

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้พระราชทานคุณธรรมสี่ประการให้แก่ปวงชนชาวไทย ประการแรก การรักษาความสัตย์ความจริงใจต่อตนเองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม ประการที่สอง การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัตย์ความดีนั้น ประการที่สาม การอดทน อดกลั่น และอดออมที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใดก็ตาม ประการที่สี่ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง ซึ่งคุณธรรมทั้งสี่ประการนี้เป็นหลักในการปฏิบัติตนสำหรับประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการไทยครอบคลุมวิถีชีวิตของบุคคลทุกแห่งทุกมุม สามารถนำมาสร้างสรรค์เป็นอุดมการณ์ของชาติ และอุดมการณ์ของข้าราชการได้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และสมบัติ จันทรวงศ์, 2539)

ข้าราชการเป็นประชากรกลุ่มหนึ่งในสังคมที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการศึกษา เพราะข้าราชการเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งของรัฐบาลในอันที่จะทำให้การบริหารงาน และการดำเนินการตามนโยบายตลอดจนโครงการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังนั้นข้าราชการจึงควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างแท้จริง ซึ่งในการพัฒนาคุณภาพของข้าราชการนั้นประการสำคัญก็คือต้องเปลี่ยนความคิด ปรับทัศนคติและระบบการทำงานของภาครัฐจากการปกครองประชาชนมาเป็นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ซึ่ง อาพันธ์ ปันยารชุน (2539) ได้เน้นย้ำถึงระบบการทำงานและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการว่าจะต้องเปลี่ยนความคิด และทัศนคติของคนในระบบราชการก็คือ การที่เราเรียกตัวเองว่าเป็นข้าราชการ ข้าราชการของรัฐแต่จริง ๆ แล้วข้าราชการไม่มีความรู้สึกเช่นนั้นเลย กลับมีความรู้สึกว่าเป็นข้าของข้าราชการมากกว่า และมีข้าราชการอีกจำนวนไม่น้อยคิดว่าตนเองมีอำนาจเหนือคนอื่น และชอบที่จะสั่งการมากกว่าการบริการประชาชน

ส่วนพฤติกรรมในการทำงานนั้น บุญรับ คักคัมณี (2532) แบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมนั้น มีวิธีการแก้ไขโดยการปรับพฤติกรรมด้วยวิธีการควบคุมตนเอง เช่น การมาทำงานช้า การให้เวลาพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานมากกว่าที่จะทำงาน การรับประทานอาหารนอกเวลาพัก การอ่านหนังสือพิมพ์ นิสัยส่งเสียงทำลายสมาธิเพื่อนร่วมงาน การไม่แสดงออกเมื่อถึงเวลาที่ต้องพูดแสดงความคิดเห็น การทำงานโดยมีโลภะ โมหะ การคิดว่าธุระไม่ใช่ การให้บริการกับประชาชนอย่างไม่สุภาพและเต็มใจ นิสัยรับเงินก่อนงานจึงเกิด การยึดกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดจนงานไม่เดินหรืองานเสีย ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนพฤติกรรมของข้าราชการประการหนึ่งก็คือปัจจัยด้านตัวบุคคล ซึ่งค้นพบว่าสาเหตุที่สำคัญมาจากการขาดการควบคุมตนเองและขาดจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ (ชัตติยา กรรณสูตร, 2522) ส่วนอมร รักษาสัตย์ (2522) พบว่าข้าราชการไม่น้อยมาทำงานบ้างขาดบ้าง มาสายกลับเร็ว ไม่ตั้งใจทำงาน ใจเอ๋อกินข้าวก่อนดื่มกาแฟก่อน อ่านหนังสือพิมพ์หรือคุยกัน ปรับทุกข์ถึงปัญหาการครองชีพ ปัญหาความก้าวหน้าในการทำงาน ซึ่งเป็นการบั่นทอนกำลังใจของตนเองทั้งสิ้น ส่วนอรุณ วัชรธรรม (2524) กล่าวว่า ข้าราชการมีพฤติกรรมการทำงานที่ปราศจากอุดมคติ และเบี่ยงเบนออกจากกฎเกณฑ์ และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

จากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้โลกไร้พรมแดน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร กระแสวัฒนธรรมตะวันตกได้หลั่งไหลเข้ามาอย่างรวดเร็ว มีผลกระทบและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการเมือง การปกครอง ทำให้ไทยต้องแข่งขันกับนานาประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อให้ประเทศมีศักยภาพในการแข่งขันและยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคง และมีศักดิ์ศรีในสังคมโลกบนฐานแห่งความเป็นไทยโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาคน และคุณภาพของคนโดยเห็นว่าเป็นทั้งเหตุ ปัจจัย และผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ

การศึกษานับเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคมได้ เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่การวางรากฐานพัฒนาการของชีวิตตั้งแต่แรกเกิด การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถด้านต่าง ๆ ที่จะดำรงชีพและประกอบอาชีพได้อย่างมีความสุขรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง รวมเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544) และในการพัฒนา

คนเพื่อให้คนพัฒนาประเทศสู่จุดหมายดังกล่าว ครูเป็นบุคคลสำคัญยิ่งในการพัฒนาการเรียนการสอน คุณภาพของคนจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของครู เป็นสำคัญในการที่จะช่วยสร้างสรรค์ทรัพยากร มนุษย์ให้มีคุณค่าและเหมาะสมกับบริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม ครูควรเป็นผู้ได้ ฝึกฝนตนเองอย่างต่อเนื่องพัฒนาตนเองตามศักยภาพ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญในการพัฒนาครูในลำดับที่ สูงมาก ดังจะเห็นได้จากแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวถึงความสำคัญของครูคือ การฝึกหัดครูเป็นการศึกษาที่มุ่งฝึกหัด และพัฒนาผู้ที่ประกอบอาชีพครูและครูประจำการให้มีคุณธรรม ความรู้ความสามารถ และทักษะในการสอนและการกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ มีจิตสำนึกของ ความเป็นครู มีความรับผิดชอบต่อนักเรียน และเป็นแบบอย่างที่ดีทั้งในด้านความประพฤติ การดำรงชีวิต ตลอดจนการรักษารากษาสาและวัฒนธรรมของชาติ มีความใฝ่รู้ มุ่งพัฒนานตนเองและการสอนอย่าง สม่ำเสมอ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชน การฟื้นฟูอนุรักษ์และเสริมสร้าง สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นและประเทศ

กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน จึงกำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์การแห่ง การเรียนรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนไทยมีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพัฒนาประเทศชาติให้สามารถอยู่ในสังคมโลกอย่างมีความสุข ซึ่งมีแนวทางใน การดำเนินงานใน 4 ด้านคือ การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการ ศึกษา การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ก็ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงศึกษาธิการ ในการ พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังมีสาระสำคัญคือ พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภทให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะจิตสำนึก อุทิศการณและวิสัยทัศน์กว้างไกลในการปฏิบัติ งาน โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดให้มีการอบรมครูและบุคลากรทุกคน อย่างน้อย 2 ปีต่อครั้ง สรรหาและฝึกอบรมบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ให้เพียงพอ จัดตั้งศูนย์พัฒนาบุคลากรในระดับภูมิภาค ๆ ละ 1 ศูนย์ จัดให้ครูและบุคลากรได้รับการพัฒนาตนเองในหลายรูปแบบ รวมทั้งการศึกษาดูงานทั้งในและ

ต่างประเทศ จัดให้มีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กองทุนสวัสดิการ เงินทุนหมุนเวียน การประกันชีวิต การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้กับครูและบุคลากรทุกประเภท จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าครูเป็นผู้มีบทบาทและมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาการศึกษาของชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในโรงเรียนตามหมู่บ้านต่าง ๆ กระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่

โรงเรียนเป็นองค์กรมีหน้าที่พัฒนาคนโดยเน้นความเจริญส่วนบุคคล และความเจริญของสังคมส่วนรวม และภายในโรงเรียนจะมีบุคลากรมาร่วมกันทำงานภายใต้บริบทของสังคมไทยที่มีรากฐานมาจากระบบการบริหารแบบศักดินาขุนนางในอดีต โดยระบบบริหารการศึกษามีการบริหารงานแบบราชการ (วิโรจน์ สารวัตนะ, 2539) และโรงเรียนจะเจริญมีความก้าวหน้าหรือไม่ นอกจากจะมีคน เงิน วัสดุและการจัดการที่ดีแล้ว คนจะต้องมีการปฏิบัติงานที่ดีด้วย เครื่องมือและอุปกรณ์ไม่สำคัญเท่ากับคน คนเป็นทรัพยากรที่ดีเลิศมีค่าสูงที่สุดกว่าสิ่งใด การศึกษานั้นถ้าหากปราศจากคนแล้วทุกสิ่งก็ไร้ความหมาย (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2539)

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น เป็นองค์กรในการบริหารงานการประถมศึกษาระดับจังหวัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มีภาระหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตจังหวัดขอนแก่น ปัจจุบันมีโรงเรียนในสังกัด 1,087 โรงเรียน กระจายอยู่ใน 20 อำเภอ 5 กิ่งอำเภอ แบ่งเป็น 146 กลุ่มโรงเรียน มีข้าราชการครูรวมทั้งสิ้น 11,122 คน นักเรียนจำนวนทั้งสิ้น 203,308 คน จากรายงานการวิจัยของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา 2537 พบว่า ครูส่วนใหญ่ยังไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษาฉบับปรับปรุง พ.ศ.2533 ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น, 2537) และรายงานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ปีการศึกษา 2538 ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนกลุ่มทักษะคณิตศาสตร์ ภาษาไทย กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต กลุ่มการงานและพื้นฐานอาชีพ กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย และกลุ่มประสบการณ์พิเศษ (ภาษาอังกฤษ) ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดทุกกลุ่มประสบการณ์ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2540) ที่เป็นเช่นนี้ น่าจะเกิดจากสภาพการปฏิบัติงานของครูในสถานศึกษานั้น ๆ เป็นสำคัญ

จากสภาพดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่าศึกษาและน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับผู้วิจัยเป็นผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น เพื่อให้ทราบข้อมูล และเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของครูตามจรรยาบรรณ และวินัยตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ.2526
- 2) เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของครู ตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู พ.ศ.2537
- 3) เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมการปฏิบัติงานในด้านที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ของครู
- 4) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของครูตามจรรยาบรรณ และวินัยตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ.2526 และสภาพการปฏิบัติงานของครู ตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู พ.ศ.2537

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) การวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น เกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น โดยการใช้แบบสอบถาม
- 2) ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น จำนวน 11,122 คน ปีการศึกษา 2540
- 3) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น จำนวน 600 คน ซึ่งผู้วิจัยเลือกมาโดยการสุ่มแบบสองขั้นตอน (Two Stage Sampling)

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น
- 2) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น
- 3) ครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น
- 4) คุณลักษณะของครู หมายถึง คุณลักษณะที่เป็นจริงในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วยคุณลักษณะมุ่งมั่นในผลงาน ตรงต่อเวลา ยุติธรรมในการตัดสินผลการเรียน ยุติธรรมในการตัดสินปัญหา มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตย ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ มีความพยายามในการสอน ตั้งใจในการสอน สามารถควบคุมอารมณ์ อดทนเมื่อเกิดอุปสรรค ใช้อุปกรณ์การเรียนการสอนให้คุ้มค่า ศรัทธาในอาชีพครู ซื่อสัตย์ต่ออาชีพครู สุภาพเรียบร้อย ยึดมั่นในศาสนา มีมนุษยสัมพันธ์ บำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน และมีความสามัคคี
- 5) สภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติตนและปฏิบัติงานในหน้าที่ตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู ที่คุรุสภากำหนด ประกอบด้วย การปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดกับผู้เรียน มุ่งมั่นพัฒนาผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ พัฒนาแผนการสอนให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง พัฒนาสื่อการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ อยู่เสมอ จัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยเน้นผลถาวรที่เกิดแก่ผู้เรียน รายงานผลการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนได้อย่างมีระบบ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ร่วมมือกับผู้อื่นในสถานศึกษาอย่างสร้างสรรค์ ร่วมมือกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์ในชุมชน และแสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา
- 6) พฤติกรรมการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานของครูผู้สอนตามคุณลักษณะ และสภาพการปฏิบัติงาน ทั้งในทางที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ผลจากการวิจัยจะเป็นข้อมูลให้ผู้บริหารโรงเรียนใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการทำงานของครูให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูล และแนวทางให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น กำหนดนโยบายและจัดทำแผนเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3) ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลแนวทางให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คุรุสภา และกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดนโยบาย จัดทำแผนพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการครูในสังกัด