

# บทที่ 1

## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต มีสำนักงานใหญ่เรียกว่า ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตเป็นองค์กรบริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานการปกครอง ท้องที่การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การพัฒนาผังเมืองเขต การระบายน้ำ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ การดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา การควบคุมดูแลโรงเรียนประถมศึกษา การดูแลและรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย โดยสามารถแบ่งส่วนราชการออกเป็น 10 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายโยธา ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล ฝ่ายรายได้ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายการคลัง ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ซึ่งในแต่ละสำนักงานเขตได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการให้การปฏิบัติราชการของแต่ละสำนักงานเขตสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสำนักงานเขตได้อย่างเหมาะสม

การบริหารจัดการแผนปฏิบัติการประจำปี เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ ผลักดันให้หน่วยราชการในแต่ละสำนักงานเขตนำพันธกิจที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติ มุ่งสู่เป้าหมายของการพัฒนาในแต่ละระดับให้เกิดความสอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกภาค โดยจะแสดงให้เห็นผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการประจำปีผ่านตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการซึ่งการปฏิบัติราชการหรือการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance management) เป็นกิจกรรมหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกันประกอบด้วย 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การวางแผน และการกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติงาน การติดตาม การพัฒนาการประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้รางวัล

ซึ่งจุดมุ่งหมายของการบริหารผลการปฏิบัติงาน (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549, หน้า 232) คือ ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดการประเมินผลการปฏิบัติงาน และเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารผลการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จก้าวหน้าขององค์กร (จำเนียร จวงตระกูล, 2531, หน้า 2) การบริหารทรัพยากรบุคคลเน้นมีส่วนร่วม

ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงาน เพื่อผลักดันผลการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น (สำนักงาน ก.พ. สำนักวิจัย และพัฒนาระบบงานบุคคล, 2552, หน้า 1) เพราะการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นการประเมินค่าผู้ปฏิบัติงานในแง่ของผลงาน (Result) และคุณลักษณะต่างๆ ที่มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงาน (Contribution) ภายในระยะเวลาที่กำหนดบนพื้นฐานของความเป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน ผู้บริหารองค์กรสามารถนำไปใช้เพื่อพัฒนา ปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในการประเมินผลการปฏิบัติงานจะนำไปใช้ในการบริหารบุคคลภายใต้จุดมุ่งหมายที่สำคัญ 2 ประการคือ

(1) จุดมุ่งหมายในการพิจารณาตัดสินใจทางการบริหารบุคคล (Judgmental purpose) โดยเป็นการประเมินค่าผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานที่ผ่านมาในระยะหนึ่งๆ เพื่อทราบว่าแต่ละบุคคลในองค์กรได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผลดีมากน้อยเพียงใด อาทิ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย เป็นต้น

(2) จุดมุ่งหมายในการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน (Developmental purpose) โดยการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน การแก้ไข ปรับปรุงการทำงานและกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานมากขึ้นด้วยการแนะนำ ชี้แจง หรือฝึกอบรม (ทิพาพรรณ อัมสุ่น, 2554, หน้า 1)

ในส่วนของการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการนั้นจะใช้คำว่า การประเมินผลการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเริ่มจากการขอความร่วมมือจากส่วนราชการมาร่วมให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ปัญหาที่พบมีมากมายไม่ว่าจะเป็น ปัญหาความไม่ชัดเจนในการประเมิน ความยุติธรรมในการประเมิน คุณธรรมและทักษะของผู้ประเมิน การใช้ความรู้สึกส่วนตัวในการประเมินเกิดการประเมินเพียงด้านเดียวจากหัวหน้าหรือบางกรณีก็เป็น การประเมินแบบปรองดองเพื่อไม่ต้องทำให้เกิดความขัดแย้ง ประเมินตามระเบียบไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ความเข้าใจในแบบประเมินและวิธีการประเมินที่ไม่ตรงกันของผู้ประเมินและผู้รับการประเมิน การประเมินไม่ก่อให้เกิดการพัฒนา ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดการใช้แบบประเมินไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ ซึ่งสาเหตุของปัญหาเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากระบบการประเมิน เครื่องมือและหรือผู้ใช้งาน จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่เดิมนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารทรัพยากร

มนุษย์ของภาครัฐในปัจจุบันจึงเป็นเหตุให้ต้องปรับปรุง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ (สุนิสา แพทวิทย์, 2557, หน้า 2-3)

ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้มุ่งการศึกษาปัญหาการนำตัวชี้วัดมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครเพื่อทบทวนกำหนดทิศทางแนวทางในการพัฒนา และปรับปรุงการประเมินผลการปฏิบัติราชการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครต่อไปในอนาคต

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการนำตัวชี้วัดมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาปรับปรุงการนำตัวชี้วัดมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีขอบเขตในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานครรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และตัวชี้วัดเพื่อประกอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560
2. ศึกษาแนวคิดขั้นตอนและกระบวนการประเมินผลการจัดทำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน
3. วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) จากข้าราชการในสำนักงานเขตแห่งหนึ่ง จำนวน 12 คน
4. วิธีการรวบรวมข้อมูล ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง
5. ระยะเวลาที่ทำการศึกษา ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2559 - 30 กันยายน 2560

## นิยามศัพท์

1. ตัวชี้วัด (Indicator) หมายถึงเครื่องมือหรือสิ่งที่บ่งบอกถึงความก้าวหน้า ความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของกิจกรรมหรือกระบวนการดำเนินงาน เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดในมิติต่างๆ ทั้งในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
2. ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน หมายถึงเครื่องมือที่ใช้วัดและประเมินผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ที่สำคัญขององค์กร ซึ่งสามารถแสดงผลเป็นข้อมูลในรูปแบบของตัวเลข เพื่อสะท้อนประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร
3. ประสิทธิภาพหมายถึงการได้รับผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด
4. ประสิทธิภาพ หมายถึงการได้รับผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยใช้ทรัพยากรอย่างจำกัด
5. สำนักงาน ก.ก. หมายถึงสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
6. อ.ก.ก. หมายถึงคณะอนุกรรมการสามัญข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจปัญหาการนำตัวชี้วัดมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร
2. สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการนำตัวชี้วัดมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร