

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสังคม อยู่รวมกันเป็นกลุ่ม และเป็นส่วนสำคัญขององค์กร จำเป็นต้องมีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับความประพฤติ เพื่อเป็นเครื่องกำกับให้มนุษย์อยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์และปกติสุข (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 171) วินัยจึงเป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติสำหรับควบคุมความประพฤติทางกาย วาจาของคนในสังคม เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และสันติสุขของหมู่คณะอันจะส่งผลให้งานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ปัญหาของสังคมไทยประการหนึ่งที่สำคัญ คือ คนในชาติขาดความมีระเบียบวินัย ต่างคนต่างทำตามอำเภอใจ ไม่เคารพหรือเกรงกลัวต่อกฎหมาย จึงทำให้เกิดความขัดแย้งเกิดการละเมิดเกิดความยุ่งยากสับสน วุ่นวาย เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน และทำให้การทำงานหย่อนประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 1) ประกอบกับระบบบริหารทางเศรษฐกิจ การเมืองและราชการของประเทศไทยยังเป็นศูนย์รวมอำนาจ จึงเป็นจุดอ่อนนำไปสู่ปัญหาเรื้อรังของประเทศ คือ การทุจริตประพฤติมิชอบเกิดขึ้นในระบบราชการและภาคธุรกิจเอกชน ทุกฝ่ายได้ตระหนักและเล็งเห็นผลเสียที่เกิดขึ้นจากปัญหานี้ จึงได้แสวงหาแนวทาง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 ถึงมาตรา 311 ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา 312 กำหนดให้มีการตรวจเงินแผ่นดิน (อมร รักษาศักดิ์. 2543 : 410-415) และรัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นนโยบายหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไป อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความมีระเบียบวินัยของคนในชาติเป็นสิ่งสำคัญซึ่งจะส่งผลต่อความล้มเหลวหรือความมั่นคงและเจริญก้าวหน้าของสังคมประเทศชาติ วินัยจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับทุกคนในสังคมและทุกสังคม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 1)

บทบาทของข้าราชการครูนั้นมีความสำคัญยิ่งต่อการคงอยู่ และการพัฒนาสังคมเพราะบทบาทหน้าที่ของข้าราชการครูในปัจจุบันมีอยู่ 4 ด้านใหญ่ ๆ ได้แก่ บทบาทหน้าที่ต่อศิษย์ บทบาทต่อตัวเอง บทบาทต่อชุมชน และบทบาทต่ออาชีพ การที่จะสำเร็จในบทบาทอันสำคัญนี้ได้ ข้าราชการครูจำเป็นต้องมีมิใช่เฉพาะกำลังกาย เทคนิคหรือวิธีการในการทำงานแต่เพียงอย่างเดียว ยังต้องมีวินัยให้แสดงออกถึงความรับผิดชอบในงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณชนด้วย (ประวีณ ฦ นคร. 2533 : 51) ข้าราชการครูนับเป็นอาชีพที่มีลักษณะพิเศษเป็นอาชีพที่สังคมคาดหวังให้เป็นผู้อบรมสั่งสอนเด็ก เพราะฉะนั้นผู้ที่จะเป็นครูควรเป็นคนที่เหมาะสมพร้อมด้วยความคิดและสามารถประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เด็กและประชาชนได้อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จในการจัดการศึกษาความเจริญก้าวหน้าของสังคมและประเทศชาตินั้นอยู่ที่ตัวครูที่มีระเบียบวินัย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู. ม.ป.ป. : 1)

วินัยข้าราชการครู เป็นระเบียบแบบแผน กฎ ข้อบังคับของทางราชการที่กำหนดขึ้นเป็นกติกาให้ผู้ที่ประกอบอาชีพครูถือปฏิบัติ ข้อกำหนดวินัยสำหรับข้าราชการครูดังกล่าว มีกฎหมายเป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำใดของข้าราชการครูเป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่นั้น ได้กำหนดไว้ใน หมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย มาตรา 81 – 89 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนำมาบังคับใช้กับข้าราชการครูโดยอนุโลม ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญมาบังคับใช้แก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู. 2541 : 246) ข้าราชการครูนอกจากจะปฏิบัติตามระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยา มารยาท และวินัยตามระเบียบประเพณีครู พ.ศ. 2539 ยังต้องปฏิบัติตามอีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 22)

ถึงแม้ว่าข้าราชการครูจะมีกฎหมายหลายฉบับกำกับเพื่อเป็นกรอบให้ประพฤติปฏิบัติตนเป็นคนดี มีระเบียบวินัย เป็นแบบอย่างที่ดีแก่เด็กนักเรียน เป็นไปตามความคาดหวังของสังคมและเพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแล้วก็ตาม จากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสภาพแวดล้อมปัจจุบันทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สถานภาพของข้าราชการครูเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยอย่างมาก โดยมีแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์ทั้งในด้านอุดมการณ์และด้านพฤติกรรมของข้าราชการครู ดังจะเห็นได้จาก

การกระทำที่ไม่เหมาะสมในหลาย ๆ เรื่อง จนตกเป็นข่าวตามสื่อมวลชนต่าง ๆ และจากสถิติของหน่วยงานที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานของข้าราชการครู ซึ่งให้เห็นว่าในแต่ละปียังคงมีข้าราชการครูกระทำผิดวินัยจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่น ในปีงบประมาณ 2543 มีข้าราชการครูที่ถูกดำเนินการทางวินัยและเป็นที่ยุติแล้ว จำนวน 323 ราย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู. 2543 : 6) ปีงบประมาณ 2544 มีข้าราชการครูที่ถูกดำเนินการทางวินัยและเป็นที่ยุติแล้ว จำนวน 361 ราย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู. 2544 : 56) ซึ่งการกระทำผิดทางวินัยดังกล่าวเกิดขึ้นในหลายลักษณะกรณีความผิด มาจากหลายปัจจัยหลายสาเหตุและได้รับการลงโทษทางวินัยในระดับโทษที่แตกต่างกันไป

จังหวัดกาฬสินธุ์แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็น 3 เขต จากข้อมูลการวิจัยของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์เดิม พบว่า การกระทำผิดวินัยของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์เดิม ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2534 – 30 กันยายน 2539 มีข้าราชการครูถูกดำเนินการทางวินัยทั้งสิ้น จำนวน 151 ราย และกระทำผิดวินัยจนถูกลงโทษทางวินัย จำนวน 36 คน (พีระเพชร ศิริกุล. 2542 : บทคัดย่อ) และในช่วงปี พ.ศ. 2540-2545 มีข้าราชการครูได้กระทำผิดและถูกลงโทษทางวินัย จำนวนทั้งสิ้น 97 คน (บวร เทศารินทร์. 2546 : บทคัดย่อ)

การที่ข้าราชการครูกระทำผิดทางวินัยจนถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัยจำนวนมาก ๆ นั้น มีผลกระทบทำให้เกิดผลเสียต่อตัวข้าราชการครูเอง ต่อวงการวิชาชีพและต่อหน่วยงาน กล่าวคือ จะทำให้ครูเสียขวัญกำลังใจ ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานในหน้าที่ลดลง ทำให้สังคมเสื่อมศรัทธาในอาชีพครู หน่วยงานต้นสังกัดต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการฝึกอบรม การพัฒนาและการดำเนินการตามกระบวนการทางวินัย ส่งผลกระทบต่อคุณภาพนักเรียน ทำให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ ขาดระเบียบวินัย มีความประพฤติไม่ดี และนอกจากนั้นการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการครูยังเป็นปัญหาที่สร้างความหนักใจให้ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารในระดับสูงขึ้นไป เป็นปัญหาต่อสังคมและประเทศชาติด้วย (เจริญผล สุวรรณโชติ. 2530 : 3)

จากข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการครูในจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้กระทำผิดทางวินัยมีจำนวนมากและมีแนวโน้มสูงขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ามีปัจจัยหรือสาเหตุสำคัญบางประการที่ทำให้ข้าราชการครูกระทำผิดทางวินัย หรืออาจเป็นเพราะว่าผู้บริหาร

สถานศึกษาในสังกัดยังมีการป้องกันการกระทำคามผิดทางวินัยของข้าราชการครูยังไม่มากพอ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคลให้โรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบการตัดสินใจมากขึ้น มีการบริหารจัดการ ตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา โดยให้สถานศึกษาเป็นฐานในการเสริมสร้างวินัย ผู้บริหาร สถานศึกษาเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหาร พัฒนา เสริมสร้าง และ ป้องกันการกระทำคามผิดทางวินัยให้กับบุคลากรในสถานศึกษา ผู้วิจัยเป็นผู้ที่รับผิดชอบใน การบริหารงานบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 มีบทบาทหน้าที่ในการ เสริมสร้าง วินัยของข้าราชการครูในสังกัด จึงสนใจที่จะศึกษาการส่งเสริมระเบียบวินัย ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ในเชิงปฏิบัติการของหน่วยงานว่าอยู่ในระดับใด เพื่อใช้เป็นข้อเสนอเทศสำหรับการวางแผน กำหนดนโยบาย แนวทางในการพัฒนา เสริมสร้างวินัย และหาทางป้องกันการกระทำคามผิด ทางวินัยของข้าราชการครู ให้กับผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารการศึกษา หรือผู้ที่ เกี่ยวข้องในหน่วยงานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

### วัตถุประสงค์การวิจัย Rajabhat Mahasarakham University

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติการส่งเสริมวินัยข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติการส่งเสริมวินัยข้าราชการครูในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน จำแนกตามประสบการณ์ในการทำงานและขนาดสถานศึกษา
3. เพื่อทราบข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวิธีการส่งเสริมวินัยข้าราชการครูในสถาน ศึกษาขั้นพื้นฐาน

### สมมติฐานการวิจัย

1. ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้รับการส่งเสริมวินัยข้าราชการครูอยู่ใน ระดับมาก
2. ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน ได้รับการส่งเสริมวินัยข้าราชการครู แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน
3. ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่มีขนาด ต่างกัน ได้รับการส่งเสริมวินัยข้าราชการครู แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาระดับการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมวินัยข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภาคพลินธุ์ เขต 2 โดยใช้แนวคิดภายใต้การดำเนินงานการส่งเสริมวินัยข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้ (ประวีณ ฒ นคร. 2526 : 243 – 253)

1. การใช้ภาวะผู้นำ
2. การฝึกอบรม
3. การสร้างเงื่อนไข

## ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภาคพลินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2546 จาก 199 โรงเรียน จำนวน 2,657 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภาคพลินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2546 จาก 112 โรงเรียน จำนวน 336 คน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของ เครจซี่และเมอร์แกน Krejcie and Morgan (บุญชม ศรีสะอาด 2535 : 40) และการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) (บุญชม ศรีสะอาด 2535 : 43)

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

#### 3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 ประสบการณ์ในการทำงาน จำแนกเป็น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2546)

3.1.1.1 น้อยกว่า 10 ปี

3.1.1.2 ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

3.1.2 ขนาดสถานศึกษา จำแนกเป็น

3.1.2.1 สถานศึกษาขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียน 601 คนขึ้นไป)

3.1.2.2 สถานศึกษาขนาดกลาง (จำนวนนักเรียน 301 – 600 คน)

3.1.2.3 สถานศึกษาขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน)

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการส่งเสริมวินัยข้าราชการครูในสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.2.1 การใช้ภาวะผู้นำ

3.2.2 การฝึกอบรม

3.2.3 การสร้างเงื่อนไข

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การส่งเสริมวินัยข้าราชการครู หมายถึง การปฏิบัติ หรือกระทำของหน่วยงาน  
ต่อครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในทางที่มุ่งใจให้ข้าราชการครูปฏิบัติตามข้อบังคับแห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยการใช้ภาวะผู้นำ การฝึกอบรม  
และการสร้างเงื่อนไข
2. การใช้ภาวะผู้นำ หมายถึง การปฏิบัติหรือกระทำของผู้บังคับบัญชาที่มีอิทธิพล  
หรือสามารถจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามต้องการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน
3. การฝึกอบรม หมายถึง การเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ ความสามารถและ  
เปลี่ยนแปลงเจตคติ ทำที่ความรู้สึกรับการอบรม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่  
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. การสร้างเงื่อนไข หมายถึง การกำหนดข้อแม้ ข้อความ กฎ หรือระเบียบไว้เป็นการ  
ล่วงหน้า เพื่อใช้บังคับตามกรณีเมื่อมีเหตุการณ์ใด ๆ เกิดขึ้นในอนาคตซึ่งยังไม่แน่นอน
5. ข้าราชการครู หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ได้แก่ ครู อาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้ง  
ผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวด้วย
6. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่เปิดสอนในช่วงชั้น 1 - 4 ในสังกัด  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 แบ่งเป็น 3 ขนาด ดังนี้
  - 6.1 สถานศึกษาขนาดใหญ่ หมายถึง สถานที่ที่มี จำนวนนักเรียน 601 คนขึ้นไป
  - 6.2 สถานศึกษาขนาดกลาง หมายถึง สถานที่ที่มีจำนวนนักเรียน 301 – 600 คน
  - 6.3 สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง สถานที่ที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน

7. ประสบการณ์ทำงาน หมายถึง ระยะเวลาที่ข้าราชการครูปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกเป็น

7.1 ประสบการณ์น้อยกว่า 10 ปี

7.2 ประสบการณ์ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

8. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ซึ่งประกอบไปด้วยเขตพื้นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอยางตลาด กิ่งอำเภอม้องฉล้ม อำเภอกุฉินารายณ์ อำเภอหนองกุงศรี และอำเภอท่าคันโท

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

เป็นข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนา ปรับปรุง ส่งเสริม วินัยข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามนโยบายการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ในการส่งเสริมวินัยข้าราชการครู และสามารถนำไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลแบบกระจายอำนาจให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงานต่อไป