

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทยนั้น ยึดถือระบบคุณธรรมซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการคือ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง(สีมา สีมานันท์ 2522 : 56 ) เป็นหลักสำคัญในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ เลื่อนตำแหน่งและการพัฒนาบุคคล โดยมุ่งหวังที่จะให้บุคคลที่มีความประพฤติดี มีความรู้และมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ นับได้ว่าเป็นหลักการที่ดีและมีความสอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติเพื่อจะให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง หน่วยงานต่างๆได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานขึ้น โดยแต่ละหน่วยงานใช้วิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไป บางหน่วยงานจัดทำเป็นโครงการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ บางหน่วยงานก็ไม่จัดทำเป็นระบบ ใช้วิธีให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชาไปตามที่เห็นสมควรเท่านั้น(สวัสดี สุคนธ์รังษี 2517:54 ) การที่ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียวนั้น ย่อมทำให้ได้ผลการประเมินที่ไม่ถูกต้องแม่นยำ(Reliability )และเที่ยงตรง(Validity) เท่าที่ควร เพราะผู้ประเมินย่อมใช้ดุลพินิจของตนหรืออาศัยวิจารณ์ญาณของตนเป็นหลักในการตัดสินใจ จึงอาจผิดพลาดได้(อุทัย หิรัญโต 2523 : 197 ) ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต่างๆอยู่เสมอ เช่น การร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาในระดับสูง เกี่ยวกับการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน การเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า ผลที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรนั้น มีส่วนผูกพันกับการปูนบำเหน็จ การเลื่อนขั้น การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดี ความชอบประจำปี การมอบหมายงานให้ปฏิบัติ การพัฒนาบุคคลและการบำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก(สมพงศ์ เกษมสิน 2521 : 149 )

ทางด้านข้าราชการครูนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครู ทั้งสายผู้สอนและสายบริหาร ก็ใช้วิธีการประเมินผลที่ทำอย่างเป็นระบบและไม่เป็นระบบ เช่นเดียวกัน และมีปัญหาการร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรมเช่นเดียวกัน จังหวัดต่างๆ ใ้พยายามหาทางแก้ไข ปรับปรุงรูปแบบและวิธีการประเมินผลให้เหมาะสมยิ่งขึ้นอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขาดการประสานงานระหว่างจังหวัด ทำให้รูปแบบและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูในจังหวัดต่างๆแตกต่างกันไป ทั้งนี้โดยหลักการแล้ว ข้าราชการครูทุกคนที่ดำรงตำแหน่งเดียวกัน มีงานในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเหมือนกัน ย่อมต้องใช้รูปแบบและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเดียวกัน และใช้มาตรฐานเดียวกัน จึงเป็นเรื่องที่น่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างยิ่ง

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติขึ้นรวม 8 ฉบับ เพื่อโอนข้าราชการครูส่วนจังหวัดและข้าราชการครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูประถมศึกษา จากการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน และให้ความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา มาเป็นการบริหารงานในรูปขององค์คณะบุคคล กล่าวคือ ได้กำหนดให้อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งของข้าราชการครูสายผู้สอน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นอำนาจของผู้ว่าการการการประถมศึกษาจังหวัด โดยอนุมัติของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด (ราชกิจจานุเบกษา 2523 : 57 - 58) ส่วนอำนาจในการแต่งตั้งให้ข้าราชการครูดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน และการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด(ราชกิจจานุเบกษา 2523 : 12)

สภาพการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูประถมศึกษา ดังที่ได้กล่าวมา นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการศึกษาและวิจัยเพื่อกำหนดเกณฑ์กลางในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และเนื่องจากมีผู้วิจัยและสร้าง เกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติ

งานของข้าราชการครูสายผู้สอนอยู่บ้างแล้ว การศึกษาและวิจัยในครั้งนี้ จึงมุ่งสร้าง  
 เกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาโดยเฉพาะ และเกณฑ์  
 ประเมินผลการปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นนี้ จะสร้างโดยอาศัยหลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน  
 คุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้บริหาร และผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน  
 ประถมศึกษาเป็นหลัก เพื่อให้ได้เกณฑ์ที่เป็นเกณฑ์กลางสำหรับเป็นแนวทางให้จังหวัดต่างๆ  
 นำเกณฑ์นี้ไปปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น และวัตถุประสงค์ของการประเมิน  
 ผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่ได้ตั้งไว้ อันจะนำไปสู่การใช้เกณฑ์  
 ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ที่มีหลักการ รูปแบบและ  
 วิธีการประเมินเป็นลักษณะเดียวกันทุกจังหวัดในอนาคตต่อไป นอกจากนี้เกณฑ์ประเมิน  
 ผลการปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นนี้ จะช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมต่างๆ เช่น  
 การเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การแต่งตั้ง โอน ย้ายผู้บริหารโรงเรียน  
 ประถมศึกษาอีกด้วย

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้  
 บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

#### สมมติฐานการวิจัย

ความคิดเห็นของกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนข้าราชการครู  
 ในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่มีต่อรายการประเมินเพื่อสร้างเกณฑ์ประเมิน  
 ผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่แตกต่างกัน

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะกลุ่มตัวอย่างประชากรที่เป็นผู้อำนวยราชการการ  
 ประถมศึกษาจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษา  
 จังหวัดเท่านั้น
2. เกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่จะสร้าง  
 ขึ้นจากการวิจัยครั้งนี้ อาศัยแนวคิดจากการศึกษาคุณลักษณะเฉพาะตัว และผลการปฏิบัติ

งานในหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาเท่านั้น

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ได้เกิดประเมิณผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. เป็นแนวทางให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมิณผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในแต่ละจังหวัด ได้นำเกณฑ์นี้ไปปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น ขนาดของโรงเรียน วัตถุประสงค์ของการประเมิณในครั้งนั้นๆ เพื่อประโยชน์ในการแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง โอนย้าย การพัฒนาบุคลากรและปรับปรุงการสรรหาบุคลากรให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

### ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

### คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

เกณฑ์ หมายถึง มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการวัดและประเมิณผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

การสร้างเกณฑ์ หมายถึง การกำหนดรายการต่างๆลงในแบบประเมิณ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์กลางในการประเมิณผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

การประเมิณผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การพิจารณาคุณลักษณะเฉพาะตัวและผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่เปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 6

คุณลักษณะเฉพาะตัว หมายถึง บุคลิกภาพและคุณสมบัติของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

## วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากร ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัดประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่ง มีจำนวน 4 คน
2. ผู้ทรงคุณวุฒิจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง มีจำนวน 5 คน
3. ผู้แทนข้าราชการครูจากการเลือกตั้ง มีจำนวน 6 คน

กลุ่มตัวอย่างประชากร การสุ่มกลุ่มตัวอย่างประชากร ผู้วิจัยใช้วิธีการเจาะจงและวิธีการสุ่มอย่างง่าย ดังต่อไปนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง สุ่มโดยใช้วิธีการเจาะจง เลือกมาเพียง 1 คน คือ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการครู และทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดโดยตำแหน่งอยู่แล้ว ย่อมมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาดี ได้จำนวน 73 คน

2. ผู้ทรงคุณวุฒิ สุ่มจากทุกจังหวัดโดยวิธีการสุ่มอย่างง่าย สุ่มมาจังหวัดละ 2 คน ได้จำนวน 146 คน

3. ผู้แทนข้าราชการครู สุ่มจากทุกจังหวัดโดยวิธีการสุ่มอย่างง่าย สุ่มมาจังหวัดละ 3 คน ได้จำนวน 219 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างประชากรทั้งสิ้น 438 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเอง มี 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบ (Check-list) สร้างขึ้นโดยอาศัยการศึกษาจากตำราและปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษา มีคำถามรวม 5 ข้อ เกี่ยวกับเพศ อายุ วุฒิทางการศึกษา อายุราชการและตำแหน่ง

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีลักษณะเป็นแบบประมาณค่า (Rating Scale) สร้างขึ้นจากการศึกษาข้อมูลต่างๆ จากเอกสาร แบบประเมินผลการปฏิบัติงานของจังหวัดต่างๆ แบบประเมิน

ผู้บริหารโรงเรียนตีเค่นประจำปีการศึกษา 2524 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีลักษณะเป็นแบบประมาดค่าเช่นเดียวกับตอนที่ 2 สร้างขึ้นจากการศึกษาข้อมูลต่างๆจากเอกสาร งานวิจัย แบบประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตีเค่น ประจำปีการศึกษา 2524 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

เมื่อสร้างแบบสอบถามเสร็จแล้ว ได้นำแบบสอบถามไปปรึกษาร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ แล้วนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความถูกต้อง ความครอบคลุมตามเนื้อเรื่องและโครงสร้าง หลังจากปรับปรุงแก้ไขรายการประเมินตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว จึงนำส่งกลุ่มตัวอย่างประชากรเพื่อให้เห็นต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยส่งหนังสือถึงผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อแจ้งวัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม พร้อมทั้งขอความอนุเคราะห์ในการส่งแบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างประชากร และรวบรวมแบบสอบถามส่งคืนให้ผู้วิจัยทางไปรษณีย์ โดยผู้วิจัยได้แนบซองจดหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้วิจัย และติดแสตมป์ไว้เรียบร้อยแล้วไปด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้วิธีหาค่าร้อยละ
2. ข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะ เฉพาะตัวและการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ใช้วิธีหาค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และหาค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
3. ข้อมูลเกี่ยวกับการให้ลำดับความสำคัญของงานการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ใช้วิธีนำค่าคะแนนคูณกับความถี่ที่ได้ในแต่ละงาน นำผลคูณทั้งหมดมารวมกันถือเป็นคะแนนรวม จากนั้นจัดลำดับความสำคัญของแต่ละงาน โดยดูจากคะแนนรวมสูงที่สุดไปหาน้อยที่สุด
4. ทดสอบความแตกต่างของความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชากร โดยใช้ F-test

## ลำดับชั้นในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ จะเสนอลำดับชั้นตอนการวิจัย ดังนี้

บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย สมมติฐานการวิจัย ประชากร กลุ่มตัวอย่าง ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย