

## การนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย: กรณีศึกษา 7 กรมของกระทรวงอุตสาหกรรม\*

จิตรเลขา ทวลกสิน\*\*

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์\*\*\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอผลการศึกษาเรื่องการนำการบริหารผลการปฏิบัติงาน (performance management) มาใช้กับส่วนราชการไทย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จนถึง พ.ศ. 2559 ในประเด็นเกี่ยวกับ 1) กระบวนการในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย 2) ความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย และ 3) บทบาทของหน่วยงานกลาง การศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 ส่วน ซึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการคือ 7 กรมของกระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา าระบบราชการ (ก.พ.ร.) และนักวิชาการ รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 66 คน

ผลการศึกษาพบว่า การนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการในแต่ละกรมของ กระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวัดที่ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติ ราชการและปฏิบัติงานบริการประชาชนได้อย่างมีคุณภาพสูง โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานและกำหนดผู้รับ ผิดชอบงานแต่ละระดับอย่างชัดเจนเนื่องจากวิธีการวัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานกลางได้ถูกนำมาใช้ กับส่วนราชการเหมือนกันทั่วประเทศ ขณะที่บทบาทและภารกิจของแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกัน จึงส่งผลให้กระบวนการในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรม ประสบกับปัญหาและข้อจำกัดในการกำหนด ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ บทความได้เสนอแนะ แนวทางการพัฒนาสำหรับการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย ข้อเสนอแนะ เชิงนโยบายเชิงปฏิบัติ และการวิจัยในอนาคต

**คำสำคัญ:** การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารผลการปฏิบัติงาน คำรับรองการปฏิบัติราชการ ตัวชี้วัด ผลการปฏิบัติงาน

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย: กรณีศึกษา กระทรวง อุตสาหกรรม” คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และ รองศาสตราจารย์ ดร.จันทรา นุช มหากาญจนะ อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ร่วมที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ให้ทุนสนับสนุนการทำและการตีพิมพ์วิทยานิพนธ์

\*\* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: joyiezzz@gmail.com

\*\*\* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## Performance Management in the Thai Government: A Case Study of Seven Departments under the Ministry of Industry\*

Chitlekha Huankasin\*\*

Tippawan Lorsuwannarat\*\*\*

### Abstract

This article presents the results of the implementation of performance management in departments under the Ministry of Industry from 2004 - 2016. The research examines the process of performance management, consistency of performance management in the Thai context, and the role of the central government agency, the Office of the Public Sector Development Commission (OPDC). A qualitative research method was employed, using document reviews and in-depth interviews with 66 key informants, consisting of government officials from seven departments of the Ministry of Industry, the Office of the Public Sector Development Commission (OPDC), and academics.

The findings show that implementation of the performance agreement in the Ministry of Industry's departments is not congruent with the purpose of the performance measurement, which is to improve the performance of public servants and provide higher-quality service to the people. The performance agreement has been implemented in the government agencies using the same set of performance measures, although the role and mission of each agency is different. Therefore, the implementation of performance management in each department of the Ministry of Industry faces problems with respect to key performance indicators. The article concludes by suggesting some guidelines for performance management in Thai government agencies, policy and implementation recommendations, and future research.

**Keywords:** New public management, performance management, performance agreement, key performance indicators.

---

\* This article is an excerpt from a Master's thesis, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

\*\* School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

E-mail: joyiezzz@gmail.com

\*\*\* School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 เป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่สำหรับภาครัฐซึ่งได้รับอิทธิพลทางแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management - NPM) จากประเทศตะวันตกซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐจากเดิมที่มุ่งเน้นเพียงปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบมาให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ทั้งในด้านของผลลัพธ์ ผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการ จากการปฏิรูประบบราชการนี้เองจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการนำเครื่องมือการจัดการคือ การบริหารผลการปฏิบัติงาน (performance management) มาประยุกต์ใช้กับส่วนราชการไทย

การปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการเป็นนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้ส่วนราชการสามารถปฏิบัติงานบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพสูง โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและกำหนดผู้รับผิดชอบงานในแต่ละระดับอย่างชัดเจน จากกฎหมายมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 บัญญัติว่า การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 9 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานกลางที่ถูกก่อตั้งขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการซึ่ง ก.พ.ร. เป็นผู้ริเริ่มเสนอแนวคิดในการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับประเทศและเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการ อนุมัติให้เริ่มมีการนำเครื่องมือมาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา (1 ตุลาคม พ.ศ. 2546 - 30 กันยายน พ.ศ. 2547) อันสอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 - 2550 ในยุทธศาสตร์ที่ 1 ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ

ดังนั้น ส่วนราชการจึงได้เริ่มต้นปฏิบัติงานตามการลงนามในสัญญาการปฏิบัติราชการ (performance agreement) โดยอาศัยกรอบแนวคิดของ Balanced Scorecard มาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งประกอบด้วย มิติภายนอกคือ มิติประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการและมิติคุณภาพการให้บริการ และมิติภายในคือ มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการและมิติการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้ แต่ละส่วนราชการจึงจำเป็นต้องพัฒนาผลการปฏิบัติงานภายใต้การบริจาการปฏิบัติราชการ หากส่วนราชการใดสามารถปฏิบัติงานบรรลุผลได้ตามเป้าหมายของตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ก.พ.ร. ผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการทั้งประเทศจะเป็นผู้เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการให้แก่ส่วนราชการนั้น ด้วยเหตุนี้ การนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยจึงเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ที่ได้นำแนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการจากประเทศตะวันตกมาสู่การปรับใช้กับประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือ เพื่อนำเสนอผลการศึกษเกี่ยวกับ การนำการบริหารผลการปฏิบัติงาน มาใช้กับส่วนราชการไทย ซึ่งประกอบด้วย 3 ประเด็นคือ 1) กระบวนการในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย 2) ความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย และ 3) บทบาทของหน่วยงานกลาง โดยบทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วนคือ ส่วนแรก นำเสนอที่มาและความสำคัญของปัญหา ส่วนที่สอง เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สาม เป็นระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย ส่วนที่สี่ แสดงผลการศึกษา และส่วนสุดท้าย นำมาสู่บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ได้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของนานาประเทศ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งอิงกับกระแสแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เพื่อต้องการให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการมากยิ่งขึ้น สาเหตุสำคัญของแนวคิดนี้คือ ต้องการปรับกระบวนทัศน์และเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐ จากเดิมที่เน้นเพียงปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานมาเป็นการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ทั้งในด้านผลผลิตและผลลัพธ์ เพื่อเป็นหลักประกันและตอบคำถามของประชาชนได้ว่า รัฐบาลและหน่วยงานราชการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าของเงินจากภาษีอากร ตลอดจนสามารถพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการได้มากหรือน้อยเพียงใด (Sirisamphan, B.E.2549: 119) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงได้รับการจัดให้เป็นตัวแบบที่ควรจะเป็น โดยเป็นตัวแบบหลักในการบริหารจัดการภาครัฐของแต่ละประเทศ (Siriprakrob, B.E.2559: 64)

บรรดาประเทศในกลุ่มสมาชิกขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) มีวัตถุประสงค์ในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานภาครัฐให้มีลักษณะของการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และภาวะรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นของการสร้างแรงกดดันและแรงจูงใจ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยประกอบด้วยวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ (Sirisamphan, B.E.2549: 119-125) คือ 1) มุ่งเน้นการควบคุมผลงาน อาทิ ประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์ ใช้เพื่อควบคุมและผูกมัดให้ผู้บริหารต้องส่งมอบผลงานให้เป็นไปตามที่ต้องการหรือตามสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (make the managers manage) 2) มุ่งเน้นการปรับปรุงและพัฒนา อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ใช้เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารราชการแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้เกิดการปรับปรุงในผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น และ 3) มุ่งเน้นการประหยัดทรัพยากร อาทิ ประเทศแคนาดา ใช้เพื่อลดความสิ้นเปลืองของการดำเนินงานและต้องปรับลดงบประมาณใช้จ่ายของรัฐบาลลงเพื่อไม่ให้เป็นการระดมสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ โดยหนึ่งในมาตรการของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศในกลุ่ม OECD คือการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Halligan, 2001 cited in Sirisamphan, B.E.2549: 125)

อย่างไรก็ตาม แนวคิด NPM ยังคงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นของรากฐานค่านิยมซึ่งมาจากการบริหารจัดการภาคเอกชนมากกว่าการบริหารภาครัฐ (Siriprakrob, B.E.2559: 65) Hood (1991 cited in Siriprakrob, B.E.2559: 65) ได้วิพากษ์ไว้ 4 ประเด็นคือ 1) แนวคิดนี้เป็นเพียงเหล่าเก่าในชุดใหม่แต่ยังคงไว้ซึ่งปัญหาให้แก่ระบบราชการ 2) ทำลายระบบราชการมากกว่าปรับปรุงเนื่องจากไม่สามารถลดค่าใช้จ่ายได้ หากแต่เพิ่มระบบการรายงานผลโดยมีตัวชี้วัดเป็นจำนวนมากสำหรับผู้บริหารระดับกลาง 3) ต้องการสนับสนุนสินค้าสาธารณะที่ดีขึ้นและถูกลง หากแต่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการระดับกลางและระดับสูง และ 4) เป็นแนวคิดสากลที่ใช้ได้ทุกที่ ทุกเวลา แต่ในความเป็นจริง ไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ อีกทั้ง Bowornwathana (2008 cited in Siriprakrob, B.E.2559: 67-68) วิพากษ์ถึงการนำเอาเครื่องมือทางการจัดการของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐไทย อาทิ Balanced Scorecard, PMQA (public sector management quality award) เป็นการสร้างปัญหามากกว่าแก้ไขปัญหาเนื่องจากเครื่องมือของภาคเอกชนอาจจะไม่เหมาะสมกับภาครัฐ เครื่องมือเหล่านี้เปรียบเสมือนแพชชั่น มีวันหมดยุคสมัย มีแนวโน้มรวมอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเปิดโอกาสให้ขยายระบบราชการให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เครื่องมือมีราคาแพงเนื่องจากต้องจ้างที่ปรึกษาในราคาสูง เป็นการเพิ่มภาระให้กับข้าราชการระดับปฏิบัติการเนื่องจากต้องมีการเรียนรู้ใหม่ อาทิ การกรอกแบบฟอร์ม และยังได้นำเอาวัฒนธรรมของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐ ทั้งนี้ ได้สอดคล้องกับความเห็นของ Denhardt และ Denhardt (2000 cited in Siriprakrob, B.E.2559: 68) ในแง่ที่ว่า แนวคิด NPM ไม่ใช่เพียงนำเอาเครื่องมือและเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐเท่านั้น หากแต่นำเอาค่านิยมและวัฒนธรรมของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐ ทั้งนี้ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อตามมาคือ การเปลี่ยนแปลงค่านิยมของข้าราชการจากการมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมให้กับชุมชน มีจิตสาธารณะให้สังคมโดยไม่หวังผลตอบแทน ไปสู่การทำงานเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตนมากยิ่งขึ้นซึ่งทำให้ค่านิยมที่เคยโดดเด่นในระบบราชการกลับเปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ ยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่มีกรอบแนวคิดที่ชัดเจนและขาดเอกลักษณ์ในตนเอง อีกทั้งยังได้รับการโต้เถียงในสมมติฐานของ NPM ในเรื่องของปัญหาความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน ความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคล และการละเลยต่อคุณค่าบางประการ อาทิ การไม่เลือกปฏิบัติ ความเที่ยงธรรม ความถูกต้อง อย่างไรก็ตาม แนวคิด NPM ก็ได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐร่วมสมัยซึ่งก่อให้เกิดการปรับกระบวนการและ การเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานที่มีความแตกต่างไปจากตัวแบบเดิมซึ่งเป็นตัวแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะประเพณีนิยม ทั้งนี้ ทำให้ไม่จำเป็นต้องยึดติดกับตัวแบบเดิมและสามารถค้นหาตัวแบบใหม่ที่เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป (Sirisamphan, B.E.2549: 33-34)

วัตถุประสงค์ของการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Armstrong, 2015: 11) คือเพื่อพัฒนาและปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของบุคคล ทีม และองค์กร การบริหารผลการปฏิบัติงานจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาคนเพื่อที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ไม่ใช่เพียงแค่การประเมินเพื่อแจ้งถึงผลที่เกิดขึ้น แต่เกี่ยวข้องกับระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่ต้องสื่อสาร ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมายองค์กร การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการให้ข้อมูลย้อนกลับอันนำไปสู่การปรับปรุงผลการปฏิบัติงานและการจัดทำแผนการพัฒนารายบุคคล (Armstrong, 2015: 3) ทั้งนี้ องค์กรประกอบสำคัญของการบริหารผล

การปฏิบัติงานคือ 1) กระบวนการที่ต่อเนื่อง เป็นกระบวนการที่ไม่มีที่สิ้นสุดของการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การสังเกตผลการปฏิบัติงาน การสอนงาน และได้รับข้อมูลย้อนกลับอย่างต่อเนื่อง และ 2) ความสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ ผู้บริหารสามารถรับรองกิจกรรมของสมาชิกว่า สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การและช่วยให้องค์การได้รับผลประโยชน์ ดังนั้น การบริหารผลการปฏิบัติงานจึงเป็นการสร้างความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างผลการปฏิบัติงานของสมาชิกและเป้าหมายขององค์การ และก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อองค์การได้อย่างเป็นรูปธรรม (Aguinis, 2013: 2-3)

กระบวนการของการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Aguinis, 2013: 38-53) เริ่มต้นจาก 1) การเตรียมการ คือ สิ่งที่ต้องเตรียมพร้อมก่อนที่จะนำระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานไปใช้ ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนหลักคือ (1) ความรู้เกี่ยวกับพันธกิจและเป้าหมายยุทธศาสตร์ขององค์การ และ (2) ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับงานที่จะปฏิบัติ ซึ่งต้องประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ และความสามารถต่าง ๆ (knowledge, skills, and abilities - KSAs) 2) การวางแผนผลการปฏิบัติงาน ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การต้องร่วมกันคิด แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และยอมรับถึงผลที่จะเกิดขึ้น ประกอบกับพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน ซึ่งเปรียบเสมือนแผนการพัฒนาของบุคลากรทุกคน พฤติกรรมในที่นี้ หมายถึง สมรรถนะ ประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ และความสามารถ 3) การนำไปปฏิบัติ ผู้บริหารและสมาชิกต่างต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเอง 4) การประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลตนเองและการประเมินผลจากผู้บังคับบัญชาทั้งในส่วนของข้อมูลย้อนกลับในทางบวกและทางลบ 5) การทบทวนผลการปฏิบัติงาน เกี่ยวข้องกับการประชุม อภิปรายผลระหว่างผู้บริหารและสมาชิกเพื่อทบทวนผลที่ได้จากการประเมินอย่างจริงจัง และ 6) การเริ่มต้นใหม่ และการทำสัญญาใหม่อีกครั้ง ใช้ประโยชน์จากข้อมูลและความเข้าใจในเชิงลึกที่ได้จากกระบวนการต่าง ๆ ที่ผ่านมา

วัฏจักรของการบริหารผลการปฏิบัติงานเป็นการชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของแต่ละกระบวนการที่ต้องมีร่วมกัน แต่ในความเป็นจริงอาจทำได้ยาก ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละองค์การ ผู้บริหารองค์การอาจไม่ได้ทำความเข้าใจและปฏิบัติตามหลักการ อีกทั้งการถ่ายทอดเป้าหมายยุทธศาสตร์ขององค์การไปสู่เป้าหมายบุคคลอาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากหากเป้าหมายขององค์การไม่มีความชัดเจนเพียงพอหรือห่างไกลจากการทำงานของสมาชิกขององค์การตั้งแต่ต้น ย่อมไม่สามารถเป็นไปตามหลักการได้ ดังนั้น องค์การจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามตัวอย่างเคร่งครัดเสมอไป บริบทสำคัญของการทำงานการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพคือ วัฒนธรรมองค์การ (Armstrong, 2015: 24-25)

ภาครัฐต้องประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนและเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐบาลที่เน้นผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ 1) การสร้างวัฒนธรรมเน้นผลการปฏิบัติงาน 2) การสร้างแรงกระตุ้นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และ 3) การใช้แนวทางที่เน้นหลักฐานเป็นสำคัญ (IBM Center for The Business of Government, 2013: 13) ทั้งนี้ องค์ประกอบแห่งความสำเร็จที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญให้สามารถนำการบริหารผลการปฏิบัติงานไปใช้ได้อย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งองค์การ ประกอบด้วย 1) วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ 2) การแปลงวิสัยทัศน์และกลยุทธ์เป็นเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน เข้าใจง่าย 3) วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และเป้าหมายได้รับการยอมรับ

จากผู้ที่นำไปปฏิบัติ 4) บทบาทของแต่ละบุคคลมีความชัดเจนในการสนับสนุนเป้าหมายเชิงกลยุทธ์และอื่น ๆ เพื่อให้สามารถถ่ายทอดและเชื่อมโยงระหว่างกันทั้งองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ 5) สมาชิกแต่ละคนมีความสามารถเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นด้านความสามารถเฉพาะ ข้อมูล ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายองค์การ 6) ข้อมูลย้อนกลับด้านผลการปฏิบัติงานของสมาชิกมีความชัดเจนและภายในระยะเวลาที่เหมาะสม 7) แรงจูงใจที่ควรค่าแก่สมาชิกเพื่อส่งเสริมให้แต่ละคนพัฒนาความสามารถได้อย่างเต็มที่เพื่อบรรลุเป้าหมายองค์การ นอกจากนี้ อีกหนึ่งองค์ประกอบสำคัญที่ขาดไม่ได้คือ 8) วัฒนธรรมองค์การ หากองค์การใด ๆ ขาดวัฒนธรรมย่อมไม่สามารถทำให้สมาชิกเกิดการยอมรับและปฏิบัติตามได้ (Schiemann, 2009: 52)

## ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมี 7 กรมของกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นกรณีศึกษา สำหรับเกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษาคือ 1) กระทรวงนำร่องในการนำเครื่องมือมาใช้ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นกระทรวงนำร่องเพียงกระทรวงเดียวในการนำแนวคิดการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้ ต่อมา ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้มีการนำแนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหนึ่งในสี่กระทรวงนำร่องในกลุ่มระดับทำทนาย โดยต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 เป็นหนึ่งในสามกระทรวงนำร่องที่ดำเนินการเจรจาข้อตกลงในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของกรมในสังกัดด้วยตนเอง 2) ความหลากหลายของกรม กระทรวงอุตสาหกรรม ประกอบด้วย กรมทางด้านนโยบายคือ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมซึ่งเปรียบเสมือนฝ่ายเสนาธิการของกระทรวง รับผิดชอบงานด้านนโยบายเป็นสำคัญ อีกทั้งกรมทางด้านกำกับตรวจสอบอย่างกรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมทางด้านส่งเสริมพัฒนาอย่างกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมและสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ตลอดจนกรมที่มีลักษณะการทำงานเฉพาะในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่ต้องดูแลรับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายเฉพาะด้านอย่างสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ดังนั้น จากเหตุผลที่กล่าวมานี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงเป็นกรณีศึกษาสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่าง ๆ โดยมีลักษณะคำถามเป็นการถามแบบปลายเปิด (โปรดดูในภาคผนวกที่ 1-4) ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย 3 ส่วน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 66 คนคือ 1) ส่วนราชการคือ 7 กรมของกระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 54 คน ได้แก่ (1) สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (สป.) จำนวน 9 คน (2) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (สศอ.) จำนวน 6 คน (3) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอณ.) จำนวน 8 คน (4) กรมโรงงานอุตสาหกรรม (กรอ.) จำนวน 7 คน (5) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) จำนวน 9 คน (6) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (กสอ.) จำนวน 10 คน และ (7) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) จำนวน 5 คน 2) หน่วยงานกลางคือ สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จำนวน 5 คน ตลอดจน 3) นักวิชาการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางด้านงานบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย จำนวน 7 คน

การตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แม่นยำและเชื่อถือได้ งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า 2 ด้าน (Denzin, 1970 cited in Chantavanich, B.E. 2555: 129-130) คือ 1) ด้านวิธีรวบรวมข้อมูล คือการศึกษาครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบกับ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และ 2) ด้านข้อมูล คือการศึกษาครั้งนี้ได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 ส่วนคือ ส่วนราชการ หน่วยงานกลาง และนักวิชาการ อีกทั้ง หากพิจารณาถึงการนำเครื่องมือมาใช้กับส่วนราชการ การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในส่วนของผู้บริหารระดับนโยบายและบุคลากรระดับปฏิบัติการจากทั้ง 7 กรมของกระทรวง โดยแบ่งเป็น 4 ส่วน คือ 1) ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 8 คน 2) บุคลากรกระทรวงในส่วนของกลุ่ม/ส่วนพัฒนาระบบบริหารประจำกรมหรือที่เรียกกันว่า ก.พ.ร. น้อยของกรม จำนวน 8 คน 3) บุคลากรกระทรวงซึ่งอยู่ในระดับผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์ของแต่ละกรม จำนวน 18 คน และ 4) บุคลากรกระทรวงซึ่งอยู่ในระดับผู้อำนวยการส่วน/หัวหน้ากลุ่ม/ตัวแทนในสังกัดของผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์ของแต่ละกรม จำนวน 20 คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 54 คน ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข้อมูล (Chantavanich, B.E.2555; B.E.2556) ใช้การจำแนกประเภทข้อมูลและการเปรียบเทียบข้อมูลเพื่อแสวงหาความเหมือนและความต่างจากชุดข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และนำมาสร้างข้อสรุปแบบอุปนัยด้วยวิธีตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากรูปธรรมและแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของข้อมูลโดยใช้กรณีศึกษา ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์จะเป็นข้อความบรรยายที่ได้จากการสัมภาษณ์ประกอบกับการศึกษาจากเอกสารซึ่งเป็นการพรรณารายละเอียดที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่คำตอบของการวิจัย

## ผลการศึกษา

ผลการศึกษาวิเคราะห์ถึงการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จนถึง พ.ศ. 2559 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากทุกกรมของกระทรวงอุตสาหกรรม จำนวนทั้งสิ้น 7 กรม ทั้งนี้ คำถามการวิจัยคือ การบริหารผลการปฏิบัติงานได้มีการนำมาประยุกต์ใช้กับส่วนราชการไทยอย่างไร โดยแบ่งเป็น 3 ประเด็นคือ 1) กระบวนการในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยเป็นอย่างไร 2) การบริหารผลการปฏิบัติงานที่นำมาใช้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร และ 3) บทบาทของหน่วยงานกลางเป็นอย่างไร ดังนี้

### กระบวนการในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย

#### การเตรียมการและวางแผนผลการปฏิบัติงาน

#### 1) ความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์กรมกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ

ประการแรก ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวง และยุทธศาสตร์ของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่ได้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ อีกทั้งการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ยังไม่มีชัดเจนและไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สอง การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานยังไม่สามารถสะท้อนถึงยุทธศาสตร์ของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการถ่ายทอดตัวชี้วัดจากกรมลงมายังระดับบุคคลยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างทั่วถึงทั้งกรม แต่ทำเพียงบางสำนัก/กอง/ศูนย์เท่านั้น

## 2) การยอมรับและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ

ประการแรก บุคลากรของแต่ละกรมให้ความสำคัญกับการรับผิดชอบตัวชี้วัดแตกต่างกัน เนื่องจากภาระงานราชการที่แต่ละคนต้องปฏิบัติมีเป็นจำนวนมากทำให้ต้องจัดลำดับความสำคัญของงาน แม้ว่าทุกกรมใช้วิธีการสื่อสารทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่การกระจายข่าวสารให้แก่บุคลากรของกรมยังไม่ทั่วถึงทั้งองค์กร ทั้งนี้ บุคลากรบางส่วนของแต่ละกรมมองว่า เป็นการสร้างภาระงานที่เพิ่มขึ้นให้แก่กรมและยังทำให้งานบางอย่างที่ต้องปฏิบัติตามภารกิจได้ถูกลดความสำคัญลงเนื่องจากบุคลากรมีจำนวนเท่าเดิม ขณะที่งานที่รับผิดชอบมีจำนวนมากขึ้น

ประการที่สอง ก่อนเริ่มมีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ บุคลากรแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่ได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้จากสำนักงาน ก.พ.ร. อย่างชัดเจน ตั้งแต่วัตถุประสงค์ของการวัด กระบวนการในการวัด ตลอดจนวิธีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ทั้งนี้ แต่ละกรมจึงได้เลือกกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถผ่านเกณฑ์การวัดของสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อไม่ให้กรมต้องตกตัวชี้วัดและเป็นที่สุดท้ายของกระทรวง

### การนำไปปฏิบัติ

#### 1) ความเหมาะสมของตัวชี้วัดในการนำมาใช้กับกรม

ประการแรก การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ตัวชี้วัดระดับกระทรวงและตัวชี้วัดระดับกรม ทั้งนี้ ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนดตัวชี้วัดระดับกระทรวงและให้แต่ละกรมรับมาปฏิบัติอย่างชัดเจน ขณะที่ตัวชี้วัดระดับกรม กระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบในการถ่ายทอดตัวชี้วัดให้กรมรับมาปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดระดับกรมมักประสบปัญหาเนื่องจาก ก.พ.ร. ไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของแต่ละกรมอย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดบางตัวที่กระทรวงต้องรับมาปฏิบัติ กระทรวงอุตสาหกรรมต้องไปดึงข้อมูลจากกระทรวงอื่นมาประกอบตัวชี้วัด อาทิ การวัดมูลค่าการส่งออก การวัดอุตสาหกรรมยานยนต์และอากาศยาน อีกทั้งตัวชี้วัดบางตัวไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระทรวงอุตสาหกรรมเพียงกระทรวงเดียว แต่ต้องนำข้อมูลจากกระทรวงอื่นมาประกอบตัวชี้วัดเช่นกัน อาทิ การวัด GDP ภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ตัวชี้วัดระดับกรมที่กระทรวงอุตสาหกรรมเจรจาและถ่ายทอดมายังกรมไม่ประสบปัญหาเนื่องจากกระทรวงเข้าใจถึงบทบาทและภารกิจของแต่ละกรมอย่างชัดเจน อีกทั้ง กระทรวงได้ตกลงและทำความเข้าใจร่วมกันกับกลุ่มพัฒนาระบบบริหารของแต่ละกรมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ในการวัดอย่างชัดเจนเพื่อให้ทุกกรมใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทั้งกระทรวง

ประการที่สอง การวัดผลของสำนักงาน ก.พ.ร. ยังเป็นการวัดผลที่ต้องสะท้อนออกมาในเชิงปริมาณเป็นสำคัญ แต่งานราชการบางอย่างของแต่ละกรมเป็นงานเชิงคุณภาพจึงไม่สามารถสะท้อนผลการปฏิบัติงานออกมาในรูปแบบวิธีการวัดดังกล่าวได้ ดังนั้น ตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการจึงมักเป็น

ตัวชี้วัดระดับผลผลิต แต่ยังไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดในระดับผลลัพธ์และผลกระทบ ได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น วิธีการวัดของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังเช่นที่ผ่านมาจึงยังไม่สามารถวัดให้เห็นถึงคุณภาพของผลการปฏิบัติงานของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมได้อย่างแท้จริง

## 2) การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนผลการปฏิบัติงานของกรม

ประการแรก ในช่วงแรก แต่ละกรมต้องรับผิดชอบตัวชี้วัดเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดไม่ได้ครอบคลุมทุกภารกิจของกรม กรมไม่ได้เลือกตัวชี้วัดที่เป็นภารกิจสำคัญมากำหนดเป็นตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกัน ตัวชี้วัดระดับกระทรวงที่ ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนดให้แก่แต่ละกรมรับผิดชอบ บางตัวชี้วัดไม่ได้เป็นตัวชี้วัดสำคัญของกระทรวงอุตสาหกรรมอย่างแท้จริงเช่นกัน

ประการที่สอง การวัดผลของสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการวัดเป็นสำคัญ ทุกกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต้องจัดเตรียมเอกสารแต่ละกระบวนการเป็นจำนวนมากจนบางครั้งทำให้แต่ละกรมต้องสร้างเอกสารหลักฐานขึ้นมาเพื่อรองรับตัวชี้วัดตามเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนดเพื่อไม่ให้โดนหักคะแนนการปฏิบัติราชการ

ประการที่สาม ทุกกรมสามารถกำหนดตัวชี้วัดมิติภายนอก มิติประสิทธิผลตามแผนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ จากการคำนึงถึงคะแนนการปฏิบัติราชการเป็นสำคัญ แต่ละกรมได้เลือกกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้อย่างแน่นอนและมีข้อมูลตัวชี้วัดที่ครบถ้วน ขณะเดียวกัน ตัวชี้วัดสำคัญหรือตัวชี้วัดที่มีความท้าทายอาจไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในคำรับรองการปฏิบัติราชการเนื่องจากบรรลุผลได้ยากและไม่สามารถเห็นผลได้ทันในระยะเวลาหนึ่งปีตามที่กำหนด

ประการที่สี่ ตัวชี้วัดด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดมิติภายนอก มิติคุณภาพการให้บริการ และมิติภายในทั้งมิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการและมิติการพัฒนาองค์กร เป็นตัวชี้วัดบังคับที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการรับมาปฏิบัติเหมือนกันทั้งหมด ทั้งนี้ บางตัวชี้วัดไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติ แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต้องหาวิธีการเพื่อให้สามารถผ่านเกณฑ์การวัดตามที่กำหนด อาทิ ตัวชี้วัดการประหยัดพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นการประหยัดน้ำ การประหยัดไฟ การประหยัดน้ำมัน ในแต่ละปี ก.พ.ร. กำหนดให้ส่วนราชการต้องสามารถประหยัดได้เพิ่มสูงขึ้น ในทางปฏิบัติแต่ละกรมต้องใช้วิธีการควบคุมเวลาในการเปิดปิดไฟและเครื่องปรับอากาศซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากร อีกทั้ง แต่ละกรมต้องปฏิบัติตามภารกิจบริการประชาชนกลุ่มเป้าหมายของกรม อาทิ การจัดฝึกอบรมให้แก่กลุ่มเป้าหมายของกรม แต่กรมต้องใช้วิธีการจัดอบรมนอกสถานที่เพื่อให้สามารถประหยัดน้ำและประหยัดไฟได้ อีกทั้ง การลงพื้นที่เป้าหมายเพื่อติดตามผลการปฏิบัติงาน กรมจำเป็นต้องใช้ยานพาหนะในการเดินทาง ทั้งนี้ กรมต้องใช้วิธีการเช่ารถเพื่อให้สามารถประหยัดน้ำมันตามเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด นอกจากนี้ ตัวชี้วัดการพัฒนาองค์กรอย่างการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) บุคลากรแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำ PMQA มาใช้อย่างแท้จริง เนื่องจาก ก.พ.ร. ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมให้กับส่วนราชการ ในทางปฏิบัติ แต่ละกรมจึงเพียงรายงานผลการปฏิบัติงานตามเอกสารเพื่อให้ผ่านเกณฑ์การวัดเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้นำ PMQA มาขับเคลื่อนให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

### 3) การกำหนดค่าคะแนนและค่าเป้าหมายตัวชี้วัดของสำนักงาน ก.พ.ร.

ประการแรก การวัดผลการปฏิบัติงานถูกสะท้อนผ่านคะแนนการปฏิบัติราชการ หากส่วนราชการใดสามารถผ่านเกณฑ์การวัดในระดับสามคะแนนขึ้นไปจากห้าคะแนนถือว่า ผ่านการประเมินผลตามที่กำหนด และส่วนราชการนั้นจะได้รับการจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมจึงให้ความสำคัญกับคะแนนการปฏิบัติราชการและต่างต้องการบรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดให้ได้ในระดับคะแนนสูงสุด

ประการที่สอง ก.พ.ร. ได้กำหนดให้แต่ละส่วนราชการต้องกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เพื่อให้เกิดความท้าทายในการวัดผล อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมไม่สามารถทำได้และไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเนื่องจากกลุ่มเป้าหมายตัวชี้วัดในแต่ละปีไม่เหมือนกัน อีกทั้งเป้าหมายที่ ก.พ.ร. กำหนดให้แต่ละกรมยังบรรลุผลได้ยาก ทั้งนี้ แต่ละกรมของกระทรวงจึงหาวิธีการในการเจรจาต่อรองตัวชี้วัดกับ ก.พ.ร. เพื่อให้สามารถผ่านเกณฑ์การวัด

### 4) ความสอดคล้องระหว่างระยะเวลากับตัวชี้วัด

ประการแรก บางภารกิจของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมไม่สามารถวัดและประเมินผลได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจสำคัญของกรมเนื่องจากจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการติดตามผล ดังนั้น ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดในคำรับรองการปฏิบัติราชการจึงมักเป็นตัวชี้วัดระดับผลผลิต

ประการที่สอง บางครั้งหน่วยงานกลางแจ้งเกณฑ์การวัดให้ส่วนราชการนำมาปฏิบัติล่าช้าจนกระทั่งถึงไตรมาสที่สองหรือไตรมาสที่สามของปีงบประมาณทำให้แต่ละกรมไม่สามารถขับเคลื่อนงานได้ทันในระยะเวลาที่กำหนด

### 5) บทบาทของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

ประการแรก กลุ่มพัฒนาระบบบริหารเปรียบเสมือน ก.พ.ร. น้อยของกรมเนื่องจากกลุ่มพัฒนาระบบบริหารถูกจัดตั้งขึ้นจากการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการ ทั้งนี้ กลุ่มพัฒนาระบบบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางและบุคลากรภายในกรม อีกทั้งต้องถ่ายทอดและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการทั้งหมดให้แก่บุคลากรของกรม อย่างไรก็ตาม กลุ่มพัฒนาระบบบริหารของแต่ละกรมไม่มีอำนาจสั่งการให้บุคลากรแต่ละสำนัก/กอง/ศูนย์ปฏิบัติตาม แต่ทำได้เพียงประสานเพื่อขอความร่วมมือในการปฏิบัติเท่านั้น

ประการที่สอง บุคลากรของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาสมรรถนะทั้งในด้านความรู้ ทักษะ และความสามารถจากสำนักงาน ก.พ.ร. และกรมอย่างจริงจัง อีกทั้งโอกาสความก้าวหน้าในงานมีน้อยทำให้ไม่มีใครต้องการรับผิดชอบงานในส่วนนี้อย่างจริงจัง เนื่องจากต้องแบกรับภาระรับผิดชอบและเกิดความเครียด ความกดดันจากการทำงานเป็นอย่างมากซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรตลอดเวลาและขาดความต่อเนื่องในการรับช่วงต่องาน ในทางปฏิบัติ บุคลากรในส่วนของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นอย่างมาก

### การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ประการแรก ทุกส่วนราชการต้องรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ (self assessment report - SAR) ทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ในช่วง 6 เดือนแรกยังไม่สามารถรายงานผลได้เนื่องจากผลการปฏิบัติงานของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่เกิดขึ้น อีกทั้ง ระบบ e-SAR ของสำนักงาน ก.พ.ร. ยังไม่มีความเสถียร ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการรายงานผลเข้าระบบและยังส่งผลกระทบต่อคะแนนการปฏิบัติราชการตามเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด

ประการที่สอง ก.พ.ร. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานโดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานตามทีแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมรายงานเป็นสำคัญทำให้การให้ความสำคัญกับการรับผิดชอบตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของแต่ละกรมถูกลดความสำคัญลง

ประการที่สาม การประเมินผลการปฏิบัติงานระดับบุคคล นอกจากการพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจากสำนักงาน ก.พ.ร. แล้ว ยังได้มีการพิจารณาจากพฤติกรรมบุคลากรด้วยสมรรถนะหลัก 5 ด้านตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ บริการที่ดี การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม และการทำงานเป็นทีม อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกลางไม่ได้มีการกำหนดวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานให้แก่ส่วนราชการอย่างชัดเจน ดังนั้น การประเมินผลจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในแต่ละกรมเป็นสำคัญ บางครั้งผู้บังคับบัญชาบางส่วนของแต่ละกรมได้ให้ผลคะแนนการประเมินล่วงหน้าและให้ผู้บังคับบัญชาเขียนคะแนนในแต่ละส่วนตามมาให้ตรงกับผลคะแนนรวมที่ได้ให้ไว้

ประการที่สี่ การรับผิดชอบตัวชี้วัดระดับบุคคลของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่มี ความชัดเจน บุคลากรรับผิดชอบตัวชี้วัดในจำนวนไม่เท่ากัน อีกทั้งความยากง่ายของตัวชี้วัดที่แต่ละคนได้รับแตกต่างกัน นอกจากนี้ การรับผิดชอบตัวชี้วัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงานที่บุคลากรต้องรับผิดชอบ แต่ยังมีงานประจำ งานเร่งด่วนเฉพาะหน้า ตลอดจนงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษจากผู้บังคับบัญชา ดังนั้น การประเมินผลจากตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอต่อการประเมินผลบุคลากร เนื่องจากตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดยังไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคนได้อย่างครอบคลุมและยังไม่สามารถสะท้อนถึงคุณภาพของการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง

### การทบทวนผลการปฏิบัติงาน

#### 1) การสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากร

ประการแรก ในช่วงแรก ตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ก.พ.ร. มีนโยบายการจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการให้แก่ส่วนราชการที่สามารถผ่านเกณฑ์การประเมินผลตามที่ ก.พ.ร. กำหนด ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมให้ความสำคัญกับการบรรลุผลคะแนนการปฏิบัติราชการ ในทางปฏิบัติ เมื่อแต่ละกรมได้รับการจัดสรรเงินรางวัล บุคลากรได้เงินเพียงหลักร้อยหรือหลักพันในจำนวนเท่า ๆ กัน ขณะที่ผู้บริหารระดับสูงได้ถึงหลักแสน ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวได้สร้างความแตกแยกและเกิดการเปรียบเทียบถึงการงานรับผิดชอบ

ตัวชี้วัดระหว่างบุคลากรด้วยกันเองและผู้บริหารระดับสูง ต่อมา เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณภาครัฐทำให้ ก.พ.ร. ต้องเปลี่ยนนโยบายเป็นการจัดสรรสิ่งจูงใจจากเงินเหลือจ่ายที่แต่ละกรมได้รับงบประมาณมาจัดสรรให้แก่บุคลากรในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2555 อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวไม่ได้ทำให้บุคลากรของแต่ละกรมเกิดขวัญและกำลังใจในการทำงานเช่นกัน เนื่องจากบุคลากรได้รับการจัดสรรจากงบประมาณส่วนอื่นอยู่แล้ว อาทิ การจัดฝึกอบรม การเบิกอุปกรณ์สำนักงาน

ประการที่สอง การสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานยังคงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับบุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ ในมุมมองของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรม แรงจูงใจในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงินมีความสำคัญมากกว่าแรงจูงใจที่เป็นตัวเงิน อาทิ การสร้างโอกาสความก้าวหน้าในงาน การสร้างความภาคภูมิใจให้แก่บุคลากร การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน การประกวดหน่วยงานราชการประเภทต่าง ๆ

## 2) การพัฒนาองค์การ

ประการแรก การกำหนดตัวชี้วัดเริ่มต้นจากการให้ความสำคัญกับคะแนนการปฏิบัติราชการ ดังนั้น ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นจึงมักเป็นตัวชี้วัดที่มีข้อมูลครบถ้วนและสามารถบรรลุผลได้อย่างแน่นอน ทั้งนี้ กระบวนการในการทบทวนผลการปฏิบัติงานเพื่อนำผลจากการประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติราชการมาปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมจึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สอง การพัฒนาบุคลากรจากการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นไม่มีความชัดเจนและแต่ละคนได้รับผิดชอบตัวชี้วัดแตกต่างกัน อีกทั้งแม้ว่า หน่วยงานกลางได้กำหนดแบบฟอร์มให้บุคลากรแต่ละคนสามารถระบุถึงความต้องการในการพัฒนาตนเองได้ ขณะเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาสามารถระบุถึงความต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาพัฒนาได้เช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติ ไม่ได้มีการรายงานความต้องการอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มักใช้วิธีการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการเนื่องจากเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและไม่ต้องการให้ส่งผลกระทบต่อจิตใจแก่บุคคลใด

## 3) สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

สภาพแวดล้อมภายนอกได้ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเช่นกัน เนื่องจากเป็นปัจจัยที่แต่ละกรมไม่สามารถควบคุมได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาครัฐด้านต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการและยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของแต่ละกรมตามมา ทำให้กรมต้องมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนตัวชี้วัดของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

## ความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

การวัดผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการจากคะแนนการปฏิบัติราชการตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดต้องเป็นข้อมูลที่สามารถสะท้อนให้ประชาชนได้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการอย่างชัดเจน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้คือ เพื่อต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการและแต่ละส่วนราชการสามารถปฏิบัติงานบริการประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีคุณภาพสูง

จากผลคะแนนการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของทั้ง 7 กรมของกระทรวงอุตสาหกรรม ตั้งแต่เริ่มปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ดังแสดงในตารางที่ 1 พบว่าแต่ละกรมไม่เพียงแต่ผ่านเกณฑ์การประเมินในระดับ 3 คะแนนขึ้นไปตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดไว้เบื้องต้นเท่านั้น หากแต่ผลคะแนนรวมโดยเฉลี่ยของแต่ละกรมได้ตั้งแต่ 4.5 คะแนนขึ้นไปจาก 5 คะแนนเต็มทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ได้เกิดประเด็นคำถามที่ว่า ผลคะแนนการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานกลางอย่างสำนักงาน ก.พ.ร. ใช้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์นั้น สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการได้มากหรือน้อยเพียงใด ทั้งนี้ จึงได้นำมาสู่ประเด็นความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย ดังนี้

**ตารางที่ 1.** ผลคะแนนการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ 7 กรม กระทรวงอุตสาหกรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2559

ปี (พ.ศ.)	สป. (คะแนน)	สศอ. (คะแนน)	สอน. (คะแนน)	กรอ. (คะแนน)	กพร. (คะแนน)	กสอ. (คะแนน)	สมอ. (คะแนน)
2547	N/A	4.8653	4.2076	4.4369	4.6417	4.7531	4.8207
2548	4.6612	4.8242	4.8471	4.8701	4.8351	4.5183	4.7695
2549	4.7111	4.8332	4.8567	4.8498	4.8684	4.4723	4.6373
2550	4.3732	4.5668	4.5474	4.4632	4.3690	4.3757	4.3061
2551	4.6223	4.8023	4.6781	4.5193	4.6253	4.3686	4.5034
2552	4.4415	4.6753	4.5998	4.6049	4.4463	4.7745	4.6779
2553	4.2543	4.6970	4.5303	4.6297	4.6607	4.7894	4.7351
2554	4.6886	4.6915	4.7462	4.7279	4.3714	4.7858	4.3904
2555	4.1932	4.4024	4.2888	4.4804	4.4311	4.4639	4.0623
2556	4.7384	4.7917	4.8600	4.6582	4.8107	4.5937	4.1923
2557	4.0976	4.6858	4.9344	4.8120	4.1000	4.5322	4.5476
2558	4.5949	4.5609	4.2514	4.5406	4.7205	4.2889	4.2246
2559	4.6697	4.3527	3.6998	4.4340	4.5020	4.8474	4.8670
<b>เฉลี่ย*</b>	<b>4.5038</b>	<b>4.6730</b>	<b>4.5421</b>	<b>4.6175</b>	<b>4.5679</b>	<b>4.5818</b>	<b>4.5180</b>

ที่มา: Ministry of Industry (n.d.) Office of the Public Sector Development Commission (B.E.2560)

หมายเหตุ: \* เฉพาะสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (สป.) มีผลคะแนนเฉลี่ย 12 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 - 2559 และอีก 6 กรม ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (สศอ.) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) กรมโรงงานอุตสาหกรรม (กรอ.) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (กสอ.) และสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) มีผลคะแนนเฉลี่ย 13 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2559

2.1 ความเหมาะสมของเครื่องมือในการนำมาใช้กับส่วนราชการไทย ตลอดระยะเวลา กว่า 12 ปีที่ภาครัฐได้นำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับระบบราชการไทยเพื่อติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ จากผลการศึกษาศึกษาสามารถสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ประการแรก เครื่องมือได้ถูกนำมาใช้กับส่วนราชการพร้อมกันทั้งประเทศ หากแต่บุคลากร ภาครัฐยังไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือจากสำนักงาน ก.พ.ร. อย่างชัดเจน เมื่อนำมาสู่การปฏิบัติ จึงทำให้แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมประสบกับปัญหา ในการวัดผล เนื่องจากบุคลากรยังไม่สามารถกำหนดตัวชี้วัดได้อย่างถูกต้องและไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ของแต่ละกรมได้อย่างแท้จริง อีกทั้งที่ผ่านมา แต่ละกรมต้องรับผิดชอบตัวชี้วัดจากหน่วยงานกลางเป็นจำนวน มากจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อการทำงานตามภารกิจ

ประการที่สอง ก.พ.ร. ได้กำหนดวิธีการวัดผลให้ทุกส่วนราชการนำมาใช้เหมือนกันทั้งประเทศ ซึ่งแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมได้เปรียบการวัดผลเสมือน “เสียโหล” เนื่องจากในทางปฏิบัติ วิธีการ วัดผลดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้กับทุกกรม เนื่องจากบทบาท ภารกิจ และลักษณะการทำงานของแต่ละกรม แตกต่างกันไปซึ่ง ก.พ.ร. ไม่ได้ออกแบบการวัดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับแต่ละกรมจึงส่งผลให้กระบวนการ ในการวัดผลการปฏิบัติงานของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมประสบปัญหาตามมา

ประการที่สาม จากการกำหนดให้คะแนนการปฏิบัติราชการเป็นเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงาน ของส่วนราชการทำให้แต่ละกรมได้ให้ความสำคัญกับการผ่านเกณฑ์การวัดของหน่วยงานกลาง ดังนั้น การนำ เครื่องมือมาใช้จึงยังไม่สามารถหล่อหลอมให้กลายเป็นวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของแต่ละกรมได้ ทั้งนี้ วิธีการวัดผลซึ่งได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดจากประเทศตะวันตกที่วัดผลการปฏิบัติงานโดยตรงไปตรงมา และยอมรับถึงการวัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนจึงไม่สามารถนำมาใช้กับแต่ละกรมของกระทรวง อุตสาหกรรมได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

ประการที่สี่ เป้าหมายในการทำงานของภาครัฐแตกต่างจากภาคเอกชน เมื่อนำเครื่องมือไปใช้กับ ภาคเอกชนสามารถวัดผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลได้อย่างชัดเจนและบุคลากรได้รับผลตอบแทน ตามผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ขณะที่บุคลากรภาครัฐต้องรับผิดชอบต่องานประจำ งานเร่งด่วน เฉพาะหน้า ตลอดจนงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษจากผู้บังคับบัญชา ดังนั้น กระบวนการในการนำเครื่องมือ มาใช้เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐจึงต้องแตกต่างจากเอกชน

ประการที่ห้า ที่ผ่านมา แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมได้เปรียบการนำเครื่องมือมาใช้กับ ส่วนราชการเสมือน “หนูทดลอง” เนื่องจากที่ผ่านมา ส่วนราชการต้องนำเครื่องมือการจัดการจากหน่วยงาน กลางมาปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ในมุมมองของส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. จำเป็นต้องทบทวน เครื่องมืออย่างจริงจังว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการวัดได้มากหรือน้อยเพียงใด แต่ละกรมได้รับประโยชน์และเกิดการพัฒนา แค่ไหน และประชาชนกลุ่มเป้าหมายของกรมได้รับประโยชน์หรือไม่ อย่างไร

2.2 การสะท้อนผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ การนำเครื่องมือมาใช้กับระบบราชการทำให้ส่วนราชการให้ความสำคัญกับการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและกำหนดผู้รับผิดชอบงานในแต่ละระดับอย่างชัดเจนเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบโจทยประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีคุณภาพสูง ทั้งนี้ บุคลากรภาครัฐจึงต้องปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัด จากผลการศึกษารूपสาระสำคัญได้ดังนี้

ประการแรก ในทางปฏิบัติ สำนักงาน ก.พ.ร. ยังคงเน้น “กระบวนการ” ในการวัดผลการปฏิบัติงานมากกว่าการมุ่งเน้น “ผลสัมฤทธิ์” ตามวัตถุประสงค์ของการวัด ทั้งนี้ แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต้องจัดเตรียมเอกสารในแต่ละกระบวนการเป็นจำนวนมาก เนื่องจาก ก.พ.ร. ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานโดยพิจารณาจากเอกสารในแต่ละกรมรายงานเป็นสำคัญ อีกทั้งกรมต้องใช้ทรัพยากรทางการบริหารด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมากจนทำให้บางภารกิจที่ต้องขับเคลื่อนถูกลดความสำคัญลง

ประการที่สอง สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดวิธีการวัดและประเมินผลด้วย “คะแนนการปฏิบัติราชการ” ส่งผลให้แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดตามเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ดังนั้น ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดในคำรับรองการปฏิบัติราชการจึง “ไม่ใช่ตัวชี้วัดสำคัญหรือตัวชี้วัดท้าทาย” ของแต่ละกรม ขณะเดียวกัน ตัวชี้วัดที่ ก.พ.ร. กำหนดให้แต่ละกรมรับมาปฏิบัติ บางตัวชี้วัดไม่ได้สะท้อนถึงภารกิจของแต่ละกรมเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ คะแนนการปฏิบัติราชการจึงไม่ได้สะท้อนถึงการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น ผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจึงเป็นคนละส่วนกับผลการปฏิบัติงานจริงของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรม

ประการที่สาม วิธีการวัดผลการปฏิบัติงานดังเช่นที่ผ่านมาไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการปฏิบัติงานของแต่ละกรมได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานระดับบุคคลไม่สามารถพิจารณาจากตัวชี้วัดได้เพียงอย่างเดียวเนื่องจากวิธีการวัดผลดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนถึงความรับผิดชอบของบุคลากรแต่ละคนได้อย่างครอบคลุม ไม่ว่าจะเป็นงานตามภารกิจ งานเร่งด่วนเฉพาะหน้า ตลอดจนงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษจากผู้บังคับบัญชา

ประการที่สี่ แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้เกิดการพัฒนามาตามวัตถุประสงค์ของการวัดอย่างแท้จริง ในทางกลับกัน ยังได้ส่งผลให้ประสิทธิผลบางเรื่องของส่วนราชการกลับแย่ลงเนื่องจากพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของบุคลากรเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นต่างคนต่างรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดของตนเองเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย อีกทั้งประชาชนกลุ่มเป้าหมายของแต่ละกรมก็ไม่ได้รับประโยชน์จากการนำเครื่องมือมาใช้ การบริการบางอย่างที่ประชาชนควรได้รับกลับไม่ได้รับเนื่องจากไม่ได้ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานในคำรับรองการปฏิบัติราชการ

## บทบาทของหน่วยงานกลาง

*บทบาทของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่มีต่อส่วนราชการ* ทุกกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต่างเข้าใจและเห็นใจถึงภาระรับผิดชอบที่สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำคำรับรองการปฏิบัติราชการมาปฏิบัติยังคงประสบกับปัญหาและเกิดข้อจำกัดดังนี้

ประการแรก ก่อนการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่ได้เตรียมความพร้อมในการสร้างความรู้ ความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการวัด กระบวนการในการวัด ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับจากการนำเครื่องมือมาใช้ให้แก่แต่ละส่วนราชการอย่างเป็นรูปธรรม ในทางปฏิบัติ ก.พ.ร. กำหนดเพียงกรอบการวัดผลการปฏิบัติงาน แต่ไม่ได้ชี้แจงถึงวิธีการวัดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต้องศึกษาคู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการด้วยตนเองเป็นสำคัญ อีกทั้งรายละเอียดในคู่มือของ ก.พ.ร. ยังต้องนำมาตีความและทำความเข้าใจเพิ่มเติมเป็นอย่างมาก

ประการที่สอง ในช่วงแรก ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2555 ก.พ.ร. ได้จ้างหน่วยงานภายนอกคือ บริษัท ทริส มาเป็นที่ปรึกษาและสร้างองค์ความรู้ให้แก่ส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม ทริสเองไม่ได้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของแต่ละส่วนราชการอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงไม่สามารถให้คำแนะนำปรึกษาในเชิงลึกให้แก่แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมได้

ประการที่สาม เมื่อแต่ละกรมประสบปัญหาในการวัดผลการปฏิบัติงาน บุคลากรของ ก.พ.ร. ไม่สามารถตอบคำถาม อธิบาย หรือให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการได้อย่างชัดเจน อีกทั้งบุคลากรแต่ละคนที่รับผิดชอบในส่วนของการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการมีความรู้และความเข้าใจแตกต่างกัน ทำให้คำตอบที่ส่วนราชการได้รับจากบุคลากรของ ก.พ.ร. จึงแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนผู้รับผิดชอบของแต่ละกระทรวงทำให้ขาดความต่อเนื่องในการประสาน รับรู้ และการทำความเข้าใจระหว่างส่วนราชการ

ประการที่สี่ ในมุมมองของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ผ่านมา ก.พ.ร. ยังคงสวมบทบาทในฐานะ “ผู้ตรวจสอบ” ขณะที่ส่วนราชการอยู่ในฐานะ “ผู้ถูกตรวจสอบ” ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ จึงทำให้บทบาทสำหรับการพัฒนาระบบราชการยังไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน แม้ว่าที่ผ่านมา ก.พ.ร. มีการจัดรับฟังความคิดเห็นจากแต่ละกรมถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ แต่ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้งนี้ ส่วนราชการต่างต้องการให้ ก.พ.ร. ร่วมทำงานกับส่วนราชการในฐานะ “คู่คิด” ในบทบาทของ “นักพัฒนา” ที่สามารถถ่ายทอดความรู้ สร้างความเข้าใจ ตลอดจนพร้อมให้คำแนะนำ ปรึกษาที่ดีแก่ส่วนราชการอย่างเป็นรูปธรรม

*การเชื่อมโยงตัวชี้วัดระหว่างหน่วยงานกลางต่าง ๆ* ส่วนราชการไม่เพียงรับผิดชอบตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานจากสำนักงาน ก.พ.ร. เท่านั้น แต่ยังคงรับผิดชอบตัวชี้วัดจากหน่วยงานกลางอื่น ๆ เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาณ และกรมบัญชีกลาง โดยตัวชี้วัดที่ทุกกรม

รับมาปฏิบัติขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของหน่วยงานกลางแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ ในทางปฏิบัติ แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมประสบกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก แต่ละกรมต้องรายงานผลตัวชี้วัดไปยังแต่ละหน่วยงานกลางในรูปแบบที่หน่วยงานนั้นกำหนด แม้ว่า บางครั้งเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ส่วนราชการต้องรายงานกลับไปทีละหน่วยงาน ทั้งนี้ ตัวชี้วัดบางตัวชี้วัดของหน่วยงานกลางจึงเกิดความซ้ำซ้อนส่งผลให้แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต้องทำงานซ้ำซ้อนซึ่งเป็นการเพิ่มภาระรับผิดชอบและสร้างความสับสนให้แก่บุคลากร ตลอดจนส่วนราชการยังต้องใช้ทรัพยากรทางการบริหารในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ เวลา และอุปกรณ์สำนักงานเพื่อรับผิดชอบตัวชี้วัดของหน่วยงานกลาง

ประการที่สอง ปัญหาหนึ่งที่ระบบราชการไทยประสบมาอย่างยาวนานคือ การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานกลางต่าง ๆ ดังนั้น ตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานกลางจึงไม่ได้มีการเชื่อมโยงกันซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของส่วนราชการ ทั้งนี้ หน่วยงานกลางแต่ละหน่วยงานต่างมีเครื่องมือให้ส่วนราชการนำมาปฏิบัติซึ่งบางครั้งทำให้แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต้องทำงานซ้ำซ้อน อาทิ การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ก.พ.ร. การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (individual development plan - IDP) ของสำนักงาน ก.พ. ระบบการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (performance assessment rating tool - PART) ของสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ หน่วยงานกลางอย่างสำนักงาน ก.พ.ร. คู่มือเรื่องการพัฒนากระบวนการ ขณะนี้สำนักงาน ก.พ. คู่มือเรื่องบุคลากรภาครัฐ แต่ทั้งสองหน่วยงานไม่ได้ทำงานเชื่อมโยงกัน ยกตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งทั้ง ก.พ.ร. และ ก.พ. ต่างกำหนดให้ส่วนราชการรับผิดชอบ อีกทั้งตัวชี้วัดของสำนักงาน ก.พ.ร. กับสำนักงบประมาณไม่ได้เชื่อมโยงกัน เนื่องจากระยะเวลาในการจัดทำตัวชี้วัดไม่ตรงกัน แต่ละส่วนราชการต้องกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเสนอของงบประมาณประจำปีล่วงหน้า ขณะที่ตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเกิดขึ้นภายหลังจากส่วนราชการได้รับงบประมาณเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม การกำหนดตัวชี้วัดของทั้งสองหน่วยงานยังคงให้ความสำคัญกับการวัดผลในเชิงปริมาณเช่นเดียวกัน แต่ยังไม่ได้วัดถึงคุณภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ระบบงบประมาณกับยุทธศาสตร์ชาติยังไม่ได้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน แม้กระทั่งการกำหนดตัวชี้วัดของสำนักงบประมาณกับกรมบัญชีกลางยังได้สร้างความสับสนให้แก่ส่วนราชการเช่นกัน ทั้งนี้ จากปัญหาที่เกิดขึ้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมารัฐบาลกำหนดให้หน่วยงานกลาง ได้แก่ สำนักงาน ก.พ.ร. สศช. และสำนักงบประมาณร่วมประชุมทบทวนถึงการกำหนดตัวชี้วัดให้แต่ละส่วนราชการรับผิดชอบ

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ซึ่งได้รับอิทธิพลทางแนวคิดจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ทั้งนี้ เครื่องมือที่ได้นำมาใช้กับระบบราชการไทยเพื่อต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการสามารถปฏิบัติงานบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพสูงคือ การบริหารผลการปฏิบัติงาน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ส่วนราชการจึงเริ่มจัดทำคำรับรองการปฏิบัติ

ราชการเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอย่างเป็นระบบโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและกำหนดผู้รับผิดชอบงานแต่ละระดับอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยยังไม่สามารถเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวัดเนื่องจากไม่ได้สะท้อนถึงผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการอย่างแท้จริงประกอบกับบทบาทและภารกิจในการทำงานของแต่ละส่วนราชการแตกต่างกันจึงทำให้แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมประสบกับข้อจำกัดในการวัด

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้สรุปผลการศึกษาถึงการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย กรณีศึกษา 7 กรมของกระทรวงอุตสาหกรรม ในแต่ละประเด็นคำถามการวิจัยทั้ง 3 ประการคือ 1) กระบวนการในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยเป็นอย่างไร 2) การบริหารผลการปฏิบัติงานที่นำมาใช้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร และ 3) บทบาทของหน่วยงานกลางเป็นอย่างไร ดังแสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

**ตารางที่ 2.** สรุปผลการศึกษาถึงการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย

คำถามการวิจัย	ประเด็นการศึกษา	ผลการศึกษา
1. กระบวนการในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยเป็นอย่างไร	1. การเตรียมการและวางแผนผลการปฏิบัติงาน	1) ความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์กรมกับคำรับรองฯ - ยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวง และกรมไม่เชื่อมโยงกัน - วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ของกรมยังไม่ชัดเจน - ตัวชี้วัดไม่ได้สะท้อนถึงยุทธศาสตร์ของกรมอย่างแท้จริง - ตัวชี้วัดไม่ได้ถูกถ่ายทอดลงมายังระดับบุคคลทั่วทั้งกรม 2) การยอมรับและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำคำรับรองฯ - บุคลากรให้ความสำคัญกับการรับผิดชอบตัวชี้วัดแตกต่างกัน - บุคลากรเลือกกำหนดตัวชี้วัดที่ทำให้กรมไม่ต้องตกตัวชี้วัดและไม่เป็นที่โหล่งของกระทรวง
	2. การนำไปปฏิบัติ	1) ความเหมาะสมของตัวชี้วัดในการนำมาใช้กับกรม - ตัวชี้วัดระดับกระทรวงที่ ก.พ.ร. กำหนดให้ส่วนราชการมักประสบปัญหา - การวัดผลยังคงสะท้อนออกมาในเชิงปริมาณ ตัวชี้วัดมักเป็นระดับผลผลิต ตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์และผลกระทบยังคงเป็นข้อจำกัด 2) การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนผลการปฏิบัติงานของกรม - ตัวชี้วัดไม่ได้ครอบคลุมทุกภารกิจของแต่ละกรม

## ตารางที่ 2. สรุปผลการศึกษาถึงการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย (ต่อ)

คำถามการวิจัย	ประเด็นการศึกษา	ผลการศึกษา
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- การวัดผลให้ความสำคัญกับกระบวนการวัด กรมต้องจัดเตรียมเอกสารในแต่ละกระบวนการเป็นจำนวนมากตามเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด</li> <li>- แต่ละกรมเลือกกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายและมีข้อมูลครบถ้วน</li> <li>- ตัวชี้วัดบังคับบางตัวชี้วัดไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของส่วนราชการ แต่ละกรมต้องหาวิธีการเพื่อให้ผ่านเกณฑ์การวัดตามที่กำหนด</li> </ul> <p>3) การกำหนดค่าคะแนนและค่าเป้าหมายตัวชี้วัดของ ก.พ.ร.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- แต่ละกรมได้ให้ความสำคัญกับคะแนนการปฏิบัติราชการ</li> <li>- การกำหนดเป้าหมายที่ต้องเพิ่มสูงขึ้นทุกปี แต่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง กรมจึงหาวิธีการเจรจาต่อรองตัวชี้วัดกับ ก.พ.ร.</li> </ul> <p>4) ความสอดคล้องระหว่างระยะเวลากับตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การกิจสำคัญของกรมไม่สามารถวัดผลได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปี</li> <li>- บางครั้งหน่วยงานกลางแจ้งเกณฑ์การวัดมายังส่วนราชการล่าช้าจนกระทั่งถึงไตรมาสที่สองหรือไตรมาสที่สามของปีงบประมาณ</li> </ul> <p>5) บทบาทของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่มีอำนาจสั่งการให้บุคลากรแต่ละสำนัก/กอง/ศูนย์ปฏิบัติตาม ทำได้เพียงขอความร่วมมือจากบุคลากรของกรม</li> <li>- ไม่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะจาก ก.พ.ร. และกรมอย่างจริงจัง</li> <li>- โอกาสความก้าวหน้าในงานน้อย ขณะที่ความกดดันจากการทำงานสูง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบุคลากรอยู่บ่อยครั้ง</li> </ul>

ตารางที่ 2. สรุปผลการศึกษาถึงการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย (ต่อ)

คำถามการวิจัย	ประเด็นการศึกษา	ผลการศึกษา
	3. การประเมินผล การปฏิบัติงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ช่วง 6 เดือนแรกไม่สามารถรายงานผลผ่านระบบ e-SAR ได้</li> <li>- ก.พ.ร. ติดตามและประเมินผลจากการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานของแต่ละกรมเป็นสำคัญ</li> <li>- การประเมินผลบุคลากรขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา</li> <li>- การรับผิดชอบตัวชี้วัดของแต่ละคนมีจำนวนไม่เท่ากัน และความยาก/ง่ายของตัวชี้วัดแตกต่างกัน</li> </ul>
	4. การทบทวนผล การปฏิบัติงาน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) การสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากร                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- นโยบายการจัดสรรเงินรางวัลได้สร้างความแตกแยก และเกิดการเปรียบเทียบการทำงานระหว่างบุคลากรภายในกรม</li> <li>- นโยบายการจัดสรรเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณไม่ได้สร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรเช่นกัน</li> <li>- สำหรับบุคลากรภาครัฐ แรงจูงใจในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน มีความสำคัญมากกว่าตัวเงิน</li> </ul> </li> <li>2) การพัฒนาองค์การ                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาส่วนราชการและบุคลากรยังไม่ได้เกิดขึ้น จากคำรับรองฯ</li> </ul> </li> <li>3) สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีสารสนเทศ ล้วนส่งผลกระทบต่อการทำงานของกรม</li> </ul> </li> </ol>
2. การประเมินผล การปฏิบัติงานที่นำมาใช้ สอดคล้องกับบริบทของ ประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร	1. ความเหมาะสมของ เครื่องมือในการนำมาใช้ กับส่วนราชการไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ก่อนการนำมาปฏิบัติ แต่ละกรมยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำการบริหารผลการปฏิบัติงาน มาใช้อย่างชัดเจน</li> <li>- การวัดเปรียบเสมือนเสือโหล ไม่สามารถนำมาใช้ได้กับทุกกรม</li> <li>- แต่ละกรมให้ความสำคัญกับคะแนนการปฏิบัติราชการ ตามเกณฑ์ที่หน่วยงานกลางกำหนดเพื่อไม่ให้กรมต้อง ตกตัวชี้วัด</li> <li>- เป้าหมายในการทำงานของภาครัฐและเอกชนแตกต่างกัน กระบวนการในการนำเครื่องมือมาใช้จึงต้องแตกต่างกัน</li> </ul>

## ตารางที่ 2. สรุปผลการศึกษถึงการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย (ต่อ)

คำถามการวิจัย	ประเด็นการศึกษา	ผลการศึกษา
	2. การสะท้อนผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่ผ่านมา ส่วนราชการต้องนำเครื่องมือการจัดการมาปฏิบัติเป็นจำนวนมาก</li> <li>- การวัดผลยังคงมุ่งเน้นกระบวนการมากกว่าผลสัมฤทธิ์</li> <li>- ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดไม่ใช่ตัวชี้วัดสำคัญหรือตัวชี้วัดทำลายของกรม</li> <li>- ตัวชี้วัดไม่ได้สะท้อนถึงความรับผิดชอบของบุคลากรได้ทั้งหมด</li> <li>- ประสิทธิภาพบางเรื่องของส่วนราชการกลับแย่ลงกลายเป็นต่างคนต่างรับผิดชอบตัวชี้วัดเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ขณะที่ประชาชนไม่ได้รับการบริการเนื่องจากไม่ได้ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัด</li> </ul>
3. บทบาทของหน่วยงานกลางเป็นอย่างไร	1. บทบาทของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่มีต่อส่วนราชการ  2. การเชื่อมโยงตัวชี้วัดระหว่างหน่วยงานกลางต่าง ๆ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ก่อนการนำมาปฏิบัติ ก.พ.ร. ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ส่วนราชการ</li> <li>- บริษัท ทริส ไม่สามารถเป็นที่ปรึกษาให้แก่ส่วนราชการในเชิงลึกได้</li> <li>- บุคลากรของ ก.พ.ร. ตอบคำถามแก่ส่วนราชการแตกต่างกัน</li> <li>- ก.พ.ร. อยู่ในฐานะผู้ตรวจสอบ ส่วนราชการอยู่ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ</li> <li>- หน่วยงานกลางแต่ละหน่วยงานต่างกำหนดให้ส่วนราชการรายงานผลตัวชี้วัดและมีแบบฟอร์มแตกต่างกัน</li> <li>- บางตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานกลางมีความซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้ส่วนราชการต้องทำงานซ้ำซ้อนและสร้างความสับสนแก่บุคลากร</li> </ul>

## อภิปรายผล

### 1. กระบวนการในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย

ตั้งแต่การเริ่มต้นจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ก.พ.ร. ไม่ได้มีกระบวนการในการเตรียมความพร้อมเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ให้แก่แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่วัตถุประสงค์ของการวัด กระบวนการในการนำมาใช้ ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับจากการนำเครื่องมือมาใช้ อีกทั้งวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของแต่ละกรมยังไม่มี ความชัดเจนและไม่ได้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบส่งผลให้การถ่ายทอดยุทธศาสตร์ลงไปยังระดับบุคคล จึงยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัดจึงไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมได้อย่างแท้จริงจากการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทย จึงยังไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมาย

ของบุคคลและเป้าหมายของทีมให้สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างชัดเจน (Armstrong, 2015: 9) อีกทั้งกระบวนการในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการยังไม่ได้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นไม่ได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมอย่างแท้จริง แต่เป็นการเลือกกำหนดตัวชี้วัดที่มีข้อมูลครบถ้วนและสามารถบรรลุเป้าหมายตัวชี้วัด เนื่องจากที่ผ่านมาแต่ละกรมยังคงประสบปัญหาในเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์ซึ่งยังเป็นนามธรรมและไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ดังนั้น การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของแต่ละกรมจึงยังไม่ได้ประกอบด้วย 2 องค์ประกอบสำคัญของการบริหารผลการปฏิบัติงานคือ 1) กระบวนการที่ต่อเนื่อง และ 2) ความสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ (Aguinis, 2013: 2-3) ที่ผ่านมามีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน กระบวนการในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อให้ผ่านเกณฑ์การวัดตามที่ ก.พ.ร. กำหนดเป็นสำคัญ จึงส่งผลให้การกำหนดตัวชี้วัดไม่ได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมอย่างแท้จริง เมื่อนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาสู่การปฏิบัติ ผู้บริหารระดับสูงของกรมไม่ได้เป็นผู้เริ่มต้นขับเคลื่อนในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาปฏิบัติอย่างจริงจัง อีกทั้งผู้บริหารระดับกลางอย่างผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์ ได้ให้ความสำคัญในการรับผิดชอบตัวชี้วัดแตกต่างกัน หากแต่เป็นกลุ่มพัฒนาระบบบริหารที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางกับบุคลากรภายในกรมเป็นสำคัญ ซึ่งกลุ่มพัฒนาระบบบริหารไม่มีอำนาจสั่งการให้บุคลากรปฏิบัติตามได้ บุคลากรบางส่วนของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมจึงไม่ยอมรับและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง เนื่องจากมองว่า เป็นการเพิ่มภาระรับผิดชอบให้แก่ส่วนราชการ แม้ว่า แต่ละกรมมีการสื่อสารทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่การรับรู้ข้อมูลยังไม่ทั่วถึงทั้งองค์การ ดังนั้น การสื่อสารและทำความเข้าใจกับบุคลากรจึงยังเป็นข้อจำกัด ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ตลอดจนบุคลากรระดับปฏิบัติการไม่ได้รับกันขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง บุคลากรบางส่วนไม่ได้มองเห็นความจำเป็นของการนำเครื่องมือมาใช้ จึงไม่รู้สึกถึงความต้องการในการเปลี่ยนแปลง ทำให้การนำเครื่องมือมาใช้ไม่ได้เกิดการยอมรับทั่วทั้งกรม ทั้งนี้ กุญแจสำหรับการเปลี่ยนแปลงขององค์การคือ ภาวะผู้นำ ไม่ใช่เพียงแค่ผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสมาชิกทุกคนในองค์การ ในทางปฏิบัติ สมาชิกภายในองค์การไม่ได้รับร่วมขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน จึงยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรทุกคนเพื่อสร้างเป็นวัฒนธรรมใหม่ได้ ดังนั้น กระบวนการในการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ในแต่ละกรมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานภาครัฐจึงประสบปัญหา (Decharin, B.E.2548: 84-87; Kotter, 1996: 175; Kotter & Cohen, 2002: 179-180; Kotter & Rathgeber, 2006: 130-131)

ความท้าทายเดียวที่เป็นความท้าทายใหญ่ที่สุดสำหรับการเปลี่ยนแปลงองค์การคือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้คน กุญแจที่จะทำให้พฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปอย่างบรรลุผลนั้นต้องคิดและวิเคราะห์ให้ น้อยลง ขณะที่ต้องมองเห็นและรู้สึกให้มากขึ้น (Kotter & Cohen, 2002: 179) ความคิดและความรู้สึก มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น ความคิดสามารถช่วยเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของ บุคลากรที่แตกต่างไปได้ประกอบกับความรู้สึกยังสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้อย่างมีนัยสำคัญและสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีกว่าเดิม (Kotter & Rathgeber, 2006: 132) อย่างไรก็ตาม หากการเปลี่ยนแปลง

องค์การเริ่มต้นจากความไม่ชัดเจน ไม่สามารถสื่อสาร ถ่ายทอด และสร้างการรับรู้และความเข้าใจให้เกิดขึ้นได้แล้วนั้น ความไม่มั่นใจและสับสนจะถูกเข้ามาแทนที่ซึ่งก่อให้เกิดมุมมองหรือทัศนคติที่ไม่ดี ไม่ถูกต้องต่อการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน ไม่ยอมรับ ไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและอาจนำไปสู่การยกเลิกการเปลี่ยนแปลงได้ในที่สุด (Sangthongluan & Charoensuk, B.E.2549: 83-85)

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ผู้บริหารระดับสูงไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มขับเคลื่อนด้วยตนเองอย่างจริงจัง เนื่องด้วยภาระงานราชการที่มีเป็นจำนวนมากทำให้ต้องจัดลำดับความสำคัญของงาน ผู้บริหารระดับสูงจึงยังไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงแก่องค์กรอย่างแท้จริง อีกทั้งผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์ของแต่ละกรมได้ให้ความสำคัญกับการรับผิดชอบตามคำรับรองการปฏิบัติราชการแตกต่างกันทำให้เกิดช่องว่างระหว่างการสื่อสารไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น บทบาทในการเป็นผู้สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงของแต่ละคนจึงยังไม่ชัดเจน ขณะเดียวกัน แม้ว่า บุคลากรของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารเปรียบเสมือน ก.พ.ร. น้อยของกรมและต้องเป็นตัวแทนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบและติดตามการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของบุคลากรภายในกรม แต่กลุ่มพัฒนาระบบบริหารยังไม่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะจากสำนักงาน ก.พ.ร. และกรมอย่างจริงจังทำให้บางครั้งจึงยังไม่สามารถตอบคำถามและข้อสงสัยของบุคลากรภายในกรมได้ทั้งหมด ดังนั้น เมื่อนำเครื่องมือมาปฏิบัติ บุคลากรทั่วทั้งกรมซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง (change target) จึงยังไม่สามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมดเนื่องจากบุคลากรบางส่วนไม่ได้เกิดการยอมรับ เข้าใจ และพร้อมปฏิบัติตามอย่างจริงจังจึงกล่าวได้ว่า การบริหารการเปลี่ยนแปลงจากการนำคำรับรองการปฏิบัติราชการมาใช้กับแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่สามารถปรับทัศนคติและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคลากรทุกคนให้พร้อมส่งเสริม สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง และกระตือรือร้นในการแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ ในการพัฒนาตนเองจากการรับผิดชอบตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการได้ทั้งหมด (Sangthongluan & Charoensuk, B.E.2549: 86-88) จึงกล่าวได้ว่า การนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการบริหารผลการปฏิบัติงานตามที่ Sparrow และ Hiltrop (1994 cited in Armstrong, 2015: 15) ได้อธิบายคือ ผู้บริหารระดับสูงต้องสนับสนุนและให้คำมั่นในการเข้าไปอยู่ระบบ ประกอบกับผู้บริหารแต่ละระดับต้องร่วมขับเคลื่อนเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน ดังนั้น การขับเคลื่อนคำรับรองการปฏิบัติราชการยังไม่สามารถทำให้แต่ละกรมเกิดการพัฒนาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรทำให้ไม่เกิดพันธะผูกพันร่วมกันในการสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์การให้ประสบความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ของการวัด (Robbins, 1989 cited in Meechart, B.E.2556: 326)

## 2. ความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

จากการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 ทำให้ส่วนราชการได้มีการปรับกระบวนการทัศนคติและเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานภาครัฐ จากเดิมที่เน้นเพียงปัจจัยนำเข้าประกอบกับอาศัยกฎ ระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานมาเป็นการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทั้งในด้านของผลผลิตและผลลัพธ์ตามแนวคิดของ NPM (Sirisamphan, B.E. 2549: 119) ดังนั้น ทุกประเทศจึงต้องมีรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งประกอบกับระบบราชการที่มีความสามารถสูงเพื่อให้ประเทศสามารถเดินหน้าได้อย่างมั่นคง ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูป

ระบบราชการไทยจึงมีวัตถุประสงค์หลักคือ 1) ยกระดับความสามารถและประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการเพื่อให้มีคุณภาพการบริการที่สูงแก่ประชาชน 2) พัฒนาขีดความสามารถและประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานบุคคลและระบบการปฏิบัติงานตามมาตรฐานสากล 3) สร้างความเชื่อมั่นแก่สังคมและประชาชนต่อระบบราชการ 4) พัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน 5) ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ตลอดจน 6) สนับสนุนภาคเอกชนและประชาชน (Vadhanasindhu, B.E.2553: 62) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับการทำงานของระบบราชการและนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงาน แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน เนื่องจากยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติตามวัตถุประสงค์การวัดอย่างแท้จริง (Lewin, 1951 cited in Lorsuwannarat, B.E. 2557: 274) แม้ว่า ภาครัฐมี 3 องค์ประกอบสำคัญของการบริหารผลการปฏิบัติงาน (IBM Center for the Business of Government, 2013: 13) แต่วิธีการในการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมอย่างแท้จริง ดังนี้

1) การสร้างวัฒนธรรมเน้นผลการปฏิบัติงาน บริบทสำคัญของการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้คือ วัฒนธรรมองค์การ หากองค์การขาดวัฒนธรรมย่อมไม่สามารถทำให้สมาชิกเกิดการยอมรับและปฏิบัติตามได้ (Armstrong, 2015: 25; Schiemann, 2009: 52) ทั้งนี้ เมื่อนำเครื่องมือมาใช้กับแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่สามารถหล่อหลอมให้วัฒนธรรมของเครื่องมือกลายเป็นวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของส่วนราชการได้อย่างแท้จริง ตั้งแต่การเตรียมการและวางแผนผลการปฏิบัติงาน บุคลากรแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมจำเป็นต้องปรับตัวและเรียนรู้เกี่ยวกับเครื่องมือเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ทำให้บุคลากรยังไม่มีสมรรถนะทั้งในด้านทักษะ ความรู้ และความสามารถในเรื่องของการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาปฏิบัติ ซึ่งทำให้บุคลากรบางส่วนของแต่ละกรมมองว่า เป็นการเพิ่มภาระรับผิดชอบให้แก่ส่วนราชการ อีกทั้งการสะท้อนผลการปฏิบัติงานด้วยคะแนนการปฏิบัติราชการยังทำให้แต่ละกรมไม่ต้องการตกตัวชี้วัดและเป็นทีโหล่ของกระทรวง นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานระดับบุคคลไม่ได้พิจารณาจากตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการอย่างแท้จริงเนื่องจากหน่วยงานกลางกำหนดเพียงกรอบการวัดผลโดยสังเขปและตัวชี้วัดระดับบุคคลยังไม่มี ความชัดเจน บุคลากรแต่ละคนได้รับผิดชอบตัวชี้วัดในจำนวนไม่เท่ากันและความยากง่ายของตัวชี้วัดแตกต่างกัน ประกอบกับการรับผิดชอบตัวชี้วัดเป็นเพียงส่วนหนึ่งของงานที่บุคลากรแต่ละคนต้องรับผิดชอบเท่านั้น ดังนั้น การประเมินผลจากตัวชี้วัดเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอต่อการประเมินผลบุคลากร เนื่องจากตัวชี้วัดยังไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานของบุคลากรได้อย่างครอบคลุมและยังไม่สามารถสะท้อนถึงคุณภาพของการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การประเมินผลขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ อีกทั้งระบบราชการไทยยังคงมีระบบอุปถัมภ์ทั้งทางบวกและทางลบที่ฝังรากลึกมาอย่างยาวนานจึงส่งผลให้การประเมินผลบุคลากรมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาบางส่วนมักแจ้งผลคะแนนรวมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาล่วงหน้าและให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปแจกแจงรายละเอียดคะแนนแต่ละด้านตามมาเพื่อให้ได้ผลคะแนนรวมตามที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับ Sirisamphan (B.E.2549: 33) ได้กล่าวถึงปัญหา

ความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชนคือ ความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคลและการละเลยต่อคุณค่าบางประการ อาทิ การไม่เลือกปฏิบัติ ความเที่ยงธรรม และความถูกต้อง

การทบทวนผลการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาองค์กรและบุคลากรของแต่ละกรมจึงไม่ได้เกิดขึ้น เนื่องจากตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดมักผ่านเกณฑ์การวัดผล อีกทั้งบุคลากรเองไม่ได้แจ้งถึงความประสงค์ในความต้องการพัฒนาสมรรถนะ ขณะที่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้แจ้งอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรลงในแบบฟอร์มให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบเช่นกัน เนื่องจากเป็นเรื่องละเอียดอ่อน แม้ว่าผู้บริหารและบุคลากรมีการจัดประชุมร่วมกันถึงผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการทบทวนเพื่อนำผลที่ได้มาปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาผลการปฏิบัติงานจากคำรับรองการปฏิบัติราชการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงยังไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารผลการปฏิบัติงานคือ เพื่อที่จะพัฒนาและปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล ทีมและองค์กร (Armstrong, 2015: 11) ประกอบกับกระบวนการในการสำรวจข้อมูลย้อนกลับเพื่อเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการจัดการรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน (Vecchio, 1995 cited in Meechart, B.E.2556: 332) นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับผลสำรวจของ Wyatt (Pulakos, 2009 cited in Armstrong, 2015: 2-3) พบว่ามีผู้ปฏิบัติงานเพียงร้อยละ 30 เท่านั้นที่รู้สึกว่าการบริหารผลการปฏิบัติงานขององค์กรได้ช่วยปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการสำรวจนี้ยังทำให้พบว่า ผู้บริหารองค์กรต่างหลีกเลี่ยงกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลย้อนกลับในเรื่องของพัฒนาการของผู้ใต้บังคับบัญชา เนื่องจากผู้บริหารไม่ต้องการเสี่ยงต่อการทำลายความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ขณะเดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาเองก็หลีกเลี่ยงกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารผลการปฏิบัติงานเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การระบุถึงความต้องการในการพัฒนาตัวเองเนื่องจากบุคลากรไม่ต้องการเสี่ยงต่อการได้รับผลตอบแทนและความก้าวหน้าในงาน ทั้งนี้ ที่ผ่านมา การนำผลการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมยังคงเป็นเพียงการประเมินผลการปฏิบัติงานเนื่องจากยังเป็นการประเมินผลโดยปราศจากข้อมูลย้อนกลับและการสอนงานอย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานนั้นไม่ได้เป็นการสร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างวัตถุประสงค์ ผลการปฏิบัติงานของบุคลากร และเป้าหมายองค์กรในการนำไปสู่จุดมุ่งหมาย การทำความเข้าใจร่วมกันถึงสิ่งที่ต้องบรรลุและวิธีในการบรรลุผลซึ่งนับเป็นหัวใจของการบริหารผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ หากการนำมาปฏิบัติยังไม่สามารถทำให้สมาชิกองค์กรบรรลุเป้าหมายองค์กร จึงไม่อาจเรียกได้ว่า เป็นการบริหารผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง (Aguinis, 2013: 3-4) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า เป้าหมายของความพยายามในการพัฒนาระบบราชการไทย จากการนำผลการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับประเทศเพื่อที่จะปรับปรุงประสิทธิผลของการปฏิบัติงานและสุขภาพขององค์กรจึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง (Beckhard, 1969: 100)

จะเห็นได้ว่า หากสมาชิกองค์กรคนใดปราศจากค่านิยมร่วมกับองค์กร สมาชิกคนนั้นย่อมยากที่จะทำงานร่วมกันกับสมาชิกคนอื่นในการบรรลุพันธกิจขององค์กรได้ ขณะเดียวกัน แม้ว่าผู้บริหารแต่ละคนมีรูปแบบการทำงานที่แตกต่างกัน หากแต่มีวิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมกันแล้ว องค์กรนั้นยังคงสามารถผ่านพ้นอุปสรรคและบรรลุเป้าหมายได้ในที่สุด (Schiemann, 2009: 64) แนวคิด NPM ไม่ได้นำเอาเพียงแค่เครื่องมือและเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ อาทิ balanced scorecard, PMQA แต่ยังนำ

เอาค่านิยมและวัฒนธรรมของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐซึ่งขัดแย้งกัน ดังนั้น จึงเป็นการสร้างปัญหามากกว่าแก้ไขปัญหาเนื่องจากเครื่องมือเหล่านี้มีวันหมดยุคสมัย เครื่องมือมีราคาแพงเนื่องจากต้องจ้างที่ปรึกษาในราคาสูง ตลอดจนเป็นการเพิ่มภาระให้กับข้าราชการระดับปฏิบัติการเนื่องจากต้องเรียนรู้ใหม่ อาทิ การกรอกแบบฟอร์มต่าง ๆ ดังนั้น ปัญหาที่ตามมาคือ การเปลี่ยนค่านิยมของข้าราชการจากการมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมมาเป็นการมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนตนซึ่งทำให้ค่านิยมที่เคยโดดเด่นในระบบราชการไทยกลับเปลี่ยนแปลงไป (Bowornwathana, 2008 cited in Siriprakrob, B.E.2559: 67-68; Denhardt & Denhardt, 2000 cited in Siriprakrob, B.E.2559: 68)

2) การสร้างแรงกระตุ้นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ จากการเริ่มต้นกำหนดให้สะท้อนผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการด้วยคะแนนการปฏิบัติราชการประกอบกับนโยบายการจัดสรรเงินรางวัลของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยหากส่วนราชการใดสามารถผ่านการประเมินผลตามที่กำหนด ส่วนราชการนั้นจะได้รับการจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการประกอบกับการขาดการเตรียมความพร้อมในการสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือให้แก่ส่วนราชการ เมื่อแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมนำเครื่องมือมาปฏิบัติจึงไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวัดตั้งแต่แรกเริ่ม ซึ่งสอดคล้องกับ Parmenter (2015: 46-47) ได้อธิบายถึงการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานนับเป็นความล้มเหลวที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนและยังคงเป็นหนึ่งในอุปสรรคกีดขวางที่ใหญ่ที่สุดสำหรับการเปลี่ยนแปลงองค์การ ทั้งนี้ การจ่ายค่าตอบแทนจึงไม่ควรนำมาเชื่อมโยงกับ balanced scorecard ซึ่งสอดคล้องกับ Decharin (B.E.2548: 74-75) กล่าวถึงการจูงใจ หากไม่มีระบบการจูงใจที่เหมาะสมและนำผลของตัวชี้วัดมาผูกกับการจ่ายผลตอบแทน การกำหนดตัวชี้วัดจะเป็นเพียงเศษกระดาษ สมาชิกองค์การจะไม่ปฏิบัติตามเป้าหมายและตัวชี้วัดนั้น จะไม่เกิดผลใด ๆ ต่อสมาชิกองค์การ อีกทั้ง Sessa, Pingor & Bragger (2009: 340) ยังได้อธิบายถึงการถูกประเมินผลและการได้รับรางวัลจากการประเมินเป็นสาเหตุให้สมาชิกแต่ละคนต่างให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน บุคลากรจึงต้องการทำให้เห็นว่า ตนเองเป็นผู้มีความสามารถและไม่ต้องการเสี่ยงในการเกิดข้อผิดพลาดหรือความล้มเหลวแต่อย่างใด ดังนั้น เหล่าสมาชิกองค์การจึงเรียนรู้และปรับตัวด้วยการเปลี่ยนเป้าหมายและค้นหาหนทางในการบรรลุเป้าหมายใหม่ ขณะเดียวกัน Kettl (2005: 47) ได้กล่าวถึงผลสำรวจจากผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ 5 ประเทศของกลุ่ม OECD ว่า การจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานเป็นการสร้างแรงกระตุ้นที่ค่อนข้างอ่อนแอ จากรายงานสามารถสรุปผลได้ว่า 1) ความอิสระต่องาน 2) ความรู้สึกถึงความสำเร็จ และ 3) การเผชิญกับความท้าทายของงาน ล้วนเป็นสิ่งกระตุ้นสำคัญมากกว่าการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน

ในทางปฏิบัติ จึงส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการวัดตามมา แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมได้ให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดประกอบกับระยะเวลาในวัดผลการปฏิบัติงานแบบปีต่อปี ทำให้ส่วนราชการได้หาวิธีการวัดเพื่อให้บรรลุผลคะแนนการปฏิบัติราชการโดยเลือกกำหนดตัวชี้วัดที่มีข้อมูลครบถ้วนและสามารถบรรลุผลได้ง่าย ขณะเดียวกัน ตัวชี้วัดสำคัญหรือตัวชี้วัดที่มีความท้าทายซึ่งต้องเป็นภารกิจหลักหรือภารกิจสำคัญของแต่ละกรมจึงไม่ได้ถูกนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลักไว้ในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งสอดคล้องกับ Decharin (B.E.2548: 84-87)

ได้อธิบายถึงความพร้อมของระบบข้อมูล หากขาดข้อมูลที่ใช้สำหรับแต่ละตัวชี้วัด ในทางปฏิบัติ บางองค์การจึงเลือกหาทางออกง่าย ๆ โดยพยายามเลือกแต่ตัวชี้วัดที่มีข้อมูลพร้อม แต่ไม่ใช่ตัวชี้วัดที่ดีเพียงพอ อีกทั้ง Parmenter (2015: 1-2, 51) ยังได้อธิบายถึงการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเช่นกันคือ แม้ว่าตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลักทำให้ผู้บริหารได้เห็นถึงการดำเนินงานที่สำคัญขององค์การอันเป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและติดตามผลการดำเนินงานเหล่านั้นซึ่งผู้บริหารสามารถช่วยให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม องค์การไม่จำเป็นต้องมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก หากการนำมาใช้วัดเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานแบบผิด ๆ

ขณะเดียวกัน หน่วยงานกลางยังมีการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดให้เพิ่มสูงขึ้นทุกปีเพื่อให้ส่วนราชการเกิดความท้าทายและพัฒนาการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น หากแต่ในทางปฏิบัติ แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นและบรรลุผลได้ยาก แต่ละกรมจึงหาวิธีการเจรจาต่อรองตัวชี้วัดกับหน่วยงานกลาง อีกทั้ง แต่ละกรมยังต้องรับผิดชอบตัวชี้วัดเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้ครอบคลุมทุกภารกิจ ทั้งนี้ Locke และ Latham (1990 cited in Schiemann, 2009: 76) ได้นำเสนอถึงหนึ่งในประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากที่สุดจากการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้จริงในองค์การคือ การวัดที่มากเกินไปหรือน้อยเกินไปซึ่งนำมาสู่ประเด็นการตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการวัดว่า แท้จริงแล้วควรจะเป็นเช่นไร จากการวิจัยพบว่า การรับผิดชอบในระดับบุคคล มีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่มากเกินไปซึ่งทำให้ผลการปฏิบัติงานแย่ลง แต่หากเป้าหมายจำนวนมากนั้นมีเวลาเพียงพอก็สามารถทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้นเช่นกัน

อีกทั้ง วิธีการวัดผลดังเช่นที่ผ่านมายังคงเน้นในเชิงปริมาณ แต่ยังไม่ได้สะท้อนถึงคุณภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละกรม ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดจึงมักเป็นตัวชี้วัดระดับผลผลิต ขณะเดียวกัน ตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์และผลกระทบยังคงเป็นข้อจำกัด ดังนั้น การนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้จึงยังไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์และผลกระทบจากการปฏิบัติงานของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่ง Schiemann (2009: 73-78) ได้กล่าวถึงความท้าทายสุดท้ายของการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้คือ การประเมินผลกระทบจะสามารถช่วยให้แต่ละองค์การสามารถนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดในคาร์บอนการปฏิบัติราชการจึงยังไม่สามารถสะท้อนถึงภารกิจหลักและคุณภาพของการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการได้อย่างแท้จริง

3) การใช้แนวทางที่เน้นหลักฐานเป็นสำคัญ หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในวัฏจักรของการบริหารผลการปฏิบัติงานคือ การติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องหรือเรียกได้ว่า เป็นการบริหารผลการปฏิบัติงานตลอดทั้งปีคือ ต้องมีการติดตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นและสามารถรับรองได้ว่า นำมาปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เป็นไปตามแผนที่วางไว้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการติดตามของแต่ละบุคคล (Armstrong, 2015: 17-23) อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้ความสำคัญกับทุกระบวนการในการวัดโดยแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต้องจัดเตรียมเอกสารในแต่ละกระบวนการเป็นจำนวนมากตามที่กำหนด มิฉะนั้นจะถูกหักคะแนนการปฏิบัติราชการ อีกทั้ง ก.พ.ร. ยังคงติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการด้วยการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานตามที่แต่ละกรมรายงานเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้บางครั้งแต่ละ

ส่วนราชการได้หาวิธีการและเกิดการสร้างหลักฐานเพื่อให้ผ่านเกณฑ์การวัด จากวิธีการวัดผลดังเช่นที่ผ่านมา จึงกลายเป็นการมุ่งเน้นกระบวนการมากกว่าผลสัมฤทธิ์และทำให้ไม่สามารถเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวัดที่ต้องการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ Vadhanasindhu (B.E.2553: 59) ได้สรุปรูปแบบการบริหารจัดการภายใต้กระบวนการที่คนใหม่ว่าเป็นลักษณะที่มีการอาศัยหลายฐานความรู้ด้วยกัน โดยหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ระบบการจัดการใหม่ต้องคำนึงถึงด้วยการรักษามาตรฐานไว้ในระบบราชการคือการมุ่งเน้นผลงาน โดยให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานในด้านประสิทธิภาพ คุณภาพการบริการ ความเสมอภาค เท่าเทียม ตลอดจนความพึงพอใจของประชาชน

ดังนั้น จากการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับระบบราชการไทย แต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้เกิดการพัฒนาจากการนำเครื่องมือมาใช้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน ประชาชนผู้รับบริการของกรมก็ไม่ได้รับประโยชน์จากการนำเครื่องมือมาใช้เช่นกัน ประกอบกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการสะท้อนถึงผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจากการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม แต่กลับทำให้ประสิทธิผลบางเรื่องของส่วนราชการแย่งกลายเป็นต่างคนต่างรับผิดชอบตัวชี้วัดของตนเองเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ การบริการบางอย่างที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของแต่ละส่วนราชการควรได้รับการกลับไม่ได้ เนื่องจากไม่ได้ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่า หากวัตถุประสงค์ของการวัดเปลี่ยนแปลงไปฉับใด วิธีการในการนำมาปฏิบัติย่อมเปลี่ยนแปลงไปฉับนั้น ดังนั้น คณะกรรมการปฏิบัติราชการที่สะท้อนผ่านคำรับรองการปฏิบัติราชการจึงไม่ได้มีความสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้น การนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับประเทศไทยจึงแตกต่างจากแนวคิดของประเทศตะวันตกและวิธีการวัดผลดังเช่นที่ผ่านมาซึ่งไม่สามารถนำมาใช้กับแต่ละกรมได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้อง (fit) กับบริบทของส่วนราชการไทย อีกทั้งยังไม่สามารถทำให้แต่ละกรมเกิดการพัฒนาจากการรับผิดชอบต่อตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการได้อย่างเป็นรูปธรรม

### 3. บทบาทของหน่วยงานกลาง

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการเหมือนกันทั้งประเทศ ขณะเดียวกัน วิธีการวัดผลในรูปแบบดังเช่นที่ผ่านมาซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำงานของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมอย่างแท้จริงเนื่องจากบทบาทและพันธกิจของส่วนราชการแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวชี้วัดระดับกรมที่แต่ละส่วนราชการกำหนดหรือแม้แต่ตัวชี้วัดระดับกระทรวงที่ ก.พ.ร. เป็นผู้กำหนดให้แต่ละส่วนราชการรับมาปฏิบัติยังคงประสบปัญหา ทั้งนี้ สิ่งสำคัญสำหรับผู้ที่ออกแบบเครื่องมือการจัดการอย่างการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้จำเป็นต้องพึงระลึกอยู่เสมอคือบุคลากรแต่ละคนต่างมีความรู้ ทักษะ และความสามารถในการทำงานไม่เท่ากันหรืออาจจะมีความนิยมและผลประโยชน์ในการทำงานแตกต่างกัน ดังนั้น วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับคนกลุ่มหนึ่งอาจจะไม่ใช่วิธีที่ได้ผลสำหรับอีกกลุ่มคนหนึ่ง (Tippins & Coverdale, 2009: 570)

หนึ่งในพันธกิจหลักของสำนักงาน ก.พ.ร. คือการให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานราชการต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการบริหารราชการแผ่นดินตามเจตนารมณ์ของการพัฒนาระบบราชการเพื่อให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์คือ ขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างต่อเนื่องและบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเป็นกลไกผลักดันการพัฒนาประเทศ (Office of the Public Sector Development Commission, B.E.2557) สำหรับการรับผิดชอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ผ่านมา ก.พ.ร. ยังคงสวมบทบาทในฐานะผู้ตรวจสอบ ขณะที่ส่วนราชการอยู่ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบเป็นสำคัญ ในมุมมองจากแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมต้องการให้ ก.พ.ร. ร่วมทำงานในฐานะคู่คิดในบทบาทของนักพัฒนาที่สามารถสร้างความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนพร้อมให้คำแนะนำ ปรึกษาที่ดีแก่ส่วนราชการได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากบุคลากรของ ก.พ.ร. ยังไม่สามารถให้คำแนะนำ ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการให้แก่ส่วนราชการได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ หน่วยงานกลางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สศช. สำนักงบประมาณ ตลอดจนกรมบัญชีกลางจำเป็นต้องทำงานประสานกันให้ได้อย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังจำเป็นต้องเข้าใจถึงภารกิจที่แต่ละส่วนราชการต้องรับผิดชอบ เนื่องจากที่ผ่านมา หน่วยงานกลางแต่ละหน่วยงานยังคงต่างคนต่างทำหน้าที่ตามภารกิจของตน หากแต่ไม่ได้ทำงานเชื่อมโยงระหว่างกันซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติของส่วนราชการ ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานกลางต้องไม่ทำให้เกิดภาระและสร้างความซ้ำซ้อนในการทำงานแก่ส่วนราชการ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การที่จะนำเครื่องมือการจัดการมาใช้กับประเทศและสามารถบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์ของเครื่องมือจำเป็นต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเครื่องมืออย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนำเครื่องมือมาใช้กับส่วนราชการทั้งประเทศเนื่องจากเครื่องมือดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติของส่วนราชการ ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรศึกษาและวิจัยถึงความเป็นไปได้ในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับประเทศ ดังนี้

1) การทบทวนถึงการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ รัฐบาลต้องให้หน่วยงานกลางแต่ละหน่วยงานทำงานประสานกัน ไม่ว่าจะเป็นแผนงาน งบประมาณ ระบบ และคนให้สามารถเชื่อมโยงและสอดคล้องกันได้ทั้งระบบ และเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดภาระรับผิดชอบและลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานแก่ส่วนราชการ ตลอดจนให้แต่ละส่วนราชการสามารถปฏิบัติงานด้านตัวชี้วัดพร้อมกับขับเคลื่อนงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งรัฐบาลควรให้สำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการทั่วประเทศได้ทบทวนและนำเสนอถึงผลการดำเนินงานจากการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับประเทศอย่างจริงจังว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมานั้น การนำเครื่องมือมาใช้กับส่วนราชการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์

ของการวัดได้มากหรือน้อยเพียงใด แต่ละส่วนราชการได้รับประโยชน์และเกิดการพัฒนาแค่ไหน ตลอดจนประชาชนกลุ่มเป้าหมายของส่วนราชการได้รับประโยชน์หรือไม่ อย่างไร

2) ความสอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมของประเทศไทย การนำเครื่องมือมาใช้ต้องปรับวิธีการวัดและประเมินผลให้สอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมการปฏิบัติงานของระบบราชการไทย อีกทั้งต้องออกแบบการนำมาใช้ให้เหมาะสมกับส่วนราชการแต่ละประเภท นอกจากนี้ ต้องสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรภาครัฐอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจในรูปแบบที่ไม่ใช่ตัวเงิน เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณภาครัฐจึงทำให้ไม่สามารถจัดสรรเป็นเงินรางวัลดังเช่นในรูปแบบที่ผ่านมาได้ ดังนั้น จึงควรสร้างแรงจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน อาทิ การสร้างโอกาส ความก้าวหน้าในงาน การสร้างความภาคภูมิใจให้แก่บุคลากร ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ที่บุคลากรควรได้รับ

3) บทบาทของหน่วยงานกลาง สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องทำหน้าที่ในบทบาทของนักพัฒนาระบบราชการอย่างเต็มตัว สามารถให้คำแนะนำ ปรีกษา และเป็นคู่คิดให้แก่ส่วนราชการได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ก่อนที่จะนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาปฏิบัติ สำนักงาน ก.พ.ร. จำเป็นต้องแสดงถึงเจตนารมณ์ของวัตถุประสงค์การวัดอย่างชัดเจนประกอบกับต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ส่วนราชการด้วยการสร้างความรู้ ความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการวัด กระบวนการในการวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับจากการนำเครื่องมือมาใช้ให้ได้อย่างชัดเจนเพื่อให้แต่ละส่วนราชการเกิดการยอมรับ เห็นถึงความสำคัญของการนำเครื่องมือมาใช้ รู้สึกถึงความต้องการในการเปลี่ยนแปลง และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จนถึง พ.ศ. 2559 เป็นระยะเวลากว่า 12 ปีที่ส่วนราชการได้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ แม้ว่า แต่ละกรมต่างมีความคุ้นเคยกับการนำมาใช้แล้ว แต่ปัญหาในแต่ละกระบวนการระหว่างการนำมาใช้ยังคงเกิดขึ้นและตัวชี้วัดที่รายงานในคำรับรองการปฏิบัติราชการไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานของแต่ละกรมของกระทรวงอุตสาหกรรมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การวัดผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการดังเช่นที่ผ่านมายังไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การนำผลการปฏิบัติงานไปใช้ประโยชน์กับส่วนราชการจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) การสร้างกฎเกณฑ์ของการนำเครื่องมือมาใช้ เมื่อมีการนำเครื่องมือมาใช้จำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์และวิธีการในการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานให้บุคลากรทั่วทั้งองค์กรได้รับทราบ ยอมรับ และเข้าใจอย่างชัดเจนและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

2) การเริ่มต้นขับเคลื่อนจากผู้นำองค์กร ผู้บริหารระดับสูงของแต่ละกรมต้องเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนด้วยตนเองอย่างจริงจัง พร้อมกันนั้น ผู้บริหารระดับกลางอย่างผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ศูนย์ จำเป็นต้องสื่อสาร ถ่ายทอดถึงการนำเครื่องมือมาใช้ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ทุกคนรับทราบและตกลงทำความเข้าใจร่วมกันอย่างชัดเจน

3) ความสอดคล้องระหว่างวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ แต่ละส่วนราชการต้องสามารถสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยุทธศาสตร์กระทรวงและยุทธศาสตร์กรมต้องมีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติอย่างแท้จริง

4) ความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ บุคลากรต้องกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลักสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมให้ได้อย่างเป็นระบบ อีกทั้งตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นต้องเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่สามารถสะท้อนถึงคุณภาพการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้ ต้องไม่เพียงกำหนดตัวชี้วัดในระดับผลผลิตเท่านั้น แต่ต้องสามารถกำหนดตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์และผลกระทบเป็นสำคัญ

### 3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

การวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปสู่คำตอบของคำถามการวิจัยคือ การบริหารผลการปฏิบัติงานได้มีการนำมาประยุกต์ใช้กับส่วนราชการไทยอย่างไร ทั้งนี้ สำหรับการวิจัยในอนาคตเพื่อสร้างและต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับประเทศไทยนั้นควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อทำความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยอาจดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) การศึกษาเปรียบเทียบถึงความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการนำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ในแต่ละประเทศ เพื่อให้เห็นถึงข้อดีและข้อจำกัดจากการนำเครื่องมือมาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมแล้วจึงนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

2) การศึกษาถึงค่านิยมและวัฒนธรรมในการทำงานของระบบราชการไทย ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและความต้องการในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานจากแต่ละส่วนราชการ

3) การศึกษาส่วนราชการไทยแต่ละประเภท ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานมีบทบาทและภารกิจในการทำงานแตกต่างกัน ดังนั้น วิธีการวัดและประเมินผลการปฏิบัติราชการจึงต้องแตกต่างกัน ดังนั้น หากได้ศึกษาถึงการนำเครื่องมือมาใช้กับส่วนราชการไทยแต่ละประเภทอย่างครบถ้วนย่อมสามารถเปรียบเทียบถึงความเหมือนและความแตกต่างได้มากยิ่งขึ้นและนำไปสู่การออกแบบแนวทางและวิธีการในการนำเครื่องมือมาใช้ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของแต่ละส่วนราชการได้อย่างแท้จริง

4) การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรภาครัฐ นโยบายที่หน่วยงานกลางได้ออกแบบให้แก่ส่วนราชการดังเช่นที่ผ่านมาไม่สามารถทำให้บุคลากรของแต่ละกรมเกิดขวัญและกำลังใจที่ดีในการทำงานได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการในการสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่บุคลากรทุกคนจึงเป็นสิ่งควรค่าแก่การศึกษา

## References

- Aguinis, H. (2013). *Performance Management*. 3<sup>rd</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Armstrong, M. (2015). *Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-Based Guide to Delivering High Performance*. 5<sup>th</sup> ed. London: CPI Group (UK) Ltd.
- Beckhard, R. (1969). *Organization Development: Strategies and Models*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Chantavanich, S. (B.E.2555). *Withi Wichai Choeng Kunnaphap*. 20<sup>th</sup> ed. Bangkok: Dansuttha Kanphim.
- \_\_\_\_\_. (B.E.2556). *Khan Wikor Khomun Nai Choeng Kunnaphap*. 11<sup>th</sup> ed. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Decharin, P. (B.E.2548). *Strategy to Action with Balanced Scorecard and Key Performance Indicators*. 13<sup>th</sup> ed. Bangkok: Chulalongkorn University.
- IBM Center for the Business of Government. (2013). *Six Trends Driving Change in Government*. Retrieved January 15, 2016 from <http://www.businessofgovernment.org/report/six-trends-driving-change-government>.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. 2<sup>nd</sup> ed. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kotter, J. P., & Cohen, D. S. (2002). *The Heart of Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kotter, J. P., & Rathgeber, H. (2006). *Our Iceberg Is Melting: Changing and Succeeding Under Any Conditions*. New York: St. Martin's Press.
- Lorsuwannarat, T. (B.E.2557). *Modern Organization Theory*. 14<sup>th</sup> ed. Bangkok: Saetfo Printing.
- Meechat, W. (B.E.2556). *Phruettikam Khon Borihan Ongkan Satarana*. 3<sup>rd</sup> ed. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Ministry of Industry. (n.d.). *Performance Agreement*. Retrieved February 9, B.E.2559 from <http://www.industry.go.th/industry/index.php/th/about/plan/2016-05-12-07-47-44>.

Office of the Public Sector Development Commission. (B.E.2557). *Vision Mission*. Retrieved January 8, B.E. 2559 from [https://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=2&content\\_id=2955](https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=2&content_id=2955).

---

\_\_\_\_\_. (B.E.2560). *Performance Agreement*. Retrieved July 1, B.E.2560 from [https://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=4&content\\_id=3623](https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=4&content_id=3623).

Parmenter, D. (2015). *Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*. 3<sup>rd</sup> ed. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.

Sangthongluan, W., & Charoensuk, A. (B.E.2549). Change management. In Sirisamphan, T. (Ed). *Kanborihanratchakannaemai: Boribotlaetheknikwithi*. Bangkok: Office of the Public Sector Development Commission.

Schiemann, W. A. (2009). Aligning performance management with organizational strategy, values, and goals. In Smither, J. W., & London M. (Eds.). *Performance Management: Putting Research into Action*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Sessa, V. I., Pingor, C., & Bragger, J. (2009). Using performance management as a learning tool. In Smither, J. W., & London M. (Eds.). *Performance Management: Putting Research into Action*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Siriprakrob, P. (B.E.2559). *3 Paradigms of Public Administration: Concepts, Theories, and Practices*. 2<sup>nd</sup> ed. Bangkok: Chulalongkorn University.

Sirisamphan, T. (B.E.2549). *Introduction to Modern Public Management*. 2<sup>nd</sup> ed. Bangkok: Office of the Public Sector Development Commission.

Tippins, N. T., & Coverdale, S. H. (2009). Performance management of the future. In Smither, J. W., & London M. (Eds.). *Performance Management: Putting Research into Action*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Vadhanasindhu, C. (B.E.2553). *Ruam Botkham Khan Chadkhan Phark Rat*. Bangkok: TPN Press.

**Appendix 1. คำถามสำหรับการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง 7 กรมของกระทรวงอุตสาหกรรม**

1. จากการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้นำเครื่องมือการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้เป็นหนึ่งในกระทรวงนำร่อง กลุ่มระดับท้ายๆ ในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ในทัศนะของท่าน การนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในบริบทของส่วนราชการไทยเป็นอย่างไร

2. การวัดผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของกระทรวง/กรมเป็นอย่างไร

3. ความสำเร็จ/ความล้มเหลว/ปัญหา/อุปสรรคในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้คืออะไร เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

4. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาเกี่ยวกับการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยคืออะไร

**Appendix 2. คำถามสำหรับการสัมภาษณ์บุคลากร 7 กรมของกระทรวงอุตสาหกรรม**

1. การวางแผนและการนำคำรับรองการปฏิบัติราชการมาใช้กับกรมเป็นอย่างไร

- การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์กับการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ
- กระบวนการในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ

2. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร

- การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน
- ความสอดคล้องระหว่างกำหนดตัวชี้วัดกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

3. การทบทวนผลการปฏิบัติงานและการพัฒนาองค์กรเป็นอย่างไร

- การสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากร
- การพัฒนาการปฏิบัติงานของกรมและบุคลากร

4. ความสำเร็จ/ความล้มเหลว/ปัญหา/อุปสรรคในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้คืออะไร เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

5. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาเกี่ยวกับการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยคืออะไร

**Appendix 3. คำถามสำหรับการสัมภาษณ์สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ**

1. จากการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 ประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากประเทศตะวันตก ทั้งนี้ เครื่องมือที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้นำมาประยุกต์ใช้กับประเทศเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการไทย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 คือการบริหารผลการปฏิบัติงาน และนำเครื่องมือมาใช้ในรูปแบบของการจัดทำสัญญาคำรับรองการปฏิบัติราชการ

- เหตุผลและความสำคัญของการนำเครื่องมือนี้มาใช้กับส่วนราชการไทย
  - กระบวนการในการนำเครื่องมือมาใช้เป็นอย่างไร
  - การกำหนด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานส่วนราชการเป็นอย่างไร
  - ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการนำเครื่องมือนี้มาใช้คืออะไร
2. ตลอดระยะเวลากว่า 12 ปีที่ผ่านมา การนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยเป็นอย่างไร
3. ความสำเร็จ/ความล้มเหลว/ปัญหา/อุปสรรคในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้คืออะไร เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น
4. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาเกี่ยวกับการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยคืออะไร และในอนาคต เครื่องมือนี้จะเป็นอย่างไร

#### Appendix 4. คำถามสำหรับการสัมภาษณ์นักวิชาการ

จากการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 ประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากประเทศตะวันตก ทั้งนี้ เครื่องมือที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการไทย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 คือการบริหารผลการปฏิบัติงานและนำเครื่องมือมาใช้ในรูปแบบของการจัดทำสัญญาการรับรองการปฏิบัติราชการ

1. หลักการของเครื่องมือคืออะไร
2. การนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้กับความสอดคล้องในบริบทของส่วนราชการไทย
3. ตลอดระยะเวลากว่า 12 ปีที่ผ่านมา การวัดผลการปฏิบัติงานตามการรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการไทยเป็นอย่างไร
4. ความสำเร็จ/ความล้มเหลว/ปัญหา/อุปสรรคในการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้คืออะไร เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น
5. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาเกี่ยวกับการนำการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้กับส่วนราชการไทยคืออะไร