

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาชีพครูเป็นอาชีพที่มีเกียรติและสำคัญยิ่งอาชีพหนึ่งที่สังคมให้การยอมรับ และยกย่อง เพราะครูทำหน้าที่พัฒนาคนและพัฒนาชาติ หากครูพัฒนาคนให้เป็นคนที่มีคุณภาพ ประเทศชาติ ก็จะเป็นประเทศที่มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาอารยประเทศในสังคมโลก อาชีพครูเป็นวิชาชีพ ที่สำคัญ จัดเป็นวิชาชีพชั้นสูง (Professional) ซึ่งมีหลักการและลักษณะเฉพาะ คือ เป็นวิชาชีพ ที่ให้บริการสังคมมากกว่าหวังผลประโยชน์ให้ตนเอง มีองค์กรควบคุมความประพฤติปฏิบัติตน ของสมาชิก เป็นวิชาชีพที่ประกอบเป็นหมู่คณะมีสถาบัน มีชมรม มีศาสตร์เฉพาะของตนเอง มีสถาบันฝึกอบรมและมีหน่วยงานรับรองคุณวุฒิ มีการพัฒนาศาสตร์เฉพาะของวิชาชีพนั้น อยู่เสมอ โดยการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยให้การปฏิบัติงานของวิชาชีพมีประสิทธิภาพ อยู่เสมอ (สายัณห์ ฆาน้อย และคณะ, ม.ป.ป. หน้า 7)

ครูเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการศึกษา ในการจัดการศึกษา ขึ้นพื้นฐานครูมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นแม่แบบให้แก่นักเรียนในด้านการประพฤติ การปฏิบัติตน และทำหน้าที่อบรมสั่งสอน ตลอดจนถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ ฝึกทักษะ ในเนื้อหาวิชาต่าง ๆ ตามหลักสูตร การพัฒนาครูให้มีคุณภาพตามทิศทางการที่พึงประสงค์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและจริงจัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่ง และหน้าที่ มีภาระต้องรับผิดชอบ หาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพความเป็นมืออาชีพให้กับครู อย่างหลากหลาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการ บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู มีอำนาจในการกำหนดกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธี ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู การตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล ของกรมและหน่วยงานทางการศึกษา การกำหนดมาตรฐานตำแหน่ง และการได้รับเงินเดือน การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การทะเบียนประวัติ การดำเนินการด้านวินัย ตลอดจนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการครู, 2530. หน้า ก-ค) หลังจากที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ประกาศใช้องค์กรกลางที่ทำหน้าที่แทน คือ สำนักงานคณะกรรมการ

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็น 3 ประเภท คือ 1) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งครูผู้ช่วย ครู อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ 2) ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา 3) ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตามหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญประการหนึ่งคือการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ และมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง และให้มีรายได้เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ จึงได้กำหนดให้ตำแหน่งครูมี 4 วิทยฐานะ คือ ครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ

การเลื่อนตำแหน่งข้าราชการครูในสายงานการสอนนี้ ได้มีการปรับเปลี่ยนเรื่อยมาเพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัย เดิม ก.ค. กำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดย ก.ค. จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดตำแหน่ง และแต่งตั้งข้าราชการครูจากตำแหน่งครู 1 เป็นครู 2 ตำแหน่งครู 2 เป็นอาจารย์ 1 ตำแหน่งอาจารย์ 1 เป็นอาจารย์ 2 ตำแหน่งอาจารย์ 2 เป็นอาจารย์ 3 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, ม.ป.ป. หน้า 11) ซึ่งการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูสายผู้สอน ให้เป็นตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับสูงขึ้นไปนั้น ใช้วิธีพิจารณาจากเงินเดือนเป็นเกณฑ์ การเลื่อนตำแหน่งอาจารย์ 2 เป็นอาจารย์ 3 นั้น ก.ค. กำหนดวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน อ.ก.ค.กรม กลั่นกรองความชำนาญการและผลงานทางวิชาการเพื่อเสนอให้ ก.ค. พิจารณา หาก ก.ค. พิจารณาลงมติอนุมัติ อธิบดีจะสั่งเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 ตามมติของ ก.ค. ได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการครูในสายงานการสอน รับเงินเดือนในระดับ 6 ถึงระดับ 8 แต่ถ้าหากอาจารย์ 3 ผู้ใดมีความเชี่ยวชาญ และมีผลงานทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด และผ่านการประเมิน กำหนดให้ได้รับเงินเดือนในระดับ 9 ได้ เมื่อเงินเดือนถึงขั้นต่ำของระดับ 9 ต่อมา ก.ค. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ 3 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2546. หน้า 1-5) ข้าราชการครูสายงาน

การสอน ผู้ขอกำหนดตำแหน่งเป็นอาจารย์ 3 ต้องดำรงตำแหน่งอาจารย์ 2 มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันที่ 30 เมษายน ของปีที่ขอประเมิน มีชั่วโมงสอนไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 7 ชั่วโมง หรือ 7 คาบ (คาบละไม่น้อยกว่า 50 นาที) และเป็นผู้ที่หัวหน้าสถานศึกษาเห็นว่ามีความพร้อม และเหมาะสมที่จะขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งใหม่ ในการประเมินจะมีกรรมการประเมิน 3 ชุด ชุดที่ 1 และ 2 ทำการตรวจสอบและประเมินที่สถานศึกษาตามองค์ประกอบที่กำหนด ส่วนกรรมการชุดที่ 3 ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินแผนการสอน แผนการจัดการเรียนรู้ และเอกสารทางวิชาการ

หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประเมินได้มีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ เพื่อหาเกณฑ์ที่เหมาะสม เนื่องจากมีปัญหาการประเมิน ดังปรากฏตามสื่อมวลชนต่าง ๆ อยู่เสมอ ทั้งด้านความไม่เป็นธรรม ในการประเมิน ความไม่สามารถประเมินได้ตามสิ่งที่ต้องการจะประเมิน ความไม่สอดคล้องระหว่าง สภาพความเป็นจริงกับผลงานที่ทำ ดังเช่น ตัน ศรีเจริญ (2546. หน้า 58) กล่าวไว้ในวารสาร สถานปฏิรูปว่า หลังจาก ก.ค. ปรับปรุงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งอาจารย์ 3 เมื่อปลายปี 2545 เนื่องจาก ประเมินจากเอกสารเป็นหลัก จึงเปลี่ยนมาเน้นที่การประเมินผลงานสอนเพื่อพัฒนาการเรียน การสอน และการปฏิบัติงาน ณ สถานศึกษา ผลปรากฏว่า ยังไม่ทันที่ครูทั่วประเทศจะเข้าใจ หลักเกณฑ์ใหม่ ก็เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าหลักเกณฑ์ใหม่ตึงเกินไป ต้องชะลอการประเมิน เพื่อรอการปรับปรุงใหม่ และบุญเลิศ เขียนวงศ์ (2541. หน้า 3) กล่าวว่า หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดขึ้นมามีปัญหา เพราะเกณฑ์ที่กำหนดใช้บังคับกับข้าราชการครูทุกสังกัด ซึ่งในสภาพ ความเป็นจริงแล้ว ครูในแต่ละสังกัด มีภารกิจ และความยุ่งยากในการปฏิบัติงานไม่เหมือนกัน นอกจากนั้น รุ่ง เจนจิต (2535. หน้า 2) กล่าวว่าเกณฑ์การประเมินในแต่ละด้านกำหนดไว้สูงเกินไป ทำให้ครูไม่สามารถขอกำหนดตำแหน่งได้ จึงพอสรุปได้ว่าปัจจุบันยังมีปัญหาในด้าน หลักเกณฑ์ การประเมิน กระบวนการจัดทำผลงาน กระบวนการตรวจผลงาน การให้น้ำหนักคะแนน และความเข้มงวดของการตรวจผลงานที่ไม่ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับ รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย

การประเมินวิทยฐานะและตำแหน่งของครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และเป็นธรรม โดยยึดหลักของคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการ ปฏิบัติงาน จะช่วยสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ที่ปฏิบัติงานได้มุนานะ ที่จะเพิ่มพูนประสบการณ์ และปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545. หน้า คำนำ)

จากการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งครูใหม่ โดยกำหนดเป็นระบบ
 วิทยฐานะ จากปัญหาการประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่งที่ผ่านมา และเนื่องจากยังไม่มีรูปแบบ
 การประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะพัฒนารูปแบบการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ
 ครู เพื่อให้การดำเนินงานประเมินวิทยฐานะเป็นไปตามระดับความรู้ ความสามารถจริงของบุคคล
 มีความเหมาะสม เป็นกลาง และเป็นธรรมต่อข้าราชการครูทุกคน ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจ
 เสริมขวัญกำลังใจให้กับครู เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาในอนาคต

คำถามวิจัย

คำถามวิจัยทั่วไป

รูปแบบการประเมิน และคู่มือการดำเนินการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู
 ที่เหมาะสมควรมีลักษณะเป็นอย่างไร

คำถามวิจัยเฉพาะ

1. รูปแบบการประเมิน และคู่มือการดำเนินการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู
 มีองค์ประกอบอะไรบ้าง
2. รูปแบบการประเมิน และคู่มือการดำเนินการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู
 ที่สร้างขึ้นมีความเหมาะสม หรือไม่

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

จุดมุ่งหมายทั่วไป

เพื่อนำเสนอรูปแบบการประเมิน และคู่มือการดำเนินการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ
 ครู

จุดมุ่งหมายเฉพาะ

1. เพื่อสร้างรูปแบบการประเมิน และคู่มือการดำเนินการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู
2. เพื่อประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการประเมิน และคู่มือการดำเนินการ
 ประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู

ความสำคัญของการวิจัย

ผลจากการวิจัยนี้จะทำให้ได้รูปแบบการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู ซึ่งมีความสำคัญดังนี้

1. ได้รูปแบบการประเมิน และคู่มือการดำเนินการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครูที่สามารถนำไปใช้ประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครูได้
2. หน่วยงานทางการศึกษามีแนวทางในการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะของบุคลากรทางการศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

1. รูปแบบการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครูที่พัฒนาขึ้น มุ่งประเมินข้าราชการครูสายงานการสอน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น
2. การพัฒนารูปแบบใช้วิทยฐานะ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 4 วิทยฐานะ คือ ครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยนี้ไม่สามารถทดลองใช้รูปแบบการประเมินที่สร้างขึ้นได้ เนื่องจากไม่มีกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในรูปแบบการประเมิน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู หมายถึง แผนภูมิแสดงองค์ประกอบและสาระสำคัญในองค์ประกอบนั้น ๆ ในการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะครู ซึ่งประกอบด้วย วัตถุประสงค์การประเมิน คุณสมบัติของผู้ขอเลื่อนวิทยฐานะ องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ น้ำหนักความสำคัญ เกณฑ์การประเมิน วิธีการประเมิน ผู้ทำการประเมิน และระยะเวลาการประเมิน

2. วิจัยฐานะ หมายถึง ระดับตำแหน่งข้าราชการครูที่กำหนดตามคุณวุฒิ หรือตามความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งมี 4 ระดับ คือ ครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ ครูเชี่ยวชาญ และครูเชี่ยวชาญพิเศษ

3. การเลื่อนวิทยฐานะ หมายถึง การเลื่อนระดับตำแหน่งข้าราชการครูจากครูชำนาญการ เป็นครูชำนาญการพิเศษ, จากครูชำนาญการพิเศษ เป็นครูเชี่ยวชาญ และจากครูเชี่ยวชาญ เป็นครูเชี่ยวชาญพิเศษ

4. ครู หมายถึง ข้าราชการครูสายงานการสอน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษาของรัฐ

5. คู่มือการดำเนินการประเมิน หมายถึง เอกสารที่บ่งบอกถึงรายละเอียด แนวดำเนินการเพื่อให้ผู้ประเมินใช้ในการประเมิน ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ของการประเมิน องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้ ผู้นำหนักความสำคัญขององค์ประกอบ และตัวบ่งชี้ เกณฑ์การประเมิน วิธีการประเมิน เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน การวิเคราะห์ข้อมูล และการตัดสินผลการประเมิน