

1. ภูมิหลัง

การบริหารงานบุคคล คือ หัวใจของการบริหาร เพราะงานทุกชนิดของหน่วยงานทุกประเภท ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานขนาดเล็กหรือหน่วยงานขนาดใหญ่ จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความสำเร็จสมตามเป้าหมายหรือไม่ เพียงใด ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบุคคลที่เกี่ยวข้องของทุกคนและทุกฝ่าย¹ การจะได้รับความร่วมมือด้วยดีนั้น มีปัจจัยหลายอย่างที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ คนงานต้องมีขวัญดี มีกำลังใจในการทำงาน การบำรุงขวัญที่สำคัญที่สุดก็คือ การให้ความดีความชอบที่ยุติธรรม เพราะสิ่งนี้จะมีอิทธิพลในการจูงใจคนให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ² สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ข้าราชการทำงานเฉื่อยชา ทำงานอย่างไม่มีเต็มความสามารถนั้น เกิดจากการที่ไม่ได้รับความยุติธรรมจากผู้นั่งคับบัญชา³ ดังนั้นระบบการพิจารณาความดีความชอบจึงไม่เพียงแต่จะมีอิทธิพลต่อความเจริญก้าวหน้าหรือความเสื่อมของหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ด้วยผู้บริหารต้องหาทางดำเนินการทุกอย่างที่จะทำให้บุคลากรในหน่วยงานเกิดความพึงพอใจ มีขวัญและกำลังใจให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

¹ วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 171.

² อรรถพร ชุนเพชรวรรณ, "ขวัญ (Morale) และความตั้งใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ" เทศาภิบาล 62 (กุมภาพันธ์ 2510) : 129.

³ สมาชิกหมายเลข 6100 (นามแฝง), "ข้อคิดเกี่ยวกับการพิจารณาบำเหน็จความชอบของข้าราชการ" ข้าราชการ 19 (กันยายน 2517) : 69.

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกรรมวิธีในการบริหารงานบุคคลอย่างหนึ่ง ที่นำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น¹ กล่าวคือ การประเมินผลการปฏิบัติงานช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจถูกต้องแม่นยำในการพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) การโอนย้าย (Transfer) การให้พนักงาน (Layoff) และการให้พ้นจากงาน (Discharge) เป็นไปอย่างมีเหตุผลและมีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังทำให้การพิจารณาความดีความชอบเป็นไปอย่างถูกต้อง² ด้วย นอกจากนี้ การประเมินผลงานอย่างมีระบบและมีมาตรฐานยังช่วยขจัดปัญหาในการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งถือว่าเป็นการบำรุงขวัญที่สำคัญในการบริหารบุคลากร โดยที่ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลงานผู้บังคับบัญชาได้อย่างเที่ยงตรงและเชื่อถือได้แล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งความเป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบทำให้ผู้บริหารพ้นจากคำครหาในทันใด เพราะผลที่ผู้บริหารได้รับภายหลังจากการพิจารณาความดีความชอบโดยปราศจากเครื่องมือก็คือ ความเคลือบแคลงใจ ความระแวงสงสัย ที่ผู้บังคับบัญชามีต่อผู้บังคับบัญชาและแสดงออกในรูปของการติฉินนินทา การต่อต้านและอื่น ๆ อันแสดงถึงความเสื่อมถอยของขวัญในการทำงานของบุคลากร³

ในปัจจุบัน แบบและวิธีการประเมินผลงานของครูยังมีลักษณะหละหลวม เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจได้ตามใจชอบ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ มาตรการและวิธีใดๆ กำหนดไว้ให้ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด การที่ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการประเมินผล เพื่อนำมาพิจารณาความดีความชอบ จึงทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจหน้าที่ไปในทาง

¹ สมัย สมแสน, "การนำวิธีประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้พิจารณาบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และการส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการกรมการปกครอง" (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511), หน้า 1.

² สุมาน รังสิโยภักดิ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารบุคคล (กรุงเทพฯ : อักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 76.

³ ศิลก บุญเรืองรอด, "การประเมินผลงานบุคลากรเพื่อพิจารณาความดีความชอบ", คุรุปริทัศน์ 2 (ตุลาคม 2520) : 24.

สร้างอำนาจขามี และแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเอง¹ และมักจะให้คะแนนนิยมแก่ผู้ที่ไม่ไปทำงานพิเศษสูงกว่างานประจำ คือ ผู้ที่ถูกใช้ไปในทางส่วนตัว หรือผู้ที่ไม่ไปทำงานนอกหน้าที่และคนที่ประจบสอพลอ มักจะได้ขึ้นเงินเดือน 2 ชั้น จึงทำให้คนพากันมั่งนึ่งในงานพิเศษและสร้างความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชามากกว่าที่จะคิดทำงานในหน้าที่ให้ดี² และเนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบฉบับใดที่จะบังคับให้หน่วยงานกำหนดแบบประเมินผลงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะงานแต่ละประเภท หรือแต่ละตำแหน่งหน้าที่และไม่บังคับให้นำผลการประเมินไปใช้ตามวัตถุประสงค์³ ทั้งไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่รัดกุมไว้ให้ถือปฏิบัติ⁴ เมื่อไม่มีแบบประเมินผลงานบุคคลและวิธีการที่เหมาะสมกับงานแต่ละตำแหน่งหน้าที่ จึงทำให้ขาดความแม่นยำ ในการวัดและประเมินผล ทำให้คนส่วนใหญ่ในหน่วยงานไม่ได้รับความยุติธรรม ทำให้ขวัญเสีย⁵ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและประสิทธิภาพของหน่วยงานด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้ ประเสริฐ โทเจริญ ได้ให้ความเห็นว่า " บ่อยครั้ง ที่มักจะได้ยินข้าราชการบ่นว่า เบื่อหน่ายกับชีวิตราชการ หรือไม่ก็พูดว่า ทำก็ซำม ไม่ทำก็ซำม ซึ่งเป็นที่เข้าใจในหมู่ข้าราชการด้วยกันว่า ทำงานมากก็ได้ขึ้นเดี๋ยว ไม่ทำงานก็ได้ขึ้นเดี๋ยว ซึ่งถ้าข้าราชการทั่วประเทศคิดอย่างนี้แล้ว

¹ ทรูฐฐร (นามแฝง), "เรื่องของครู" สยามรัฐรายวัน
(27 มิถุนายน 2517) : 8.

² ชัดติยา กรรณสูต, "ทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการ,"
ข้าราชการ 18 (ธันวาคม 2516) : 39.

³ สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 1,
(พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 213.

⁴ _____, การบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ทางหุ้น-
ส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 429.

⁵ สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ หน้า 246.

ประเทศชาติถึงซึ่งความพินาศล่มจมอย่างแน่นอน และถ้าจะค้นหาถึงสาเหตุของคำพูดเหล่านี้ ซึ่งมักจะพูดกันติดปากในหมู่นักราชการเป็นส่วนมากแล้วอาจสรุปได้งาย ๆ ว่า เขาเหล่านี้ยังไม่ได้รับความเป็นธรรมในระบบราชการเพียงพอในหลายเรื่อง เช่น ตำแหน่งหน้าที่การงาน การพิจารณาเงินเดือนตอนสิ้นปี เป็นต้น¹ ในกรณี " ทำกัซาม ไม่ทำกัซาม " นี้ ชูบ กาญจนประกร มีความเห็นว่า ระบบราชการกำลังจะกลายเป็นองค์การสาธารณกุศลไปแล้ว เพราะคนดีหรือไม่ดีก็เลี้ยงไว้เอาบุญ ซึ่งเป็นกรบ่อนทำลายประสิทธิภาพของการทำงานระบบราชการอย่างยิ่ง²

ดังนั้น ผู้บริหารงานต้องมีความยุติธรรมในการให้รางวัล หรือบำเหน็จความชอบแก่ทุกคนในหน่วยงาน เพราะการไม่ให้บำเหน็จรางวัลแก่ผู้ที่ควรจะได้รับย่อมเป็นการทำลายขวัญของบุคคลนั้นและบุคคลอื่นในหน่วยงาน แต่การให้บำเหน็จรางวัลแก่คนที่ไม่สมควรจะได้รับเป็นการทำลายขวัญและสมรรถภาพของหน่วยงานทั้งหมด³

การพิจารณาความดีความชอบจึงควรยึดความสุจริต ความถูกต้อง เป็นธรรม และจำต้องทำอย่างมีหลักเกณฑ์ มีวิธีการ มีเครื่องมือในการวัดและประเมินผลงานบุคคลที่มีลักษณะเหมาะสมกับงานแต่ละอย่าง⁴ เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องแน่นอน และ

¹ ประเสริฐ โตเจริญ, " แก่คิดในการให้คุณกับผู้นับถือบิดาน, "

วารสารกรุงเทพมหานคร 3 (มิถุนายน 2518) : 29.

² ชูบ กาญจนประกร, " หลักมนุษยสัมพันธ์, " ข้าราชการ

(10 ตุลาคม 2508) : 14.

³ จำรูญ วิณะคุปต์, " ประมุขศิลป์, " ข้าราชการ

(3 มิถุนายน 2501) : 16.

⁴ คีตก บุญเรืองรอด, " การประเมินผลงานบุคลากรเพื่อพิจารณาความดีความชอบ, " ครูปริทัศน์ 2 (ตุลาคม 2520) : 24.

จะเป็นสิ่งที่นำไปสู่การพิจารณาและตัดสินใจได้อย่างยุติธรรม ดังนั้นในการประเมินผลงานของบุคลากร ในวงการศึกษาก็ต้องเป็นไปอย่างมีระบบ ระเบียบและมีมาตรฐาน และมีเครื่องมือในการประเมินที่เหมาะสมกับงานแต่ละตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งจะช่วยให้ครูที่ทำงานประเภทเดียวกันมีการ เปรียบเทียบการทำงานของตนเองกับคนอื่น และเขาจะพยายามทำงานอย่างดีที่สุดเพื่อแข่งขันกัน นับว่าเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงส่งเสริมสมรรถภาพการทำงานของครูให้สูงขึ้นไปในตัวด้วย

สำหรับแบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นเครื่องมือในการประเมิน เพื่อบันทึกความเห็นของผู้ทำการประเมินนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดทำแบบประเมินเป็นมาตรฐานเดียวกัน ให้เหมาะสมสำหรับที่จะประเมินบุคคลที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ตามลักษณะของงานที่ไ้ค้จำแนกและกำหนดมาตรฐานไว้ตามวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้¹ ทั้งนี้เพราะการใช้แบบฟอร์มในการประเมินผลงานกับข้าราชการทุกชั้นทุกตำแหน่งหน้าที่แบบเดียวกันหมด เป็นการไม่ถูกต้องตามหลักการ เพราะลักษณะงานของแต่ละตำแหน่ง แต่ละหน้าที่ไม่เหมือนกัน ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งก็ไม่เหมือนกัน² นอกจากนี้ แบบประเมินผลต้องสนองวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และในแบบควรกำหนดลักษณะงานที่ต้องการจะประเมินผลไว้ด้วย³ ถ้าหน่วยงานใดไม่มีมาตรการในการวัดผลและประเมินผลงานอย่างมีระบบแล้ว บุคคลในหน่วยงานนั้นก็หวังได้กับความยุติธรรมไม่ได้ แบบประเมินผลนับว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งของการประเมินผล

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 150.

² สมัย สมแสน, "การนำวิธีประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้พิจารณาบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง และส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการกรมการปกครอง", หน้า 26.

³ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 150.

ซึ่งแบบประเมินผล หรือแบบรายงานความดีความชอบ ควรเป็นแบบที่สามารถจะตรวจสอบได้ทุกด้าน เช่น ผลการประเมินจะพิจารณาให้ใครได้ 2 ชั้น ในแบบประเมินนั้นต้องมีสาระที่จะให้คำตอบได้ว่า เขาทำดี หรือมีดีอะไร คืออย่างไร ดีเพียงใด และมีเกณฑ์มาตรฐาน หรือมีวิธีการอะไรในการพิจารณา ¹

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีผู้เสนอแนวทางในการปฏิบัติที่จะให้ความยุติธรรมเกี่ยวกับการประเมินผลงาน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ต้องกำหนดแบบประเมิน หรือ แบบฟอร์มสำหรับประเมินให้เหมาะสมกับลักษณะงานและสิ่งที่จะประเมิน ² และต้องมีคู่มือในการประเมินไว้เป็นแนวบรรทัดฐาน

2. ผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินจะต้องรู้เสมอว่า จะประเมินผลงาน หรือคุณลักษณะเฉพาะตัว หรือพฤติกรรมอะไร ³

2.1. ผู้ประเมินจะต้องเข้าใจหลักเกณฑ์และวิธีประเมินอย่างถูกต้อง

2.2. แบบประเมิน ผู้ถูกประเมินควรจะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแบบและวิธีการ เพราะจะได้แบบประเมินผลงาน โดยมองเห็นสภาพการทำงาน และปัญหาได้ทั้งหมด ⁴

3. การประเมินผลเพื่อนำมาพิจารณาความดีความชอบ ไม่น่าจะถือเป็นความลับ เพราะเมื่อทำเป็นความลับแล้ว จะแจ้งให้ผู้ปฏิบัติงานทราบผลและแก้ไข

¹ ทานตะวัน (นามแฝง), "เรื่องของความดีความชอบในวงราชการ," วิทยาสาร 25(กันยายน 2517) : 43.

² สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 454.

³ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 218

⁴ วิชานา สุตรสุวรรณ, ลับเฉพาะผู้เป็นหรือกำลังจะเป็นผู้บังคับบัญชา พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ) : โรงพิมพ์ ห.ส.น.ไทยอนุเคราะห์ไทย, 2515; หน้า 601.

ขอพร่อง เพื่อปรับปรุงสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงานก็ทำได้ยาก¹ และเห็นว่าเป็น การเปิดช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาเล่นพรรคเล่นพวกได้ง่ายขึ้น ไม่ยุติธรรม การพิจารณา ความดีความชอบจึงควรทำได้โดยเปิดเผย² ทั้งจะได้ขจัดข้าราชการประเภทชอบ ประจบสอพลอและไม่เอางานให้หมดไป³

4. โควตาเปอร์เซ็นต์ 2 ชั้น ควรจัดสรรให้ครูใหญ่และครูน้อยมีสิทธิได้ 2 ชั้น ตามจำนวนเปอร์เซ็นต์แห่งตำแหน่งตามอัตราของโควตา เพราะถ้าไม่แยกแล้ว ครูใหญ่จะมีโอกาสได้ 2 ชั้นมากกว่าครูน้อย จำนวนครูน้อยจะกลายเป็นฐานจำนวน ให้ครูใหญ่⁴

5. การประเมินผลงานบุคคล ต้องมีการประเมินต่อเนื่องกันไปทุกระยะ ของการทำงาน และบันทึกไว้เป็นหลักฐาน สำหรับงานครูควรประเมินอย่างน้อย ภาคเรียนละครั้ง มิใช่ปีหนึ่งประเมินกันเพียงครั้งเดียว⁵

6. ผลการประเมินผลงานบุคคลทุกปี ควรจะได้เก็บไว้เป็นหลักฐาน หรือ ทำเป็นสมุดรายงานผลการปฏิบัติงานเก็บไว้เป็นประวัติ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกันได้

¹อิสรา อาทิตย์, "เรากำลังยืนตรงจุดไหนในระหว่างเส้นสองเส้น," ข้าราชการ (18(กันยายน 2517): 19.

²บุญเหลือ เกรือไชย, "ผลเสียจากการพิจารณาความดีความชอบเป็น ความลับ," สยามรัฐรายวัน (26 ธันวาคม 2513): 9.

³สมาชิกหมายเลข 6100 (นามแฝง), "ข้อคิดเกี่ยวกับการพิจารณา บำเหน็จความชอบของข้าราชการ", หน้า 69.

⁴บุสสี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มงคลการพิมพ์, 2517), หน้า 353.

⁵เดิม แยมเสมอ, "แง่คิดเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ," ข้าราชการ 14(มีนาคม 2512): 19.

จะใคร่ดูว่าการทำงานที่ขึ้นหรือเลวลง/ซึ่งจะใช่เป็นประโยชน์ในการบริหารงานได้มาก และเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการมั่งงานพิเศษจนลืมนหน้าที่ประจำ และเอาที่ด้วยการประจบสอพลอ เช่น คนที่ไปรับใช้เจ้านายเป็นการส่วนตัวแล้วมักจะไต่จะไต่หมักไป ¹

อันที่จริงการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการได้เคยถือปฏิบัติกันมาแล้ว หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก โดยใช้แบบประเมินเรียกว่า จรรยาบรรณ แต่ต้องยกเลิกไปในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 และต่อมาก็ได้นำมาใช้อีกนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494 แต่ในที่สุด ก็เลิกใช้โดยปริยาย ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัญหาบางประการ เป็นต้นว่า แบบฟอร์มที่ใช้ประเมิน กำหนดให้ข้าราชการทุกชั้น ทุกตำแหน่ง ใช้แบบเดียวกันหมดซึ่งไม่ถูกต้องนัก ไม่มีการกำหนดหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ และข้อสำคัญที่สุดก็คือ ไม่ได้นำเอาผลการประเมินไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง ² เกี่ยวกับเรื่องจรรยาบรรณนี้ บริบูรณ์ สุทธิสุภา ก็มีความเห็นว่า มีรูปแบบไม่รัดกุม และเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาก็กว้างเกินไป ยากแก่การที่จะใช้วัด ³

ส่วนการประเมินผลงานครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อพิจารณาความดีความชอบ ตามกฎ ก.จ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2519) ข้อ 5 ได้ให้อำนาจแก่ครูใหญ่ เป็นผู้พิจารณา แล้วรายงานผลการพิจารณาพร้อมด้วยขอควรพิจารณาประกอบอื่น ๆ เช่น วันลา การมาสาย การรักษาวินัย ต่อไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ จนถึงผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนนั้น ข้อที่กล่าวถึงการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ

¹ ประยูร เดสิงศรี , "ให้ขึ้นเงินเดือนขจัดการสอพลอ," ไทยรัฐรายวัน (17 กรกฎาคม 2517) : 1 - 2.

² ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, "ขอคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ," วารสารกรมบัญชีกลาง (กรกฎาคม - สิงหาคม 2518) : 13.

³ บริบูรณ์ สุทธิสุภา, "เกณฑ์ประเมินผลงานครูโรงเรียนมัธยมศึกษา. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518 , หน้า 2.

เกินกว่า 1 ชั้น ก็เป็นการกล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ ในการปฏิบัติผู้บังคับบัญชายังทำตามความพอใจได้ คือ "ต้องการให้ใครก็ได้" 2 ชั้น ก็เขียนข้อความสนับสนุนให้เขาเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.จ. ข้อใดข้อหนึ่ง ส่วนมากไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่แท้จริง ฉะนั้น สิ่งที่ข้าราชการทั้งหลายต้องการ คือ เครื่องมือและวิธีการใด ๆ ที่จะทำให้การประเมินผลได้มาตรฐานและยุติธรรมที่สุด เพื่อเป็นหลักประกัน เป็นการส่งเสริมกำลังใจแก่คนที่ทำงานว่า คนทำงานจริงและดีเท่านั้นที่สมควรจะได้รับตอบแทนรางวัลความดีความชอบประจำปี และความก้าวหน้าในหน้าที่การงานในอนาคต อีกทั้งเป็นการป้องกันคำร้องเรียนและการอุทธรณ์ เพราะสาเหตุจากผู้ประเมินใช้ความชอบพอกันส่วนตัวเป็นเกณฑ์พิจารณา¹ เป็นเหตุให้ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมได้เรียกร้องให้ทางราชการวางกฎเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบให้ยุติธรรมกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้²

จากปัญหาและข้อคิดต่าง ๆ ที่ได้อธิบายมาแล้ว บวกกับความต้องการของผู้วิจัยเองที่มีความต้องการจะเห็นการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะข้าราชการครูส่วนจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนมได้เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ถูกต้อง เหมาะสมและยุติธรรม โดยถือว่า ผู้ทำดีควรจะได้รับผลดีตอบแทน และเพื่อเป็นการขจัดการเลินพระรกเลนพวก มุ่งให้ใช้ระบบคุณธรรมโดยหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการพิจารณา อีกประการหนึ่ง จังหวัดนครพนมเป็นจังหวัดที่มีการแทรกซึมของผู้ออกการร้ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีการปะทะกันอยู่ในขั้นรุนแรงมากถึง 6 อำเภอ ขั้นรุนแรง

¹สัมภาษณ์พิเศษ "เครื่องมือวัดผล," วารสารข้าราชการ 22(สิงหาคม 2520) : 17.

²ชูศักดิ์ เตชานันท์, "เกณฑ์ประเมินผลงานบุคคลงานบุคคลเพื่อนำมาใช้พิจารณาความดีความชอบในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดชลบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญา-มหาบัณฑิต สาขาบริหารและการวางแผนการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518), หน้า 5.

ปานกลาง 2 อำเภอ ในจำนวนทั้งสิ้น 11 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ¹ (ปัจจุบันมี 13 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ) นอกจากนี้ จังหวัดนครพนมยังมีโรงเรียนกันตาร จำนวน 135 โรงเรียน และครูในโรงเรียนกันตารจำนวน 551 คน² ดังนั้น การให้ความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ โดยมีเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานที่เหมาะสมก็ย่อมจะเป็นการบำรุงขวัญแก่ครูทุก ๆ คน โดยเฉพาะครูที่อยู่ในเขตคุกคามของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และในท้องถิ่นกันตาร ให้ครูทุกคนมีความมั่นใจว่า แม้จะแตกต่างกันในเรื่องที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน ความปลอดภัย และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ แต่ครูทุกคนก็มีโอกาสจะได้รับความยุติธรรมเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบอย่างเท่าเทียมกันเสมอ จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาครั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม โดยมุ่งสร้างแบบประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัด ในรายละเอียดของแบบประเมิน สาระ และรูปแบบที่ดีนั้นควรเป็นอย่างไร และการพิจารณาความดีความชอบในทัศนะของครูว่า เห็นควรจะมีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติประการใด จึงจะเหมาะสมและเป็นธรรมในการปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ครูในทุกตำแหน่งหน้าที่ มีขวัญและกำลังใจที่ดีในการทำงาน ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่ตนเอง หน่วยงาน อันจะส่งผลสำเร็จไปถึงความเจริญก้าวหน้าทางการศึกษาของจังหวัด และประเทศชาติในที่สุด

¹ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เขต นพ. 2517 , บรรยายสรุปแก่คณะวิทยาดัชการทัพบก ในโอกาสเยี่ยมจังหวัดนครพนม (โรเนียว).

² ส่วนการศึกษา, สถิติจำนวนโรงเรียนกันตารจังหวัดนครพนม, 2520 , (โรเนียว).

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.) เพื่อการศึกษาการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วน-
จังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม
- 2.) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการครูส่วนจังหวัด สังกัดองค์การ-
บริหารส่วนจังหวัดนครพนม เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วน
จังหวัด
- 3.) เพื่อสร้างเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัด
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม

3. ขอบเขตของการวิจัย

- 1.) การวิจัยครั้งนี้ ครอบคลุมตัวอย่างประชากร เฉพาะข้าราชการครูส่วน-
จังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ในปีการศึกษา 2521
- 2.) เกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัด ประกอบด้วย เกณฑ์ประเมินผลงานประจำตามตำแหน่งหน้าที่ เกณฑ์ประเมินผลงานพิเศษ และ
เกณฑ์ประเมินคุณลักษณะเฉพาะตัวครู
- 3.) เกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นจากผลของการวิจัยครั้งนี้เป็น
เกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงาน เฉพาะข้าราชการครูส่วนจังหวัด สังกัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดนครพนม ตามตำแหน่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ และครู

4. ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะใช้เวลาดำเนินการวิจัยประมาณ 6 เดือน
(ระหว่าง 1 พฤศจิกายน 2521 - 30 เมษายน 2522)

5. คำนิยาม

- 1.) เกณฑ์ หมายถึง มาตรการหรือหลักการที่จะนำไปใช้วัด หรือ ประเมินผลการประเมินผล ¹
- 2.) การประเมินผลงาน หมายถึง การพิจารณาการปฏิบัติงานของ ข้าราชการครูส่วนจังหวัด ทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพ
- 3.) เกณฑ์ประเมินผลงานครูใหญ่ หมายถึง มาตรการที่ใช้ในการ พิจารณาการปฏิบัติงานของครูใหญ่ ทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพ
- 4.) เกณฑ์ประเมินผลงานผู้ช่วยครูใหญ่ หมายถึง มาตรการที่ใช้ในการ พิจารณาการปฏิบัติงานของผู้ช่วยครูใหญ่ ทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพ
- 5.) เกณฑ์ประเมินผลงานครูประจำชั้น หรือครูประจำวิชา หมายถึง มาตรการที่ใช้ในการพิจารณาการปฏิบัติงานของครูประจำชั้น หรือครูประจำวิชา ทั้งใน ค่านปริมาณและคุณภาพ
- 6.) เกณฑ์ประเมินผลงานพิเศษ หมายถึง มาตรการที่ใช้ในการพิจารณา การปฏิบัติงานของครูแต่ละคน ทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งเป็นงานที่ปฏิบัตินอกเหนือ จากงานประจำตามตำแหน่งหน้าที่
- 7.) เกณฑ์ประเมินคุณลักษณะเฉพาะตัวครู หมายถึง มาตรการที่ใช้ใน การพิจารณาบุคลิกภาพของครู
- 8.) งานประจำ หมายถึง งานในหน้าที่รับผิดชอบประจำตำแหน่ง ของข้าราชการครูส่วนจังหวัด

¹ ถนอม มากะจันทร์ , ทฤษฎีการศึกษาและการพัฒนาหลักสูตร
(พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช , 2516) , หน้า 192.

9.) งานพิเศษ หมายถึง งานที่ครูได้รับมอบหมายจากผู้อยู่บังคับบัญชาให้
ถือปฏิบัติเป็นครั้งคราวหรือประจำ เป็นงานที่นอกเหนือจากงานประจำตามตำแหน่งหน้าที่

10.) คุณลักษณะเฉพาะตัว หมายถึง บุคลิกภาพหรือคุณลักษณะส่วนรวม
ของพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งมีความสำคัญต่อบุคคล ทั้งในค่านิจกิจการงาน ชีวิตส่วนตัวและ
สังคมโดยทั่วไป

11.) การสร้างเกณฑ์ หมายถึง การกำหนดรายการต่าง ๆ ลงใน
แบบประเมินผล หรือการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะจัดและประเมินผลไว้ล่วงหน้า

12.) มาตรฐานงาน หมายถึง ปริมาณงาน คุณภาพงาน ที่ได้กำหนดแล้ว
ว่า ได้ผลเพียงไรจึงจะเป็นที่ยอมรับ ¹

13.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์การนิติบุคคลมีหน้าที่
ดำเนินการต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัด ² ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะหน้าที่ดำเนินการ
การศึกษาประชาบาล

14.) ข้าราชการครูส่วนจังหวัด หมายถึง ครูประจำการทุกคนที่ปฏิบัติ
ราชการหรือทำการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
นครพนม

15.) โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 299 คน

¹ ประพนธ์ จันทน์รักษ์ , " เกณฑ์ประเมินผลงานครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย " (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 9-10.

² วิทยุโณ สาทร , หลักการศึกษา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุภา , 2521) , หน้า 183.

16.) โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป

6. ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย

1.) สามารถนำผลการวิจัยไปใช้สร้างเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนมได้

2.) สามารถใช้ผลการวิจัยเป็นเครื่องมือในการบริหารบุคลากรครู โดยเฉพาะเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ และเป็นการพัฒนาการทำงานของบุคลากรอีกวิธีหนึ่ง

3.) เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานบุคคลของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกัน

7. วิธีดำเนินการวิจัย

7.1) กลุ่มตัวอย่างประชากร

ก. การสุ่มโรงเรียน สุ่มจากโรงเรียนขนาดใหญ่ และโรงเรียนขนาดเล็ก ของทุกอำเภอและกิ่งอำเภอในจังหวัดนครพนม โดยแยกสุ่มร้อยละ 50 ของโรงเรียนขนาดใหญ่ และร้อยละ 50 ของโรงเรียนขนาดเล็ก

ข. การสุ่มประชากรที่เป็นครูใหญ่ ใช้ร้อยละ 100 ของครูใหญ่ ของโรงเรียนในสุ่มตัวอย่างทั้งขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก

ค. การสุ่มประชากรที่เป็นผู้ช่วยครูใหญ่ ใช้ร้อยละ 100 ของผู้ช่วยครูใหญ่ของโรงเรียนขนาดใหญ่ในสุ่มตัวอย่าง

ง. การสุ่มประชากร ที่เป็นครูประจำชั้นหรือครูประจำวิชา
 ไซร้อยละ 50 ของครูประจำชั้น หรือครูประจำวิชา ของ
 โรงเรียน ในสุ่มตัวอย่าง ทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก

7.2) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประเมิน
 คา (Rating scale) และคำถามปลายเปิด

7.3) การรวบรวมข้อมูล

003295

ใช้วิธีขอความช่วยเหลือและขอความร่วมมือจากหัวหน้าส่วนการ
 ศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา จังหวัดนครพนม โดยผู้วิจัยออกแจกแบบสอบถาม และเก็บ
 แบบสอบถามเองบ้าง โดยการให้หัวหน้าหมวดการศึกษาแจกและรวบรวมให้บ้าง

7.4) การวิเคราะห์ข้อมูล

ก. วิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่างประชากร โดยใช้คา
 รยละ

ข. วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของ
 ข้าราชการครู และความเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชากร โดยใช้คาเฉลี่ยและ คาความเบี่ยง-
 เบนมาตรฐาน

ค. สร้างเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วน
 จังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม โดยใช้ข้อมูลจากข้อ ก. และข้อ ข.

7.5) ลำดับขั้นในการนำเสนอข้อมูล

บทที่ 1 ประกอบด้วย ภูมิหลัง วัตถุประสงค์ของการวิจัย
 ขอบเขตของการวิจัย ขอบจำกัดของการวิจัย คำนิยาม ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย และ
 วิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึง เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
ซึ่งประกอบด้วย

ก. แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน
แยกออกเป็น ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์และประโยชน์ของ
การประเมินผลการปฏิบัติงาน หลักในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เทคนิคการประเมินผล
การปฏิบัติงาน ลักษณะทั่วไปของการประเมินผลการปฏิบัติงาน กระบวนการในการประเมินผล
การปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรคในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ข้อควรพิจารณาในการประเมิน
ผลการปฏิบัติงาน

ข. ความคิดเห็นเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่
ประกอบกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัด สังกัดกองการบริหาร
ส่วนจังหวัดนครพนม

บทที่ 3 กล่าวถึงวิธีดำเนินการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยกลุ่ม
ตัวอย่าง ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างแบบสอบถาม วิธี
รวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลการวิจัย และขอเสนอแนะ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย