

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ท้นต่อเหตุการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อเกิดเสถียรภาพความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองให้ประชาชนมีการอยู่ดีกินดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความรู้ ความเข้าใจในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ สามารถปฏิบัติตนได้ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี วัฒนธรรม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมโลกได้อย่างมีความสุข รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง และไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น การศึกษาก็เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการที่จะนำพาประเทศให้รอดพ้นจากปัญหาด้านต่างๆ ถ้าประชาชนได้รับการศึกษาที่ดีก็จะส่งผลทำให้การบริหารประเทศดีขึ้นด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทบาทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการศึกษาของชาติไว้ในหลักการเดียวกัน ทั้งในแนวนโยบาย เป้าหมาย อุดมการณ์ และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกภาคส่วนในสังคม และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545) ได้กำหนดอุดมการณ์ หลักการ เป้าหมาย กระบวนการและแนวทางในการปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษาของชาติไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นอย่างดี และให้อำนาจแก่องค์กร หน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบ สามารถออกกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติได้ตามความเหมาะสมตามสภาพการณ์และภารกิจ ได้อีกด้วย

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2550 : 15)

การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึกหัด การอบรมสัมมนา การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อมทางด้านสังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต กระบวนการเรียนรู้ มุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ เสรีภาพความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. 2553 : 1)

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ ต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจและมีหน้าที่วางรากฐานให้เกิดระบอบการปกครอง ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ความเสมอภาคและเที่ยงธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความวิริยะอุตสาหะขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการและต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัดห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจและหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ขัดข้องหรือหลีกเลี่ยง ถ้าไม่ปฏิบัติตามจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. 2547 : 16)

ในระดับสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยได้รับมอบอำนาจด้วยวิธีการกระจายอำนาจ จากปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามลำดับ ให้จัดการศึกษาและบริหารงานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ภายใต้การส่งเสริม สนับสนุน การกำกับ ดูแล ติดตามตรวจสอบ ประเมินผล ให้ข้อเสนอแนะ ยับยั้งแก้ไข และพัฒนาการใช้อำนาจของสถานศึกษา ตามที่ได้รับภารกิจกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเพื่อบรรลุผลสำเร็จของงานและองค์กร ผู้บริหารต้องได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาซึ่งความเชื่อถือ และความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาต่อผู้บริหารจะเกิดขึ้นได้จากลักษณะนิสัยที่ดี ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเป็นผู้ใหญ่ ความมีจิตใจกว้าง ความสามารถของผู้บริหาร บนฐานของคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนงานเสริมสร้างวินัย การพัฒนา และการป้องกันการกระทำผิดวินัยของผู้บังคับบัญชา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. 2547 : 48)

การกระทำผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะเกิดขึ้นได้หลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง หรือเกิดจากความประมาทในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาควรมีวิธีการดำเนินการทางวินัย หรือหาข้อยุติ การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ผู้ผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ดำเนินการตามที่บัญญัติ

ไว้ใน หมวด7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตาม หรือมีพฤติกรรมปกป้องช่วยเหลือเพื่อมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัย หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย การป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยให้กระทำโดยการเอาใจใส่ สังเกตการณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันทีเมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. 2551: 52-56)

จากข้อความดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ได้กระทำ ความผิดจนถูกดำเนินการทางวินัยมีจำนวนมาก และมีแนวโน้มสูงขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ามีปัจจัย หรือสาเหตุสำคัญบางประการที่ทำให้ข้าราชการครูกระทำ ความผิดทางวินัย หรืออาจเป็นเพราะว่า โรงเรียนในสังกัดยังมีการป้องกันการกระทำ ความผิดทางวินัยของข้าราชการครูได้ไม่มากพอประกอบกับการที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้โรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบการตัดสินใจมากขึ้น มีการบริหารจัดการตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา โดยให้สถานศึกษาเป็นฐานในการเสริมสร้างวินัย ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหาร การพัฒนา เสริมสร้าง และป้องกันการกระทำ ความผิดทางวินัยกับบุคลากรในสถานศึกษา (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์เขต 1. 2554 : 5-6)

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นบุคลากรทางการศึกษา และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 เพื่อนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการเสริมสร้างวินัยให้ผู้ใต้บังคับบัญชา การป้องกันการกระทำผิดวินัยของข้าราชการครูและการพัฒนาวินัยให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ในโอกาสต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครู เกี่ยวกับการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 โดยจำแนกตามสถานภาพตำแหน่ง ระดับการศึกษา และขนาดของโรงเรียนที่ปฏิบัติงาน

สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครู มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ไม่แตกต่างกัน
2. ผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครูที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ไม่แตกต่างกัน
3. ผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ไม่แตกต่างกัน

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบทัศนะของผู้บริหารสถานศึกษาและข้าราชการครูที่มีต่อการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1
2. เป็นแนวทางในการเสนอแนะหรือแนวทางในการปรับปรุง พัฒนาการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ให้เป็นมาตรฐานในทิศทางเดียวกัน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสถานศึกษา
3. เป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 และหน่วยงานอื่น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2547 มี 3 ด้าน ดังนี้

- 1.1 ด้านการเสริมสร้างวินัยให้ผู้ได้บังคับบัญชา
- 1.2 ด้านการป้องกันมิให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย
- 1.3 ด้านการพัฒนาวินัยให้ผู้ได้บังคับบัญชามีวินัย

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์เขต 1 จำนวน โรงเรียน 202 โรงเรียน เป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 202 คน และข้าราชการครู จำนวน 2,133 คน รวมทั้งสิ้น 2,335 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มประชากร โดยการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางสำเร็จรูปของเครจซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970 : 608 – 610 ; อ้างถึงใน ประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์, 2542 : 148-149) เป็นผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 136 คน และข้าราชการครูจำนวน 327 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 463 คน ด้วยวิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling)

3. ตัวแปร ตัวแปรที่ศึกษามีดังนี้

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

1.3.1 สถานภาพตำแหน่ง จำแนกเป็น

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษา
- 2) ข้าราชการครู

1.3.2 ระดับการศึกษา จำแนกเป็น

- 1) ปริญญาตรี
- 2) สูงกว่าปริญญาตรี

1.3.3 ขนาดของโรงเรียนที่ปฏิบัติงาน จำแนกเป็น

- 1) โรงเรียนขนาดเล็ก
- 2) โรงเรียนขนาดกลาง
- 3) โรงเรียนขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยเรื่องการบริหารงานวินัยข้าราชการครูของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ในครั้งนี้มีคำนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. การบริหารงาน หมายถึง การใช้วิธีการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่และงานที่ได้รับมอบหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจ และมุ่งมั่น ให้ประสบผลสำเร็จ
2. วินัยข้าราชการครู หมายถึง แบบแผนข้อบัญญัติที่กำหนดให้ข้าราชการครูประพฤติปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับของทางราชการที่กำหนดไว้
3. การบริหารงานวินัยข้าราชการครู หมายถึง การบริหารงานที่ผู้บริหารการศึกษาที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการนำกฎ ระเบียบ ให้ข้าราชการครูได้ถือและปฏิบัติตาม และให้กระบวนการในการทำงานเกิดขึ้นอย่างมีระบบ ตามแบบธรรมเนียม หลักปฏิบัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ข้าราชการครูมีระเบียบวินัยในหน้าที่ โดยใช้ทรัพยากร และเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม สามารถประสานความร่วมมือในการทำงานปฏิบัติหน้าที่ทางราชการของข้าราชการครูให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสถานศึกษาหรือหน่วยงานโดยรวม ประกอบด้วย 3 ด้าน ได้แก่

3.1 ด้านการเสริมสร้างวินัยให้ผู้ได้บังคับบัญชา หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้วิธีการให้ข้าราชการครู มีอุปนิสัยไปในทางที่สังคมยอมรับ โดยการสร้างขวัญและกำลังใจ ให้รางวัลเป็นสิ่งของ หรือกล่าวด้วยคำชมเชย เพื่อให้ผู้รับฟังเกิดความภาคภูมิใจในสิ่งที่ตนได้ปฏิบัติ การเสริมสร้างวินัยในการพัฒนาเจตคติ จิตสำนึกและพฤติกรรม มีความคิดที่ต้งามในการปฏิบัติงานกับเพื่อนร่วมงาน การมองโลกในแง่ดี

3.2 ด้านการป้องกันการกระทำผิดวินัย หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำผิดวินัยของผู้ได้บังคับบัญชา ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การดูแลเอาใจใส่ การให้ความหวังใจ การให้ความรักความอบอุ่น ตลอดจนการจัดเหตุที่ก่อให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย ระเบียบวินัย เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามที่กำหนดของทางราชการ

3.3 ด้านการพัฒนาวินัยให้ผู้ได้บังคับบัญชา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ได้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น และถูกต้องตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ

ของทางราชการให้สามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างมีความสุข โดยการให้ความรู้ ความเข้าใจ การฝึกอบรม การสัมมนา เพื่อประสิทธิภาพของงานที่ปฏิบัติ

4. สถานภาพตำแหน่ง หมายถึง การจำแนกบุคลากรในสถานศึกษาออกเป็นกลุ่มตามบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 2 กลุ่ม ได้แก่

4.1 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือรักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1

4.2 ข้าราชการครู หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่ทำหน้าที่สอนในสถานศึกษาแต่ละแห่งของรัฐที่เป็นข้าราชการ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1

5. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาสูงสุดของผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ คือระดับปริญญาตรี และสูงกว่าระดับปริญญาตรี

6. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง ขนาด โรงเรียนที่แบ่งตามการจัดสรรงบประมาณ โดยใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร แบ่งเป็น 3 ขนาด ดังนี้

6.1 ขนาดเล็ก มีนักเรียน ไม่เกิน 120 คน

6.2 ขนาดกลาง มีนักเรียน 121 คน ถึง 300 คน

6.3 ขนาดใหญ่ มีนักเรียน 300 คน ขึ้นไป

7. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาบุรีรัมย์ เขต1 หมายถึง หน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการศึกษาในเขตพื้นที่อำเภอเมืองบุรีรัมย์ อำเภอลำปลายมาศ อำเภอลำทะเมนชัย และอำเภอบ้านด่าน จังหวัดบุรีรัมย์