปัญหา จะช่วยให้บุคคลมีทักษะในการคิด วิเคราะห์ มีความมั่นใจตนเอง เปรียบเสมือนกับมีความเชื่อมั่นว่าตนเองสามารถที่จะควบคุมสถานการณ์ได้ ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็น กระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจ ผลการวิจัย พบว่า พยาบาลในฝ่ายส่งเสริมสุขภาพสามารถให้ความหมายของการมีส่วนร่วมได้ ส่วนการนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน พบว่า พยาบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างยังไม่ได้แสดงพฤติกรรมชัดเจน

ในปีเดียวกัน พัทรี สายสุคติ (2544: บทคัดย่อ) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล การมีส่วนร่วมในงาน พฤติกรรมการเป็นสมาชิกขององค์การกับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลของรัฐ กรุงเทพมหานคร โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นพยาบาลวิชาชีพ ในโรงพยาบาลรัฐ กรุงเทพมหานคร 8 แห่ง จำนวน 379 คนใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย ผลการวิจัย พบว่า พยาบาลมีพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในงาน และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกขององค์การอยู่ในระดับดี การมีส่วนร่วม และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกองค์การ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของพยาบาล และสามารถร่วมทำนายพฤติกรรมในการปฏิบัติงานได้อย่างนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้ร้อยละ 44.5

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่า แนวคิดการมีส่วนร่วมนั้นมีประโยชน์ เนื่องจากเป็นกระบวนการเสริมสร้างพลังอำนาจอย่างหนึ่งให้กับบุคคล ซึ่งจะนำไปสู่ความรู้สึกร่วมกัน ร่วมรับผิดชอบ และพัฒนาไปสู่การยอมรับอย่างค่อยเป็นค่อยไป จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยได้หลายรูปแบบ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยเชื่อว่า การนำแนวคิดการมีส่วนร่วมเข้ามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนามาตรฐานการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศ จึงน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการสร้างฉันทามติเพื่อการยอมรับร่วมกัน