

บทความวิชาการ

ศาสตราจารย์ ดร.เมธี ครองแก้ว

ศาสตราจารย์ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และอดีตกรรมการ ป.ป.ช.

การประเมินผลการทำงานของบุคลากร ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสร้างความเป็นธรรม¹

1. บทนำ

ภาระหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดขององค์กรไม่ว่าในภาครัฐหรือเอกชนจะมีความหลากหลายครอบคลุมเรื่องสำคัญๆ หลายเรื่องด้วยกัน เช่น การจัดการองค์กร การวางแผน และการกำหนดกลยุทธ์ด้านการผลิตและการตลาด การสร้างความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์กรภายนอก เช่น กับภาครัฐหรือกับบริษัทอื่นในอุตสาหกรรมเดียวกัน เป็นต้น แต่ภาระหน้าที่ในเรื่องหนึ่งซึ่งมักจะถูกจัดลำดับความสำคัญไว้ต่ำกว่าการขยายการผลิตและการตลาด คือการบริหารจัดการบุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ มิใช่ว่าเรื่องการบริหารจัดการบุคลากรไม่ใช่เรื่องสำคัญ หากแต่ว่าในการดำเนินการขององค์กรนั้น ความสำเร็จหรือความสัมฤทธิ์ขององค์กรมักจะถูกกำหนดขึ้นที่การขยายตัวหรือการเจริญเติบโตขององค์กร โดยมีผลกำไรหรือผลงานที่เป็นรูปธรรมเป็นดัชนีชี้วัด โดยตั้งอยู่บนข้อสมมติว่าบุคลากรทุกคนทุ่มเทให้กับการทำงานอย่างเต็มที่ เต็มความสามารถ และไม่มีปัญหาใดๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตขององค์กร หากข้อสมมตินี้ผิด ดัชนีแห่งความสำเร็จย่อมจะต้องได้รับ

ผลกระทบแน่นอน เพราะฉะนั้น ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรจึงมีอาจจะเลยที่จะดำเนินให้ข้อสมมติเกี่ยวกับการทำงานของบุคลากรเป็นไปตามที่ควรจะเป็น และไม่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จขององค์กรนั้นๆ

แต่จะทำอย่างไร? ในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลขององค์กรเองก็มีหลายลักษณะงาน เช่น ขนาดความต้องการกำลังคน การหาบุคลากรที่เหมาะสมมาทำงานในหน้าที่ต่างๆ การดูแลให้การทำงานของแต่ละคนเป็นไปโดยราบรื่นและประสานสัมพันธ์กัน และการสร้างผลตอบแทนจากการทำงานและการส่งเสริมให้บุคลากรมีการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงานให้สูงขึ้น (Positional Promotion) เป็นต้น แต่ละส่วนก็มีความสำคัญและมีลักษณะเฉพาะของปัญหาแตกต่างกันออกไปเช่นเดียวกัน

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะหยิบยกประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลขององค์กรเพียงประเด็นเดียวขึ้นมาพิจารณา นั่นคือประเด็นการประเมินผลการทำงานของบุคลากรเพื่อผลในการให้การตอบแทนที่เหมาะสมและการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น โดยการประเมินผลการทำงานที่ว่านี้

จะให้หลักการที่โปร่งใส ตรงไปตรงมา ซึ่งนอกจากจะสร้างความเป็นธรรมในการทำงานในองค์กรแล้ว ยังจะช่วยกระตุ้นหรือส่งเสริมประสิทธิภาพของการทำงานของแต่ละคนในองค์กรอีกด้วย

วิธีประเมินผลการทำงานของบุคลากรในองค์กรนี้ ผู้เขียนเป็นผู้คิดค้นขึ้นขณะเป็นคณบดีอยู่ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2525 เพื่อใช้สำหรับการประเมินผลการทำงานของอาจารย์ของคณะเพื่อขึ้นเงินเดือน 2 ขั้นในแต่ละปี จากนั้นระบบนี้ก็ถูกนำไปปรับใช้กับการพิจารณาความดีความชอบของอาจารย์ในคณะอื่นของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนไม่ได้ยุ่งกับระบบการประเมินผลนี้อีกเลย จนกระทั่งระหว่างปี 2549-2555 ขณะที่ผู้เขียนทำงานเป็นกรรมการคนหนึ่งในการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ได้มองเห็นว่าระบบดังกล่าวข้างต้นนี้สามารถนำมาปรับใช้กับการประเมินผลการทำงานของเจ้าพนักงานในสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ จึงได้นำมาปรับใช้ และได้มองเห็นต่อไปว่า หลักการและหลักเกณฑ์อื่นเดียวกันนี้สามารถใช้ได้กับการประเมินผลการทำงานของบุคลากรในองค์กรต่างๆ ได้โดยทั่วไป

2. ปรัชญาแห่งการประเมินผลการทำงาน

การทำงานในองค์กรใดก็แล้วแต่ คนทำงานย่อมมีความผูกพันในระดับหนึ่งกับองค์กรนั้นอาจจะเริ่มจากความผูกพันขั้นต่ำสุด คือ ทำงานตามหน้าที่ให้หมดไปวันๆ หนึ่งเท่านั้น ไม่มีความชอบหรือความศรัทธาพิเศษ เพียงแต่ทำงานเพื่อแลกกับเงินเดือนเท่านั้น ไปจนถึงความผูกพันขั้นสูงสุด คือ ทุ่มเทให้กับงานสุดชีวิตเสมือนกับองค์กรนั้นเป็นของตนเอง แต่เพียงผู้เดียว ในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น เราคงคาดหวังที่จะเห็นสภาวะตามที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นสภาวะปกติไม่ได้

แต่สภาวะปกติจะอยู่ระหว่างกลางของขั้นทั้งสอง กล่าวคือ บุคลากรในองค์กรจะทำงานตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบการทำงานที่ได้ตั้งเอาไว้หรือที่ได้รับรู้ไว้ก่อนแล้ว โดยอย่างน้อยจะทำงานตามมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรให้ครบถ้วน เช่น เวลาเข้างาน/ออกงาน การรักษาคุณภาพขั้นพื้นฐานของงาน และจำนวนวันทำงาน เป็นต้น แต่ในขณะที่เดียวกันก็จะยินดีและมีความพึงพอใจกับระบบสวัสดิการต่างๆ ที่ทางองค์กรจัดให้อาทิ ระบบการดูแลสุขภาพ การให้วันลาพักผ่อน และระบบสนับสนุนการต่างๆ จากนั้นก็จะหันไปสนใจในกฎเกณฑ์ขององค์กรที่จะทำให้ตนได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งแน่นอนว่าหากองค์กรใดมีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ทุ่มเทให้กับงานก่อนที่จะเรียกร้องสิทธิหรือผลตอบแทนขั้นพื้นฐานเป็นจำนวนมากก็ต้องถือว่าองค์กรนั้นโชคดี ผู้บริหารระดับสูงอาจจะพัฒนาองค์กรโดยมุ่งหวังสภาพเช่นนี้ได้ แต่ก็ไม่ควรจะเล็งผลเลิศมากเกินไป เพราะหากคาดการณ์เช่นนั้นแล้วไม่ไปไปตามนั้น อาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรได้ เพราะฉะนั้นจึงเป็นการปลอดภัยและเป็นการเตรียมการสร้างความเสี่ยงที่ดีกว่าที่จะมีกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรแบบกลางๆ หรือจะเรียกอีกอย่างหนึ่งก็ได้ว่า กลยุทธ์การพัฒนา (และการประเมินผลการทำงาน) ที่พึงปรารถนาของบุคลากรในองค์กร²

หลักการประเมินผลการทำงานที่พึงปรารถนาจะประกอบด้วยหลักการย่อย 3 ข้อด้วยกันดังนี้ :

(ก) หลักการข้อที่ 1 : หลักความเสมอภาคของภาระงาน (Principle of Equal Workload)

หลักนี้ตั้งอยู่บนฐานปรัชญาการทำงานที่ว่าบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในระดับเดียวกันหรือได้รับผลตอบแทนจากการทำงานในระดับเดียวกัน ควรจะมีภาระงานในระดับเดียวกัน ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมในลักษณะนี้เรียกว่า ความเสมอภาคในทางนอน (Horizontal Equity) แต่

¹ ปรับปรุงจากบทความที่นำเสนอในการประชุม

² ในบทความนี้เน้นประเด็นการประเมินผลการทำงานซึ่งก็คือประเด็นเดียวกันกับการพัฒนาบุคลากรนั่นเอง กล่าวคือเมื่อบุคลากรได้รับการพัฒนาตามวิถีทางที่ถูกต้อง การประเมินผลการทำงานก็คือการวัดว่ามีการพัฒนาบุคลากรได้ผลตามที่ไดวางกรอบหรือวางแผนไว้หรือไม่นั่นเอง

หากความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์แตกต่างกัน ซึ่งดูจากผลตอบแทนจากการทำงานก็แตกต่างกัน ภาระงานก็ต้องแตกต่างกันด้วย ประเด็นหลังนี้เป็นการสร้างความเสมอภาคในทางตั้ง (Vertical Equity) เพราะฉะนั้นในกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานเท่าเทียมกันหรือเหมือนกัน ย่อมจะต้องได้รับมอบหมายให้ทำงานในภาระที่เสมอภาคหรือเท่าเทียมกันด้วย หรือกล่าวในภาพรวมแล้ว ภาระงานของแต่ละกลุ่มเจ้าหน้าที่จะเริ่มต้นโดยมีภาระงานขั้นต่ำ (Minimum Workload) ที่จะถือว่าเป็นฐานของงานที่จะถูกประเมินตามความเหมาะสม หรือความเพียงพอของการทำงานในหน้าที่ที่วัดได้ตามระดับเงินเดือนที่แต่ละคนได้รับ การกำหนดหรือแบ่งภาระงานขั้นต่ำถือว่าเป็นหลักการแรกของการประเมินผลการทำงานขององค์กรโดยทั่วไป

(ข) หลักการข้อที่ 2 : หลักความยุติธรรมของการตอบแทน (Principle of Just Compensation)

หลักการประเมินข้อนี้ตั้งอยู่บนฐานปรัชญาการทำงานว่า ผลการตอบแทนจากการทำงานจะต้องเหมาะสมหรือสมเหตุสมผลกับผลของงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเมื่อทำงานได้มาก ก็จะได้ผลตอบแทนสูง แต่เมื่อทำงานได้น้อยก็จะได้ผลตอบแทนต่ำ ส่วนในทางปฏิบัตินั้น เมื่อทุกคนจะเริ่มต้นโดยมีภาระงานขั้นต่ำเท่าเทียมกันหรือเหมือนกัน ผลตอบแทนเมื่อทำงานขั้นต่ำนี้สำเร็จก็จะได้ผลตอบแทนเท่ากันหรือเหมือนกันด้วย ตรงจุดนี้เองที่เราสามารถไขปริศนาจากกฎทางธรรมชาติที่เกี่ยวกับภาวะแวดล้อมของมนุษย์ คือคนส่วนใหญ่จะมีการกระจายตัวของคุณสมบัติเฉพาะบุคคลใกล้เคียงกัน เช่น น้ำหนักใกล้เคียงกัน ส่วนสูงใกล้เคียงกัน หรือสติปัญญาใกล้เคียงกัน กฎที่ว่านี้คือกฎแห่งการกระจายตัวตามปกติ (Law of Normal Distribution) ซึ่งผู้ที่เคยเรียนวิชาสถิติจะรู้จักดีว่าคนส่วนใหญ่ (หากมีจำนวนคนมากพอ) จะมีลักษณะที่เกาะกลุ่มอยู่ตรงกลางของค่ามัธยฐาน (Mean) โดยประมาณหนึ่งในสามจะมีลักษณะต่ำกว่าค่ามัธยฐานนี้ และอีกหนึ่งในสามจะมีลักษณะสูงกว่าค่ามัธยฐานนี้ โดยมีค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เป็นตัวกำหนดว่า ใครบ้างจะตกอยู่ในคนกลุ่มใหญ่นี้ เมื่อนำหลักการนี้มาใช้กับการ

ประเมินผลความสามารถในการทำงาน (Work Efforts) ซึ่งมีลักษณะตัวแปรที่มีการกระจายปกติ (Normal Distribution) เช่นเดียวกัน คนส่วนใหญ่จะมีผลการทำงานเกาะกลุ่มกันอยู่ตรงกลาง กล่าวคือ คนที่เก่งหรือมีความสามารถมากกว่าคนอื่นก็จะมีผลงานอยู่ทางขวาของค่ามัธยฐาน หมายถึงผลตอบแทนจะสูงกว่าคนทั่วไป ส่วนคนที่ด้อยกว่าคนอื่นก็จะอยู่ทางซ้ายของค่ามัธยฐานซึ่งหมายถึงผลตอบแทนจะต่ำกว่าคนอื่น หลักความยุติธรรมของการตอบแทนนี้ นอกจากจะตอบแทนผลงานตามความสามารถของคนทำงานแล้ว ยังจะเป็นแรงกระตุ้นให้แต่ละคนพัฒนาตนเอง และทำงานของตนให้ดีขึ้นเรื่อยๆ อีกด้วย (คือผลักดันให้ตัวเองสูงกว่าค่ามัธยฐาน)

(ค) หลักการข้อที่ 3 : หลักความรับผิดชอบร่วมกันของผู้ทำงาน (Principle of Shared Responsibilities)

วิธีการประเมินผลในระบบนี้ จะให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดว่าอะไรคือภาระขั้นต่ำ และจะวัดหรือตกลงที่จะวัดผลสัมฤทธิ์นี้อย่างไร? ผู้ที่มีหน้าที่บังคับบัญชาในแต่ละชั้นจะมีบทบาทในการประเมินผลด้วยเช่นเดียวกัน แต่ไม่ใช่ทั้งหมด ส่วนใหญ่กฎเกณฑ์ในการประเมินจะถูกวางเป็นหลักให้ผู้ทำงานแต่ละคนประเมินผลงานเอง (Self Assessment) โดยผู้บังคับบัญชาจะมีส่วนให้คะแนนมากน้อยเพิ่มขึ้นได้ตามแต่ข้อตกลงร่วมกันว่าคะแนนดังกล่าวจะมีขนาดเท่าใด นอกจากนี้จะมีการเลือกคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งจากเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานทุกคน ทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดในการให้นำหนักหรือปรับคะแนนต่างๆ ในระบบ ผู้ที่ได้รับความไว้วางใจเลือกให้เป็นกรรมการ จะมีเต็มตอบแทนการทำงานพิเศษนี้ด้วย วิธีการนี้จะทำให้ผู้ทำงานทุกคนมีส่วนร่วมในการประเมินผลและยอมรับบทบาทของหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาในระดับหนึ่ง ซึ่งในที่สุดแล้วจะเกิดความสงบเรียบร้อยในการทำงานและสถานที่ทำงาน

3. แนวทางปฏิบัติ

หลักการทั้งสามนี้จะเป็นกรอบในการออกแบบและดำเนินการประเมินผลของเจ้าหน้าที่ทุกระดับในแผนกหรือ

สำนักขององค์กร โดยจะมีกิจกรรมที่จะถูกประเมิน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

(ก) งานในหน้าที่ระดับพื้นฐานซึ่งถือว่าเป็นภาระงานขั้นต่ำ (Minimum Workload)

งานนี้จะมีความแตกต่างและจะถูกแบ่งออกไปตามสำนักหรือแผนกต่างๆ ในระดับที่เทียบเท่ากับสำนัก โดยแต่ละสำนักหรือแผนกจะมีหน้าที่ต้องกำหนดหรือระบุว่าจะภาระงานขั้นต่ำที่จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานในแต่ละสำนักต้องปฏิบัติในแต่ละปีนั้นคืออย่างไร? หน้าที่การกำหนดภาระงานขั้นต่ำที่ทุกคนต้องปฏิบัติเหมือนกันตามหลักการข้อที่ 1 นี้ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสำนัก ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป และหากจำเป็นในกรณีที่เกิดความขัดแย้งจนหาข้อยุติในเรื่องการกำหนดภาระงานไม่ได้ก็ให้คณะกรรมการประเมินผล (ซึ่งจะเลือกตั้งขึ้นมาตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น) หรือผู้บริหารสูงสุดเป็นคนชี้ขาด โดยภาระการทำงานทั้งหมดในส่วนนี้จะมีน้ำหนักภาระงาน (Weight) เท่ากับ 1.0 (หรือ 100%)

(ข) งานที่เพิ่มขึ้นจากภาระงานขั้นต่ำภายในสำนักขององค์กรเดียวกัน

งานในส่วนที่เพิ่มขึ้นจากภาระงานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้นเองหรือได้รับมอบหมายให้ทำจะอยู่ในส่วนที่ 2 นี้ โดยให้น้ำหนักเป็นสัดส่วนของงานในส่วนแรก (ภาระงานขั้นต่ำ) งานในส่วนนี้จะไม่มีการขบเซตตายตัว แต่จะนับเป็นสัดส่วนของงานในกลุ่มแรก (Multiples of Minimum Workload)

(ค) งานที่เพิ่มขึ้นจากภาระงานขั้นต่ำนอกองค์กร

งานอื่นที่ทำนอกองค์กรที่เป็นที่ยอมรับในองค์กรจะพิจารณาคะแนนด้วย โดยยึดโยงกับส่วนของภาระงานขั้นต่ำเช่นเดียวกัน งานในส่วนนี้อาจให้รวมถึงงานบริการทางสังคมอื่นๆ ที่ได้ใช้งานหลักหรืองานในหน้าที่ตามปกติ แต่ได้รับการอนุญาตหรือการยอมรับในองค์กรให้ทำได้

งานทั้ง 3 ลักษณะนี้จะมีตัวปรับคะแนนอีก 2 ตัว คือ

(1) ตัวปรับความสำเร็จของงาน (ตั้งแต่ 0 ถึง 1) กล่าวคือ งานที่ได้รับมอบหมายแล้วทำได้สำเร็จครบถ้วนจะได้ค่าตัวปรับตรงนี้เท่ากับ 1 แต่ถ้าสำเร็จเพียงครึ่งเดียวก็จะได้ค่าตัวปรับ

เท่ากับ 0.5 เป็นต้น (2) ตัวปรับคุณภาพของงานซึ่งผู้อำนวยการสำนัก (หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับมอบหมาย) จะเป็นคนกำหนด โดยจะมีการตกลงกันก่อนว่าอำนาจในการปรับคุณภาพจะมีแค่ไหน? เช่น อาจจะมีระหว่าง 0.8 ถึง 1.2 เท่านั้น มากหรือน้อยไปกว่านี้ไม่ได้ เป็นต้น

คะแนนที่ถูกรับแล้วทั้งหมดจะสะท้อนกฎตามธรรมชาติของความสามารถของคนตามหลักการข้อที่ 2 กล่าวคือ คนส่วนใหญ่จะมีผลงานอยู่ตรงกลาง คนที่ทำดีกว่าคนอื่นจะอยู่ในทางขวาของค่ามัธยฐาน คนที่ทำงานด้อยกว่าคนอื่นจะอยู่ไปทางซ้าย โดยที่ผลการทำงานของเจ้าหน้าที่ทั้งองค์กรในแต่ละปีจะสามารถเปรียบเทียบกันได้ โดยดูจากค่ามัธยฐานของผลงานหรือคะแนนส่วนรวมและค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานทางสถิติในแต่ละปี

โดยสรุปแล้ว การประเมินทางการทำงานของแต่ละคนจะเป็นไปโดยสุจริต ดังต่อไปนี้

$$P_{org}^i = \sum j axyP_{1j}^i + \sum k bxyP_{2k}^i + \sum l cxyP_{3l}^i$$

โดยที่ P_{org}^i = คะแนนผลการประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ i ในองค์กรในปีที่มีการประเมิน

- P_1 = งานในลักษณะที่ 1 (ภาระงานขั้นต่ำ)
- P_2 = งานในลักษณะที่ 2 (งานอื่นในสำนักงาน)
- P_3 = งานในลักษณะที่ 3 (งานอื่นนอกสำนักงาน)

j, k, l = จำนวนหรือชิ้น หรือประเภทของงานที่นำมาพิจารณาให้คะแนน

a = สัดส่วนของภาระงานขั้นต่ำทั้งหมด โดย $a_1 + \dots + a_n = 1.0$

b และ c = สัดส่วนของภาระงานอื่นๆ โดยอิงกับ P_j
 x = ตัวปรับความสำเร็จของงาน ที่มีค่าระหว่าง 0 ถึง 1

y = ตัวปรับคุณภาพโดยผู้อำนวยการสำนักหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจมีค่าระหว่าง 0.8 ถึง 1.2 (หรือแล้วแต่จะตกลงกัน)

แบบฟอร์มประเมินผลการปฏิบัติงาน

ช่วงเวลาประเมิน

ชื่อ

รหัส

สำนัก/แผนก

ตำแหน่ง

ผู้บริหาร ผู้รับผิดชอบ

กิจกรรม	เวลาที่ใช้ในการทำงาน = a	ระดับความสัมฤทธิ์ของงาน = x	ตัวปรับคุณภาพ = y	คะแนนทั้งหมด
1. งานทั่วไป (ภาระงานขั้นต่ำ)				
=P ₁				
รวม				
2. งานอื่นใน องค์กร				
=P ₂				
รวม				
3. งานอื่นนอก องค์กร				
=P ₃				
รวม				
รวมเฉลี่ย				
ปรับครั้งที่ 1				
ปรับครั้งที่ 2				
รวมทั้งหมด/เฉลี่ย				

รายการอ้างอิง

เมธี ครองแก้ว. (2544). ดัชนีความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ

เมธี ครองแก้ว. (2540). ความหมายของตัวชี้วัด. กรุงเทพฯ