



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคลนั้น ครอบคลุมกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเกี่ยวกับกำลังคน และการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การธำรงรักษา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อน การโอน การย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติงาน และเป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อใช้คนให้เหมาะสมกับงาน ให้คนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินการให้ทรัพยากรกำลังคนปฏิบัติงานได้ ตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงเป็นขั้นตอนหนึ่งของงานด้านการบริหารงานบุคคลที่เป็นส่วนสำคัญยิ่ง ที่ช่วยชี้วัดให้เห็นว่าบุคลากรในองค์การใดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ได้ผลงานตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นส่วนที่ช่วยให้การบริหารงานบุคคลบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นปัจจัยเกื้อหนุนในระบบคุณธรรม ผดุงความยุติธรรม ตลอดจนมีส่วนต่อการทำนุบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่ผู้ปฏิบัติงานให้มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น โดยปกติแล้วมักจะมีส่วนผูกพันกับการปูนบำเหน็จการเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ การมอบหมายงานให้ปฏิบัติ การพัฒนาและการบำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงานโดยตรง

การปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครุภัณฑ์ สำนักงาน ก.ค. ได้อนุโลมให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดว่า “ การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครู ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่ง และผลของงานที่ได้ปฏิบัติตามการรักษาวินัย ตลอดจนความสามารถ และความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค. ” และตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ 1502/ว 5 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2524 ให้ใช้ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2518 ซึ่งในปัจจุบันนี้มีการยกเลิกโดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แต่กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) ยังมีผลใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งลักษณะงานที่ปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการครูแตกต่างกัน ประกอบกับสำนักงาน ก.ค. ยังมิได้กำหนด กฎ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครู และตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดว่า “ ให้ ก.ค. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้เป็น

บรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูทุกตำแหน่ง” ซึ่ง ก.ค. ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูไว้ 8 สายงาน คือ

1. สายงานการสอน
2. สายงานบริหารในสถานศึกษา
3. สายงานบริหารในสถานศึกษา (ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น)
4. สายงานสารวัตรนักเรียนและนักศึกษา
5. สายงานนิเทศการศึกษา
6. สายงานบริหารการศึกษา
7. สายงานบริหารการประถมศึกษา
8. สายงานบริหารการมัธยมศึกษา

และตามมาตรา 30 (ค) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งชื่อตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นชื่อทางการบริหารและอยู่ในสายงานบริหารการประถมศึกษา ได้แก่ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 4 เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 6 เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 6 เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 7 และเจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา 8

วิธีปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงานมีความแตกต่างกัน องค์ประกอบในการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันและเป็นนามธรรมเป็นส่วนใหญ่ ขาดเครื่องมือที่สมบูรณ์ สำหรับใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครู ที่สามารถชี้วัดถึงความแตกต่างของผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูแต่ละสายงานได้อย่างเด่นชัด

จากปัญหาของการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูดังกล่าว ประกอบกับสำนักงาน ก.ค. จะนำเสนอร่าง กฎ ก.ค. ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครู ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ซึ่งในร่าง กฎ ก.ค. ฉบับดังกล่าวกำหนด ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามวิธีการที่ ก.ค. กำหนด สำนักงาน ก.ค. เห็นความจำเป็นและควรดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงสนับสนุนส่งเสริมให้มีการดำเนินการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน จากองค์ประกอบที่เหมาะสมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูทุกสายงาน เพื่อจัดทำและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่อไป ซึ่งขณะนี้ได้มีงานการวิจัย เรื่องการวิเคราะห์องค์ประกอบที่เหมาะสมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สายงานการสอนและสายงานบริหารในสถานศึกษา เท่านั้น

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ปรากฏว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานมีดังนี้ สุเมธ วงศ์บุญยง (2524) พบว่า

1) สำนักงาน ก.พ. ในฐานะหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง มีได้กำหนดมาตรฐานการทำงานของแต่ละงานไว้ ทำให้ขาดมาตรฐานที่จะใช้เปรียบเทียบในการประเมินผลข้าราชการ 2) หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ประโยชน์ในการประเมินการปฏิบัติงานข้าราชการเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเพียงอย่างเดียว 3) ปัญหาด้านผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ประเมิน ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ศรัทธาในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานดีพอ ใช้ทัศนคติส่วนตัวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณามากกว่าหลักเกณฑ์

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์และคณะ (2537) ได้วิจัยองค์ประกอบที่เหมาะสมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูสายงานการสอน พบว่า องค์ประกอบที่เหมาะสมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูสายงานการสอน เรียงลำดับตามความแปรปรวนร่วมจากมากไปหาน้อย มี 9 องค์ประกอบ คือ

1. คุณลักษณะความเป็นครู
2. คุณภาพการสอน
3. การบริการวิชาการและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม
4. ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน
5. การปรับตัวและมนุษยสัมพันธ์
6. ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
7. ปริมาณและคุณภาพงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย
8. ความรู้ความสามารถในการสอน
9. การรักษาวินัย

สุจิตรา พัฒนานุรักษ์ (2537) ก็ได้วิจัยองค์ประกอบที่เหมาะสมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูสายงานบริหารในสถานศึกษา ได้พบว่า องค์ประกอบที่เหมาะสมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูสายงานผู้บริหารสถานศึกษา เรียงลำดับตามความแปรปรวนจากมากไปหาน้อยมีอยู่ 7 องค์ประกอบ คือ

1. ด้านคุณลักษณะเฉพาะตัว
2. ด้านการบริหารงานบุคคล
3. ควบคุม ติดตาม และประเมินผล
4. ด้านการจัดรูปองค์กรและหน่วยงานภายใน
5. ด้านการบังคับบัญชา
6. ด้านการประสานงาน
7. ด้านการกำหนดนโยบาย

และจากการศึกษาตำรา เอกสาร และงานวิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครู ผู้วิจัยพบว่ายังไม่มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือการวิจัยใด ๆ ในเรื่ององค์ประกอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผลการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้น่าจะเป็นประโยชน์ในเชิงวิชาการคือ ทำให้ได้ข้อความรู้ถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ที่จำเป็นในการใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ข้อความรู้นี้จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเครื่องมือการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารประเภทอื่น ๆ ให้มีมาตรฐานสูงต่อไปและสำนักงาน ก.ค. อาจใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาสร้างหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และอาจใช้ประโยชน์ในการพิจารณาการเลื่อนตำแหน่ง ในการพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนาและบำรุงขวัญของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ตลอดจนกำหนดเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาองค์ประกอบ(Factors) ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาองค์ประกอบ โดยการศึกษาวិเคราะห์จาก

- 1) หลักการ แนวปฏิบัติ และระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ที่ทำหน้าที่หัวหน้างาน ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันในหน่วยงานต่าง ๆ และ
- 2) วิเคราะห์องค์ประกอบ จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทั้งหมดทุกคน และจากกลุ่มตัวแทนหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งในปี 2539

คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

องค์ประกอบ หมายถึง กลุ่มของตัวแปร หรือสิ่งที่เป็นตัวบ่งชี้ หรือตัวชี้วัดที่สำคัญๆที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ต้องทำการประเมิน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในตำแหน่งงานต่างๆ ซึ่งโดยปกติแล้ว การประเมินจะใช้วิธีการเปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐานงานที่ได้กำหนดไว้ และหรือเปรียบเทียบผลงานกับวัตถุประสงค์ของงาน องค์ประกอบที่ใช้ในการประเมินผลการ

ปฏิบัติงานนั้น ส่วนใหญ่แล้วมักจะประกอบด้วย การประเมินจากปริมาณงาน จากคุณภาพของผลงาน กับประเมินจากคุณลักษณะเฉพาะตัว หรือจากพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับการทำงานของผู้ปฏิบัติงานนั้น

การศึกษาองค์ประกอบประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การศึกษาวิเคราะห์หา องค์ประกอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ข้าราชการครูที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับบัญชา ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปในส่วนราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/ กิ่งอำเภอ และ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัย โดยกำหนดแบ่งการดำเนินการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย การศึกษาวิเคราะห์เชิงเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม

ส่วนแรก วิเคราะห์เชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยพิจารณา ความรู้พื้นฐานที่มาก แนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยเฉพาะผู้ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้า ตั้งแต่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับการประเมินบุคคล หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่ง หัวหน้างาน องค์ประกอบและเครื่องชี้วัดการปฏิบัติงานของหัวหน้างาน และอีกส่วนหนึ่งศึกษาวิเคราะห์จาก เอกสารการประเมินผลการปฏิบัติงานหัวหน้างานและผู้บริหาร ที่รวบรวมได้จากบริษัทต่าง ๆ 9 บริษัท ที่ ใช้อยู่ในปัจจุบัน แล้วสรุปผลการวิเคราะห์องค์ประกอบที่ใช้ เปรียบเทียบกันระหว่างของภาครัฐและ ภาคเอกชน

ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factors Analysis) โดยนำองค์ประกอบ ที่เลือกมาจากการวิเคราะห์เอกสาร ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบขั้นต้น 20 องค์ประกอบ นำมากำหนด ขอบเขตและความหมายของแต่ละองค์ประกอบ แล้วนำไปขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 17 ท่าน ซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลและผู้บริหารที่เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเคยเป็นผู้บังคับบัญชา และเคยประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ช่วย ตรวจสอบความครอบคลุม ความถูกต้องของขอบเขตและความหมาย และจัดอันดับความสำคัญ 1 - 10 อันดับขององค์ประกอบที่เสนอให้พิจารณา จากนั้นนำผลที่ได้ ไปสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มตัวแทน หัวหน้าการประถมศึกษาอีก 30 คน ทำให้ได้องค์ประกอบที่สำคัญ เพื่อสร้างเป็นแบบสอบถามเพื่อ การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factors Analysis) ซึ่งเป็นเครื่องมือตัวจริงสำหรับการศึกษาภาคสนาม

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในส่วนนี้ ได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและกลุ่มหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ โดยใช้วิธีส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ พร้อมกระดาษคำตอบและเจ้าหน้าที่ของส่งกลับถึงผู้วิจัยและติดแสตมป์ เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามใช้ในการส่งแบบสอบถามกลับมายังผู้วิจัย แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาค่าองค์ประกอบ สรุปผลเป็นองค์ประกอบตามความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเมินผลและการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

จากนั้นนำผลการศึกษาทั้งสองส่วนมาสรุปผลอภิปรายผลการวิจัย จัดทำข้อเสนอแนะและจัดทำรายงานการวิจัยต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ข้อความรู้พื้นฐาน (Basic Knowledge) ในเรื่องขององค์ประกอบที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอที่ได้จากการวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาสร้างแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอที่เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต
2. องค์ประกอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จากการวิจัยอาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารประเภทอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต
3. องค์ประกอบที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ สำนักงาน ก.ค. อาจใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาสร้างหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และอาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ การมอบหมายงานให้ปฏิบัติ การพัฒนาและการบำรุงขวัญของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ให้เป็นมาตรฐานต่อไป

ลักษณะรายงานการวิจัย

การจัดทำรายงานผลการวิจัยนี้ แบ่งออกเป็น 5 บท ประกอบด้วย

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับประเมินบุคคล หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน องค์ประกอบหรือเครื่องชี้วัดการปฏิบัติงานหัวหน้างาน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ แบบประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ วิธีการประเมินหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย แสดงขั้นตอนและรายละเอียดในการดำเนินการวิจัยในแต่ละขั้นตอน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย การดำเนินการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วย ผลการวิเคราะห์ในสภาพปัจจุบันและองค์ประกอบกับระดับความสำคัญขององค์ประกอบที่ควรใช้ประเมินในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ตามทัศนะของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ แสดงลำดับความสำคัญขององค์ประกอบและลำดับความสำคัญขององค์ประกอบในการประเมินหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในแต่ละองค์ประกอบ

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ