

**กรอบแนวคิดปัจจัยที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรอง
การปฏิบัติราชการจากมุมมองพฤติกรรมองค์กรและนโยบายสาธารณะ
Factors Affecting Performance Agreement Performance Conceptual
Framework Derived from Organization Behavior and Public Policy
Perspectives**

ลักษณา ศิริวรรณ

รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์
อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
Email: laksana.sir@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความเชิงแนวคิดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารอบแนวคิดปัจจัยที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจากมุมมองพฤติกรรมองค์กรและนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การสื่อสาร การจูงใจ และการรับรู้ ซึ่งสมมติฐานคือ ความรู้และทักษะของบุคลากรและภาวะผู้นำแบบทำงานเป็นที่มาของผู้บริหารน่าจะมี ความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ การสื่อสารน่าจะมี ความสัมพันธ์เชิงบวกต่อแรงจูงใจในการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ การสื่อสารน่าจะมี ความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการรับรู้เกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ และการจูงใจและการรับรู้ น่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

คำสำคัญ: คำรับรองการปฏิบัติราชการ พฤติกรรมองค์กร และนโยบายสาธารณะ

Abstract

The objective of the conceptual article is developing factors affecting performance agreement performance conceptual framework derived from organization behavior and public policy perspectives. The factors affecting performance agreement implementation performance are: personal knowledge, team leadership, communication, motivation, and perception. The proposed hypotheses that personal knowledge and team leadership affecting performance agreement communication, performance agreement communication

affecting motivation, performance agreement communication affecting perception, motivation and perception affecting performance agreement performance.

Keywords: performance agreement, organization behavior, public policy

บทนำ

การปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการในประเทศไทยเริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 เห็นชอบในหลักการและรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการจะต้องทำการพัฒนาการปฏิบัติราชการและทำข้อตกลงผลงานกับผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลและจะได้รับสิ่งจูงใจตามระดับของผลงานตามที่ตกลงไว้ การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ได้มีมติเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์สำคัญ 7 ยุทธศาสตร์ ในยุทธศาสตร์ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ได้กำหนดให้ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้ล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และถือเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของการให้เงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการและสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยในหมวดที่ 8 กำหนดให้ส่วนราชการที่ให้บริการมีคุณภาพจะได้รับจัดสรรเงินพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบ และส่วนราชการที่สามารถเพิ่มผลงานโดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายหรือสามารถดำเนินการตามแผนลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ จะได้รับจัดสรรเงินรางวัลเพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อนำไปจัดสรรในส่วนราชการ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2547 เรื่อง มาตรการปรับค่าตอบแทนภาครัฐกร ส่วนราชการต่างๆ จึงมีการดำเนินการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาให้แรงจูงใจในการพัฒนาระบบราชการเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

คำรับรองการปฏิบัติราชการและการประเมินผลงานตามคำรับรองฯ มีความสำคัญต่อการบริหารราชการเนื่องจากการเป็นภาระงานของผู้ทำคำรับรองเกี่ยวกับการพัฒนาการปฏิบัติราชการและผลการดำเนินการของส่วนราชการที่ส่วนราชการประสงค์ให้บรรลุผล โดยมีตัวชี้วัดเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนชัดเจน ระหว่างผู้ทำคำรับรองและผู้รับคำรับรอง โดยจะเป็น

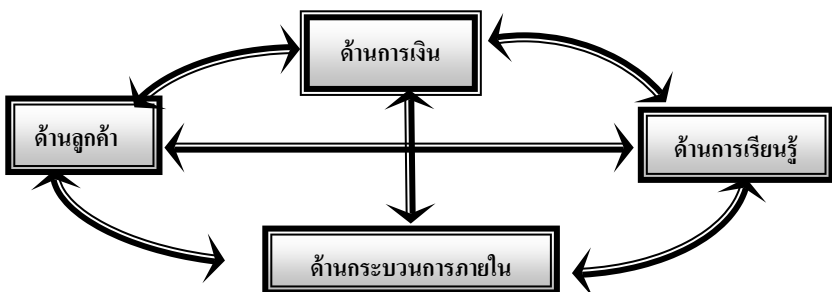
เกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการต่อ ทำให้ทราบประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ รวมทั้งนำผลการประเมินมาจัดสรรสิ่งจูงใจแก่ส่วนราชการได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม อันจะส่งผลให้ส่วนราชการมีการปฏิบัติราชการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และประโยชน์สุขของประชาชน

ผู้เขียนบทความจึงเห็นควรพัฒนากรอบแนวคิดในการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจากแนวคิดพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การและนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะสะท้อนให้ทราบว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ และเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ด้านพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การและนโยบายสาธารณะ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ

แนวคิดการบริหารสมดุล (Balance Scorecard)

แนวคิดการบริหารสมดุล (Balanced Scorecard หรือ BSC) โดย Kaplan, Robert S. และ Norton, David P. (1996) เป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงกลยุทธ์เข้ากับการปฏิบัติงาน และใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรว่าสอดคล้องกับวิสัยทัศน์หรือไม่ อย่างไร ระยะเวลาเริ่มแรกใช้ในการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจ และเริ่มมีการนำเอามาประยุกต์ใช้ในภาครัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น สหรัฐอเมริกามีการกำหนด Government Performance Review Act (GPRA) เพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยของรัฐต่างๆ ว่าเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ Balanced scorecard ประกอบด้วย มุมมอง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน (Financial Perspective) ด้านผู้รับบริการ (Customer Perspective) ด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แนวคิด Balanced Scorecard

คำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี

ส่วนราชการไทยได้เริ่มที่จะนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรมากขึ้น โดยการนำ Balanced Scorecard Balanced Scorecard ใช้ในหน่วยงานของรัฐได้มีการปรับมุมมองใหม่ เนื่องจากเป็นแนวคิดทางการจัดการที่มีความยืดหยุ่นมาก โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการพัฒนาระบบราชการสำหรับส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัด และให้ส่วนราชการต่างๆ ได้เสนอข้อสังเกตุใจที่ต้องการโดยจะมีการพิจารณาให้สังของงุ่ใจตามผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่มีสังงุ่ใจในการปฏิบัติงานให้ได้ผลลัพธ์ผลสัมฤทธิ์ตามแผนยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้โดยกรอบการประเมินผลดังกล่าวโดยไม่ได้มุ่งเน้นในเรื่องของการหารายได้หรือกำไรแต่ประการใด แต่มุ่งเน้นในเรื่องของความประหยัดและควมมีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งควมค้ค่าของการใช้ทรัพยากร ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ

มิติที่ 2 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น

มิติที่ 3 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับงาน เป็นต้น

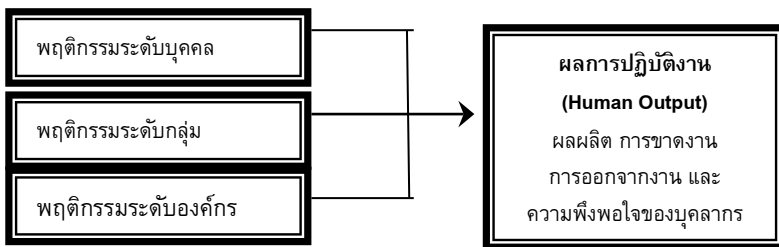
ทั้งนี้ ภายใต้แต่ละมิติของคำรับรองการปฏิบัติราชการจะประกอบไปด้วยประเด็นการประเมินผล ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในแต่ละประเด็น ให้นำนักการให้คะแนน เป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนตัวชี้วัดผลการดำเนินงานแต่ละตัว รวมถึงแนวทางในการดำเนินงาน

พฤติกรรมองค์การ

พฤติกรรมองค์การ (organization behavior) เป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในองค์การ แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ พฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคล พฤติกรรมในระดับกลุ่มและพฤติกรรมในระดับองค์การ พฤติกรรมทั้ง 3 ระดับมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน การวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การจะทำให้เราทราบว่าคนในองค์การมีพฤติกรรมเป็นอย่างไรบ้าง และพฤติกรรมของคนในองค์การดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานในองค์การอย่างไร (human output) ได้แก่ ผลการปฏิบัติงาน ผลผลิตภาพ การขาดงาน การลาออกจากงาน การเป็นพลเมืองขององค์การ และ

ความพึงพอใจในงาน เพื่อนำมาใช้ในการทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การวิเคราะห์พฤติกรรมมองการณ์ช่วยให้สามารถคาดคะเนพฤติกรรมของบุคคลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรได้อย่างถูกต้องแม่นยำมากขึ้น สามารถหาคำอธิบายด้วยเหตุผลได้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะเหตุใด มีที่มาที่ไปอย่างไร ตลอดจนสามารถที่จะบริหารจัดการกับพฤติกรรมเหล่านี้เพื่อให้เกิดผลดีต่อบุคคลและองค์กรได้อย่างไร

ทั้งนี้ ตัวแปรตามเบื้องต้นของแบบจำลองพฤติกรรมมองการณ์แต่ละระดับจะเหมือนกัน คือ ผลการปฏิบัติงาน (human output) ได้แก่ ผลผลิต การขาดงาน การออกจากงาน และความพึงพอใจของบุคลากร แต่ตัวแปรอิสระของพฤติกรรมมองการณ์ระดับบุคคล กลุ่ม และองค์กรมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ระดับบุคคล ได้แก่ บุคลิกภาพ ทัศนคติและค่านิยม ความรู้ความสามารถ การรับรู้ และการจูงใจ ระดับกลุ่ม ได้แก่ ภาวะผู้นำ ความขัดแย้ง และการสื่อสาร และพฤติกรรมระดับองค์กร ได้แก่ โครงสร้างองค์กร วัฒนธรรมองค์กร และนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์พฤติกรรมมองการณ์แบบบูรณาการ

นโยบายสาธารณะ

Thevdoulon and Cahn (1995) ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลตั้งใจจะทำ สิ่งที่รัฐบาลทำจริงทุกระดับของรัฐบาลไม่เพียงเป็นกฎหมาย การกระทำที่ตั้งใจให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านยังกล่าวถึงนโยบายสาธารณะเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากและมีผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาที่สำคัญของสังคม ซึ่งสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2541) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำโดยมุ่งถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญโดยเน้นข้อบัญญัติที่ขอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำหรือไม่กระทำโดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าต้องการทำสิ่งใดให้สำเร็จเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากและมีผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาที่สำคัญของสังคม

การบูรณาการแนวคิดพฤติกรรมองค์กรกับนโยบายสาธารณะเพื่อความสำเร็จของการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการในครั้งนี้ เป็นการศึกษาตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งให้ความสำคัญกับขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะทำให้ทราบว่าการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการในองค์กรต่างๆ จึงประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

ทั้งนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับการนำนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ ซึ่ง Mazmanian และ Sabatier (1981) ได้ให้คำจำกัดความการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยปกติแล้วเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร คำพิพากษาของศาลสูงหรือ ศาลฎีกา นอกจากนี้ Pressman และ Wildavsky (1973) ได้ให้คำจำกัดความการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมาย และการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น ระดับของของการบรรลุเป้าหมายนโยบายจึงเป็นระดับที่การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับ Van Horn และ Van Meter (1975 อ้างถึงใน Hill, 2005) ได้ให้คำจำกัดความกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการกระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มซึ่งมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ที่การตัดสินใจนโยบายได้กำหนดไว้ก่อน อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางท่าน เช่น Henry (2004) ได้ให้คำจำกัดความการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป โดยให้ความสำคัญกับองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำและการรับผลงานตามนโยบายสาธารณะโดยองค์การหรือการจัดระหว่างองค์การ

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นการนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายโดยองค์การต่าง ๆ

เนื่องจากแต่ละนโยบายมีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแตกต่างกัน การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีปัจจัยใดสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางการศึกษาแบบบนลงล่าง (top-down approach) และแนวทางการศึกษาแบบล่างขึ้นบน (bottom-up approach) แนวทางการศึกษาแบบบนลงล่าง (top-down approach) เป็นการตัดสินใจนโยบายโดยมุ่งคำถามเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและกลุ่มเป้าหมายเป็นไปในแนวทางเดียวกับการตัดสินใจนโยบายหรือไม่ ปัจจัยสำคัญอะไรที่ส่งผลต่อผลผลิตและผลกระทบนโยบาย และมีการแบ่งแยกระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแบบการจัดการของ Walter (1975) ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn (1975) เป็นต้น ในขณะที่แนวทางการศึกษาแบบล่างขึ้นบน (bottom-up approach) ให้ความสนใจกับการปฏิบัติงาน

ของผู้มีนโยบายไปปฏิบัติ การไม่ให้ความสนใจต่อเป้าหมายมากนัก และการอธิบายเครือข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Schofield, 2001)

ในการศึกษาครั้งนี้ แนวทางการศึกษาแบบบนลงล่างจะสอดคล้องกับลักษณะของการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นการตัดสินใจนโยบายโดยชนชั้นนำ หรือผู้บริหารองค์กร บุคลากรระดับปฏิบัติไม่ค่อยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่มีหน้าที่กระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตามความหมายของนักวิชาการในแนวทางการศึกษาแบบบนลงล่าง เช่น Van Meter และ Van Horn (1975, อ้างถึงใน Hill, 2005) ซึ่งได้กล่าวว่า “กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการกระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มซึ่งมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ที่การตัดสินใจนโยบายได้กำหนดไว้ก่อน”

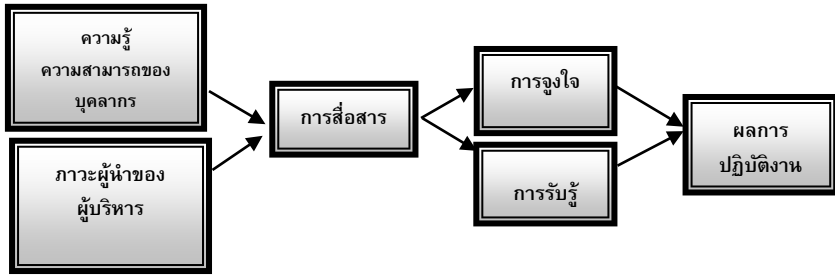
การสร้างกรอบแนวคิด

เพื่อให้การอธิบายผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการดียิ่งขึ้น การศึกษาครั้งนี้ จึงได้บูรณาการมุมมองพฤติกรรมองค์กรกับมุมมองนโยบายสาธารณะ โดยนำจุดแข็งของมุมมองนโยบายสาธารณะ (การนำนโยบายไปปฏิบัติ) ซึ่งให้ความสำคัญกับการอธิบายความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยต่าง ๆ ที่อธิบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาใช้ร่วมกับมุมมองพฤติกรรมองค์กร ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้งในระดับบุคคลและกลุ่มที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงาน (Human Output) โดยมีประเด็นสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ในระดับปัจเจกบุคคล มุมมองพฤติกรรมองค์กรให้ความสำคัญกับความรู้และความสามารถ การรับรู้ และการจงใจ เป็นปัจจัยระดับบุคคลที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันในแต่ละองค์กร (Robbin, 2001) มุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับความรู้และทักษะของผู้มีนโยบายไปปฏิบัติ การจงใจ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Van Meter and Van Horn, 1975, Mazmanian and Sabatier, 1982, ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548 และวเรช จันทรศร, 2550) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ซึ่งเน้นที่พฤติกรรมและวัฒนธรรมองค์กร

ประการที่ 2 ในระดับกลุ่ม มุมมองพฤติกรรมองค์กร ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำและการสื่อสารเป็นปัจจัยระดับกลุ่มที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กรแตกต่างออกไป และมุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับการสื่อสารในหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติและทักษะความเป็นผู้นำมีผลต่อประสิทธิผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าว เช่น Van Horn และ Van Meter (1975) Mazmanian และ Sabatier (1982) Edwards (1980 อ้างถึงใน Goggin, 1987) และวเรช จันทรศร (2550) เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้บูรณาการมุมมองพฤติกรรมองค์กรกับมุมมองนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีกรอบแนวคิดในการศึกษาตามภาพที่ 3



ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรตาม: ผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

การศึกษาผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการในครั้งนี้ ใช้ตัวแบบการประเมินประสิทธิผลนโยบายจากเป้าประสงค์และการตอบสนองความต้องการของลูกค้า (Client Concerns) ของ Vedung (1997) เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานเชิงทฤษฎี ร่วมกับวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น วรเดช จันทรศร (2551) ได้กล่าวถึงการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 แนวทาง ได้แก่ 1) ระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย 2) การบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นปราศจากปัญหา 3) การที่นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

ดังนั้น ผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประกอบด้วย คะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี และความพึงพอใจของบุคลากรในองค์กร

ตัวแปรอิสระ: ปัจจัยที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

จากการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์กรและนโยบายสาธารณะปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้แก่ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การสื่อสาร การจูงใจ และการรับรู้

ความรู้ความสามารถของบุคลากร

มุมมองพฤติกรรมองค์การ ให้ความสำคัญกับความรู้และความสามารถเป็นปัจจัยระดับบุคคลที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันในแต่ละองค์การ (Robbin, 2001) และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับบุคลากรเป็นองค์ประกอบหนึ่งของปัจจัยสมรรถนะขององค์การ ซึ่งมีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Walter, 1975; Van Meter and Van Horn, 1975)

ประกอบกับแหล่งของข้อมูลเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ บุคลากรในหน่วยงานต่างๆขององค์การ และบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น สำนักนโยบายและแผน กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร เป็นต้น หากบุคลากรโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการดังกล่าวมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการไม่เพียงพอ จะส่งผลกระทบต่อความชัดเจนและความถูกต้องในการสื่อสารข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประสิทธิผลของการสื่อสารขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของบุคลากร

ดังนั้น สมมติฐาน 1: ความรู้ความสามารถของบุคลากรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ

ภาวะผู้นำของผู้บริหาร

ผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของงานและองค์การ ปัจจุบันความเชื่อเกี่ยวกับผู้นำได้เปลี่ยนแปลงไปว่า ผู้นำมิได้เป็นมาโดยกำเนิด การเป็นผู้นำสามารถสร้างขึ้นได้ จากการที่ผู้นำใช้ความพยายามและการทำงานหนัก (Leaders are not born, leaders are made and they are made by effort and hard work) โดยภาวะผู้นำเป็นกระบวนการอิทธิพลทางสังคมที่บุคคลหนึ่งตั้งใจใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้ปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนด ภาวะผู้นำจึงเป็นกระบวนการอิทธิพลที่ช่วยให้กลุ่มสามารถบรรลุเป้าหมาย เช่น ทฤษฎีตาข่ายภาวะผู้นำ ได้แบ่งผู้นำ (leadership grid) ของ Blake และ Mouton (1987) เป็น 5 ประเภท จำแนกตามพฤติกรรมกรรมการมุ่งคน และมุ่งผลผลิต ซึ่งผู้นำแบบทำงานเป็นทีม หรือแบบ 9,9 (Team management) เป็นผู้นำประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญทั้งด้านงานและด้านคน สนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ให้ความใส่ใจดูแลทุกข์สุข เปิดเผยและใจกว้างและจัดลำดับความสำคัญของงานอย่างชัดเจน

เนื่องจากการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและการดำเนินการตามตัวชี้วัดต่างๆ เป็นเรื่องใหม่ จำเป็นต้องมีการสื่อสารให้เกิดความรู้ความเข้าใจแนวคิด ขั้นตอนการดำเนินการตามตัวชี้วัดต่างๆโดยละเอียด หากองค์กรใดผู้บริหารให้ความสำคัญกับงานและคนก็จะสนับสนุนให้เกิด

การสื่อสารประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและพอเพียง รวมทั้งแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใน
ขณะทำงานและหน่วยงานต่างๆในองค์กรได้

ดังนั้น สมมติฐาน 1: ภาวะผู้นำแบบทำงานเป็นทีมของผู้บริหารน่าจะมีความสัมพันธ์
เชิงบวกต่อการสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ

การสื่อสาร

Van Meter และ Van Horn (1975) ได้กล่าวว่า การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้
กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายรวมถึงแนวทางใน
การปฏิบัติตามนโยบาย ในการติดต่อสื่อสารจะต้องคำนึงถึงความชัดเจนความถูกต้อง และความรวดเร็ว
เนื่องจากประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองมีฐานะและ
บทบาทอย่างไรในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับ Hogwood and Gunn (1984) ได้เสนอ
เกี่ยวกับรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์ ต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านการสื่อข้อความที่สมบูรณ์
และตัวแบบผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Edward (1980, อ้างถึงใน
Goggin, 1987) ได้กล่าวว่า การสื่อสารว่ามีผลทั้งทางตรงต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับ
แนวคิดพฤติกรรมมนุษย์ในระดับกลุ่ม ซึ่งให้ความสำคัญกับการสื่อสารเป็นปัจจัยที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงาน
ขององค์ประกอบกับปัจจัยการติดต่อสื่อสารเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในองค์กร
บริการสาธารณะที่ประสบความสำเร็จ (Osborne, 2005)

ในองค์กร การสื่อความหมายมีความสำคัญที่ช่วยทำให้กลไกต่าง ๆ ขององค์กรสามารถ
ทำหน้าที่ของตนเองและประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการทำงานให้เกิดความสมบูรณ์ ผู้บริหาร
ต้องเป็นนักสื่อสารที่ดี และทำให้ผู้ร่วมงานของตนมีความสามารถในการสื่อความหมายอย่างมี
ประสิทธิผลอีกด้วย เพื่อนำความสำเร็จมาสู่องค์กร

การสื่อสารหรือการสื่อความหมายเป็นกระบวนการของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
ระหว่างผู้ส่งและผู้รับข่าวสารโดยการใช้สัญลักษณ์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยรูปแบบของกระบวนการ
สื่อสารที่มีประสิทธิภาพ มี 7 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1) ผู้ส่งหรือแหล่งข่าวสาร 2) ข่าวสาร
3) การเข้ารหัส 4) ช่องการสื่อสาร 5) การถอดรหัส 6) ผู้รับข่าวสาร และ 7) การตอบกลับ โดยการสื่อสารที่
มิใช่คำพูดและข้อเขียนเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่สะท้อนถึงความคิดและความรู้สึก ทั้งของผู้ส่งและ
ผู้รับ ซึ่งอยู่ในรูปของเสียง การแสดงออกทางกาย และอื่นๆ ที่นอกเหนือจากคำพูดและข้อเขียน

ทิศทางของการสื่อสาร ได้แก่ 1) การสื่อสาร ในแนวตั้ง คือ จากระดับบนลงสู่ระดับล่างและ
จากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน 2) การสื่อสารในแนวนอน ซึ่งช่องทางการสื่อสารในองค์กร ได้แก่ การ
สนทนาโดยตรงสองต่อสอง การใช้โทรศัพท์ ไปรษณีย์ อีเลกทรอนิกส์ บันทึกช่วยจำหรือจดหมาย
แผ่นปลิว และแผ่นพับ โดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์มีบทบาทมากในปัจจุบันเพราะรวดเร็วไม่ติดขัดด้วย
ระบบการลำดับตามสายบังคับบัญชา มีความเสมอภาคในการเข้าถึงของทุกคนและได้ทุกเวลา

นอกจากนี้ ยังมีความน่าสนใจในการสื่อสาร และการปรับปรุงการสื่อความหมายในองค์กรทำได้หลายวิธี เช่น 1) การเลือกใช้ช่องทางที่เหมาะสม 2) การใช้ระบบข้อมูลย้อนกลับ 360 องศา 3) การสำรวจความคิดเห็น 4) การมีระบบเสนอข้อคิดเห็นและกระทู้ถาม 5) การใช้โทรศัพท์สายด่วน และ 6) การจัดฝึกอบรมทักษะการพูดสื่อสาร เป็นต้น

การสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประกอบด้วย การสื่อสารที่เป็นทางการในองค์กร ได้แก่ การประสัมพันธ์และการประชุมต่างๆ และการสื่อสารไม่เป็นทางการในองค์กร ได้แก่ การพบปะพูดคุย และสอบถามข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการระหว่างบุคลากร ผู้ประสานงานหลักของหน่วยงาน คณะทำงานต่างๆในองค์กร และบริษัทที่ปรึกษาที่มีความสำคัญที่ช่วยทำให้กลไกต่าง ๆ สามารถทำหน้าที่ของตนเองและประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการทำงานให้เกิดความสมบูรณ์

การที่บุคลากรมีโอกาสเข้าถึงสื่อต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งถึง ถูกต้อง เป็นเหตุผลให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในที่มา และสาระสำคัญของคำรับรองการปฏิบัติราชการ แต่หากองค์กรจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการโดยขาดการสื่อสารให้บุคลากรในองค์กรเกิดความเข้าใจที่แท้จริง จะทำให้เกิดความเข้าใจผิดวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรระดับปฏิบัติงานที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการมาตั้งแต่ต้น จะไม่มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการและอาจเกิดพฤติกรรมต่อต้านหรือความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและบุคลากรได้

ดังนั้น สมมติฐาน 3 : การสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อแรงจูงใจในการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

นอกจากนี้ แนวคิดของ Van Horn และ Van Meter (1975) ที่ได้เสนอว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงตลอดถึงแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย โดยในการติดต่อสื่อสารจะต้องคำนึงถึงความชัดเจนความถูกต้อง และความรวดเร็ว เพราะประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองมีฐานะและบทบาทอย่างไรในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการมีทั้งจากสื่อที่เป็นทางการและสื่อไม่เป็นทางการ สื่อที่เป็นทางการ คือ หนังสือเวียน และการประชุมภายในและภายนอกหน่วยงานเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งบุคลากรส่วนใหญ่ได้รับข้อมูลจากสื่อที่เป็นทางการอย่างเท่าเทียมกัน แต่มีผลการรับรู้ของข้าราชการไม่เท่ากัน เนื่องจากมีความสนใจแตกต่างกัน เช่น บางคนไม่ได้อ่านหนังสือแจ้งเวียน เป็นต้น การประชุมทั้งในและนอกสำนักจึงเป็นสื่อที่สำคัญ แต่ในบางองค์กรยังขาดความต่อเนื่อง ทั้งถึง เพียงพอ เช่น บุคลากรที่เข้าร่วมประชุมในแต่ละครั้งไม่ใช้คนเดียวกัน และการประชุมคณะกรรมการต่างๆ ขาดการแจ้งรายงานความคืบหน้าแต่ละคณะ ประชุม

เสร็จแล้วไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ บุคลากรที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการแต่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ทราบข้อมูล ไม่ทราบว่าตนเองต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปจึงจะสนับสนุนความสำเร็จของตัวชีวิตต่างในคำรับรองการปฏิบัติราชการ เป็นต้น สำหรับสื่อที่ไม่เป็นทางการ คือ การพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานภายในและนอกหน่วยงาน สำหรับสื่อที่ไม่เป็นทางการ เป็นสื่อที่ทำให้บุคลากรรับรู้ข้อมูลที่ลึกซึ้งกว่าสื่อที่เป็นทางการจากหนังสือเวียนหรือการประชุม เช่น การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวชีวิตต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับคุณภาพของข้อมูล ถ้าข้อมูลที่ได้รับยังขาดความชัดเจนโดยเฉพาะ ในเรื่องของเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งสาระสำคัญของตัวชีวิตต่าง ๆ ก็จะเป็นปัญหาสำคัญสำหรับบุคลากรในการรับรู้ ทำความเข้าใจ เช่น บุคลากรไม่ทราบว่าตัวชีวิตนี้คืออะไร ทำอย่างไร เป็นต้น

ดังนั้น สมมติฐาน 4 : การสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการนำจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการรับรู้เกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ

แรงจูงใจ

วเรตซ์ จันทรศร (2537) ได้กล่าวถึงตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ซึ่งตัวแบบดังกล่าวเน้นที่พฤติกรรมและวัฒนธรรมองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจูงใจเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Van Meter and Van Horn, 1975, Mazmanian and Sabatier, 1982, วเรตซ์ จันทรศร ,2537) และจากมุมมองพฤติกรรมองค์การ การจูงใจเป็นปัจจัยระดับบุคคลที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การ โดยเป็นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นแก่บุคคลให้ใช้ความพยายามผลักดันให้เกิดการกระทำอย่างต่อเนื่อง มีทิศทางที่ชัดเจนในการมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งการจูงใจในองค์การไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปค่าตอบแทนหรือตัวเงินอย่างเดียว เช่น ทฤษฎีลำดับความต้องการของมาสโลว์ (Need Theory) มีความเชื่อว่า มนุษย์มีความต้องการ 5 ระดับ ที่เป็นแรงจูงใจกระตุ้นพฤติกรรม เริ่มขั้นต่ำสุด คือ ความต้องการทางร่างกาย ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการทางสังคม ความต้องการการยอมรับ และความต้องการได้ทำในสิ่งที่ใฝ่ปรารถนา โดยทฤษฎีลำดับความต้องการดังกล่าว เชื่อว่ามนุษย์จะต้องได้รับการตอบสนองขั้นพื้นฐาน คือ ความต้องการทางร่างกายก่อน จึงจะเกิดแรงจูงใจในระดับสูงขึ้นไป คือ ด้านความมั่นคงปลอดภัย และความต้องการทางสังคมตามลำดับ เมื่อไรก็ตามที่ความต้องการเหล่านี้ยังไม่ได้รับการตอบสนอง ก็จะเป็นพลังที่ส่งผลกระทบบต่อความคิดและพฤติกรรมของบุคคลนั้น แต่ถ้าความต้องการระดับใดได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับนั้นจะไม่เป็นแรงจูงใจอีก โดยผู้นั้นจะแสวงหาความต้องการระดับที่สูงขึ้นไป ทฤษฎีการกำหนดเป้าหมาย (Goal-setting Theory) กล่าวว่า ผลงานของคนจะสูงขึ้นถ้ากำหนดเป้าหมายของงานให้มีลักษณะเฉพาะชัดเจน มีความยากที่พอจะทำได้ พร้อมทั้งมีระบบข้อมูลป้อนกลับระหว่างทำงาน และและทฤษฎีเสริมแรง (Reinforcement Theory) กล่าวว่า บุคลากรจะมีแรงจูงใจและแสดงพฤติกรรมมากยิ่งขึ้น

หากสิ่งที่เสริมแรงตรงกับความต้องการของบุคลากร เป็นต้น เนื่องจากการจูงใจเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นแก่บุคคลให้ใช้ความพยายามผลักดันให้เกิดการกระทำอย่างต่อเนื่องมีทิศทางที่ชัดเจนในการมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการ และถ้าบุคลากรได้รับสิ่งจูงใจจริงตามผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการก็จะทำให้บุคลากรขององค์กรมีกำลังใจ มั่นใจ ปฏิบัติราชการอย่างมีเป้าหมาย และมีผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นด้วย

ดังนั้น สมมติฐาน 5 : การจูงใจน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

การรับรู้

การรับรู้ เป็นกระบวนการที่บุคคลใช้จัดและอธิบายความรู้สึก ตลอดจนความหมายของสิ่งแวดล้อม การรับรู้ของบุคลากรต่อคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี ได้แก่ ข้อมูลทั้งหมดตั้งแต่ที่มา วัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัดต่างๆ บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ประโยชน์ที่ได้รับการรายงาน การประเมินผล การจัดสรรค่าตอบแทนพิเศษ หากบุคลากรรับรู้ข้อมูลดังกล่าวอย่างเพียงพอ ก็จะผลักดันให้เกิดการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

อย่างไรก็ตาม หากบุคลากรส่วนใหญ่รับรู้ในเรื่องนี้ไม่มากนัก โดยรับรู้เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเอง หน่วยงานหรือคณะทำงานที่ตนรับผิดชอบ เช่น บางคนไม่ทราบงานที่ตนทำอยู่นั้นเป็นงานตามตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ไม่ทราบขั้นตอนตัวชี้วัดต่างๆ ไม่ทราบว่าหน่วยงานของตนเป็นเจ้าของตัวชี้วัดใดบ้าง ไม่ทราบผลคะแนนประเมินที่องค์กรได้รับ รวมทั้งไม่ทราบเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของคำรับรองการปฏิบัติราชการ ไม่ว่าจะมีความรู้ความสามารถของบุคลากร ภาวะผู้นำของผู้บริหารหรือการสื่อสาร ตามแนวคิดปัจจัยที่ผลต่อการรับรู้ ซึ่งประกอบด้วยสถานการณ์ที่เรารับรู้ สิ่งที่เรารับรู้ และตัวผู้รับรู้ (Robbins อ้างถึงในวินัย มีชาติ, 2549) ก็ตามล้วนส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานทั้งสิ้น

ดังนั้น สมมติฐาน 6 : การรับรู้น่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทความเชิงแนวคิด (conceptual paper) นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารอบแนวคิดปัจจัยที่มีผลต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจากมุมมองพฤติกรรมองค์กรและนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้แก่ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การสื่อสาร การจูงใจ และการรับรู้ กล่าวคือ ความรู้และทักษะของบุคลากรและภาวะผู้นำแบบทำงานเป็นที่ของผู้บริหารน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ การสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อแรงจูงใจในการดำเนินการตาม

คำรับรองการปฏิบัติราชการ การสื่อสารเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการรับรู้เกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการและการจงใจและการรับรู้ว่าจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีในอนาคต ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1) ด้านความรู้ความสามารถของบุคลากร ควรพัฒนาความรู้ความสามารถและสมรรถนะต่างๆเกี่ยวกับการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการแก่บุคลากรทุกระดับ 2) ด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ความสำเร็จของการปฏิบัติราชการขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนและผลักดันของผู้บริหารเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแต่ละปี ผู้บริหารขององค์กรควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุนแผนงานที่เกี่ยวข้องด้วยทรัพยากรต่างๆ เช่น งบประมาณ บุคลากร ฯลฯ เพื่อให้ตัวชี้วัดดังกล่าวบรรลุตามเป้าหมาย 3) ด้านการสื่อสาร ควรสื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับคำรับรองการปฏิบัติราชการผ่านสื่อต่างๆอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรทุกระดับรับรู้ข้อมูลตรงกัน สามารถปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ และเกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุด 4) ด้านการรับรู้ ควรประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บุคลากรรู้สึกว่าการให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการอย่างจริงจัง หน่วยงานรับผิดชอบตัวชี้วัดต่างๆ จะเกิดแรงกระตุ้นในการผลักดันตัวชี้วัดให้เป็นผลสำเร็จ ประกอบกับเป็นโอกาสที่ผู้บริหารและบุคลากรจะได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อผลักดันตัวชี้วัดให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งจะเป็นประโยชน์กว่าการนำเสนอข้อมูลให้แก่ผู้บริหารแต่เพียงอย่างเดียว รวมทั้งเป็นแนวทางในการทำให้ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานสามารถผสมผสานเข้ากับระบบการบริหารและทบทวนตัวชี้วัดในปีต่อๆ ไป 5) ด้านการจงใจ ควรปรับปรุงรูปแบบประเมินผลและการให้รางวัลโดยเปิดโอกาสให้บุคลากรระดับปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัดและสิ่งจูงใจตามความต้องการของบุคลากรเอง

ข้อเสนอแนะสำหรับศึกษาในอนาคต การศึกษาในครั้งนี้ เป็นบทความเชิงแนวคิด ซึ่งมาจากการศึกษาทางเอกสารและการสังเกตการณ์ โดยอาศัยแนวคิดพฤติกรรมองค์กรและนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ในโอกาสต่อไปควรศึกษาเชิงประจักษ์โดยการวิจัยเชิงสำรวจด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบอาศัยความน่าจะเป็น เพื่อเพิ่มความเชื่อถือได้ในการวิเคราะห์ และยืนยันความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ตามกรอบแนวคิดที่ได้นำเสนอไว้

เอกสารอ้างอิง

วเรตช จันทรศร. 2537. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.

วเรตช จันทรศร. 2551. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร : 프리ทวานกราฟฟิค.

วันชัย มีชาติ. 2549. **พฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ**. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมบัติ ชำระธัญวงศ์. 2541. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2548. **นโยบายสาธารณะ**. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 6.

Blake, Robert R., & Mouton, Jane Srygley. 1987. **GridWorks: An Approach that Increases Employee Participation and Promotes Esprit de Corps**. Austin, Texas: Scientific Methods, Inc.

Goggin, Malcom L., O'Toole, Laurence. 1987. "Public Policy Implementation : Evolution of The Field and Agenda for Future Research". **Policy Studies Review**, 7(1). 200 - 216.

Henry, Nicholas. 2004. **Public Administration and Public Affair**. Pearson Prentice- Hall.

Hill, Michael. 2005. **The Public Policy Process**. Pearson Longman.

Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. 1984. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford University. USA.

Kaplan, Robert S. and Norton, David P. 1996. **The Balanced Scorecard: Translating Strategy to Action**. Harvard Business School Press.

Mazmanian, D.A. and Sabatier, Paul. A. 1981. **The implementation of public policy: A framework of analysis**. 2nd ed. Lexington, MA: D.C. Heath.

Mazmanian, D.A. and Sabatier, Paul. A. 1982. "The Implementation of Public Policy: a Framework of Analysis". **Policy Studies Journal**, 8(4), 538-567.

Osborne, Stephen and Brown, Kerry. 2005. **Managing Change and Innovation in Public Service Organization**. United State of America. TI International Ltd.

Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron B. 1973. **Implementation**. 3rd ed. Berkeley, CA : University of California Press.

Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron B. 1979. **Implementation**. 2nd ed. Berkley. CA. University of California Press.

Robbins, S.P. 2001. **Organizational Behavior**. 9th ed. Upper Saddle River, New Jersey. Prentice-Hall. 60-89.

- Schofield, Jill. 2001. "Time for a Revial? Public Policy Implementation : a Review of the Literature and an Agenda for Future Research". **International Journal of Management Reviews**, 3(3).
- Thevdoulon, Stella Z. and Cahn, Mathew A. 1995. **Public Policy**. NJ: Prentice Hall, Inc. Ch.1-2.
- Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. 1975. "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework". **Administration and Society**, 6(4), 447-448.
- Vedung, Evert. 1997. **Public Policy and Program Evaluation**. New Brunswick : N.J.Publishers.
- Walter Williams. 1975. Implementation Analysis and Assessment. **Policy Analysis**, 1(3).